สู่การ
ปฏิรูปฐานทรัพยากร

ผศ.สมชาย รัตนชื่อสกุล, นันทน อินทนนท์
กฤษฎา บุญชัย, อ.สัญชัย สูติพันธ์วิหาร
ศยามล ไกยูรวงศ์, ภาคภูมิ วิธานติรวัฒน์
วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ



จักรกฤษณ์ ควรพจน์
บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์
บรรณาธิการ

ศูนย์สารสนเทศสิทธิมนุษยชน
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หนังสือชุด "ฐานทรัพยากร ปี พ.ศ. 2546"

สู่การปฏิรูปฐานทรัพยากร

บรรณาธิการ : จักรกฤษณ์ ควรพจน์ บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์
ผู้เขียน : กฤษฎา บุญชัย นันทน อินทนนท์ ภาคภูมิ วิธานติรวัฒน์ วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ
ศยามล ไกยูรวงศ์ สมชาย รัตนชื่อสกุล สัญชัย สูติพันธ์วิหาร

จัดพิมพ์โดย : โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ชั้น 4 เลขที่ 422 ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330
โทรศัพท์ 0-2215-2883-5 โทรสาร 0-2215-2885

พิมพ์ครั้งแรก : กันยายน 2546
เพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการประชุมเวทีสาธารณะ **"วาระประชาชนด้านฐานทรัพยากร"** ครั้งที่ 1 ประจำปี 2546 วันที่ 29 กันยายน 2546
ณ ศูนย์ประชุมสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ กรุงเทพมหานคร

ประสานงาน : สุวัฒน์ ไกรมาก จรัสพร รักษาแก้ว

ไม่สงวนลิขสิทธิ์ ยินดีให้เผยแพร่เพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ ยกเว้นเพื่อการค้า

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ
กฤษฎา บุญชัย นันทน อินทนนท์ ภาคภูมิ วิธานติรวัฒน์ วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ
ศยามล ไกยูรวงศ์ สมชาย รัตนชื่อสกุล สัญชัย สูติพันธ์วิหาร
สู่การปฏิรูปฐานทรัพยากร. กรุงเทพฯ: โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร, 2546. 288 หน้า
1. ฐานทรัพยากร 2. การปฏิรูป
ISBN : 974-91592-3-3

คำนำ

พลังวิชาการเป็นหนึ่งในสามพลังของแนวคิด "สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา" ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญอันหนึ่งของการผลักดันการปฏิรูประบบการบริหารจัดการฐานทรัพยากร ที่โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากรและเครือข่ายนักวิชาการร่วมมือกันในการสร้างเสริมองค์ความรู้ขึ้นมา เพื่อเป็นเครื่องมือให้ภาคประชาสังคมได้ใช้ประโยชน์ในกระบวนการปฏิรูป

หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือเล่มที่สองที่ทางโครงการฯ จัดพิมพ์ขึ้น เพื่อเป็นเอกสารประกอบการสัมมนาเวที *"วาระประชาชนด้านฐานทรัพยากร"* ในวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๖ ณ สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ เพื่อให้การขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปอยู่บนฐานของความรู้ที่มั่นคง

โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร ขอขอบพระคุณผู้เขียนและผู้เกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้มีส่วนร่วมช่วยสนับสนุนในการจัดทำหนังสือเล่มนี้ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า สาระความรู้และแง่คิดต่างๆ จากหนังสือเล่มนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างเสริมกระบวนการเรียนรู้และกระบวนการปฏิรูประบบการบริหารจัดการฐานทรัพยากรของสังคมไทย

โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร
กันยายน ๒๕๔๖

Call No. : HC 85 ส886 2546 c.2
Accession No. : 3236
Dated : 8 ก.ค. 56
Price : 220 -

สารบัญ

หน้า

คำนำ

ส่วนที่ 1 : โลกาภิวัตน์กับฐานทรัพยากร

- ผลกระทบของความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา ต่อฐานทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทย 1
  ผศ.สมชาย รัตนชื่อสกุล

- ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาและผลกระทบ ต่อภูมิปัญญาท้องถิ่น 46
  นันทน อินทนนท์

ส่วนที่ 2 : การปฏิรูประบบฐานทรัพยากร

- พลวัตรขบวนการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมภาคประชาชน 73
  กฤษฎา บุญชัย

- องค์การอิสระสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญมาตรา 56 103
  อ.สัญชัย สูติพันธ์วิหาร

ส่วนที่ 3 : แนวคิดและข้อเสนอการปฏิรูปกฎหมายฐานทรัพยากร

- แนวความคิดสิทธิชุมชนกับการจัดการป่า - ที่ดิน 121
  ศยามล ไกยูรวงศ์

- ข้อเสนอแนะทางกฎหมายต่อการปรับปรุงการจัดการทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง 167
  ภาคภูมิ วิธานติรวัฒน์

- บทเรียนกรณีพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช 226
  วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ

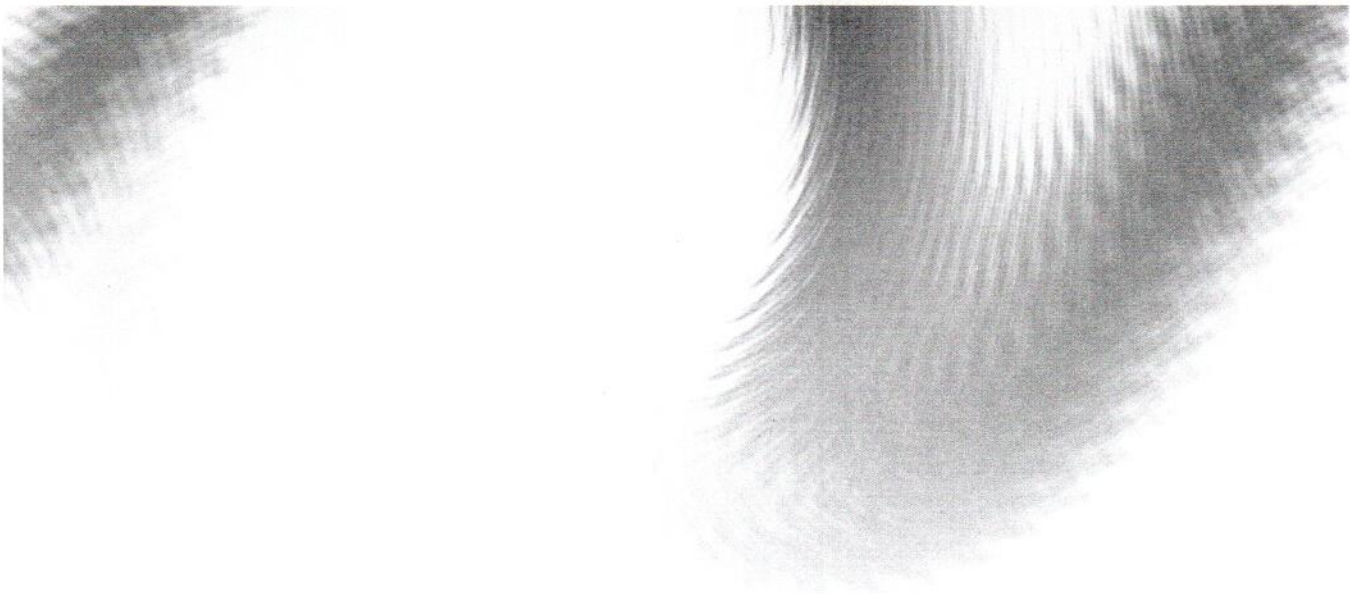


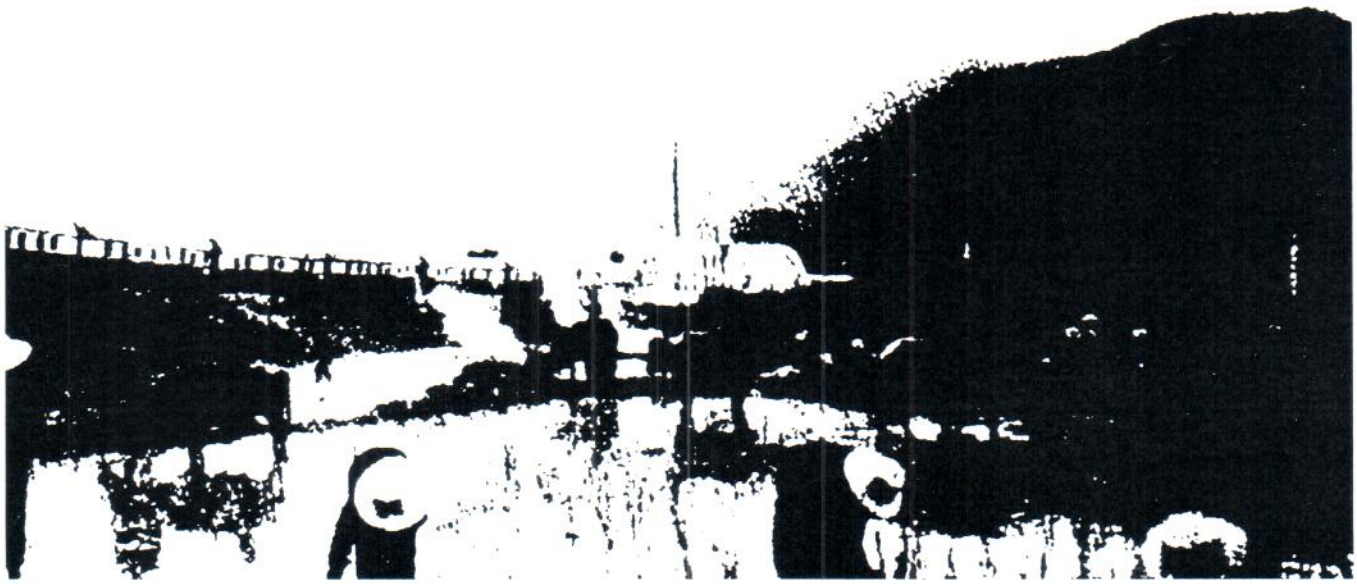
สู่การ
ปฏิรูปฐานทรัพยากร

* โลกาภิวัตน์กับฐานทรัพยากร

ผลกระทบของความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญ
ต่อฐานทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไท
■ ผศ.สมชาย รัตนชื่อสกุ

ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาและผลกระทบต่อภูมิปัญญาท้องถิ่
■ นันทน อินทนน





ผลกระทบของความตกลงระหว่างประเทศ เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาต่อฐานทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทย

ผศ.สมชาย รัตนชื่อสกุล
คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา
จังหวัดนครสวรรค์

"When you settle down to dinner tonight, there will be nothing on your plate that does not come to you directly, and/or indirectly, from the Third World."
Pat Roy Moony, Seed of the Earth

ความสำคัญของงานวิจัย ที่มา และปัญหา

ปัจจุบันธุรกิจภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยจะเจริญมากขึ้น และนำรายได้เข้าประเทศได้มากขึ้น แต่ภาคเกษตรกรรมก็ยังเป็นพื้นฐานที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ เมื่อประกอบกับลักษณะภูมิศาสตร์ของไทยที่ตั้งอยู่ในเขตป่าร้อนชื้นแถบเส้นศูนย์สูตร ประเทศไทยจึงจัดเป็นแหล่งที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรชีวภาพที่หลากหลายแห่งหนึ่งของโลก ทรัพยากรชีวภาพเหล่านี้ โดยเฉพาะทรัพยากรพันธุกรรมพืชเป็นวัตถุดิบสำคัญของเทคโนโลยีชีวภาพ ซึ่งนับวันก็จะเป็นเทคโนโลยีที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจมากขึ้น ปัจจัยดังกล่าวเป็นตัวเร่งให้มีการสำรวจ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพิ่มขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน และเป็นประเด็นให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมักจะเป็นประเทศที่มีทรัพยากรพันธุกรรมที่อุดมสมบูรณ์แต่ขาดแคลนเทคโนโลยี กับประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีระดับเทคโนโลยีสูง แต่ขาดแคลนทรัพยากรพันธุกรรม และมีความสามารถที่จะนำทรัพยากรพันธุกรรมไปใช้ประโยชน์ในทางธุรกิจได้อย่างจริงจัง

วิกฤตข้อขัดแย้งดังกล่าวได้นำไปสู่การแสวงหามาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมโดยปัจจุบันมีข้อตกลงหรือกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรพันธุกรรมพืช

เอกสารฉบับนี้จะกล่าวถึงพันธกรณีตามข้อตกลง หรือกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช โดยจะพิจารณาผลกระทบทั้งในแง่บวก และแง่ลบของกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้ในประเด็นทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งเป็นระบบกฎหมายที่นำมาใช้ในการคุ้มครองความรู้หรือสิ่งประดิษฐ์ที่เกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช

กล่าวได้ว่าระบบทรัพย์สินทางปัญญาเข้ามาเกี่ยวข้องกับพันธุกรรมพืชได้หลายกรณี เช่น
1. การคุ้มครองด้วยกฎหมายสิทธิบัตรทั่วไป เช่น การให้สิทธิบัตรแก่พืช ส่วนหนึ่งส่วนใดของ

พืช หรือเซลล์ หรือการให้สิทธิบัตรแก่ลำดับยีน (Gene sequences) เป็นต้น

2. การคุ้มครองด้วยกฎหมายสิทธิบัตรพืชโดยเฉพาะ เช่น กฎหมายสิทธิบัตรพืชของประเทศสหรัฐอเมริกา (Plant Patent Act, 1930)

3. การคุ้มครองด้วยกฎหมายสิทธิบัตรพันธุ์พืช เช่น กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของประเทศสหรัฐอเมริกา (Plant Variety Protection Act, 1970)

4. การคุ้มครองด้วยระบบกฎหมายเฉพาะสำหรับการปรับปรุงพันธุ์พืช เช่น กฎหมายคุ้มครองสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืช

ขอบเขตการวิจัย

ด้วยเหตุที่มีข้อตกลง หรือกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากร พันธุกรรมพืช เอกสารวิจัยนี้จึงได้เลือกหยิบยกเฉพาะบางฉบับที่สำคัญเนื่องจากมีผลกระทบโดยตรงต่อทรัพยากรพันธุกรรมพืชขึ้นพิจารณา ได้แก่

(1) สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหาร และการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, ITPGR) ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพันธุกรรมพืชโดยตรง

(2) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (International Convention on Protection of New Varieties of Plant, UPOV) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประเทศตะวันตกพยายามแนะนำให้ประเทศต่าง ๆ ยึดเป็นแม่แบบของกฎหมายเฉพาะ (sui generis) ในการคุ้มครองพืชตามหลักการของความตกลงทริปส์ (TRIPS)

(3) ความตกลงทริปส์ (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาที่มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ และมีความพยายามขยายขอบเขตของความตกลงฉบับนี้ให้ครอบคลุมถึงสิ่งประดิษฐ์ที่มีชีวิต รวมทั้งพืช และพันธุกรรมพืช

(4) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological of Biodiversity, CBD) ซึ่งเป็นกฎหมายที่เน้นความหลากหลายทางชีวภาพ และครอบคลุมพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิตทุกประเภท รวมทั้งพืชด้วย

กฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้ บางฉบับมีผลผูกพันประเทศไทยเพราะได้เข้าเป็นภาคี บางฉบับแม้ประเทศไทยจะไม่ได้เป็นภาคี แต่ก็มีผลกระทบในทางอ้อมต่อประเทศไทย เอกสารวิจัยฉบับนี้จะได้ยกประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรพันธุกรรมของไทยขึ้นพิจารณาโดยลำดับดังนี้

วิธีวิจัย

การวิจัยในเอกสารนี้ เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะหยิบยกกฎหมาย

หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ 4 ฉบับข้างต้น ขึ้นพิจารณาเปรียบเทียบ และวิเคราะห์ประกอบหนังสือ บทความ เอกสารทางวิชาการ ทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ ตลอดจนความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องในประเด็นผลกระทบต่อทรัพยากรพันธุกรรมพืช ที่เกิดจากระบบทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อให้เห็นถึงผลกระทบทั้งในแง่บวก และแง่ลบที่มีต่อทรัพยากร ตลอด จนกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศไทย

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาวิจัย เสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศไทย ในประเด็นทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ทั้งในด้านฐานคิด ระบบกฎหมาย วิธีการจัดการ องค์กร และระบบนโยบายและแผน อีกทั้งเพื่อจัดทำเอกสารเผยแพร่ข้อมูลความรู้แก่สาธารณะ

สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture

1. หลักการ และสาระสำคัญ

(1) ความเป็นมา

สนธิสัญญาฯมีที่มาจาก "ข้อถือปฏิบัติระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร" (International Undertaking on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, IUPGR) โดยองค์การอาหารและการเกษตร ของสหประชาชาติ (FAO) ได้เริ่มต้นกระบวนการปรับปรุงข้อถือปฏิบัติฯ ในปี ค.ศ. 1993 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity, CBD)

สนธิสัญญาฯได้รับอนุมัติด้วยมติเอกฉันท์ [1] จากที่ประชุม FAO เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ.2001 ประเทศไทยได้ลงนามในสนธิสัญญาฯ แต่ยังมิได้ให้สัตยาบัน [2] ปัจจุบันสนธิสัญญาฯ ยังไม่มี

---

[1] ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นงดออกเสียงในมติดังกล่าว เนื่องจากกังวลว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในสนธิสัญญาฯไม่ชัดเจนเพียงพอ และอาจกระทบต่อผลประโยชน์ของตน สหรัฐอเมริกายังไม่เห็นด้วยที่สนธิสัญญาฯ ไม่มีหลักการ "National Security" หรือ "Embargo Clause" โดยสหรัฐอเมริกาหวังจะใช้มาตรการดังกล่าวกีดกันบางประเทศมิให้เข้าถึงพันธุกรรม โปรดดู ETC Group. "Tricky or Treaty?." ETC Group New Release. December 6,2001. www.etcgroup.org (Visited March 2003)

[2] ข้อมูลถึงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2546 มีประเทศที่ให้สัตยาบัน 16 ประเทศ ดังนี้ อัลจีเรีย (13/12/2002) กัมพูชา (11/6/2002) แคนาดา (10/6/2002) อิริเทีย (10/6/2002) กานา (28/10/2002) กีเนีย (11/6/2002) อินเดีย (10/6/2002) จอร์แดน (30/5/2002) มาลาวี (4/7/2002) มอริทาเนีย (11/2/2003) เมียนม่าห์ (4/12/2002) นิคารากัว (22/11/2002) ปารากวัย (3/1/2003) เปรู (27/1/2003) เซียร่าลีออง (20/11/2002) ซูดาน (10/6/2002) http://www.fao.org/Legal/TREATIES/033s-e.htm (Visited March 2003).

ผลบังคับ โดยจะมีผลบังคับเมื่อพ้น 90 วันนับแต่ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันครบ 40 ประเทศแล้ว (ITPGR, Article 28.1)

สนธิสัญญาฯได้รับแนวคิดจากอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเน้นการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการเกษตรแบบยั่งยืน (Sustainable Agriculture) และความมั่นคงทางอาหาร (Food Security)

(๒) ขอบเขต

1. ใช้บังคับกับเฉพาะพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร

สนธิสัญญาฯ จะใช้บังคับกับพันธุกรรมพืชเพื่ออาหาร และการเกษตร (ITPGR, Article 3) และจำกัดเฉพาะพืชที่ระบุในภาคผนวก 1 ท้ายสนธิสัญญาฯ เท่านั้น (ITPGR, Article 11.1) พืชสำคัญ ๆ ที่อยู่ภายใต้ระบบดังกล่าวได้แก่ ข้าว (Rice) ข้าวโพด (Maize) ข้าวสาลี (Wheat) มันสำปะหลัง (Cassava) มันฝรั่ง (Potatoes) และกล้วย (Bananas) [3]

ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศปฏิเสธที่นำพืชที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของตนเข้ารวมในภาคผนวก เพราะไม่เชื่อถือระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในสนธิสัญญาฯ และบางประเทศเชื่อว่าจะรักษาผลประโยชน์ของตนได้ดีกว่าจากการเจรจาในระบบทวิภาคี [4]

2. ทรัพยากรพันธุกรรมที่เก็บรักษาในธนาคารเมล็ดพันธุ์ (Seed Banks)

จุดเด่นประการหนึ่งของสนธิสัญญาฯ คือ กำหนดให้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชตามรายชื่อในภาคผนวก 1 ที่เก็บรักษาในธนาคารเมล็ดพันธุ์ (Seed Banks) ซึ่งอยู่ในการดูแลของคณะที่ปรึกษาการศึกษาวิจัยด้านการเกษตรนานาชาติ (Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR) และได้รับมาหลังสนธิสัญญาฯ มีผลบังคับ (ITPGR, Article 15.1 (a), (b)) ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในสนธิสัญญาฯ ด้วย [5] ซึ่งเป็นการช่วยเสริมมาตรการของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งมิได้ครอบคลุมถึงทรัพยากรพันธุกรรมในส่วนนี้

---

[3] พืชสำคัญหลายชนิดไม่ปรากฏในภาคผนวก เช่น ถั่วลิสง (Peanuts) ถั่วเหลือง (Soybeans) มะเขือ March 2003)

[4] "Food and Famine- Three Words will Determine our Future." www.ukabc.org (Visited March 2003)

[5] พันธุกรรมพืชส่วนที่อยู่นอกภาคผนวก และได้มาก่อนสนธิสัญญาฯ มีผลบังคับจะบริหารจัดการโดยใช้สัญญาถ่ายโอนวัสดุชีวภาพ (Material Transfer Agreement, MTA) ที่คณะที่ปรึกษาการศึกษาวิจัยด้านการเกษตรนานาชาติ (Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR) ทำข้อตกลงไว้กับ FAO เมื่อปี ค.ศ. 1994 โปรดดู จักรกฤษณ์ ควรพจน์ และคณะ. รายงานผลการวิจัยกฎหมายด้านทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทย. เสนอต่อสถาบันทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพและศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพ, กรกฎาคม 2545, น.39.

ทรัพยากรพันธุกรรมนอกเหนือจากภาคผนวก และได้รับมาหลังสนธิสัญญาฯ มีผลบังคับจะบริหารจัดการตามข้อตกลงร่วมกันกับประเทศที่มอบพันธุกรรมดังกล่าว (ITPGR, Article 15.3) และสนธิสัญญาฯ ไม่มีผลบังคับกับทรัพยากรพันธุกรรมที่เก็บรักษาในองค์กร หรือสถาบันวิจัยของภาคเอกชนแต่ให้ประเทศสมาชิกเรียกร้องให้ภาคเอกชนเข้าร่วมปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของสนธิสัญญาฯ โดยสมัครใจ (ITPGR, Article 11.2).

(๓) สิทธิเกษตรกร

1. แนวคิด "สิทธิเกษตรกร" (Farmers Rights)

อารัมภบทของสนธิสัญญาฯได้กล่าวยอมรับความสำคัญ และบทบาทของเกษตรกรทั้งอดีต ปัจจุบันและอนาคตที่มีต่อการอนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรม (ITPGR, Preamble Para. 7) และยังยอมรับสิทธิเกษตรกรที่จะเก็บ รักษา หรือใช้ประโยชน์จากเมล็ดพันธุ์ หรือส่วนขยายพันธุ์ที่ได้จากการเพาะปลูกของตนเพื่อใช้ในฤดูเพาะปลูกถัดไป รวมทั้งมีสิทธิเข้าร่วมในการบริหารจัดการ หรือได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช (ITPGR, Preamble Para. 8)

2. ลักษณะของ "สิทธิเกษตรกร"

สิทธิเกษตรกร (Farmers Rights) มิได้มีลักษณะอย่างสิทธิในทรัพย์สิน (Property Rights) แต่หมายถึงสิทธิที่เกษตรกรจะเก็บรักษา ใช้สอย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ที่ได้จากการเพาะปลูกของตนเอง สิทธิเหนือเมล็ดพันธุ์ของเกษตรกรเป็นสิทธิที่สำคัญ และเป็นเจตนารมณ์ของสิทธิเกษตรกรในสนธิสัญญาฯ การตีความบทบัญญัติใด ๆ ในสนธิสัญญาฯ จะจำกัดสิทธิของเกษตรกรในการเก็บรักษา ใช้สอย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ หรือส่วนขยายพันธุ์ที่ได้จากการเพาะปลูกของเกษตรกรไม่ได้ (ITPGR, Article 9.3)

อย่างไรก็ตามสิทธิเกษตรกรที่กำหนดในสนธิสัญญาฯ เป็นเพียงหลักการกว้าง ๆ และการบังคับใช้จะขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของรัฐภาคี และรัฐภาคีอาจให้ความคุ้มครองได้ตามที่เห็น สมควร (ITPGR, Article 9.2)

(4) สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

1. แนวคิดในการจัดการทรัพยากรพันธุกรรม

เดิมคณะที่ปรึกษาการศึกษาวิจัยด้านการเกษตรนานาชาติ (CGIAR) จัดการพันธุกรรมภายใต้แนวคิดการแบ่งปันทรัพยากร และความรู้ตามหลักมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind, CHM) [6] โดยหลักการแล้วธนาคารเมล็ดพันธุ์ที่อยู่ภายใต้การดูแลของคณะที่ปรึกษาฯ จะไม่ขอรับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาจากงานวิจัย รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการวิจัย คณะที่ปรึกษาฯ ยังให้ผู้ขอรับพันธุกรรมไปเพื่อใช้ในการวิจัยยอมรับเงื่อนไขที่จะไม่ขอรับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเช่นกัน ยกเว้นเพื่อประโยชน์ในการถ่ายทอดเทคโนโลยี หรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งกรณีนี้สถาบันของผู้วิจัยจะเป็นผู้ขอรับความคุ้มครองด้วยตนเอง [7]

---

[6] CGIAR Doc. MTM/99/20.

[7] Cullet, Philippe. "The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture." www.ielrc.org/Content/BP0302P.pdf (Visited May 2003).

การห้ามขอรับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญามาจากแนวคิดที่ว่า ทรัพยากรพันธุกรรมเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ การขอรับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาโดยเฉพาะสิทธิบัตร ซึ่งเป็นสิทธิผูกขาด (Monopoly Rights) เป็นสิ่งไม่เหมาะที่จะนำมาใช้กับทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญที่ทุกประเทศมีความห่วงใยร่วมกัน (common concern of all country) เพราะทุกประเทศต่างต้องพึ่งพาทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อยู่ในประเทศอื่น ๆ (ITPGR, Preamble, Para.3)

แม้แนวคิดมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ จะตกอยู่ภายใต้หลักอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (Permanent Sovereignty over Natural Resources) [8] แต่ก็ถือว่ารัฐอยู่ในฐานะเป็นผู้ปกป้องคุ้มครอง (Stewardship) และรัฐมีสิทธิใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของตนเอง ประเทศอื่น และมนุษยชาติในรุ่นต่อไปเท่านั้น [9] การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมิใช่การใช้มรดกที่บรรพบุรุษได้สั่งสมกันมา แต่เป็นการใช้ทรัพยากรของลูกหลานในอนาคต

แนวคิดเรื่องอธิปไตยของรัฐยังนำไปสู่หลักการทางกฎหมาย เรื่องการปฏิบัติต่างตอบแทน (Principle of legal reciprocity between States) [10]

2. ห้ามขอรับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในทรัพยากรพันธุกรรม

สนธิสัญญาฯ ห้ามผู้ขอรับพันธุกรรมไปใช้ประโยชน์ขอรับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา หรือสิทธิใด ๆ ที่จะมีผลกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมนั้น ไม่ว่าจะเป็นการขอรับสิทธิในพันธุกรรม หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของพันธุกรรมนั้นก็ตาม (their genetic parts or components) ยกเว้นพันธุกรรมที่มิได้อยู่ในสภาพเดียวกับที่ได้รับมาตามระบบพหุภาคีในสนธิสัญญาฯ (in the form received from the Multilateral System) (ITPGR, Article 12.3 d)

(5) การแบ่งปันผลประโยชน์

1. หลักแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมและเท่าเทียมกัน

ด้วยแนวคิดความห่วงใยร่วมกัน ภายใต้อำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ สนธิสัญญาฯ ให้รัฐภาคีอำนวยความสะดวก (Facilitate) แก่รัฐภาคีอื่นในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม

---

[8] โปรดดู IUPGR. ANNEX III Resolution 3/91 Twenty-Sixth Session of the FAO Conference. Rome, 9-27 November 1991.

[9] Weiss, Edith. Environmental Change and International Law. (United Nation University Press: Tokyo, 1992) p.395.

[10] Anderfelt, Ulf. International Patent-Legislation and Developing Countries. (The Hague, Netherland: Martinus Nijhoft, 1971), p.XI.

พืชที่อยู่ในรัฐตนเพื่อการศึกษาวิจัย ปรับปรุงพันธุ์[11] รัฐภาคีที่ได้ประโยชน์จากการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม ต้องแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่รัฐเจ้าของทรัพยากรอย่างยุติธรรม และเท่าเทียมกัน (Share fairly and equitably) (ITPGR, Article 13)

2. รูปแบบของผลประโยชน์

ผลประโยชน์ที่แบ่งปันตามสนธิสัญญาฯ มิได้จำกัดเฉพาะที่เป็นเงิน หรือประโยชน์อื่นทางธุรกิจเท่านั้น (Sharing of monetary and other benefits of commercialization) (ITPGR, Article 13.2 d) แต่ยังรวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช (Exchange of Information) (ITPGR, Article 13.2 a) การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรม (Access to and transfer of technology) (ITPGR, Article13.2 b) และการช่วยเหลือเพิ่มพูนศักยภาพแก่รัฐเจ้าของทรัพยากรด้วยการฝึกอบรม หรือจัดหาเครื่องใช้อุปกรณ์ในการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Capacity-building) (ITPGR, Article 13.2 c)

3. กลไกการแบ่งปันผลประโยชน์

ผู้ได้ประโยชน์ทางธุรกิจจากทรัพยากรพันธุกรรม ต้องทำสัญญาถ่ายโอนวัสดุชีวภาพ (M aterial Transfer Agreement) ที่มีเงื่อนไขให้ส่งเงินเข้ากองทุน (Trust Account) โดยองค์กรบริหารจัดการ (Governing Body) ตามสนธิสัญญาฯ จะเป็นผู้กำหนดรายละเอียดจำนวน รูปแบบ และวิธีการในการจ่ายเงินเข้ากองทุน (ITPGR, Article 13.2 (d) (ii), 19.3 (f)

สนธิสัญญาฯ มิได้ให้แบ่งปันผลประโยชน์ให้กับเกษตรกรรายใดรายหนึ่ง หรือประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่ให้แบ่งแก่เกษตรกรในทุกประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในทรัพยากรพันธุกรรมนั้นเป็นเบื้องต้น (ITPGR, Article 13.3)

2. ผลกระทบและบทวิเคราะห์

(1) <u>ขอบเขตการบังคับใช้</u>

ด้วยแนวคิดที่แตกต่างกันของประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาทำให้พืชสำคัญทางเศรษฐกิจหลายชนิดไม่ถูกระบุในภาคผนวกท้ายสนธิสัญญาฯ แม้อาจเพิ่มเติมรายชื่อได้ในภายหลัง แต่ก็ต้องได้

---

[11] การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อประโยชน์ด้านธุรกิจเคมีภัณฑ์ ยารักษาโรค หรืออุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่มิใช่อาหารจะไม่อยู่ในขอบเขตของสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชฯ แต่จะอยู่ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ โปรดดู ITPGR, Article 12.3 (a).

รับมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์จากรัฐภาคี (ITPGR, Article 23.3) การแก้ไขจึงอาจยุ่งยาก และอาจเป็นไปไม่ได้ จึงอาจส่งผลกระทบทำให้ประสิทธิภาพของสนธิสัญญาฯ ลดลง

ทรัพยากรพันธุกรรมที่อยู่นอกภาคผนวก 1 ท้ายสนธิสัญญาฯ รัฐภาคีอาจเจรจากันภายใต้กรอบอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งมีหลักการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพในระหว่างคู่กรณีอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมกัน (CBD, Article 1, 15) อย่างไรก็ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์บางประการของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ต่างจากที่กำหนดในสนธิสัญญาฯ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ปัจจุบันประเทศไทยมี พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ซึ่งแบ่งการคุ้มครองพืชออกเป็น 4 ประเภท คือ พันธุ์พืชใหม่ พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า

พันธุ์พืชใหม่ต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ มีความสม่ำเสมอของลักษณะประจำพันธุ์ มีความคงตัวของลักษณะประจำพันธุ์ และมีลักษณะประจำพันธุ์ที่แตกต่างจากพันธุ์อื่นอย่างเด่นชัด (พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 11) และเป็นชนิดพืชที่รัฐมนตรีประกาศเป็นพันธุ์พืชที่จะได้รับความคุ้มครอง ปัจจุบันข้าว มะม่วง อ้อย และกล้วยไม้สกุลหวายเป็นพืชที่ได้รับความคุ้มครองเป็นพันธุ์พืชใหม่ [12] และมีพืชอีก 12 ชนิดที่อยู่ระหว่างดำเนินการประกาศให้ได้รับความคุ้มครองเป็นพันธุ์พืชใหม่ [13] การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่เป็นหลักการเดียวกับการคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ส่วนพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่านั้น พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืชฯ ใช้คุณสมบัติของพืชเป็นเกณฑ์ (พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 3) มิได้ใช้วิธีการประกาศดังเช่นกรณีพันธุ์พืชใหม่ (พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 14) ขอบเขตการกำกับดูแลการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในพันธุกรรมพืชกลุ่มนี้จึงกว้างกว่าที่กำหนดในสนธิสัญญาฯ ซึ่งจำกัดเฉพาะพันธุกรรมพืชเพื่ออาหาร และการเกษตร และเฉพาะที่ระบุในภาคผนวก 1 เท่านั้น

สนธิสัญญาฯ มิได้กำหนดให้การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมอยู่บนหลักการ "การให้ความเห็นชอบล่วงหน้า" (Prior Informed Consent) ดังหลักการที่ใช้อยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ แต่สนธิสัญญาฯ ได้ให้การเข้าถึงขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละรัฐภาคี (ITPGR, Article10.1) ประเทศไทยจึงมีสิทธิกำหนดให้การให้ความเห็นชอบล่วงหน้าเป็นเงื่อนไขการเข้าถึงก็ได้ กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชกำหนดให้การเข้าถึงพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นต้องทำข้อตกลงกับผู้ทรง

---

[12] ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิดพืชเป็นพันธุ์พืชใหม่ที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2545.

[13] ได้แก่ มะเขือเทศ พริก แตงกวา มะระ แตงโม ผักบุ้งจีน ผักคะน้า ผักกวางตุ้ง ถั่วฝักยาว ข้าวโพด ถั่วเหลือง และถั่วเขียว (มติชน 17 พฤษภาคม 2546).

สิทธิในพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นนั้น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชอีกชั้นหนึ่งด้วย (พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 48 วรรคสอง) ส่วนกรณีพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่าก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนเช่นกัน (พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 52)

(2) **ทรัพย์สินทางปัญญา**

แม้สนธิสัญญาฯ ห้ามขอรับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (ITPGR, Article 12.3 d) แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาตีความว่า สนธิสัญญาฯ ห้ามขอรับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเฉพาะพันธุกรรมที่ยังอยู่ในรูปแบบเดียวกับที่ได้รับมา แต่ถ้ามีการสังเคราะห์หรือสกัดจนเป็นสารบริสุทธิ์ ถือว่าไม่อยู่ในสภาพเดียวกับที่ได้รับมาแล้ว และเป็นการประดิษฐ์ (Invention) จึงขอรับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเหนือพันธุกรรมใหม่ได้ และภายใต้กรอบกฎหมายสิทธิบัตรในสหรัฐอเมริกา และยุโรปในปัจจุบันสารพันธุกรรมที่แยกหรือสกัดเป็นสารบริสุทธิ์ขอรับสิทธิบัตรได้ ถ้อยคำที่ก่อ ให้เกิดปัญหานี้เป็นผลจากการประนีประนอมของประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีแนวคิดที่แตกต่างกัน แต่จากถ้อยคำแสดงให้เห็นว่า "พันธุกรรมพืชที่เปลี่ยนแปลงไปจากสภาพที่ได้รับมา" เป็นสิ่งที่ขอรับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาได้

ประเทศกำลังพัฒนาคัดค้านการให้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาแก่พันธุกรรมพืช เนื่องจากเห็นว่าการเพาะปลูกมิได้เป็นเพียงอาหารเพื่อการยังชีพเท่านั้น แต่เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมเกษตรกรแลกเปลี่ยนเมล็ดพันธุ์โดยเสรีบนพื้นฐานแห่งความร่วมมือและพึ่งพาซึ่งกันและกัน และมีนัยมากกว่าการแลกเปลี่ยนตามปกติ เพราะเป็นทั้งการแลกเปลี่ยนความคิด ความรู้ วัฒนธรรมและมรดกเป็นการสั่งสมวิถีและความรู้ในการจัดการเมล็ดพันธุ์ [14] เมล็ดพันธุ์จึงเป็นวิถีแห่งการดำรงชีวิตและเป็นเครื่องมือในการผลิต [15]

แนวคิดข้างต้นตรงข้ามกับแนวคิดของประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่ให้ความสำคัญกับระบบทรัพย์สินของเอกชน ถือว่าความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช ที่เกษตรกรสั่งสมถ่ายทอดติดต่อกันมาหลายชั่วอายุคนเป็นความรู้สาธารณะ (Public Domain) ไม่มีใครเป็นเจ้าของ แต่พันธุกรรมพืช หรือเมล็ดพันธุ์พืชที่ผ่านกระบวนการทางเทคโนโลยีสมัยใหม่เป็นทรัพย์สินของเอกชน และต้องได้รับความ

---

[14] วันทนา ศิวะ, ปล้นผลิตผล ปฏิบัติการจี้ยึดเสบียงอาหารโลก, ไพโรจน์ ภูมิประดิษฐ์ แปล, (กรุงเทพ: บริษัท เฟื่องฟ้า พริ้นติ้ง จำกัด, 2544), น. 4.

[15] Vandana Shiva, Tomorrow's Biodiversity, (New York : Thames & Hudson Inc., 2001), p.19.

คุ้มครอง แนวคิดเดิมที่เคยถือว่าผลิตผลจากธรรมชาติเป็นสิ่งที่ขอรับสิทธิบัตรไม่ได้ถูกแทนที่ด้วยแรงผลักดันทางผลประโยชน์ทางธุรกิจของภาคอุตสาหกรรมการเกษตร หรือธุรกิจเมล็ดพันธุ์ ความรู้ซึ่งเดิมเป็นสมบัติสาธารณะกลับถูกหวงกันเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล [16]

ปัญหานี้จะยังคงเป็นปัญหาต่อไปเนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาเสนอให้พิจารณาผลกระทบทั้งในมิติด้านสังคม วัฒนธรรม และศีลธรรมที่เกิดจากสิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิตด้วย มิใช่พิจารณาเฉพาะด้านเศรษฐกิจ การลงทุน หรือความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เท่านั้น [17] ปัจจุบันประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศก็ตระหนักถึงผลกระทบของการคุ้มครองสิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิต [18] การหาข้อยุติในสนธิสัญญาฯ จะตกเป็นหน้าที่ขององค์กรบริหารจัดการ (Governing Body) ที่จะจัดตั้งขึ้นต่อไป และถ้ายังหาข้อยุติไม่ได้ประเทศสมาชิกอาจเสนอข้อพิพาทนี้ต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เป็นผู้พิจารณา [19] ปัญหาอาจเกิดขึ้นหากมีการตีความมาตรา 12.3 d ต่างไปจากข้อยุติของการเจรจาในองค์กรการค้าโลก

(3) สิทธิเกษตรกร

สนธิสัญญาฯ ยอมรับบทบาทและความสำคัญของเกษตรกร (ITPGR, Preamble, Para 7 และ Article 9.1) แต่การรับรองสิทธิเกษตรกรดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับความจำเป็น และความสำคัญที่รัฐบาลของแต่ละรัฐตระหนักถึง และขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ อีกทั้งรัฐภาคีอาจใช้มาตรก ารทางกฎหมายได้ตามที่เห็นสมควร (as appropriate, and subject to its national legislation) (ITPGR, Article 9.2) จึงทำให้สิทธิดังกล่าวขาดกลไกบังคับตามกฎหมายระหว่างประเทศ ขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เกิดความยุ่งยาก และขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้สิทธิ

---

[16] Kojo Yelpaala "Owning the Secret of Life: Biotechnology and Property Rights Revisited," 32 MeGeorge Law Review, 111 (Fall 2000): 119-120.

[17] ประเทศกำลังพัฒนามีแนวคิดไม่ให้สิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิตโดยเฉพาะพืช เนื่องจากเห็นว่าจะก่อให้ เกิดผลกระทบ ต่อวิถีชีวิต วัฒนธรรม และความเป็นอยู่ของเกษตรกร ดังกรณีสิทธิบัตรในต้นสะเดา (Neem) ซึ่งกระทบต่อวิถีชีวิตของเกษตรกร และคนยากจนในประเทศอินเดียที่ใช้เมล็ดต้นสะเดามานานนับพันปี โปรดดู Chakravarthi Raghavan, "Neem Patent Revoked By European Patent Office," http://www.twnside.org.sg/title/revoked.htm, (Visited April 2002) กรณีสิทธิบัตร Bolivian Apelawa quinoa ซึ่งกระทบต่อการส่งออกพืชชนิดนี้ของประเทศโบลิเวีย โปรดดู Victoria Tauli-Corpuz, "Biotechnology and Indigenous Peoples", in Redesigning Life?, Brian Tokar ed. (London: Zed Books, 2001), p. 259-260. หรือกรณีนักวิจัยสหรัฐอเมริกาพยายามจดสิทธิบัตรในพันธุ์ข้าวหอมมะลิของไทย ซึ่งหากทำได้จะกระทบต่อการส่งออกข้าวหอมมะลิของประเทศไทยอย่างรุนแรง โปรดดู วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ และนิรมล ยุวนบุณย์. หอมกลิ่นข้าวหอมมะลิ. (กรุงเทพ: องค์กรความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาไทย มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน, 2545) น.78-79.

[18] Canada Biotechnology Advisory Committee เสนอความเห็นว่า "ไม่เหมาะสมที่จะใช้สิ่งประดิษฐ์ หรือเทคโนโลยีที่มีผลกระทบต่อสุขภาวะของมนุษย์ หรือสัตว์ หรือกระทบต่อสิ่งแวดล้อม" โปรดดู Canada Biotechnology Advisory Committee, "Higher Life Forms and the Patent Act" http://cbac-cccb.ca (Visited July,2003)

[19] ITPGR, Article 22 และ Preamble, Para 10 กล่าวว่าสิทธิและหน้าที่ตาม ITPGR ไม่ลบล้างหรือกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของรัฐภาคีที่มีอยู่แล้วตามข้อตกลงระหว่างประเทศอื่น มีผู้เห็นว่า การชี้ขาดในประเด็นสิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิตต้องทำภายใต้กรอบของ TRIPS โปรดดู Dawkins, Kristin. "New International Treaty calls for Public Access to Seeds; Challenge Patent Rights and WTO TRIPS Agreement." www.cropchoice.com (Visited July, 2003)

ในทางตรงข้าม กรณีการใช้ประโยชน์จากพันธุกรรมพืชที่มีสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาและการถ่ายทอดเทคโนโลยีภายใต้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ สนธิสัญญาฯ กลับกำหนดอย่างชัดเจนว่าจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้งกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องเพื่อให้พันธุกรรมหรือเทคโนโลยีดังกล่าวได้รับความคุ้มครองในทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเพียงพอ และมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องเป็นไปตามที่คู่กรณีตกลงกัน (ITPGR, Article 12.3 (f) และ 13.2 b (iii))

เนื้อหาของ **"สิทธิเกษตร"** ในสนธิสัญญาฯ จึงถูกวิจารณ์ว่าเป็นเพียงคำกล่าวอย่างเลื่อนลอย ไม่มีมาตรการ หรือกลไกที่จะให้เกิดการบังคับได้อย่างแท้จริง และประเทศกำลังพัฒนามีโอกาสที่จะถูกแรงบีบคั้นของประเทศที่พัฒนาแล้วให้ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศที่พัฒนาแล้วโดยอาศัยพันธกรณีในองค์กรการค้าโลก หรือผ่านการเจรจาในระดับทวิภาคี

สิทธิเกษตรกรมีแนวโน้มเป็นที่ยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น [20] แต่ก็ควรต้องปรับปรุงหลักการในสนธิสัญญาฯ ให้ชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตามแม้จะปรากฏข้อบกพร่องบ้างก็ถือได้ว่าสนธิสัญญาฯ เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีประโยชน์มากฉบับหนึ่ง ได้เปิดโอกาสให้นำประเด็นสิทธิเกษตรกร ทรัพย์สินทางปัญญา การแบ่งปันผลประโยชน์ขึ้นเจรจาในเวทีเจรจาระดับระหว่างประเทศได้ ซึ่งเป็นโอกาสให้ประเทศไทยใช้เป็นช่องทางในการรักษาผลประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรมพืชของไทยได้ดียิ่งขึ้น

แม้เกษตรกรจะมีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย แต่ก็ไม่ปรากฏกฎหมายที่กล่าวยอมรับบทบาทที่สำคัญของเกษตรกร หรือบัญญัติรองรับสิทธินี้อย่างชัดเจน เคยปรากฏความพยายามที่จะบัญญัติรับรองสิทธิเกษตรกรใน พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืชฯ แต่ที่สุดก็ถูกตัดออกโดยเห็นว่าเนื้อหาของสิทธิเกษตรกรในการใช้เมล็ดพันธุ์ที่ได้จากการเพาะปลูกของตน เป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับโดยหลักกฎหมายทั่วไปอยู่แล้วในฐานที่เป็นดอกผลธรรมดา [21]

---

[20] Canada Biotechnology Advisory Committee เสนอความเห็นว่า "ควรเพิ่มเติมสิทธิของเกษตรกรในกฎหมายสิทธิบัตรของแคนาดา โดยอนุญาตให้เกษตรกรมีสิทธิใช้เมล็ดพันธุ์จากการเพาะปลูกของตนเองได้ ทั้งนี้ต้องไม่เป็นการใช้ในเชิงพาณิชย์และไม่กระทบต่อสิทธิในเชิงพาณิชย์ของผู้ทรงสิทธิบัตร" โปรดดู Canada Biotechnology Advisory Committee, supra note 18.

[21] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 143 บัญญัติว่า "...ดอกผลธรรมดา หมายความว่า สิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของทรัพย์ที่ได้มาจากตัวทรัพย์ โดยการมีหรือใช้ทรัพย์นั้นตามปกตินิยม และสามารถถือเอาได้เมื่อขาดจากทรัพย์นั้น" ตามมาตรานี้เมล็ดพืชจึงเป็นดอกผลธรรมดาของพืช และตกเป็นทรัพย์สินของเกษตรกรที่เพาะปลูกพืชนั้น

อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืชฯ ได้ให้สิทธิแก่เกษตรกรใช้ส่วนขยายพันธุ์ที่ตนเป็นผู้ผลิตเองในการเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์ได้ [22] สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิเกษตรกรประการหนึ่งที่ใช้ถ่วงดุลสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช และยังสอดคล้องกับหลักการสิทธิเกษตรกรในสนธิสัญญาฯ

(4) <u>การแบ่งปันผลประโยชน์</u>

การแบ่งปันผลประโยชน์แก่เกษตรกรเป็นมาตรการสำคัญ ที่แสดงออกถึงการยอมรับสิทธิเกษตรกรเหนือทรัพยากรพันธุกรรม

การอนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมพืชด้วยวิธีดั้งเดิมของเกษตรกรนั้นไม่อาจจัดเข้าในรูปแบบการประดิษฐ์ในระบบสิทธิบัตร หรือการคิดค้นของนักปรับปรุงพันธุ์พืชได้ การคิดค้น หรือพัฒนาพันธุ์พืชใหม่ของเกษตรกรเป็นการกระทำผ่านความรู้ที่ค่อย ๆ สั่งสมกันมาเป็นเวลานาน จึงเป็นการประดิษฐ์อย่างไม่เป็นทางการ (Informal invention) เกษตรกรแต่ละรายไม่อาจกล่าวอ้างหรือแยกส่วนการประดิษฐ์ของตนได้อย่างชัดเจนจึงไม่อาจตอบแทนแก่เกษตรกรแต่ละรายได้ สิทธิเกษตรกรจึงเป็นสิทธิร่วมกันของเกษตรกร (Collective Rights) การแบ่งปันผลประโยชน์จึงเป็นการแบ่งปันให้แก่กลุ่ม หรือชุมชนเกษตรกร

ใน พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืชฯ ให้ผู้ใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ต้องทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ชุมชน ซึ่งขึ้นทะเบียนพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นนั้น (พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 48) และให้จัดสรรแก่ผู้อนุรักษ์ หรือพัฒนาพันธุ์พืชนั้นร้อยละยี่สิบ เป็นรายได้ร่วมกันของชุมชนร้อยละหกสิบ และเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มเกษตร หรือสหกรณ์ที่เป็นผู้ทำนิติกรรมอีกร้อยละยี่สิบ และการแบ่งปันผลประโยชน์ในระหว่างผู้ซึ่งอนุรักษ์ หรือพัฒนาพันธุ์พืชให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชกำหนด (พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 49) ในกรณีนี้กฎหมายมิได้กำหนดว่าผลประโยชน์ตามข้อตกลงต้องเป็นเงินเท่านั้น

ส่วนพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่า กฎหมายกำหนดให้นำเงินรายได้เข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช (พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 52) และให้จัดสรรเงินกองทุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นแหล่งที่นำพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปมาใช้ประโยชน์ (พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 59)

---

[22] ยกเว้นพันธุ์พืชที่ควรส่งเสริมการปรับปรุง รัฐมนตรีอาจกำหนดให้เกษตรกรเพาะปลูก หรือขยายพันธุ์ไม่เกินสามเท่าของปริมาณที่ได้มาก็ได้ โปรดดู พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มาตรา 33 (4) ซึ่งมาตรานี้เป็นบทจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์จากดอกผลของพืชของเกษตรกรเป็นข้อยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไป จึงควรตีความการจำกัดสิทธิของเกษตรกรตามมาตรานี้โดยเคร่งครัด.

กลไกการแบ่งปันผลประโยชน์ ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 จึงต่างจากกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์ในสนธิสัญญาฯ หากในอนาคตประเทศไทยให้สัตยาบันสนธิสัญญาฯ อาจต้องแก้ไขกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์จากพันธุกรรมพืชเฉพาะที่อยู่ในภาคผนวก 1 ท้ายสนธิสัญญาฯ เพื่อให้สอดคล้องกับกลไกในสนธิสัญญาฯ

3. สรุป

สนธิสัญญาฯ นี้ยังคงแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของแนวคิดมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind) ที่เห็นว่าควรปล่อยให้ทรัพยากรชีวภาพมีการแลกเปลี่ยนกันโดยเสรี และไม่อนุญาตให้ขอรับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาจากทรัพยากรพันธุกรรม หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของพันธุกรรมที่รับไปจากระบบพหุภาคีของสนธิสัญญาฯ แต่ก็ยังต้องประนีประนอมกับกระแสการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา โดยเปิดช่องให้คุ้มครองได้หากมีการเปลี่ยนแปลงพันธุกรรมให้ต่างไปจากสภาพที่ได้รับมา

ในขณะที่เปิดช่องให้รับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาได้ สนธิสัญญาฯ ก็ได้รับรองสิทธิของเกษตรกรโดยกำหนดให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ แต่ถ้อยคำที่ใช้ยังไม่มีความแน่นอนชัดเจนเพียงพอ โดยมักจะให้ขึ้นอยู่กับรัฐภาคีที่จะพิจารณาดำเนินการได้ตามความเหมาะสม หรือตามที่เห็นสมควร หรือขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของรัฐภาคี การบังคับใช้สิทธิเกษตรกรจึงอาจจะขาดประสิทธิภาพ แต่ก็เป็นเพราะการปฏิบัติตามหลักการของสนธิสัญญาฯ ต้องการความร่วมมือจากทุกประเทศ สนธิสัญญาฯ จึงมิได้ใช้ถ้อยคำที่แสดงออกถึงนัยบังคับ

สนธิสัญญาฯ ฉบับนี้เป็นความพยายามวางหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรพันธุกรรมในระบบพหุภาคี ทั้งนี้มาจากความเชื่อว่าแต่ละประเทศต้องพึ่งพาทรัพยากรพันธุกรรมของประเทศอื่น และการปล่อยให้ต้องเจรจาแลกเปลี่ยนพันธุกรรมกันในระบบทวิภาคีจะสร้างภาระและความยุ่งยากแก่แต่ละประเทศมากเกินสมควร แต่ประเด็นความขัดแย้งระหว่างสิทธิเกษตรกร และสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญายังคงเป็นประเด็นที่ไม่อาจหาข้อยุติได้

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (International Convention on Protection of New Varieties of Plant)

1. หลักการและความเป็นมา

(1) ความเป็นมา

การปรับปรุงพันธุ์พืชนั้น มีความยุ่งยากที่จะขอรับความคุ้มครองตามกฎหมายสิทธิบัตร [23] เนื่องจากเงื่อนไขความใหม่ (Novelty) ขั้นการประดิษฐ์สูงขึ้น (Inventive step) ความสามารถในการประยุกต์ใช้ทางอุตสาหกรรม (Capable of industrial application) และการเปิดเผยข้อมูล (Specification) โดยละเอียดและชัดเจน มีความเข้มงวดเกินไปสำหรับการประดิษฐ์ที่เกี่ยวกับพันธุ์พืช [24] แต่ด้วยเล็งเห็นถึงความสำคัญของการปรับปรุงพันธุ์พืชที่มีต่อภาคธุรกิจการเกษตร และอุตสาหกรรมอาหาร ประเทศที่พัฒนาแล้วจึงแสวงหาแนวทางคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช อันเป็นที่มาของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ในปี ค.ศ. 1961 (International Convention on Protection of New Varieties of Plant, UPOV) ซึ่งคุ้มครองนักปรับปรุงพันธุ์พืชด้วยระบบทรัพย์สินทางปัญญาที่เรียกว่า "สิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช" (Plant Breeder Rights, PBRs)

แม้อนุสัญญาฯ จะมิได้นำระบบสิทธิบัตรมาใช้คุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช แต่สิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชก็คล้ายกับสิทธิบัตร กล่าวคือ ให้สิทธิเด็ดขาด (Exclusive rights) แก่นักปรับปรุงพันธุ์พืชในการแสวงหาประโยชน์ทางธุรกิจเพื่อจูงใจให้เกิดการคิดค้นปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ ๆ การคุ้มครองจะมีระยะเวลาจำกัด เมื่อสิ้นอายุคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่จะตกเป็นสาธารณะสมบัติ (Public Domain)

อนุสัญญาฯ เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดคุ้มครองผลประโยชน์ของนักปรับปรุงพันธุ์พืช ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของธุรกิจการเกษตรในประเทศดังกล่าวเป็นหลัก [25] มิได้เน้นคุ้มครองผู้ใช้พันธุ์พืชในประเทศกำลังพัฒนา [26] ทั้งที่พันธุ์พืชที่เกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนานำมาใช้ในการเพาะปลูกนั้น แม้จะเป็นสายพันธุ์ที่ไม่มีความสม่ำเสมอ แต่ก็เป็นสายพันธุ์ที่เหมาะสม และปรับตัวเองให้เข้ากับระบบนิเวศวิทยาได้ง่ายกว่า [27]

อนุสัญญาฯ ถูกแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1972, 1978 และล่าสุดในปี ค.ศ. 1991 การแก้ไขแต่ละ

---

[23] Nilles, Andrew F. "Plant Patent Law: The Federal Circuit Sows the Seed to Allow Agriculture to Grow", 35 Land and Water Law Review 355 (2000): 358.

[24] จักรกฤษณ์ ควรพจน์. กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยลิขสิทธิ์ สิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้า. พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด พี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์, 2544) หน้า 171.

[25] ibid.

[26] Someshwar Singh, "Patent on Life Forms should be Re-examined, Say India." www.twnside. org.sg/title/lifeform-cn.htm. (Visited December 2002).

[27] Commission on Intellectual Property Rights, Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy. Report of the Commission on Intellectual Property Rights, London September 2002, p. 61.

ครั้งได้เพิ่มระดับการคุ้มครองแก่นักปรับปรุงพันธุ์พืชให้มากขึ้น และขณะเดียวกันก็ลดระดับการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรลง การแก้ไขครั้งล่าสุดสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชได้รับความคุ้มครองในระดับที่ใกล้เคียงกับสิทธิบัตร [28]

ล่าสุดมีประเทศเป็นสมาชิกอนุสัญญาฯ ทั้งสิ้น 52 ประเทศ แยกเป็นอนุสัญญาฯ ฉบับปี ค.ศ. 1961 จำนวน 2 ประเทศ อนุสัญญาฯ ฉบับปี ค.ศ. 1978 จำนวน 27 ประเทศ และอนุสัญญาฯ ฉบับปี ค.ศ. 1991 จำนวน 23 ประเทศ [29] อนุสัญญาฯ ฉบับปี ค.ศ. 1991 มีผลใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ 24 เมษายน ค.ศ.1998 [30] และปัจจุบันประเทศที่จะเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ต้องสมัครเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ฉบับปี ค.ศ. 1991 เท่านั้น

(๒) ขอบเขต

อนุสัญญาฯ ฉบับปี ค.ศ. 1978 กำหนดให้เฉพาะพันธุ์พืชที่ประกาศรายชื่อเท่านั้นจึงจะเป็นพันธุ์พืชที่ได้รับความคุ้มครอง และต้องเป็นพันธุ์พืชใหม่ (New) มีลักษณะประจำพันธุ์ที่ต่างจากพันธุ์พืชอื่น (Distinctiveness) มีความสม่ำเสมอ (Uniformity) และความคงตัว (Stability) ของลักษณะประจำพันธุ์ แต่ไม่ต้องมีขั้นการประดิษฐ์สูงขึ้น และการประยุกต์ใช้ในทางอุตสาหกรรมดังกรณีสิทธิบัตร

คำว่า "ใหม่" (New) ตามอนุสัญญาฯ มีความหมายกว้างกว่ากรณีสิทธิบัตร โดยหมายถึงพันธุ์พืชที่ไม่เคยถูกนำออกแสวงหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์มาก่อน แม้เป็นพันธุ์พืชที่ปรากฏอยู่ก่อนแล้วแต่ไม่เคยถูกนำออกแสวงหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ก็ยังคงได้รับความคุ้มครองในฐานะเป็นพันธุ์พืชใหม่ได้ [31] การค้นพบพันธุ์พืชใหม่จึงมีสิทธิได้รับการคุ้มครองด้วย [32] แต่นักปรับปรุงพันธุ์พืชมีสิทธิเด็ดขาด (Exclusive Rights) ในส่วนของพืช เฉพาะที่เป็นการจำหน่ายเพื่อนำไปใช้ในการขยายพันธุ์พืชเท่านั้น ไม่มีสิทธิควบคุมการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตรที่ได้จากพันธุ์พืชที่ได้รับความคุ้มครอง [33]

การสร้างระบบสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืชตามอนุสัญญาฯ ไม่ได้ทำให้ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการให้สิทธิบัตรในผลิตภัณฑ์ทางชีวภาพลดน้อยลง เพราะในช่วงเวลานั้นประเทศเยอรมัน และอีกหลาย

---

[28] Cullet, Philippe. "The International Union for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV)." www.ielrc.org/Content/BP03031P.pdf (Visited May 2003).

[29] ข้อมูล ณ เมษายน ค.ศ.2003. www.upov.int (Visited July 2003).

[30] UPOV. What it is, What it does. UPOV Publication No. 437(E), www.upov.int (Visited July 2003).

[31] Commission on Intellectual Property Rights เห็นว่าระบบสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืชจะคุ้มครองแม้พันธุ์พืชนั้นจะมีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย ระบบนี้จึงขึ้นอยู่กับแรงผลักดันทางธุรกิจที่ต้องการสร้างความแตกต่างของผลิตภัณฑ์เพื่อรายได้ทางธุรกิจมากกว่าจะมุ่งเน้นที่ความก้าวหน้า หรือประสิทธิภาพของสายพันธุ์พืชที่ดี โปรดดู Commission on Intellectual Property Rights. supra notes 26, p.61.

[32] Bosselmann, Klaus. "Plants and Politics: The International Legal Regime Concerning Biotechnology and Biodiversity." 7 Colorado Journal of International Environmental Law and Policy. 111 (Winter 1996): 124.

[33] จักรกฤษณ์ ควรพจน์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24, น.180.

ประเทศในทวีปยุโรปให้สิทธิบัตรแก่พันธุ์พืชอยู่แล้ว แต่เมื่อมีอนุสัญญาสตราส์บรูกส์ ค.ศ.1963 (Convention on the Unification of Certain Points of Substantive Law on Patents for Inventions- Strasbourg Convention) ได้กำหนดห้ามคุ้มครองสิทธิบัตรพันธุ์พืช หรือพันธุ์สัตว์ ทำให้ประเทศในยุโรปเปลี่ยนมาใช้ระบบสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืชแทนการใช้ระบบสิทธิบัตร [34]

แม้จะมีระบบคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ แต่ภาคเอกชนเจ้าของเทคโนโลยีในการปรับปรุงพันธุ์ก็ไม่ค่อยพอใจกับความคุ้มครองที่มีอยู่ เนื่องจากเห็นว่าเป็นการคุ้มครองแต่เฉพาะพันธุ์พืช ไม่รวมถึงกรรมวิธีในการปรับปรุงพันธุ์ และเห็นว่าการคุ้มครองด้วยระบบสิทธิบัตรจะเป็นประโยชน์มากกว่า เพราะขอบเขตของสิทธิมีมากกว่า และไม่ได้รับรองสิทธิของเกษตรกรดังที่ปรากฏในระบบสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช

การแก้ไขอนุสัญญาฯ ในปี ค.ศ. 1991 ได้ขยายการคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชให้มากยิ่งขึ้น หลักการสำคัญที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่

1. ขยายการคุ้มครองไปยังพืชทุกชนิด โดยไม่ต้องประกาศเป็นพันธุ์พืชคุ้มครองก่อน (UPOV, 1991 Article 3.1 (i))

2. จะคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชด้วยระบบสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืช หรือสิทธิบัตรก็ได้ (UPOV, 1991 Article 2.1)

3. ให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชอื่นที่ปรับปรุงขึ้นจากพันธุ์พืชคุ้มครอง (essentially derived variety) (UPOV, 1991 Article 14.5)

4. ให้สิทธิแต่ผู้เดียวในการผลิต ขยายพันธุ์ จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้เพื่อการดังกล่าวข้างต้นซึ่งส่วนขยายพันธุ์ของพืช (UPOV, 1991 Article 14.1 a) รวมทั้งผลิตผลของพืชที่ได้จากการใช้พันธุ์พืชที่ได้รับการคุ้มครองโดยไม่ได้รับอนุญาต (UPOV, 1991 Article 14.2) และสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากผลิตผลของพืชดังกล่าว (UPOV, 1991 Article 14.3)

5. ขยายอายุการคุ้มครองให้ยาวขึ้น (UPOV, 1991 Article 19)

6. ห้ามจำกัดสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช ยกเว้นกรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะ (UPOV, 1991 Article 17.1)

ในทางตรงข้าม สิทธิเกษตรกรในการใช้เมล็ดพันธุ์ที่ได้จากการเพาะปลูกของตนถูกจำกัด (Farmers privilege) รัฐภาคีอาจไม่รับรองสิทธิเกษตรกรก็ได้ แต่ถ้าให้การคุ้มครองต้องจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมแก่นักปรับปรุงพันธุ์พืช (UPOV, 1991 Article 15.2, 17.2)

---

[34] Bosselmann, Klaus. supra note 32, p.124.

2. ผลกระทบ และบทวิเคราะห์

(1) ผลกระทบต่อแนวคิดประเทศกำลังพัฒนา

ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศไม่เห็นด้วยกับหลักการของอนุสัญญาฯ เนื่องจากเห็นว่าอนุสัญญาฯ มุ่งคุ้มครองนักปรับปรุงพันธุ์พืชเป็นหลัก มิได้มีบทบัญญัติที่คุ้มครองเกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนาอย่างเพียงพอ ประเทศที่เป็นสมาชิกอนุสัญญาฯ ส่วนใหญ่จะทำการเกษตรในเชิงพาณิชย์และธุรกิจเมล็ดพันธุ์จะอยู่ภายใต้การควบคุมของบริษัทขนาดใหญ่ อนุสัญญาฯ ยังไม่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) ไม่ยอมรับในสิทธิเกษตรกร หรือสิทธิในการวิจัยเพื่อปรับปรุงพันธุ์พืช โดยยอมให้ทำได้ในฐานเป็นเพียงข้อยกเว้นเท่านั้น อนุสัญญาฯ ยังไม่ยอมรับการปรับปรุงพันธุ์ตามวิธีการดั้งเดิมของเกษตรกรว่า มีสถานะอย่างเดียวกันกับการปรับปรุงพันธุ์ของนักปรับปรุงพันธุ์พืช และอนุสัญญาฯ ไม่มีระบบแบ่งปันผลประโยชน์แก่เกษตรกรจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช ตามระบบของอนุสัญญาฯ นักปรับปรุงพันธุ์พืชเท่านั้นที่จะได้รับความคุ้มครองในทรัพย์สินทางปัญญา

ประเทศที่พัฒนาแล้วพยายามผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ ยอมรับอนุสัญญาฯ เป็นแม่แบบของกฎหมายเฉพาะ (sui generis) ในการคุ้มครองพันธุ์พืชตามความตกลงทริปส์ (TRIPS) [35] โดยถือว่า อนุสัญญาฯ เป็นกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองพันธุ์พืช (an effective sui generis system) [36] และประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศเสนอให้ยกเลิกระบบกฎหมายเฉพาะ และให้เปลี่ยนมาใช้ใช้อนุสัญญาฯ เป็นระบบคุ้มครองพันธุ์พืช ในการประชุมแก้ไขความตกลงทริปส์ มาตรา 27.3 (b) [37]

แต่ข้อเสนอดังกล่าวถูกโต้แย้งว่า ความตกลงทริปส์ให้รัฐภาคีมีสิทธิเลือกที่จะคุ้มครองด้วยระบบสิทธิบัตร หรือระบบกฎหมายพิเศษ ดังนั้นระบบกฎหมายพิเศษจึงต้องต่างจากระบบสิทธิบัตรแต่เมื่อการคุ้มครองตามอนุสัญญาฯ มีลักษณะทำนองเดียวกับสิทธิบัตร จึงไม่น่าจะเป็นทางเลือกตามความ

---

[35] ความตกลงทริปส์ มาตรา 27.3 (b) กำหนดให้ต้องให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชภายใต้กฎหมายสิทธิบัตร หรือกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิภาพ (an effective sui generis system)
Commission on Intellectual Property Rights เห็นว่าแม้จะใช้อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ในฐานะเป็นกฎหมายเฉพาะ (sui generis) ได้ก็ตามแต่ก็มีข้อเสียเนื่องจากอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ อยู่ภายใต้แนวคิดของธุรกิจการเกษตรของประเทศที่พัฒนา โปรดดู Commission on Intellectual Property Rights. supra note 27, p.61.

[36] "Position of the International Union for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV) Concerning Decision VI/5 of the Conference of the Parties to the Convention of Biological Diversity (CBD)" April 11, 2003. www.upov.int (Visited July 2003).

[37] Downes, David R. Integrating Implementation of the Convention on Biological Diversity and the Rules of the World Trade Organization. (IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 1999), p.33.

มุ่งหมายของความตกลงทริปส์ [38] อีกทั้งความตกลงทริปส์ก็มิได้อ้างอิงถึงอนุสัญญาฯ เลย และไม่มีข้อตกลงระหว่างประเทศใด หรือแม้กระทั่งในความตกลงทริปส์ที่ห้ามรัฐภาคีพัฒนาระบบทรัพย์สินทางปัญญาที่ต่างไปจากระบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน [39] รัฐภาคีจึงมีสิทธิสร้างระบบกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิภาพได้เอง และจะรับรองสิทธิเกษตรกรไว้ในกฎหมายหรือจะไม่ให้สิทธิเด็ดขาด (Exclusive Rights) แก่นักปรับปรุงพันธุ์พืชก็ได้ [40]

"ระบบกฎหมายพิเศษที่มีประสิทธิภาพ" น่าจะหมายถึงระบบกฎหมายที่รัฐภาคีสามารถกำหนดรายละเอียด และสาระสำคัญให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ประเทศ และเกณฑ์พิจารณาว่าเป็นกฎหมายที่มีประสิทธิภาพหรือไม่ ต้องใช้เกณฑ์ของแต่ละประเทศ ไม่ควรใช้เกณฑ์ที่กำหนดโดยข้อตกลงระหว่างประเทศ [41]

ประเทศกำลังพัฒนายังเห็นว่า การคุ้มครองด้วยระบบสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชจะกระทบต่อสิทธิเกษตรกรในการจัดการเมล็ดพันธุ์หลายประการ กล่าวคือ

1. อนุสัญญาฯ เน้นคุ้มครองพันธุ์พืชที่พัฒนาด้วยเทคนิควิทยาศาสตร์สมัยใหม่ แต่ไม่คุ้มครองการพัฒนาพันธุ์ด้วยเทคนิคดั้งเดิมของเกษตรกร

2. อนุสัญญาฯ เน้นที่ปัจเจกบุคคลที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิ แต่การพัฒนาปรับปรุงพันธุ์ของเกษตรจะมีรูปแบบที่ยากในการแยกแยะว่า เกษตรกรคนใดคนหนึ่งเป็นผู้พัฒนาปรับปรุงพันธุ์เกษตรกรจึงไม่อาจได้รับความคุ้มครองตามระบบของอนุสัญญาฯ

3. เมล็ดพันธุ์ที่ได้รับการคุ้มครองจะมีราคาแพงกว่าเมล็ดพันธุ์ทั่วไป และเกษตรกรที่ใช้เมล็ดพันธุ์ที่ได้รับความคุ้มครองมักจะมีต้นทุนในการเพาะปลูกเพิ่มขึ้น เนื่องจากต้องใช้ปุ๋ย หรือยาฆ่าแมลงเฉพาะอย่างร่วมด้วย

4. การคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชจะมีผลกระทบทางอ้อมต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เนื่องจากพันธุ์พืชใหม่มักจะได้รับการส่งเสริมให้ใช้เพาะปลูกแทนพันธุ์ดั้งเดิม ทำให้ความหลากหลายของพันธุ์ที่มีอยู่ในพื้นที่เพาะปลูกลดลง [42]

---

[38] Cullet, Philippe. "Revision of TRIPS Agreement Concerning the Protection of Plant Varieties." 2 Journal of World Intellectual Property. 617 (July 1999): 634.

[39] Correa, Carlos M. Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries. (Penang, Malaysia: Third World Network, 2000), p.69.

[40] จักรกฤษณ์ ควรพจน์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24, น. 191.

[41] Bhagirath Lal Das. WTO: The Doha Agenda. (London: Zed Books Ltd., 2003), p.93.

[42] Cullet, Philippe. supra note 38. p.634-635.

อย่างไรก็ตามหลายประเทศในเอเชียได้ยกร่างกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชโดยอาศัยแนวทางของอนุสัญญาฯ เช่น ประเทศจีน [43] ประเทศเกาหลีใต้ [44] ประเทศ อินเดีย [45] และประเทศไทย [46]

(2) <u>ผลกระทบต่อกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทย</u>

ประเทศไทยไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญาฯ แต่ได้ยกร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 โดยอาศัยหลักการของอนุสัญญาฯ ฉบับปี ค.ศ. 1978 เนื่องจากเป็นระบบกฎหมายที่ให้การคุ้มครองแก่นักปรับปรุงพันธุ์พืชในระดับที่ไม่สูงมากนัก [47]

รายละเอียดของกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยจะได้วิเคราะห์ต่อไปในหัวข้อ "ความตกลงทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS)

3. สรุป

อนุสัญญาฯ นี้เกิดขึ้นด้วยต้องการคุ้มครองผลประโยชน์ของภาคอุตสาหกรรมการเกษตร โดยเฉพาะจากบริษัทที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ แม้ในระยะแรกจะปรากฏข้อยกเว้นในลักษณะของสิทธิเกษตรกร กล่าวคือ ยินยอมให้เกษตรกรใช้เมล็ดพันธุ์ที่ได้จากการเพาะปลูกของตนเอง แต่จากการแก้ไขในระยะต่อมา กลับเพิ่มความเข้มข้นของระดับความคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช และลดระดับของสิทธิเกษตรกรลง

แม้เบื้องต้นการสร้างระบบคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช จะมีที่มาจากความยุ่งยากที่จะคุ้มครองสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืชด้วยระบบสิทธิบัตร แต่ภาคธุรกิจการเกษตร และเมล็ดพันธุ์ในประเทศที่พัฒนาแล้วก็ไม่พอใจในระดับของความคุ้มครองที่ได้รับ และต้องการเพิ่มระดับความเข้มข้นของสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืชขึ้นอีก และการแก้ไขอนุสัญญาฯ ครั้งหลังสุดสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชก็มีระดับใกล้เคียงกับการคุ้มครองด้วยสิทธิบัตร เมื่อประจวบกับความตกลงทริปส์อนุญาตให้คุ้มครองพันธุ์พืชด้วยระบบกฎหมายเฉพาะ *(sui generis)* โดยมิได้ระบุลักษณะของระบบกฎหมายเฉพาะ ประเทศที่พัฒนาแล้วจึงได้พยายามผลักดันให้ใช้ระบบสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชตามอนุสัญญาฯ ซึ่งมีความคุ้มครองใกล้เคียงกับระบบสิทธิบัตร เป็นแม่แบบการคุ้มครองพันธุ์พืชในฐานะที่เป็นระบบกฎหมายเฉพาะ ตามที่กำหนดในความตกลงทริปส์ (TRIPS Agreement, Article 27.3 (b)) หรือยกเลิกระบบกฎหมายเฉพาะ และนำระบบสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชตามอนุสัญญาฯ มาใช้แทน

---

[43] Regulations of the People Republic of China on the Protection of New Varieties of Plants, 1997.

[44] Seed Industry Law (Law N0.6374) 26 January 2001.

[45] Plant Variety Protection and Farmer Right Act, 2001 ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิของเกษตรกรไว้ในกฎหมายนี้ด้วย.

[46] พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542.

[47] จักรกฤษณ์ ควรพจน์. สิทธิบัตรแนวคิดและบทวิเคราะห์. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์นิติธรรม) 2544, น. 136.

ซึ่งหากความพยายามดังกล่าวประสบผลสำเร็จ สิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชจะได้รับความคุ้มครองที่ใกล้เคียงกับสิทธิบัตร

ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า
Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights

ในปัจจุบันความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า "ความตกลงทริปส์" (TRIPS Agreement) เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่มีความสำคัญมากที่สุด และกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากต้องแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับหลักการของความตกลงทริปส์

ความพยายามของประเทศที่พัฒนาแล้ว ในการขยายขอบเขตความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาตามความตกลงทริปส์ โดยเฉพาะสิทธิบัตรไปสู่สัตว์ พืช ตลอดจนสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ รวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีชีวภาพ ได้สร้างความวิตกกังวลให้กับประเทศกำลังพัฒนามากยิ่งขึ้น และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การเจรจาในองค์กรการค้าโลกต้องประสบความชะงักงัน

1. หลักการ และความเป็นมา

(1) ความเป็นมา

ทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property) ถูกนำขึ้นพิจารณาเป็นครั้งแรกในการประชุมแกตต์รอบอุรุกวัย [48] เนื่องจากประเทศที่พัฒนาแล้วเห็นถึงความสำคัญทางเศรษฐกิจของทรัพย์สินทางปัญญาในการค้าระหว่างประเทศ และประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีเทคโนโลยี หรือสิ่งประดิษฐ์ใหม่เห็นว่าสินค้า หรือสิ่งประดิษฐ์ของตนถูกลอกเลียนโดยประเทศกำลังพัฒนา ทำให้ประสิทธิภาพในการแข่งขันทางการค้าของประเทศที่พัฒนาแล้วลดลง อีกทั้งยังสูญเสียตลาดในต่างประเทศให้กับสินค้าลอกเลียนจากประเทศกำลังพัฒนา

เดิมองค์กรทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization, WIPO) องค์กรชำนัญพิเศษของสหประชาชาติเป็นผู้รับผิดชอบดูแลในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาผลักดันให้นำเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาเข้าเจรจาในองค์กรการค้าโลก โดยมีเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ [49]

---

[48] ก่อนหน้านี้เคยมีการเสนอให้จัดทำ "ความตกลงว่าด้วยการต่อต้านสินค้าปลอมแปลง" (Anti-Counterfeiting Code) ในการประชุมรอบโตเกียว (Tokyo Round) เพื่อแก้ไขปัญหาการปลอมแปลง และจำหน่ายสินค้าที่ลอกเลียนทรัพย์สินทางปัญญาของผู้อื่น แต่การประชุมไม่อาจหาข้อยุติได้ และมีการเสนอให้ที่ประชุมแกตต์ ในการประชุมรอบอุรุกวัยพิจารณาประเด็นทรัพย์สินทางปัญญา.

[49] Ha-Joon Chang. Intellectual Property Rights and Economic Development - Historical Lesson and Emerging Issue. (Penang: Third World Network, 2001), p.24.

ประการแรกต้องการตอบโต้ประเทศกำลังพัฒนา หรือกลุ่มจี 77 ที่เสนอให้แก้ไขระบบการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างประเทศ ที่อยู่ภายใต้การดูแลของ WIPO โดยเฉพาะประเด็นการถ่ายทอดเทคโนโลยี ซึ่งนำไปสู่ปัญหาข้อโต้แย้งในเรื่องการบังคับใช้สิทธิ (Compulsory Licensing)

ประการที่สอง ความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการสหรัฐลดลง เนื่องจากปัญหาการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาในประเทศกำลังพัฒนา และประเทศสหรัฐเห็นว่าการใช้วิธีตอบโต้ทางการค้าเป็นเครื่องมือสำคัญในการบังคับให้ประเทศคู่ค้าให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาแก่ผู้ประกอบการสหรัฐ

กรอบความตกลงทริปส์เกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มของ 3 องค์กรหลัก ได้แก่ [50]

1. The Intellectual Committee (IPC) ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของบริษัทสหรัฐ 12 บริษัท คือ Bristol Myers, DuPont, General Electric, General Motors, Hewlett Packard, IBM, Johnson & Johnson, Merck, Monsanto, Pfizer, Rockwell และ Warner

2. Keidanren ซึ่งเป็นสมาพันธ์องค์กรทางธุรกิจของประเทศญี่ปุ่น และ

3. Union of Industrial and Employees Confederations (UNICE) ซึ่งเป็นหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของผู้ประกอบธุรกิจ และอุตสาหกรรมในยุโรป

ในร่างกรรมสารสุดท้ายรวบรวมผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiation) ได้ผนวก "ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า "ความตกลงทริปส์" (TRIPS Agreement) และผูกพันให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ขั้นต่ำ (Minimum standard) การที่ประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถนำประเด็นทรัพย์สินทางปัญญาผูกโยงเข้ากับการค้าระหว่างประเทศ โดยผ่านองค์กรการค้าโลก ถือเป็นความสำเร็จของประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากทำให้ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ต้องปรับปรุงกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาของตนให้เข้มงวดมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับระบบคุ้มครองตามความตกลงทริปส์

(๒) <u>ขอบเขต</u>

ความตกลงทริปส์ให้รัฐภาคีต้องคุ้มครองสิทธิบัตรในการประดิษฐ์ ไม่ว่าจะเป็นผลิตภัณฑ์หรือกรรมวิธีในทุกสาขาเทคโนโลยี (TRIPS Agreement, Article 27.1) กรณีพืช หรือพันธุ์พืช ความตกลงทริปส์มาตรา 27.3 บัญญัติว่า

"สมาชิกอาจไม่ให้สิทธิบัตรได้เช่นกันในเรื่องดังต่อไปนี้

---

[50] Vandana Shiva. Biopiracy the Plunder of Nature and Knowledge. (Massachusetts: South End Press, 1997), p. 81.

(เอ) วิธีการวินิจฉัย อายุรกรรม และศัลยกรรมสำหรับการรักษามนุษย์ หรือสัตว์

(บี) พืช และสัตว์ นอกเหนือจากจุลชีพ และกรรมวิธีทางชีววิทยาที่จำเป็นสำหรับการผลิตพืชหรือสัตว์ นอกเหนือจากกรรมวิธีซึ่งไม่ใช่ทางชีววิทยา และจุลชีววิทยา อย่างไรก็ตามสมาชิกจะกำหนดให้มีการคุ้มครองพันธุ์พืชไม่ว่าโดยสิทธิบัตร หรือโดยระบบกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิผล หรือโดยการรวมวิธีต่าง ๆ ดังกล่าว บทบัญญัติของอนุวรรคนี้จะได้รับการพิจารณาทบทวนในเวลา 4 ปี หลังจากวันที่ความตกลงดับบลิวทีโอมีผลใช้บังคับ" [51]

เนื้อหามาตรา 27.3 (b) ที่ปรากฏเป็นผลจากการประนีประนอมในระหว่างการจัดทำความตกลงทริปส์ โดยให้คุ้มครองสิทธิบัตรในการประดิษฐ์สาขาเทคโนโลยีชีวภาพ ยอมให้มีการคุ้มครองพันธุ์พืชด้วยกฎหมายสิทธิบัตร หรือโดยกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิภาพ หรือทั้งสองระบบรวมกันก็ได้ แต่ข้อตกลงนี้จะต้องได้รับการทบทวนเมื่อใช้บังคับไปแล้ว 4 ปี แต่ปรากฏว่าจนกระทั่งปัจจุบันการเจรจาในประเด็นดังกล่าวนี้ยังไม่อาจหาข้อยุติใด ๆ ได้ เนื่องจากประเทศที่พัฒนาแล้วเห็นว่าเป็นเพียงการทบทวน (Review) การปฏิบัติตามมาตรานี้เท่านั้น แต่ประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่าประเทศสมาชิกมีสิทธิทบทวนเนื้อหาทั้งหมดของมาตรานี้ได้ ไม่ได้จำกัดเฉพาะการปฏิบัติตามเท่านั้น [52]

(3) การคุ้มครองพันธุ์พืชด้วยระบบสิทธิบัตร

ก่อนมีความตกลงทริปส์ประเทศส่วนใหญ่ถือว่า "สิ่งมีชีวิต" (Life Form) เป็นสิ่งที่ขอรับสิทธิบัตรไม่ได้ [53] และการให้สิทธิบัตรเป็นสิทธิผูกขาดที่กระทบต่อสิทธิเกษตรกรในการแลก เปลี่ยนเมล็ดพันธุ์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมของเกษตรกร [54] ในประเทศเยอรมันมีการคัดค้านว่าการขยายขอบเขตของสิทธิบัตรมาสู่พืชจะทำให้การปรับปรุงพันธุ์พืชเกิดความชะงักงัน ทำให้เมล็ดพันธุ์มีราคาสูงขึ้น และอาจทำให้เกิดความขาดแคลนอาหาร [55]

แม้ความตกลงทริปส์จะอนุญาตให้ประเทศสมาชิกไม่ให้สิทธิบัตรพืช ซึ่งน่าจะหมายความรวมถึงการประดิษฐ์ที่เกี่ยวกับส่วนใดส่วนหนึ่งของพืชด้วย แต่ความตกลงทริปส์ให้รัฐภาคีคุ้มครองจุลชีพ (Micro-organisms) (TRIPS Agreement, Article 27.3 (b)) แต่ก็มิได้ให้ความหมายและ

---

[51] กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์. คำแปลกรรมสารสุดท้ายรวมรวมผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย. (กรุงเทพ: กระทรวงพาณิชย์, 2537), น. 580.

[52] ประเทศสหรัฐอเมริกาเคยเสนอให้ยกเลิกการคุ้มครองพันธุ์พืชด้วยระบบกฎหมายพิเศษ และให้คุ้มครองด้วยระบบสิทธิบัตรเพียงอย่างเดียว โปรดดู เดือนเพ็ญ ลิ้มศรีตระกูล. "ความไม่พร้อมของไทยในการเจรจาเพื่อคุ้มครองพันธุ์พืช". โลกสีเขียว ฉบับที่ 6 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2542): น.39-40.

[53] Martin Khor. Rethinking IPRs and the TRIPS Agreement. (Penang: Third World Network, 2001), p.10. ประเทศสหรัฐอเมริกาบัญญัติ Plant Patent Act, 1930 และ Plant Variety Protection Act, 1970 ก็โดยเชื่อว่ากฎหมายสิทธิบัตรไม่อาจใช้กับสิ่งมีชีวิต.

[54] โปรดดูเพิ่มเติมใน สมชาย รัตนชื่อสกุล. "โจรสลัดชีวภาพ (Bio-piracy) ที่มา-ปัญหา และแนวทางสำหรับประเทศไทยตามกรอบความตกลงทริปส์." 33 วารสารนิติศาสตร์ (มีนาคม 2546), น.103-105.

[55] Bosselmann, Klaus. supra note 32, p.122.

ขอบเขตที่ชัดเจนของ "จุลชีพ" ประเทศสหรัฐอเมริกาเสนอว่า คำนี้หมายถึง "สิ่งมีชีวิตใด ๆ ที่ไม่อาจมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า เช่น แบคทีเรีย หรือไวรัส" [56] ความหมายดังกล่าวเป็นความหมายกว้างและอาจขยายความไปถึงส่วนใดส่วนหนึ่งของพืชที่เล็กขนาดมองด้วยตาเปล่าไม่เห็น [57]

คณะกรรมการอุทธรณ์ฝ่ายเทคนิคของสำนักงานสิทธิบัตรยุโรปเคยวินิจฉัยว่า "เซลล์ที่อยู่ในส่วนชั้นในของพืช ซึ่งขยายพันธุ์และเพาะเลี้ยงในห้องปฏิบัติการได้ถือเป็นจุลชีพ" [58] แนวปฏิบัติของสำนักงานสิทธิบัตรยุโรปถือว่า "จุลชีพ" ได้แก่ "สิ่งมีชีวิตเซลล์เดียวทุกชนิดและรวมถึงเซลล์และหน่วยย่อยของเซลล์ของสิ่งมีชีวิต" จุลชีพที่มีตามธรรมชาติแต่ถูกแยกออกจากสภาพแวดล้อม ธรรมชาติ โดยอาศัยกรรมวิธีทางเทคนิคเป็นการประดิษฐ์ที่อาจขอรับสิทธิบัตรได้ [59]

(๔) <u>การคุ้มครองพันธุ์พืชด้วยระบบกฎหมายเฉพาะ</u>

ความตกลงทริปส์ มาตรา 27.3 (b) อนุญาตให้รัฐภาคีเลือกคุ้มครองพันธุ์พืชด้วยระบบกฎหมายพิเศษที่มีประสิทธิภาพ (An effective sui generis system) แต่ก็มิได้ให้ความหมายที่ชัดเจนว่าระบบกฎหมายดังกล่าวเป็นเช่นไร รวมทั้งมิได้ให้เกณฑ์การพิจารณาว่าอย่างไรจึงจะเป็นระบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

กลุ่มประเทศอัฟริกาเสนอให้เพิ่มเติมเชิงอรรถมาตรา 27.3 (b) ว่า กฎหมายเฉพาะสำหรับคุ้มครองพันธุ์พืชนั้นอาจให้ความคุ้มครองแก่ภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนเกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนาด้วยก็ได้ ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) และข้อถือปฏิบัติสากลว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืช (IUPGR) [60]

ระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ จึงมีความพยายามให้ถือว่าอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ เป็นระบบกฎหมายพิเศษตามความหมายของความตกลงทริปส์ แต่ความเห็นดังกล่าวถูกโต้แย้งจากประเทศกำลังพัฒนาดังได้กล่าวมาแล้ว [61]

---

[56] เป็นความหมายตาม The Concise Oxford Dictionary of Current English ซึ่งประเทศสหรัฐเสนอต่อคณะกรรมาธิการของ TRIPS (Doc. IP/C/W/209).

[57] Chakravarti Raghavan. "Patented Genes like Bonded Labour?." www.twnside.org (Visited April 2002).

[58] Plant Cell/ PLANT GENETIC SYSTEM 1356/93, OJ EPO 1995, 545.

[59] จักรกฤษณ์ ควรพจน์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 47, น. 151.

[60] The TRIPS Agreement: Communication from Kenya on Behalf of African Group. WTO Doc. WT/GC/W/302 (Aug. 6, 1999).

[61] โปรดดูเพิ่มเติมในหัวข้ออนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่.

(๕) การคุ้มครองพันธุ์พืชด้วยกฎหมายสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

ความตกลงทริปส์ มาตรา 22-24 ได้กำหนดหลักการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Indications) โดยได้ให้ความหมายของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ไว้ในมาตรา 22 (1) [62] ซึ่งเป็นความหมายเดียวกับ "เครื่องหมายแหล่งกำเนิด" (Appellations of Origin) ตามความตกลงกรุงลิสบอนว่าด้วยการคุ้มครองเครื่องหมายแหล่งกำเนิด และการจดทะเบียนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1958 (Lisbon Agreement for the Protection of Appellation of Origin and their International Registration, 1958) [63] ความหมายดังกล่าวจะครอบคลุมสินค้าทุกชนิดทั้งสินค้าเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม สิ่งที่ใช้เป็นเครื่องบ่งชี้นั้นอาจเป็นชื่อทางภูมิศาสตร์โดยตรง เช่น ไวน์บอร์โดซ์ (Wine Bordeaux) หรืออาจเป็นชื่อที่บ่งชี้โดยอ้อมก็ได้ เช่น หอเอนปิซ่า ที่บ่งชี้ถึงเมืองปิซ่าในประเทศอิตาลี หรือข้าวหอมมะลิที่บ่งชี้ถึงข้าวของประเทศไทย [64] ดังนั้นกรณีชื่อพันธุ์พืชที่ไม่ใช่ชื่อทางภูมิศาสตร์โดยตรง แต่สามารถบ่งชี้ถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งผลิตพืชนั้นและยังมิได้กลายเป็นชื่อสามัญไปแล้ว ก็ถือว่าอยู่ในความหมายของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์โดยอ้อม หากประเทศอื่นนำชื่อพันธุ์พืชดังกล่าวไปใช้กับสินค้าที่มิได้ผลิตจากประเทศแหล่งต้นกำเนิดย่อมขัดกับหลักการของความตกลงทริปส์

ความตกลงทริปส์มาตรา 22.2 ห้ามใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในลักษณะที่ก่อให้เกิดการสับสนหลงผิด หรือที่เป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เช่น การนำภาพหอไอเฟลไปใช้กับสินค้าที่มิได้ผลิตในประเทศฝรั่งเศส [65]

การคุ้มครองโดยสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ต่างจากการคุ้มครองในระบบทรัพย์สินทางปัญญาอื่น เพราะมิได้ให้สิทธิเด็ดขาดผู้ได้รับความคุ้มครองมีเพียงสิทธิใช้ชื่อสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เท่านั้น ไม่อาจโอนหรืออนุญาตให้ผู้อื่นใช้สิทธินั้นได้

สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์จะต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายภายใน ของประเทศสมาชิกเสียก่อน จึงจะได้รับความคุ้มครองตามความตกลงทริปส์ (TRIPS Agreement, Article 24(9))

---

[62] สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ หมายถึง "สิ่งบ่งชี้ที่ได้บ่งระบุสินค้าว่า มีแหล่งกำเนิดในดินแดนของประเทศสมาชิกหนึ่ง หรือในภูมิภาคหรือท้องถิ่นในดินแดนแห่งนั้น ที่ซึ่งคุณภาพ ชื่อเสียง หรือลักษณะอื่นใดของสินค้า ได้เกิดมีขึ้นอย่างสำคัญอันเนื่องมาจากแหล่งกำเนิดทางภูมิศาสตร์ของสินค้านั้น"

[63] จักรกฤษณ์ ควรพจน์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24, น.315.

[64] สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์โดยอ้อมนั้นยังไม่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าต้องจำกัดเฉพาะชื่อทางภูมิศาสตร์เท่านั้น แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าชื่ออื่นก็สามารถบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ได้เช่นกัน ชื่อดังกล่าวจึงควรได้รับความคุ้มครองในฐานะสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์.

[65] การทำให้สาธารณชนหลงผิดสับสนในแหล่งผลิตเป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ตามอนุสัญญากรุงปารีส ค.ศ.1967 ซึ่งนำมาใช้กับความตกลงทริปส์ด้วยตามมาตรา 2 (1).

2. ผลกระทบและบทวิเคราะห์

(1) การคุ้มครองพืชด้วยระบบสิทธิบัตร

ความตกลงทริปส์มาตรา 27.3 (b) แม้จะมีที่มาจากอนุสัญญาสิทธิบัตรยุโรป (European Patent Convention) มาตรา 53 (b) [66] แต่ได้กำหนดหลักการที่ต่างออกไปโดยประเทศสมาชิกมีสิทธิไม่คุ้มครองสิทธิบัตรพืช แต่กรณีพันธุ์พืชประเทศสมาชิกอาจคุ้มครองด้วยระบบสิทธิบัตร หรือกฎหมายเฉพาะ (sui generis) ก็ได้

ถ้อยคำที่ว่าประเทศสมาชิก "อาจ" (may) ไม่ให้สิทธิบัตรแก่พืชแสดงนัยว่าประเทศสมาชิกจะให้สิทธิบัตรพืชก็ได้ ทำให้หลักการไม่ให้สิทธิบัตรแก่พืชยังไม่ชัดเจนนัก

พ.ร.บ. สิทธิบัตร พ.ศ. 2522 ไม่ให้สิทธิบัตรแก่ "พืชหรือสารสกัดจากพืช" (พ.ร.บ. สิทธิบัตร มาตรา 9 (1)) แต่กฎหมายกล่าวถึง "พืช" โดยมิได้ระบุถึง "ส่วนใดส่วนหนึ่งของพืช" ซึ่งต่างจากกรณี "จุลชีพ" ที่ระบุชัดเจนถึง "ส่วนใดส่วนหนึ่งของจุลชีพ" ด้วย แม้จะมีถ้อยคำต่อมาว่า "สารสกัดจากพืช" ก็อาจยังไม่ชัดเจนว่า "สารสกัดจากพืช" เป็นอย่างเดียวกันกับ "ส่วนใดส่วนหนึ่งของพืช" หรือไม่ หากเหมือนกันเหตุใดกรณี "จุลชีพ" จึงบัญญัติว่า "ส่วนใดส่วนหนึ่งของจุลชีพ" ไม่บัญญัติว่า "จุลชีพหรือสารสกัดจากจุลชีพ"

การที่ถ้อยคำในความตกลงทริปส์ รวมทั้งในกฎหมายสิทธิบัตรของไทยไม่ชัดเจน อาจเป็นช่องทางให้ส่วนใดส่วนหนึ่งของพืชได้รับความคุ้มครองตามสิทธิบัตร ดังนั้นการแก้ไขถ้อยคำทั้งในความตกลงทริปส์ และในกฎหมายสิทธิบัตรของไทยให้ชัดเจนว่า "พืช ส่วนในส่วนหนึ่งของพืช หรือสารสกัดจากพืช" ไม่อาจขอรับสิทธิบัตรได้จะทำให้กฎหมายชัดเจนขึ้น

(2) การคุ้มครองพืชในลักษณะ "จุลชีพ"

ความตกลงทริปส์ไม่ได้ให้นิยามของคำว่า "จุลชีพ" (Micro-organisms) ไว้เช่นกัน การเสนอให้ใช้ความหมายอย่างกว้างว่าหมายถึง "สิ่งมีชีวิตใด ๆ ที่มองด้วยตาเปล่าไม่เห็น" จะทำให้การวิจัยทาง

---

[66] European Patent Convention, Article 53 (b) "European patents shall be grants in respect of: (b) plant or animal varieties or essentially biological processes for the production of plants or animals; this provision does not apply to microbiological processes or the products thereof.

กฎหมายสิทธิบัตรของประเทศในยุโรปมิได้ห้ามคุ้มครองการประดิษฐ์ที่เป็นพืช หรือเกี่ยวข้องกับพืชโดยเด็ดขาด หากแต่ได้จำแนกความแตกต่างระหว่างพันธุ์พืช กับพืช โดยห้ามคุ้มครองสิทธิบัตรเฉพาะในการประดิษฐ์ที่เป็นพันธุ์พืชเท่านั้น โปรดดู จักรกฤษณ์ ควรพจน์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24, น.184.

เทคโนโลยีชีวภาพในปัจจุบัน ซึ่งเป็นการวิจัยในระดับพันธุกรรมของพืช จะกลายเป็นสิ่งมีชีวิตที่มองด้วยตาเปล่าไม่เห็น และจะได้รับความคุ้มครองในฐานที่เป็นจุลชีพทั้งหมด [67] เท่ากับลดทอนเจตนารมณ์ของความตกลงทริปส์ที่ไม่ต้องการให้คุ้มครองพืชด้วยระบบสิทธิบัตร

คำว่า "จุลชีพ" ควรมีความหมายที่เฉพาะเจาะจงและมีขอบเขตที่ชัดเจน ซึ่งมีผู้ให้ความหมายว่าหมายถึง "สิ่งมีชีวิตในกลุ่มแบคทีเรีย เชื้อรา สาหร่าย โปรโตซัว และไวรัส" [68]

กฎหมายสิทธิบัตรของไทยได้ห้ามขอรับสิทธิบัตรใน "จุลชีพ และส่วนประกอบส่วนใดส่วนหนึ่งของจุลชีพ" (พ.ร.บ. สิทธิบัตร มาตรา 9 (1)) แต่มิได้ให้นิยามว่า "จุลชีพ" มีความหมายและขอบเขตเพียงใด ซึ่งความหมายตามที่ปรากฏในพจนานุกรมมีว่า "สิ่งมีชีวิตขนาดเล็กมาก มองด้วยตาเปล่าไม่เห็นต้องดูด้วยกล้องจุลทรรศ์ ส่วนมากมีเซลเดียว" และได้อ้างศัพท์ภาษาอังกฤษว่าตรงกับ "microbe, micro-organism" [69] ความหมายดังกล่าวเป็นความหมายทั่วไปและมีขอบเขตกว้าง และเป็นแนวเดียวกับความหมายอย่างกว้างตามข้อเสนอของประเทศสหรัฐ ดังนั้นจึงอาจใช้เป็นช่องทางคุ้มครองสิทธิบัตรในพืชในฐานะเป็น "จุลชีพ" ก็ได้

(3) <u>การคุ้มครองสารที่แยก หรือสกัดจากพืช หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพืช</u>

กฎหมายสิทธิบัตรของไทยกำหนดเงื่อนไขประการหนึ่ง ในการขอรับสิทธิบัตรว่า ต้องเป็นการประดิษฐ์ขึ้นใหม่ (Invention) ไม่ใช่การค้นพบ (Discovery) (พ.ร.บ. สิทธิบัตร มาตรา 5 (1)) สิ่งที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติไม่อาจขอรับสิทธิบัตรได้ เช่น จุลชีพที่มีอยู่ตามธรรมชาติ (พ.ร.บ. สิทธิบัตร มาตรา 9 (1)) ดังนั้นจุลชีพที่ถูกสร้างขึ้นด้วยกรรมวิธีทางเทคนิคให้ต่างจากจุลชีพที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างในลักษณะหรือคุณสมบัติ ย่อมไม่ใช่จุลชีพที่มีอยู่ตามธรรมชาติ และขอรับสิทธิบัตรตามกฎหมายไทยได้

การแยกความแตกต่างว่าสิ่งใดเป็นสิ่งที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ โดยเฉพาะการประดิษฐ์ในสาขาเทคโนโลยีชีวภาพเป็นเรื่องยาก เพราะการประดิษฐ์ในสาขานี้จะต้องใช้ หรือเกี่ยวข้องกับสิ่งที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ เช่น การนำพันธุกรรมมาดัดแปลงตัดต่อใหม่ หรือการแยก หรือสกัดสารที่มีอยู่ตามธรรมชาติให้เป็นสารบริสุทธิ์

---

[67] สำนักงานสิทธิบัตรของอังกฤษเห็นว่า Cell lines เป็นสิ่งที่ขอรับสิทธิบัตรได้ในฐานเป็น "จุลชีพ" โปรดดู U.K. Patent Office Manual of Patent Practice Section 1.40.

[68] Coombs, J. Macimillan Dictionary of Biotechnology. (London: The Macmillan Press, 1986), p.198. ในกรณีของไวรัสนักวิทยาศาสตร์ยังเห็นไม่ลงรอยกันว่าเป็นจุลชีพหรือไม่ โปรดดู Ho, Mae-Wan. Why Biotech Patents are Patently Absurd: A Scientific Briefing on TRIPS and Related Issues. (Penang, Malaysia: Third World Network, 2001), p.3.

[69] ราชบัณฑิตสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. (กรุงเทพ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น, 2546), น. 319.

ในประเทศสหรัฐอเมริกายอมรับว่าการนำสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติมาแยก หรือสกัดจนได้สารบริสุทธิ์ หรือทำให้ได้คุณสมบัติใหม่ ๆ เป็นสิ่งที่ขอรับสิทธิบัตรได้ เช่น การให้สิทธิบัตรในแบคทีเรียที่มีคุณสมบัติในการย่อยสลายน้ำมัน ทั้งที่เป็นเพียงการนำแบคทีเรียที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติมาสลับตำแหน่งยีนเท่านั้น [70] และแนวปฏิบัติของสำนักงานสิทธิบัตรยุโรปก็ยอมรับว่า สารสกัดจากสิ่งมีชีวิตตามธรรมชาติด้วยกรรมวิธีทางวิทยาศาสตร์ เช่น พันธุกรรม ดีเอ็นเอ เป็นการประดิษฐ์มิใช่การค้นพบ จึงเป็นสิ่งที่ขอรับสิทธิบัตรได้ [71]

การแยก หรือสกัดสารบริสุทธิ์ออกจากสิ่งที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ เช่น การแยกโปรตีน ดีเอ็นเอ พันธุกรรม แม้จะเป็นสิ่งที่ไม่เคยปรากฏ หรือมนุษย์ไม่เคยรู้จักมาก่อน แต่ก็เป็นสิ่งที่มีอยู่ก่อนแล้ว ทำนองเดียวกับการสกัดแร่ทองคำออกจากสายแร่ ซึ่งมิใช่การประดิษฐ์ทองคำ คงเป็นได้แต่การค้นพบเท่านั้น แม้จะมีใครสกัดแร่ธาตุใหม่ๆ ออกจากสภาพธรรมชาติได้ ผู้สกัดก็เป็นเพียงผู้ค้นพบแร่ธาตุที่มีอยู่แล้วเท่านั้น จะขอรับสิทธิบัตรในแร่ธาตุที่ค้นพบใหม่ไม่ได้ ดังนั้นการสกัดโปรตีน ดีเอ็นเอ หรือพันธุกรรมจากสิ่งมีชีวิตก็เป็นการทำให้สิ่งที่มีอยู่แล้วซึ่งยังไม่เป็นที่รู้จักของมนุษย์ให้กลายเป็นที่รู้จักเท่านั้น มนุษย์ไม่ได้ประดิษฐ์สิ่งใดขึ้นใหม่ หากมีกรณีที่จะขอรับสิทธิบัตรได้ก็อาจจะเป็นเพียงสิทธิบัตรในกรรมวิธีที่ใช้ในการสกัดสารเหล่านั้นเท่านั้น

อย่างไรก็ตามแนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นแนวปฏิบัติเฉพาะของประเทศสหรัฐ และสำนักงานสิทธิบัตรยุโรปเท่านั้น แนวปฏิบัติดังกล่าวไม่ปรากฏในความตกลงทริปส์ รัฐภาคีจึงไม่มีพันธะให้ต้องยึดถือตามแนวทางดังกล่าว ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ เช่น อาร์เจนตินา บราซิล ต่างห้ามการขอรับสิทธิบัตรจากสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติ รวมทั้งสารที่แยก หรือสกัดจากสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติ [72]

(4) การคุ้มครองด้วยระบบกฎหมายเฉพาะ

ในอดีตสิทธิบัตรถูกนำมาใช้คุ้มครองสิ่งประดิษฐ์ประเภทเครื่องจักร เครื่องมือ เครื่องใช้ หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เมื่อมีการนำระบบทรัพย์สินทางปัญญามาใช้กับพืชเป็นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา แนวคิดดังกล่าวก็แพร่หลาย และยอมรับกันทั่วไปในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากเป็นระบบกฎหมายที่เน้นคุ้มครองผลประโยชน์ของภาคธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะบริษัทที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับการปรับปรุงพันธุ์พืช หรือธุรกิจการเกษตร ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร เช่น เมล็ดพันธุ์ที่ผ่านการปรับปรุงด้วยกรรมวิธีทางวิทยาศาสตร์ถือเป็นทรัพย์สินของเอกชน และมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวที่จะใช้ประโยชน์จากเมล็ดพันธุ์นั้นบุคคลอื่นหากต้องการใช้ต้องเสียค่าตอบแทน

แม้จะเป็นที่ประจักษ์ถึงผลกระทบ และความไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของประเทศกำลัง

---

[70] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สมชาย รัตนชื่อสกุล. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 54, น.109-113.

[71] โปรดดู Guidelines, C: IV 2.3, Revision of February 2001.

[72] Correa, Carlos M. supra note 39, p.186.

พัฒนาในการนำระบบทรัพย์สินทางปัญญามาใช้กับพันธุ์พืช ประเทศไทยในฐานะสมาชิกองค์กรการค้าโลกมีพันธกรณีต้องคุ้มครองพันธุ์พืชด้วยระบบกฎหมายสิทธิบัตร (Patent System) หรือระบบกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิภาพ (An effective sui generis law) หรือทั้งสองระบบร่วมกันตามมาตรา 27.3 (b) ของความตกลงทริปส์ และประเทศไทยได้ประกาศใช้ พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว

กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยไม่นำระบบสิทธิบัตรมาใช้ แต่คุ้มครองโดยก่อตั้งสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช (Plant Breeder Rights) โดยอาศัยหลักการจากอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ ฉบับปี ค.ศ. 1978 ในขณะเดียวกันก็คุ้มครองสิทธิเกษตรกร รวมทั้งชุมชนให้ได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์จากผู้ที่นำพันธุ์พืชที่เกษตรกร หรือชุมชนมีส่วนในการอนุรักษ์หรือพัฒนาไปใช้ปรับปรุงพันธุ์ กฎหมายของไทยจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะ (sui generis) การสร้างระบบแบ่งปันผลประโยชน์ไว้ในกฎหมาย ยังสอดคล้องกับหลักการในสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชฯ (ITPGR) และการส่งเสริมการอนุรักษ์พันธุ์พืชดั้งเดิม โดยคำนึงถึงสิทธิเกษตรกรยังสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) อีกด้วย

แม้จะใช้อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (UPOV) ฉบับปี ค.ศ.1978 เป็นแนวทาง แต่พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ก็มีหลักการที่ต่างจากอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ในประเด็นที่สำคัญหลายประเด็น เช่น

อายุโดยเฉลี่ยของการคุ้มครองสั้นกว่า โดยมีอายุคุ้มครองตั้งแต่ 12-27 ปี แล้วแต่ลักษณะของพืช (พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 31)

กำหนดให้สิทธิเด็ดขาด (Exclusive) ของนักปรับปรุงพันธุ์พืชจำกัดอยู่แต่เฉพาะที่เกี่ยวกับส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชใหม่เท่านั้น (พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 33 วรรคหนึ่ง)

กำหนดให้การใช้พันธุ์พืชใหม่ โดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นส่วนขยายพันธุ์ การศึกษาทดลองเพื่อปรับปรุงพันธุ์หรือพัฒนาพันธุ์พืช การกระทำโดยสุจริต การใช้ส่วนขยายพันธุ์ที่เกษตรกรเป็นผู้ผลิตเพื่อเพาะปลูกในฤดูกาลถัดไป การใช้โดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า การใช้พันธุ์พืชที่นำออกจำหน่ายโดยผู้ทรงสิทธิ หรือด้วยความยินยอมของผู้ทรงสิทธิเป็นข้อยกเว้นสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช (พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 33(1)-(6))

กำหนดห้ามใช้พันธุ์พืชคุ้มครองในกรณีจำเป็นในการรักษาโรคและส่งเสริมสุขภาพ การรักษาสวัสดิภาพของประชาชน การรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงของประเทศในการรักษาความมั่นคงทางอาหาร การป้องกันการผูกขาดทางการค้า หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น (พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 36)

กำหนดมาตรการบังคับใช้สิทธิ (Compulsory licensing) ในกรณีไม่มีการขายส่วนขยายพันธุ์หรือมีขายในปริมาณที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนภายในประเทศ หรือมีการขายในราคาที่สูงเกินควร (พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 37)

กำหนดห้ามจดทะเบียนพันธุ์พืชที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงในทางตรง หรือทางอ้อมต่อสิ่งแวดล้อม อนามัย หรือสวัสดิภาพของประชาชน และกรณีพันธุ์พืชที่ตัดต่อสารพันธุกรรมจะต้องผ่านการประเมินผลกระทบด้านความปลอดภัยก่อน (พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 13)

กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชยังกำหนดให้แบ่งปันผลประโยชน์ จากการใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นให้แก่ผู้อนุรักษ์ หรือพัฒนาพันธุ์พืช (พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 49) และในกรณีการใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่าต้องแบ่งปันผลประโยชน์เข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช (พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 52) ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชฯ (ITPGR) และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD)

นอกจากคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ด้วยระบบสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชแล้ว กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยยังคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่าอีกด้วย ซึ่งจากนิยามพันธุ์พืชแต่ละประเภท (พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชฯ มาตรา 3) แสดงให้เห็นว่าพืชทุกชนิดที่มีอยู่ในประเทศไทยจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ [73]

แม้กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทย จะไม่ได้กล่าวรับรองสิทธิเกษตรกรไว้อย่างชัดแจ้ง ดังที่ปรากฏในสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชฯ (ITPGR, Preamble, Para. 7, Article 9.1) หรืออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD, Preamble, Para. 12, Article 8J) แต่โดยภาพรวมแล้วกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่คำนึงถึงสิทธิของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งนักปรับปรุงพันธุ์ เกษตรกร และชุมชนผู้อนุรักษ์หรือพัฒนาพันธุ์พืช และถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายของความตกลงทริปส์

ประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศ ได้เสนอ หรือประกาศใช้กฎหมายเฉพาะที่มีกลไกถ่วงดุลระหว่างสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช และสิทธิเกษตรกร เช่น

Organisation of African Unity ได้เสนอ African Model Legislation for the Protection of Rights of Local Communities, Farmers and Breeders and for the Regulation of Access to Biological Resources, 2000 ซึ่งในมาตรา 26 ให้สิทธิเกษตรกรที่จะเก็บ หรือใช้เมล็ด

---

[73] จักรกฤษณ์ ควรพจน์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 47, น. 138.

พันธุ์ที่ได้จากการเพาะปลูกของตนเองได้ โดยต้องไม่นำเมล็ดพันธุ์เหล่านั้นออกขายในเชิงพาณิชย์ (not to sell it on a commercial scale) [74]

ประเทศอินเดียประกาศใช้ Plant Variety Protection and Farmers Rights Act, 2001 ซึ่งในมาตรา 39 (IV) ได้บัญญัติยอมรับสิทธิของเกษตรกรที่จะเก็บ รักษา แลกเปลี่ยน ใช้เมล็ดพันธุ์ได้อย่างอิสระในลักษณะเดียวกันกับสิทธิที่เกษตรกรมีอยู่ก่อนที่กฎหมายนี้จะมีผลใช้บังคับ ยกเว้นเกษตรกรต้องไม่จำหน่ายเมล็ดพันธุ์ที่บรรจุในหีบห่อที่ปรากฏชื่อทางการค้าของนักปรับปรุงพันธุ์พืช (Rights to sell non-branded seed of protected varieties) กฎหมายยังกำหนดให้การนำพันธุ์พืชไปใช้พัฒนาเป็นพันธุ์พืชใหม่ต้องได้รับความยินยอมจากเกษตรกร รวมทั้งต้องแบ่งปันผลประโยชน์ให้ด้วย นักปรับปรุงพันธุ์พืชต้องรับรองต่อทางราชการว่า พันธุ์พืชใหม่ต้องไม่มียีนที่ทำให้พืชนั้นไม่อาจขยาย พันธุ์ต่อได้อีก (Gene Use Restrict Technology, GURT)

องค์กร Gene Campaign ได้เสนอ Convention of Farmers and Breeders (CoFaB) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก ได้แก่ [75]

1. เพื่อให้เกิดเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพ และน่าเชื่อถือ
2. เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางพันธุกรรม
3. เพื่อคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่โดยไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ
4. เพื่อให้เกิดการยอมรับการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการแยกแยะ อนุรักษ์พันธุกรรม
5. เพื่อให้เกิดการยอมรับบทบาทของเกษตรกรในการสร้างสรรค์พันธุ์พืชดั้งเดิม หรือพันธุ์พืชพื้นเมือง ซึ่งเป็นฐานสำคัญในการเกษตร หรือการปรับปรุงพันธุ์สมัยใหม่
6. เพื่อเน้นให้เห็นว่าประเทศในเขตร้อนชื้นเป็นเจ้าของพันธุกรรม และเป็นแหล่งพันธุกรรมหลักสำหรับใช้ในการเกษตร
7. เพื่อสร้างระบบที่ยอมรับสิทธิของเกษตรกร และนักปรับปรุงพันธุ์ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์พันธุ์พืชใหม่

United Nations Development Program (UNDP) เสนอความเห็นว่า CoFaB เป็นกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนามากกว่ากฎหมายของประเทศตะวันตก เพราะเน้นคุ้มครองสิทธิเกษตรกร และความมั่นคงทางอาหารของประชากรมากกว่า จึงเป็นทางเลือกของประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ต้องการใช้การคุ้มครองในรูปแบบของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ [76]

---

[74] Commission on Intellectual Property. supra note 27, p.63.

[75] Drahos, Peter and Mayne, Ruth. Global Intellectual Property Rights. (New York: Palgrave Macmillan, 2002), pp.222-223.

[76] UNDP. Human Development Report, 1999, p.74.

(5) <u>การคุ้มครองพันธุ์พืชด้วยสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์</u>

พืช หรือพันธุ์พืชในประเทศไทยส่วนใหญ่จะใช้ชื่อที่มิใช่ชื่อทางภูมิศาสตร์โดยตรง แต่พืช หรือพันธุ์พืชของประเทศไทยหลายชนิดที่เป็นที่ยอมรับ และรู้จักกันทั่วโลก เช่น ข้าวหอมมะลิ หรือทุเรียนหมอนทอง เป็นต้น จนกระทั่งมีบางประเทศนำพันธุ์พืชของประเทศไทยไปผสม หรือดัดแปลงและนำชื่อที่ประเทศไทยใช้แพร่หลายไปทั่วโลกไปจดทะเบียนเป็นเครื่องหมายการค้าของตน เช่น กรณีผู้ผลิตข้าวในประเทศสหรัฐจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า "จัสมินไรซ์" เพื่อใช้กับข้าว ซึ่งอาจทำให้ผู้บริโภคสับสนหลงผิดว่าเป็นข้าวหอมมะลิของประเทศไทย

ขณะนี้ประเทศไทยกำลังยกร่างกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ซึ่งจะทำให้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยได้รับความคุ้มครองตามความตกลงทริปส์ อย่างไรก็ตามขณะนี้ยังปรากฏข้อถกเถียงอยู่ในชั้นพิจารณาของรัฐสภาว่า สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์โดยอ้อม ดังเช่นกรณีข้าวหอมมะลิจะเป็นสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์หรือไม่ โดยเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2546 กรรมาธิการร่วมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ลงมติให้ตัดถ้อยคำว่า "ชื่อของสายพันธุ์พืช หรือสัตว์" ออกจากนิยามคำว่า "ชื่อสามัญ" เพื่อให้สายพันธุ์พืชหรือสัตว์อยู่ในข่ายเป็นสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ได้ แต่ทั้งนี้ร่างกฎหมายดังกล่าวต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่งก่อน

3. สรุป

ความตกลงทริปส์เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา ที่มีบทบาทในการค้าระหว่างประเทศมากที่สุดฉบับหนึ่ง ประเทศภาคีความตกลงทริปส์ต้องให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในเทคโนโลยีทุกสาขา ยกเว้นพืช และสัตว์ แต่กรณีพันธุ์พืชนั้นประเทศภาคีต้องคุ้มครองด้วยระบบสิทธิบัตร หรือระบบกฎหมายเฉพาะ หรือทั้งสองระบบรวมกัน

ระบบทรัพย์สินทางปัญญาในปัจจุบันได้ขยายขอบเขตเข้าไปสู่สิ่งมีชีวิตโดยอาศัยความช่วยเหลือของเทคโนโลยีชีวภาพ และทำประโยชน์ทางธุรกิจได้อย่างมหาศาล จึงเป็นตัวเร่งให้นำระบบสิทธิบัตรมาใช้คุ้มครองความรู้ที่เกี่ยวกับสิ่งประดิษฐ์เหล่านี้

บัดนี้สิทธิผูกขาดของสิทธิบัตรไม่ได้จำกัดเฉพาะสิ่งไม่มีชีวิต แต่รวมถึงสิ่งมีชีวิตด้วย และเมื่อขยายมาถึงพืช พันธุ์พืช หรือเมล็ดพันธุ์ก็สร้างผลกระทบต่อวิถีชีวิตของเกษตรกร โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมิได้ทำการเกษตรแบบอุตสาหกรรม และถือว่าการทำเกษตรเป็นวิถีแห่งวัฒนธรรม มิใช่เพื่อการค้าโดยแท้

แนวคิดที่ต่างกันเช่นนี้ ตลอดจนการโต้แย้งในประเด็นนี้จะยังปรากฏต่อไป ตราบเท่าที่ประชาคมระหว่างประเทศยังไม่อาจหาจุดสมดุลระหว่างการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกร หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ
Convention on Biological Diversity

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับแรกที่เน้นการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพโดยตรง โดยมิได้เน้นการอนุรักษ์สิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ดังเช่น ข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับอื่น ๆ เช่น สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชฯ (ITPGR) ที่เน้นเรื่องพันธุกรรมพืชเท่านั้น

อนุสัญญาฯ เล็งเห็นถึงความสำคัญของกระบวนการทางชีวภาพ (Biological Processes) เนื่องจากความหลากหลายทางชีวภาพเป็นช่องทางให้เกิดการวิวัฒนาการ ความหลากหลายทางชีวภาพจึงเป็นสิ่งที่มีคุณค่าในตัวเอง และมีสิทธิที่จะคงอยู่เป็นส่วนหนึ่งของระบบธรรมชาติ (Inherent right to exist) [77]

1. หลักการและความเป็นมา

(1) ความเป็นมา

เนื่องด้วยประชาคมโลกเล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก ทำให้ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงอยู่ของโลก และสิ่งมีชีวิตได้ลดลงอย่างมาก จึงมีความพยายามจัดตั้งมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน

ในปี พ.ศ. 2531 โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Program - UNEP) ได้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจของผู้เชี่ยวชาญด้านความหลากหลายทางชีวภาพ (Ad Hoc Working Groups of Experts on Biological Diversity) และต่อมาได้จัดตั้งคณะทำงานเพิ่มขึ้นเรียกว่า คณะทำงานเฉพาะกิจของผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและเทคนิค (Ad Hoc Working Group of Legal and Technical Experts) ซึ่งคณะทำงานชุดนี้ได้เปลี่ยนเป็น คณะกรรมาธิการเจรจาระหว่างประเทศว่าด้วยอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ (Intergovernmental Negotiating Committee for a Convention on Biological Diversity) ในปี พ.ศ. 2534

คณะกรรมาธิการฯได้เสนออนุสัญญาฯ ต่อที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development - UNCED) หรือที่

---

[77] เป็นหลักการในแนวเดียวกับที่ปรากฏใน Convention of European Wildlife and Natural Habitats,1979.

เรียกกันทั่วไปว่า การประชุมเอิธท์ซัมมิต (Earth Summit) ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี พ.ศ. 2535 ซึ่งรัฐต่าง ๆ 157 ประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญาฯ ปัจจุบันมีประเทศต่าง ๆ ที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ นี้แล้วจำนวน 187 ประเทศ [78] และอนุสัญญาฯ มีผลใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2536 แต่ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ฉบับนี้จนกระทั่งปัจจุบัน

วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาฯ คือ [79] (CBD, Article 1)

1. เพื่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ
2. เพื่อการใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน
3. เพื่อให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรม และเท่าเทียมกัน

(2) **ขอบเขต**

อนุสัญญาฯ มีเนื้อหาเป็นข้อตกลงที่วางกรอบทั่วไปให้รัฐภาคีดำเนินการเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ โดยมิได้กำหนดเจาะจงว่าเป็นความหลากหลายทางชีวภาพในสิ่งมีชีวิตชนิดใดชนิดหนึ่ง จึงครอบคลุมทั้งสัตว์ พืช หรือจุลินทรีย์ ซึ่งต่างจากอนุสัญญาฯ อื่นที่กำหนดเป้าหมายเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของสัตว์ป่า และพืชป่าที่กำลังสูญพันธุ์ (Convention of International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora-CITES) อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Convention on Wetlants of International Importance-Ramsar Convention) เป็นต้น

อนุสัญญาฯ จึงเป็นแนวทางสำหรับรัฐภาคีใช้ในการกำหนดนโยบายของตนที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ โดยได้กล่าวครอบคลุมถึงการอนุรักษ์ในสภาพธรรมชาติ (in-situ) และการอนุรักษ์นอกสภาพธรรมชาติ (ex-situ) [80] การใช้อย่างยั่งยืน และการเข้าถึงซึ่งทรัพยากรชีวภาพ การเข้าถึงเทคโนโลยี การแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพ ความปลอดภัยเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตที่ดัดแปลงพันธุกรรม รวมทั้งกลไกทางการเงิน

---

[78] ข้อมูล ณ วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2546 และมีเพียงประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศไทย ประเทศอิรัก ประเทศบรูไน และวาติกัน (Holy See) ที่มิได้เป็นภาคีอนุสัญญาฯ www.biodiv.org/world/parties.asp (Visited August, 2003).

[79] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม เป็นวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ประการหนึ่งด้วย ซึ่งกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เห็นตรงข้ามว่าข้อความดังกล่าวไม่ใช่วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯและเห็นว่าการเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ดังกล่าว ทำให้ตีความอนุสัญญาฯ มาตรา 15 วรรคสองผิดไปอย่างมาก.

[80] อนุสัญญาฯ มิได้ครอบคลุมถึงพันธุกรรมที่เก็บรักษาไว้ในธนาคารพันธุกรรม (Gene Bank) ก่อนอนุสัญญา ฯ นี้มีผลบังคับอย่างไรก็ตามปัจจุบันพันธุกรรมดังกล่าวบางส่วนจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชฯ (ITPGR)

(3) สาระสำคัญ

อนุสัญญาฯ ได้กำหนดหลักการที่สำคัญดังนี้

1. รับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพ

ในข้อถือปฏิบัติระหว่างประเทศว่าด้วย ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร(International Undertaking on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture- IUPGR) ขององค์การอาหารและเกษตรสหประชาชาติ (FAO) การจัดการทรัพยากรพันธุธรรมพืชจะอยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่าทรัพยากรพันธุกรรมพืชเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind-CHM)[81] แต่หลักการนี้เปลี่ยนแปลงไปเป็นให้รัฐมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรพันธุกรรม เมื่อมีการปรับปรุงข้อถือปฏิบัติฯ (IUPGR) เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชฯ (ITPGR) ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญาฯ นี้

แม้อนุสัญญาฯ จะกล่าวว่ารัฐมีสิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights) เหนือทรัพยากรธรรมชาติของตน (CBD, Article 3, 15) แต่คำนี้มีความหมายรวมถึง และยืนยันหลักอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ด้วย [82] ทั้งนี้เพื่อให้มีความหมายครอบคลุมดินแดนทั้งที่อยู่ภายใต้หลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน (Territorial sovereignty) และดินแดนที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งอยู่ภายใต้หลักสิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights) และยังสอดคล้องกับคู่ฉบับอนุสัญญาฯ ที่ทำขึ้นเป็นภาษาฝรั่งเศสที่ใช้ทั้งคำว่าอำนาจอธิปไตย (droit soverains) และสิทธิอธิปไตย (droit de soverainete) [83] การตีความดังกล่าวยังสอดรับกับหลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (Permanent Sovereignty over Natural Resources) [84] ซึ่งมีความหมายว่ารัฐมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการใช้ หรือสำรวจทรัพยากรตามวิธีการของตน

ต่อมาได้มีการประสานแนวคิดมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (CHM) กับแนวคิดอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ และพัฒนาเป็นแนวคิดความห่วงใยร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Concern of Humankind-CCH) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ยอมรับว่าทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญต่อความคงอยู่ของโลก และสิ่งมีชีวิต การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไม่ใช่หน้าที่ของรัฐใด

---

[81] Milan Bulajic อธิบายว่าหมายถึง "ทรัพย์สินร่วมกันของมนุษยชาติ (Common goods of mankind) หรือร่วมกันทั้งโลก (Global commons) โปรดดู Bulajic, Milan. Principle of International Development Law. (The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1995), p.330.

[82] Marin, Patricia Lucia Cantu?ria. Providing Protection for Plant Genetic Resources. (The Hague: Kluwer Law International, 2002), p.106.

[83] ชนภัทร วินยวัฒน์. คำอธิบายเบื้องต้นอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ 2535. (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์ไพบูลย์การพิมพ์, 2538), น.24.

[84] ที่ประชุมสมัชชาใหญ่ สหประชาชาติมีมติหลายครั้งที่ยืนยันหลักนี้ มติที่สำคัญ (Landmark Resolution) คือคำประกาศว่าด้วยอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ค.ศ. 1962 (Declaration on Permanent Sovereignty over Natural Resources, GA. Resolution 1803 XVII) โปรดดู Hossain, Kamal. and Chowdhury, Subrata Roy. (ed.) Permanent Sovereignty over Natural Resources in International Law. (London: Frances Pinter Publishers, 1984), p.91.

รัฐหนึ่ง แต่เป็นหน้าที่ของทุกรัฐต้องร่วมมือกัน [85] รัฐจึงไม่มีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการใช้ หรือสำรวจทรัพยากรของตนโดยไม่มีขอบเขตจำกัด แต่รัฐต้องใช้อำนาจอธิปไตยอย่างรับผิดชอบ เพื่อเป็นหลักประกันว่ากิจกรรมในความรับผิดชอบ หรือในความควบคุมของรัฐจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐ หรือของพื้นที่นอกเหนือเขตอำนาจของรัฐ (CBD, Article 3) และตกเป็นหน้าที่ของรัฐทุกรัฐ ที่จะต้องร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาของชุมชนระหว่างประเทศ [86] อนุสัญญาฯ จะไม่ได้เน้นความเป็นเจ้าของทรัพยากรของรัฐ แต่จะมุ่งเน้นที่ความสัมพันธ์กับรัฐภาคีอื่นในการร่วมมือกันจัดการทรัพยากรชีวภาพ [87] แนวความคิดความห่วงใยร่วมกันเป็นแนวความคิดแบบองค์รวมร่วมสมัยของความเชื่อมโยงถึงกันระหว่างชีวิต และธรรมชาติ [88]

2. การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน[89] เป็นแนวคิดในด้านสิ่งแวดล้อมที่ผนวกเรื่องต้นทุนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้ากับระบบเศรษฐกิจ [90] แนวคิดนี้เป็นหลักการสำคัญในแผน ปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนความร่วมมือเพื่อบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน และได้รับการรับรองในการประชุมเอิร์ทซัมมิตพร้อมกับอนุสัญญาฯ

แนวคิดนี้เป็นหลักการสำคัญในอนุสัญญาฯ ดังจะเห็นได้จากที่บัญญัติไว้ในส่วนอารัมภบท (CBD, Preamble, Paras. 5, 13, 20, 22, 23) และกำหนดเป็นวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของอนุสัญญาฯ (CBD Article 1) และยังกำหนดว่าการใช้อย่างยั่งยืนต้องเป็นการใช้ด้วยวิธี และด้วยอัตราที่จะไม่ลดความหลากหลายทางชีวภาพในระยะยาว และยังคงศักยภาพของความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อสนองความต้องการของคนทั้งในรุ่นปัจจุบัน และอนาคต (CBD, Article 2)

3. คุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

ใน Brundtland Report ได้เสนอให้เพิ่มบทบาทของประชาชน โดยเห็นว่าประชาชนจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการที่สิ่งแวดล้อมได้รับความเสียหายจากการพัฒนา และประชาชนจะมีความตื่นตัวและปกป้องสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

---

[85] Glowka, Lyle et al. A Guide to Convention on Biological Diversity. (UK: IUCN Publication Service Unit, 1996),p.10.

[86] Marin, Patricia Lucia Cantu?ria. supra note 82, p.95.

[87] Odek, Jame O. "Biopiracy: Creating Proprietary Rights in Plant Genetic Resources" 2 Journal of Intellectual Property Law. 141 (Fall 1994): 161.

[88] จักก์ แสงชัย. "อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพกับประเทศไทย." วารสารธรรมศาสตร์. ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2543), น. 71.

[89] หมายถึง "การพัฒนาที่คำนึงถึงความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่ตัดโอกาสในการบรรลุความต้องการของคนรุ่นต่อไป" แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นที่รู้จักจากรายงานของคณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของโลก (The World Commission on Environment and Development- Brundtland Report) โปรดดู Hunter, David. et al. Concept and Principles of International Environment Law: An Introduction. (Geneva, Switzerland: UNEP, 1924), p.6.

[90] ชุมเจตน์ กาญจนเกษร. อนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ. (กรุงเทพ: สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2539), น. 28.

อนุสัญญาฯได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้ โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องคำนึงถึงบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งการใช้ประโยชน์ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ (CBD, Article 8(J)) ทั้งนี้เนื่องจากมีแนวคิดที่ยอมรับในความสำคัญของ ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ และการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และตระหนักถึงการที่ชุมชนท้องถิ่นพึ่งพาอาศัย และเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการใช้ทรัพยากรชีวภาพ เพื่อดำเนินชีวิตตามขนบธรรมเนียมประเพณีของชุมชน (CBD, Preamble, Para. 12) [91] แนวคิดเช่นนี้ช่วยขยายขอบเขตของอนุสัญญาฯ ไปยังทรัพยากรชีวภาพที่อยู่ในความครอบครองของเอกชน ซึ่งตามกฎหมายแล้วรัฐจะไม่อาจบังคับให้เอกชนยินยอมให้รัฐภาคีอื่นเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพดังกล่าวได้ เพราะขัดต่อหลักสิทธิในทางแพ่งของเอกชน แต่เมื่อชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ และควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพจึงเป็นทางออกสำหรับรัฐที่จะปฏิบัติตามพันธะในอนุสัญญาฯได้ โดยไม่ขัดกับสิทธิในทางแพ่งของเอกชน [92]

4. การแจ้งให้ทราบล่วงหน้า

รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องพยายามเอื้ออำนวย (shall endeavour) ให้มีการเข้าถึง และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งทรัพยากรชีวภาพ (CBD, Article 15.2) ภายใต้หลักการดังกล่าวรัฐภาคีจะต้องไม่วางเงื่อนไข หรือข้อกำหนดใด ๆ ที่ขัดขวางการเข้าถึง และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพในลักษณะที่ขัดกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ นี้ แต่ทั้งนี้รัฐยังคงมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพ การเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์จึงขึ้นอยู่กับการพิจารณา และเป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐนั้น (CBD, Article 15.1) อนุสัญญาฯ ยังกำหนดให้การเข้าถึง หรือใช้ประโยชน์ต้องแจ้งให้รัฐภาคีเจ้าของทรัพยากรทราบล่วงหน้าก่อน และต้องเป็นไปตามข้อตกลงร่วมกัน (CBD, Article 15.4) ซึ่งการตกลงร่วมกันดังกล่าว ยังรวมถึงการตกลงเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์อีกด้วย (CBD, Article 15.7) เนื่องจากเห็นว่ารัฐมีอำนาจต่อรองส่วนแบ่งผลประโยชน์ได้ดีกว่า และตกอยู่ภายใต้การชักจูงของบริษัทข้ามชาติได้ยากกว่าเอกชน [93]

การที่อนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐภาคี "ต้องพยายามเอื้ออำนวย" ในการเข้าถึง และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ กำหนดให้การเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพขึ้นอยู่กับรัฐภาคี และเป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐ และตามข้อตกลงร่วมกัน และยังกำหนดให้ต้องเป็นการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้ายไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยี

---

[91] การยอมรับในภูมิปัญญาท้องถิ่น (Traditional Knowledge) ไม่ใช่เพียงเพราะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ หรืออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ แต่หากภูมิปัญญาดังกล่าวสูญสิ้นไปจะเกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อชุมชนที่ต้องพึ่งพิงภูมิปัญญานั้นในการดำรงชีวิต หรือวัฒนธรรมของตนเอง โปรดดู Dutfield, Graham. International Property Rights, Trade and Biodiversity. (London: Earthscan Publication Ltd., 2000), p.37.

[92] สุทธิศักดิ์ ดือเระ. "การแบ่งปันผลประโยชน์ตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ: วิเคราะห์แนวปฏิบัติของประเทศไทย." (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 35-36.

[93] Dutfield, Graham. supra note 91, p.38.

ยา หรือพันธุ์พืชต้องไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม [94] ยืนยันหลักการว่ารัฐยังคงมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพ สิทธิในการเข้าถึงมิใช่สิทธิเด็ดขาดแต่ขึ้นอยู่กับรัฐภาคีเจ้าของทรัพยากรชีวภาพ แต่ทั้งนี้รัฐภาคีต้องไม่ปฏิเสธการเข้าถึงตามอำเภอใจ หรือปราศจากหลักเกณฑ์ เช่น ประเทศเจ้าของทรัพยากรไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุญาตให้เข้าถึง ประเทศนั้นย่อมปฏิเสธการเข้าถึงเพราะไม่ได้รับอนุญาตไม่ได้ [95]

กล่าวโดยสรุป รัฐเจ้าของทรัพยากรชีวภาพมีสิทธิกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าถึง มีสิทธิพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เข้าถึง มีสิทธิพิจารณาว่าเป็นการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมและกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และมีสิทธิในการพิจารณากำหนดส่วนแบ่งผล ประโยชน์ [96]

5. การแบ่งปันผลประโยชน์

รัฐภาคีที่อนุญาตให้มีการเข้าถึง และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพของตนมีสิทธิได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ได้ 4 รูปแบบ ดังนี้

(1) สิทธิเข้ามีส่วนร่วมในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และทางเทคโนโลยีชีวภาพในทรัพยากรชีวภาพที่จัดหาให้ และในกรณีที่เป็นไปได้ (where possible) มีสิทธิให้ทำการวิจัยในรัฐภาคีเจ้าของทรัพยากรชีวภาพ (CBD, Article 15.6, 19.1)

(2) สิทธิได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม และเท่าเทียมกัน (fair and equitable)จากผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพในทางการค้า และทางอื่น ๆ (CBD, Article 15.7)

(3) สิทธิได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีในการใช้ทรัพยากรชีวภาพนั้น แต่ทั้งนี้กรณีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ได้รับความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเพียงพอ และมีประสิทธิภาพด้วย (CBD, Article 16.2, 16.3)

(4) สิทธิในการเข้าถึงซึ่งผลลัพธ์ และผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ (CBD, Article 19.2)

6. ความปลอดภัยจากการใช้ประโยชน์จากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการดัดแปลงพันธุกรรม

อนุสัญญาฯ เล็งเห็นความจำเป็นที่รัฐภาคีต้องจัดให้มีพิธีสารที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบ และควบคุมความเสียหายอันอาจเกิดจากสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงพันธุกรรม ซึ่งจะกระทบต่อการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD, Article 19.3)
พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety) ถือเป็นพิธีสารฉบับแรกที่เกิดขึ้นด้วยผลของอนุสัญญาฯ โดยมีเนื้อหาเน้นที่การเคลื่อนย้ายข้ามเขตแดน

---

[94] Snape, William J. III. ed. Biodiversity and the Law. (Washington D.C.: Island Press, 1996), p.207.

[95] Correa, Carlos M. "Sovereign and Property Rights over PGR." Background Study Paper No.2, Commission on PGR, First Extraordinary Session, Rome, 7-11 November 1994, pp.7-8.

[96] Nijar, Gurdial Singh. In Defense of Local Community Knowledge and Biodiversity. (Penang, Malaysia: Third World Network, 1996), p.15.

(Transboundary Movement) ของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม พิธีสารนี้จะมีผลบังคับในวันที่ 11 กันยายน 2546 เนื่องจากมีประเทศต่าง ๆ ให้สัตยาบันครบ 50 ประเทศแล้ว

7. จัดตั้งกลไกทางการเงิน

รัฐภาคีต้องร่วมจ่ายเงินสมทบตามกำลังความสามารถ (in accordance with it capabilities) เพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ นี้ (CBD, Article 20.1) โดยฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนาสำหรับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เสียไปในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD, Article 20.2)

2. ผลกระทบและบทวิเคราะห์

1. การเข้าเป็นภาคีของประเทศไทย

ประเทศไทยลงนามรับรองอนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2535 แต่ยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ดังกล่าว เดิมประเทศไทยได้เตรียมการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ แต่เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า "อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง" [97] แต่จนกระทั่งปัจจุบันอนุสัญญาฯ ยังไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ประเทศไทยจึงยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ

แม้ประเทศไทยจะไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ แต่ประเทศไทยก็ได้ลงนามรับรอง อีกทั้งยังได้ดำเนินการหลายประการตามพันธกรณีที่กำหนดในอนุสัญญาฯ เช่น การจัดทำนโยบาย มาตรการและแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2541-2545 และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามนโยบายฯ ดังกล่าวก็ได้จัดทำนโยบายฯ ฉบับใหม่ พ.ศ. 2546-2550 หรือการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2543 [98]

การลงนามรับรอง และการที่ประเทศไทยได้ดำเนินการต่าง ๆ ตามพันธกรณีที่กำหนดในอนุสัญญาฯ แสดงว่าประเทศไทยได้กระทำการในลักษณะที่เป็นการปฏิบัติโดยทั่วไป (General Practice) มีผลให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามหลักสุจริตที่จะไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการทำลาย หรือ

---

[97] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2543.

[98] ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ 117 ตอนพิเศษ 5ง วันที่ 17 มกราคม 2543.

ทำให้วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ เป็นอันไร้ผล [99] และถือว่าประเทศไทยยอมรับว่าอนุสัญญาฯ มีฐานะเป็นกฎหมาย (opinion juris) อันทำให้อนุสัญญาฯ ผูกพันประเทศไทยในฐานะจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศประเภทหนึ่ง [100]

การที่ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ทำให้ประเทศไทยไม่ใช่ประเทศภาคี (non-parties) ไม่มีสิทธิเจรจา หรือต่อรอง หรือเข้าร่วมในการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ เช่น ประเทศไทยเข้าร่วมการประชุมยกร่างพิธีสารคาร์ตาเฮนา ว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพในฐานะเพียงผู้สังเกตการณ์ (Observer) เท่านั้น ไม่อาจเสนอความเห็นใด ๆ ต่อที่ประชุมได้ ประเทศไทยต้องขอให้ประเทศภาคีที่มีท่าทีสอดคล้องกับท่าทีของประเทศไทย ให้กล่าวแสดงความคิดเห็นแทนในที่ประชุมเท่านั้น [101] และไม่มีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility-GEF) [102]

กรณีของพิธีสารคาร์ตาเฮนาฯ นั้นเมื่อประเทศไทยมิได้เป็นภาคีอนุสัญญาฯ ประเทศไทยจึงไม่มีสิทธิเข้าเป็นภาคีพิธีสารฯ นี้ด้วยเช่นกัน แต่แม้ประเทศไทยจะไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ แต่พิธีสารฯ มีบทบัญญัติซึ่งมีผลกระทบต่อประเทศไทย โดยกำหนดว่าการเคลื่อนย้ายข้ามเขตแดนซึ่งสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ที่ได้รับการดัดแปลงพันธุกรรมระหว่างประเทศภาคีและประเทศที่มิใช่ภาคีต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพิธีสารคาร์ตาเฮนาฯ นี้ (Cartagena Protocal, Article 24)

(2) <u>ความพร้อมของไทยในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ</u>

ข้อโต้แย้งหลักประการหนึ่งในการคัดค้านการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ คือ อนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐภาคีต้องเปิดให้เข้าถึงทรัพยากรชีวภาพของตน แต่กฎหมายที่ประเทศไทยมีอยู่ยังไม่อาจครอบคลุมและปกป้องผลประโยชน์ของประเทศได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เช่น ไม่มีกฎหมาย หรือมาตรการควบคุมการเข้าถึง หรือใช้ประโยชน์จากสัตว์ได้ทุกชนิด กฎหมายที่มีอยู่จะเป็นควบคุมการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสัตว์เป็นรายชนิด สัตว์บางชนิดไม่มีกฎหมายควบคุมการเข้าถึงและใช้ประโยชน์เลย ซึ่งต่างจากพืชที่มี พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ครอบคลุมการเข้าถึง และใช้ประโยชน์จากพืชทุกชนิด นอกจากนี้ยังไม่มีกฎหมายควบคุมการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากจุลินทรีย์ [103]

---

[99] อนุสัญญาฯ กรุงเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 มาตรา 18 บัญญัติว่า "รัฐจะต้องงดเว้นการกระทำใด ๆ ที่อาจจะทำให้วัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาตกเป็นอันไร้ผล เมื่อรัฐนั้นได้ลงนามในสนธิสัญญา หรือได้แลกเปลี่ยนตราสารก่อตั้งสนธิสัญญาภายใต้เงื่อนไขแห่งการให้สัตยาบัน การยอมรับ หรือการให้ความเห็นชอบตราบเท่าที่รัฐนั้นยังมิได้แสดงเจตนาจะไม่เข้าเป็นภาคีสนธิสัญญา."

[100] ชวลิต อุยตระกูล. "การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992." (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), น. 98-99.

[101] จักก์ แสงซัย. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 88, น.78-79.

[102] บรรพต ณ ป้อมเพชร. "ประเทศไทยกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ: สิบปีที่รอคอย." ชีวทรรศน์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 5 (กันยายน-ตุลาคม 2545), น. 11.

[103] จักรกฤษณ์ ควรพจน์ และคณะ. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น.70-71.

ในส่วนกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์ ขณะนี้มีกฎหมายที่มีมาตรการแบ่งปันผลประโยชน์ 2 ฉบับ[104] ฉบับแรกคือ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532 แต่ก็เป็นการเรียกเก็บในลักษณะค่าภาคหลวง ซึ่งมิใช่การแบ่งปันผลประโยชน์ตามแนวคิดของอนุสัญญาฯ ฉบับที่สองได้แก่ พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ซึ่งนำหลักการแบ่งปันผลประโยชน์ของอนุสัญญาฯ มาใช้ แต่ก็ครอบคลุมเฉพาะเรื่องพืชเท่านั้น

ด้านมาตรการความปลอดภัยทางชีวภาพก็ไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะ โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องปรับใช้กฎหมายที่มีอยู่ เช่น การออกประกาศกรมวิชาการเกษตร ห้ามนำเข้าพืชดัดแต่งพันธุกรรม 40 ชนิด เพื่อการเพาะปลูก แต่ยังนำเข้าเพื่อการวิจัยได้ โดยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมวิชาการเกษตร และยกเว้นเมล็ดข้าวโพด และถั่วเหลืองที่นำเข้าในปริมาณมากเพื่อใช้เป็นอาหาร อาหารสัตว์ และอุตสาหกรรมแปรรูป

การนำเข้าอาหารที่ได้มาจากการดัดแปลงพันธุกรรม จะอยู่ในความดูแลของคณะกรรมการอาหารและยา เช่น ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดอาหารที่ห้ามผลิต นำเข้า หรือจำหน่าย อาหารที่มีการปนเปื้อนสารพันธุกรรมครายไนน์ซี (Cry 9C DNA Sequence) หรือโปรตีนที่สร้างจากสารพันธุกรรมนี้ หรือประกาศฯ เรื่อง การแสดงฉลากอาหารที่จากเทคนิคการดัดแปรพันธุกรรมหรือพันธุวิศวกรรม

แต่ฝ่ายที่สนับสนุนให้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ เห็นว่า กฎหมายที่มีอยู่เพียงพอต่อการเข้าเป็นภาคีแล้ว และแม้ประเทศไทยจะไม่เข้าเป็นภาคีนักวิจัยต่างชาติก็แอบลักลอบนำทรัพยากรชีวภาพของไทยไปใช้เป็นปกติอยู่แล้ว โดยไทยไม่ได้ผลประโยชน์ใด ๆ ตอบแทนเลย[105] ภาครัฐได้พยายามดำเนินการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) กระทรวงพาณิชย์ ได้กำหนดนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับสินค้าเทคโนโลยีชีวภาพในด้านการผลิต การค้า และความปลอดภัยของผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม และมีการจัดตั้งหน่วยงานระดับประเทศทำหน้าที่กำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากสิ่งมีชีวิตดัดแปรพันธุกรรม ตามกฎหมายที่หน่วยงานนั้นดูแลอยู่ เช่น ตาม พ.ร.บ.กักพืช พ.ศ. 2507 แก้ไข พ.ศ. 2542 หรือศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้ร่วมกันวางมาตรการ และกลไกต่าง เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพิธีสารคาร์ตาเฮนาฯ เป็นต้น ดังนั้นฝ่ายที่สนับสนุนจึงเห็นว่ากฎหมาย และมาตรการที่มีอยู่น่าจะเพียงพอต่อการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ และอาจมีการแก้ไขหรือออกกฎหมายเพิ่มเติมในภายหลังก็ได้ ไม่จำต้องรอให้มีกฎหมายครบถ้วนในทุกประเด็นก่อน

---

[104] เพิ่งอ้าง น.72.

[105] ธงชัย พรรณสวัสดิ์. "ความหลากหลายทางชีวภาพ: อนุสัญญานานาชาติที่ไทยลงนามได้แล้วหรือยัง". www.tei.or.th/viewpoint/viewpoint24/htm (Visited July 2003).

(3) ความไม่ชัดเจนของอนุสัญญาฯ

แม้อนุสัญญาฯ จะได้กำหนดหลักการสำคัญหลายประการ แต่ถ้อยคำในอนุสัญญาฯ กลับแสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว ขึ้นอยู่กับนโยบาย หรือการตัดสินใจของรัฐภาคี ตามที่เหมาะสม หรือสมควร หรือขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของรัฐภาคี ในอนุสัญญาฯ จึงเต็มไปด้วยถ้อยคำ เช่น "as appropriate" "as far as possible" "subject to its national legislation" ทำให้มองกันว่าอนุสัญญาฯ ไม่มีสภาพเชิงบังคับอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกร ชุมชุมท้องถิ่น หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น

แต่ในส่วนของสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญานั้น แม้อนุสัญญาฯ จะเห็นว่าเป็นสิ่งที่อาจกระทบต่อการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ นี้ และเรียกร้องให้รัฐภาคีร่วมมือกันเพื่อประกันว่าสิทธิดังกล่าวมีลักษณะสนับสนุน และไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ นี้ แต่กลับกำหนดให้การดำเนินการนี้อยู่ภายในกรอบกฎหมายภายใน และกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเมื่อพิจารณาระบบทรัพย์สินทางปัญญาตามความตกลงทริปส์ (TRIPS Agreement) แล้วจะเห็นว่าไม่ได้รับรองสิทธิของเกษตรกรหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น ความรู้ในการอนุรักษ์ หรือปรับปรุงพันธุ์พืชตามวิธีการดั้งเดิมไม่ถือว่าเป็นทรัพย์สิน แต่ถือว่าความรู้นั้นเป็นสมบัติสาธารณะ (Public Domain) ไม่เข้าเงื่อนไขการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ด้วยลักษณะเช่นนี้ระบบทรัพย์สินทางปัญญา จึงอาจขัดขวางต่อกระบวนการตามอนุสัญญาฯ นี้

(4) ความขัดแย้งระหว่างอนุสัญญาฯ กับความตกลงทริปส์

ความรู้ หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นความรู้ที่ถ่ายทอดสั่งสมต่อกันมา เป็นสิ่งที่เกิดจากการคิดค้นร่วมกับการค้นพบ โดยไม่อาจแยกออกจากกันได้เด็ดขาด และไม่มีเกษตรกรคนใดคนหนึ่งจะอ้างสิทธิว่าตนเป็นเจ้าของความรู้นั้นได้ สิทธิเกษตรกรจึงเป็นสิทธิร่วมกัน (Collective Rights) อนุสัญญาฯ ยอมรับในสิทธิเช่นนี้ ซึ่งต่างจากระบบทรัพย์สินทางปัญญาตามความตกลงทริปส์ที่เน้นคุ้มครองผลประโยชน์ของเอกชน โดยใช้หลักให้ผลตอบแทนแก่เอกชนคนใดคนหนึ่งที่คิดค้นความรู้ใหม่ (New Knowledge) แต่กรณีภูมิปัญญาท้องถิ่นไม่อาจจัดเข้าเป็นทรัพย์สินที่จะได้รับความคุ้มครองตามหลักการของความตกลงทริปส์ได้ เพราะไม่อาจให้ผลตอบแทนแก่ชุมชนเกษตรกรร่วมกันได้ (Award property rights to entire community) ทั้งที่ภูมิปัญญาท้องถิ่นน่าจะมีลักษณะเหมือนความรู้ทางเทคโนโลยีชีวภาพ [106] มีคุณค่าอย่างมากโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมยา หรืออุตสาหกรรมเกษตร เนื่องจากด้วยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นช่วยลดขั้นตอน และระยะเวลาในการสำรวจทรัพยากรชีวภาพ ทำให้นักสำรวจรู้ว่าจะใช้พืชชนิดใด ส่วนใดของพืชชนิดนั้น หรือนำไปใช้ได้ด้วยวิธีใด หากไม่มีความรู้เหล่านี้ย่อมไม่ต่างจากการงมเข็มในมหาสมุทร [107]

---

[106] Bosselmann, Klaus. supra note 32, p. 114.

[107] Tejera, Valentina. "Tripping over Property Rights: Is it Possible to Reconcile the Convention on Biological Diversity with Article 27 of TRIPS Agreement ?." 33 New England Law Review. 967 (Summer 1999): 973.

แนวทางแก้ไขความขัดแย้งระหว่างหลักการของอนุสัญญาฯ และความตกลงทริปส์ กล่าวได้ว่าอาจทำได้ 2 แนวทาง คือ

1. แต่ละรัฐภาคีบัญญัติกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของตนเอง ในฐานะเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิภาพ (An effective sui generis system) เพื่อคุ้มครองทรัพยากรของตนเอง แต่กรณีนี้จำกัดเฉพาะพันธุ์พืชเท่านั้น กรณีสิ่งมีชีวิตอื่น หรือพันธุ์สัตว์หากออกกฎหมายดังกล่าวอาจถูกตีความว่าเป็นกฎหมายที่ผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ และขัดกับหลักการของความตกลง ทริปส์ก็ได้

2. แก้ไขความตกลงทริปส์ให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฯ โดยให้ยอมรับหลักการอำนาจอธิปไตยของรัฐในการกำหนดมาตรการปกป้องทรัพยากรของตนเอง วิธีการนี้จะไม่สร้างปัญหากระทบต่อการค้า ดังเช่นวิธีให้แต่ละรัฐแยกกันออกกฎหมายของตนเองดังกล่าวข้างต้น วิธีนี้จะต้องแก้ไขความตกลงทริปส์ให้ยอมรับความสำคัญของภูมิปัญญาท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากรที่สมควรได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกัน และให้ยอมรับว่าชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีส่วนเป็นเจ้าของภูมิปัญญานั้นมีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทน จากการใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่นดังกล่าว การยอมรับเช่นนี้ยังเป็นการขยายสิทธิความเป็นเจ้าของ (Ownership) ที่เดิมจำกัดอยู่เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งไปสู่ชุมชน (Entire Communities) อีกด้วย

ระบบทรัพย์สินทางปัญญาในปัจจุบัน ซึ่งเน้นเพียงการคุ้มครองการประดิษฐ์ของเอกชน ควรได้รับการปรับเปลี่ยนให้ส่งเสริมการค้า และช่วยปกป้องสิ่งแวดล้อมด้วยในขณะเดียวกัน การถ่วงดุลระหว่างสิทธิตามสิทธิบัตร และสิทธิของชุมชนเกษตรกร ด้วยการแก้ไขระบบกฎหมายระหว่างประเทศดังเช่นความตกลงทริปส์จึงเป็นสิ่งที่ควรได้รับการพิจารณา

3. สรุป

อนุสัญญาฯ นี้ถือได้ว่าเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่วางหลักการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทุกประเภท โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในทรัพยากรชีวภาพ และให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมและเท่าเทียมกัน

ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาฯ นี้ แต่ยังมิได้ให้สัตยาบันจนกระทั่งปัจจุบัน เนื่องจากเกิดข้อถกเถียงว่าประเทศไทยยังไม่มีมาตรการ ตลอดจนกฎหมายที่รองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ จึงอาจทำให้ประเทศไทยต้องเสียเปรียบหากให้สัตยาบัน แต่นับจากประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาฯ ประเทศไทยก็ได้ดำเนินการตามพันธกรณีที่อนุสัญญาฯ กำหนดไว้หลายประการ รวมทั้งได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. คุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 และยังมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน ซึ่งยังไม่ผ่านการพิจารณา

อนุสัญญาฯ นี้ยอมรับสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ และกำหนดให้การเข้าถึง

และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นต้องเป็นไปเพื่อความยั่งยืน และยอมรับความสำคัญของภูมิปัญญาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น โดยใช้หลักการได้รับความยินยอมล่วงหน้า ต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม และยุติธรรม

อย่างไรก็ตามหลักการของอนุสัญญาฯ นี้อาจขัดแย้งกับหลักการของทรัพย์สินทางปัญญา จึงต้องหาแนวทางที่สามารถถ่วงดุลระหว่างการคุ้มครองนวัตกรรมใหม่กับการอนุรักษ์ความหลากหลายของทรัพยากรชีวภาพ

บทสรุป

ปัญหาของทรัพยากรพันธุกรรมพืช ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความหลากหลายทางชีวภาพ แม้จะยอมรับว่าเป็นประเด็นที่ทุกประเทศในโลกต่างต้องร่วมมือในการอนุรักษ์และพัฒนา เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับความหลากหลายทางชีวภาพ จะกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะไม่ได้มีเพียงผลกระทบที่เกิดในประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่จะยังส่งผลต่อลูกหลานในรุ่นต่อไปอีกด้วย ผลกระทบที่เกิดจากการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพมีลักษณะที่ไร้พรมแดนและไร้กาลเวลา จึงเกิดกระแสเรียกร้องให้นานาประเทศร่วมมือกันในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

อย่างไรก็ตามปัจจุบันระบบทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งมีบทบาทสูงมากในการค้าระหว่างประเทศได้ขยายขอบเขตเข้ามาสู่เทคโนโลยีชีวภาพ เช่น การคุ้มครองพืช หรือพันธุ์พืชด้วยระบบสิทธิบัตร หรือระบบสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืช ระบบทรัพย์สินทางปัญญาเป็นระบบที่มุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิของนักประดิษฐ์ หรือนักปรับปรุงพันธุ์ในด้านการลงทุน หรือผลประโยชน์ตอบแทนทางการเงิน ระบบเช่นนี้เมื่อขยายเข้าสู่ภาคเกษตรกรรมได้ส่งผลกระทบต่อการเกษตร โดยเฉพาะเกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนา ที่การทำเกษตรมิได้เพียงเพื่ออาหารยังชีพเท่านั้น แต่การทำเกษตรเป็นวิถีแห่งการดำรงชีวิต เป็นประเพณี วัฒนธรรมของชุมชน ซึ่งมิได้เน้นที่ผลประโยชน์ตอบแทนด้านการเงินเป็นหลัก ความรู้ภูมิปัญญาพื้นบ้านที่สั่งสมกันมานับชั่วอายุคน และมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการอนุรักษ์ และพัฒนาความหลากหลายทางชีวภาพในสภาพตามธรรมชาติ *(in-situ)* เป็นสิ่งที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามระบบทรัพย์สินทางปัญญา และถือเป็นสมบัติสาธารณะ (Public Domain) สภาพเช่นนี้จึงสนับสนุนให้เกิดการฉกฉวยความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นไปใช้ในการวิจัย และต่อยอดความรู้ ที่เรียกว่า "โจรสลัดชีวภาพ" (Bio-piracy)

เมื่อยอมรับว่าเกษตรกร ชุมชนท้องถิ่น และภูมิปัญญาท้องถิ่นมีส่วนสำคัญต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบทรัพย์สินทางปัญญาที่ใช้ในปัจจุบันซึ่งไม่ได้ยอมรับในสิทธิของเกษตรกร จึงเป็นอุปสรรค และไม่จูงใจต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เพราะเกษตรกรจะไม่ได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากการอนุรักษ์ของตน แต่ผู้ได้รับประโยชน์กลับเป็นผู้ทรงสิทธิในระบบทรัพย์สินทางปัญญา

ความตกลงระหว่างประเทศดังได้ยกขึ้นพิจารณานั้น แยกได้เป็นความตกลงที่มีการถ่วงดุลระหว่างสิทธิทรัพย์สินทางปัญญากับสิทธิของเกษตรกร คือ สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (ITPGR) หรืออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) และความตกลงที่ให้ความสำคัญกับทรัพย์สินทางปัญญา คือ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (UPOV) และความตกลงทริปส์ (TRIPS) ความตกลงทั้งหลายดังกล่าวมีผลกระทบต่อทรัพยากรพันธุกรรมของไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม การเตรียมความพร้อมของไทยจึงต้องดำเนินการตั้งแต่ในชั้นการยกร่างความตกลง ต้องเตรียมกฎหมายภายใน กำหนดนโยบายมาตรการเพื่อรองรับผลกระทบที่เกิดจากความตกลงดังกล่าว และยังต้องเตรียมความพร้อมด้านองค์กรหน่วยงาน และบุคคลากร ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่เห็นได้จากความตกลงเหล่านี้ก็คือ การผูกโยงประเด็นเรื่องการค้าเข้ากับทรัพย์สินทางปัญญา ทำให้มีการใช้มาตรการทางการค้าเพื่อแลกเปลี่ยนตอบแทน หรือตอบโต้การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา สภาพเช่นนี้ทำให้การพิจารณาผลกระทบของความตกลงระหว่างประเทศ กับทรัพยากรพันธุกรรมของไทยสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น

ปัญหาพื้นฐานสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ระบบกฎหมายที่หวงกันความรู้ไว้กับใครคนใดคนหนึ่งเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่ ในอดีตมนุษย์คิดค้นสิ่งต่าง ๆ เพื่อความก้าวหน้าทางวิทยาการ เพื่อสร้างหรืออำนวยความสะดวกแก่มนุษยชาติ ความรู้ที่ปราชญ์โบราณคิดค้นขึ้นนั้น ไม่เคยเกิดความหวงแหนเพื่อเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียว แต่กลับพยายามถ่ายทอดให้สาธารณชนรับรู้ให้มากที่สุด การลอกเลียนเป็นพัฒนาการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในการค้นคว้าต่อไป ในอดีตไม่เคยถือว่าการลอกเลียนความคิดของผู้อื่นเป็นความผิดที่กระทบต่อทรัพย์สินของเจ้าของความคิด หากจะเป็นก็เป็นการเสียหายต่อชื่อเสียงของผู้ลอกเลียนเอง ที่มิได้อ้างอิงหรือให้ความเคารพแก่เจ้าของความคิด คำว่า "ทรัพย์สินทางปัญญา" (Intellectual Property) เป็นคำใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นช่วงปลายศตวรรษที่ 19 เท่านั้น แต่การนำคำนี้ใช้ย้อนหลังไปในอดีตทำให้เกิดความสับสน เพราะคำนี้แสดงนัย "สิทธิในทรัพย์สิน" ซึ่งไม่เคยมีแนวคิดเช่นนี้เหนือสิ่งประดิษฐ์ หรือความรู้ต่าง ๆ แต่อย่างใด [108]

ความรู้มีธรรมชาติ (Nature) ที่เป็นนามธรรม การถ่ายทอดไม่ทำให้ความรู้นั้นลดน้อยถอยลงเหมือนดั่งการจุดเทียนจากเทียนเล่มอื่น ย่อมไม่ทำให้แสงเทียนเล่มแรกลดลงฉันใด การถ่ายทอด (หรือแม้ถูกลอกเลียน) ก็ไม่ทำให้ความรู้ที่เจ้าของความคิดลดลงฉันนั้น การคิดค้นความรู้วิทยาการต่างเป็นไปเพื่อประโยชน์ของมวลมนุษยชาติ ๆ จึงเป็นเจ้าของและมีสิทธิใช้ประโยชน์จากความรู้วิทยาการนั้น แต่การตอบแทนแก่ผู้คิดค้นก็เป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่การหวงกันความรู้นั้นไว้กับผู้คิดค้นเพื่อแสวงหาประโยชน์ควรเป็นเพียงสิทธิที่เกิดขึ้นชั่วครั้งชั่วคราว มีระยะเวลาที่จำกัด และทำได้เพียงเท่าที่ไม่ขัดกับประโยชน์ของสาธารณะ จึงมีสถานะเป็นเพียงข้อยกเว้นที่สังคมอนุญาตให้เท่านั้น

---

[108] Waltersheid, Edward C. "The Early Revolution of the United States Patent Law: Antecedent (Part 1)." 76 Journal of the Patent and Trademark Office Society. 697 (September 1994):702.

ความเข้าใจที่ถูกต้องดังกล่าวจะทำให้ผู้คิดค้นความรู้หรือวิทยาการใหม่ รู้และเข้าใจถึงขอบเขตของสิทธิที่ตนเองพึงมี และช่วยลดข้อขัดแย้งทั้งหลายในระบบทรัพย์สินทางปัญญาลงได้.

ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญา และผลกระทบต่อภูมิปัญญาท้องถิ่น

นันทน อินทนนท์
ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา

บทนำ

ในสังคมโลกยุคปัจจุบันที่วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว กระแสแห่งการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืนกลับทวีมากขึ้นตามลำดับ ผู้คนจำนวนมากไม่เพียงตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรที่มีอยู่เท่านั้น แต่ได้เล็งเห็นถึงประโยชน์อันมากมายมหาศาลของความหลากหลายทางชีวภาพด้วย แต่ทรัพยากรที่มีอยู่กลับถูกทำลายลงไปอย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้จึงมีความพยายามที่จะเสาะแสวงหาวิธีการที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้มากที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็ต้องเป็นไปในเชิงอนุรักษ์เพื่อให้สามารถนำทรัพยากรชีวภาพมาใช้ประโยชน์ในระยะยาวได้ด้วย

ท่ามกลางกระแสแห่งการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ สังคมโลกได้ประจักษ์ว่าวิธีการในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแบบดั้งเดิมนั้น มีความสอดคล้องอย่างยิ่งต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพ จึงให้ความสำคัญแก่ภูมิปัญญาท้องถิ่นเคียงคู่กันไปด้วย แต่กระนั้นก็ตาม ทัศนคติที่มีต่อภูมิปัญญาท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้วกับในประเทศกำลังพัฒนากลับมีความแตกต่างกัน โดยประเทศที่พัฒนาแล้วมักจะถือว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นความรู้สาธารณะที่บุคคลใดย่อมนำไปใช้ประโยชน์ได้ แต่ประเทศกำลังพัฒนากลับมีความเห็นว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นสิ่งมีคุณค่า ดังนั้นชุมชนที่ถือครองภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นจึงมีสิทธิที่จะหวงกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยมิชอบหรือโดยปราศจากความยินยอม ทัศนคติที่แตกต่างกันเช่นนี้ทำให้การพัฒนาระบบกฎหมายเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

ความพยายามในการสร้างระบบเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นไปในหลายรูปแบบ แต่ระบบหนึ่งที่ถูกเสนอขึ้นมาก็คือระบบทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งนี้ก็เพราะว่าระบบทรัพย์สินทางปัญญาเป็นระบบกฎหมายรูปแบบเดียวที่มีอยู่ในปัจจุบันเท่านั้นที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อคุ้มครองความคิดสร้างสรรค์ของบุคคลทางปัญญา อย่างไรก็ดี การนำกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญามาใช้เพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นดูเหมือนว่าจะมีอุปสรรคเป็นอย่างมาก เพราะกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญามุ่งที่จะให้ความคุ้มครองความคิดสร้างสรรค์ของบุคคลชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด แต่การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วยการให้ความเคารพสิทธิของชุมชนที่อนุรักษ์หรือพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นขึ้นมา จึงเห็นได้ว่าระบบทรัพย์สินทางปัญญาโดยทั่วไปแล้วไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้เพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นเท่าใดนัก นอกจากนั้น ระบบทรัพย์สินทางปัญญาที่มีอยู่ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศอาจเอื้อให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบซึ่งภูมิปัญญาท้องถิ่นอีกด้วย โดยการอนุญาตให้มีการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาขอรับความคุ้มครองภายใต้ระบบทรัพย์สินทางปัญญา แม้ว่าการได้มาซึ่งภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นจะเป็นไปโดยมิชอบก็ตาม

1. ลักษณะและความสำคัญของภูมิปัญญาท้องถิ่นต่อฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ในช่วงระยะเวลานับพันปีที่ผ่านมา กลุ่มคนที่อาศัยรวมกันเป็นชุมชนได้สั่งสมความรู้ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตมาตลอดโดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิตอาหารและยารักษาโรค ความรู้ในลักษณะเช่นนี้ได้มีการถ่ายทอดกันมาเป็นระยะเวลาหลายชั่วคนและมีการแลกเปลี่ยนความรู้จากชุมชนหนึ่งไปยังอีกชุมชนหนึ่งอยู่เสมอ โดยไม่มีการหวงกันความรู้นั้นไว้เพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ องค์ความรู้ในลักษณะเช่นนี้เองอาจเรียกได้ว่าเป็น "ภูมิปัญญาท้องถิ่น" (Traditional Knowledge)

ภูมิปัญญาท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช (Plant Genetic Resources) เพราะความรู้ที่มีอยู่เหนือการเพาะปลูก บำรุงรักษา หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชถือเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างหนึ่ง และเมื่อมีการใช้ประโยชน์ภูมิปัญญาท้องถิ่นทางใดทางหนึ่ง ไม่ว่าจะเพื่อการผลิตอาหารหรือยารักษาโรค ก็จำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรพันธุกรรมพืชในฐานที่เป็นวัตถุดิบนั่นเอง [109] จึงเห็นได้ว่า การดำรงชีวิตของผู้คนในชุมชนจึงต้องอาศัยทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นและทรัพยากรพันธุกรรมพืช

โดยทั่วไปแล้ว ภูมิปัญญาท้องถิ่นมักจะไม่ได้ถูกบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แม้ว่าในบางกรณีภูมิปัญญาท้องถิ่นบางประเภท เช่น ภูมิปัญญาการแพทย์อาจมีการบันทึกไว้ในตำรับยาโบราณบ้าง แต่ภูมิปัญญาท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของผู้คนในชุมชน ซึ่งไม่มีการบันทึกไว้ไม่ว่าในรูปแบบใดๆ การถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงมักจะทำกันด้วยการบอกเล่าด้วยวาจาระหว่างผู้คนในชุมชนเดียวกัน หรือระหว่างชุมชนหนึ่งไปสู่อีกชุมชนหนึ่ง และระหว่างคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง [110] ถึงแม้ว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ถ่ายทอดกันมาแต่โบราณ แต่ภูมิปัญญาท้องถิ่นก็หาได้เป็นสิ่งที่ล้าสมัยไม่ บ่อยครั้งที่การค้นพบทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่กลับเป็นเพียงข้อมูลที่ยืนยันและพิสูจน์ความถูกต้องของภูมิปัญญาท้องถิ่นเท่านั้น นอกจากนี้ภูมิปัญญาท้องถิ่นยังมีลักษณะเป็นพลวัตร (dynamic) คือ พัฒนาเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เมื่อสภาพของสังคมเปลี่ยนแปลงไป ภูมิปัญญาท้องถิ่นก็จะถูกพัฒนาขึ้นให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้คนในชุมชนนั้นด้วย [111]

---

[109] Biber-Klemm, S, The Protection of Traditional Knowledge on the International Level - Reflections in Connection with World Trade, UNCTAD Expert Meeting on Systems and National Experiences for Protecting Traditional Knowledge, Innovations and Practices, 30 October - 1 November 2000, Geneva, p. 5.

[110] Dutfield, "Protecting and Revitalising Traditional Ecological Knowledge: Intellectual Property Rights and Community Knowledge Databases in India" in Blakeney, M, Intellectual Property Aspects of Ethnobiology, Sweet & Maxwell, 1999, at 105.

[111] WIPO, Protection of Traditional Knowledge: A Global Intellectual Property Issue, March 2000, Doc No. WIPO/ACAD/E/00/13, p. 4

ภูมิปัญญาท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของผู้คนในชุมชน มีการประมาณการว่า ประชากรโลกจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามจะไม่สามารถดำรงชีวิตได้โดยปราศจากอาหารที่ได้มาจากการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น[112] จากการศึกษาขององค์การอนามัยโลกพบว่า ประชากรร้อยละ 80 ที่อาศัยอยู่ในประเทศกำลังพัฒนายังคงต้องพึ่งพาการรักษาโดยวิธีการทางการแพทย์แบบดั้งเดิม[113] ภูมิปัญญาท้องถิ่นยังมีความสำคัญต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและต่อเศรษฐกิจของโลก

ในแง่ของความสำคัญในเชิงชีวภาพ จะเห็นได้ว่าการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของผู้คนในชุมชนนั้นจะเป็นไปในเชิงอนุรักษ์และคำนึงถึงความสมดุลของระบบนิเวศอยู่เสมอ ภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงไม่เพียงแต่มีส่วนสำคัญที่ช่วยให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างยั่งยืน หากแต่ยังส่งเสริมให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพอีกด้วย

ในแง่เศรษฐกิจ ปรากฏว่ามีผลิตภัณฑ์จำนวนมากที่พัฒนามาจากความรู้พื้นบ้านออกจำหน่ายในตลาดโลก ในปี ค.ศ. 1999 มูลค่าการจำหน่ายพืชสมุนไพรรวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวเนื่องก็มีจำนวนสูงถึง 43 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเรื่อยๆ[114] ในประเทศมาเลเซีย อัตราการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาพื้นบ้านมีสูงกว่าผลิตภัณฑ์ยาแผนปัจจุบันถึงสองเท่า สำหรับในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศเกาหลีใต้ ก็ปรากฏว่ามีการบริโภคยาพื้นบ้านสูงกว่ายาแผนปัจจุบันถึงร้อยละ 36 ดังนี้ ผลิตภัณฑ์ยาพื้นบ้านจึงมิได้มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชากรผู้ยากไร้ประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น หากแต่ยังมีความสำคัญต่อชีวิตของประชาชนในประเทศที่พัฒนาแล้วไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้คนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ หลายสิบปีที่ผ่านมา นักวิจัยจำนวนมากทั้งในสถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยได้พยายามศึกษาและนำภูมิปัญญาท้องถิ่นไปใช้ประโยชน์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น บรรษัทยาข้ามชาติตระหนักดีว่า ชุมชนพื้นเมืองต่างๆ มีความรู้เป็นอย่างดีในคุณสมบัติทางยาของพืชแต่ละชนิด จึงพยายามรวบรวมพันธุ์พืชต่างๆ ในประเทศกำลังพัฒนาเพื่อนำไปใช้ในการวิจัยเป็นผลิตภัณฑ์ยาสมัยใหม่ การวิจัยและพัฒนาโดยอาศัยฐานความรู้จากภูมิปัญญาของชุมชนเช่นนี้มีประโยชน์ในแง่เศรษฐกิจต่อบรรษัทยามาก เพราะไม่เพียงแต่เป็นการสร้างโอกาสที่จะสามารถพัฒนาผลิตภัณฑ์ยาชนิดใหม่ขึ้นเท่านั้น แต่ยังช่วยประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายในการวิจัยของบรรษัทเหล่านี้ด้วย [115]

---

[112] Rural Advancement Foundation International, Conserving Indigenous Knowledge: Integrating Two Systems of Innovation: An Independent Study by Rural Advancement Foundation International, United Nations Development Programme, New York, 1994.

[113] WHO/IUCN/WWF, Guideline for the Conservation of Medicinal Plants, Gland, Switzerland, 1993.

[114] WHO, Report of the Inter-Regional Workshop on Intellectual Property Rights in the Context of Traditional Medicine, WHO/EDM/TRM/2001.1, p. 5.

[115] Blakeney, M, "Bioprospecting and the Protection of Traditional Knowledgeof IndigenousPeoples: An Australian Perstective", [1997] 6 EIPR 298, 298.

ในปัจจุบัน มีผลิตภัณฑ์ยาและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรจำนวนมากที่ได้รับการวิจัยและพัฒนามาจากภูมิปัญญาท้องถิ่น บรรษัทที่ทำการวิจัยมักจะนำผลิตภัณฑ์ที่พัฒนาขึ้นมานี้ไปขอรับสิทธิบัตรเพื่อป้องกันมิให้ผู้อื่นใช้ผลิตภัณฑ์นั้น ตัวอย่างเช่น เมื่อปี ค.ศ. 1995 สำนักงานสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าของสหรัฐอเมริกา (United States Patent and Trademark Office) ได้ออกสิทธิบัตรสำหรับการใช้ขมิ้นชันเป็นยาสมานแผล ให้แก่นักวิจัยจากมหาวิทยาลัยมิสซิสซิปปี้ ประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ต่อมาสภาการวิจัยวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรมแห่งประเทศอินเดีย (The Indian Council of Scientific and Industrial Research) ได้คัดค้านการออกสิทธิบัตรดังกล่าว โดยอ้างว่าขมิ้นได้ถูกใช้เป็นยาสมานแผลและผดผื่นคันตามผิวหนังในประเทศอินเดียมานานนับพันปีแล้ว โดยมีการบันทึกเป็นหลักฐานทั้งภาษาสันสกฤตและภาษาอังกฤษ และมีการตีพิมพ์ในวารสารของสมาคมการแพทย์แห่งอินเดีย การประดิษฐ์ดังกล่าวจึงขาดความใหม่อันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการขอรับสิทธิบัตร ในที่สุด สำนักงานสิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าของสหรัฐก็ได้เพิกถอนสิทธิบัตรตามคำคัดค้าน กรณีนี้เป็นกรณีแรกที่มีการเพิกถอนสิทธิบัตรที่มีรากฐานมาจากภูมิปัญญาท้องถิ่นของประเทศกำลังพัฒนา

ในปี ค.ศ. 2000 สำนักงานสิทธิบัตรยุโรป (European Patent Office) ได้เพิกถอนสิทธิบัตรในกรรมวิธีการควบคุมเชื้อราที่อยู่บนพืชโดยการใช้น้ำมันที่สกัดมาจากสะเดา สิทธิบัตรนี้เป็นสิทธิบัตรกรรมวิธีที่ออกให้แก่บริษัท W.R. Grace จำกัดแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนจากประเทศอินเดียได้คัดค้านสิทธิบัตรโดยเหตุผลว่า ความรู้ในการใช้สะเดาเป็นยารักษาโรค ปุ๋ย ยาฆ่าแมลงและเชื้อราที่ทำลายพืชเป็นความรู้ที่รู้กันทั่วไปในอินเดีย กรรมวิธีกำจัดเชื้อราดยใช้สะเดาจึงไม่อาจขอรับสิทธิบัตรได้ สำนักงานสิทธิบัตรยุโรปได้เพิกถอนสิทธิบัตรด้วยเหตุผลว่ากรรมวิธีที่ได้รับสิทธิบัตรนั้นขาดทั้งความใหม่และไม่มีขั้นการประดิษฐ์ที่สูงขึ้น

จากตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในโลกตะวันตกมีการนำเอาความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนในประเทศกำลังพัฒนาไปขอรับความคุ้มครองภายใต้ระบบสิทธิบัตรอยู่เสมอ ทั้งที่ความรู้เช่นนี้เป็นสิ่งที่ปรากฏแพร่หลายอยู่แล้ว การจดทะเบียนสิทธิบัตรในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นการให้สิทธิเด็ดขาดเหนือความรู้ที่เป็นผลิตผลมาจากภูมิปัญญาของผู้คนหลายชั่วคน และถูกเรียกว่า "โจรสลัดชีวภาพ" (Bio-piracy)

ในปัจจุบัน ยังไม่มีคำนิยามซึ่งเป็นที่ยอมรับทั่วไปของถ้อยคำว่า "โจรสลัดชีวภาพ" เพราะถ้อยคำนี้เป็นถ้อยคำใหม่ที่แฝงไปด้วยนัยยะทางการเมือง อาจกล่าวได้ว่าเป็นถ้อยคำที่ประเทศกำลังพัฒนาได้เรียกตอบโต้ประเทศตะวันตกที่มักจะเปรียบเทียบการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาในประเทศกำลังพัฒนาว่าเหมือน "โจรสลัดทางปัญญา" (intellectual piracy) [116]

---

[116] Dutfield, G, Developing and Implementing National Systems for Protecting Traditional Knowledge: A Review of Experiences in Selected Developing Countries, UNCTAD Expert Meeting on Systems and National Experiences for Protecting Traditional Knowledge, Innovations and Practices, 30 October - 1 November 2000, Geneva, p. 8.

คำว่า "โจรสลัดชีวภาพ" หมายความถึง "การเข้าถือครองภูมิปัญญาหรือทรัพยากรพันธุกรรมของชุมชนโดยปัจเจกชนหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ด้วยการแสวงหาสิทธิผูกขาดทางทรัพย์สินทางปัญญาเหนือความรู้หรือทรัพยากรนั้น"

การกระทำที่ถือว่าเป็นโจรสลัดชีวภาพอาจเกี่ยวข้องกับการออกสิทธิบัตรทั้งที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ หากการประดิษฐ์นั้นไม่มีคุณสมบัติที่อาจขอรับสิทธิบัตรได้ เช่น เป็นการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งเป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไปในชุมชนใดชุมชนหนึ่งมาขอจดทะเบียน ซึ่งตามหลักกฎหมายสิทธิบัตร การประดิษฐ์เช่นนั้นขาดความใหม่หรือไม่มีขั้นการประดิษฐ์ที่สูงขึ้น จึงไม่อาจขอรับสิทธิบัตรได้ แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบคำขอรับสิทธิบัตรไม่ทราบว่ามีภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นอยู่หรือไม่อาจเข้าถึงข้อมูลเช่นนั้นได้ จึงได้ออกสิทธิบัตรไป กรณีเช่นนี้ ถือว่าเป็นการออกสิทธิบัตรโดยไม่ชอบ [117] และผู้ที่ยื่นคำขอรับสิทธิบัตรนั้นก็กระทำการอันเป็นโจรสลัดชีวภาพ

ในกรณีที่เป็นการออกสิทธิบัตรโดยชอบด้วยกฎหมาย การกระทำก็อาจถือเป็นโจรสลัดชีวภาพได้เช่นกัน หากในประเทศที่มีการออกสิทธิบัตรนั้นมีเงื่อนไขการออกสิทธิบัตรในระดับต่ำมาก เช่น คุ้มครองการค้นพบ (discovery) ที่มนุษย์เข้าแทรกแซงเพียงเล็กน้อย หรือไม่ถือว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีอยู่ในต่างประเทศเป็นงานที่ปรากฏอยู่แล้ว อันเป็นผลให้มีการออกสิทธิบัตรให้แก่การประดิษฐ์ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นของประเทศอื่น

และถึงแม้การประดิษฐ์จะมีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมาย แต่หากการประดิษฐ์นั้นมีรากฐานจากภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือมีการนำทรัพยากรพันธุกรรมจากชุมชนมาพัฒนาโดยไม่ได้รับความยินยอมล่วงหน้าจากชุมชน การขอรับสิทธิบัตรนั้นก็อาจถือเป็นโจรสลัดชีวภาพได้เช่นกัน [118]

การหาประโยชน์ด้วยการนำภูมิปัญญาท้องถิ่น และทรัพยากรพันธุกรรมในประเทศกำลังพัฒนามาขอรับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ทำให้บรรษัทข้ามชาติได้รับผลกำไรมหาศาล แต่บรรษัทเหล่านี้กลับไม่มีหน้าที่ทางกฎหมายที่จะต้องจ่ายค่าตอบแทน หรือแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนผู้ทำการอนุรักษ์และพัฒนาภูมิปัญญาดังกล่าว เมื่อมีกระแสเรียกร้องให้เคารพสิทธิของชุมชนในภูมิปัญญาท้องถิ่น บรรษัทเหล่านี้ก็มักจะโต้แย้งว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นความรู้สาธารณะที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง คนทุกคนสามารถนำความรู้นี้ไปใช้ประโยชน์ได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมและไม่ต้องมีการจ่ายค่าตอบแทนแต่อย่างใด

---

[117] Ruiz, M, The International Debate on Traditional Knowledge as Prior Art in the Patent System: Issues and Options for Developing Countries, South Center, October 2002, p. 6.

[118] Commission on Intellectual Property Rights, Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy, 2002, p. 83.

การหาประโยชน์เชิงพาณิชย์จากภูมิปัญญาท้องถิ่น มิได้เกิดขึ้นเกี่ยวกับพืชเท่านั้น ภูมิปัญญาที่เป็นศิลปะวัฒนธรรมพื้นบ้าน ไม่ว่าจะเป็นคำร้องหรือทำนองเพลง งานหัตถกรรม จิตรกรรม หรือประติมากรรมต่างๆ ก็ล้วนแต่ถูกนำไปแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์ทั้งสิ้น ในทำนองเดียวกัน การนำเอาศิลปะพื้นบ้านเหล่านี้ไปแสวงหาประโยชน์ก็มักกระทำโดยไม่ได้รับอนุญาต ไม่มีการอ้างอิงถึงแหล่งที่มา ปราศจากการจ่ายค่าตอบแทน และในบางครั้งการใช้ประโยชน์ดังกล่าวก็ยังขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดีงามของชุมชนอันเป็นแหล่งที่มาของภูมิปัญญานั้นด้วย [119]

2. การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

แม้จะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นมีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของผู้คน แต่ความพยายามในการสร้างระบบกฎหมายเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นเพิ่งเริ่มต้นได้ไม่นานนัก แต่เดิมนั้นแนวคิดในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นจำกัดอยู่เพียงการคุ้มครองการแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้าน [120] (Expressions of Folklore) ภายใต้กรอบของกฎหมายลิขสิทธิ์ ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของกฎหมายลิขสิทธิ์คือการคุ้มครองมิให้มีการนำเอางานสร้างสรรค์ไปใช้ประโยชน์โดยปราศจากความยินยอมของเจ้าของ เชื่อกันว่ากฎหมายลิขสิทธิ์มีความเหมาะสมต่อการคุ้มครองศิลปะวัฒนธรรมพื้นบ้าน

2.1 การคุ้มครองภายใต้อนุสัญญากรุงเบอร์น

ในการเจรจาระดับระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์ ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศได้หยิบยกปัญหาการละเมิดศิลปะพื้นบ้านขึ้นพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระหว่างการเจรจาระดับผู้แทนทางการทูตที่กรุงสต๊อกโฮล์มเพื่อแก้ไขอนุสัญญากรุงเบอร์นว่าด้วยการคุ้มครองงานวรรณกรรมและศิลปกรรม (Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works) ซึ่งถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านลิขสิทธิ์ที่สำคัญที่สุด

ในปี ค.ศ. 1967 ผู้แทนจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาได้ขอให้ที่ประชุมพิจารณาขยายขอบเขตของการคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์ให้ครอบคลุมถึงศิลปะวัฒนาธรรมพื้นบ้านด้วย ซึ่งในที่สุด ที่ประชุมได้มีมติให้แก้ไขอนุสัญญากรุงเบอร์น โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 15(4) ดังนี้

"ในกรณีของงานอันมิได้มีการตีพิมพ์และไม่ปรากฏผู้ประพันธ์ที่ชัดแจ้ง แต่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ประพันธ์นั้นเป็นคนสัญชาติของประเทศสมาชิก ให้ถือเป็นหน้าที่ของกฎหมายในประเทศนั้นในอันที่จะแต่งตั้งองค์กรใดองค์กรหนึ่งให้มีหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้ประพันธ์ และให้องค์กรดังกล่าวมีสิทธิที่จะคุ้มครองและบังคับใช้สิทธิของผู้ประพันธ์นั้นในประเทศสมาชิกได้"

---

[119] Moran, L, 'Intellectual Property Law Protection for Traditional and Sacred "Folklife Expressions"-Will Remedies Become Available to Cultural Authors and Communities?, (1998) 6 U. Balt. Intell. Prop. J. 99, 103-104.

[120] Blakeney, M, 'What is Traditional Knowledge? Why Should It Be Protected? Who Should Protect It? For Whom?: Understanding the Value Chain, a paper presented at Roundtable on Intellectual Property and Traditional Knowledge, WIPO/IPTK/99/3, 1999, p. 2.

งานที่ได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติข้างต้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไข 3 ประการ ประการแรก งานนั้นต้องยังไม่ได้รับการตีพิมพ์ ประการที่สอง งานนั้นต้องไม่ปรากฏชื่อผู้ประพันธ์ และประการที่สาม ต้องมีข้ออันควรสันนิษฐานว่างานนั้นเป็นงานของคนชาติในประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องออกกฎหมายภายในเพื่อให้อำนาจองค์กรใดองค์หนึ่งในการคุ้มครองสิทธิของผู้ประพันธ์ซึ่งไม่ปรากฏชื่อนั้น นอกจากนี้ มาตรา 15(4)(b) ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลก (World Intellectual Property Organization) ทราบถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นนั้น เพื่อให้ส่งต่อข้อมูลให้ประเทศสมาชิกอื่นทราบด้วย

บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงการคุ้มครองศิลปะพื้นบ้านโดยชัดแจ้ง และมีปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิหลายประการที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข เช่น ปัญหาว่าองค์กรที่จัดตั้งนี้จะให้ความคุ้มครองศิลปะพื้นบ้านของชุมชนซึ่งมิใช่ปัจเจกชนได้หรือไม่ นับตั้งแต่บทบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ยังไม่ปรากฏว่ามีประเทศสมาชิกใดแจ้งให้ผู้อำนวยการใหญ่องค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลกทราบถึงการจัดตั้งองค์กรในลักษณะเช่นนี้เลย [121]

2.2 การคุ้มครองโดยองค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลกและยูเนสโก

การคุ้มครองศิลปะพื้นบ้านตามอนุสัญญากรุงเบอร์นจึงดูเหมือนไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก เมื่อปี ค.ศ. 1976 องค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลกได้ร่วมกับองค์การการศึกษาวิทยาศาตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) จัดประชุมระดับผู้เชี่ยวชาญขึ้นที่เมืองตูนิสเพื่อพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศกำลังพัฒนาในการยกร่างกฎหมายลิขสิทธิ์ ซึ่งมีการนำเอาประเด็นการคุ้มครองศิลปะพื้นบ้านขึ้นมาพิจารณาด้วย และในที่สุดที่ประชุมได้จัดทำกฎหมายแม่แบบว่าด้วยลิขสิทธิ์สำหรับประเทศกำลังพัฒนา (Tunis Model Law on Copyright for Developing Countries)

กฎหมายแม่แบบนี้ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองศิลปพื้นบ้านเป็นอย่างมาก โดยนอกจากจะเป็นกฎหมายแม่แบบสำหรับการคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์ที่สอดคล้องกับระดับการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาแล้ว ก็ยังมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองศิลปะพื้นบ้านอย่างชัดแจ้ง

ความเห็นประกอบการร่างกฎหมายแม่แบบ ได้กล่าวถึงความสำคัญของศิลปะวัฒนธรรมพื้นบ้านไว้ว่า "ศิลปะพื้นบ้านเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่ามหาศาลในประเทศกำลังพัฒนา แต่ได้ถูกนำไปแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์โดยมิชอบ จึงสมควรที่จะมีการคุ้มครองศิลปะพื้นบ้านเหล่านี้" [122]

---

[121] Githaiga, J, 'Intellectual Property Law and the Protection of Indigenous Folklore and Knowledge', (1998) 5 Murdoch University Electronic Journal of Law, http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v5n2/githaiga52nf.html

[122] Commentary, Tunis Model Law on Copyright, 12 Copyright 165.

กฎหมายแม่แบบนี้ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองแก่งานศิลปะวัฒนธรรมพื้นบ้านของชาติ (National folklore) โดยให้สิทธิในทางเศรษฐกิจ (Economic rights) และสิทธิในทางศีลธรรม (Moral Rights) แก่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐเพื่อบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากงานศิลปะพื้นบ้าน ซึ่งจะมีเงื่อนไขว่าการใช้ประโยชน์จากงานศิลปะพื้นบ้านต้องได้รับอนุญาตจากองค์กรนี้ล่วงหน้า และองค์กรจะต้องนำค่าธรรมเนียมที่ได้รับไปใช้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและส่งเสริมศิลปะวัฒนธรรมพื้นบ้านของชาตินั้นเอง

กฎหมายแม่แบบยังได้พยายามขจัดข้อบกพร่องของกฎหมายลิขสิทธิ์ เพื่อให้สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการคุ้มครองศิลปะพื้นบ้านได้ โดยให้ความคุ้มครองแก่การแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้านอย่างไม่มีจำกัดระยะเวลาของการคุ้มครอง และการแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้านนั้นจะได้รับความคุ้มครองแม้ว่าจะไม่ได้ถูกบันทึกไว้ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งก็ตาม

ภายหลังจากที่ได้มีการร่างกฎหมายแม่แบบว่าด้วยกฎหมายลิขสิทธิ์สำหรับประเทศกำลังพัฒนาแล้ว แม้จะปรากฏว่าประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศในทวีปแอฟริกาได้รับหลักการของกฎหมายแม่แบบไปบัญญัติไว้ในกฎหมายภายใน แต่ก็ยังปรากฏว่างานศิลปะพื้นบ้านจำนวนมากยังคงถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ทางพาณิชย์อยู่ และบ่อยครั้งที่มีการนำศิลปะพื้นบ้านไปใช้อย่างบิดเบือน องค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลกจึงได้ร่วมกับองค์การยูเนสโก ศึกษาความเป็นไปได้ในการนำระบบกฎหมายเฉพาะมาใช้ในการคุ้มครองศิลปะพื้นบ้าน [123] โดยมีหลักการพื้นฐานว่า

การคุ้มครองศิลปะพื้นบ้านไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบความคิดดั้งเดิมของลิขสิทธิ์ ในปี ค.ศ. 1982 ทั้งสององค์กรนี้จึงได้พัฒนากฎหมายแม่แบบขึ้นอีกฉบับหนึ่ง เพื่อใช้ในการคุ้มศิลปวัฒนธรรมพื้นบ้านเป็นการเฉพาะ [124] เรียกว่า "บทบัญญัติแม่แบบสำหรับกฎหมายภายในว่าด้วยการคุ้มครองการแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้าน จากการใช้ประโยชน์โดยมิชอบหรือการกระทำอื่นที่ไม่เป็นธรรม" (Model Provisions for National Laws on the Protection of Expressions of Folklore against Illicit Exploitation and Other Prejudicial Actions)

ความมุ่งหมายสำคัญคือ ต้องการให้ทุกประเทศให้สิทธิในทางเศรษฐกิจแก่ผู้ถือครองศิลปะพื้นบ้าน มาตรา 2 ของกฎหมายแม่แบบได้แบ่งการแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้านออกเป็นสี่ประเภท โดยคุ้มครองการแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้านทั้งที่มีรูปร่างและไม่มีรูปร่าง (tangible and intangible expression)

---

[123] Halewood, M, 'Indigenous and Local Knowledge in International Law: A Preface to Sui Generis Intellectual Property Protection', (1999) 44 McGill L.J. 953, 968.

[124] WIPO, Matters concerning Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore- An Overview, March 2001, Doc No. WIPO/GRTKK/IC/1/3, p 28

การแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้านที่ไม่มีรูปร่างนั้นมีอยู่ 3 ประเภท คือ การแสดงออกทางวาจา (verbal expression) การแสดงออกทางดนตรี (musical expression) และการแสดงออกโดยการแสดง (expression by actions) การแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้านดังกล่าวนี้จะได้รับความคุ้มครองในทันที โดยไม่จำต้องมีการบันทึกงานนั้นก่อน ส่วนการแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้านที่มีรูปร่างซึ่งเป็นประเภทสุดท้ายนั้น จะต้องมีการบันทึกของงานในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจึงจะได้รับความคุ้มครอง

บทบัญญัติแม่แบบไม่ได้กำหนดอายุการคุ้มครอง ซึ่งหมายความว่าการคุ้มครองครองศิลปะวัฒนาธรรมพื้นบ้านนั้นเป็นไปอย่างไม่มีกำหนดเวลา [125] หลักการเช่นนี้จึงมีความแตกต่างจากกฎหมายลิขสิทธิ์อย่างเห็นได้ชัด และสอดคล้องกับลักษณะของงานศิลปะวัฒนธรรมพื้นบ้านที่มีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา นอกจากนี้ กฎหมายแม่แบบยังได้เสนอว่า ประเทศที่รับหลักการของกฎหมายนี้สมควรที่จะจัดตั้งองค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือชุมชนที่เกี่ยวข้อง (Competent Authority or Community concerned) ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการการใช้ประโยชน์จากศิลปะพื้นบ้าน โดยการใช้ประโยชน์จากการแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้านจะต้องได้รับอนุญาตจากองค์กรที่จัดตั้งขึ้นหรือจากชุมชนที่เกี่ยวข้องเป็นหนังสือก่อนเสมอ หากการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปเพื่อแสวงหากำไรหรือในทางการค้าและอยู่นอกกรอบของวัฒนธรรมของชุมชนพื้นเมืองนั้น [126]

หลักการเช่นนี้ย่อมหมายความว่า การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์จากการแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้านอาจไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมล่วงหน้า หากเป็นไปภายใต้กรอบแห่งวัฒนธรรมของชุมชนนั้น ในทางกลับกัน หากการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์จากการแสดงออกซึ่งศิลปพื้นบ้านนั้นอยู่นอกกรอบของวัฒนธรรมของชุมชน การใช้ประโยชน์เช่นนี้ต้องได้รับอนุญาตก่อน แม้จะเป็นการใช้ประโยชน์โดยบุคคลในชุมชนนั้นเองก็ตาม [127]

ผู้ที่ละเมิดการแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้านจะต้องรับผิดทั้งในทางแพ่งและทางอาญา และรัฐสามารถริบสิ่งที่ได้กระทำขึ้นโดยละเมิดนั้นได้ บทบัญญัติแม่แบบได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้บางประการ ผู้ใช้ประโยชน์จากการแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้านไม่จำต้องขออนุญาตจากองค์กรที่จัดตั้งขึ้นหรือจากชุมชนที่เกี่ยวข้องในบางกรณี เช่น การใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์ในการศึกษา การใช้งานนั้นที่เป็นธรรม ฯลฯ นอกจากนี้ บทบัญญัติแม่แบบยังได้สร้างหลักการให้ความคุ้มครองแก่การแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้านในต่างประเทศภายใต้หลักต่างตอบแทน (Reciprocity) ด้วย

---

[125] U.N. Working Group on the Intellectual-property Aspects of Folklore Protection, 15(2) Copyright Bull. 19, 22 (1981)

[126] The Model Provisions Section 3.

[127] WIPO, Background Reading Material on Intellectual Property, 1988, Geneva, at 249.

จะเห็นได้ว่า แม้บทบัญญัติแม่แบบคุ้มครองมิให้มีการใช้ประโยชน์จากการแสดงออก แต่ก็อนุญาตให้สังคมสามารถเข้าถึงหรือศึกษาวิจัยศิลปะวัฒนธรรมพื้นบ้านนั้นด้วย [128] ระดับของการคุ้มครองการแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้านภายใต้บทบัญญัติแม่แบบจึงมีไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายลิขสิทธิ์หรือกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาอื่น นอกจากนี้ บทบัญญัติแม่แบบยังมิได้ให้การยอมรับว่าชุมชนที่พัฒนาและรักษาศิลปะพื้นบ้านเป็นเจ้าของ (owner) งานนั้น โดยเลี่ยงที่จะให้สิทธิในศิลปะวัฒนธรรมพื้นบ้านแก่ชุมชน แต่ได้ให้ประเทศที่ต้องการรับเอาบทบัญญัติแม่แบบนี้จัดตั้งองค์กรหนึ่งขึ้นหรือให้ชุมชนที่เกี่ยวข้องบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากศิลปะพื้นบ้านเท่านั้น

แม้บทบัญญัติแม่แบบจะได้สร้างหลักการที่สามารถให้ความคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นได้ดีในระดับหนึ่ง แต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศตะวันตก เนื่องจากประเทศเหล่านี้มักจะถือว่าศิลปะพื้นบ้านเป็นสมบัติสาธารณะ (Public Domain) ที่สามารถหาประโยชน์เชิงพาณิชย์หรือนำไปพัฒนาเพื่อประโยชน์ในทางอุตสาหกรรมได้

เหตุผลอีกประการที่ทำให้กฎหมายนี้ไม่ได้รับการยอมรับก็คือ กฎหมายแม่แบบนี้ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายระหว่างประเทศ อีกทั้งสาระสำคัญของกฎหมายนี้มุ่งที่จะคุ้มครองศิลปะพื้นบ้านซึ่งได้มีการแสดงออกมาในรูปแบบหนึ่งรูปแบบใดเท่านั้น ทำให้ขอบเขตของกฎหมายมีจำกัด ไม่สามารถคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นได้ทั้งหมด ดังนั้นจึงไม่ปรากฏว่ามีประเทศใดที่รับเอากฎหมายนี้มาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายภายในเลย [129]

ความพยายามในการคุ้มครองศิลปะพื้นบ้านยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ทั้งองค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลกและองค์การยูเนสโกได้ตระหนักว่า การสร้างกฎหมายแม่แบบลักษณะดังกล่าวไม่อาจประสบความสำเร็จได้ เพราะกฎหมายแม่แบบเป็นเพียงรูปแบบของกฎหมายที่สร้างขึ้นเพื่อให้ประเทศสมาชิกรับไปออกกฎหมายภายในเท่านั้น แต่ไม่มีผลในทางกฎหมาย ประเทศสมาชิกที่ไม่พร้อมหรืออาจต้องเสียประโยชน์จากการคุ้มครอง ก็จะไม่ให้ความสำคัญกับกฎหมายดังกล่าว ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีความพยายามที่จะทำให้บทบัญญัติแม่แบบเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ด้วยการยกร่าง "สนธิสัญญาสำหรับการคุ้มครองการแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้านจากการใช้ประโยชน์โดยมิชอบหรือการกระทำอื่นที่ไม่เป็นธรรม" (Draft Treaty for the Protection of Expressions of Folklore against Illicit Exploitation and Other Prejudicial Actions) โดยนำหลักการสำคัญของบทบัญญัติแม่แบบมาบัญญัติไว้ในร่างสนธิสัญญา แต่ร่างสนธิสัญญานี้ก็มีความแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่งจากบทบัญญัติแม่แบบ กล่าวคือ ประเทศที่ยอมรับร่างสนธิสัญญาจะต้องคุ้มครองการแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้านภายใต้หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)

---

[128] WIPO, Matters concerning Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore- An Overview, March 2001, Doc No. WIPO/GRTKK/IC/1/3, p. 28.

[129] Kuruk, P, 'Protecting Folklore under Modern Intellectual Property Regimes: A Reappraisal of the Tensions Between Individual and Communal Rights in Africa and the United States', (1999) 48 Am. U.L. Rev. 769, 814.

หมายความว่า ประเทศสมาชิกที่คุ้มครองศิลปะวัฒนาธรรมพื้นบ้าน ต้องคุ้มครองงานศิลปวัฒนกรรมของชาติอื่นอย่างเท่าเทียมกันด้วย

ร่างสนธิสัญญานี้ไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกองค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลกเช่นเดียวกับบทบัญญัติแม่แบบ บางประเทศไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองศิลปะพื้นบ้านในระดับระหว่างประเทศ แต่บางประเทศต้องการให้ประเทศสมาชิกขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลกออกประกาศหรือปฏิญญาที่ไม่มีผลบังคับทางกฎหมายเท่านั้น โดยประเทศเหล่านี้เห็นว่า รูปแบบการคุ้มครองศิลปะพื้นบ้านตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศยังไม่ประสบความสำเร็จ จึงไม่ประสงค์ที่จะเข้าผูกพันตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ขาดความชัดเจนว่าประเทศตนจะต้องให้การคุ้มครองแก่ศิลปะพื้นบ้านใดของประเทศสมาชิกอื่นบ้าง เหตุผลอีกประการก็คือ ร่างสนธิไม่ได้จัดตั้งองค์กรระงับข้อพิพาท จึงเป็นการเร่งด่วนเกินไปที่จะให้ความคุ้มครองศิลปะพื้นบ้านภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศ [130]

ภายหลังจากความล้มเหลวครั้งแล้วครั้งเล่าของความพยายามในการสร้างระบบกฎหมายเพื่อคุ้มครองศิลปะวัฒนธรรมพื้นบ้าน องค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลกก็ตระหนักว่า การคุ้มครองศิลปะพื้นบ้านควรเป็นไปตามลำดับและต้องได้รับความร่วมมือจากประเทศสมาชิกและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการประชุมโลกว่าด้วยการคุ้มครองศิลปะพื้นบ้าน (World Forum on the Protection of Folklore) ที่จังหวัดภูเก็ต เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1997 ที่ประชุมได้สรุปว่า ระบบกฎหมายลิขสิทธิ์ไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการคุ้มครองศิลปะพื้นบ้าน จึงได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Plan of Action) เพื่อกำหนดแนวทางสร้างระบบกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองศิลปะพื้นบ้าน โดยจะต้องจัดประชุมในระดับภูมิภาคเพื่อรวบรวมความคิดเห็นของกลุ่มประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตาม การจัดทำแผนปฏิบัติการนี้ก็หาได้เป็นไปโดยราบรื่นไม่ เพราะตัวแทนจากประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ได้ประกาศโดยชัดแจ้งที่จะไม่เข้าร่วมดำเนินการตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว [131]

ภายหลังการประชุมที่ภูเก็ต องค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลกได้จัดการประชุมระดับภูมิภาคขึ้น 4 ครั้ง ที่ประเทศแอฟริกาใต้ เวียตนาม ตูนิเซีย และเอกวาดอร์ ซึ่งที่ประชุมเริ่มตระหนักว่าขอบเขตของการคุ้มครองภายใต้บทบัญญัติแม่แบบที่กล่าวข้างต้นมีอยู่อย่างจำกัด เพราะมุ่งให้ความคุ้มครองเฉพาะการแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้านเท่านั้น แต่ในขณะที่กฎหมายระหว่างประเทศอื่นที่อยู่ภายใต้กรอบขององค์การสหประชาชาติเริ่มที่จะให้ความสำคัญกับการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งมีขอบเขตที่กว้างขวางกว่าการแสดงออกซึ่งศิลปะพื้นบ้าน ที่ประชุมจึงเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการประจำขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกในการคุ้มครองศิลปะพื้นบ้านและภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยในปี 2000 องค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลกได้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการว่าด้วยทรัพย์สินทาง

---

[130] Kuruk, P, อ้างแล้ว, หน้า 819.

[131] WIPO, Matters concerning Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore- An Overview, อ้างแล้ว, หน้า 13.

ปัญญาและทรัพยากรพันธุกรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นและศิลปะพื้นบ้าน (The WIPO Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore) การจัดตั้งคณะกรรมาธิการชุดนี้เป็นความพยายามอย่างเป็นทางการครั้งแรกขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลก ที่มิได้จำกัดขอบเขตแต่เฉพาะการให้ความคุ้มครองศิลปะพื้นบ้านเท่านั้น แต่พยายามที่จะขยายไปถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นทุกประเภท

2.3 การคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ

นอกจากความพยายามในการคุ้มครองศิลปะวัฒนธรรมพื้นบ้านและภูมิปัญญาท้องถิ่นขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลก การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นได้รับการยอมรับในระดับระหว่างประเทศมากที่สุดภายใต้กรอบอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา 8 (j) ของอนุสัญญาดังกล่าวกำหนดให้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้อง "เคารพ ปกปักษ์ และรักษาไว้ซึ่งความรู้ นวัตกรรม และประเพณีปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่น ซึ่งประกอบกันเป็นวิถีชีวิตดั้งเดิม ที่มีความเกี่ยวพันกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ และส่งเสริมให้มีการนำความรู้ นวัตกรรมและประเพณีปฏิบัติเหล่านี้ไปใช้ประโยชน์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้นโดยได้รับอนุมัติจากผู้ถือครองความรู้เหล่านี้ กับทั้งจะต้องส่งเสริมให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์จากความรู้ นวัตกรรม และประเพณีปฏิบัตินั้นอย่างเป็นธรรม"

ภายใต้กรอบมาตรา 8 (j) ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ 3 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง ประเทศสมาชิกต้องเคารพ ปกปักษ์ และรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพเป็นไปอย่างยั่งยืน

ประการที่สอง ประเทศสมาชิกต้องส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นโดยมีเงื่อนไขว่า การใช้ประโยชน์เช่นนี้จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ที่ถือครองภูมิปัญญาท้องถิ่นก่อน และประการที่สาม ประเทศสมาชิกต้องส่งเสริมให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม ระหว่างผู้ที่ใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่นกับผู้ที่ถือครองภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้น

จะเห็นได้ว่า หลักการดังกล่าวเป็นเพียงหลักการกว้างๆ ที่ให้ประเทศสมาชิกรับไปปฏิบัติเท่านั้น มาตรา 8 ไม่ได้บัญญัติวิธีการที่จะทำให้กฎหมายภายในของประเทศสมาชิกเป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น การอนุวัติการตามหลักการนี้จึงเป็นดุลพินิจของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ ในอันที่จะสร้างกลไกทางกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นมีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง

2.4 การคุ้มครองโดยองค์การเอฟเอโอ

องค์กรระหว่างประเทศอีกองค์หนึ่งที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นก็คือองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization) หรือเอฟ

เอโอ โดยในปี ค.ศ. 1993 เอฟเอโอได้จัดทำข้อถือปฏิบัตินานาชาติว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรม (International Undertaking on Plant Genetic Resources) ขึ้น โดยมีหลักการให้คุ้มครองสิทธิของเกษตรกร (Farmer's Rights) ซึ่งถือว่าเป็นส่วนสนับสนุนให้มีการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นเช่นกัน แต่เนื่องจากข้อถือปฏิบัตินี้ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย จึงไม่สามารถทำให้การคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรเป็นผลอย่างจริงจัง

เอฟเอโอจึงเริ่มต้นร่างสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลบังคับตามกฎหมาย โดยพยายามทำให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ [132] การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นหัวข้อที่ถูกหยิบยกขึ้นมาภายใต้กรอบของสิทธิของเกษตรกรด้วย ซึ่งในที่สุดเอฟเอโอก็ประสบความสำเร็จในการร่างสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชสำหรับอาหารและการเกษตร โดยมาตรา 9.2 (a) ของสนธิสัญญานี้ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องมีมาตรการในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชสำหรับอาหารและการเกษตร

สนธิสัญญานี้เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลในทางกฎหมายฉบับแรก ซึ่งไม่เพียงแต่กล่าวถึงการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยตรงเท่านั้น หากแต่ยังกำหนดให้ประเทศสมาชิกมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วย อย่างไรก็ดี การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นภายใต้สนธิสัญญานี้มีขอบเขตที่แคบกว่าบทบัญญัติมาตรา 8 (j) ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เนื่องจากกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชสำหรับอาหารและการเกษตรเท่านั้น ขอบเขตของความคุ้มครองจึงจำกัดอยู่เพียงความรู้ซึ่งประกอบอยู่ในพันธุ์พืชพื้นเมือง และความรู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น วิธีการปลูกหรือบำรุงรักษาพันธุ์พืช ส่วนภูมิปัญญาท้องถิ่นอื่น เช่น ความรู้เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในการบำบัดรักษาโรคหรือในทางอุตสาหกรรม ไม่อยู่ในกรอบของสนธิสัญญาของเอฟเอโอ [133]

3. กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญากับการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น

3.1 การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา

แม้ว่าสังคมปัจจุบันจะเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่การอนุรักษ์และฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นกลับเป็นไปด้วยความยากลำบาก คนร่วมสมัยมักไม่ให้ความสำคัญแก่การดำรงวิถี

---

[132] Alker, D, and Heidhues, F, Farmers Rights and Intellectual Property Rights - Reconciling conflicting concepts, A Paper prepared for the conference on "Biotechnology, Science and Modern Agriculture: A New Industry at the Dawn of the Century.", Ravello, Italy, June 15 - 18, 2001 p. 13.

[133] Correa, C, Traditional Knowledge and Intellectual Property : Issues and Options surrounding the Protection of Traditional Knowledge, The Quaker United Nations Office, 2001.

ชีวิตแบบดั้งเดิม ประกอบกับการรุกเร้าเข้ามาของเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้ภูมิปัญญาเหล่านั้นนับวันจะลดน้อยถอยลง แม้กระแสแห่งการอนุรักษ์ภูมิปัญญาจะทวีมากขึ้น แต่ก็เป็นไปโดยปราศจากความคุ้มครองในทางกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงมีความพยายามในการนำระบบทรัพย์สินทางปัญญามาใช้เพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น เพราะระบบทรัพย์สินทางปัญญาเป็นกฎหมายระหว่างประเทศเพียงระบบเดียวในปัจจุบันที่คุ้มครองผลงานสร้างสรรค์ทางปัญญาของมนุษย์

ระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาอาจคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นได้ในบางกรณี ดังตัวอย่างต่อไปนี้ [134]

- **ลิขสิทธิ์** กฎหมายลิขสิทธิ์อาจมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการคุ้มครองศิลปะพื้นบ้านในรูปแบบต่างๆ เช่น คำร้องหรือทำนองเพลงพื้นเมือง นิทานพื้นบ้าน งานจิตรกรรม ศิลปกรรม หรือประติมากรรมที่สร้างสรรค์โดยชุมชนพื้นเมือง
- **สิทธิบัตร** ระบบกฎหมายสิทธิบัตรได้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อคุ้มครองการประดิษฐ์ที่มีคุณค่าต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม โดยการประดิษฐ์นั้นจะต้องเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้คือ ต้องเป็นการประดิษฐ์ที่ใหม่ มีขั้นการประดิษฐ์สูงขึ้น และสามารถประยุกต์ใช้ในทางอุตสาหกรรมได้ การประดิษฐ์ที่จะได้รับความคุ้มครองเช่นนี้จะรวมถึงทั้งผลิตภัณฑ์และกรรมวิธี ดังนั้นในทางทฤษฎีบุคคลในชุมชนที่คิดค้นการประดิษฐ์ที่เข้าเงื่อนไขดังกล่าวนั้นย่อมสามารถยื่นคำขอรับสิทธิบัตรเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น หากบุคคลในชุมชนใดพัฒนาผลิตภัณฑ์ยามาจากพืชสมุนไพร ซึ่งมีคุณสมบัติในการบำบัดรักษาโรคใดโรคหนึ่งหรือหลายโรค บุคคลนั้นก็ย่อมสามารถที่จะยื่นคำขอรับสิทธิบัตรได้
- **การออกแบบผลิตภัณฑ์** การที่กฎหมายการออกแบบผลิตภัณฑ์มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองการออกแบบรูปร่างหรือรูปทรงของผลิตภัณฑ์ บุคคลในชุมชนท้องถิ่นที่ออกแบบรูปร่างหรือรูปทรงของผลิตภัณฑ์ขึ้นก็ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย
- **เครื่องหมายการค้า** กฎหมายเครื่องหมายการค้าอาจคุ้มครองผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นโดยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นได้ หลายประเทศได้มีการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้าและเครื่องหมายรับรองให้แก่ชุมชนเพื่อกำกับสินค้าที่ผลิตขึ้นจากชุมชนพื้นเมืองเหล่านั้น ด้วยวิธีการเช่นนี้ การนำเอาเครื่องหมายการค้าที่จดทะเบียนไว้ไปใช้โดยไม่ได้รับอนุญาต จะเป็นการละเมิดเครื่องหมายการค้าของชุมชน
- **ความลับทางการค้า** กฎหมายความลับทางการค้าถือเป็นกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาอีกประเภทหนึ่งที่อาจนำมาใช้เพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น หากภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งที่มีคุณค่าและได้ถูกเก็บรักษาไว้เป็นความลับ รวมทั้งมีมาตรการที่เหมาะสมในการเก็บรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้น ในกรณีเช่นนี้ ชุมชนที่ครอบครองภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายการเปิด

---

[134] Sahai, S, Protection of Indigenous Knowledge and Possible Methods of Sharing Benefits with Local Communities, Background Paper prepared for the Multi-stakeholder Dialogue on Trade, Intellectual Property and Biological and Genetic Resources in Asia, BRAC Center for Development, Rajendrapur, Bangladesh, 19-21 April 2002, p. 3-4.

เผยภูมิปัญญาท้องถิ่นนี้โดยไม่ได้รับอนุญาตย่อมเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายความลับทางการค้า

• **สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์** กฎหมายสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เป็นกฎหมายที่มีความเหมาะสมต่อการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากกฎหมายนี้ห้ามมิให้มีการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมโดยการนำเอาชื่อทางภูมิศาสตร์หรือเครื่องหมายใดๆ ที่อาจสื่อให้เห็นว่าสินค้าใดสินค้าหนึ่งนั้นได้ถูกผลิตขึ้นมาจากพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยไม่เป็นความจริง ดังนั้นหากมีการนำสินค้าออกจำหน่ายโดยใช้ชื่อทางการค้า ที่ทำให้สาธารณชนเข้าใจว่าเป็นสินค้าที่ผลิตขึ้นโดยชุมชนใดชุมชนหนึ่ง การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

อย่างไรก็ดี ระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ไม่ได้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ การนำเอาระบบกฎหมายดังกล่าวมาใช้กับภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงมีปัญหาหลายประการ ดังนี้

• **กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา** มุ่งให้สิทธิแก่ปัจเจกชนที่สร้างสรรค์หรือประดิษฐ์งานใหม่ เพื่อเป็นการตอบแทนในทางเศรษฐกิจแก่บุคคลนั้น ตัวอย่างเช่น กฎหมายลิขสิทธิ์ให้สิทธิแก่เจ้าของลิขสิทธิ์ในอันที่จะห้ามมิให้ผู้อื่นทำซ้ำ ดัดแปลง หรือเผยแพร่งานอันมีลิขสิทธิ์นั้นต่อสาธารณชน ซึ่งโดยทั่วไป เจ้าของลิขสิทธิ์คนแรกก็คือผู้ที่สร้างสรรค์งานนั้นขึ้น ส่วนกฎหมายสิทธิบัตรให้สิทธิเด็ดขาดแก่ผู้ทรงสิทธิบัตรเหนือการประดิษฐ์ที่มีการคิดค้นขึ้นใหม่ และผู้ที่มีสิทธิยื่นคำขอรับสิทธิบัตรเป็นคนแรกก็คือผู้ประดิษฐ์นั่นเอง ภายใต้ระบบนี้ จึงต้องมีผู้สร้างสรรค์หรือผู้ประดิษฐ์ที่ชัดเจน เพื่อจะนำมาสู่การให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาได้ ในทางกลับกัน แนวคิดในการให้ความคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดแบบปัจเจกชนนิยม เนื่องจากภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ถ่ายทอดกันมาหลายชั่วอายุคน การกำหนดหรือระบุตัวผู้สร้างสรรค์หรือผู้ประดิษฐ์จึงเป็นสิ่งที่แทบจะเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ แม้ในบางกรณีภูมิปัญญาท้องถิ่นอาจถูกสร้างสรรค์หรือประดิษฐ์คิดค้นมาจากบุคคลคนใดคนหนึ่งในชุมชน ซึ่งทำให้สามารถระบุตัวผู้สร้างสรรค์หรือผู้ประดิษฐ์ได้ก็ตาม แต่ก็ไม่อาจถือว่าภูมิปัญญานั้นเป็นสมบัติร่วมกันของชุมชน

• **ปรัชญาของทรัพย์สินทางปัญญา** คือการคุ้มครองผลิตผลทางความคิดของมนุษย์ที่เป็นสิ่งใหม่เท่านั้น สิ่งที่ปรากฏต่อสาธารณชนอยู่แล้วหรือเป็นเพียงการค้นพบย่อมไม่อาจได้รับการคุ้มครอง แม้ภูมิปัญญาท้องถิ่นจะเป็นผลิตผลทางปัญญาของชุมชนที่ต้องใช้ความวิริยะอุตสาหะของบุคคลในชุมชนหลายชั่วคนก็ตาม แต่ภูมิปัญญาท้องถิ่นก็มักถูกเปิดเผยแก่คนทั่วไปแล้ว จึงไม่อาจถือว่าทรัพย์สินทางปัญญาที่ได้รับการคุ้มครอง

• **กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา** มีเจตนารมณ์ที่ส่งเสริมให้มีการนำความรู้ที่เกิดขึ้นนั้นไปแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์ จึงกำหนดหลักเกณฑ์ว่าความรู้นั้นต้องสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในทางอุตสาหกรรมได้ ซึ่งหลักการเช่นนี้ขัดแย้งกับความคิดในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่มุ่งให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และส่งเสริมให้มีการประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้นอย่างยั่งยืน

• ให้สิทธิเด็ดขาดแก่ผู้ทรงสิทธิเพียงชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด เมื่อหมดอายุการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญานั้นก็จะกลายเป็นสมบัติสาธารณะที่บุคคลทั่วไปสามารถใช้สอยได้โดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาต หลักการเช่นนี้แตกต่างโดยสิ้นเชิงกับวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น

ซึ่งไม่ได้มุ่งหมายที่จะตอบแทนหรือให้รางวัลแก่ผู้สร้างสรรค์ แต่ต้องการให้การใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นไปโดยเคารพจารีตประเพณีของท้องถิ่น และต้องมีการรับรู้ถึงสิทธิของชุมชน ดังนั้น การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงไม่ควรที่จะถูกจำกัดโดยระยะเวลา

3.2 การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญา

ในอดีต แม้ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของคนในชุมชน ไม่ว่าจะในด้านการผลิตอาหารหรือยารักษาโรคจะเป็นสิ่งที่มีคุณค่า แต่การแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างชุมชนกลับเป็นไปอย่างเสรี โดยไม่มีข้อจำกัดว่าการนำเอาความรู้ของผู้คนในชุมชนอื่นมาใช้เพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิตนั้นจะเป็นสิ่งที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือจริยธรรม ภายใต้หลักเกณฑ์เช่นนี้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นสมบัติสาธารณะ (Public Domain) ที่บุคคลคนหนึ่งคนใดจะหวงกันไว้เป็นสมบัติส่วนตนมิได้ ความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาที่สำคัญ เช่น อนุสัญญากรุงปารีสว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม (Paris Convention for the Protection of Industrial Property) และอนุสัญญากรุงเบอร์นว่าด้วยการคุ้มครองงานวรรณกรรมและศิลปกรรม (Bern Convention for the Protection of Literary and Artistic Works) จึงไม่ได้กล่าวถึงการให้ความคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นไว้โดยตรง ภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงอยู่นอกกรอบการคุ้มครองตามความตกลงระหว่างประเทศเหล่านั้น

ในทำนองเดียวกัน ความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาที่มีความสำคัญมากที่สุดในปัจจุบันคือ ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) หรือ ความตกลงทริปส์ ก็ไม่ได้คุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นไว้โดยตรงเช่นกัน แต่ความตกลงทริปส์กลับมีผลกระทบอย่างมากต่อการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น เพราะความตกลงนี้เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นของประเทศสมาชิกจะต้องสอดคล้อง และไม่ขัดแย้งกับความตกลงนี้ด้วย

(ก) หลักการพื้นฐานของความตกลงทริปส์

ความตกลงทริปส์เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่สมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization, WTO) ต้องผูกพันอย่างไม่มีเงื่อนไข [135] วัตถุประสงค์สำคัญของความตกลงทริปส์คือ เพื่อส่งเสริมให้มีการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ให้มาตรการในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเป็นอุปสรรคต่อการค้าเสรีระหว่างประเทศ [136]

---

[135] Katzenberger, P, and Kur, A, TRIPS and Intellectual Property, in Friedrich-Karl Beir and Gerhard Schricker (Eds.), From GATT to TRIPS, IIC Studies, Max Plank Institute for Foreign and Intertnational Patent, Copyright and Competition Law, Munich, 1997, p. 2.

[136] Blakeney, M, 'Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights: A Concise Guide to the TRIPS Agreement', Sweet (Maxwell, London, at 9.

ความตกลงทริปส์ไม่เพียงแต่ได้นำเอาหลักการสำคัญที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาทรัพย์สินทางปัญญาฉบับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอนุสัญญากรุงปารีส อนุสัญญากรุงเบอร์น ฯลฯ มาบัญญัติเรียบเรียงไว้อย่างเป็นระบบ แต่ได้รับเอาหลักการพื้นฐานของความตกลงแกตต์ ไม่ว่าจะเป็นหลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-favoured-nation treatment principle) หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National treatment principle) และหลักต่างตอบแทน (Reciprocity principle) มาบัญญัติไว้เป็นหลักการพื้นฐานของความตกลงทริปส์ที่ประเทศสมาชิกต้องถือปฏิบัติด้วย

ความตกลงทริปส์ได้กำหนดเงื่อนไขให้ประเทศสมาชิกต้องให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาหลายประเภท โดยครอบคลุมถึงสิทธิบัตร ลิขสิทธิ์และสิทธิข้างเคียง เครื่องหมายการค้า สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ การออกแบบผังภูมิของวงจรรวม และการควบคุมการปฏิบัติที่เป็นปรปักษ์ต่อการแข่งขันทางการค้า โดยได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการคุ้มครอง สิ่งที่ได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตของสิทธิ ตลอดจนการบังคับใช้สิทธิ และกลไกการระงับข้อพิพาท
อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า การทำให้กฎหมายของประเทศสมาชิกมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั้น (harmonization) มิได้มีวัตถุประสงค์ของความตกลงทริปส์ เนื่องจากความตกลงนี้เพียงแต่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ (minimum standards) ของการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเท่านั้น ประเทศสมาชิกจึงสามารถที่จะบัญญัติกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาให้มีระดับการคุ้มครองที่สูงกว่าความตกลงทริปส์ได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดแย้งต่อหลักการที่บัญญัติไว้ [137]

(ข) พันธกรณีของประเทศไทยภายใต้ความตกลงทริปส์

ความตกลงทริปส์ไม่ได้กำหนดวิธีการในการอนุวัติการไว้ ประเทศสมาชิกจึงมีอิสระที่จะเลือกวิธีการอนุวัตรการที่เหมาะสมกับระบบกฎหมายภายในของแต่ละประเทศได้ [138] อย่างไรก็ดี เงื่อนเวลาในการอนุวัตรการตามความตกลงทริปส์มิได้ถูกกำหนดอย่างเคร่งครัด เนื่องจากประเทศที่เข้าร่วมการเจรจามีความเห็นว่าระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน

ความตกลงทริปส์จึงมีบทบัญญัติที่ผ่อนปรนให้แก่ประเทศสมาชิกบางประเทศ โดยพิจารณาจากระดับสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก กล่าวคือ ประเทศกำลังพัฒนา (Developing countries) และประเทศที่เปลี่ยนระบบเศรษฐกิจจากระบบการวางแผนจากส่วนกลางไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Country in transition to a market economy) จะได้รับการผ่อนผันให้ดำเนินการอนุวัตรการต่อไปอีกเป็นเวลาสี่ปี [139] ส่วนประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด (Least developed countries) จะได้รับการผ่อนผันเป็นระยะเวลาสิบปี [140]

เมื่อความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกมีผลให้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 ประเทศไทยซึ่งถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา จึงมีพันธกรณีที่ต้องอนุวัติการตามความตกลงทริปส์ให้เสร็จ

---

[137] TRIPS Agreement, Art. 1.1
[138] Ibid., Art. 65.1
[139] Ibid., Arts. 65.2, 65.3
[140] Ibid., Art. 66.1

สิ้นไปภายในวันที่ 1 มกราคม 2543

พันธกรณีที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นก็คือ เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 กล่าวคือ ตามบทบัญญัตินี้ ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิบัตรแก่การประดิษฐ์ในทุกสาขาเทคโนโลยี โดยมีข้อยกเว้นว่าประเทศสมาชิกอาจไม่คุ้มครองพืชและสัตว์ภายใต้ระบบสิทธิบัตร แต่จะต้องให้ความคุ้มครองแก่พันธุ์พืชไม่ว่าโดยกฎหมายสิทธิบัตร หรือระบบกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิภาพ หรือโดยใช้วิธีการคุ้มครองดังกล่าวร่วมกัน

(ค) ผลกระทบของความตกลงทริปส์ต่อภูมิปัญญาท้องถิ่น

ในระหว่างการเจรจาร่างความตกลงทริปส์ ประเด็นการคุ้มครองพันธุ์พืชถือเป็นหัวข้อที่สำคัญเรื่องหนึ่งที่มีการโต้เถียงกันอย่างกว้างขวาง ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วต้องการที่จะให้มีการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่อย่างเข้มงวด ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่กลับมีความกังวลว่าการให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชจะเป็นอุปสรรคต่อระบบเกษตรกรรมและการพัฒนาทางเศรษฐกิจของตน จนในที่สุดผลของการเจรจาจึงเป็นไปในลักษณะประนีประนอมกันโดยมาตรา 27.3(b) ให้สิทธิแก่ประเทศสมาชิกในการเลือกว่าจะคุ้มครองพันธุ์ภายใต้ระบบสิทธิบัตร หรือระบบกฎหมายเฉพาะ หรือทั้งสองระบบร่วมกัน

ระบบการคุ้มครองพันธุ์พืชในปัจจุบันแบ่งออกได้เป็น 2 ระบบ ระบบแรก เป็นการให้ความคุ้มครองภายใต้ระบบสิทธิบัตร ตัวอย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกามีการให้ความคุ้มครองแก่พืชที่ขยายพันธุ์โดยไม่อาศัยเพศ (Asexually reproduced varieties) โดยกฎหมายสิทธิบัตรพืช (Plant Patent Act) ระบบที่สอง เป็นการให้ความคุ้มครองภายใต้กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช (Plant Variety Protection) กฎหมายนี้เป็นระบบที่สร้างขึ้นสำหรับคุ้มครองพันธุ์พืชโดยเฉพาะ และมีการใช้กันในประเทศที่พัฒนาแล้วโดยส่วนใหญ่ โดยเมื่อปี ค.ศ. 1961 กลุ่มประเทศเหล่านี้ได้รวมตัวกันก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นโดยใช้ชื่อว่า "สหพันธ์นานาชาติสำหรับการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่" (International Union for the Protection of New Varieties of Plants, UPOV) ให้เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีหน้าที่บริหารจัดการอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ หรือที่เรียกว่ายูปอฟ

ในความเป็นจริงแล้ว ความตกลงทริปส์ไม่ได้กล่าวถึงอนุสัญญายูปอฟ แม้ว่าจะมีความพยายามจากหลายฝ่ายที่จะตีความว่า ระบบกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิภาพนั้นก็หมายความถึงอนุสัญญายูปอฟนั่นเอง [141] ทั้งนี้ก็เนื่องจากอนุสัญญายูปอฟเป็นระบบกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชเพียงฉบับเดียวที่มีอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น อย่างไรก็ดี การตีความในลักษณะเช่นนี้ไม่ได้รับการยอมรับจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ที่เห็นว่าหากมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชตามแนวทางของอนุสัญญายูปอฟ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามอนุสัญญายูปอฟฉบับปี ค.ศ. 1991 ซึ่งมีระดับการคุ้มครองที่สูงมาก ก็จะไม่สอดคล้องกับวิถีทางการพัฒนาของประเทศตน ประเทศ

---

[141] Dhar, B, Sui Generis Systems for Plant Variety Protection: Options under TRIPS, The Quaker United Nation Office, 2002, p. 23.

เหล่านี้จึงเห็นว่าเมื่อกกเมื่อความตกลงทริปส์ไม่มีบทบังคับให้ประเทศสมาชิกออกกฎหมายเฉพาะตามแนวทางของอนุสัญญายูปอฟ ประเทศสมาชิกก็ย่อมมีอิสระที่จะสร้างระบบกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชให้สอดคล้องกับระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีของตนได้

หากพิจารณาตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมาตรา 27.3(b) ของความตกลงทริปส์ แม้ว่าการให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่จะเป็นการส่งเสริมให้มีการประดิษฐ์คิดค้นพันธุ์พืชที่มีประโยชน์ต่อภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม แต่การให้ความคุ้มครองเช่นนี้ก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา เพราะว่าภาคการเกษตรนั้นถือว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ประเทศเหล่านี้ล้วนแต่ต้องพึ่งพาผลิตผลทางการเกษตรเพื่อสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ แต่กลับมีระดับการพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตรที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว การให้สิทธิผูกขาดในพันธุ์พืชจึงดูเหมือนเป็นการเอื้อประโยชน์แก่บริษัทเอกชนในประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่มีความพร้อมทั้งในแง่ของทุนและเทคโนโลยีมากกว่าจะเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนาอนุรักษ์และปรับปรุงพันธุ์ และหากสิทธิผูกขาดเช่นนี้ปราศจากกลไกในการควบคุมที่เหมาะสม ก็ทำให้วิถีชีวิตของผู้คนในภาคการเกษตรเปลี่ยนไป อันจะมีผลต่อการอนุรักษ์และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ทั้งจะก่อให้เกิดการบิดเบือนระบบเกษตรกรรมในประเทศกำลังพัฒนาและส่งผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว

4. แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า แม้ระบบทรัพย์สินทางปัญญาจะได้รับการพัฒนามาอย่างยาวนาน แต่กลับละเลยที่จะให้ความคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นในฐานะที่เป็นทรัพย์สินทางปัญญา ความพยายามในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นภายใต้ระบบทรัพย์สินทางปัญญาจึงประสบกับความล้มเหลวเรื่อยมา การนำกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาที่มีอยู่ในปัจจุบันมาใช้ในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นก็มีข้อจำกัดมากมาย

การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาภายใต้ความตกลงทริปส์ ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาอื่น ที่มุ่งจะให้ความคุ้มครองแก่ปัจเจกชนในงานสร้างสรรค์หรือการประดิษฐ์ใหม่และมีคุณค่าในทางอุตสาหกรรมเท่านั้น ความตกลงทริปส์ไม่ได้กล่าวถึงการให้ความคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นไว้แม้แต่น้อย ในทางตรงกันข้าม กลับเอื้อประโยชน์ให้มีการแสวงหาประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยมิชอบ ด้วยการเปิดโอกาสให้มีการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนาไปจดทะเบียนได้

ภายใต้ความตกลงทริปส์ ไม่มีบทบัญญัติใดที่จะเป็นหลักประกันว่าการนำเอาทรัพยากรพันธุกรรมพืชจากประเทศกำลังพัฒนามาศึกษาวิจัยเพื่อขอรับสิทธิบัตรต่อไปนั้น ต้องได้รับความยินยอมจากประเทศหรือชุมชนที่เป็นเจ้าของหรือผู้ดูแลรักษาทรัพยากรพันธุกรรมนั้นก่อน การที่ความตกลงทริปส์ไม่มีบทบัญญัติเช่นนี้ จึงดูเหมือนว่าหลักการในความตกลงทริปส์จะขัดแย้งกับอนุสัญญา

ระหว่างประเทศหลายฉบับที่ให้ความคุ้มครองทรัพยากรพันธุกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

ปัญหาว่าหลักการในความตกลงทริปส์ขัดแย้งกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพหรือไม่ ประเทศที่พัฒนาแล้วเห็นว่าหลักการพื้นฐานของความตกลงทริปส์คือการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ความตกลงนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ หรือส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน[142] ดังนั้นเมื่อวัตถุประสงค์ของความตกลงทริปส์แตกต่างไปจากอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จึงไม่อาจถือได้ว่าความตกลงระหว่างประเทศทั้งสองนี้ขัดแย้งกัน

ข้ออ้างดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการตีความความตกลงทริปส์ที่แคบเกินไป เนื่องจากความตกลงฉบับมิได้มีวัตถุประสงค์จำกัดเฉพาะแต่เพียงการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเท่านั้น หากแต่มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองสุขภาพและสุขอนามัยของสาธารณชน โดยการอนุญาตให้ประเทศใช้มาตรการที่เหมาะสมในการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วย ด้วยเหตุนี้ หากการอนุวัตรการตามความตกลงทริปส์มีผลกระทบต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่นแล้ว ก็มีความจำเป็นต้องแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการในความตกลงทริปส์ด้วย

จะเห็นได้ว่าทั้งความตกลงทริปส์และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ต่างมีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรม กล่าวคือ ในขณะที่อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพกำหนดให้ทรัพยากรพันธุกรรมอยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของรัฐ ความตกลงทริปส์กลับอนุญาตให้มีการนำทรัพยากรพันธุกรรมไปจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา โดยไม่จำต้องได้รับความยินยอมล่วงหน้าหรือแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่รัฐหรือชุมชนในรัฐนั้น หลักการในความตกลงทริปส์จึงนับว่ามีความขัดแย้งกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอย่างชัดแจ้ง [143]

ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างความตกลงทริปส์กับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ได้ถูกนำมาสู่การพิจารณาในองค์การการค้าโลกเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นในคณะกรรมาธิการการค้าและสิ่งแวดล้อม (Committee on Trade and Environment, CTE) หรือในคณะมนตรีของความตกลงทริปส์ (TRIPS Council) รวมทั้งในการประชุมระดับรัฐมนตรีขององค์การการค้าโลกที่กรุงโดฮา โดยในการประชุมครั้งนั้นคณะมนตรีของที่ประชุมองค์การการค้าโลกได้ประกาศปฏิญญาโดฮา (Doha

---

[142] Commission on Intellectual Property Rights, Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy, 2002, p. 94

[143] Stilwell, M, Review of Article 27.3 (B), Center for International Environmental Law, 2001, p. 5-6.

Ministerial Declaration) กำหนดให้ประเทศสมาชิกเสนอแนะประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างความตกลงทริปส์และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนปัญหาของการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น [144]

โดยผลจากปฏิญญาโดฮา ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ [145] รวมทั้งประเทศไทยได้เสนอว่า เมื่อความตกลงทริปส์ไม่มีบทบัญญัติใดที่ห้ามมิให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการที่เหมาะสมในการอนุวัตรการตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกจึงสามารถออกกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้ ซึ่งรวมถึงการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วย โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดหรือแย้งกับหลักการที่กำหนดไว้ในความตกลงทริปส์

ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ตระหนักดีว่า การออกกฎหมายภายในเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว ไม่อาจจะบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้ เช่น การมีกฎหมายภายในแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่สามารถป้องกันมิให้บรรษัทข้ามชาตินำภูมิปัญญาท้องถิ่นไปจดทะเบียนสิทธิบัตรในต่างประเทศ หรือในอันที่จะบังคับให้บรรษัทเหล่าแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้กับชุมชนที่เป็นแหล่งที่มาของทรัพยากร ประเทศเหล่านั้นจึงเสนอให้นำหลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพมาบัญญัติไว้ในความตกลงทริปส์ด้วย โดยขอให้มีการเปิดเผยแหล่งกำเนิดของทรัพยากรชีวภาพหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในคำขอรับสิทธิบัตร และให้แสดงหลักฐานว่าการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพได้รับความยินยอมจากองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในประเทศนั้นแล้ว ตลอดจนหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันผลประโยชน์ภายใต้หลักการที่กำหนดไว้ในประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดของทรัพยากรนั้น[146]

หลักการดังกล่าวข้างต้นจะเป็นผลดีต่อประเทศกำลังพัฒนา ที่พรั่งพร้อมไปด้วยทรัพยากรพันธุกรรมและความหลากหลายทางชีวภาพ เพราะไม่เพียงแต่จะเป็นการป้องกันมิให้มีการนำทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นไปจดทะเบียนสิทธิบัตรเท่านั้น แต่ยังเป็นการส่งเสริมหลักการที่ว่าการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพต้องเป็นไปโดยโปร่งใส และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรม ดังนั้น จึงมีประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศที่กำหนดหลักการเช่นนี้ไว้ในกฎหมายภายใน [147]

---

[144] The Doha Ministerial Declaration, para. 12 และ 19

[145] กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ได้แก่ ประเทศบราซิล จีน คิวบา โดมินิกัน เอกวาดอร์ อินเดีย ปากีสถาน เวเนซูเอลา แซมเบีย และซิมบับเว

[146] WTO, The Relationship between the TRIPS Agreement and the Convention on Biological Diversity and the Protection of Traditional Knowledge, IP/C/W/356

[147] เช่น Andean Decision 486 ของกลุ่มประเทศแอนเดียน, Patents Act 1970 (as amended by the Patents Second Amendment Act (2002)), Biodiversity Law 7788 ของประเทศคอสตาริกา เป็นต้น

ในระหว่างการร่าง The European Directive on the Legal Protection of Biotechnological Inventions ของสหภาพยุโรป ได้มีการผลักดันให้กำหนดเงื่อนไขการเปิดเผยแหล่งที่มาของทรัพยากรพันธุกรรมไว้ในคำขอรับสิทธิบัตร แต่เงื่อนไขเช่นนี้ก็ไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมาธิการยุโรป เพราะเกรงว่าเงื่อนไขนี้จะขัดแย้งกับความตกลงทริปส์ [148] ในที่สุดหลักการนี้ก็มิได้ถูกบัญญัติไว้ในส่วนเนื้อหาของกฎหมายฉบับดังกล่าว แต่กลับบัญญัติไว้ในส่วนนำ (Recital) ข้อ 27 เท่านั้น โดยมีหลักการว่า การขอรับสิทธิบัตรการประดิษฐ์ที่ได้รับการพัฒนามาจากสารพันธุกรรมพืชหรือสัตว์ ควรที่จะเปิดเผยแหล่งที่มาของสารพันธุกรรมในคำขอรับสิทธิบัตรด้วย อย่างไรก็ดี หลักการนี้มิได้เป็นบทบังคับแต่อย่างใด ถึงแม้ว่าผู้ขอรับสิทธิบัตรจะมิได้เปิดเผยแหล่งที่มาของข้อมูลพันธุกรรมก็ไม่ทำให้กระบวนการในการขอรับสิทธิบัตรต้องเสียไปและไม่กระทบถึงความสมบูรณ์ของสิทธิบัตร [149]

แม้ว่าเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นจะไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย แต่บางประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปกลับต้องการนำหลักการเช่นนี้มาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายใน ในปี ค.ศ. 2000 รัฐบาลเบลเยียมได้เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายสิทธิบัตรโดยรับหลักการที่บัญญัติไว้ใน Recital 27 มาบัญญัติไว้ ตามข้อเสนอที่ให้มีการแก้ไขกฎหมายนี้ การประดิษฐ์ที่ถูกพัฒนาขึ้นจากทรัพยากรพันธุกรรมที่นำเข้ามาโดยฝ่าฝืนกฎหมายของประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิด จะไม่อาจขอรับสิทธิบัตรได้ โดยถือว่าเป็นการประดิษฐ์ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน [150]

ข้อเสนอของรัฐบาลเบลเยียมในการแก้กฎหมายดังกล่าว ได้รับการโต้แย้งว่าจะไม่สอดคล้องกับความตกลงทริปส์ เนื่องจากความตกลงทริปส์ได้กำหนดเงื่อนไขของการได้รับสิทธิบัตร (Patentability) ไว้โดยชัดแจ้ง การกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมแตกต่างจากที่บัญญัติไว้จึงเป็นการขัดแย้งกับความตกลงทริปส์ นอกจากนี้ ความตกลงทริปส์ได้กำหนดหลักการห้ามเลือกปฏิบัติไว้ ดังนั้นการกำหนดให้มีการเปิดเผยแหล่งกำเนิด หรือแสดงหลักฐานเกี่ยวกับความยินยอมในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม จึงเป็นการเลือกปฏิบัติในระหว่างการประดิษฐ์ในสาขาเทคโนโลยีชีวภาพกับการประดิษฐ์ในสาขาอื่น [151]

---

[148] Gold, R, and Gallochat, A, 'The European Directive on the Legal Protection of Biotechnological Inventions: History, Implementation, and Lessons for Canada', A Research Paper prepared for the Canadian Biotechnology Advisory Committee Project Steering Committee on Intellectual Property and the Patenting of Higher Life Forms, 2001, p. 7.

[149] Recital 27 of The European Directive on the Legal Protection of Biotechnological Inventions บัญญัติว่า "Whereas if the invention is based on biological material of plant or animal origin or if it uses such material, the patent application should, where appropriate, include information on the geographical origin of such material, if know; whereas this is without prejudice to the processing of patent applications or the validity of rights arising from the granted patents."

[150] Van Overwalle, G, 'Belgium Goes Its Own Way on Biodiversity and Patents', (2002) 24(5) EIPR 233,p. 2.

[151] Gold, R, and Gallochat, A, 'The European Biotech Directive: Pastas Prologue', (2001) 7(3) ELJ 331.

นอกจากเหตุผลทางกฎหมายข้างต้น ข้อเสนอให้เปิดเผยแหล่งข้อมูลพันธุกรรมในคำขอรับสิทธิบัตร ยังถูกโต้แย้งว่าไม่สามารถป้องกันการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพโดยไม่ชอบ หากไม่มีการนำการประดิษฐ์มาขอรับสิทธิบัตร นอกจากนั้น การกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลเช่นนี้เป็นสิ่งที่กระทำได้ยากในทางปฏิบัติ เพราะเป็นการยากที่จะทราบแหล่งต้นกำเนิดของทรัพยากรชีวภาพที่แท้จริง โดยเฉพาะหากเป็นการนำเอาทรัพยากรชีวภาพนั้นมาจากธนาคารพันธุกรรม (Gene Bank) หรือสถานที่เก็บสารพันธุกรรมที่ไม่ได้อยู่ในแหล่งพันธุกรรมดั้งเดิม [152]

ข้อโต้เถียงข้างต้นดูเหมือนจะมีเหตุผลแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น แต่ในความเป็นจริง ในการศึกษาวิจัยสิ่งประดิษฐ์ในสาขาเทคโนโลยีชีวภาพ ผู้ศึกษามักต้องการได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของสารพันธุกรรมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องเข้าถึงความรู้พื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพนั้นด้วย โดยการศึกษาถึงวิธีการที่ชุมชนซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรใช้ทรัพยากรนั้น กรณีเช่นนี้ย่อมจะต้องทราบถึงแหล่งกำเนิดดั้งเดิมของทรัพยากรชีวภาพนั้นอย่างแน่นอน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการเก็บรวมรวมทรัพยากรพันธุกรรมเกิดขึ้นหลังจากที่อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพมีผลใช้บังคับ ก็จะต้องมีการบันทึกแหล่งกำเนิดดั้งเดิมไว้เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการแบ่งปันผลประโยชน์ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาดังกล่าว [153]

การให้เปิดเผยข้อมูลแหล่งกำเนิดทางพันธุกรรมในคำขอรับสิทธิบัตร เป็นเพียงวิธีการอย่างหนึ่งในการป้องกันมิให้มีการเข้าถึงทรัพยากรทางพันธุกรรมโดยไม่ชอบ และส่งเสริมให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์เท่านั้น เงื่อนไขในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นเพียงปัจจัยที่เสริมกลไกอย่างอื่นที่มุ่งจัดการการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ และป้องกันมิให้มีบุคคลคนหนึ่งคนใดได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญาที่ได้มาจากการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบัน ปัญหาการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นนับเป็นประเด็นที่นานาชาติต่างให้ความสนใจ ถึงแม้ว่าทุกประเทศจะมีความเห็นร่วมกันในระดับหนึ่งว่า การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นมีความจำเป็น เพราะไม่เพียงแต่จะช่วยอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจากอย่างยั่งยืนเท่านั้น แต่ยังเป็นการเคารพถึงสิทธิในภูมิปัญญาของชุมชนที่เป็นต้นกำเนิดของภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นด้วย อย่างไรก็ดี การสร้างระบบกฎหมายเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น ยังดูเหมือนจะมีความเห็นที่แตกต่างกันมาก จึงมีความจำเป็นต้องประสานความเห็นที่แตกต่างกันนั้น ทั้งจากประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา

---

[152] ICC Policy statement, Should patent applicants disclose the origin of biological materials on which they file patents? Should they demonstrate Prior Informed Consent (PIC) for their use?", April 2002 (Document No. 450/941 Rev. 10). (available at http://www.iccwbo.org/home/statements_rules/statements/2002/should%20patent%20applicants.asp)

[153] Commission on Intellectual Property Rights, Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy, 2002, p. 96.

การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น จะต้องกระทำทั้งในระดับกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ แม้ระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่มีอยู่ในปัจจุบันจะสามารถคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นได้ในบางกรณี แต่ก็ไม่สามารถนำมาใช้เพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญากับการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นมีความแตกต่างกันอย่างมาก การสร้างกฎหมายระบบเฉพาะเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงมีความจำเป็น โดยกฎหมายคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นควรมีหลักการต่อไปนี้

- ผู้เป็นเจ้าของหรือถือครองภูมิปัญญาท้องถิ่น คือชุมชนที่อนุรักษ์และรักษาทรัพยากรทางชีวภาพหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นมาแต่เดิม
- กฎหมายคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นควรส่งเสริมให้มีการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นได้ หากวัตถุประสงค์ในการเข้าถึงนั้นมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์เชิงพาณิชย์
- การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์จากภูมิปัญญาท้องถิ่น ต้องได้รับความยินยอมจากชุมชนที่เป็นเจ้าของหรือถือครองภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นก่อนล่วงหน้า และจะต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นระหว่างผู้ที่ใช้ประโยชน์กับชุมชนนั้น
- ควรมีการจัดตั้งระบบและกลไกในการระงับข้อพิพาทขึ้น เพื่อขจัดข้อโต้แย้งระหว่างชุมชนที่อ้างว่าเป็นเจ้าของภูมิปัญญาท้องถิ่น

นอกจากสร้างกฎหมายระบบเฉพาะเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นแล้ว การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาก็มีความจำเป็นเช่นเดียวกัน เพื่อให้สามารถนำกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญามาใช้คุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวเนื่องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อป้องกันมิให้มีการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาขอรับความคุ้มครองภายใต้ระบบทรัพย์สินทางปัญญาโดยมิชอบ

การปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ ควรจะกระทำไปพร้อมกับการส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น และจัดทำระบบข้อมูลด้านภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

บรรณานุกรม

Alker, D, and Heidhues, F, Farmer's Rights and Intellectual Property Rights - Reconciling conflicting concepts, A Paper prepared for the conference on "Biotechnology, Science and Modern Agriculture: A New Industry at the Dawn of the Century.", Ravello, Italy, June 15 - 18, 2001.

Biber-Klemm, S, The Protection of Traditional Knowledge on the International Level - Reflections in Connection with World Trade, UNCTAD Expert Meeting on Sys tems and National Experiences for Protecting Traditional Knowledge, Innovations and Practices, 30 October - 1 November 2000, Geneva.

Blakeney, M, Bioprospecting and the Protection of Traditional Knowledge of Indigenous Peoples: An Australian Perstective, [1997] 6 EIPR 298.

Blakeney, M, 'Protecting Expressions of Australian Aboriginal Folklore under Copyright Law', (1995) 9 EIPR. 442.

Blakeney, M, 'Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights: A Concise Guide to the TRIPS Agreement', Sweet (Maxwell, London.

Blakeney, M, 'What is Traditional Knowledge? Why Should It Be Protected? Who Should Protect It? For Whom?: Understanding the Value Chain, a paper present at Roundtable on Intellectual Property and Traditional Knowledge, WIPO/IPTK/99/3, 1999

Cassidy, M, and Langford, J, 'Intellectual Property and Aboriginal People: A Working Paper', Intellectual Property Policy Directorate, Industry Canada, 1999.

Commission on Intellectual Property Rights, Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy, 2002.

Correa, C, Traditional Knowledge and Intellectual Property : Issues and Options sur rounding the Protection of Traditional Knowledge, The Quaker United Nations Office, 2001.

Cottier, T, The Protection of Genetic Resources and Traditional Knowledge: Towards More Specific Rights and Obligations in World Trade Law, (1998) 1(4) Journal of International Economic Law 555.

Dhar, B, Sui Generis Systems for Plant Variety Protection: Options under TRIPS, The Quaker United Nation Office, 2002.

Downes, D, 'How Intellectual Property Could Be a Tool to Protect Traditional Knowledge', (2000) 25 Colum. J. Envtl. L. 253.

Dutfield, G, Developing and Implementing National Systems for Protecting Traditional

Knowledge: A Review of Experiences in Selected Developing Countries, UNCTAD Expert Meeting on Systems and National Experiences for Protecting Traditional Knowledge, Innovations and Practices, 30 October - 1 November 2000, Geneva,

Dutfield, "Protecting and Revitalising Traditional Ecological Knowledge: Intellectual Prop erty Rights and Community Knowledge Databases in India" in Blakeney, M, Intellectual Property Aspects of Ethnobiology, Sweet & Maxwell, 1999.

Farley, C, 'Protecting Folklore of Indigenous People: Is Intellectual Property the Answer', (1997) 30 Conn. L. Rev. 1.

Githaiga, J, 'Intellectual Property Law and the Protection of Indigenous Folklore and Knowledge', (1998) 5 Murdoch University Electronic Journal of Law, http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v5n2/githaiga52nf.html

Gold, R, and Gallochat, A, 'The European Biotech Directive: Pastas Prologue', (2001) 7(3) ELJ 331.

Gold, R, and Gallochat, A, 'The European Directive on the Legal Protection of Biotech nological Inventions: History, Implementation, and Lessons for Canada', A Re search Paper prepared for the Canadian Biotechnology Advisory Committee Project

Steering Committee on Intellectual Property and the Patenting of Higher Life Forms, 2001.

GRAIN, "Biopiracy, TRIPS and the Patenting of Asia's Rice Bowl", http://www.grain.org/ publications/rice-en-p.htm, (visited on 1st September 2001)

Halewood, M, 'Indigenous and Local Knowledge in International Law: A Preface to Sui Generis Intellectual Property Protection', (1999) 44 McGill L.J. 953.

Janke, T, 'Our Culture: Our Future', Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander studies and the Aboriginal Torres Strait Islander Commission, 1997.

Katzenberger, P, and Kur, A, TRIPS and Intellectual Property, in Friedrich-Karl Beir and Gerhard Schricker (Eds.), From GATT to TRIPS, IIC Studies, Max Plank Institute for Foreign and Intertnational Patent, Copyright and Competition Law, Munich, 1997.

Kuruk, P, 'Protecting Folklore under Modern Intellectual Property Regimes: A Reap praisal of the Tensions Between Individual and Communal Rights in Africa and the United States', (1999) 48 Am. U.L. Rev. 769.

ICC Policy statement, Should patent applicants disclose the origin of biological materials on which they file patents? Should they demonstrate Prior Informed Consent (PIC) for their use?", April 2002 (Document No. 450/941 Rev. 10). (available at http://www.iccwbo.org/home/statements_rules/statements/2002/should% 20patent%

20applicants.asp)

Moran, L, 'Intellectual Property Law Protection for Traditional and Sacred "Folklife Expressions"-Will Remedies Become Available to Cultural Authors and Communities?, (1998) 6 U. Balt. Intell. Prop. J. 99.

Ruiz, M, The International Debate on Traditional Knowledge as Prior Art in the Patent System: Issues and Options for Developing Countries, South Center, October 2002.

Sahai, S, Protection of Indigenous Knowledge and Possible Methods of Sharing Benefits with Local Communities, Background Paper prepared for the Multi-stakeholder Dialogue on Trade, Intellectual Property and Biological and Genetic Resources in Asia, BRAC Center for Development, Rajendrapur, Bangladesh, 19-21 April 2002.

Sterckx, S, 'Some Ethically Problematic Aspects of the Proposal for a Directive on the Protection of Biological Inventions', (1998) 20(4) EIPR 123.

Stilwell, M, Review of Article 27.3 (B), Center for International Environmental Law, 2001.

Van Overwalle, G, 'Belgium Goes Its Own Way on Biodiversity and Patents', (2002) 24(5) EIPR 233.

WIPO, Background Reading Material on Intellectual Property, 1988, Geneva.

WIPO, Matters concerning Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore- An Overview, March 2001, Doc No. WIPO/GRTKK/IC/1/3

WIPO, Protection of Traditional Knowledge: A Global Intellectual Property Issue, March 2000, Doc No. WIPO/ACAD/E/00/13

WTO, The Relationship between the TRIPS Agreement and the Convention on Biological Diversity and the Protection of Traditional Knowledge, IP/C/W/356

UNCTAD Expert Meeting on Systems and National Experiences for Protecting Traditional Knowledge, Innovations and Practices, 22 August 2000, Doc No. TD/B/COM.1/EM.13/2

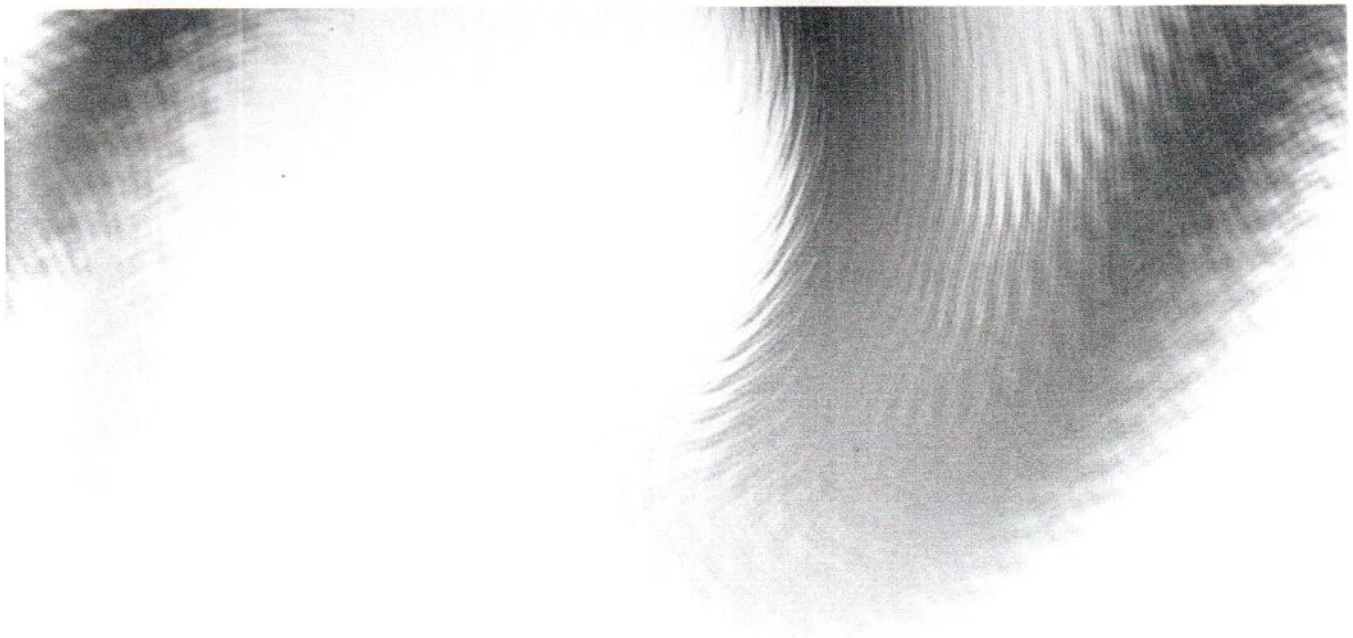


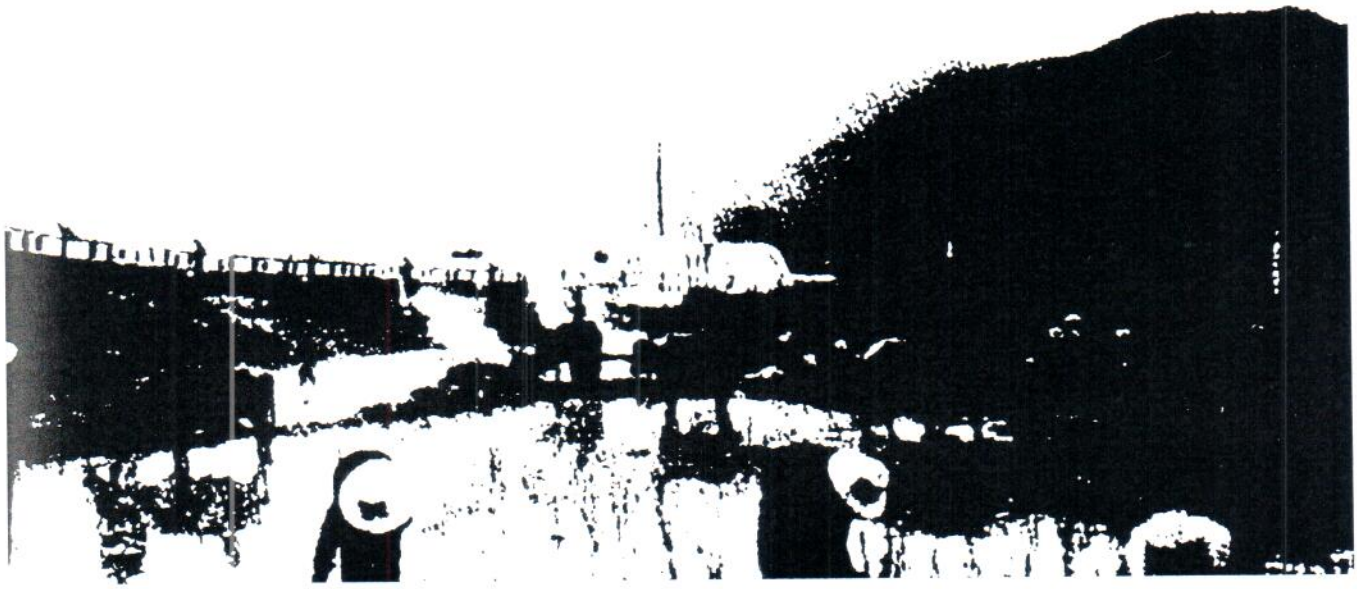
สู่การ
ปฏิรูปฐานทรัพยากร

* การปฏิรูประบบฐานทรัพยากร

พลวัตรขบวนการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมภาคประชาชน
■ กฤษฎา บุญชัย

องค์กรอิสระสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญมาตรา 56
■ อ.สัญชัย สูติพันธ์วิหาร





พลวัตรขบวนการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมภาคประชาชน

กฤษฎา บุญชัย
นักวิจัยมูลนิธิฟื้นฟูชีวิต และธรรมชาติ

บทนำ

ขบวนการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นรูปการณ์หนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของประชาชน ที่ลุกขึ้นสู้เพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพของประชาชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่ถูกลิดรอนจากโครงสร้างอำนาจรัฐ ภายใต้ทิศทางการพัฒนาประเทศเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา ซึ่งทิศทางดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้การชี้แนะขององค์กรทุนโลกบาล เช่น ธนาคารโลก และประเทศมหาอำนาจต่างๆ

แก่นหลักของปัญหาเชิงโครงสร้างการพัฒนาที่ยังดำรงอยู่มาถึงปัจจุบันก็คือ การผนวกเศรษฐกิจไทยเข้าเป็นหนึ่งในระบบทุนนิยมโลก หรือเป็น ทุนบริวารของโลกาภิวัตน์ โดยมีรัฐซึ่งประกอบด้วยชนชั้นนำทำหน้าที่ตัวผลักดัน (Agent) พัฒนาความเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยใช้ระบบการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากรผ่านระบบกฎหมาย โครงการพัฒนา ระบบภาษี การสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์รัฐและเอกชนต่อทรัพยากรซ้อนทับลงบนทรัพยากรสาธารณะที่มีชุมชนท้องถิ่นต่างๆ พึ่งพาจัดการทรัพยากรตามวัฒนธรรมเพื่อการดำรงชีพ รัฐร่วมกับกลุ่มทุนได้สร้างความมั่งคั่งจากทรัพยากรในนามของ "การพัฒนา" ขณะที่ชุมชนท้องถิ่นต้องสูญเสียฐานทรัพยากรเพื่อยังชีพหรือถูกกีดกันไม่ให้เข้าถึงทรัพยากร สูญเสียที่ดิน ป่า น้ำ ทรัพยากรชีวภาพอันเป็นปัจจัย 4 และฐานทางวัฒนธรรมของตนเอง จนเกิดปัญหาความยากจน หรือเป็นภาวะด้อยอำนาจต่อการกำหนดชะตาชีวิตตนเอง ชาวนาชาวไร่จำนวนมากจำต้องเข้าร่วมอุดมการณ์การพัฒนาของรัฐ และกลไกตลาด ทั้งที่อยู่ในภาวะเสียเปรียบ

กระบวนการปิดล้อมเชิงโครงสร้างดังกล่าว ทำให้ชุมชนเดือดร้อนหลายแห่งลุกขึ้นสู้เพื่อปกป้องชีวิต ฐานทรัพยากรของตนเอง เรียกร้องสิทธิของชาวนาชาวไร่ โดยเฉพาะต่อที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญมาตั้งแต่ก่อนทศวรรษ 2500 มาจนถึงปัญหาป่าไม้ ปัญหาเรื่องน้ำ ในช่วงทศวรรษ 2510 ตามมา และเรื่อยมาจนถึงปัญหามลพิษอุตสาหกรรม ปัญหาประมงชายฝั่ง ปัญหาการสร้างเขื่อนโรงไฟฟ้า และโครงการพัฒนาต่างๆ ตามมาในช่วงยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกนำความเจริญเติบโตในทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541)

ปมปัญหาเรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมได้ทวีความรุนแรงและซับซ้อนขึ้น จนกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดของการเคลื่อนไหวภาคประชาชนในช่วงหลัง ขบวนการ "สีเขียว" จากชนบทได้ก่อรูปร่างขึ้น ทั้งการปกป้องฐานทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเอง เช่น การต่อต้านสัมปทานไม้ คัดค้านการสร้างเขื่อน และเคลื่อนไหวผลักดันแนวทางการจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน เช่น ป่าชุมชน

เกษตรกรรมยั่งยืน ประมงชายฝั่ง การจัดการลุ่มน้ำ เป็นต้น ขบวนการสีเขียวจากท้องถิ่น ได้ใช้ฐานคิดเชิงนิเวศวัฒนธรรมในแง่ความเกื้อกูลวัฒนธรรมกับนิเวศ และฐานคิดนิเวศการเมือง เรื่องสิทธิการเข้าถึงและจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน "สีเขียว" ของท้องถิ่นจึงเป็นการให้ความหมายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่แยกออกจากปากท้องและชีวิตของประชาชน และความเป็นธรรมทางสังคม และสามารถผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงความหมาย นโยบายที่สำคัญ เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 46,56,79 และ 290 ที่รับรองสิทธิชุมชนและประชาชนในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม จนอาจกล่าวได้ขบวนการเคลื่อนไหวทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมชนบท มีบทบาทสำคัญที่สุดต่อการติดตามตรวจนโยบาย และผลักดันนโยบาย เปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่ให้เปิดกว้าง และกระจายอำนาจมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวเรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมิได้จำกัดอยู่เฉพาะชนชั้นล่างในชนบทเท่านั้น กลุ่มชนชั้นสูงรับแนวคิดธรรมชาตินิยมจากตะวันตก ก็เริ่มเห็นผลกระทบจากการพัฒนาที่มีต่อธรรมชาติ ก็ได้เริ่มเคลื่อนไหวเพื่ออนุรักษ์ธรรมชาติมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2500 เช่นกัน เช่น นิยมไพรสมาคม ปี 2496 ซึ่งได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายหลายประการ เช่น การจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ในสถานการณ์ที่กรมป่าไม้มุ่งเน้นการทำไม้เชิงพาณิชย์ตลอดจนการคัดค้านโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การคัดค้านเขื่อนน้ำโจน (2525-2531) เป็นต้น ขบวนการคนชั้นสูงและคนชั้นกลางเหล่านี้ได้พัฒนามาเป็นที่มาขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ จำนวนมากในปัจจุบัน

แม้ขบวนการสิ่งแวดล้อมเมืองจะชูความเป็น "สีเขียว" เช่นเดียวกับขบวนการชนบท แต่กลับมีนัยที่แตกต่างกันหลายด้าน ขบวนการสิ่งแวดล้อมเมืองกำเนิดจากชนชั้นสูง ชนชั้นกลางที่มีบทบาทในรัฐ จึงเน้นการผลักดันให้รัฐเป็นศูนย์กลางของการจัดการปัญหา โดยจำแนกพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์แยกออกจากพื้นที่การพัฒนาตามแบบแผนการจัดการของประเทศตะวันตก ขบวนการสิ่งแวดล้อมเมืองจึงไม่ได้ตั้งคำถามต่อโครงสร้างอำนาจการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรทั้งระบบดังเช่นที่ขบวนการสิ่งแวดล้อมชนบทถาม

ในด้านการเคลื่อนไหวขบวนการสิ่งแวดล้อมเมืองใช้ยุทธวิธีการโน้มน้าวบุคคลสำคัญในรัฐบาลและการเผยแพร่สื่อสาธารณะกับคนชั้นกลาง โดยไม่ได้เชื่อมโยงใดๆ กับฐานชนบทที่กำลังต่อสู้กับปัญหาทรัพยากรในแง่มุมของวิถีชีวิต (สัณฐิตา กาญจนพันธุ์, 2543) ยุทธศาสตร์ขบวนการสิ่งแวดล้อมชนบทจึงเน้นจัดตั้งมวลชนระดับล่าง เคลื่อนไหวเพื่อแก้ปัญหาปากท้อง และผลักดันให้ปรับโครงสร้าง นโยบายการพัฒนา และเพิ่มอำนาจแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากร หาใช่เพิ่มอำนาจรัฐดังที่กลุ่มสีเขียวแบบเมืองดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม ภายใต้วาทกรรม "สิ่งแวดล้อม" ที่ภาคประชาชนร่วมสร้าง แม้จะมีความแตกต่างกันในเชิงเป้าหมาย และอุดมการณ์ แต่ก็มียุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงกัน ขบวนการสิ่งแวดล้อมเมืองเป็นผู้บุกเบิกกระแสสิ่งแวดล้อมในฐานะเป้าหมาย ขณะที่ขบวนการชนบทซึ่งเคลื่อนไหวประเด็นการ

พัฒนาที่ไม่สมดุล และปัญหาทางชนชั้น ก็สร้างอัตลักษณ์ "สิ่งแวดล้อม" ในฐานะยุทธศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงเชิงอำนาจ จุดเชื่อมโยงของขบวนการสิ่งแวดล้อมเมืองกับชนบทจึงมาบรรจบกันได้จากนโยบาย และโครงการพัฒนาสำคัญๆ เช่น เขื่อนน้ำโจน ในปี 2525-2531, เขื่อนปากมูลในปี 2533 หรือร่วมในกิจกรรมเชิงสาธารณะ เช่น เวทีสิ่งแวดล้อมประจำปีตั้งแต่ปี 2533-2539 แต่กระนั้นโดยความแตกต่างในเชิงอุดมการณ์ ความลักลั่นไม่ลงรอยก็เริ่มปรากฏในกรณีปัญหาชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์และการจัดการป่าชุมชน หรือการแยกทางการผลักดันหากประเด็นปัญหานั้นๆ ถูกมองว่าเป็นเรื่องทรัพยากร ไม่ใช่เรื่องสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาการผูกขาดที่ดินโดยกลุ่มทุน ปัญหาการแปรรูปทรัพยากรน้ำ ปัญหาสิทธิอธิปไตยต่อทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มสิ่งแวดล้อมเมืองไม่ได้มีบทบาทในการต่อสู้ปัญหาเหล่านี้ร่วมกับขบวนการชนบทแต่ประการใด เช่นเดียวกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ไม่โยงกับปัญหาปากท้องของประชาชนฐานล่าง ขบวนการชนบทก็ไม่ได้มีบทบาทในการผลักดัน

อย่างไรก็ตาม ด้วยการเคลื่อนไหวของประชาชนทั้งแบบเมืองหรือชนบทต่อปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเชื่อมโยงกัน หรือแยกกันก็ตามก็ได้ทำให้ประเด็นสิ่งแวดล้อมกลายเป็นประเด็นทางการเมืองตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีกิจกรรมเชิงสาธารณะต่อประเด็นสิ่งแวดล้อมมากมาย เช่น เวทีสัมมนา, สื่อเผยแพร่ การเดินขบวนของประชาชนระดับล่าง เพื่อผลักดันทางนโยบาย กระแสสิ่งแวดล้อมมีบทบาทต่อการวิพากษ์การพัฒนาของรัฐในรูปแบบต่างๆ แม้รัฐจะยังเดินหน้าจัดการทรัพยากรเพื่อเป็นฐานการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อไป แต่ก็ได้มีการปรับตัวสร้างบทบาทสิ่งแวดล้อมเช่นกัน เช่น การเกิดหน่วยงานสิ่งแวดล้อมของรัฐตั้งแต่ทศวรรษ 2520 จนมาเป็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 7 (2534-2539) เป็นต้นมาก็ระบุนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม มีพรบ.สงวนและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535 แม้แต่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจใหญ่ๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ซึ่งมีบทบาททำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมาตลอดก็มีกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การปลูกป่า เป็นต้น

รัฐและเทคโนแครตเหล่านี้ก็ได้มีบทบาทนิยามความเป็น "สีเขียว" แต่เป็นสีเขียวบนฐานรัฐและทุนนิยม เพื่อการคงไว้ซึ่งทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจเสรี และอำนาจของรัฐในการจัดการทรัพยากร ซึ่งก็ได้พัฒนาถึงทำให้สิ่งแวดล้อมกลายเป็นสินค้าทั้งในระดับการบริโภคเชิญสัญญะของประชาชน เช่น ร่วมบริจาคเงินปลูกป่า ซื้อสินค้ารีไซเคิลและประหยัดพลังงาน และการเมืองการค้าระหว่างประเทศ เช่น การผลักดันกองทุนป่าเขตร้อนร่วมกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งเปิดโอกาสให้สหรัฐเข้ามาวิจัยและจดสิทธิบัตรต่อทรัพยากรชีวภาพในป่าเมืองไทย ในปี 2545 ซึ่งถูกประชาชนคัดค้านจนล้มเลิกไป

ความขัดแย้งต่อทิศทางการพัฒนา อันประกอบด้วยโครงสร้างทางอำนาจ ความรู้ ผลประโยชน์และชนชั้น ระหว่างรัฐ ทุน คนชั้นกลาง คนชนบท คือรากฐานสำคัญที่ทำให้วาทกรรมเรื่อง "สิ่งแวดล้อม" กลับเป็นพื้นที่คลุมเครือ ขัดแย้ง ซึ่งขบวนการสิ่งแวดล้อมต่างๆ ก็พยายามสร้างอัตลักษณ์และ

ตำแหน่งที่ของตนที่แตกต่างกันออกไป กล่าวในแง่ของประชาชน ขบวนการสิ่งแวดล้อมของคนเมืองไปกันได้กับสิ่งแวดล้อมแบบรัฐและทุนนิยม ตราบใดที่รัฐไม่ไปทำลายพื้นที่ "สีเขียว" ที่เป็นสัญญะเชิงคุณค่าของคนเมือง เช่น ป่าธรรมชาติ สัตว์ป่า แต่กระนั้นการไม่ขับเคลื่อนเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการพัฒนาและการจัดการทรัพยากร ก็จะนำมาสู่การทำลายพื้นที่ "สีเขียว" ของคนเมือง หรือทำให้พื้นที่เหล่านี้เป็นสินค้าของระบบทุนนิยม ขบวนการเคลื่อนไหวสีเขียวแบบเมืองจึงเผชิญข้อจำกัดหลายด้าน ทั้งในเชิงการไม่สามารถยกระดับการเคลื่อนไหวที่มีพลัง การไม่สามารถเชื่อมกับฐานประชาชนในขอบเขตที่กว้างขวางได้ จนขบวนการเหล่านี้เริ่มอ่อนพลังลง จนไม่ค่อยมีบทบาทในทางการเมือง

ขณะที่ขบวนการทรัพยากรชนบท ที่ขับเคลื่อนเรื่องสิทธิ และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง เพื่อให้เกิดการทบทวนทิศทางการพัฒนา กลับเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับโครงสร้างรัฐและระบบทุนโดยตรง ซึ่งผลักให้ขบวนการทรัพยากรต้องเป็นฝ่ายตั้งรับ ทั้งการถูกรุกเชิงนโยบาย กฎหมายและถูกใช้ความรุนแรงนานับประการ จนตกอยู่ในวังวนของการแก้ปัญหาทางการเมือง และต้องแยกการเคลื่อนไหวเป็นส่วนๆ ตามประเด็นปัญหา เช่น เครือข่ายป่าไม้ เครือข่ายที่ดิน เครือข่ายน้ำ เครือข่ายแร่...ฯลฯ อันเป็นข้อจำกัดต่อการสร้างฐานความเข้มแข็งประชาชนอย่างเป็นองค์รวม ทำให้ฐานการเคลื่อนไหวก็หดแคบลง

คำถามสำคัญก็คือ ภายใต้ความขัดแย้งแตกต่างทางอุดมการณ์ ฐานคิด ความรู้ ของขบวนการประชาชนไม่ว่าจะเป็นเมืองหรือชนบท วาทกรรม "สิ่งแวดล้อม" ที่มีความคลุมเครือลักลั่นจะยังมีฐานะเป็นคุณค่า หรือเป้าหมายร่วมของขบวนการต่างๆ ได้หรือไม่ และหากวาทกรรมสิ่งแวดล้อมมีความหมายในฐานะยุทธศาสตร์การต่อสู้กับอุดมการณ์การพัฒนาทุนนิยม ขบวนการสิ่งแวดล้อมต่างๆ จะร่วมสร้างความหมายใหม่ของความเป็น "สีเขียว" ที่คลอบคลุมอุดมการณ์ของคนชั้นกลางและคนชั้นล่างอย่างไร จะจัดความสัมพันธ์แบบไหน จะสามารถก้าวไปสู่เป้าหมายการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง สถาบัน ที่มีพื้นที่ให้กับชนชั้นต่างๆ ได้อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่

จึงเห็นได้ว่า การเมืองเรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม มีประเด็นท้าทาย และโจทย์ที่ซับซ้อนด้วยความที่ขบวนการทรัพยากรชนบทเป็นรากฐานสำคัญของการเมืองภาคประชาชนเพื่อสร้างประชาธิปไตยด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และผู้เขียนเองก็เป็นส่วนหนึ่งของขบวนการทรัพยากรชนบทจึงอยากจะวิเคราะห์ขบวนการฐานล่างเป็นหลัก เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจปัญหาเชิงโครงสร้างทรัพยากรและการเมืองภาคประชาชนด้านทรัพยากรยิ่งขึ้น โดยเริ่มจากการวิเคราะห์บริบททางสังคม การเมืองของการเคลื่อนไหวภาคประชาชนในแต่ละยุค วิเคราะห์กระบวนการกำหนดเป้าหมาย พัฒนายุทธศาสตร์ยุทธวิธี ผลของการผลักดันทั้งในด้านนโยบาย การขยายพื้นที่ทางสังคม การสร้างความรู้ การจัดการเครือข่าย ตลอดจนเงื่อนไขของความสำเร็จและล้มเหลว เพื่อก่อให้เกิดการทบทวนทางยุทธศาสตร์ยุทธวิธีในการต่อไป

2. บริบททางเศรษฐกิจ-การเมืองและรากเหง้าของปัญหาเชิงโครงสร้าง

การเคลื่อนไหวทางสังคมและการเมืองของภาคประชาชนโดยเฉพาะด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่เป็นวิถีชีวิตของชุมชน เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากปลายทศวรรษที่ 2520 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐและภาคธุรกิจรุกเข้าไปใช้ฐานทรัพยากรของชุมชนชายขอบของสังคมอย่างกว้างขวาง และปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ยิ่งขมึงเกลียวมากยิ่งขึ้นในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ขบวนการเหล่านี้จึงมีรากเหง้าปัญหาในเชิงโครงสร้างร่วมกันที่สำคัญบางประการคือ

ประการแรก ปัญหาของลักษณะการพัฒนาที่ไม่สม่ำเสมอและสะสมปัญหาความไม่เท่าเทียมกันความยุติธรรมในสังคม ซึ่งผลักดันให้คนจำนวนมากกลายเป็นคนชายขอบของสังคม ดังกรณีปัญหาของเกษตรกรรายย่อย ชาวนาชาวไร่ คนงาน ชาวสลัม ชนกลุ่มน้อย ฯลฯ ขบวนการเคลื่อนไหวเหล่านี้จึงเกี่ยวกับการสร้างความยุติธรรมและความเป็นธรรมทางสังคม ตอลดจนถึงปัญหาปากท้อง และปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดจากโครงการพัฒนาของรัฐและภาคธุรกิจที่เข้าไปรุกรานชีวิตของผู้คน และชุมชนเหล่านี้

ประการที่สอง ปัญหาวิกฤติของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในสังคมไทย ซึ่งระบุสัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมให้คนชั้นกลาง นักธุรกิจมีอำนาจครอบงำ ครอบครองสามารถเข้าถึงอำนาจในการใช้กลไก และช่องทางการเมือง และสามารถผลิตและช่วงชิงวาทกรรมหลักของสังคม เช่น วาทกรรมเกี่ยวกับการพัฒนา โลกาภิวัตน์ ธรรมรัฐ ประสิทธิภาพ ประชาสังคม เบญจภาคี ฯลฯ ขบวนการเคลื่อนไหวทั้งหมดจึงเกี่ยวข้องกับปัญหาประชาธิปไตย การช่วงชิงวาทกรรมนิยาม "ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม-ประชาธิปไตยรากหญ้า-ชุมชนาธิปไตย vs ประชาธิปไตยแบบตัวแทน" "ชุมชนนิยม vs โลกาภิวัตน์" ฯลฯ ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนจากเครือข่ายต่างๆ ทั้ง 9 เครือข่าย

ประการที่สาม เนื่องจากการพัฒนาที่ผ่านมาได้ผนวกสังคมไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลกอย่างซับซ้อน และระบบเศรษฐกิจไทยยังต้องขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจโลก พร้อมๆ กับก่อรูปเป็นความสัมพันธ์แบบพึ่งพาทุนนิยมศูนย์กลางกับส่วนรอบข้าง โดยที่ประเทศไทยต้องพึ่งพิงทุนนิยมศูนย์กลางในด้านการส่งออก นำเข้า เงินทุน เงินกู้ และวิทยาศาสตร์-เทคโนโลยี รัฐไทยจึงมีความเป็นอิสระค่อนข้างต่ำ ในขณะที่ชนชั้นนายทุนไทยยังมีอิทธิพลสูงในการเข้ามาแทรกแซงการกำหนดนโยบายของรัฐ ซึ่งจากการที่รัฐไทยมีความเป็นตัวของตัวเองต่ำ ทำให้ขาดความชอบธรรมในการกำหนดนโยบาย (สมศักดิ์, 2545 :1-2) ดังจะเห็นได้ว่า หลังวิกฤติเศรษฐกิจการกำหนดนโยบายสาธารณะภายใต้เงื่อนไขกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก ล้วนกระทบกับคนจนคนชายขอบ ขบวนการประชาชนที่เกิดขึ้นจึงมักเกี่ยวข้องกับกับการต่อต้านนโยบายสาธารณะเหล่านี้

โดยการผลักดันของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ และเทคโนแครตที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศแบบเสรีนิยมมาตลอด ทำให้รัฐไทยในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจได้กำหนดนโยบายตามทิศทางทุนนิยมโลกอย่างเคร่งครัด ชุดนโยบายหลักๆ คือ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้เปิดเสรีตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอเอ็มเอฟ) การปรับรื้อกฎหมาย กลไกต่างๆ และการแปรรูปทรัพย์สินสาธารณะทุกประเภท ทั้งที่เป็นระบบสวัสดิการสังคม อย่างรัฐวิสาหกิจ และการ

แปรรูประบบกรรมสิทธิ์ทรัพยากรให้เป็นของเอกชน โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความได้เปรียบแก่กลุ่มทุนบรรษัทข้ามชาติอย่างสมบูรณ์แบบ รูปธรรมของนโยบายเหล่านี้ เช่น การออกกฎหมาย 11 ฉบับในปี2542 ที่เปิดทางให้ทุนข้ามชาติเข้าครอบครองทรัพยากรที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ ประกอบธุรกรรมอย่างอิสระ การเตรียมออกกฎหมายการจัดการทรัพยากรน้ำและกลไกต่างๆ ตามเงื่อนไขของธนาคารพัฒนาเอเชีย และธนาคารโลก เพื่อแปรรูปการจัดการน้ำให้เป็นสินค้าของกลุ่มทุน จนมาถึงนโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนของรัฐบาลทักษิณ ที่กำลังจะเริ่มปฏิบัติการในปี 2547 ซึ่งแม้จะไม่ได้ดำเนินตามกรอบขององค์กรข้ามชาติ แต่ก็ยังเป็นไปในทิศทางทุนนิยมเสรีทุกประการ

นอกเหนือจากการออกกฎหมายใหม่ ปรับแก้กฎหมายเดิมตามกรอบทุนนิยมโลก รัฐไทยหลังวิกฤติเศรษฐกิจก็ได้ขัดขวางแนวทาง นโยบายต่างๆ ที่มีทิศทางเพิ่มอำนาจการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อทรัพยากร เช่น การไม่สนใจผลักดันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ที่เป็นร่างกฎหมายฉบับแรกของประชาชน การเพิกเฉยต่อข้อเรียกร้องของประชาชนให้มีการปฏิรูปที่ดิน กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม การไม่ยอมทบทวนนโยบาย กฎหมายด้านพลังงาน ที่ผูกขาดอำนาจอยู่ที่รัฐ รวมทั้งการใช้มาตรการอย่างรุนแรงกับประชาชนที่คัดค้านโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของพวกเขา เช่น โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลย์ โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก-หินกรูด โครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน สมุทรปราการ เป็นต้น

3. พัฒนาการขบวนการเคลื่อนไหวทรัพยากร

เพื่อให้เห็นภาพเงื่อนไขเชิงโครงสร้างนโยบาย ที่มีผลต่อกระบวนการก่อเกิดขบวนการต่อสู้ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี และเงื่อนไขต่างๆ ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงไปแต่ละช่วงสถานการณ์ ดังนั้นจึงขอจำแนกการเคลื่อนไหวภาคประชาชนด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมออกเป็นยุคสมัยดังต่อไปนี้

3.1 ขบวนการเคลื่อนไหวทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมก่อนทศวรรษ 2520

ประเด็นการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรธรรมชาติของขบวนการประชาชนเริ่มมาจากขบวนการในชนบท ในแง่มุมเรื่องทรัพยากรที่เป็นฐานชีวิต ซึ่งยังไม่มีแนวคิดสิ่งแวดล้อมนิยม อันเป็นแนวคิดแบบตะวันตกที่เข้ามาในช่วงหลัง การเคลื่อนไหวต่อทรัพยากรของประชาชนในแต่ละภาค ขึ้นอยู่กับฐานทรัพยากรที่รัฐเข้ามาจัดการ โดยในส่วนภาคเหนือ เกิดจากนโยบายการสัมปทานไม้อันเกิดจากการผลักดันของประเทศอังกฤษ ผ่านบริษัทสำคัญๆ เช่น บอมเบย์เบอร์ม่า อีสเอเชียติก และอื่นๆ มาตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ และชัดเจนเมื่อรัฐก่อตั้งกรมป่าไม้ เพื่อรวมศูนย์อำนาจสัมปทานไม้ ในปี 2439 โดยมีผู้เชี่ยวชาญจากอังกฤษมาเป็นอธิบดี และอาศัยระบบการจัดการแบบประเทศอาณานิคมอังกฤษ คืออินเดีย และพม่า มาเป็นต้นแบบการจัดการทำไม้เชิงพาณิชย์ หลักการสำคัญของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างได้ระบุไว้ในรายงานของ มร.เสลด อธิบดีกรมป่าไม้คนแรกที่เสนอต่อรัชกาลที่ 5 ระบุว่า "สิทธิการถือครองเนื้อที่ป่าไม้ทั้งสิ้นควรเป็นของรัฐ" และ "ควรยกเลิกให้ราษฎรใช้ไม้สักอย่างเสรี" (เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, 2536, เล่มที่ 1 น.93) อันเป็นการสถาปนากรรมสิทธิ์รัฐพร้อมกับการ

ละเมิดสิทธิชุมชนท้องถิ่นต่อทรัพยากรโดยตรง

หลักฐานประวัติศาสตร์ความขัดแย้งการจัดการป่าดังกล่าว มักจะกล่าวถึงความขัดแย้งระหว่างรัฐส่วนกลางกับเจ้าเมืองเชียงใหม่ แต่ไม่มีในการบันทึกความเดือดร้อน และการต่อสู้ในระดับท้องถิ่นของชาวบ้านเท่าใดนัก ส่วนสำคัญเป็นเพราะโครงสร้างอุปถัมภ์ของเจ้ากับไพร่ และระบบรัฐสมบูรณาญาสิทธิราช จึงไม่มีพื้นที่การเคลื่อนไหวของประชาชนได้เด่นชัด แต่ความเดือดร้อนและความขัดแย้งที่เกิดกับชุมชนเมื่อทรัพยากรถูกทำลายหรือแย่งชิงไป ได้กลายเป็นประวัติศาสตร์ความทรงจำของชาวบ้าน อันเป็นจุดเริ่มต้นการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิในการจัดการป่าในช่วงเวลาต่อมา

ปัญหาความขัดแย้งทรัพยากรอีกด้านหนึ่งที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดคือ ปัญหาที่ดินในแง่ของชาวนาไร้ที่ทำกินที่เพิ่มมากขึ้นนับแต่การพัฒนาประเทศเพื่อความทันสมัยในช่วงรัฐชาติสมัยใหม่เป็นต้นมา ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรในฐานะปัจจัยการผลิต ยังมิได้มีมิติทางด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้องเท่าใดนัก

ก่อนหน้านั้น การครอบครองและเข้าถึงที่ดินของประชาชนในยุคก่อนรัฐชาติ เป็นเรื่องกำลังความสามารถในการบุกเบิกและใช้ประโยชน์จากที่ดิน เจ้าขุนมูลนายที่มีไพร่ในการอุปถัมภ์ก็ได้ให้ไพร่บุกเบิกที่ดินให้ตน ส่วนชุมชนต่างๆ ก็ใช้ที่ดินตามความสามารถ ตามจารีตประเพณีของตนเอง ซึ่งเป็นเพียงสิทธิในการทำกินไม่มีสิทธิซื้อขายกัน จนต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ รัฐพึ่งพาผลประโยชน์จากการค้าต่างประเทศมากขึ้นทดแทนระบบไพร่ ทาสที่เริ่มเสื่อมประสิทธิภาพลง รัฐได้ออกโฉนดก็เพื่อประโยชน์ในการเสียภาษี แต่ภายหลังแรงกดดันของประเทศมหาอำนาจ เช่น อังกฤษ จนมาถึงสนธิสัญญาเบาว์ริ่งในปี 2398 ที่ประเทศไทยเริ่มก้าวเข้าสู่ระบบทุนนิยม รัฐก็ได้มีกฎหมายหลายฉบับเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติ กฎหมายที่ดินฉบับแรกที่เน้นการปกป้องมิให้ต่างชาติถือครองที่ดินได้เสรีก็คือ การออกประกาศ พ.ศ.2399 เพื่อป้องกันมิให้ชาวต่างชาติถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของประเทศได้ง่าย

รัฐไทยสมัยรัชกาลที่ 5 เริ่มนำเอาระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบใหม่เข้ามา ชื่อว่า "ทอแรนส์" จากประเทศออสเตรเลีย มาใช้ในการสำรวจรังวัดที่ดินเพื่อออกโฉนดแบบใหม่ โดยออกเป็นประกาศโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 (2444) ซึ่งเป็นการรับรองกรรมสิทธิ์ปัจเจกต่อที่ดินเป็นครั้งแรก เมื่อระบบอุปถัมภ์ทางการที่เน้นการควบคุมคนดังเช่น ไพร่ ทาส ต้องเสื่อมลง ชนชั้นสูงได้เปลี่ยนรูปแบบการสั่งสมความมั่งคั่งทางอำนาจไปสู่การครอบครองทรัพยากรมากขึ้น ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชนที่รัฐเอามาใช้ จึงตอบสนองความต้องการชนชั้นสูงที่พลิกตัวเองเข้าสู่ทุนนิยม ดังนั้นชนชั้นสูงจึงเร่งจับจองที่ดิน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่รัฐมีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โครงการขุดคลองเพื่อขยายพื้นที่นาข้าว โดยพากันจับจองที่ดินเป็นจำนวนมาก เช่น โครงการขุดคลองรังสิต ตระกูลสนิทวงศ์ ซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทขุดคลองแลคันนาสยามได้เป็นเจ้าของที่ดินถึง 8 แสนไร่ในจังหวัดปทุมธานี อยุธยา และสระบุรี ภาวการณ์ดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการสั่งสมที่ดินโดยเจ้าขุนมูลนาย และการไร้ที่ทำกินของชาวนาชาวไร่ เห็นได้ชัดว่าในปี 2470 ร้อยละ 36 ของชาวนาภาคกลางได้ประสบปัญหาไร้ที่ดินทำกิน

การเคลื่อนไหวของประชาชนต่อเรื่องที่ดิน เริ่มต้นจากการร้องเรียนต่อรัฐให้แก้ไขปัญหา มาจนถึงการเคลื่อนไหวในรูปขบวนการ ซึ่งเห็นได้ชัดภายหลังการการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 ปัญหาการร้องเรียนของชาวนา ทำให้นายปรีดี พนมยงค์ เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจที่นายปรีดีเสนอได้กำหนดให้รัฐบาลซื้อที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์เอกชนมาเป็นของรัฐเพื่อจัดสรรให้ชาวนา แต่ก็ถูกชนชั้นสูงคัดค้านเนื่องจากจะกระทบต่อผลประโยชน์

รัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาชาวนาไร้ที่ทำกินบ้าง โดยจัดตั้งนิคมสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน จดทะเบียนในปี 2478 โดยเอาที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อ หรือการจัดที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเองและนิคมอพยพราษฎรออกจากเขตน้ำท่วมให้แก่ราษฎรตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ 2485 มาตรการเหล่านี้เป็นเพียงการบรรเทาปัญหาเล็กน้อยและกระทำเฉพาะจุด ไม่ได้ปฏิรูปเพื่อกระจายการถือครองที่ดินที่ทั่วถึงแต่อย่างไร

ความเดือดร้อนดังกล่าวทำให้ชาวนาชาวไร่ต่อสู้เรียกร้องให้แก้ไขปัญหาที่ดิน ในที่สุดรัฐออกประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 อันเป็นการรวบรวมกฎหมายที่ดินก่อนหน้านี้ แม้กฎหมายดังกล่าวจะไม่ได้รับรองสิทธิชุมชนต่อที่ดิน แต่ก็ได้มีมาตรการจำกัดการถือครองที่ดินไว้ชัดเจนว่า ห้ามถือครองที่ดินเกิน 50 ไร่ และห้ามคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่ด้วยสภาพที่ชนชั้นนำต่างยึดกุมที่ดินไว้แน่นหนา ทำให้มาตรการเหล่านี้ไม่มีผลบังคับในเชิงปฏิบัติ

จนรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 เมื่อ 13 มกราคม 2503 ยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อส่งเสริมให้เอกชนได้แสวงประโยชน์จากทรัพยากร ดังในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ 2504 ที่ธนาคารโลกมายกร่างให้นำ ก็เร่งรัดให้เอกชนเติบโตจากโครงสร้างพื้นฐาน และทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ที่รัฐจัดสรรไว้ให้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ชนชั้นนำไทยโดยการผลักดันของต่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดการทรัพยากรโดยเฉพาะที่ดิน เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง

ปัญหาป่าไม้และที่ดิน แม้จะเริ่มต้นคนละเงื่อนไข และส่งผลกระทบคนละอย่าง แต่ก็มีรากฐานปัญหาแบบเดียวกัน คือ การอ้างกรรมสิทธิ์รัฐเหนือทรัพยากรในกรณีป่า ดังข้อบัญญัติในพระราชบัญญัติป่าไม้ 2484 ที่กำหนดให้พื้นที่รกร้างว่างเปล่าที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์เป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมาย และเกิดการสัมปทานตัดป่าที่ประชาชนใช้ประโยชน์อย่างกว้าง ส่วนพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ก็ตกอยู่ในมือของกลุ่มชนชั้นนำ จนนำมาสู่การผูกขาดที่ดิน เพื่อการเติบโตของกลุ่มทุนจากทิศทางเศรษฐกิจทุนนิยม และเป็นแรงผลักดันให้ประชาชนต้องเข้าไปบุกเบิกพื้นที่ป่า จนกลายเป็นปัญหา “คนกับป่า” ในเวลาต่อมา

ขบวนการเคลื่อนไหวเรื่องป่าไม้ได้ก่อรูปอย่างจริงจังตั้งแต่ปี 2515 โดยชาวบ้านภาคเหนือคัดค้านการสัมปทานไม้หลายแห่ง โดยชาวบ้านหลายพื้นที่ได้ขอความช่วยเหลือจากองค์กรนักศึกษา

ที่กำลังรณรงค์เรื่องประชาธิปไตย เช่นเดียวกับขบวนการเคลื่อนไหวเรื่องที่ดิน ที่มีเรียกร้องต่อสู้อย่างกระจัดกระจายมาก่อนหน้านั้น ก็ได้รวมตัวเป็นสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศ ในช่วงจุดเปลี่ยนทางการเมืองตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม มิใช่เฉพาะคนชนบทที่เห็นปัญหาการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรอันเป็นฐานชีวิตของชุมชน กลุ่มคนชั้นนำที่รับการศึกษาจากประเทศตะวันตก และรับเอาแนวคิดธรรมชาตินิยม หรือมุมมองเรื่องสิ่งแวดล้อมในแง่สุนทรียะ มาผลักดันให้รัฐบาลมีนโยบายด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เริ่มต้นจากนิยมไพรสมาคม ในปี 2496 นำโดยนายแพทย์บุญส่ง เลขะกุล อดีตพรานกิติมศักดิ์ ที่เห็นปัญหาป่าไม้ถูกทำลายอย่างมาก จากการสัมปทานไม้ การล่าสัตว์ การบุกเบิกแผ้วถางพื้นที่ของชาวบ้าน นิยมไพรสมาคมได้ใช้ฐานคิดเรื่องการอนุรักษ์ธรรมชาติแบบตะวันตกอย่างเห็นชัด เช่น การแปลหนังสือชีวประวัติของ Gifford Pinchot ผู้บุกเบิกการอนุรักษ์ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเสนอแนวคิดการอนุรักษ์ทรัพยากรอย่างชาญฉลาด (สัณฐิตา กาญจนพันธุ์, 2543, น.215) อาจกล่าวได้ว่า กลุ่มสิ่งแวดล้อมชนชั้นสูงและชั้นกลาง เป็นผู้บุกเบิกวาทกรรมว่าด้วย "การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม" ในบริบทที่รัฐกำลังเร่งพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานอย่างหนักหน่วง นิยมไพรสมาคม ใช้ฐานะของคนชั้นสูงติดต่อกับรัฐบาลในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพื่อผลักดันให้มีนโยบายอนุรักษ์ป่าและสัตว์ป่า โดยใช้วิธีการเจรจาโน้นน้าว เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการของรัฐ สื่อสารผ่านสื่อมวลชนในรูปบทความ แบบเรียนด้านสิ่งแวดล้อม ผลงานการผลักดันที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ 2504 โดยผลักดันให้จัดตั้งอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่เป็นป่าอนุรักษ์แห่งแรกของประเทศไทยเมื่อปี 2505 ความสำเร็จเหล่านี้มิได้เกิดจากการเคลื่อนไหวภายในประเทศเพียงอย่างเดียว แต่ยังมาจากแรงผลักดันขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FA0) ธนาคารโลก ทีทำให้รัฐมองถึงผลประโยชน์ที่จะได้จากต่างประเทศจากแนวทางการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมดังกล่าว

ทั้งการจัดการป่าเชิงพาณิชย์ของรัฐ และการจัดการป่าเชิงอนุรักษ์ขององค์กรสิ่งแวดล้อม เป็นการนำเอารูปแบบการจัดการแบบตะวันตกมาใช้ โดยในเรื่องการทำไม้ในแนวคิด ความรู้จัดการแบบยุโรป ขณะที่อนุรักษ์พื้นที่ป่าในแนวทางแบบสหรัฐอเมริกา ทั้ง 2 แนวทางดูเหมือนจะขัดแย้งกันในเรื่องเป้าหมาย แต่มีความคล้ายกันในเชิงหลักการ คือ การแยกประเภททรัพยากรเพื่อการพาณิชย์และการอนุรักษ์ออกจากกัน การใช้ระบบอำนาจรัฐเข้าไปควบคุมจัดการ ต่างกันที่ในการจัดการป่าเชิงพาณิชย์ได้เปิดพื้นที่ให้เอกชนเข้ามาจัดการตั้งแต่เริ่มต้น แต่การจัดการป่าเชิงอนุรักษ์ใช้บทบาทรัฐเป็นหลัก และเริ่มให้เอกชนเข้ามาร่วมในภายหลัง

เป็นที่น่าสังเกตว่า องค์กรสิ่งแวดล้อมภาคเมือง นับจากนิยมไพรสมาคมเป็นต้นมา ใช้กรอบความคิดการจัดการทรัพยากรแบบตะวันตกในการมองปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการมองทรัพยากรในเชิงนามธรรม เช่น สัตว์ป่า คุณค่านิเวศ ที่แยกออกจากสังคม หรือมองความสัมพันธ์

ระหว่างสังคมกับธรรมชาติในเชิงปฏิปักษ์ต่อกัน วิธีคิดดังกล่าวจึงทำให้ไม่เห็นปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในแง่มุมปากท้อง การดำรงชีพของประชาชน ที่ธรรมชาติและสังคมเป็นระบบร่วมกัน ด้วยข้อจำกัดเชิงกรอบคิดดังกล่าว ทำให้ประเด็นการเคลื่อนไหวของขบวนการชนบท เช่น การต่อสู้ปัญหาที่ดินทำกิน เพื่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดิน การคัดค้านสัมปทานไม้ และอื่นๆ ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง มิได้ถูกมองว่าเป็นปัญหาการจัดการทรัพยากร ความเชื่อมต่อระหว่างองค์กรสิ่งแวดล้อมภาคเมืองกับขบวนการชนบทจึงยังมิได้เกิดขึ้นเท่าใดนัก

ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวของขบวนการทรัพยากรในชนบท กับขบวนการสิ่งแวดล้อมเมืองมีความแตกต่างอันมาจากโครงสร้างทางชนชั้น ขณะที่ขบวนการทรัพยากรชนบทเคลื่อนไหวระดับพื้นที่ต่อต้านสัมปทานในพื้นที่ โดยใช้ประเด็นเรื่องสิทธิและความชอบธรรมของประชาชนที่จะมีฐานทรัพยากรดำรงชีพ โดยสร้างพื้นที่ทางการเมืองจากฐานมวลชนระดับล่างผลักดันให้รัฐแก้ไขปัญหา ขณะที่ขบวนการสิ่งแวดล้อมที่เข้าถึงอำนาจรัฐได้ ใช้วิธีการผลักดันให้เกิดกฎหมาย โครงการเพื่อการอนุรักษ์ โดยใช้พื้นที่ทางสังคมแบบคนชั้นกลาง ซึ่งเป็นพื้นที่รัฐตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ผลักดันให้เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามไม่ว่ายุทธศาสตร์แบบไหนก็เกิดภายใต้ภาวะรัฐเผด็จการ ที่มีอำนาจแข็งแกร่ง รัฐจึงยังเป็นศูนย์กลางของการเรียกร้องให้แก้ปัญหา และศูนย์กลางที่ของการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

3.2 ขบวนการเคลื่อนไหวทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมหลังทศวรรษ 2520 – 2530

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนทางการเมืองครั้งสำคัญ และที่มาของการเติบโตขบวนการประชาชนในรูปแบบ โดยมีองค์ประกอบทั้งชาวบ้านในชนบท แรงงาน นักศึกษา นักวิชาการ เป็นไกลไกการขับเคลื่อน ในด้านหนึ่งได้ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเติบโตอย่างเห็นได้ชัด ทั้งในแง่จำนวนองค์กร เครือข่าย และในแง่ประเด็นรณรงค์ที่ยกระดับสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย โดยมีพื้นที่ชนบทเป็นเป้าหมายสำคัญ แต่ในอีกแง่กระบวนทุนนิยมโดยรัฐและทุนก็เติบโตอย่างรวดเร็วจากการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก

ขบวนการเคลื่อนไหวในชนบท ได้สืบสานประเด็นปัญหาสิทธิเกษตรกรต่อทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ดังเช่น การเกิดสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ปี 2517 ที่มีเครือข่ายกระจายทุกภาค โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคกลางที่มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวเรียกร้องปัญหาเรื่องที่ดินหนี้สิน และปัจจัยการผลิตต่างๆ จนรัฐต้องออกพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยกำหนดให้รัฐนำที่ดินของรัฐและที่ดินจัดซื้อหรือเวนคืนจากเอกชนที่มีอยู่เกินกำหนดในกฎหมาย มาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีไม่พอต่อการยังชีพได้เช่าหรือซื้อ แต่ในความเป็นจริงปรากฏว่า รัฐไม่สามารถปฏิรูปที่ดินเอกชนได้ ไม่เคยมีการเวนคืนที่ดิน เพราะการเติบโตของกลุ่มทุนภาคอุตสาหกรรมภายใต้รัฐอุปถัมภ์ต้องการครอบครองที่ดินจำนวนมาก และรัฐก็สนับสนุนการเติบโตเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก หน่วยงานปฏิรูปที่ดินจึงไม่ได้รับการสนับสนุนในทางนโยบาย และงบประมาณ

เมื่อการปฏิรูปที่ดินไร้ผล พื้นที่ชาวนาเช่าที่ดินได้เพิ่มขึ้น โดยในปี 2514 มีพื้นที่เช่ารวมทั้งประเทศ 11.6 ล้านไร่ มาจนถึงปี 2535 พื้นที่เช่าขยายตัวเป็น 14.4 ล้านไร่ จุดที่น่าสังเกตคือ หลังปี 2531 พื้นที่เช่าภาคเหนือกับภาคกลางลดลง เนื่องจากเกษตรกรเริ่มละทิ้งอาชีพเกษตรกรรมไปทำงานรับจ้างมากขึ้น ผลการสำรวจของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี 2532 พบว่ามีครอบครัวที่ไม่มีที่ดินทำกินถึง 454,810 ครอบครัว มีครอบครัวมีที่ทำกินเพียง 5 ไร่ ถึง 565,799 ครอบครัว แต่มีครอบครัวซึ่งมีพื้นที่มากกว่า 10 ไร่ถึง 3,908,141 ครอบครัว

จุดเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ที่ดินทำกินหลุดจากมือชาวนารวดเร็วดังข้อมูลที่ ส.ป.ก.สำรวจเริ่มต้นจากนโยบายสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อส่งออกตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา โดยที่รัฐออกกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ที่เอื้อให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุนและครอบครองที่ดินเพื่อประกอบอุตสาหกรรม คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เงินทุนต่างชาติได้ไหลเข้ามาลงทุนเกี่ยวกับที่ดินมากถึงร้อยละ 50 ของการลงทุนทั้งหมด

ปัญหาเรื่องที่ดินเป็นตัวอย่างหนึ่งของปัญหาทรัพยากรในทุกๆ ด้าน การขยายตัวของเกษตรแผนใหม่ที่เน้นพืชพาณิชย์ตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา เป็นตัวเร่งให้ป่าไม้ที่กำลังถูกสัมปทานจากรัฐและเอกชนอย่างหนักลดลงอย่างรวดเร็ว พันธุกรรมพืชท้องถิ่นที่เป็นฐานสำหรับของเกษตรพื้นบ้านสูญพันธุ์เมื่อเผชิญกับพันธุ์พืชผสม การใช้สารเคมีในการเกษตรส่งผลกระทบต่อผืนดิน และสุขภาพของเกษตรกร การขยายตัวของโครงการสร้างเขื่อนต่างๆ ทั้งในภาคกลาง และภาคอีสาน ทำให้ระบบนิเวศแม่น้ำและป่าได้รับผลกระทบ ภาคอีสานนับเป็นภาคที่เห็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงที่สุด เมื่อป่าไม้ถูกทำลาย การขยายตัวของพืชพาณิชย์ เช่น ปอ มันสำปะหลัง ทำให้ผืนดินแห้งแล้ง การสร้างเขื่อนยิ่งก่อให้เกิดภาวะดินเค็ม ขณะที่รัฐก็มุ่งเน้นการปลูกไม้เชิงพาณิชย์ เช่น ยูคาลิปตัส ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ประชาชนการอพยพเคลื่อนย้ายเพื่อหาทางรอด ทั้งหมดนี้เป็นเพียงตัวอย่างของปัญหาที่ทวีความรุนแรงขึ้น จากทิศทางการพัฒนา โดยเฉพาะช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา

ขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนในช่วงดังกล่าวเติบโตขึ้นในช่วงปี 2516-18 และหดหายไปช่วง 6 ตุลาคม 2519 ที่บรรยากาศทางการเมืองกลับมาเป็นเผด็จการ นักกิจกรรมทางทางสังคมส่วนหนึ่งเข้าป่าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (ผกค.) อีกส่วนหนึ่งเข้าร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อการพัฒนาชนบท ซึ่งกำเนิดมาตั้งแต่ปี 2510 จนภายหลังนโยบาย 66/23 ในสมัยรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ ที่เปิดทางให้นักปฏิวัติกลับมาเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย บรรยากาศการเคลื่อนไหวของขบวนการประชาชนเริ่มกลับมาคึกคึกอีกครั้ง เกิดองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานพัฒนาชนบท ภายใต้แนวคิด "วัฒนธรรมชุมชน" และ "เศรษฐศาสตร์การเมือง" แพร่กระจายตัวโดยเฉพาะในภาคอีสานและภาคเหนือ ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวจะเน้นการพัฒนาชุมชนเพื่อการพึ่งตนเอง แต่ยังไม่ได้โยงกับกระแสสิ่งแวดล้อมที่เริ่มมีบทบาทมากขึ้นกับคนชั้นกลาง

ประเด็นปัญหาการพัฒนาที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม เกิดขึ้นมากมาย เช่น ในภาคตะวันตกมีปัญหาชนชั้นสูงล่าสัตว์ป่าในทุ่งใหญ่นเรศวร ปี 2516 จนเกิดการเคลื่อนไหวคัดค้าน ปัญหาน้ำแม่กลองเน่าเสีย โครงการสร้างเขื่อนเจ้าเณรที่แม่น้ำแควใหญ่ตอนบน ในภาคตะวันออก รัฐได้สร้างแผนพัฒนาเศรษฐกิจชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) ตั้งแต่ปี 2524 ตามมาด้วยการค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย ทำให้พลิกภาคตะวันออกจากทรัพยากรชายฝั่งมาเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมและท่าเรือน้ำลึก ขณะเดียวกันขยายตัวของอุตสาหกรรมประมงในภาคตะวันออก และภาคใต้ ทำให้ไทยเป็นประเทศส่งออกสินค้าประมงเป็นอันดับต้นของโลก มีเรือประมงพาณิชย์มาจดทะเบียนในปี 2503 เพียง 99 ลำ แต่ในปี 2533 มีเรือประมงพาณิชย์ถึง 21,547 ลำ จนทำให้ปลาในอ่าวไทยลดลง รัฐก็ได้สนับสนุนการเพาะชายฝั่ง เช่น นากุ้งที่ระบาดอย่างหนัก ตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา แต่กระนั้นก็สร้างปัญหาให้กับระบบนิเวศรอบข้าง ผลักภาระต้นทุนเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมให้ประชาชนรับเคราะห์ สำหรับภาคอีสาน ปัญหาป่าไม้ถูกทำลาย การสร้างเขื่อน พืชพาณิชย์ ตามมาโดยโครงการอีสานเขียว โครงการโขง-ชี-มูล กลับทำให้ปัญหาดินเค็มระบาดไปทั่ว ส่วนภาคเหนือปัญหาการสัมปทานไม้ การขยายตัวของพืชพาณิชย์ทั้งในพื้นที่ราบและที่สูง กลายเป็นปัญหาวิกฤติ ป่าไม้ ที่ดิน และน้ำไปพร้อมกัน ปัจจัยเหล่านี้ได้ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวต่อสู้ประชาชนในจุดต่างๆ ทุกด้าน สิ่งที่ประชาชนค้นพบการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาไม่อาจละเลยปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมได้อีกต่อไป

จุดเริ่มต้นครั้งสำคัญการเคลื่อนไหวประชาชนที่เอามิติด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นยุทธศาสตร์หลัก เริ่มจากการคัดค้านโครงการเขื่อนน้ำโจน ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่จะสร้างขึ้นในผืนป่าทุ่งใหญ่นเรศวร ในปี 2525-2531 อันเหตุการณ์ครั้งสำคัญที่กลุ่มนักกิจกรรมสิ่งแวดล้อมภาคเมือง ร่วมกับคนท้องถิ่นในจังหวัดกาญจนบุรี คัดค้านด้วยเหตุผลทางด้านการอนุรักษ์ป่าไม้และสัตว์ป่า เหตุการณ์ดังกล่าวจบลงที่เขื่อนถูกยกเลิกไป นับเป็นครั้งแรกที่เหตุผลทางด้านสิ่งแวดล้อมมีชัยชนะเหนือการพัฒนา

ในช่วงเวลาที่ซ้อนกัน ชาวบ้านภาคเหนือและภาคอื่นๆ ที่เดือดร้อนจากการสัมปทานไม้ได้ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการเคลื่อนไหวคัดค้านการสัมปทานไม้อย่างหนักมาตั้งแต่ปี 2526 จนทำให้รัฐบาลพลเอกชาติชาย ตัดสินใจยกเลิกการสัมปทานไม้ทั่วประเทศในปี 2532

ทั้ง 2 เหตุการณ์เป็นทั้งจุดเชื่อมโยงของขบวนการเคลื่อนไหวเมืองและชนบทร่วมมือกันภายใต้ยุทธศาสตร์ปกป้องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และจุดขัดแย้งในเวลาต่อมา กรณีเขื่อนน้ำโจนกลุ่มสิ่งแวดล้อมเมืองอันประกอบด้วยองค์กรสิ่งแวดล้อม นักวิชาการ ข้าราชการ มีบทบาทหลักในการเคลื่อนไหวปกป้องผืนป่าทุ่งใหญ่ และภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าว กลุ่มสิ่งแวดล้อมเมืองส่วนหนึ่งได้เคลื่อนไหวผลักดันให้เกิดการจัดการป่าทุ่งใหญ่ โดยให้อพยพชุมชนกะเหรี่ยงออกจากป่าในช่วงเวลาต่อมา (กฤษฎา บุญชัย, 2544) ขณะที่กลุ่มสิ่งแวดล้อมอีกส่วนหนึ่งกลับมีบทบาทมาเชื่อมกับประชาชนฐานล่างให้ใช้ยุทธศาสตร์ด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นตัวเคลื่อนไหวปัญหาการพัฒนาที่ไม่เป็นธรรม โดยชูเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เช่น การจัดการป่า

ชุมชน การจัดการลุ่มน้ำ ในเวลาต่อมา

จากเหตุการณ์ดังกล่าว การต่อสู้ของขบวนการประชาชนที่โดดเด่นตามมาคือ การคัดค้านเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี และเขื่อนแก่งกรุง จังหวัดสุราษฎร์ธานี อาจกล่าวได้ว่า ประเด็นการอนุรักษ์ป่าไม้แบบที่ใช้คัดค้านเขื่อนน้ำโจน ไม่สามารถมีฐานะทางยุทธศาสตร์มากนัก กลับเป็นประเด็นวิถีชีวิตต่อฐานทรัพยากร ซึ่งเป็นวาทกรรม "สีเขียว" เป็นคนชั้นล่าง การเคลื่อนไหวที่ปากมูลตั้งแต่ปี 2533 ได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของการต่อสู้การเมืองภาคประชาชนที่โดดเด่นมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีพันธมิตรองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ประชาสังคมเข้าร่วมต่อสู้อย่างเข้มแข็ง ในทางด้านยุทธวิธีการต่อสู้ก็พัฒนาไปสู่การเคลื่อนไหว ชุมนุม กดดันรัฐบาลมากยิ่งขึ้น

ในช่วงเวลาดังกล่าว นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมส่งออก ได้ส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทั้งในภาคเมืองและภาคชนบทอย่างกว้างขวาง องค์กรชาวบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรสิ่งแวดล้อมในทุกภาคส่วนจึงร่วมกันจัดเวทีสาธารณะ เพื่อสะท้อนปัญหาและทางออกต่อการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยตรง โดยใช้ชื่อว่า *"เวทีสิ่งแวดล้อม 33"*[154] ซึ่งเป็นเวทีแรกที่มีลักษณะเอาประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมทุกด้านแลกเปลี่ยน โดยได้จัดเวทีลักษณะดังกล่าวเรื่อยมา

กิจกรรมเชิงสาธารณะเหล่านี้มีผลด้านการสร้างกระแสสิ่งแวดล้อมโดยรวม แต่ไม่มีผลต่อการทบทวนทางนโยบายแต่อย่างไร การรุกคืบจากภาครัฐและเอกชนยังคงดำเนินต่อไป โดยมีประเด็นขัดแย้งสำคัญอยู่ที่ปัญหาป่าไม้และที่ดิน และปัญหาเขื่อนซึ่งรวมทั้งการจัดการน้ำและพลังงาน ในด้านป่าไม้ โยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 ที่กำหนดให้มีป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญของการลุกขึ้นสู้ของขบวนการป่าไม้ที่ดินของประชาชน แม้ภายหลังรัฐจะยกเลิกสัมปทานป่าไม้ในปี 2532 แล้วก็ตาม

ท่ามกลางสูญญากาศของทิศทางการจัดการป่าไม้ ดูเหมือนการเคลื่อนไหวที่เป็นรูปเป็นร่างของภาคประชาชนในเรื่องป่าไม้ภายหลังการยกเลิกสัมปทานไม้จะมาจากระดับล่างมากกว่า กลุ่มชุมชนท้องถิ่นภาคเหนือซึ่งมีวัฒนธรรมการดูแลป่าร่วมกันภายในชุมชน ก็ได้ต่อสู้กับปัญหานายทุนรุกป่าดังกรณีป่าห้วยแก้ว กิ่งอ.แม่ออน จ.เชียงใหม่ ภายหลังสำคัญก็ได้นำเสนอให้การจัดการป่าของชุมชน

---

[154] สมัชชาเกษตรกรรายย่อย ภาคอีสาน (สกย.อ) เกิดขึ้นจากการรวมตัวของชาวนาชาวไร่ โดยมีคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนอีสาน (กป.อพช.อีสาน) ประสานงาน เพื่อคัดค้านร่างร่างกฎหมายสภาเกษตรแห่งชาติ ซึ่งมีเป้าหมายที่จะช่วยให้บริษัทอุตสาหกรรมการเกษตรเข้าควบคุมภาคเกษตรกรรมของไทย และจะส่งผลให้เกษตรกรรายย่อยต้องล้มละลาย สกย.อ. มีเครือข่ายปัญหาที่เข้ามาร่วมประชุมก่อตั้ง ได้แก่ เครือข่ายดินเค็ม เครือข่ายต่อต้านเขื่อนปากมูล เครือข่ายผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการจัดที่ทำกินให้ประชาชนผู้ยากไร้ในเขตป่าเสื่อมโทรม (คจก.) เครือข่ายปศุสัตว์ เครือข่ายหัตกรรม เครือข่ายเกษตรทางเลือก และเครือข่ายเกษตรกรนาข้าว (อ่านรายละเอียดใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2546)

เป็นรูปธรรมของทางออกในการจัดการป่าภายหลังยกเลิกสัมปทาน จากข้อเสนอเรื่องป่าชุมชนดังกล่าวก็ได้กลายเป็นแบบอย่างที่แพร่กระจายไปทั่วภาคเหนือ เนื่องจากมีวัฒนธรรมการจัดการป่าเป็นประเพณีอยู่แล้ว จนเกิดการรวมตัวเป็น "สมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือ" ในปี 2536 และเริ่มแพร่หลายมาสู่ภาคอีสาน และภาคใต้ซึ่งก็มีวัฒนธรรมลักษณะดังกล่าวเช่นกัน แม้จะต่างกันในรายละเอียด ในภาคอีสานแล้ว ก็ได้ชูรูปธรรมเรื่องการจัดการป่าชุมชน ภายหลังการยกเลิกคจก. ส่วนในภาคใต้ก็เริ่มเสนอป่าชุมชนในแบบฉบับของภาคใต้ เช่น ป่าดูซง สวนสมรม เป็นต้น โดยทั้งนี้เริ่มมีนักวิชาการองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาสนับสนุนเพื่อยกระดับเรื่องป่าชุมชนให้มีฐานะเป็นทางเลือก และทางออกต่อการจัดการป่าอย่างแท้จริง เริ่มจากโครงการศึกษาวิจัยป่าชุมชน (2534-2536) ที่ดำเนินการโดยสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาร่วมกับสถาบันวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชาวบ้านในภาคเหนือและอีสาน จนยกระดับเป็นร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชน (2536) ในเวลาต่อมา

แม้จะมีการเคลื่อนไหวหลายแบบ ก็หาได้ทำให้โครงสร้างการจัดการทรัพยากรป่าและที่ดินเปลี่ยนแปลงไป กลุ่มทุนภาคตะวันออกก็ได้เช่าพื้นที่รัฐ และที่เอกชน ซึ่งรวมถึงพื้นที่ชุมชนด้วยปลูกป่ายูคาลิปตัสขนาดใหญ่ โดย ขยายพื้นที่และกิจการไปสู่ภาคอีสานทั้งตอนบนและตอนล่าง จนส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ เช่น กรณีบริษัทฟินิกส์ซึ่งเป็นบริษัทกระดาษขนาดใหญ่ อันเป็นอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากไม้ยูคาลิปตัส ก็ได้ปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำพองในปี 2535 จนเกิดวิกฤติการณ์ครั้งใหญ่

รัฐก็ได้ปฏิบัติการครั้งใหญ่เพื่อหาพื้นที่ปลูกป่าพาณิชย์ โดยจัดทำโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ในปี 2534-2535 โดยมีเป้าหมายอพยพชาวบ้านอีสาน 100,000 ครัวเรือน ออกจากป่า เพื่อใช้ปลูกป่ายูคาลิปตัส ชาวบ้านอีสานที่ทำมาหากินกับป่าได้ลุกขึ้นต่อสู้ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน ที่รวมตัวกันเป็น "สมัชชาเกษตรกรรายย่อย ภาคอีสาน" (สกย.อ) [155] แม้จะเป็นช่วงรัฐบาลเผด็จการในสมัยพลเอกสุจินดา คราประยูรก็ตาม จนสามารถยุติได้ในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ในปี 2535 ภายหลังยุติโครงการ ชาวบ้านก็กลับเข้าสู่พื้นที่ทำกินเดิมและจัดตั้งเป็น "สมัชชาชาวนาชาวไร่อีสานเพื่อรับรองสิทธิที่ดินทำกินและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ" (สดท.) ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ เพื่อติดตามปัญหาป่าไม้ที่ดิน โดยเฉพาะการฟื้นฟูป่าภายหลังจาก คจก. โดยชูรูปธรรมเรื่องการจัดการป่าชุมชน ในฐานะเป็นทางออกต่อการจัดการป่าที่ยั่งยืน

การเคลื่อนไหวคัดค้านคจก.ของขบวนการประชาชนภาคอีสาน กลายเป็นจุดเปลี่ยนในทางยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีครั้งสำคัญที่สุดของการเคลื่อนไหวของขบวนการประชาชนเลยก็ว่าได้ เพราะ

---

[155] ยุทธวิธีดังกล่าวเรียกว่า ประภาส ปิ่นตบแต่งเรียกว่า "การเมืองบนท้องถนน" ซึ่งกลายมาเป็นยุทธวิธีหลักของ สกย.อ. ในช่วงปี 2536-2538 และสมัชชาคนจน ปี 2539- ปัจจุบัน, สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ 2544-ปัจจุบัน

เป็นการระดมมวลชนครั้งใหญ่นับหมื่นคน ใช้วิธีชุมนุม เดินเท้าจากจุดต่างๆ เข้ามาที่โคราช โดยมีเป้าหมายเดียวคือ กดดันให้รัฐบาลยกเลิกโครงการ [156] ต่างจากการเคลื่อนไหวกรณีเขื่อนน้ำโจนก่อนหน้านั้น ที่แกนการเคลื่อนไหวเป็นกลุ่มนักกิจกรรมสิ่งแวดล้อมเมือง ที่ใช้วิธีการสู้ด้วยข้อมูลข่าวสาร และใช้พลังที่หลากหลายจากคนชั้นกลาง นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรท้องถิ่น

ความแตกต่างของยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวใน 2 กรณี มาจากความแตกต่างในด้านประเด็นปัญหาและกลุ่มคนที่เข้าร่วมเคลื่อนไหว โครงการเขื่อนน้ำโจนไม่ได้ท่วมพื้นที่อยู่อาศัยทำกินของชาวบ้าน แต่กระทบต่อป่าไม้และสัตว์ป่า ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด และวิธีการต่อสู้แบบคนชั้นกลาง กรณี คจก. ซึ่งกระทบต่อประชาชนที่ทำมาหากินในป่าเป็นหลัก ซึ่งแนวคิดสิ่งแวดล้อมกระแสหลักไม่ว่าจะเป็นรัฐและองค์กรเอกชนมองว่าวิถีการทำมาหากินของชาวบ้านกระทบต่อป่า แม้การปลูกป่าพาณิชย์ที่รัฐจะเดินการกระทบต่อระบบนิเวศก็ตาม ฐานการเคลื่อนไหวต้านคจก.จึงอยู่ที่ประชาชนฐานล่างพุ่งตรงไปที่รัฐ ภาคประชาสังคม คนชั้นกลางไม่เกี่ยวข้อง และช่วงดังกล่าวเป็นช่วงพฤษภา 35 ที่เกิดวิกฤติการการเมืองครั้งใหญ่ อันทำให้คนชั้นกลางไม่ยอมรับการเคลื่อนไหวในรูปแบบการคัดค้าน คจก. ของขบวนการประชาชนภาคอีสานในระยะเวลานั้น

การจัดการป่าอีกด้านหนึ่งคือ เขตป่าอนุรักษ์ ภายหลังจากที่กรมป่าไม้สูญเสียบทบาทเรื่องการทำไม้ไปแล้ว ก็หันมาดำเนินการเร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ทั้งเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทั้งภาคเหนือ อีสาน ภาคใต้ ซึ่งได้ซ้อนทับพื้นที่อยู่อาศัย ทำกินของประชาชนหลายแสนครัวเรือน [157] พร้อมกับดำเนินการย้ายชุมชนในเขตป่าบางพื้นที่ เช่น ชุมชนบ้านคลองลาน จ.กำแพงเพชร (2529) กรณีชุมชนมังในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร (2531) และชุมชนกะเหรี่ยงในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง (2532-2533) ชุมชนบ้านผาช่อ จ.ลำปาง (2532) จนมาถึงการอพยพชาวบ้านอีสานกรณี คจก.ครั้งใหญ่ในปี 2534-35 แม้ที่มาของการอพยพชาวบ้านแต่ละกลุ่มจะแตกต่างกัน ชุมชนคลองลาน ทุ่งใหญ่ ห้วยขาแข้ง และผาช่อ เป็นเรื่องการจัดการเขตป่าอนุรักษ์ แต่กรณี คจก. เป็นเรื่องการหาพื้นที่ปลูกป่าเชิงพาณิชย์ เพื่อเป็นไปตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ 2528 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2534-3539) ที่ให้มีป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

ประเด็นเรื่องป่าอนุรักษ์ซ้อนทับพื้นที่ชุมชน และป่าเศรษฐกิจทำลายป่าธรรมชาติ ได้ทำให้วาทกรรมเรื่อง "คนกับป่า" กลายเป็นวาทกรรมหลักของข้อถกเถียงในการจัดการป่า โดยผ่าน

---

[156] ข้อมูลการสำรวจของกรมป่าไม้ในปี 2544 มีประชาชนอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 4.6 แสนครัวเรือน ครอบคลุมพื้นที่ 18 ล้านไร่

[157] ข้อมูลการสำรวจของกรมป่าไม้ในปี 2544 มีประชาชนอาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 4.6 แสนครัวเรือนครอบคลุมพื้นที่ 18 ล้านไร่

รูปธรรมเรื่องการจัดการป่าชุมชน ซึ่งฝ่ายประชาชนเสนอให้ชุมชนมีสิทธิจัดการได้ในทุกพื้นที่ และเสนอออกมาเป็นร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชนปี 2536 ขณะที่รัฐก็เร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์และยอมรับป่าชุมชนได้เฉพาะนอกป่าอนุรักษ์ ข้อถกเถียงดังกล่าวได้กลายเป็นวิวาทะครั้งใหญ่ไม่เพียงระหว่างรัฐกับประชาชนเท่านั้น ยังมีองค์กรสิ่งแวดล้อมเมืองที่สนับสนุนการแยกคนออกจากป่าร่วมต่อสู้ด้วย

จากสถานการณ์ดังกล่าว ชุมชนในภาคเหนือซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ทั้งคนไทยพื้นราบ คนกะเหรี่ยง ม้ง ลั้วะ และอื่นๆ กลุ่มเป้าหมายหลักที่ตกอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยการประสานงานขององค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ ก็ได้รวมตัวกันเป็น "เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ" (คกน.)[158] ในปี 2537 เพื่อเคลื่อนไหวต่อสู้ปัญหาป่าอนุรักษ์ทับที่ทำกิน การจัดการป่าชุมชนและลุ่มน้ำ โดยใช้ประเด็นเรื่อง สิทธิชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการป่า พรบ.ป่าชุมชน การจัดการไร่หมุนเวียน คกน.ร่วมกับสมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือ เคลื่อนไหวในหลายรูปแบบทั้งการสร้างรูปธรรมการจัดการทรัพยากรในระดับพื้นที่ การสื่อสารกับสาธารณะโดยใช้อัตลักษณ์เชิงวัฒนธรรม การจัดกิจกรรมบวชป่า 50 ล้านต้น ไปจนถึงการใช้ยุทธวิธีการเมืองบนท้องถนน ชุมนุมเรียกร้อง

นอกเหนือจากสถานการณ์ป่าไม้และที่ดินในเขตป่าที่ยังคงคุกรุ่น ในภาคใต้ปัญหาเรืออวนลากอวนรุนที่ทำลายทรัพยากรชายฝั่ง อันเนื่องจากการเติบโตของอุตสาหกรรมอาหารทะเลได้ส่งผลกระทบระบบนิเวศและการทำมาหากินของชาวประมงพื้นบ้านอย่างรุนแรง จนได้เกิดการรวมตัวเป็น "สมาพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้" ในปี 2536 ครอบคลุมพื้นที่ 7 จังหวัด และต่อมาขยายตัวเป็น 13 จังหวัดในปี 2539 ซึ่งดำเนินการเรียกร้องให้รัฐแก้ปัญหาเรืออวนลาก อวนรุน เรือปลากะตัก เรียกร้องให้ยกเลิกสัมปทานป่าชายเลน และดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่ง จัดการป่าชายเลนชุมชน ซึ่งมีลักษณะการเคลื่อนไหวทั้งในเชิงนโยบาย สร้างรูปธรรมพื้นที่โดยใช้อัตลักษณ์ของท้องถิ่น เช่นเดียวกับเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ

จากกลุ่มปัญหาด้านทรัพยากรต่างๆ ทั้งป่าไม้ที่ดิน ประมง และเขื่อน โดยมีกลุ่มคัดค้านเขื่อนปากมูลและเขื่อนราษีไศลเป็นหัวขบวน ขบวนการเหล่านี้ได้มีการถ่ายทอดแนวคิด แลกเปลี่ยนยุทธศาสตร์ยุทธวิธี โดยเฉพาะบทเรียนจากการเคลื่อนไหวของชาวอีสานกรณี คจก. จึงได้เกิดการประสานระหว่างเครือข่ายปัญหาต่างๆ ทั้งประเด็นทรัพยากรดิน น้ำ ป่า การเกษตร กลุ่มปัญหาโครงการของรัฐมาร่วมกัน (ไม่ใช่รวมกัน) กลายเป็น "สมัชชาคนจน" ในปลายปี 2538 ซึ่งจำแนกเป็น 4 เครือข่าย 47 กรณีปัญหา (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541, น.69) ด้วยลักษณะของการรวมกลุ่มปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาล และด้วยอิทธิพลการเคลื่อนไหวแบบ คจก. สมัชชาคนจนจึงใช้ยุทธวิธีการเมืองบนท้องถนนเป็นสำคัญ โดยรวมพลังประชาชนให้มากที่สุดเพื่อกดดันรัฐบาลให้แก้ปัญหา

[158] อ่านรายละเอียดใน ศยามล ไกยูรวงศ์, อัจฉรา รักยุติธรรม และกฤษฎา บุญชัย (2545)

ซึ่งมิใช่เฉพาะการแก้ปัญหาระดับพื้นที่ แต่มุ่งเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายและโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมด้วย การกำเนิดของสมัชชาคนจน ได้กลายเป็นทั้งสัญลักษณ์ เป้าหมาย ยุทธวิธี และการจัดตั้งเครือข่ายต่างๆ ในหลายพื้นที่ ในแง่สัญลักษณ์เป็นการสลายอัตลักษณ์ที่จำกัดเฉพาะภูมิภาคและประเด็นปัญหา กลายมาเป็นขบวนการ "คนจน" ซึ่งเป็นกระบวนการนิยามความหมายใหม่ของปัญหาความยากจน และคนจน ว่าเป็นเรื่องอำนาจต่อการเข้าถึงทรัพยากร[159] ในแง่เป้าหมาย การเมืองแบบร้องขอ หรือพึ่งพารัฐ ได้เปลี่ยนเป็นการเมืองเพื่อการสร้างระยะห่าง เรียกร้องสิทธิการพึ่งตนเอง และเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากร ในแง่พื้นที่การต่อสู้ เริ่มเกิดการสรุปบทเรียนร่วมกันว่า การต่อสู้ในระดับพื้นที่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ต้องสู้ไปจนถึงกลไกทางนโยบายของรัฐบาล ในแง่ของยุทธวิธีการเมืองบนท้องถนน ได้กลายเป็นยุทธวิธีหลักเพื่อสอดรับกับเป้าหมาย และพื้นที่การต่อสู้ ทำให้ยุทธวิธีแบบอื่นๆ เช่น การใช้อัตลักษณ์เชิงวัฒนธรรม การพัฒนารูปธรรมกาจัดการทรัพยากรในพื้นที่ การสื่อสารกับสาธารณะ การประสานพันธมิตรข้ามชนชั้นกลายเป็นยุทธวิธีในระดับรอง

สิ่งที่ไม่สามารถละเลยได้เลยในการวิเคราะห์ขบวนการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมประชาชนในยุคสมัยนี้ก็คือ บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) อาจกล่าวได้ว่าขบวนการเคลื่อนไหวประชาชนด้านทรัพยากรเกือบทุกขบวนการในยุคสมัยนี้ มีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปทำหน้าที่ในการประสานกลุ่มชาวบ้านต่างๆ ให้มาร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน ทำหน้าที่เชื่อมโยงข้อมูลทั้งในระดับพื้นที่และนโยบาย เสนอแนวทางการวิเคราะห์ปัญหา พร้อมกับประสานพันธมิตรทั้งนักวิชาการ สื่อมวลชน ภาคประชาสังคมมาร่วมสนับสนุน

องค์กรพัฒนาเอกชนในแต่ละกลุ่มปัญหาทรัพยากร ก็ได้เชื่อมโยง สร้างโอกาสการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของประชาชนข้ามเครือข่าย เช่น เชื่อมโยงกลุ่มป่าไม้ที่ดินภาคเหนือ ภาคอีสาน ภาคใต้ในการผลักดันเรื่องป่าชุมชน เชื่อมโยงกลุ่มปัญหาเขื่อนต่างๆ ร่วมกันเป็นสมัชชาเขื่อน เชื่อมโยงกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกและภาคใต้ การเชื่อมโยงกลุ่มปัญหาเหล่านี้ ได้นำมาสู่การก่อรูปเป็น "เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม" ประมาณปี 2537 อันเป็นเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านทรัพยากรทุกด้าน ครอบคลุมพื้นที่ทุกภาค โดยมีการแบ่งบทบาทการทำงาน ทั้งองค์กรที่ทำงานพัฒนาชุมชนในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ องค์กรด้านข้อมูลข่าวสาร และการติดตามเชิงนโยบาย ขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนด้านทรัพยากรจึงมีทั้งเครือข่ายประชาชนฐานล่างร่วมกับเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน ก่อรูปเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่มีบทบาทเชิงนโยบายมากที่สุดเครือข่ายหนึ่ง

---

[159] นับตั้งแต่การเคลื่อนไหวของสมัชชาคนจน ที่ชูวาทกรรม "คนจน" ได้ทำให้แวดวงวิชาการตื่นตัวหันมาทบทวนความรู้เกี่ยวกับปัญหาความยากจน ความจนกันอย่างมาก โดยเฉพาะช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 จนเกิดการนิยามที่หลากหลาย เช่น งานศึกษาของกลุ่มเศรษฐศาสตร์การเมืองตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา, งานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย ปี 2545 เป็นต้น

3.3 ขบวนการเคลื่อนไหวทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในทศวรรษ 2540

ความก้าวหน้าครั้งสำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์การต่อสู้ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมก็คือ การสามารถผลักดันแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยมีมาตราสำคัญๆ ได้แก่ มาตรา 46 เรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร, มาตรา 56 เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อทรัพยากร และโครงการของรัฐที่จะกระทบต่อทรัพยากร, มาตรา 79 เรื่องบทบาทหน้าที่รัฐในการคุ้มครองและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อทรัพยกร และมาตรา 290 เรื่องบทบาทองค์กรท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร แท้ที่จริงกระแสการเคลื่อนไหวในในเชิงนโยบายได้เกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้น ที่แหลมคมที่สุดก็คือ การผลักดันร่างพรบ.ป่าชุมชนของประชาชนมาตั้งแต่ปี 2536 ซึ่งถือเป็นร่างกฎหมายทรัพยากรฉบับแรกที่สร้างโดยประชาชน ตามมาด้วยการร่วมพัฒนาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) ที่อ้างถึงการกำหนดให้คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา รูปธรรมการเคลื่อนไหวในพื้นที่ ชุดข้อเสนอแหลมคม และการเคลื่อนไหวของพลังประชาชนอย่างต่อเนื่อง ได้มาบรรจบในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของรัฐธรรมนูญไม่ได้อยู่ที่บทบัญญัติ กลับอยู่ที่โครงสร้างอำนาจที่เป็นจริงที่ควบคุมระบบคิด ความรู้ กลไกการจัดการทรัพยากรและเศรษฐกิจ ซึ่งระบบอำนาจรัฐนับตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา บทบาทของกลุ่มทุนได้เข้าไปกำกับโครงสร้างมากยิ่งขึ้น ผู้นำทางการเมืองสำคัญมิใช่มีแต่กลุ่มการเมืองเก่า แต่มีพ่อค้า นายธนาคาร กลุ่มทุนใหญ่จำนวนมากที่เสนอให้ประเทศไทยเป็น "บรรษัทประเทศไทย"

ภายใต้แนวคิดการเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างสำคัญเกิดขึ้นหลายประการ เช่น การแปรรูปรัฐวิสหากิจ เริ่มดำเนินมาตั้งแต่ปี 2535 จนเมื่อประเทศประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 องค์กรทุนโลกบาล เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) เข้ามาปรับโครงสร้างทรัพยากรของประเทไทยทั้งระบบ ทั้งการจัดการดิน น้ำ ป่า และพลังงาน การแปรรูปทรัพยากรน้ำให้เป็นสินค้าของเอกชน เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังจากเงื่อนไขเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตรกรรม จาก ADB โครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินโดยธนาคารโลกก็ถูกกระตุ้น โครงการพัฒนาเขตอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น โครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจภาคใต้ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ช่วงที่ 2 โครงการโขง-ชี-มูล และอภิโครงการต่างๆ นับร้อย ตลอดจนข้อตกลงทางการค้าเสรีทั้งในระดับโลก กับองค์กรการค้าโลก (WTO) และระดับภูมิภาค ก็ได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเร่งพัฒนาทรัพยากรเพื่อการค้า ทำให้เกิดโครงการท่อก๊าซไทย-พม่า และไทย-มาเลย์ เพื่อป้อนอุตสาหกรรม, โรงไฟฟ้าบ่อนอก-หินกรูด, โครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน, โครงการก่อสร้างเขื่อน ผันน้ำทั้งกก-อิง-น่าน, เขื่อนสาละวิน และอื่นๆ ที่ได้จุดชนวนความขัดแย้งใหม่

โครงสร้างอำนาจที่กำลังเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ทุนนิยมเสรีอย่างรวดเร็ว ยุทธศาสตร์การเมืองบน

ท้องถนนแบบสมัชชาคนจนนับตั้งแต่ยุค 99 วัน ในปี 2539 ก็ไม่สามารถผลักดันให้คืบหน้าต่อไปได้ แต่ตกอยู่ในวังวนของการจัดตั้ง ชุมนุม การตื้อแพ่ง เจรจา ได้ข้อตกลงเป็นมติคณะรัฐมนตรี จัดตั้งกลไกติดตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จนตั้งกลับมาชุมนุมใหม่รอบแล้วรอบเล่า ขณะที่การแก้ไขปัญหาชะงักงัก ปัญหาใหม่ที่ซับซ้อนโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับโลกาภิวัตน์ก็เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเด็นการค้าเสรีด้านการเกษตรได้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรอย่างกว้างขวาง การแปรรูปทรัพยากรน้ำให้เป็นสินค้ากำลังจะเริ่มปฏิบัติการในทุกภาค ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินทำให้ประชาชนไร้ที่ทำกินในภาคเหนือ และภาคใต้เข้าบุกยึดพื้นที่เอกชน ในภาคเหนือเกิดการรวมตัวกลุ่มเครือข่ายปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ บวกกับปัญหาใหม่ ก่อตั้งเป็น "สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ" ในปี 2544 โดยขยายประเด็นจากด้านทรัพยากรไปครอบคลุมปัญหาเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น หนี้สิน ราคาพืชผล เป็นต้น

ในส่วนการสร้างและผลักดันเชิงนโยบาย เช่น ร่างพรบ.ป่าชุมชน ซึ่งประชาชนได้อาศัยเงื่อนไขรัฐธรรมนูญ ระดมรายชื่อ 50,000 ชื่อเสนอต่อรัฐสภา แต่ก็ต้องเผชิญกับโครงสร้างทางการเมืองทั้งนิติบัญญัติ และบริหารที่ไม่เปิดช่องให้กฎหมายของประชาชนได้มีฐานะตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เช่น การเข้าชื่อ การร่วมเป็นกรรมาธิการ และอื่นๆ อีกทั้งต้องเผชิญกับความไม่เข้าใจของสาธารณชนคนชั้นกลาง และองค์กรสิ่งแวดล้อมบางองค์กรที่มีฐานคิดรัฐนิยม โดยมองว่าต้องรวมศูนย์อำนาจจัดการป่าโดยเฉพาะป่าอนุรักษ์ ทำให้การเคลื่อนไหวทางนโยบายของประชาชนประสบภาวะชะงักงันมาตั้งแต่ต้นปี 2545

ในสถานการณ์ที่ซับซ้อน ประเด็นปัญหามีมากขึ้น เครื่องมือในการต่อสู้ของประชาชนกลับน้อยลง แต่กระนั้นขบวนการประชาชนก็พยายามไต่ระดับการต่อสู้ไปสู่ระดับโลกาภิวัตน์ด้วยเช่นกัน การเคลื่อนไหวของชาวนาในการคัดค้านการแปรรูปทรัพยากรน้ำตามเงื่อนไขของ ADB เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี 2543 การปกป้องพันธุ์ข้าวหอมมะลิ คัดค้านสิทธิบัตรสิ่งมีชีวิต และกองทุนป่าเขตร้อน อันเป็นประเด็นการต่อสู้ที่มีเป้าหมายไม่ใช่แค่รัฐ แต่เชื่อมโยงกับองค์กรข้ามชาติก็เติบโตขึ้น ขบวนการเคลื่อนไหวเรื่องที่ดิน เขื่อน การเกษตร ป่าไม้ และอื่นๆ มิได้จำกัดการเรียนรู้เฉพาะเครือข่ายภายในประเทศ แต่เชื่อมไปถึงขบวนการประชาชนระดับโลก เช่น องค์กรชาวนาโลก เวียคัมแปซิน่า, เครือข่ายประเทศโลกที่สาม

การปรับตัวอีกด้านหนึ่งของขบวนการทรัพยากรที่เห็นได้ชัดก็คือ การเชื่อมโยงเครือข่ายข้ามประเด็นปัญหา ข้ามภาคได้เกิดขึ้นอย่างจริงจังไม่ว่าจะเป็นในส่วนขององค์กรชาวบ้าน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนก็ได้เข้าร่วมเคลื่อนไหวในนามขบวนการประชาชนต่างๆ เช่น ร่วมกับคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ผลักดันวาระแห่งชาติว่าด้วยทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในปี 2543 เคลื่อนไหวต่อต้านการปรับโครงสร้างกิจการสาธารณะที่ผลักดันโดยไอเอ็มเอฟ ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย การร่วมผลักดัน "สภาประชาชน" ในปี 2546 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของการเมืองบนท้องถนน ก็คือ ความไม่แน่นอนผันผวนของอำนาจทางการเมือง และการไม่ยอมรับของคนชั้นกลาง (พื้นที่ถนนที่ใช้เป็นพื้นที่ของคนชั้นกลาง) ทำให้ง่ายที่รัฐและทุนจะปิดล้อม แยกขาดความเชื่อมโยงทั้งในเชิงคุณค่า เป้าหมาย ข้อมูลข่าวสาร ระหว่างขบวนการเคลื่อนไหวออกจากประชาสังคม ทิศทางการแปรรูปทรัพยากรเพื่อทุนนิยมเสรียังคงดำเนินต่อไป โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลทักษิณ ซึ่งได้กล่าววลีสำคัญไว้ก็คือ "Nature is treasure" (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546) อันมีความหมายถึง การจัดการทรัพยากรของรัฐจะไม่ตกอยู่ภายใต้วาทกรรมธรรมชาตินิยมอีกต่อไป แต่เป็นการสะท้อนอุดมการณ์การจัดการทรัพยากรเพื่อเป็นสินค้าอย่างโจ่งแจ้งที่สุดนับตั้งแต่กระแสสิ่งแวดล้อมเติบโตมาตั้งแต่ทศวรรษ 2530

รูปธรรมเชิงนโยบายของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นสินค้าก็คือ นโยบายแปลงทรัพย์เป็นทุน ทั้งการเร่งออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน, การปลูกป่าเชิงพาณิชย์ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม, การแปรรูปกรรมสิทธิ์จัดการน้ำให้เป็นเอกชนและเป็นสินค้า การแก้ไขพระราชบัญญัติแร่เพื่อเปิดทางให้ทำเหมืองแร่โพแทชขนาดใหญ่ที่จังหวัดอุดรธานี การเร่งรัดก่อสร้างโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลย์และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง การเตรียมสร้างเขื่อนสาละวิน เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า และอื่นๆ

ในสถานการณ์ที่รัฐขยายวิธีคิดแปลงทรัพยากรเป็นสินค้า และเบียดขับวาทกรรมเชิงธรรมชาตินิยม และนิเวศวัฒนธรรมและการเมืองกำลังถดถอยเช่นนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนอย่างมากมาย ในส่วนของขบวนการสิ่งแวดล้อมเมืองซึ่งเคยมีบทบาทมาตั้งแต่ช่วงเขื่อนน้ำโจน ก็ลดบทบาทลงอย่างรวดเร็ว เพราะกรอบคิดเชิงธรรมชาตินิยมแบบตะวันตก และยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวผ่านโครงสร้างรัฐและคนชั้นกลาง นอกจากจะไม่สามารถยกระดับไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างแล้ว กลับยิ่งสร้างความเข้มแข็งให้รัฐ และสร้างความขัดแย้งกับขบวนการประชาชนฐานล่างเอง เช่น ความขัดแย้งกรณีพรบ.ป่าชุมชน และการไม่สนใจประเด็นทรัพยากรระดับล่าง ยิ่งรัฐบาลใช้ฐานคิดแปลงทรัพยากรเป็นสินค้า ยิ่งไม่มีพื้นที่ให้กับวาทกรรมเชิงธรรมชาตินิยม พื้นที่การเคลื่อนไหวขององค์กรสิ่งแวดล้อมเมืองจึงมีจำกัด หากไม่ปรับตัวเชื่อมโยงกับขบวนการทรัพยากรภาคชนบท องค์กรเหล่านี้มีแนวโน้มจะลดบทบาท และถูกราชการ หรือทุนเข้าครอบงำกำกับในท้ายที่สุด

ในส่วนขบวนการเคลื่อนไหวทรัพยากรภาคชนบท ยุทธวิธีการเมืองบนท้องถนน กลายเป็นยุทธวิธีที่เปราะบางที่สุดต่อขบวนการเอง เพราะไม่สามารถสร้างข้อต่อเชื่อมทางการเมือง และขยายพื้นที่ทางสังคมทั้งในระดับสาธารณะและระดับฐานล่างได้ ขณะที่ฐานมวลชนก็เริ่มหดแคบลง เพราะไม่สามารถคลี่คลายปัญหาได้ อีกยังฐานสมาชิกยังเผชิญกับเงื่อนไขทางการเมืองในพื้นที่ และด้านการทำมาหากิน แม้จะมีเครือข่ายเกิดขึ้นหลากหลาย แต่ในแง่ของฐานประชาชนจริงๆ กับหดแคบ ท้ายที่สุดก็ต้องปรับยุทธศาสตร์ครั้งใหญ่ จากยุทธศาสตร์การเมืองบนท้องถนนนำหน้า มาสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งในชุมชน ทั้งการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน การก้าวข้ามการเคลื่อนไหวในเชิงประเด็นมาสู่การใช้พื้นที่เป็นฐาน การพัฒนาฐานความรู้ ข้อมูล เพื่อให้เกิดความรู้ในการขับเคลื่อน

และสื่อสารกับสาธารณะมากขึ้น

อาจกล่าวได้ว่า ขบวนการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในทศวรรษ 2540 เป็นต้นมาประสบกับภาวะถดถอย ทั้งด้านการผลักดันทางนโยบาย การขยายพื้นที่ทางสังคม การขยายฐานเครือข่าย และถูกทำให้เป็นอื่นจากสังคมมากขึ้นทุกที จะมีกรณีที่สำเร็จบ้าง เช่น การคัดค้านโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียของชาวบ้านคลองด่าน จ.สมุทรปราการ ด้วยเงื่อนไขการคอรัปชั่นทางการเมือง กรณีโรงไฟฟ้าบ่อนอกและหินกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แต่ความสำเร็จเหล่านี้ก็ยังห่างไกลกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ขบวนการเคลื่อนไหวทรัพยากรทั่วทุกภาคจึงพยายามพัฒนายุทธศาสตร์การต่อสู้ครั้งใหม่ ซึ่งจะก่อรูปร่างทั้งการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีที่แตกต่างไปจากเดิมได้หรือไม่นั้น เป็นสิ่งที่ท้าทายยิ่งสำหรับขบวนการประชาชน

4. นโยบาย การก่อรูปขบวนการ ความก้าวหน้า และเงื่อนไข

4.1 ปัญหาเชิงนโยบาย กับการก่อรูปเครือข่ายประเด็นปัญหา

หากพิจารณาพัฒนาการขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนตั้งแต่ยุคแรกจนถึงปัจจุบัน สิ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ การเคลื่อนไหวระยะแรก สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ปี 2517-2518 ที่แม้จะชูประเด็นเรื่องที่ดินแต่ก็โยงไปกับวิถีชีวิตการทำมาหากินในทุกด้าน การสร้างอัตลักษณ์ของการเคลื่อนไหวโดยยึดโยงกับความเป็นชนชั้นและระบบการผลิต เช่น ชาวนาชาวไร่ เป็นต้น แต่การเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรช่วงระยะทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา จะเกิดเครือข่ายในเชิงประเด็นปัญหาเฉพาะทรัพยากรแต่ละประเภท เช่น เครือข่ายป่า เครือข่ายเขื่อน เครือข่ายน้ำ เครือข่ายประมง เครือข่ายเกษตรทางเลือก เครือข่ายดินเค็ม เครือข่ายแร่ เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน...ฯลฯ

การกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ที่แยกเป็นทรัพยากรแต่ละประเภทเช่นนี้ เป็นไปตามกรอบนโยบายและโครงสร้างของรัฐโดยตรง เพราะนโยบายของรัฐต่อทรัพยากรเป็นนโยบายที่แยกส่วนการจัดการทรัพยากรแต่ละประเภท ทำให้ขบวนการประชาชนต้องเข้าต่อสู้กับปัญหาดังกล่าวแบบแยกส่วนเช่นกัน ไม่เว้นแม้แต่ขบวนการสิ่งแวดล้อมเมือง ซึ่งก็จำกัดพื้นที่การเคลื่อนไหวตนเองเฉพาะสิ่งแวดล้อม กลายเป็นกลุ่มอนุรักษ์สัตว์ป่า อนุรักษ์ต้นน้ำ โดยไม่เชื่อมโยงกับปัญหาเชิงโครงสร้างการพัฒนาอย่างเป็นระบบ

แม้จะมีการเชื่อมโยงเรียนรู้ประสบการณ์ข้ามเครือข่ายมากขึ้น แต่การก่อรูปขบวนการประชาชนในลักษณะแยกส่วนเช่นนี้ ทำให้เกิดการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างไม่ลงตัว ระหว่างกลไกการติดตามเชิงนโยบายแต่ละด้าน กับการทำงานพัฒนาสร้างความเข้มแข็งชุมชนในพื้นที่ จนส่งผลให้เกิดข้อจำกัดหลายด้าน แม้ในความเป็นจริง วิถีชีวิตชาวบ้านจะไม่แยกเรื่องทรัพยากร การทำมาหากิน การผลิต เศรษฐกิจ วัฒนธรรมออกจากกัน แต่ในแง่ขบวนการเคลื่อนไหวที่มีองค์ประกอบขององค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ก็ได้ทำให้น้ำหนักของการพัฒนาแต่ละเรื่องต่างกัน มีช่องว่างสูง ดังเช่น กลุ่มเครือข่ายป่าไม้และที่ดิน ต่อสู้เพื่อให้ได้สิทธิจัดการป่าและที่ดิน แต่ไม่เชื่อมโยงไปสู่การ

พัฒนาระบบการเกษตรที่ยั่งยืน แม้จะได้สิทธิต่อที่ดิน หลายชุมชนก็ต้องพ่ายต่อกลไกตลาดจนที่ดินหลุดมือ หรือกลุ่มที่จัดการเรื่องเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มออมทรัพย์จำนวนไม่น้อย ที่สร้างความเข้มแข็งสิทธิทางเศรษฐกิจ แต่ก็ละเลยสิทธิการจัดการทรัพยากร และสิทธิทางการเมือง ดังกรณีกลุ่มออมทรัพย์ในภาคใต้บางส่วนที่ร่วมสนับสนุนโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลย์ซึ่งเป็นโครงการที่ทำลายฐานทรัพยากรระดับภาค

การเคลื่อนไหวเชิงแยกส่วน ยังส่งผลต่อการพัฒนาชุดข้อเสนอเชิงนโยบายอย่างแยกส่วน เช่น กฎหมายป่าชุมชนที่รับรองสิทธิจัดการป่า แต่ไม่ครอบคลุมสิทธิทำกินของชุมชน การแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าที่ไม่เชื่อมโยงกับปัญหาที่ดินนอกเขตป่า การต่อสู้เรื่องเขื่อน แต่ไม่เชื่อมกับปัญหาการจัดการน้ำและพลังงาน และการเกษตรยั่งยืน และอื่นๆ เป็นต้น ขบวนการประชาชนได้พยายามพัฒนาชุดข้อเสนอการจัดการเชิงพื้นที่อย่างเป็นองค์รวมมากขึ้น เป็นการจัดการเชิงนิเวศวัฒนธรรม เช่น การจัดการลุ่มน้ำ ที่เชื่อมโยงทรัพยากรดิน-น้ำ-ป่า, การผลิต, เศรษฐกิจ, วัฒนธรรม แต่การเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันแนวทางการจัดการทรัพยากรดังกล่าวก็เผชิญกับปัญหาเชิงนโยบาย และการจัดการของรัฐแบบแยกส่วน จนไม่เกิดความคืบหน้ามากนัก

การพัฒนาการจัดการทรัพยากรอย่างเป็นองค์รวมทั้งในระดับการทำงานในพื้นที่ การจัดตั้งเครือข่าย และการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายจะเกิดขึ้นได้ จำเป็นต้องมีการปรับฐานคิด และโครงสร้างของขบวนการใหม่ให้เข้ากับสถานการณ์อันสลับซับซ้อน ขณะที่ประชาชนจำเป็นต้องติดตามตรวจสอบนโยบายรัฐที่แยกส่วน แต่กระบวนการทำงานเชิงพื้นที่จะต้องเป็นไปอย่างองค์รวม และยังต้องพัฒนาการทำงานสร้างพันธมิตรกับภาคประชาสังคม การจัดวางบทบาท และความสัมพันธ์ที่หลากหลายภายในเครือข่ายจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งขณะนี้ขบวนการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแต่ละด้านกำลังได้เริ่มต้น

4.2 ยุทธศาสตร์ และยุทธวิธี วิถีแห่งการต่อสู้ที่หลากหลาย

การทำความเข้าใจยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของขบวนการประชาชนด้านทรัพยากรต่างๆ จำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงเงื่อนไขพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขทางสังคมวัฒนธรรมของชุมชน เครือข่ายทางสังคมที่มีอยู่เดิม และเงื่อนไขปัญหาที่มากระทบ โดยจะขอวิเคราะห์ในบางประเด็นดังต่อไปนี้

1. การเคลื่อนไหวเชิงอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรม

ขบวนการที่สร้างการเคลื่อนไหวเชิงอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมท้องถิ่นได้โดยเด่นที่สุด ได้แก่ เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย โดยมีกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงเป็นกลุ่มหลัก ขบวนการเคลื่อนไหวของคกน. โดยการหยิบเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นของชาวกะเหรี่ยงต่อมโนทัศน์เชิงธรรมชาติ การจัดการทรัพยากร และการผลิต มาเป็นสัญลักษณ์

ของการต่อสู้ ภาพของผู้นำคือ จอนิ โอ่โดเชา [160] ประธานคกน.ในช่วงปี 2539-2540 ถูกชูให้โดดเด่นในฐานะ "ปราชญ์ชาวบ้าน" และแตกต่างจากปราชญ์ชาวบ้านคนอื่นๆ ที่สังคมรับรู้ก่อนหน้านี้ เช่น วิบูลย์ เข็มเฉลิม, คำเดื่อง ภาษี, ผาย สร้อยสระกลาง เป็นต้น โดยมีภาพของปราชญ์ที่นอกจากจะสะท้อนอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์แล้วยังมีนัยของการต่อสู้ทางการเมือง โดยมี คกน. เป็นฐานเครือข่าย

การเคลื่อนไหวของคกน. มีทั้งการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ เช่น การบวชป่า 50 ล้านต้น ซึ่งถือเป็นการนำเอาประเพณีของคนท้องถิ่นภาคเหนือมาประยุกต์ใช้ การผลิตชุดความรู้ต่อการจัดการป่า เช่น ระบบการจำแนกประเภทป่าแบบชุมชน การจัดทำแผนที่จัดการทรัพยากรชุมชน อ้างขอบเขตการจัดการของชุมชนเพื่อต่อสู้กับแผนที่ทางการของรัฐที่แย่งชิงพื้นที่ป่าไปจากชุมชน การเคลื่อนไหวเชิงวัฒนธรรมเช่นนี้ได้รับการตอบรับจากพันธมิตร สาธารณชนอย่างมาก แต่ทำให้ประเด็นเรื่อง "คนกับป่า" เป็นวิวาทะ ที่ฝ่ายภาคประชาชนไม่ได้มีฐานะเสียเปรียบในสื่อแต่อย่างใด

ภายหลังจากที่สมัชชาคนจนเริ่มเคลื่อนไหวในปี 2538 โดยมีคกน.เข้าร่วมขบวนการต่อสู้การเมืองบนท้องถนน ก็กลายเป็นยุทธวิธีสำคัญที่คกน.ใช้ไปด้วย ไม่ว่าจะร่วมชุมนุมที่ทำเนียบรัฐบาลหรือร่วมชุมนุมกับเครือข่ายต่างๆ ที่จังหวัดเชียงใหม่ การเคลื่อนไหวเชิงกดดัน และอาศัยฐานมวลชนที่กว้างเช่นนี้ ทำให้เกิดความคืบหน้าในเชิงนโยบาย เช่น รัฐธรรมนูญในมาตรา 46 และการผลักดันกฎหมายป่าชุมชนเข้าสภา แต่แล้วในขั้นกระบวนการแก้ไขปัญหาก็ยังไม่สามารถรุกคืบได้

กลุ่มชาวบ้านปากมูล สมาพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้ก็เป็นกลุ่มที่ใช้อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมเป็นสัญลักษณ์ในการต่อสู้เช่นกัน โดยใช้อัตลักษณ์ความเป็นท้องถิ่นโยงกับฐานทรัพยากร ความเป็นชุมชนประมงอีสาน และชุมชนประมงพื้นบ้านถูกใช้เป็นสัญลักษณ์ของการต่อสู้ ประกอบไปกับยุทธวิธีการเคลื่อนไหวเชิงกดดัน ดื้อแพ่ง แต่ด้วยระบบอำนาจการเมืองของสังคมไทยที่โครงสร้างอำนาจทางการแข็งแรง ภาคประชาสังคมอ่อนแอ และมีช่องว่างกับภาคชนบทมานาน การต่อสู้เชิงอัตลักษณ์จึงมีข้อจำกัดในการสร้างข้อต่อกับวัฒนธรรมคนเมือง ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของขบวนการประชาชนในสถานการณ์ร้อนจึงโน้มนำไปสู่การเมืองบนท้องถนน กดดันรัฐบาล โดยตัดพื้นที่ทางสังคมแบบอื่นๆ ออกไป เนื่องจากประเมินแล้วว่าไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในระยะสั้น

อย่างไรก็ตาม มิติการเชิงวัฒนธรรมในการต่อสู้ของประชาชนยังคงมีให้เห็นอยู่เสมอ แม้ว่าจะเป็นพื้นที่หน้าทำเนียบรัฐบาล ซึ่งไม่ใช่พื้นที่ทางอำนาจของชุมชนแต่อย่างใดก็ตาม หมู่บ้านคนจน อันเป็นเพิงพักหน้าทำเนียบมีลักษณะไม่ต่างจากหมู่บ้านชนบทจริงๆ ที่มีทั้งการทำมาหากิน มีพิธีกรรมและการใช้ชีวิตประจำวันที่หลากหลาย แต่สัญญะเหล่านี้ไม่สามารถสื่อสารกับคนเมืองได้ เพราะช่อง

---

[160] ปัจจุบันเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ว่างทางวัฒนธรรม การสร้างความคืบหน้าโดยใช้มิติเชิงสัญลักษณ์เพื่อเสริมการเคลื่อนไหว จึงจำเป็นต้องขึ้นกับเงื่อนไขเชิงพื้นที่ เครือข่ายทางสังคม และความใกล้ชิดกับกลุ่มคนที่จะรับสัญญะเหล่านี้ การบวชป่า สืบชะตาต้นไม้ แม่น้ำของคกน. อาจไม่มีความหมายมากนักกับคนเมืองในกรุงเทพฯ แต่มีความหมายยิ่งต่อคนในชุมชน และคนท้องถิ่น แต่หมู่บ้านคนจน หรือแม้แต่หมู่บ้านแม่มูนมั่นยืน มีสัญญะน้อยในพื้นที่หน้าทำเนียบ และหัวเขื่อน

2. การเคลื่อนไหวเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า กับการผลักดันเชิงนโยบาย

เมื่อขบวนการเคลื่อนไหวประชาชนก่อตัวมาได้ระดับหนึ่ง และเข้าปะทะสังสรรค์กับอำนาจรัฐ เป้าหมายของการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่ออยู่รอดของชาวบ้าน กับการผลักดันเชิงนโยบายเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมมักจะไปไม่พร้อมกันเสมอ โดยเฉพาะในขบวนการทรัพยากรที่ประเด็นปัญหาเชื่อมโยงกันทั้ง 2 ระดับ เครือข่ายชาวบ้านในระดับฐานล่างส่วนมากมุ่งหวังการแก้ไขปัญหาให้ตนเองมีสิทธิในการเข้าถึงและจัดการทรัพยากรเพื่อความอยู่รอด ขณะที่ผู้นำชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ต้องติดตามข้อมูลสถานการณ์เชิงนโยบาย และพยายามยกระดับการเคลื่อนไหวให้ก้าวไปกว่ากลุ่มผลประโยชน์

การต้องเร่งรัดเพื่อให้เท่าทันสถานการณ์ ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองที่ขาดระบบตรวจสอบถ่วงดุล ทำให้แกนนำชาวบ้านและนักพัฒนามุ่งเน้นการก่อตั้งเครือข่ายในเชิงการเคลื่อนไหวอย่างฉับไว จนไม่เชื่อมโยงกับปัญหาพื้นฐานในด้านการทำมาหากิน และการสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรและการผลิต อันเป็นฐานสำคัญของการยกระดับสิทธิทางการเมือง ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเกิดภาวการณ์ที่ ดร.เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ นักวิชาการอิสระได้ตั้งข้อสังเกตในเวทีสรุปบทเรียนเครือข่ายทรัพยากรอีสาน [161] ไว้ว่า แม้ขบวนการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรจะสามารถกำหนดเป้าหมายได้ชัดเจนจนเป็นข้อสรุปเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน แต่กระบวนการไปให้ถึงเป้าหมายไปเริ่มที่เรื่องการวิเคราะห์เชิงโครงสร้าง นโยบาย โครงการ องค์กรรัฐ และเข้าสู่วังวนหรือกับดักทางการเมือง ในเรื่องการจัดตั้ง ชุมนุม เจรจา ได้มติคณะรัฐมนตรี นำไปปฏิบัติเมื่อไม่ได้ผลก็กลับมาชุมนุมและวนกลับซ้ำแล้วซ้ำเล่า กระบวนการเหล่านี้ได้ทำให้การทำงานของขบวนการไม่บรรลุเป้าหมายคือการสร้างความเข้มแข็งของฐานชุมชน

โจทย์สำคัญของขบวนการเคลื่อนไหวเวลานี้ จึงอยู่ที่จะสร้างวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายสร้างความเข้มแข็งสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรได้อย่างไร การเชื่อมโยงประเด็นปัญหาเฉพาะหน้าปัญหาการทำมาหากินจะเกิดขึ้นได้เมื่อขบวนการเน้นการปฏิบัติการในพื้นที่ สร้างความเข้มแข็งให้

---

[161] เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ นักวิชาการด้านป่าไม้ ได้นำเสนอไว้ในการประชุมกลุ่มย่อยที่ 3 ของเวทีประชุมยุทธศาสตร์เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีสาน จัดโดยโครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากรร่วมกับ กป.อพช.อีสาน เมื่อวัน 1 กันยายน 2546 จ.ขอนแก่น

ชุมชนทั้งด้านการวิเคราะห์ การจัดตั้งองค์กร การจัดการทรัพยากร การผลิต และเศรษฐกิจอย่างเข้มแข็ง พร้อมกับมีกลไกในการติดตามนโยบาย และเชื่อมต่อกับภาคประชาสังคม ซึ่งดูเหมือนว่าการให้น้ำหนักต่อพื้นที่ต่อสู้ของขบวนการอยู่ที่พื้นที่ระดับล่าง พื้นที่การเมืองแบบอื่นๆ เช่น หน้าทำเนียบ หน้าหนังสือพิมพ์ จะมีฐานะระดับรอง เพื่อทั้งนี้จะได้เชื่อมโยงการสร้างฐานชุมชน การผลักดันเชิงนโยบาย และการสื่อสารสาธารณะให้สมดุลอย่างแท้จริง

3.ยุทธศาสตร์ด้านความรู้ รูปธรรมต้นแบบ และการสื่อสารสาธารณะ

ภายหลังภาวะถดถอยทางการเมือง และยุทธวิธีการเคลื่อนไหว ชุมนุมกดดันไม่ประสบความสำเร็จ ในปี 2546 ขบวนการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรจึงต้องหันมาประเมินยุทธศาสตร์การต่อสู้ครั้งใหญ่ สิ่งที่พบว่าขาดหายไปหรือไม่ได้มีฐานะทางยุทธศาสตร์มากนักก็คือ การต่อสู้ทางด้านความรู้ ซึ่งมีนัยมากกว่าการหาข้อมูล จัดระบบข้อมูล เพื่อใช้ในการเจรจา แต่หมายถึงการพัฒนาความสามารถในการตั้งโจทย์เพื่อการอธิบายปัญหาอันซับซ้อน และแสวงหาคำตอบเพื่อการจัดการทรัพยากรที่เข้มแข็ง ขยายเครือข่าย สื่อสารสาธารณะ และเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย

การขาดหายไปของยุทธศาสตร์ความรู้ ในช่วงที่ยุทธศาสตร์การเมืองบนท้องถนน เป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวกดดันให้ผลคืบหน้าอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในสถานการณ์ทางการเมืองที่เอื้ออำนวยสามารถแก้ไขปัญหาชาวบ้านได้ แต่ความสำเร็จลักษณะนี้ก็อ่อนไหวไปตามความไม่แน่นอนทางการเมืองด้วย การที่เครือข่ายต่างๆ เช่น กลุ่มป่าชุมชน ที่แม้ผลักดันถึงขั้นเสนอกฎหมายป่าชุมชนเข้าสภา และเป็นกลุ่มที่มีฐานงานวิชาการรองรับมากที่สุด ก็ยังต้องกลับมาเน้นการสร้างความเข้มแข็งชุมชน โดยใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งทางความรู้ให้แก่ประชาชน และเพื่อการสื่อสารกับสังคม ในเวลานี้เครือข่ายต่างๆ ทั้งป่าไม้ ที่ดิน การเกษตร เขื่อน ต่างก็หันกลับมาสร้างฐานความเข้มแข็งชุมชนในรูปการสร้างความเข้มแข็งทางความรู้ รูปธรรมที่ชัดเจนประการหนึ่งก็คือ งานวิจัยไทบ้านของชาวบ้านปากมูล [162] ในปี 2545 ที่เป็นการใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน สังเคราะห์เป็นความรู้ เพื่อสร้างสำนึกชุมชน ขับเคลื่อนเชิงนโยบาย และสื่อสารทางสังคม

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จจากการต่อสู้ด้วยความรู้ยังต้องการการสั่งสม ยกระดับองค์ความรู้การเมืองลักษณะดังกล่าวจึงไม่ใช่การเมืองเร่งด่วนที่จะใช้ต่อสู้กับปัญหาเชิงนโยบายเฉพาะหน้า แต่จะมีผลต่อการพัฒนาสร้างความเข้มแข็งชุมชนในพื้นที่ การพัฒนายุทธศาสตร์ และข้อเสนอทางนโยบายให้มีพลังทางวิชาการ และการสื่อสารทางสังคมที่ดีขึ้น กระบวนการปรับตัวด้านความรู้ของขบวนการประชาชนเริ่มอย่างจริงจัง เมื่อมีกระบวนการศึกษาวิจัย การสรุปบทเรียน การจัดการข้อมูล ความรู้

---

[162] งานวิจัยไทบ้าน ของชาวบ้านปากมูล ไม่ใช่งานวิจัยชิ้นแรกและชิ้นเดียวที่ชาวบ้านดำเนินการเอง ก่อนหน้านั้นมีงานวิจัยที่ชาวบ้านดำเนินการเอง หรือร่วมวิจัยกับนักพัฒนาเอกชน และนักวิชาการจำนวนมาก ในรูปงานวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เช่น งานวิจัยป่าชุมชน ความหลากหลายทางชีวภาพในภาคเหนือและอีสาน งานวิจัยเกษตรทางเลือกของทุกภาค งานวิจัยงานเหล่านั้นมีเป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาชุมชน และจัดการทรัพยากรและการผลิตในพื้นที่เป็นหลัก งานวิจัยไทบ้านปากมูลถูกชูขึ้นมาในฐานะสัญลักษณ์การต่อสู้ทางการเมือง เนื่องจากความโดดเด่นของการเคลื่อนไหวชาวบ้านปากมูลมาก่อนหน้า

อย่างแพร่หลายในทุกเครือข่าย ซึ่งจำเป็นต้องการการสนับสนุนจากนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรด้านวิชาการและการสนับสนุนทางวิชาการอย่างจริงจัง

ยุทธศาสตร์อีกประการหนึ่งที่เป็นฐานยุทธศาสตร์ความรู้ก็คือ การสร้างรูปธรรมความสำเร็จของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและองค์รวมโดยชุมชน โดยกลับมาพัฒนาชุดข้อเสนอทางเลือกการจัดการทรัพยากรให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง เช่น การจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำทั้งระบบอย่างเป็นองค์รวมในภาคเหนือ การจัดการทรัพยากรและการผลิตเชิงภูมินิเวศในภาคอีสาน การจัดการทรัพยากรชายฝั่งโดยชุมชนประมงพื้นบ้าน การจัดการความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชน เป็นต้น

แท้ที่จริงแนวคิดเรื่องการสร้างรูปธรรมเพื่อเป็นฐานผลักดันเชิงนโยบายหาใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นเรื่องที่ชุมชนท้องถิ่นเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่แรก แต่การเคลื่อนไหวแบบแยกส่วนตามประเด็นปัญหา และการต่อสู้ในรูปแบบการเมืองบนท้องถนนทำให้การสร้างรูปธรรมจัดการทรัพยากรให้เป็นระบบและมีฐานะเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายไม่คืบหน้า

ปรากฏการณ์การหวนกลับไปเน้นการสร้างรูปธรรมตัวอย่างในพื้นที่ ได้สะท้อนถึงการปรับวิธีคิดการต่อสู้ทางการเมืองที่แตกต่างจากเดิม เพราะรูปธรรมความสำเร็จเพียงบางจุดย่อมไม่สามารถดึงให้รัฐปรับเปลี่ยนนโยบายและโครงสร้างได้ แต่รูปธรรมเหล่านี้กลับมีความหมายต่อการสร้างพื้นที่ทางสังคม และเปลี่ยนการเคลื่อนไหวเชิงรับมาสู่เชิงรุก แต่หาใช่รุกในพื้นทางการเมืองแบบเดิม แต่เป็นการผนึกกำลังความเข้มแข็งชุมชน ยกระดับฐานะสิทธิชุมชนให้เป็นการจัดการเชิงสถาบันของท้องถิ่นอย่างแท้จริง พร้อมกับใช้เป็นฐานกระจายไปสู่ท้องถิ่นอื่นๆ และนำเสนอเป็นทางเลือกของสังคมต่อการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน

การสร้างรูปธรรมเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมจะสำเร็จได้นั้นเป็นเรื่องที่ต้องสั่งสมเช่นกัน จำเป็นต้องพัฒนารูปแบบการจัดการทรัพยากรที่หลากหลาย ครอบคลุมภูมินิเวศประเภทต่างๆ โดยมีฐานเครือข่ายทางสังคมที่เข้มแข็งในการจัดการทรัพยากร

5. บทปิดท้าย

ขบวนการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำเนิดขึ้นมาจากผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี และโครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจรัฐ ที่ทำลายฐานทรัพยากรธรรมชาติจนเกิดความเสื่อมโทรมในทุกด้าน

การเคลื่อนไหวจึงเริ่มต้นจากประชาชนในชนบทมาตั้งแต่ก่อนทศวรรษ 2500 และมาก่อรูปอย่างจริงจังภายหลังการพัฒนาประเทศตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (2504-2509) ขณะที่ชาวบ้านในชนบทต่อสู้กับปัญหาทรัพยากรในมิติเรื่องปากท้องและวิถีชีวิต ขบวนการสิ่งแวดล้อมเมืองของชนชั้นนำและชนชั้นกลางก็ได้สร้างวาทกรรม “สิ่งแวดล้อม” หรือ “สีเขียว” ให้ปรากฏ

โดยใช้ฐานคิด ความรู้แบบตะวันตก การตื่นตัวสิ่งแวดล้อมได้ทำให้ขบวนการทรัพยากรชนบทได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความหมาย "สีเขียว" แต่แตกต่างออกไปในแง่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติต้องโยงกับชีวิตของประชาชน เพื่อความยั่งยืน และความเป็นธรรมไปพร้อมกัน ภายใต้ภาวการณ์ที่คนชนบทถูกกีดกันจากฐานทรัพยากรในทุกขณะ

เมื่อการพัฒนากระทบต่อฐานล่าง น้ำหนักของการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจึงมาอยู่ที่คนชนบทมากกว่า และได้มีบทบาทอย่างต่อเนื่องทั้งในระดับพื้นที่และนโยบาย ขณะที่กลุ่มสิ่งแวดล้อมเมืองที่ติดอยู่ในกรอบสิ่งแวดล้อมกระแสหลัก ไม่สามารถยกระดับการต่อสู้มาสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจได้ อีกทั้งยังไม่เชื่อมต่อกับฐานประชาชนระดับล่าง พลังการเคลื่อนไหวจึงลดลง

การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชนบท ใช้ยุทธศาสตร์หลักๆ 2 ด้านก็คือ 1) ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวทางสังคม โดยเฉพาะช่วงกำเนิดสมัชชาคนจนที่เน้นการเมืองบนท้องถนน ใช้การระดมพล ระดมทรัพยากร พันธมิตรเคลื่อนไหวกดดัน เพื่อให้เกิดการเจรจาต่อรองกับรัฐ 2) ยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ที่เน้นการพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการจัดการทรัพยากร แม้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมทั้งในระดับวาทกรรม การปรับโครงสร้าง และการขยายเครือข่ายความเข้มแข็งของการเมืองภาคประชาชนได้ในระดับหนึ่ง แต่ความสำเร็จดังกล่าวก็เผชิญข้อจำกัดหลายด้าน

ในด้านยุทธศาสตร์ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ก็มีความอ่อนไหว เปราะบาง ไม่แน่นอนกับอำนาจทางการเมืองที่ผันผวน ขณะที่ยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาก็ยังไม่สามารถขยายพื้นที่ทางสังคม และสร้างเครือข่ายก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเผชิญกับรัฐผนวกกับทุนจนกลายเป็นเป็น "รัฐทุนอุปถัมภ์" อย่างเช่นรัฐบาลทักษิณ ที่มีความสามารถผลิตนโยบายประชานิยม ประสานประโยชน์กลุ่มพลังทางการเมืองต่างๆ ควบคุมระบบราชการตลอดจนผูกขาดการสื่อสารสาธารณะได้อย่างกว้างขวาง ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวประชาชนเป็นฝ่ายตั้งรับ ถูกรัฐปิดกั้น โดดเดี่ยวจากประชาสังคม และถูกรัฐแย่งชิงวาทกรรมต่างๆ ไปใช้

แม้ว่าขบวนการทรัพยากรจะผลักดันการปรับเปลี่ยนเชิงนโยบายระดับใหญ่ได้ คือ การรับรองสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่กระนั้นโครงสร้างอำนาจรัฐและทุนที่กำกับทิศทางการจัดการทรัพยากรยังไม่เปลี่ยนแปลง และยิ่งพัฒนาไปสู่การแปรรูปทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นสินค้า แทนที่จะเปลี่ยนจากการรวมศูนย์อำนาจรัฐมาสู่การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรดังที่ภาคประชาชนมุ่งหวัง

สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้นักกิจกรรมทางสังคมส่วนหนึ่งได้หันกลับมาประเมินกันว่า ส่วนหนึ่งเกิดจากเคลื่อนไหวที่แยกประเด็นต่อสู้ตามประเด็นปัญหานโยบายของรัฐ การละเลยการสร้าง

ฐานความเข้มแข็งของชุมชนอย่างจริงจัง เพราะสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรจะมีพลังได้ หาใช่พลังจากการเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างเดียว แต่อยู่ที่วิถีชีวิต และกลไกทางสังคมของชุมชนเองในการจัดการทรัพยากร ปัญหาส่วนหนึ่งก็มาจากการขาดยุทธศาสตร์บนฐานความรู้ หรือยังไม่ใช้ความรู้เป็นยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลง จนทำให้ไม่สามารถสร้างความรู้ในเชิงวิพากษ์ และความรู้ในการแสวงหาทางเลือกต่างๆ ที่หลากหลายและสอดคล้องกับสภาพสังคมอันซับซ้อนได้ ขบวนการเคลื่อนไหวจำนวนหนึ่งจึงเริ่มหันมาให้ความสนใจกับยุทธศาสตร์ความรู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

ขบวนการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมกำลังปรับตัวครั้งใหญ่ โดยมียุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวทั้งด้านการสร้างฐานชุมชนให้เข้มแข็งและขยายตัว การขับเคลื่อนทางนโยบาย และการสร้างพันธมิตร และพื้นที่ทางสังคมที่หลากหลาย โดยมีฐานความรู้ของชุมชนและขบวนการเป็นแกนกลางของการเคลื่อนไหว

สถานการณ์ทางการเมือง ณ เวลานี้เปลี่ยนไป วาทกรรมสิ่งแวดล้อมทั้งเมืองและชนบทลดน้ำหนักลงตามความอ่อนแอของขบวนการ วาทกรรมการพัฒนาโดยเอาธรรมชาติเป็นสินค้า กำลังเป็นวาทกรรมของฝ่ายทุนนิยมเสรีทั้งในระดับโลก ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น วาทกรรม “สีเขียว” จะมีพลังได้อีกครั้ง ก็ต่อเมื่อการเชื่อมต่อระหว่างขบวนการสิ่งแวดล้อมเมืองและขบวนการชนบทเกิดขึ้นอย่างจริงจัง และยกระดับการต่อสู้ไปสู่การขับเคลื่อนทางนโยบายเพื่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง และเปิดพื้นที่ให้กับประชาชนทุกระดับได้มีส่วนร่วมต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างแท้จริง ซึ่งดูเหมือนว่า แนวคิดธรรมชาตินิยมแบบรัฐเป็นศูนย์กลาง จะต้องปรับมาสู่นิเวศเชิงสังคมให้มากขึ้นโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และสร้างความหลากหลายของการต่อสู้ โดยเฉพาะเอานำเอามิติเชิงวัฒนธรรมและความรู้มาเป็นฐานในการขับเคลื่อน

การเมืองของสังคมไทยกำลังก้าวไปสู่ภาวะใหม่เชื่อมกับโลกาภิวัตน์อย่างแยกไม่ออก การมองอำนาจ และยุทธศาสตร์การเคลื่อนก็ต้องปรับตัวไปด้วย เมื่ออำนาจได้เคลื่อนย้ายไปสู่พื้นที่ต่างๆ ทุกด้าน ทั้งพื้นที่รัฐ พื้นที่ทางสังคม ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็ต้องเป็นยุทธศาสตร์เชิงซ้อน ที่หลากหลาย และบูรณาการด้วยเช่นกัน.

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2546) " **(ร่าง) แผนแม่บทการการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ของชาติ"** (เอกสารอัดสำเนา) เสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการ "การจัดทำแผนแม่บทการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ของชาติ" ณ โรงแรมมารวยการ์เด้น วันที่ 21-22 มิถุนายน 2546

กฤษฎา บุญชัย (2544) **"นโยบายรัฐกับสิทธิชุมชน: ชุมชนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่นเรศวร"**, โครงการวิจัยนโยบายรัฐกับสิทธิชุมชน, ชุดโครงการวิจัยสิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล", สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (ยังไม่ตีพิมพ์)

ประภาส ปิ่นตบแต่ง และกฤษฎา บุญชัย (2546) **"บทเรียน และการเคลื่อนไหวทางสังคมและการเมืองของภาคประชาชนในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ"**, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.) (ยังไม่ตีพิมพ์)

ประภาส ปิ่นตบแต่ง (2541) **"การเมืองบนท้องถนน 99 วันสมัชชาคนจน: และประวัติศาสตร์การเดินขบวน ชุมนุมประท้วงในสังคมไทย"**, ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก

ศยามล ไกยูรวงศ์, อัจฉรา รักยุติธรรม และกฤษฎา บุญชัย (2545) **"ขบวนการเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ เพื่อพิทักษ์สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร และการธำรงอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์"**, วิถีชีวิต วิธีสู้: ขบวนการประชาชนร่วมสมัย, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2545) **"การเคลื่อนไหวของขบวนการภาคประชาชนภายใต้บริบทการปฏิรูปการเมืองไทย"** วารสารอักษรศาสตร์ ปีที่ 24 ฉบับที่ 1-2 (มิถุนายน 2544-พฤษภาคม 2545) หน้า 115-147.

สัณฐิตา กาญจนพันธุ์ (2543) **"ความเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมและความคิดสีเขียวในเมือง"**, วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 2, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ (2536) **"ป่าชุมชนในประเทศไทย: ทางเลือกการพัฒนา"** สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, กรุงเทพฯ.

องค์การอิสระสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 56

อ.สัญชัย สูติพันธ์วิหาร
คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล

1. เหตุผล ความจำเป็นของการจัดตั้งองค์การอิสระสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติที่นับได้ว่าแตกต่างไปจากฉบับที่ผ่านๆ มา โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดการจากเดิมที่ให้รัฐต้องมีหน้าที่ดูแลสิ่งแวดล้อมโดยตรง เปลี่ยนเป็นการกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติรองรับสิทธิของภาคเอกชน ซึ่งไม่ใช่องค์กรของรัฐ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยสร้างกลไกที่จะให้ประชาชนสามารถพิทักษ์สิทธินี้ของตนไว้โดยผ่านองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้รับรองเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 56 วรรค 2 ดังนี้

".....การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

จะเห็นได้ว่า องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ดังกล่าวข้างต้น ถือได้ว่าเป็นองค์กรใหม่ที่จะเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็น อันจะช่วยให้การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment ; EIA) เป็นไปด้วยความรอบคอบมากยิ่งขึ้น (ปัจจุบันการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดำเนินการตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535)

โดยเฉพาะในประเด็นของการแสดงความคิดเห็นของผู้แทนองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม และองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม นั้นจะเป็นเสียงสะท้อนให้เห็นถึงความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เป็นกลางที่ใช้เหตุผลทางวิชาการ รวมทั้งไม่มีผลประโยชน์แต่อย่างใด ทำให้ได้ประเด็นที่หลากหลาย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา

อนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการโครงการใดๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิตของประชาชน และระบบนิเวศ ได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบรัดกุมและรอบด้าน โดยเป็นการเพิ่มความสำคัญของหลักการการมีส่วนร่วมในกระบวนการและขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของภาคีต่างๆ ในสังคม ซึ่งเป็นทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม

ที่ผ่านมาได้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐ สถาบันอุดมศึกษา และองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เช่น กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ สมัชชาองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้ร่วมกันจัดให้มีการประชุมสัมมนาขึ้น เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระดังกล่าว

แต่เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 56 วรรค 2 ดังกล่าวนั้นได้ระบุว่า "ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ" นับตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2540 จวบจนถึงปัจจุบัน ยังมิได้มีการนำเจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญนั้นมาบัญญัติให้เป็นกฎหมาย เพื่ออนุวัตรให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ จึงทำให้ยังไม่ได้เริ่มใช้กลไกและกระบวนการอันเกิดจากการมีองค์การอิสระในการแปลงไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด นับว่าเป็นการเสียโอกาสที่จะใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดไว้แล้ว

การพยายามศึกษารูปแบบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมว่าจะเป็นอย่างไรนั้น กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในฐานะหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการเสริมสร้างจิตสำนึกและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สามารถเข้าร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศได้อย่างยั่งยืน ได้เล็งเห็นความจำเป็นเร่งด่วนในการศึกษารูปแบบที่เหมาะสมและตรากฎหมายเกี่ยวกับองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมออกมาใช้บังคับ เพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้ใช้สิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงดำเนินการให้มีโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง "รูปแบบและกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม" ขึ้น โดยมีคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นผู้ศึกษาวิจัย โดยมีอาจารย์สัญชัย สูติพันธ์วิหาร เป็นหัวหน้าโครงการวิจัย ซึ่งแล้วเสร็จตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2545 ทั้งนี้เพื่อพัฒนาให้เกิดการร่างกฎหมายและนำไปสู่การผลักดันให้เกิดการจัดตั้ง "องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม" ต่อไป

ต่อมาโครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ได้ให้ความสำคัญกับการพยายามผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น จึงได้จัดทำเอกสารวิชาการนี้ขึ้นเพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปได้รับทราบ อันจะส่งผลต่อการสร้างความรู้ ความเข้าใจต่อความสำคัญขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมแก่สาธารณชน

2. บทบาท ภารกิจ และการดำเนินงานขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

หลักการและเหตุผลของการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมนี้ คือ โดยที่มาตรา 56 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติให้มี "องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต

2.1 บทบาทขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

- เป็นหน่วยงานอิสระ ที่เป็นกลไกในการเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น เป็นต้น
- เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนและส่งเสริมให้บุคคล ชุมชนและหน่วยงานต่างๆ เกิดความเข้มแข็งในการพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ
- เป็นหน่วยงานที่ให้ความเห็น โดยอาศัยข้อมูลที่มีเหตุผลประกอบการ ก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม อันอาจจะทำให้ลดความขัดแย้งและการเผชิญหน้าที่อาจจะเกิดขึ้นได้

2.2 ภารกิจ

องค์การอิสระฯ มีภารกิจหลัก 2 ประการ ดังนี้

- ให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ที่ได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- สนับสนุนและส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.3 การดำเนินงาน

- โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (พิจารณาจากประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งพื้นที่ตั้งโครงการ วิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่นประกอบกัน) ก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวนั้น ต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นก่อน
- หน่วยงานเจ้าของโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมต้องส่งข้อมูลเอกสาร รายงานการศึกษา เพื่อให้องค์การอิสระฯ ให้ความเห็น
- ในการจัดทำรายงานความเห็นขององค์การอิสระฯ เกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมใด ให้องค์การอิสระฯ จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อมาประกอบพิจารณาการให้ความเห็น
- อาจเชิญให้บุคคลหรือผู้แทนหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว มาให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นได้

• ให้กรรมการดำเนินการส่งรายงานความเห็นไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบ เช่น คณะกรรมการผู้ชำนาญการ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และหน่วยงานเจ้าของโครงการ หรือกิจกรรมนั้น ก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว

• หน่วยงานที่รับรายงานความเห็นขององค์การอิสระฯ แล้ว จะต้องแจ้งผลการพิจารณารายงานกลับมายังองค์การอิสระฯ ทั้งในกรณีที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยองค์การอิสระฯ ต้องเผยแพร่ความเห็นทั้งหมดต่อสาธารณะ

• องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ต้องรายงานผลการดำเนินการแก่รัฐสภา และสาธารณชนได้รับทราบ อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

3. รูปแบบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม [163]

3.1 สถานภาพ

• องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมที่จะตั้งขึ้นนั้น ตั้งขึ้นเพียงองค์กรเดียว

• เป็นองค์กรอิสระ ไม่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานราชการ มีบุคลากรของตนเอง โดยรัฐต้องจัดหางบประมาณเพื่อจัดตั้งองค์กรและให้สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์

• มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้ผลของการกระทำมีผลทางกฎหมาย โดยเฉพาะความรับผิดชอบของการกระทำต่างๆ และทำให้มีการบริหารงานทั้งทรัพย์สิน และบุคคลที่เป็นอิสระ

• การทำงานต้องมีความอิสระจากรัฐ หน่วยงานราชการ นักการเมือง ผู้ประกอบการ และหน่วยงานอื่นๆ

• มีสำนักงานคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่เป็นกลไกดำเนินการเพื่อช่วยงานด้านต่างๆ ของกรรมการให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีเลขาธิการ เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด

3.2 องค์ประกอบ

• คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม มีองค์ประกอบที่มาจากผู้แทนจากหน่วยงาน 2 ส่วน คือ องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม

• คณะกรรมการฯ มีจำนวนทั้งสิ้น 17 คน ประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 9 คน และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 8 คน ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงสัดส่วนของผู้แทนที่มาจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้วย

• องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม หมายความว่า องค์กรที่มีวัตถุประสงค์และดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน หรือ

---

[163] เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัย เรื่อง "รูปแบบและกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม" โดย อ.สัญชัย สูติพันธ์วิหาร คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ ม.มหิดล ได้รับความสนับสนุนจากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลงานดังกล่าวอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นที่ประจักษ์อย่างน้อย 3 ปี และไม่แสวงหาอำนาจทางการเมือง หรือไม่แสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นองค์การเอกชนดังกล่าวจะในรูปของกลุ่ม คณะบุคคล องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน สมัชชาภาคี เครือข่าย หรือหมู่คณะอื่นก็ได้

• สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หมายความว่า สถานศึกษาของรัฐ เอกชน หรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ ที่จัดการเรียนการสอนในระดับปริญญาตรีขึ้นไป ในสาขาวิชาด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งด้านกายภาพ ชีวภาพ สังคม รวมไปถึงกฎหมายสิ่งแวดล้อม เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม วิศวกรรมศาสตร์สิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ หรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือมีการศึกษา วิจัย เผยแพร่ หรือบริการวิชาการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในที่นี้ได้แก่ มหาวิทยาลัย วิทยาลัย สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล เป็นต้น

3.3 ประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องให้องค์การอิสระฯ ให้ความเห็น

• ประชาชนสามารถมีสิทธิร้องขอให้กรรมการฯ ให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้

• นอกจากประกาศกระทรวงที่กำหนดให้ประเภทและขนาดโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และส่งให้พิจารณารายงานฯ ดังกล่าวแล้ว ควรพิจารณาโครงการประเภทและขนาดอื่นๆ รวมทั้งกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้ต้องผ่านการให้ความเห็นจากกรรมการ ก่อนมีการดำเนินโครงการ

• เกณฑ์การพิจารณาผลกระทบที่กระทบต่อบุคคลและสิ่งแวดล้อม ทั้งในมิติความรุนแรง จำนวนคนที่ได้รับผลกระทบ พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ระยะเวลา วิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น และให้ความสำคัญต่อมาตรฐานคุณภาพชีวิต มิใช่พิจารณาแค่ค่าตัวเลข หรือค่ามาตรฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมแต่เพียงอย่างเดียว

3.4 การสรรหาและการคัดเลือก

• ให้มีคณะกรรมการสรรหา ขึ้นมาคณะหนึ่ง จำนวน 7 คน ประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (โดยการเลือกกันเอง) จำนวน 3 คน ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม (โดยการเลือกกันเอง) จำนวน 3 คน และผู้แทนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 1 คน

• คณะกรรมการสรรหา ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีคัดเลือก การตรวจสอบคุณสมบัติและปฏิบัติหน้าที่อื่น โดยจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนขององค์กรจากภูมิภาคและส่วนกลางด้วย

• ให้คณะกรรมการสรรหาฯ ประกาศรับสมัครบุคคลที่จะสมัครเป็นกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม โดยต้องเป็นผู้แทนขององค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมหรือสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ที่มีคุณสมบัติตรงตามประกาศ โดยให้เสนอได้องค์กรละ 1 ชื่อ เพื่อจัดทำบัญชีผู้สมัคร ภายใน 60 วัน นับแต่วันประกาศรับสมัคร

• ภายใน 60 วัน นับแต่วันประกาศรับสมัครเช่นเดียวกัน ให้องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่มีคุณสมบัติ เสนอรายชื่อผู้แทนที่จะเป็นผู้ลงคะแนนเลือกกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม โดยให้เสนอได้องค์กรละ 1 ชื่อ เพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกกรรมการฯ

• คณะกรรมการสรรหาฯ จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ที่เหมาะสมเป็นกรรมการฯ โดยผู้แทนแต่ละองค์กรที่มีรายชื่อ มีสิทธิเลือกได้องค์กรละ 1 ชื่อ ให้ครบตามจำนวนที่กำหนดของผู้แทนแต่ละส่วน ให้ผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการ มาประชุมกัน เพื่อเลือกประธานกรรมการ 1 คน แล้วแจ้งผลให้ประธานกรรมการสรรหาทราบ เพื่อดำเนินการให้ประกาศรายชื่อกรรมการในราชกิจจานุเบกษา

3.5 คุณสมบัติของกรรมการองค์การอิสระฯ

ประธานกรรมการและกรรมการ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

• มีสัญชาติไทย

• มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

• ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

• ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ

• ไม่เคยต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

• ไม่เป็นบุคคลที่ต้องโทษตามความพิพากษาให้จำคุก ไม่ว่าจะรออาญาหรือรอการพิจารณาโทษก็ตาม เว้นแต่จะได้พ้นมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปีหรือในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

• ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การอิสระ องค์กรอื่นๆ หรือหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

• ไม่ดำรงตำแหน่งใด ไม่เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ

• ไม่เป็นผู้ศึกษาหรือจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างน้อยสามปีก่อนเข้าเป็นกรรมการฯ

• ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

• ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร ที่ปรึกษา หรือเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของพรรคการเมือง

• ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ ยกเว้นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พนักงานมหาวิทยาลัยหรือในหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการอื่นๆ

• ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ หรือกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

3.6 วาระการดำรงตำแหน่ง

- คราวละ 4 ปี
- ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

3.7 การพ้นจากตำแหน่ง

- กรรมการฯ พ้นจากตำแหน่ง ในกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังนี้
- ตาย
- ลาออก
- ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
- ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

3.8 อำนาจหน้าที่

- ให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง
- ให้ความเห็นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความเห็น
- ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรรมการ

ทั้งนี้กรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรืออื่นๆ ที่ประกอบด้วยกรรมการหรือบุคคลใด ทั้งในระดับจังหวัด ภูมิภาค เพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

นอกจากนี้คณะกรรมการ อนุกรรมการ และคณะทำงานที่คณะกรรมการแต่งตั้ง สามารถเชิญข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การอิสระ หรือองค์กรอื่นๆ หรือบุคคลอื่นใด มาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือให้จัดส่งเอกสารข้อมูล หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

3.9 การถอดถอน

- เพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ โปร่งใสและเป็นกลาง รวมทั้งจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน จึงควรให้มีการถอดถอนกรรมการได้ ในกรณีดังนี้
- หน่วยงานทั้งสอง ได้แก่ องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม หรือสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการ ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 สามารถร้องเรียนต่อกรรมการฯ เพื่อเสนอให้มีการถอดถอนกรรมการได้เฉพาะผู้ที่มีบัญชีรายชื่อในหน่วยงานสังกัดเดียวกันกับผู้ร้อง
- คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จะต้องตั้งอนุกรรมการเพื่อสอบสวนพิจารณา

และรายงานผลการสอบสวนแก่ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

• ในการลงมติให้ถอดถอนกรรมการให้ออกจากตำแหน่งนั้น ผู้แทนแต่ละหน่วยงานที่มีชื่อในบัญชีรายชื่อ จะต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนองค์กรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

• กรรมการองค์การอิสระฯ สามารถดำเนินการเสนอให้มีการถอดถอนกรรมการด้วยกันเองได้ โดยจะต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 เช่นเดียวกันกับกรณีการถอดถอนโดยองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมหรือสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม

3.10 สำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

• ให้มีสำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่สังกัดราชการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีเลขาธิการ เป็นผู้บริหารกิจการสำนักงาน และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการฯ โดยมีประธานกรรมการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

• สำนักงานฯ ทำหน้าที่ตามนโยบายและแนวทางการบริหารงาน รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการฯ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการฯ

2) รวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการฯ

3) ดำเนินการจัดหรือสนับสนุนให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

4) สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวด-ล้อม

5) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงาน อุปสรรคในการดำเนินงาน และรายงานการเงินของคณะกรรมการองค์การอิสระฯ

6) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การอิสระหรือองค์กรอื่นๆ

7) ออกระเบียบ ประกาศ หลักเกณฑ์ หรือกำหนดวิธีการ เกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานคณะกรรมการฯ

8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมาย

3.11 บทเฉพาะกาล

เพื่อให้การดำเนินการคัดเลือกกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมชุดแรกนั้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงควรมีบทเฉพาะกาล เพื่อให้สามารถทำงานได้ ดังนี้

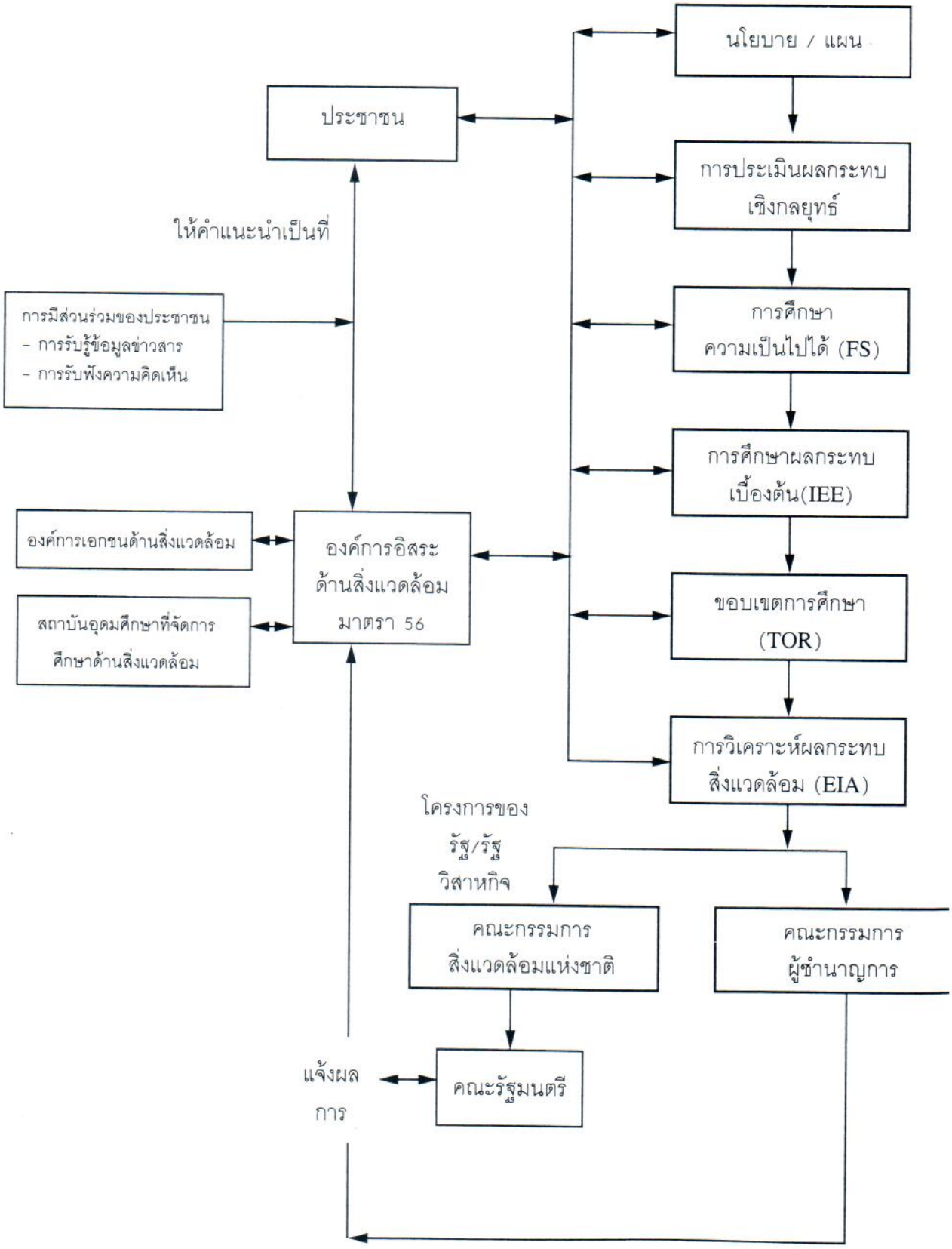
• ในวาระเริ่มแรก ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และให้เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เลขาธิการสำนักงาน จนกว่าจะมีการจัดตั้งสำนักงานแต่ให้แยกส่วนของสำนักงานไว้โดยเฉพาะ

• ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้มีการตั้งคณะกรรมการสรรหา

กรรมการองค์การอิสระฯ

• ให้มีการแต่งตั้งกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ภายใน 180 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

• ภายในหนึ่ง 180 วันนับแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นหน่วยงานของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้



ภาพแสดงกระบวนการทำงานขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

4. บทบาทขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ที่ผ่านมาการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ก็ตาม ล้วนมาจากนโยบายที่มาจากรัฐ หรือเอกชนเป็นส่วนใหญ่ จะมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่นโยบายนั้นจะมาจากภาคประชาชน ทำให้ประชาชนไม่ค่อยได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเท่าที่ควร แม้ว่ารัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบันจะได้บัญญัติให้มีการเปิดโอกาสให้บุคคล ชุมชนและหน่วยงานต่างๆ มีสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น การร่วมตัดสินใจ และอื่นๆ มากขึ้นกว่าในอดีตก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่า ยังไม่ค่อยมีผลในทางปฏิบัติมากเท่าที่ควร ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย เช่น การยังไม่มีกฎหมายลูกรองรับ การไม่เห็นคุณค่าและความสำคัญ เป็นต้น

บทบาทขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากจะให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงในแต่ละโครงการหรือกิจกรรมแล้ว ยังมีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ทั้งบุคคล ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอิสระและหน่วยงานรัฐ ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายทั้งที่มาจากรัฐ รวมทั้งที่จะเกิดขึ้นจากสาธารณะเองก็ตาม

กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นอีกหนึ่งในนโยบายที่รัฐกำหนดให้โครงการที่จะดำเนินการแล้วส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นจะต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็น ก่อนมีการดำเนินโครงการ ซึ่งในอดีตจนถึงปัจจุบันพบว่ามีปัญหาอุปสรรคมากทั้งในขั้นตอนการกลั่นกรองโครงการ การกำหนดขอบเขตการศึกษา การศึกษาและวิเคราะห์ การพิจารณาตัดสินใจอนุมัติรายงาน รวมทั้งการติดตามประเมินผลกระทบ

นอกจากนี้ในปัจจุบันกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ยังไม่ได้ความสำคัญกับผลกระทบต่อสุขภาพและต่อสังคมมากเท่าที่ควร ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบตามมาอีกมากมาย โดยเฉพาะความเสี่ยงต่อผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อคุณภาพชีวิตและวิถีชีวิต วัฒนธรรมท้องถิ่น รวมทั้งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงตามมาอย่างที่พบในอดีต ซึ่งไม่เพียงจะทำให้โครงการดำเนินการด้วยความล่าช้าแล้ว ยังทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการเป็นอย่างมาก

การดำเนินงานขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมในอนาคต จึงเป็นอีกความหวังหนึ่งของสาธารณะในการสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการให้เกิดขึ้นกับกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อพัฒนาไปสู่กระบวนการที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยต่อไป

ที่ผ่านมา แม้ว่านโยบายสาธารณะจะเกิดขึ้นยากก็ตาม แต่ในอนาคต หากเราทั้งหลายได้เห็นคุณค่าและความสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบายที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นตัวตั้ง

ไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนมาแฝงเร้นแล้ว จะทำให้นโยบายที่กำหนดมานั้นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม รวมทั้งความพยายามร่วมกันทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน สื่อมวลชน และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

5. ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม กับ องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม

ตามที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 56 วรรค 2 ว่าให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม และองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม นี้จะเป็นหน่วยงานที่สำคัญมากต่อการดำเนินงานขององค์การอิสระฯ

คำว่า **"องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม"** ตามรัฐธรรมนูญฯ นั้นกำหนดเฉพาะเจาะจงเพียงว่าจะต้องเป็นองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (ซึ่งคำว่า "สิ่งแวดล้อม" ก็ยังมีความหมายกว้าง) แต่ไม่ได้มีเจตนารมย์ที่จะไปจำกัดสิทธิขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง จึงไม่ได้เขียนไว้ในลักษณะเฉพาะเจาะจงว่าต้องเป็นองค์กรประเภทใด

ดังนั้นความหมายขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมนี้จึงควรตีความในขอบเขตที่กว้างขวาง ไม่ควรจะถูกตีความเฉพาะแต่เพียงองค์กรที่จดทะเบียนในรูปนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นมูลนิธิ หรือสมาคมเท่านั้น แต่ควรหมายถึง **"องค์กรพัฒนาเอกชน"** ทั้งที่จดและไม่จดทะเบียน รวมทั้ง **"องค์กรชุมชน"** ที่เกิดจากการรวมตัวของคนในชุมชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ไม่ว่าจะจัดตั้งในรูปของกลุ่ม ชมรม เครือข่าย สมัชชา หรือชื่ออื่นๆ ก็ตาม โดยต้องมีกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง

อาจมีผู้กังวลว่า การที่เปิดโอกาสให้องค์การเอกชนเข้ามาได้อย่างไม่ปิดกั้นนั้น อาจถูกแทรกแซงจากผู้หวังผลประโยชน์ในทางใดทางหนึ่งในประเด็นนี้ สามารถกำหนดเงื่อนไขเพื่อคัดกรองป้องกันปัญหาได้ เช่น อาจกำหนดระยะเวลาของการทำกิจกรรมขององค์กรเอกชนที่มีผลงานไม่น้อยกว่า 3 ปี จึงจะมีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการในองค์การอิสระฯ ได้ หรือแม้แต่การระบุว่า จะต้องไม่เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจหรือมีความสัมพันธ์กับอำนาจทางการเมือง ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม

ดังนั้น **"องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม"** จึงควรหมายถึง องค์กรที่มีวัตถุประสงค์และดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน หรือการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลงานดังกล่าวอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นที่ประจักษ์ ไม่น้อยกว่า 3 ปี และไม่แสวงหาอำนาจทางการเมือง หรือไม่แสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ

ในการดำเนินงานขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จะต้องมีความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังจะขอกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานดังกล่าว โดยสรุปดังนี้

• การเสนอชื่อผู้แทนเป็นกรรมการองค์การอิสระฯ

ในองค์ประกอบขององค์การอิสระฯ ซึ่งจะต้องมีผู้แทนจากองค์กรเอกชน ที่หมายความทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนด้วยนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชนดังกล่าว มีสิทธิที่จะเสนอชื่อผู้แทนขององค์กร เพื่อสมัครเข้าร่วมกระบวนการคัดเลือกเป็นกรรมการองค์การอิสระฯ ได้ ซึ่งควรวางเงื่อนไขในการส่งผู้แทนว่า 1 องค์กรสามารถส่งผู้แทนได้ 1 ชื่อ

• การร่วมคัดเลือกกรรมการองค์การอิสระฯ

ในกระบวนการคัดเลือกองค์การอิสระฯ นั้น จะต้องให้องค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรชุมชนเข้าร่วมในการคัดเลือกผู้แทนที่องค์กรของตนเห็นว่าเหมาะสมกับการเป็นกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อเข้ามาทำหน้าที่แทนองค์กรสมาชิกทั้งหมด

• การร่วมแสดงความคิดเห็น

ในการดำเนินงานขององค์การอิสระฯ จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์การอิสระฯ จะต้องเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะและข้อมูลต่างๆ จากองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน และสาธารณชนได้เข้าร่วมกระบวนการตั้งแต่ขั้นต้นอย่างโปร่งใสและต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อเป็นเวทีและกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการ

ในทางตรงกันข้ามกัน องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชน จะต้องพยายามใช้ช่องทางขององค์การอิสระฯ ในการส่งผ่านข้อมูลและความคิดเห็นต่างๆ ที่มีอยู่เข้าไปในการทำงานขององค์การอิสระฯ เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงด้วย

• การร่วมทำงานร่วมกัน

ในการทำงานขององค์การอิสระฯ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชน โดยเฉพาะการเข้าร่วมในการทำงานร่วมกันในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น การเป็นอนุกรรมการหรือคณะทำงาน การร่วมลงพื้นที่สำรวจข้อมูล การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติตามความเป็นจริงแล้ว การให้ความเห็นขององค์การอิสระฯ ที่ถูกต้องและเหมาะสมนั้น จะต้องได้รับข้อมูลและความคิดเห็นจากหน่วยงานที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ที่โครงการจะไปตั้งอยู่ ซึ่งถ้าหากในพื้นที่นั้นมีองค์กรพัฒนาเอกชนและหรือองค์กรชุมชนทำงาน ก็จะเป็นส่วนที่เสริมให้การทำงานคล่องตัวและรวดเร็วมากขึ้นตามลำดับ

• การร่วมตรวจสอบการทำงาน

แม้ว่าองค์การอิสระฯ จะมีผู้แทนขององค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรชุมชนเข้าไปเป็นกรรมการหรือไม่ก็ตาม องค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรชุมชน จะต้องมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานขององค์การอิสระฯ ว่าได้ดำเนินงานตามบทบาทและภารกิจได้ตามคุณลักษณะที่ควรพึงกระทำหรือไม่ หากมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีหลักฐานอย่างชัดแจ้งว่ามีผู้แทนองค์การอิสระฯ มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมอันจะส่งผลกระทบต่อการทำงานนั้น ให้นำเสนอเรื่องเพื่อให้มีการตรวจสอบได้อย่างรีบด่วน

ดังจะเห็นบทบาทขององค์การอิสระฯ มีความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชนได้ในหลายลักษณะ ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงความถูกต้อง ความเหมาะสม และคุณธรรมในการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวเป็นสำคัญ

4. แนวทางการผลักดันให้มีองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

การผลักดันให้เกิดการจัดตั้ง "องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม" ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 56 วรรค 2 นั้น มีหลายแนวทาง ได้แก่ การตราเป็นพระราชบัญญัติใหม่ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสิ่งแวดล้อม และการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยแต่ละแนวทางมีรายละเอียดดังนี้

4.1 การตราเป็นพระราชบัญญัติใหม่

การตราเป็นพระราชบัญญัติใหม่อีกฉบับหนึ่งนั้น สามารถกระทำได้หลายช่องทาง ได้แก่

• ผ่านกระบวนการทางบริหาร

โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อขอความเห็นชอบ ก่อนส่งเรื่องไปที่คณะกรรมการกฤษฎีกา และให้รัฐบาลเสนอไปยังประธานรัฐสภา โดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติต่อไป

• ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ

โดยพรรคการเมืองที่เห็นความสำคัญของการมีองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เสนอไปยังประธานรัฐสภา โดยผ่านทางกระบวนการนิติบัญญัติต่อไป

• ผ่านการใช้สิทธิของประชาชน

ตามสิทธิที่บัญญัติไว้ในมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 โดยการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงชื่อให้ได้อย่างน้อย 50,000 คนเพื่อเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติต่อไป ดังตัวอย่างของการร่วมลงชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับประชาชน

4.2 การแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในหมวดว่าด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีบทบัญญัติที่เกี่ยวเนื่องกับองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้นอาจจะกระทำได้โดยแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องเกี่ยวกับองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในพระราชบัญญัติฯ นี้

4.3 การตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เนื่องจากฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจทางบริหาร ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิไว้แล้วนั้น คณะรัฐมนตรีจึงสามารถตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งกระทำได้อย่างรวดเร็ว เพราะไม่ต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีข้อดีเกี่ยวกับความรวดเร็วสำหรับการจัดตั้งก็ตาม แต่การไม่ผ่านความเห็นชอบทางรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ก็อาจจะทำให้การพิจารณาจัดตั้งนั้นกระทำด้วยความไม่รอบคอบได้ รวมทั้งอาจเกิดปัญหาต่อความยั่งยืนขององค์การอิสระฯ ในอนาคตด้วย

กิจกรรมภาคสังคม

เพื่อให้การผลักดันจัดตั้งองค์กรอิสระสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ ม. 56 นี้เป็นไปโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม กิจกรรมที่ควรมีการดำเนินการ เช่น

- การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร
- ควรนำร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจากรายงานนี้ ไปจัดทำสื่อเผยแพร่ในรูปแบบต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการเผยแพร่ข้อมูลในการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม
- การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

ดำเนินการจัดให้มีเวทีรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายที่เพิ่มขึ้น เช่น ในส่วนภูมิภาค อย่างน้อยภูมิภาคละ 1 ครั้ง และนำข้อเสนอแนะจากเวทีสัมมนาในส่วนภูมิภาคมาสรุปเป็นภาพรวมในเวทีส่วนกลางครั้งใหญ่ 1 ครั้ง และเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้มีความสมบูรณ์มาก ยิ่งขึ้น

- การรณรงค์ผลักดันให้เป็นกฎหมาย

ควรร่วมกันรณรงค์ผลักดันให้มีการตรากฎหมายองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีผลบังคับใช้โดยเร่งด่วน เพื่อให้องค์การอิสระฯ ทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรม อันจะเป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาอนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้รอบด้านมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. มปป. **สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่การปฏิบัติ.** กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. 2543. **กฎหมายและนโยบายในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย : ช่วงเปลี่ยนผ่านที่วกวน สับสน และคลุมเครือ.** บทความใน ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. สำนักพิมพ์สายธาร.

ไชยา มาแจ้ง และชริระ สิงหะคเชนทร์. 2543. **รวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการ.** โครงการสำนักงานส่งเสริมการวิจัยกฎหมายการแพทย์ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และวิทยาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.

ทวีวงศ์ ศรีบุรี.2541.**EIA การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม**.มูลนิธิโลกสีเขียว.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2543. **การมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม: เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสมในบริบทสังคมวัฒนธรรมไทย.** บทความใน ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. สำนักพิมพ์สายธาร.

บุญจง ขาวสิทธิวงษ์. 2542. **การสอนกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย.วารสารพัฒนบริหารศาสตร์.** ปีที่ 39 ฉบับที่ 1 หน้า 55-94.

ปาริชาติ ศิวรักษ์. 2543. **การทบทวนกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย บทความใน ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม.** สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. สำนักพิมพ์สายธาร.

วิษณุ วรัญญู.2538. **องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ.** สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. บริษัท เคล็ด ไทย จำกัด.

สถาบันวิจัยสังคม และสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม.2544. **โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.** รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม.จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุรพล นิติไกรพจน์.2543. **ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน.** สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

สนธิ วรรณแสง และคณะ. 2541. **การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม** . ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม.มปป.ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย. กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.

Community Advisory Board .Available on www.unlv.edu/Colleges/Urban/cab/general.htm (27Dec.2001).

Kiyoshi Komatsu. **Current Situation on Environmental Impact Assessment Systems in Southeast Asia Countries**. Available on www.iges.or.jp/fc/ir98-2-3.PDF (8Feb.2002)

Kevin OReilly .**THE BHP INDEPENDENT ENVIRONMENTAL MONITORING AGENCY AS A MANAGEMENT TOOL** . October 1998 .Available on www.carc.org/rndtable/vbpanels.html (12Jan.2002)

Environmental Impact Assessment Procedure and Requirements in Malaysia Available on www.geogr.ku.dk/sluse/sluse-eia/EIAmalaysia.PDF. (21Jan.2002)



สู่การ ปฏิรูปฐานทรัพยากร

* แนวคิดและข้อเสนอการปฏิรูปกฎหมายฐานทรัพยากร

แนวความคิดสิทธิชุมชนกับการจัดการป่า – ที่ดิน
■ ศยามล ไกยูรวงศ์

ข้อเสนอแนะทางกฎหมายต่อการปรับปรุงการจัดการทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง
■ ภาคภูมิ วิธานติรวัฒน์

บทเรียนกรณีพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช
■ วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ



แนวความคิดสิทธิชุมชนกับการจัดการป่า-ที่ดิน

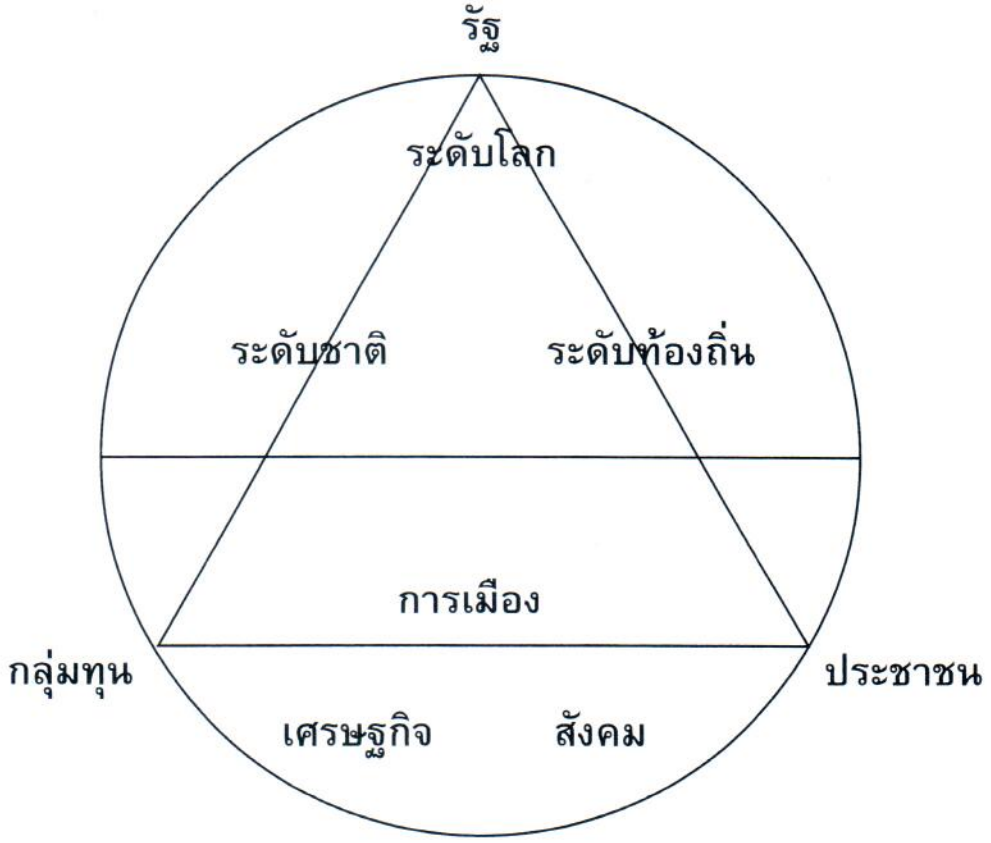
ศยามล ไกยูรวงศ์
ผู้อำนวยการมูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

บทนำ

บทเรียนการจัดการพื้นที่ป่าในประเทศไทยภายหลังจากที่รัฐบาลมีนโยบายยกเลิกการสัมปทานทำไม้ในปีพ.ศ.2532 บทบาทของเครือข่ายองค์กรประชาชนในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยตรงมีความตื่นตัวสูงซึ่งน่าสนใจเรียนรู้อย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมของเครือข่ายองค์กรประชาชนเริ่มต้นตั้งแต่การจัดการป่าชุมชนและการใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่ป่า มาจนถึงการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางนโยบายป่าไม้ การออกกฎหมายป่าชุมชน และการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ทั้งหมด ความเคลื่อนไหวดังกล่าวได้ส่งผลให้ภาครัฐต้องปรับบทบาทของตนเองด้วยการเปิดพื้นที่ทางการเมืองและสังคมให้กับภาคประชาชน อย่างไรก็ตามยังเป็นวาทกรรมที่มีการถกเถียงในทางสาธารณะ และปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นการผลักดันเคลื่อนไหวของภาคประชาชน แต่ในความเป็นจริงยังถือว่าเป็นแนวความคิดทวนกระแสของสังคมในยุคการพัฒนาโลกาภิวัตน์ บทบาทของข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญยังไม่ยอมรับ การปรับตัวของบุคคล กลไกขององค์กร กฎหมายและนโยบายยังมีการปรับปรุงให้ตอบสนองและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญน้อยมากและเป็นไปอย่างเชื่องช้า คนไทยส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจแนวความคิด "สิทธิชุมชน" กับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง ตลอดจนการใช้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศนำมาบังคับใช้ทั้งในทางเจตนารมณ์และการปฏิบัติ

หนังสือเล่มนี้จะนำเสนอให้เห็นว่าการมองสถานการณ์ป่าไม้และที่ดินในพื้นที่ป่าที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจำเป็นต้องวิเคราะห์ใน 3 มิติเชื่อมโยงกันเป็นวงกลม ครึ่งวงกลมบนมองในระดับโลกระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ครึ่งวงกลมล่างมองในมิติการเมือง เศรษฐกิจ และนิเวศวัฒนธรรม วงกลมนี้ได้ซ้อนทับกับสามเหลี่ยมของกลุ่มคนที่โลดแล่นอยู่ในวงจรนี้ และขับเคลื่อนวงกลมให้หันเหไปตามเป้าหมายของการเคลื่อนไหวซึ่งมีมิติการเคลื่อนไหวของกาลเวลาอย่างไม่หยุดนิ่ง กลุ่มคนดังกล่าวยังมีปฏิกิริยาต่อกันตามสภาวการณ์ของโอกาส จังหวะ และเวลาที่เอื้ออำนวยให้กลุ่มใด กลุ่มคนเหล่านี้ได้แก่ บทบาทของรัฐ กลุ่มทุน และประชาชน (ประชาชนนี้หมายรวมถึงกลุ่มอาชีพ กลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย และมีลักษณะทางวัฒนธรรมการดำรงชีวิตที่แตกต่างกันซึ่งมีปฏิกิริยาโต้ตอบกันภายในวงกลมดังกล่าว) เกณฑ์การแยกกลุ่มคน 3 ฝ่ายดังกล่าวเนื่องมาจาก รัฐและกลุ่มทุนมี

บทบาทเข้าถึงอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง ในขณะที่กลุ่มประชาชนต้องเปิดพื้นที่ทางการเมืองสาธารณะในการกดดันภาครัฐและกลุ่มทุน เพราะฉะนั้นทางออกของกฎหมายสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรป่า-ที่ดินจะใช้กรอบการพิจารณาใน 3 มิติของวงกลมและสามเหลี่ยมซ้อนทับกัน



บทที่ 2
การเมืองเรื่องป่าไม้จากระดับโลกสู่ท้องถิ่น

ป่าเขตร้อนในประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นศูนย์กลางของความหลากหลายทางชีวภาพในเขตอินโด-พม่า (Indo-Burma) ซึ่งครอบคลุมอาณาบริเวณตั้งแต่มณีปุระและอรุณชาลในอินเดีย จิตตะกองในพม่าไปจนจรดเวียดนามแถบตอนใต้ของแคว้นยูนนาน กวางสี และไหหนำของประเทศจีน ประเทศไทยจึงเป็นจุดรวมของพรรณพืชและสัตว์ที่ปรากฏอยู่ในแถบซีกโลกตะวันออกและตะวันตก ประเทศไทยตั้งอยู่บริเวณปลายสุดของแนวเทือกเขาหิมาลัยทางทิศตะวันออกซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะถิ่น (endemism) ติดต่อกับป่าไม้เบญจพรรณแถบศูนย์สูตรซึ่งอยู่ตอนเหนือของไหล่ทวีปซุนดาใหญ่ และมีความพร้อมในการอนุรักษ์ธรรมชาติอย่างสมบูรณ์ที่สุดแห่งเดียวในเขตอินโด-พม่า คาดว่าภายในทศวรรษหน้านี้ประเทศไทยจะกลายเป็นธนาคารพันธุกรรมทางธรรมชาติแห่งสุดท้ายที่เหลืออยู่ในภูมิภาคนี้ (อรวรรณ, 2535 : 161)

ลักษณะของป่าเขตร้อน(Tropical Rainforest) ซึ่งเป็นแหล่งรวบรวมความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological Diversity)[1] ในประเทศไทยนี้เอง จึงมีนัยสำคัญต่อการดำรงชีวิตของเผ่าพันธุ์มนุษย์และสิ่งมีชีวิตในยุคบุพกาล จนถึงการเข้าสู่ทิศทางการพัฒนาประเทศในยุคการล่าอาณานิคมและการพัฒนาการค้าเสรีตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ทิศทางการจัดการทรัพยากรป่าไม้ไทยได้ถูกกำหนดโดยแรงผลักดันจากสถานการณ์ของโลก และแรงผลักดันภายในประเทศที่ทรัพยากรป่าไม้ถูกทำให้เป็นทรัพย์สินสาธารณะที่สร้างผลประโยชน์ให้กับประเทศชาติและโลกอย่างมหาศาลมาโดยตลอด

1. การก่อตั้งกรมป่าไม้ไทยกับการทำไม้แบบอาณานิคม

จุดเปลี่ยนครั้งสำคัญต่อการเข้าไปควบคุมการทำไม้ของท้องถิ่นโดยรัฐส่วนกลางเริ่มต้นในช่วงปี พ.ศ.2400 ภายหลังจากที่ประเทศตะวันตกได้ล่าอาณานิคมทำไม้ร่วมกับประเทศราชหัวเมืองของสยาม (ประเทศไทย) ก่อนหน้านั้นแล้ว และเกิดข้อพิพาทระหว่างกัน การทำสนธิสัญญาเชียงใหม่ระหว่างรัฐสยามกับประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2416 ด้วยการแต่งตั้งข้าหลวงใหญ่หนึ่งนายให้ประจำที่เชียงใหม่เพื่อดูแลการป่าไม้ในมณฑลพายัพในนามของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งการออกพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองซึ่งจะทำสัญญากับชาวต่างประเทศ โดยให้ผู้รักษาเมืองหรือเจ้าผู้ครองนครที่จะทำสัญญากับชาวต่างประเทศจะต้องได้รับสัตยาบันจากรัฐบาลก่อนจึงจะใช้บังคับได้ ซึ่งเป็นสนธิสัญญาและกฎหมายฉบับแรกที่รัฐสยามเข้าไปควบคุมการทำป่าไม้สักทางภาคเหนือ (ชมัยโฉม, 2521)

ภายใต้บริบทของการเมืองไทยในยุคนั้นที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาล

---

[1] ความหลากหลายทางชีวภาพ หมายถึง ความหลากหลายของระบบนิเวศ (ecological diversity) ความหลากหลายของชนิดพันธุ์ (species diversity) และความหลากหลายทางพันธุกรรม (genetic diversity) ดูรายละเอียดใน วิสุทธิ์ ใบไม้. "สถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย". กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง พฤศจิกายน 2538.

ที่ 5) ต้องสร้างอำนาจเพื่อ ถ่วงดุลกับแรงกดดันจากประเทศตะวันตกที่ต้องการคุกคามเขตแดนสยามรุนแรงเพิ่มขึ้นทุกปี ประกอบกับการปกครองอยู่ในอำนาจของกลุ่มบุคคลที่ได้รับสิทธิในการหาผลประโยชน์ตามระบบการปกครองแบบเก่า การปฏิรูปการปกครองส่วนกลางและท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง การจัดระเบียบการทำไม้เป็นเป้าหมายสำคัญในทางปกครองที่จะเข้าไปควบคุมการทำไม้ของประเทศราชและหัวเมือง และจัดระเบียบการคลังในการรักษาผลประโยชน์จากการทำไม้ที่เจ้าขุนมูลนายร่วมกับเจ้านายฝ่ายเหนือซึ่งได้ผลประโยชน์มาช้านาน

ประโยชน์ที่รัฐสยามได้รับนอกจากการสร้างอำนาจในขยายอาณาเขตของประเทศ และให้ชนกลุ่มต่างๆสวามิภักดิ์ต่อรัฐสยาม กับผลประโยชน์ของภาษีที่ดินและส่วยสาอากรที่จะเป็นเสบียงในศึกสงคราม และเป็นรายได้แก่รัฐสยามแล้ว รัฐสยามยังสามารถควบคุมการทำไม้ของอังกฤษและเจ้านายฝ่ายเหนือ อย่างไรก็ตามด้วยแรงกดดันของราคาไม้สักที่สูงขึ้น ตามความต้องการของการประเทศตะวันตก เจ้านายฝ่ายเหนือได้แบ่งพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นแปลงย่อยๆเพื่อให้ได้ค่าเปิดป่ามากขึ้น สภาพของป่าไม้สักในภาคเหนือทรุดโทรมลงเพราะการทำไม้ที่ขาดระเบียบแบบแผน ไม่มีการกำหนดปริมาณไม้ให้นำออก รายได้ของเจ้านายลดต่ำลง เพราะปริมาณไม้ที่นำออกไม่อยู่ในอัตราที่สม่ำเสมอ ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำไม้ต้องแข่งขันแย่งชิงสิทธิการทำไม้เพื่อให้เจ้านายผู้เป็นเจ้าของป่าพอใจ ในปี พ.ศ.2436 เจ้าพนักงานป่าไม้ในอินเดียและพม่าได้เสนอข้อคิดเห็นให้จัดตั้งกรมป่าไม้ สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพซึ่งดูแลรับผิดชอบกระทรวงมหาดไทยได้ติดต่อรัฐบาลอินเดียของอังกฤษขอยืมตัวผู้เชี่ยวชาญกรมป่าไม้มาช่วยเหลือ รัฐบาลอินเดียจึงได้ส่ง มร.สเลด (Mr.H.A.Slade) ชาวอังกฤษมายังประเทศไทยเมื่อปีพ.ศ.2438

แนวความคิดของ มร.สเลด มองว่า *"ป่าไม้เป็นต้นทุนของประชาชาติโดยส่วนรวม รัฐจะต้องเข้าไปจัดการป่าไม้ ไม่ควรปล่อยให้อยู่ในมือของเอกชนคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะป่าไม้สัก ควรโอนมาอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลกลางโดยเด็ดขาด* และยกเลิกส่วนแบ่งค่าตอไม้ของเจ้านายฝ่ายเหนือโดยรัฐบาลจ่ายเป็นเงินเดือนทดแทน" การก่อตั้งกรมป่าไม้จึงได้เกิดขึ้นภายใต้กระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ.2439 เพื่อให้เป็นหน่วยงานทำหน้าที่ดังกล่าว พร้อมกับพัฒนาบุคลากรด้วยการส่งนักเรียนไทยไปศึกษาที่ประเทศอินเดีย ภายหลังจากนั้นแนวทางการจัดการป่าไม้ไทยได้รับอิทธิพลมาจากการจัดการป่าในประเทศอินเดียและพม่า ที่เน้นการทำไม้แบบเลือกตัด (Selection system) การทำสวนสักแบบชาวไร่ (Taungya system) [2] การทำไม้สักแบบรัฐพาณิชย์ และสำรวจแผนที่ป่าไม้สัก เพื่อควบคุมการทำไม้สักและสนองความต้องการใช้ไม้ของรัฐ ซึ่งเป็นการจัดการป่าในประเทศอาณานิคม โดยกันไม่ให้คนท้องถิ่นได้ประโยชน์จากการทำไม้ เพื่อรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่ามาเป็นของรัฐบาลกลาง แนวความคิดนี้จึงสอดคล้องกับทิศทางการปกครองเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐสยาม

---

[2] กำหนดขนาดจำกัดให้ตัดฟันไม้และกำหนดให้เหลือแม่ไม้ไว้จัดเป็นระบบเลือกตัด โดยกำหนดอายุสัญญาไว้ 6 ปี และให้มีรอบตัดฟัน 12 ปี สำหรับการทำสวนสักแบบชาวไร่ ใช้วิธีทยอยปลูกต้นสักทีละแปลงในพื้นที่ไร่ของคนพื้นเมือง เมื่อไม้สักเติบโตมากขึ้นการทำไร่ของคนพื้นเมืองไม่สามารถดำเนินการได้

ในเวลานั้น

เพราะฉะนั้นรากฐานทางความคิดของการบริหารจัดการไม้ในประเทศไทยจึงเริ่มต้นมาจากการรวมศูนย์อำนาจของรัฐสยามเพื่อควบคุมสิทธิการถือครองพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด เพื่อให้รัฐครอบครองป่าไม้สัก และกันไม่ให้เจ้านายและประชาชนใช้ประโยชน์อย่างเสรี การทำไม้เป็นกลไกสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจที่หล่อเลี้ยงรายได้ของรัฐ พัฒนาการของการทิศทางการจัดการป่าไม้ไทยได้เดินตามแนวทางคู่ขนานทั้งการพัฒนาป่าไม้ทางเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่า จากการดำเนินงานของกรมป่าไม้ตั้งแต่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราช มาถึงรัฐแบบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ หรือหน่วยงานภายในของกรมป่าไม้จากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคก็ตาม นโยบายการจัดการป่าไม้ตั้งแต่ก่อตั้งกรมป่าไม้ จนถึงช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 จนถึงปี พ.ศ.2503 การจัดการป่าไม้เน้นการหวงกันพื้นที่ป่า และออกกฎหมายเข้ามาควบคุมการทำไม้ ซึ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการวางแผนการจัดการป่าไม้และที่ดินทั้งประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดการป่าแบบตะวันตก ด้วยการพัฒนาความรู้ทางวิชาการจัดการป่าไม้เป็นการพัฒนาความรู้เชิงเทคนิค เช่น การวางโครงการป่าไม้และอุตสาหกรรมป่าไม้ การวิจัยพันธุ์ไม้และเมล็ดพันธุ์ การบำรุงรักษาป่า เป็นต้น แต่ปรากฏว่านโยบายดังกล่าวได้นำไปสู่การทำลายป่าไม้มากยิ่งขึ้น

2. บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศต่อการจัดการป่าไม้ไทย

การจัดการป่าไม้ไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากประเทศตะวันตกมาโดยตลอด แม้ว่าจะรอดพ้นจากการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตกก็ตาม การวางแผนพัฒนาป่าไม้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 9 (พ.ศ.2504-2546) เป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนถึงเบื้องหลังแนวความคิดการจัดการป่า องค์การอาหารและการเกษตร (Food and Agriculture Organization/FAO) ได้เข้ามามีบทบาทให้ความช่วยเหลือต่อการจัดการป่าไม้ไทยมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2493 โดยการส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาสำรวจทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย และได้ให้ข้อแนะนำว่าควรสงวนพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ และใช้แผนที่จากภาพถ่ายทางอากาศในการป่าไม้และอนุญาตให้ใช้ได้โดยยกเว้นค่าภาคหลวง (ภาควิชาการจัดการป่าไม้, 2529, หน้า 24) ซึ่งแต่เดิมใช้วิธีเดินสำรวจรังวัด

แนวความคิดนี้ได้เป็นที่มาของการสงวนเนื้อที่ป่าไม้ร้อยละ 50 และที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมร้อยละ 50 ซึ่งเรียกว่าโครงการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน เพื่อการสงวนคุ้มครองป่าและจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมไปพร้อมกัน ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วยการใช้ที่ดินทำประโยชน์ เช่น การเหมืองแร่ การชลประทาน และการทำการเกษตรกรรมมีความสำคัญเป็นอันดับแรก ซึ่ง FAO กำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นแหล่งอาหารส่งออกเพื่อหล่อเลี้ยงคนทั้งโลก นอกจากนี้องค์การบริหารความร่วมมือระหว่างประเทศ (AID) ได้ให้ทุนข้าราชการกรมป่าไม้ไปศึกษาต่อต่างประเทศ ทั้งในประเทศพม่า อินเดีย และอังกฤษ และให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีมากขึ้น

นโยบายการรวมศูนย์อำนาจในการอนุรักษ์ป่าได้เข้มงวดมากขึ้นภายหลังจากการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในปี พ.ศ.2502 โดยได้รับความช่วยเหลือจาก สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (international Union for Conservation of Nature and Natural Resources/IUCN ด้วยการส่งผู้เชี่ยวชาญด้านอุทยานแห่งชาติชาวอเมริกัน มาสำรวจพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ไทย แนวความคิดที่พัฒนามาจากประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการกล่าวถึงการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติด้วยเหตุผล 2 ประการคือ (Curry-Lindahl, 2525 : 22)

1) เพื่อสงวนพื้นที่พร้อมทั้งพืชและสัตว์ซึ่งงดงามน่าสนใจเป็นพิเศษให้ประชาชนได้ชื่นชม โดยไม่มีกิจกรรมของมนุษย์เข้าไปรบกวน

2) เพื่อรักษาพื้นที่ (ที่สงวนธรรมชาติอย่างเข้มงวดหรือรกชัฏ) ที่ยังไม่ถูกรบกวนไว้เพื่อการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และเพื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่มีอิทธิพลของมนุษย์เข้าไปแล้วด้วยเหตุนี้หลักเกณฑ์การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ จึงกำหนดแนวความคิดดังกล่าว ซึ่งห้ามคนเข้าไปอยู่อาศัยอย่างเด็ดขาด หรือห้ามมนุษย์มีกิจกรรมใดที่รบกวนธรรมชาติแต่จะสงวนให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม แนวความคิดดังกล่าวยังได้รับการสนับสนุนจากสหประชาชาติ โดยมีการประชุมสมัชชาใหญ่ครั้งที่ 10 ของ IUCN ณ กรุงนิวเดลฮี เมื่อปีพ.ศ.2512 ได้ลงมติและยอมรับคำนิยามของอุทยานแห่งชาติเป็นเอกฉันท์ดังต่อไปนี้ (Curry-Lindahl, 2525 : 5)

1) เป็นที่ซึ่งระบบนิเวศหนึ่งระบบ หรือหลายๆระบบไม่เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ เนื่องจากการเข้าไปแสวงหาประโยชน์และการยึดครองของมนุษย์ เป็นที่ซึ่งพันธุ์พืชและสัตว์ พื้นที่ธรณีสัณฐานและถิ่นที่อยู่ของพืชและสัตว์น่าสนใจเป็นพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษา และนันทนาการ หรือเป็นที่ซึ่งมีภูมิภาพธรรมชาติอันงดงามตระการตา

2) เป็นที่ซึ่งผู้มีอำนาจสูงสุดของประเทศได้เข้าคุ้มครอง หรือขจัดการเข้าแสวงหาประโยชน์หรือการยึดครองพื้นที่ทั้งหมดโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และปกป้องพื้นฐานทางนิเวศวิทยา ธรณีสัณฐานหรือสุนทรียลักษณะไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นรากฐานการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ

3) เป็นที่ซึ่งอนุญาตให้คนเข้าชมได้ตามเงื่อนไขพิเศษ เพื่อวัตถุประสงค์ทางความจรรโลงใจ การศึกษา วัฒนธรรม และนันทนาการเบื้องหลังของแนวความคิดการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติของสหรัฐอเมริกานั้นมาจากความคิดของชนชั้นกลางคนขาวที่เป็นนักอนุรักษ์ เห็นว่าการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรม มีผลให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เพราะฉะนั้นพวกเขาจึงไม่ต้องการให้มีการทำลายป่าเพื่ออุตสาหกรรมในยุคนั้น ประกอบกับต้องการกันไม่ให้อินเดียนแดงเข้าไปอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเยลโลสโตน ต่อมาจึงได้มีการขยายแนวความคิดนี้ไปสู่ประเทศต่างๆ จนกระทั่งสหประชาชาติเห็นความสำคัญ เพราะในกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางตะวันตกเล็งเห็นถึงการได้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตป่า ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตที่ได้จากป่า หรือพันธุกรรมที่มีความหลากหลายในป่าเขตร้อน ซึ่งในป่าเขตหนาวมีความหลากหลายทางพันธุกรรมน้อยกว่ามาก

ในการร่างกฎหมายอุทยานแห่งชาติ และกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าได้รับคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญอเมริกันที่ IUCN ส่งมา ทำให้รัฐบาลกำหนดนโยบายคุ้มครองรักษาป่า อย่างเข้มงวด โดยที่รัฐไม่ได้เห็นความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นที่ใช้ประโยชน์ในเขตป่า และมีวัฒนธรรมประเพณีการรักษาป่ามาแต่ดั้งเดิม แต่รัฐกลับมีความเชื่อว่าชุมชนดังกล่าวเป็นผู้บุกรุกทำลายป่า รัฐจึงได้กำหนดนโยบายการอพยพชุมชนออกจากเขตป่าอนุรักษ์ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้น ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1-9 และจำแนกที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมออกจากเขตป่าถาวร

ในปีพ.ศ.2525 ได้มีแผนการจัดการอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จากความช่วยเหลือของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme/ UNDP) และ FAO เสนอรายงานเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติและการจัดการสัตว์ป่าในประเทศไทย ภายใต้ชื่อ "National Parks and Wildlife Management - Thailand-Project Findings and Recommendations" ในปี พ.ศ.2527 World Wildlife Fund ; International/ WWF และ IUCN ให้ความช่วยเหลือโครงการอนุรักษ์ช้างป่า และการวางแผนการจัดการพื้นที่คุ้มครอง (Thailand Elephant Conservation and Protected Area Management) ดำเนินการในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ซึ่งมีผลต่อการกำหนดแผนงานในกองอุทยานแห่งชาติ และกองอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมป่าไม้ (ปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็นสำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ) เพื่อใช้เป็นแนวทางการจัดการป่าอนุรักษ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มิฉะนั้นแล้วรัฐไม่สามารถจัดพื้นที่คุ้มครองเพิ่มขึ้นได้อีก

แนวความคิดนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าประชากรเพิ่มขึ้นและมีความต้องการที่ดินเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญต่อการทำลายป่า การประกาศเขตป่าอนุรักษ์จะป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าต่อไป การวิเคราะห์สาเหตุของการทำลายป่าดังกล่าวได้รับการขานรับจาก FAO ในการนำเสนอรายงานวิเคราะห์พื้นที่ป่าที่ลดลงของป่าเขตร้อนในโลก โดยชี้ให้เห็นตัวเลขอัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าของโลก ในรายงานของ FAO ปี พ.ศ.2523 ชี้ให้เห็นว่ามีกระบวนการทำลายพื้นที่ป่าของโลกลดลงจำนวน 114,000 ตารางกิโลเมตรต่อปี (FAO 1980) ในปี พ.ศ.2533 รายงานของ FAO ได้แสดงเห็นอัตราการลดลงพื้นที่ป่าเขตร้อนเพิ่มขึ้นเป็น 170,000 ตารางกิโลเมตรต่อปี (FAO 1990) ซึ่งมีอัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 54 ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา (Colchester, 1993:1-2)

FAO ได้มุ่งเน้นการวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุจากการมองปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นด้านเดียว โดยไม่ได้กล่าวถึงแนวความคิดของ FAO ที่เคยวางแผนเป้าหมายของพื้นที่เกษตรกรรมสำหรับการผลิตอาหาร ประมาณ 83 ล้านเฮคตาร์ต่อปีภายในปี พ.ศ.2543 สำหรับคนทั้งโลก และพื้นที่ส่วนใหญ่จะเปลี่ยนจากพื้นที่ป่าเขตร้อนมาเป็นพื้นที่เกษตรกรรม (FAO 1988: 26) (Colchester, 1993:4) ซึ่งแนวความคิดเช่นนี้เองที่เป็นสาเหตุสำคัญของการกระตุ้นให้มีการบุกเบิกพื้นที่ป่าเพื่อเพิ่มพื้นที่เกษตรกรรม อันเป็นนโยบายที่ประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ของชาติ นอกจากนี้ FAO ยังไม่กล่าวถึงสาเหตุของปัญหาที่มีนัยซับซ้อนจากปัญหาทางการเมือง

เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศกำลังพัฒนาที่มีบริบทต่างกัน หากแต่ใช้สมมติฐานแบบเดียวกันทั่วโลก ซึ่งแฝงไว้ด้วยการอิทธิพลของกลุ่มทุนร่วมกับประเทศมหาอำนาจ ที่ต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติภายใต้บริบทของการสร้างชาติเพื่อพัฒนาการผลิตอาหารและสินค้าทางการเกษตรเพื่อคนทั้งโลก

3. แผนแม่บทป่าไม้ไทยกับแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้นำข้อเสนอของคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เพื่อกำหนดนโยบายป่าไม้ของชาติ ซึ่งได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 ธันวาคม 2528 โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดตัวเลขพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ และกำหนดเขตป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 ของเนื้อที่ประเทศ และเขตป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ของเนื้อที่ประเทศ และปลูกสร้างสวนป่าเชิงพาณิชย์ ธนาคารโลก FAO และ UNDP ได้เสนอให้จัดทำแผนปฏิบัติการป่าเขตร้อน (Tropical Forestry Action Plan/TFAP) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ป่าเขตร้อน โดยเล็งเห็นว่าป่าเขตร้อนมีความสำคัญต่อระบบนิเวศวิทยาของโลก และมีความหลากหลายทางชีวภาพอันจะเป็นประโยชน์อย่างมหาศาลต่อการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการแพทย์ และส่งเสริมการใช้ทรัพยากรป่าอย่างยั่งยืน เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน

แผนปฏิบัติการป่าเขตร้อนเป็นกลไกการประสานงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้ถูกเปลี่ยนแปลงมาหลายภายใต้การประสานงานของธนาคารโลก FAO UNDP และสถาบันทรัพยากรโลก (World Resource Institute/WRI) การบริหารงานของ TFAP อยู่ภายใต้กองเลขาธิการ ฝ่ายป่าไม้ของ FAO และคณะกรรมการพัฒนาป่าในพื้นที่เขตร้อน (Committee on Forest Development in the Tropics/CFDT) และคณะกรรมการป่า (Committee on Forestry/COFO)

FAO มีความเห็นว่า *"ป่าไม้เขตร้อนเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญสำหรับความเป็นอยู่ที่ดี ทั้งในแง่เศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในชนบทของประเทศเขตร้อน แต่ในปัจจุบันป่าไม้ทรุดโทรมและถูกทำลายในอัตราที่สูงมาก โดยสาเหตุและผลกระทบของการทำลายป่า อุปสรรคใหญ่ในการแก้ปัญหาคือการขาดการสนับสนุนทางการเงินและสถาบันในการประยุกต์ใช้ความรู้ดังกล่าว"* (Colchester and Lohmann, 2536: 14)

เป้าหมายของ TFAP มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม "การพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) เพื่อสนับสนุนการจัดการป่าในแต่ละภูมิภาคตั้งแต่ปี พ.ศ.2528 สำหรับการใช้ที่ดินในเขตป่า การพัฒนาอุตสาหกรรม ที่มีฐานการใช้ทรัพยากรจากป่า ไม้เชื้อฟืนและพลังงาน การอนุรักษ์และระบบนิเวศน์ป่าเขตร้อน และการพัฒนาสถาบัน คำว่า "การพัฒนาอย่างยืน" ใช้ครั้งแรกโดยคณะกรรมาธิการ Brundtland ซึ่งนิยามความหมายว่า *"แนวทางการพัฒนาประเทศที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในยุคสมัยปัจจุบัน โดยมิได้ลดทอนศักยภาพและเงื่อนไขในการตอบ*

สนองความต้องการของคนรุ่นต่อไป"

การตีความ "การจัดการผลผลิตอย่างยั่งยืน (sustained yield management)" เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมากว่าเป็นไปได้หรือไม่ในทางปฏิบัติ เพราะคำนี้ได้กลายเป็นแนวคิดปรัชญาของป่าเขตร้อนไปแล้ว และมีการตีความหมายแตกต่างกัน International Tropical Timber Organization/ ITTO ได้ตั้งสมมติฐานว่าการทำไม้แบบยั่งยืนนั้นจะบรรลุได้เมื่อมีเงื่อนไขที่เกิดขึ้นดังนี้ (1) ความจริงใจทางการเมืองของรัฐบาลที่จะพัฒนาประเทศแบบยั่งยืน (2) การมีสวนป่าแบบถาวร (3) ระบบตลาดที่มั่นคงและมีเสถียรภาพ (4) มีทรัพยากรอย่างพอเพียง และ (5) ข้อมูลที่พอเพียงในการวางนโยบายการอนุรักษ์ป่า และการบริหารงาน ถ้าเงื่อนไขดังกล่าวมิได้ถูกดำเนินการ ก็จะมีเป้าหมายแต่ผลประโยชน์เฉพาะหน้าเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในรายงานของ ITTO เองได้ยอมรับว่า การทำไม้แบบยั่งยืนไม่สามารถเกิดขึ้นได้เพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การทำไม้แบบยั่งยืนเป็นสิ่งที่ไม่น่าสนใจสำหรับนักลงทุนเอกชน ตราบใดที่อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจยังต่ำอยู่ และช่วงเวลาการฟื้นฟูทุนนั้นยาวเกินไป ในขณะที่การได้รับอนุญาตสัมปทานทำไม้เพียงครั้งเดียว ก็มีเงินรายได้จากการขายไม้ที่ยังไม่แปรรูปซึ่งมากพอที่จะซื้อโรงแรมในฮ่องกงได้ (Colchester and Lohmann, 2536 : 22) เพราะฉะนั้น "การทำไม้แบบยั่งยืน" โดยทั่วไปหมายถึง *"การอนุญาตให้มีการตัดไม้ในปริมาณที่สอดคล้องกับเงื่อนไข และศักยภาพของป่านั้น ในการฟื้นฟูตัวเองอย่างต่อเนื่องในระยะยาว และต้องพิจารณาบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้การทำไม้อย่างยั่งยืนเป็นจริงในทางปฏิบัติหรือไม่"*

แผนแม่บทป่าไม้ไทย (Thai Forestry Sector Master Plan/TFSMP) เกิดขึ้นมาจากการจัดทำข้อตกลงสองฝ่ายระหว่างรัฐบาลไทย สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรี กับหน่วยงานช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (Finnish International Development Agency/ FINNIDA) ซึ่งให้เงินทุนสนับสนุน และเงินสมทบจากรัฐบาลไทย โดยให้ UNDP เป็นผู้บริหารโครงการ กรมป่าไม้เป็นองค์กรดำเนินการ และบริษัท Jaakko Poyry Oy ประเทศฟินแลนด์ เป็นบริษัทที่ปรึกษา ใช้เวลาดำเนินการจัดทำแผน 3 ปี เริ่มตั้งแต่ กันยายน 2533 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้ไทยเป็นเป้าหมายหลัก และเป้าหมายอื่นคือ การพัฒนาอุตสาหกรรมป่าไม้ แสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด โดยผ่านการพัฒนาด้านป่าไม้ และหลีกเลี่ยงกระแสอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในด้านลบซึ่งกำลังแพร่ระบาดอยู่ในประเทศไทย

สาเหตุที่ UNDP เลือกบริษัท Jaakko Poyry Oy เนื่องจากมีความเชี่ยวชาญให้คำปรึกษาด้านอุตสาหกรรมทำไม้ที่ใหญ่ที่สุดบริษัทหนึ่ง โดยดำเนินกิจกรรมด้านวิศวกรรม การวางแผน และให้บริการทางเทคนิคกับโครงการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมทำไม้ไม่น้อยกว่า 40 โครงการ รวมไปถึงการทำโรงงานเยื่อกระดาษ และการปลูกสวนป่ายูคาลิปตัสโดยบริษัทเชลล์ และบริษัทอื่นๆ ตลอดจนการทำไม้ เพราะฉะนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่สาระสำคัญของแผนแม่บทป่าไม้ไทยมุ่งไปสู่การ

พัฒนาอุตสาหกรรมทำไม้ เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดระดับโลก ในกิจการของเยื่อกระดาษและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการแพทย์

การจัดทำแผนแม่บทป่าไม้ได้ใช้กรอบความคิดเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ที่โน้มเอียงไปในทางพาณิชย์ และให้ความสำคัญอย่างมากต่อการปลูกไม้โตเร็วเพื่อการค้า ที่มีลักษะเป็นสวนป่าแบบอุตสาหกรรม กระบวนการจัดทำแผนได้ปิดเงื่อนไขการเข้าร่วมขององค์กรเอกชนตั้งแต่ระยะเริ่มต้น โดยจัดทำแผนจากบนลงล่าง ถึงแม้ว่าได้มีการเชิญผู้แทนขององค์กรเอกชนเข้าร่วมวางแผน แต่การวางแผนจากล่างขึ้นบนเป็นเพียงแผนย่อยด้านป่าไม้ในระดับจังหวัด (กองแผนงาน กรมป่าไม้, แผนพัฒนาการป่าไม้ภายใต้แผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้, 2533) นอกจากนี้คณะผู้จัดทำแผนยังได้ปฏิเสธข้อเสนอ 6 ประการของชุมชนท้องถิ่นและองค์กรเอกชน สรุปได้ดังนี้ (กป.อพช.: บันทึกช่วยจำข้อสรุปจากการสัมมนาเรื่อง "โครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ในประเทศไทย, 2534)

1. แผนแม่บทฯต้องเน้นปกป้องรักษาป่าธรรมชาติ และให้มีการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวเนื่องกับการพึ่งตัวเองทางด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีในอนาคต

2. ทบทวนการให้คำจำกัดความเกี่ยวกับเรื่องป่าเขตร้อน ที่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของป่าศูนย์สูตร นั่นหมายถึงความคิดในการปลูกพืชโตเร็วอย่างไม่เหมาะสมในพื้นที่ป่าเหมือนเช่นในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ จะไม่เป็นที่ยอมรับโดยสิ้นเชิง

3. กำหนดให้ชัดเจนเกี่ยวกับเป้าหมายการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ทำกิน ตลอดจนกระบวนการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและจัดการป่า

4. สิทธิของคนในท้องถิ่น และความรู้ของชุมชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยาธรรมชาติอย่างยั่งยืนต้องได้รับการยอมรับอย่างชัดเจนในแผนแม่บทฯ

5. ส่งต่อข้อมูลที่เกี่ยวกับกระบวนการวางแผน และให้ข่าวสารเกี่ยวกับการประชุมทุกครั้งในการวางแผนงาน

6. การวางแผนแม่บทฯต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายอีกหลายหน่วยงาน รัฐบาลต้องทบทวนโครงสร้างการบริหารโครงการจัดทำแผนแม่บทฯ แทนที่จะปล่อยให้เป็นหน้าที่กรมป่าไม้หน่วยงานเดียว

เมื่อเป็นเช่นนี้กระบวนการจัดทำแผนจากล่างขึ้นบน จึงไม่ต่างไปจากการทำวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการนำเอาแผนแม่บทฯเป็นแผนระดับชาติไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่นเท่านั้น และในหลักการของแผนไม่ยอมรับการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่า ชุมชนและชาวบ้านในพื้นที่ป่าจึงมีแนวโน้มขาดหลักประกันในการมีอำนาจจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อย่างไรก็ตามมีการยกร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติ 3 ฉบับ และมีการตีพิมพ์แผนแม่บทฯฉบับสมบูรณ์ ในขณะที่ยังไม่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

4. การเมืองโลกร้อนกับการปลูกป่าในไทย

ปัจจุบันนี้ (ปี พ.ศ.2546) รัฐบาลโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ยกร่างแผนแม่บทการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ของชาติ ซึ่งยังคงมีสมมติฐานการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา และกำหนดนโยบายที่ไม่ต่างไปจากเดิม หากแต่มีการเพิ่มเติมไปจากเดิมด้วยการอธิบายต่อความจำเป็นของการปลูกป่าในไทยอันเนื่องจากสภาวะโลกร้อน กล่าวคือ ยังใช้ตัวเลขของ FAO ที่แสดงถึงพื้นที่

ป่าไม้ในโลกลดลงเฉลี่ยปีละ 70 ล้านไร่ โดยเฉพาะป่าไม้เขตร้อนมีพื้นที่ทั้งหมดในปี 2538 ประมาณ 3,750 ล้านไร่ ซึ่งทั่วโลกมุ่งหวังให้เป็นแหล่งป่าไม้สำคัญของโลกในการควบคุมสภาวะเรือนกระจกได้ถูกทำลายอย่างรุนแรงมากกว่าภูมิภาคอื่นของโลก มีอัตราการทำลายปีละ 100 ล้านไร่ ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ในโลก (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ, 2546:1)

ด้วยเหตุนี้ในร่างแผนแม่บทฯจึงกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจโดยภาคเอกชนปีละ 500,000 ไร่ รวม 10 ปี จำนวน 5 ล้านไร่ และเพิ่มป่าชุมชนในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมและที่สาธารณประโยชน์ปีละ 5,000 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 100 ไร่ รวม 10 ปี จำนวน 5 ล้านไร่ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ,2546: 41) แนวนโยบายดังกล่าวในร่างแผนแม่บทฯได้กล่าวอ้างว่าเพื่อให้สอดคล้องกับ แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) จากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development/ UNCED ในปี พ.ศ.2535 ที่นครริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล 10 ปีต่อมาได้มีการออกปฏิญญาโยฮันเนสเบอร์กว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Johannnesburg Declaration on Sustainable Development) จากการประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development/WSSD) ณ นครโยฮันเนสเบอร์ก ประเทศสาธารณรัฐอาฟริกาใต้ ในปี พ.ศ.2545 ปฏิญญานี้ได้กำหนดแผนปฏิบัติการเป็นกรอบและแนวทางการดำเนินงานในส่วนเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ที่มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากป่าธรรมชาติและป่าปลูก โดยเน้นการมีส่วนร่วมของภาครัฐ เอกชนและชุมชน

การปลูกป่าเศรษฐกิจกลายเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการเพิ่มพื้นที่ป่า และถูกตีความว่าเป็น "การจัดการป่าอย่างยั่งยืน" ตามหลักการของแผนปฏิบัติการ 21 และปฏิญญาโยฮันเนสเบอร์ก ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของ FAO และที่สำคัญได้กลายเป็นเครื่องมือในการอธิบายว่าเพื่อป้องกันสภาวะโลกร้อน จะเห็นได้ว่าประเด็นของการปลูกป่าเศรษฐกิจได้เป็นประเด็นทางการเมืองระหว่างประเทศเพื่อช่วงชิงพื้นที่คำนิยามของ "การจัดการป่าอย่างยั่งยืน" ที่มีการถกเถียงกันมากในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UN Framwork Convention on Climate Change) ซึ่งเป็นประเด็นการเมืองเรื่องโลกร้อนที่เชื่อมโยงกับประเด็นพลังงาน

ในแผนปฏิบัติการ 21 ได้มีการออกคำแถลงในเรื่องหลักการเกี่ยวกับป่าไม้ (Statement of Principle on Forests) เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการ การอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืนสำหรับป่าไม้ทุกประเภท โดยมีสมมติฐานว่า "ป่าไม้เป็นแหล่งที่มาของไม้ อาหารและยา และเป็นที่เก็บรวบรวมผลผลิตทางชีวภาพหลายชนิดซึ่งยังไม่ถูกค้นพบ เป็นแหล่งกักเก็บน้ำและคาร์บอน ซึ่งมีฉะนั้นแล้วจะลอยขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศของโลกและกลายเป็นก๊าซเรือนกระจก..." หลักการของคำแถลง

ได้กำหนดไว้ 5 ประการโดยสรุปมีดังนี้ [3]

(1) ประเทศต่างๆมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากป่าไม้เพื่อความจำเป็นในการเศรษฐกิจและสังคมของตนเอง และต้องสอดคล้องการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(2) ผลประโยชน์ที่ได้รับจากผลิตภัณฑ์เทคโนโลยีชีวภาพและสารพันธุกรรมจากป่าไม้ควรแบ่งปันให้ประเทศที่เป็นที่มาของป่าไม้ตามข้อตกลงที่ได้รับความเห็นชอบร่วมกัน

(3) ประเทศกำลังพัฒนาควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากนานาประเทศ รวมทั้งจากภาคธุรกิจเอกชนเพื่อช่วยคุ้มครองป่าไม้

(4) แผนงานป่าไม้ควรคิดรวมมูลค่าผลผลิตของป่าไม้ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและมิใช่เศรษฐกิจ รวมทั้งค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนผลประโยชน์ทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการเก็บเกี่ยวหรือคุ้มครองป่าไม้

(5) นโยบายป่าไม้ควรสนับสนุนเอกลักษณ์ วัฒนธรรม และสิทธิต่างๆของคนพื้นเมืองและผู้อาศัยอยู่ในป่าในการจัดทำแผนงานป่าไม้ ควรให้ความเคารพ และควรใช้ความรู้ในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ป่าไม้อย่างยั่งยืนของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการครอบครองที่ดินของกลุ่มบุคคลดังกล่าวซึ่งช่วยสนับสนุนการใช้ประโยชน์ป่าไม้อย่างยั่งยืน รวมทั้งให้มีการทำงานเลี้ยงชีพ และมีระดับของความเป็นอยู่ที่เหมาะสม

จะเห็นได้ว่า "การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน" มีการผสมผสานเนื้อหาและหลักการร่วมกันระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งมีหลักการที่ว่าป่าไม้และทรัพยากรชีวภาพทั้งมวลเป็นของคนทั้งโลก ซึ่งได้กลายเป็นทรัพย์สินสาธารณะ (common property) ที่ทุกประเทศเข้าถึงได้ การจัดการป่าอย่างยั่งยืนหมายความถึง การจัดการป่าเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน เอกชน และของรัฐ การอนุรักษ์ป่าเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและป้องกันภาวะโลกร้อน โดยให้ประชาชนทุกกลุ่มมีส่วนร่วม ขณะเดียวกันก็มีการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและการแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา

ในหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพก็ได้กำหนดในลักษณะเดียวกันกล่าวคือ [4]

1) ต้องมีการควบคุมทรัพยากรพันธุกรรมและมีการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยแต่ละประเทศมีสิทธิในการควบคุมทรัพยากรชีวภาพ ขณะเดียวกันต้องไม่กีดกันการใช้ประโยชน์ของประเทศอื่น ประเทศพัฒนาแล้วต้องให้หลักประกันว่าระบบสิทธิบัตร หรือข้อตกลงทางการค้าอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Trade Related Aspect of Intellectual Property Rights/TRIPs) จะไม่กีดกันประเทศกำลังพัฒนาในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรม และต้องมีการตั้งกองทุนเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ

---

[3] ดูรายละเอียดใน Micheal Keating, "แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน" แปลและเรียบเรียงจาก The Earth Summits Agenda for Change, กระทรวงต่างประเทศ , 2537 : 80-81.

[4] ดูรายละเอียดใน "อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ" แปลจาก Convention on Biological Diversity, June 1992. ฝ่ายทรัพยากรชีวภาพ กองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม.

2) การถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่ชุมชนท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนา โดยมีเป้าหมายที่จะลดการพึ่งพาและมีความเท่าทันประเทศพัฒนาแล้วและพัฒนาศักยภาพของภูมิปัญญาท้องถิ่นตลอดจนเทคโนโลยีพื้นบ้าน รวมทั้งการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ตอบสนองความต้องการของชาวบ้านที่ยากจน

3) สิทธิและแรงจูงใจสำหรับชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นควรได้รับโอกาสให้แสดงบทบาทการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรนั้น มาตรการที่จะสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นควรครอบคลุมทั้งมิติด้านกฎหมาย ทุน สถาบัน และด้านเทคนิค

สาเหตุที่หลักการและเนื้อหาออกมาเป็นเช่นนั้น ก็เนื่องมาจากการต่อรองของประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดที่มองความหลากหลายทางชีวภาพเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (common heritage of mankind) ที่ทุกประเทศมีสิทธิใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรม [5] ได้อย่างเสรีโดยไม่มีเงื่อนไข โดยไม่ให้ความสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจโลกและการทำลายสภาพแวดล้อมธรรมชาติในประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนายอมรับถึงความจำเป็นในการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ [6] แต่ยังยืนยันถึงสิทธิของประเทศกำลังพัฒนาที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพเพื่อการพัฒนาประเทศของตน หรือการมี "ประชาธิปไตยทางชีวภาพ (biodemocracy)" ที่อยู่บนพื้นฐานของการควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ หยุดการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่และกิจกรรมที่ทำลายความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเร่งด่วน ขณะเดียวกันก็สนับสนุนกิจกรรมที่รักษาความหลากหลายทางชีวภาพ และยอมรับวัฒนธรรมของความหลากหลายทางชีวภาพ (ศยามล และวารุณี, 2541:3-4)

ด้วยเหตุนี้คำว่า *"การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ"* และ *"การจัดการป่าอย่างยั่งยืน"* ภายใต้หลักการของข้อตกลงระหว่างประเทศของคำแถลงในเรื่องหลักการเกี่ยวกับป่าไม้ และอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ได้ถูกตีความตามความเห็นที่แตกต่างกันใน 3 ประเด็นคือ

1) คำว่า *"การอนุรักษ์"* ได้ถูกขยายความจนกลายเป็นคำอันศักดิ์สิทธิ์ที่ทุกคนต้องให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ จนนำไปสู่การประกาศพื้นที่ "ป่าอนุรักษ์" เพื่อไม่ให้มนุษย์เข้าไปรบกวนได้ คำถามที่ตามมาคือ "การอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์" ไปด้วยกันได้หรือไม่ และ "อนุรักษ์เพื่อประโยชน์ของใคร" นโยบายของรัฐได้ประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างกว้างขวางโดยห้ามคนอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ ในขณะที่รัฐมีการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าอนุรักษ์จากการศึกษาวิจัยและร่วมกับบริษัทเอกชน บรรษัทข้ามชาติเพื่อพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมพืชและสัตว์ ในทางตรงกันข้ามการใช้ประโยชน์และทำกินของชนเผ่าต่าง ๆมีมายาวนาน แต่ป่าเขตร้อนยังคงอุดมสมบูรณ์ในหลายพื้นที่ ความเสื่อมโทรมของ

---

[5] "ทรัพยากรพันธุกรรม" หมายถึง สารพันธุกรรมซึ่งมีคุณค่าตามความเป็นจริงและตามศักยภาพ : มาตรา 2, อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ, อ้างแล้ว, 1992.

[6] "ทรัพยากรชีวภาพ" หมายถึง ทรัพยากรพันธุกรรม, สิ่งมีชีวิตหรือส่วนใด ๆของสิ่งมีชีวิต, ประชากร, หรือองค์ประกอบที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตของระบบนิเวศน์ ซึ่งมีประโยชน์ หรือคุณค่าตามความเป็นจริงและตามศักยภาพของมนุษยชาติ : มาตรา 2 วรรค 2, อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ, อ้างแล้ว, 1992

ป่ามารุนแรงเมื่อมีการพัฒนาของรัฐและเอกชนเข้าไปถึงจากการตัดถนนผ่านพื้นที่ป่า คำถามที่ต้องการคำตอบในการศึกษาความรู้และข้อมูลที่ถูกต้องคือ ใครคือผู้ได้รับผลประโยชน์ และใครคือผู้ทำลายเมื่อเปรียบเทียบกับคนที่อาศัยอยู่ในป่ามาแต่ดั้งเดิม

2) คำว่า *"การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน"* นี้ได้ถูกใช้กันมากภายหลังจากการมีแผนปฏิบัติการ 21 เช่น *"การจัดการป่าอย่างยั่งยืน"* และ *"การจัดการผลผลิตอย่างยั่งยืน"* ซึ่งหมายความว่าการอนุรักษ์ไม่ได้ปฏิเสธให้มีการใช้ประโยชน์ควบคู่กันไป แต่จะใช้ประโยชน์อย่างไรที่ยั่งยืน ในอีกแง่มุมหนึ่ง การทำไม้ การปลูกป่า การเก็บของป่า และการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้าร่วม ได้ถูกตีความว่าสามารถจัดการอย่างยั่งยืนได้ แม้ว่าจะอยู่ในรูปแบบของสวนป่า (plantation) หรือการใช้ประโยชน์ของภาคธุรกิจเอกชนในรูปของอุตสาหกรรมผลิตอาหารและยาที่ทำมาจากผลผลิตของการปลูกพืชเชิงพาณิชย์ และการเก็บของป่าและสมุนไพรเพื่อมาทำเป็นยาแผนปัจจุบัน ซึ่งในทางกายภาพและกระบวนการผลิตแล้วเป็นการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพอย่างชัดเจน สำหรับกลไกในการการควบคุมภาคธุรกิจเอกชน ได้มีการนำเสนอในรูปแบบของการออกใบรับรองมาตรฐาน เช่น ระบบมาตรฐานรับรองของสภาการจัดการบริหารป่าไม้ (Forest Stewardship Council/FSC) เพื่อแสดงว่าเป็นการจัดการสวนป่าเศรษฐกิจแบบยั่งยืน การออกใบรับรองนี้จึงกลายเป็นเครื่องมือที่รัฐและภาคธุรกิจเอกชนอ้างว่าเป็นการใช้ประโยชน์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของชาติและโลก

ในประเทศไทย FSC ได้มอบหนังสือใบรับรอง การจัดการสวนป่าเศรษฐกิจแบบยั่งยืน ให้แก่สวนป่าสักสองแห่ง ซึ่งดำเนินการโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ได้แก่ สวนป่าสักที่ทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี และสวนป่าเขากระยาง จังหวัดพิษณุโลก องค์กรที่ชื่อ สมาร์ตวูด (Smart Wood) ซึ่งเป็นหน่วยงานประเมินผลที่ FSC ให้การรับรองก็ได้พิจารณาว่าการออกใบรับรองผ่านการประเมินผล แต่ปรากฏว่าการออกใบรับรองดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้รับรองความชอบธรรมให้การทำสวนป่าเศรษฐกิจขยายกว้างขวางออกไป สวนป่าเศรษฐกิจไม่เพียงส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ แต่ยังนำไปสู่ความขัดแย้งในการแย่งชิงที่ดินของคนพื้นเมือง (คริส แลง, 2545)

ในทางตรงกันข้ามการใช้ประโยชน์ของชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นได้ถูกตีความว่าเป็นการทำลายระบบนิเวศน์และความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งไม่ได้พิจารณาอย่างแยกแยะในข้อเท็จจริงของการใช้ประโยชน์จากป่าและทรัพยากรพันธุกรรมสำหรับการยังชีพ ITTO ยังกำหนดหลักการการจัดการป่าอย่างยั่งยืน ต้องพิจารณาบริบทเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม พร้อมทั้งศักยภาพของป่าที่สมดุลกับการใช้ประโยชน์ หลักการที่ชี้วัดว่า การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน จึงควรมีเป้าหมายของการใช้ประโยชน์ ลักษณะของการใช้ประโยชน์ที่สัมพันธ์กับวัฒนธรรมการดำรงชีวิต และบริบทของสังคมเศรษฐกิจ และการเมืองของสังคมนั้นๆ ศักยภาพและปริมาณการใช้ประโยชน์ที่ต้องรักษาความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อสืบทอดต่อไปถึงคนรุ่นหลัง และผลประโยชน์ต้องถูกแบ่งปันอย่างเป็นธรรม

3) คำว่า *"ใครได้ประโยชน์"* เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการปล่อยให้มีการใช้ประโยชน์อย่างเสรีข้าม

พรมแดนนั้น รัฐเองไม่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับกลุ่มธุรกิจเอกชน และรัฐ ในขณะที่ชนพื้นเมือง ชุมชนท้องถิ่น หรือเกษตรกรคนชายขอบของสังคม ซึ่งมีบทบาทในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างยั่งยืนมาเป็นเวลานานต้องแบกรับภาระจากผลกระทบและนโยบายการประกาศป่าอนุรักษ์ ที่กีดกันการใช้ประโยชน์ของกลุ่มคนเหล่านั้น ในคำแถลงเรื่องหลักการเกี่ยวกับป่าไม้ และอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพจึงได้รับรองสิทธิการใช้ประโยชน์และการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมของชุมชนท้องถิ่นและชนพื้นเมือง รวมทั้งได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์ ถึงกระนั้นก็ตามดูเหมือนว่า สิทธิดังกล่าวยังคงถูกละเลยในทางปฏิบัติ เมื่อเทียบกับการส่งเสริมการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สำหรับประเด็นของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้นำประเด็นพลังงานมาผูกกับการส่งเสริมปลูกป่าเศรษฐกิจเพื่อดูดซับคาร์บอนไดอ๊อกไซด์ อันเนื่องมาจากการใช้พลังงานของคนทั้งโลก สถานการณ์ภาวะโลกร้อนได้ถูกอธิบายจากนักวิทยาศาสตร์ว่า คาร์บอนไดอ๊อกไซด์ที่เพิ่มมากขึ้นในชั้นบรรยากาศตลอดเวลา จะทำให้อุณหภูมิสูงขึ้น ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นถึง 50 เซ็นติเมตรภายในปี ค.ศ.2100 และพืชพันธุ์ลดลงในอีกห้าสิบปีข้างหน้า เกิดภัยธรรมชาติอย่างรุนแรง แนวทางแก้ไขปัญหามีสองทางคือ

1) ลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลลงมากอย่างมากและรวดเร็ว โดยการลดการปล่อยก๊าซของประเทศอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานจากฟอสซิลมากในโลก เช่น สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดอ๊อกไซด์มากพอๆกับการปล่อยก๊าซของประเทศกำลังพัฒนา 135 ประเทศ

2) การคำนวณหาทางปรับระบบชีวาลัย (biosphere) และเปลือกโลกให้มีความสามารถดูดซับคาร์บอนไดอ๊อกไซด์ได้มากขึ้น แนวทางนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มอุตสาหกรรม (Global Climate Coalition) ที่ผลิตและบริโภคเชื้อเพลิงฟอสซิล แนวทางนี้เชื่อว่าการปลูกต้นไม้นั้นจะดูดซับคาร์บอนไดอ๊อกไซด์ไปที่เนื้อไม้หรือใบไม้ ประเทศอุตสาหกรรมได้เสนอไว้ 3 มาตรการในพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocal) ได้แก่ 1) การซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซในประเทศพัฒนาแล้ว (Emission Trade/ET) 2) ประเทศพัฒนาแล้วไปลงทุนโครงการในประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยกัน (Joint Implementation/JI) 3) ประเทศอุตสาหกรรมได้เครดิตจากการลงทุนโครงการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดอ๊อกไซด์ในประเทศกำลังพัฒนา (Clean Development Mechanism/ CDM) คำถามคือว่าจะหา "หน่วยวัด" ที่ชัดเจนได้อย่างไรระหว่างคาร์บอนที่ถูกเก็บอย่างถาวรในชั้นฟอสซิล คาร์บอนไดอ๊อกไซด์ที่ไหลเวียนในชั้นบรรยากาศ และคาร์บอนที่ถูกแยกออกไปชั่วคราวในกระบวนการปลูกป่า ไม่มีใครรู้ว่าจะทำอย่างไร (Lohmann, เอกสารอัดสำเนา)

เบื้องหลังของแนวทางนี้ก็เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมในการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดอ๊อกไซด์ได้เหมือนเดิม โดยที่ให้ก๊าซคาร์บอนไดอ๊อกไซด์มีสถานะเป็นสินค้าที่ซื้อขายได้ ถ้าหากประเทศกำลังพัฒนาต้องการการสนับสนุนช่วยเหลือทางการเงินจากประเทศอุตสาหกรรม ประเทศกำลังพัฒนาต้องปลูกป่าเพิ่มตามจำนวนปริมาณก๊าซที่ปล่อยออกมา แสดงให้

เห็นว่าประเทศอุตสาหกรรมได้มีอำนาจและมีสิทธิเหนือกว่าประเทศกำลังพัฒนา เพราะในกลไกตลาดสิทธิการซื้อขายย่อมตกอยู่กับประเทศที่มีเงินทุนมหาศาล นั่นหมายความว่า โรงไฟฟ้าที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดอ๊อกไซด์หนึ่งล้านตันต่อปี ไม่มีผลสำคัญเมื่อเทียบกับเกษตรกรรายย่อยที่ปล่อยก๊าซหนึ่งตันต่อปี ถ้าหากโรงไฟฟ้าปลูกต้นไม้หลายพันต้นเท่ากับจำนวนปริมาณก๊าซที่ปล่อยออกไป ด้วยเหตุนี้เอง *"การปลูกป่าเศรษฐกิจ"* จึงได้ถูกอ้างว่าชดเชยกับปริมาณคาร์บอนไดอ๊อกไซด์ที่ปล่อยออกมาได้ อย่างไรก็ตามจากการวิเคราะห์ภาพถ่ายดาวเทียมในทศวรรษที่ 1980 ร้อยละ 75 ของป่าที่ปลูกใหม่ในประเทศเขตร้อนนั้นดำเนินการในบริเวณที่เคยเป็นพื้นที่ป่าธรรมชาติมาก่อน ซึ่งเท่ากับเป็นการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดอ๊อกไซด์ออกมา 725 ล้านตัน การปลูกป่าแทนทุ่งหญ้าก็ให้ผลทำนองเดียวกัน (Lohmann, เอกสารอัดสำเนา)

แนวทางนี้ได้เริ่มเข้ามาในประเทศไทยแล้ว ดังเช่น กรณีกองทุนป่าเขตร้อน ที่รัฐบาลไทยจะเซ็นข้อตกลงกับสหรัฐอเมริกาในกรณีการจัดตั้งกองทุนป่าเขตร้อนเพื่อลดหนี้ที่ประเทศไทยกู้ยืมจากสหรัฐอเมริกาจำนวนเงินต้น 23.86 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ ภายในวันที่ 1 มีนาคม 2545 แต่ปรากฏว่ารัฐบาลได้ชะลอการเซ็นข้อตกลงไป เนื่องจากการรณรงค์ขององค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการซึ่งไม่เห็นด้วย กรณีนี้เป็นตัวอย่างที่เห็นชัดเจนว่า สหรัฐอเมริกากำลังใช้อำนาจของเงินและอิทธิพลทางการเมืองบีบบังคับประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาให้ต้องรับภาระการปลูกป่าเศรษฐกิจเพื่อดูดซับก๊าซคาร์บอนไดอ๊อกไซด์ ในปริมาณที่เท่ากับการปล่อยก๊าซของสหรัฐอเมริกา โดยใช้เครื่องมือ CDM เพื่อสะสมคาร์บอนเครดิต (carbon credit)

แนวทางนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างมากทั้งจากเครือข่ายบรรษัทที่ทำเหมืองและการบริโภคเชื้อเพลิงฟอสซิล เพราะจะได้หน่วงเหนี่ยวหรือหลีกเลี่ยงการยกเลิกธุรกิจปล่อยก๊าซมากคาร์บอนไดอ๊อกไซด์มากที่สุด บริษัทผลิตไฟฟ้า บริษัทที่เกี่ยวกับการผลิตพลังงาน และบริษัทที่ประกอบกิจการที่ต้องใช้พลังงาน เช่น บริษัทผลิตรถยนต์ เป็นต้น มองว่าการปลูกป่าเป็นวิธีการที่ราคาถูก และง่ายต่อการโน้มน้าวให้เจ้าหน้าที่รัฐและผู้บริโภคเชื่อว่าพวกเขากำลังลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดอ๊อกไซด์ บริษัทนายหน้าและธนาคารคาดหวังจะได้ประโยชน์จากค่านายหน้าตามตลาดซื้อขายคาร์บอน นักวิชาการและนักอุตสาหกรรมได้ประโยชน์จากการวางแผน บริษัททำไม้และปลูกป่าจะมีการขยายพื้นที่การทำไม้และปลูกป่ามากยิ่งขึ้น องค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) เงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาต่างๆร่วมทุนกับบริษัทเอกชน ได้ประโยชน์จากการปล่อยเงินกู้ในการทำสวนป่า การขายเครื่องจักรและการให้คำปรึกษา เช่น กองทุนเพื่อความร่วมมือเศรษฐกิจต่างประเทศที่ให้การสนับสนุนเกษตรกรเข้าไปมีส่วนในอุตสาหกรรมการปลูกป่าทดแทนและเนื้อไม้ไทย-ญี่ปุ่น เป็นต้น ขบวนการของกลุ่มคนต่างๆเหล่านี้ล้วนแต่ได้ประโยชน์จากการซื้อขายคาร์บอนเครดิตทั้งสิ้น ในขณะที่ชุมชนท้องถิ่น ชนพื้นเมืองต้องรับภาระจากผลกระทบทั้งทางระบบนิเวศน์ ที่ดินทำกิน และเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่นที่ถูกทำลายไป

บทที่ 3
ทางตันของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้

1. ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินลิดรอนสิทธิชุมชน

รากฐานแนวความคิดการร่างกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ของไทยมาจากพื้นฐานการแบ่งระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นสองระบบ คือ ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐที่เรียกว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดิน" [7] และระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน

แนวความคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐมีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด และพระมหากษัตริย์มีสิทธิและอำนาจเด็ดขาดในการจัดการที่ดิน ถึงแม้ว่าต่อมาระบบการปกครองเปลี่ยนมาเป็นการปกครองโดยรัฐบาล แนวความคิดดังกล่าวได้สืบทอดมา แต่มีการแบ่งระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐและระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน โดยอำนาจการจัดการที่ดินของรัฐเป็นของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้บังคับตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการรับรองสิทธิในที่ดินของบุคคลและชุมชนได้มีมาตั้งแต่ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ยังไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงการจัดการที่ดินได้ทั้งหมด และทรงเห็นว่าการส่งเสริมให้ราษฎรทำประโยชน์ในที่ดิน โดยรับรองสิทธิในที่ดินเป็นประโยชน์ต่อพระมหากษัตริย์ทั้งทางด้านการเก็บภาษีที่ดิน และการได้รายได้จากผลผลิตที่ราษฎรทำประโยชน์

ในสมัยก่อนที่ประเทศไทยเข้าสู่ระบบประมวลกฎหมาย ชุมชนแบ่งปันที่ดินในการบุกเบิกทำไร่ทำนาตามกำลังความสามารถของแต่ละครอบครัว เมื่อครอบครัวใดละทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือใช้ทรัพยากรบนผืนดินนั้น ที่ดินและทรัพยากรอื่นๆจะตกเป็นของชุมชน โดยไม่แยกกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลออกจากสิทธิการใช้ประโยชน์ เพราะว่าสมาชิกในชุมชนรู้กันว่าผืนดินนั้นเป็นของครอบครัวใด และการทำประโยชน์ต้องอาศัยแรงงานรวมหมู่ที่ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จึงทำให้สมาชิกในชุมชนเห็นความสำคัญของการให้สิทธิของชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์ร่วมกัน เราจะเห็นได้ในปัจจุบันนี้ที่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) [8] และมาตรา 1354 [9] ยังนำวัฒนธรรมประเพณีมาใช้คือการรับรองที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ หรือหนองน้ำสาธารณะ

---

[7] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 บัญญัติไว้ว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช่ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์"

[8] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 บัญญัติไว้ว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน... (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ"

[9] มาตรา 1354 "ถ้ามีจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นให้ทำได้และถ้าเจ้าของไม่ห้าม บุคคลอาจเข้าไปในที่ป่า ที่ดง หรือในที่มีหญ้าเลี้ยงสัตว์ซึ่งเป็นที่ดินของผู้อื่น เพื่อเก็บฟืน หรือผลไม้ป่า ผัก เห็ด และสิ่งเช่นกัน"

เป็นต้น รวมทั้งรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะประโยชฯ และของบุคคลอื่นถ้าเจ้าของยินยอม และยังมีกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงจำนวนมากทางภาคเหนือ หรือชุมชนมุสลิมที่ยังดำรงรักษาประเพณีเช่นนี้ จึงกล่าวได้ว่าระบบสิทธิในที่ดินมีการรับรองสิทธิของชุมชนมานานแล้วก่อนที่จะถูกระบบกฎหมายเข้าแทรกแซงและทำลาย

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนมีการรับรองตามกฎหมายเมื่อมีการจัดระบบการถือครองที่ดินขึ้นใหม่ โดยให้ความสำคัญกับหลักฐานการแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อไม่ให้มีปัญหาการพิพาทแย่งชิงที่ดิน ดังปรากฏในกฎหมายฉบับแรก คือ ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ลงวันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) เป็นการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ เพื่อเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินและหมายเขตที่ดินให้มั่นคงยิ่งขึ้น และใช้ยืนยันกับราษฎรด้วยกันในการแก้ปัญหาคดีพิพาทที่ดินจำนวนมาก โดยนำระบบทะเบียนที่ดินแบบระบบทอเรนส์ ของเซอร์ โรเบิร์ต ทอเรนส์ ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งถือเอาโฉนดเป็นหลักของทะเบียน ต่อมาได้พัฒนาในหลายรูปแบบ ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ได้ทำประโยชน์แล้ว ปัจจุบันนี้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มีการรับรองแบบโฉนดที่ดิน น.ส.3 น.ส.3 ก เป็นต้น

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 2 ได้บัญญัติไว้ว่า *"ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ"* ซึ่งหมายความว่า กรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ หมายถึงที่ดินทุกประเภทที่มิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด รวมไปถึงที่ดินมือเปล่าที่เป็นสิทธิครอบครองของบุคคลหนึ่งบุคคลใด สำหรับกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน หมายถึงที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินซึ่งรับรองโดยกฎหมาย ความเป็นเจ้าของที่ดินของเอกชนได้รับการคุ้มครองตามหลักกฎหมายทรัพยสิทธิ โดยมีแนวความคิดให้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดจัดการทางเศรษฐกิจ โดยผู้ทรงกรรมสิทธิ์มีอำนาจในการหวงกันทรัพย์ไว้แต่ผู้เดียว มีสิทธิ์จำหน่ายจ่ายโอน และมีเอกสิทธิ์ที่จะใช้ทรัพย์นั้นเพื่อให้เจ้าของมีสิทธิอย่างเด็ดขาด ตามที่นักเศรษฐศาสตร์ได้ให้ความหมายของกรรมสิทธิ์ว่า *"กรรมสิทธิ์มีสิทธิจำหน่ายได้ตามชอบใจ และกรรมสิทธิ์มีลักษณะถาวร"*

ดังนั้นเมื่อฐานทรัพยากรที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องมีการคุ้มครองให้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของเอกชน เพื่อผลักดันให้มีการนำทรัพยากรมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อกลไกตลาดมากที่สุด ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2475 [10] ได้รับเอาแนวความคิดนี้มาบัญญัติไว้ในมาตรา 1336 ว่าด้วยเรื่องกรรมสิทธิ์

---

[10] แนวความคิดของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน มีรากฐานมาจากสกุลกฎหมายโรมาโน-เยอรมันนิค ซึ่งยอมรับการแบ่งทรัพย์สินออกเป็นอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ เป็นการตอบรับการแบ่งแยกตามกฎหมายคอมมอนลอว์ (common law) ที่แยกบุคคลสิทธิ และทรัพย์สิทธิ์ เพราะในประวัติศาสตร์ของประเทศทางยุโรป ถือว่าที่ดินมีความสำคัญมากกว่าทรัพย์ที่เคลื่อนย้าย การปกป้องทรัพย์สินของเอกชน ถือว่าเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐ ทรัพย์สินต่างๆจะถือว่ามีเจ้าของได้คนเดียว หรืออย่างน้อยมีเจ้าของรวมกัน และดอกผลหรือประโยชน์อื่นที่เกิดจากทรัพย์สิน ถือว่าทรัพย์สินนั้นมีกรรมสิทธิ์

"ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอย และจำหน่ายทรัพย์สินของตน และได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้นกับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืน ซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย"

ในสถานการณ์ปัจจุบันจากปรากฏการณ์ที่รัฐได้คุ้มครองระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนได้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ตามแนวความคิดของการพัฒนาเศรษฐกิจเสรี ในขณะที่ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐถูกลดทอดลงไปตามสถานการณ์ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงถูกนำพาไปสู่การจัดการทรัพยากรของแต่ละบุคคล ของแต่ละหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจในการจัดการที่ดิน โดยไม่ได้พิจารณาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ และไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน หรือองค์กรอิสระ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ

2. กฎหมายป่าไม้กับการส่งเสริมการทำไม้

ภายหลังการประกาศเขตป่าสงวน และป่าคุ้มครอง ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ.2481 ได้มีมาตรการจัดการป่าไม้อย่างเป็นระบบ ด้วยการรวบรวมกฎหมายป่าไม้ทั้งหมดไว้ในฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการป่าไม้ และยกเลิกกฎหมายฉบับเก่าทั้งหมด อย่างไรก็ตาม พรบ.ป่าไม้ยังรักษาการจัดการป่าตามแนวคิดการทำไม้แบบอาณานิคม ที่มุ่งเน้นการควบคุมที่ดินและทรัพยากรป่าไม้ และทำไม้ส่งออกเพื่อหารายได้สร้างความเข้มแข็งให้แก่รัฐ จะเห็นได้จากการกำหนดพื้นที่ป่าอย่างชัดเจน จากคำนิยามของ *"ป่า"* หมายความว่า *"ที่ดินที่มิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์"* ทำให้เห็นว่าพื้นที่ป่าครอบคลุมที่ดินทุกประเภทที่ไม่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ ซึ่งเป็นประเภทที่ดินหวงห้ามของรัฐ ได้แก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่ ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ หนองน้ำ (ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304)

จากการกำหนดคำนิยามเช่นนี้เอง ส่งผลให้การประกาศเขตป่าแต่ละประเภทครอบคลุมที่ดินทุกประเภทที่ไม่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน แสดงให้เห็นว่า แนวความคิดการกำหนดที่ดินในเขตป่ามุ่งยึดถือควบคุมทรัพยากรป่าไม้ไว้ที่รัฐบาลมากที่สุด โดยไม่ล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่ดินของบุคคล เพราะรัฐถือว่าได้ส่งเสริมให้มีการทำประโยชน์ในที่ดินไปพร้อมกัน ตลอดจนมีมาตรการส่งเสริมการทำไม้และการปลูกไม้ขึ้นทดแทน ซึ่งให้ภาคเอกชนในรูปของบริษัททำไม้ หรือองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้รับสัมปทานทำไม้ดำเนินการแทน เช่น การอนุญาตให้มีการทำไม้สักและไม้กระยาเลยในป่า ในรูปแบบของสัมปทานระยะยาว 30 ปี และรัฐเก็บค่าภาคหลวงเท่านั้น นอกจากนี้มีบทกำหนดโทษควบคุมการทำลายป่า หรือยึดถือครอบครองป่า เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายป่าไม้ ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ได้กำหนดคำนิยาม "ป่า" "ที่ดิน" และ "สาธารณสมบัติของแผ่นดิน" สอดคล้องต้องกัน เพื่อให้รัฐมีอำนาจเข้าไปจัดการที่ดินของรัฐทั้งหมด ด้วยเหตุที่กฎหมายรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนที่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินเท่านั้น จึงทำให้ที่ดินของรัฐรวมถึงที่ดินที่ชุมชนมีสิทธิในการใช้และจัดการร่วมกันมาแต่ดั้งเดิม ด้วยเหตุนี้การประกาศเขตป่าในที่ดินของรัฐ อันได้แก่ ป่าไม้ถาวร อุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ไปทับพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่ชุมชนใช้ร่วมกัน เช่น ที่ดินริมน้ำ ชายตลิ่ง ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ หนองน้ำสาธารณะ ที่ดินที่ชาวบ้านทำกินแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน รวมทั้งที่ดินที่บุคคลได้สิทธิครอบครอง (ส.ค.1) แต่ตกหล่นไม่ได้โฉนดที่ดิน น.ส.3 น.ส.3 ก และที่ดินที่รัฐจัดสรรให้ เช่น นิคมสหกรณ์ นิคมสร้างตนเอง หรือ ปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิ์ที่กฎหมายรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินเท่านั้น เมื่อพื้นที่ป่าประเภทต่างๆประกาศทับแล้วมีผลยกเลิกสิทธิในที่ดินของชุมชนและบุคคลทันที โดยบุคคลและชุมชนยกขึ้นมาฟ้องร้องทวงสิทธิคืนมิได้ [11]

ยิ่งไปกว่านั้นเป็นที่ชัดเจนว่าการให้สิทธิแก่เอกชนในการได้รับสัมปทานทำไม้ระยะยาวได้ส่งผลต่อการทำลายล้างป่าในเมืองไทยทั้งในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่รัฐสงวนไว้สำหรับการทำไม้ และการทำไม้ผิดกฎหมายในเขตป่าอนุรักษ์ ภายหลังการยกเลิกสัมปทานทำไม้เมื่อ ปี พ.ศ. 2531 แล้วก็ตาม กลไกของรัฐก็ไม่สามารถควบคุมให้เอกชนปลูกไม้ขึ้นทดแทนได้ จนเป็นเหตุให้เกิดขบวนการประชาชนเรียกร้องให้ยกเลิกสัมปทานทำไม้ และต้องการจัดการป่าโดยชุมชนเอง อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีการยอมรับการจัดการป่าชุมชนนอกเขตป่าอนุรักษ์ในทางปฏิบัติ แต่แนวคิดและเนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ยังเหมือนเดิมในสมัยการทำไม้แบบอาณานิคม ความขัดแย้งระหว่างชุมชนบุคคลและรัฐ ในการจัดการป่า การทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ป่ายังคงดำรงอยู่ และยิ่งรุนแรงขึ้นเมื่อรัฐประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มจนถึงปัจจุบัน

3. การจัดการป่าอนุรักษ์ : มาตรการแยกคนออกจากป่า

การจัดการป่าอนุรักษ์อย่างเข้มงวดเริ่มต้นจากการก่อตั้งอุทยานแห่งชาติในประเทศไทยแห่งแรกเมื่อปี พ.ศ.2486 โดยกรมป่าไม้จัดตั้งอุทยานแห่งชาติภูกระดึงที่ป่าภูกระดึง จังหวัดเลย ในปี พ.ศ.2502 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติรวม 14 แห่ง จำนวนเนื้อที่ 6.25 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 2 ของพื้นที่ประเทศ เช่น ป่าเขาใหญ่ จังหวัดนครนายก ป่าทุ่งแสลงหลวง จังหวัดพิษณุโลกและจังหวัดเพชรบูรณ์ ป่าดอยอินทนนท์ จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น ต่อมารัฐบาลได้ประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 เพื่อรักษาถิ่นที่อยู่ของสัตว์ป่า โดยกฎหมายกำหนดพื้นที่ไว้อย่างกว้างๆในที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด และห้ามมิให้คนเข้าไปอยู่อาศัยหรือทำกิจกรรมใดๆที่เป็นการรบกวนสัตว์ป่า (มาตรา 19 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503)

---

[11] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 "ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" และมาตรา 1307 "ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่"

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เพื่อให้สภาพธรรมชาติคงอยู่เดิม และเป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน และเพื่อการนันทนาการและการท่องเที่ยว (มาตรา 6 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504) นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้นตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-5 ตั้งแต่การปรับปรุงและเร่งรัดการสงวนป่าไม้ โดยเฉพาะป่าไม้บริเวณต้นน้ำลำธาร และให้กรมป่าไม้ กรมที่ดิน และกรมอื่นๆจำแนกที่ดินทั่วประเทศ เพื่อให้มีการจำแนกที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมออกจากเขตป่าถาวรที่เป็นสมบัติของชาติ

ในช่วงเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 กระแสการอนุรักษ์ได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไป เนื่องมาจากทรัพยากรป่าไม้และพันธุ์สัตว์ป่าเสื่อมโทรมสูญหายไปมาก กฎหมายต่างๆที่มีอยู่มิได้มีการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ประกอบกับมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทำให้มีการประกาศแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งต้องไม่ขัดกับหลักอนุรักษ์กรรม ดังนั้นจึงมีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 (แก้ไข พ.ศ.2535) โดยมีแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กก.วล.) และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (สวล.) สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุม กำกับ ดูแล ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจึงได้มีนโยบายเป็นมติคณะรัฐมนตรีกำหนดชั้นลุ่มน้ำ และอาณาเขตของป่าไม้ต้นน้ำลำธารบริเวณ ลุ่มน้ำ ปิง และ ลุ่มน้ำวัง ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 มกราคม 2518 และวันที่ 13 กรกฎาคม 2520 ซึ่งประกาศโดย กก.วล. นับว่าเป็นการเริ่มต้นที่ให้หน่วยงานด้านการอนุรักษ์ เช่น สวล.เข้ามามีบทบาทควบคุม กำกับดูแลพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร โดยเฉพาะพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ซึ่งห้ามใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวอย่างเด็ดขาด

อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวไม่ได้เข้มงวดอย่างเด็ดขาด เพราะรัฐบาลผ่อนปรนให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ลุ่มน้ำใหม่ เนื่องจากเห็นว่าทรัพยากรแร่เป็นทรัพยากรที่นำรายได้เข้าประเทศได้เป็นจำนวนมาก และทรัพยากรแร่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ตามข้อเสนอของกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม รัฐบาลจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 เห็นด้วยตามมติของ กก.วล. สำหรับพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 A ไม่ให้มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทุกกรณีโดยเด็ดขาด ส่วนการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 B มีความจำเป็นต้องขออนุญาตให้ประทานบัตร หรือต่ออายุประทานบัตรทำเหมืองแร่ ให้กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป

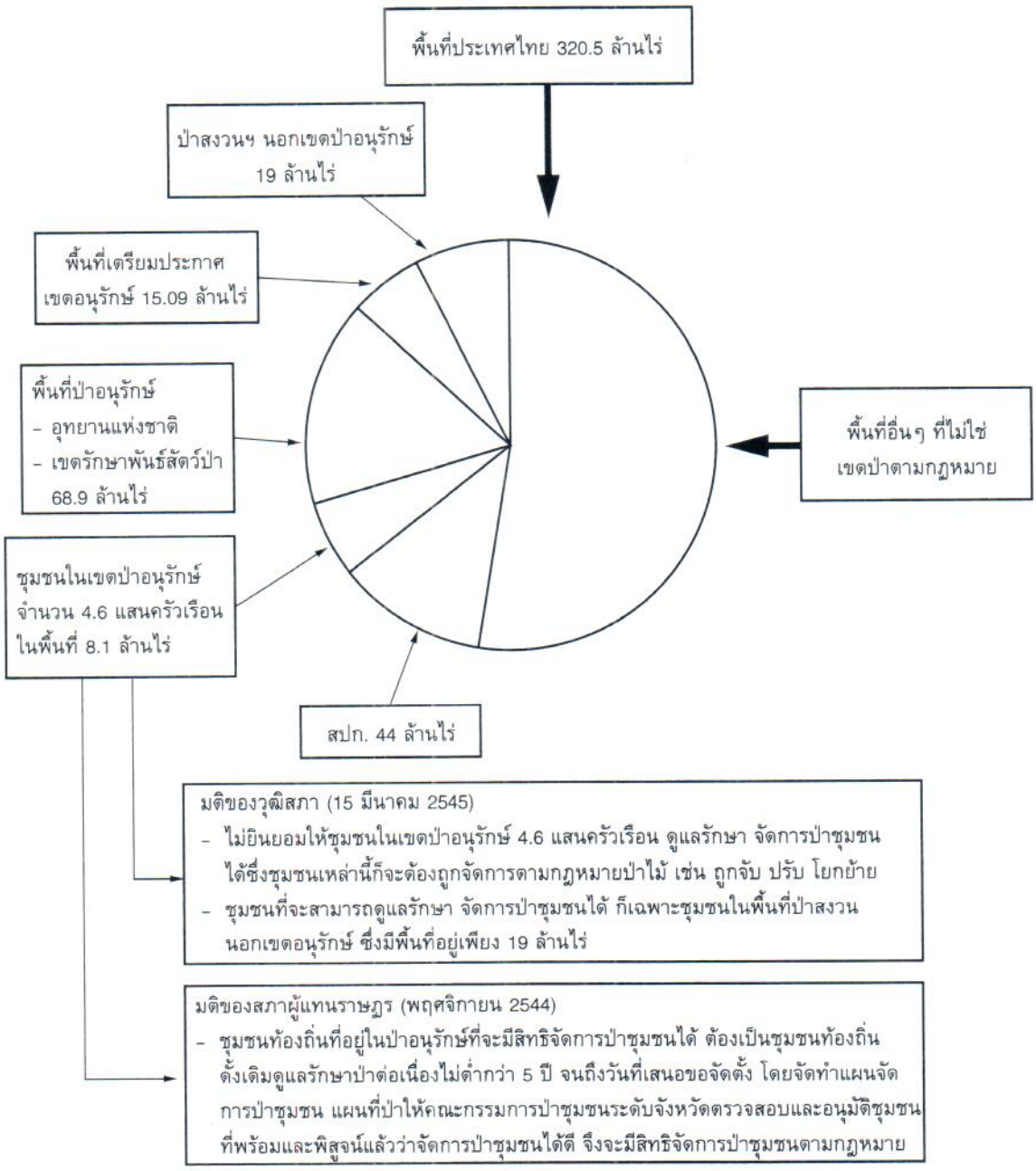
ในปี พ.ศ.2528 รัฐบาลได้ประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยจำแนกประเภทของป่าเป็น 2 ประเภท คือ "ป่าเพื่อการอนุรักษ์" ร้อยละ 15 ของเนื้อที่ประเทศ และ "ป่าเพื่อเศรษฐกิจ" ร้อยละ 25 ของเนื้อที่ประเทศ "ป่าเพื่อการอนุรักษ์หมายถึง พื้นที่ที่เก็บรักษาไว้ให้เป็นพื้นที่ป่าที่มีป่าไม้ปกคลุม

เพื่อเก็บรักษาไว้ใช้ประโยชน์เป็นสภาพธรรมชาติดั้งเดิม ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ไม่อนุญาตให้ทำไม้ออกโดยสัมปทาน หรือนำทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นออกมาใช้ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 และเขตอนุรักษ์อื่นๆ การจัดการที่ดินในเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์จะมีมาตรการที่เข้มงวด ไม่ให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง หรืออยู่อาศัยอย่างเด็ดขาด ซึ่งแนวความคิดการจัดการเป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้แต่ละฉบับ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 15 เป็นร้อยละ 25 และป่าเศรษฐกิจจากร้อยละ 25 ลดลงเป็นร้อยละ 15 ตามกระแสของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโลก

กระบวนการกำหนดพื้นที่เขตป่าเพื่อการอนุรักษ์แต่ละประเภทมีหลักเกณฑ์กว้างๆของกฎหมายกำหนดไว้ แต่เนื่องจากการสำรวจพื้นที่ใช้ภาพถ่ายดาวเทียมแทนการเดินสำรวจรังวัดพื้นที่ และข้าราชการกรมป่าไม้ที่เป็นเลขาเป็นผู้นำเสนอข้อมูลให้แก่คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำที่มาจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้การกำหนดพื้นที่ป่าคลาดเคลื่อน ไม่ตรงความจริง และทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนจำนวนมาก โดยที่ไม่มีมาตรการตรวจสอบจากประชาชนอย่างโปร่งใสว่าการประกาศพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์สอดคล้องกับความเป็นจริง และเป็นพื้นที่ล่อแหลมต่อระบบนิเวศน์หรือไม่

จากสถิติของกรมป่าไม้ (พ.ศ.2541) จำนวนพื้นที่ประเทศไทยทั้งหมด 320.5 ล้านไร่พื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ถูกประกาศจำนวนพื้นที่ 68.9 ล้านไร่ พื้นที่เตรียมประกาศเขตป่าอนุรักษ์ 15.09 ล้านไร่ ป่าสงวนแห่งชาตินอกเขตป่าอนุรักษ์ 19 ล้านไร่ และมีชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์จำนวน 4.6 แสนครัวเรือนในพื้นที่ 8.1 ล้านไร่ นอกนั้นเป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน 44 ล้านไร่ และพื้นที่อื่นๆที่ไม่ใช่เขตป่าตามกฎหมาย 173.5 ล้านไร่

แผนภูมิพื้นที่ป่าและชุมชนในป่า



ด้วยเหตุนี้จึงมีนโยบายอพยพชุมชนออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ซึ่งกระทำได้ยาก และกลายเป็นความขัดแย้งที่รุนแรงไม่สามารถจัดการได้ เพราะไม่มีพื้นที่ราบรองรับ นอกจากการนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาจัดสรรที่ทำกิน ได้แก่ หมู่บ้านป่าไม้ พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น ซึ่งนำไปสู่วัฏจักรของการทำลายป่าแบบเดิม

ยิ่งไปกว่านั้นมาตรการคุ้มครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รวมทั้งป่าต้นน้ำลำธาร มีการยกเว้นตามนโยบายของรัฐบาลที่เลือกปฏิบัติ ถ้าหากรัฐบาลต้องการนำพื้นที่นั้นไปทำประโยชน์ เช่น การทำเหมืองแร่ในลุ่มน้ำชั้น 1 บี มีแผนการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์ ในอุทยานแห่งชาติแม่วงก์ หรือเขื่อนสาละวินในอุทยานแห่งชาติสาละวิน เพื่อการชลประทาน ผลิตไฟฟ้า หรือการก่อสร้างถนน เป็นต้น ในขณะที่เมื่อประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับพื้นที่ของชุมชนที่ทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าอนุรักษ์ รัฐบาลกลับกล่าวหาว่าทำลายป่า ต้องอพยพออก ทั้งๆที่จากงานวิจัยของอาจารย์เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะ (2534) ชี้ชัดว่าสาเหตุของการทำลายป่าของทุกภาคในประเทศ คือ โครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน ทางรถไฟ เขื่อน อ่างเก็บน้ำ การตั้งนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ การสัมปทานทำไม้และสัมปทานเผาถ่าน การขยายตัวการปลูกพืชพาณิชย การสร้างที่พักตากอากาศ การขยายตัวของอุตสาหกรรม และนโยบายการปราบปรามคอมมิวนิสต์ เป็นต้น ในขณะที่ในภาคเหนือการเพิ่มขึ้นของประชากรเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 6.3 แต่หลัง ปี พ.ศ.2500 จำนวนประชากรลดลง เนื่องมาจากการวางแผนครอบครัว ในภาคอีสานการเพิ่มขึ้นของประชาการมาจากการย้ายถิ่นระหว่างภาคและจังหวัดในช่วงปี พ.ศ.2508-2513 แต่ในช่วงปี พ.ศ.2518-2523 มีการย้ายออกมากกว่าย้ายเข้ามากที่สุด กล่าวคือเพิ่มจาก 0.87 แสนคน เป็น 2.09 แสนคน

4. ป่าสงวนแห่งชาติ : พื้นที่ของการทำลายป่าไม้

การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของป่าสงวนและป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ.2481 เพื่อรักษาสภาพป่า ไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศเป็นกฎกระทรวง (มาตรา 6 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507) โดยเริ่มแรกมีการตรวจสอบพื้นที่ป่าที่จะสงวนให้ถูกต้องตรงกับพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติจำแนกให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ของชาติ การจัดการพื้นที่ป่าสงวนนั้นไม่ได้เคร่งครัดดังเช่นการจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หากแต่มีข้อยกเว้นให้ประชาชนเข้าไปอยู่อาศัย อนุญาตให้มีการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าเสื่อมโทรมตามที่กำหนดในหนังสืออนุญาต (มาตรา 16 และ 20 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507) ซึ่งเป็นการเปิดช่องว่างให้มีการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่อธิบดีกรมป่าไม้มีความเห็นว่าเป็นไปตามข้อยกเว้นนั้น แล้วส่งเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อนุมัติให้ใช้ประโยชน์ได้

ดังนั้นเมื่อรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าอย่างเต็มที่เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจยิ่งทำให้มีการบุกเบิกพื้นที่ป่าเพื่อขยายพื้นที่ทำกินอย่างรวดเร็ว ถึงแม้ว่ารัฐจะพยายามให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตมากกว่าการขยายพื้นที่เพื่อการผลิต แต่ที่ผ่านมารัฐบาลไม่ได้มีมาตรการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม หรือควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม หรือจำกัดการถือครองที่ดิน อีกทั้งยังมีแรงกดดันจากสถานการณ์ทางการเมืองให้แก้ไขปัญหาที่ดินของตนเอง รัฐบาลจึงต้องออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน เช่น พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518 (แก้ไข พ.ศ.2532) หรือการประกาศนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีให้เข้าไปใช้ประโยชน์ชั่วคราวในเขตป่า ที่

คณะรัฐมนตรีรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ หรือเร่งรัดจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินในรูปแบบต่างๆ เช่น หมู่บ้านป่าไม้ การให้สิทธิทำกิน โครงการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรที่ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) หรือการให้เอกสารสิทธิ์ถ้าอยู่มาก่อนประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ

แนวความคิดการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนดังกล่าวมีขึ้นเพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชานที่อาศัยอยู่ในเขตป่าอย่างผิดกฎหมาย เพื่อให้ทำกินและอยู่อาศัยโดยถูกกฎหมาย โดยอาศัยข้อยกเว้นของกฎหมายป่าสงวงแห่งชาติ เนื่องมาจากมีชุมชนจำนวนมากที่อยู่มาก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ไร้ซึ่งสิทธิในที่ดินตามกฎหมายเพราะประกาศเขตป่าทับที่ทำกิน อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในทางการเมืองมากกว่าการวางแผนการจัดการที่ดินทั้งระบบ ผลในทางตรงกันข้ามทำให้มีการทำลายป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้อนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ด้วยการปลูกป่าในลักษณะของสวนป่า (plantation) กล่าวคือปลูกพันธุ์ไม้ชนิดเดียวตลอดทั้งแปลงเหมือนกับปลูกป่าเขตหนาวและอบอุ่น ซึ่งแตกต่างจากลักษณะของป่าเขตร้อนที่มีความหลากหลายทางชีวภาพของพันธุ์พืชพันธุ์ไม้ในแปลงเดียวกัน การทำสวนป่ามีเป้าหมายปลูกป่าเพื่อส่งออกไปขายต่างประเทศมากกว่าการรักษาสภาพป่าธรรมชาติให้คงอยู่ การส่งเสริมวิจัยค้นคว้ามีนโยบายเพื่อปลูกไม้โตเร็ว เช่น ยูคาลิปตัส ไม้ยางพารา เป็นต้น จึงเรียกว่าการจัดการป่าเศรษฐกิจในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม

แนวความคิดดังกล่าวได้รับอิทธิพลตั้งแต่การทำสวนสักชาวไร่ ในยุคการทำไม้แบบอาณานิคมตั้งแต่ปี พ.ศ.2449 จนกระทั่งมาส่งเสริมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 การปลูกป่าดำเนินการโดยบริษัทไม้อัดไทย จำกัด องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ในปี พ.ศ.2510 ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ส่งเสริมให้เอกชนปลูกป่าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ในช่วงของการประกาศนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กำหนดให้ปลูกป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ของเนื้อที่ประเทศ จึงได้มีการส่งเสริมปลูกป่าภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้น และในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 7 พื้นที่ป่าเศรษฐกิจลดเหลือร้อยละ 15 ของเนื้อที่ประเทศ เน้นการปลูกป่าในพื้นที่ที่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน โดยออกพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 โดยเพิ่มเป้าหมายปีละ 1,000,000 ไร่ ในปี พ.ศ.2537 และลดเป้าหมายลงเหลือปีละ 30,000 ไร่ในปี พ.ศ.2542 (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546 : 13)

ในร่างแผนแม่บทเพื่อพัฒนาป่าไม้ พ.ศ.2546 ตั้งสมมติฐานว่าในช่วงเวลากว่า 10 ปี เกิดสภาวะขาดแคลนไม้ใช้สอยในประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะขาดไม้เพื่อเป็นวัตถุดิบอุตสาหกรรม ประเทศไทยต้องนำเข้าไม้ท่อน ไม้แปรรูป ผลิตภัณฑ์ไม้ เยื่อและกระดาษจากต่างประเทศมีมูลค่าสูง เช่น การนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ในปี พ.ศ.2536 มีมูลค่า 37,897 ล้านบาท และมูลค่าการนำเข้าเพิ่มเป็น 57,822 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2538 และคาดการณ์ความต้องการไม้ในอนาคต (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546 : 3) เพราะฉะนั้นร่างแผนแม่บทเพื่อพัฒนาป่าไม้จึงส่งเสริมให้มีการ

ลงทุนปลูกป่าอุตสาหกรรมทางเศรษฐกิจ โซน E [12] 9.5 ล้านไร่ พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน 4.1 ล้านไร่ และพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน 5.4 ล้านไร่ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546 : 39)

ข้อควรพิจารณาของกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติซึ่งมีช่องว่างให้มีการทำลายป่าสงวนแห่งชาติเพื่อทำให้เป็นป่าเสื่อมโทรม ในการปลูกป่า หรือครอบครองที่ดินทำกิน เช่น มาตรา 16 ทวิ [13] กำหนดลักษณะของสภาพป่าเสื่อมโทรม ซึ่งถูกทำให้มีการตีความป่าเสื่อมโทรม หมายถึงพื้นที่ที่ไม่มีไม้มีค่า เช่น ไม้สัก ไม้ยาง และมีจำนวนไม้ไม่เกิน 20 ต้น ต่อหนึ่งแปลง นั้นหมายความว่า แม้ว่าพื้นที่ป่าแปลงนั้นมีพันธุ์ไม้ท้องถิ่นก็ไม่ถูกนับว่าเป็นไม้มีค่า หรือพื้นที่ทุ่งหญ้าซึ่งเป็นระบบนิเวศน์ที่เป็นถิ่นที่อยู่สัตว์อีกแบบหนึ่งก็ถือว่าเป็นป่าเสื่อมโทรม ถ้าหากมีการทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา 16 [14] เช่น จัดสรรที่ดินทำกินให้ประชาชนหรืออนุญาตให้ปลูกสร้างสวนป่า ช่องว่างของกฎหมายคือเร่งให้มีการทำลายป่าเพื่อเป็นป่าเสื่อมโทรม จะได้มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้

สำหรับพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 เป็นนโยบายของรัฐบาลส่งเสริมให้เอกชนปลูกสร้างสวนป่าเพื่อใช้สอยและเพื่อการค้าในที่ดินของเอกชนมากขึ้น โดยไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับของ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตปลูกสวนป่าไม้หวงห้าม โดยไม่ต้องขออนุญาตทำไม้ ไม่ต้องเสียค่าภาคหลวง และไม่ต้องมีใบเบิกทางนำเคลื่อนที่ไม้ที่ทำออกจากสวนป่า แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการทำสวนป่าโดยเกษตรกรรายย่อยกลับไม่คุ้มทุน เมื่อเทียบกับทุนขนาดใหญ่ และยังส่งผลกระทบต่อเกษตรกรรายย่อย จากรายงานวิจัยของสถาบันวิจัยแห่งประเทศไทย (TDRI, 2533) ชี้ให้เห็นว่า *"นโยบายการปลูกป่าโดยเอกชนไม่ได้มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาความยากจนและกระจายรายได้ หรือหยุดการบุกรุกป่าไม้ ...ทางด้านผู้ปลูกรายใหญ่มีผลกำไรส่วนตัว แต่ผลกระทบโดยรวมคือ จะทำให้เกษตรกรสูญเสียทรัพยากรที่ควรจะได้จากป่าไป เนื่องจากมีการปลูกยูคาลิปตัสแทน หรือได้รับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทางลบ....การปลูกยูคาลิปตัสให้คุ้มทุนจะทำได้โดยผู้ปลูกรายใหญ่เท่านั้น และการกระจายรายได้ให้ดีขึ้นได้"* ด้วยเหตุนี้การทำสวนป่าจึงถูกผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่มีเงินทุนมาก เช่น บริษัทเกษตรรุ่งเรือง ปลูกสวนป่าทางภาคตะวันออกตั้งแต่การเช่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ไร่ละ 10 บาท ไปจน

---

[12] คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 เห็นชอบการจำแนกเขตและมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้ (1) เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เนื้อที่ 88.23 ล้านไร่ (โซน C) (2) เขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจเนื้อที่ 51.89 ล้านไร่ (โซน E) (3) เขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร เนื้อที่ 7.22 ล้านไร่ (โซน A)

[13] มาตรา 16 ทวิ "ในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่า หรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่ส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติ ทั้งนี้โดยมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีให้ถือว่าป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม"

[14] มาตรา 16 อนุญาตให้มีการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นบุคคล นิติบุคคล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ เพื่อใช้ประโยชน์ในการทำเหมืองแร่ (ไม่เกิน 300 ไร่) การระเบิด ย่อย ขุด เก็บหิน (ไม่เกิน 5 ไร่) การเกษตรกรรม (ไม่เกิน 20 ไร่ของรายย่อย ย และรายใหญ่ แล้วแต่ความจำเป็น) สวนรุกขชาติหรือวนอุทยาน (ไม่เกิน 2,000 ไร่) การเพาะเลี้ยงสัตว์ป่าหรือขยายพันธุ์ (ไม่เกิน 1,000 ไร่) อุทยานสัตว์ป่า (ไม่เกิน 20,000 ไร่) และสร้างวัด (ไม่เกิน 15 ไร่) โดยแต่ละกิจการจะมีเงื่อนไขแตกต่างกันแต่เงื่อนไขหลักคือไม่เป็นพื้นที่ค้นคว้าทางวิชาการป่าไม้ และไม่เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 A โดยมีอายุสัมปทานไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี

กว้านซื้อที่ดินของชาวบ้าน และซื้อสิทธิทำกินในเขตปฏิรูปที่ดิน มากกว่า 100,000 ไร่ และมีแนวโน้มร่วมลงทุนกับจีนทำสวนป่าอีก 700,000 ไร่

จะเห็นได้ว่าการจัดการป่าสงวนแห่งชาติได้เปลี่ยนจากการให้สัมปทานทำไม้แต่เดิม มามุ่งเน้นสงวนป่าไว้เพื่อจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน และการปลูกป่าเศรษฐกิจ โดยรัฐเห็นว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไม่ใช่พื้นที่อันศักดิ์สิทธิ์เช่นป่าอนุรักษ์ การผ่อนปรนให้มีการใช้ประโยชน์และทำลายป่าได้อย่างง่ายดาย โดยไม่ทบทวนในกระบวนการกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติสอดคล้องกับความเป็นจริง และระบบนิเวศน์หรือไม่ ซึ่งมีปัญหาเช่นเดียวกับการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ที่นำเสนอโดยข้าราชการกรมป่าไม้จากการใช้ภาพถ่ายดาวเทียม ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นคือ พื้นที่ป่าสงวนบางแห่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร มีความอ่อนไหวต่อระบบนิเวศน์ แต่กลับถูกเปลี่ยนมาใช้ประโยชน์อย่างทำลายได้ง่าย โดยเฉพาะการส่งเสริมปลูกป่าเศรษฐกิจซึ่งเป็นการทำลายระบบนิเวศน์ยังเป็นทิศทางการพัฒนาโดยไม่ทบทวนความต้องการไม้อย่างแท้จริง และสร้างพื้นที่ป่าชุมชนให้มากขึ้น นอกจากนี้รัฐยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนต่อการโซนนิ่งพื้นที่ในการจัดการที่ดินและใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมทั้งประเทศและทบทวนกระบวนการประกาศพื้นที่ป่าทุกประเภทอย่างจริงจัง

5. ทางตันของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้

สรุปได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ 5 ฉบับ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 (แก้ไข พ.ศ.2535) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 ได้มาถึงทางตันของการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนในสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งกระบวนการแก้ไขปัญหาของการทำลายป่าที่มาจากสาเหตุทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมจัดการพื้นที่ป่า มาตรการทางกฎหมายเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การทำลายป่ามากยิ่งขึ้นมากกว่าการจัดการป่าอย่างยั่งยืน และนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างรัฐ เอกชน และชุมชน

เจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ทั้ง 5 ฉบับ ยังคงเดินตามแนวความคิดการจัดการป่าแบบอาณานิคม และได้รับอิทธิพลจากการจัดการป่าตะวันตกตามคำแนะนำที่ปรึกษาขององค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งมุ่งเน้นการจัดการป่าเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่นำไปสู่การทำลายป่าและความหลากหลายทางชีวภาพ การอนุรักษ์ป่านำไปสู่การแยกคนออกจากป่าที่นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งอย่างรุนแรงในสังคมไทย ซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ มากกว่าการสร้างความเข้มแข็งให้กับชาติ กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ยังขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองสิทธิของชุมชน บุคคล องค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 46, 59, 290) รวมทั้งแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล (มาตรา 79) นอกจากนี้ยังไม่สอดคล้องกับการจัดการป่าตามหลักแนวคิด “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” ที่สอดคล้องกับระบบนิเวศน์ของป่าเขตร้อนเช่นประเทศไทย ซึ่งต้องมีปัจจัยของการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ป่า

ที่นำไปสู่การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรมของกลุ่มชนที่ดำรงอยู่ร่วมกันกับป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน แนวความคิดนี้ได้รับการรับรองโดยอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา 8 J ว่าด้วยสิทธิชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น[15]

สาระสำคัญของกฎหมายยังก่อให้เกิดปัญหา อันได้แก่

1) คำนิยามของ "ป่า" และ ป่าแต่ประเภทตามกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ ทั้ง 5 ฉบับ ได้นำไปสู่ที่มาแห่งอำนาจของรัฐในการกำหนดพื้นที่ซึ่งครอบคลุมที่ดินของรัฐที่ทับพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน และสิทธิของชุมชนในการใช้ประโยชน์และจัดการร่วมกัน อันเนื่องจากระบบกฎหมายที่ดิน กฎหมายป่าไม้ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ทำลายสิทธิของชุมชน ซึ่งรวมถึงการทำลายวัฒนธรรมการใช้ประโยชน์และการรักษาป่าที่มีมาแต่ดั้งเดิม

2) กระบวนการกำหนดพื้นที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบของข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ และดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ป่าไม้ โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ถึงแม้ว่าจะมีการประกาศให้ทราบแต่ในความเป็นจริงประชาชนไม่สามารถรับรู้และเข้าถึงข้อมูลได้อย่างทั่วถึง หลักเกณฑ์การจำแนกพื้นที่ป่าขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานรัฐ เนื่องจากหลักเกณฑ์กำหนดไว้อย่างกว้างๆ ถ้าหากมีความขัดแย้งก็อาศัยข้อตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมแต่อย่างใด สิ่งสำคัญคือกระบวนการกำหนดพื้นที่ป่าไม่ได้คำนึงถึงสิทธิของชุมชน บุคคล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับรองโดยรัฐธรรมนูญ

3) มุ่งเน้นการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าโดยภาคธุรกิจเอกชน ในรูปแบบสัญญาสัมปทาน ใบอนุญาตประทานบัตรทำเหมืองแร่ ซึ่งเป็นการลงทุนทางอุตสาหกรรมทำไม้ สวนป่าอุตสาหกรรม การเก็บของป่าที่ดำเนินการได้โดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่เท่านั้น และเป็นปัจจัยเร่งให้มีการใช้ประโยชน์จากป่าไม้แบบทำลาย ในขณะที่การจัดการป่าชุมชนได้รับการยอมรับเฉพาะในป่าสงวนแห่งชาติ นอกเขตป่าอนุรักษ์ในพื้นที่ที่จำกัด ทั้งๆที่เป็นการรักษาป่าธรรมชาติให้ฟื้นตัว การควบคุมการทำประโยชน์กลับไร้ประสิทธิภาพ อีกทั้งบทลงโทษไม่ได้มีการแก้ไขให้ทันสมัย ซึ่งเป็นบทลงโทษที่ต่ำ จึงก่อให้เกิดกระบวนการคอรัปชั่นร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐอย่างง่ายดาย โดยที่ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบอย่างโปร่งใสได้

---

[15] ภายใต้กฎข้อบังคับแห่งชาติ ให้เคารพ สงวนรักษาและดำรงไว้ซึ่งภูมิปัญญาประดิษฐ์กรรม และการถือปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่นซึ่งปรากฏในการดำเนินชีวิตตามขนบประเพณีเดิม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และส่งเสริมการประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางมากขึ้น ด้วยมีความเห็นชอบและการเข้าร่วมของผู้ทรงภูมิปัญญาเจ้าของประดิษฐ์กรรมและผู้ถือปฏิบัตินั้นๆ และสนับสนุนการแบ่งปันอย่างเท่าเทียมซึ่งผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ประโยชน์ภูมิปัญญาประดิษฐ์กรรมและการถือปฏิบัตินั้นๆ

4) กลไกของรัฐ อยู่ในความควบคุมดูแลของกรมป่าไม้ (ปัจจุบันเพิ่มกรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดการป่าแต่ละประเภท ได้แก่ คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ คณะกรรมการเหล่านี้มีหน้าที่กำหนดพื้นที่ป่าแต่ละประเภท กำหนดนโยบาย ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี กำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมการใช้ประโยชน์ แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการมีองค์ประกอบจากข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นคณะกรมมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติที่มีประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่า คณะกรรมการยังคงมีประเพณีทำงานรับฟังข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น การกำหนดนโยบายยังไม่เป็นอิสระที่อยู่บนหลักการของรัฐธรรมนูญและการจัดการป่าอย่างยั่งยืนตามหลักการที่กล่าวมาข้างต้น และขาดการมองภาพการใช้ที่ดินทั้งประเทศเพื่อนำไปสู่การจัดการพื้นที่ป่าทั้งระบบ สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจตามกฎหมายที่เลือกปฏิบัติให้อำนาจแก่เอกชนในการใช้ประโยชน์ แต่ปราบปรามจับกุมชาวบ้านที่ทำกินในป่าซึ่งนำไปสู่การละเมิดสิทธิของประชาชน

บทที่ 4
แนวความคิดสิทธิชุมชนกับการปฏิรูปกฎหมายป่าไม้

1) แนวความคิดสิทธิชุมชนกับการเคลื่อนไหวของประชาชน

แนวความคิด **"สิทธิชุมชน"** ใน ประเทศไทยได้ถูกพัฒนามาจากขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาป่าไม้และที่ดินทำกินในพื้นที่ป่ามาตั้งแต่ปี พ.ศ.2528 - ปัจจุบัน การเคลื่อนไหวดังกล่าวนอกจากทำให้รัฐต้องปรับตัวเพื่อแก้ไขปัญหาแล้ว ยังส่งผลให้ทบทวนแนวทางการจัดการป่าที่ควบคุมโดยรัฐมาให้ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการ อย่างไรก็ตามแนวความคิดนี้ได้ถูกจำกัดเฉพาะพื้นที่นอกเขตป่าอนุรักษ์ และการมีส่วนร่วมถูกตีความรวมถึงภาคธุรกิจเอกชน และแปรเปลี่ยนมาเป็นการอุตสาหกรรมปลูกป่าขึ้นทดแทน ทั้งนี้เพราะทางโครงสร้างการเมืองแล้ว รัฐ-ข้าราชการมีบทบาทกำหนดทิศทางการจัดการป่าที่มีกระแสการอนุรักษ์อย่างเข้มงวดควบคู่กับการทำอุตสาหกรรมไม้ โดยได้รับอิทธิพลจากกระแสการอนุรักษ์ในระดับโลก บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศและกลุ่มทุนในไทยและข้ามชาติ สถานะของแนวความคิด **"สิทธิชุมชน"** ในสถานการณ์ปัจจุบัน รัฐและสังคมไทยยังไม่ยอมรับเท่าที่ควรทั้งๆที่กฎหมายระหว่างประเทศได้มีการยอมรับแล้ว

ความชัดเจนของทิศทางการจัดป่าตามแนวคิดสิทธิชุมชน มีพัฒนาการเริ่มต้นมาจากกรณีที่ประชาชนในภาคเหนือและสังคมขานรับเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกสัมปทานทำไม้ทั่วประเทศก่อนปี พ.ศ.2532 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนสิทธิผูกขาดของบริษัททำไม้ภาคเอกชนที่มีมายาวนานตั้งแต่การทำไม้แบบอาณานิคม และเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งแต่เดิมพื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่สัมปทานทำไม้มาก่อน ในภาคอีสานเครือข่ายองค์กรชาวบ้านป่าไม้-ที่ดินได้คัดค้านโครงการทำสวนป่ายูคาลิปตัส ระหว่างปี พ.ศ .2528 - 2533 การเคลื่อนไหวเริ่มต้นจากเรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกินที่ถูกรัฐแย่งชิงไปทำโครงการสวนป่ายูคาลิปตัส ซึ่งมีการถกเถียงกันมากต่อผลกระทบของยูคาลิปตัสที่ทำลายพันธุ์ไม้ท้องถิ่นและระบบนิเวศน์แล้ว ยังสร้างความขัดแย้งในที่ดินทำกิน การเคลื่อนไหวคัดค้านการทำไม้และการทำสวนป่า ทำให้ประชาชนเริ่มตื่นตัวและเห็นความสำคัญที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการป่า แทนที่จะปล่อยให้รัฐจัดการโดยลำพังซึ่งชี้ให้เห็นว่ากลไกของรัฐควบคุมและจัดการไม่ได้แล้ว ยังร่วมกับกลุ่มทุนใช้ขบวนการคอรัปชั่นผูกขาดในผลประโยชน์โดยที่ไม่มีการตรวจสอบจากภาคประชาชน

ภายหลังจากนั้นการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการจัดการป่าชุมชน ได้ถูกเสนอขึ้นมาเป็นทิศทางใหม่ของการจัดการป่าโดยภาคประชาชน ซึ่งอยู่บนความจริงที่ค้นพบว่ามีชุมชนจำนวนมากยังมีการจัดการป่าชุมชนตามประเพณีและยังไม่ถูกทำลายไป ขณะเดียวกันป่าชุมชนได้ถูกพัฒนาเป็นกระแสสังคมจากวิกฤตความเสื่อมโทรมของป่า และชุมชนเห็นความสำคัญต้องฟื้นฟูป่า รูปแบบของป่าชุมชนจึงมีความหลากหลายตามลักษณะของระบบนิเวศน์ การตั้งถิ่นฐานของชุมชน และวัฒนธรรมประเพณีในการจัดการ ป่าชุมชนจึงมีลักษณะของรูปแบบดั้งเดิมและรูปแบบใหม่ที่รัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการเข้าไปส่งเสริมและร่วมจัดการป่ากับชุมชน

อย่างไรก็ตามการจัดการป่าชุมชนนี้ไม่ได้แยกส่วนไปจากการจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าอันเนื่องมาจากแรงกดดันของรัฐที่มีโครงการอพยพชุมชนออกจากเขตป่าทั้งบนพื้นที่สูงในเขตป่าอนุรักษ์ และในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เช่น โครงการจัดสรรที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ที่พื้นที่ป่าเสื่อมโทรม (คจก.) ระหว่างปี พ.ศ.2534-2535 และการอพยพชุมชนในเขตป่าอีกหลายพื้นที่เป็นระลอกตลอดมา ด้วยเหตุที่การจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าล้มเหลวมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นหมู่บ้านป่าไม้ การจัดที่ดินแบบให้สิทธิทำกิน (สทก.) หรือให้เช่าในพื้นที่ป่าสงวนที่เสื่อมโทรม ไม่สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาความยากจน และการพัฒนาการเกษตรที่พึ่งตนเองได้ โครงการจัดที่ดินของรัฐในพื้นที่ป่าจึงเป็นสาเหตุสำคัญของบุกรุกพื้นที่ป่าของชาวบ้านเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้โครงการพัฒนาของรัฐและเอกชนก็เป็นแรงผลักดันที่สำคัญที่ทำให้ชุมชนจำนวนมากต้องไร้ที่ทำกินและบุกรุกป่าเพิ่มขึ้น นโยบายการประกาศขยายเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มก็ได้เป็นปัจจัยที่ผลักดันให้ชุมชนไม่มั่นคง และได้รวมกลุ่มเรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกินและจัดการป่าชุมชนไปพร้อมกัน

ป่าไม้และที่ดินซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของธรรมชาติที่หล่อเลี้ยงให้ครอบครัวและชุมชนอยู่รอดได้จึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เมื่อสถานการณ์ได้ปรากฏชัดว่าครอบครัวและชุมชนเดือดร้อนจากการที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย และชุมชนไม่มีสิทธิและอำนาจใดๆในการจัดการ ในหลายพื้นที่ได้มีการวางแผนการจัดการป่าและที่ดินพร้อมทั้งปฏิบัติการ รูปธรรมการจัดการป่าชุมชนและที่ดินทำกิน[16] จึงได้ก่อให้เกิดแนวความคิดสิทธิชุมชนต่อการจัดการป่า-ที่ดินเพื่อนำไปสู่การจัดการที่ยั่งยืนและเป็นธรรม

2) ความเหมือนบนความต่างในสาระสำคัญของป่าชุมชน

การเคลื่อนไหวป่าชุมชนเป็นกรณี ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดต่อข้อถกเถียงและมุมมองของการจัดการป่าที่แตกต่างกัน ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างความเข้าใจต่อพัฒนาการของแนวความคิดสิทธิชุมชน ที่เริ่มต้นจากป่าชุมชนและขยายไปสู่การปฏิบัติกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ทั้งหมด ชุมชนท้องถิ่นได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพที่ชุมชนดูแลจัดการป่าอนุรักษ์และป่าใช้สอยตามวัฒนธรรมประเพณีและความเชื่อที่มีมาแต่ดั้งเดิมมาจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งชุมชนที่มีการปรับตัวจากที่เคยทำลายป่าได้กลับมารักษาป่าด้วยสถานการณ์ความเสื่อมโทรมของป่ากดดันทำลายเศรษฐกิจและวิถีชีวิตของครอบครัวและชุมชน ปรากฏการณ์ที่เห็นคือมีป่าชุมชนจำนวนมากที่ไม่ได้ถูกทำลาย ทั้งๆที่มีชุมชนตั้งอยู่ในเขตป่ามาเป็นเวลากว่าร้อยปี ในขณะที่ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าอนุรักษ์ที่รัฐมีอำนาจในการจัดการดูแลรักษากลับถูกทำลายจำนวนมาก เนื่องมาจากสาเหตุที่รัฐเป็นผู้กระทำโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งชี้ให้สาธารณชน

---

[16] ดูรายละเอียดใน "หนังสือชุดทำเนียบป่าชุมชนภาคเหนือ" , หนังสือประกอบงานมหกรรมป่าชุมชน ทางออกของคนกับป่า, 26-30 มีนาคม 2544 ณ บ้านน้ำเกี๋ยน ตำบลน้ำเกี๋ยน อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน.ธีรดา นามไห และศยามล ไกยูรวงศ์, "ทิศทางการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนในภาคอีสาน", โครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนภาคอีสาน, อุบลราชธานี, 2546. และวีรวัฒน์ ปภุสสโร และวัฒน์ ทาบึงกาฬ, "ภูมิปัญญาท้องถิ่น กับการจัดการทรัพยากรชีวภาพ บทพิสูจน์ความพร้อมของคนไทยกับอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ", กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพ.

เห็นว่ากลไกของรัฐในส่วนของกรมป่าไม้ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะรักษาผืนป่าได้ทั้งหมด ทางออกของการรักษาป่าในสังคมไทยจึงได้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าโดยชุมชน ซึ่งถือว่าเป็นของทุกคน

การจัดการป่าชุมชนได้รับการยอมรับด้วยการถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 - 9 จากกระแสการอนุรักษ์แบบมีส่วนร่วมของประชาชน จึงได้เปลี่ยนแปลงแนวความคิดการพัฒนาป่าไม้จากแนวความคิดดั้งเดิมที่รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้เท่านั้น มาสู่แนวความคิดที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้ โดยรัฐสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติด้วยการส่งเสริมองค์กรประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชนให้มีบทบาทกำหนดโครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อย่างไรก็ตามยังมีการแบ่งป่าเพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้ และป่าเศรษฐกิจที่ถูกบุกรุกและมีสภาพเสื่อมโทรม ให้กันออกมาใช้ในการเกษตรกรรม และให้เอกชนปลูกป่า รวมทั้งกันให้เป็นพื้นที่ป่าชุมชนร้อยละ 6 ของเนื้อที่ประเทศ จะเห็นได้ว่าแนวความคิดต่อการจัดการป่าชุมชนยังเน้นให้เป็นป่าใช้สอยของชุมชนนอกเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งยังปรากฏอยู่ในร่างแผนแม่บทการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ของชาติเหมือนเดิม

เพราะฉะนั้นการนำเสนอแนวความคิดของป่าชุมชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการเคารพองค์ความรู้ วัฒนธรรม ประเพณีการจัดการป่าของชุมชนได้ถูกบิดเบือน รัฐได้สร้างป่าชุมชนบนพื้นฐาน การมีส่วนร่วมของประชาชนแต่เพียงรูปแบบเท่านั้น แต่มิใช่แก่นแท้สำระสำคัญที่เหมือนกัน ไม่ว่าจะเป็นการนำเสนอไว้ในแผนพัฒนาฯดังที่กล่าวมา หรือในร่างแผนแม่บทป่าไม้ และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาเมื่อ ปี พ.ศ.2545

แนวความคิดป่าชุมชนของรัฐ (กรมป่าไม้) เน้นให้ประชาชนได้ประโยชน์จากป่า เป็นผู้กำหนดแผนการและควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เพื่อผลประโยชน์ต่อเนื่องอย่างสม่ำเสมอตามความต้องการของชุมชน พื้นฐานความคิดมี 4 ประการคือ แนวความคิดทางด้านนิเวศวิทยา การพัฒนาชนบทให้ชุมชนดำรงชีวิตและมีวิธีการรักษาป่าไม้แตกต่างกันไป กระจายอำนาจให้เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการกับประชาชน และใช้ประโยชน์ได้อย่างหลากหลาย ดั้งนั้นรูปแบบของป่าชุมชนมีทั้งป่าชุมชนใช้สอย ป่าชุมชนดั้งเดิมในการประกอบพิธีกรรมตามประเพณี ป่าโรงเรียน ป่าอภัยทาน ป่าชุมชนเพื่อการอนุรักษ์ต้นน้ำ ป่าชุมชนในวัด การจัดการป่าของชาติให้เป็นป่าชุมชน หรือการกันพื้นที่ส่วนหนึ่งในที่ดินที่จัดสรรที่ทำกินให้เป็นป่าชุมชน การจัดการป่าชุมชนเหล่านี้จะมีองค์กรประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรภายนอกในการสนับสนุนช่วยเหลือ

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดป่าชุมชนดังกล่าวไม่ได้แตกต่างไปจากแนวความคิดป่าชุมชนของชุมชนในท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณามาตรการการดำเนินงานทั้งในส่วนของร่างแผนแม่บทป่าไม้ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของกรมป่าไม้ (ฉบับเดิม) และฉบับวุฒิสภา ดังนี้

1) แนวความคิดการแยกคนออกจากป่า เนื่องจากยังมีความเชื่อว่าชุมชนและชาวบ้านเป็น

สาเหตุแห่งการทำลายป่า โดยเฉพาะที่เป็นป่าต้นน้ำลำธาร จำเป็นที่จะต้องอพยพชุมชนและชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยไม่ได้พิจารณาถึงสาเหตุหลายประการที่มีผลกระทบต่อการทำลายป่า เช่น โครงการพัฒนาของรัฐและเอกชน การให้สัมปทานสวนป่า ทำไม้ การท่องเที่ยว หรือการเหมืองแร่ เป็นต้น ในขณะที่ชุมชนดำเนินการจัดการป่าชุมชนด้วยตนเองเป็นอย่างดี และมีหลายชุมชนปรับเปลี่ยนแนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน ด้วยการเปลี่ยนระบบเกษตรกรรมที่รักษาระบบนิเวศ ถึงแม้ว่าจะมีสัดส่วนของชุมชนที่น้อยเมื่อเทียบกับประชาชนทั้งประเทศ แต่มีการขยายพื้นที่ป่าชุมชนมากขึ้น จากตัวเลขของกรมป่าไม้ที่สำรวจป่าชุมชนนอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 มีป่าชุมชนจำนวน 384 แห่ง และในปี พ.ศ.2543 มีป่าชุมชนจำนวนเพิ่มอีก 700 แห่ง เมื่อรวมจำนวนป่าชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 - 2543 มีจำนวนป่าชุมชนทั้งหมด 7,968 แห่ง (กรมป่าไม้, 2543) นอกจากนี้ยังมีป่าชุมชนจำนวนมากในเขตป่าอนุรักษ์ที่องค์กรพัฒนาเอกชนไปส่งเสริมซึ่งไม่ได้ถูกนับรวมด้วยมีจำนวนประมาณ 1,083 ป่า เฉพาะของภาคเหนือตอนบน และยังภาคอื่นๆที่ยังไม่มีตัวเลขชัดเจน

2) การจัดการป่าชุมชนโดยองค์กรชุมชนในท้องถิ่นไม่สามารถทำได้ในเขตป่าอนุรักษ์ เนื่องจากถือว่าเป็นป่าคุ้มครองที่อยู่ในการควบคุมของรัฐ และกฎหมายมีข้อห้ามอย่างเด็ดขาดในการไม่ให้คนเข้าไปอยู่อาศัย แผ้วถาง ก่นสร้าง หรือยึดถือครอบครอง ซึ่งต้องรักษาสภาพธรรมชาติไว้ แต่ในความเป็นจริงนั้นมีป่าชุมชนจำนวนมากที่ชุมชนดูแลรักษาตามกฎประเพณี ความเชื่อ ซึ่งตามนโยบายและร่างกฎหมายไม่ยอมรับการจัดการป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์

3) ป่าชุมชนในความหมายของรัฐนอกจากเป็นป่าชุมชนใช้สอย และอื่นที่กล่าวไว้ข้างต้น แต่ป่าชุมชนยังขยายไปถึงป่าชุมชนเชิงพาณิชย์ในลักษณะของการทำสวนป่าในเขตป่าเศรษฐกิจในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม แต่ความหมายป่าชุมชนของชุมชนในท้องถิ่น หมายถึงป่าชุมชนใช้สอยเพื่อการยังชีพ การปลูกป่าและฟื้นฟูป่าตามธรรมชาติคือแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมาติให้สมดุลทางนิเวศวิทยา และคงความหลากหลายทางชีวภาพ ดังนั้นความหมายของป่าชุมชนจึงไม่อาจแยกจากการดำรงชีวิตของชาวบ้าน และชุมชนที่เกื้อกูลพึ่งพาซึ่งกันและกัน ซึ่งต้องพิจารณาการจัดการที่ดิน ป่าและน้ำ ตลอดจนระบบการเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพไปพร้อมกัน มิใช่พิจารณาการปลูกป่าพร้อมทำการเกษตรเพื่อการค้า

4) อำนาจในการจัดการป่าชุมชน ที่เรียกกันว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่อำนาจที่แท้จริง แต่เป็นการมีส่วนร่วมที่รัฐยื่นให้ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ชุมชนและชาวบ้านมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของป่าชุมชน แต่ในทางกฎหมายแล้วรัฐมีอำนาจจัดการป่าชุมชน แต่ป่าชุมชนของชุมชนท้องถิ่น หมายถึงการให้ชุมชนมีสิทธิและอำนาจในการจัดการที่สามารถตั้งกฎระเบียบดูแลรักษาอย่างหลากหลาย ตลอดจนได้ใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนและร่วมกันดูแลรักษา โดยที่พื้นที่ป่าชุมชนยังเป็นของสาธารณะเหมือนเดิม

5) องค์กรในการจัดการป่าชุมชนยังอยู่ในความควบคุมของกรมป่าไม้ ที่ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมป่าไม้ใช้ดุลยพินิจพิจารณาแต่งตั้งหรือเพิกถอนองค์กรชาวบ้าน ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น คณะกรรมการหมู่บ้าน แต่ในความเป็นจริงองค์กรชุมชนที่จัดการป่าชุมชนได้ต้องมีความสามารถในการจัดการมาก่อนแล้ว ซึ่งมีทั้งองค์กรชาวบ้านที่ราชการแต่งตั้ง หรือองค์กรชาวบ้านที่ชุมชนยอมรับและเคารพนับถือ แต่ทางราชการได้ละเลยองค์กรเหล่านี้ สิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพที่สุดในการจัดการป่าชุมชน องค์กรชาวบ้านควรมาจากการเลือกตั้งของชุมชน ที่ชุมชนยอมรับ และชุมชนมีกระบวนการตรวจสอบองค์กรชาวบ้านนั้น หากชุมชนจัดการไม่ได้ จึงควรให้องค์กรท้องถิ่นในจังหวัดนั้นเป็นผู้ตรวจสอบ

3) แนวความคิดสิทธิชุมชนกับการจัดการป่า

เป็นที่ปรากฏชัดว่าการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ที่ผ่านมา โดยให้ความสำคัญกับสถานะของกฎหมายที่จะป้องกันมิให้มีการทำลายป่า และมุ่งเน้นทางกายภาพและชีวภาพของทรัพยากรป่าที่ต้องรักษาไว้ โดยไม่ได้มองปัญหาของคนและสังคมซึ่งเชื่อมโยงกับสาเหตุทางการเมือง และผลประโยชน์นั้น ได้ทำให้การจัดการป่า-ที่ดินหลงทิศทางมาโดยตลอด ปัญหาดังกล่าวในปัจจุบันรัฐก็ยอมรับว่ามีประชนอยู่อาศัยในพื้นที่ป่า 12 ล้านคน โดยอยู่ในพื้นที่สูงประมาณ 1 ล้านคน บทบาทของชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ภายในป่าอนุรักษ์และรอบพื้นที่ป่าธรรมชาติถูกจำกัดในระดับหนึ่ง จึงทำให้เกิดความขัดแย้งและประโยชน์ของทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อชุมชนท้องถิ่นยังขาดความชัดเจน ซึ่งเป็นข้อจำกัดต่อการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ, 2546 : 15) ความจริงที่ต้องยอมรับว่าแม้จะมีกฎหมายออกมาบังคับใช้อย่างเข้มงวดเพียงใด ในความเป็นจริงพื้นที่อนุรักษ์ยังไม่ปลอดภัย ยังมีการลักลอบทำไม้ เก็บหาของป่าและล่าสัตว์ป่าอยู่เสมอ มีการบุกรุกที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์ตลอดมา ทั้งชาวบ้านและกลุ่มทุนเพื่อทำกิจกรรมการใช้ประโยชน์ ซึ่งรัฐเองมีนโยบายผ่อนปรนให้มีการทำประโยชน์เสมอมา แสดงให้เห็นว่าการรักษาผืนป่านั้นต้องดำเนินการในทุกมิติมากกว่าการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก้ไขปัญหาความยากจน พฤติกรรม ทัศนคติและจิตสำนึกของมนุษย์ตลอดจนปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จะเป็นหนทางสู่การแก้ไขปัญหาการทำลายป่าในระยะยาว

การมีความเชื่ออย่างเหนียวแน่นว่ากิจกรรมของคนกับสภาพสิ่งแวดล้อมมีผลด้านลบเท่านั้น โดยนำไปสู่การจัดการพื้นที่ป่าที่ปราศจากมนุษย์ เป็นการแก้ไขปัญหาปลายเหตุที่ต้องอุดรอยรั่วช่องโหว่ตลอดเวลา ทั้งๆที่ยังมีข้อมูลความรู้อีกมากที่แสดงให้เห็นว่า ไม่มีป่าที่ไหนไม่เคยมีคนอยู่มาก่อน ตั้งแต่ป่าเขตหนาวจนถึงป่าเขตร้อน การศึกษาทางนิเวศวิทยาพบว่า ป่าที่สมบูรณ์มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทั้งจากภัยธรรมชาติ และจากการกระทำของมนุษย์ หลังจากนั้นป่าจะฟื้นตัวขึ้นมาเอง ภัยต่างๆเหล่านี้กลับช่วยรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและกระบวนการทางนิเวศวิทยา กิจกรรมของมนุษย์บางครั้งก็ช่วยรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ การศึกษาเร็วๆนี้พบว่า ชนดั้งเดิมช่วยอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพไว้ตั้งแต่ระดับพันธุกรรม (genetic) ชนิด (species) และระบบนิเวศ (ecosystem) ในเม็กซิโกยุคอารยธรรมโบราณ เคยมีคนอยู่หนาแน่นถึง 150-500 คนต่อตารางกิโลเมตร

เทียบกับปัจจุบันเพียง 4.5 – 28.1 คนต่อตารางกิโลเมตร ชนเผ่าดั้งเดิมเหล่านี้จัดการป่าเพื่อเก็บหาอาหาร ไม้ ไม้ฟืน สมุนไพร และอื่นๆได้อย่างกลมกลืนกับธรรมชาติ (สมศักดิ์ : เอกสารอัดสำเนา)

Wharton (1968) ได้ชี้ให้เห็นว่า ในทวีปเอเชียป่าที่สมบูรณ์มิใช่ป่าที่บริสุทธิ์ (virgin) แต่เป็นป่าแก่ที่พัฒนามาจากขั้นตอนของการทดแทน ภายหลังจากที่ป่าถูกทำลายโดยภัยธรรมชาติและกทำไร่เลื่อนลอยแบบดั้งเดิมที่หลังจากเพาะปลูกแล้วปล่อยให้เป็นป่าฟื้นตัวใหม่ ทำให้สัตว์ป่าชุกชุม เพราะชอบหากินในไร่ซาก ไร่ร้าง หรือทุ่งหญ้าภายหลังที่ทิ้งร้างไว้ ซึ่งก็ดึงดูดเสือและสัตว์กินเหยื่ออื่นๆอีกทอดหนึ่ง ส่วนป่าแก่ ป่าสมบูรณ์มักมีไม้ผลเพิ่มมากขึ้น ซึ่งดึงดูดสัตว์จำพวกลิง ชะนี นกเงือก กะรอก และสัตว์อื่นๆ มีหลักฐานการศึกษาชี้ให้เห็นว่า สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมขนาดใหญ่ชอบหากินบริเวณไร่เลื่อนลอย

ส่วนใหญ่ป่าสูงหรือป่าแก่ อาหารที่สัตว์กินได้มักอยู่ตามเรือนยอด ทำให้พวกสัตว์กินพืชที่อยู่ตามพื้นดินหากินได้ยาก ส่วนในที่โล่ง หรือตามช่องว่างในป่า สัตว์ที่อยู่ตามพื้นดินหากินได้ง่าย การทดแทนของพืชยุคเบิกป่า หรือในสังคมพืชรุ่นสอง ความจริงให้ผลผลิตที่เป็นอาหารสัตว์หลายอย่าง มีนกหลายชนิดเป็นนกที่อยู่เฉพาะในป่ารุ่นสอง (secondary forest) แม้กระทั่งนกแต้วแร้วท้องดำในประเทศไทยที่ใกล้สูญพันธุ์ขณะนี้ ป่ารุ่นสองยังให้พืชอาหารและสมุนไพรที่เป็นประโยชน์กับมนุษย์หลายอย่าง มนุษย์อยู่ใกล้ชิดมาเป็นระยะเวลานาน อย่างไรก็ตามสรุปได้ว่าการทำไร่เลื่อนลอยเป็นประโยชน์กับคน และการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนั้นอยู่ที่ว่า ต้องทำแบบยั่งยืน (sustainable) (สมศักดิ์ : เอกสารอัดสำเนา)

ในกรณีของประเทศไทยได้พบว่า การจัดการป่าชุมชนได้ก่อให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพ ถึงแม้ว่าจะมีการตั้งถิ่นฐานและป่าชุมชนตามระบบภูมินิเวศน์หลายลักษณะ เช่น งานศึกษาของ ภาคภูมิ และบรรพต แสดงให้เห็นว่า การจัดการป่าชุมชนใน 3 พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่ราบน้ำท่วมถึงเช่นกรณีบ้านดงสารจัดการป่าชุมชนทุ่งพันขัน ตำบลโพนงาม จังหวัดสกลนคร ป่าชุมชนติดเชิงดอยภูเขาที่บ้านเชิงดอย ตำบลนาหม่อง จังหวัดสกลนคร ป่าชุมชนโนนใหญ่ที่ตำบลเสียว จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งตั้งอยู่บนโนนสันและที่ราบลอนคลื่น ได้ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจ จากการใช้ประโยชน์ในป่าชุมชนตลอดปี และก่อให้เกิดความหลากหลายทางของพันธุ์ไม้ สมุนไพร และพันธุ์สัตว์ป่า นอกจากนี้งานศึกษาของ มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือและคณะ พบว่า การจัดการป่าชุมชนใน 3 พื้นที่ คือ ป่าชุมชนบ้านแม่ขะปู ตำบลบ่อแก้ว อ.สะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ ป่าชุมชนบ้านห้วยอีค่าง ต.แม่วัน อ.แม่วาง จ.เชียงใหม่ และ ป่าชุมชนบ้านแม่คองซ้าย ต.เมืองคอง อ.เชียงดาว จ.เชียงใหม่ ได้สร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจเฉพาะอาหารและสมุนไพรให้แก่ครอบครัวละ 30,000 บาท/ปี และองค์ความรู้ของชุมชนต่อระบบนิเวศป่า และการจัดการทรัพยากรชีวภาพของชุมชน มีลักษณะเกื้อกูลและพึ่งพาอาศัยกันในระบบนิเวศในแบบแผนการผลิตของชุมชนตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน คือปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสมบูรณ์ของระบบนิเวศน์ป่าและทรัพยากรชีวภาพ

เพราะฉะนั้นการแก้ไขปัญหาป่าไม้-ที่ดินจำเป็นต้องมีมุมมองการพิจารณาในหลายมิติ ซึ่งเป็นแนวความคิดของ "สิทธิชุมชน" ที่นำไปสู่การเป็นแนวทางการจัดการป่า-ที่ดิน ดังนี้

1) **"ผืนดินคือชีวิต"** เป็นคำกล่าวของชาวไร่ชาวนาที่แสดงถึงความสัมพันธ์ของชุมชนเกษตรกรรมที่มีสายสัมพันธ์กับธรรมชาติอย่างแนบแน่น "ผืนดิน" คือแหล่งทำมาหากินที่หล่อเลี้ยงอาหารให้กับครอบครัวและชุมชนในการดำรงชีวิตร่วมกัน ป่าไม้ ลำน้ำ พืชพรรณ สัตว์ป่า คือความอุดมสมบูรณ์อันเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับการทำมาหากินและมีชีวิตอยู่รอด ธรรมชาติจึงเป็นหนึ่งเดียวกับชีวิต เป็นเสมือนเส้นเลือดสำคัญของการดำรงอยู่ของมนุษย์ ในสังคมสมัยใหม่ของชีวิตในเมือง ผืนดินมีความสำคัญของการเป็นบ้านที่พักพิง ขณะเดียวกันผืนดินได้ก่อให้เกิดอาหารที่หล่อเลี้ยงคนในเมือง เป็นแหล่งนันทนาการและการพักผ่อนเช่นกัน หากไม่มองให้ทะลุแจ้งแล้วถ้าไม่มีทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นองค์ประกอบร่วมกันคือ ดิน น้ำ ป่า พรรณพืชพรรณสัตว์แล้ว มนุษย์และสรรพสิ่งในโลกต้องดับสิ้นลง แต่เพราะว่าชีวิตของคนเมืองไม่ได้พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง จึงให้ความหมายกับผืนดินและป่าไม้เป็นเพียงทางเลือกของการพักผ่อนมากกว่าการเป็นชีวิตเนื้อในของตนเอง ทรัพยากรธรรมชาติทั้งมวลจึงถูกทำให้เป็นสินค้า ตีมูลค่าเป็นเงินตราในการซื้อขายและการลงทุนทางการค้า ดังเช่น นโยบายของรัฐบาลที่ต้องการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ตามนัยความหมายของทรัพยากรธรรมชาติคือสินค้าในสายตาของนักลงทุนและคนเมืองในที่สุด

2) ทรัพยากรธรรมชาติคือที่มาของการก่อให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภูมิปัญญาของชนเผ่ามนุษย์ ความหลากหลายนี้จึงมีความซับซ้อน ความแตกต่าง และมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตตลอดเวลา การขาดส่วนใดส่วนหนึ่งจะกระทบกับองค์ประกอบอื่น ไม่ว่าจะเป็นชนิดพันธุ์ ยีนส์ หรือระบบนิเวศน์ ล้วนมีการเกิดขึ้นและดับลงที่สามารถควบคุมกันเองได้อย่างสมดุล การดำรงชีวิตของมนุษย์ที่พึ่งพาธรรมชาติเช่นนี้เอง จึงทำให้วัฒนธรรมภูมิปัญญาของชนเผ่ามนุษย์ในการทำมาหากินและดำรงชีวิตมีความแตกต่างกันแล้วแต่สภาพของภูมิประเทศและระบบนิเวศน์ แต่เมื่อมนุษย์ได้แยกตัวเองออกมาจากธรรมชาติเพื่อเข้าไปจัดการเปลี่ยนแปลงธรรมชาติ และมีการบริโภคที่มากจนเกินไป จนก่อให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติในทุกระดับระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ระหว่างชนเผ่ามนุษย์ด้วยกัน และระหว่างคนรวยกับคนจน ด้วยทัศนะดังกล่าวจึงทำให้มนุษย์ทำลายความหลากหลายทางชีวิตและวัฒนธรรมภูมิปัญญาของมนุษย์ลง และสร้างมาตรฐานการดำรงชีวิตแบบเดียวกันทั้งประเทศและโลกโดยวัดจากอำนาจของเงินและเทคโนโลยีซึ่งเรียกกันว่า *"ความทันสมัย"* นั่นเอง

3) แนวคิด **"สิทธิชุมชน"** มีความหมายของอำนาจทางการเมืองที่ให้ประชาชนผู้ดูแลและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยตรงได้เข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริง และการเข้าถึงนั้นนำไปสู่การจัดการและการใช้ประโยชน์อย่างเป็นธรรม สมดุล และยั่งยืน ตามแนวความคิดของการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและทางวัฒนธรรมภูมิปัญญา ซึ่งอยู่บนวิสัยทัศน์ของ **"ผืนดินคือชีวิต"** ดังที่ได้กล่าวมา สิทธิชุมชนมองถึงหน่วยของชุมชนที่ร้อยรัดความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมในการตั้งถิ่นฐานและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน หน่วยของชุมชนจึงอยู่บนฐานของระบบ

ทางภูมิศาสตร์และระบบนิเวศน์ (ภูมินิเวศน์) และความสามารถในการจัดการและเข้าถึงร่วมกันได้ หน่วยของชุมชนจึงไม่สามารถแบ่งเป็นหมู่บ้าน ตำบล หรือจังหวัดในทางการปกครองได้เพราะสาเหตุของการแบ่งเขตการปกครองมาจากรัฐซึ่งต้องการควบคุมการปกครองของท้องถิ่นให้เป็นหนึ่งเดียว

หน่วยทางภูมินิเวศน์นี้จำเป็นต้องมีการสำรวจและศึกษาทางมนุษยวิทยาและประวัติศาสตร์โบราณคดี ถึงสาเหตุของการปรับเปลี่ยนการดำรงชีวิตและการตั้งถิ่นฐานอย่างไร ที่เป็นปัจจัยให้ชุมชนอยู่ร่วมกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติได้ตั้งแต่อดีตมาถึงปัจจุบัน เพื่อนำไปสู่การจัดหน่วยความสัมพันธ์ของชุมชนที่สอดคล้องกับความเป็นจริง และหน่วยของชุมชนนี้คือสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจจัดการป่าและที่ดิน รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เป็นองค์ประกอบร่วมกัน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรและการทำการเกษตรกรรมถูกควบคุมและจัดการอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน หน่วยของชุมชนจะมาแทนที่กลไกของรัฐที่เป็นสถาบันระบบราชการที่แข็งตัวและทำงานอย่างแยกส่วนไม่ประสานงาน และรับใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐมากกว่า การรักษาผลประโยชน์ของชุมชนที่เป็นหน่วยเล็กๆหลายๆหน่วยที่รวมกันเป็นรัฐชาติ ในขณะที่หน่วยของชุมชนจัดการทรัพยากรร่วมกันอย่างเป็นองค์รวมเพื่อดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้กับชุมชนหลายๆชุมชน จนถึงทำให้แก่ชาติและโลกเช่นเดียวกัน

4) กฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือการควบคุมสังคมจำเป็นต้องมีความหลากหลายและสอดคล้องกับหน่วยของชุมชน องค์กรสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nation on Environmental Protection/UNEP) ได้เสนอทิศทางการจัดการป่าแนวระบบนิเวศที่เป็นบูรณาการ ทั้งที่ดิน น้ำ ป่าและสิ่งมีชีวิต เพื่อสนับสนุนการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและยุติธรรม โดยให้ความสำคัญกับความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งมีหลักการถึง 12 ประการ[17] นอกจากนี้กรอบพื้นที่อนุรักษ์สากลได้ปรับเปลี่ยนมายอมรับพื้นที่ป่าที่มีการจัดการและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ในรูปแบบป่าชุมชนไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 6 ซึ่งอธิบายดังนี้ “พื้นที่คุ้มครองซึ่งจัดการเพื่อการใช้ระบบนิเวศทางธรรมชาติอย่างยั่งยืน พื้นที่ประกอบด้วยระบบธรรมชาติซึ่งยังไม่ถูกดัดแปลง และมีการจัดการเพื่อการป้องกันระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพในระยะยาว พร้อมทั้งให้ผลผลิตทางธรรมชาติและบริการสนองความต้องการของชุมชน” (เพิ่มศักดิ์, 2545: 7)

ป่าอนุรักษ์จึงมิได้หมายถึงเฉพาะพื้นที่คุ้มครองที่ไม่มีคนอยู่อาศัย หรือเป็นป่าอนุรักษ์ตามที่กฎหมายกำหนด แต่การจัดการป่าอนุรักษ์จะต้องนำไปสู่การจัดการป่าแบบองค์รวม และหลากหลาย

---

[17] 1) การกำหนดวัตถุประสงค์ต้องให้สังคมเป็นผู้เลือก 2) การจัดการต้องกระจายอำนาจไปยังระดับล่างที่สุด 3) ผู้จัดการต้องพิจารณาผลกระทบต่อระบบนิเวศอื่นๆใกล้เคียงด้วย 4) ต้องเข้าใจประเด็นทางเศรษฐกิจ เช่น การตลาด แรงจูงใจทางเศรษฐกิจ และต้นทุนและประโยชน์จากระบบด้วย 5) ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองโครงสร้างและหน้าที่ของระบบนิเวศในอันดับสูง 6) ระบบนิเวศต้องจัดการภายใต้ขีดจำกัดในการทำหน้าที่ของระบบ 7) การจัดการควรปฏิบัติในกรอบของเวลาและพื้นที่ 8) ควรกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการระบบนิเวศในระยะยาว 9) ในการจัดการต้องตระหนักว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ 10) ควรให้มีความสมดุลในด้านอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ 11) ต้องพิจารณาความรู้รอบด้าน รวมทั้งความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น และ 12) ต้องให้ทุกฝ่ายในสังคมรวมทั้งนักวิทยาศาสตร์เข้าร่วมด้วย (UNEP 2000)

ตามสภาพของพื้นที่ ระบบนิเวศน์ และการใช้ประโยชน์ของชุมชน ซึ่งต้องผสมผสานการจัดการกับปัญหาที่มีความซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

ในแผนปฏิบัติการ 21 คำแถลงในเรื่องหลักการเกี่ยวป่าไม้ และอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ได้รับรองการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนที่ให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม ซึ่งหลักการนี้ได้เป็นที่ยอมรับทางสากล และมีการปฏิบัติการในต่างประเทศมาแล้ว โดยรัฐกับชุมชนร่วมกันจัดการป่าเช่น ประเทศอินเดีย เนปาล ฟิลิปปินส์ เป็นต้น

เนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้ปัจจุบันเป็นกฎหมายที่มีโครงสร้างแบบเดียวกัน ซึ่งกำเนิดขึ้นมาภายใต้หลักการปกครองแบบนิติรัฐ จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่บังคับใช้ในปัจจุบันยังมีแนวความคิดของการทำไม้แบบอาณานิคม ที่นำไปสู่การทำลายทรัพยากรป่าและความหลากหลายทางชีวภาพ กฎหมายเป็นเครื่องมือทางการปกครองเพื่อควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายคุ้มครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์หรือกฎหมายส่งเสริมปลูกป่าเศรษฐกิจ ในขณะที่สถาบันทางการเมืองเช่น รัฐสภาและรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ออกกฎหมายได้รับอิทธิพลทางความคิดของการเขียนกฎหมายแบบนิติรัฐและอยู่บนฐานของการควบคุมทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นระบบเดียวกันทั้งประเทศ กฎหมายที่ออกมาจึงไม่สามารถสนองตอบต่อสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องรวบรวมงานวิจัยและศึกษาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การจัดการป่า-ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆเพื่อนำไปสู่การยอมรับกฎระเบียบประเพณีของชุมชนที่มีควบคุมการใช้ทรัพยากรแต่ละประเภท และหน่วยของชุมชนร่วมกันออกกฎหมายและควบคุมกฎหมายนั้น การควบคุมจะมีประสิทธิภาพ มากกว่าให้รัฐควบคุมโดยลำพัง

5) การจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละชุมชนและแต่ละพื้นที่มีความหลากหลายแตกต่างกันไป การจำแนกพื้นที่แต่ละประเภทมีการจัดการและใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น การจำแนกพื้นที่ป่าตามระบบนิเวศน์ ตามการใช้ประโยชน์ และตามลักษณะพรรณพืชของป่า อาทิเช่น ป่าต้นน้ำ ป่าริมน้ำ ป่าวัฒนธรรม ป่าศักดิ์สิทธิ์ ป่าชายหาด ป่าชายเลน ป่าพรุ ป่าอนุรักษ์ ป่าหัวไร่ปลายนา ป่ารุ่นที่สอง ป่าจาก ป่าสาคู ป่าสาธารณะ แหล่งน้ำได้แก่ ห้วย หนองน้ำ ฮ่อม (ช่องว่างระหว่างภูเขามีต้นไม้ขึ้น ไม่มีน้ำขัง หรือเป็นทางน้ำไหล ทางเดินของคนและสัตว์) จ้าย (ตีนภูเขา ใกล้หน้าผาชัน เป็นแหล่งหากิน อยู่อาศัย ที่หลบภัยของสัตว์ ช่วยปกป้องหน้าดินพัง) นอกจากนี้ยังมีการแยกประเภทพื้นที่ป่าที่ซับซ้อนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆกันไป เป็นต้น พื้นที่ป่าและแหล่งน้ำสาธารณะต่างๆเหล่านี้ สิทธิการใช้ประโยชน์เป็นของชุมชนร่วมกัน ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ยกเว้นที่ไร่ ที่นา ที่สวน ที่รับรู้ว่าเป็นของครอบครัว และมีการตกทอดทางมรดก สำหรับไร่เหล่า ไร่ซาก ที่หัวไร่ปลายนา ซึ่งมีป่าไม้ขึ้นอยู่และปล่อยให้ฟื้นตัวตามธรรมชาติ สมาชิกในชุมชนอื่นมาร่วมใช้ประโยชน์ได้ แต่รับรู้ว่าที่เหล่านั้นเป็นของครอบครัวใด

จะเห็นได้ว่าการจำแนกพื้นที่ทุกประเภทที่ชุมชนใช้ประโยชน์และร่วมกันดูแล นั้นมีความ

หลากหลายและซับซ้อน เมื่อเปรียบเทียบการจำแนกพื้นที่ป่าของรัฐการจำแนกพื้นที่แต่ละประเภทมิได้จำกัดเฉพาะพื้นที่ที่มีต้นไม้ซึ่งเรียกว่าป่าตามกฎหมายที่กรมป่าไม้ดูแลเท่านั้น เพราะฉะนั้นกฎเกณฑ์การจัดการและการใช้ประโยชน์ร่วมกันของชุมชนแตกต่างกันไป สำหรับสิทธิการใช้ประโยชน์และจัดการดูแล มีทั้งพื้นที่ที่ชุมชนร่วมกันดูแล และพื้นที่เป็นที่สวน ที่นา ไร่ สิทธิการใช้ประโยชน์และการจัดการเป็นของครอบครัว สิทธิดังกล่าวถึงแม้จะไม่มีหนังสือรับรองเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมาย ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นของใคร และสามารถจัดการความขัดแย้งได้เมื่อเกิดข้อพิพาท แต่ปัญหาที่พบมากว่าเมื่อมีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินกลับไปละเมิดสิทธิของชุมชนและของครอบครัวรวมทั้งสิทธิตกทอดทางมรดก โดยเฉพาะในกรณีที่บุคคลนั้นตกหล่นไม่ได้เอกสารสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมาย จึงเกิดข้อพิพาทความขัดแย้งแย่งชิงที่ดินระหว่างสมาชิกในชุมชน รัฐและกับบุคคลภายนอก ระบบกฎหมายรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐและเอกชนเท่านั้น ได้ทำให้การจัดการทั้งหมดรัฐและปัจเจกบุคคลเข้าไปจัดการแทน และใช้ข้อกฎหมายในการแก้ไขปัญหา ซึ่งในหลายกรณีมิได้นำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้

ดังนั้น **"สิทธิชุมชน"** จึงมีการจำแนกสิทธิการใช้ประโยชน์และการจัดการที่มีทั้งของชุมชน ของบุคคลหรือครอบครัว และของรัฐ ในพื้นที่ที่ชุมชนมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์ตามหน่วยของชุมชนที่กล่าวมาข้างต้น พื้นที่เหล่านั้นเป็นสิทธิของชุมชน สำหรับที่นา ที่ไร่ ที่สวนเป็นสิทธิของบุคคลหรือครอบครัว สิทธินี้มิได้หมายถึงกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ผูกขาดการเป็นเจ้าของอย่างเด็ดขาด หากแต่มีความยืดหยุ่นด้วยระบบการจัดการของชุมชนร่วมกัน ซึ่งอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ และในกรณีที่ที่ดินนั้นมีเจ้าของ ถ้าเจ้าของยินยอมก็สามารถใช้ร่วมกัน เช่น ที่ไร่ร้าง ที่หัวไร่ปลายนา เป็นต้น สิทธิการใช้ประโยชน์นี้ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้รับรองเช่นเดียวกัน ในพื้นที่ที่รัฐมีสิทธิในการจัดการได้เช่น ป่าอนุรักษ์บางประเภทที่สังคมเห็นร่วมกันว่าชุมชนจัดการไม่ได้ เช่นอุทยานแห่งชาติ ป่าต้นน้ำลำธาร ที่ไม่มีชุมชนทำกินอยู่อาศัย และมีความเสี่ยงต่อระบบนิเวศน์ เพราะฉะนั้นแนวความคิด **"สิทธิชุมชน"** ต้องไม่อยู่บนฐานของแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบผูกขาด แต่เป็นสิทธิการใช้ประโยชน์และการจัดการอย่างยั่งยืน การออกกฎหมายรับรองต้องมีความหลากหลายและแตกต่างตามที่กล่าวมาข้างต้น

บทที่ 5
สรุปและเสนอแนะ

รายงานการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติของโลกและของท้องถิ่นได้ถูกทำลายลงด้วยอำนาจทางการเมืองของประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งเป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาของโลกแท้ที่จริง แต่เดิมประเทศพัฒนาแล้วใช้กำลังอาวุธในการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ แต่ปัจจุบันได้ถูกแปรเปลี่ยนอำนาจดังกล่าวมาเป็นอำนาจทางเศรษฐกิจที่อาศัยเงินตราและตลาดหุ้นสร้างการแข่งขันแย่งชิงทรัพยากรแบบปลาใหญ่กินปลาเล็ก เป็นไปไม่ได้เลยที่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาหรือคนจน ที่จะแข่งขันเอาทรัพยากรจากประเทศพัฒนาแล้วและคนรวยมาได้ เพราะอำนาจทางการเมืองนั้นถูกกำหนดโดยข้อตกลงระหว่างประเทศ กติกาการค้าระหว่างประเทศ ที่ประเทศพัฒนาแล้วมีอำนาจต่อรองเหนือกว่า เช่น สหประชาชาติได้เสนอความร่วมมือกับภาคธุรกิจเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อสนับสนุนการลงทุนของกลุ่มทุนข้ามชาติที่รวมตัวกันในนาม The International Chamber of Commerce และ The World Business Council for Sustainable Development/ WBCSD ทดแทนความช่วยเหลือทางการเงนของประเทศพัฒนาแล้วที่เคยสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนา ประเด็นที่ถูกนำเสนอ ได้แก่ พลังงาน ความหลากหลายทางชีวภาพ น้ำ การทำเหมืองแร่ การเกษตรกรรม เป็นต้น

นอกจากนี้กลุ่มทุนได้มีบทบาทเข้าไปอยู่ในระบบรัฐสภาและรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดกฎหมาย และสร้างสถาบันทางการเมืองที่คนทั่วไปยากเข้าถึง ดังตัวอย่างของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ 5 ฉบับ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ แผนแม่บทป่าไม้ หรือร่างแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ล่าสุดยังคงล้าสมัยและอยู่ในทิศทางแบบเดียวกับการทำไม้อาณานิคม และมองธรรมชาติแยกออกจากมนุษย์ การแปลงป่าไม้และที่ดินเป็นสินค้าด้วยการสนับสนุนการปลูกป่าเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ป่าออกจากการดำรงอยู่ของมนุษย์ยังเป็นทิศทางหลัก โดยไม่ได้มองความสัมพันธ์อันซับซ้อนของมนุษย์กับธรรมชาติ

ปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทสูงสุดได้รับรองสิทธิของชุมชน (มาตรา 46) บุคคล (มาตรา 56) และองค์กรปกครองท้องถิ่น (มาตรา 290) ให้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนรัฐมีนโยบายสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าว (มาตรา 79) นอกจากนี้ยังมีกฎหมายระหว่างประเทศรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เข้าถึงและได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม แต่ปรากฏว่ากฎหมายลูก อันได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ 5 ฉบับไม่ได้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายสูงสุดของประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ แนวความคิด "สิทธิชุมชน" ดังที่กล่าวมาจะต้องถูกกำหนดไว้ในการจัดการป่า-ที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ต้องถูกแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายสูงสุดของประเทศ และแนวความคิดสิทธิชุมชน ดังต่อไปนี้

1) เป้าหมายในการจัดการทรัพยากรป่า-ที่ดิน

(1) เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่สมดุลกับธรรมชาติ

(2) เพื่อการใช้ประโยชน์โดยชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน

(3) เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างบุคคล ชุมชน สังคม และรัฐในการจัดการทรัพยากร

(4) เพื่อกระจายอำนาจการจัดการลงสู่ระดับชุมชน ท้องถิ่น ภูมินิเวศ และให้เกิดการถ่วงดุลซึ่งกันระหว่างชุมชน สังคม และรัฐ

2) การสำรวจพื้นที่ป่า-ที่ดินทั้งประเทศ เพื่อให้มีการจำแนกพื้นที่ป่าที่สอดคล้องกับความเป็นจริงของระบบนิเวศ และวัฒนธรรมการใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยให้ชุมชนและสังคมมีส่วนร่วม การสำรวจและการกำหนดเขตพื้นที่ป่า-ที่ดินแต่ละประเภทดำเนินการได้จากกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนและกลุ่มบุคคลหลายฝ่าย การสำรวจนี้จะครอบคลุมถึงพื้นที่ที่จะจำแนก การใช้ประโยชน์และการจัดการของชุมชนมีขอบเขตแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งจะเป็นกฎเกณฑ์ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ให้สอดคล้องกับระบบนิเวศน์ของพื้นที่แต่ละประเภท

3) ขอบเขตการจัดการไม่ควรจำกัดเฉพาะที่ดินของรัฐ แต่ต้องจัดการพื้นที่ทุกประเภทโดยมองระบบนิเวศน์ทั้งระบบ และให้มีการจัดการทั้งในระดับครอบครัว ระดับชุมชนที่อยู่บนฐานของหน่วยของชุมชนตามภูมินิเวศน์และศักยภาพของชุมชนในการจัดการ และพื้นที่ที่รัฐจัดการ

4) ระบบสิทธิในการใช้ประโยชน์และการจัดการ ประกอบด้วย

- สิทธิของบุคคลหรือครอบครัว หมายความถึง สิทธิเดิมของบุคคลที่มีอยู่ก่อนแล้ว รวมทั้งสิทธิของบุคคลที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน และประเภทที่มีการทำประโยชน์จริงแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎเกณฑ์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืนแตกต่างกันไป

- สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรองค์รวมทั้งที่ดิน ป่า น้ำ ชายฝั่งและทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งชุมชนกำหนดให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ใช้ร่วมกัน และชุมชนมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์และจัดการได้อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม

- สิทธิของรัฐและสังคม เป็นสิทธิที่รัฐจะต้องร่วมสนับสนุนและตรวจสอบการจัดการทรัพยากรของชุมชนในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และมีหลักประกันการจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง เช่น เขตอุทยานแห่งชาติบางแห่งที่ชุมชนจัดการไม่ได้ ให้สาธารณชนมีส่วนร่วมจัดการและตรวจสอบ แทนที่ประชาชนจะจัดการโดยตรง ซึ่งต่างกับการจัดการทรัพยากรโดยตรงของชุมชน

5) องค์กรในการจัดการป่า-ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ได้แก่ องค์กรระดับชุมชน ที่สมาชิกในชุมชนคัดเลือกกันขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบดูแล องค์กรของรัฐ และสาธารณชน ตรวจสอบการจัดการของชุมชนได้ การจัดการของ 3 องค์กร ต้องร่วมกันจัดการในระดับที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

องค์กรชุมชนจัดการโดยตรงมีการควบคุมสมาชิกในชุมชนและบุคคลภายนอกที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแบบทำลาย บทบาทของรัฐและสาธารณชน สามารถเข้าถึงการตรวจสอบชุมชนได้อย่างเปิดเผย ชัดแจ้ง ให้ความเห็นหรือคัดค้านในกรณีที่มีกิจกรรมทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ถึงแม้จะมีหลายหน่วยงานของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องแต่หน่วยงานของรัฐต้องประสานงานกัน และควบคุมตรวจสอบอย่างโปร่งใส โดยอยู่บนหลักการของแนวความคิดสิทธิชุมชนกับการจัดการป่า-ที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนตามที่กล่าวมา

เพราะฉะนั้นจากข้อเสนอที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับ 5 ฉบับ โดยใช้หลักเกณฑ์พิจารณากฎหมายแต่ละฉบับอย่างแยกส่วนเป็นไปไม่ได้ จำเป็นต้องพิจารณากฎหมายภาพรวม รวมทั้งการจัดการที่ดิน การทำการเกษตรกรรม การใช้ประโยชน์จากที่ดิน และการมองภาพรวมของทิศทางการพัฒนาประเทศและชุมชนร่วมกัน เพื่อให้นำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน และรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

หนังสือ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **ร่างแผนแม่บทการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ของชาติ**. เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ "การจัดทำแผนแม่บทการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ของชาติ" ณ โรงแรมมารวยการ์เด้น วันที่ 21-22 มิถุนายน 2546.

กองแผนงาน กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. **แผนพัฒนาการป่าไม้ ภายใต้แผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ (ฉบับร่างภาษาไทย)**. ห้างหุ้นส่วนจำกัด นิวธรรมดาการพิมพ์ : กรุงเทพมหานคร.

คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, **การประเมินสถานภาพอุทยานแห่งชาติ พื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่าและพื้นที่คุ้มครองอื่น ๆในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 2530.

เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ. **หนังสือชุดทำเนียบป่าชุมชนภาคเหนือ 7 เล่ม**. หนังสือประกอบงานมหกรรมป่าชุมชน ทางออกของคนกับป่า, 26-30 มีนาคม 2544 ณ บ้านน้ำเกี๋ยน ตำบลน้ำเกี๋ยน อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน.

จรรยา แววงามนันท์. **รวมกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. บริษัทบพิธการพิมพ์ จำกัด : กรุงเทพมหานคร. 2539.

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ. **วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า**. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา : กรุงเทพมหานคร. 2534.

ชมัยโฉม สุนทรสวัสดิ์. **การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ทางภาคเหนือของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2439 - 2475**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2521.

ช่อ พงศ์รุ่งทรัพย์ และพิชา พิทยขจรวุฒิ. **นโยบายการบริหารอุทยานแห่งชาติ**. ห้างหุ้นส่วนจำกัดฟันนี่พับบลิชชิ่ง จำกัด : กรุงเทพมหานคร.

ธีรดา นามไห และศยามล ไกยูรวงศ์. **ทิศทางการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนในภาคอีสาน**. โครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนภาคอีสาน. อุบลราชธานี. 2546.

ฝ่ายทรัพยากรชีวภาพ กองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ" แปลจาก Convention on Biological Diversity, June 1992..

พิชัย นิลทองคำ. **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-6 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535**. โรงพิมพ์รวมพิมพ์ : กรุงเทพมหานคร. 2535.

ภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. **นโยบายและแผนแผนพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ. กุมภาพันธ์ 2529.

ภาคภูมิ วิธานติรวัฒน์ และ บรรพต ศรีจันทร์นิตย์. การศึกษาผลผลิตเชิงเศรษฐกิจ สังคม และระบบนิเวศป่าชุมชน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใน วีรวัฒน์ ปภุสสโร และวัฒน์ ทาบึงกาพ. บรรณาธิการ. **ภูมิปัญญาท้องถิ่น กับการจัดการทรัพยากรชีวภาพ บทพิสูจน์ความพร้อมของคนไทยกับอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ**. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้ม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพ.

มาร์คัส โคเชสเตอร์ และแลรี่ โรแมน. **วิพากษ์แผนแม่บทป่าไม้: ความล้มเหลวในการอนุรักษ์ป่าป่าของรัฐ**. แปลและเรียบเรียงโดย วิฑูรย์ ปัญญากุล. กรุงเทพมหานคร. สถาบันชนท้องถิ่นพัฒนา. 2536.

มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ และคณะ. การศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศในเขตป่าชุมชนภาคเหนือตอนบน. ใน วีรวัฒน์ ปภุสสโร และวัฒน์ ทาบึงกาพ. บรรณาธิการ. ภูมิปัญญาท้องถิ่น กับการจัดการทรัพยากรชีวภาพ บทพิสูจน์ความพร้อมของคนไทยกับอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้ม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพ.

วิสุทธิ์ ใบไม้. **สถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง พฤศจิกายน 2538.

ศยามล ไกยูรวงศ์. **ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2538.

ศยามล ไกยูรวงศ์ และวารุณี สุรนิวงศ์. **มาตรการทางกฎหมายและนโยบายในการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยและทรัพยากรพันธุกรรม**. รายงานวิจัยสนับสนุนโดยมูลนิธิการแพทย์แผนไทยพัฒนา. 2541.

ศรีสุวรรณ ควรขจร, ศยามล ไกยูรวงศ์ และโนเอล ราเจส. วิพากษ์โครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ในประเทศไทย. **เสียงชุมชน** ฉบับที่ 23 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2536): 3-21.

สมชาย ปรีชาศิลปกุล. **การปฏิรูปกฎหมายที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ**. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "การปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ จัดโดยคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ และคณะ วันที่ 21-22 สิงหาคม 2542 ณ สำนักบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สถาบันวิจัยและการพัฒนาแห่งประเทศไทย. **Deforestation and Poverty : Can Commercial and Social Forestry Break the Vicious Circle**. แปลโดย เสกสรร เฉลิมสาร. 2533.

อรวรรณ คูหเจริญ. **ก่อนจะไม่เหลือป่าเขตร้อน** กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. พฤศจิกายน 2535.

Marcus Colchester and Larry Lohman editor. **The Struggle for land and the fate of the Forests**. The World Rainforest Movement. London. 1993.

Micheal Keating. **แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน**. แปลและเรียบเรียงจาก The

Earth Summits Agenda for Change. โดย มานพ เมฆประยูรทอง. กระทรวงการต่างประเทศ. อัมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด : กรุงเทพ. 2537.

Kai Curry-Lindahl. **บทบาทอุทยานแห่งชาติในอนาคต.** แปลโดย สถิต ไชยเพชร. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. 2525.

เอกสารอัดสำเนา

กรมป่าไม้. **ข้อมูลเกี่ยวกับป่าชุมชนที่กรมป่าไม้ส่งเสริมให้จัดตั้ง.** 2543.

คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) และโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ. **บันทึกช่วยจำ ข้อสรุปจากการสัมมนาเรื่อง โครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ในประเทศไทย.** 10 กุมภาพันธ์ 2534 ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

คริส แลง. **การออกใบรับรองของสมาร์ตวูดให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ของไทย: เหตุผลที่สภาบริหารจัดการป่าไม้ (Forest Stewardship Council/FSC ควรยกเลิกใบรับรอง.** แปลโดย สุนทรี เกียรติประจักษ์. พฤศจิกายน 2545.

เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.). **เค้าโครงนโยบายและกฎหมายการจัดการป่าและทรัพยากรธรรมชาติภาคประชาชน.** เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการกฎหมายภาคประชาชน วันที่ 26-27 กันยายน 2543 ณ ชลพฤกษ์รีสอร์ท จังหวัดนครนายก.

โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ. **เบื้องหลังความเป็นมาของ "โครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ในประเทศไทย.**

เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์. **ป่าชุมชนในมุมมองทางนิเวศวิทยา.** เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง "ทิศทางที่ยั่งยืนของสังคมไทยกับป่าชุมชนในมุมมองของศาสตร์แขนงต่างๆ : มุมมองทางนิเวศวิทยา วันที่ 29 กันยายน 2545 ณ ห้องประชุมจุมภฏ-พันธ์ทิพย์ บริพัตร จุฬาลงกรณ์วิทยาลัย

ศยามล ไกยูรวงศ์. **กองทุนป่าเขตร้อนกับเกมการเมืองระหว่างประเทศของอเมริกา.**

ศยามล ไกยูรวงศ์. **ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.** เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน บทบาทของประชาชนและชุมชน" วันที่ 4-5 พฤศจิกายน 2545 ณ คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่.

สมศักดิ์ สุขวงศ์. **คนกับป่า : บนเส้นทางแห่งการอนุรักษ์.**

Larry Lohmann. **The Carbon Shop : Planting New Problems.**

ข้อเสนอแนะทางกฎหมายต่อการปรับปรุงการจัดการทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง

ภาคภูมิ วิธานติรวัฒน์ [18]
มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

สถานการณ์ทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง

ทะเลไทย

ประเทศไทยมีพื้นที่ชายฝั่งติดทะเล ๒๓ จังหวัด รวมความยาว ๒,๖๑๔ กิโลเมตร ภาคใต้จัดเป็น "แผ่นดินสามทะเล" กล่าวคือ ทะเลฝั่งอ่าวไทย ทะเลฝั่งอันดามันซึ่งมีความยาวของพื้นที่ชายฝั่งรวม ๑,๖๗๒ กิโลเมตร และทะเลสาบสงขลาซึ่งเป็นทะเลสาบขนาดใหญ่มีพื้นที่ผิวน้ำ ๙๘๘.๓๑ ตารางกิโลเมตร หรือ ๖๑๘,๓๑๙ ไร่

ทะเลสาบสงขลามีความหลากหลายทางชีวภาพสูงมากเนื่องจากในธรรมชาติของทะเลสาบมีทั้งส่วนที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อยและน้ำเค็มผสมผสานกัน ทะเลสาบด้านที่ติดต่อกับอ่าวไทย ได้รับอิทธิพลของน้ำเค็ม ทะเลสาบตอนในหรือทะเลหลวง เป็นน้ำกร่อยที่อยู่อาศัยของนกน้ำ พืชน้ำและแหล่งสืบพันธุ์ของปลาหลายชนิด ในทะเลหลวงเป็นน้ำจืดแต่มีน้ำเค็มรุกเข้ามาเป็นครั้งคราวในฤดูแล้ง สำหรับทะเลน้อย ซึ่งอยู่เหนือสุดมีสภาพเป็นน้ำจืด มีพืชน้ำหลายชนิด และเป็นที่อยู่อาศัยของนกน้ำชนิดต่างๆ

ในท้องทะเลไทยมีปลากว่า ๒,๐๐๐ ชนิด ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๑๐ ของทั่วโลก หอยประมาณ ๒,๐๐๐ ชนิด สัตว์ไม่มีกระดูกสันหลังอื่นๆ รวมกันอีก ๑๑,๙๐๐ ชนิด ในทะเลสาบสงขลามีปลามากกว่า ๗๐๐ ชนิด ปูและกุ้ง ๒๐ ชนิด พันธุ์ไม้น้ำสาหร่ายประมาณ ๕๗ ชนิด

นอกจากสัตว์น้ำชายฝั่งทะเลไทยยังอุดมด้วยพืชพันธุ์ไม้หลากชนิดซึ่งอยู่ในป่าชายหาด ป่าชายเลน และหญ้าทะเล ซึ่งเป็นแหล่งสมุนไพร และพันธุกรรมที่สำคัญของสังคมไทยความหลากหลายของชนิดพันธุ์สัตว์น้ำ พันธุ์พืช รวมทั้งเกาะแก่งและแนวปะการัง ทะเลและทรัพยากรชายฝั่งจึงเป็นฐานทรัพยากรที่สำคัญของไทย ทั้งในด้านแหล่งผลิตอาหาร การท่องเที่ยวและการ ส่งออกสัตว์น้ำ รวมทั้งเป็นฐานทรัพยากรที่หล่อเลี้ยงชาวประมงพื้นบ้านในชุมชนชาวประมงพื้นบ้านกว่า ๓,๗๙๗ หมู่บ้าน ๕๖,๘๕๙ ครัวเรือน ซึ่งร้อยละ ๙๒ เป็นชาวประมงพื้นบ้านซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเกษตรกรที่

---

[18] ภาคภูมิ วิธานติรวัฒน์ เป็นผู้ปฏิบัติงานของโครงการการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับชุมชนชาวประมงพื้นบ้าน ในเครือข่ายสมาชิกขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคใต้ ข้อมูลและองค์ความรู้ที่มีในเอกสารนี้ส่วนหนึ่งได้มาจากการศึกษาเอกสาร การแลกเปลี่ยนกับนักวิชาการ และประสบการณ์ร่วมกันขององค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งได้เรียนรู้จากการทำงานพื้นที่ร่วมกับชุมชน และองค์กรของชาวประมงพื้นบ้านในภาคใต้ เอกสารนี้จะสมบูรณ์มากขึ้นถ้าได้รวมประสบการณ์ขององค์กรชุมชนในภาคตะวันออก แต่เนื่องจากข้อจำกัดหลายประการทำให้ไม่สามารถค้นคว้าศึกษาได้ทันกำหนดเวลาที่ต้องทำบทความนี้

เป็นฐานรากสำคัญค้ำจุนสังคมไทยมานับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

วิกฤติทะเลไทย ปี ๒๕๐๔ จับสัตว์น้ำได้ ๒๙๘ กิโลกรัมต่อหนึ่งชั่วโมงลากอวน ปี ๒๕๔๒ เหลือเพียง ๓ กิโลกรัมต่อชั่วโมง ปลาที่จับได้เป็นปลาขนาดเล็กและ ลูกปลาเศรษฐกิจร้อยละ ๔๐

กิจการประมงไทยเริ่มพัฒนามาใช้เครื่องจักรในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประมาณปี ๒๔๘๘ เมื่อกรมประมงเริ่มชักชวนให้ชาวประมงใช้เครื่องยนต์ติดตั้งในเรือแทนการใช้ใบ และมีการพัฒนากฎหมายประมงจาก พ.ร.บ. อากรค่าน้ำ ร.ศ. ๑๒๐ เป็น พ.ร.บ. การประมง ๒๔๙๐

ต่อมาปี พ.ศ. ๒๔๙๒ กรมประมงได้นำอวนลากหน้าดินเข้ามาพร้อมกับผู้เชี่ยวชาญจากต่างชาติเพื่อฝึกสอนลูกเรือประมงไทย และหลังจากปี ๒๕๐๓ การทำประมงขนาดใหญ่ของไทยด้วยอวนลากหน้าดินขยายตัวอย่างรวดเร็ว

หลังปี ๒๕๐๓ เพียง ๕ ปีทรัพยากรสัตว์น้ำในอ่าวไทยทรุดโทรมลงเป็นอันมาก เรือประมงขนาดใหญ่ต้องออกจากฝั่งไกลขึ้น กองเรือประมงไทยได้เข้ายึดพื้นที่ชายฝั่ง ๑๒ ไมล์ทะเลของประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศไทยติดอันดับ ๑ ใน ๑๐ ของประเทศผู้ผลิตสินค้าประมงของโลก[19] ก่อนปี ๒๕๐๓ ไทยจับสัตว์น้ำได้ปีละ ๑๕๐,๐๐๐ ตัน เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนถึง ๑.๕ ล้านตันในปี ๒๕๑๕ และปี ๒๕๒๐ มีการพัฒนาอวนล้อมจับปลาผิวน้ำปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้เพิ่มเป็น ๒ ล้านตัน และ ๒.๘ ล้านตันในปี ๒๕๓๘ จากนั้นเริ่มลดลงเหลือ ๒.๗ ล้านตันในปี ๒๕๔๑ [20]

พร้อมกับปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้เพิ่มขึ้น ทะเลไทยเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ปี ๒๕๐๔ สามารถจับสัตว์น้ำในอ่าวไทยได้ชั่วโมงละ ๒๙๘ กิโลกรัม ลดลงเหลือเพียงชั่วโมงละ ๒๐ กิโลกรัมในปี ๒๕๓๒ จากการศึกษาในปี ๒๕๔๑ พบว่า สามารถจับสัตว์น้ำได้เพียง ๗ กิโลกรัมต่อชั่วโมง และในปี ๒๕๔๒ เหลือเพียง ๓ กิโลกรัมต่อชั่วโมง นอกจากนี้ปลาที่จับได้เป็นปลาขนาดเล็กและลูกปลาเศรษฐกิจร้อยละ ๔๐ [21]

ความเสื่อมโทรมของทะเลไม่ได้เกิดจากการทำการประมงมากเกินไปในกลุ่มสัตว์น้ำที่เป็นเป้าหมายเท่านั้นแต่เกิดจากที่เครื่องมือประมงเกือบทุกประเภทจับสัตว์น้ำได้มากชนิดกว่าที่ต้องการทำให้เกิดการประมงมวลชีวภาพ คือ การทำประมงโดยมุ่งกวาดล้างสัตว์ทะเลทุกชนิด [22]

---

[19] รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๔๔ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

[20] สถิติการประมง กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๒๕๓๙

[21] รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๔ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงวิทยาศาตร์ ฯ

[22] รายงานการศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขการประมงปลากะตักในประเทศไทยในปัจจุบันของ ปิยะ กิจถาวร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

จากรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมระบุว่า ปริมาณการจับสัตว์น้ำอย่างยั่งยืนในทะเลไทยไม่ควรเกินปีละ ๑.๔ ล้านตัน แยกเป็นปลาผิวน้ำ ๔๕๐,๐๐๐ ตัน ปลาหน้าดิน ๙๕๐,๐๐๐ ตัน แต่การประมงทะเลไทยจับสัตว์น้ำสูงกว่า ๒.๕ ล้านตันต่อปี การจับสัตว์น้ำทะเลได้ปริมาณมากขึ้นทั้งๆที่ความอุดมสมบูรณ์ของอ่าวไทยลดลง เกิดจากการใช้วิธีการประมงที่ทำลายทรัพยากรมากขึ้น ตลอดจนการใช้เครื่องมือประมงที่จับสัตว์น้ำได้มากชนิดกว่าที่ต้องการ ทำให้เกิดการประมงมวลชีวภาพคือมุ่งกวาดล้างสัตว์น้ำทะเลทุกชนิด

การประมงทะเลจับสัตว์น้ำเกินศักยภาพในการฟื้นตัวของทะเลมาตั้งแต่ปี ๒๕๑๙ ซึ่งรัฐไทยตระหนักในปัญหานี้เช่นกัน ดังจะเห็นจากการกำหนดนโยบายรักษาระดับการผลิตสัตว์น้ำทะเลในปริมาณที่คงที่โดยวิธีการอนุรักษ์ และการส่งเสริมการประมงทะเลลึกในช่วงปี ๒๕๒๐ เป็นต้นมา หรือการกำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ ให้ยกเลิกการใช้เครื่องมืออวนรุนและอวนลากทำการประมง แต่ในการปฏิบัติจริงกลับไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง

อดีตอธิบดีกรมประมง นายธำรงค์ ประกอบบุญ ยอมรับว่า ปัจจุบันทะเลไทยจับปลาได้น้อยมาก เพราะว่าเราไม่ได้มีการวางแผนการจัดการประมงมาก่อน และปัญหาอวนลาก อวนรุนละเมิดกฎหมายรุกล้ำเข้ามา กวาดจับสัตว์น้ำในเขต ๓,๐๐๐ เมตร และเขตปิดอ่าว โดยที่กรมประมงยังไม่สามารถดำเนินการเรื่องห้ามทำการประมงในเขต ๓,๐๐๐ เมตรให้เป็นรูปธรรม [23]

ขณะที่ไม่สามารถจัดการปัญหาการประมงทำลายพันธุ์สัตว์น้ำ และควบคุมการทำการประมงให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมโดยไม่ใช้เครื่องมือประมงที่ทำลายทรัพยากรและพันธุ์สัตว์น้ำ รัฐไทยได้สนับสนุนให้มีการทำลายมากขึ้นโดยไม่มีแผนการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ดังกรณี การปรับแก้กฎหมายอนุญาตให้ทำการประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟล่อ ด้วยอวนตาถี่ขนาด ๐.๖ เซนติเมตร ส่งผลให้การประมงปลากะตักประกอบแสงไฟ เติบโตอย่างกว้างขวางและมีผลต่อการทำลาย ลูกปลาเศรษฐกิจอื่นๆ หรือการส่งเสริมให้มีการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำมีผลต่อการทำลายป่าชายเลนกว่า ๗ แสนไร่ ซึ่งเป็นร้อยละ ๖๔ ของ พื้นที่ป่าชายเลนที่ถูกทำลาย หรือ การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชายฝั่งเป็นเมืองและเขตอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดมลภาวะต่อท้องทะเลและทำลายถิ่นที่อยู่อาศัยและเพาะพันธุ์สัตว์น้ำในพื้นที่ชายฝั่ง เช่น การทำลายพื้นที่ปากแม่น้ำเป็นพื้นที่สร้างบ่อบำบัดน้ำเสียที่คลองด่าน หรือการปนเปื้อนของแมงกานีส และเหล็กเกินมาตรฐานบริเวณทะเลปากแม่น้ำระยองถึงปากแม่น้ำตราด เป็นต้น

---

[23] บทสัมภาษณ์ ในบทความ ทะเลไทย:ชีพจรอ่อนล้าในปีสมุทรสากล ,วารสารโลกสีเขียว ,พฤษภาคม-มิถุนายน๒๕๔๑

บทที่ ๒
กฎหมายการประมง ทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง สาระและข้อจำกัด

สาระของกฎหมายการประมง ทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง

๑. กฎหมายระหว่างประเทศกับการกำหนดเขตและสิทธิทางทะเลไทย

กฎหมายทะเลระหว่างประเทศเป็นอนุสัญญาภายใต้สหประชาชาติ จัดทำขึ้นจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ในปี ๒๕๐๑ ประกอบด้วย อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง อนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง และอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป ต่อมาการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ ๓ ปี ๒๕๒๕ ได้จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลขึ้นใหม่

การกำหนดเขตและสิทธิทางทะเลของไทยมีพัฒนาการจากอนุสัญญาทั้ง ๕ ฉบับ โดยกำหนดเขตและสิทธิทางทะเลเป็น ๔ เขตประกอบด้วย เขตน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่องจากทะเลอาณาเขต และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

เขตน่านน้ำภายในคือ ทะเลตอนในของเส้นฐานตรง [24] ที่ใช้วัดทะเลอาณาเขต น่านน้ำภายในถือเป็นส่วนหนึ่งของแผ่นดิน รัฐเจ้าของมีอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นดิน ใต้ดินและอากาศเหนือพื้นดินขึ้นไป ทะเลอาณาเขตคือ เขตอธิปไตยของรัฐเหนือทะเลโดยวัดจากเส้นฐานของทะเลออกไป ๑๒ ไมล์ทะเล รัฐเจ้าของมีอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นน้ำ ใต้น้ำและอากาศเหนือพื้นน้ำเขตต่อเนื่องจากทะเลอาณาเขตวัดจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตออกไป ๒๔ ไมล์ทะเล เป็นเขตที่รัฐมีอำนาจในการตรวจคนเข้าเมือง ตรวจค้นของผิดกฎหมายในเรือ

เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ๒๐๐ ไมล์ทะเลนับจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต เป็นเขตที่รัฐมีสิทธิในการสำรวจและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การวิจัย การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ขณะที่ประเทศอื่นมีสิทธิในการเดินเรือ การบินผ่าน การวางสายหรือท่อใต้ทะเล โดยต้องปฏิบัติตามกฎหมายภายในประเทศของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

๒. กฎหมายว่าด้วย เรือและการเดินเรือในน่านน้ำไทย

พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย ๒๕๔๖ ให้อำนาจกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม เป็นกรมควบคุมการเดินเรือในน่านน้ำไทย ท่าเรือ เขตจอดเรือ แพ การขุดลอกหรือรักษาร่องน้ำ การทำเครื่องหมายการเดินเรือ การควบคุมการก่อสร้างทุดชนิดมิให้ล่วงล้ำลำน้ำหรือกีดขวางทางเดินเรือ

---

[24] เส้นฐานที่ใช้วัดทะเลอาณาเขตโดยทั่วไปได้แก่ แนวน้ำลดตลอดฝั่งทะเล กรณีที่แนวฝั่งทะเลเว้าแหว่งและตัดลึกเข้ามาหรือถ้ามีเกาะเป็นแนวตามฝั่งทะเลในบริเวณใกล้เคียงติดต่อกัน อาจใช้วิธีลากเส้นฐานตรงเชื่อมจุดที่เหมาะสมเพื่อเป็นเส้นฐานสำหรับวัดความกว้างของทะเลอาณาเขต เช่น เส้นฐานตรงฝั่งทะเลอันดามันลากจากเกาะภูเก็ตผ่านเกาะลันตาใหญ่ต่อเชื่อมไปเกาะปรัศมานาจรดพรมแดนไทย – มาเลเซีย เป็นต้น

การนำร่องและออกใบอนุญาตให้ผู้นำร่อง ตลอดจนการผลิต ฝึกอบรม และพัฒนาคนประจำเรือ

พ.ร.บ.เรือไทย ๒๔๘๑ ให้กรมเจ้าท่ามีอำนาจ ดำเนินการเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือ การทำนิติกรรม และการควบคุมทะเบียนเรือ ตลอดจนการตรวจสภาพเรือ เครื่องจักร และอุปกรณ์ประจำเรือ

๓. กฎหมายว่าด้วยการประมง แพปลา และอุตสาหกรรมห้องเย็น

๓.๑. *สิทธิการประมงในน่านน้ำไทย*

พ.ร.บ.สิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ กฎหมายฉบับนี้มีพื้นฐานมาจากการที่อาชีพการประมงทั้งในทะเลและน่านน้ำจืดช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ ตกอยู่ในมือของคนต่างด้าว มาโดยตลอด รัฐบาลจึงได้ตราพ.ร.บ.ว่าด้วยสิทธิจับสัตว์น้ำในเขตจับสัตว์น้ำสยาม พ.ศ. ๒๔๗๗ ขึ้นเพื่อสงสนอาชีพการประมงไว้สำหรับคนไทย ต่อมามีการแก้ไข พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิจับสัตว์น้ำฯ อีก ๒ ครั้งจนเป็น พ.ร.บ.สิทธิการประมงในน่านน้ำไทย ๒๔๘๒[25]

พ.ร.บ.สิทธิการประมงในน่านน้ำไทย บัญญัติคุ้มครองสิทธิการทำประมงในน่านน้ำไทยของคนไทย โดยห้ามเรือสัญชาติต่างประเทศ หรือมีเจ้าของเป็นคนต่างด้าว หรือเรือไทยแต่มีคนประจำเรือเป็นคนต่างด้าว ทำการประมงในน่านน้ำไทย ยกเว้นได้รับการอนุญาตจากทางการไทย

๓.๒. *แพปลา*

พ.ร.บ.จัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๔๙๖ ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสะพานปลา การขออนุญาตดำเนินกิจการแพปลาของเอกชน และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมกิจการแพปลา ทั้งนี้เพื่อควบคุมกิจการ แพปลาในดำเนินการค้าอย่างเป็นธรรมกับชาวประมง

องค์การสะพานปลามีหน้าที่ดูแลกิจการแพปลา ส่งเสริมการค้าสัตว์น้ำ อุตสาหกรรมประมง ซึ่งก็คือ ดูแลระบบตลาดของชาวประมงให้เป็นธรรม ตลอดจนช่วยเหลือและจัดระบบสวัสดิการของผู้ประกอบอาชีพประมง สหกรณ์หรือสมาคมการประมง และหมู่บ้านชาวประมง เช่น ช่วยจัดทำท่าเทียบเรือขึ้นปลา เครื่องหมายการเดินเรือ ทำถนนหรือสะพานในหมู่บ้านชาวประมง เป็นต้น

๓.๓. *พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.๒๔๙๐*

กฎหมายประมงพัฒนามาจากกฎหมายอากรค่าน้ำ โดยเริ่มระบบการเก็บอากรค่าน้ำเพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดินมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ต่อมาพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 3 โปรดเกล้าให้ยกเลิกการเก็บภาษีอากรค่าน้ำ แต่มีการให้สัมปทานการเก็บอากรสัตว์น้ำแก่เจ้าภาษีนายอากรในบางท้องที่ เช่น ให้พระศรีชัยบาลเป็นนายอากรควบคุมการจับสัตว์น้ำใน 37 เมือง 8 ตำบล โดยจ่ายอากรให้หลวงปีละ 29,6000 บาท

รัชกาลที่ 4 ทรงให้มีการเก็บเงินอากรค่าน้ำขึ้นอีกครั้งในปี ๒๓๗๕ จนถึงปี ๒๔๔๔ รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดให้ตราพระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ ร.ศ. ๑๒๐ ขึ้นเพื่อควบคุมการจับสัตว์น้ำซึ่งเริ่มมีปริมาณ

---

[25] การศึกษาภารกิจและการนำภารกิจไปปฏิบัติของกรมประมง โดย ดร.วรเดช จันทรศร และดร.วินิต ทรงประทุม ,๒๕๒๙

ลดลง และเพื่อรักษาประโยชน์ด้านภาษีอากรของประเทศ

พ.ร.บ. อากรค่าน้ำ ร.ศ. ๑๒๐ ใช้บังคับมาจนถึงปี ๒๔๙๐ รวม 46 ปี จึงมีการปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติการประมง ๒๔๙๐ ซึ่งใช้บังคับมาจนถึง ปัจจุบันรวม ๕๓ ปี (๒๕๔๓)[26]

พ.ร.บ.การประมง ๒๔๙๐ แบ่งเป็น ๖ หมวด ๑ บทเฉพาะกาล มีจำนวนรวม ๗๓ มาตราประกอบด้วย บททั่วไปและคำนิยาม หมวดที่ ๑ ว่าด้วยที่จับสัตว์น้ำ หมวดที่ ๒ ว่าด้วยบ่อเลี้ยงสัตว์น้ำ หมวดที่ ๓ ว่าด้วยการจดทะเบียนและการขออนุญาต หมวดที่ ๔ ว่าด้วยสถิติการประมง หมวดที่ ๕ ว่าด้วยการควบคุม หมวดที่ ๖ ว่าด้วยโทษ บทเฉพาะกาล ๑ มาตรา

ที่จับสัตว์น้ำ

ทะเลในความหมายของ พ.ร.บ.ประมง ๒๔๙๐ หมายถึง ที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งคณะกรรมการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ มีอำนาจประกาศประเภทที่จับสัตว์น้ำเป็น ที่รักษาพืชพันธุ์ที่ว่าประมูล และที่อนุญาตที่จับสัตว์น้ำที่ไม่ได้ประกาศเป็นพื้นที่ทั้ง ๓ เขตเป็นที่จับสัตว์น้ำประเภททสาธารณประโยชน์ [27]

ที่รักษาพืชพันธุ์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอยู่ในบริเวณพระอาราม หรือปูชนียสถาน หรือติดกับสถานที่ดังกล่าว บริเวณประตูน้ำ ประตูระบายน้ำ ฝาย หรือทำนบ หรือที่ซึ่งเหมาะแก่การรักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำ และห้ามทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเว้นแต่ได้รับอนุญาติจากอธิบดีกรมประมง

ที่จับสัตว์น้ำใดจะเป็นที่รักษาพืชพันธุ์ต้องมีประกาศของคณะกรรมการจังหวัด กรมประมงได้เคยมีหนังสือขอให้คณะกรรมการจังหวัดประกาศให้ที่จับสัตว์น้ำ บริเวณพระอารามทุกพระอารามที่อยู่ชิดหรือติดกับริมน้ำ สถานที่ราชการทุกแห่งที่อยู่ชิดหรือติดกับริมน้ำ และโรงเรียนรัฐบาลหรือโรงเรียนเทศบาลทุกแห่งซึ่งตั้งอยู่ชิดริมน้ำเป็นที่รักษาพืชพันธุ์ ในทางปฏิบัติจะทราบว่าที่จับสัตว์น้ำใดเป็นที่รักษาพืชพันธุ์ต้องดูประกาศของคณะกรรมการจังหวัดเป็นพื้นที่ไป

ที่ว่าประมูล คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งสมควรจะให้บุคคลว่าประมูลผูกขาดทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ห้ามบุคคลทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่ว่าประมูล เว้นแต่เพื่อบริโภคในครอบครัวและด้วยเครื่องมือทำการประมงตามที่คณะกรรมการจังหวัดประกาศโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

การประมูลทำการประมงผูกขาดในที่ว่าประมูล ดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ว่าประมูลซึ่ง

---

[26] คำอธิบายพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ โดย อำนวย แท่นทอง สำนักผู้ตรวจการประมง กรมประมงและคู่มือว่าด้วยความรู้เรื่องบทบัญญัติกฎหมายและมาตรการควบคุมและคุ้มครองปะการัง : มาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำและที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำในทะเลอาณาเขตประเทศไทย โดย ถาวร ทองย้อย ผู้ชำนาญการพิเศษด้านนิติการทั่วไป (กฎหมายประมง)

[27] มาตรา ๖-๒๒ พ.ร.บ.การประมง ๒๔๙๐

จังหวัดแต่งตั้ง โดยทั่วไปที่ว่าประมูลให้ผูกขาดทำการประมงเป็นรายปี ยกเว้นจะมีเหตุผลสมควรอาจให้ผูกขาดเกิน ๑ ปีทั้งนี้ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ[28]

การผูกขาดทำการประมงในที่ว่าประมูล ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ได้รับอนุญาติ กับราษฎรในพื้นที่ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจังได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๑๗ ยกเลิกที่ว่าประมูลทั้งหมด [29] ปัจจุบันประเทศไทยจึงไม่มีที่ว่าประมูลคงมีแต่เพียงที่อนุญาต

ที่อนุญาต คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอนุญาติให้บุคคลทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ รวมตลอดถึงบ่อล่อสัตว์น้ำ และห้ามบุคคลอื่นทำการประมงในที่อนุญาต

ที่อนุญาตแตกต่างกับที่ว่าประมูลในส่วนที่รัฐอนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเพียงบุคคลเดียวโดยไม่ต้องนำที่ดังกล่าวมาว่าประมูล กรณีที่มีผู้ขออนุญาติซ้ำที่กันจังหวัดอาจประกาศเปลี่ยนแปลงที่อนุญาติดังกล่าวเป็นที่ว่าประมูลเฉพาะปี และที่อนุญาตใดยกเป็นที่ว่าประมูลติดต่อกัน ๓ ปีจังหวัดอาจเปลี่ยนแปลงที่ดังกล่าวเป็นที่ประมูลได้[30]

การขออนุญาตทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาต ดำเนินการเป็นรายปี โดยยื่นคำขอและรับใบอนุญาตกับนายอำเภอหรือปลัดหัวหน้ากิ่งอำเภอหรือผู้ทำการแทน ผู้รับอนุญาตต้องชำระอากรตามที่กฎหมายกำหนด[31]

ที่สาธารณประโยชน์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำโดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ให้ผู้ที่ประสงค์เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำสาธารณประโยชน์ต้องยื่นคำขอต่อนายอำเภอหรือปลัดหัวหน้ากิ่งอำเภอ ให้อำเภอรายงานจังหวัดและจังหวัดเสนอกรมประมงพิจารณาอนุญาตเป็นราย ๆไป การยื่นคำขอและการอนุญาตให้เป็นไปตามแบบและระเบียบที่กรมประมงกำหนด เป็นต้น

ระบบการบริหารจัดการพื้นที่จับสัตว์น้ำและกิจการประมง พ.ร.บ. การประมง ๒๔๙๐

ระบบการบริหารจัดการพื้นที่จับสัตว์น้ำและกิจการประมงใน พ.ร.บ.การประมง ๒๔๙๐ รวมศูนย์อยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

---

[28] คำสั่งกระทรวงเกษตราธิการที่ ๑๘๗ /๒๔๙๐ เรื่อง ระเบียบการว่าประมูลทำการประมงออกตามความในกฎกระทรวงฉบับที่ ๘ ว่าด้วยที่ว่าประมูล พ.ศ.๒๔๙๐

[29] คำอธิบายพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ อำนวย แท่งทอง ,อ้างแล้ว

[30] คำสั่งกระทรวงเกษตราธิการที่ ๔๖/๒๔๙๑ เรื่อง ระเบียบการขออนุญาตให้ทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาตที่มีผู้ขออนุญาตซ้ำที่กัน (เฉพาะในที่น้ำเค็ม)

[31] ระเบียบกรมประมง ว่าด้วยการยื่นคำขออนุญาติทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาติ พ.ศ.๒๕๓๒

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการ พ.ร.บ.การประมง ๒๔๙๐ มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราอากรและค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นๆเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.การประมง ๒๔๙๐ อาทิเช่น การกำหนดเงื่อนไขการทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำประเภทที่สาธารณประโยชน์ ออกประกาศกำหนดประเภทของวัตถุมีพิษที่ห้ามทิ้ง ระบายลงในที่จับสัตว์น้ำ ออกประกาศกำหนดให้ผู้มีอาชีพประมง ผู้ค้าสินค้าสัตว์น้ำและอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ มาจดทะเบียน หรือขออนุ ญาติประกอบอาชีพ ตลอดจนอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนหรือการขออนุญาต

รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจ กำหนดเงื่อนไขการทำการประมง เช่น ประกาศกำหนดเครื่องมือ วิธีการทำการประมง และการห้ามทำการประมงในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง เช่น กำหนดขนาดตาและระยะช่องของเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด ตลอดจนขนาด ชนิด จำนวน และส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาติให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ การห้ามไม่ให้ใช้เครื่องมือประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำ กำหนดฤดูปลามีไข่และวางไข่เลี้ยงลูก รวมทั้งเครื่องมือที่ให้ใช้และวิธีทำประมงในฤดูดังกล่าว กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์นำที่อนุญาตให้ทำการประมง ห้ามไม่ให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใด เป็นต้น

นอกจากระบบการบริหารจัดการที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การประมง ๒๔๙๐ รัฐบาล กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมประมง ได้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆขึ้นมาช่วยการบริหารจัดการกิจการประมงประกอบด้วย

คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ให้คำแนะนำด้านนโยบายแก่รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการนโยบายและฟื้นฟูทะเลไทย จัดตั้งขึ้นในปี ๒๕๓๙ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่จัดทำนโยบายทะเลและประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในปี ๒๕๓๙ ครม.มีมติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายและฟื้นฟูทะเลไทยขึ้นเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คณะกรรมการพหุภาคีในระดับจังหวัด จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ประมงจังหวัดเป็นกรรมการเลขานุการ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนสมาคมการประมงจังหวัด และกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับกิจการประมงในจังหวัด ซึ่งจะมีองค์ประกอบแตกต่างกันไปตามสภาพของแต่ละจังหวัด รวมทั้งลักษณะเฉพาะตัวของประมงจังหวัดด้วยเหตุนี้บางจังหวัดคณะกรรมการพหุภาคีจะมี องค์กรพัฒนาเอกชน และตัวแทนชาวประมงพื้นบ้านร่วมเป็นกรรมการด้วย บางจังหวัดไม่มี

๓.๔. องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น

องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาอุต-สาหกรรมห้องเย็น พ.ศ.๒๕๐๑

เพื่อเป็นหน่วยงานเสริมงานขององค์การสะพานปลาในการรักษาระดับราคาสินค้าสัตว์น้ำ ด้วยการเก็บรักษาสัตว์น้ำไม่ให้ไม่ให้เน่าเสีย รวมทั้งเก็บรักษาปลาในช่วงสัตว์น้ำล้นตลาด [32]

๔. <u>กฎหมายว่าด้วย พื้นที่คุ้มครองในทะเลและชายฝั่ง สัตว์น้ำและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ๕ ฉบับ</u>

ประกอบด้วย พ.ร.บ.ป่าไม้ ๒๔๘๔ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ ๒๕๐๗ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ ๒๕๐๓ พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ๒๕๓๕ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕

๔.๑. กลุ่มกฎหมายป่าไม้

ป่าตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ ๒๔๘๔ หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ป่าตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ ๒๕๐๗ หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย ป่าสงวนแห่งชาติหมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

อุทยานแห่งชาติตาม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ ๒๕๐๔ หมายความว่า ที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ และที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเล

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ๒๕๓๕ คือ ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ที่ดินดังกล่าวต้องมิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของบุคคลตามประมวลกฎหมายที่ดิน

เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ๒๕๓๕ คือบริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชา-ชนใช้ประโยชน์ร่วมกันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใด การกำหนดเขตห้ามล่าต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา นิยามป่าของกฎหมายป่าไม้ มุ่งประกาศความเป็นเจ้าของที่ดินของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติการตามกฎหมายป่าไม้ ด้วยเหตุนี้ที่ดินที่บุคคลไม่มีน.ส. ๓ หรือโฉนดที่ดินตามกฎหมายที่ดิน รวมทั้งภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล จึงเป็นป่าตามกฎหมาย

ในพื้นที่ป่าไม้แต่ละแปลงอาจมีการประกาศป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าซ้อนทับกันได้

---

[32] การศึกษาภารกิจและการนำภารกิจไปปฏิบัติของกรมประมง ,อ้างแล้ว

และจากคำนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่า พื้นที่ป่าไม้หรือป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ไม่รวมทะเล ยกเว้นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งรัฐมนตรีอาจกำหนดทะเลในเขตที่จับสัตว์น้ำประเภท สาธารณประโยชน์เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้

ดังนั้นอุทยานแห่งชาติทางทะเลที่ประกาศเขตทับลงไปในทะเลจึงเป็นการประกาศเขตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๔.๒. *สัตว์ป่า*

พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ๒๕๓๕ ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีกำหนดให้สัตว์ป่าหายากเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มีอำนาจตรากฎกระทรวงให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง

สัตว์ป่ารวมความถึงสัตว์ป่าบนบก ในน้ำ สัตว์ป่า แมงและแมลง กฎกระทรวงฉบับที่ 4 วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ให้ปลา เต่า ปะการัง จระเข้ ปู กบ คางคก และหอยรวม ๕๖ ชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง

สัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองห้ามล่า ห้ามมีไว้ในครองครองหรือซื้อขาย ยกเว้นได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้

๔.๓. *พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕*

พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕ บัญญัติให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ [33] ทะเลชายฝั่งและพื้นที่ปากน้ำ ตลอดจนประกาศเขตควบคุมมลพิษ ในท้องที่ที่มลพิษมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจ ออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือพื้นที่ที่ใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือพื้นที่ควบคุมมลพิษ

พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมคือ พื้นที่ที่มีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรือได้รับการกระทบกระเทือนจากกิจกรรมของคนได้โดยง่าย เช่น พื้นที่บริเวณเกาะภูเก็ตและเกาะอื่นๆของเกาะภูเก็ตเป็นต้น พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะมีการควบคุมการใช้ประโยชน์เช่น การดูดทราย การทอดสมอ

---

[33] คุณภาพน้ำ คลอบคลุม คุณสมบัติของน้ำ ปริมาณสารพิษในน้ำ และอุณหภูมิของน้ำ

เรือในแนวปะการัง การเพาะเลี้ยงชายฝั่ง การใช้เครื่องมือประมง การปล่อยของเสียลงในน้ำ เป็นต้น

พื้นที่ที่ใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมคือ การประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยประกาศซ้อนทับไปในพื้นที่ซึ่งได้มีการประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่เฉพาะตามกฎหมายแล้ว เช่นประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมซ้อนทับไปในเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายป่าไม้ หรือเขต ๓,๐๐๐ เมตรตามกฎหมายประมง เป็นต้น การประกาศซ้อนทับดังกล่าวจะดำเนินการในพื้นที่ที่คุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ในขั้นวิกฤติและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่สามารถแก้ไขได้

เขตควบคุมมลพิษคือ ท้องที่ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นว่า มีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการฯได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ

๔.๔. เขตการปกครองทางทะเล

พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ๒๔๕๗ สำหรับการกำหนดเขตตำบลทางทะเล พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ๒๕๓๔ ให้อำนาจการกำหนดเขตทางทะเลของอำเภอ และจังหวัด ส่วนใหญ่ตำบล อำเภอ จังหวัด ยังไม่มีการกำหนดเขตปกครองทางทะเลที่แน่ชัด ส่วนใหญ่ยึดถือขอบเขตของแต่ละจังหวัดตามหลักขนบธรรมเนียมประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา [34]

ความไม่ชัดเจนของเขตปกครองทางทะเลมีผลโดยตรงต่อประกาศจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการห้ามใช้เครื่องมือประมงบางชนิดหรือการทำประมงในช่วงฤดูปลาวางไข่เพราะ ประกาศจังหวัดมีผลใช้บังคับเฉพาะในเขตจังหวัดเท่านั้น เมื่อเขตไม่ชัดเจนจึงไม่สามารถบังคับตามประกาศได้

๕. กฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่าด้วยความผิดและโทษทางอาญา และกำหนดให้นำบทบัญญัติในภาค ๑ จำนวน ๑๐๖ มาตรา ของประมวลกฎหมายอาญาไปใช้เป็นการทั่วไปกับกฎหมายอาญาฉบับอื่น เว้นแต่กฎหมายนั้นจะมีบทบัญญัติเฉพาะไว้อย่างชัดแจ้ง อาทิเช่น ความหมายของการกระทำโดยเจตนา โดยไม่เจตนา โดยประมาท หรือโดยทุจริต บัญญัติความหมายไว้ในประมวลกฎหมายอาญาและบังคับใช้กับกฎหมายอาญาฉบับอื่นๆด้วย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาในศาลแขวง ๒๔๙๙ และ พ.ร.บ. ให้นำวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงมาใช้บังคับในศาลจังหวัด ๒๕๒๐ เป็น

---

[34] รายงานคณะทำงานศึกษาด้านกฎหมาย โดยคณะอนุกรรมการศึกษาและหามาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำการประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ

กฎหมายว่าด้วยขั้นตอน กระบวนการ และอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญา และใช้บังคับกับการดำเนินคดีตามกฎหมายอาญาทุกฉบับ

ศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง เป็นวิธีการดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่มีอัตราโทษขั้นสูงที่กฎหมายบัญญัติให้จำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินคดีคล่องตัวและเสร็จสิ้นโดยเร็ว เช่น ความผิดว่าด้วยการใช้เครื่องมือประมงฝ่าฝืนประกาศรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๒ ของ พ.ร.บ.การประมง ๒๔๙๐ ตำรวจและอัยการต้องดำเนินการส่งฟ้องภายใน ๔๘ ชั่วโมงหลังการจับกุมผู้ต้องหา และหากผู้ต้องหาให้การรับสารภาพสามารถส่งฟ้องโดยมิต้องทำการสอบสวนและให้ฟ้องด้วยวาจา เป็นต้น

กฎหมายการประมงเป็นกฎหมายอาญาว่าด้วยอำนาจของรัฐที่มีต่อบุคคลเพื่อจัดระเบียบการทำประมง การเก็บอากร และลงโทษบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมาย จึงต้องนำบทบัญญัติในภาค ๑ ของประมวลกฎหมายอาญามาบังคับใช้เว้นแต่กฎหมายประมงจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ส่วนของการดำเนินคดีต้องดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความในศาลแขวง ๒๔๙๙ และ พ.ร.บ. ให้นำวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงมาใช้บังคับในศาลจังหวัด ๒๕๒๐

ระวางโทษในพ.ร.บ.การประมง ๒๔๙๐ เกือบทั้งหมดเป็นความผิดขั้นต่ำอยู่ในบังคับของศาลแขวง ยกเว้นการระเบิดและใช้ไฟฟ้าจับปลาตามมาตรา ๑๙ และการเท ทิ้ง ระบายวัตถุมีพิษในที่จับสัตว์น้ำ ทำให้สัตว์มึนเมาหรือเป็นอันตรายตามมาตรา ๒๐ ซึ่งมีโทษจำคุก ๖ เดือน - ๖ ปี หรือปรับ ๑๐,๐๐๐ - ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๖. <u>พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.๒๕๔๐</u>

ห้ามผู้ใดเก็บรังนกที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะหรือในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ได้รับสัมปทานจากคณะกรรมการ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นหรือกาจเป็นอันตรายแก่นกอีแอ่น ไข่หรือรังนก หรืออาจเป็นเหตุให้นกอีแอ่นละที่อยู่อาศัย ผู้ฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ให้มีคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นประจำจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อัยการจังหวัด หัวหน้าตำรวจจังหวัด สรรพากรจังหวัด ป่าไม้จังหวัด หัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นทุกราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดกับรังนกในเขนราชการส่วนท้องถิ่นนั้นและผู้ทรวคุณวุฒิที่ผู้ว่าราชการแต่งตั้งอีกหกคน โดยมีปลัดจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการให้และเพิกถอนสัมปทานเก็บรังนก พิจารณา

การจัดเก็บและจัดสรรเงินอากรรังนก กำกับดูแลการเก็บรังนกของผู้รับสัมปทานให้เป็นไปตามสัญญาและกฎหมาย และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบการจัดเก็บอากรรังนกและปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการจังหวัด ตลอดจนรับผิดชอบงานธุรการของจังหวัด

ข้อจำกัดและปัญหาของกฎหมายทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทะเลและทรัพยากรชายฝั่งมีจำนวนมาก กฎหมายจำนวนมากเหล่านี้ใช้บังคับโดยหน่วยงานราชการที่มีจำนวนมากและแยกส่วนกันทำงาน และดูเหมือนความมากของกฎหมาย กับความมากด้วยอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานราชการที่แยกกันทำงาน ก่อให้เกิดข้อจำกัดและเป็นปัญหาสำหรับการสร้างระบบการบริหารจัดการทะเลและทรัพยากรชายฝั่งอย่างยั่งยืน ตัวอย่างเช่น

๑. นโยบายกรมประมงเรื่อง การควบคุมจำนวนเรืออวนลากให้มีจำนวนเหมาะสมกับศักยภาพในการฟื้นตัวของทะเล และยกเลิกเรืออวนรุนซึ่งทำลายทรัพยากรและพันธุ์สัตว์น้ำ ไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นจริงได้ ด้านหนึ่งเกิดจากปัญหาการปฏิบัติที่ไม่จริงจังต่อเนื่องของกรมประมง อีกด้านหนึ่งเกิดจากปัญหากฎหมายที่กำหนดให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้มีอำนาจในการจดทะเบียนเรือ ส่วนกรมประมงมีอำนาจในการออกอาชญาบัตร (ใบอนุญาต)เครื่องมือประมง กิจการแพปลาอยู่ภายใต้องค์การสะพานปลาและกรมประมง ทั้งหมดเป็นส่วนหนึ่งของกิจการประมง แต่อยู่คนละหน่วยงานและมีกฎหมายใช้บังคับที่แตกต่างกัน การไม่ควบคุมจำนวนเรือของกรมเจ้าท่า และการแยกเรือกับเครื่องมือทำการประมงออกจากกันของ กรมประมง ตลอดจนกิจการแพปลาซึ่งเปิดตลาดให้แก่กิจการประมงที่ทำลายล้างทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการกิจการประมงทะเลอย่างยั่งยืนได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติคือ กรมเจ้าท่าให้จดทะเบียนเรือโดยไม่จำกัด เรือเหล่านั้นสามารถไปติดตั้งเครื่องมือประมงได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากกรมประมง หรืออาจขออนุญาตสำหรับอาชญาบัตรใบเดียวแต่ใช้กับเรือหลายลำ การจัดระบบการประมงอย่างยั่งยืน ต้องคำนึงถึงมาตรการด้าน เรือ เครื่องมือและวิธีการจับสัตว์น้ำ ระบบตลาด กลไกการอำนวยความสะดวกของรัฐ รวมทั้งอุตสาหกรรมต่อเนื่องบางด้าน เช่น โรงงานปลาป่นกับอวนลาก โรงงานน้ำปลากับเรือปั่นไฟปลากะตัก เป็นต้น

๒. รายงานผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการศึกษาและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำการประมงปลากระตักโดยใช้แสงไฟประกอบ กล่าวถึง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและประสิทธิภาพของกฎหมายประมงไว้ว่า

>> คดีความผิดตามกฎหมายประมงเป็นคดีขึ้นศาลแขวงต้องส่งฟ้องภายใน ๔๘ ชั่วโมงทำให้เรือประมงสามารถกลับไปทำการประมงได้อีกอย่างรวดเร็ว

>> เป็นคดีที่ทำผิดในทะเลทำให้การจับกุมและรวบรวมพยานหลักฐานยุ่งยาก จึงจับกุมได้เพียงบางส่วนของผู้กระทำผิดเท่านั้น

>> ปัญหาเรื่องเขตอำนาจสอบสวน (เนื่องจากเขตการปกครองทางทะเลไม่ชัดเจน เมื่อเกิดการกระทำผิดจึงไม่สามารถระบุได้ว่า อยู่ในเขตของอำเภอ จังหวัดใด)

>> ปัญหาข้อกฎหมาย เรื่องเครื่องมือประมงที่ไม่รวมกับเรือ [35]

>> บทกำหนดโทษเบาทำให้ชาวประมงไม่เกรงกลัวเพราะผลประโยชน์ที่ได้คุ้มค่า

>> ไม่มีการริบเรือหรือเครื่องมือประมง เพราะชาวประมงใช้ช่องว่างทางกฎหมายโดยทำสัญญาเช่าแสดงไว้ในการขอคืนของกลางต่อศาล เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๓ (๑) กำหนดให้เป็นดุลยพินิจของศาลในการรับทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้ให้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำผิด แต่หากทรัพย์สินนั้นเป็นของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำผิดจะริบไม่ได้

๓. มติคณะรัฐมนตรี ๒๕ มกราคม ๒๕๔๓ เรื่องมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการประมง ๒๔๙๐ ให้แก้ไขพ.ร.บ.การประมง ๒๔๙๐ โดยเพิ่มบทลงโทษผู้ทำการประมงโดยใช้เครื่องมือประมงผิดกฎหมายจนทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรทางทะเลให้สูงขึ้นใกล้เคียงกับอัตราโทษตามความผิดที่เกิดจากการสร้างความ เสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วย การสันนิษฐานไว้ก่อนว่า เจ้าของเรือหรือเจ้าของเครื่องมือประมงที่ใช้กระทำผิดมีส่วนรู้เห็นเป็นใจกับการกระทำผิด และให้ริบเรือประมงหรือเครื่องมือนั้นเสีย โดยไม่ต้องคำนึงว่า จะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อปิดช่องว่างของกฎหมายและป้องกันการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่

๔. กรณีป่าชายเลน กรมป่าไม้ ซึ่งปัจจุบันแยกส่วนเป็น ๓ กรม คือ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีนโยบายอนุรักษ์ป่าชายเลน แต่กรมประมงมี นโยบายส่งเสริมการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ เมื่อป่าชายเลนถูกทำลายกลายเป็นบ่อกุ้งกว่า ๗ แสนไร่ กลับไม่มีหน่วยงานไหนเป็นผู้รับผิดชอบปัญหาที่เกิดขึ้น หรือในกรณีเกาะภูเก็ต ซึ่งประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครอง สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ ห้ามทำบ่อเลี้ยงกุ้งกุลาดำ แต่ในทางปฏิบัติมีการสนับสนุนและส่งเสริมทั้งด้านสินเชื่อและวิชาการจำนวนมากในการทำ บ่อเลี้ยงกุ้งกุลาดำ ซึ่งเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญของการทำลายป่าชายเลนบนเกาะภูเก็ต

๕. ปัญหาการซ้อนทับของพื้นที่ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับต่างประกาศความเป็นเจ้าของพื้นที่จนไม่ทราบแน่ชัดว่าหน่วยงานไหน กฎหมายไหนเป็นหลัก นอกจากนี้การประกาศเป็นเจ้าของพื้นที่ขัดแย้งกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชองท้องถิ่น ทำให้กฎหมายไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ดังเช่น การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลหรือขีดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าลงไปในทะเล ซึ่งตามกฎหมายการทำประมงในเขตพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นความผิดไม่ว่าการประมงนั้นจะทำลายหรือไม่ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำและทะเล แต่ในวิถีชีวิตจริงของท้องถิ่นมีการจับปลาหากุ้งในพื้นที่ดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง หากมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังก็จะไม่มีคุกพอสำหรับขังชาวประมง โดยเฉพาะชาวประมงพื้นบ้าน

---

[35] พ.ร.บ.การประมง 2490 นิยามเครื่องมือทำการประมงไว้ในมาตรา 4 (3) หมายความว่า เครื่องกลไก เครื่องใช้ เครื่องอุปกรณ์ ส่วนประกอบอาวุธ เสา หลักหรือเรือ บรรดาที่ใช้ทำการประมง ซึ่งทำให้เรือเป็นเครื่องมือทำการประมงชนิดหนึ่ง แต่ได้ให้อำนาจศาลไว้ในมาตรา 69 ในการใช้ดุลยพินิจริบหรือไม่ริบ เครื่องมือทำการประมง เรือ สัตว์น้ำ และสิ่งอื่นๆ

ซึ่งส่วนใหญ่หากินอยู่ชายฝั่งอันอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตห้ามล่า นอกจากนี้เมื่อมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ กรมประมงก็จะกล่าวว่า ทะเลในเขตดังกล่าวเป็นหน้าที่ของอุทยานต้องดูแลไม่ใช่กระประมง ในขณะที่ทางอุทยานแห่งชาติบอกว่า เรื่องการทำประมงในทะเลเป็นงานของกรมประมง บทสรุปคือ ไม่ทราบหน่วยงานใด กฎหมายไหนเป็น เจ้าของเรื่อง

๖. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน และสิทธิชุมชน ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ กฎหมายที่บังคับใช้ในพื้นที่ทะเลทั้งหมดไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิชุมชนในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

ดังนั้นการที่ชุมชนหรือบุคคลใดจะดูแลรักษาป่าชายเลน หญ้าทะเล ปะการัง หรือร่วมในการป้องกันปราบปรามการทำลายทรัพยากรชายฝั่ง ชุมชนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ในบางกรณีอาจเป็นความผิดทางกฎหมายด้วย เช่น การจัดทำป่าชายเลนชุมชนโดยมีกฎระเบียบเรื่องการใช้ประโยชน์สัตว์น้ำและเนื้อไม้เพื่อการยังชีพ ผิดกฎหมายป่าไม้ แต่ในทางปฏิบัติจริงเจ้าหน้าที่ราชการก็ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้เนื่องจากขัดแย้งกับแบบแผนการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น จึงเกิดปรากฏการณ์ของการเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ นานไปก็สับสนว่า การดูแลรักษาและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน กับการที่มีบุคคลบางคนทำลายทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง เป็นเรื่องเดียวกัน ดังกรณีป่าชายเลนชุมชนบ้านแหลมไทร อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง ซึ่งถูกบุกรุกทำลายโดยฝ่าฝืนมติของชุมชน เมื่อมีการร้องขอให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไปร่วมแก้ไขปัญหากลับได้รับการวางเฉย จนต้องมีการชุมนุมให้ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น

การที่กฎหมายละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิชุมชน ทำให้หน่วยงานราชการเช่น กรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ต้องเผชิญหน้ากับการแก้ไขปัญหาเพียงลำพัง โดยขาดการสนับสนุนจากประชาชนและชุมชน แต่หน่วยงานราชการมีขนาดเล็กมากเมื่อเทียบกับทะเลอันกว้างใหญ่ เมื่อปัญหาใหญ่กว่าความสามารถจริงในการแก้ไข ขณะเดียวกันก็กีดกันไม่ให้ชุมชนช่วยแบกรับปัญหา เช่นนี้นับเป็นความอับจนร่วมกันของสังคมไทย

๗. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทะเลและทรัพยากรชายฝั่งส่วนใหญ่ กำหนดโครงสร้างและระบบอำนาจแบบรวมศูนย์การตัดสินใจและการดำเนินการไว้ที่รัฐบาล และหน่วยงานราชการ โดยไม่มีระบบถ่วงดุลยอำนาจ แนวโน้มของการใช้ทรัพยากรจึงมุ่งตอบสนองประโยชน์เฉพาะส่วนตามภาระกิจของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น กรมประมงให้ความสำคัญกับการจับสัตว์น้ำให้ได้มากเพื่อรองรับอุตสาหกรรมอาหารทะเล แม้กรมประมงจะมีข้อมูลความเสื่อมโทรมของทะเลมากพอพร้อมกับแผนงานในควบคุมจำนวนและยกเลิกเครื่องมือการประมงบางชนิดซึ่งมีผลต่อการทำลายพันสัตว์น้ำ แต่การจัดการทะเลยังคงมุ่งไปสู่การจับสัตว์น้ำให้ได้มากที่สุด เมื่อปลาใหญ่ลดจำนวนลงก็ปรับมาจับปลาเล็กอย่างปลากะตัก หรือลูกปลาอินทรีไปทำอาหารสัตว์ เป็นต้น

การดำเนินงาน ความเคลื่อนไหวด้านการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ของภาครัฐและภาคประชาชน

กฎหมายที่บังคับใช้ในพื้นที่ทะเลและชายฝั่งมีหลายฉบับ กลุ่มกฎหมายที่สำคัญคือ กลุ่มกฎหมายป่าไม้ พ.ร.บ.การประมง ๒๔๙๐ และ พ.ร.บ.คุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕ กลุ่มกฎหมายป่าไม้ ในส่วนของ พ.ร.บ. ป่าไม้ ๒๔๘๔ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ ๒๕๐๗

พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ ๒๕๐๔ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ๒๕๓๕ รัฐบาลมีการริเริ่มที่จะให้มีการแก้ไขแต่มีความคืบหน้าไม่มากนัก ในส่วน ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ. ..... ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลนชุมชน หลังจากผ่านการปรับปรุงแก้ไขโดยวุฒิสภาเมื่อปี ๒๕๔๕ แบบยกเลิกหลักการเดิมของกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร กระบวนการพิจารณากฎหมายร่วมของทั้งสองสภาหยุดชะงัก ไม่มีการดำเนินการต่อเนื่อง ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนจึงค้างการพิจารณาจนถึงปัจจุบัน

พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕ มีการริเริ่มของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จะดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ แต่ยังไม่ได้ข้อยุติ ปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำลังดำเนินการระดมความเห็นจากหลายฝ่ายเพื่อเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายให้สอดรับกับรัฐธรรมนูญ รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการศึกษาผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม และกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

พ.ร.บ.การประมง ๒๔๙๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้ประโยชน์ทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง ฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้ง กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย และชาวประมงพื้นบ้าน มีความเห็นร่วมกันว่า จำเป็นต้องมีการปฏิรูปใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งคลอบคลุมเนื้อหาการจัดการประมง การดูแลรักษาทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง การจัดกลไกและระบบการบริหารจัดการใหม่ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมประมงเห็นว่า พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ และ พ.ร.บ.สิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ มีบทบัญญัติที่ล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาวะการประมงในปัจจุบันที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ทั้งในแง่เทคโนโลยีที่ทันสมัยขึ้น จำนวนผู้ประกอบธุรกิจประมงที่เพิ่มมากขึ้นและหลากหลายกลุ่ม ขณะที่ปริมาณสัตว์น้ำในน่านน้ำลดลงอย่างรวดเร็ว เนื่องมาจากกิจกรรมการประมงที่ขาดความรับผิดชอบจนทำให้ทรัพยากรประมงอยู่ในสภาวะเสื่อมโทรม นำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวประมง ซึ่งกฎหมายประมงที่บังคับใช้ในปัจจุบันไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือของภาครัฐในการควบคุมและจัดการทรัพยากรประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไป

กรมประมงแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. ๒๔๙๐

ขึ้นเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๑ คณะกรรมการฯ มีมติให้ทำการยกร่าง พ.ร.บ.การประมงขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยให้ร่างใหม่มีผลเป็นการยกเลิก พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ และ พ.ร.บ.สิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. ๒๔๘๒

ระหว่างที่คณะกรรมการของกรมประมงกำลังดำเนินการยกร่างกฎหมายใหม่ กรมประมงได้รับการสนับสนุนทางวิชาการกฎหมายประมงจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (เอฟ เอ โอ) โดยจัดผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายประมงมาปฏิบัติงานร่วมกับกรมประมงในการยกร่างกฎหมายใหม่ในช่วงกลางปี ๒๕๔๑ ถึง ๒๕๔๓

คณะทำงานยกร่างกฎหมายประมงได้มีมติ ยกร่างพระราชบัญญัติใหม่ในลักษณะที่ให้ร่างพระราชบัญญัติกำหนดเฉพาะ กรอบหลักการสำคัญของกฎหมายพร้อมด้วยอำนาจหน้าที่และสิทธิต่างๆในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมง ในส่วนของรายละเอียดของกฎหมายให้ไปตราเป็นกฎหมายระดับรอง เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบหรือกฎข้อบังคับของกรมประมง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อสะดวกในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือกฎข้อบังคับในเรื่องนั้นให้เหมาะสมกับสถานการณ์ประมงและแนวทางการจัดการประมงในช่วงเวลานั้น โดยไม่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติหลักเพราะต้องใช้เวลานานและไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน

คณะทำงานยกร่างกฎหมายประมงได้ยกร่างแล้วเสร็จเสนอคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.๒๔๙๐ และกรมประมงได้จัดสัมมนาเพื่อพิจารณาร่างดังกล่าวในวันที่ ๑-๓ สิงหาคม ๒๕๔๓ เพื่อนำความเห็นจากฝ่ายต่างๆไปปรับปรุง ร่างพ.ร.บ.การประมง พ.ศ. .....

เดือนธันวาคม ๒๕๔๓ คณะกรรมการเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการประมง ฯ ได้แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาตรวจสอบร่าง พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. ..... รวม ๕ ชุด ประกอบด้วยคณะทำงานด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน คณะทำงานด้านสุขอนามัย คณะทำงานด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ คณะทำงานด้านการประมงนอกน่านน้ำ และคณะทำงานด้านการจัดการทรัพยากรประมง เพื่อตรวจสอบอีกครั้งว่า ร่าง พ.ร.บ. ที่ยกร่างขึ้นใหม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรประมงได้ทุกสาขาแล้ว

คณะกรรมการเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้พิจารณาให้ความเห็นขอบร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ..... เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๖[36] และได้นำเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนการตรากฎหมายต่อไป

ร่าง พ.ร.บ.การประมง ฉบับกรมประมง กำหนดหลักการซึ่งใช้ในการปฏิบัติ การตีความ และ

---

[36] พวงทอง อ่อนอุระ , ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ..... จัดทำโดย กรมประมง มีนาคม, ๒๕๔๖

บังคับใช้กฎหมายไว้ ๖ ประการ

๑. เพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของทุกคนที่เกี่ยวข้องในการประมงและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะชาวประมงขนาดเล็ก ชาวประมงพื้นบ้านและผู้ที่ดำรงชีพด้วยการทำประมงแบบยังชีพ

๒. เพื่อสนับสนุนการใช้ประโยชน์สูงสุดและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำ

๓. เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการคุ้มครองที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำและเพื่อจำกัดกิจกรรมการทำลายทุกประเภท รวมทั้งการปฏิบัติที่ขัดกับการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน

๔. เพื่อสนับสนุนการยอมรับโดยชาวประมงทุกคน ตลอดจนรับรองและส่งเสริมการปฏิบัติตามจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ

๕. เพื่อให้ทุกคนในระดับชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนในขั้นตอนการตัดสินใจที่เกี่ยวกับทรัพยากร

๖. เพื่อประกันว่าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่บริโภคภายในประเทศหรือส่งออก ตรงกับมาตร-ฐานด้านสุขภาพ ความปลอดภัย และคุณภาพทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

กรมประมงรวมการทำการประมง การแปรรูปสัตว์น้ำ และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำไว้ในกฎหมายเดียวกัน โดยแบ่งเขตการประมงเป็นสามเขตคือ เขตประมงชายฝั่ง เขตประมงพาณิชย์ และเขตประมง

น่านจืด

เขตประมงชายฝั่งหมายถึง น่านน้ำทะเลทั้งหมดที่ประชิดกับด้านทะเลจากจุดน้ำสูงสุดถึงระยะ ๓ ไมล์ทะเล และน่านน้ำที่รัฐมนตรีหรืออธิบดีโดยอนุมัติของรัฐมนตรีประกาศขยายเขตประมงชายฝั่งไปถึงระยะไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเลในพื้นที่ทะเลเฉพาะแห่ง ในเขตประมงชายฝั่งห้ามผู้ใดทำการประมง เว้นแต่เป็นชาวประมงขนาดเล็ก หรือบุคคลซึ่งได้รับใบอนุญาตประมงท้องถิ่นหรือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ พื้นที่นั้นไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประมงท้องถิ่น ในเขตประมงชายฝั่งรัฐมนตรีหรืออธิบดีโดยอนุมัติของรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศเป็นเขตประมงท้องถิ่นหรือเขตประมงชุมชน

คณะกรรมการประมงท้องถิ่นซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีหรืออธิบดีโดยอนุมัติของรัฐมนตรี เป็นผู้ดูแลการทำประมงในเขตประมงท้องถิ่นรวมทั้งการออกหนังสืออนุญาตให้บุคคลซึ่งไม่ใช่ชาวประมงขนาดเล็กทำการประมงภายในเขตอำนาจที่รับผิดชอบ

เขตประมงชุมชนหมายถึง พื้นที่ที่กำหนดให้เฉพาะชุมชนประมงมีสิทธิในการทำการประมง มีสิทธิในการจัดการ ความรับผิดชอบ และการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดเกี่ยวกับสัตว์น้ำและที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ รัฐมนตรีหรืออธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเขตประมงชุมชน และให้รัฐมนตรีหรืออธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรี มีอำนาจออกประกาศกำหนดระเบียบว่าด้วยสมาชิกเขตประมงชุมชน การจับสัตว์น้ำ และวิธีการที่ใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรประมงและการคุ้มครองแหล่งอาศัยของสัตว์น้ำ รวมถึงเครื่องมือประมง ชุมชนประมงหมายถึงผู้ซึ่งมีสิทธิทำการประมง หรือให้มีอำนาจจัดการและปฏิบัติตามมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสัตว์น้ำภายในเขตประมงชุมชน

เขตประมงพาณิชย์ หมายถึง น่านน้ำทั้งหมดภายในน่านน้ำไทยทางด้านที่ประชิดติดกับเขตประมงชายฝั่ง เรือประมงทุกลำที่ทำการประมงหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในเขตประมงพาณิชย์ ต้องขึ้นทะเบียนและได้รับหนังสืออนุญาตจากอธิบดี รวมตลอดจนเครื่องมือประมงทุกประเภทที่ใช้ในเขตประมงพาณิชย์

เขตประมงน้ำจืดหมายถึง น่านน้ำไทยส่วนที่ไม่ได้อยู่ในเขตประมงชายฝั่งและเขตประมงพาณิชย์ ห้ามไม่ให้ผู้ซึ่งไม่ได้รับใบอนุญาตประมงท้องถิ่นใช้เครื่องมือประจำที่ เรือยนต์ หรือเครื่องยนต์ประกอบทำการประมงในเขตประมงน้ำจืดเว้นแต่มีประกาศกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ในเขตประมงน้ำจืดรัฐมนตรีหรืออธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดโดนอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์น้ำในเขตประมงน้ำจืด

อำนาจหลักในการบริหารจัดการกิจการประมง เขตการประมง รวมทั้งการคุ้มครองพันธุสัตว์น้ำตามร่าง พ.ร.บ.การประมง ฉบับบกรมประมง เป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งรักษาการกฎหมาย รองลงมาเป็นของอธิบดีกรมประมงโดยอนุมัติรัฐมนตรี และผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีเฉพาะในเขตจังหวัดของตนเอง โดยมีคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทาง และเป้าหมายในการพัฒนากิจการประมงสำหรับชุมชนหรือผู้เกี่ยวข้องกับกิจการประมงสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการประมงและแหล่งอาศัยของสัตว์น้ำได้โดยเข้าร่วมในคณะกรรมการประมงท้องถิ่น และคณะกรรมการประมงชุมชน ทั้งนี้ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ประกาศ หรือออกระเบียบโดย รัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมประเทศเดนมาร์ค (DANCED) ได้ดำเนินการโครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงกฎหมายเพื่อความสมดุลยระหว่างการผลิดทางการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม โดย อาจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นคณะศึกษา

คณะศึกษาได้ดำเนินการเสร็จสิ้นในช่วงต้นปี ๒๕๔๕ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายประมง คณะวิจัยเสนอให้แยกกฎหมายประมงเป็น ๒ ฉบับ ประกอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการประมงกับกฎหมายว่าด้วยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ คณะวิจัยได้ยกร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับแล้วเสร็จเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกอบด้วย ร่าง พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. ..... กับ ร่าง พ.ร.บ. การ

เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ พ.ศ. ..... [37]

ร่าง พ.ร.บ.การประมง แบ่งเป็น ๑๖ หมวด ประกอบด้วย หมวดที่ ๑ บททั่วไป หมวดที่ ๒ การจัดการทรัพยากรประมง หมวดที่ ๓ คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ หมวดที่ ๔ คณะอนุกรรมการประมงจังหวัด และคณะอนุกรรมการเขตพื้นที่ หมวดที่ ๕ สิทธิขององค์กรชุมชน หมวดที่ ๖ ใบอนุญาตและหนังสืออนุญาตประมง หมวดที่ ๗ สถิติและการวิจัยทางการประมง หมวดที่ ๘ ข้อห้ามทั่วไป หมวดที่ ๙ เขตการประมง หมวดที่ ๑๐ การทำการประมงนอกน่านน้ำไทย หมวดที่ ๑๑ การทำการประมงของเรือประมงต่างชาติในน่านน้ำไทย หมวดที่ ๑๒ ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำคุ้มครองและเขตคุ้มครองสัตว์น้ำ หมวดที่ ๑๓ คุณภาพ สุขอนามัย และการส่งออกผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ หมวดที่ ๑๔ กองทุนพัฒนาประมง หมวดที่ ๑๕ การติดตามผล การควบคุม การเฝ้าระวัง หมวดที่ ๑๖ บทกำหนดโทษ

ร่าง พ.ร.บ.การประมง ฉบับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แบ่งเขตการประมงเป็น ๓ เขต ประกอบด้วยเขตประมงชายฝั่ง เขตประมงพาณิชย์ และเขตประมงน้ำจืด

เขตประมงชายฝั่งหมายถึง น่านน้ำทะเลทั้งหมดด้านที่ประชิดติดกับชายฝั่งทะเลนับจากขอบน้ำขึ้นสูงสุดออกไป ๓ ไมล์ทะเล และน่านน้ำที่รัฐมนตรีหรืออธิบดีโดยอนุมัติของรัฐมนตรีประกาศขยายเขตประมงชายฝั่งไปถึงระยะไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเลในพื้นที่ทะเลเฉพาะแห่ง ในเขตประมงชายฝั่งห้ามผู้ใดทำการประมงเว้นแต่เป็นชาวประมงขนาดเล็ก หรือบุคคลซึ่งได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการประมงจังหวัดหรือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่พื้นที่นั้นไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประมงจังหวัด ห้ามไม่ให้ผู้ใดใช้เครื่องมือประมงประจำที่ เรือยนต์หรือเครื่องยนต์ประกอบทำการประมงในเขตประมงชายฝั่ง

เขตประมงพาณิชย์ หมายถึง น่านน้ำทั้งหมดภายในน่านน้ำไทยทางด้านที่ประชิดติดกับเขตประมงชายฝั่ง เรือประมงทุกลำที่ทำการประมงหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในเขตประมงพาณิชย์ ต้องขึ้นทะเบียนและได้รับหนังสืออนุญาตจากอธิบดี รวมตลอดจนเครื่องมือประมงทุกประเภทที่ใช้ในเขตประมงพาณิชย์

เขตประมงน้ำจืดหมายถึง น่านน้ำไทยส่วนที่ไม่ได้อยู่ในเขตประมงชายฝั่งและเขตประมงพาณิชย์ ห้ามไม่ให้ผูซึ่งไม่ได้รับใบอนุญาตประมงจังหวัดใช้เครื่องมือประจำที่ เรือยนต์ หรือเครื่องยนต์ประกอบทำการประมงในเขตประมงน้ำจืดเว้นแต่มีประกาศกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ในเขตประมงน้ำ

---

[37] เอกสารประกอบการประชุมเพื่อรับฟังรายงานผลการศึกษา ร่าง พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ..... และร่างพระราชบัญญัติการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ พ.ศ. .... วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ , กรุงเทพมหานคร

จึดรัฐมนตรีหรืออธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดโดนอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์น้ำในเขตประมงน้ำจืด

อำนาจหลักในการบริหารจัดการกิจการประมง กำหนดเขตการประมง รวมทั้งการคุ้มครองพันธุ์สัตว์น้ำ เป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งรักษาการกฎหมาย รองลงมาเป็นของอธิบดีกรมประมงโดยอนุมัติรัฐมนตรี และผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีเฉพาะในเขตจังหวัดของตนเอง ทั้งนี้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติหรือคณะกรรมการประมงจังหวัดนำเสนอ

คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายก-รัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน มีกรรมการจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๑๑ คนซึ่งมาจากกระบวนการสรรหาโดยการมีส่วนร่วมของหลายฝ่าย
คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติมีหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทาง และเป้าหมายในการพัฒนากิจการประมง ตลอดจนเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย

คณะกรรมการประมงจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยมีผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนชุมชนประมงในจังหวัดนั้นร่วมเป็นกรรมการไม่น้อยกว่าฝ่ายละ ๔ คน และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามบัญชีรายชื่อซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติไม่เกิน ๗ คน กรณีที่คณะกรรมการประมงจังหวัดเห็นว่า เขตพื้นที่รับผิดชอบของตนมีระบบนิเวศน์เชื่อมโยงกับเขตพื้นที่อื่นตั้งแต่ ๒ จังหวัดขึ้นไป และสมควรจัดให้มีการบริหารจัดการในระบบเขตพื้นที่เดียวกันให้ คณะกรรมการประมงจังหวัดทีเกี่ยวข้องร่วมกันจัดตั้งคณะอนุกรรมการประมงเขตพื้นที่เพื่อดำเนินการเป็นการเฉพาะพื้นที่นั้น โดยกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ องค์ประกอบให้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมของ คณะกรรมการประมงจังหวัดที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการประมงจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะการออกประกาศกำหนดวิธีการ เครื่องมือและข้อห้ามการทำประมง รับจดทะเบียนเรือประมง รับขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชน ออกใบอนุญาตประมงจังหวัด และออกหนังสืออนุญาตประมง องค์กรชุมชน หมายถึง กลุ่มของประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานและสืบทอดระบบวัฒนธรรมร่วมกันมาอย่างต่อเนื่อง ได้รวมตัวกันเป็นองค์กรเพื่อดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ชุมชนของตนเองและได้ขึ้นทะเบียนกับคณะกรรมการประมงจังหวัด

องค์กรชุมชนมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสิทธิและอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาการใช้ประโยชน์ทรัพยากรสัตว์น้ำและ สิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ชุมชนของตนเอง โดยรัฐอาจสนับสนุนช่วยเหลือด้านงบประมาณ การศึกษาวิจัย และการจัดให้มีอาสาสมัครช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้

สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ [38] เป็นองค์กรประชาชนที่เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มองค์กรชาวประมงพื้นบ้านใน ๑๓ จังหวัดชายฝั่งทะเลของภาคใต้ สมาพันธ์ ฯ จัดตั้งขึ้นในปี ๒๕๓๖ เพื่อเป็นการรวมพลังในการแก้ไขปัญหาของชาวประมงพื้นบ้านและการดูแลรักษาทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง

สมาชิกของสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ประสบปัญหาการบังคับใช้กฎหมายประมงมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ได้มีกิจกรรมดูแลรักษาทะเลและทรัพยากรชายฝั่งร่วมกับทางราชการประมาณปี ๒๕๓๐ เป็นต้นมา สมาพันธ์ฯ พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากบทบัญญัติใน พ.ร.บ.การประมง ๒๔๙๐ ซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้ในระดับปฏิบัติการร่วมกับทางราชการ

. สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านโดยความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้ [389] ได้ริเริ่มให้จัดทำเนื้อหาเพื่อเป็นข้อเสนอของภาคประชาชนในการปรับปรุงกฎหมายประมงเมื่อปี ๒๕๔๒ ดำเนินการจัดทำเนื้อหากฎหมายแล้วเสร็จในปี ๒๕๔๔

กระบวนการจัดทำเนื้อหากฎหมายประกอบด้วย

การประมวลองค์ความรู้และประสบการณ์ในการดูแลรักษาทะเลและทรัพยากรชายฝั่งของชุมชน ทั้งส่วนที่เป็นงานของชุมชนเองและส่วนที่เป็นการประสานความร่วมมือกับทางราชการในการบังคับใช้กฎหมายประมง

การสังเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง การสัมมนาจัดทำข้อเสนอร่างเนื้อหาเพื่อปรับปรุงกฎหมายประมง ร่างเนื้อหาปรับปรุงกฎหมายประมงที่ได้จากการสัมมนาได้ถูกนำไปหารือกับชุมชนสมาชิกของสมาพันธ์ฯ เครือข่ายนักวิชาการ และนักกฎหมายเพื่อปรับปรุงเพิ่มเติมอีกครั้ง

กระทั่งเป็นร่างเนื้อหาปรับปรุงกฎหมายประมง และได้ทดลองยกร่างเป็นกฎหมายโดยนักวิชาการกฎหมาย เรียกว่า ร่าง พ.ร.บ.การประมงและสิทธิการประมง พ.ศ. .....

ก. หลักการประมงทะเลของสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ คือ ทะเลเป็นพื้นที่

---

[38] องกรค์สมาชิกของสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ประกอบด้วย ชมรมชาวประมงพื้นบ้านกิ่งอำเภอสุขสำราญ จังหวัดระนอง ชมรมชาวประมงพื้นบ้านอำเภอเกาะยาวน้อย จังหวัดพังงา เครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดภูเก็ต และจังหวัดกระบี่ ชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดตรัง ชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดสตูล สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านทะเลสาบสงขลา ชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดนราธิวาส ชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดปัตตานี ชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดสงขลา ชมรมชาวประมงพื้นบ้านอ่าวท่าชนะ เครือข่ายองค์กรชาวประมงพื้นบ้านอ่าวไทยตอนบนในพื้นที่จังหวัดชุมพร สุราษฎร์ธานี และนครศรีธรรมราช

[39] ประกอบด้วย โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้ ,มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทยใน พระราชินูปถัมภ์ ,โครงการความร่วมมือเพื่ออันดามัน ,โครงการพัฒนาประมงขนาดเล็กจังหวัดสงขลา ,

สาธารณะประโยชน์ ทุกคนมีสิทธิทำการประมง แต่ห้ามทำการประมงด้วยวิธีหรือเครื่องมือที่ทำลายทรัพยากร ธรรมชาติและพันธุ์สัตว์น้ำ การแบ่งเขตการทำ ประมงทะเลไม่ได้แบ่งตามขนาดของเรือหรือเขตชายฝั่ง กับเขตพาณิชย์ แต่แบ่งเขต การใช้เครื่องมือประมงโดยห้ามใช้เครื่องมือประมงที่มีผลในการทำลายทะเล ทรัพยากรชายฝั่งและพันธุ์สัตว์น้ำ ตลอดจนให้รวมศูนย์กิจการประมงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทะเบียนเรือประมง อาชญาบัตรเครื่องมือประมง แพปลา และผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำไว้ด้วยกัน

การประมงทะเลมีความหมายรวมถึง การทำประมงและการดูแลรักษาทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง การบริหารจัดการและหลักการใช้อำนาจในข้อเสนอของสมาพันธ์ฯ อำนาจหลักอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เป็นการใช้อำนาจตามข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ คณะกรรมการประมงจังหวัด คณะกรรมการประมงเขตพื้นที่ ซึ่งมีองค์กรประกอบหลักจาก ๓ ส่วนคือ ส่วนปฏิบัติการหมายถึงรัฐบาลกับหน่วยงานราชการ ส่วนผู้ใช้ประโยชน์หมายถึงชาวประมง และส่วนองค์ความรู้ซึ่งมาจากนักวิชาการ นักพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชน หรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ประกอบด้วยการเข้าร่วมในคณะกรรมการระดับต่างๆ การร่วมแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบาย ประกาศ หรือระเบียบตามกฎหมาย ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นทำหน้าที่ดูแลรักษาทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง

สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย

สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย เห็นว่า การประมงไทยมีปัญหา และกฎหมายฉบับเดิมไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ จึงได้ดำเนินการจัดทำ ร่าง พ.ร.บ.การประมงขึ้นใหม่ ในปี ๒๕๔๔ [40]

สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยสรุปปัญหาหลักของการประมงทะเลคือ ปลาไม่มีหรือมีน้อย เรือประมงมากเกินไป มีการจับปลากันไม่มีวันหยุด การจับปลาเป็นการจับแบบไม่เลือกที่แม้กระทั่งเขตอนุรักษ์และเขตเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ และมีการใช้อวนตาถี่ ใช้เครื่องมือผิดขนาด ผิดประเภทและผิดกฎหมาย ปัญหาเหล่านี้มีสาเหตุมาจากความโลภ ความเห็นแก่ตัวของภาคเอกชน ความไม่เชื่อว่าทรัพยากรจะหมดทะเล การขาดความ เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ การขาดนโยบายในการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนในระดับชาติ และการขาดจิตสำนึกในการดูแลรักษาและใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดทั้งภาครัฐและเอกชน

ภาพอนาคตของการประมงไทยที่พึงประสงค์ คือ ความยั่งยืนและมีอนาคตในการประกอบการของชาวประมงและผู้เกี่ยวข้อง

---

[40] เอกสารประกอบการประชุมกลุ่มเล็กเพื่อพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.การประมง วันที่ ๑๓ - ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ จ.กาญจนบุรี

หลักการดูแลเรื่องการประมงทะเลคือ ทรัพยากรมีจำกัดต้องใช้ประโยชน์โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อม ชุมชนและภาคเอกชนมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรร่วมกับรัฐ คนไทยทุกคนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์อย่างเท่าเทียม การใช้สิทธิต้องเป็นไปตามกฎหมาย ผู้ได้รับประโยชน์ต้องจ่ายค่าธรรมเนียม ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐต้องได้รับการดูแลและชดเชย ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ต้องถูกลงโทษ

การปฏิรูปโครงสร้างการประมงแห่งชาติ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยเสนอให้ปฏิรูปใน ๔ ด้าน คือ การปฏิรูปกฎหมาย ปฏิรูปองค์กรรัฐ ปฏิรูปการส่งเสริม สนับสนุนและการช่วยเหลือชาวประมง ปฏิรูปองค์กรภาคเอกชน

การปฏิรูปกฎหมายให้ ยกเลิก พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ และ พ.ร.บ.สิทธิการประมงในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ โดยให้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการประมงขึ้นใหม่จำนวน ๓ ฉบับคือ พ.ร.บ.การประมงทะเล พ.ร.บ.ส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและจับสัตว์น้ำในแหล่งน้ำภายในของไทย พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ
การปฏิรูปองค์กรภาครัฐ ให้ตรากฎหมายจัดตั้งทบวงการประมงแห่งชาติ ขึ้นเพื่อยกสถานะ กรมประมงขึ้นเป็นทบวงการประมงแห่งชาติ

การปฏิรูปการส่งเสริม สนับสนุนและการช่วยเหลือชาวประมง เสนอให้ตรากฎหมายจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ พัฒนาและส่งเสริมการประมง การปฏิรูปองค์กรภาคเอกชนเสนอให้ตรากฎหมายจัดตั้งสภาการประมงแห่งประเทศไทย

ร่าง พ.ร.บ.การประมงทะเล ฉบับสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย [41] แบ่งเขตการประมงทะเลออกเป็น ๔ เขต ประกอบด้วย เขตอนุรักษ์ทรัพยากรประมงทะเล เขตประมงชายฝั่ง เขตประมงทะเลพาณิชย์ และเขตประมงทะเลนอกน่านน้ำไทย

เขตอนุรักษ์ทรัพยากรประมงทะเล คือเขตพื้นที่นับแต่แนวขอบชายฝั่งทะเลเข้ามาบนแผ่นดินไม่เกิน ๑ กิโลเมตร และออกไปในทะเลไม่เกิน ๓,๐๐๐ กิโลเมตรหรือน้ำลึกไม่เกิน ๕ เมตรในฝั่งทะเลอ่าวไทย หรือไม่ออกไปในทะเลไม่เกิน ๑,๐๐๐ เมตรหรือน้ำลึกไม่เกิน ๕ เมตรในฝั่งทะเลอันดามัน โดยนับระยะห่างฝั่งไกลที่สุดเป็นเกณฑ์ ในเขตอนุรักษ์ทรัพยากรประมงทะเลห้ามผู้ใดทำการประมง เว้นแต่ได้รับอนุญาตภายใต้เงื่อนไขว่า ใช้เรือที่มีความยาวไม่เกิน ๗ เมตร เครื่องเรือไม่เกิน ๒๐ แรงม้า และใช้เครื่องมือประมงพื้นบ้านตามที่กฎหมายประกาศ

เขตประมงชายฝั่งหมายถึงเขตอยู่ถัดจากเขตอนุรักษ์ทรัพยากรประมงทะเลออกไปในทะเลไม่เกิน

---

[41] เอกสารประกอบการประชุมกลุ่มเล็ก สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย,๒๕๔๔

๗,๐๐๐ เมตรหรือน้ำลึกไม่เกิน ๒๐ เมตรในฝั่งทะเลอ่าวไทย หรือไม่เกิน ๓,๐๐๐ เมตรหรือน้ำลึกไม่เกิน ๒๐ เมตร ในฝั่งทะเลอันดามันโดยนับระยะห่างฝั่งไกลที่สุดเป็นเกณฑ์ ในเขตประมงชายฝั่งห้ามผู้ใดทำการประมงเว้นแต่ได้รับอนุญาตภายใต้เงื่อนไขว่า ใช้เรือความยาวไม่เกิน ๑๔ เมตร ใช้เครื่องยนต์ไม่เกิน ๑๐๐ แรงม้า ใช้เครื่องมือเฉพาะที่มีการประกาศตามกฎหมาย

เขตประมงพาณิชย์หมายถึงเขตที่อยู่ถัดจากเขตประมงชายฝั่งทะเลออกไปในทะเลจนสุดเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือเขตไหล่ทวีปของไทย ในเขตประมงพาณิชย์ห้ามผู้ใดทำการประมงเว้นแต่ได้รับอนุญาต

เขตประมงนอกน่านน้ำไทย หมายถึงเขตประมงอื่นใดที่อยู่นอกราชอาณาจักรไทย ซึ่งอนุญาตให้เรือประมงไทยทำประมงภายใต้ข้อตกลงกับประเทศเจ้าของน่านน้ำนั้นรวมทั้งเขตทะเลหลวง

โครงสร้างอำนาจการบริหารกิจการประมงทะเลขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีทบวงการประมง อธิบดีกรมประมงทะเล และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีอำนาจลดหลั่นกันไป โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประมงแห่งชาติ คณะกรรมการประมงนอกน่านน้ำ คระกรรมการประมงพาณิชย์ในน่านน้ำไทย และ คณะ-กรรมการประมงท้องถิ่นร่วมในการบริหารจัดการกิจการประมง

ข้อเสนอว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิชุมชนในการจัดการการประมง ทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง

สิทธิประมงชุมชน ของกรมประมง

กรมประมง มองฝูงปลาคือเงิน การทำประมงคือการจับสัตว์น้ำขาย ส่งออกสร้างรายได้ให้ประเทศ ปัญหาความเสื่อมโทรมของทะเลคือการที่ชาวประมงมีจำนวนมากขึ้นแย่งกันจับปลาที่มีจำนวนน้อยลง และสรุปว่า ความขัดแย้งของชาวประมงมีสาเหตุมาจากการแย่งชิงกันจับปลา

ด้วยสมมุติฐานนี้กรมประมงเสนอให้แก้ไขปัญหาด้วยการแบ่งเขตการทำประมงระหว่างชาวประมงแต่ละกลุ่ม ซึ่งกรมประมงแยกเป็นความขัดแย้งระหว่างชาวประมงพื้นบ้านกับประมงพาณิชย์ และความขัดแย้งระหว่างชาวประมงพื้นบ้านซึ่งใช้เครื่องมือต่างประเภทกัน

การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประมงพื้นบ้านรวมทั้งแก้ไขปัญหาการมีชาวประมงจำนวนมากจับปลาที่มีจำนวนจำกัด กรมประมงเสนอให้ใช้ระบบสิทธิการประมง โดยจำแนกเป็นสิทธิประมงท้องถิ่นกับสิทธิประมงชุมชน โดยให้กำหนดเขตการทำประมงของแต่ละท้องถิ่นหรือชุมชนให้ชัดเจน และให้ตั้งคณะกรรมการประมงท้องถิ่นหรือคณะกรรมการประมงชุมชนขึ้นควบคุมจำนวนชาวประมง กำหนดประเภทเครื่องมือ และปริมาณสัตว์น้ำที่แต่ละคนจะทำการประมงได้ ตลอดจนห้าม

ชาวประมงจากต่างถิ่นเข้าไปทำการประมงในเขตประมงของท้องถิ่นหรือชุมชน [42]

การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการกิจการประมง และเขตการประมงทะเลของกรมประมง ดำเนินการผ่านคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ คณะกรรมการประมงท้องถิ่น และคณะกรรมการประมงชุมชน รวมทั้งเสนอเป็นหลักการทั่วไปว่า การดำเนินการใดๆที่เกี่ยวข้องกับทะเล และกิจการประมงต้องคำนึงถึงชาวประมงขนาดเล็ก ชาวประมงพื้นบ้าน และต้องมีกระบวนการปรึกษาหารือ แต่การดำเนินการต้องเป็นไปตามประกาศ ระเบียบ ที่กำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมประมงและผู้ว่าราชการจังหวัด

สิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ทะเลและการประมงของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย

สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยไม่มีข้อเสนอว่าด้วยสิทธิชุมชน แต่เสนอการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องกับกิจการประมงผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐกับเอกชนและชุมชน แต่ด้วยสมมุติฐานที่เหมือนกับกรมประมง สมาคมประมงแห่งประเทศไทยเสนอการแก้ไขปัญหาที่มีสาระสำคัญเช่นเดียวกับกรมประมง คือ แบ่งเขตการประมงระหว่างประมงขนาดเล็กกับประมงพาณิชย์ และเสนอให้ทุกฝ่ายเคารพกฎหมาย รวมทั้งบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง แต่สมาคมฯ เสนอให้ลงโทษตักเตือน พักใบอนุญาต และปรับ สำหรับชาวประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นโทษที่เบาเกินไปจนคุ้มกับการฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ พ.ร.บ.การประมง ๒๔๙๐ ไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการจัดการประมงอย่างยั่งยืนได้

สิทธิชุมชนในการดูแลรักษาทะเลและทรัพยากรชายฝั่งในนิยามของสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้

สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ มองฝูงปลาเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศน์ทะเล การทำประมงคือการหาอาหารและการหาเลี้ยงชีพควบคู่กันไป ปัญหาความเสื่อมโทรมของทะเลและทรัพยากรชายฝั่งเกิดจากการทำลายป่าชายเลน การปรับเปลี่ยนพื้นที่ชายฝั่งในนามของการพัฒนาโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ในระยะยาว ประการสำคัญเกิดจากการใช้เครื่องมือประมงประเภททำลายล้าง ไม่ว่าเครื่องมือดังกล่าวจะใช้โดยเรือขนาดเล็กหรือเรือขนาดใหญ่

สมาพันธ์ฯ เห็นว่า ระบบนิเวศน์ทะเลและชายฝั่งสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน กล่าวคือป่าชายเลน คลอง หญ้าทะเล ปะการัง กองหินใต้ทะเล เป็นแหล่งเพาะพันธุ์และอนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อนซึ่งจะค่อยๆ เติบโตและออกสู่ทะเลลึก ขณะที่เป็นพื้นที่อาศัยสำคัญของสัตว์น้ำใกล้สูญพันธุ์ เช่น หอยมือเสือ โลมา ปลาพยูน ดังนั้นการดูแลรักษาทะเลและทรัพยากรชายฝั่งต้องดูแลรักษาทรัพยากรเหล่านี้อย่างเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน

---

[42] รายละเอียดเขตประมง ขนาดเรือ และเขตประมงชุมชน ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. .... ฉบับผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๖

ด้วยความรู้เช่นนี้ สิทธิชุมชนในความหมายของสมาพันธ์ฯคือ สิทธิในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรชายฝั่งอย่างยั่งยืน กล่าวคือ สิทธิชุมชนจะคลอบคลุมเฉพาะการดูแลทรัพยากรที่เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ อนุบาล และที่อยู่อาศัยของสัตว์ เช่น ดอนหอย ปะการัง หญ้าทะเล ป่าชายเลน ซึ่งอยู่ในเขตระบบนิเวศน์ชุมชน การดูแลรักษาหมายถึงการจำกัดการใช้ประโยชน์เช่น การห้ามใช้เครื่องมือประมงบางชนิดทำการประมงในบางพื้นที่ รวมทั้งห้ามทำการประมงอย่างเด็ดขาดในบางพื้นที่ซึ่งสงวนไว้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ

กับข้อเสนอสิทธิประมงหน้าบ้านหรือสิทธิประมงชุมชน สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้เห็นว่าจะนำไปสู่การสร้างปัญหาใหม่ซ้อนทับปัญหาเก่าที่มีอยู่ เพราะไม่ได้แก้ไขปัญหาการใช้เครื่องมือประมงแบบทำลายล้าง และขัดแย้งกับความจริงของธรรมชาติที่ว่า ท้องทะเลเป็นระบบนิเวศน์เดียวกันการทำลาย ณ จุดใดจุดหนึ่งย่อมส่งผลเป็นการทำลายจุดอื่นโดยตรง

สิทธิประมงชุมชนขัดแย้งกับวัฒนธรรมของคนทะเลที่ว่า ทะเลเป็นพื้นที่สาธารณะ หรือพื้นที่ซึ่งชาวประมงพื้นบ้านผู้นับถือศาสนามุสลิมกล่าวว่า พระผู้เป็นเจ้าสร้างทะเลมาสำหรับทุกคน และการประมงทะเลตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งปันและช่วยเหลือเกื้อกูลกันโดยไม่มีใครเป็นเจ้าของทะเล การแบ่งปันที่ว่าจะเห็นได้จากเมื่อทราบว่า บริเวณไหนมีสัตว์น้ำชุกชุมจะมีการบอกกล่าวให้ทราบกันทั่วไปทั้งกับคนในชุมชน และต่างชุมชน รวมทั้งชาวประมงจากแดนไกลซึ่งเดินทางมาทำการประมง

สิทธิดังกล่าวรวมความถึงสิทธิในการปักเสาเรือน ชาวประมงพื้นบ้านมีวัฒนธรรมการเคลื่อนย้ายที่อยู่อาศัยเพื่อจับสัตว์น้ำไปตามฤดูกาล การเคลื่อนย้ายจะเอาเสาเรือนใส่เรือเพื่อสร้างที่พักชั่วคราวสำหรับการทำประมงในช่วงเวลาที่ต้องเดินทางไปทำการประมงบนเกาะหรือชายฝั่งไกลจากหมู่บ้าน การสร้างที่พักชั่วคราวสำหรับทำการประมงไม่ใช่การจับจองเป็นเจ้าของที่ดิน เป็นสิทธิชั่วคราวซึ่งจะดำรงอยู่เฉพาะเท่าที่ตั้งบ้านเรือนอยู่เมื่อถอนเสาเรือนพื้นที่ดังกล่าวจะกลับไปเป็นพื้นที่สาธารณะเช่นเดิม สิทธิในการปักเสาเรือนเป็นที่ยอมรับร่วมกันของชุมชนชายฝั่งทะเล และไม่ได้ให้ค่าว่า เป็นการโยกย้ายจากชุมชนหนึ่งเพื่อไปแย่งชิงสัตว์น้ำจากอีกชุมชนหนึ่ง ดังกรณีชาวประมงพื้นบ้านจากบ้านมดตะนอย จังหวัดตรัง เดินทางไปจับกุ้งที่เกาะปอจังหวัดกระบี่ คนเกาะปอจะให้การต้อนรับเช่นญาติมิตร ทั้งแนะนำแหล่งทำประมงให้ด้วย [43]

การแบ่งเขตทะเลเป็นเขตของแต่ละชุมชน จะทำให้ชาวประมงขัดแย้งกันเพิ่มมากขึ้น จากการไล่จับชาวประมงซึ่งอาจเป็นพี่น้องกันที่รุกล้ำเขต ซึ่งการล้ำเขตจะเกิดขึ้นทั่วไปเนื่องจากวัฒนธรรมคน

---

[43] สมเจตนา มุนีโมไนย ,บ้านเจ้าไหม กับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติท้องถิ่น ,เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการและเสนอผลงานวิจัย "พลังสังคมไทยในทศวรรษหน้า : ทางเลือกกับความเป็นจริง" มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ , สิงหาคม ๒๕๔๖

ทะเลที่เดินทางข้ามถิ่นไปทำการประมงเป็นวิถีปกติ ในด้านเครื่องมือเป็นไปได้ว่า ชุมชนบางชุมชนอาจอนุญาตให้ใช้เครื่องมือประมงประเภททำลายล้างทำการประมงในเขตชุมชนตนเอง และผลจากการใช้เครื่องมือ ดังกล่าวก่อให้เกิดการทำลายระบบนิเวศน์โดยรวมของท้องทะเล เช่น การใช้ไฟล่อจับปลาขนาดเล็กในเขตประมงชุมชนหนึ่งจะส่งผลต่อการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำเป็นวงกว้างไปทั่วทะเลใกล้เคียงซึ่งเป็นเขตประมงชุมชนของชุมชนอื่น เป็นต้น

สิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนของโครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงกฎหมายฯ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงกฎหมายเพื่อความสมดุลระหว่างการผลิตทางการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้ความหมาย สิทธิชุมชนว่าหมายถึงการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ทะเลและทรัพยากรชายฝั่งอย่างยั่งยืน โดยผ่านการดำเนินงานขององค์กรชุมชน

การมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ประมงและทรัพยากรชายฝั่ง ดำเนินการผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐ เอกชน ชุมชน และผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วยคณะกรรมการประมงจังหวัด อนุกรรมการประมงเขตพื้นที่ และคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ

กรณีตัวอย่างของการจัดการทรัพยากรชายฝั่งตามหลักสิทธิชุมชน

ผู้เฒ่าแห่งท้องทะเลบอกเล่ากับลูกหลานว่า " มีชีวิตจากทะเล ต้องรักษาทะเล พระผู้เป็นเจ้าสร้างทะเลและทรัพยากรชายฝั่งให้มนุษย์รักษาและใช้ประโยชน์อย่างรู้ค่า ไม่ใช่เพื่อการทำลาย"

สำหรับชาวประมงพื้นบ้านทะเลเป็นพื้นที่สาธารณะซึ่งทุกคนมีสิทธิทำการประมง ไม่ว่าจะเรือใหญ่ เรือเล็ก หรือไม่ใช้เรือ แต่ทุกคนไม่มีสิทธิทำลายทะเล และพวกเขามีความเห็นว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้ทะเลเสื่อมโทรมมาจากการใช้เครื่องมือประมงที่ทำลายล้างพันธุ์สัตว์น้ำและทรัพยากรชายฝั่ง เช่น อวนลาก อวนรุน เรือปั่นไฟปลากะตัก แนวทางการแก้ไขคือ ยกเลิกการใช้เครื่องมือทำลายล้างเหล่านี้ทำการประมง และร่วมกันดูแลรักษาทรัพยากรชายฝั่งอันเป็นพื้นที่อยู่อาศัย เพาะพันธุ์และอนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อน

ป่าชายเลนชุมชน [44]

จากการรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นของชุมชนที่มีการจัดการป่าชายเลนชุมชน ในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง " ป่าเลนสมบูรณ์ เกื้อกูลผู้คน ชุมชนรักษา" เมื่อวันที่ วันที่ ๒๖ - ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ ณ วิทยาลัยพยาบาลราชชนนี จังหวัดตรัง พบว่า มีชุมชนที่มีการจัดการป่าชายเลนในรูปแบบป่าชุมชน

[44] เอกสารประกอบการสัมมนา "ป่าเลนสมบูรณ์ เกื้อกูลผู้คน ชุมชนรักษา" วันที่ ๒๖ - ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ จังหวัดตรัง

รวม ๒๘ พื้นที่ในที่นี้ขอยกตัวอย่างพื้นที่การจัดการป่าชายเลนเพื่อเป็นกรณีศึกษาจำนวน ๓ พื้นที่ ประกอบด้วยป่าชายเลนชุมชนบ้านแหลมขาม ป่าชายเลนชุมชนบ้านทุ่งตะเซะ และป่าชายเลนชุมชนบ้านป่าคลอก

ป่าชายเลนชุมชนบ้านแหลมขาม หมู่ที่ 5 ตำบลเขาไม้แก้ว อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง

บ้านแหลมขามตั้งอยู่บนพื้นที่แหลมยื่นออกไปทางตอนบนของอ่าวสิเกามีคลองน้ำเค็มและป่าชายเลนกั้นระหว่างชุมชนกับแผ่นดินใหญ่ พื้นที่แถบนี้มีชุมชนตั้งอยู่ร่วมกันอีก 3 หมู่บ้าน คือ บ้านแหลมไทร บ้านทุ่งทอง และบ้านบางค้างคาว มีป่าชายเลนผืนใหญ่อยู่ตามชายคลองและชายฝั่งทะเล

บ้านแหลมขามเริ่มตั้งถิ่นฐานในช่วงสมัยรัชกาลที่ ๖ เริ่มต้นมีผู้เข้ามาตั้งบ้านเรือน ๔ ครอบครัว โดยย้ายมาจากหมู่บ้านใกล้เคียง ปัจจุบันบ้านแหลมขามมี ๑๒๒ ครัวเรือน ประชากรประมาณ ๕๘๕ คน ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม มีเพียง ๓ ครัวเรือนที่นับถือศาสนาพุทธ

อดีตมีป่าชายเลนอุดมสมบูรณ์ มีความหลากหลายของพรรณไม้ ทั้งไม้ขนาดใหญ่สำหรับสร้างบ้านเรือน เช่น พวกตะบูน ไม้โกงกาง ไม้พังกาหัวสุม นอกจากนี้มีพรรณไม้อื่น ๆ ขึ้นรวมกันอยู่หนาแน่น ป่าแห่งนี้มีความอุดมสมบูรณ์ทั้งสัตว์น้ำและสัตว์บก ป่าชายเลนผืนใหญ่นี้โอบล้อมพื้นที่ตลอดแนวทิศเหนือ ตะวันตก และทิศใต้ ยกเว้นฝั่งตะวันออกด้านที่ติดกับทะเล ส่วนที่ห่างออกไปในเขตน้ำตื้นมีหญ้าทะเลขึ้นอยู่เป็นหย่อม ๆ แต่ไม่หนาแน่นนัก

แต่เนื่องจากป่าชายเลนรอบบ้านแหลมขามเป็นป่าสัมปทานทำไม้สำหรับเผาถ่าน ๕,๔๐๐ ไร่ ตั้งแต่ปี ๒๔๘๖ เป็นต้นมา โดยทางราชการจำแนกเป็นป่าสำหรับชุมชนใช้สอยประมาณ ๕๐๐ ไร่ เมื่อสัตว์น้ำในทะเลบริเวณบ้านแหลมขามลดจำนวนลง ชาวบ้านโดยความร่วมมือกับสมาคมหยาดฝน[45] ได้ทำการศึกษาปัญหาด้วยกระบวนการเก็บข้อมูลแบบมีส่วนร่วม ผลการศึกษาพบว่า เหตุที่สัตว์น้ำลดจำนวนลงส่วนหนึ่งมาจากความเสื่อมโทรมของป่าชายเลน และการทำการประมงด้วยเครื่องมือประมงทำลายล้างโดยเฉพาะอวนรุน กันอวนลาก

ชุมชนได้นำผลการศึกษามาหารือเพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน ประกอบด้วย การรณรงค์ให้คนในชุมชนเลิกทำการประมงด้วยอวนรุน และดำเนินการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าชายเลนโดยเริ่มต้นจากป่าใช้สอยของชุมชน ซึ่งขณะนั้นผู้รับสัมปทานเตาถ่านได้รุกล้ำทำไม้เข้าไปในพื้นที่ด้วย

การรณรงค์ให้คนในชุมชนเลิกใช้อวนรุนและอวนลากทำการประมงเริ่มดำเนินการช่วงต้นในปี ๒๕๒๕ และดำเนินการต่อเนื่องจนสามารถยุติการทำการประมงอวนรุนในเขตอำเภอสิเกาในปี ๒๕๒๖ ในสำหรับอวนลากคงเหลืออยู่ในปัจจุบัน ๑ ลำ ซึ่งถูกจับกุมเนื่องจากทำการประมงในเขต ๓,๐๐๐ เมตรจากชายฝั่งเมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๔๖ ขณะนี้อยู่ในช่วงการดำเนินคดีของศาล

---

[45] สมาคมหยาดฝนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนตั้งสำนักงานอยู่ที่จังหวัดตรัง และเริ่มทำงานที่บ้านแหลมขาม เมื่อปี ๒๕๒๘

การรณรงค์ยกเลิกเครื่องมืออวนรุนอวนลาก เป็นความร่วมมือของบ้านแหลมขาม บ้านทุ่งทอง บ้านแหลมไทร บ้านบางค้างคาว บ้านทุ่งขี้เหล็ก บ้านหัวหิน บ้านปากคลอง อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง โดยใช้วิธีสร้างความรู้ร่วมกับแต่ละชุมชนจนเห็นพ้องต้องกันว่า อวนรุน อวนลาก ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำ ควบคู่กับมาตรการจับกุมและเกลี่ยกล่อมให้ผู้ถูกจับกุมเปลี่ยนเครื่องมือประมง

ในส่วนของป่าชายเลนชุมชน ริเริ่มดูแลรักษาโดยมีกฎระเบียบ มีคณะกรรมการ ในปี ๒๕๓๐ ปัจจุบัน ป่าชายเลนบ้านแหลมขามได้ฟื้นตัวขึ้นเป็นป่าสมบูรณ์อีกครั้ง และในปี ๒๕๔๕ บ้านแหลมขามร่วมกับบ้านบางค้างคาวซึ่งอยู่ใกล้เคียงกันขยายการดูแลรักษาป่าชายเลนคลอบคลุมพื้นที่ป่าซึ่งหมดสัญญาสัมปทานรวมประมาณ ๓,๐๐๐ ไร่

วัตถุประสงค์ในการจัดการป่าชายเลนชุมชนบ้านแหลมมะขาม เพื่อเป็นป่ากำบังลมพายุ เป็นแหล่งรวมความหลากหลายทางชีวภาพ ให้มีสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์ เพื่อจัดระบบการใช้ทรัพยากรป่าชายเลนอย่างยั่งยืน และเพื่อใช้กระบวนการจัดการป่าสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน

บ้านแหลมขามแบ่งป่าชุมชนเนื้อที่ ๕๐๐ ไร่ เป็น ๑๕ แปลงและอนุญาตให้ใช้สอยไม้ในครัวเรือนไปทีละแปลงหมุนเวียนกัน แต่นับแต่จัดทำป่าชุมชนจนถึงปัจจุบัน ชุมชนยังคงใช้สอยเฉพาะแปลงที่ ๑ เนื่องจากปริมาณไม้ยังมีมากพอโดยไม่ต้องหมุนเวียนไปแปลงที่ ๒ สำหรับพื้นที่ขยายใหม่ร่วมกับบ้านบางค้าวคาว มีการหารือในชุมชนว่า อาจจะกันเป็นพื้นที่อนุรักษ์แม่ไม้ และพันธุ์สัตว์น้ำ แต่ยังไม่ได้ข้อยุติร่วมกัน

ระเบียบการใช้ไม้ในป่าชายเลนชุมชนบ้านแหลมขาม คือ ผู้มีสิทธิเข้าไปใช้สอยไม้ในป่าชุมชนได้ต้องเป็นชาวบ้านแหลมขาม หากบุคคลภายนอกต้องการขอใช้ประโยชน์ต้องพิจารณาตามเหตุผลโดยคณะกรรมการเสียก่อน สำรับคนบ้านแหลมขามที่ต้องการใช้ไม้ต้องเสนอขออนุญาตจากคณะกรรมการ พร้อมรายละเอียดในการใช้ไม้เพื่ออะไร จำนวนเท่าใด โดยต้องเลือกขนาดไม้ให้เหมาะสม ห้ามตัดไม้ขนาดเล็ก ห้ามตัดไม้เพื่อเผาถ่าน และเมื่อตัดไม้ไปใช้สอยต้องปลูกทดแทนเท่ากับจำนวนที่ตัดไปใช้สอย

ผู้ฝ่าฝืนกฎระเบียบ จะได้รับการตักเตือน โน้มน้าวให้เกิดจิตสำนึกให้เห็นความสำคัญของป่าชายเลน และผลเสียที่พึงเกิดขึ้นหากป่าถูกทำลาย หากเป็นคนนอกชุมชนจะใช้วิธีการดำเนินคดีตามกฎหมาย ปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานที่มีอยู่คือ แนวเขตป่าชุมชนไม่ชัดเจน ยังไม่สามารถสร้างข้อตกลงร่วมในการใช้ไม่มีการกำหนด ข้อตกลงต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรอื่นที่มีอยู่ในป่าชายเลนชุมชน เช่น การจับสัตว์น้ำการหาน้ำผึ้ง ฯลฯ เนื่องจากป่าชายเลนเป็นระบบนิเวศน์ที่มีความซับซ้อน มีสิ่งมีชีวิตอาศัยอยู่หลายชนิด แบะหน่วยงานรัฐยังไม่รับรองสิทธิชุมชนและไม่มีมาตาการสนับสนุนการทำงานของชุมชนอย่างเพียงพอ

ป่าชายเลนชุมชนบ้านทุ่งตะเซะ ตำบลทุ่งกระบือ อำเภอย่านตาขาว จังหวัดตรัง

บ้านทุ่งตะเซะ หมู่ที่ ๙ ตำบลทุ่งกระบือ อำเภอย่านตาขาว จังหวัดตรัง อยู่ริมฝั่งแม่น้ำปะเหลียน มีอาณาเขตติดต่อกับอำเภอกันตัง และอำเภอปะเหลียน มีลำคลองไหลผ่านพื้นที่หมู่บ้านหลายสาย เช่น คลองบางเหรียง คลองท่าสัก

บ้านทุ่งตะเซะ มีประชากร ๖๕ หลังคาเรือน จำนวน ๓๔๕ คน ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม คนตะเซะทำสวนยางพารา ทำการประมงพื้นบ้าน เช่น การตกเบ็ด ทำไซปู การหาหอยปะ ลอยอวน ปลากระบอก ปลากระพง และทำผลิตภัณฑ์จากต้นจาก เช่น ใบยาสูบ นอกจากนี้บางครัวเรือนทำงานรับจ้างในโรงงานและขับรถจักรยาน-ยนต์รับจ้าง

ป่าชายเลนบ้านทุ่งตะเซะเป็นป่าชายเลนในพื้นที่น้ำกร่อย มีเนื้อที่ประมาณ ๕,๐๐๐ ไร่ เป็นป่าที่ผ่านการสัมปทานทำไม้เผาถ่านมาก่อน เป็นเหตุให้ป่าเสื่อมโทรม นอกจากนี้ผู้รับสัมปทานยังได้รุกล้ำมาทำไม้ในเขตที่กันไว้สำหรับเป็นพื้นที่ใช้สอยของชุมชน

ปี ๒๕๓๖ ผู้นำชุมชนจึงเริ่มมีแผนการฟื้นฟูป่าชายเลนในส่วนของป่าใช้สอยของชุมชนเป็น "ป่าชายเลนชุมชน" โดยแต่งตั้งคณะกรรมการรักษาป่าชั่วคราวขึ้น แต่อย่างไรก็ตามยังไม่สามารถแบ่งแยกเขตป่าใช้สอยออกจากป่าสัมปทานได้

ในปี ๒๕๔๐ ได้มีการสำรวจป่าเพื่อวางแนวเขตป่าชายเลนชุมชน แต่ก็ยังมีปัญหาการลักลอบตัดไม้อยู่ จึงได้มีการจัดประชาสัมพันธ์ให้หมู่บ้านใกล้เคียงทราบถึงการดำเนินงานป่าชายเลนชุมชน และติดป้ายแสดงแนวเขต จากนั้นได้มีการสำรวจป่าชายเลนชุมชน โดยมีเจ้าหน้าที่จากกรมป่าไม้ สมาคมหยาดฝน คณะครูโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนบ้านทุ่งตะเซะ หลังจากนั้นทางป่าไม้เขตเห็นชอบให้มีการจัดตั้งป่าชายเลนชุมชนบ้านทุ่งตะเซะ เนื้อที่ประมาณ ๒,๐๐๐ ไร่ โดยมีคณะกรรมการป่าชายเลน ชุมชนทำหน้าที่จัดการป่าชายเลนชุมชนอย่างเป็นทางการ

กิจกรรมในการดูแลรักษาป่าชุมชนบ้านทุ่งตะเซะประกอบด้วย การปลูกป่า การสางป่า การปลูกเสริมในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม พันธุ์ไม้ต่าง ๆ ที่ใช้ปลูกในป่าชายเลนชุมชนได้แก่ โกงกาง แสม จาก เป็นต้น โดยได้รับความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน เช่น ป่าไม้จังหวัดตรัง ศูนย์เพาะพันธุ์กล้าไม้จังหวัดสตูล สถานศึกษา เช่น โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนบ้านทุ่งตะเซะ โรงเรียนวิเชียรมาตุ จังหวัดตรัง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร จังหวัดตรัง

ชาวบ้านทุ่งตะเซะทุกคน สามารถเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการป่าชุมชนได้ด้วยความสมัครใจ และจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนขึ้นมาหนึ่งชุดจำนวน ๑๕ คน เพื่อทำหน้าที่ร่างและกำหนดหลักเกณฑ์ และกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนอย่างยั่งยืนและยุติธรรม

ชุมชนบ้านทุ่งตะเซะแบ่งป่าเป็น ๔ แปลงประกอบด้วย

แปลงที่ ๑ ป่าอนุรักษ์ สภาพพื้นที่เป็นป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ไม่อนุญาตให้เข้าไปใช้ประโยชน์

แปลงที่ ๒ ป่าจาก มีการปลูกจากลงในพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อให้ชุมชนได้ใช้สอย และขอซื้อเพื่อไปประกอบอาชีพเกี่ยวกับจาก

แปลงที่ ๓ ป่าใช้สอยของหมู่บ้านแบ่งเป็นแปลงย่อย ๆ โดยการสลับกันใช้ประโยชน์ภายในแปลง กล่าวคือ ถ้าแปลงไหนกรรมการพิจารณาเห็นว่าได้ตัดไม้ออกไปพอสมควรก็จะไม่อนุญาตให้ตัดอีก จะทำการฟื้นฟู ปลูกเพิ่ม และให้ใช้ไม้ในแปลงอื่นแทน

แปลงที่ ๔ ป่าสมุนไพร ใช้เป็นพื้นที่เพื่อการศึกษาเรียนรู้เรื่องเกี่ยวกับสมุนไพรในป่าชายเลน และเพื่อการใช้ประโยชน์ของคนในชุมชน

หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากป่าของชุมชนบ้านทุ่งตะเซะ

- ห้ามใช้ประโยชน์ใด ๆ จากป่าในแปลงอนุรักษ์ยกเว้นการจับสัตว์น้ำ
- ถ้าชาวบ้านคนใดมีความต้องการใช้ไม้ต้องแจ้งให้ทราบและผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการป่าชุมชนถึงความสมเหตุสมผลในการขอใช้ไม้ และมีการตรวจสอบจำนวนไม้ที่ขอตัด
- ไม่อนุญาตให้ตัดไม้ในป่าชุมชนเพื่อนำไปค้าขาย
- ชาวบ้านคนใดตัดไม้ไปใช้ประโยชน์ ๑ ต้น ต้องปลูกทดแทน ๕ ต้น
- ชาวบ้านคนใดไม่ร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับป่าชุมชน เช่น การปลูกเสริมต้นไม้ในป่าชายเลนจะไม่อนุญาตให้ชาวบ้านคนนั้นได้ใช้ไม้
- ถ้าบุคคลใดตัดไม้โดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชน จะมีบทลงโทษปรับเป็นเงิน 5,000 – 10,000 บาท ขึ้นอยู่กับจำนวนไม้ที่ลักลอบตัด หรือส่งเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย
- ห้ามบุคคลภายนอกเข้ามาเก็บหาสมุนไพรในเขตป่าชายเลนชุมชน

ด้วยความร่วมมือกันในจัดการป่าชายเลน ป่าชายเลนแห่งนี้จึงอุดมสมบูรณ์ขึ้น ทั้งได้มีการปลูกต้นไม้เพิ่มขึ้นกว่า 10,000 ต้น มีสัตว์ชนิดต่าง ๆ มากขึ้น ชุมชนมีรายได้จากการทำประมงในลำคลองและเก็บหาหอย ปู จากป่าแห่งนี้ได้ทุกฤดู

จากการศึกษาเบื้องต้นของคณะกรรมการป่าชุมชนในกลุ่มตัวอย่าง 44 ครอบครัว พบว่ารายได้จาการทำประมง การทำจาก รวมปีละ 949,800 บาท เฉลี่ยครอบครัวละ 21,586 บาทต่อปี นอกจากนี้บริเวณป่าชายเลนยังมีหอยหลายชนิด รวมทั้งพืชผัก สมุนไพรที่คนในชุมชนตะเซะหาบริโภคได้ในครัวเรือน และเหลือขายเป็นรายได้เสริมของครอบครัว

ป่าชายเลนชุมชนและหญ้าทะเลบ้านป่าคลอก ตำบลป่าคลอก อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต

บ้านป่าคลอก หมู่ที่ ๒ ตำบลป่าคลอก จังหวัดภูเก็ต เป็นชุมชนที่ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของจังหวัดซึ่งเป็นหมู่บ้านที่มีอาณาเขตติดกับชายฝั่งที่อุดมสมบูรณ์ด้วยป่าชายเลน หญ้าทะเล และสัตว์น้ำ

ป่าชายเลนบ้านป่าคลอกเป็นส่วนหนึ่งของป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองบางโรง เนื้อที่ตาม

ประกาศป่าสงวนแห่งชาติประมาณ ๕,๐๐๐ ไร่ เนื้อที่ป่าสงวนส่วนที่เป็นป่าชายเลนถูกบุกรุกแปรสภาพเป็นบ่อเลี้ยงกุ้งจนเหลืออยู่ในปัจจุบัน ประมาณ ๕๐๐ ไร่ ซึ่งเป็นป่าชายเลนชุมชนที่ชาวบ้านป่าคลอกดูแลรักษามาตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบัน

จังหวัดภูเก็ตเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวด-ล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งห้ามทำบ่อเลี้ยงกุ้งกุลาดำในเกาะภูเก็ต แต่ในข้อเท็จจริงมีการบุกรุกป่าชายเลนเพื่อขุดเป็นบ่อเลี้ยงกุ้งกุลาดำกันอย่างแพร่หลาย โดยที่ทางราชการไม่มีการดำเนินการใดๆเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าดังกล่าว ทั้งที่ในข้อเท็จจริงการปรับพื้นที่ทำบ่อกุ้งและการเลี้ยงกุ้ง ต้องใช้เครื่องจักรกลขนาดใหญ่และต้องเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ขนานใหญ่ซึ่งสามารถเห็นได้อย่างชัดเจน

ป่าชายเลนในพื้นที่บ้านป่าคลอกถูกบุกรุกเพื่อทำบ่อเลี้ยงกุ้ง จนชาวบ้านที่อาศัยพึ่งพิงอยู่กับป่าได้รวมตัวกันต่อต้านการกระทำดังกล่าว และรวมตัวกันเป็น กลุ่มอนุรักษ์ป่าชายเลนและหญ้าทะเลบ้านป่าคลอก ดำเนินการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าชายเลนชุมชนและหญ้าทะเลอย่างต่อเนื่อง ได้รับพระราชทานธงชุมชนรักป่าจากองค์พระบาทสมเด็จพระบรมราชินีนาถในปี ๒๕๔๒

ปี ๒๕๔๓ ป่าชายเลนชุมชนบ้านป่าคลอก ถูกบุกรุกไถทำลายเพื่อแปรสภาพเป็นบ่อกุ้งอีกครั้ง กลุ่มอนุรักษ์ป่าชายเลนและหญ้าทะเลบ้านป่าคลอกได้คัดค้านการบุกรุกดังกล่าว เป็นเหตุให้ อบต.บ้านอ่าวกุ้ง ตำบลป่าคลอก ถูกรถยนต์ไล่ชนขาหักในปี ๒๕๔๓ ต่อมามกราคม ๒๕๔๔ นายจุรินทร์ ราชพล สมาชิกกลุ่มอนุรักษ์ป่าชายเลนและหญ้าทะเลบ้านป่าคลอก ถูกลอบยิงเสียชีวิต ความตายของสมาชิกกลุ่มอนุรักษ์ ทำให้เกิดการรณรงค์ใหญ่เพื่อให้เอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และให้มีระบบการจัดการป่าเลนเพื่อป้องกันการบุกรุกอีก

พื้นที่ซึ่งถูกบุกรุกทางราชการร่วมกับชุมชนยึดคืนมาเป็นป่าชุมชนพร้อมปลูกป่าชายเลนใหม่ ต่อมาปี ๒๕๔๕ กรมป่าไม้ได้ขุดคูเพื่อกันแนวเขตป่าชุมชนให้ชัดเจนโดยเฉพาะในส่วนที่ต่อเนื่องกับที่ดินของบ่อกุ้ง และสำหรับผู้ต้องสงสัยว่า เป็นผู้ลงมือสังหารและผู้บงการให้มีการสังหารถูกตำรวจกองปราบจับกุม ปัจจุบันคดีอยู่ในการพิจารณาของศาลโดยไม่อนุญาตให้ประกันตัว

ป่าชายเลนบ้านป่าคลอกบริหารจัดการโดยกลุ่มอนุรักษ์ป่าชายเลนและหญ้าทะเลบ้านป่าคลอก โดยห้ามทำไม้เพื่อการค้า และผู้ที่จะนำไม้ใช้สอยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลุ่มก่อน ในส่วนของสัตว์น้ำและของป่า อนุญาตให้เก็บหาได้แต่ต้องไม่ใช้เครื่องมือประมงที่มีผลต่อการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำหรือทรัพยากรในป่าชายเลน สำหรับแนวเขตหญ้าทะเล ห้ามทำการประมงอวนรุนอวนลาก ระเบิด ยาเบื่อ

มีผู้ลักลอบจากชุมชนอื่นเข้าไปทำการประมงด้วยแครื่องมืออวนรุน กลุ่มอนุรักษ์ฯร่วมกับเจ้าหน้าที่ประมงที่เอาการเอางานบางคน ทำการจับกุมผู้ลักลอบซึ่งก็ทำให้ปัญหาดังกล่าวบรรเทาลง แต่

ไม่สามารถแก้ไขให้หมดไปได้เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตบังคับใช้กฎหมายประมงแบบใช้โทษเบา กล่าวคือมีโทษปรับ ๓,๐๐๐ - ๔,๐๐๐ บาทโดยไม่ริบเรือ ซึ่งบทโทษดังกล่าวเบาจนคุ้มค่ากับการฝ่าฝืนกฎหมาย

เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำทะเลสาบสงขลา

ทะเลสาบสงขลามีพื้นที่บริเวณชายฝั่งทิศตะวันออกของภาคใต้ มีพื้นที่ผิวน้ำรวม ๖๕๓,๗๗๕ ไร่ หรือ ๑,๐๔๖ ตร.กม. ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัดประกอบด้วย จังหวัดพัทลุงทั้งจังหวัด จังหวัดสงขลา 10 อำเภอกับ 2 กิ่งอำเภอ คือ อ.หาดใหญ่ อ.รัตภูมิ อ.ควนเนียง อ.สะเดา อ.สิงหนคร อ.ระโนด อ.สทิงพระ อ.กระแสสินธุ์ อ.นาหม่อม กิ่ง อ.บางกล่ำ และกิ่ง อ. คลองหอยโข่ง และจังหวัดนครศรีธรรมราช อีก 2 อำเภอ คือ อ.ชะอวด และ อ.หัวไทร

ทะเลสาบสงขลาแบ่งออกได้เป็น ๓ ตอน ได้แก่ ทะเลน้อย ทะเลหลวงและทะเลสาบตอนล่าง

ทะเลน้อยหรือทะเลสาบตอนบน มีคลองนางเรียมเชื่อมทะเลน้อยกับทะเลหลวง เนื้อที่ ๑๘,๗๕๐ ไร่ ความลึกเฉลี่ย ๑-๑.๓ เมตร และมีพรุควนเคร็งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญ สภาพน้ำในทะเลน้อยเป็นน้ำจืดอุดมด้วยพืชน้ำและนกหลากชนิดพันธุ์

ทะเลหลวงหรือทะเลสาบตอนกลาง เนื้อที่ ๔๘๕,๕๐๐ ไร่ ความลึกเฉลี่ย ๑.๓-๒.๔ เมตร แบ่งเป็น ๒ ตอน คือ ทะเลหลวงและทะเลสาบตอนกลาง สภาพน้ำเป็นน้ำจืดจากบริเวณตอนบนแล้วค่อยๆเป็นน้ำกร่อยในตอนล่าง

ทะเลสาบตอนล่าง หรือทะเลสาบสงขลา เนื้อที่ ๑๓๗,๕๐๐ ไร่ ความลึกเฉลี่ย ๑-๑.๕ เมตร สภาพน้ำเป็นกร่อยและน้ำเค็ม มีอาณาเขตตั้งแต่ช่วงปากทะเลสาบบริเวณหัวเขาแดงถึงช่องแคบปากรอ

น้ำทะเลจากอ่าวไทย หมุนเวียนเข้าสู่ทะเลสาบผ่านคลองที่เชื่อมต่อระหว่างทะเลสาบด้านทิศตะวันออกเฉียงใต้กับอ่าวไทยและช่วงปากทะเลสาบด้านช่องแคบปากรอ นอกจากนี้ทะเลสาบเป็นพื้นที่รับน้ำจืดขนาดใหญ่จากพื้นที่รอบทะเลสาบสงขลา

การประมงเป็นอาชีพดั้งเดิมของชุมชนรอบทะเลสาบ การทำประมงพื้นบ้านนับเป็นอาชีพที่ได้เรียนรู้และพัฒนาทักษะสืบทอดกันมาแต่บรรพบุรุษ โดยใช้เครื่องมือประมงแบบพื้นบ้าน เช่น อวนลอย แห ไซตู เบ็ดราว เป็นต้น ใช้เรือลำเล็กๆ ในการทำประมง เช่น เรือแจว เรือหางยาว ซึ่งมีเครื่องยนต์ขนาด ประมาณ 5 แรงม้า เป็นพาหนะออกไปทำการประมง

รอบทะเลสาบสงขลามีชุมชนประมงทั้งหมด ๑๕๒ หมู่บ้าน ๘,๐๑๐ ครัวเรือน ตั้งถิ่นฐานหนาแน่นอยู่บริเวณรอบทะเลหลวง ชาวประมงพื้นบ้านเหล่านี้สามารถจับสัตว์น้ำได้ปีละ ๑๒,๐๐๐ ตัน คิดเป็น มูลค่าประมาณ 360 ล้านบาท สัตว์น้ำที่สำคัญได้แก่ กุ้งก้ามกราม กุ้งกุลาดำ กุ้งหัวมัน กุ้งหัวแข็ง ปลากระบอก ปลาขี้ตัง ปลาตรับ ปลาโคบ เป็นต้น

ปี ๒๕๓๓ ชาวประมงรอบทะเลสาบสงขลาได้รวมตัวกันจัดตั้งชมรมชาวประมงพื้นบ้านขึ้น บางหมู่บ้านได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มชาวประมงเพื่อทำกิจกรรมในการแก้ปัญหาฟื้นฟูทะเลสาบ การรวมตัวดังกล่าวได้ก่อให้เกิดเครือข่ายการแลกเปลี่ยนปัญหา ประสบการณ์การแก้ไขปัญหา และการคิดค้นทางออกในการแก้ไขปัญหา ความเสื่อมโทรมของทะเลสาบสงขลา และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวประมงพื้นบ้าน

เดือนมิถุนายน 2536 ชมรมชาวประมงทะเลสาบตอนล่าง ชมรมชาวประมงทะเลสาบอำเภอสทิงพระ ชมรมชาวประมงทะเลสาบอำเภอปากพะยูน ชมรมชาวประมงทะเลสาบอำเภอเขาชัยสน-บางแก้ว และชมรมชาวประมงรักษ์ทะเลน้อย ได้ร่วมกันจัดตั้งเป็นสมาพันธ์ชาวประมงทะเลสาบสงขลาขึ้น เพื่อสนับสนุนให้กลุ่มชาวประมงทะเลสาบสงขลาร่วมกันฟื้นฟูทะเลสาบและร่วมกันผลักดันให้หน่วยงานรัฐมีนโยบายและดำเนินการแก้ไขปัญาทะเลสาบในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของชาวบ้านมากที่สุด โดยอยู่บนพื้นฐานการจัดการทรัพยากรอันเกิดจากการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านทะเลสาบสงขลาเห็นว่าปัญหาความเสื่อมโทรมของทะเลสาบ เกิดจากสาเหตุหลัก ๔ ประการคือ

1. การสร้างเขื่อนปากระวะ ปิดกั้นทางเชื่อมต่อของน้ำทะเลอ่าวไทยกับทะเลสาบตอนบน ทำให้ระบบ

การหมุนเวียนของน้ำทะเลอ่าวไทย - ทะเลสาบถูกตัดขาด เกิดสภาพ น้ำจืดถาวร และน้ำนิ่ง ซึ่งน้ำไปสู่การสะสมของตะกอนทำให้ทะเลทะเลน้อยและทะเลสาบตอนกลางตื้นเขิน เกิดการแพร่ระบาดของวัชพืช และตัดเส้นทางเข้าสู่ทะเลสาบของสัตว์น้ำวัยอ่อนจากอ่าวไทยเช่น กุ้งหัวมัน กุ้งหัวเข็ง

2. ปัญหาน้ำเสียจากอุตสาหกรรม บ่อกุ้ง เมือง ลงสู่ทะเลสาบ ก่อมลภาวะและความตื้นเขิน รอบทะเลสาบมีโรงงานอุตสาหกรรม ๔๔ โรง ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมยางพารา และการแปรรูปอาหารทะเล มีปริมาณน้ำทิ้ง ๒๑,๘๘๐ ลบ.ม.ต่อวัน ถ่ายเทลงสู่ทะเลสาบตอนล่างผ่านคลองอู่ตะเภา คลองพะวง คลองภูมี คลองขวาง คลองสำโรง

ชุมชนเมือง เช่น เมืองพัทลุง ถ่ายเทน้ำเสียผ่านคลองลำปำลงสู่ทะเลสาบตอนกลาง อำเภอระโนดผ่านทางคลองระโนด และจากชุมชนอำเภอปากพะยูนซึ่งอยู่ติดกับทะเลสาบ น้ำทิ้งจากบ่อบำบัดน้ำเสียของเทศบาลนครหาดใหญ่ ชาวประมงบ้านบางโหนด ซึ่งอยู่บริเวณทางน้ำทิ้งของบ่อบำบัดบอกว่า น้ำทิ้งจากบ่อบำบัดทำให้ปลาริมทะเลสาบตายเป็นจำนวนมาก

ปัญหาน้ำเสียจากนากุ้ง บริเวณทะเลสาบตอนกลางและตอนล่าง ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๕ หมื่นไร่ ถ่ายเทน้ำทิ้งปริมาณมากทุกวัน และทิ้งขี้เลนจากบ่อกุ้ง ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของความตื้นเขินของทะเลสาบ

3. การใช้เครื่องมืออวนรุนประกอบเครื่องยนต์ทำการประมงในพื้นที่ทะเลสาบ ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปี 2518 ห้ามทำการประมงอวนรุน อวนลากประกอบเครื่องยนต์ในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา เนื่องจากเครื่องมือประมงดังกล่าวมีผลทำลายพันธุ์สัตว์น้ำ โดยปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้จากอวนรุนเป็นลูกสัตว์น้ำเศรษฐกิจประมาณร้อยละ 50-75 ของปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ นอกจากนี้ในช่วงที่อวนรุนทำการประมงได้ไถทำลายเครื่องมือประมงแบบประจำที่ของชาวประมงพื้นบ้าน

ช่วงปี พ.ศ. 2540 ชาวประมงพื้นบ้านในนามของสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านทะเลสาบสงขลาได้ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานราชการหลายฝ่าย ในการรณรงค์ให้หยุดใช้เครื่องมืออวนรุนทำการประมงและตรวจจับเรือที่ฝ่าฝืนทำการประมงกระทั่งมีการยุติการทำประมงอวนรุนในทะเลสาบ แต่เนื่องจากขาดความต่อเนื่อง และเปลี่ยนผู้รับผิดชอบทำให้อวนรุนกลับมาสู่ทะเลสาบสงขลาอีกครั้ง ปัจจุบันมีเรืออวนรุนในทะเลสาบเป็นอวนรุนขนาดเล็ก ๑๔๘ ลำ ซึ่งมีอยู่ในพื้นที่บ้านควน ต.คูเต่า อ.หาดใหญ่ และบ้านหัวเขา อ.สิงหนคร นอกจากนี้ยังมีเครื่องมือที่ผิดกฎหมายอื่น ๆ อีก เช่น โพงพาง การใช้ยาเบื่อ และการทำไซตู้นอกเขตอนุญาต

4. การลดลงของป่าพรุและป่าชายเลน เนื่องจากสภาพน้ำในทะเลสาบสงขลามีทั้งน้ำเค็ม น้ำจืด และ น้ำกร่อย ทำให้สภาพป่าริมทะเลสาบที่มีความอุดมสมบูรณ์มีความแตกต่างไปด้วยตามสภาพพื้นที่ กล่าวคือ มีทั้งป่าพรุ และป่าชายเลน ซึ่งเป็นแหล่งอาศัย แหล่งเพาะพันธุ์และอนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อน ปัจจุบันป่าเหล่านี้คงเหลืออยู่ประมาณ 9,000 ไร่ และถูกทำลายไปไม่ต่ำกว่า 20,000 ไร่ จากบุกรุกจากนายทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการทำนากุ้งที่เพิ่มมากขึ้น

เพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทะเลสาบ สมาพันธ์ฯร่วมกับชุมชนสมาชิกและทางราชการจัดทำเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำในทะเลสาบรวม ๒๘ แห่ง เนื้อที่ประมาณ ๑๓,๐๐๐ ไร่ ในจำนวนนี้มี ๑๖ แห่งที่ร่วมกับทางกรมประมงประกาศเป็นพื้นที่รักษาพืชพันธุ์ตาม พ.ร.บ.การประมง ๒๔๙๐ อีก ๑๒ แห่ง เป็นเขตรักษาพันธ์สัตว์น้ำที่ยังไม่ได้ประกาศตามกฎหมาย เขตรักษาพันธุ์สัตว์น้ำเป็นเขตสงวนของชุมชนเพื่อให้สัตว์น้ำได้เพาะพันธุ์ และอนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อนห้ามทำการประมงด้วยเครื่องมือทุกชนิดทั้งคนในชุมชนและนอกชุมชน ส่วนพื้นที่นอกเขตรักษาพันธุ์สัตว์น้ำทุกคนมีสิทธิทำการประมงแต่ห้ามใช้เครื่องมือประมงทำลายล้าง เช่น อวนลาก อวนรุน

ระยะยาวสมาพันธ์ฯมีเป้าหมายที่จะขยายพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำให้คลอบคลุมพื้นที่ร้อยละ ๑๐ ของทะเลสาบสงขลา ในปี ๒๕๔๖ - ๒๕๔๗ จะขยายเขตรักษาพันธุ์สัตว์น้ำอีก ๘ พื้นที่

นอกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ ชุมชนได้ปลูกเสริมป่าชายเลนที่ถูกทำลายแต่ทำได้น้อยมาก เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่ถูกแปรสภาพเป็นบ่อเลี้ยงกุ้ง การนำพื้นที่คืนจากเจ้าของบ่อกุ้งจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงขณะที่ทางราชการก็ไม่มีมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด

คอกปูอ่าวท่าชนะ สุราษฎร์ธานี

อ่าวท่าชนะ อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นอ่าวที่มีลักษณะเหมือนกะทะหงาย เป็นพื้นที่สะสมดินตะกอนจากฝั่ง จึงเป็นอ่าวที่มีความอุดมสมบูรณ์เป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำชายฝั่งที่สำคัญ

อ่าวท่าชนะด้านทิศเหนือจรด อำเภอละแม จังหวัดชุมพร ทิศใต้ติดต่อกับพุมเรียง อำเภอไชยา จังหวัด สุราษฎร์ธานี ชุมชนซึ่งตั้งถิ่นฐานชายฝั่งอ่าวท่าชนะส่วนใหญ่เป็นชาวประมงพื้นบ้าน ทำการประมงด้วยเครื่องมือประมงซึ่งไม่ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำและทรัพยากรชายฝั่ง

ความเสื่อมโทรมของอ่าวท่าชนะ มีสาเหตุใหญ่มาจากการลักลอบใช้เครื่องมืออวนรุนทำการประมงในอ่าวและคลองที่เชื่อมต่อกับอ่าว ชาวประมงพื้นบ้านอ่าวท่าชนะซึ่งรวมตัวกันเป็นชมรมชาวประมงพื้นบ้านอ่าว ท่าชนะ จึงได้ร่วมกันรณรงค์ให้เลิกใช้เครื่องมือดังกล่าวทำการประมง ซึ่งได้รับความร่วมมือด้วยดีจากชาวบ้านในชุมชนสมาชิกของชมรมฯ แต่ยังคงมีการลักลอบทำการประมงอวนรุนจากคนในชุมชนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของชมรมฯ

ชมรมชาวประมงพื้นบ้านอ่าวท่าชนะได้ประสานงานกับหน่วยงานราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในตำบลใกล้เคียงเพื่อตั้งทีมลาดตระเวนตรวจตราการทำประมงผิดกฎหมาย โดยมีการแบ่งหมู่บ้านรับผิดชอบในการลาดตระเวนหมู่บ้านละ 10 วัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งงบประมาณในการจ่ายค่าน้ำมันเรือ ส่วนเรือที่ตรวจจับเป็นเรือของชาวบ้าน หากมีกรณีที่เห็นว่าเกินความสามารถในการตรวจจับจะประสานงานกับประมงอำเภอ และตำรวจน้ำ เช่น เคยมีกรณีเรืออวนรุน ๑๒ ลำ ตั้งลำล้อมทีมผู้ตรวจลาดตระเวน จึงได้ประสานเรือตำรวจน้ำตรวจจับได้ ทั้ง ๑๒ ลำ

ทีมลาดตระเวณสามารถตรวจจับอวนรุนได้หลายครั้งแต่เนื่องจากจังหวัดสุราษฎรธานี เป็นจังหวัดที่ไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการป้องกันและปราบปรามอวนรุน เมื่อจับได้จึงลงโทษปรับรายละ ๓,๐๐๐ - ๕,๐๐๐ บาท โดยไม่ยึดเรือ ซึ่งเป็นโทษที่น้อยมากคุ้มกับการฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งการจับกุมกระทำได้ยากเนื่องจากเป็นความผิดที่เกิดขึ้นในทะเล

เมื่อการตรวจจับได้ผลไม่มากนักด้วยข้อจำกัดของการบังคับใช้กฎหมายประมงของจังหวัดสุราษฎร์ธานี ชมรมชาวประมงพื้นบ้านอ่าวท่าชนะ จึงได้ริเริ่มการทำหลักเพื่อเลี้ยงหอยแมลงภู่ขึ้น โดยใช้ประสบการณ์จากการสังเกตพบว่า ไม้ที่นำไปปักไว้ในทะเลเพื่อสังเกตความลึกของน้ำ และไม้ผูกเรือ มีลูกหอยแมลงภู่มาจับอยู่เป็นจำนวนมากตั้งแต่พื้นที่ อำเภอละแม ตลอดจนถึงอำเภอไชยา อำเภอท่าฉาง จ.สุราษฎร์ธานี จึงเริ่มทดลองนำไม้เสม็ด ไม้ชะมวง ขนาดสูงประมาณ 2-3 เมตร ไปปักในอ่าวท่าชนะ ด้านหนึ่งเพื่อเป็นหลักผูกยึดลอบปลาหมึกของแต่ละครอบครัว ผลคือมีหอยมาเกาะเต็มท่อนไม้ มีปลาหมึกมาวางไข่ในลอบ และมีปลาชนิดต่างๆมาอาศัยอยู่บริเวณหลักและลอบปลาหมึก

ต่อมาชุมชนได้ขยายการทดลองจากไม้หลักกระจายกันอยู่จำนวนไม่มาก เป็นคอกหอยเพื่อเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ และรายได้เสริมให้กับครอบครัว

คอกหอยใช้ไม้ไผ่ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 4-5 นิ้ว ความยาว 2.5-3 เมตร ปักเป็นวงกลมแบบรัศมีดวงอาทิตย์ โดยเว้นร่องน้ำเป็นระยะเพื่อให้เรือประมงพื้นบ้านผ่านได้สะดวก คอกหอยแรกเริ่มทดลองใช้ไม้ 200 อัน เริ่มปักเดือนกุมภาพันธ์เก็บหอยเดือนตุลาคม

ในคอกหอยนอกจากจะได้หอยแมลงภู่ ยังสามารถจับปลากะพงขาวเป็นอาหารและรายได้ของครอบครัวอย่างต่อเนื่อง ประการสำคัญคือ อวนรุน ไม่กล้าเข้าไปทำการประมงในคอกหอยเนื่องจากจะเป็นการทำลายทรัพย์สิน และก่อให้เกิดความขัดแย้งกับเจ้าของคอกหอยอย่างรุนแรง

ชมรมชาวประมงพื้นบ้านอ่าวท่าชนะ ขยายคอกหอยให้ใหญ่ขึ้น โดยการสนับสนุนทุนจากกองทุนของสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ขยายคอกหอยออกไป ๑๑ คอก การขยายคอกหอยในครั้งนี้เป็นไปเพื่อสร้างคอกหอยให้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ ป้องกันพื้นที่ชายฝั่งโดนทำลายจากการเข้ามาทำการประมงของเรืออวนลาก อวนรุน สร้างรายได้เสริมให้กับครอบครัว ตลอดจนสร้างความร่วมมือในชุมชน

นอกจากนี้ชมรมชาวประมงพื้นบ้านอ่าวท่าชนะได้จัดกิจกรรมสัมมนา ค่ายเยาวชนในชุมชนเป็นประจำทุกปีเพื่อรณรงค์เผยแพร่ให้ความรู้และจิตสำนึกแก่เยาวชนและกลุ่มชาวบ้าน ในการร่วมกันดูแลรักษาทะเลและการลดเลิกเครื่องมือประมงทำลายทะเล กิจกรรมสร้างฐานชุมชน เป็นกิจกรรมหลายๆรูปแบบที่ชมรมฯดำเนินการ โดยเน้นการเรียนรู้ การมีส่วนร่วมของผู้นำ และของชาวบ้านไปด้วยกัน กิจกรรมดังกล่าวเช่น การสร้างกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มพัฒนาอาชีพ การศึกษาดูงาน เป็นต้น เพื่อขยายแนวร่วมและสมาชิกชมรมชาวประมงพื้นบ้านอ่าวท่าชนะให้มากขึ้น และหนึ่งในเงื่อนไขของการร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มคือการเลิกทำการประมงด้วยเครื่องมือประมงที่ทำลายทะเล เช่นอวนรุน

เขตอนุรักษ์ปลาโลมาอ่าวตะเสะ จังหวัดตรัง

อ่าวตะเสะตั้งอยู่ด้านทิศใต้ของจังหวัดตรัง เป็นทะเลในเขตรอยต่อระหว่างตำบลตะเสะ ตำบลหาดสำราญ กิ่งอำเภอหาดสำราญ ตำบลเกาะสุกร ตำบลท่าข้าม อำเภอปะเหลียน ตำบลเกาะลิบง อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง

ชายฝั่งอ่าวตะเสะในตำบลหาดสำราญ ตำบลตะเสะ ตำบลท่าข้าม เป็นพื้นที่ป่าชายเลนผืนใหญ่และคลองธรรมชาติที่เชื่อมโยงกับแม่น้ำสายสั้นๆบนฝั่ง ทะเลด้านทิศตะวันตกของอ่าวตะเสะในพื้นที่ตำบลเกาะสุกรเป็นเกาะแก่ง ปะการัง และหินตุกนใต้ท้องทะเล ด้านทิศเหนือเชื่อมโยงกับแหล่งหญ้าทะเลผืนใหญ่ในเขตตำบลเกาะลิบ ด้วยลักษณะทางนิเวศน์เช่นนี้อ่าวตะเสะจึงเป็นอ่าวที่อุดมสมบูรณ์ด้วยสัตว์น้ำและความหลากหลายทางชีวภาพ สัตว์น้ำเศรษฐกิจที่สำคัญของอ่าวตะเสะประกอบด้วย กุ้งขาวหรือกุ้งแชบ๊วย ปลาทราย ปลาหมึก ปูดำ ปูม้า ปลาเก๋า ปลากะพง

ก่อนหน้าปี ๒๕๔๒ อ่าวตะเสะมีการทำการประมงด้วยเครื่องมือประมงที่ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำจำนวนมาก ประกอบด้วยอวนรุนประกอบเครื่องยนต์ประมาณ ๓๐๐ ลำ อวนลากเล็กประมาณ ๓๐ ลำการใช้ยาเบื่อไล่กุ้งในคลอง การประมงปลาทรายด้วยอวนกระทุ้งน้ำ และการใช้ระบิดจับปลา

เครื่องมือประมงเหล่านี้ทำให้สัตว์น้ำลดปริมาณลงอย่างมาก ชาวประมงพื้นบ้านในบ้านตะเสะจึงได้ประชุมหารือร่วมกันหลายครั้งและมีความเห็นว่า ต้องรณรงค์เพื่อยุติการใช้เครื่องมือประมงทำลายล้างทำการประมงในอ่าวตะเสะ และต้องร่วมกันอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าชายเลน

ในระยะต้นของการรณรงค์ชาวประมงพื้นบ้านผู้ริเริ่มงานได้ชักชวนชาวประมงพื้นบ้านในบ้านตะเสะเข้าร่วมกลุ่มปรึกษาหารือ จากนั้นขยายวงไปยังชาวประมงที่ทำอวนรุนในบ้านตะเสะ โดยชักชวนให้เลิกทำประมงอวนรุนและกลุ่มจะเจรจากับทางราชการให้จัดเครื่องมือประมงใหม่มาช่วยเหลือต่อมาจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์โดยได้รับงบสนับสนุนทุนเครื่องมือประมงจากกองทุนพัฒนาสังคมผ่านชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดตรังโดยมีเงื่อนไขว่า ผู้ที่เข้าเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์และมีสิทธิได้รับเงินยืมเพื่อจัดซื้อเรือหรือเครื่องมือประมงต้องไม่ทำการประมงด้วยเครื่องมือทำลายล้าง

ชาวประมงพื้นบ้านบ้านตะเสะเข้าร่วมเป็นสมาชิกชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดตรังในปี ๒๕๔๑ และการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในต้นปี ๒๕๔๒ ด้วยการประสานความร่วมมือกับชมรมฯ ทำให้ทางราชการจัดสรรงบประมาณมาปรับเปลี่ยนเครื่องมือให้กับชาวประมงที่ประสงค์จะเลิกทำการประมงอวนรุน และด้วยการรณรงค์ผ่านสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนการใช้เครื่องมือประมงอวนรุนในบ้านตะเสะได้ส่วนใหญ่

แต่ยังมีการใช้เครื่องมือประมงทำลายล้างทำการประมงในอ่าวตะเสะเป็นจำนวนมาก โดยชาวประมงจากอำเภอกันตัง อำเภอปะเหลียน และกิ่งอำเภอหาดสำราญ ในปลายปี ๒๕๔๒ ชาวประมงพื้นบ้านบ้านตะเสะจึงได้ร่วมกันจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ปลาโลมาขึ้น พวกเขามีความเห็นว่า ในอ่าวตะเสะมีโลมาอยู่เดิม ทั้งโลมาเป็นสัตว์น้ำขนาดใหญ่ที่จะอยู่อาศัยได้เฉพาะทะเลที่อุดมสมบูรณ์ โลมาจึงเป็นเสมือนตัวชี้วัดความอุดมสมบูรณ์ของอ่าวตะเสะ ขณะเดียวกันโลมาจะช่วยสร้างจุดสนใจให้กับทางราชการและคนทั่วไปให้มาร่วมกันดูแลรักษาทะเล

กลุ่มอนุรักษ์ปลาโลมาบ้านตะเสะ มีสมาชิกประมาณ ๔๐ คนไม่เพียงพอกับการรักษาทะเล กลุ่มจึงเชื่อมโยงการทำงานกับกลุ่มออมทรัพย์บ้านตะเสะ ชมรมโละกุ้งบ้านโคกออก กลุ่มชาวประมงพื้นบ้านเกาะสุกร กลุ่มอนุรักษ์หยงสตาร์ สหพันธ์องค์กรชุมชนหยงสตาร์ และเครือข่ายชุดปฏิบัติการเฉพาะกิจตำบลหาดสำราญ และอำเภอปะเหลียน ซึ่งเป็นชุดราษฎรอาสาพิทักษ์ทะเลที่แต่งตั้งโดยอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดตรังนายเฉลิมชัย ปรีชานนท์ ให้มีหน้าที่ร่วมกับทางราชการป้องกันและปราบปรามการประมงผิดกฎหมาย

โลมาและปลาวาฬ เป็นสัตน์เลี้ยงลูกด้วยนมที่เคยอาศัยอยู่บนบกและมีวิวัฒนาการไปอาศัยอยู่ในน้ำเมื่อประมาณ ๔๕ ล้านปีมาแล้ว โลมาเป็นสัตว์สงวนตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นสัตว์คุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ในประเทศไทยพบโลมาและวาฬ ทั้งหมด ๑๙ ชนิดใน ๖ ครอบครัว

โลมาที่พบในอ่าวตะเสะประกอบด้วย โลมาเผือกหรือหลังโหนก โลมาปากขวด โลมากระโดด และเคยมีผู้พบโลมาหัวบาตรแต่พบเป็นครั้งคราว จากการสำรวจของกลุ่มอนุรักษ์ปลาโลมาบ้านตะเสะ ประมาณว่า มีปลาโลมาอาศัยอยู่ประจำในอ่าวตะเสะประมาณ ๗๐ - ๘๐ ตัว

ในการอนุรักษ์โลมา กลุ่มอนุรักษ์ปลาโลมาบ้านตะเสะ ได้ทำการศึกษาสำรวจจำนวน ชนิดพันธุ์ ถิ่นที่อยู่ในแต่ละช่วงเรียกว่าแต่ละน้ำ จากนั้นได้ร่างเขตอนุรักษ์ปลาโลมาขึ้น โดยปักป้ายวางทุ่นแนวเขต และกำหนดกฎระเบียบการอนุรักษ์โดยห้ามทำการประมงอวนลาก อวนรุน ระเบิด ยาเบื่อ และอวนกระทุ้งน้ำในเขตอนุรักษ์ปลาโลมา พร้อมกับขอความร่วมมือไปยังชาวประมงในหมู่บ้านต่างๆ ที่มาทำการประมงในอ่าวตะเสะให้ยุติการใช้เครื่องมือประมงทำลายล้างในเขตอนุรักษ์โลมา ทั้งหมดดำเนินการเสร็จสิ้นในต้นปี ๒๕๔๓

ระยะต้นเขตอนุรักษ์ปลาโลมาได้รับความสนใจจากทางราชการและคนทั่วไปน้อยมาก การประมงทำลายล้างยังคงมีอยู่มากในเขตอนุรักษ์โลมา กลุ่มอนุรักษ์โลมาร่วมกับเครือข่ายองค์กรชาวบ้านรอบอ่าวตะเสะ จึงจัดให้มีการรณรงค์หลายครั้งทั้งในระดับกิ่งอำเภอหาดสำราญและจังหวัดตรัง เพื่อให้ทาง ราชการดำเนินการตรวจจับการใช้เครื่องมือประมงทำลายล้างซึ่งผิดกฎหมายอย่างจริงจัง พร้อมกับกลุ่มและเครือข่ายได้จัดสมาชิกออกตรวจและปรามการใช้เครื่องมือทำลายล้างในเขตอนุรักษ์ กระทั่งเกิดการปะทะใหญ่กลางทะเล ระหว่างสมาชิกของกลุ่มและชุดราษฎรอาสาพิทักษ์ทะเลตรังกับผู้ประกอบการ อวนรุน ทางจังหวัดและกิ่งอำเภอหาดสำราญ จึงประกาศเป็นนโยบาย ห้ามทำอวนรุนในกิ่งอำเภอหาดสำราญพร้อมกับจัดชุดเจ้าหน้าที่ตำรวจร่วมกับเจ้าหน้าที่กรมประมง ตรวจตราจับกุมอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้กลุ่มได้ประสานกับสื่อมวลชนท้องถิ่นและส่วนกลาง เพื่อเผยแพร่ข่าวสารการอนุรักษ์โลมาสู่สาธารณะ ซึ่งได้มีการเผยแพร่ทั้งในทางโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ อยู่ระยะหนึ่ง ปัจจุบันอวนรุน อวนลาก ที่ทำการประมงในอ่าวตะเสะเหลืออยู่น้อยมาก ด้วยมาตรการที่ดำเนินการร่วมกันระหว่างราชการกับองค์กรชาวบ้าน จนมีแนวโน้มว่าจะหมดไปอย่างสิ้นเชิง ซึ่งต้องมีมาตรการรณรงค์อย่างต่อเนื่อง ไม่เช่นนั้นเมื่อทะเลฟื้นตัวอวนรุนก็จะกลับมาทำการประมงอีกครั้งหนึ่ง ส่วนสำคัญที่มีผลให้อวนรุนอวนลากลดจำนวนลงจนใกล้หมดจากอ่าวตะเสะ เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายประมงที่เข้มงวดแตกต่างจากจังหวัดอื่น กล่าวคือ เมื่อมีการจับกุมผู้ทำการประมงผิดกฎหมายได้ ศาลจะสั่งริบเรือพร้อมเครื่องมือทั้งหมด ขณะที่จังหวัดอื่นเมื่อจับได้จะทำโทษหนักให้เป็นเบา โดยใช้สัญญาเช่าเรือเพื่อแสดงว่า เจ้าของเรือให้เช่าเรือโดยไม่รู้เห็นกับการกระทำผิด จึงขอคืนเรือของกลาง โทษตาม

กฎหมายเพียงแค่ปรับซึ่งเป็นโทษเบาคุ้มกับการกระทำผิด

ซั้งที่นราธิวาส

ซั้งในความหมายของชาวประมงพื้นบ้านหมายถึง แหล่งที่อยู่อาศัยแหล่งหากิน และเป็นที่ หลบภัยของสัตว์น้ำขนาดเล็ก การทำซั้งและวางซั้งเป็นแบบแผนเฉพาะของชุมชนชายฝั่งทะเลในพื้นที่จังหวัดสงขลา ปัตตานี และนราธิวาส ในที่นี่จะใช้กรณีศึกษาของบ้านทอนเป็นกรณีตัวอย่าง

บ้านทอน ต.โคกเคียน อ.เมือง จ.นราธิวาส ประชากรนับถือศาสนาอิสลาม ชาวบ้านส่วนหนึ่งยังคงประกอบอาชีพประมงพื้นบ้านและยังสืบทอดการวางซั้งมาจนถึงปัจจุบัน จากคำบอกเล่าของผู้เฒ่าในหมู่บ้านวัย 75 ปีเล่าว่า บ้านทอนเริ่มตั้งถิ่นฐานเป็นชุมชนมากว่า 200 ปี ต่อมาได้มีชาวจีนคนหนึ่งชื่อนายทอง เข้ามาอาศัยในหมู่บ้านและประกอบอาชีพขายของชำ เมื่อคนในหมู่บ้านหรือละแวกใกล้เคียงต้องการไปซื้อของก็จะบอกกันว่าไปบ้านนายทอง พูดกันจนติดปากจนในปัจจุบันได้กลายเป็นบ้านทอนและต่อมาจึงกลายเป็นชื่อหมู่บ้าน

ชาวบ้านทอนได้เริ่มรู้จักและทำซั้งมานานตั้งแต่บรรพบุรุษ ผู้เฒ่าเล่าว่าตนเกิดมาก็เห็นพ่อของตนทำซั้งแล้ว ทั้งพ่อเล่าว่า เรียนรู้การทำซั้งมาจากปู่อีกทอดหนึ่งจึงไม่รู้อย่างแน่ชัดว่าซั้งเกิดขึ้นมานานเท่าใด

ในอดีตสภาพภูมิประเทศแถบบ้านทอนมีความอุดมสมบูรณ์ไปด้วยป่าไม้ ป่าพรุ และภูเขา ซึ่งชาวบ้านทอนได้นำเอาทรัพยากรเหล่านี้มาใช้ประโยชน์ในการทำซั้ง โดยวิธีการทำซั้งในอดีตเริ่มจากการนัดหมายกับบรรดาลูกเรือที่ออกทะเลกับตนเป็นประจำประมาณ 4-5 คน ร่วมกันไปหาหินและเถาวัลย์บริเวณภูเขาเพื่อมาทำซั้ง โดยเลือกหินขนาดพอเหมาะกับพละกำลัง บางก้อนหนักถึง 70 กิโลกรัม แล้วใช้เถาวัลย์มัดหินแบกหามกลับหมู่บ้าน จากนั้นจะเก็บใบไม้ กิ่งไม้ จากป่าและป่าพรุ เก็บใบมะพร้าวในหมู่บ้านนำมาทำซั้ง โดยเริ่มจากการเอาเถาวัลย์มัดหินเอาไว้แล้วใช้เถาวัลย์มัดกิ่งไม้ ใบไม้ บนหิน (การใส่กิ่งไม้ ใบไม้ มากเพียงใดขึ้นอยู่กับบริเวณที่จะวางซั้งน้ำลึกเพียงใด หากลึกมากก็จะมัดกิ่งไม้ ใบไม้หลายชั้น) จากนั้นจึงมัดเถาวัลย์กับใบมะพร้าว และไม้ไผ่ในส่วนบนสุด

ซั้งจะถูกนำไปวางในทะเล ห่างจากฝั่งประมาณ 4-5 กิโลเมตร หลังวางซั้งประมาณ 2-3 วัน เมื่อใบไม้เริ่มเปื่อยก็จะมีสัตว์น้ำเข้ามาอาศัย และกินแพลงตอน จุลินทรีย์ ที่ย่อยสลายมาจากใบไม้เหล่านั้น โดยประเภทสัตว์น้ำที่มาอยู่บริเวณซั้ง ระดับผิวน้ำ เช่น ปลาหลังเขียว ปลาสลิดทะเล ระดับกลางน้ำ เช่น ปลาช่อนทะเล ปลาหมึก ปลาทู ปลาสาก ปลาสำลี ปลาจาระเม็ด และระดับใต้น้ำ เช่น กุ้ง ปลาเก๋า ปลาข้างเหลือง ปลาแป้น

ปัจจุบันขาดเถาวัลย์และก้อนหินในการทำซั้ง จึงใช้กระสอบบรรจุทรายแทนก้อนหิน ใช้เชือกไนล่อนแทนเถาวัลย์ จากที่ต้องร่วมกันทำหลายๆ คนก็สามารถทำได้เพียงคนเดียว โดยนำกระสอบ

บรรจุทรายลงในเรือ มัดกับกิ่งไม้ ใบไม้ ใช้เวลาในการทำประมาณ 20 ต้นต่อวัน

การวางซั้งในเขตที่มีการตกเบ็ด จะวางซั้งกระจายกันประมาณ 10-25 ต้น แล้วลอยเรือตกปลาโดยเรือต้องลอยอยู่เหนือกระแสน้ำ การวางซั้งในเขตที่มีการใช้อวน ก่อนการวางอวนจะต้องดูกระแสของน้ำว่าไหลไปทางใด การวางอวนมี 2 ประเภท คือ อวนลอยและอวนล้อม ดั้งนั้นการวางจะต้องวางเหนือกระแสน้ำที่ไหลซึ่งจะวางในลักษณะเป็นกลุ่มติดกัน 4-5 ต้น

เมื่อซั้งหมดสภาพ ใบไม้ย่อยสลายหมดไปก็จะนำซั้งต้นใหม่มาวางเสริม โดยส่วนใหญ่ซั้ง 1 ต้น จะมีอายุการใช้งานประมาณ 2-3 เดือน

ธรรมเนียมที่ปฏิบัติกันมาจากอดีตถึงปัจจุบันในการหาปลาบริเวณซั้งของคนอื่นในหมู่บ้านนั้นสามารถหาได้ โดยต้องไม่เป็นวันเดียวกับที่เจ้าของซั้งหาปลาบริเวณซั้งหรือเป็นวันที่เจ้าของซั้งไม่ออกทะเล ผู้ที่ต้องการหาปลาบริเวณซั้งของคนอื่นสามารถไปขออนุญาตจากเจ้าของซั้งด้วยตนเองหรืออาจใช้วิธีสอบถามจากเรือลำอื่นๆ ที่พบเจอกันขณะออกทะเลว่าเจ้าของซั้งนี้ออกทะเลหรือไม่ หากไม่มีใครเห็นเจ้าของซั้งออกทะเลก็จะฝากบอกกับเรือลำอื่นๆ ที่พบเจอเจ้าของว่าตนจะหาปลาบริเวณซั้งของเขา เป็นการขออนุญาตโดยระบบของคนในชุมชนเอง เป็นการบ่งบอกถึงเจตนาดีหาใช่การลักขโมย นอกจากนั้นยังได้เห็นถึงการแบ่งบันและความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ระหว่างคนในชุมชนเดียวกันและสังคมชนบท

การที่เจ้าของซั้งอนุญาตให้คนในชุมชนสามารถหาปลาบริเวณซั้งของตนเองได้เพราะถือว่าทะเลไม่มีใครเป็นเจ้าของเป็นของส่วนรวม ถ้าทุกคนช่วยกันดูแลรักษาทรัพยากรเหล่านี้ ปลาก็จะกลับเข้ามาอยู่ในซั้งได้ใหม่ รวมทั้งการแบ่งบันและเผื่อแผ่ให้กับผู้ที่ไม่มีหรือคนยากจนเป็นหลักคำสอนในศาสนา อิสลามที่กล่าวไว้ว่าคนที่มีมากกว่าต้องให้กับคนที่มีน้อยกว่าตามลำดับ

ซั้งเป็นที่อยู่อาศัย หากิน และหลบภัยของสัตว์น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสัตว์น้ำขนาดเล็ก สัตว์น้ำวัยอ่อน เมื่อเติบโตก็จะขยายพันธุ์ต่อไปนับว่าเป็นการฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำด้วยภูมิปัญญาของชาวประมงพื้นบ้านอย่างแท้จริง

การรณรงค์ป้องกันและปราบปรามการใช้เครื่องมือการประมงทำลายล้าง และการขยายเขตอ่าวอ่าวพังงา

เครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านอ่าวพังงาในเขตจังหวัดภูเก็ต กระบี่ พังงา ได้รณรงค์ให้มีการชายเขตห้ามทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนรุนอวนลากในอ่าวพังงาและให้บังคับใช้กฎหมายประมงอย่างจริงจัง เพื่อสงวนอ่าวพังงาให้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ อนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อน และพื้นที่อยู่อาศัยของสัตว์ทะเลใกล้สูญพันธ์ เนื่องจากในอ่าวพังงาอุดมสมบูรณ์ด้วย หญ้าทะเล ปะการัง ป่าชายเลน นอกจากนี้ยังเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญนำเงินตราเข้าประเทศปีละหลายพันล้านบาท เช่น หมู่เกาะพีพี

อ่าวพระนาง เป็นต้น

การรณรงค์ของเครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านอ่าวพังงาได้รับการตอบรับด้วยดีจากภาคเอกชนและส่วนราชการระดับจังหวัด ทุกฝ่ายเห็นร่วมกันที่ควรจำกัดเครื่องมือประมงในเขตอ่าวพังงาเพื่อความยั่งยืน แต่ติดขัดที่กรมประมงซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวที่คัดค้านการขยายเขตอ่าวพังงา อันเป็นเรื่องที่ชุมชนต้องร่วมกันผลักดันต่อไป

ปัตตานี

จังหวัดปัตตานีมีพื้นที่ติดต่อกับทะเล ๙ อำเภอ เรืออวนรุนที่ทำการประมงในจังหวัดปัตตานีประกอบด้วยเรืออวนรุนเล็กเป็นเรือท้ายตัดและเรือกอและ คันรุนเป็นไม้ไผ่และไม้เนื้อแข็ง ความยาวอยู่ระหว่าง 6 - 14 เมตร เรืออวนรุนใหญ่ ขนาดคันรุนที่ใช้เป็นไม้ตะเคียนซุย หรือเหล็กขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางประมาณ 8 นิ้ว ยาวระหว่าง 24 - 34 เมตร ทั้งเรืออวนรุนเล็กและเรืออวนรุนใหญ่ เนื้ออวนที่ใช้ประกอบกันเป็น 3 ชิ้น คือ เนื้ออวนบน เนื้ออวนล่าง และก้นถุง โดยขนาดลดหลั่นกันไปจาก 2.50 - 3.00 ซ.ม. ที่ปากอวน ถึง 0.5 - 1.50 ซ.ม. ที่ก้นถุง เมื่อเปรียบเทียบขนาดความกว้างปากอวนของถุงอวนใหญ่ จะกว้างกว่าอวนรุนเล็กประมาณ 4 เท่า และยาวกว่าประมาณ 2.5 เท่า

แหล่งทำการประมงเรืออวนรุนเล็กอยู่ในอ่าวปัตตานีหรืออ่าวตะโละกาโปร์(อ่าวปูน) มีเนื้อที่ประมาณ 5,000 ไร่ อ่าวนี้มีความอุดมสมบูรณ์สูงเพราะมีแม่น้ำและคลองไหลลง ที่สำคัญคือ แม่น้ำปัตตานี แม่น้ำยะหริ่ง และคลองบางปู ในอ่าวปัตตานีส่วนมากเป็นเรืออวนรุนขนาดเล็ก ซึ่งจะทำกันมาก ที่หน้าบ้าน รูสะมิแลและบ้านปูดี สำหรับอวนรุนใหญ่ทำการประมงนอกอ่าวปัตตานี คือบริเวณชายฝั่งเหนือแหลมตาชีถึงเทพา และจากแหลมตาชีถึงบ้านปะนาเระ

การทำการประมงในเขตอ่าวปัตตานีเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประมงเนื่องจากทำประมงในเขต ๓,๐๐๐ เมตรจากชายฝั่ง บริเวณนอกอ่าวเรืออวนรุนมักลักลอบทำการประมงในเขต ๓,๐๐๐ เมตรเช่นกัน การทำประมงอวนรุนโดยที่ทางราชการไม่มีมาตรการป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจังส่งผลให้ทะเลเสื่อมโทรม สัตว์น้ำลดจำนวนลง ทำลายหญ้าทะเล ดอนหอยและทำลายเครื่องมือประมงของชาวประมงพื้นบ้าน

ชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดปัตตานีได้รณรงค์ให้มีการยกเลิกการทำประมงในพื้นที่ชายฝั่งและขยายเขตห้ามทำการประมงอวนรุนอวนลากในทะเลปัตตานี มาไม่ต่ำกว่า ๑๐ ปี แต่ต้องประสบกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายประมงทั้งในส่วนของการที่เจ้าหน้าที่ราชการไม่ดำเนินการตรวจจับเรือที่ ฝ่าฝืนกฎหมายโดยให้เหตุผลว่า ขาดกำลังคน ขาดน้ำมันเรือ และเมื่อจับได้มีปัญหาว่าการบังคับใช้กฎหมายประมงของจังหวัดปัตตานีเป็นแบบโทษปรับแล้วปล่อย โดยยินยอมให้มีสัญญาเช่าเรือเพื่อขอเรือคืน

ในปี ๒๕๔๐ ได้มีการตราประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ห้ามทำอวนรุนในจังหวัดปัตตานี แต่เนื่องจากประกาศกระทรวงฯไม่มีแผนที่แนบท้ายระบุขอบเขตจังหวัดปัตตานี ประกอบกับจังหวัดปัตตานีไม่มีเขตจังหวัดทางทะเลที่ชัดเจนจึงทำให้ประกาศกระทรวงฯไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงทางปฏิบัติ ปัญหาอวนรุนในจังหวัดปัตตานีจึงไม่สามารถแก้ไขได้เพื่อแก้ไขปัญหาอวนรุน ชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดปัตตานี ได้ดำเนินการหลายวิธีเช่น การทำวิจัยร่วมกับนักวิชาการถึงผลกระทบจากอวนรุน การวางปะการังเทียม การรณรงค์สร้างความตระหนักร่วมในการดูแลทะเลในระดับชุมชน จนถึงการชุมนุมหน้าศาลากลางจังหวัดในปี ๒๕๔๓ เพื่อสร้างพลังสำหรับเจรจากับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผลการเจรจาร่วมกับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้บันทึกเอกสารที่ดีแต่ไม่มีผลทางการปฏิบัติ

ต่อมาปี ๒๕๔๔ ชมรมฯ ร่วมกับเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก ได้ดำเนินงานโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อยโดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการสนับสนุนทุนปรับเปลี่ยนเครื่องมือให้เรืออวนรุนขนาดเล็กที่ประสงค์จะเปลี่ยนเครื่องมือทำการประมง จนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๔๕ มีผู้ประสงค์ร่วมปรับเปลี่ยนเครื่องมือและได้รับการปรับเปลี่ยนแล้วจากโครงการนำร่องฯ ๑๓๙ ลำ คิดเป็นร้อยละ ๘๘.๑๖ ของอวนรุนทั้งหมด หลังการปรับเปลี่ยนเครื่องมือ ชมรมฯได้ติดตามว่าผู้ได้รับการปรับเปลี่ยนเครื่องมือได้หยุดทำอวนรุนจริงหรือไม่ สามารถจับกุมผู้ที่ผิดสัญญาได้ ๑ ลำ ส่งดำเนินคดีศาลพิพากษาให้ริบเรือและปรับเงิน ๓ เท่าของทุนปรับเปลี่ยนเครื่องมือตามที่ได้ระบุในสัญญาปรับเปลี่ยนเครื่องมือ

นอกจากการปรับเปลี่ยนเครื่องมือชมรมฯได้ประสานงานการป้องกันปราบปรามร่วมกับทางราชการ ซึ่งมาได้ผลในปี ๒๕๔๕ เมื่อทางราชการร่วมมือในการใช้มาตรการทางกฎหมาย โดยร่วมออกตรวจจับกับราษฎรอาสาซึ่งเป็นสมาชิกของชมรมฯ และเมื่อจับได้จะมีโทษปรับและริบเรือ

ในส่วนของประกาศกระทรวงฯ หลังจากทราบปัญหาทางข้อกฎหมาย ชมรมฯได้เจรจากับทางราชการโดยเฉพาะกรมประมงมาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ปรับปรุงประกาศโดยมีแผนที่แนบท้าย มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๓ ประสบความสำเร็จเป็นประกาศกระทรวงฯ ที่มีแผนที่แนบท้ายในกลางปี ๒๕๔๖

ปัจจุบันอวนรุนปัตตานีลดจำนวนลง ทะเล ทรัพยากรชายฝั่ง และสัตว์น้ำฟื้นตัวขึ้นอย่างมาก แต่ชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดปัตตานียังคงต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริงรวมทั้งเครือข่ายนักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ร่วมการทำงานอย่างใกล้ชิดกับชมรมฯ อย่างมูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทยในพระราชินูปถัมภ์ มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน และโครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นต้น

การจำกัดการใช้เครื่องมือประมงบางชนิดทำการประมงทะเลโดยชุมชน

การดูแลรักษาทะเลเพื่อให้มีการทำการประมงอย่างยั่งยืน มีชุมชนประมงพื้นบ้านจำนวนมาก

รณรงค์ไม่ให้มีการใช้เครื่องมือประมงที่ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำ และทรัพยากรชายฝั่งทำการประมงในทะเลและชายฝั่งบริเวณชุมชนของตนเอง การห้ามเครื่องมือประมงดังกล่าวห้ามทั้งคนในชุมชนและคนนอกชุมชน และแม้จะไม่มีกฎหมายรองรับแต่ชุมชนพยายามใช้กฎของชุมชนในการควบคุม รวมทั้งใช้ความสัมพันธ์ภายในกับแพปลาซึ่งรับซื้อสัตว์น้ำเพื่อขอความร่วมมือที่จะไม่รับซื้อสัตว์น้ำที่จับได้จากเครื่องมือดังกล่าว ซึ่งชุมชนดังกล่าวจะมีอยู่ทั่วไปตลอดชายฝั่งทะเลอ่าวไทย อันดามัน และทะเลสาบสงขลา ตัวอย่างชุมชนเหล่านี้เช่น

ชมรมชาวประมงพื้นบ้านอำเภอเกาะยาวน้อย จังหวัดพังงา รณรงค์ไม่ให้ทำการประมงด้วยอวนรุน อวนลาก ห้ามใช้ยาเบื่อ ระเบิด และห้ามจับปูด้วยลอบปูตาถี่
ชุมชนบ้านเกาะปอ อำเภอเกาะลันตา ออกข้อบังคับร่วมของชุมชน โดยห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนอวนลาก ระเบิด ยาเบื่อ และห้ามใช้ลอบปูตาถี่ทำการประมง

เครือข่ายชุมชนบ้านน้ำราบ บ้านควนตุ้งกู บ้านเกาะมุก และบ้านฉางหลาง จังหวัดตรัง ห้ามใช้อวนรุนอวนลาก อวนล้อมปะการัง ระเบิด ยาเบื่อ เครื่องมืออวนประกอบเครื่องกระทุ้งน้ำทำการประมง ชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการดูแลรักษาทะเลพบว่า สัตว์น้ำเพิ่มขึ้นอย่างมาก ชาวประมงสามารถใช้เครื่องมือแบบสวิงพร้อมเรือขนาดเล็กตักกุ้งมีรายได้เลี้ยงครอบครัวอย่างเพียงพอคนจนในหมู่บ้าน เด็ก ผู้หญิงและคนชรา ซึ่งไม่มีเรือ ไม่มีทุน สามารถใช้ฉมวกแทงกุ้ง แหจับปลา หรือเบ็ดตกปลาบริเวณชายหาดหรือคลองข้างบ้านหารายได้เลี้ยงชีพและเป็นทุนสำหรับการศึกษาในระบบโรงเรียน

การดูแลรักษาทะเลและทรัพยากรชายฝั่งสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ได้สูญเสียสมาชิกที่อุทิศตัวเพื่อชุมชนไป ๓ คน นายแบน หมื่นท่องวารี ซึ่งถูกลอบยิงเสียชีวิตเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๒๙ เนื่องจากการปกป้องป่าชายเลนบ้านแหลมขาม- ทุ่งทอง อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง ซึ่งเป็นป่าชายเลนชุมชนที่อุดมสมบูรณ์มาจนถึงปัจจุบัน นายอุสัน มิ่งพิจารณ์ เสียชีวิตเมื่อปี ๒๕๔๑ จากการปะทะกลางทะเลขณะออกตรวจการณ์ร่วกับเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันปราบปรามการลักลอบทำการประมงของเรืออวนรุนในจังหวัดพังงา นายจุรินทร์ ราชพล ถูกลอบยิงเสียชีวิตในปี ๒๕๔๔ เนื่องจากปกป้องป่าชายเลนชุมชนบ้านป่าคลอกจากการทำลายของนายทุนบ่อกุ้ง อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต

ข้อเสนอต่อการปรับปรุงหรือจัดทำกฎหมายประมง

การแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง จำเป็นต้องสร้างระบบการบริหารจัดการแบบเป็นองค์รวม โดยใช้ระบบนิเวศน์พื้นที่เป็นศูนย์กลางของการแก้ไขปัญหา และจัดทำแผนการพัฒนาร่วมกันแบบบูรณาการ เช่น เขตอ่าวพังงา เขตพื้นที่ปากแม่น้ำ เขตพื้นที่ทะเลสาบสงขลาเป็นต้น แต่เนื่องจากในแต่ละพื้นที่มีกฎหมายและหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องทั้งมีเขตอำนาจและภาระกิจทับซ้อนกัน จึงเป็นการยากมากที่ระบบดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้

การปฏิรูปกฎหมายและระบบการทำงานหน่วยงานราชการเพื่อนำไปสู่การจัดการทะเลและทรัพยากรชายฝั่งอย่างยั่งยืน อาจแบ่งอย่างง่ายเป็น ๒ ระยะ ในระยะแรกคือ การปฏิรูปกฎหมายหลักบางฉบับซึ่งที่เกี่ยวข้องกับการทะเลและทรัพยากรชายฝั่งโดยตรงประกอบด้วย กลุ่มกฎหมายป่าไม้ กลุ่มกฎหมายการประมง และ กลุ่มกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพส่งแวดล้อมซึ่งรวมถึง การจัดทำรายงานผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในระยะยาวควรจะมีการปฏิรูประบบกฎหมายและระบบราชการทั้งหมดโดยใช้ระบบนิเวศน์พื้นที่เป็นแกนกลางของการวางแผนและการบริหารจัดการ

ประการสำคัญที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งในระยะสั้นและระยะยาว คือการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนในระดับท้องถิ่น ในระยะยาวประชาชนและองค์กรชุมชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นอิสระจากการแย่งชิงอำนาจทางการเมือง และผลประโยชน์จากงบการพัฒนาต่างๆ ต้องได้รับการส่งเสริม สนับสนุนให้เป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง เพราะพวกเขาเป็นคนท้องถิ่น เกิด ณ ผืนแผ่นดินนั้น ดำรงอยู่และตาย ณ ผืนแผ่นดินนั้น ต่างจากรัฐบาล ข้าราชการ หรือนักพัฒนาจากภายนอกซึ่งเข้ามาร่วมงานพัฒนาท้องถิ่นแบบขั้วคราว ขาดสำนึกแห่งมาตุภูมิ และปรวนแปรไปตามกระแสการพัฒนา

ข้อเสนอในการปรับปรุงกลุ่มกฎหมายป่าไม้ และกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อม มีการศึกษาและจัดทำข้อเสนอโดยท่านอื่นอยู่แล้ว ในที่นี้จึงจะกล่าวถึงเฉพาะการปรับปรุงกฎหมายการประมง

การปรับปรุงกฎหมายการประมง ปัจจุบันเป็นที่เห็นพ้องต้องกันในกลุ่มองค์กรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการประมง อาทิเช่น กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้าน เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง ว่า กฎหมายการประมงที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการการประมงและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขทั้งฉบับไม่ใช่แก้ไขเฉพาะบางส่วน และรวมความถึงการปฏิรูประบบบริหารจัดการการประมงใหม่ ตลอดจนการสร้างระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน และระบบสิทธิชุมชน ซึ่งสาระสำคัญในข้อเสนอของแต่ละส่วนได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๓ ของเอกสารนี้

ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายการประมง

กรอบหลักของการปรับปรุงกฎหมายการประมงต้องคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแม่น้ำ ทะเล และทรัพยากรชายฝั่ง การเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายการบริหารจัดการแม่น้ำ ทะเลและทรัพยากรชายฝั่งโดยใช้ระบบนิเวศน์พื้นที่เป็นแกนกลาง และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสิทธิของชุมชนท้องถิ่น การใช้ระบบนิเวศน์พื้นที่เป็นแกนกลาง และลดความซ้ำซ้อนกับกฎหมายป่าไม้และสัตว์ป่า

แม่น้ำ ทะเล และพื้นที่ชายฝั่งรวมทั้งพื้นที่น้ำท่วมถึง กฎหมายประมงเรียกรวมว่า พื้นที่จับสัตว์น้ำ และโดยทั่วไปเป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์ที่ทุกคนสามารถเข้าไปจับสัตว์น้ำได้ การให้ความหมายเช่นนี้สอดคล้องกับระบบวัฒนธรรมสังคมไทยและระบบนิเวศน์ ระบบวัฒนธรรมชุมชน ปลาหรือสัตว์น้ำธรรมชาติซึ่งอยู่ในพื้นที่เอกชนช่วงฤดูน้ำหลากเป็นของสาธารณะทุกคนมีสิทธิเข้าไปทำการประมงได้โดยไม่ทำลายทรัพย์สินของเจ้าของพื้นที่ เช่น การจับปลาในนาหรือไร่ การทำการประมงในสวนจาก เป็นต้น

ด้านระบบนิเวศน์สำหรับพื้นที่บนบก ระบบนิเวศน์ของพื้นที่จะเชื่อมโยงกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวในช่วงฤดูน้ำหลากซึ่งน้ำจะ ท่วมนา หนองน้ำ และแม่น้ำจนเป็นพื้นที่เดียวกัน ซึ่งสัตว์น้ำสามารถเดินทางไปวางไข่ ผสมพันธุ์และอยู่อาศัยได้ทั่วทั้งพื้นที่ กรณีแม่น้ำมูลและแม่น้ำสงคราม ฤดูน้ำหลากเป็นช่วงเวลาที่ปลาจากแม่น้ำโขงจะเดินทางไปวางไขในหนอง ฮอง และนา ในพื้นที่ราบลุ่มของแอ่งสกลนครกับแอ่งโคราชของภาคอีสาน

ทะเล ป่าชายเลน และแม่น้ำที่เชื่อมต่อกับทะเล รวมถึงทะเลสาบสงขลา การขึ้นลงของน้ำทะเลเชื่อมต่อพื้นที่ป่าชายเลน คลองแม่น้ำ เป็นระบบนิเวศน์ของพื้นที่สำหรับระบบชีวิตของสัตว์น้ำฤดูน้ำหลากพื้นน้ำเชื่อมโยงพื้นที่ลุ่มบนบกเช่น นา หนอง เข้ากับพื้นที่ชายฝั่งและทะเล รวมเป็นพื้นที่อาศัยของสัตว์น้ำที่มีวงจรชีวิตอยู่ในเขตต่อเนื่องของน้ำเค็มกับน้ำจืด เช่น กุ้ง และปลาบางชนิด เป็นต้น ในส่วนของสัตว์น้ำกฎหมายประมงเดิมหมายความถึง สัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำหรือมีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำ หรืออาศัยอยู่ในบริเวณที่น้ำท่วมถึง เช่น ปลา กุ้ง ปู แมงดาทะเล หอย เต่า ตะพาบน้ำ จระเข้ รวมทั้งไข่ของสัตว์น้ำนั้น สัตว์จำพวกเลี้ยงลูกด้วยนม ปลิงทะเล ฟองน้ำ หินปะการัง กัลปังหา และสาหร่ายทะเล ทั้งนี้รวมทั้งซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำเหล่านั้น และหมายความรวมถึงพันธุ์ไม้น้ำตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อ

ที่จับสัตว์น้ำและสัตว์น้ำในความหมายเดิมของกฎหมายประมงคลอบคลุมระบบนิเวศน์โดยรวมแต่ต้องปรับระบบการบริหารจัดการพื้นที่จับสัตว์น้ำใหม่ โดยแบ่งเป็นสองระบบคือ ระบบที่จับสัตว์น้ำตามเขตการปกครอง และเขตทางนิเวศน์ และขยายกฎหมายให้คลอบคลุมการคุ้มครองสัตว์น้ำ การอนุรักษ์ พื้นที่เพาะพันธุ์และอนุบาลสัตว์น้ำ การควบคุมมลพิษในที่จับสัตว์น้ำ การจัดระเบียบการประมงโดยหลีกเลี่ยงการผูกขาดทำการประมง และการมีส่วนร่วมของประชาชนฝ่ายต่างๆในการอนุรักษ์ฟื้นฟูที่จับสัตว์น้ำและการจัดระเบียบการทำประมงอย่างยั่งยืนและสมดุล

มาตรการคุ้มครองที่จับสัตว์น้ำและสัตว์น้ำ

๑. ที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ คณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่ โดยอนุมัติของคณะกรรมการนโยบายการประมง มีอำนาจประกาศให้ที่จับสัตว์น้ำในเขตท้องที่ของตนเองเป็นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ สำหรับที่จับสัตว์น้ำที่มิได้ประกาศเป็นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำและที่อนุญาตเป็นที่จับสัตว์น้ำสาธารณประโยชน์ที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ หมายความว่า ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอยู่ใน

บริเวณพระอารามหรือปูชนียสถาน หรือติดกับสถานที่ดังกล่าว บริเวณประตูน้ำ ประตูระบายน้ำ ฝาย หรือทำนบ หรือที่ซึ่งสมควรรักษาเป็นที่เพาะพันธุ์สัตว์น้ำหรือรักษาพันธุ์พืชน้ำหรือที่ซึ่งมีความสำคัญต่อวงจรชีวิตของสัตว์น้ำ ห้ามผู้ใดกระทำการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพ หรือเกิดมลพิษ ตลอดจนทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเว้นแต่ได้รับ อนุญาติจากคณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่

๒ . คณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่ มีอำนาจประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในที่จับสัตว์น้ำ และวัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง ระบายลงไปในที่จับสัตว์น้ำ เว้นแต่เป็นการทดลองทางวิทยาศาสตร์และได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่

๓. รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายการประมงออกประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำของที่จับสัตว์น้ำ และวัตถุอันตรายที่ห้ามเท ทิ้ง ระบายหรือทำด้วยประการใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำ จนอาจเป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำ เป็นพิษ

๕. ห้ามบุคคลใดติดตั้ง วาง หรือสร้างเขื่อน ทำนบ รั้ว ประตูน้ำ ลงในที่จับสัตว์น้ำเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่

๖. การติดตั้ง วาง หรือสร้างเขื่อน ทำนบ รั้ว ประตูน้ำ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพของ ที่จับสัตว์น้ำในขนาดที่จะมีผลต่อการขยายพันธุ์และวงจรชีวิตของสัตว์น้ำ ต้องทำการศึกษาผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนจัดให้มีการประชาพิจารณ์ก่อนการอนุญาตให้จัดทำโครงการ

ผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่หรือคณะกรรมการประมงแห่งชาติแล้วแต่กรณีกำหนด เช่น จัดทำบันไดปลาโจนหรือเครื่องอุปกรณ์อื่นเพื่อให้สัตว์น้ำว่ายขึ้นลงได้

๗ .ห้ามบุคคลใดติดตั้ง ปัก วาง หรือสร้างเครื่องมือที่เป็นตาข่ายหรือเครื่องมือการประมงในที่จับสัตว์น้ำซึ่งมิได้อยู่ในที่เอกชนเพื่อกางกั้นทางเดินของสัตว์น้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายใต้ เงื่อนไขที่คณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่แล้วแต่กรณีประกาศกำหนด กรณีดำเนินการในที่เอกชนถ้าคณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงพื้นที่เห็นว่า จะก่อให้เกิดการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำอาจขอให้มีการรื้อถอนได้โดยจ่ายค่าชดเชยเพื่อบรรเทาความเสียหาย

ให้รัฐมนตรีภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายการประมงกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปและขั้นตอนการอนุญาตให้มีการติดตั้ง วาง เครื่องมือในที่จับสัตว์น้ำ

๘. ห้ามใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำหรือใช้วัตถุระเบิดในที่จับสัตว์น้ำเว้นแต่เพื่อประโยชน์ของทางราชการและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่

ห้ามมิให้บุคคลใดมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์น้ำโดยรู้ว่าได้มาโดยการใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงหรือใช้วัตถุระเบิดในที่จับสัตว์น้ำ

๙. ในกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารการประมงและการบูรณะปรับปรุงที่จับสัตว์น้ำให้คณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่แล้วแต่กรณีมีอำนาจประกาศให้ที่จับสัตว์น้ำแห่งหนึ่งแห่งใดเป็นที่จับสัตว์น้ำที่ต้องทำการบูรณะ ปรับปรุง และมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปทำการบูรณะปรับปรุงหรือขุดลอกที่จับสัตว์น้ำนั้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง
การพัฒนาหรือปรับปรุงที่จับสัตว์น้ำเช่น การวางปะการังเทียม การปลูกป่าริมน้ำ ให้คณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีกระบวนการวางแผนร่วมกับชุมชนในเขตท้องที่ที่จับสัตว์น้ำที่จะพัฒนาหรือปรับปรุง

๑๐. การประกาศที่จับสัตว์น้ำเป็นที่รักษาพืชพันธุ์ หรือที่จับสัตว์น้ำที่ต้องบูรณะปรับปรุง หรือการอนุญาตให้บุคคลใดติดตั้ง วาง หรือสร้างเขื่อน ทำนบ รั้ว ประตูน้ำ ลงในที่จับสัตว์น้ำ ต้องติดประกาศ ณ ที่ซึ่งประชาชนเห็นได้ชัดเจนในจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งที่จับสัตว์น้ำนั้นอยู่ในเขตท้องที่เป็นเวลาอย่างน้อย 45 วัน

กรณีที่ประชาชนในเขตท้องที่นั้นคัดค้านหรือต้องการให้มีการศึกษาผลกระทบจากการอนุญาตข้างต้น ให้คณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่ หรือคณะกรรมการนโยบายการประมงแล้วแต่กรณีจัดให้มีการศึกษาหรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้ให้จัดให้มีกระบวนการหาข้อยุติซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

วิธีการศึกษา การรับฟังความคิดเห็น และกระบวนการหาข้อยุติร่วมให้กำหนดใน ระเบียบคณะกรรมการนโยบายประมง

๑๑. ประกาศของคณะกรรมการประมงจังหวัด หรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่หรือคณะกรรมการนโยบายการประมง ซึ่งให้ใช้บังคับในที่จับสัตว์น้ำแห่งหนึ่งแห่งใดเป็นการเฉพาะให้มีแผนที่กำหนดเขตบังคับใช้ประกาศนั้นแนบท้ายด้วย

๑๒. คณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่ โดยอนุมัติของคณะกรรมการนโยบายการประมง หรือรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายการประมงมีอำนาจประกาศกำหนดให้สัตว์น้ำที่ใกล้จะสูญพันธุ์ สัตว์น้ำหายากเป็นสัตว์น้ำคุ้มครอง สัตว์น้ำคุ้มครองห้ามบุคคลใดล่า ซื้อขาย หรือมีไว้ในครอบครอง ยกเว้นได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมงภายใต้เงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายการประมงกำหนด

เรือ เครื่องมือประมง อาชญาบัตรการประมง และแพปลา

กิจการที่เกี่ยวข้องกับการประมงให้อยู่ในบังคับของกฎหมายประมง ประกอบด้วยเรือประมง เครื่องมือประมง อาชญาบัตรทำการประมง และแพปลา

เรือที่ประสงค์จะใช้ทำการประมงต้องได้รับอนุญาตจากกรมประมง โดยจดทะเบียนตามประกาศที่รัฐมนตรีกำหนด

เครื่องมือทำการประมงหมายความว่า เรือ เครื่องกลไก เครื่องใช้ เครื่องอุปกรณ์ ส่วนประกอบ อาวุธ เสา หลัก บรรดาที่ใช้ทำการประมงและให้รวมถึงสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่ใช้ร่วมในการทำการประมง

ให้กรมประมงและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตาม พ.ร.บ. การประมง มีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนเรือ การควบคุมทะเบียนเรือ การจดทะเบียนซื้อขายหรือให้เช่าเรือเพื่อทำการประมง ตลอดจนการตรวจสอบเรือ เครื่องจักร และอุปกรณ์ประจำเรือ

การเช่าเรือเพื่อทำการประมงต้องจดทะเบียนสัญญาเช่ากับพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ.การประมง กรณีที่มีการใช้หรือยอมให้ใช้เรือทำการประมงหรือเพื่อทำการประมงโดยมิได้รับอนุญาตเป็นเหตุให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายประมง ผู้ควบคุมเรือที่ใช้ทำการประมงในขณะที่มีการละเมิดและเจ้าของเรือ ต้องรับผิดตามกฎหมายประมง

อาชญาบัตรคือใบอนุญาตซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกให้แก่ผู้รับอนุญาตเพื่อใช้เครื่องมือในพิกัดทำการประมง บุคคลใดจะใช้เครื่องมือในพิกัดทำประมงต้องมีอาชญาบัตรระบุชื่อบุคคลนั้น และเสียอากรตามกฎหมาย ตลอดจนต้องนำอาชญาบัตรติดตัวไปทุกครั้งที่ทำการประมง

โอนย้ายกิจการแพปลามาสังกัดกฎหมายการประมง ภายใต้การดูแลร่วมกันของคณะกรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ คณะกรรมการประมงจังหวัด และคณะกรรมการเขตพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินกิจการแพปลาเป็นไปเพื่อ ดูแลระบบตลาดของชาวประมงให้เป็นธรรม และไม่เป็นแหล่งรองรับสัตว์น้ำจากเครื่องมือการประมงที่ทำลายล้างและผิดกฎหมาย

ระบบการบริหารจัดการประมงแบบมีส่วนร่วม

หลักการคือ กระจายอำนาจ สร้างการมีส่วนร่วม ให้สิทธิองค์กรชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่น และประชาชนทั่วไปเข้าร่วมในกิจการประมงและการจัดการที่จับสัตว์น้ำ กลไกการบริหารจัดการประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมประมง คณะกรรมการประมงเขตพื้นที่ คณะกรรมการประมงจังหวัด องค์กรชุมชน และระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไป

<u>คณะรัฐมนตรี</u>

- อนุมัติโครงการพัฒนาที่ดำเนินการในที่จับสัตว์น้ำ
- ตราพระราชกฤษฎีกาห้ามการมีสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำบางชนิดไว้ในครอบครองและห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักร ยกเว้นได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ กรณีเป็นสัตว์น้ำชนิดที่

อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของบุคคลหรือสาธารณชนให้ผู้ครอบ-ครองสัตว์น้ำชนิดนั้นส่งมอบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

๓. อนุมัติให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ผู้มีอาชีพทำการประมง การเพาะ-เลี้ยงสัตว์น้ำ การค้าสัตว์น้ำ การแปรรูปสัตว์น้ำและอุตสาหกรรมสัตว์น้ำในท้องที่ใดๆมาจดทะเบียนและกำหนดให้ผู้มีอาชีพเช่นว่านั้นมาขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนดำเนินอาชีพเช่นว่านั้น

คณะกรรมการนโยบายการประมง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน อธิบดีกรมประมงเป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้แทนจากการเลือกตั้งของคณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่จังหวัดหรือพื้นที่ละ 1 คน หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเช่น กรมตำรวจ กรมเจ้าท่ากรมการปกครอง กรมป่าไม้ และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการนโยบายการประมงแต่งตั้งไม่เกิน 10 คน

ให้คณะกรรมการนโยบายการประมงแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารการประมงแห่งชาติจำนวน 15-21 คน เพื่อบริหารการประมงให้เป็นไปตามแนวนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการประมง

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการประมง ประกอบด้วย

- กำหนดนโยบายการประมงและการอนุรักษ์ฟื้นฟูที่จับสัตว์น้ำ
- อนุมัติการประกาศที่จับสัตว์น้ำเป็นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ ที่อนุญาต ตามข้อเสนอของคณะกรรมการประมงจังหวัดและคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่
- ให้ความเห็นชอบการจัดทำโครงการที่ก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลงสภาพที่จับสัตว์น้ำจนอาจมีผลกระทบต่อการขยายพันธุ์สัตว์น้ำ หรือวงจรชีวิตของสัตว์น้ำก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ
- ให้ความเห็นชอบประกาศของรัฐมนตรีในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำของที่จับสัตว์น้ำและวัตถุอันตรายที่ห้ามเท ทิ้ง ระบายหรือทำด้วยประการใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำจนอาจเป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำ เป็นพิษ
- ให้ความเห็นชอบประกาศของรัฐมนตรีเรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไป และขั้นตอนการอนุญาตให้มีการติดตั้ง วาง เครื่องมือที่เป็นตาข่ายหรือเครื่องมือการประมงในที่จับสัตว์น้ำ
- กำหนดเงื่อนไขการทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำประเภทที่สาธารณประโยชน์
- กำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนการอนุญาตให้บุคคลใดติดตั้ง วาง หรือสร้างเขื่อน ทำนบ รั้ว ประตูน้ำ ลงในที่จับสัตว์น้ำ
- ให้ความเห็นของกฎกระทรวงก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติว่าด้วย การติดประกาศ วิธีการศึกษา การรับฟังความคิดเห็น และกระบวนการหาข้อยุติร่วมกรณีการประกาศที่จับสัตว์น้ำเป็นที่รักษาพืชพันธุ์ ที่อนุญาต หรือที่จับสัตว์น้ำที่ต้องบูรณะปรับปรุง หรือการอนุญาตให้บุคคลใดติดตั้ง วาง หรือสร้างเขื่อน ทำนบ รั้ว ประตูน้ำในที่จับสัตว์น้ำ
- ประกาศหรืออนุมัติประกาศของรัฐมนตรีหรือของคณะกรรมการประมงจังหวัด หรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่ เรื่อง การกำหนดให้สัตว์น้ำที่ใกล้จะสูญพันธุ์เป็นสัตว์น้ำคุ้มครอง

• ให้ความเห็นชอบประกาศของรัฐมนตรีเรื่อง การอนุญาตให้จับ ซื้อขาย หรือมีไว้ในครอบครอง ซึ่งสัตว์น้ำสงวนและสัตว์น้ำคุ้มครอง

• ประกาศหรืออนุมัติประกาศของคณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่เรื่อง

• กำหนดขนาดตาและระยะช่องของเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด ตลอดจนขนาด ชนิด จำนวนและส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ

• ห้ามไม่ให้ใช้เครื่องประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำ

• กำหนดระยะที่ตั้งเครื่องมือประจำที่

• กำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมง

• กำหนดฤดูปลามีไข่และวางไข่ เลี้ยงลูก รวมทั้งเครื่องมือที่ให้ใช้ในฤดูดังกล่าว

• กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง

• ห้ามไม่ให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด

• กำหนดเครื่องมือการประมงที่ห้ามบุคคลมีไว้ในครอบครอง

<u>รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์</u>

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรัฐมนตรีรักษาการตาม พ.ร.บ.การประมง มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามกฎหมายนี้ ตลอดจนกำหนดอัตราอากรและค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระตามกฎหมาย

• คำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมนตรีให้ระบุรายละเอียดของเขตอำนาจดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งด้วย และรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งราษฎรเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อร่วมปฏิบัติงานกับพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายข้าราชการได้ตามความเหมาะสม

• ออกประกาศกำหนดให้ผู้มีอาชีพประมง ผู้ค้าสัตว์น้ำและอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ มาจดทะเบียนหรือขออนุญาตประกอบอาชีพ

• ประกาศเครื่องมือประมงในพิกัด และอัตราอาชญาบัตรการใช้เครื่องมือการประมงในพิกัดทำการประมง ตลอดจนการยกเว้นไม่ต้องชำระอาชญาบัตรการใช้เครื่องมือในพิกัดทำการประมงในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง

• ประกาศให้ทำการเก็บสถิติการประมงในท้องที่ใดๆ

• ประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำของที่จับสัตว์น้ำ และวัตถุอันตรายที่ห้ามเท ทิ้ง ระบายหรือทำด้วยประการใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำจนอาจเป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเป็นพิษ

• ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไป และขั้นตอนการอนุญาตให้มีการติดตั้ง วาง เครื่องมือที่เป็นตาข่ายหรือเครื่องมือการประมงในที่จับสัตว์น้ำ

• ตรากฎกระทรวงว่าด้วย การติดประกาศ วิธีการศึกษา การรับฟังความคิดเห็น และกระบวนการหาข้อยุติร่วมกรณีการประกาศที่จับสัตว์น้ำเป็นที่รักษาพืชพันธุ์ ที่อนุญาต หรือที่จับสัตว์น้ำที่ต้องบูรณะปรับปรุง หรือการอนุญาตให้บุคคลใดติดตั้ง วาง หรือสร้างเขื่อน ทำนบ รั้ว ประตูน้ำ

ในที่จับสัตว์น้ำ

• ประกาศกำหนดสัตว์น้ำคุ้มครอง

• ประกาศเงื่อนไขการอนุญาตให้จับ ซื้อขาย หรือมีไว้ในครอบครอง ซึ่งสัตว์น้ำคุ้มครอง

คณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่

• คณะกรรมการประมงจังหวัด

คณะกรรมการประมงจังหวัดจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลรักษา และควบคุมการทำการประมงในเขตท้องที่ของจังหวัดนั้น ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ประมงจังหวัดเป็นกรรมการเลขานุการ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนสมาคมประมงในท้องที่จังหวัดนั้น ตัวแทนองค์กรชุมชนในท้องที่จังหวัด กรณีที่ชุมชนที่มีสมาชิกทำการประมงในเขตท้องที่จังหวัดนั้นไม่มีองค์กรชุมชน ให้เลือกตั้งตัวแทนจากที่ประชุมของชุมชนจำนวน 1 คนร่วมเป็นกรรมการ ให้คณะกรรมการประมงจังหวัดแต่งตั้งผู้ทรง คุณวุฒิร่วมเป็นกรรมการได้ตามความเหมาะสม

• อนุกรรมการประมงเขตพื้นที่

กรณีที่คณะกรรมการจังหวัดมีความเห็นว่า ที่จับสัตว์น้ำในเขตจังหวัดมีระบบนิเวศน์ เชื่อมโยงกันและสมควรจัดให้มีการดูรักษาในระบบเขตพื้นที่เดียวกัน ให้มีอำนาจจัดตั้ง คณะอนุกรรมการประมงเขตพื้นที่ขึ้นเพื่อดำเนินงานเป็นการเฉพาะพื้นที่นั้นได้ อนุกรรมการประมงเขตพื้นที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการประมงจังหวัดมอบหมาย

• คณะกรรมการประมงเขตพื้นที่

คณะกรรมการประมงเขตพื้นที่ จัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลรักษา และควบคุมการทำการประมงในเขตพื้นที่ซึ่งระบบนิเวศน์ของที่จับสัตว์น้ำมีความเชื่อมโยงกันตั้งแต่ 2 จังหวัดขึ้นไป เช่น ทะเลสาบ แม่น้ำ อ่าว เป็นต้นคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่จัดตั้งขึ้นโดยข้อตกลงร่วมของคณะกรรมการประมงจังหวัดซึ่งมีเขตพื้นที่จับสัตว์น้ำต่อเนื่องกันตั้งแต่ 2 จังหวัดขึ้นไป จำนวนและองค์ประกอบของ คณะกรรมการประมงเขตพื้นที่ ให้กำหนดโดยคณะกรรมการประมงจังหวัดซึ่งร่วมจัดตั้งคณะกรรมการประมงเขต พื้นที่ โดยอย่างน้อยต้องมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้แทนจากทุกจังหวัดในเขตพื้นที่นั้นร่วมเป็นกรรมการ ประมงจังหวัดหรือผู้แทนประมงจังหวัดในเขตพื้นที่ ตัวแทนองค์กรชุมชนที่คณะกรรมการประมงจังหวัดแต่งตั้ง หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ

• อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประมงจังหวัดและคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่

• ประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในที่จับสัตว์น้ำ และวัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้ผู้ใด เททิ้งระบายลงไปในที่จับสัตว์น้ำ

• อนุญาตให้บุคคลใดติดตั้ง วาง หรือสร้างเขื่อน ทำนบ รั้ว ประตูน้ำ ลงในที่จับสัตว์น้ำ

• สั่งให้มีทำการศึกษาผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนจัดให้มีการประชาพิจารณ์ก่อนการอนุญาตให้จัดทำโครงการ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพของ ที่จับสัตว์น้ำ

• กำหนดเงื่อนไขการอนุญาตให้ติดตั้ง วาง เครื่องมือที่เป็นตาข่ายหรือเครื่องมือการประมง

ในที่จับสัตว์น้ำซึ่งมิได้อยู่ในที่เอกชนเพื่อกางกั้นทางเดินของสัตว์น้ำ

• ประกาศให้ที่จับสัตว์น้ำแห่งหนึ่งแห่งใดเป็นที่จับสัตว์น้ำที่ต้องทำการบูรณะปรับปรุง และอนุญาตให้ บุคคลใดเข้าไปทำการบูรณะปรับปรุงหรือขุดลอกที่จับสัตว์น้ำนั้น

• จัดให้มีกระบวนการวางแผนร่วมกับชุมชนในเขตท้องที่ที่จับสัตว์น้ำที่จะพัฒนา หรือปรับปรุงที่จับสัตว์น้ำเช่น การวางปะการังเทียม การปลูกป่าริมน้ำ เป็นต้น

• จัดให้มีการติดประกาศ หรือการศึกษาหรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในนส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกาศที่จับสัตว์น้ำเป็นที่รักษาพืชพันธุ์ ที่อนุญาต หรือที่จับสัตว์น้ำที่ต้องบูรณะปรับปรุง หรือการอนุญาตให้บุคคลใดติดตั้ง วาง หรือสร้างเขื่อน ทำนบ รั้ว ประตูน้ำ

• โดยอนุมัติของคณะกรรมการนโยบายการประมงประกาศกำหนดให้สัตว์น้ำที่ใกล้สูญพันธุ์เป็นสัตว์น้ำสงวน และประกาศกำหนดให้สัตว์น้ำที่...เป็นสัตว์น้ำคุ้มครอง

• ออกประกาศโดยอนุมัติของคณะกรรมการนโยบายการประมง

• กำหนดขนาดตาและระยะช่องของเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด ตลอดจนขนาด ชนิด จำนวน และส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ

• ห้ามไม่ให้ใช้เครื่องประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำ

• กำหนดระยะที่ตั้งเครื่องมือประจำที่

• กำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมง

• กำหนดฤดูปลามีไข่และวางไข่ เลี้ยงลูก รวมทั้งเครื่องมือที่ให้ใช้ในฤดูดังกล่าว

• กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง

• ห้ามไม่ให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด

• กำหนดเครื่องมือการประมงที่ห้ามบุคคลมีไว้ในครอบครอง

• กำหนดนโยบาย แผนงานการประมงจังหวัดหรือเขตพื้นที่ ตลอดจนดำเนินการตามแผนงานดังกล่าว

• สั่งให้นำเครื่องมือการประมงที่ริบจากการกระทำความผิดตามกฎหมายการประมงไปใช้ในกิจการด้านการประมงและการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

กรมประมง

• เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. การประมง

• ดำเนินการออกใบอนุญาต อาชญาบัตร และจัดเก็บอากร ค่าธรรมเนียมตาม พ.ร.บ. การประมง

• กรมประมงเป็นองค์กรเลขานุการคณะกรรมการนโยบายการประมง

• สำนักงานประมงจังหวัดเป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่แล้วแต่กรณี

• อธิบดีกรมประมงออกระเบียบกรมประมงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. การประมง

• สนับสนุนและให้คำแนะนำทางวิชาการแก่คณะกรรมการนโยบายการประมง คณะกรรมการประมงจังหวัด คณะกรรมการประมงเขตพื้นที่ และองค์กรชุมชน

สิทธิชุมชนและองค์กรชุมชน

รองรับสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และกำหนดมาตรการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรชุมชน ทั้งนี้โดยคำนึงถึงสิทธิของบุคคลอื่นและสภาพธรรมชาติของทะเลและแม่น้ำซึ่งเป็นของมนุษย์ทุกคน ตลอดจนการความพร้อมของชุมชนที่ไม่แตกต่างกัน

สิทธิชุมชน

1. สิทธิการประมง ประชาชนทุกคนมีสิทธิทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำสาธารณประโยชน์ ภายใต้เงื่อนไขการใช้เครื่องมือการประมง และการกำหนดเขตพื้นที่ของคระกรรมการประมงจังหวัด หรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่หรือคณะกรรมการนโยบายการประมงแล้วแต่กรณี

2. สิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ องค์กรชุมชนที่จัดตั้งภายใต้ พ.ร.บ. การประมง มีสิทธิและอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศน์ที่จับสัตว์น้ำในเขตท้องที่ชุมชนตนเอง อย่างยั่งยืนและสมดุลย เช่น ดอนหอย สันทราย ป่าชายเลน ปะการัง หินกอง ชายหาด เป็นต้น

องค์กรชุมชน

องค์กรชุมชน คือองค์กรที่สมาชิกในชุมชนร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในเขตท้องที่ชุมชนของตนเอง

ขนาดองค์กรชุมชน จำนวนสมาชิก จำนวนหมู่บ้านที่ร่วมกันจัดตั้งองค์กรชุมชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการนโยบายการประมง และคณะกรรมการประมงจังหวัดหรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่

องค์กรชุมชนเป็นนิติบุคคลตาม พ.ร.บ. การประมง และให้คณะกรรมการองค์กรชุมชน ตลอดจนผู้ที่คณะกรรมการองค์กรชุมชนแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรชุมชน เป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กรณีที่ชุมชนซึ่งมีสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของชุมชนมีอาชีพทำการประมง แต่ไม่สามารถจัดตั้งองค์กรชุมชนได้ ให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำหน้าที่แทนองค์กรชุมชน
องค์กรชุมชนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ตรากฎระเบียบการอนุรักษ์พื้นฟูและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนดำเนินการใดๆเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ตราไว้ ทั้งนี้ในเขตท้องที่ของตนเอง
- จัดทำแผนงานและดำเนินงานตามแผนงานเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการประมงในเขตท้องที่ของตนเองอย่างยั่งยืนและสมดุลย์
- ร่วมดำเนินงานกับคณะกรรมการประมงจังหวัด หรือคณะกรรมการประมงเขตพื้นที่ หรืออนุกรรมการประมงเขตพื้นที่

กองทุนประมง

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีที่จับสัตว์น้ำในเขตท้องที่ของตนเองจัดตั้งกองทุนการประมงโดยแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนขึ้นบริหารกองทุนเป็นการเฉพาะ

รายได้กองทุนมาจากค่าอาชญาบัตรเครื่องมือการประมงที่กรมประมงจัดเก็บ ค่าภาษีอากรที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดเก็บจากกิจการที่เกี่ยวข้องกับการประมงในเขตท้องที่ของตนเอง

คณะกรรมการกองทุนประมงประกอบด้วยตัวแทนองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่เกิน 3 คน ตัวแทนองค์กรชุมชนหรือคณะกรรมการหมู่บ้านในเขตท้องที่นั้นองค์กรหรือหมู่บ้านละ 2 คน

ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนประมงพิจารณาจัดสรรงบประมาณกองทุนเพื่อ

1. การอนุรักษ์ฟื้นฟูที่จับสัตว์น้ำและทรัพยากรธรรมชาติ
2. การพัฒนาอาชีพประมง
3. การช่วยเหลือผู้ทำการประมงที่ประสบภัยเนื่องจากการทำการประมงเช่น เรือล่ม หรือประสบอุบัติเหตุ เป็นต้น
4. การพัฒนาท้องถิ่น

เงินกองทุนให้จัดสรรสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรชุมชนเป็นลำดับแรก กรณีไม่มีองค์กรชุมชนให้จัดสรรให้กับคณะกรรมการหมู่บ้าน หรือองค์กรปกครองท้องถิ่น

สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานรัฐ

โครงการพัฒนาหรือกิจกรรมที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยการอนุญาตของหน่วยงานของรัฐและก่อให้เกิดความเสียหายต่อที่จับสัตว์น้ำหรือสัตว์น้ำ

องค์กรชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่น หรือกลุ่มชาวประมงมีสิทธิฟ้องร้องเพื่อให้ระงับการดำเนินงานหรือบรรเทาความเสียหายหรือจัดให้มีการศึกษาผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ในการฟ้องร้องอาจขอให้หน่วยงานรัฐดังกล่าวดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อบูรณะฟื้นฟูที่จับสัตว์น้ำดังกล่าวได้

บทลงโทษ

เพิ่มบทลงโทษให้มีอัตราสูงสำหรับความผิดที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทะเลและแม่น้ำ เช่นเดียวกับการลงโทษผู้ที่ทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการกระทำโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ด้วย

1. ผู้ใด เท ทิ้ง ระบายวัตถุมีพิษ หรือทำประการหนึ่งประการใดให้วัตถุมีพิษลงในที่จับสัตว์น้ำ ต้องรับโทษจำคุก 1 ปี ถึง 15 ปี และปรับ 10,000 บาท ถึง 300,000 บาท
2. ผู้ใดใช้ไฟฟ้าหรือระเบิดในที่จับสัตว์น้ำ ต้องรับโทษจำคุก 1 ถึง 15 ปี และปรับ 20,000 บาท

ถึง 300,000 บาท และให้ศาลริบเครื่องมือประมงนั้นเสีย

3. ผู้ใดมีสัตว์น้ำไว้เพื่อการค้า โดยทราบว่าได้มาโดยใช้ไฟฟ้าหรือระเบิดในที่จับสัตว์น้ำ ต้องรับโทษจำคุก 6 เดือน ถึง 3 ปี และปรับ 10,000 บาท ถึง 60,000 บาท

4. ผู้ใดใช้เครื่องมือประมงหรือทำการประมงโดยฝ่าฝืนประกาศกำหนดเครื่องมือ เขตทำการประมง ฤดูปลาวางไข่ หรือการห้ามทำการประมงในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ของคณะกรรมการประมงจังหวัด คณะกรรมการประมงเขตพื้นที่ หรือคณะกรรมการนโยบายประมง แล้วแต่กรณีต้องโทษจำคุก 6 เดือน ถึง 5 ปี หรือปรับ 10,000 บาท ถึง 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลริบเครื่องมือประมงที่ใช้นั้นเสีย

5. ผู้ใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำโดยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของคณะกรรมการประมงจังหวัด คณะกรรมการประมงเขตพื้นที่ หรือคณะกรรมการนโยบายประมงแล้วแต่กรณี ต้องโทษจำคุก 1 เดือน ถึง 1 ปี หรือปรับ 1,000 บาท ถึง 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

6. ผู้ใดใช้เครื่องมือทำการประมงซึ่งต้องมีอาชญาบัตรโดยไม่ชำระอากรค่าอาชญาบัตรหรือไม่ได้เสียอากรเพิ่มเติมสำหรับการใช้เครื่องมือทำการประมงในเขตจังหวัดที่อัตรอากรค่าอาชญาบัตรสูงกว่าจังหวัดที่ผู้นั้นจดทะเบียนเครื่องมือ ต้องโทษปรับ 3 เท่าของค่าอากร

บรรณานุกรม

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ,เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการและเสนอผลงานวิจัย **"พลังสังคมไทยในทศวรรษหน้า : ทางเลือกกับความเป็นจริง"** ห้องทรัพยากรธรรมชาติ , สิงหาคม ๒๕๔๖

วิทยา อาภรณ์ , **เอกสารรายงานการสัมมนาเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคใต้** , คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคใต้ ,สิงหาคม ๒๕๔๖

กรมประมง , **ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. .....** ,มีนาคม ๒๕๔๖

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ , เอกสารประกอบการประชุมเพื่อรับฟังรายงานผลการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติการเลี้ยงสัตว์น้ำ พ.ศ..... ,กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕

วิทยา อาภรณ์ , **เครื่องมือประมงแบบทำลายล้างในภาคใต้** , โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้ ,ธันวาคม ๒๕๔๕

สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย, **เอกสารประกอบการประชากลุ่มเล็กเพื่อยกร่าง พระราชบัญญัติ** การประมงฉบับใหม่ , ธันวาคม ๒๕๔๔

สุนันทา นิลเพชร , **"อวนลาก" ภาพสะท้อนวิกฤติทะเลไทย : แก้ไขโดยองค์กรชุมชน** , โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้ ,สิงหาคม ๒๕๔๔

ภาคภูมิ วิธานติรวัฒน์ , **เอกสารวิชาการชาวบ้าน กฎหมายทะเล ทรัพยากรชายฝั่ง และการประมง ปฐมบทแห่งการปฏิรูปกฎหมายการประมงโดยชุมชนท้องถิ่น** ,สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ,เมษายน ๒๕๔๓

นฤทธิ์ ดวงสุวรรณ์ , **คนฟื้นทะเลสาบ** ,โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้ , ตุลาคม ๒๕๔๕ สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านทะเลสาบสงขลา ,**เอกสารข้อเสนอฟื้นฟูทะเลสาบ** (ไม่ตีพิมพ์), พฤศจิกายน ๒๕๔๕

ประสาท มีแต้ม ,**สูอย่ามาทำเหลียม** ,กลุ่มศึกษาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน สงขลา ,มีนาคม ๒๕๔๕

สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ , **หนังสือปกขาว ปัญหาการทำประมงเรือปั่นไฟปลากะตัก** , ธันวาคม ๒๕๔๒

วิทยา อาภรณ์ ,เอกสารสรุปสาระสำคัญงานวิจัยอวนรุน (ไม่ตีพิมพ์) , เมษายน ๒๕๔๔

ประสาท ศรีเกิด , **อุทยานแห่งชาติทางทะเลกับการอนุรักษ์ที่รุกรานชุมชน** ,สิงหาคม ๒๕๔๕

สุนันทา นิลเพชร , **อวนรุน.... ฆาตกรแห่งท้องทะเลไทย กรณีศึกษา ผลกระทบและมาตรการปัญหา** ,โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้ , สิงหาคม ๒๕๔๓

อำนวย แท่นทอง ,**คำอธิบายพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ พร้อมด้วยกฎหมายและระเบียบที่สำคัญ** ,สำนักผู้ตรวจการประมง กรมประมง ,๒๕๓๘

สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ,**รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๐, ๒๕๔๑**

ปิยะ กิจถาวร , **ภาพรวมสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขการประมงปลากะตักในประเทศไทย**

ในปัจจุบัน ,เอกสารประกอบสัมมนา ฝ่าวิกฤตปัญหาปลากะตัดสู่การจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน,๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๒

โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้ สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ,**ป่าชายเลนภาคใต้ สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข**, มิถุนายน ๒๕๔๑

วรเดช จันทรศร และวินิต ทรงปะทุม, **การศึกษาภารกิจและการนำภารกิจไปปฏิบัติของกรมประมง**, พฤศจิกายน ๒๕๔๙

โลกสีเขียว, **สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย** ๒๕๔๒ -๒๕๔๓ , ๒๕๔๔

สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ,**รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๔๔**, กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม , **การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม** , พิมพ์ครั้งที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๐

ชลิตา บัณฑุวงศ์ และคณะ ,**หัวโทง พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน** , โครงการความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอันดามัน,ตุลาคม ๒๕๔๓

บทเรียนกรณีพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช

วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ
ผู้อำนวยการองค์กรความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาไทย (BIOTHAI)

ความเป็นมา

กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช (Plant Protection Act) หรือกฎหมายคุ้มครองสิทธินักปรับปรุงพันธุ์(Plant Breederrs right) เป็นกฎหมายที่ถูกผลักดันขึ้นจากบรรษัทเมล็ดพันธุ์ข้ามชาติ และประเทศอุตสาหกรรม โดยสัญญาณที่บ่งชี้ให้เห็นถึงแรงกดดันให้ประเทศไทยออกกฎหมายในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นมาอย่างน้อยก็ก่อนปี 2530 เมื่อครั้งที่รัฐบาลของสหรัฐได้พยายามให้ประเทศไทยแก้ไข พ.ร.บ.สิทธิบัตรปี 2522 เพื่อให้มีการคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มอุตสาหกรรมสหรัฐ ทั้งนี้โดยตัวแทนการค้าของสหรัฐได้เสนอให้ประเทศไทยแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีการคุ้มครองผลิตภัณฑ์ยา โดยผนวกให้มีการคุ้มครองสิทธิบัตรในเครื่องจักรกลการเกษตร และพันธุ์พืชและสัตว์รวมอยู่ด้วย

พ.ร.บ.สิทธิบัตร 2522 ของไทยมีบทบัญญัติในมาตรา 9 ยกเว้นมิให้มีการขอรับสิทธิใน 6 ประการ คือ

1) อาหาร เครื่องดื่ม ยา หรือสิ่งผสมของยา
2) เครื่องจักรกลที่ใช้ในการเกษตรโดยตรง
3) สัตว์ พืช หรือกรรมวิธีในการผลิตสัตว์หรือพืชขึ้น
4) กฎเกณฑ์และทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์
5) ระบบข้อมูลสำหรับการทำงานของเครื่องคอมพิวเตอร์
6) การประดิษฐ์ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี อนามัยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

การคุ้มครองพันธุ์พืชในบริบทของเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาหมายถึงการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทและนักปรับปรุงพันธุ์มีสิทธิผูกขาดในพันธุ์พืชใหม่ที่ตนเองได้ผสมพันธุ์ขึ้น ทั้งนี้โดยอาจคุ้มครองตามกรอบของกฎหมายสิทธิบัตร (patent) หรือ กฎหมายสิทธินักปรับปรุงพันธุ์(Plant Breeders Right) ก็ได้

	สิทธิบัตรพันธุ์พืช	สิทธินักปรับปรุงพันธุ์
เงื่อนไขของพืชที่จะได้รับการคุ้มครอง	1) มีความใหม่ (Novelty) 2) มีขั้นตอนการประดิษฐ์ที่สูงขึ้น (Inventive Step) 3) สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในทางอุตสาหกรรมได้ (Industrial Application)	1)ต้องเป็นพันธุ์พืชใหม่ (Distinctiveness) 2)มีลักษณะสม่ำเสมอประจำพันธุ์ (Uniformity) 3)มีเสถียรภาพในลักษณะสำคัญ (Stability)
ระยะเวลาคุ้มครอง	ยาวนานกว่า 20 ปีหรือเท่ากับสิทธิบัตรอุตสาหกรรม	5-25 ปี แล้วแต่กรณี
ความยากง่ายในการขอรับการคุ้มครอง	ค่อนข้างยากสำหรับนักปรับปรุงพันธุ์หรือบริษัทขนาดเล็ก	ค่อนข้างง่ายสำหรับนักปรับปรุงพันธุ์ แต่ยากสำหรับเกษตรกรทั่วไป
ลักษณะการผูกขาด	กฎหมายให้สิทธิผูกขาดสูงสุดแก่ผู้ถือสิทธิบัตรเกษตรกรไม่สามารถเก็บเมล็ดพันธุ์ไปปลูกในฤดูถัดไปได้, ผู้ถือมีอำนาจห้ามมิให้มีการนำพืชที่ได้รับการคุ้มครองไปปรับปรุงพันธุ์หรือพัฒนาต่อ หรือนำไปใช้ประโยชน์ต่อเนื่องอื่นๆก็ได้ เว้นแต่จะตกลงกันเป็นอย่างอื่น	ผู้ถือสิทธิบัตรมีสิทธิแต่ผู้เดียวในการผลิต นำเข้า ส่งออก ขาย หรือแจกจ่าย แต่โดยทั่วไปแล้วเกษตรกรอาจมีสิทธิเก็บรักษาพันธุ์ไปปลูกต่อ และนักปรับปรุงพันธุ์อื่นสามารถนำพันธุ์พืชดังกล่าวไปปรับปรุงพันธุ์ต่อได้ อย่างไรก็ตามสิทธิของเกษตรกรและนักปรับปรุงพันธุ์อื่นจะถูกจำกัดลงเรื่อยๆถ้าเป็นสมาชิก UPOV 1991
ความครอบคลุมชนิดพืช	ทุกชนิด	แล้วแต่จะกำหนด แต่ถ้าเป็นสมาชิก UPOV 1991 จะครอบคลุมพืชทุกชนิด

เมื่อปี 2528 รัฐบาลอเมริกาเริ่มตัดสิทธิพิเศษทางการค้า (GSP) ของสินค้าไทยบางรายการ เพื่อกดดันให้ไทยแก้ไขกฎหมายเรื่องซอฟแวร์คอมพิวเตอร์ แต่รัฐบาลขณะนั้นประกาศยุบสภาไปเสียก่อน ในเดือนมกราคม 2532 รัฐบาลสหรัฐที่มีนายโรนัลด์ รีแกน เป็นประธานาธิบดีได้ประกาศเพิกถอนสิทธิพิเศษการส่งสินค้าออกของไทย 8 รายการ เพื่อกดดันให้แก้ไขกฎหมายสิทธิบัตร โดยได้นำเอามาตรการ 301 (Special 301) มาใช้ โดยได้ประกาศให้ ไต้หวัน อินเดีย และไทย เป็นประเทศที่อยู่

ในบัญชี "ประเทศที่จะถูกตอบโต้เป็นลำดับแรก" (Priority Foreign Country : PFC)

รัฐบาลไทยได้รับแรงกดดันอย่างหนัก จนต้องยอมแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2535 ในสมัยรัฐบาลที่ถูกแต่งตั้งขึ้นโดยคณะทหารซึ่งเข้ายึดอำนาจจากพลเอกชาติชาย ชุณหวัน

อย่างไรก็ตามในที่สุดแล้วการผลักดันของสหรัฐก็บรรลุผลเฉพาะการแก้ไขเรื่องสิทธิบัตรยาและซอฟแวร์คอมพิวเตอร์[46] เท่านั้น ในส่วนของการผลักดันทรัพย์สินทางปัญญาเกี่ยวกับเรื่องพันธุ์พืชยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆจนกระทั่งหนึ่งทศวรรษหลังจากนั้น[47]
การดำเนินการให้มีกฎหมายคุ้มครองสิทธินักปรับปรุงพันธุ์ในประเทศไทยเกิดขึ้นจากการผลักดันโดยตรงของสหภาพเพื่อคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ซึ่งตั้งขึ้นโดยบริษัทเมล็ดพันธุ์ในประเทศอุตสาหกรรม รวมทั้งเกิดขึ้นเนื่องจากการที่ไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีต่อองค์การค้าโลกในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า

ประเทศอุตสาหกรรมที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำได้ผลักดันให้ประเด็นเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาบรรจุเป็นหนึ่งในข้อตกลงสำคัญในองค์การค้าโลกเพื่อที่ประเทศในภาคีจะได้มีระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาตามมาตรฐานของตน
รายงานของ เอกสารของ UNCTAD เมื่อปี 1997 สรุปว่า "ผู้ที่ได้ประโยชน์ก่อนและโดยทันทีจากการอนุวัติการข้อตกลงทรัพย์สินทางปัญญาดูเหมือนจะเป็นผู้พัฒนาเทคโนโลยีและข้อมูลในประเทศอุตสาหกรรม"[48]

ความตกลงในทริปส์ในมาตราที่ 27 ได้กำหนดเกี่ยวกับสิ่งที่อาจขอรับสิทธิบัตรไว้ดังนี้

มาตรา 27 ข้อ 1 กำหนดให้ประเทศสมาชิกคุ้มครองการประดิษฐ์ทั้งที่เป็นผลิตภัณฑ์และกรรมวิธีในทุกสาขาเทคโนโลยี ภายใต้เงื่อนไขว่าการประดิษฐ์นั้นเป็นสิ่งใหม่เกี่ยวข้องกับขั้นการประดิษฐ์ที่สูงขึ้นและสามารถประยุกต์ใช้ในทางอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามความตกลงทริปส์กำหนดข้อยกเว้นสิ่งที่ประเทศสมาชิกอาจไม่ให้ความคุ้มครองเอาไว้ตามมาตรา 27 ข้อ 2 และ 3

มาตรา 27 ข้อ 2 ประเทศสมาชิกอาจไม่ให้สิทธิบัตรในสิ่งประดิษฐ์ที่เมื่อมีการนำไปใช้อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนรวมทั้งการประดิษฐ์ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์หรือพืช หรือที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม

---

[46] โดยประเทศไทยต้องออกกฎหมายลิขสิทธิ์ซอฟแวร์คอมพิวเตอร์ขึ้นมาบังคับใช้หลังจากนั้นไม่นาน

[47] เหตุผลแรกเนื่องจากเป้าหมายการผลักดันของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นพุ่งเป้าไปสู่การคัมครองสิทธิบัตรยา และลิขสิทธิ์ซอฟท์แวร์คอมพิวเตอร์มากกว่า ในขณะที่นักปรับปรุงพันธุ์ส่วนใหญ่ในประเทศเองก็ดูเหมือนไม่ค่อยเห็นประโยชน์ต่อการออกกฎหมายดังกล่าว และนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากเกรงว่าหากแก้ไขแล้ว จะส่งผลกระทบต่อเกษตรกร

[48] UN Conference on Trade and Development, The TRIPs Agreement and Developing Countries, UNCTAD, Geneva, 1997, p. 4.

มาตรา 27 ข้อ 3 ประเทศสมาชิกอาจไม่ให้สิทธิบัตรได้เช่นกันในเรื่องดังต่อไปนี้

a) วิธีการวินิจฉัย อายุรกรรม และศัลยกรรมสำหรับการรักษามนุษย์หรือสัตว์

b) พืชและสัตว์ที่มิใช่จุลชีพ กรรมวิธีทางชีววิทยาที่จำเป็นสำหรับการผลิตพืชและสัตว์ ที่มิใช่กรรมวิธีทางชีววิทยาและจุลชีววิทยา

อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกจะต้องให้การคุ้มครองพันธุ์พืช ไม่ว่าโดยสิทธิบัตร หรือโดยระบบกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิภาพ (effective sui generis) หรือโดยกฎหมายทั้งสองระบบ และได้กำหนดว่า บทบัญญัติในมาตรา 27 ข้อ 3 (b) นี้ จะมีการพิจารณาทบทวนหลังจากมีผลบังคับใช้เป็นเวลา 4 ปี คือภายในปี 2542

การจัดประชุมและความช่วยเหลือทางวิชาการต่างๆของสหภาพเพื่อคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ ทำให้ข้าราชการและนักวิชาการบางกลุ่มในประเทศเห็นว่าการให้สิทธิผูกขาดในเรื่องพันธุ์พืช (exclusive right) จะทำให้เกิดแรงจูงใจแก่บริษัทเมล็ดพันธุ์และนักปรับปรุงพันธุ์ในการแข่งขันพัฒนาพันธุ์พืช และเชื้อเชิญให้เกิดการลงทุนจากต่างชาติ ดังนั้นประเทศไทยจึงเป็นประเทศกำลังพัฒนาประเทศกลุ่มแรกๆที่ดำเนินการให้มีการคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์แม้ว่าเรื่องนี้จะมิได้เป็นความเห็นพ้องต้องกันของคนในแวดวงวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องในแวดวงการเกษตร

การยกร่างกฎหมายสิทธินักปรับปรุงพันธุ์ดำเนินการโดย กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ก่อน เมื่อปี 2537 ในรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย กฎหมายนี้ร่างขึ้นโดยยึดตามแนวทางของสหภาพระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองพืชพันธุ์ใหม่ (The Union for the Protection of New Varieties of Plants : UPOV)

UPOV หรือ สหภาพเพื่อคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ ก่อตั้งขึ้นโดยประเทศอุตสาหกรรม และได้พยายามชักจูงให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้าร่วมเป็นสมาชิก ยูปอพได้ผลักดันแม่แบบของกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชเพื่อให้เป็นมาตรฐานที่ประเทศต่างๆนำเอาไปใช้ โดยจนถึงบัดนี้แม่แบบของกฎหมายหรือที่เรียกว่า "UPOV Agreement" ถูกผลักดันมาแล้ว 3 ฉบับคือ UPOV1966, UPOV1978 และ UPOV1991[49] ในขณะเดียวกัน UPOV ได้ผลักดันให้แม่แบบกฎหมายของตนเป็นระบบกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิภาพ (effective sui generis) ตามข้อตกลงในมาตราที่ 27.3 (b) นั่นหมายความว่าประเทศกำลังพัฒนาถูกบังคับให้เลือกระหว่างการออกกฎหมายสิทธิบัตร หรือกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชตามแบบของ UPOV 1991 เท่านั้น อย่างไรก็ตามการผลักดันดังกล่าวจะหาได้บรรลุผลไม่ ประเทศกำลังพัฒนาเป็นจำนวนมาก(ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกยูปอพ)ปฏิเสธที่จะอนุวัติการข้อตกลงทรัพย์สินทางปัญญาตามแบบแผนกฎหมายของยูปอพ แต่เลือกที่จะร่างกฎหมายที่เห็นที่มีลักษณะเฉพาะของตนเองมากกว่า

เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรมทรัพย์สินทางปัญญาระบุว่าเหตุที่จำเป็นต้องรีบออกกฎหมายนี้ก่อนทั้งๆ ที่ตามพันธกรณีที่ระบุไว้ในแกตต์นั้น จะเปิดระยะเวลาให้ถึง 5 ปีว่า "เพื่อให้ไทยสามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้" [50]

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากกระทรวงพาณิชย์แล้ว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ได้ยกร่างกฎหมายนี้เช่นกันด้วย ดร.วิจิตร เบญจศีล รองอธิบดีกรมวิชาการเกษตรในขณะนั้นซึ่งเป็นประธานร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ให้เหตุผลว่า ไทยจำเป็นต้องออกกฎหมายนี้ตามพันธกรณีที่ลงนามไว้ในแกตต์ และการมีกฎหมายนี้จะทำให้เกิดความก้าวหน้าในการปรับปรุงพันธุ์

การยกร่างกฎหมายนี้ขึ้นซ้ำซ้อนกันเป็นเพราะกระทรวงเกษตรเห็นว่าตนควรจะเป็นผู้ดูแลกฎหมายนี้มากกว่า "กระทรวงเกษตรคุ้นเคยกับเกษตรกรมากกว่า จะได้รักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรได้ อีกทั้งประเทศอื่นๆ ส่วนใหญ่ใน UPOV นั้นกฎหมายนี้ดูแลโดยกระทรวงเกษตรฯ มีเพียง 2 ประเทศ (จาก 23 ประเทศ) UPOV เท่านั้น ที่ดูแลโดยกระทรวงพาณิชย์ " [51]

เหตุผลของกระทรวงเกษตรฯดูเหมือนไม่ทำให้กระทรวงพาณิชย์ยอมรับนัก โดยให้เหตุผลว่าการให้กระทรวงพาณิชย์ดูแลกฎหมายฉบับนี้จะให้ความมั่นใจแก่บริษัทเมล็ดพันธุ์ได้มากกว่า เพราะหากกระทรวงเกษตรเป็นผู้ดูแล เมล็ดพันธุ์ของเอกชนอาจรั่วไหลได้เนื่องจากกระทรวงเกษตรมีโครงการเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืชรวมอยู่ด้วย

การแย่งชิงบทบาท หรือที่สื่อมวลชนใช้คำว่า "เปิดศึกชิงพุงปลา" [52] ของทั้งสองกระทรวง แฝงนัยของการแย่งกันดูแลผลประโยชน์มหาศาลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรับรองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของนักปรับปรุงพันธุ์และบริษัทเมล็ดพันธุ์

น่าแปลกใจที่บริบทของการถกเถียงของสองกระทรวงวนเวียนอยู่แค่เพียงเฉพาะว่าใครจะมีบทบาทในฐานะผู้กำกับดูแลและบริหารกฎหมายเท่านั้น แต่หาได้กล่าวถึงสาระสำคัญของการถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นเรื่องนี้ในบริบทที่เกี่ยวข้องกับการผูกขาดและผลกระทบที่จะมีต่อเกษตรกรไม่ เนื่องจากร่างเนื้อหาในกฎหมายทั้งสองฉบับใกล้เคียงกันมากเพราะต่างก็เดินตามแนวทางกฎหมายของ UPOV1978 เป็นส่วนใหญ่

---

[50] อ้างอิงจากคำให้สัมภาษณ์ของ นายสันติ รัตนสุวรรณ ในกรุงเทพธุรกิจ 12 ก.ย. 2537

[51] มติชนรายวัน 9 ส.ค. 2537

[52] อ้างอิงจากข้อความพาดหัวข่าวของ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน หน้า 26 ฉบับวันที่ 15 เม.ย. 27

เปรียบเทียบลักษณะของของแม่แบบกฎหมายยูปอพ 1978 และ ยูปอพ 1991

	ยูปอพ 1978	ยูปอพ 1991
ขอบเขตการคุ้มครอง	ผู้ที่ได้รับการคุ้มครองมีสิทธิ์แต่ผู้เดียวในการขาย จำหน่าย จ่ายแจก ซึ่งส่วนขยายพันธุ์ของพืช	คุ้มครองเช่นเดียวกับยูปอพ 1978 แต่ในบางกรณีอาจมีการคุ้มครองไปมากกว่าส่วนขยายพันธุ์ กล่าวคือขยายไปสู่ผลผลิตที่ได้จากการปลูกส่วนขยายพันธุ์นั้นด้
อายุการคุ้มครอง	อย่างต่ำ 15 ปี	ขยายถึง 20 ปี
สิทธิเกษตรกรในการเก็บส่วนขยายพันธุ์ไปปลูกต่อ	เกษตรกรมีสิทธิเก็บส่วนขยายพันธุ์ไปปลูกต่อ	เกษตรกรมีจะมีสิทธิ์นี้หรือไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายแต่ละประเทศ
การนำส่วนขยายพันธุ์ไปปรับปรุงพันธุ์ต่อ	นักปรับปรุงพันธุ์สามารถทำได้	นักปรับปรุงพันธุ์ทำได้อย่างจำกัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าพันธุ์ที่ปรับปรุงใหม่นั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับพันธุ์พืชเดิม "essentially derived"

2. ความเห็นและความเคลื่อนไหวของฝ่ายต่าง ๆ ที่มีต่อร่างกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช

สังคมไทยเป็นสังคมที่มีรากฐานการพัฒนาด้านเกษตรกรรมมาอย่างมั่นคง ผลิตผลด้านการเกษตรเป็นรากฐานให้กับการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่องยาวนานตราบจนถึงปัจจุบัน แม้สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคเกษตรจะลดลงเหลือเพียงประมาณ 10 % ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ แต่สัดส่วนของประชากรที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมยังคงมีสัดส่วนสูงถึง 60 % ของจำนวนประชากรทั้งหมดของไทย สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้ความคิดเห็นที่มีต่อร่างกฎหมายนี้เป็นไปอย่างหลากหลาย ดังจะได้จำแนกเป็นกลุ่มๆ ดังต่อไปนี้

2.1 กลุ่มที่สนับสนุนร่างกฎหมาย ประกอบด้วย 2 กลุ่มหลักคือ กรมทรัพย์สินทางปัญญากระทรวงพาณิชย์ และตัวแทนของบริษัทเมล็ดพันธุ์ข้ามชาติในประเทศไทย ส่วนกระทรวงเกษตรนั้นดูเหมือนมีเหตุผลในการผลักดันร่างกฎหมายที่แตกต่างไปจาก 2 กลุ่มนี้อยู่ระดับหนึ่ง

ความเห็นของกระทรวงพาณิชย์ในการผลักดันร่างกฎหมาย สอดคล้องต้องกันกับความเห็นของบริษัทเมล็ดพันธุ์ข้ามชาติ คือความเชื่อที่ว่ากฎหมายนี้จะสร้างแรงจูงใจให้บริษัทต่างๆ หันมาพัฒนาพันธุ์พืชและนำพันธุ์พืชใหม่เข้ามาภายในประเทศ ทำให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีการปรับปรุงพันธุ์และการเพิ่มผลผลิตด้านเกษตรกรรมของประเทศ ดังทัศนะข้างล่าง ดังต่อไปนี้

"ที่จริงแล้ว เราควรจะออกกฎหมายคุ้มครองให้เข้มแข็งไปเลย เช่นกฎหมายสิทธิบัตรพันธุ์พืชตามแบบรัฐบาลอเมริกา จะทำให้ภาคเกษตรกรรมไทยก้าวหน้าไปมากยิ่งขึ้น"

(สัมภาษณ์ นายยรรยง พวงราช รองอธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์) [53]

"จะยึดแนวปฏิบัติสากล ตามแนวทางของสหภาพระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ เพื่อคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ รวมทั้งเพื่อกระตุ้นให้นักปรับปรุงพันธุ์ของไทยพัฒนาพันธุ์พืชโดยเฉพาะพืชเศรษฐกิจ ให้มีคุณภาพดีขึ้น และแข่งขันกับตลาดของนานาประเทศได้ หากไทยไม่ดำเนินการเพื่อผลักดันให้กฎหมายดังกล่าวประกาศและออกบังคับใช้โดยเร็ว ไทยจะไม่สามารถแข่งขันกับตลาดโลก"

(คำสัมภาษณ์ นายสันติ รัตนสุวรรณ ผู้อำนวยการกองตรวจสอบ 1 กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์) [54]

"เป็นนิมิตหมายที่ดีที่กรมทรัพย์สินทางปัญญามีแนวความคิดริเริ่มให้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช เพราะปัจจุบันงานวิจัยต้องใช้เงินลงทุนสูงมาก เชื่อว่าภาคเอกชนจะทุ่มเทเงินทุนทางด้านนี้กันมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาภาคการเกษตรของไทยที่ต้องวิวัฒนาการให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางการค้าของโลก"

(คำสัมภาษณ์ ดร.เกรียงศักดิ์ สุวรรณธราดล ผู้อำนวยการฝ่ายวิจัยและพัฒนาบริษัทซีบา-ไกกี้) [55]

"ความเข้าใจที่ว่าบริษัทจะเอาพันธุ์พืชที่เกษตรกรได้ปรับปรุงมาแต่โบราณนำมาจดสิทธิบัตรนั้น คิดว่าเป็นความเข้าใจผิด เพราะกฎหมายจะต้องบังคับอยู่ในตัวแล้วว่าพันธุ์พืชที่นำมาจดนั้น ต้องได้รับการปรับปรุงพันธุ์ขึ้นมาใหม่จากของเดิม เปรียบเสมือนกับแร่ธาตุซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ก็แล้วแต่ว่าใครจะสามารถนำไปหลอมทำอะไรให้เกิดมูลค่าเพิ่มได้มากน้อยแค่ไหน"

(คำสัมภาษณ์ ดร.เกรียงศักดิ์ สุวรรณธราดล ผู้อำนวยการฝ่ายวิจัยและพัฒนาบริษัทซีบา-ไกกี้) [56]

---

[53] สัมภาษณ์โดย โลกดุลยภาพ กรกฎาคม 2537

[54] หนังสือพิมพ์ กรุงเทพธุรกิจ 12 กันยายน 2537

[55] หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ 15 พ.ค. 2537

[56] หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 6 มิ.ย. 2537

"บริษัทที่ดำเนินธุรกิจผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวโพด ข้าวฟ่างลูกผสม รายใหญ่ๆ ส่วนใหญ่ต้องการให้มีกฎหมายคุ้มครอง เพราะจะทำให้เกิดการค้นคว้าและวิจัยพันธุ์ใหม่ๆ มากขึ้น ซึ่งจะเกิดผลดีมากกว่าผลเสียต่อภาคเกษตรของไทยในอนาคต"

(สัมภาษณ์ นายไพศาล หิรัญมาศสุวรรณ นักปรับปรุงพันธุ์ บริษัทแปซิฟิคเมล็ดพันธุ์, 15 พ.ค. 2537) [57]

2.2 กลุ่มที่ยังมีท่าทีลังเลใจ เนื่องจากเห็นว่านักปรับปรุงพันธุ์ควรจะได้รับประโยชน์แต่ก็เกรงว่าจะมีผลกระทบต่อเกษตรกร

กลุ่มที่มีความเห็นนี้ประกอบไปด้วยนักปรับปรุงพันธุ์ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มหาวิทยาลัยและสถาบันของรัฐ ความเห็นของกลุ่มนี้น่าจะมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าหรืออาจจะมากกว่านักปรับปรุงพันธุ์ของภาคธุรกิจเอกชนเสียอีก ผู้ที่มีท่าที่ไม่แน่ใจเช่นนี้ ยังรวมไปถึง ดร.วิจิตร เบญจศีล ประธานกรรมการยกร่างกฎหมายของกระทรวงเกษตรรวมอยู่ด้วย

"จริงๆ แล้ว กรมวิชาการเกษตรมองเรื่องนี้มานาน แต่ไม่อยากร่างกฎหมายขึ้นนัก เพราะเกรงเกษตรกรจะเดือดร้อน คิดว่าอีกนาน พ.ร.บ. ถึงจะผ่านเพราะจะต้องถกเถียงอีกนาน อย่างออสเตรเลียที่เขามีได้ต้องใช้เวลานานถึง 8 ปี โดยส่วนตัวเห็นว่า พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชน่าจะเป็นประโยชน์ต่อวงการ เพราะจะกระตุ้นให้นักวิจัยพัฒนาพันธุ์ใหม่ขึ้นมา"

(คำสัมภาษณ์ของ ดร.วิจิตร เบญจศีล รองอธิบดีกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) [58]

"เมื่อ 5 ปีที่แล้วไม่มีใครเห็นด้วยที่จะมีกฎหมายลักษณะนี้ แต่ขณะนี้การเกษตรของเราได้รับการพัฒนาเจริญก้าวหน้าไปมาก การมีกฎหมายนี้ทำให้สามารถส่งพันธุ์พืชไปขายต่างประเทศได้ แต่เรื่องนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อน รัฐต้องใช้เวลาในการพิจารณาให้ยาวนาน เพราะหากผิดพลาดมีผลกระทบต่อเกษตรกรอย่างแน่นอน และหากมีกฎหมายแล้วอย่าผลีผลามเข้าเป็นสมาชิก UPOV โดยทันที "

(คำสัมภาษณ์ ศ.ดร.พีระศักดิ์ ศรีนิเวศน์ อาจารย์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) [59]

นักปรับปรุงพันธุ์บางส่วนที่สนับสนุนการคุ้มครองพันธุ์พืช ส่วนใหญ่มักมองไปในแง่การให้เกียรตินักวิจัย และผลประโยชน์ของประเทศมากกว่ามองเรื่องผลประโยชน์แบบปัจเจกนิยมของตน ดังตัวอย่างเช่น

"ถ้ากฎหมายลักษณะนี้ออกมาก็เป็นเรื่องน่าภูมิใจของนักปรับปรุงพันธุ์ที่ได้เสียสละเวลาค้าคว้าวิจัยที่ดีเพื่อประโยชน์ต่อคนส่วนรวม อย่างน้อยก็จะได้พันธุ์พืชใหม่ๆ ออกมาทำให้ได้ประโยชน์ต่อประเทศชาติของเรา"

(สัมภาษณ์ ดร.บริบูรณ์ สมฤทธิ์ นักปรับปรุงพันธุ์ข้าวและผู้เชี่ยวชาญเรื่องข้าว กรมวิชา

---

[57] หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ 15 พ.ค. 2537

[58] หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 15 เม.ย. 2537

[59] หนังสือพิมพ์บ้านเมือง 14 ส.ค. 2537

การเกษตร) [60]

ในบรรดาผู้มีความคิดเห็นค่อนข้างลังเลใจต่อการผลักดันร่างกฎหมายนี้ ยังรวมไปถึงสถาบันวิจัยพัฒนาแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรด้านการวิจัยเรื่องนโยบายที่สำคัญของประเทศรวมอยู่ด้วย อย่างไรก็ตามเหตุผลในการลังเลใจนั้น เป็นไปในลักษณะตรงข้ามกับความเห็นของนักปรับปรุงพันธุ์พืชส่วนใหญ่ ดังข้อสรุปของ ดร.อัมมาร์ สยามวาลา อดีตประธานสถาบันที่กล่าวว่า

"การมีหรือไม่มีของกฎหมายนี้คงไม่ทำให้เกิดแรงจูงใจในการปรับปรุงพันธุ์ และจะมีผลต่อราคาเมล็ดพันธุ์ในอนาคตมากนัก โดยส่วนตัวไม่สนับสนุนพ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืชนี้มากนัก แต่อย่างไรก็ตามหากจะเป็นไปตามข้อตกลงแกตต์ที่จะต้องมี พ.ร.บ.นี้ ก็คิดว่าไม่น่าจะมีอะไรก่อให้เกิดความเสียหาย"

2.3 กลุ่มซึ่งมีแนวคิดคัดค้านการออกกฎหมาย เป็นกลุ่มซึ่งมีองค์ประกอบหลากหลาย อาทิ เช่น เป็นนักวิชาการเกษตรอาวุโส นักปรับปรุงพันธุ์พืช กลุ่มธุรกิจกล้วยไม้ องค์กรพัฒนาเอกชนและเครือข่ายของเกษตรกร

ประเด็นสำคัญที่เป็นเหตุผลในการคัดค้านคือ การคาดการณ์ว่ากฎหมายนี้จะส่งผลกระทบต่อเกษตรกร และทำให้บริษัทขนาดใหญ่เข้ามาผูกขาดการวิจัยพัฒนา และตลาดพันธุ์พืชในประเทศไทย

ศ.ระพี สาคริก อดีตอธิการบดี ม.เกษตรศาสตร์, อดีตรมช. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเป็นผู้ที่ได้รับยกย่องให้เป็นบิดาแห่งกล้วยไม้ไทย ได้คาดการณ์ว่ากฎหมายนี้จะทำให้อุตสาหกรรมข้ามชาติเข้ามาแสวงหาประโยชน์ในประเทศไทยได้มากขึ้น ในขณะที่ธุรกิจขนาดเล็กจะถูกขัดขวางไม่ให้มีการพัฒนาต่อไปได้

"โดยส่วนตัวแล้วไม่เห็นด้วย เพราะสิ่งที่เรากำลังพัฒนาบ้านเมืองในปัจจุบันต้องนำไปสู่รายย่อย ถ้าเกิดมีกฎหมายนี้จะเป็นการปิดกั้นโอกาสของผู้ที่ทำงานด้านการปรับปรุงพันธุ์ด้วยใจรักซึ่งไม่มีบริษัทขนาดใหญ่หนุนอยู่" [61]

"สำหรับกล้วยไม้แล้ว การพัฒนาปรับปรุงพันธุ์เป็นศิลปะอย่างหนึ่ง ไม่มีใครสามารถมาขีดจำกัดไว้ได้ เกรงว่าถ้ามีกฎหมายฉบับนี้ออกมา ผู้ที่รับบทหนักก็คือเกษตรกรรายย่อยและผู้ที่ได้เปรียบคือพ่อค้ารายใหญ่ อีกทั้งเป็นการจำกัดสิทธิ์คนอื่นในการปรับปรุงพันธุ์ต่อไปอีกด้วย"

---

[60] หนังสือพิมพ์บ้านเมือง 14 ส.ค. 2537

[61] มติชนรายวัน 10 มิ.ย. 2537

(สัมภาษณ์ นายสมศักดิ์ รักไพบูลย์สมบัติ รองเลขาสมาคมพฤกษชาติแห่งประเทศไทย) [62]

"นักวิชาการไทยไม่ควรรับด่วนไปลอกแบบ เลียนแบบต่างประเทศตะวันตกในเรื่องสิทธิครอบครองพันธุ์เร็วเกินไป เพราะประเทศไทยยังอยู่ในระดับล้าหลัง หากพิจารณาระดับความก้าวหน้าในการปรับปรุงพันธุ์สัตว์ เราต้องตั้งคำถามตัวเองว่าประเทศไทยสร้างพันธุ์สัตว์ปีกใหม่ๆ ได้กี่พันธุ์ สร้างพันธุ์หมูได้กี่พันธุ์ สร้างพันธุ์โคเนื้อได้กี่พันธุ์ สร้างพันธุ์กระบือได้กี่พันธุ์ พันธุ์สัตว์ที่มีอยู่เดิมนั้นใครผู้ใดเป็นผู้สร้าง การตอบคำถามเหล่านี้ได้ อาจช่วยทำให้ทัศนะที่กว้างขวางและเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงพันธุ์มากยิ่งขึ้น"

(ศ.จรัล จันทลักขณา ผู้เชี่ยวชาญเรื่องโคกระบือ อดีตรองอธิการบดี ม.เกษตรศาสตร์) [63]

ความคิดเห็นคัดค้านเหล่านี้สอดคล้องกับจุดยืนของ "เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก" [64] และ "สมัชชาคนจน" [65] ซึ่งเป็นเครือข่ายของเกษตรกรที่มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวทางนโยบายของประเทศไทย โดยระหว่างการชุมนุมครั้งใหญ่ 99 วัน [66] ที่มีเกษตรกรและคนจนประมาณสองหมื่นคนร่วมชุมนุมหน้าทำเนียบรัฐบาล เมื่อต้นปี 2540 นั้น สมัชชาคนจนได้เรียกร้องให้มีการแก้ไขร่างกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชเป็นส่วนหนึ่งของข้อเรียกร้องสำคัญ จากทั้งหมด 121 กรณีปัญหาที่เสนอให้รัฐบาลแก้ไข

พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีได้รับเรื่องเรียกร้องของเกษตรกรพร้อมกับได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชชุดใหม่ขึ้น โดยมีตัวแทนของเกษตรกร องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการร่างกฎหมายดังกล่าว กฎหมายดังกล่าวยังคงยึดเค้าโครงของกฎหมายเดิมตามแบบของ UPOV1978 เป็นส่วนใหญ่ [67] แต่เพิ่มหมวดว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชท้องถิ่น และการแบ่งปันผลประโยชน์ เป็นต้น เข้าไปด้วย

<u>เบื้องหลังการผนวกการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรเข้าไปในกรอบกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช</u>

การผนวกเรื่องคุ้มครองสิทธิเกษตรกรเข้าไปในกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช เกิดขึ้นจากเหตุผลทางกุศโลบายมากกว่าเกิดขึ้นจากเหตุผลเรื่องความเข้ากันได้ในเรื่องฐานความคิด เนื่องจากกรอบการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในทรัพยากรชีวภาพนั้นมีรากฐานอยู่ที่การอนุรักษ์ การแลกเปลี่ยน-แบ่งปัน ซึ่งแตกต่างกันอย่างมากกับกรอบการให้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาแก่นักปรับปรุงพันธุ์ ซึ่งเป็นการให้สิทธิผูกขาด

---

[62] มติชนรายวัน 10 มิ.ย. 2537

[63] มติชนรายวัน 10 มิ.ย. 2537

[64] เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกรวมตัวกันเป็นเครือข่ายครั้งแรกในปี 2532

[65] สมัชชาคนจนก่อตั้งเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2538

[66] ระหว่างวันที่ 25 มกราคม 2540 ถึง 2 พฤษภาคม 2540

[67] อย่างไรก็ตามในบางมาตราของกฎหมายนี้จำกัดสิทธิของเกษตรกรในการเก็บรักษาพันธุ์พืชเอาไปปลูกต่อ เหมือนกับกรอบกฎหมายของยูปอพ 1991

อย่างไรก็ตามองค์กรภาคประชาชนที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการร่างกฎหมายเกรงว่าหากมีการร่างกฎหมายแยกระหว่างการคุ้มครองพืชพันธุ์ใหม่และการคุ้มครองพันธุ์พืชท้องถิ่น/สิทธิเกษตรกรออกเป็นกฎหมายคนละฉบับ ในที่สุดแล้ว จะมีเฉพาะกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่เท่านั้นที่จะออกมาบังคับใช้(เพราะมีกรอบเวลาว่าต้องออกกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในปี 2542 ตามข้อตกลงในองค์การการค้าโลก) ในขณะที่กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเกษตรกรจะถูกประวิงเอาไว้(เหมือนกับที่เกิดขึ้นกับกฎหมายป่าชุมชน)

องค์กรภาคประชาชนจึงเสนอให้มีการผนวกเรื่องการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรและคุ้มครองพันธุ์พืชท้องถิ่นเข้าไปในกฎหมาย เหมือนกับตู้รถไฟหลายๆตู้ ถ้าเมื่อใดที่กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ขับเคลื่อนผ่านไปไ ดักฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองพันธุ์พืชท้องถิ่นก็จะได้สามารถถูกจูงไปจนสำเร็จเช่นกัน

ในชั้นแรกนั้น นักวิชาการและองค์กรภาคประชาสังคมได้เสนอร่างของกฎหมายพันธุ์พืชให้มีหมวดว่าด้วยสิทธิเกษตรกรขึ้นมาโดยเฉพาะหมวดหนึ่ง โดยรวมสิทธิขั้นพื้นฐานของเกษตรกรเกี่ยวกับพันธุ์พืชทั้งหมดเข้ามาไว้ในหมวดนี้ แต่หมวดนี้ถูกตัดออกในขั้นการพิจารณาของกฤษฎีกา

เมื่อรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัยเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีแทนพลเอกชวลิตที่ลาออกไป ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดเดิมเพื่อสานต่อร่างกฎหมายดังกล่าว จนในที่สุดร่างกฎหมายดังกล่าวได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จเมื่อปลายปี 2540

เมื่อร่างกฎหมายดังกล่าวร่างขึ้นเสร็จ นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขณะนั้นได้เสนอแนวความคิดที่จะล้มเลิกร่างกฎหมายดังกล่าว โดยเสนอให้นำเอา พ.ร.บ.สิทธิบัตรเพื่อมาใช้ในการคุ้มครองพันธุ์พืชแทน โดยอ้างว่าสามารถดำเนินการให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้รวดเร็วกว่าเพียงแค่การแก้ไขบางมาตราของพระราชบัญญัติเดิมเท่านั้น แต่ความพยายามดังกล่าวก็ไม่ประสบผลสำเร็จเมื่อได้รับการต่อต้านทั้งจากนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนและเกษตรกร

รัฐสภาได้ผ่านความเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับนี้ และประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลบังคับใช้ในเดือนพฤศจิกายน 2542

3. สาระสำคัญของร่างกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช

กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทย เป็นกฎหมายซึ่งร่างขึ้นโดยประสมประสานหลักการการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ซึ่งมีที่มาจากกรอบกฎหมายของ UPOV 1978 และหลักเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ (Access & Benefit Sharing) ซึ่งถูกกล่าวถึงในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

สาระของกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายที่มี"ลักษณะเฉพาะ" หรือ *Sui Generis* ซึ่งข้อตกลง

ทรัพย์สินทางปัญญาภายใต้องค์การค้าโลกได้เปิดช่องเอาไว้ เนื้อหาในมาตราต่างๆจึงเป็นการประนีประนอมระหว่างการยอมรับสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์และสิทธิของเกษตรกร ดังจะเห็นได้จากการให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ซึ่งนักปรับปรุงพันธุ์จะเป็นฝ่ายได้ประโยชน์ และการคุ้มครองสิทธิของเกษตรระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการนำเอาพันธุ์พืชท้องถิ่นไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงพันธุ์

สาระสำคัญของกฎหมายมีดังต่อไปนี้

3.1 พันธุ์พืชที่ได้รับการคุ้มครอง และสิทธิในพันธุ์พืช แบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆคือ

3.1.1 พันธุ์พืชใหม่ ลักษณะของพันธุ์พืชใหม่ที่จะได้รับความคุ้มครองต้องมีลักษณะสามประการคือ 1)มีความสม่ำเสมอของลักษณะประจำพันธุ์ 2) มีความคงตัวของลักษณะประจำพันธุ์ และ 3) มีลักษณะประจำพันธุ์ที่แตกต่างจากพันธุ์อื่นอย่างเด่นชัด การให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ใดๆนั้นต้องมีการประกาศอย่างเป็นทางการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพันธุ์พืชก่อน

พันธุ์พืชใหม่ที่ผ่านการตัดต่อทางพันธุกรรมจะต้องผ่านการทดสอบเรื่องความปลอดภัยจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพ

ผู้ที่ขอรับการคุ้มครองจะมีสิทธิแต่ผู้เดียวในการผลิต จำหน่าย นำเข้า และส่งออกพันธุ์พืชใหม่นั้นๆ ผู้ใดละเมิดจะถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 400,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

3.1.2 พันธุ์พืชพื้นเมืองที่ได้รับความคุ้มครอง แบ่งออกเป็นสามประเภทคือ

1) พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น หมายถึงพันธุ์พืชที่มีอยู่เฉพาะในชุมชนใดชุมชนหนึ่งภายในประเทศ กฎหมายให้ประโยชน์กับชุมชนที่เป็นผู้อนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชนี้ แต่ทั้งนี้ต้องให้องค์กรของชุมชนที่เป็นนิติบุคคล เช่น สหกรณ์ หรือ อบต. เป็นผู้ทำหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนแทนชุมชน

องค์กรนิติบุคคลของท้องถิ่นที่ทำหน้าที่แทนชุมชนจะได้รับผลประโยชน์ร้อยละ 20 ของส่วนแบ่งผลประโยชน์ และในกรณีที่พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นนั้นอยู่ภายใต้การดูแลของเกษตรกรรายใดรายหนึ่ง ให้เกษตรกรผู้นั้นได้รับจัดสรรผลประโยชน์ด้วยร้อยละ 20

2) พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป หมายถึงพันธุ์พืชที่กำเนิดหรือมีอยู่ภายในประเทศซึ่งได้มีการใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย ผลประโยชน์ใดๆที่เกิดขึ้นจากการใช้พันธุ์พืชนี้ในการปรับปรุงพันธุ์ หรือวิจัยเพื่อการพาณิชย์ จะต้องแบ่งปันประโยชน์เข้าสู่กองทุนพันธุ์พืช

3) พันธุ์พืชป่า หมายความถึงพันธุ์พืชที่มีหรือเคยมีอยู่ในประเทศตามสภาพธรรรมชาติและยังมิได้มีการนำมาใช้เพาะปลูกอย่างแพร่หลาย การนำพันธุ์พืชนี้ใช้ประโยชน์ให้เป็นไปแบบเดียวกันกับพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป

3.2 คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช ประกอบไปด้วยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้อำนวยการศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ ผู้อำนวยการสถาบันการแพทย์แผนไทย ผู้อำนวยการองค์การสวนพฤกษศาสตร์ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งสิบสองคน ในจำนวนนี้จะต้องแต่งตั้งจากเกษตรกรหกคน นักวิชาการด้านการปรับปรุงพันธุ์พืชจากสถาบันการศึกษาหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการเกษตร และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสองคน ผู้แทนสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการปรับปรุงพันธุ์และขยายพันธุ์พืช หรือเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์พืชสองคนเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมวิชาการเกษตรเป็นกรรมการและเลขานุการ

หน้าที่ของคณะกรรมการพันธุ์พืช

1) เป็นผู้เสนอต่อรัฐมนตรีให้เป็นผู้กำหนด

- ชนิดของพันธุ์พืชว่าพันธุ์พืชใดเป็นพันธุ์พืชใหม่ที่จะได้รับการคุ้มครอง
- พันธุ์พืชใดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความมั่นคงทางอาหาร และกระทบต่อเกษตรกร
- พันธุ์พืชใดที่ทางการประสงค์จะสนับสนุนนักปรับปรุงพันธุ์โดยการไม่อนุญาตเกษตรกรให้นำพันธุ์ไปขยายพันธุ์ต่อเกิน 3 เท่าของปริมาณที่ได้มา

2) บริหารกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช

3) อื่นๆ

3.3 กองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช เป็นกองทุนเพื่อจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นทุนในการใช้จ่ายในการช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ การวิจัย และการพัฒนาพันธุ์พืช ทั้งนี้โดยได้รายได้จากรายได้จากการแบ่งปันผลประโยชน์จากพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่า รายได้จากการจดทะเบียนคุ้มครองพันธุ์พืช เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รวมทั้งทรัพย์สินที่มีการบริจาค ทั้งนี้โดยเงินกองทุนจะต้องใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ต่อไปนี้

1) ช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆของชุมชนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ การวิจัย และพัฒนาพันธุ์พืช

2) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เพื่ออุดหนุน การอนุรักษ์ การวิจัย และการพัฒนาพันธุ์พืชของชุมชน

4. ปัญหาของกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช : ปัญหาหลักการและการบังคับใช้กฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวแล้วแต่ต้นว่า พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 มีที่มาจากแรงผลักดันของบริษัทเมล็ดพันธุ์ข้ามชาติและประเทศอุตสาหกรรมเป็นด้านหลัก รวมทั้งการได้รับการสนับสนุนจากผู้ที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดและวิชาการด้านทรัพย์สินทางปัญญาแบบตะวันตก ดังนั้นสาระสำคัญในกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยจึงให้ความสำคัญเป็นอย่างสูงในการสร้างหลักของกฎหมายเพื่อ

เอื้อประโยชน์ต่อบริษัทเมล็ดพันธุ์และการคุ้มครองสิทธินักปรับปรุงพันธุ์เป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากเนื้อหาว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ใน พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืชมีเนื้อหากว่า 2/3 ของกฎหมายทั้งฉบับ ในขณะที่สาระว่าด้วยสิทธิเกษตรกรถูกตัดออกและถูกลดความสำคัญลงตั้งแต่การพิจารณาในชั้นการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

4.1 คำกล่าวอ้างเรื่องการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่เป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาพันธุ์พืช

เหตุผลเบื้องหลังของการให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ที่มีการกล่าวถึงบ่อยๆคือคำกล่าวอ้างที่ว่าการให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่เป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาพันธุ์พืชและทำให้เกิดพันธุ์พืชพันธุ์ดีขึ้นในประเทศ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการลงทุนของบริษัทเมล็ดพันธุ์จากต่างประเทศ คำกล่าวอ้างนี้ขาดเหตุผลรองรับเมื่อพิจารณาจากประสบการณ์และข้อมูลต่างๆทั้งในระดับโลกและพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงในสังคมไทย

การคุ้มครองสิทธินักปรับปรุงพันธุ์มิได้ทำให้เกิดการวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืชขึ้นอย่างแท้จริง งานศึกษาวิจัยที่ทำในสหรัฐอเมริกา โดย Joeroen van Wijk and Walter Jaff? (eds) พบว่าไม่มีความสัมพันธ์กันใดๆระหว่างการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองสิทธินักปรับปรุงพันธุ์กับการวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืช [68] โดยพบว่ามีพืชเพียงสองชนิดเท่านั้น คือ ข้าวสาลี และถั่วเหลืองเท่านั้นที่ได้รับผลจากกฎหมายดังกล่าวเมื่อวัดจากการเพิ่มขึ้นของโครงการปรับปรุงพันธุ์ งานศึกษาหลายชิ้นที่ทำโดย UNCTAD เองก็ชี้ว่าระบบทรัพย์สินทางปัญญานั้นไม่ได้ผลสำคัญต่อการวิจัยและพัฒนาเมื่อเทียบกับเครื่องมือและมาตรการอย่างอื่น เช่น การสนับสนุนโดยการวิจัยของรัฐและมาตรการอื่นๆทางการค้าเช่น การลดภาษี เป็นต้น [69]

ในประเทศไทยการวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืชนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันอยู่ภายใต้บทบาทของรัฐ หรือที่มักเรียกว่าเป็นการวิจัยของภาคสาธารณะ (Public Research) นักวิจัยส่วนใหญ่ทำการวิจัยโดยได้รับเงินเดือนจากรัฐซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน แนวความคิดพื้นฐานของนักปรับปรุงพันธ์เองก็หาได้ต้องการเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการผูกขาดที่พันธุ์พืชที่ตนปรับปรุงไม่ หากแต่อยู่ที่การได้รับยกย่อง และการอุทิศตนเพื่อผลประโยชน์ของชาติมากกว่า ดังคำสัมภาษณ์ของ ดร.บริบูรณ์ สัมฤทธิ์ ข้างต้น

---

[68] Joeroen van Wijk and Walter Jaff? (eds), Intellectual property rights and agriculture in developing countries, University of Amsterdam, 1996, p

[69] ดู Kamien M and Schwartz N, Market Structure and Innovation, Cambridge University Press, 1982, and Firestone O, Economic Implications of Patents, 1971, University of Ottawa Press, Ottawa.
และ UNCTAD, Trends in the International Transfer of Technology, 1986, op. cit. และ Ronald Hirshorn, 'Foreign Direct Investment and Market Framework Policies: Reducing Friction in APEC Policies on Competition and Intellectual Property', Strategis, No. 4, October 1996, Canada, http://strategis.ic.gc.ca/

โครงการวิจัยสาธารณะสำคัญๆในอดีตที่ประสบผลสำเร็จทั้งในประเทศและผลการวิจัยและพัฒนานั้นได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ในระหว่างประเทศ ดังเช่น โครงการวิจัยข้าวโพดพันธุ์ผสมเปิดสุวรรณ 1 ก็หาได้เกิดขึ้นจากแรงจูงใจจากกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาแต่อย่างใดไม่

ในทางตรงกันข้ามความสำเร็จของโครงการวิจัยเพื่อสาธารณะข้างต้นกลับเป็นแรงขับสำคัญที่ทำให้เกิดการพัฒนาของอุตสาหกรรมเมล็ดพันธุ์ขึ้นในประเทศไทย โดยบรรษัทข้ามชาติและบริษัทเมล็ดพันธุ์ยักษ์ใหญ่ของไทยได้ใช้ประโยชน์จากโครงการนี้ทั้งในรูปสายพันธุ์พืชที่ได้รับการปรับปรุงแล้วและการซื้อตัวนักปรับปรุงพันธุ์จากภาครัฐไปใช้ในการเริ่มต้นพัฒนาธุรกิจด้านเมล็ดพันธุ์ของตนขึ้นในประเทศไทย

ประวัติการพัฒนาข้าวโพดพันธุ์สุวรรณ 1 [70]

เป็นพันธุ์ผสมเปิดที่มีบทบาทสำคัญมากที่สุด ในการพัฒนาการผลิตข้าวโพดของประเทศไทย โดยเฉพาะในยุคที่มีโรคราน้ำค้างระบาด นอกจากนี้ ยังมีมากกว่า 20 ประเทศ รวมทั้ง CIMMYT ได้นำพันธุ์สุวรรณ 1 ไปใช้ส่งเสริมเป็นพันธุ์ปลูกโดยตรง และใช้เป็นเชื้อพันธุกรรมที่ดีในการปรับปรุงพันธุ์ เพราะเป็นพันธุ์ที่มีเสถียรภาพสูงในการให้ผลผลิต ปรับตัวได้กว้าง ต้านทานโรคราน้ำค้าง และโรคทางใบอื่น ๆ โดยเฉพาะการใช้เป็นแหล่งพันธุกรรมที่ดีในการสกัดสายพันธุ์แท้ที่มีเมล็ดสีส้มเหลืองหัวแข็ง เมื่อนำไปผสมกับสายพันธุ์แท้ที่มีเมล็ดสีเหลืองหัวบุบหรือกึ่งหัวบุบของข้าวโพดเขตอบอุ่นหรือกึ่งเขตร้อน จะได้ลูกผสมที่ให้ผลผลิตสูง และต้านทานต่อโรค

การสร้างและปรับปรุงพันธุ์สุวรรณ 1 เริ่มในปี พ.ศ. 2512-2513 โดยคัดเลือกข้าวโพดจำนวน 36 พันธุ์ ซึ่งส่วนใหญ่มีถิ่นกำเนิดมาจากหมู่เกาะแคริบเบียน 16 พันธุ์ ประเทศเม็กซิโกและอเมริกากลาง 6 พันธุ์ อเมริกาใต้ 5 พันธุ์ อินเดีย 5 พันธุ์ และจากแหล่งอื่น ๆ รวมทั้งสหรัฐอเมริกา 4 พันธุ์ แล้วผสมรวมเป็นพันธุ์ไทยคอมพอสิตเบอร์ 1 (Thai Composite #1) จากนั้นได้ใช้วิธีการปรับปรุงพันธุ์แบบ S1 recurrent selection ต่อมาได้เกิดโรคราน้ำค้างระบาด และทำความเสียหายให้แก่ข้าวโพดอย่างรุนแรงระหว่างปี พ.ศ. 2514-2516 โครงการปรับปรุงพันธุ์ข้าวโพดจึงเริ่มต้นปรับปรุงพันธุ์ต้านทานอย่างจริงจัง โดยใช้พันธุ์ต้านทานโรคราน้ำค้าง ฟิลิปปินส์ดีเอ็มอาร์ 1 และ ฟิลิปปินส์ ดีเอ็มอาร์ 5 ผสมกับพันธุ์ไทยคอมพอสิตเบอร์ 1 รอบคัดเลือกที่ 1 และผสมกลับ ไปยังพันธุ์ไทยคอมพอสิตเบอร์ 1 รอบคัดเลือกที่ 2 และ 3 จำนวน 2 และ 1 ครั้งตามลำดับ ได้พันธุ์ไทยคอมพอสิต 1 ดีเอ็มอาร์ผสมกลับครั้งที่ 3 (Thai Composite #1 DMR BC3) หรือ พันธุ์สุวรรณ 1 รอบคัดเลือกที่ 0 ซึ่งต้านทานต่อโรคราน้ำค้างในระดับดีพอสมควร เนื่องจากการผสมกลับครั้งที่ 2 และ 3 ได้คัดเลือกต้นที่ต้านทานโรคราน้ำค้างในแปลงระบาดเทียม

---

[70] การวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวโพดไร่ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เอกสารเผยแพร่ในโอกาสครบรอบ 60 ปี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ภายหลังการปรับปรุงพันธุ์รอบคัดเลือกที่ 2 ในปี พ.ศ. 2517 พันธุ์ Thai Composite #1 DMR BC3(S)C2 ได้รับการรับรองพันธุ์จากกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ในปี พ.ศ. 2517 และเปลี่ยนชื่อเป็น "พันธุ์สุวรรณ 1" และปัจจุบันได้รับการคัดเลือกต่อถึงรอบคัดเลือกที่ 12 พันธุ์

ข้าวโพดพันธุ์สุวรรณ 1 ปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง จากการทดสอบผลผลิต และการทดลองปลูกในหลายประเทศในทวีปเอเชีย แอฟริกา อเมริกากลาง และอเมริกาใต้ ปรากฏว่า พันธุ์สุวรรณ 1 ให้ผลผลิตสูงในสภาพแวดล้อมต่าง ๆ มีการปรับตัวที่ดี และมีลักษณะเด่น คือ ต้านทานต่อโรคราน้ำค้าง ทำให้สุวรรณ 1 เป็นพันธุ์ดีระดับแนวหน้า ดังที่ Dr. Takumi Izuno ผู้เชี่ยวชาญโครงการข้าวโพดภูมิภาคเอเชียของ CIMMYT ได้ยกย่องความดีของพันธุ์สุวรรณ 1 ไว้ว่า *"ข้าวโพดพันธุ์สุวรรณ 1 เป็นพันธุ์ที่ใช้ในโครงการปรับปรุงพันธุ์ข้าวโพดของหลายประเทศในทวีปเอเชีย ทั้งนี้เพราะข้าวโพดพันธุ์นี้เป็นพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูงและสม่ำเสมอ นอกจากนั้น ยังเป็นพันธุ์มาตรฐานที่ให้ผลแน่นอนในการทดลองพันธุ์ขององค์การระหว่างประเทศ ข้าวโพดของไทยติดอันดับ 1 ถึง 6 อยู่เสมอ ดังนั้น คำยกย่องชมเชยโครงการข้าวโพดของไทย ซึ่งหลั่งไหลมาจากทุกสารทิศนั้นจึงไม่ใช่คำยกย่องที่เกินเลยจากความเป็นจริงแต่ประการใด"* ในการประชุมทางวิชาการข้าวโพดและข้าวฟ่างแห่งชาติ เพื่อสรุปผลงานในรอบ 10 ปี (พ.ศ. 2511-2521) Dr. Takumi Izuno ผู้ประสานงานโครงการข้าวโพดภาคพื้นทวีปเอเชียของ CIMMYT ได้กล่าวไว้ในวันเปิดประชุมว่า "ศูนย์วิจัยข้าวโพดและข้าวฟ่างแห่งชาติ เป็นศูนย์วิจัยที่ดีที่สุดของเอเชีย และพันธุ์ข้าวโพดสุวรรณ 1 เป็นพันธุ์ข้าวโพดของเขตร้อนที่ดีที่สุดในโลก" คำกล่าวเหล่านั้นคงไม่เกินความเป็นจริงนัก ความดีเด่นของพันธุ์สุวรรณ 1 เป็นที่ยอมรับกันทั้งภายในและภายนอกประเทศ นอกจากนี้ สภาวิจัยแห่งชาติประกาศให้รางวัลผลงานวิจัยดีเด่นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2517 และผลงานวิจัย การใช้เชื้อพันธุกรรมในการพัฒนาพันธุ์ข้าวโพดสุวรรณ 1 ได้รับรางวัลผลงานวิจัยดีเด่น มี ดร.สุจินต์ จินายน เป็นหัวหน้าโครงการ และดร.สุทัศน์ ศรีวัฒนพงศ์ เป็นผู้ช่วยหัวหน้าโครงการ นับเป็นนักวิจัยสาขาเกษตรและชีววิทยากลุ่มแรกที่ได้รับรางวัลผลงานวิจัยดีเด่นจากสภาวิจัยแห่งชาติ ต่อมาการพัฒนาข้าวโพดสุวรรณ 1 ได้รับการยกย่องให้เป็นการพัฒนาดีเด่นในสาขาเกษตรกรรมแผนใหม่

ต่อจากนั้น อุตสาหกรรมเมล็ดพันธุ์ได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2522 โดยบริษัทกรุงเทพอุตสาหกรรมเมล็ดพันธุ์ เครือบริษัทเจริญโภคภัณฑ์ ในระยะแรกได้เริ่มผลิตเมล็ดพันธุ์สุวรรณ 1 ปีละประมาณ 2,000 ตัน ในระยะต่อมาเพิ่มเป็นปีละประมาณ 4,000-5,000 ตัน นอกจากนี้ ยังมีบริษัทแปซิฟิคเมล็ดพันธุ์ จำกัด และ บริษัท คาร์กิลล์เมล็ดพันธุ์ จำกัด ได้ผลิตเมล็ดพันธุ์สุวรรณ 1 ซึ่งเป็นผลให้ข้าวโพดพันธุ์สุวรรณ 1 แพร่กระจายสู่เกษตรกรอย่างรวดเร็ว และหันมาซื้อเมล็ดพันธุ์ดีมากขึ้น เพราะเห็นประโยชน์จากการใช้เมล็ดพันธุ์ดีของพันธุ์สุวรรณ 1 อย่างชัดเจน นับเป็นจุดเริ่มต้นอุตสาหกรรมเมล็ดพันธุ์ในประเทศไทย

ที่จริงควรจะกล่าวไปด้วยว่านอกเหนือไปจากบทบาทและผลงานการวิจัยของนักปรับปรุงพันธุ์ของรัฐแล้ว การปรับปรุงพันธุ์พืชที่ดำเนินการโดยเกษตรกรและชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆกลับมิได้ถูกคำนึงถึงในการพัฒนากฎหมายนี้เลยในตอนเริ่มต้น ทั้ง ๆที่ในความเป็นจริงพันธุ์พืชพันธุ์ดีของไทยส่วนใหญ่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน หรือที่มีชื่อเสียงในระดับโลก เช่น ข้าวหอมมะลิ ทุเรียนหมอนทอง เป็นต้นนั้น เกิด

ขึ้นจากการคัดเลือกและปรับปรุงพันธุ์โดยภูมิปัญญาของเกษตรกรในอดีต ดังคำกล่าวขององคมนตรี อดีตอธิบดีกรมวิชาการเกษตร ดร.อำพล เสนาณรงค์ ที่ว่า "พันธุ์ไม้ผลที่เป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญในระบบตลาดของไทยปัจจุบัน เป็นพันธุ์ที่มาจากผลงานการปรับปรุงพันธุ์โดยเกษตรกรรายย่อยแทบทั้งสิ้น" [71] และคำสนับสนุนของเจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรบางท่านซึ่งถึงแม้ว่าจะเข้าใจว่า "การปรับปรุงพันธุ์โดยเกษตรกร" เป็นเพียง "การค้นพบ" ก็ยังกล่าวว่า "กรมส่งเสริมการเกษตรต้องการยกย่องคนที่ค้นพบสายพันธุ์ เพราะพืชพันธุ์ ใหม่กว่า 90 % ค้นพบโดยเกษตรกร" [72]

ข้อที่น่าตระหนกก็คือว่าแม้จะตระหนักว่าเกษตรกรและการปรับปรุงพันธุ์พืชโดยภาคสาธารณะจะมีบทบาทสำคัญเพียงใด แต่เมื่อมีการร่างกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชขึ้นเป็นครั้งแรกนั้น ภาคราชการของเรากลับไปสมาทานแนวความคิดของระบบทรัพย์สินทางปัญญาตะวันตก และกรอบกฎหมายของ UPOV เข้ามาเป็นแบบในการร่างกฎหมายดังกล่าว คำท้วงติงของประชาคมวิชาการด้วยกันเอง ข้อคิดเห็นขององค์กรพัฒนาเอกชน เป็นจำนวนมากถูกละเลย จนเมื่อเกิดการชุมนุมประท้วงของเกษตรกรเมื่อปี 2540 กระบวนการร่างกฎหมายจึงเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความคิดเห็นอื่นเข้าร่วมในการพัฒนากฎหมาย

ควรตราไว้ด้วยว่าแม้เกษตรกร นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนหนึ่งจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างกฎหมาย แต่โครงร่างหลักของกฎหมายนี้ยังคงอยู่ภายใต้ฐานความคิดการแปรให้พันธุ์พืชซึ่งมีความสำคัญยิ่งไปกว่าเรื่องทางเศรษฐกิจและเงินตรากลายเป็นเพียง "สินค้า" และ "ทรัพย์สินเอกชน" ความพยายามที่จะทำให้ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นมรดกของส่วนรวมและชุมชนถูกลากโยงไปเชื่อมโยงเพื่อสนับสนุนระบบทรัพย์สินทางปัญญาของพวกอุตสาหกรรมเมล็ดพันธุ์ ดังที่กลไกที่ว่าด้วยสิทธิเกษตรกรและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เขียนเอาไว้ในกฎหมายนี้เพื่อถ่วงดุลย์กับสิทธินักปรับปรุงพันธุ์ถูกเอาไปใช้อย่างถูกลดทอนคุณค่าและบิดเบือนให้มีค่าเพียงแค่ค่าธรรมเนียมชดเชยเท่านั้น ดังคำให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรสหกรณ์ที่ดูแลกฎหมายนี้ ว่า "ควรจะให้ความสำคัญกับขั้นตอนการจดทะเบียนพันธุ์พืชว่าจะมีเงื่อนไขการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างไรระหว่างเจ้าของพันธุ์ดั้งเดิมกับเจ้าของสายพันธุ์ที่ได้รับการพัฒนาขึ้น มากกว่าขั้นตอนการประกาศคุ้มครองพันธุ์" [73]

4.2 <u>การละเลยสิทธิของเกษตรกรในเรื่องพันธุ์พืช</u>

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้ให้ความหมายของ "สิทธิเกษตรกร" หรือ Farmers Right ว่าหมายถึง "สิทธินับตั้งแต่อดีต ปัจจุบัน และอนาคต ของเกษตรกรซึ่งได้อนุรักษ์ ปรับปรุง และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรม" น่าเสียดายที่สิทธิเหล่านี้ได้ถูกลดทอนลงเป็น

---

[71] จากหนังสือครบรอบ 60 ปีกรมวิชาการเกษตร, 2532

[72] คำให้สัมภาษณ์ของ นายมนตรี วงศ์รักษ์พานิช, มติชนรายวัน 2 ส.ค. 2537

[73] สัมภาษณ์นายเนวิน ชิดชอบ, ข่าวสด 3 มิถุนายน 25456

ลำดับโดยกฎหมายคุ้มครองนักปรับปรุงพันธุ์

ภายใต้กรอบกฎหมายคุ้มครองนักปรับปรุงพันธุ์ พวกเขาเรียกสิทธิของเกษตรกรว่า "สิทธิพิเศษของเกษตรกร" Farmers Privilege โดยสิทธิที่ว่านี้มีความหมายที่ลดทอนสิทธิของเกษตรกรที่เป็นจริงให้เหลือเพียงแค่สิทธิของเกษตรกรในการเก็บรักษาพันธุ์เอาไปปลูกต่อในฤดูถัดไป และสิทธิที่ว่านี้กำลังถูกทำให้หดแคบเข้าจนไม่อาจเรียกได้ว่าสิทธิพิเศษของเกษตรกรได้อีกแล้ว เช่น ในกรอบกฎหมายของ UPOV 1978 ให้ฐานะของคำว่าสิทธิพิเศษของเกษตรกรหมายถึงสิทธิที่เกษตรกรสามารถจะนำพันธุ์พืชใหม่ไปปลูกต่อ แต่ภายใต้กรอบกฎหมายของ UPOV 1991 กลับขยายสิทธิให้กับนักปรับปรุงพันธุ์ที่จะผูกขาดการใช้ประโยชน์จากเมล็ดพันธุ์มากขึ้น โดยอนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถออกกฎหมายที่ห้ามมิให้เกษตรกรเก็บพันธุ์พืชไปปลูกต่อก็ได้

ตัวอย่าง เช่น กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 47 (3) ห้ามมิให้เกษตรกรนำพันธุ์พืชไปปลูกต่อเกิน 3 เท่าของปริมาณที่ได้มา หากพันธุ์พืชนั้นเป็นพันธุ์พืชที่รัฐมนตรีประกาศให้เป็นพันธุ์พืชที่รัฐบาลประสงค์จะส่งเสริมการปรับปรุงพันธุ์ เป็นต้น

สิทธิของเกษตรกรขั้นพื้นฐานในเรื่องพันธุกรรมนั้นอย่างน้อยที่สุดต้องประกอบไปด้วยสิทธิ 2 ประการคือ สิทธิของเกษตรกรในการเก็บรักษาสายพันธุ์พืชเอาไปปลูกต่อในไร่นาของตนเอง และสิทธิของเกษตรกรที่จะแลกเปลี่ยน แจกจ่าย หรือซื้อขายพันธุ์พืชกันระหว่างเกษตรกรกับเกษตรกรหรือระหว่างชุมชนกับชุมชน ดังคำแถลงของเครือข่ายเกษตรกร และองค์กรพัฒนาเอกชน ในการชุมนุมที่มีเกษตรกรเข้าร่วมกว่า 500 คนที่ชุมนุมกันที่ จ.ขอนแก่นเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2546 ที่ผ่านมา ว่า

1. นับตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา บรรพบุรุษของเราได้รักษา สืบทอด พันธุ์พืชต่างๆมาอย่างต่อเนื่อง พันธุ์ข้าว พันธุ์ไม้ผล และพืชผักทั้งหลายถูกคัดเลือกและปรับปรุงมาโดยเกษตรกรรุ่นแล้วรุ่นเล่า จนบังเกิดพันธุ์พืชต่างๆหลากหลายกระจัดกระจายไปตามชุมชนเกษตรกรรมต่างๆทั่วประเทศ พันธุ์พืชบางพันธุ์มีชื่อเสียงแพร่หลายจนได้รับการยกย่องจากคนทั่วโลก ดังเช่น ข้าวหอมมะลิ ทุเรียนหมอนทอง ส้มโอ และมะขามหวานสายพันธุ์ต่างๆเป็นต้น

2. หัวใจสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการอนุรักษ์ ใช้ประโยชน์ และพัฒนาสายพันธุ์ต่างๆให้หลากหลายนั้นมีรากฐานจากวัฒนธรรมสองประการของเกษตรกร คือ การเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์จากไร่นาของตนในฤดูปลูกปัจจุบันเพื่อเอาไปปลูกในฤดูถัดไปหนึ่ง และการแลกเปลี่ยนแจกจ่ายเมล็ดพันธุ์ระหว่างครอบครัว และระหว่างชุมชนอีกหนึ่ง วัฒนธรรมเหล่านี้ฝังรากลึกมาเนิ่นนานนับตั้งแต่เริ่มต้นการทำการเกษตรของชุมชนต่างๆในภาคอีสาน ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้

- การเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์จากแปลงของตนไปปลูกต่อในฤดูการผลิตต่อไป เปิดโอกาสทำให้

เกษตรกรได้คัดเลือกพันธุ์พืชที่ตนเองต้องการและได้สายพันธุ์พืชที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ทุกครั้งที่มีการเก็บรักษาพันธุ์พืชเอาไปปลูกต่อจึงทำให้เกิดพันธุ์พืชใหม่ๆพันธุ์พืชที่มีคุณสมบัติที่ดีและตรงกับความต้องการไม่ได้เกิดขึ้นจากแปลงเกษตรหนึ่งแปลงหรือสองแปลง แต่เป็นแปลงเกษตรนับล้านๆแปลงทั่วประเทศ

- การแลกเปลี่ยนเมล็ดพันธุ์ระหว่างเกษตรกรกับเกษตรกร และระหว่างชุมชนเกษตรกรรมหนึ่งกับชุมชนอื่น คือหลักประกันที่ทำให้สายพันธุ์พืชที่ได้รับการสืบทอดและพัฒนามาตั้งแต่บรรพบุรุษไม่สามารถถูกทำลายได้ง่ายๆ แม้เมื่อเกิดฝนแล้ง น้ำท่วม ศัตรูพืชระบาดในแปลงเกษตรแปลงใดแปลงหนึ่ง หรือในชุมชนใดชุมชนหนึ่ง แต่เราก็จะได้รับเอื้อเฟื้อจากพี่น้องเกษตรกรอื่นทั้งจากในชุมชนและนอกชุมชน วัฒนรรมการแลกเปลี่ยนและแจกจ่ายเมล็ดพันธุ์ระหว่างกันคือการรับประกันความเสียหายพังทะลายของพันธุกรรมที่ดีที่สุดยิ่งกว่าการจัดตั้งธนาคารพันธุ์พืชขนาดใหญ่ใด...."

การส่งเสริมสิทธินักปรับปรุงพันธุ์โดยทำลายวัฒนธรรมและสิทธิขั้นพื้นฐานของเกษตรกรเช่นนี้เป็นเรื่องที่รับได้ยาก โดยเชื่อว่าแรงต่อต้านจากเกษตรกรจะรุนแรงยิ่งขึ้นเป็นลำดับหากมาตรการทางกฎหมายที่รัฐบาลประกาศมีผลบังคับใช้ในอนาคตอันใกล้

4.3 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

นอกเหนือจากปัญหาในทางหลักการของกฎหมายแล้ว การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชยังประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดขึ้นกับการบังคับใช้กฎหมายนี้ในทิศทางที่มุ่งให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ของบริษัทเมล็ดพันธุ์ ยิ่งกว่าจะให้การคุ้มครองพันธุ์พืชท้องถิ่นของเกษตรกร ดังจะเห็นได้จากที่การร่างระเบียบที่ออกตาม พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพันธุ์พืชท้องถิ่นยังไม่แล้วเสร็จ แต่ในส่วนของการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ซึ่งผู้ได้รับประโยชน์เป็นบริษัทเมล็ดพันธุ์ขนาดใหญ่นั้นกลับดำเนินไปอย่างรวดเร็ว

เมื่อมีการประกาศรายชื่อพันธุ์พืชใหม่ชุดแรกซึ่งประกอบไปด้วย ข้าว มะม่วง อ้อย และกล้วยไม้สกุลหวายเมื่อปี 2545 เครือข่ายเกษตรกรได้ยื่นหนังสือร้องเรียนคัดค้านและให้มีการทบทวนต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กินระยะเวลากว่า 1 ปีเต็ม แต่ก็หาได้มีการดำเนินการใดๆไม่ แต่เมื่อกลุ่มธุริกิจเมล็ดพันธุ์เสนอให้มีการประกาศพันธุ์พืชใหม่ที่กลุ่มของตนได้ประโยชน์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กลับสนองตอบต่อเรื่องดังกล่าวอย่างรีบเร่งภายในระยะเวลาเพียง 2 เดือน โดยกระบวนการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวยังเป็นไปโดยไม่โปร่งใส มีผู้ส่วนได้เสียเข้าไปร่วมในการพิจารณาโน้มน้าวคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชโดยได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

คำแถลงของกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชสายองค์กรพัฒนาเอกชน [74]
เกียวกับความไม่โปร่งใสในการประกาศรายชื่อพันธุ์พืชใหม่

เมื่อเช้าวันที่ 16 พฤษภาคม 2546 ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายเดชา ศิริภัทร ผู้อำนวยการมูลนิธิข้าวขวัญ และนายวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ ผู้อำนวยการองค์กรความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาไทย กรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชสายองค์กรพัฒนาเอกชน ได้เข้ายื่นหนังสือคัดค้านการประกาศรายชื่อพันธุ์พืชใหม่ที่จะสร้างผลกระทบต่อเกษตรกร ต่อนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ในหนังสือคัดค้านดังกล่าวระบุว่ากรมวิชาการเกษตรในฐานะเลขานุการคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช ได้รับข้อเสนอของธุรกิจเมล็ดพันธุ์ที่จะให้มีการคุ้มครองพันธ์พืชใหม่จำนวน 12 ชนิด ได้แก่มะเขือเทศ, พริกเผ็ดและพริกยักษ์หรือพริกหวาน, แตงกวาและแตงร้าน, แตงโม, มะระ, ผักบุ้งจีน, ผักคะน้า, ผักกวางตุ้ง, ถั่วฝักยาว, ข้าวโพดทุกชนิด, ถั่วเหลือง, และถั่วเขียว โดยได้เร่งรีบรวบรัดให้มีการพิจาณาประกาศรายชื่อพันธุ์พืชดังกล่าวอย่างไม่โปร่งใส โดยไม่ผ่านการพิจารณาของอนุกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ก่อน

นายเดชา ศิริภัทร กล่าวว่า โดยปกติการพิจารณาคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่นั้นต้องมีการพิจาณาอย่างรอบคอบจากอนุกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ โดยพิจารณาว่าถ้าหากมีการให้คุ้มครองบริษัทเมล็ดพันธุ์ไปแล้ว เกษตรกรจะมีทางเลือกอื่นในการใช้พันธุ์พืชพันธุดีหรือไม่ หรือเมล็ดพันธุ์ชนิดนั้นๆ

ประเทศไทยสามารถปรับปรุงพันธุ์แข่งขันสู้ต่างประเทศได้หรือไม่ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากเกรงกันว่าจะทำให้เกิดการผูกขาดเมล็ดพันธุ์ และเกษตรกรไทยจะต้องซื้อเมล็ดพันธุ์ราคาแพงจากบริษัท แต่ประธานในที่ประชุมและกรมวิชาการเกษตรซึ่งเป็นเลขานุการของที่ประชุมได้รีบรัดให้มีการพิจารณาโดยอ้างว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน ทั้งๆที่ควรจะพิจารณาอย่างรอบคอบ ตนเชื่อว่าเรื่องนี้ต้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบริษัทเมล็ดพันธุ์อย่างแน่นอน

นายวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ กรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชซึ่งได้เข้าร่วมลงชื่อในจดหมายคัดค้านกล่าวว่าการให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่เช่น กรณีหญ้าแฝกเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ เพราะทราบว่าเป็นการขอรับการคุ้มครองเพื่อป้องกันไม่ให้มีการนำเอาพันธุ์หญ้าแฝกเอาไปใช้ประโยชน์อยางไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม แต่กรณีการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ทั้ง 12 ชนิดนั้นมีแนวโน้มว่าจะทำให้เกิดผลตรงข้าม เพราะจะทำให้บริษัทเมล็ดพันธุ์ผูกขาดพันธุ์ ต่อไปเกษตรกรอาจจะต้องถูกไล่จับขังคุกเพียงเพราะเอาเมล็ดพันธุ์ที่ซื้อมาไปปลูกต่อในฤดูถัดไป หรือเพียงเพราะเอาไปแลกเปลี่ยนแจกจ่ายกันในระหว่างเพื่อนบ้าน

---

[74] เป็นเอกสารคำแถลงของนายเดชา ศิริภัทร และนายวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญที่แจกจ่ายแก่สื่อมวลชนที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2542

ในจดหมายดังกล่าวได้เรียกร้องให้นายเนวิน ชิดชอบซึ่งเป็นผู้ที่ดูแลการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 และกำกับดูแลกรมวิชาการเกษตร ให้ดำเนินการดังนี้

1. กำกับการทำหน้าที่ของเลขานุการให้ดำเนินการอย่างถูกต้อง มิใช่รับฟังข้อเสนอและบรรจุวาระที่ธุรกิจเอกชนผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์เป็นผู้เสนอแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ต้องฟังเสียงของเกษตรกรส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้ใช้เมล็ดพันธุ์และได้รับผลกระทบควบคู่ไปพร้อมๆกันด้วย

2. ให้ยับยั้งการลงนามประกาศรายชื่อพันธุ์พืชใหม่ทั้ง 12 ชนิด ไว้ก่อน จนกว่าจะมีการดำเนินการผ่านขั้นตอนการพิจาณาจากคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมจากเกษตรกรและชุมชนวิชาการจากภายนอก

3. เร่งรัดให้มีการคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่าแทนที่จะให้การคุ้มครองแต่พันธุ์พืชใหม่เพียงอย่างเดียวเหมือนกับที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

เครือข่ายเกษตรกรที่ได้มีส่วนร่วมร่างกฎหมายและติดตามการบังคับใช้กฎหมายนี้ได้เคลื่อนไหวคัดค้านการดำเนินการดังกล่าวของกระทรวงเกษตรอย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกจาก 4 ภาค ที่ อำเภอสะเมิง จ.เชียงใหม่เมื่อวันที่ 27-28 พฤษภาคม 2546 ที่ผ่านมา โดยมีตัวแทนเกษตรกรจากทุกภาคของประเทศเข้าร่วมประชุมกว่า 200 คน ที่ประชุมลงมติว่าจะเคลื่อนไหวต่อต้านการเข้ามาครอบงำผูกขาดของบรรษัทยักษ์ใหญ่เมล็ดพันธุ์ หลังจากนั้นในวันที่ 2 มิถุนายน 2546 มีการชุมนุมที่หน้าศาลากลาง จ.ยโสธร และการเดินขบวนในตัวจังหวัดโดยเกษตรกรกว่า 800 คน และล่าสุด เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2546 เครือข่ายเกษตรกรหลายเครือข่ายมากกว่า 500 คนได้จัดชุมนุมกันที่บริเวณศาลากลางจังหวัดขอนแก่นเพื่อยื่นหนังสือคัดค้านผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดไปยังนายกรัฐมนตรี

5. ผลกระทบของการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่

5.1 ผลกระทบที่มีต่อการวิจัยเรื่องการปรับปรุงพันธุ์ของภาคสาธารณะและศาสตร์การปรับปรุงพันธุ์โดยรวม

การศึกษาที่ทำในสหรัฐอเมริกาพบว่า ระบบกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชส่งผลกระทบในแง่ลบที่ชัดเจนคือทำให้ข้อมูลความรู้และเชื้อพันธุ์พืชจากภาคธุรกิจเมล็ดพันธุ์ไปสู่สถาบันสาธารณะที่ทำหน้าที่ในการปรับปรุงพันธุ์พืชน้อยลง ในทางกลับกันบริษัทเมล็ดพันธุ์จะได้ประโยชน์จากระบบกฎหมายดังกล่าวโดยทำให้ข้อมูลและความรู้ในการปรับปรุงพันธุ์ถูกดูดเข้าไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของบรรษัทเมล็ดพันธุ์มากขึ้นกว่าเดิม [75]

[75] See van Wijk and Jaff?, op cit., p. 25.

ในกรณีประเทศไทยสิ่งเหล่านี้ได้เกิดขึ้นก่อนหน้ามีระบบกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชแล้ว โดยบริษัทเมล็ดพันธุ์ได้ว่าจ้างให้นักปรับปรุงพันธุ์ของรัฐด้วยเงินเดือนสูงๆเพื่อเข้าร่วมงานกับบริษัท แต่แนวโน้มเช่นนี้อาจรุนแรงมากขึ้นและอาจมีผลทำให้ระบบปรับปรุงพันธุ์ของภาคสาธารณะต้องอ่อนแอลงในที่สุด

การศึกษานี้พ้องกับข้อสรุปเมื่อหลายปีก่อนหน้านี้ของนักการเกษตรที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกัน ชื่อ Charles E Hess, University of California-Davis เมื่อปี 1993 ที่สรุปว่า "ระบบทรัพย์สินทางปัญญาทำให้การแลกเปลี่ยนพันธุกรรมระหว่างกันเป็นไปยากขึ้น ทำให้การแพร่กระจายของเทคโนโลยีช้าลง ทำให้สมดุลระหว่างการวิจัยขั้นพื้นฐานและการวิจัยประยุกต์แย่ลง และที่สำคัญที่สุดเป็นตัวกัดกร่อนความมั่นคงของวิทยาศาสตร์" [76]

5.2 ผลกระทบที่มีต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

เงื่อนไขพื้นฐานของระบบการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ที่ต้องมีลักษณะสม่ำเสมอประจำพันธุ์ (Uniformity)และความมีเสถียรภาพ(Stability)ของสายพันธุ์ เป็นการส่งเสริมมาตรฐานของเรื่องพันธุ์พืชเพื่อตอบสนองต่อระบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยว (monoculture) ในพื้นที่การเกษตรขนาดใหญ่

การศึกษาขององค์กร GRAIN ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้ติดตามปัญหาเรื่องพันธุกรรมในยุโรปมานานกว่า 2 ทศวรรษอธิบายว่า กฎเกณฑ์พื้นฐานสองประการในเรื่องความสม่ำเสมอและเสถียรภาพของสายพันธุ์พืชกระตุ้นให้นักปรับปรุงพันธ์ทำงานกับการปรับปรุงพันธุ์ที่ใช้เฉพาะเชื้อพันธุกรรมชั้น "หัวกะทิ" เท่านั้น ทำให้การปรับปรุงพันธุ์ขาดความหลากหลายของฐานพันธุกรรม ดังงานศึกษาชิ้นหนึ่งซึ่งทำโดยสมาคมปรับปรุงพันธุ์ที่ใหญ่ที่สุดของโลกพบว่ามีเพียง 7 เปอร์เซ็นต์ของเชื้อพันธุกรรมเท่านั้นที่ได้จากภายนอก (exotic) 2 ใน 3 ของเชื้อพันธุ์ได้มาจากธนาคารเชื้อพันธุ์ มีเพียง 1 ใน 3 เท่านั้นที่ได้มาจากแปลงเกษตรกร ในขณะที่การปรับปรุงพันธุ์พืชบางชนิดเช่นข้าวโพดนั้นยิ่งใช้ฐานพันธุกรรมที่แคบยิ่งไปกว่านี้อีกด้วยซ้ำ [77]

ข้ออ้างที่บอกว่าการส่งเสริมระบบทรัพย์สินทางปัญญาทำให้ได้พันธุ์พืชที่หลากหลายเป็นสิ่งตรงกันข้าม เนื่องจากนักปรับปรุงพันธุ์จะถูกผลักดันให้มุ่งเป้าเฉพาะการปรับปรุงพันธุ์ที่มีลักษณะสำคัญเพียงไม่กี่ลักษณะเช่นอาจเกี่ยวข้องกับยีนที่ควบคุมลักษณะเพียงยีนเดียวเพื่อทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างพันธุ์พืชที่ตนปรับปรุงกับพันธุ์อื่นที่มีอยู่แต่เดิมเท่านั้น

GRAIN สรุปว่าแนวโน้มเช่นนี้เป็นเรื่องอันตราย เนื่องจากถึงแม้เกษตรกรจะซื้อเมล็ดพันธุ์ยี่ห้อต่างๆมาใช้แต่มันมีกลับเป็นเมล็ดพันธุ์ที่เกือบเหมือนเดิมที่มีฐานพันธุกรรมแคบๆ

---

[76] Quoted in L.J. (Bees) Butler, 'Plant breeders' rights in the US: Update of a 1983 study

[77] . See ASSINSEL Position on Maintenance of and Access to Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, updated 23 April 1997, at http://www.worldseed.org/.

5.3 การผูกขาดของบรรษัทเมล็ดพันธุ์ข้ามชาติ

เบื้องหลังแรงผลักดันเรื่องการคุ้มครองสิทธินักปรับปรุงพันธุ์คือความพยายามในการผูกขาดเรื่องพันธุ์พืช เป้าหมายสูงสุดของบริษัทเมล็ดพันธุ์คือการบีบบังคับให้เกษตรกรต้องซื้อเมล็ดพันธุ์ทุกครั้งที่ต้องการเพาะปลูก การใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อลดทอนสิทธิเกษตรกรเช่นนี้กำลังดำเนินไปพร้อมๆกับการใช้มาตรการอื่นๆด้วย เช่น การทำสัญญากับเกษตรกรเป็นรายๆ การคิดค้นเทคโนโลยีพันธุ์พิฆาต (Terminator Technology) เพื่อให้เกษตรกรใช้เมล็ดพันธุ์ได้หนเดียวเพราะไม่สามารถเก็บไปทำพันธุ์ต่อได้ เป็นต้น

ความต้องการผูกขาดเมล็ดพันธุ์ภายใต้คำขวัญเรื่อง "การสร้างแรงจูงใจในการปรับปรุงพันธุ์" เป็นเรื่องการสร้างผลกำไรและการขยายอณาจักรของผลประโยชน์ให้กว้างขวางออกไปมากยิ่งขึ้นมากกว่าจะเป็นเหตุผลอื่นใด ทั้งๆที่ในความเป็นจริงบริษัทเมล็ดพันธุ์ต่างๆ ได้ผูกขาดการผลิตเมล็ดพันธุ์ของโลกเอาไว้แล้วเป็นส่วนใหญ่ ดังที่บริษัทเมล็ดพันธุ์ขนาดใหญ่ของโลก 10 บริษัทควบคุมตลาดถึง 40 % ของโลก

Company	1996 seed sales (estimated in US millions)
1. Pioneer Hi-Bred International (U.S.)	$1,721
2. Novartis (Switzerland)	$991
3. Limagrain (France)	$552
4. Advanta (Netherlands)	$493
5. Grupo Pulsar (Mexico)	$400
6. Sakata (Japan)	$403
7. Takii (Japan)	$396
8. Dekalb Plant Genetics (U.S.)	$388
9. KWS (Germany)	$377
10. Cargill (U.S.)	+$300

ที่มา : Rural Advancement Foundation International, RAFI Communiqu, November/ December 1997. As of early 1998, Monsanto is reportedly planning to buy Dekalb for US$1 billion.

บรรษัทข้ามชาติยักษ์ใหญ่ของโลกเหล่านี้ล้วนแสดงบทบาทสำคัญในอุตสาหกรรมเมล็ดพันธุ์ของไทยทั้งที่อยู่ในรูปการดำเนินธุรกิจเองโดยตรง และการร่วมทุนกับยักษ์ใหญ่การเกษตรของท้องถิ่น จากการศึกษาเมื่อปี 2539 ตลาดเมล็ดพันธุ์แทบทั้งหมดยกเว้นเมล็ดพันธุ์ผสมเปิดของรัฐอยู่ในมือของ

บรรษัทข้ามชาติและบริษัทเจริญโภคภัณฑ์ที่ร่วมทุนกับต่างประเทศ ในขณะที่บริษัทเมล็ดพันธุ์ท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดน้อยมากดำเนินกิจกรรมโดยการนำเมล็ดพันธุ์หลัก(foundation seed) จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มาขยาย [78]

ตารางแสดงอุตสาหกรรมเมล็ดพันธุ์สำคัญของไทย

บรรษัท	บริษัทสาขา/ร่วมทุนในไทย	ประเภทของเมล็ดพันธุ์
ดูปองท์	ไพโอเนียร์ไฮบริด	เมล็ดพันธุ์ข้าวฟ่าง ทานตะวัน พืชอาหารสัตว์ และข้าวโพดฝักอ่อน
มอนซานโต้ คาร์กิล	เจริญโภคภัณฑ์ คาร์กิลเมล็ดพันธุ์	เมล็ดพันธุ์ผัก และเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดส่วนใหญ่
ซินเจนต้า	แปซิฟิคซีด	เมล็ดพันธุ์ข้าวฟ่าง ทานตะวัน พืชอาหารสัตว์ และข้าวโพดฝักอ่อน

ดัดแปลงจาก Seed Industry Giants: Who Owns Whom? โดย RAFI, 2000

การส่งเสริมระบบทรัพย์สินทางปัญญาในเรื่องพันธุ์พืชในประเทศไทย จึงมีความหมายเหมือนกันยื่นเครื่องมือทางธุรกิจให้บรรษัทขนาดใหญ่เหล่านี้ให้สามารถครอบครองตลาดและผูกขาดมากยิ่งขึ้นไปอีกในที่สุดนั่นเอง โดยปัจจุบันบริษัทเหล่านี้ครอบครองตลาดเมล็ดพันธุ์ข้าวโพด และเมล็ดผักซึ่งมีปริมาณความต้องการเมล็ดพันธุ์ 1,500 - 2,000 ตัน ตามลำดับ ให้สามารถขยายตลาดอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 10 เท่าหรือมากกว่านั้นในอีกหนึ่งทศวรรษข้างหน้าเมื่อดูจากโครงสร้างของตลาดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ตลาดเมล็ดพันธุ์ในประเทศไทย

ประเภทเมล็ดพันธุ์	ปริมาณ(ตัน)	ราคา(บาท/กิโลกรัม)	มูลค่ารวม(ล้านบาท)
เมล็ดพันธุ์ข้าวโพดลูกผสม	1,500	78	1,170
เมล็ดพันธุ์ผักของเอกชน	2,000	*	390-520
เมล็ดพันธุ์ผสมเปิดของรัฐบาล	59,000	11	650
เมล็ดพันธุ์ที่เกษตรเก็บไว้ใช้เอง	633,000	*	*

[78] Private Investment in Agricultural Research and InternationalTechnology Transfer in Asia , AgriculturalEconomic Report No. 805 USDA.,1996

อันที่จริงการขยายตลาดของภาคเอกชนไม่ใช่เรื่องเลวร้ายอะไรนัก หากแต่ว่าการเข้ามาครอบครองการผลิตเมล็ดพันธุ์ที่ผลิตโดยภาคสาธารณะและการแทนที่เมล็ดพันธุ์ที่เกษตรกรเก็บเอาไว้ใช้เอง เป็นเรื่องที่ควรตระหนักเพราะจะทำให้การผูกขาดดำเนินไปอย่างรุนแรงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเอกชนที่กล่าวถึงนั้นหาได้เป็นบริษัทท้องถิ่นไม่แต่เป็นบรรษัทข้ามชาติด้านเมล็ดพันธุ์และเคมีเกษตรของโลก

6. ทางออกของประเทศ

เพื่อแก้ไขปัญหาและลดผลกระทบต่อปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชที่เป็นอยู่ อาจทำได้ในสองระดับคือ

6.1 ทางออกในระดับประเทศ

1) การทบทวนการประกาศรายชื่อพันธุ์พืชใหม่

การประกาศรายชื่อใหม่ที่ผ่านมานั้นได้รับการคัดค้านจากเกษตรกร องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการที่ติดตามเรื่องนี้มาตั้งแต่ต้น อย่างไรก็ตามผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องหาได้ดำเนินการตามคำเรียกร้องเหล่านั้นไม่ เนื่องจากรายชื่อพันธุ์พืชใหม่หลายชนิดได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและได้พิมพ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเรียบร้อยแล้ว ช่องทางที่เหลืออยู่สำหรับเกษตรกรที่ไม่เห็นด้วยกับคำประกาศดังกล่าวคือการนำเรื่องความไม่โปร่งใสในการดำเนินการของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชเพื่อฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้อำนาจศาลในการถอนคำประกาศดังกล่าว

2) การส่งเสริมให้เกษตรกรมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในการบริหารและติดตามการบังคับใช้กฎหมาย

เท่าที่ผ่านมาความเข้าใจเรื่องกฎหมายนี้เป็นไปในแวดวงจำกัด แม้กระทั่งในหมู่ของเครือข่ายเกษตรกรที่ได้ติดตามในเรื่องนี้ตั้งแต่ต้นก็มิได้ให้ความสำคัญมากนักต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและดูแลกฎหมาย ในหลายกรณีตัวแทนเกษตรกรที่ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการพันธุ์พืชไม่สามารถแสดงความเห็นที่จะปกป้องผลประโยชน์ของตนได้

หน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพยายามส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรที่เป็นผู้จะได้รับผลกระทบเข้าไปมีบทบาทในการบริหารกฎหมายมากกว่าที่เป็นอยู่

3) การแก้ไข พ.รบ.คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศและรับรองสิทธิของเกษตรกรให้มากยิ่งขึ้น

แม้กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชจะได้บรรจุหลักการเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเกษตรกรเอาไว้ระดับหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกในการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ แต่เราควรยอมรับความจริงว่าการตรากฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับนี้นั้นมีมาตราที่ควรแก้ไขอย่างยิ่งคือการให้การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของเกษตรกรในการเก็บรักษาพันธุ์เอาไว้ปลูกต่อและการแลกเปลี่ยนพันธุ์พืชระหว่างเกษตรกรและชุมชน อย่างน้อยกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยต้องให้การคุ้มครองสิทธิดังกล่าวให้ได้ระดับเท่ากับกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของอินเดีย หรือทรินิแดดแอนด์โทเบโก ซึ่งอนุญาตให้เกษตรกรสามารถ

เก็บรักษาพันธุ์ไว้ปลูกต่อ แลกเปลี่ยนและซื้อขายระหว่างกันในชุมชนได้ ตราบใดที่ไม่มีการเอาไปค้าขายถึงขนาดที่มีการบรรจุหีบห่อที่ระบุว่าเป็นเมล็ดพันธุ์ที่ได้รับการคุ้มครอง [79]

6.2 การเตรียมความพร้อมสำหรับการเจรจาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาและข้อตกลงอื่นๆที่เกี่ยวข้องในระดับระหว่างประเทศ

ปัญหาการอนุวัติการข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศไทยสะท้อนปัญหาพื้นฐานที่สำคัญคือการที่ประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะเกษตรกรและองค์กรภาคประชาสังคมไม่ได้มีส่วนร่วมเท่าที่ควรในกระบวนการติดตามและการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

แรงผลักดันของอุตสาหกรรมเมล็ดพันธุ์และประเทศอุตสาหกรรมที่กระทำต่อรัฐบาลและภาคราชการของไทยทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการพัฒนากฎหมายภายในเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงในทิศทางที่ไม่ปกป้องผลประโยชน์ของตนเท่าที่ควร และเดินตามรูปแบบกฎหมายของประเทศอุตสาหกรรมมากเกินไป บทเรียนของการร่างกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช และการร่างกฎหมายคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้

บทเรียนของการเร่งผลักดันกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชโดยไม่ทำให้เกิดบรรยากาศการถกเถียงอย่างกว้างขวางเหมือนกรณีการให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพถือว่าเป็นความผิดพลาดของคนไทยทั้งประเทศ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ติดตามเรื่องนี้ ดังที่เราพบในเวลาต่อมาว่าไม่มีความจำเป็นใดๆที่เราจะเร่งการอนุวัติการแม้ว่าเส้นตายของข้อตกลงในองค์การค้าโลกได้กำหนดให้วันที่ 1 มกราคม 2543 ให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องมีกฎหมายฉบับนี้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่ามีเพียงประเทศกำลังพัฒนาเพียง 20% เท่านั้นที่สามารถอนุวัติการตามระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว

การเตรียมความพร้อมในการเจรจาการค้าและข้อตกลงระหว่างประเทศจะทำให้สังคมไทยไม่ต้องตกอยู่ในสภาพที่ตกเป็นฝ่ายรับแต่ฝ่ายเดียวแต่สามารถเป็นฝ่ายรุกได้ด้วย และในหลายกรณีข้อตกลงระหว่างประเทศก็สามารถผลักดันให้มีการแก้ไขเพื่อป้องกันหรือลดผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาได้ด้วย ดังตัวอย่างที่แรงผลักดันของประเทศกำลังพัฒนาที่จะให้ยกเลิกการให้สิทธิบัตรยาในยาที่มีความจำเป็น หรืออย่างน้อยต้องมีข้อยกเว้นการใช้สิทธิที่มีหลักประกันให้ผู้ป่วยในประเทศกำลังพัฒนาสามารถเข้าถึงยา กำลังได้รับการสนับสนุนมากขึ้นเป็นลำดับในการเจรจาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาในองค์การการค้าโลก

---

[79] อ่านรายละเอียดได้เพิ่มเติมจาก FARMERS PRIVILEGE UNDER ATTACK, GRAIN June 2003, www.grain.org

ท่าทีของฝ่ายต่างๆในกรณีการเจรจาเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตนั้น สหรัฐอเมริกาแสดงความชัดเจนว่าต้องการให้มีการจดสิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิต ในขณะที่ประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังคงยืนยันให้คงการคุ้มครองตามมาตรฐานเดิมต่อไปเป็นอย่างน้อย โดยส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้มีการแก้ไขข้อตกลง 27.3(b) โดยในส่วนประเทศโลกที่สามนั้น มีข้อเสนอสองประการที่สำคัญคือ 1) ยกเลิกการให้สิทธิบัตร/ทรัพย์สินทางปัญญาในสิ่งมีชีวิตซึ่งเป็นจุดยืนของ African Group และ 2) ให้มีกลไกการปกป้องภูมิปัญญาท้องถิ่นและทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งเป็นข้อเสนอร่วมของประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่ [80]

จุดยืนของประเทศไทยในการเจรจาภายใต้องค์การค้าโลกเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพันธุ์พืชนั้น จึงควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1) สนับสนุนจุดยืนของกลุ่มประเทศแอฟริกา (African Group) เรื่องยกเลิกการให้สิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิต เนื่องจากการออกกฎหมายดังกล่าวเป็นการเปิดช่องทางให้บรรษัทข้ามชาติและประเทศอุตสาหกรรมเข้ามายึดครองทรัพยากรชีวภาพของประเทศ ละเมิดต่อสิทธิของเกษตรกร และขัดต่อหลักศาสนาและจริยธรรม

2) ประเทศไทยควรคงท่าทีเดิมในการร่วมมือกับ บราซิล จีน คิวบา โดมินิกัน เอกวาดอร์ อินเดีย ปากีสถาน เปรู เวเนซุเอลา แซมเบีย และซิมบับเว ที่เรียกร้องให้มีการแก้ไข TRIPsเพื่อ 1)ให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับฐานพันธุกรรม/ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ใช้ในการประดิษฐ์ 2) การแจ้งให้ทราบก่อนการเข้าถึงทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่น และ 3) การแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

3) ต้องเข้าร่วมกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา 12 ประเทศ อันประกอบไปด้วย คิวบา สาธารณรัฐโดมินิกัน อียิปต์ เอลซัลวาดอร์ ฮอนดูรัส อินเดีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไนจีเรีย ปากีสถาน ศรีลังกา และยูกันดา ในการเรียกร้องว่าการคุ้มครองพันธุ์พืชต้องไม่เป็นในทิศทางที่ละเมิดสิทธิของเกษตรกรในการปลูกต่อและแลกเปลี่ยนพันธุ์

การคุ้มครองพันธุ์พืชนั้นไม่สามารถมองได้ในมิติทางด้าน "สินค้า" หรือ "ทรัพย์สินทางปัญญา" เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิต เกี่ยวข้องกับเกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ เกี่ยวข้องกับระบบอาหาร และเกี่ยวข้องกับระบบนิเวศวิทยาที่เกื้อหนุนต่อการดำรงอยู่ของเราบทเรียนทั้งหมดที่เกิดขึ้นต้องนำไปสู่การเรียนรู้เพื่อที่จะหาทางแก้ไขให้กฎหมายนี้มีรากฐานมาจากวิถีของวัฒนธรรมและผลประโยชน์ของคนในประเทศของเราเองให้ได้ พร้อมๆกับการรับมือกับกฎหมายหรือนโยบายใหม่อันเกิดขึ้นจากแรงผลักดันจากภายนอกในอนาคต

---

[80] โปรดดูเพิ่มเติมจากภาคผนวกที่ 1 Official country positions and proposals on TRIPS Article 27.3(b) updated June 2003 จาก www.grain.org

ภาคผนวกที่ 1

Official country positions and proposals on TRIPS Article 27.3(b)

updated June 2003

WTO member(s)	Proposals regarding the life patenting provisions of 27.3(b)	Proposals regarding the *sui generis* system provision of 27.3(b)
Africa		
African Group[1]	Review should be extended and there should be an additional five year transition period afterwards Review should clarify that plants, animals, microorganisms, their parts and natural processes cannot be patented; patents on life forms are unethical and TRIPS should prohibit them TRIPS should contain provisions to promote, not undermine, the conservation and sustainable use of genetic material TRIPS should contain provisions to prevent biopiracy Art. 29 should be modified to require (a) disclosure of country and area of origin of any biological resource and traditional knowledge used or involved in an invention and (b) proof of compliance with all access regulations of the country of origin	Review should be extended and there should be an additional five year transition period afterwards *Sui generis* laws should allow for protection of community rights, the continuation of farmers' practices (e.g. seed saving) and the prevention of anti-competitive practices which threaten food sovereignty The flexibility to protect farmers' rights and traditional knowledge in the context of *sui generis* systems for plant varieties must be retained and construed in consistency with the CBD, the FAO International Undertaking (IU) on Plant Genetic Resources and the OAU Model Law on Farmers', Breeders' and Community Rights.
	The Africa Group suggests that the Council for TRIPS adopt a *Decision on Protecting Traditional Knowledge* (TK) which affirms that: TK and inventions of local communities should be protected under a special regime TK is a category of intellectual property rights to be recognised and be protected under TRIPS; members may adopt *sui generis* systems for more extensive protection of TK The rights relating to TK under TRIPS shall include the rights of communities or traditional practitioners to: decide whether or not to commercialise their knowledge; honour any sanctity they attach to their knowledge; give prior informed consent for any access or intended use of their knowledge; receive full remuneration for their knowledge; and prevent third parties from using, offering for sale, selling, exporting or importing their knowledge and any article or product in which their knowledge is input unless all requirements under this Declaration have been met Local communities and national authorities shall have exclusive rights in perpetuity to any information documented or entered into public registers, to prevent any access or use they have not expressly authorised or any application that is inconsistent with the rights of local communities under this Decision The existence of TK in any form or in any stage defeats novelty, inventiveness and originality for the purpose of patent or copyright protection No intellectual property rights shall be granted on anything derived from or based on TK or *in situ* genetic resources without compliance with the Convention on Biological Diversity; any breach of this principle shall result in nullification of any such IPRs A Committee on TK and Genetic Resources shall be established to oversee the implementation and development of this decision and any other instruments	
Kenya[2]	Need five-year extension of transition period Harmonise TRIPS with CBD	Need five-year extension of transition period Increase scope of 27.3(b) to include protection of indigenous knowledge and farmers' rights Harmonise TRIPS with CBD

WTO member(s)	Proposals regarding the life patenting provisions of 27.3(b)	Proposals regarding the *sui generis* system provision of 27.3(b)
Southern Africa Development Cooperation (SADC)[3]	The transition period for implementation of 27.3(b) should be extended and the 2000 review should be postponed. Harmonise TRIPS with CBD. The exclusion for essentially biological processes should extend to microbiological processes.	The transition period for implementation of 27.3(b) should be extended and the 2000 review should be postponed. Retain the *sui generis* option.

Asia (developing)

India[4]	Harmonise TRIPS with CBD either by requiring information on providers of genetic resources and countries of origin of biological material under TRIPS Art. 29, or by incorporating a provision that patents inconsistent with CBD Art. 15 must not be granted. Exclude patents on all life forms. If this is not possible, then at least exclude patents based on traditional/indigenous knowledge and products and processes essentially derived from such knowledge. There must be disclosure of the country of origin of the biological resource and associated knowledge, and proof of the provider's consent, to ensure equitable sharing of benefits. It should be left to national policy to decide what are patentable microorganisms, including in light of Art. 27.2 (morality and *ordre public*). Developing countries like India cannot accept any further strengthening of the protection presently provided to life forms.	There are various ways to develop an effective *sui generis* system and no reason why countries cannot develop their own models. It would be essential to ensure that the preservation of farmers' rights is not considered a dilution of effectiveness of the system. What is an effective *sui generis* system may be best left to each Member to evolve in its legal system and practice.
Singapore[5]	Should extend to plants and animals (i.e. no exclusions) TRIPS should not be used to enforce benefit-sharing arrangements or any common approach to benefit-sharing	UPOV would be a useful reference for the basic level of protection
South Asia Association for Regional Cooperation (SAARC)[6]	There is a need to prevent piracy of traditional knowledge built around biodiversity and to seek the harmonisation of TRIPS with CBD to ensure appropriate returns to traditional communities.	

Latin America

Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, and Peru[7]	The Seattle Ministerial Conference should adopt a mandate to: (a) carry out studies in order to make recommendations on the most appropriate means of recognizing and protecting traditional knowledge as the subject matter of IPR; (b) initiate negotiations with a view to establishing a multilateral legal framework that will grant effective protection to the expressions and manifestations of TK; (c) complete the legal framework envisaged in paragraph (b) above in time for it to be included as part of the results of the new round of trade negotiations.

WTO member(s)	Proposals regarding the life patenting provisions of 27.3(b)	Proposals regarding the *sui generis* system provision of 27.3(b)
Brazil[8]	Flexibility for members to exclude plants and animals should be retained. Art. 27.3(b) should neither exclude all life forms, as proposed by India, nor extend patentability to all life forms, as proposed by the US. Art. 27.3(b) should be amended to allow members to require further conditions for patentability, *viz.* (1) identification of source of genetic material; (2) traditional knowledge used to obtain that material; (3) evidence of fair and equitable benefit-sharing; and (4) evidence of prior informed consent for the exploitation of the patent. Art. 27.3(b) should bear an interpretative note clarifying that discoveries or naturally occurring materials are not patentable. There is a need to incorporate the issue of TK in the review of Art. 27.3(b).	Flexibility for members to decide on the most effective means of a *sui generis* system should be retained. UPOV is not the only reference to fulfill the criterion of effectiveness.
Cuba, Honduras, Paraguay and Venezuela[9]	TRIPS should be amended to provide effective moral and economic intellectual property rights to traditional knowledge, medicinal practices and expressions of folklore of indigenous and local communities, taking into account the social and collective nature of these rights, by 2004.	
Venezuela[10]	Introduce mandatory system of IPR protection for traditional knowledge of indigenous and local communities, based on the need to recognise collective rights	

Mixed developing country groups

Brazil, China, Cuba, Dominican Republic, Ecuador, India, Pakistan, Peru, Thailand, Venezuela, Zambia and Zimbabwe[11]	TRIPS must be modified so that it will not run counter to the objectives of CBD by requiring patent applicants to: disclose the source and country of origin of the biological resources and traditional knowledge used in an invention; provide evidence of prior informed access to access the material or the knowledge; provide evidence of fair and equitable benefit sharing. These amendments must be part of a single undertaking as part of the multilateral round of trade negotiations under the Doha Development Agenda. Members reserve the right to also propose an international framework for the positive protection of traditional knowledge.	
Brazil, Cuba, Ecuador, India, Peru, Thailand, Venezuela[12]	TRIPS must contain a provision mandating applicants for a patent relating to biological resources or traditional knowledge to disclose the source of origin of such resources and knowledge, to provide evidence that they have obtained the necessary prior informed consent and to provide evidence that they have complied with national laws on benefit sharing	
Cuba, Dominican Republic, Egypt, El Salvador, Honduras, India, Indonesia, Malaysia, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka and Uganda[13]	Article 27.3(b) should be amended in light of the provisions of CBD and the IU, in which the conservation and sustainable use of biological diversity, the protection of the rights and knowledge of indigenous and local communities and the promotion of farmers' rights are fully taken into account. The review should also: clarify the artificial distinction between biological and microbiological organisms and processes; ensure the continuation of traditional farming practices including the right to save and exchange seeds and sell their harvests; and prevent anti-competitive practices that will threaten food sovereignty of people in developing countries.	

WTO member(s)	Proposals regarding the life patenting provisions of 27.3(b)	Proposals regarding the *sui generis* system provision of 27.3(b)
Cuba, Egypt and Honduras[14]	The transition period for developing countries must be extended.	
Group of 77[15]	Future negotiations must seek mechanisms for a balanced protection of biological resources and disciplines to protect traditional knowledge	
Least Developed Countries (LDC) Group[16]	There should be a formal clarification that plants, animals and parts of plants and animals, including gene sequences and biological processes for the production of plants, animals and their parts are not patentable. Incorporate provision that patents must not be granted without prior informed consent of country of origin Patents inconsistent with CBD Art 15 should not be granted Need for extended transition period	Must be flexible enough to suit each country's seed supply system Members shall select their own systems, including recognising traditional knowledge and the rights of farmers to use, save, re-sow, exchange or sell seeds Need for extended transition period
	The WTO bodies and Fifth Ministerial Conference are called to agree on establishing an international mechanism to protect genetic resources, traditional knowledge and farmers' rights and ensure the non-patentability for all life-forms.	
Zambia, Jamaica, Kenya, Pakistan, Sri Lanka, Tanzania, Uganda and Zimbabwe[17]	It should be clarified that the provisions on patenting of microorganisms only apply to genetically modified microorganisms. Should provide that where a country grants patent protection to plant-based inventions, applicants are obliged to (a) declare the origin of materials and demonstrate prior consent of the country of origin and where relevant the indigenous or farming communities; and (b) pay compensation to the country or communities that had the material or the traditional knowledge used.	

Industrialised countries

Australia[18]	TRIPS and CBD are not in conflict Has reservations about amending TRIPS to facilitate implementation of CBD (disclosure of origin, proof of benefit sharing, etc).	

WTO member(s)	Proposals regarding the life patenting provisions of 27.3(b)	Proposals regarding the *sui generis* system provision of 27.3(b)
European Union[19]	There should be no lowering of standards of protection There should be no extension of transition periods TRIPS and CBD do no conflict The EU does not favour incorporating complex requirements on disclosure of origin or proof of prior informed consent.. The EU is open to other solutions on sharing information about origins of patented biological material. The EU proposes a self-standing disclosure requirement limited to the geographic origin of genetic resources or TK without it being a criterion for patentability and the non-respect of which would like outside the field of patent law. The EU sees no reason to amend TRIPS Art. 27.3(b) as it currently stands. The TRIPS Council is not the place to discuss an international instrument to protect TK. Providing a farmers' exemption under national patent law can be justified under TRIPS Art. 30, depending on the scope.	UPOV provide a model of effective *sui generis* system, but other models may be equally effective. For any regime to be effective it must clearly define: the subject matter, the conditions for grant (novelty being essential), the procedure to obtain the rights, the rights granted, limitations and exceptions to those rights, and the duration of the rights. It must provide for national treatment and MFN treatment. It must provide enforcement procedures and a deterrent to infringement. Providing a farmers' exemption under national plant variety protection law can be justified under TRIPS Art. 27.3(b), depending on the scope.
Japan[20]	There should be no lowering of standards of protection There are no incongruencies between the requirement to patent microorganisms and the option to prohibit patents on plants and animals. The ethics of patentability of life are dealt with under Art. 27.2. TRIPS and CBD are mutual non-exclusive and can be implemented in a non-conflicting way. A requirement to disclose country of origin of genetic resources or traditional knowledge would upset the current balance of TRIPS. Benefit sharing should be achieved by contracts, not under TRIPS.	A system under the UPOV Convention is an effective *sui generis* system The proper balance between breeders' rights and farmers' rights will be solved by adopting a UPOV system
Norway[21]	The ethics of patenting life should form an integral part of the review. However, the status quo of Art. 27.3(b) is acceptable. It should be seriously considered whether a provision on the disclosure of the origin of genetic resources could be inserted into the TRIPS Agreement to ensure a more effective implementation of the CBD.	There should be flexibility with regard to the implementation of the *sui generis* option to allow for effective benefit sharing with indigenous and local farming communities. There is no need for a formal or explicit reference to UPOV to clarify what TRIPS means by an effective system.
Switzerland[22]	No lowering of standards of protection The exclusion from patentability for plants and animals is a balanced provision that takes into accounts members' needs and interests The Patent Cooperation Treaty, administered by the World Intellectual Property Organisation, should be amended to allow parties, if they wish, to require disclosure of specific genetic resources or traditional knowledge, innovations and practices Providing a farmers' exemption under national patent law can be justified under TRIPS Art. 30.	Agrees with Singapore that the UPOV system is a useful reference for the basic level of protection of any *sui generis* system for the protection of plant varieties. Nonetheless, also agrees that there may be other *sui generis* systems that meet the requirements of Art. 27.3(b) besides UPOV and considers the elements listed by the US to be helpful in drawing up such systems.

ศูนย์สารสนเทศสิทธิมนุษยชน สำนักงาน กสม.

WTO member(s)	Proposals regarding the life patenting provisions of 27.3(b)	Proposals regarding the *sui generis* system provision of 27.3(b)
United States[23]	There should no subject matter excluded from patentability The allegation that TRIPS and CBD are inconsistent should be laid to rest. Requiring patent applicants to disclose the source of genetic resources or traditional knowledge would be extremely ineffective. Benefit sharing should be achieved through contracts, not under TRIPS	The US believes that an effective *sui generis* system would: apply to all varieties in the plant kingdom; apply to varieties that are new, distinct, uniform and stable; grant rights only to breeders; grant rights of at least 20 year duration; prevent others from commercialising protected varieties without authorisation; etc. A reference to UPOV 91 should be incorporated into TRIPS

Compiled by GRAIN (update of June 2003)

References:

1 WT/GC/W/302 of 6 August 1999, IP/C/W/163 of 8 November 1999, IP/C/W/206 of 20 September 2000 and IP/C/W/404 of 4 June 2003
2 WT/GC/W/233 of 5 July 1999
3 WT/L/317 of 1 October 1999
4 WT/GC/W/255 of 16 July 1999, WT/GC/W/294 of 5 August 1999, IP/C/W/161 of 3 November 1999, IP/C/W/195 of 12 July 2000 and IP/C/W/196 of 12 July 2000
5 JOB(00)/7853 of 11 December 2000
6 WT/L/326 of 22 October 1999
7 WT/GC/W/362 of 12 October 1999 and IP/C/W/165 of 3 November 1999
8 IP/C/W/164 of 29 October 1999 and IP/C/W/228 of 24 November 2000
9 IP/C/W/166 of 5 November 1999
10 WT/GC/W/282 of 6 August 1999
11 IP/C/W/356 of 24 June 2002
12 IP/C/W/403 of 4 June 2003
13 WT/GC/W/354 and WT/GC/W/355 of 11 October 1999
14 WT/GC/W/209 and Corr. 1 of 17 June 1999
15 WT/MIN(99)/3 of 2 November 1999
16 WT/GC/W/251 of 13 July 1999 and LDC-II/2003/L.1/Rev.1 of 2 June 2003
17 JOB(99)/3169 and Add. 1
18 IP/C/W/310 of 2 October 2001
19 WT/GC/W/193 of 2 June 1999, IP/C/W/254 of 13 June 2001 and IP/C/W/383 of 17 October 2002
20 WT/GC/W/242 of 6 July 1999 and IP/C/W/236 of 11 December 2000
21 IP/C/W/167 of 3 November 1999 and IP/C/W/293 of 29 June 2001
22 IP/C/W/284 of 15 June 2001 and IP/C/W/400 of 28 May 2003
23 WT/GC/W/115 of 19 November 1998, IP/C/W/162 of 29 October 1999, IP/C/W/209 of 20 September 2000 and IP/C/W/257 of 13 June 2001.