



คู่มือการปฏิรูปกฎหมาย

เพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน
(Checklists) อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ
กับกฎหมายด้านเกษตรกรรม

รายงานการศึกษาฉบับนี้ เป็นความร่วมมือระหว่าง
สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)
และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน
(Checklists) อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศกับกฎหมายด้านเกษตรกรรม

พิมพ์ครั้งที่ ๑	: จำนวนที่พิมพ์ ๕ เล่ม
ที่ปรึกษา	: ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร นายสมชาย หอมลออ
บรรณาธิการ	: ดร.ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์ ,นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์
กองบรรณาธิการ	: นางสาวลัคนา ลัษณ์ศิริ ,นายธีรพงศ์ เพ็ชรสุข ,นายอาทิตย์ หนูสิน ,นายวัชร พันธ์นราวิกิจ
ผู้ศึกษาวิจัย	: ดร.ศรภา ศุทธิพันธ์ ,ดร.ศิริโสภา สันติทฤษฎีกร ,อาจารย์ศิวพล ชมภูพันธ์
ผู้จัดพิมพ์	: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เลขที่ ๙๙ อาคารซอฟต์แวร์ปาร์ค ชั้น ๑๕ ถนนแจ้งวัฒนะ อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี ๑๑๑๒๐
โทรศัพท์	: ๐๒ ๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๘๘๕
Website	: www.lrct.go.th
Facebook	: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)
Email	: info@lrct.go.th

คำสงวนสิทธิ์

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้ มิได้สะท้อนความคิดเห็นของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ คณะกรรมการบริหารองค์กรต่างๆ หรือประเทศสมาชิกต่างๆ ของสหประชาชาติ ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียนและจัดพิมพ์ขึ้นโดยอิสระภายใต้โครงการความร่วมมือทางวิชาการ: การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (Law Reform and Legal Empowerment for Advancement of Human Rights-based Society) โดยความร่วมมือของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คำนำ

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นให้ดำเนินการอย่างเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีวิสัยทัศน์ของการเป็นองค์กรความรู้ ภายใต้หลักการที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางของการปฏิรูปกฎหมาย โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน หลักความเป็นสากล หลักนิติธรรม และหลักธรรมาธิปไตย

เพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงดำเนินงานตามแนวทางในการเป็นองค์กรความรู้เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ให้ความสำคัญต่อการนำพันธกรณีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติกาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศและในประเทศภูมิภาคอาเซียน มาจัดทำเป็นคู่มือ checklist เพื่อใช้เป็นแนวทาง (guideline) ของการปฏิรูปกฎหมายทั้งระบบที่มีกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และมุ่งสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นธรรม

ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้จัดทำโครงการความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับพันธกรณีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และเพื่อให้เกิดการพัฒนากฎหมายให้มีความเหมาะสมรวมทั้งเป็นการรับประกันว่ากฎหมายภายในประเทศของไทยมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับหลักการตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ภายใต้ความร่วมมือของโครงการดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และ UNDP ได้ดำเนินการศึกษาเพื่อการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับกฎบัตรของสหประชาชาติ อนุสัญญาระหว่างประเทศ กติกาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นๆ ในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยได้จัดทำเป็นคู่มือเพื่อใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบเปรียบเทียบให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าวจำนวน ๙ เรื่อง ดังนี้

๑. คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (กฎหมายแรงงาน)
๒. คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (กฎหมายสิ่งแวดล้อม)
๓. คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (สนธิสัญญาการลงทุน (Bilateral Investment Treaties: BITs) กรณีต่างประเทศ)
๔. คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน (Investor -State Dispute Settlement : ISDS))

๕. คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า)
๖. คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาด้านยาและเมล็ดพันธุ์)
๗. คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร)
๘. คู่มือการเข้าถึงความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยเร็ว : คู่มือสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติ
๙. คู่มือแนวปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายสำหรับอาสาสมัครสิทธิมนุษยชน

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าคู่มือในการปฏิรูปกฎหมายเหล่านี้จะเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์และมีคุณค่าต่อผู้ปฏิบัติงาน ผู้กำหนดนโยบายและผู้มีบทบาทในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนในด้านการค้า การลงทุน การประกอบธุรกิจ การทำการเกษตรกรรม การจ้างงาน การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ป่าไม้ และสัตว์ป่า ที่ประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคอาเซียนต่างได้ประโยชน์อย่างเป็นธรรม และได้รับการปกป้องคุ้มครองในด้านสิทธิมนุษยชนและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ประการที่สำคัญคือผู้ด้อยโอกาสในอาเซียนต่างได้เข้าถึงความยุติธรรมอย่างแท้จริง

ดร.ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์
เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

กิตติกรรมประกาศ

รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการจัดทำคู่มือ (Checklists) เรื่อง “อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศกับกฎหมายด้านเกษตรกรรม” นี้ จัดทำขึ้นโดยการสนับสนุนของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (UN Partnership Framework) กับรัฐบาลไทย สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Program) และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งภายใต้โครงการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งมุ่งพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่และองค์กร เสริมสร้างขีดความสามารถและศักยภาพของภาคประชาชนในการเรียกร้องและได้รับการเยียวยาอย่างเป็นธรรม และสนับสนุนการพัฒนาสู่สังคมด้านสิทธิมนุษยชน

คณะผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อรองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย ดุลยเกษม และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรารธนา ยศสุข ซึ่งได้รับเป็นที่ปรึกษาของโครงการวิจัยนี้ และดร.ชมชวน บุญระหงส์ จากมหาวิทยาลัยแม่โจ้ ซึ่งได้ให้ความเห็นจากมุมมองนักวิชาการและเป็นผู้ซึ่งเคยปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนมาอย่างยาวนาน และขอขอบพระคุณคุณคุณวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ ผู้อำนวยการมูลนิธิชีววิถีและคุณอุบล อยู่หว่า ผู้ประสานงานเครือข่ายเกษตรทางเลือก ซึ่งได้ให้ข้อวิเคราะห์เอกสารอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อรายงานวิจัยฉบับนี้ และขอขอบพระคุณเครือข่ายเกษตรกรผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายและเครือข่ายเกษตรกรผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์ จากภาคต่างๆ รวมถึงเจ้าหน้าที่ภาครัฐจากศูนย์ขยายพันธุ์พืชแม่เหียะ กรมส่งเสริมการเกษตร ศูนย์วิจัยข้าวเชียงใหม่ (สันป่าตอง) ศูนย์วิจัยพืชไร่เชียงใหม่ (แม่โจ้) สำนักงานเกษตรจังหวัดเชียงใหม่ สหกรณ์การเกษตรสันป่าตองจำกัด สหกรณ์เกษตรพัฒนาจำกัด และโครงการหลวง ซึ่งกรุณาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษานี้

ขอขอบคุณคุณสุปรียา ศิริเอี่ยม พนักงานบริหารงานปฏิรูปกฎหมายอาวุโส และคุณพิมพ์พัส จวบความสุข ผู้ช่วยนักวิชาการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งเป็นฝ่ายจัดการ ประสานงาน และสนับสนุนการทำงานของคณะผู้วิจัยด้วยดี และขอขอบพระคุณเป็นพิเศษต่อคุณศยามล ไกยูรวงศ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ผู้ประสานชุดโครงการจัดทำคู่มือ (Checklists) เรื่อง “อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศกับกฎหมายด้านเกษตรกรรม” ภายใต้โครงการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชน ที่ได้สนับสนุนคณะผู้วิจัยในการทำการศึกษานี้

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการพัฒนาเครื่องมือสำหรับใช้พิจารณาทบทวนกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายด้านกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ว่ามีความสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและสนธิสัญญา อนุสัญญา ข้อตกลง และพิธีสารระหว่างประเทศอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุง พัฒนากฎหมายให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ดร.ศรภา ศุภรินทร์
ดร.ศิริโสภา สันติทฤษฎีกร
อาจารย์ศิวพล ชมพูพันธุ์

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การจัดทำคู่มือ (Checklists) นี้ เป็นการศึกษาอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ กับกฎหมายภายในประเทศด้านเกษตร สำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการพิจารณาทบทวน ตรวจสอบความสอดคล้องของหลักการในข้อตกลงระหว่างประเทศกับบทบัญญัติกฎหมายภายใน เพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุง ทำให้ความเห็น และการพัฒนากฎหมายด้านเกษตรให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น และเป็นการศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่เป็นปัจจัยพื้นฐานของการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ที่สืบเนื่องมาจากอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเกษตรกรและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศ สามารถสรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

ในการตรวจสอบความสอดคล้องของหลักการในอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศกับบทบัญญัติกฎหมายภายในด้านเกษตร พบว่า

๑. อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (United Nations Convention to Combat Desertification: UNCCD)

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไปแล้ว และมีบทบัญญัติกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการสำคัญและพันธกรณีของ UNCCD แต่ยังคงมีปัญหา ได้แก่

- ปัญหาการนำพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ไปบังคับใช้เพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และขาดกลไกในระดับปฏิบัติที่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรนำหลักการสำคัญใน UNCCD ประกอบกับหลักการในแผนปฏิบัติการ ๒๑ (Agenda 21) มากำหนดเป็นหลักปฏิบัติในกฎหมายลำดับรองเพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

- ปัญหาพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ครอบคลุมการใช้สารเคมีทางการเกษตรอย่างไม่เหมาะสม ควรตรากฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมและจัดการสารเคมีทางการเกษตรโดยเฉพาะ เพื่อให้การกำกับดูแลการใช้สารกำจัดศัตรูพืชและสารประเภทอื่นที่ใช้ในการทำเกษตรอย่างเหมาะสม หรือปรับแก้กฎหมายฉบับนี้โดยกำหนดให้มีองค์กรทำหน้าที่กำกับดูแลเฉพาะการควบคุมจัดการสารเคมีทางการเกษตร และปรับแก้รายละเอียดในบางมาตรา เช่น การเปิดเผยขั้นตอนในการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย, การนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุอันตรายเพื่อประกอบการพิจารณาขึ้นทะเบียน, การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการขึ้นทะเบียนกับการตรวจคุณภาพและการครอบครองแยกจากกัน

- ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ควรเป็นกฎหมายที่ปฏิรูปการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมทั้งระบบ กำหนดอำนาจหน้าที่หน่วยงานที่กำกับดูแลอย่างชัดเจนไม่ให้มีการปฏิบัติที่ทับซ้อนกัน แต่บูรณาการงานแต่ละด้านเข้าด้วยกัน และควรพัฒนากลไกในระดับปฏิบัติไว้ในกฎหมายลำดับรองให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำหลักการสำคัญใน UNCCD ประกอบกับหลักการในแผนปฏิบัติการ ๒๑ (Agenda 21) มากำหนดเป็นหลักปฏิบัติในกฎหมายลำดับรองเพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

๒. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY: CBD)

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไปแล้ว และมีบทบัญญัติกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญและพันธกรณีของ CBD แต่ยังคงมีปัญหา ได้แก่

- ปัญหาพระราชบัญญัติป่ารุกพืช พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่สามารถนำไปใช้ในด้านอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมหรือความหลากหลายทางชีวภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่บังคับใช้นาน อัตราโทษจึงยังคงต่ำอยู่มาก ทำให้ปัจจุบันไม่มีการนำมาบังคับใช้มากนัก และไม่ได้นำหลักการสำคัญตาม CBD มากำหนดไว้ จึงควรปรับแก้ โดยนำหลักการสำคัญใน CBD มากำหนดไว้ และให้นำไปปฏิบัติในกฎหมายลำดับรองเพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และปรับแก้โดยอัตราโทษให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

- ปัญหาพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณี แต่เป็นปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายและการนำไปใช้ ซึ่งกระทบต่อบทบาทการเป็นผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายของเกษตรกรที่อาจส่งผลความหลากหลายทางชีวภาพได้ ได้แก่ (๑) การควบคุมโดยเน้นส่งเสริมให้เกษตรกรใช้แต่พันธุ์พืชดีที่ให้ผลผลิตสูง อาจกระทบต่อความคงอยู่หรือความหลากหลายของพันธุ์พืชพื้นเมืองหรือพันธุ์พืช ซึ่งมักเป็นพืชเชิงเดี่ยวที่ต้องใช้พื้นที่และสารเคมีจำนวนมาก (๒) การออกกฎหมายลำดับรองสร้างแนวปฏิบัติที่ยากแก่เกษตรกรที่จะปฏิบัติตามได้ เช่น การขออนุญาตรวบรวม ขายเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า ซึ่งต้องมีความพร้อมในเชิงโครงสร้างอย่างมาก (๓) การดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐกลายเป็นเครื่องมือกีดกันเกษตรกรไม่ให้เข้าสู่ตลาดการค้าเมล็ดพันธุ์ เช่น ความไม่สมดุลระหว่างอำนาจในการยึดหรืออายัดกับลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นเรื่องเล็กน้อย และระยะในการยึดหรืออายัดที่ค่อนข้างนาน ตามมาตรา ๔๕ (๔) นโยบายของรัฐบางประการส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถจำหน่ายเมล็ดพันธุ์พื้นเมืองได้ จึงทำให้การผลิตเมล็ดพันธุ์พื้นเมืองเพื่อจำหน่ายลดลง

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ (๑) การออกกฎหมายลำดับรอง ควรเอื้อต่อเกษตรกรผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายสามารถขายเมล็ดพันธุ์ได้อย่างเสรีในท้องถิ่นของตน (๒) ปรับแก้เงื่อนไขกฎหมายในเชิงโครงสร้างสำหรับการผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายโดยเกษตรกรให้แตกต่างจากเอกชน (๓) ปรับกลไกการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานรัฐให้เอื้ออำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรให้มากขึ้น (๔) ปรับแก้การใช้อำนาจดุลพินิจเมื่อมีเหตุแห่งการยึดหรืออายัดเมล็ดพันธุ์ให้มีระยะที่เหมาะสม และปรับเปลี่ยนมาตรการและระยะเวลาตรวจสอบให้เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด (๕) ปรับแก้การใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาสั่งพักใบอนุญาตเมื่อพบการกระทำความผิดเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์พืชชนิดใดชนิดหนึ่ง ให้เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจพิจารณาห้ามจำหน่ายเมล็ดพันธุ์เป็นรายชนิดไป โดยคำนึงถึงเจตนาของผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ (๖) จัดทำคู่มือปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่ เน้นย้ำเจตนารมณ์ที่มุ่งคุ้มครองเกษตรกรและประโยชน์สาธารณะ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการปฏิบัติที่ธรรม (๗) กำหนดให้มี

หน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นนิติบุคคลทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเกษตรกรโดยเฉพาะ เพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าสู่กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้ง่ายขึ้นและสามารถใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างเต็มที่ (๘) ภาครัฐต้องทบทวนนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิเกษตรกร ส่วนนโยบายประชาสังคมบางประการที่ส่งผลดีต่อเกษตรกรแต่ไม่มีความยั่งยืน ควรปรับให้เป็นรัฐสวัสดิการ โดยกำหนดเป็นกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อเพิ่มหลักประกันสิทธิของเกษตรกรและชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิม และชุมชนท้องถิ่น (๙) สร้างกลไกการมีส่วนร่วมกับเกษตรกรในการปรับปรุงพันธุ์โดยการวิจัยในระดับชุมชนแต่ละพื้นที่ซึ่งมีปัจจัยทางธรรมชาติที่แตกต่างกัน สนับสนุนกระบวนการถ่ายทอดองค์ความรู้อันเป็นภูมิปัญญาของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นในการผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากพันธุ์ดั้งเดิม โดยให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการผลิตและรัฐเป็นผู้ช่วยกระจายเมล็ดพันธุ์สู่ตลาด รวมถึงการสนับสนุนปัจจัยที่มีความจำเป็นต่อการผลิตเมล็ดพันธุ์อย่างสูง อาทิ อุปกรณ์การคัดเมล็ดพันธุ์ การจัดทำโรงรวบรวมพันธุ์ (๑๐) สร้างกลไกติดตามการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายอย่างแท้จริง

- ปัญหาพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ปัญหาที่พบเป็นปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ (กรมวิชาการเกษตร) มีแนวโน้มที่ให้ความสำคัญเฉพาะการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่เท่านั้น ไม่ได้เน้นการอนุรักษ์ การคุ้มครองสิทธิเกษตรกร และสนับสนุนบทบาทของชุมชน ,ปัญหากลไกการจัดหางบประมาณสนับสนุนกิจการของชุมชนภายใต้กองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช และปัญหาการขาดมาตรการเชิงรุกเพื่อให้การคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น

อย่างไรก็ดี กฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่มีความสมดุลระหว่างการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ของนักปรับปรุงพันธุ์กับสิทธิของเกษตรกร มีความสอดคล้องและเป็นการผสมผสานระหว่างหลักการให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ตามแบบ UPOV ๑๙๗๘ กับหลักการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมใน CBD ๑๙๙๒ ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นมาโดยกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง เป็นผลดีกับประเทศไทยเป็นอย่างมาก แต่มีความพยายามที่จะปรับปรุงกฎหมายนี้ให้สอดคล้องกับ UPOV ๑๙๙๑ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อประเทศไทย เพราะการคุ้มครองพืชพื้นเมืองจะไม่สามารถทำได้ อาจเกิดการผูกขาดของบริษัทข้ามชาติ เสี่ยงต่อการทำลายความมั่นคงทางอาหารของประเทศ ดังนั้นประเทศไทยจึงควรยืนยันการใช้แนวทางการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพตามกฎหมายนี้หรือตามแนวทางของ CBD และ UPOV ๑๙๗๘ เช่นเดิม ไม่ควรแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางของ UPOV ๑๙๙๑ หรือการให้สิทธิบัตรเหนือทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งไม่เป็นผลดีกับประเทศในระยะยาว

- ปัญหาพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕^๑

๓. พิธีสารคาร์ตาเฮน่าว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety)

พิธีสารฯ นี้มีหลักการและรายละเอียดต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยซึ่งมีความหลากหลายทางชีวภาพเป็นอย่างมาก จึงควรให้สัตยาบันเพื่อที่ได้นำหลักการของพิธีสารมาใช้เป็น

^๑ ดูรายละเอียดในหัวข้อที่ ๑.UNCCD

แนวทางในการกำหนดนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมภายในประเทศ เพื่อกำกับดูแลการจัดการและการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเป็นปัญหา ได้แก่

- ปัญหาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. ... มีหลักการที่ยังไม่สามารถช่วยป้องกันหรือแก้ไขปัญหาเช่นที่เคยเกิดในอดีตได้^๒ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ควรพิจารณาปรับปรุงในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการ ในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรมีกรรมการที่มาจากองค์กรเอกชนที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความหลากหลายและถ่วงดุลในการทำงาน และเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมในมาตรา ๒๓

(๒) บทบัญญัติต่างๆ ควรจะมีลักษณะห้ามไม่ให้กระทำจนกว่าจะได้รับอนุญาต เช่น การผลิตหรือนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม

(๓) ควรกำหนดรายละเอียดหลักการสำคัญไว้ในพระราชบัญญัติ มากกว่ากำหนดในกฎหมายลำดับรอง

(๔) กำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

(๕) การพิจารณาคำขอขึ้นบัญชีปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม ควรกำหนดให้มีตัวแทนภาคประชาชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปเป็นคณะกรรมการด้วย

(๖) ควรให้หน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นกลางอื่นเป็นผู้จัดการรับฟังความคิดเห็นแทนผู้ยื่นคำขอขึ้นบัญชีปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมแก่คณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อเห็นชอบรายงานประเมินความเสี่ยงเนื่องจากอาจไม่ได้รับฟังความเห็นที่แท้จริง

(๗) ผลการรับฟังความคิดเห็น จะถูกนำไปประกอบการพิจารณาโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบเท่านั้น และหน่วยงานผู้รับผิดชอบไม่จำเป็นต้องรับฟังหรือปฏิบัติตามผลการรับฟังความคิดเห็นก็ได้

(๘) การพิจารณาความปลอดภัยหรืออันตรายที่เกิดจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ใช้เฉพาะข้อมูลและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนและต้องเกิดอันตรายหรือความเสียหายขึ้นแล้วเท่านั้น ซึ่งมีขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายที่แคบ เพราะพิธีสารคาร์ตาเฮน่าว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพอนุญาตให้ใช้ดุลพินิจตามสมควรได้แม้จะไม่ปรากฏหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ รวมทั้งสามารถใช้เหตุผลทางด้านสังคมเศรษฐกิจ (Socio-Economic consideration) ได้ด้วย

(๙) กฎหมายนี้กำหนดให้มีการรับผิดชอบเฉพาะกรณีความเสียหายเกิดจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ไม่อยู่ในบัญชีปลดปล่อยเท่านั้น แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นหากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอยู่ในบัญชีปลดปล่อยฯ ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งรูปแบบการกำหนดแยกประเภทสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมตามบัญชีปลดปล่อยนี้ไม่สอดคล้องกับหลักการของพิธี

^๒ ปัญหาการหลุดรอดของมะละกอ GMOs ที่กรมวิชาการเกษตรได้ทำการทดลองในปี ๒๕๔๗ ที่แปลงทดลองภาคสนาม จ.ขอนแก่น ออกสู่แปลงปลูกมะละกอของเกษตรกร หรือกรณีการนำเข้าหอยเชอร์รี่ กระถินยักษ์ ซึ่งต่อมาแพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อม

สารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพหรือพิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดใช้ความเสียหายตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ

(๑๐) ควรบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ไม่ทับซ้อนกัน

๔. พิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดใช้ตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (The Nagoya – Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety)

พิธีสารฯ นี้มีหลักการและรายละเอียดต่างๆ เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยซึ่งควรให้สัตยาบันเพื่อที่จะได้นำหลักการของพิธีสารมาเป็นแนวทางกำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย เพื่อเยียวยาความเสียหายต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ปัจจุบันมีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. ... ซึ่งมีหลักการสอดคล้องกับพิธีสารนี้โดยตรง แต่ก็ยังไม่สามารถช่วยป้องกันหรือแก้ไขปัญหาลักษณะที่เคยเกิดได้^๓ แต่แม้ว่าจะยังไม่ประกาศใช้ แต่มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ได้แก่ การกำหนดให้มีการรับผิดชอบกรณีความเสียหายเกิดจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ไม่อยู่ในบัญชีปลดปล่อยเท่านั้น แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้รับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นหากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอยู่ในบัญชีปลดปล่อยๆ ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งรูปแบบการกำหนดแยกประเภทสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมตามบัญชีปลดปล่อยนี้ไม่สอดคล้องกับหลักการของพิธีสารฯ

๕. พิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม (Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity)

พิธีสารฯ นี้มีหลักการและรายละเอียดต่างๆ เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยซึ่งควรให้สัตยาบันเพื่อให้การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมเป็นไปอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม แม้ว่าพิธีสารจะไม่ระบุพันธุกรรมที่เข้มแข็งนัก แต่หากประเทศไทยจัดทำกฎหมายภายในประเทศให้รัดกุมก็จะเป็นประโยชน์มาก ปัญหากฎหมายที่พบคือกรณีปัญหาการออกกฎระเบียบเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ล่าช้ากว่า ๗ ปีหลังจากที่ พ.ร.บ.ฉบับนี้ประกาศใช้ ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์จากการทำวิจัยพันธุ์พืชท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นทรัพยากรชีวภาพบางอย่างที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ เช่น ทรัพยากรสัตว์จุลินทรีย์ หรือส่วนของสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ซึ่งต้องเร่งพิจารณาอุดช่องว่างนี้เพื่อคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทย ซึ่งต้องกระทำโดยมิให้กลายเป็นปัญหาทับซ้อนกับกฎระเบียบอื่นที่บังคับใช้อยู่ก่อนแล้วด้วย

^๓ Ibid.

๖. อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES)

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไปแล้ว และมีบทบัญญัติกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องสอดคล้องกับหลักการสำคัญและพันธกรณีของ CITES แต่ยังคงมีปัญหาการบังคับใช้ คือกรณีพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่แม้จะช่วยคุ้มครองพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ซึ่งเป็นการช่วยส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์พันธุ์กรรมพืชได้ทางหนึ่ง แต่ขณะเดียวกันก็เป็นการกีดกันผู้ประกอบการรายย่อยที่เพาะเลี้ยงกล้วยไม้รองเท้านารีส่งออกไม่ได้ เช่น กรณีกล้วยไม้รองเท้านารี ดังนั้น การ implement CITES โดยที่ไม่คำนึงถึงประโยชน์ของผู้ประกอบการรายย่อยภายในประเทศก็ยังคงเป็นปัญหาให้รัฐต้องพิจารณาทบทวน

๗. อนุสัญญาว่าด้วยสหภาพระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (Convention on International Union for the Protection of New Varieties of Plants หรือชื่อ อนุสัญญาในภาษาฝรั่งเศสว่า Unione Internationale pour la Protection Obstantions Vegetales: UPOV)

เนื่องจากไทยยังมิได้เข้าเป็นสมาชิก UPOV แต่พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็เป็นกฎหมายที่มีหลักการสำคัญสอดคล้องกับ UPOV ๑๙๗๘ อยู่หลายประการ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการคุ้มครองที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่มีความพยายามที่จะแก้ไขการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ตามกฎหมายฉบับนี้ให้เป็นตาม UPOV ๑๙๙๑ ซึ่งไม่เป็นประโยชน์กับประเทศไทย เพราะจะไม่สามารถคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองและไม่สามารถอ้างสิทธิเหนือพืชเศรษฐกิจของตนเองได้อีก ซึ่งกระทบต่อสิทธิเกษตรกรโดยเฉพาะชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นและภัยต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศไทยอย่างมาก ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรยืนยันแนวทางการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพตามกฎหมายนี้ ซึ่งเป็นแนวทางตาม CBD และ UPOV ๑๙๗๘ ตามเดิมต่อไป ไม่ควรแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามแนวทางของ UPOV ๑๙๙๑ ซึ่งจะเกิดผลเสียต่อประเทศไทยในระยะยาว^๔

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่จากพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๖ ในเรื่องการขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เกี่ยวกับพืชบางชนิด ซึ่งส่งผลดีทางเศรษฐกิจต่อชุมชนที่ทำการผลิตพืชชนิดที่ได้รับการคุ้มครอง แต่มีปัญหาในด้านข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานการผลิตสินค้าสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ที่มีได้กำหนดรายละเอียด เช่น กรรมวิธีการผลิต กำหนดเขตพื้นที่การผลิต ฯลฯ กว้างพอที่จะครอบคลุมสินค้าที่ปลูกในพื้นที่นั้นทั้งหมด เกษตรกรที่ใช้กรรมวิธีการผลิตแตกต่างกันเล็กน้อยจะไม่สามารถจำหน่ายข้าวที่ผลิตภายใต้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้นได้ แม้ว่าอาจจะผลิตข้าวที่มีคุณภาพอย่างเดียวกัน เช่น กรณีข้าวสังข์หยดเมืองพัทลุง ข้าวหอมมะลิทุ่งกุลาร้องไห้ หรือข้าวหอมมะลิของอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย ที่ล้วนมีปัญหาเกี่ยวกับ

^๔ ดูรายละเอียดในหัวข้อที่ ๒. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY: CBD)

กำหนดรายละเอียดของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ทำให้ชาวที่มีคุณภาพอย่างเดียวกัน ไม่สามารถใช้ชื่อสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม การผูกติดกับชื่อสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์อาจกลายเป็นความเสี่ยงหากเกิดความผิดพลาดของผลิตภัณฑ์นั้น ซึ่งจะส่งผลเสียต่อผลิตภัณฑ์ที่ใช้ชื่อสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เดียวกันทั้งหมดได้

๘. สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR)

ประเทศไทยยังมีได้ให้สัตยาบัน ITPGR ซึ่งหากจะให้สัตยาบันควรพิจารณาประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้

๑) ITPGR แยกการบริหารจัดการทรัพยากรพันธุกรรมตามลักษณะการใช้งาน ซึ่งง่ายแก่การจัดการและการสร้างกฎระเบียบที่มีความเหมาะสมต่อประเภทของทรัพยากรและต่อลักษณะของกิจกรรมที่นำไปใช้ แต่กฎหมายฉบับนี้กำหนดระบบและวิธีการจัดการทรัพยากรโดยจำแนกตามชนิดของทรัพยากร เช่น ใช้บังคับกับพันธุ์พืชทุกชนิดโดยไม่คำนึงถึงลักษณะการใช้งาน

(๒) เงื่อนไขการใช้สิทธิอธิปไตยตาม ITPGR อยู่ภายใต้ระบบพหุภาคีฯ หรือสภการบริหาร (governing body) แต่ในกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชซึ่งมีหลักการสอดคล้องกับ CBD เรื่องการรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืช ซึ่งทำให้ประเทศไทยสามารถอ้างสิทธิเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืช และสามารถกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐได้

ข้อสังเกต ITPGR นำระบบกองทุนมาใช้เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหากฎหมายในการพิสูจน์ที่มาและความเป็นเจ้าของยีนที่ใช้ในการปรับปรุงพันธุ์ โดยระบบดังกล่าวจะไม่จัดสรรผลประโยชน์โดยอาศัยหลักความเป็นเจ้าของ แต่จะจัดสรรเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของภาคีสมาชิก และเพื่อใช้ในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืช สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ITPGR มิได้กำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับว่าภาคีสมาชิกจะต้องนำหลักการเรื่องสิทธิของเกษตรกรไปบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือไปกำหนดเป็นนโยบายแห่งรัฐ เพียงแต่ส่งเสริมให้ภาคีสมาชิกกระทำการดังกล่าว เมื่อสิทธิเกษตรกรมิได้ถูกรับรองในเชิงบังคับ จึงเป็นเพียงหลักการที่เป็นนามธรรม ITPGR มิได้สร้างกลไกเพื่อรับรองสิทธิดังกล่าวให้เกิดผลจริงจังในทางปฏิบัติ อีกทั้งยังไม่มีมาตรการระหว่างประเทศที่จะบังคับให้มีการรับรองสิทธินี้ อย่างไรก็ตาม ถือได้ว่า ITPGR ก็เป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดกฎกติการะหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับในการปกป้องทรัพยากรพันธุกรรมพืชและการรับรองสิทธิเกษตรกร ซึ่งกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยให้การรับรองสิทธิเกษตรกรในขอบเขตที่จำกัดกว่า ITPGR เพราะแม้จะรับรองสิทธิของเกษตรกรที่จะใช้ส่วนขยายพันธุ์พืชที่ตนเองเป็นผู้ผลิตเพื่อการเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์ แต่ก็ให้อำนาจรัฐจำกัดปริมาณเมล็ดพันธุ์ที่จะใช้ไม่เกินสามเท่า ในกรณีที่รัฐเห็นสมควรที่จะส่งเสริมการปรับปรุงพันธุ์พืชดังกล่าว นอกจากนี้ กฎหมายยังไม่ถือว่าการแลกเปลี่ยนและการขายเมล็ดพันธุ์โดยเกษตรกรเป็นสิทธิที่เกษตรกรพึงมี ซึ่งแตกต่างจากข้อเสนอใน ITPGR ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงประเด็นดังกล่าวโดยนำหลักการใน ITPGR มาเป็นแนวทาง

กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชให้การรับรองสิทธิเกษตรกรในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยให้เกษตรกรในนามของชุมชนท้องถิ่นขอรับความคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่และพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นได้ และเกษตรกรยังมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช รวมทั้งมีสิทธิที่จะมีตัวแทนในคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช แต่สิทธิของเกษตรกรตาม ITPGR มีความหมายที่กว้างกว่าสิทธิในกฎหมายไทย โดยจะรวมถึงสิทธิในด้านการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช ซึ่งแม้จะไม่มี ความชัดเจน แต่มีบริบทกว้าง และให้สิทธิในการร่วมตัดสินใจเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืชในระดับชาติ ซึ่งหากประเทศไทยเข้าร่วมในสนธิสัญญาฯ ก็จะต้องกำหนดขอบเขตของสิทธิของเกษตรกรตามกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับ ITPGR

จึงเห็นได้ว่า IPTGR มีทั้งส่วนดีและส่วนเสีย ดังนั้น จึงอาจพิจารณาแก้ไขกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการธำรงไว้ซึ่งสิทธิเกษตรกร โดยไม่จำเป็นต้องเป็นภาคี สมาชิกของ ITPGR ก็ได้ แต่พิจารณาดำเนินการให้การคุ้มครองภูมิปัญญาดั้งเดิมที่เกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช โดยอยู่ภายใต้สิทธิของเกษตรกร และต้องให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืช นอกจากนี้ ต้องให้เกษตรกรมีสิทธิไม่จำกัดต่อส่วนขยายพันธุ์ที่ได้จากการเพาะปลูกในไร่ นา หรือแปลงการเกษตรของตน

บทคัดย่อ

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์หลักการสำคัญและพันธกรณีของข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ กับบทบัญญัติกฎหมายภายในด้านการเกษตรที่เกี่ยวข้อง รวมถึงวิเคราะห์ความสอดคล้องและความขัดแย้งระหว่างกฎหมายภายในประเทศกับข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าว และศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองและใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรที่เป็นปัจจัยพื้นฐานของการประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่สืบเนื่องมาจากข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเกษตรกรและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศ เพื่อจัดทำตารางตรวจสอบข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณีหรือมีแนวโน้มว่าจะเข้าไปมีพันธกรณี กับกฎหมายภายในด้านการเกษตรกรรมที่ต้องอนุวัติการตามข้อตกลง ตลอดจนกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิด้วยการสัมภาษณ์โดยการคัดเลือกแบบเจาะจงร่วมกับข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารต่างๆ

การศึกษาพบว่าบทบัญญัติกฎหมายภายในด้านการเกษตรส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับหลักการสำคัญและพันธกรณีของข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไปแล้ว แต่ยังคงมีปัญหาจากความสอดคล้องนี้ เช่น กรณีกฎหมายอนุวัติการตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์กลายเป็นการกีดกันผู้ประกอบการรายย่อยภายในประเทศ หรือความพยายามที่จะปรับแก้กฎหมายภายในที่มีความสอดคล้องกับหลายข้อตกลงในขณะเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งสอดคล้องกับ CBD และ UPOV ๑๙๗๘ ให้เป็นไปตาม UPOV ๑๙๙๑ ซึ่งไม่เป็นประโยชน์กับประเทศไทย ส่วนข้อตกลงฯ ที่ไทยยังมิได้ให้สัตยาบัน บางข้อตกลงเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย ควรที่จะพิจารณาให้สัตยาบัน เช่น พิธีสารคาร์ตาเฮน่าว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ พิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาแลมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดและชดเชยตามพิธีสารคาร์ตาเฮน่าว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ และพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม และกรณีข้อตกลงฯ ที่ไทยยังมิได้ให้สัตยาบันแต่มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ที่หากจะให้สัตยาบันต้องพิจารณาอย่างระมัดระวัง ได้แก่ สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร นอกเหนือจากนั้น เป็นปัญหาที่มีได้เกี่ยวเนื่องกับพันธกรณีใดๆ แต่เป็นปัญหาที่เนื่องมาจากบทบัญญัตินั้นๆ เอง หรือปัญหาจากการบัญญัติกฎหมายลำดับรองซึ่งควรพิจารณาปรับแก้

Abstract

This research aimed to study and analyze the principles and obligations under international agreements and domestic laws on agriculture; to analyze the consistency and conflicts between domestic laws and such international agreements; to study and analyze legal issues related to tenure on natural resources which are fundamentals on agriculture, due to the international agreement that affect on farmers' rights and food security; and to prepare checklist of international agreements that Thailand has committed or is likely to enter into an obligation including to domestic law on agriculture and the relevance. By using qualitative research, primary data was collected through interviews by identifying the key informants, including documentary secondary data as the means to complete the research.

The study indicate that most of the agricultural provisions of domestic laws are consistent with the principles and obligations of the international agreements which Thailand has already ratified but there still remains problems of this compliance, as the legal implementation of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora becomes a barrier for small local entrepreneurs, or attempt to modify the legislation which is consistent with many of the agreements at the same time as the Plant Variety Protection Act. B.E. 2542, which compliances with the Convention on Biological Diversity and Convention on International Union for the Protection of New Varieties of Plants 1978, to compliances with Convention on International Union for the Protection of New Varieties of Plants 1991 which are not beneficial to Thailand.

Some agreements that Thailand has not ratified are beneficial to the country and should be considered to ratify like Cartagena Protocol on Biosafety, The Nagoya–Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety, Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity. In addition, the agreement that Thailand has not been ratified, but that there are some benefits and drawbacks like International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture which the ratification should be considered carefully. However, there are issues that are not related to any obligations of any agreements but the problem is due to the provision itself, or the issue of subordinate laws which should be revised.

คำอธิบายอักษรย่อและสัญลักษณ์

UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification
CBD	Convention on Biological Diversity
Biosafety Protocol	Cartagena Protocol on Biosafety
Nagoya–Kuala Protocol	The Nagoya–Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety
Nagoya Protocol	Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
UPOV	Unione Internationale pour la Protection Obstantions Vegetales หรือ The International Convention for the Protection of New Varieties of Plants
ITPGR	International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture

รายงานวิจัย (Final Report)	
ชื่อโครงการ	โครงการจัดทำคู่มือ (Checklists) เรื่อง “อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศกับกฎหมายด้าน เกษตรกรรม” ภายใต้โครงการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลัง สังคมด้านสิทธิมนุษยชน
ข้อมูลโครงการ	สัญญาเลขที่ ๑๒/๒๕๕๗
	วันเริ่มต้นโครงการ: ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗
	วันสิ้นสุดโครงการ: ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘
นักวิจัยผู้รับทุน	ดร.ศราภา ศุภรินทร์ วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ๖๓ หมู่ ๔ ถนนเชียงใหม่ - พริ้ว ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๙๐ โทรศัพท์: ๐ ๕๓๘๗ ๕๔๒๘ โทรสาร: ๐ ๕๓๘๗ ๕๔๐๐ โทรศัพท์เคลื่อนที่: ๐๘ ๑๙๑๙ ๑๓๒๖
ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย ดุลยเกษม ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรารธนา ยศสุข
นักวิจัยร่วม	ดร.ศิริโสภา สันติทฤษฎีกร อาจารย์ศิวพล ชมภูพันธ์
ผู้ช่วยนักวิจัย	นางสาวปาริฉัตร ขยัน
ข้อมูลรายงานที่ส่ง	วันที่ส่งรายงานวิจัย (Final Report) (งานงวดที่สาม): ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘
	ระยะเวลาการดำเนินงานงวดที่สาม:
	๒๘ มีนาคม ๒๕๕๘ - ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑ บทนำ	
๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. วัตถุประสงค์ของโครงการ	๒
๓. ขอบเขตการดำเนินงาน	๒
๔. วิธีการดำเนินงาน	๔
๕. ระยะเวลาศึกษา	๕
บทที่ ๒ หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเกษตรกร	
๑. การคุ้มครองสิทธิชุมชน (Community Rights)	๖
๒. การคุ้มครองสิทธิเกษตรกร (Farmers' Rights)	๑๓
บทที่ ๓ ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อด้านเกษตรกรรม	
๑. อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (United Nations Convention to Combat Desertification: UNCCD)	๑๙
๑. ข้อมูลทั่วไป	๑๙
๒. สาระสำคัญ	๑๙
๒.๑ วัตถุประสงค์	๑๙
๒.๒ หลักการสำคัญ	๒๐
๒.๓ พันธกรณีของประเทศภาคีอนุสัญญาฯ	๒๐
๑. พันธกรณีทั่วไปสำหรับทุกประเทศสมาชิก	๒๐
๒. พันธกรณีของประเทศที่ได้รับผลกระทบ	๒๑
๓. พันธกรณีของประเทศที่พัฒนาแล้ว	๒๑
๓. กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี	๒๒
๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาฯ	๒๗
๕. บรรณานุกรม	๔๒
๒. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD)	๔๓
๑. ข้อมูลทั่วไป	๔๓
๒. สาระสำคัญ	๔๓
๒.๑ วัตถุประสงค์	๔๔
๒.๒ หลักการสำคัญ	๔๔
๒.๓ พันธกรณีของประเทศภาคีอนุสัญญาฯ	๔๘
๓. กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี	๔๙
๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาฯ	๕๓
๕. บรรณานุกรม	๘๒
๓. พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety)	๘๓
๑. ข้อมูลทั่วไป	๘๓

	หน้า
๒. สารสำคัญ	๘๓
๒.๑ วัตถุประสงค์	๘๓
๒.๒ หลักการสำคัญ	๘๔
๒.๓ พันธกรณีของประเทศภาคีพิธีสารฯ	๘๔
๓. กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี	๘๖
๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของพิธีสารฯ	๘๘
๕. บรรณานุกรม	๙๘
๔. พิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดใช้ตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (The Nagoya – Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety)	๙๙
๑. ข้อมูลทั่วไป	๙๙
๒. สารสำคัญ	๑๐๐
๒.๑ วัตถุประสงค์	๑๐๐
๒.๒ หลักการสำคัญ	๑๐๐
๒.๓ พันธกรณีของประเทศภาคีพิธีสารฯ	๑๐๑
๓. กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี	๑๐๑
๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของพิธีสารฯ	๑๐๓
๕. บรรณานุกรม	๑๐๙
๕. พิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม (Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity)	๑๑๐
๑. ข้อมูลทั่วไป	๑๑๐
๒. สารสำคัญ	๑๑๒
๒.๑ วัตถุประสงค์	๑๑๒
๒.๒ หลักการสำคัญ	๑๑๒
๒.๓ พันธกรณีของประเทศภาคีพิธีสารฯ	๑๑๓
๓. กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี	๑๑๗
๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของพิธีสารฯ	๑๑๘
๕. บรรณานุกรม	๑๓๗
๖. อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES)	๑๓๘
๑. ข้อมูลทั่วไป	๑๓๘
๒. สารสำคัญ	๑๓๙

	หน้า
๒.๑ วัตถุประสงค์	๑๓๘
๒.๒ หลักการสำคัญ	๑๔๐
๒.๓ พันธกรณีของประเทศภาคีสัญญาฯ	๑๔๑
๓. กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี	๑๔๒
๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาฯ	๑๔๒
๕. บรรณานุกรม	๑๕๐
๗. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (Unione Internationale pour la Protection Obstantions Vegetales หรือ The International Convention for the Protection of New Varieties of Plants: UPOV)	๑๕๑
๑. ข้อมูลทั่วไป	๑๕๑
๒. สาระสำคัญ	๑๕๒
๒.๑ วัตถุประสงค์	๑๕๒
๒.๒ หลักการสำคัญ	๑๕๒
๒.๓ พันธกรณีของประเทศภาคีสัญญาฯ	๑๕๒
๓. กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี	๑๕๗
๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาฯ	๑๕๘
๕. บรรณานุกรม	๑๗๑
๘. สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและ การเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR)	๑๗๒
๑. ข้อมูลทั่วไป	๑๗๒
๒. สาระสำคัญ	๑๗๓
๒.๑ วัตถุประสงค์	๑๗๓
๒.๒ หลักการสำคัญ	๑๗๔
๒.๓ พันธกรณีของประเทศภาคีสัญญาฯ	๑๗๖
๓. กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี	๑๗๗
๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของสนธิสัญญาฯ	๑๗๗
๕. บรรณานุกรม	๑๘๓
บทที่ ๔ บทสรุป	๑๘๕
บรรณานุกรม	๒๑๐
ประวัตินักวิจัย	๒๑๗

สารบัญตาราง

	หน้า
๑ ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (United Nations Convention to Combat Desertification: UNCCD)	๓๑
๒ ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY: CBD)	๖๑
๓ ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety)	๙๒
๔ ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของพิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดใช้ตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (The Nagoya – Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety)	๑๐๕
๕ ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม (Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity)	๑๒๔
๖ ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES)	๑๔๕
๗ ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (Convention on International Union for the Protection of New Varieties of Plants หรือชื่ออนุสัญญาในภาษาฝรั่งเศสว่า Unione Internationale pour la Protection Obstentions Vegetales: UPOV)	๑๖๓
๘ ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR)	๑๘๓

บทที่ ๑

บทนำ

๑. หลักการและเหตุผล

โครงการการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชน เป็นโครงการที่ตั้งขึ้นจากถ้อยแถลงเกี่ยวกับวิสัยทัศน์และพันธกิจของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย และความร่วมมือระหว่าง UN Partnership Framework กับรัฐบาลไทย สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Program) และคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายจึงได้จัดทำโครงการการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชนขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่และองค์กร เสริมสร้างขีดความสามารถและศักยภาพของภาคประชาชน ในการเรียกร้องและได้รับการเยียวยาอย่างเป็นธรรม และสนับสนุนการพัฒนาสู่สังคมด้านสิทธิมนุษยชน ผลที่คาดหวังประการหนึ่งจากโครงการนี้คือ เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายสามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย ให้ตรงตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยเฉพาะการจัดทำโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย ในการพัฒนาเครื่องมือสำหรับใช้พิจารณาทบทวนกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายด้านกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ว่ามีความสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสนธิสัญญา อนุสัญญา ข้อตกลงและพิธีสารระหว่างประเทศอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุง พัฒนามาตรกฎหมายให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ในยุคปัจจุบันที่การพัฒนาในด้านต่างๆ ตลอดจนสถานการณ์ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนา ประเทศต่างๆ มีการทำความร่วมมือและข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคีที่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบภายในที่สำคัญหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นกฎระเบียบด้านการค้า การบริการ การลงทุน การเงิน ทรัพย์สินทางปัญญา สิ่งแวดล้อม ด้านเกษตร รวมถึงกฎระเบียบด้านสังคมที่ส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรด้วย แม้ว่าความร่วมมือต่างๆ จะมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แต่ก็ได้สร้างพันธกรณีบางประการที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อภาคเกษตรกรรมอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิเกษตรกร ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในที่ดินทำกิน สิทธิในน้ำเพื่อใช้ในการเกษตร สิทธิในทรัพยากรทางพันธุกรรมพืช สิทธิในการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ หรือสิทธิในการกำหนดราคาพืชผลผลิตทางการเกษตร อันอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศในระยะยาว หากเกิดปัญหาแย้งชิงการครอบครองและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆ ที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของการประกอบอาชีพเกษตรกรกรรมของไทย

แม้ว่าจะมีกฎหมายภายในด้านเกษตรที่ถูกสร้างขึ้นมากเพื่อคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรในอันที่จะพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ในการครอบครองและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอันเป็นปัจจัยพื้นฐานของการประกอบอาชีพ แต่ก็ยังมีไม่เพียงพอที่จะสามารถปกป้องเกษตรกรจากผลกระทบที่เกิดจากการทำความ

ร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ได้ การศึกษาทบทวนความร่วมมือและข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคีที่จะมีผลกระทบต่อระบบเกษตรกรรมเหล่านี้ จะทำให้ทราบแนวทางรองรับ เตรียมความพร้อมและปรับตัวเพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมายระเบียบต่างๆ ที่จะช่วยเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน และช่วยพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากร การเกษตรให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารประเทศต่อไป

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นในการทำคู่มือ (Checklists) เพื่อศึกษาอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ กับกฎหมายภายในประเทศด้านเกษตรที่มีความสำคัญเกี่ยวเนื่องและกระทบต่อสิทธิเกษตรกรและความมั่นคงทางอาหาร เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับใช้พิจารณาทบทวนตรวจสอบความสอดคล้องของหลักการข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ และบทบัญญัติตามกฎหมายภายในของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุง ทำความเห็น และการพัฒนากฎหมายด้านเกษตรให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นต่อไป

๒. วัตถุประสงค์ของโครงการ

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๒.๑ เพื่อศึกษาวิเคราะห์หลักการสำคัญและพันธกรณีของอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ กับบทบัญญัติกฎหมายภายในด้านการเกษตรที่เกี่ยวข้อง และ

๒.๒ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความสอดคล้องและ/หรือความขัดแย้งระหว่างกฎหมายภายในประเทศกับอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ดังกล่าวนั้น และ

๒.๓ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองและใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรที่เป็นปัจจัยพื้นฐานของการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ที่สืบเนื่องมาจากอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเกษตรกรและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศ

๒.๔ เพื่อจัดทำ Checklists หรือตารางตรวจสอบข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณีหรือมีแนวโน้มว่าจะเข้าไปมีพันธกรณี และกับกฎหมายภายในด้านเกษตรกรรมที่จะต้องอนุวัติการตามข้อตกลง ตลอดถึงกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง

๓. ขอบเขตการดำเนินงาน

ผู้วิจัยกำหนดประเด็นการศึกษาสำคัญ ๔ ประการตามวัตถุประสงค์ที่กล่าวข้างต้น โดยได้ให้ความสำคัญกับหลักคุณธรรมที่คำนึงถึงความยุติธรรมและความเสมอภาค และหลักความสมดุล โดยคำนึงถึงคุณภาพชีวิตที่ดีของเกษตรกรและประโยชน์ที่ได้รับจากความร่วมมือตามอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ

๓.๑ ผู้วิจัยกำหนดกรอบเพื่อศึกษาวิเคราะห์หลักการสำคัญและพันธกรณีของอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ กับบทบัญญัติกฎหมายภายในด้านการเกษตรที่เกี่ยวข้อง และทำการศึกษาวิเคราะห์ความสอดคล้องและ/หรือความขัดแย้งระหว่างกฎหมายภายในประเทศกับอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ดังกล่าว

ได้แก่

ก. อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อด้านเกษตรกรรม

- อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (United Nations Convention to Combat Desertification: UNCCD)

- อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD)

- อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES)

- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (Unione Internationale pour la Protection Obstantions Vegetales หรือ The International Convention for the Protection of New Varieties of Plants: UPOV)

- สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty On Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR)

- แถลงการณ์อาเซียนว่าด้วยความมั่นคงด้านอาหาร (ASEAN Statement on Food Security), แผนนโยบายบูรณาการความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน (ASEAN Integrated Food Security: AIFS) และแผนกลยุทธ์ความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน (Strategic Plan of Action on ASEAN Food Security: SPA-FS)

ข. การศึกษากฎหมายภายในเฉพาะด้านเกษตรที่อนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศข้างต้น, กฎหมายด้านเกษตรที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมถึงที่มีแนวโน้มว่าจะประกาศใช้ในอนาคตว่าจะก่อให้เกิดปัญหาที่กระทบต่อสิทธิเกษตรกรและความมั่นคงทางอาหาร

(๑) กฎหมายเกี่ยวกับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองได้ มีภูมิคุ้มกันพร้อมรับความเสี่ยงด้านการผลิต การตลาด และมีการกระจายรายได้ที่ทั่วถึง รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ สหกรณ์ วิสาหกิจชุมชน กลุ่มเกษตรกร และสภาเกษตรกร อาทิ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.๒๕๔๘ และพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ เป็นต้น

(๒) กฎหมายเกี่ยวกับการผลิต การจัดการสินค้าเกษตร และความมั่นคงอาหารซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต ลดต้นทุนการผลิต และพัฒนาคุณภาพ มาตรฐานสินค้าเกษตร พัฒนาความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตร ประกอบกับการสนับสนุนการพัฒนาระบบตลาดสินค้าเกษตรในประเทศ รวมถึงส่งเสริมและพัฒนางานวิจัยด้านการเกษตรเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันด้านการเกษตรของประเทศ อาทิ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ.๒๕๕๑ เป็นต้น

(๓) กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรการเกษตร ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสร้างหลักประกันให้กับเกษตรกรรายย่อยได้เข้าถึงทรัพยากรการเกษตร ได้แก่ ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรประมง รวมทั้งด้านการคุ้มครองทรัพยากรพืชและสัตว์ ประกอบกับปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย วัตถุอันตราย

สารเคมีในการเกษตร แรงงาน และเงินทุน โดยเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้มีฐานะทางสังคมที่เข้มแข็งหรือมีอำนาจทุนเข้ามาครอบครองทรัพยากรการเกษตรอย่างไม่จำกัด อันเป็นการคุ้มครองเกษตรกรรายย่อยให้โอกาสทำมาหากิน อาทิ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น

(๔) กฎหมายเกี่ยวกับการขับเคลื่อนแผนพัฒนาการเกษตร ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อผลักดันและเร่งรัดแผนพัฒนาของประเทศ โดยเฉพาะแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาการเกษตรให้เป็นที่ยอมรับและเกิดเป็นรูปธรรม ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและแสดงความต้องการของชุมชนและองค์การที่เกี่ยวข้องนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีร่างพระราชบัญญัติด้านเกษตรกรรมต่างๆ อีก อาทิ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาสถาบันเกษตรกร และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยและความมั่นคงทางอาหาร และร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เป็นต้น

๓.๒ ผู้วิจัยกำหนดกรอบการศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการครอบครองและใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรที่เป็นปัจจัยพื้นฐานของการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ที่สืบเนื่องมาจากอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเกษตรกรและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศ รวมไปถึงปัญหาต่างๆ ไป อันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายด้านเกษตร

๓.๓ จัดทำคู่มือ Checklists เปรียบเทียบหลักการพื้นฐานของความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณีหรือกำลังจะเข้าไปมีพันธกรณี กับกฎหมายภายในด้านเกษตรกรรมที่จะต้องอนุวัติการให้เป็นไปตามพันธกรณี ตลอดถึงกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง

๔. วิธีการดำเนินงาน

ขั้นตอนของการดำเนินงานนั้นจะเป็นไปตามกรอบแนวทางดังต่อไปนี้

๔.๑ การศึกษาวิเคราะห์หลักการสำคัญและพันธกรณีของอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ กับบทบัญญัติกฎหมายภายในด้านการเกษตรที่เกี่ยวข้อง ทำโดยการสืบค้นเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ ตำรา เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วารสาร รวมถึงสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ และข้อมูลประเภทอื่น รวมถึงที่ปรากฏในระบบออนไลน์ เพื่อรวบรวมข้อมูลและทำการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว โดยจะนำผลการศึกษามาใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษาวิเคราะห์ความสอดคล้องและ/หรือความขัดแย้งระหว่างกฎหมายภายในประเทศกับอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าว

๔.๒ การศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการครอบครองและใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรที่เป็นปัจจัยพื้นฐานของการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ที่สืบเนื่องมาจากอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเกษตรกรและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศ ผู้วิจัยจะทำการรวบรวมสภาพปัญหาต่างๆ โดยการสืบค้นเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ ตำรา เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วารสาร รวมถึงสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ และข้อมูลประเภทอื่น รวมถึงที่ปรากฏในระบบออนไลน์ ประกอบกับการทำกิจกรรมการประชุมกลุ่มและ/หรือทำการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรหรือกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และผู้มีส่วนได้เสียภายนอก อาทิ ภาคประชาสังคม หรือผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ได้มุมมองที่หลากหลายตามสาระสำคัญของประเด็นที่กำหนด

การศึกษาในส่วนนี้จึงเป็นการทำความเข้าใจและวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน (As-Is Analysis) โดยนำเอาผลการศึกษาไปวิเคราะห์เชื่อมโยงกับสภาพปัญหาการละเมิดสิทธิเกษตรกรซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารนั่นเอง ผลการศึกษารวบรวมสภาพปัญหานี้จะสามารถนำมาวิเคราะห์แนวทางการดำเนินนโยบายรัฐ การดำเนินคดีในศาล และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศว่ามีผลกระทบต่อสิทธิเกษตรกรและส่งผลความมั่นคงทางอาหารอย่างไรได้

๔.๓ การจัดทำ Checklists ตรวจสอบความสอดคล้องของหลักการความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณีหรือมีแนวโน้มว่าจะเข้าไปมีพันธกรณี และกฎหมายภายในด้านเกษตรกรรมที่จะต้องอนุวัติการให้เป็นไปตามพันธกรณี ตลอดถึงกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องนั้น ผู้วิจัยจะนำผลการศึกษาวิเคราะห์ในข้อ ๔.๑ และ ๔.๒ มาสรุปเป็นตารางตรวจสอบหลักการพื้นฐานและพันธกรณีของข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามเพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุง ทำความเห็น และการพัฒนากฎหมายให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นต่อไป

๕. ระยะเวลาศึกษา

๒๔๐ วันนับจากวันที่ลงนามในสัญญาจ้าง

บทที่ ๒

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเกษตรกร

๑. การคุ้มครองสิทธิชุมชน (Community Rights)

ความหมายและที่มาของสิทธิชุมชน

หากพิจารณาคำว่า “สิทธิ” และคำว่า “ชุมชน” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน^๕ อาจกล่าวได้ว่า “สิทธิชุมชน” (community rights) หมายถึง หมู่ชน กลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคม มีขอบเขตเป็นชุมชนใดชุมชนหนึ่งหรือหลายชุมชนหรือหลายกลุ่มชาติพันธุ์ โดยกลุ่มคนเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์ทางสังคม มีวัฒนธรรมร่วมกัน มีการจัดสรรการใช้ทรัพยากรและมีผลประโยชน์ร่วมกันซึ่งกลุ่มคนเหล่านั้นมีอำนาจอันชอบธรรมถูกต้องตามกฎหมาย ประเพณี หรือข้อตกลงที่บุคคลในสังคมยึดถือร่วมกัน

ที่มาของสิทธิชุมชน

ลักษณะของการอยู่ร่วมกันของชุมชนที่พึ่งพาอาศัยกัน ก่อให้เกิดการพัฒนา กฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชาวชุมชนยึดถือปฏิบัติร่วมกันและพัฒนาจนเป็นแบบแผนมากขึ้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในชุมชน หรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในชุมชนกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือแม้แต่มนุษย์กับสิ่งเหนือธรรมชาติ อำนันท์ กาญจนพันธุ์ กล่าวไว้ว่า สิ่งเหล่านี้เป็นความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกัน ขอบเขตอำนาจที่สมาชิกแต่ละคนแต่ละฐานะพึงมีพึงได้เป็นอำนาจที่ทุกคนยอมรับภายใต้คุณค่าที่ยึดถือร่วมกัน ไม่ว่าคุณค่านั้นจะคือความเชื่อเรื่องผีบรรพบุรุษ ความกตัญญู รู้คุณต่อบุพการีหรือต่อธรรมชาติ การเคารพและให้คุณค่าในผลประโยชน์และทรัพย์สินส่วนรวม ฯลฯ หรืออาจเป็นคุณค่าที่ชุมชนรับจากภายนอกมาผสมผสานเป็นคุณค่าของชุมชน เช่น หลักธรรมทางศาสนา คุณค่าเหล่านี้ทำหน้าที่กำกับพฤติกรรมของคนในชุมชนให้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติ อำนาจที่มีความชอบธรรมภายใต้คุณค่าที่ยึดถือร่วมกันนี้ก็คือสิทธิของชุมชนนั่นเอง สิทธิของชุมชนจึงปรากฏอยู่ในทุกมิติของชีวิตในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นระบบการจัดการทรัพยากร ระบบเกษตรกรรม ระบบการดูแลสุขภาพ ระบบการศึกษา ระบบการปกครอง ระบบยุติธรรมของชุมชน ฯลฯ ระบบสิทธิที่หลากหลายซับซ้อนของชุมชนเหล่านี้เป็น “สิทธิตามจารีตประเพณี” (customary right) ซึ่งจะแตกต่างกับสิทธิตามกฎหมาย (legal right) เพราะสิทธิตามจารีตประเพณีมักจะตั้งอยู่บนหลักของศีลธรรมอย่างเคร่งครัด ขณะที่สิทธิตามกฎหมายนั้นจะผสมผสานหลักการทางการเมืองและเศรษฐกิจเข้าด้วย^๖

สิทธิชุมชนจึงเป็นเรื่องของการดำรงอยู่ของชุมชนซึ่งมีวิถีในการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ และวัฒนธรรมของตนเองมายาวนาน สิทธิชุมชนไม่อาจมีขึ้นได้ ถ้าไม่มีผู้คนและชุมชนที่ตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของชุมชน ภาครัฐได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวกับการจัดการสิทธิชุมชนตั้งแต่รัฐธรรมนูญ

^๕ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๕๖.

^๖ อำนันท์ กาญจนพันธุ์. ๒๕๔๔. ทุนสังคมกับสิทธิชุมชน. มิติชุมชน: วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร. หน้า ๑๒๗-๑๖๔.

แห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งยอมรับสิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุลและยั่งยืน และยังอาจมีส่วนร่วมกับภาครัฐและชุมชนในอันที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม จารีตประเพณี และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือการใช้สิทธิแก่บุคคลในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนเกิดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ และร่วมมือกันในการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยรัฐจะให้การสนับสนุนและส่งเสริมในการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าว ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ยังคงหลักการดังกล่าวไว้ เพียงแต่ตัดเงื่อนไขบางประการออก เช่น การกำหนดให้ต้องมีกฎหมายรองรับ ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้โดยไม่ต้องรอให้มีกฎหมายเสียก่อน

นอกจากนี้ หลักการรับรองสิทธิชุมชนยังปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศและความตกลงต่างๆ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR), ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนา (Vienna Declaration and Programme of Action), ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของปวงชนท้องถิ่นดั้งเดิม (Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) และปฏิญญาไลป์ซิกว่าด้วยสิทธิเกษตรกร (Leipzig Declaration on Farmers' Right) รวมไปถึงความตกลงในระดับภูมิภาค ได้แก่ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration: AHRD)^๗ ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศและความตกลงเหล่านี้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิชุมชนไว้ในประเด็นต่างๆ ได้แก่ สิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเองและการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ สิทธิเสรีภาพในการคุ้มครองสถานที่ ระบบนิเวศ พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ สิทธิในการเรียกค่าเสียหายและการได้รับการชดเชยสำหรับทรัพย์สินในทางวัฒนธรรม ภูมิปัญญาที่ถูกยึดครองหรือนำไปใช้โดยปราศจากความตกลงยินยอม สิทธิในการยินยอมโดยสมัครใจและได้รับรู้ข้อมูลล่วงหน้า สิทธิที่จะควบคุมการเข้าถึงและแสดงความเป็นเจ้าของต่อพันธุ์พืช สัตว์ และแร่ธาตุซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อวัฒนธรรมของตนเอง สิทธิในการครอบครอง พัฒนา และควบคุมการใช้ผืนดินและอาณาบริเวณ รวมทั้งสภาพแวดล้อมทั้งหมด ตลอดจนทรัพยากรอื่นๆ ซึ่งเคยเป็นเจ้าของ ครอบครอง หรือใช้ประโยชน์ตามจารีตประเพณี สิทธิในมาตรการพิเศษเพื่อคุ้มครองและพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการแสดงออกทางวัฒนธรรม ภูมิปัญญาด้านต่างๆ รวมไปถึงทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรทางพันธุกรรม และสิทธิในค่าสินไหมทดแทนที่เป็นธรรมสำหรับการกระทำใดที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมหรือจิตวิญญาณ

^๗ เป็นเอกสารทางการเมืองที่ไม่มีข้อผูกพันตามกฎหมาย แต่ได้แสดงเจตนารมณ์ของอาเซียนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วยเช่นกัน

หลักการสำคัญของสิทธิชุมชน

๑. สิทธิชุมชน คือข้อตกลงกฎเกณฑ์ทางสังคมที่พัฒนาให้กลุ่มคนร่วมกันจัดการทรัพยากรจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ โดยกลุ่มคนดังกล่าวมีความสัมพันธ์ทางสังคมและมีวัฒนธรรมร่วมกัน จึงจำเป็นต้องจัดการร่วมกัน ชุมชนจะสร้างข้อตกลงหรือกติกาในการจัดการซึ่งอาจเป็นลายลักษณ์อักษรหรือกฎจารีตประเพณี ข้อตกลงร่วมนี้มีการปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม สิทธิชุมชนจึงมีขอบเขตกว้าง ยืดหยุ่น และปรับเปลี่ยนได้เสมอ

๒. สิทธิชุมชนเป็นรูปแบบสิทธิเชิงซ้อน หมายถึงภายใต้ข้อตกลงจัดการร่วมกันของชุมชนจะมีสิทธิหลายประเภท แต่สัมพันธ์กัน เช่น สิทธิการครอบครอง สิทธิการใช้ สิทธิการจัดการ ซึ่งสิทธิแต่ละประเภทมีการปรับสร้างใหม่อยู่เสมอ และการซ้อนของสิทธิมีหลายระดับ ทั้งรูปแบบสิทธิและเจ้าของสิทธิ เช่น บางเงื่อนไข สิทธิความเป็นเจ้าของทรัพยากรบางประเภทอาจเป็นของรัฐหรือของบุคคลในชุมชน แต่ชุมชนมีสิทธิในการใช้และสิทธิจัดการได้

๓. สิทธิชุมชนมีลักษณะเน้นการมีส่วนร่วม หมายถึงการให้ภายนอกเข้ามาร่วมสนับสนุนตั้งแต่ระดับท้องถิ่น สาธารณะ หรือระดับรัฐ สิทธิชุมชนไม่ใช่สิทธิความเป็นเจ้าของแบบเบ็ดเสร็จ เช่น การจัดการป่าชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ เศรษฐกิจชุมชน หรือการฟื้นฟูอัตลักษณ์ของท้องถิ่นล้วนเป็นกิจกรรมที่ต้องการการสนับสนุนจากชุมชนท้องถิ่น ประชาสังคม และรัฐ ซึ่งชุมชนก็ได้สร้างเงื่อนไขกติกาที่มีการควบคุมจากภายนอกเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิชุมชน เป็นการให้ความสำคัญกับผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนให้ดูแลทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดของชุมชนเป็นอันดับแรก คนภายนอกจะอ้างสิทธิว่า เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชนเมือง อยู่เหนือการมีชีวิตรอดของชุมชนไม่ได้ การมีส่วนร่วมจึงลดหลั่นกันไปตามความจำเป็นพื้นฐานของชีวิตและสังคม อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปสิทธิชุมชนมักมีลักษณะของการมีส่วนร่วมจากภายนอกมากกว่าการกีดกัน เพราะการมีส่วนร่วมคือเป้าหมายของสิทธิชุมชน มิใช่เพื่อประโยชน์ต่อชุมชนเท่านั้น แต่ยังเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมด้วย

๔. อุดมการณ์ของสิทธิชุมชนอยู่บนหลักพื้นฐานของความยั่งยืนและความเป็นธรรม เห็นได้จากการจัดการป่า การจัดการน้ำ ต้องการให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการเข้าถึงทรัพยากร และได้รับการแบ่งปันทรัพยากรอย่างเป็นธรรม ชุมชนจะอยู่รอดได้ต้องอยู่บนฐานทรัพยากรที่ยั่งยืน การบริโภคทรัพยากรจนหมดเป็นการทำลายทุนชีวิตของชุมชนโดยตรง ซึ่งอุดมการณ์สิทธิชุมชนจะมุ่งการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

๕. สิทธิชุมชนมีอยู่อย่างหลากหลาย เพราะชุมชนจำนวนมากได้อาศัยทุนทางสังคมของตนสร้างระบบในการจัดการตนเองเพื่อปรับสัมพันธภาพทางอำนาจในหลายรูปแบบ เช่น สิทธิการจัดการทรัพยากร สิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิสตรี เศรษฐกิจชุมชน เป็นต้น

๖. สิทธิชุมชนเป็นขบวนการเคลื่อนไหวประชาธิปไตยจากรากหญ้า เป็นการต่อสู้โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อไปสู่ความเป็นพหุลักษณะประชาธิปไตยหรือสังคมที่เคารพความหลากหลาย หรือมีนโยบายให้แก่ละท้องถิ่นตลอดจนกลุ่มต่างๆ ในสังคมได้มีเสรีภาพของตนเองในการกำหนดกติกาของวิถีชีวิต เศรษฐกิจ ทรัพยากรตามภูมิโนวัณวัฒนธรรมของตน บนพื้นฐานความรับผิดชอบร่วมกันของสังคมด้วย รัฐต้องมี

นโยบายสนับสนุนชุมชนให้มีเสรีภาพในการกำหนดกฎ กติกา ระบบสิทธิ การจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ วิถีชีวิตวัฒนธรรมของตนเอง และมีกลไกสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชน

ลักษณะของสิทธิชุมชน

๑. อุดมการณ์ของสิทธิชุมชนเป็นอุดมการณ์เพื่อความอยู่รอดของชุมชน
๒. กระบวนการในการเกิดขึ้นของสิทธิชุมชนในแต่ละประเภท จะเกิดตามความขัดแย้งไม่ได้เกิดจากความสัมพันธ์ในเชิงพันธมิตรสัญญา หากแต่เป็นผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการภายในของชุมชนในแต่ละพื้นที่ที่ทดลองเรียนรู้ สังเกตจนเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างสังคมในระดับชุมชน และบางกรณีก็มักเป็นประสบการณ์คล้ายหรือซ้ำกันในทางความคิด
๓. ตั้งอยู่บนสำนึกและความรับรู้ร่วมกันของชุมชนเป็นหลัก มักจะไม่ปรากฏในรูปแบบลายลักษณ์อักษร
๔. กลไกในการบังคับเรื่องสิทธิของชุมชน เป็นไปโดยอาศัยวิธีการของแต่ละชุมชน ผ่านทางระบบความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชน
๕. สิทธิชุมชนเป็นความพยายามของชุมชนที่จะจัดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของชุมชนให้สอดคล้องกับการกระทำ ที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ และมีทางเลือก
๖. สิทธิชุมชนเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งหมดที่มีอยู่ในชุมชน
๗. สิทธิชุมชนมักจะมีกลไกภายในชุมชนที่เกี่ยทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และให้โอกาสกับสมาชิกของชุมชน

แนวคิดตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

สิทธิชุมชนได้ถูกยอมรับโดยกำหนดเป็นหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ฉบับปี ๒๕๔๐ ซึ่งได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ในมาตรา ๔๖ ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่กฎหมายบัญญัติ” ต่อมาก็ได้มีการรับรองสิทธิของชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติรับรองไว้ว่า การที่บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา ๖๖) ^๘ และนอกจากนี้ยังกล่าวถึง สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนต้องได้รับ

^๘ โดยได้ระบุเพิ่มเติมถึงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ ในประเด็นการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลเข้ามาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้

ความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ชุมชนยังมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้ (มาตรา ๖๗) และในเรื่องแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตราแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้ ๑) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทาง ธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย ๒) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร ๓) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ๔) จัดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้อง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลาย ทาง ชีวภาพอย่างสมดุล และ ๕) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษ ที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน (มาตรา ๘๕) ซึ่งการมีบทบัญญัติดังกล่าวล้วนแสดงให้เห็นว่ามีการยอมรับสิทธิของชุมชนเหนือทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชุมชน ซึ่งเป็นแนวคิดดั้งเดิมในกฎหมายไทยก่อนการรับเอาแนวคิดของกฎหมายภาคพื้นยุโรปมาใช้ นอกเหนือกรอบความคิดในระบบกฎหมายเดิมที่ยอมรับเฉพาะสิทธิของรัฐและสิทธิของเอกชนเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ ตั้งแต่การรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยถือเป็นหน้าที่และแนวนโยบายของรัฐในอันที่จะต้องจัดการให้ประชาชนและชุมชนได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้นได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยการทำประชาพิจารณ์ ตลอดจนสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินการเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นได้อีก

ด้วย นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการที่ช่วยเสริมสร้างบทบาทของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยได้กำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐไว้ว่า ให้รัฐมีหน้าที่สนับสนุนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนหลักการขั้นพื้นฐานคือการสงวนรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน การควบคุมและจัดการภาวะมลพิษสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัย และคุณภาพชีวิตของมนุษย์ โดยทั้งสองประการให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และประชาชนทั่วไป

สิทธิชุมชนที่ได้รับความคุ้มครองนี้หมายถึงกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน รวมถึงกลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตประเพณี ความเป็นอยู่ ผลประโยชน์ หรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน

ก. สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๖๖^๙ กำหนดหลักการที่แสดงถึงการยอมรับแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน เจตนารมณ์ของมาตรานี้คือเพื่อรับรองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่น ศักยภาพความเข้มแข็ง และภูมิปัญญาของประชาชนในชุมชน ในการมีสิทธิและอำนาจร่วมกับรัฐเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น อันเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากเดิมที่ได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศแต่เพียงลำพังตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา ในการจัดการทรัพยากรของ ท้องถิ่น จะต้องคำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีกระบวนการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองที่เป็นมาตั้งแต่ในอดีต อาทิ การจัดการป่าชุมชน การทำเหมืองฝายของชุมชนในภาคเหนือ รวมทั้งประเพณีในการกำหนดความสัมพันธ์ที่มีต่อธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ เช่น การบวชป่า การสืบทอดของแม่น้ำ โดยสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม^{๑๐} ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา^{๑๑}นี้แบ่งออกเป็น ๓ ประการ คือ

๑) สิทธิในการที่จะอนุรักษ์ พื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่น รวมทั้งศิลปวัฒนธรรม อันดงามของท้องถิ่นซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๒) สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

๓) สิทธิในการที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

ข. สิทธิของบุคคลในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

^๙ อ้างแล้ว. เชิงอรรถที่ ๘.

^{๑๐} ข้อสังเกต รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้คำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” แทนคำว่า “ชุมชนท้องถิ่น” ดังที่ได้ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า เพื่อเป็นการป้องกันมิให้บุคคลผู้มีอิทธิพลหรือนายทุนจากต่างถิ่นเข้าไปตั้งชุมชนขึ้นใหม่และขอใช้สิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นนั้นๆ

หลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗^{๑๑} มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยพรรคแรกเป็นการให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลทั่วไปในอันที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและการมีคุณภาพชีวิตที่ดี รวมทั้งสิทธิในการมีส่วนร่วมกับชุมชนและรัฐในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์สิทธิดังกล่าวไว้ สิทธิในมาตรานี้มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดในเรื่องสิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งจำกัดอยู่เพียงสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เช่น สิ่งแวดล้อมทางสังคมหรือวัฒนธรรม ฯลฯ สิทธิของปัจเจกชนในการที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้แบ่งออกเป็น ๓ ประการ ได้แก่

- ๑) สิทธิในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพในสิ่งแวดล้อม
- ๒) สิทธิในการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ
- ๓) สิทธิในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ

นอกจากนี้ยังกำหนดหลักประกันว่าสิ่งแวดล้อมที่ตื้นเขินจะไม่ถูกทำลายลง อันเป็นผลมาจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดให้เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ที่จะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรม นั้นเสียก่อน และโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นจะต้องผ่านการพิจารณาและให้ความคิดเห็นประกอบ โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องจนมีข้อยุติเสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นได้ โดยมีการกำหนดขั้นตอนก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

๑) ทำการศึกษาและประเมินผลกระทบโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม

๒) ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการเรียนการสอนด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจ

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในการดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนนี้เป็นรูปแบบหนึ่งของการแสดงออกซึ่งสิทธิชุมชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ จัดการ และใช้

๑๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้าน สิ่งแวดล้อมหรือ ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง

ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ถือเป็นสิทธิพื้นฐานซึ่งเป็นอิสระโดยรัฐไม่อาจแทรกแซงได้ รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองสิทธิชุมชน การดำเนินโครงการใดๆ จะต้องคำนึงถึงสิทธิชุมชนเพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง การใช้สิทธิเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะกระทำโดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือการทำประชาพิจารณ์ (public hearing) ซึ่งเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนที่จะดำเนินการ การให้การคุ้มครองสิทธิชุมชนโดยมุ่งคุ้มครองและส่งเสริมการฟื้นฟู คุ้มครองคุณค่าทางวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ปกปักษ์รักษาทรัพยากรหรืออัตลักษณ์ของชุมชน รวมถึงสิทธิที่จะสร้างประโยชน์ให้แก่ชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการจัดการทรัพยากร ภูมิปัญญาท้องถิ่น และอื่นๆ โดยชุมชนต้องยอมรับไปพร้อมๆ กัน ซึ่งการให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมจะเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนด้วย เพราะการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่นให้มีอิสระในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ยังให้สิทธิแก่ชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในกรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยราชการเป็นคดีความนี้พัฒนามาจากแนวคิดที่ว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของชุมชน และประชาชนที่ได้มอบหมายให้รัฐเป็นผู้ดูแล หากรัฐปฏิเสธหรือไม่สามารถกระทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ชุมชนหรือประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิ่งแวดล้อมนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้รัฐทำหน้าที่ดังกล่าวให้ถูกต้องได้ โดยในการฟ้องคดี เป็นเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องร้องที่จะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความเสียหายที่ตนได้รับจากปัญหาของคุณภาพสิ่งแวดล้อม

อาจกล่าวได้ว่าสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญนั้น บัญญัติขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน รวมทั้งสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การรับรองสิทธิดังกล่าวเป็นการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพร้อมไปกับการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือคุ้มครองวิถีการดำเนินชีวิตของมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสมดุลและยั่งยืนตามธรรมชาติ และสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นนี้ มีลักษณะเป็นสิทธิที่มีเนื้อหาไปในทางสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับรอง จัดให้มีขึ้นหรือยอมให้ผู้ทรงสิทธิเข้ามีส่วนร่วมในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐในระดับและขอบเขตที่แน่นอน โดยเฉพาะบรรดาสิทธิหรือประโยชน์ทางสังคม

๒. การคุ้มครองสิทธิเกษตรกร (Farmers' Rights)

สิทธิเกษตรกรมีความสัมพันธ์กับสิทธิชุมชน เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นตามจารีตประเพณี วัฒนธรรมแต่ละท้องถิ่น ในการประชุมขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) ในปี พ.ศ.๒๕๒๘ ได้มีการกล่าวถึงสิทธิเกษตรกรเป็นครั้งแรก และได้ให้การรับรองอย่างเป็นทางการในปี ๒๕๓๒ ว่า “สิทธิเกษตรกรเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นจากสิ่งที่เกษตรกรได้กระทำทั้งในอดีต ปัจจุบันและในอนาคต ในการอนุรักษ์ การปรับปรุง และการทำให้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชดำรงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแหล่งถิ่นกำเนิดหรือแหล่งของความหลากหลาย

ทางชีวภาพ” ตามมติที่ประชุมใหญ่ของ FAO ที่ ๕/๘๙ โดยประเทศกำลังพัฒนาเสนอสิทธิเกษตรกร เพื่อสนับสนุนเกษตรกรในการอนุรักษ์ และปกป้องทรัพยากรพันธุกรรมพืช และระบบนิเวศ รวมถึงยินยอมให้เกษตรกรร่วมได้รับผลประโยชน์จากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรมพืชด้วย เพื่อถ่วงดุลกับสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืชที่ประเทศอุตสาหกรรมใช้เพื่อปกป้องพันธุ์พืชที่ปรับปรุงพันธุ์ด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ และต่อมาในเดือนมิถุนายนปี ๒๕๓๙ องค์การพัฒนาเอกชน องค์การเกษตรกรและชนพื้นเมืองกว่า ๕๐ ประเทศได้มาเข้าร่วมการประชุม International Technical Conference on Plant Genetic Resources ที่เมือง Leipzig ประเทศเยอรมัน โดยได้ประกาศปฏิญญาให้สิทธิเกษตรกรเป็นสิทธิในทาง เศรษฐกิจสังคม เศรษฐกิจ (Socio-economic Rights) ซึ่งครอบคลุมสิทธิในที่ดิน (Rights to Land) และปัจจัยการผลิตอื่นๆ ซึ่งหมายถึงความสามารถในการถือครองที่ดิน ปัจจัยการผลิต และทรัพยากรอื่นๆ อย่างมั่นคง รวมถึงความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะ เช่น ดิน น้ำ ป่า เพื่อประโยชน์ตามวิถีชีวิตเกษตรกรรมอย่างเพียงพอ, สิทธิได้รับประโยชน์จากการวิจัยทางการเกษตร (Rights to Appropriate Agriculture Research), สิทธิในการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี (Rights to Decent Livelihood) ได้แก่ ความอยู่ดีกินดีและมีความสุข ไม่ตกอยู่ในภาวะแห่งหนี้สิน, และสิทธิปกป้องภูมิปัญญาของตน (Rights to Protect their Knowledge System) ได้แก่ การรักษาวิถีการผลิตที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของตน เช่น ภูมิปัญญาด้านการผลิต การเก็บรักษาพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ ตลอดจนความสัมพันธ์ของผู้คนในชุมชน พร้อมกันนี้ได้ร่าง “แผนปฏิบัติการของประชาชนว่าด้วยการเกษตร ความมั่นคงทางอาหาร และสิทธิเกษตรกร” ซึ่งเนื้อหาส่วนที่ว่าด้วยสิทธิเกษตรกรมีขอบเขตกว้างกว่าขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ขณะเดียวกันแต่ละประเทศก็ได้มีการกำหนดความหมายและขอบเขตของสิทธิเกษตรกรเป็นของตน^{๑๒}

จากขอบเขตดังกล่าว สิทธิเกษตรกรจึงหมายถึงสิทธิในการอ้างและปกป้องวิถีชีวิตของตนเอง รวมทั้งได้รับผลประโยชน์จากวิถีชีวิตของตนเอง อย่างไรก็ตาม ประเทศอุตสาหกรรมหลายประเทศไม่เห็นด้วยกับการคุ้มครองสิทธิเกษตรกร โดยเกรงว่าจะกระทบต่อผลประโยชน์ในพันธุ์พืชที่ได้ปรับปรุงพันธุ์ขึ้นด้วยเทคโนโลยีชีวภาพ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) ได้ยอมรับสิทธิเกษตรกร จึงนับเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับแรก ที่รับรองสิทธินี้ โดยมีการกำหนดให้ทรัพยากรชีวภาพอยู่ภายใต้หลักอธิปไตยของรัฐ และรัฐต้องบริหารจัดการภายใต้หลักความห่วงใยร่วมกัน (Common Concern of Mankind) CBD และกำหนดกลไกทางกฎหมายคุ้มครองสิทธิเกษตรกรด้วย นั่นคือหลักการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ (Access and Benefit-sharing: ABS) การที่ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาฯ นี้ ทำให้ต้องมีการควบคุมการเข้าถึงตามกลไกหลัก ๒ ประการ ได้แก่ ๑) การได้รับความยินยอมล่วงหน้า (Prior Inform Consent: PIC) หมายถึงบุคคลใดจะเข้าถึงพันธุ์พืชจะต้องได้รับความยินยอมจากประเทศเจ้าของพันธุ์พืชนั้น และ ๒) การตกลงเงื่อนไขร่วมกัน (Mutually Agree Terms: MAT) หมายถึงในการอนุญาตให้บุคคลใดเข้าถึง

^{๑๒} มูลนิธิพัฒนาศักยภาพชุมชน, ๑๓ เมษายน ๒๐๑๔, “กลไกคุ้มครองสิทธิเกษตรกร”

, <http://northnetthailand.org/%E0%8B%A9%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%A3/>

พันธุ์พืชนั้นจะต้องตกลงเงื่อนไขต่างๆ ให้ได้เสียก่อน ส่วนในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ (Benefit Sharing) นั้น ในการเข้าถึงพันธุ์พืช จะต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้พันธุ์พืชให้กับประเทศผู้อนุญาตให้เข้าถึงอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม นอกจากนี้ ที่ประชุมภาคีสมาชิก CBD ได้มีการจัดทำพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม (Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity) เพื่อกำหนดรายละเอียดของหลัก ABS และประเทศไทยลงนามในพิธีสารดังกล่าวแล้วแต่ยังอยู่ระหว่างดำเนินการให้สัตยาบัน

ในการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรมีวัตถุประสงค์สำคัญ ๓ ประการ คือ

๑) เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช

การอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอาจทำได้ด้วยการเก็บรักษาในธนาคารพันธุกรรม (Ex-situ) แต่พันธุกรรมจะอยู่ในสภาพถูกแช่แข็งไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป (Static) ต่างจากการอนุรักษ์ในสภาพธรรมชาติ (In-situ) ที่เมล็ดพันธุ์จะปรับตัวภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป พันธุ์พืชของเกษตรกรจึง หลากหลายและเป็นวัตถุดิบสำคัญในการปรับปรุงพันธุ์พืช วิธีชีวิตตลอดจนจารีตประเพณีของเกษตรกรยังมีส่วนสำคัญต่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมในสภาพธรรมชาติ การให้สิทธิเกษตรกรอ้างวิธีชีวิต จารีตประเพณี และรูปแบบการทำเกษตรแบบเดิมไว้ได้ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชไว้ต่อไป

๒) เพื่อถ่วงดุลกับระบบทรัพย์สินทางปัญญา

ผู้ที่ได้รับการคุ้มครองในระบบทรัพย์สินทางปัญญานั้นจะต้องระบุตัวผู้ทรงสิทธิได้ชัดเจน แต่กระบวนการอนุรักษ์และพัฒนาพันธุ์พืชของเกษตรกรนั้นจะเกิดขึ้นจากสมาชิกจำนวนมากในชุมชน ไม่อาจจะระบุตัวผู้ปรับปรุงพันธุ์ได้ชัดเจน จึงไม่อาจจะขอรับการคุ้มครองในระบบทรัพย์สินทางปัญญาได้ แต่สิทธิเกษตรกรถือเป็นสิทธิรวมหมู่ (Collective Rights) ซึ่งผู้ทรงสิทธิได้แก่ ชุมชน สมาชิกในชุมชนร่วมกัน

๓) เพื่อความเป็นธรรม

ทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศกำลังพัฒนามักถูกนำไปพัฒนาต่อยอดและนำไปขอรับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาและผูกขาดแสวงหาผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ โดยประเทศกำลังพัฒนาที่อนุรักษ์และพัฒนาพันธุ์พืชนั้นไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนใดๆ เลย สิทธิเกษตรกรจึงให้สิทธิเกษตรกรได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ตอบแทน (Reward System) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนเกษตรกรให้คงการอนุรักษ์และพัฒนาพันธุ์พืชต่อไป (Commission on Plant Genetic Resources, 1994)^{๑๓}

^{๑๓} สมชาย รัตนเชื้อสกุล. สิทธิเกษตรกร: ผลกระทบจากร่างแก้ไขกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช Farmer's Rights: Effects of Amendment to Plant Variety Protection Act. KHON KAEN AGR. J. 42 (2) : แก่นเกษตร 42(2) : 139-146 (2557). 139-146 (20). <http://ag2.kku.ac.th/kaj/PDF.cfm?filename=01%20Somchai.pdf&id=1477&keeptrack=5>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิเกษตรกรไว้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กล่าวถึงเกษตรกรในฐานะที่เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย การบัญญัติไว้ในส่วนที่ว่าด้วยเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของเกษตรกรและสิทธิเกษตรกร โดยเฉพาะมาตรา ๘๔^{๑๔} ที่แสดงให้เห็นว่ามีเจตนารมณ์อย่างชัดเจนที่จะสร้างกลไกขึ้นมาเพื่อนำไปสู่การสร้างและพัฒนาสิทธิของเกษตรกรให้เกิดขึ้น ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติจะเห็นได้ว่าสิทธิของเกษตรกรประกอบด้วย สิ่งสำคัญคือการกำหนดให้รัฐจัดตั้งสภาเกษตรกรขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของเกษตรกร โดยส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรมากขึ้น เพื่อเสนอความคิดเห็นและเพิ่มอำนาจให้กับเกษตรกร

อุบล อยู่หว่า เครือข่ายเกษตรกรรวมทางเลือกจังหวัดยโสธร ได้อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเกษตรกรไว้อย่างน่าสนใจยิ่งว่า สิทธิเกษตรกรประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่^{๑๕}

๑. การถือครองปัจจัยการผลิตอย่างมั่นคง เกษตรกรจำเป็นต้องมีปัจจัยการผลิต อาทิ ที่ดิน เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย อาหารสัตว์ หรือทรัพยากรต่างๆ ที่เกื้อหนุนให้มีการเพาะปลูกหรือปศุสัตว์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างหลักประกันที่มั่นคงให้กับเกษตรกรว่า ปัจจัยการผลิตทั้งหลายจะไม่ถูกพรากเอาไปจากเกษตรกรหรือถูกผูกขาดไว้โดยบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรต้องซื้อปัจจัยการผลิตในราคาแพง

๒. การเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะอย่างเพียงพอ เกษตรกรซึ่งเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นเป็นระยะเวลานาน การดำรงอยู่ของเกษตรกรเหล่านั้นจำเป็นต้องอาศัยฐานทรัพยากรธรรมชาติ คือ ดิน น้ำ ป่า หากเปิดโอกาสให้เกษตรกรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมก็จะเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรใน

^{๑๔} ส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ

...

มาตรา ๘๔

รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

...

(๕) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค

(๖) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม คุ้มครอง ส่งเสริมและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย เพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบอาชีพ

...

(๘) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรกรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

(๙) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ

...

^{๑๕} อุบล อยู่หว่า. เครือข่ายเกษตรกรรวมทางเลือกจังหวัดยโสธร. สิทธิเกษตรกรและความมั่นคงทางอาหาร. ๓๐ พฤษภาคม ๒๐๑๒. มูลนิธิเกษตรกรมัยยืน (ประเทศไทย). <http://www.sathai.org/th/news/interested-article-a-issue/item/451.html>

การใช้ประโยชน์ตามวิถีชีวิตเกษตรกรรม และเป็นประโยชน์แก่สาธารณะในแง่ของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังรวมถึงทรัพยากรสาธารณะอีกส่วนที่ต้องเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้ามามีบทบาทร่วมตัดสินใจเพื่อจัดสรรแบ่งปันมากขึ้น นั่นก็คือทรัพยากรของรัฐ ได้แก่ งบประมาณ กลไกบุคคลากรของภาครัฐและบริการสาธารณะ ทรัพยากรสาธารณะเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญให้แก่เกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมือง การส่งเสริมให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะมากขึ้นย่อมเป็นการเพิ่มโอกาสให้เกษตรกรพัฒนานตนเองได้มากยิ่งขึ้น^{๑๖}

๓. การประกันความมั่นคงในผลตอบแทนที่ควรได้รับ เพราะเกษตรกรต้องอาศัยปัจจัยสี่ในการดำรงชีพและอาจรวมถึงปัจจัยอื่นๆ ดังนั้น ความมั่นคงในชีวิตของเกษตรกรจึงต้องมีหลักประกัน ๒ ทาง คือ

๓.๑) การประกันให้เกษตรกรมีปัจจัยการดำรงชีพโดยตรง ผ่านการสร้างความมั่นคงในการครอบครองผลผลิตที่ตนผลิตได้ ไม่จำเป็นต้องขายออกไปเพื่อแลกเงินทั้งหมด มิให้เกษตรกรตกอยู่ภายใต้อำนาจการครอบงำของกลุ่มทุนที่ดึงดูดเอาผลผลิตทั้งหมดไปจากเกษตรกรอันเนื่องมาสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น การเป็นหนี้ การต้องเช่าปัจจัยการผลิตต่างๆ รวมไปถึงการตกอยู่ภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาที่มีลักษณะไม่เป็นธรรม

๓.๒) การประกันให้เกษตรกรมีปัจจัยการดำรงชีพทางอ้อมผ่านการประกันรายได้จากการซื้อขายแลกเปลี่ยนผลผลิตที่เกษตรกรสร้างขึ้น ด้วยมาตรการแทรกแซงของภาครัฐในรูปแบบต่างๆ เช่น นโยบายรักษาความมั่นคงด้านรายได้ผ่านวิธีการประกันราคาสินค้า การกำหนดปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรล่วงหน้า การรับซื้อ การรับจำนำสินค้าในราคาที่เหมาะสม และในกรณีประสบภัยพิบัติธรรมชาติหรือภาวะฉุกเฉินอาจมีมาตรการช่วยเหลือโดยตรงไม่ว่าจะเป็นการยกเว้นดอกเบี้ยหนี้สิน หรือจัดระบบการเงินเข้าไปอุดหนุนเกษตรกรที่ประสบปัญหาในรูปแบบสหกรณ์หรือสถาบันการเงินภาคประชาชน ฯลฯ

๔. การรักษาวิถีการผลิตที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของตน การเกษตรเป็นวิถีชีวิตที่ต้องอาศัยการสืบทอดภูมิปัญญาจากบรรพบุรุษสู่ลูกหลาน ดังนั้น สิ่งสำคัญที่ต้องตระหนักไว้ก็คือวัฒนธรรมทางการเกษตรที่สอดคล้องกับวิถีการผลิตและความสัมพันธ์ของคนในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นภูมิปัญญาทางการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ดังนั้น จึงต้องแสวงหาทางที่จะส่งเสริมให้ชุมชนสามารถรักษาวิถีชีวิตของชุมชนเอาไว้ และสร้างภูมิคุ้มกันต่อผลกระทบอันไม่พึงประสงค์ด้วย นโยบายหรือโครงการใดที่รัฐหรือเอกชนริเริ่มอันอาจส่งผลกระทบต่อชุมชน จึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนเข้าร่วมตัดสินใจ แสวงหา

^{๑๖} ทศพล วรรณกุลพันธ์. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. “สิทธิเกษตรกร”(Farmers’ Rights) สิ่งที่เขาหายไปจาก ร่าง พ.ร.บ. สภาเกษตรกรฯ.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&sqi=2&ved=0CFAQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.tja.or.th%2Findex.php%3Foption%3Dcom_rokdownloads%26view%3Dfile%26task%3Ddownload%26id%3D30%3A-farmers-rights----&ei=P8MU3lFcT_rAeP20CgDg&usq=AFQJCNEDLHMLvbAXnLQU1adeRDhwaqpNBw&sig2=83kT_K9hvxXwz3FrF4aoeg

ทางลดผลกระทบและเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตด้วย เพื่อประกันความต่อเนื่องของวัฒนธรรมชุมชนอันจะเป็นภูมิคุ้มกันที่ดีของชุมชนและเกษตรกร

ดังนั้น การส่งเสริมแนวคิดสิทธิเกษตรกร จึงเป็นแนวทางการสร้างความมั่นคงทางอาหารอีกทางหนึ่งโดยไม่ให้กลุ่มทุนเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้ามาผูกขาดปัจจัยการผลิต การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะอย่างเพียงพอ การประกันความมั่นคงในผลตอบแทนที่ควรได้รับและการส่งเสริมให้เกษตรกรรักษาวิถีการผลิตที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของตน โดยตั้งอยู่บนฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคิดตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อเปิดโอกาสให้เกษตรกรทั้งหลายสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมหรือกำหนดทิศทางนโยบายผ่านระบบและจัดองค์กรต่างๆ อันจะนำไปสู่การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของเกษตรกรอย่างแท้จริง

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับการสนับสนุนและคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรในด้านต่างๆ ได้แก่ สิทธิในการพัฒนาศักยภาพและการรวมกลุ่มของเกษตรกร องค์กร, สิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมของตนเองอย่างทั่วถึง, สิทธิในการได้รับความเป็นธรรมด้านราคาผลผลิตทางเกษตรกรรม, สิทธิในการได้รับการพัฒนาแหล่งน้ำและจัดระบบชลประทานเพื่อเกษตรกรรม, สิทธิการอนุรักษ์ พันธุ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อการเกษตร, สิทธิในการศึกษาและพัฒนาภูมิปัญญา ด้านต่างๆ เช่น พันธุกรรมพืชและสัตว์ท้องถิ่น นวัตกรรม เทคโนโลยีที่เหมาะสม และสิทธิในการได้รับการถ่ายทอดองค์ความรู้ที่ได้จากการค้นคว้า วิจัย และพัฒนาเพื่อประโยชน์ทางเกษตรกรรม และเกษตรอุตสาหกรรม, สิทธิในการเข้าถึงแหล่งทุนและการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร, สิทธิในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่จำเป็นต่อการประกอบการเกษตร, สิทธิในการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายองค์กรเกษตรกร เพื่อพัฒนาความร่วมมือในด้านการผลิตทางเกษตรกรรม การแปรรูป การตลาด และการบริโภคเพื่อการยังชีพระหว่างเครือข่ายองค์กรเกษตรกรกับภาครัฐ และภาคเอกชน, สิทธิในการได้รับการสนับสนุนส่งเสริมการให้การศึกษาอบรม ถ่ายทอดความรู้ เทคโนโลยีด้านเกษตรกรรม และการจัดการ แก่เกษตรกรและยุวเกษตรกร และสิทธิในการบริหารจัดการกองทุนที่เกี่ยวกับการเกษตรที่มีอยู่ให้สามารถรองรับการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างครบวงจรและลดการซ้ำซ้อน รวมถึงการจัดตั้งกองทุนเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว

บทที่ ๓

ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบด้านเกษตรกรรม

๑. อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (United Nations Convention to Combat Desertification: UNCCD)

๑. ข้อมูลทั่วไป

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (UNCCD) เกิดขึ้นในเวทีการประชุมขององค์การสหประชาชาติที่ตระหนักถึงปัญหาความเสื่อมโทรมของที่ดินในหลายพื้นที่ของโลกที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งเป็นอันตรายและเสี่ยงต่อการแปรสภาพเป็นทะเลทรายอันจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคต่างๆ ของโลก ภายใต้อนุสัญญาฯ จึงสนับสนุนให้ใช้วิธีการแบบใหม่โดยเน้นบทบาทการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

อนุสัญญานี้ได้รับการรับรอง ณ กรุงปารีส เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๗ (ค.ศ. ๑๙๙๔) และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ (ค.ศ. ๑๙๙๖) ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ โดยมีสำนักงานผู้ประสานงานอนุสัญญา UNCCD กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการประสานความร่วมมือภายในและระหว่างประเทศในการพัฒนาการต่อต้านความเสื่อมโทรมของที่ดิน การบรรเทาภัยแล้งและแก้ไขปัญหาคาความยากจน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

อนุสัญญาฯ กำหนดนิยามสำคัญโดยให้การแปรสภาพเป็นทะเลทรายหมายถึง ความเสื่อมโทรมของที่ดินในพื้นที่แห้งแล้ง กึ่งแห้งแล้ง และพื้นที่แห้งแล้งในเขตชื้น อันเป็นผลมาจากปัจจัยหลายอย่างรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและกิจกรรมของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการชะล้างพังทลายโดยลม/น้ำ การเสื่อมโทรมคุณสมบัติดินทางกายภาพ เคมี ชีวภาพหรือเศรษฐกิจ หรือการสูญเสียพืชพันธุ์ธรรมชาติเป็นเวลายาวนาน ส่วนพื้นที่แห้งแล้ง กึ่งแห้งแล้งและพื้นที่แห้งแล้งในเขตชื้นหมายถึง พื้นที่อื่นๆ นอกจากขั้วโลกและภูมิภาคย่อยขั้วโลก (sub-polar region) ซึ่งมีสัดส่วนของปริมาณน้ำฝนต่อปีต่อศักยภาพของการคายระเหย (P:PET) อยู่ระหว่าง ๐.๐๕ - ๐.๖๕

๒. สาระสำคัญ

๒.๑ วัตถุประสงค์

๑) เพื่อต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย เพื่อบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้งในประเทศที่ประสบภัยแล้งและ/หรือการแปรสภาพเป็นทะเลทรายอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทวีปแอฟริกา

๒) บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งจะนำไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับชุมชน

๒.๒ หลักการสำคัญ

๑) ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมตัดสินใจและดำเนินการในการออกแบบและดำเนินการโครงการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และ/หรือการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง โดยรัฐต้องอำนวยความสะดวก เพื่อให้เกิดการปฏิบัติทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับประเทศ

๒) ประเทศภาคีควรพัฒนาความร่วมมือและประสานการดำเนินการทั้งในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และระหว่างประเทศในทุกด้าน ทั้งด้านการเงิน บุคลากร องค์กร วิชาการและเทคนิค อย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

๓) ประเทศภาคีควรพัฒนาความร่วมมือในทุกระดับของภาครัฐ ชุมชน องค์กรเอกชน และเจ้าของที่ดิน ภายใต้เจตนารมณ์ของความเป็นหุ้นส่วน เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติและคุณค่าของทรัพยากรที่ดินและน้ำที่หาได้ยากในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ และทำงานร่วมกันเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืน

๔) ภาคีสมาชิกควรพิจารณาอย่างรอบคอบถึงความจำเป็นเฉพาะและสถานการณ์ของภาคีประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด

๒.๓ พันธกรณีของประเทศภาคีอนุสัญญา

อนุสัญญาฯ ได้แบ่งสถานภาพของประเทศสมาชิกออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ ประเทศสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากการแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนากับประเทศสมาชิกที่พัฒนาแล้ว พร้อมกับกำหนดพันธกรณีเพื่อเป็นบรรทัดฐานความร่วมมือและการปฏิบัติของประเทศสมาชิกตามสถานภาพของตน โดยแบ่งออกเป็น ๓ ส่วนสำคัญ คือ

๑) พันธกรณีทั่วไปสำหรับทุกประเทศสมาชิก

เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานความร่วมมือของทุกประเทศ

๑.๑) ภาคีต้องดำเนินการตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญานี้โดยเอกเทศหรือร่วมกัน โดยอาจผ่านข้อตกลงความร่วมมือทวิภาคีหรือพหุภาคีที่มีอยู่หรือที่อาจสร้างขึ้นใหม่หรือทั้งสองอย่าง ประกอบกันตามความเหมาะสม โดยต้องตระหนักถึงความจำเป็นของการประสานความพยายามและพัฒนายุทธศาสตร์ระยะยาวในทุกระดับ

๑.๒) ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ ภาคีจะต้อง

ก) กำหนดแนวทางการบูรณาการที่ครอบคลุมประเด็นด้านกายภาพ ชีวภาพ และสังคม เศรษฐกิจ ของกระบวนการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง

ข) ให้ความสนใจต่อสถานการณ์ในประเทศภาคีที่กำลังพัฒนาซึ่งได้รับผลกระทบจากการค้าระหว่างประเทศ การจัดทำข้อตกลงด้านการตลาดและหนี้สิน โดยคำนึงถึงการสร้างบรรยากาศเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้องค์กรภูมิภาคและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ค) บูรณาการยุทธศาสตร์การขจัดความยากจนกับความพยายามที่จะต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง

ง) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศภาคีที่ได้รับผลกระทบ ในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรดินและน้ำ เนื่องจากสิ่งเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง

จ) เสริมสร้างความร่วมมือในอนุภูมิภาค ภูมิภาคและระหว่างประเทศให้เข้มแข็ง

ฉ) ให้ความร่วมมือภายในองค์การระหว่างรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง

ช) กำหนดกลไกทางสถาบันโดยคำนึงถึงความจำเป็น มิให้เกิดความซ้ำซ้อน

ซ) ส่งเสริมการใช้กลไกและข้อตกลงทางการเงินทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคีที่มีอยู่ในปัจจุบัน ระดมและจัดสรรทรัพยากรทางการเงินในการต่อต้านการเป็นทะเลทรายและการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง ไปยังประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบอยู่

๒) พันธกรณีของประเทศที่ได้รับผลกระทบ

เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานสำหรับประเทศผู้สมควรได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและ/หรือความเสื่อมโทรมของดิน เพื่อบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้งและแก้ไขปัญหาคความยากจน ซึ่งมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือในการอนุวัติตามอนุสัญญานี้ ซึ่งนอกจากพันธกรณีทั่วไปแล้ว ประเทศภาคีที่ได้รับผลกระทบยังต้อง

๒.๑) ให้ความสำคัญกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง และจัดสรรทรัพยากรอย่างพอเพียงตามสถานการณ์และความสามารถของตน

๒.๒) สร้างกลยุทธ์ภายใต้กรอบของแผนและ/หรือนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืน และต้องลำดับความสำคัญในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้ง

๒.๓) ศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และให้ความสนใจเป็นพิเศษกับปัจจัยทางสังคมเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อกระบวนการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

๒.๔) สร้างความตระหนักและสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะสตรีและเยาวชน ด้วยการสนับสนุนองค์การที่มีใช้ของรัฐบาลในความพยายามต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง

๒.๕) จัดให้มีบรรยากาศที่เอื้ออำนวย โดยปรับกฎระเบียบที่มีอยู่ให้แข็งแกร่ง ส่วนในกรณีที่ยังไม่มีกฎระเบียบเช่นนั้น ต้องจัดให้มีกฎหมายและนโยบายขึ้นใหม่ รวมถึงแผนปฏิบัติการระยะยาวด้วย

๓) พันธกรณีของประเทศที่พัฒนาแล้ว

เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานสำหรับผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินการแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบ

๓.๑) ตามที่ได้ตกลงทั้งโดยเอกเทศและร่วมกัน ประเทศที่พัฒนาแล้วต้องให้การสนับสนุนอย่างเข้มแข็งในความพยายามของประเทศภาคีสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะประเทศภาคีสมาชิกในแอฟริกาและในประเทศที่ด้อยพัฒนาในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและผลกระทบจากภัยแล้ง

๓.๒) ต้องให้การสนับสนุนทั้งด้านการเงินและการสนับสนุนประการอื่นที่สำคัญในการช่วยเหลือประเทศสมาชิกกำลังพัฒนาที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศภาคีสมาชิกในแอฟริกา ในการพัฒนาและดำเนินการตามแผนระยะยาวและกลยุทธ์ในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและแก้ไขผลกระทบจากภัยแล้งอย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๓) ส่งเสริมการให้มีการระดมทุนอย่างเพียงพออย่างรวดเร็วและคาดหมายได้ ทั้งเงินทุนทั้งใหม่และที่เพิ่มเติมจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลกซึ่งได้กำหนดให้เป็นค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมสำหรับกิจกรรมต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายในพื้นที่ที่ตกลงกันตามข้อกำหนดของกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก

๓.๔) กระตุ้นให้มีการระดมทุนจากภาคเอกชนและองค์กรเอกชน

๓.๕) ส่งเสริมและเอื้ออำนวยการเข้าถึงเทคโนโลยี ความรู้ และวิทยาการที่เหมาะสมของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศภาคีสมาชิกที่กำลังพัฒนา

ดังนั้น ประเทศไทยผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีทั่วไปสำหรับทุกประเทศสมาชิก และพันธกรณีของประเทศที่ได้รับผลกระทบ

๓. กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี

ประเทศไทยได้เข้าร่วมลงนามเป็นสมาชิกลำดับที่ ๑๗๔ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย โดยการดำเนินการตามอนุสัญญา UNCCD ประเทศไทยได้แสดงบทบาทตามเจตนารมณ์ในการให้ความร่วมมือกับประชาคมโลก เพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินและความแห้งแล้งมาเป็นเวลานาน แม้ว่าสถานการณ์การแปรสภาพเป็นทะเลทรายในประเทศไทย ยังไม่มีความรุนแรงมากนัก แต่ก็อาจจะทวีความรุนแรงมากขึ้นได้ หากทรัพยากรป่าไม้ยังถูกทำลาย พื้นที่ดินเสื่อมโทรมเพิ่มมากขึ้น และการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศทำให้เกิดภัยแล้งที่ยาวนานขึ้น ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อภาคการเกษตรของประเทศ^{๑๗}

ที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการดูแลแก้ไขปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ความแห้งแล้งมาเป็นเวลายาวนาน โดยมีการดำเนินงานดังนี้ การดูแลรักษา วางแผน และจัดการที่ดิน ป่าไม้ และป้องกันแก้ไขปัญหาภัยแล้ง เพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประสิทธิภาพและยั่งยืน^{๑๘} โดยมีกรมพัฒนาที่ดินเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินได้บัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับการเข้าไปดำเนินการพัฒนาที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและแก้ไขความเสื่อมโทรมของดิน ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีค่าของประเทศให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน^{๑๙} ดังนี้

๓.๑ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑^{๒๐}

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน เนื่องจากปัจจุบันไม่มีการอนุรักษ์ดินและน้ำ ทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของ

^{๑๗} UNCCD Land Development Department. <http://www.ddd.go.th>

^{๑๘} ดร.พิทยากร ลิ้มทอง ผู้เชี่ยวชาญด้านอนุรักษ์ดินและน้ำ กรมพัฒนาที่ดิน <https://soclaimon.wordpress.com>

^{๑๙} สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ. <http://www.acfs.go.th>

^{๒๐} พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑

ดินซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคม โดยที่ผ่านมามีบทบัญญัติทางกฎหมายใดที่บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้าไปดำเนินการป้องกันรักษาสภาพพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดแผ่นดินถล่มและเกิดการชะล้างพังทลายของดิน ดังนั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้เพิ่มบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้าไปดำเนินการป้องกัน รักษาสภาพพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดแผ่นดินถล่มและเกิดการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรง ทั้งนี้ยังได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน และกำหนดมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ พร้อมทั้งมีการตรวจสอบ วิเคราะห์ตัวอย่างดิน หรือการปรับปรุงดินหรือที่ดิน ตลอดจนกำหนดมาตรการห้ามกระทำการใดๆ รวมถึงการทำให้ดินเกิดการปนเปื้อนของสารเคมีหรือวัตถุอื่นใด

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๑ ได้บัญญัติมาตรการป้องกันและแก้ไขที่ดินที่เกิดจากการปนเปื้อนของสารเคมีซึ่งจะส่งผลกระทบต่อด้านการเกษตร ในกรณีที่เกิดการปนเปื้อนของสารเคมีหรือวัตถุอื่นในดิน และทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของที่ดิน^{๒๑} พร้อมทั้งกำหนดมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อลดการชะล้างพังทลายของดิน และป้องกันการเกิดดินถล่ม^{๒๒} ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ในการต่อต้านความเสื่อมโทรมของที่ดิน การบรรเทาภัยแล้งและแก้ไขปัญหาคความยากจน

ปัจจุบันพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ในช่วงการพิจารณาแก้ไขกฎหมาย โดยล่าสุดเมื่อวันศุกร์ที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๘ ได้มีการประชุมคณะทำงานปรับปรุงและพัฒนากฎหมายพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๑ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินฉบับใหม่^{๒๓}

จากการตรวจสอบสภาพความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติในปัจจุบันพบว่าปัญหาความเสื่อมโทรมของดินยังคงมีอยู่มาก และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงขึ้น อีกทั้งดินมีการปนเปื้อนสารเคมี ตลอดจนมีปัญหาการขยายตัวของพื้นที่ดินเค็มเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งมีการนำพื้นที่ลาดชันและพื้นที่สูงไปใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรโดยปราศจากการอนุรักษ์ดินและน้ำ ก่อให้เกิดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรงจนถึงขั้นเกิดดินถล่มตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อการทำอาชีพเกษตรกร จากปัญหาความเสื่อมโทรมของดินตามที่ได้กล่าวมานั้น มิได้เป็นผลมาจากพันธกรณีหรือกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง แต่เป็นผลมาจากการใช้ทรัพยากรของประชากรภายในประเทศ ส่วนพันธกรณีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นเพียงมาตรการที่เข้ามาควบคุม แก้ไขปัญหาของความเสื่อมโทรมและการแปรสภาพเป็นทะเลทรายเท่านั้น

๓.๒ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕^{๒๔}

ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๓๕ โดยกระทรวงอุตสาหกรรมได้ขอปรับปรุงกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับสารเคมีที่ใช้ในอุตสาหกรรมเป็นการเฉพาะ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงปรับปรุง

^{๒๑} มาตรา ๑๔ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๑

^{๒๒} มาตรา ๑๕ (๑) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๑

^{๒๓} กรมพัฒนาที่ดิน. <http://www.ddd.go.th>

^{๒๔} พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕

กฎหมายวัตถุมีพิษ โดยขยายขอบเขตให้ครอบคลุมวัตถุอันตรายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมกับจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลวัตถุอันตราย โดยระบุเหตุผลของการประกาศใช้ว่า สถานการณ์ขณะนั้นมีการนำวัตถุอันตรายมาใช้ในกิจการประเภทต่างๆ เป็นจำนวนมาก และวัตถุอันตรายบางชนิดอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมได้ แม้ว่าจะมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมวัตถุอันตรายอยู่บ้าง แต่ก็มีหลายฉบับและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นได้ออกมาต่างยุคต่างสมัยกัน ทำให้มีบทบัญญัติที่แตกต่างกัน แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมอย่างเพียงพอ จึงขยายขอบเขตกฎหมายให้ครอบคลุมวัตถุอันตรายต่างๆ ทุกชนิด และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมกับจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลวัตถุอันตราย และกำหนดให้มีคณะกรรมการวัตถุอันตรายขึ้นโดยมีกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้รับผิดชอบหลัก

ภายหลังได้มีการแก้ไขครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เนื่องจากประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามพัฒนา ผลิต สะสม และใช้อาวุธเคมี และว่าด้วยการทำลายอาวุธเหล่านี้ ซึ่งทำขึ้นเมื่อปี ๒๕๓๖ ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวกำหนดมาตรการควบคุมเกี่ยวกับการผลิต ได้มา จัดเก็บ ใช้ และโยกย้ายสารเคมีพิษและสารที่ใช้ผลิตสารเคมีพิษที่ระบุในอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี ในอาณาเขตของบรรดารัฐภาคีและรัฐนอกภาคี รวมทั้งกำหนดให้รัฐภาคีออกกฎหมายที่มีโทษทางอาญา เพื่อใช้บังคับกับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่อยู่ในอาณาเขตหรือเขตอำนาจของรัฐภาคีที่กระทำการละเมิดมาตรการดังกล่าว และให้ขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายให้ครอบคลุมถึงการกระทำที่ต้องห้ามตามอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมีของบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติของรัฐภาคีซึ่งกระทำนอกอาณาเขตของรัฐภาคีด้วย

การแก้ไขครั้งที่ ๒ ในปี ๒๕๔๕ เนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยสาระสำคัญคือ มีการแก้ไขคำว่า “อธิบดีกรมโยธาธิการ” เป็น “อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน” และคำว่า “ผู้แทนกรมโยธาธิการ” เป็น “ผู้แทนกรมธุรกิจพลังงาน” และให้เพิ่มรัฐมนตรีกระทรวงพลังงานเป็นผู้รักษาการเฉพาะที่เกี่ยวกับวัตถุที่อยู่ในขอบอำนาจของกระทรวงพลังงาน

การแก้ไขครั้งที่ ๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลว่า พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บังคับใช้มาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งมีสภาพปัญหาเกี่ยวกับวัตถุอันตรายที่ทวีความรุนแรงขึ้น มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยของประชาชน และสิ่งแวดล้อม จึงต้องปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบ อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการวัตถุอันตราย วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อำนาจของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน การกำหนดให้ผู้เชี่ยวชาญหรือบุคลากรเฉพาะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด การกำหนดอายุและการต่ออายุใบรับแจ้งการดำเนินการวัตถุอันตรายชนิดที่ ๒ และใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายชนิด

ที่ ๒ หรือชนิดที่ ๓ การอนุญาตให้มีการผลิต นำเข้า หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายชนิดที่ ๔ รวมทั้งการยกเลิกอำนาจจับกุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ และปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕

มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายพร้อมกับจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ มีคณะกรรมการวัตถุอันตรายที่มีปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธานกรรมการ กรรมการจากหน่วยงานต่างๆ ที่ใช้วัตถุอันตราย และมีอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจและหน้าที่ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการออกประกาศเกี่ยวกับวัตถุอันตราย การควบคุมวัตถุอันตรายและการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากวัตถุอันตราย ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ในการรับขึ้นทะเบียนหรือเพิกถอนทะเบียนวัตถุอันตราย และเรื่องใดๆ เกี่ยวกับวัตถุอันตรายแก่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากวัตถุอันตราย แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุอันตรายให้ประชาชนทราบ รวมทั้งสอดส่อง ดูแล ให้คำแนะนำ และเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายต่างๆ ให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

กำหนดการควบคุมวัตถุอันตราย โดยกำหนดท้องที่ห้ามการครอบครอง การจำหน่าย หรือการใช้วัตถุอันตราย เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศระบุชื่อหรือคุณสมบัติ ชนิดของวัตถุอันตราย กำหนดเวลาการใช้บังคับและหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

กำหนดให้จำแนกวัตถุอันตรายเป็น ๔ ชนิด ตามความจำเป็นแก่การควบคุม ดังนี้

(๑) วัตถุอันตรายชนิดที่ ๑ ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออกหรือการมีไว้ในครอบครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

(๒) วัตถุอันตรายชนิดที่ ๒ ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดด้วย

(๓) วัตถุอันตรายชนิดที่ ๓ ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๔) วัตถุอันตรายชนิดที่ ๔ ได้แก่ วัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการขอใบอนุญาต การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต การขึ้นทะเบียน การเพิกถอนทะเบียนวัตถุอันตราย ข้อยกเว้นสำหรับวัตถุอันตรายที่ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ฉลาก การโฆษณา และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ หน้าที่และความรับผิดชอบทางแพ่ง สำหรับผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง ผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย ผู้ขาย หรือผู้ส่งมอบวัตถุอันตรายให้แก่บุคคลใด

นายจ้าง ตัวการ ผู้ว่าจ้าง หรือเจ้าของกิจการเกี่ยวกับวัตถุดิบตราย ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขายส่ง ผู้ขายปลีก คนกลาง และผู้มีส่วนในการจำหน่ายวัตถุดิบตราย และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน

๓.๓ ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ.^{๒๕}

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ... และรับทราบความเห็นและผลการพิจารณาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กฎหมายนี้มีหลักการและเหตุผลในการยกเว้นเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานของการผลิตทางการเกษตร ซึ่งจำเป็นต้องบำรุงรักษาและฟื้นฟูรวมทั้งพัฒนาให้เหมาะสมแก่การประกอบการเกษตรได้อย่างยั่งยืน และจะนำไปสู่การเป็นครัวของโลก ประกอบกับผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้มีการนำที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ หรือเป็นเจ้าของที่ดินแทนคนต่างด้าวด้วยประการใดๆ ซึ่งอาจเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศและความเป็นอยู่ของเกษตรกร อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในลักษณะที่เป็นองค์รวม ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้จึงออกมาเพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรสูญเสียที่ดิน อันจะมีผลต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศ ตลอดจนเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ด้านเกษตรกรรมอย่างเต็มที่

สาระสำคัญของร่างกฎหมายดังกล่าวคือการกำหนดให้มีคณะกรรมการการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมกลาง (มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธาน และส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นคณะกรรมการ) ขึ้น โดยทำหน้าที่กำหนดเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริม การฟื้นฟู และบำรุงรักษาที่ดินและที่ดินในเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การขยายหรือการเพิกถอนเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินหรือบุคคลผู้ครอบครองที่ดินในเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ส่งเสริมและสนับสนุนยุวเกษตรกรและเกษตรกรในเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมให้เข้มแข็ง และกำหนดระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์หรือการคุ้มครองที่ดินในเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม^{๒๖}

^{๒๕} ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ.

^{๒๖} กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.ข่าวสารการเกษตร.กระทรวงเกษตรฯได้ข้อสรุปร่างกฎหมายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม วางหลักการสำคัญป้องกันดูแลการใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรอย่างยั่งยืน สร้างความมั่นคง ทางอาหารให้ประเทศ.วันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๖.

๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาฯ

ตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายมีหลักการสำคัญสำหรับประเทศไทยที่ต้องพิจารณา ดังนี้

๔.๑ หลักความรับผิดชอบร่วมกัน

ปรากฏในคำปรารภของ UNCCD โดยยืนยันปณิธานว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่งกล่าวไว้ในหลักการที่ ๒ ว่า รัฐมีสิทธิอธิปไตยตามกฎหมายระหว่างประเทศในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของตนตามนโยบายการด้านพัฒนาและสิ่งแวดล้อมของแต่ละรัฐ และมีความรับผิดชอบที่จะประกันว่ากิจกรรมภายในเขตอำนาจหรือการควบคุมของรัฐจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือพื้นที่ที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐของตนเอง^{๒๗}

๔.๒ ความตระหนัก หลักการมีส่วนร่วม และเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

อนุสัญญาฯ ได้ย้ำถึงการมีส่วนร่วมและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายว่า จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย โดยอนุสัญญาฯ กำหนดให้มีการประสานความร่วมมือในการดำเนินการของภาครัฐ ชุมชน องค์กรเอกชน และเจ้าของที่ดิน ภายใต้เจตนารมณ์ของความเป็นหุ้นส่วน เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติและคุณค่าของทรัพยากรดินและน้ำเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืน โดยกำหนดเป็นหลักการเพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาไว้ว่า ในการออกแบบและดำเนินการโครงการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และ/หรือการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง จะต้องดำเนินการโดยให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจและดำเนินการ โดยรัฐต้องอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดการปฏิบัติทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับประเทศ โดยประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมตัดสินใจและดำเนินการ โดยมีรัฐเป็นผู้อำนวยความสะดวก ภาศีสมาชิกร่วมเป็นพันธมิตรต้องประสานการดำเนินการในทุกระดับ ทั้งด้านการเงิน บุคลากร องค์กร และทางเทคนิค และเพื่อพัฒนาความเข้าใจในธรรมชาติและคุณค่าของทรัพยากรดินและน้ำในทุกระดับ ทั้งในส่วนของหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชนเพื่อให้มีการใช้อย่างยั่งยืน รวมถึงสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนในความพยายามต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและการบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้งด้วย

หลักการของการมีส่วนร่วมนี้ปรากฏอยู่ในส่วนของพันธกรณีของภาคีประเทศที่ได้รับผลกระทบที่จะต้องเอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และต้องสร้างความเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับกฎระเบียบที่มีอยู่ ในกรณีที่ยังไม่มีก็ให้ออกกฎหมายขึ้นมาใหม่ และกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการระยะยาว และยังปรากฏในบทบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับโปรแกรมปฏิบัติการ ความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และวิชาการ และมาตรการสนับสนุน ก็ได้ระบุถึงการมีส่วนร่วมไว้ในแนวทางเบื้องต้นของโปรแกรมปฏิบัติการ โปรแกรมปฏิบัติการแห่งชาติ โดยในมาตรา ๑๐ ข้อ ๒(e) กำหนดว่าควรระบุ

^{๒๗} Rio Declaration on Environment and Development, 1992, Article 2

บทบาทของภาครัฐ ชุมชนท้องถิ่น และเจ้าของที่ดิน ควรจะส่งเสริมนโยบายและสร้างความแข็งแกร่งด้านสถาบัน พัฒนาความร่วมมือและประสานงานภายใต้เจตนารมณ์ของความเป็นหุ้นส่วนในทรัพยากรธรรมชาติ และเอื้ออำนวยการเข้าถึงข่าวสารและเทคโนโลยีที่เหมาะสมของประชาชนในท้องถิ่น^{๒๘} และในมาตรา ๑๙(b) ว่าด้วยเรื่องสร้างขีดความสามารถ การศึกษาและจิตสำนึกของประชาชน ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องร่วมมือกันโดยผ่านองค์กรของรัฐและเอกชน ส่งเสริมและสนับสนุนการเข้าถึงข่าวสารที่เกี่ยวข้องของสาธารณชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน และสร้างจิตสำนึกและการศึกษาแก่ประชาชนอย่างถาวร และปรากฏในการสนับสนุนการขยายและดำเนินการตามโปรแกรมปฏิบัติการ^{๒๙} อีกทั้งในส่วนที่ ๒ เรื่องความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และวิชาการ ในส่วนของกรวิจัยและพัฒนา และในส่วนของการเคลื่อนย้าย ครอบครอง ปรับเปลี่ยน และพัฒนาเทคโนโลยีในส่วนที่ ๓ มาตรการสนับสนุน ในเรื่องการสร้างขีดความสามารถ การศึกษาและจิตสำนึกของประชาชน ว่าการจัดเตรียมและดำเนินโปรแกรมปฏิบัติการแห่งชาติ ระดับอนุภูมิภาค และระดับภูมิภาค ต้องทำผ่านระบบการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง บนพื้นฐานของการเรียนรู้จากการปฏิบัติและการศึกษาวิจัย และในส่วนของการกลไกทางการเงิน

นอกจากนั้น ในภาคผนวกที่ ๒ ว่าด้วยเรื่องการดำเนินการระดับภูมิภาคสำหรับทวีปเอเชีย แผนงานปฏิบัติการแห่งชาติก็กำหนดให้ผู้ได้รับผลกระทบ รวมถึงชุมชนท้องถิ่นร่วมกันพัฒนา จัดทำ และดำเนินการตามแผนปฏิบัติการบนพื้นฐานกลไกการมีส่วนร่วม รวมถึงการประเมินแผนงาน โดยการให้คำปรึกษาและสนับสนุนจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐ และองค์กรภาคเอกชน

๔.๓ การแบ่งปันข้อมูล (Information Sharing)

อนุสัญญาฯ นี้ได้กำหนดกลไกการเผยแพร่และแบ่งปันข้อมูลข่าวสารไว้ในพันธกรณีทั่วไป ซึ่งในมาตรา ๘ ว่าด้วยเรื่องความสัมพันธ์กับอนุสัญญาอื่น กำหนดให้ภาคีสมาชิกต้องจัดให้มีการประสานงานดำเนินการภายใต้อนุสัญญาฯ นี้กับข้อตกลงระหว่างประเทศอื่น โดยเฉพาะอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ภาคีสมาชิกต้องจัดให้มีการดำเนินโปรแกรมร่วม โดยเฉพาะในด้านวิจัย การรวบรวม แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร^{๓๐} และในส่วนที่ ๒ ความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และวิชาการ มาตรา ๑๖ การรวบรวม วิเคราะห์และแลกเปลี่ยนข่าวสาร ซึ่งกำหนดให้ภาคีสมาชิกจะประสานงานในการรวบรวม วิเคราะห์ และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และประเมินผลกระทบของภัยแล้งและการแปรสภาพเป็นทะเลทราย^{๓๑}

นอกจากนี้ ในภาคผนวกที่ ๒ การดำเนินการระดับภูมิภาคสำหรับทวีปเอเชีย มาตราที่ ๓ ว่าด้วยการรอบสำหรับแผนปฏิบัติการแห่งชาติ มาตราที่ ๕ กำหนดให้แผนงานปฏิบัติการอนุภูมิภาค หรือแผนงานปฏิบัติการความร่วมมือ หรือความตกลงเพื่อการจัดการอย่างยั่งยืน ภายใต้ขอบเขตพื้นที่ของ

^{๒๘} UNCCD, Article 10:2(e)

^{๒๙} UNCCD, Article 19(b)

^{๓๐} UNCCD, Article 8.

^{๓๑} UNCCD, Article 16.

ทรัพยากรธรรมชาติที่สัมพันธ์กับการแปรสภาพเป็นทะเลทราย อาจจัดเรียงลำดับความสำคัญในเรื่องการเสริมสร้างความสามารถในการทำงาน เพื่อการประสานความร่วมมือและกิจกรรมอื่นๆ อาจรวมความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และวิชาการ โดยเฉพาะระบบเตือนภัยความแห้งแล้งล่วงหน้าและการใช้ข้อมูลร่วมกัน รวมทั้งเครื่องเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรหรือสถาบันระดับอนุภูมิภาคต่างๆที่เกี่ยวข้อง^{๓๒}

๔.๔ การประสานความร่วมมือ

อนุสัญญาได้กำหนดให้มีกลไกความร่วมมือและการประสานความร่วมมือในการดำเนินการทั้งในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และระหว่างประเทศในทุกด้าน ทั้งด้านการเงิน บุคลากร องค์กร วิชาการ และเทคนิค โดยปรากฏอยู่ในภาคผนวกที่ ๒ ว่าด้วยการดำเนินการระดับภูมิภาคสำหรับทวีปเอเชีย มาตรการ ๘ ที่ประเทศภาคีอาจจัดตั้งกลไกหนึ่งขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์ ความรู้ และความชำนาญ ความร่วมมือในการปฏิบัติ ความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ วิชาการ วิทยาการและการเงิน การระบุความต้องการความร่วมมือภายนอก การติดตามและประเมินการลงดำเนินการตามแผนงานปฏิบัติการ^{๓๓}

ประเทศภาคีอาจจะร่วมมือกันในเรื่องแผนงานปฏิบัติการระดับประเทศอนุภูมิภาค หรือแผนงานปฏิบัติการร่วม โดยอาจร่วมมือกับองค์การระหว่างรัฐบาลหรือองค์กรเอกชนด้วย โดยอาจขยายความร่วมมือทางวิชาการและช่องทางทรัพยากรเพื่อให้เกิดการใช้ที่มีประสิทธิภาพ และจะต้องจัดประชุมความร่วมมือเป็นระยะเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ข้อมูล และเพื่อกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมและปรับปรุงกระบวนการความร่วมมือต่างๆ

๔.๕ การบูรณาการประเด็นด้านกายภาพ ชีวภาพ และสังคมเศรษฐกิจ การจัดการความยากจน กับความพยายามที่จะต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง

อนุสัญญาได้กำหนดว่า การต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายรวมถึงกิจกรรมต่างๆ นั้นเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาแบบบูรณาการ (integrated development) ซึ่งได้ทำในพื้นที่แห้งแล้ง กึ่งแห้งแล้ง และ dry sub-humid areas เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการ ๑) ป้องกันและ/หรือลดความเสี่ยงของที่ดิน ๒) พื้นฟูที่ดินที่เสื่อมโทรมบางส่วน และ ๓) พลิกฟื้นคืนที่ดินที่กลายเป็นทะเลทราย โดยอนุสัญญาฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และการบรรเทาผลกระทบของภัยแล้งในประเทศที่ประสบกับภัยแล้ง และ/หรือการแปรสภาพเป็นทะเลทรายอย่างรุนแรง โดยการจัดทำความร่วมมือภายในกรอบของแนวทางบูรณาการที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ ๒๑ เพื่อบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วยกลยุทธ์บูรณาการระยะยาวที่เน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพของที่ดิน และการฟื้นฟู การอนุรักษ์และการจัดการที่ดินและทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน ซึ่งจะนำไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับชุมชน ซึ่งประเทศภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องกำหนดแนวทางการบูรณาการที่ครอบคลุมประเด็นด้านกายภาพ ชีวภาพและสังคม

^{๓๒} UNCCD, Article 5.

^{๓๓} UNCCD, Article 8.

เศรษฐกิจของกระบวนการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง และต้องบูรณาการยุทธศาสตร์ในการ
จัดความยากจนไว้ในความพยายามที่จะต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบ
จากภัยแล้งด้วย

๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (United Nations Convention to Combat Desertification: UNCCD)

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
๑) หลักความรับผิดชอบร่วมกัน	๑.๑) มีการนำหลักการเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบในอนุสัญญาฯ มาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีกลไกควบคุมหรือป้องกันมิให้กิจกรรมใดๆ ก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมภายในรัฐ - มีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ ๒๑ โดยคำนึงถึงเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน - มีการปฏิบัติตามข้อมติที่ ๔๗/๑๘๘ สมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly resolution 47/188) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่งกล่าวไว้ในหลักการที่ ๒ รัฐมีสิทธิอธิปไตยตามกฎหมายระหว่างประเทศในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของตนตามนโยบายการด้านพัฒนาและสิ่งแวดล้อมของแต่ละรัฐ และมีความรับผิดชอบที่จะประกันว่า กิจกรรมภายในเขตอำนาจหรือการ	๑. พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๑ - มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดิน การอนุรักษ์ดินและน้ำ การปรับปรุงบำรุงดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การทำสำมะโนที่ดิน การจำแนกประเภทที่ดิน ฯลฯ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน และผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน ขัดขวาง ไม่ปฏิบัติตามหรือดำเนินการใดๆ ขัดต่อกฎหมายนี้ - คณะกรรมการพัฒนาที่ดินทำหน้าที่กำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน วางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน กำหนดเขตการอนุรักษ์ดินและน้ำ ในการให้ความช่วยเหลือ และเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้ครอบครองที่ดิน กำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยคณะกรรมการชุดนี้จะมี

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ควบคุมของรัฐจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือพื้นที่ที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐของตนเอง และความรับผิดชอบที่มีต่อประชากรรุ่นต่อไปตามหลักการที่ ๓ สิทธิในการพัฒนาจะต้องได้รับการตอบสนองเพื่อให้บรรลุความต้องการด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของคนทั้งในรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคตอย่างเท่าเทียม (Intergenerational equity)	อำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง - กฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ และกำหนดมาตรการควบคุมที่สามารถนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาของความเสื่อมโทรมและการแปรสภาพเป็นทะเลทรายได้ ถือเป็นกฎหมายที่ใช้ใน เป็น เครื่องมือ ในการ พัฒนา ที่ดิน ที่มีประสิทธิภาพ และเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและแก้ไขความเสื่อมโทรมของดินตามหลักของอนุสัญญาฯ
๒) ความตระหนักและหลักการมีส่วนร่วม (Public Awareness and Participation)	๒.๑) มีการนำหลักการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายในการจัดการปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งไปบัญญัติในกฎหมายหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการระยะยาวในรูปของโปรแกรมปฏิบัติการแห่งชาติ แผนระดับอนุภูมิภาค และระดับภูมิภาค และปรับปรุงโปรแกรมดังกล่าวให้ทันสมัยโดยการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน ๒.๒) มีหลักการสร้างความตระหนักในการจัดการกับปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งไป	- กฎหมายฉบับนี้ แม้จะมีความมุ่งหมายและหลักการสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ แต่ไม่ได้มีการนำหลักการสำคัญอันเป็นพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ มากำหนดไว้ทุกประการ เช่น การสร้างความตระหนัก การมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การแบ่งปันข้อมูล และการบูรณาการประเด็นด้านกายภาพ ชีวภาพ และสังคมเศรษฐกิจ การขจัดความยากจน กับความพยายามที่จะต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง ดังนั้น ควร

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	บัญญัติในกฎหมายหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีกลไกสร้างขีดความสามารถ การศึกษาและจิตสำนึกของประชาชนให้ตระหนักในคุณค่าของทรัพยากร - มีกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ชุมชน องค์กรเอกชน ภายใต้เจตนารมณ์ของความเป็นหุ้นส่วนในทรัพยากรธรรมชาติ และตระหนักในคุณค่าของทรัพยากรที่ดินและน้ำ ๒.๓) มีการกำหนดให้รัฐอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายในการปฏิบัติทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับประเทศไว้ในกฎหมายหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีกลไกอำนวยความสะดวกด้านทรัพยากรต่างๆ ได้แก่ ด้านการเงิน บุคลากร เทคโนโลยี และวิชาการ ๒.๔) มีบทบัญญัติที่ในกฎหมายที่สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายจากองค์กรไม่สังกัดรัฐ องค์กรเอกชนหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีการนำหลักการนี้มาบัญญัติทั้งในกฎหมายระดับ พ.ร.บ.และกฎหมายลำดับรอง	กำหนดประเด็นดังกล่าวลงไป และควรสร้างกลไกการดำเนินงานที่ไม่ขัดต่อหลักการดังกล่าวในกฎหมายลำดับรอง โดยเฉพาะประเด็นการสร้าง ความตระหนักให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐที่กำกับดูแลตามกฎหมายนี้ให้ตระหนักถึงปัญหาและใช้อำนาจตามกฎหมายลงมือป้องกันแก้ไขปัญหายั่งยืนและการแปรสภาพเป็นทะเลทรายอย่างจริงจัง - ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณี แต่เป็นผลมาจากการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมตามคุณสมบัติของดิน หรือตามศักยภาพของดิน ปัญหาการขยายตัวของพื้นที่ดินเค็ม ปัญหาการนำพื้นที่ลาดชันและพื้นที่สูงไปใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรโดยปราศจากการอนุรักษ์ดินและน้ำ ปัญหาการชะล้างพังทลายของดินจนเกิดดินถล่ม โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ภูเขาและเป็นดินทรายซึ่งเกษตรกรมักทำเกษตรเชิงเดี่ยว ส่งผลให้เกิดปัญหาดินทรายไหลลงมายังพื้นที่เพาะปลูกด้านล่าง ปัญหาเหล่านี้เป็นผลมาจากการขาดการจัดการดินที่ถูกต้อง ขาดการปรับปรุงบำรุงดิน จนทำให้เกิดความ

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
๓) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Information Access)	๓.๑) มีกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์แปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีกลไกการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ - มีกลไกการเผยแพร่และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความรู้ในทุกๆ ระดับ - มีกลไกประสานความร่วมมือในการรวบรวมวิเคราะห์ และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทางวิทยาศาสตร์และวิชาการ ในทั้งระยะสั้นและระยะยาว	เสื่อมโทรมของดินจากการใช้สารเคมี ดินมีคุณภาพลดลงจนไม่สามารถใช้เพื่อการเกษตรได้อย่างถาวร ประกอบกับการประสบปัญหาด้านหนี้สินของเกษตรกร ดังนั้น จึงควรพัฒนากลไกในระดับปฏิบัติที่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยนำหลักการสำคัญใน UNCCD ประกอบกับหลักการในแผนปฏิบัติการ ๒๑ (Agenda 21) มากำหนดเป็นหลักปฏิบัติในกฎหมายลำดับรองเพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งแผนปฏิบัติการ ๒๑ นี้ เป็นแผนการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งได้ระบุไว้ว่า การชะล้างพังทลายของดินเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ดินเสื่อมโทรมลง โดยในแผนฯ ได้เน้นหนักให้มีการจัดระบบการจัดการและวางแผนการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพภายในปี ค.ศ.๒๐๐๐
๔) การแบ่งปันข้อมูล (Information Sharing)	๔.๑) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผลกระทบของภัยแล้งและการแปรสภาพเป็นทะเลทรายหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีกลไกความร่วมมือในการดำเนินการระดับภูมิภาคเอเชีย เพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์ความรู้ และความชำนาญ - มีการประสานความร่วมมือทางด้านวิทยาศาสตร์	๒) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕ - สารสำคัญมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายพร้อมกับจัดระบบบริหารให้

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	และวิชาการ โดยเฉพาะระบบเตือนภัยความแห้งแล้ง ล่วงหน้าและการใช้ข้อมูลร่วมกันในอนุภูมิภาคและแผนงานปฏิบัติการร่วม	มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ - มีคณะกรรมการวัตถุอันตราย มีอำนาจและหน้าที่
๕) การประสานความร่วมมือ	๕.๑) มีกฎหมายเกี่ยวกับการประสานความร่วมมือในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีกลไกประสานความร่วมมือในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับอนุภูมิภาคของโลก ระดับประเทศจนถึงระดับท้องถิ่น - มีกลไกประสานความร่วมมือในการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งกับอนุสัญญาทางสิ่งแวดล้อมอื่นๆ องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรไม่สังกัดรัฐ องค์กรเอกชน ชุมชนและเอกชนต่างๆ - มีการพัฒนากลไกการดำเนินการในภาคสนามโดยประสานความร่วมมือระหว่างประเทศภาคี องค์กรของรัฐ และองค์กรเอกชน โดยเน้นความร่วมมือระหว่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือในการดำเนินงานตามโปรแกรมปฏิบัติการ	ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการออกประกาศ การควบคุม และการป้องกันความเสียหาย อันเกิดจากวัตถุอันตราย ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษา แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียนหรือเพิกถอนทะเบียนวัตถุอันตราย และเรื่องใดๆ เกี่ยวกับวัตถุอันตรายแก่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากวัตถุอันตราย แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุอันตรายให้ประชาชนทราบ รวมทั้งสอดส่องดูแล ให้คำแนะนำ และเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายต่างๆ ให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด - จำแนกวัตถุอันตรายเป็น ๔ ชนิด ตามความจำเป็นแก่การควบคุม ดังนี้

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	- มีกลไกประสานความร่วมมือในการรวบรวม วิเคราะห์ และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทาง วิทยาศาสตร์และวิชาการ ในทั้งระยะสั้นและระยะ ยาว - มีการประสานความร่วมมือทางด้านวิทยาศาสตร์ และวิชาการ โดยเฉพาะระบบเตือนภัยความแห้งแล้ง ล่วงหน้าและการใช้ข้อมูลร่วมกันในอนุภูมิภาคและ แผนงานปฏิบัติการร่วม - มีกลไกความร่วมมือและการประสานงาน ภายในประเทศ, ในอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง ใต้, ในภูมิภาคเอเชีย, ความร่วมมือสองฝ่าย และ ความร่วมมือหลายฝ่าย ๕.๒) มีองค์กรประสานความร่วมมือในการต่อต้าน การแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีการมอบหมายหน้าที่แก่องค์กรย่อยที่เหมาะสม เพื่อรับผิดชอบในการประสานความร่วมมือและ ปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการแห่งชาติ - มีความร่วมมือและการประสานงานทั้งด้านการเงิน	(๑) วัตถุอันตรายชนิดที่ ๑ ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออกหรือการมีไว้ในครอบครอง ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด (๒) วัตถุอันตรายชนิดที่ ๒ ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดด้วย (๓) วัตถุอันตรายชนิดที่ ๓ ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (๔) วัตถุอันตรายชนิดที่ ๔ ได้แก่ วัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง - มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการขอ การพักใช้หรือเพิกถอน ใบอนุญาต การขึ้นทะเบียน การเพิกถอนทะเบียนวัตถุอันตราย ข้อยกเว้นสำหรับวัตถุอันตรายที่ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ฉลาก การโฆษณา และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ หน้าที่และความรับผิดชอบทาง

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	บุคลากร เทคโนโลยี และวิชาการ - มีการกำหนดนโยบายระยะยาว จัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติและประสานการปฏิบัติตามแผนฯ ตามโปรแกรมปฏิบัติการ โปรแกรมปฏิบัติการแห่งชาติ ระดับอนุภูมิภาค และระดับภูมิภาค ตลอดจนการจัดทำโครงการต่างๆ - มีกลไกทางสถาบันที่ไม่ซ้ำซ้อน ๕.๓) มีความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ชุมชน องค์กรเอกชน และเจ้าของที่ดินหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ชุมชน องค์กรเอกชน และเจ้าของที่ดินภายใต้เจตนารมณ์ของความเป็นส่วนหนึ่งในทรัพยากรธรรมชาติ และตระหนักในคุณค่าของทรัพยากรที่ดินและน้ำ - มีมาตรการสนับสนุนในเรื่องการสร้างขีดความสามารถ การศึกษาและจิตสำนึกของประชาชน - มีกลไกความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และวิชาการ การวิจัยและพัฒนา โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายครอบครอง ปรับเปลี่ยน พัฒนา และการถ่ายทอด	แพ่ง และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน - ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณี แต่เป็นปัญหาจากการบทบัญญัติของกฎหมายและการนำไปใช้ ทำให้เกิดการใช้สารเคมีทางการเกษตรอย่างไม่เหมาะสม ส่งผลให้เกิดปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง เนื่องจาก (๑) พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ควบคุมสารเคมีทุกชนิด ไม่เฉพาะแต่สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเท่านั้น มาตรการเกี่ยวกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชจึงไม่ชัดเจน (๒) ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสารป้องกันการกำจัดศัตรูตามประกาศกระทรวงเกษตรฯ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง (๓) ไม่มีการกระจายการทำงานของหน่วยงานผู้รับผิดชอบวัตถุอันตราย ทั้งอำนาจหน้าที่ในการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต ตรวจสอบ ส่งเสริม กำกับดูแล ส่งผลให้ภาครัฐไม่สามารถเน้นบทบาทในการตรวจสอบคุณภาพการผลิต การนำเข้า หรือการครอบครองวัตถุอันตรายได้อย่างเต็มที่

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	เทคโนโลยี - สนับสนุนการสร้างเสริมเข้มแข็งแก่บุคลากรและหน่วยงานปฏิบัติ โดยการสนับสนุนทางนโยบายและมาตรการ การพัฒนาองค์กรและการบริหารองค์กร การสร้างกลไกการทำงาน การพัฒนาความรู้ วิชาการ เทคโนโลยี และงบประมาณ	(๔) ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลกับบริษัทเอกชน สะท้อนผลต่อการออกกฎหมายลำดับรองที่มีลักษณะเอื้อต่อประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจมากกว่าเกษตรกร - ข้อเสนอแนะ ควรแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. วัตถุอันตราย ๒๕๓๕ โดยกำหนดกฎหมายและองค์กรทำหน้าที่เฉพาะในการควบคุมจัดการสารเคมีทางการเกษตรและสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช, ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยขั้นตอนในการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทุกชนิด, ควรกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียในการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายนำเสนอข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาตลอดจนนำข้อมูลนั้นไปประกอบการพิจารณาการขึ้นทะเบียนด้วย, ควรแยกหน่วยงานในการรับผิดชอบการขึ้นทะเบียนกับการตรวจคุณภาพและการครอบครองอย่างชัดเจน^{๒๒} หรือควรยกร่างกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้สารเคมีทางการเกษตรโดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดการกำกับดูแลการใช้สารกำจัดศัตรูพืชและสารประเภทอื่นที่ใช้ใน
๖) การบูรณาการประเด็นด้านกายภาพ ชีวภาพ และสังคมเศรษฐกิจ การจัดการความยากจน กับความพยายามที่จะต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง	๖.๑) มีการกำหนดนโยบายและกฎหมายให้เกิดการบูรณาการด้านกายภาพ ชีวภาพ และสังคมเศรษฐกิจ การจัดการความยากจน กับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้งหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีแผนปฏิบัติการแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของการบูรณาการนโยบายของชาติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน - มีการจัดทำและดำเนินการตามแผนงานปฏิบัติการแห่งชาติ ตามสถานการณ์และนโยบายของประเทศเป็นหลัก - มีกลยุทธ์ของแผนงานปฏิบัติการแห่งชาติที่เน้นการบูรณาการ การพัฒนาท้องถิ่นของพื้นที่ที่ได้รับ	

^{๒๒} ผลการศึกษาวิจัยของ ThaiPan และผศ.ดร.พีระยศ แข็งขัน และรวิวรรณ อินทริวิชา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ผลกระทบ บนพื้นฐานกลไกการมีส่วนร่วมและการบูรณาการกลยุทธ์ต่างๆ ที่ใช้เพื่อการขจัดความยากจน ๖.๒) มีการกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดยุทธศาสตร์การขจัดความยากจนกับการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้งอย่างบูรณาการหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบแก่องค์กรย่อยที่เหมาะสม เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงาน - มีกลไกสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือและการประสานงานทั้งด้านการเงิน บุคลากร เทคโนโลยี และวิชาการ - มีการกำหนดนโยบายระยะยาว จัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติและประสานการปฏิบัติตามแผนฯ ตามโปรแกรมปฏิบัติการ โปรแกรมปฏิบัติการแห่งชาติระดับอนุภูมิภาค และระดับภูมิภาค ตลอดจนการจัดทำโครงการต่างๆ	การทำเกษตรอย่างเหมาะสม ๓) ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. - เป็นกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันมิให้เกษตรกรสูญเสียที่ดิน และควบคุมการใช้ดินให้เกิดประโยชน์ด้านเกษตรกรรมอย่างเต็มที่ - กำหนดให้มีคณะกรรมการการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินจากคนต่างด้าวและนายทุน ตลอดจนส่งเสริมให้เกษตรกรมีความเข้มแข็งสามารถดูแลที่ดินของตนเองได้ และกำหนดให้มีกองทุนเพื่อการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม - สามารถกำหนดมาตรการป้องกันมิให้มีการนำที่ดินที่อยู่ในเขตชลประทาน พื้นที่ในอ่างเก็บน้ำ และพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเป็นแหล่งอาหารและเหมาะสมกับการทำเกษตรไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น รวมถึงป้องกันการครองที่ดินแทนคนต่างด้าว ซึ่งเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาของความเสื่อมโทรมและการแปร

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	- มีกลไกทางสถาบันที่ไม่ซ้ำซ้อน	สภาพเป็นทะเลทรายได้ในทางอ้อม ซึ่งอาจเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศและความเป็นอยู่ของเกษตรกร - ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณี แต่เป็นผลมาจากการสูญเสียที่ดินทำกิน (การไร้กรรมสิทธิ์ ไร่ที่ดินทำกิน และการเช่าที่ดิน) เนื่องจากการทำเกษตรที่ขาดการจัดการดินที่ถูกต้อง ขาดการปรับปรุงบำรุงดิน จนทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของดินจนไม่สามารถใช้เพื่อการเกษตรได้ ประกอบกับปัญหานี้สินของเกษตรกร อีกทั้งการดำเนินนโยบายของรัฐที่ขาดความชัดเจน ขาดเอกภาพ และขาดความต่อเนื่อง มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเรื่องที่ดินและมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความสับสนทั้งต่อผู้ใช้และผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย - ดังนั้นจึงควรปฏิรูปกฎหมายที่ดินและหน่วยงานที่กำกับดูแลทั้งระบบ เพื่อให้หน่วยงานลงไปแก้ไขปัญหการขาดการจัดการดินที่ถูกต้องให้แก่เกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
		- ควรพัฒนากลไกในระดับปฏิบัติไว้ในกฎหมายลำดับรองให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำหลักการสำคัญใน UNCCD ประกอบกับหลักการในแผนปฏิบัติการ ๒๑ (Agenda 21) มากำหนดเป็นหลักปฏิบัติในกฎหมายลำดับรองเพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

๕. บรรณานุกรม

- ๑) กรมพัฒนาที่ดิน. ประเทศไทยกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย. http://www.ddd.go.th/web_UNCCD/goal.htm
- ๒) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (Desertification). http://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=194&filename=index
- ๓) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑
- ๔) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕
- ๕) ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ.
- ๖) ยุวดี อัมมสุตร. สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (UNCCD). http://chm-hai.onep.go.th/chm/Dry/convention_UNCCD.html
- ๗) ศูนย์การศึกษาและพัฒนาบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อม สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย. โครงการการจัดการฐานความรู้ด้านกตึกาและมาตรการสากลสิ่งแวดล้อมและฐานทรัพยากร
- ๘) Coordinating Thailand's Knowledge Platform for Multilateral Measures and Agreements related to Environment and Natural Resources. United Nations Convention to Combat Desertification: UNCCD. http://www.tei.or.th/meap/MEA_UNCCD.htm
- ๙) UNITED NATIONS. General Assembly. "INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE FOR THE ELABORATION OF AN INTERNATIONAL CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION IN THOSE COUNTRIES EXPERIENCING SERIOUS DROUGHT AND/OR DESERTIFICATION, PARTICULARLY IN AFRICA". Distr.GENERAL A/AC.241/27. 12 September 1994. ENGLISH Original: ENGLISH. <http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/conventionText/conv-eng.pdf>
- ๑๐) United Nations Environment Programme, Rio Declaration on Environment and Development, 1992, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>

๒. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD)

๑. ข้อมูลทั่วไป

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) เกิดขึ้นในโดยการยกร่างขององค์กรพัฒนาเอกชน IUCN (The World Conservation Union) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๐ (ค.ศ.๑๙๘๗) โดยในปี พ.ศ.๒๕๓๕ (ค.ศ.๑๙๙๒) ได้เปิดให้การลงนามครั้งแรกในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) ในระหว่างวันที่ ๕-๑๔ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๕ ณ ริโอ เดอ จาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล โดยประเทศไทยได้ลงนามให้การรับรองอนุสัญญา เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๕ จากนั้นได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพขึ้น ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาวัตถุประสงค์และพันธกรณีของอนุสัญญา ควบคู่ไปกับกฎหมายหลักของประเทศและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพของประเทศ และได้มีการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญา เพื่อเป็นการเตรียมการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เดิม) ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และหน่วยงานกลางประสานการดำเนินการภายใต้อนุสัญญา ได้ดำเนินการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๖ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ.๒๕๔๗ ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศภาคีอนุสัญญาในลำดับที่ ๑๘๘

๒. สาระสำคัญ

สาระสำคัญของอนุสัญญา เป็นการบัญญัติกรอบหรือหลักเกณฑ์กว้างๆ เกี่ยวกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งรัฐภาคีต้องไปกำหนดรายละเอียดในข้อตกลงเพิ่มเติม โดยอาจเป็นไปในรูปของพิธีสาร (Protocol) หรือข้อตกลงอื่นๆ ระหว่างกันก็ได้ ในคำปรารภ (Preamble) มีการระบุว่า "การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นความห่วงใยและความรับผิดชอบร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Concern of Mankind)" ^{๒๓} ซึ่งการกำหนดให้การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นความห่วงใยและความรับผิดชอบร่วมกันนั้น หมายความว่า รัฐต่างๆ จะต้องร่วมมือกันในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ หรืออีกนัยหนึ่งคือ ปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพเป็นเรื่องที่ประชาคมโลกสามารถยกขึ้นมาพิจารณาพิจารณาได้ ในขณะเดียวกันประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่ง

^{๒๓} Convention on Biological Diversity, Preamble.

เป็นผู้นำในการเรียกร้องให้มีการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพจะต้องให้ความช่วยเหลือทั้งทางการเงินและเทคโนโลยีแก่ประเทศกำลังพัฒนา

๒.๑ วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑^{๒๔} มี ๓ ประการ คือ

- ๑) เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพทางชีวภาพของโลกเพื่อประโยชน์ของชนรุ่นต่อไป
- ๒) เพื่อใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน
- ๓) เพื่อให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม

ทั้งนี้ โดยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเหมาะสม การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม และโดยการสนับสนุนทุนอย่างเหมาะสม ประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาฯ มีพันธะที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง ๓ ประการนี้ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฯ เข้าใจความจำเป็นของแต่ละประเทศในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมีผลทำให้การอนุรักษ์ดำเนินไปได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร จึงระบุว่า "เท่าที่จะเป็นไปได้" (as far as possible) และ "เท่าที่เหมาะสม" (as appropriate) เสมอ ดังนั้น ภาคีมีอิสระที่จะค่อยๆ ทำตามพันธกรณีไป ตามกำลังความสามารถของตน โดยไม่มีการบีบบังคับจากอนุสัญญาฯ ในเรื่องกำหนดเวลาการดำเนินงาน

เนื้อหาของอนุสัญญาฯ ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มีลักษณะเป็นกรอบนโยบายที่กว้าง ซึ่งในการดำเนินงานแต่ละประเทศ จะต้องจัดทำนโยบาย มาตรการ และแผนการดำเนินงานขึ้นเอง ดังนั้น อนุสัญญาฯ จึงได้เตรียมกลไกการเงิน ได้แก่ กองทุนสิ่งแวดล้อมโลกไว้สนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าวของประเทศกำลังพัฒนา เพื่อเกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และเป็นอนุสัญญาฯ ที่ได้รับการยอมรับจากนักวิทยาศาสตร์ชีวภาพและนักกฎหมายระหว่างประเทศว่าเป็นความตกลงระหว่างประเทศฉบับแรกที่ครอบคลุมทุกแง่มุมของความหลากหลายทางชีวภาพ ครอบคลุมการอนุรักษ์ทั้งชนิดพันธุ์ พันธุกรรม และระบบนิเวศ

๒.๒ หลักการสำคัญ

อนุสัญญาฯ ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีเจตนารมณ์ให้รัฐบาลทุกประเทศเคร่งครัดต่อการรักษาวินัยสิ่งแวดล้อม แม้มีความจำเป็นที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ก็ต้องไม่ละเลยการอนุรักษ์ธรรมชาติ โดยในมาตรา ๓ ของ CBD ได้ระบุว่า รัฐมีสิทธิอธิปไตยตามกฎหมายของประเทศชาติและหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศที่จะใช้ทรัพยากรของตนตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของแต่ละรัฐ และมีความรับผิดชอบที่จะประกันว่ากิจกรรมภายในเขตอำนาจหรือการควบคุมของรัฐจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือพื้นที่ที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐของตนเอง^{๒๕}

^{๒๔} Convention on Biological Diversity, Article 1.

^{๒๕} Convention on Biological Diversity, Article 3. Principle.

หลักการดำเนินงานที่สำคัญ

ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของอนุสัญญา: แผนกลยุทธ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ๒๐๑๑-๒๐๒๐ และเป้าหมายไอจิ (Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Targets) เพื่อหยุดยั้งการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้หลักประกันว่า ภายในปี ๒๐๒๐ ระบบนิเวศที่สำคัญจะยังคงอยู่ และเกื้อกูลต่อความกินดีอยู่ดีของมนุษย์ และช่วยในการขจัดความยากจน ซึ่งประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับพิธีสารนาโงยา พิธีสารเสริมฯ และแผนกลยุทธ์ไอจิ-นาโงยา นั้น จะสามารถใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผน กฎ ระเบียบและข้อบังคับ การดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ ใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม เพื่อความมั่นคงทางนิเวศและฐานทรัพยากรของชาติ ซึ่งเป็นทุนการพัฒนาสังคมไทยอย่างยั่งยืน เพิ่มพูนความร่วมมือกับนานาชาติในด้านวิชาการและเทคโนโลยี อันจะก่อให้เกิดความก้าวหน้าในการศึกษาและวิจัยความหลากหลายทางชีวภาพ

สมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในการประชุมสมัยที่ ๑๐ เดือนตุลาคม ๒๕๕๓ ณ เมืองนาโงยา ประเทศญี่ปุ่น ภาคีอนุสัญญาฯ ได้มีข้อตัดสินใจที่ x/๒ รับรองแผนกลยุทธ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ๒๐๑๑-๒๐๒๐ (Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Targets) ซึ่งแผนกลยุทธ์ฯ ดังกล่าว จะเป็นกรอบการดำเนินงานด้านความหลากหลายทางชีวภาพสำหรับภาคีอนุสัญญาฯ ในช่วงปี ๒๐๑๑-๒๐๒๐ โดยมีการแปลงไปสู่กลยุทธ์และแผนปฏิบัติการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (national biodiversity strategies and action plans : NBSAPs) ของภาคีอนุสัญญาฯ ภายในสองปี

วิสัยทัศน์: ภายใน ค.ศ.๒๐๕๐ ความหลากหลายทางชีวภาพ ได้รับความนิยมในคุณค่าได้รับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และถูกใช้อย่างชาญฉลาด เพื่อธำรงรักษาบริการจากระบบนิเวศ เพื่อผดุงพื้นพิภพที่สมบูรณ์ ทุนผลให้ยั่งยืน และเพื่ออำนวยความสะดวกประโยชน์ที่สำคัญยิ่งให้แก่ ผู้คนทั้งปวง

พันธกิจ: ดำเนินปฏิบัติการที่มีประสิทธิผลและเร่งด่วน เพื่อหยุดยั้งการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้หลักประกันว่าภายใน ค.ศ.๒๐๒๐ ระบบนิเวศยืดหยุ่นคงทนและยังคงให้บริการที่สำคัญยิ่งต่อไป ด้วยเหตุนี้จึงต้องให้ความมั่นคงแก่หลากหลายชีวิตบนพื้นพิภพ และเกื้อกูลการกินดีอยู่ดีและการขจัดความยากจนเพื่อเป็นหลักประกันดังกล่าว แรงกดดันต่อความหลากหลายทางชีวภาพต้องถูกทำให้ลดลง ระบบนิเวศได้รับการฟื้นฟู ทรัพยากรชีวภาพถูกใช้อย่างยั่งยืน และผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมถูกแบ่งปันในวิถีทางที่ยุติธรรมและเท่าเทียม จัดหาทรัพยากรพันธุกรรมให้อย่างเพียงพอ เพิ่มพูนสมรรถนะให้มีความสำคัญกับประเด็นความหลากหลายทางชีวภาพและคุณค่าของความหลากหลายทางชีวภาพ กำหนดนโยบายที่เหมาะสมเพื่อดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และการตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เชื่อถือได้และเป็นไปตามวิถีทางการระมัดระวังล่วงหน้า

เป้าประสงค์ทางกลยุทธ์และเป้าหมายไอจี

**เป้าประสงค์ทางกลยุทธ์ A: แก้ไขมูลเหตุรากฐานของการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพโดย
หิบบกความหลากหลายทางชีวภาพเป็นกระแสหลักในภาครัฐและภาคประชาสังคม**

ภายในปี ๒๕๖๓

๑) ประชาสัมพันธ์ให้ผู้คนตระหนักถึงคุณค่าของความหลากหลายทางชีวภาพ และทราบขั้นตอนว่าจะ
ทำอย่างไรจึงจะอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

๒) บูรณาการคุณค่าของความหลากหลายทางชีวภาพเข้าสู่การพัฒนาระดับชาติและระดับท้องถิ่น
กลยุทธ์ลดความยากจน การจัดทำบัญชีประชาชาติหากเหมาะสม และระบบการรายงาน

๓) ขจัดแรงจูงใจ รวมถึงเงินอุดหนุนที่มีผลร้ายต่อความหลากหลายทางชีวภาพ โดยลดให้เหลือน้อย
ที่สุดและหลีกเลี่ยงผลกระทบทางลบ ประกอบกับต้องจัดให้มีแรงจูงใจทางบวกและการประยุกต์ใช้เพื่ออนุรักษ์
และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยให้สอดคล้องปรองดองกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและ
พันธกรณีระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง

๔) รัฐบาล ธุรกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกระดับ ต้องดำเนินขั้นตอนที่จะบรรลุความสำเร็จหรือได้
ดำเนินงานตามแผนเพื่อการผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน และได้รับการระดับผลกระทบของการใช้
ทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างดีภายในขอบเขตจำกัดที่ระบบนิเวศปลอดภัย

**เป้าประสงค์ทางกลยุทธ์ B: ลดแรงกดดันโดยตรงต่อความหลากหลายทางชีวภาพ และส่งเสริมการ
ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน**

ภายในปี ๒๕๕๘ ต้องลดแรงกดดันที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ลงให้เหลือน้อยที่สุด หมายถึงแรง
กดดันที่มีต่อแนวปะการัง และระบบนิเวศเปราะบางอื่นที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
หรือการเพิ่มความเปราะบางให้แก่มหาสมุทร ทั้งนี้ เพื่อธำรงรักษาความสมบูรณ์และบทบาทหน้าที่ของระบบ
นิเวศดังกล่าว

ภายในปี ๒๕๖๓

๑) ดำเนินการให้ลดอัตราการสูญเสียแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ รวมถึงป่าไม้และในที่ที่เป็นไปได้ลง
ครึ่งหนึ่งเป็นอย่างน้อย ลดอัตราการสูญเสียลงให้เกือบเหลือศูนย์ และลดความเสื่อมโทรมและการแยกการ
กระจัดกระจายของแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติลงอย่างมีนัยสำคัญ

๒) จัดการแสวงหาประโยชน์จากสัตว์น้ำและพืชน้ำอย่างยั่งยืน ถูกต้องตามกฎหมาย และประยุกต์ใช้
วิถีทางพื้นฐานของระบบนิเวศเพื่อให้สามารถหลีกเลี่ยงการประมงเกินขีดจำกัด ดำเนินแผนและมาตรการฟื้นฟู
อนุรักษ์ชนิดพันธุ์ที่ร่อยหรอ ทำการประมงที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชนิดพันธุ์พืชและสัตว์อีกทั้งระบบนิเวศที่
เปราะบาง รวมถึงจำกัดผลกระทบของการประมงที่มีต่อปริมาณสำรองชนิดพันธุ์และระบบนิเวศให้อยู่ภายใน
ขอบเขตที่ยังสามารถรักษาระบบนิเวศให้ยังคงปลอดภัย

๓) จัดการพื้นที่ภายใต้การเกษตร การเพาะเลี้ยง และการป่าไม้อย่างยั่งยืน เพื่อเป็นหลักประกันว่ามี
การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

๔) ควบคุมมลภาวะรวมทั้งธาตุอาหารที่เกินพอดี ให้อยู่ในระดับที่ไม่เสียหายต่อระบบนิเวศและต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

๕) จำแนก ระบุ และจัดลำดับความสำคัญของชนิดพันธุ์ที่รุกราน และเส้นทางแพร่ระบาด ควบคุมหรือกำจัดชนิดพันธุ์ที่มีลำดับความสำคัญสูง และดำเนินมาตรการเพื่อจัดการเส้นทางแพร่ระบาดเพื่อป้องกันการนำเข้าและการตั้งถิ่นฐาน

เป้าประสงค์ทางกลยุทธ์ C: ปรับปรุงสถานภาพของความหลากหลายทางชีวภาพและการคุกคามของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น โดยเฝ้าระวังรักษาความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศ ชนิดพันธุ์ และพันธุกรรม

ภายในปี ๒๕๖๓

๑) อย่างน้อยร้อยละ ๑๗ ของแหล่งน้ำบนบกและในแผ่นดิน และร้อยละ ๑๐ ของพื้นที่ทะเลและชายฝั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พื้นที่ที่มีความสำคัญเป็นพิเศษเฉพาะสำหรับความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศบริการได้รับการอนุรักษ์และการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกัน มีตัวแทนระบบนิเวศและระบบการเชื่อมต่อกันของพื้นที่คุ้มครองและพื้นที่อื่นๆ ที่มีประสิทธิภาพตามมาตรการการอนุรักษ์ และบูรณาการเข้าสู่ภูมิทัศน์และเขตพื้นที่กว้างกว่าเดิม

๒) ป้องกันไม่ให้ชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคามต้องสูญพันธุ์ และต้องปรับปรุงสถานภาพการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ดังกล่าว โดยเฉพาะพวกที่ลดลงเหลือน้อยที่สุดและสงวนรักษาไว้ให้ยั่งยืน

๓) ดำรงรักษาความหลากหลายทางพันธุกรรมพืชปลูกและปศุสัตว์ ตลอดจนสัตว์เลี้ยงและสายพันธุ์ป่า รวมถึงชนิดพันธุ์อื่นที่มีคุณค่าทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม และจัดทำกลยุทธ์และดำเนินงานเพื่อลดการสูญเสยทางพันธุกรรมให้มากที่สุด และเฝ้าระวังรักษาความหลากหลายทางพันธุกรรมดังกล่าว

เป้าประสงค์ทางกลยุทธ์ D: เพิ่มพูนผลประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ และบริการจากระบบนิเวศต่อคนทั้งปวง

ภายในปี ๒๕๕๘ ต้องบังคับใช้และปฏิบัติตามพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยสอดคล้องกับกฎระเบียบในชาติ

ภายในปี ๒๕๖๓

๑) ต้องฟื้นฟูและปกป้องรักษาระบบนิเวศที่สำคัญที่จะเกื้อกูลมนุษย์โดยเฉพาะในเรื่องน้ำ สุขอนามัย วิถีชีวิต ความอยู่ดีอยู่ดี โดยคำนึงถึงความต้องการของสตรี ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิม ชุมชนท้องถิ่น ผู้ยากไร้ และผู้อ่อนแอด้วย

๒) ต้องปรับระบบนิเวศและบทบาทความหลากหลายทางชีวภาพให้มีความยืดหยุ่นต่อปริมาณคาร์บอน โดยการอนุรักษ์และฟื้นฟูให้ได้อย่างน้อยร้อยละ ๑๕ ของระบบนิเวศที่เสื่อมโทรม เพื่อเอื้อต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การปรับตัว และต่อสู้กับปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทราย

เป้าประสงค์ทางกลยุทธ์ E: เพิ่มประสิทธิภาพการอนุรักษ์ต่อนุสัญญาฯ การมีส่วนร่วมในการวางแผนอย่าง การจัดการความรู้ และการพัฒนาสมรรถนะ

ภายในปี ๒๕๕๘

๑) แต่ละประเทศภาคีต้องจัดทำกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (NBSAPs) อย่างมีประสิทธิภาพ มีส่วนร่วม และได้รับการปรับให้ทันสมัยแล้ว และรับรองเป็นเครื่องมือทางนโยบาย และเริ่มต้นอนุวัติการตามนั้น

ภายในปี ๒๕๖๓

๑) ความรู้แบบดั้งเดิม นวัตกรรม และการปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และการใช้ทรัพยากรชีวภาพตามจารีตประเพณีได้รับการยอมรับตามกฎหมายระดับชาติและพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และต้องบูรณาการโดยสะท้อนให้เห็นในการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นในทุกระดับที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

๒) ต้องปรับปรุงความรู้พื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ คุณค่า บทบาทหน้าที่ สถานะและแนวโน้ม และผลกระทบอันเนื่องมาจากการสูญเสีย ร่วมกันในวงกว้าง รวมถึงการถ่ายโอนและการนำไปประยุกต์ใช้

๓) อย่างช้าที่สุด ต้องมีการระดมทรัพยากรทางการเงินสำหรับอนุวัติแผนกลยุทธ์ความหลากหลายทางชีวภาพในช่วงปี ๒๕๕๔-๒๕๖๓ อย่างมีประสิทธิภาพจากทุกแหล่ง โดยสอดคล้องกับกระบวนการและสิ่งที่ได้เห็นชอบร่วมกันในกลยุทธ์สำหรับขับเคลื่อนทรัพยากรนั้น ควรจะเพิ่มขึ้นอย่างมากจากระดับปัจจุบัน (เป้าหมายนี้อยู่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงเนื่องจากการประเมินวิเคราะห์ทรัพยากรที่ต้องการที่ภาคีอนุสัญญาฯ ต้องจัดทำและรายงาน)

และหลังจากนั้น ยังมีการประชุมอีก ๒ ครั้ง ณ เมืองไฮเดอราบาด สาธารณรัฐอินเดีย ๘-๑๙ ตุลาคม ๒๐๑๒ และต่อมาในวันที่ ๖-๑๗ ตุลาคม ๒๐๑๔ ณ เมืองพยองชาง สาธารณรัฐเกาหลี เพื่อประเมินความคืบหน้าการดำเนินงานและส่งเสริมการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ๒๐๑๑-๒๐๒๐ และเป้าหมายไอจิ (Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Targets)

๒.๓ พันธกรณีของประเทศภาคีอนุสัญญาฯ

๑) เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ อนุสัญญาฯ กำหนดให้แต่ละประเทศภาคีต้องดำเนินการดังนี้

๑.๑) ดำเนินการให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และเท่าที่เหมาะสม เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ อันได้แก่ การจัดตั้งระบบพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่ซึ่งต้องการมาตรการพิเศษ เพื่อสงวนรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและกำหนดมาตรการเฉพาะเรื่องอีกมากกว่าสิบมาตรการ

๑.๒) อนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ โดยวางมาตรการบำรุงและฟื้นฟูชนิดพันธุ์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ และนำกลับเข้าสู่ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติเดิมอย่างยั่งยืน

๒) เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน อนุสัญญาฯ กำหนดให้แต่ละภาคี

๒.๑) ต้องผสานการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน ให้เข้ากับนโยบายและแผนของชาติ

๒.๒) ต้องสนับสนุนชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นในการจัดทำและปฏิบัติตามมาตรการแก้ไขฟื้นฟูในพื้นที่เสื่อมโทรม

๒.๓) ต้องส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาวิธีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน

๓) เพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม อนุสัญญาฯ ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “อำนาจในการพิจารณากำหนดการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแห่งชาติ” และกำหนดให้ภาคีต้อง

๓.๑) พยายามสร้างเงื่อนไขเพื่ออำนวยความสะดวกการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมหากเป็นการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น

๓.๒) วางกลไกในการต่อรองผลประโยชน์บนเงื่อนไขการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ให้และผู้ขอใช้พันธุกรรม

๓.๓) ให้ประเทศซึ่งเป็นผู้ให้ทรัพยากรพันธุกรรมได้รับถ่ายทอดเทคโนโลยีซึ่งใช้ทรัพยากรพันธุกรรมนั้นจากประเทศผู้รับ ทั้งนี้ บนพื้นฐานแห่งความยุติธรรมและความเสมอภาค

๔) ประเทศสมาชิกต้องสนับสนุนทางการเงิน

๓. กฎหมายไทยด้านเกษตรที่รองรับต่อการดำเนินงานตามพันธกรณี

กฎหมายของไทยที่ใช้บังคับอยู่และที่มีบทบัญญัติรองรับในการเอื้ออำนวยต่อการอนุรักษ์ตามพันธกรณีของอนุสัญญา คือ

๓.๑ พระราชบัญญัติบำรุงพืช พ.ศ. ๒๕๔๓^{๒๖}

กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมการเพาะปลูกของเกษตรกรให้เป็นผลดียิ่งขึ้น กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการจัดพื้นที่ที่ใช้ในการผลิตพืชชนิดหรือพันธุ์หนึ่งๆ ภายในประเทศให้มีความเหมาะสม และการใช้ประโยชน์จากพืช แต่ไม่ได้กำหนดหลักการในด้านอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมหรือความหลากหลายทางชีวภาพโดยตรง แต่เนื่องจากการจัดพื้นที่เพื่อให้เพาะปลูกพืชชนิดใดชนิดหนึ่งก็อาจมีผลเป็นการอนุรักษ์พันธุ์พืชชนิดนั้นๆ หรืออาจส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่นั้นได้ในทางอ้อม

๓.๒ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒^{๒๗}

กฎหมายนี้มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันศัตรูพืชร้ายแรงจากต่างประเทศมิให้แพร่ระบาดเข้ามาในประเทศคุ้มครองเกษตรกรโดยการป้องกันศัตรูพืชร้ายแรงจากต่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยสามารถส่งออกพืชและผลิตผลพืชไปยังต่างประเทศได้ตามเงื่อนไขนำเข้าของประเทศปลายทาง ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในขณะนั้น โดยมีการเพิ่มมาตรการเกี่ยวกับ

^{๒๖} พระราชบัญญัติบำรุงพืช พ.ศ. ๒๕๔๓

^{๒๗} พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒

การควบคุมและตรวจสอบการนำเข้าและส่งออกซึ่งพืชและเชื้อพันธุ์พืช การตรวจและควบคุมเชื้อพันธุ์พืช การกำหนดให้มีการจดทะเบียนสถานที่เพาะพืชเพื่อการส่งออก การออกไปรับรองปลอดศัตรูพืช ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษและอำนาจในการเปรียบเทียบปรับให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ต่อมากรมวิชาการเกษตรได้ใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ ประกาศให้พืชดัดแปลงพันธุกรรมจากเทคโนโลยีชีวภาพให้เป็นสิ่งต้องห้ามนำเข้าหรือนำผ่าน โดยต้องได้รับอนุญาตจากกรมวิชาการเกษตรก่อนจึงจะกระทำได้ แต่อนุญาตให้นำเข้ากรณีเพื่อการทดลองหรือวิจัย

นอกจากนี้ ยังได้มีการประกาศเพื่อรองรับกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคีสมาชิกในกรณีต่างๆ อาทิ การกำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้นและเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกักพืช การกำหนดแนวทางปฏิบัติในการขออนุญาตนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกัก การรับรองพืชที่ปลูกในประเทศไทยว่าเป็นพืชที่ไม่ได้รับการดัดต่อสารพันธุกรรม^{๒๘}

๓.๓ พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕^{๒๙}

กฎหมายฉบับนี้ถูกประกาศใช้เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับการเกษตรเป็นสำคัญ แต่การเพาะปลูกของเกษตรกรให้ผลผลิตต่อไร่ น้อยกว่าที่ควร และยังมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน เมื่อต้องแข่งขันในตลาดโลก สินค้าเกษตรของประเทศไทยจึงตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบทั้งในด้านคุณภาพและราคา อันเป็นผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศโดยตรง ปัญหาเหล่านี้เนื่องมาจากประเทศไทยยังขาดการส่งเสริมและการควบคุมการใช้พันธุ์พืชที่ดี ไม่มีการควบคุมการค้าพันธุ์พืช แม้ว่าจะมีการนำเข้าพันธุ์พืชจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายภายในประเทศ และมีการผลิตพันธุ์พืชจำหน่ายแก่เกษตรกรเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ยังคงปรากฏว่ามีการจำหน่ายพันธุ์พืชเสื่อมคุณภาพและพันธุ์พืชปลอมปนอยู่เสมอ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาของการโฆษณาเท็จหรือเกินความเป็นจริงเกี่ยวกับคุณภาพของพันธุ์พืชทำให้เกษตรกรได้รับความเสียหาย กฎหมายฉบับนี้จึงถูกตราขึ้นเพื่อให้เกษตรกรได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอ และผู้ประกอบการค้าพันธุ์พืชสามารถดำเนินกิจการไปด้วยดี

ต่อมากรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ได้เสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ โดยมีสาระสำคัญคือ เพื่อปรับปรุงการคุ้มครองพันธุ์พืชให้ครอบคลุมถึงการขยายพันธุ์พืชโดยวิธีอื่นนอกเหนือจากวิธีธรรมชาติ และการกำหนดความหมายของพันธุ์พืชให้ตรงตามหลักวิชาการ กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนและรับรองพันธุ์พืช เพื่อส่งเสริมการคิดค้นและปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ๆ ที่จะประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ กำหนดมาตรการควบคุมเมล็ดพันธุ์ มาตรฐานและวิธีการเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์ รวมถึงการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจเมล็ดพันธุ์ และมาตรการรับรองเมล็ดพันธุ์รับรองขึ้น^{๓๐}

^{๒๘} กลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความหลากหลายทางชีวภาพ.ภาคธุรกิจกับความหลากหลายทางชีวภาพ. <http://chm-thai.onep.go.th/chm/Business/laws.html>

^{๒๙} พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

^{๓๐} เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

๓.๔ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒^{๓๑}

เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรม โดยการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย ตลอดจนเพื่อเป็นการอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมือง เฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน ส่งเสริมให้มีการปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาพันธุ์พืชให้มีใหม่ โดยการให้สิทธิและความคุ้มครองเกษตรกรในการเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์สำหรับพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับการคุ้มครองด้วยการใช้ส่วนขยายพันธุ์ที่เกษตรกรเป็นผู้ผลิตเองเพื่อการเพาะปลูกในต่อไป โดยมีสาระสำคัญและกฎเกณฑ์ที่ไม่ได้เป็นการให้สิทธิผูกขาดโดยสมบูรณ์เหมือนกับกฎหมายสิทธิบัตร พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช ฉบับนี้จึงนับเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่ได้ให้การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรไว้เป็นการเฉพาะ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบด้วย ๘ หมวด ๖๙ มาตรา โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญ อาทิ

๑. การกำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ ๒๓ คน จากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การศึกษาวิจัย การใช้ประโยชน์ ทรัพยากร พันธุกรรมและการปรับปรุงพันธุ์
๒. พันธุ์พืชที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ พันธุ์พืชใหม่ พันธุ์พืชพื้นเมือง เฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า

๓. ลักษณะการคุ้มครอง คือ พันธุ์พืชที่จะต้องจดทะเบียน พันธุ์พืชที่จะได้รับความคุ้มครองโดยการจดทะเบียน บทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ และหมวด ๔ ว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชเมือง เฉพาะถิ่นกำหนดไว้ว่าพันธุ์พืชทั้ง ๒ ประเภท จะได้รับความคุ้มครองก็ต่อเมื่อได้รับการจดทะเบียน ส่วนพันธุ์พืชที่ไม่ต้องจดทะเบียน พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์ป่าได้รับความคุ้มครองโดยอัตโนมัติ กล่าวคือ ผู้เก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดเพื่อปรับปรุงพันธุ์ศึกษาทดลอง หรือวิจัย เพื่อประโยชน์ในทางการค้า จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ โดยให้นำเงินรายได้ ตามข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ส่งเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช^{๓๒}

๓.๕ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕^{๓๓}

ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๓๕ โดยกระทรวงอุตสาหกรรมได้ขอปรับปรุงกฎหมายเพื่อ บังคับใช้กับสารเคมีที่ใช้ในอุตสาหกรรมเป็นการเฉพาะ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงปรับปรุงกฎหมาย วัตถุมีพิษ โดยขยายขอบเขตให้ครอบคลุมวัตถุอันตรายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมกับจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลวัตถุอันตราย โดยระบุเหตุผลของการ ประกาศใช้ว่า สถานการณ์ขณะนั้นมีการนำวัตถุอันตรายมาใช้ในกิจการประเภทต่างๆ เป็นจำนวนมาก และ วัตถุอันตรายบางชนิดอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมได้ แม้ว่า

^{๓๑} พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒

^{๓๒} มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒, <http://www.ku.ac.th>

^{๓๓} พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕

จะมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมวัตถุอันตรายอยู่บ้าง แต่ก็มีหลายฉบับและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นได้ออกมาต่างยุคต่างสมัยกัน ทำให้มีบทบัญญัติที่แตกต่างกัน แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมอย่างเพียงพอ จึงขยายขอบเขตกฎหมายให้ครอบคลุมวัตถุอันตรายต่างๆ ทุกชนิด และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมกับจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลวัตถุอันตราย และกำหนดให้มีคณะกรรมการวัตถุอันตรายขึ้น โดยมีกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้รับผิดชอบหลัก

ภายหลังได้มีการแก้ไขครั้งแรกในปี พ.ศ.๒๕๔๔ เนื่องจากประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามพัฒนา ผลิต สะสม และใช้อาวุธเคมี และว่าด้วยการทำลายอาวุธเหล่านี้ ซึ่งทำขึ้นเมื่อปี ๒๕๓๖ ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวกำหนดมาตรการควบคุมเกี่ยวกับการผลิต ได้มา จัดเก็บ ใช้ และโยกย้ายสารเคมีพิษและสารที่ใช้ผลิตสารเคมีพิษที่ระบุในอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี ในอาณาเขตของบรรดารัฐภาคีและรัฐนอกภาคี รวมทั้งกำหนดให้รัฐภาคีออกกฎหมายที่มีโทษทางอาญา เพื่อใช้บังคับกับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่อยู่ในอาณาเขตหรือเขตอำนาจของรัฐภาคีที่กระทำการละเมิดมาตรการดังกล่าว และให้ขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายให้ครอบคลุมถึงการกระทำที่ต้องห้าม ตามอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมีของบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติของรัฐภาคีซึ่งกระทำนอกอาณาเขตของรัฐภาคีด้วย

การแก้ไขครั้งที่ ๒ ในปี ๒๕๔๕ เนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ โดยสาระสำคัญคือ มีการแก้ไขคำว่า “อธิบดีกรมโยธาธิการ” เป็น “อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน” และคำว่า “ผู้แทนกรมโยธาธิการ” เป็น “ผู้แทนกรมธุรกิจพลังงาน” และให้เพิ่มรัฐมนตรีกระทรวงพลังงานเป็นผู้รักษาการเฉพาะที่เกี่ยวกับวัตถุที่อยู่ในขอบอำนาจของกระทรวงพลังงาน

การแก้ไขครั้งที่ ๓ ในปี พ.ศ.๒๕๕๑ มีเหตุผลว่าพ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕ ได้บังคับใช้มาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งมีสภาพปัญหาเกี่ยวกับวัตถุอันตรายที่ทวีความรุนแรงขึ้น มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อม จึงต้องปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบ อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการวัตถุอันตราย วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อำนาจของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน การกำหนดให้ผู้เชี่ยวชาญหรือบุคลากรเฉพาะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด การกำหนดอายุและการต่ออายุใบรับแจ้งการดำเนินการวัตถุอันตรายชนิดที่ ๒ และใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายชนิดที่ ๒ หรือชนิดที่ ๓ การอนุญาตให้มีการผลิต นำเข้า หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายชนิดที่ ๔ รวมทั้งการยกเลิกอำนาจจับกุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ และปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕

มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายพร้อมกับจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ มีคณะกรรมการวัตถุอันตรายที่มีปลัดกระทรวง

อุตสาหกรรมเป็นประธานกรรมการ กรรมการจากหน่วยงานต่างๆ ที่ใช้วัตถุดิบอันตราย และมีอธิบดีกรมโรงงาน อุตสาหกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจและหน้าที่ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง อุตสาหกรรมและรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการออกประกาศเกี่ยวกับวัตถุดิบอันตราย การควบคุมวัตถุดิบอันตรายและ การป้องกันความเสียหายอันเกิดจากวัตถุดิบอันตราย ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ในการรับ ขึ้นทะเบียนหรือเพิกถอนทะเบียนวัตถุดิบอันตราย และเรื่องใดๆ เกี่ยวกับวัตถุดิบอันตรายแก่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากวัตถุดิบอันตราย แจ้งหรือโฆษณาข่าวสาร เกี่ยวกับวัตถุดิบอันตรายให้ประชาชนทราบ รวมทั้งสอดส่อง ดูแล ให้คำแนะนำ และเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วน ราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวัตถุดิบอันตรายต่างๆ ให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่ กฎหมายกำหนด

กำหนดการควบคุมวัตถุดิบอันตราย โดยกำหนดท้องที่ห้ามการครอบครอง การจำหน่าย หรือการใช้วัตถุ อันตราย เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศระบุชื่อหรือคุณสมบัติ ชนิดของวัตถุดิบอันตราย กำหนดเวลาการใช้บังคับและหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

กำหนดให้จำแนกวัตถุดิบอันตรายเป็น ๔ ชนิด ตามความจำเป็นแก่การควบคุม ดังนี้

(๑) วัตถุดิบอันตรายชนิดที่ ๑ ได้แก่ วัตถุดิบอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออกหรือการมีไว้ในครอบ ครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

(๒) วัตถุดิบอันตรายชนิดที่ ๒ ได้แก่ วัตถุดิบอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ใน ครอบครองต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดด้วย

(๓) วัตถุดิบอันตรายชนิดที่ ๓ ได้แก่ วัตถุดิบอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ใน ครอบครองต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๔) วัตถุดิบอันตรายชนิดที่ ๔ ได้แก่ วัตถุดิบอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ ในครอบครอง

นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการขอใบอนุญาต การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต การขึ้นทะเบียน การเพิกถอนทะเบียนวัตถุดิบอันตราย ข้อยกเว้นสำหรับวัตถุดิบอันตรายที่ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ฉลาก การ โฆษณา และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ หน้าที่และความรับผิดชอบทางแพ่ง สำหรับผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง ผู้มีไว้ ครอบครองซึ่งวัตถุดิบอันตราย ผู้ขาย หรือผู้ส่งมอบวัตถุดิบอันตรายให้แก่บุคคลใด นายจ้าง ตัวการ ผู้ว่าจ้าง หรือ เจ้าของกิจการเกี่ยวกับวัตถุดิบอันตราย ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขายส่ง ผู้ขายปลีก คนกลาง และผู้มีส่วนในการจำหน่ายวัตถุ อันตราย และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน

๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาฯ

ตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มีหลักการสำคัญสำหรับประเทศไทย ที่ต้องพิจารณา ดังนี้

๔.๑ การรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพ (Sovereign right of state)

จากเดิมที่ทรัพยากรชีวภาพถูกกำหนดให้เป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพนับเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายฉบับแรกที่รับรองว่ารัฐมีสิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights) เหนือทรัพยากรชีวภาพ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายของทรัพยากรชีวภาพจากเดิมที่ถือกันว่าทรัพยากรชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมเป็นมรดกทั่วไปของมนุษยชาติมาเป็นทรัพย์สินสมบัติของรัฐ โดยอนุสัญญาฯ ได้บัญญัติกรอบหรือหลักเกณฑ์กว้างๆ เกี่ยวกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมไว้ในคำปรารภ (Preamble) โดยระบุว่า "การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นความห่วงใยและความรับผิดชอบร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Concern of Mankind)" ^{๓๔} หมายความว่า รัฐต่างๆ จะต้องร่วมมือกันในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ หรืออีกนัยหนึ่งคือปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพเป็นเรื่องที่ประชาคมโลกสามารถยกขึ้นมาพิจารณาพิจารณาได้ อนุสัญญาฯ มีเจตนารมณ์ให้รัฐบาลทุกประเทศเคร่งครัดต่อการรักษานโยบายสิ่งแวดล้อม แม้มีความจำเป็นที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ก็ต้องไม่ละเลยการอนุรักษ์ธรรมชาติ

มาตรา ๒ ข้อ ๑๕.๑ ของอนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐมีสิทธิอธิปไตยเหนือ “ทรัพยากรธรรมชาติ” (Natural resources) ซึ่งถ้อยคำที่ใช้ทำให้เข้าใจได้ว่าอนุสัญญาฯ ต้องการรับสิทธิของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมที่อยู่ในสภาพธรรมชาติ ^{๓๕} โดยไม่รวมถึงทรัพยากรที่ได้ถูกรวบรวมไปก่อนหน้านี้ที่จะมีการจัดทำอนุสัญญา ซึ่งตั้งแต่อดีตกาลสารพันธุกรรมจำนวนมากได้ถูกรวบรวมและเก็บรักษาไว้ในธนาคารเชื้อพันธุ์ (Gene bank) โดยบรรดาธนาคารเชื้อพันธุ์ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ความควบคุมของประเทศที่พัฒนาแล้วแทบทั้งสิ้น ^{๓๖} การที่อนุสัญญากำหนดให้รัฐมีสิทธิเหนือทรัพยากรที่อยู่ตามธรรมชาติเท่านั้น ย่อมหมายความว่าหากมีการนำเอาทรัพยากรชีวภาพไปดัดแปลงหรือพัฒนาจนกลายเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่หรือเทคโนโลยีสมัยใหม่สิ่งที่ได้นั้นจะไม่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของรัฐ หากแต่อาจถูกถือครองเป็นสิทธิของปัจเจกชนได้ เช่น เป็นสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของนักวิจัย เป็นต้น

มาตรา ๓ ของ CBD ได้ระบุว่า รัฐมีสิทธิอธิปไตยตามกฎหมายปฏิบัติสหประชาชาติและหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศที่จะใช้ทรัพยากรของชีวภาพตนตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของแต่ละรัฐ และมีความรับผิดชอบต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยประกันว่ากิจกรรมภายในเขตอำนาจหรือการควบคุมของรัฐจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือพื้นที่ที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐของตนเอง ^{๓๗}

^{๓๔} Convention on Biological Diversity, Preamble.

^{๓๕} Convention on Biological Diversity, Article 2 and 15.

^{๓๖} สำหรับพันธุกรรมพืชที่เก็บไว้ในธนาคารเชื้อพันธุ์นั้น มีความตกลงระหว่างประเทศอีกฉบับหนึ่งที่มีเนื้อหาเฉพาะเจาะจงต่อเรื่องดังกล่าว คือ สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture) ซึ่งมี FAO เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ

^{๓๗} Convention on Biological Diversity, Article 3. Principle.

๔.๒ หลักการระมัดระวังไว้ก่อน (precautionary principle)

ซึ่งปรากฏรับรองในบทนำของอนุสัญญาฯ ว่ารัฐภาคีสมาชิกจะต้องคาดการณ์ ป้องกัน และขจัดสาเหตุที่ทำให้เกิดการสูญเสียและการลดลงอย่างของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างมีนัยสำคัญ และจะต้องไม่ผัดผ่อนการดำเนินมาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดการคุกคาม โดยอ้างเหตุผลว่าขาดหลักฐานที่สมบูรณ์ทางวิทยาศาสตร์ยืนยันถึงการเกิดภาวะคุกคามต่อการลดจำนวนหรือความสูญเสียของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างมีนัยสำคัญ^{๓๘} ซึ่งสอดคล้องกับปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.๑๙๙๒ (Rio Declaration on Environment and Development, 1992) ว่า เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องใช้วิธีการป้องกันล่วงหน้าอย่างแพร่หลายตามความสามารถของตน เมื่อปรากฏว่ามีสิ่งที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่สามารถทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ รัฐจะต้องไม่นำเหตุผลการขาดความชัดเจนทางวิทยาศาสตร์มาเป็นเหตุในการเลื่อนการใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มทุนในการป้องกันความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม^{๓๙}

๔.๓ ส่งเสริมการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น (Recognition of traditional and indigenous knowledge)

อนุสัญญาฯ เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกให้ความเคารพ ส่งเสริม อนุรักษ์ และรักษาไว้ซึ่งความรู้ วัฒนธรรม และแนววิถีปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และการใช้อย่างยั่งยืนซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ^{๔๐} มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า อนุสัญญาฯ ไม่ได้กำหนดวิธีการหรือมาตรการในการส่งเสริมคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นเอาไว้ อีกทั้งไม่ได้กำหนดให้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและความรู้พื้นบ้านในลักษณะต่างๆ เป็นสิ่งที่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยแห่งรัฐ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของทรัพยากรชีวภาพ ดังนั้น จึงอาจทำให้เกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมาย ตลอดจนวิธีการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นได้^{๔๑}

๔.๔ การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ปรากฏคำปรารภ (Preamble) ของอนุสัญญาฯ ว่า รัฐมีความรับผิดชอบต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ทรัพยากรชีวภาพ โดยพื้นฐานของการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพก็คือการอนุรักษ์ระบบนิเวศและแหล่งที่อยู่อาศัยในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ อารังรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรพันธุกรรมให้ดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมธรรมชาติ รวมถึงการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ ที่ทุกฝ่ายต้องเข้ามามีส่วนร่วม เพราะเป็นสิ่งสำคัญที่มีผลต่อความต้องการด้านอาหารของประชากรโลกที่กำลังทวีจำนวนขึ้น ตลอดจนด้านสุขภาพและอื่นๆ^{๔๒} และวัตถุประสงค์ของ

^{๓๘} Convention on Biological Diversity, Preamble

^{๓๙} Rio Declaration on Environment and Development, 1992, Article 15.

^{๔๐} Convention on Biological Diversity, Article 8 (j).

^{๔๑} Bowman, M. and C. Redgwell.1996. International Law and the Conservation of Biological Diversity, Kluwer Law, London.

^{๔๒} Convention on Biological Diversity, Preamble.

อนุสัญญา โดยระบุว่า รัฐจึงต้องใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนด้วย^{๔๓} โดยประเทศภาคีต้องดำเนินการจัดทำกลยุทธ์ แนวทางและแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และเหมาะสม เช่น การจัดตั้งระบบพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่ซึ่งต้องการมาตรการพิเศษเพื่อสงวนรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ, กำหนดมาตรการเฉพาะเรื่องรวมถึงการบูรณาการการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืนไว้ในนโยบาย แผนของชาติ แผนงานของหน่วยงานและภาคกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง, สนับสนุนชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นในการจัดทำและปฏิบัติตามมาตรการแก้ไขฟื้นฟูในพื้นที่เสื่อมโทรม, ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐกับภาคเอกชนในการพัฒนาวิธีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืนตามมาตรา ๖^{๔๔} และในมาตรา ๘ ได้กล่าวถึงวิธีการดำรงชีวิต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับความหลากหลายทางชีวภาพว่าได้รับการยอมรับและบัญญัติรับรองไว้ในบทนำของอนุสัญญา และในมาตรา ๘(j) ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีสมาชิกต้องเคารพ ปกป้อง และรักษาไว้ซึ่งความรู้ สิ่งประดิษฐ์ แนวทางการปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น รวมถึงวิธีการดำรงชีวิตที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน นอกจากนี้รัฐยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมให้ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมและยินยอมที่จะนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นไปใช้ประโยชน์ และจัดให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นอย่างเท่าเทียม ในการดำเนินการดังกล่าว รัฐภาคีสมาชิกอาจมีวิธีการในการส่งเสริมให้มีการเปิดเผยแหล่งกำเนิดของภูมิปัญญาท้องถิ่น คุ้มครองสิทธิในทางทรัพย์สินทางปัญญาของสิ่งประดิษฐ์หรือวางแผนปฏิบัติ รวมถึงการส่งเสริมให้ตัวแทนของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการปฏิบัติตามอนุสัญญา นอกจากนี้ อนุสัญญา ได้กำหนดหลักการใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนไว้ในมาตรา ๑๐ ซึ่งกำหนดให้การใช้ประโยชน์ในส่วนต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ต้องเป็นการใช้ส่วนประกอบต่างๆ ของความหลากหลายทางชีวภาพในวิถีทางและอัตราที่ไม่ก่อให้เกิดการลดปริมาณของความหลากหลายทางชีวภาพในระยะยาว และเป็นการใช้ที่สามารถตอบสนองความต้องการทั้งของคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นต่อมาด้วย ในการดำเนินการจึงต้องมีการจัดทำแผนระดับชาติเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ปรับใช้มาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ปกป้องและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรทางชีวภาพตามแนวทางภูมิปัญญาท้องถิ่นในเชิงอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน สนับสนุนชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นให้จัดทำและปฏิบัติตามมาตรการแก้ไขฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมโทรม และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาวิธีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน เป็นต้น

^{๔๓} Convention on Biological Diversity, Article I. Objectives

^{๔๔} Convention on Biological Diversity, Article 6. General Measures for Conservation and Sustainable Use

๔.๕ การเข้าถึงทรัพยากรทางพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ (Facilitating access to genetic resources for environmentally sound use)

อนุสัญญาฯ สนับสนุนให้มีการเข้าถึงและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งทรัพยากรชีวภาพ โดยปรากฏคำปรารภ (Preamble) ของอนุสัญญาฯ ว่า การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนเป็นสิ่งสำคัญที่มีผลต่อความต้องการด้านอาหารของประชากรโลกที่กำลังทวีจำนวนขึ้น ตลอดจนด้านสุขภาพและอื่นๆ เจตนารมณ์ของการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนก็คือ การเข้าถึงและการแบ่งปันทั้งทรัพยากรพันธุกรรมและเทคโนโลยีอย่างเท่าเทียม^{๔๕} และการเข้าถึงนั้นจะต้องเป็นไปภายใต้หลักการ “ความยินยอมที่มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า” (Prior Informed Consent) “การแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม” (Benefit Sharing) อนุสัญญาฯ ได้สร้างดุลยภาพทางผลประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ด้วยการกำหนดให้รัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะควบคุมการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในเขตแดนของตน แต่ก็เปิดโอกาสให้มีการเข้าถึงทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อนำไปใช้ในการวิจัยและใช้ประโยชน์ในทางอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นใช้ในการผลิตอาหาร ยารักษาโรค และการปรับปรุงพันธุ์พืช อนุสัญญาฯ กำหนดว่าการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพจะต้องเป็นไปอย่างยั่งยืน^{๔๖} และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่รัฐเจ้าของทรัพยากร อนุสัญญาฯ ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพจึงได้กำหนดหลักการอีกประการหนึ่งว่าต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพในระหว่างคู่กรณีอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมกัน^{๔๗} อำนาจในการพิจารณากำหนดการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมขึ้นอยู่กับรัฐ หากเป็นการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อม ภาควิชาต้องอำนวยความสะดวกแก่การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และต้องสร้างกลไกในการแบ่งปันผลประโยชน์โดยการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ให้และผู้ขอใช้พันธุกรรม และประเทศซึ่งเป็นผู้ให้ทรัพยากรพันธุกรรมต้องได้รับถ่ายทอดเทคโนโลยีซึ่งใช้ทรัพยากรพันธุกรรมนั้นจากประเทศผู้รับอย่างยุติธรรมและความเสมอภาคตามมาตรา ๑๕^{๔๘} อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฯ มิได้กำหนดหลักการและกลไกในเรื่องเหล่านี้เอาไว้ ซึ่งเท่ากับประเทศสมาชิกมีสิทธิที่จะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแบ่งปันผลประโยชน์ตามหลักการของอนุสัญญาฯ ได้ตามความเห็นสมควร อนุสัญญาฯ ความหลากหลายทางชีวภาพต้องการให้การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพเป็นไปด้วยความสมัครใจและให้มีการเจรจาต่อรองกันระหว่างคู่กรณี ซึ่งคู่กรณีในที่นี้หมายความว่ารัฐที่เป็นเจ้าของทรัพยากร (หรือชุมชนที่ได้มอบอำนาจจากรัฐ) และผู้ที่ต้องการจะเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งบุคคล บริษัท สถาบัน ชุมชน หรือรัฐอื่น ซึ่งผลของการเจรจาต่อรองจะนำไปสู่การทำสัญญาเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ต่อไป^{๔๙}

^{๔๕} Convention on Biological Diversity, Preamble.

^{๔๖} Convention on Biological Diversity, Article 1, 3 and 15.

^{๔๗} Convention on Biological Diversity, Article 1 and 15.

^{๔๘} Convention on Biological Diversity, Article 15. Access to Genetic Resources, 7.

^{๔๙} Glowka, L. et al. 1994. A Guide to the Convention on Biological Diversity, Environmental Policy and Law. Paper No. 30, IUCN.

ในมาตรา ๖ และมาตรา ๘ ก็ได้กล่าวถึงการจัดทำกลยุทธ์ แนวทางและแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยต้องตระหนักถึงการพึ่งพาอาศัย การใช้ทรัพยากรชีวภาพในการดำเนินชีวิตตามชนบประเพณีเดิมของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่น และการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้องค์ความรู้ประดิษฐ์กรรม และการถือปฏิบัติที่สืบทอดมาตามประเพณีอย่างเท่าเทียม^{๕๐}

หลักการใช้อย่างยั่งยืนและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมนี้ ยังสอดคล้องกับหลักการในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.๑๙๙๒ (Rio Declaration on Environment and Development, 1992) ซึ่งเป็นผลจากการประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ข้อ ๓ ที่ว่าสิทธิในการพัฒนาจะต้องได้รับการตอบสนองเพื่อให้บรรลุความต้องการด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของคนทั้งในรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคตอย่างเท่าเทียมอีกด้วย และมาตรา ๑๙ กำหนดให้ประเทศที่เป็นผู้จัดหาทรัพยากรทางพันธุกรรมเข้าไปมีส่วนร่วมทางการวิจัยด้านเทคโนโลยีชีวภาพ และให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้จากงานวิจัยและการพัฒนานั้น^{๕๑}

ทั้งนี้ ในการเข้าถึงทรัพยากรทางพันธุกรรมนั้น รัฐมีสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติในอาณาเขตของตนสามารถกำหนดกฎหมายวงรอบการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวบนเงื่อนไขบางประการ เช่น การส่งเสริมการเข้าถึงทรัพยากรทางพันธุกรรม และห้ามมีข้อกำหนดใดๆ ที่ขัดกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงทรัพยากรทางพันธุกรรมต้องเกิดขึ้นจากความตกลงของทุกฝ่าย และต้องได้รับความยินยอมอย่างชัดแจ้งจากคู่สัญญาฝ่ายที่เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาตินั้น และรัฐภาคีสมาชิกต้องดำเนินการทางกฎหมาย ทางปกครอง หรือทางนโยบายเพื่อให้แน่ใจว่ามีการแบ่งปันผลประโยชน์จากการวิจัย การพัฒนา ผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ หรือการได้ประโยชน์จากทรัพยากรทางพันธุกรรมในประการอื่นอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมตามข้อตกลงที่คู่สัญญามีต่อกัน^{๕๒}

อย่างไรก็ดี ในการกำหนดหลักเกณฑ์ หรือกระบวนการที่จะส่งเสริมให้มีการเข้าถึง และการแบ่งปันผลประโยชน์ทรัพยากรทางพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม รัฐภาคีสมาชิกสามารถเลือกที่จะปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน The Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits arising out of their Utilization 2002 ได้ ซึ่งแนวทางนี้ไม่มีสภาพบังคับให้รัฐภาคีสมาชิกต้องปฏิบัติตาม^{๕๓}

๔.๖ ส่งเสริมการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี (Access to and transfer of technology)

อนุสัญญา กำหนดเรื่องของการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ ซึ่งกำหนดนิยามและเงื่อนไขในการเข้าถึงทรัพยากรทางพันธุกรรมไว้ให้หมายความถึงเฉพาะทรัพยากรทางพันธุกรรมที่ได้มาตามข้อกำหนดในอนุสัญญา ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการได้มาจากการจัดหาของประเทศสมาชิกที่เป็นแหล่งต้นกำเนิดของทรัพยากรนั้น หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรทางพันธุกรรมเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อของประเทศที่พัฒนาแล้ว

^{๕๐} Convention on Biological Diversity, Article 6 and 8. In-situ Conservation, (j)

^{๕๑} Convention on Biological Diversity, Article 19. Handling of Biotechnology' and Distribution of its Benefits

^{๕๒} Access to and Transfer of Technology, Article 19. Handling of Biotechnology' and Distribution of its Benefits

^{๕๓} อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992. http://www.lrcr.go.th/tools/?p=280_ftnref4

แต่ไม่ใช่บังคับกับการได้มาซึ่งทรัพยากรทางพันธุกรรมก่อนที่อนุสัญญา ฉบับนี้มีผลใช้บังคับ^{๕๔} นอกจากนี้ ยังเรียกร้องประเทศที่พัฒนาแล้วให้ทำการถ่ายทอดเทคโนโลยีสำหรับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา (มาตรา ๑๖) เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาอยู่ในฐานะที่จะพึ่งพาตนเอง และสามารถ ใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพได้ด้วยตนเอง โดยมาตรา ๑๖ กำหนดให้รัฐภาคีสมาชิกจะต้อง ดำเนินการจัดทำ และ/หรืออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับประเทศคู่สัญญา ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนหรือในการใช้ ทรัพยากรทางพันธุกรรมโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม และหากเป็นการถ่ายทอด เทคโนโลยีให้กับประเทศที่กำลังพัฒนาจะต้องดำเนินการจัดทำ และ/หรืออำนวยความสะดวก ภายใต้เงื่อนไขที่เป็น อย่างเป็นธรรม และเป็นประโยชน์ต่อประเทศเหล่านี้ด้วย ทั้งนี้ หากการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยีมี เงื่อนไขด้านทรัพย์สินทางปัญญา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิบัตร หรือทรัพย์สินทางปัญญาประเภทอื่นๆ ประเทศที่ จะรับการถ่ายทอดเทคโนโลยี ย่อมต้องมีการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเหมาะสมตามกฎหมาย ภายในประเทศด้วย^{๕๕}

๔.๗ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Protection of intellectual property rights)

อนุสัญญาฯ กำหนดว่าการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยีต้องสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิใน ทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ (มาตรา ๑๖.๒) อนุสัญญาฯ ยังเห็นว่าสิทธิบัตรและสิทธิ ในทรัพย์สินทางปัญญาต่างๆ อาจมีกระหนาบต่อการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ จึงกำหนดให้บรรดาประเทศ

^{๕๔} Convention on Biological Diversity, Article 15. และ COP 2 Decision II/11. Retired sections: paragraph 1(a). ACCESS TO GENETIC RESOURCES

The Conference of the Parties,

Recalling that the charge from its second meeting is to prepare for agenda item 6.6.1 of the programme of work for its third meeting where the Secretariat is asked to compile the views of Parties on possible options for developing national legislative, administrative or policy measures, as appropriate to implement Article 15;

Noting that regional efforts, based in part on the similarity of the genetic resources found in the region, are important to common strategies and therefore should be encouraged;

1. Requests the Executive Secretary to:

(a) Further elaborate the survey of measures taken by Governments to implement Article 15, including any national interpretations of key terms used in that article, with a view to completing the survey in time for circulation at the third meeting of the Conference of the Parties;

(b) Compile an annotated list of studies and other relevant information on the social and economic valuation of genetic resources, including the demand by industry for genetic resources;

2. Reaffirms that human genetic resources are not included within the framework of the Convention;

3. Urges Governments to send information on national measures to the Secretariat at their earliest convenience;

4. Recommends that the Secretariat not duplicate work underway in other forums.

^{๕๕} Convention on Biological Diversity, Article 16 Access to Genetic Resources.

สมาชิกให้ความร่วมมือภายใต้กรอบของกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อเป็นประกันว่าสิทธิดังกล่าวมีลักษณะที่สนับสนุนและไม่ขัดแย้งต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา(มาตรา ๑๖.๕) โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ยกเว้นในกรณีที่ปรากฏว่าการคุ้มครองสิทธินั้นไม่เป็นการสนับสนุนหรือขัดแย้งต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา

โดยสรุปแล้วอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นความพยายามร่วมกันของนานาประเทศในอันที่จะวางระเบียบการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดหลักการหลายประการที่มีลักษณะที่สร้างสรรค์ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมและอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมภายใต้เงื่อนไขของการให้ความยินยอมที่มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า การแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกัน การถ่ายโอนเทคโนโลยี และการสนับสนุนเงินทุนในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งนี้เห็นได้ว่าอนุสัญญาฯ มิได้ปฏิเสธการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา แต่มีข้อสังเกตว่า อนุสัญญาฯ ได้กำหนดไว้ว่าการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญานั้นจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ คือการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน และการแบ่งปันอย่างเป็นธรรมซึ่งผลประโยชน์อันเกิดจากทรัพยากรชีวภาพด้วย

๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY: CBD)

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
๑) การรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพ (Sovereign right of state)	๑.๑) มีการนำหลักการเกี่ยวกับการใช้สิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพในอนุสัญญาฯ มาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีกฎหมายควบคุมหรือป้องกันมิให้กิจกรรมใดๆ ก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพภายในรัฐ - มีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ ๒๑ โดยคำนึงถึงเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน - มีการปฏิบัติตามข้อมติที่ ๔๗/๑๘๘ สมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly resolution 47/188) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่งกล่าวไว้ในหลักการที่ ๒ รัฐมีสิทธิอธิปไตยตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติและหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของตนตามนโยบายการด้านพัฒนาและสิ่งแวดล้อมของแต่ละรัฐ และมีความรับผิดชอบที่จะ	๑) พ.ร.บ.บำรุงพืช พ.ศ.๒๕๔๓ - มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมการเพาะปลูกของเกษตรกรให้เป็นผลดียิ่งขึ้น กำหนดมาตรการในการจัดพื้นที่ที่ใช้ในการผลิตพืชชนิดหรือพันธุ์หนึ่งๆ ภายในประเทศให้มีความเหมาะสม และการใช้ประโยชน์จากพืช - แม้กฎหมายนี้จะไม่ได้กำหนดหลักการในด้านอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมหรือความหลากหลายทางชีวภาพโดยตรง แต่เนื่องจากการจัดพื้นที่เพื่อให้เพาะปลูกพืชชนิดใดชนิดหนึ่งก็อาจมีผลเป็นการอนุรักษ์พันธุ์พืชชนิดนั้นๆ หรืออาจส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่นั้นได้ในทางอ้อม ปัญหาที่พบจึงมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณี แต่เป็นปัญหาจากการไม่สามารถนำกฎหมายนี้มาใช้ในด้านอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมหรือความหลากหลายทางชีวภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกำหนดหลักการที่มุ่งส่งเสริมการเพาะปลูก

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ประกันว่า กิจกรรมภายในเขตอำนาจหรือการควบคุมของรัฐจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือพื้นที่ที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐของตนเอง และความรับผิดชอบที่มีต่อประชากรรุ่นต่อไปตามหลักการที่ ๓ สิทธิในการพัฒนาจะต้องได้รับการตอบสนองเพื่อให้บรรลุความต้องการด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของคนทั้งในรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคตอย่างเท่าเทียม (Inter-generational equity)	ของเกษตรกรให้เป็นผลดีเท่านั้น มีมาตรการในการจัดพื้นที่ที่ใช้ในการผลิตพืชชนิดหรือพันธุ์หนึ่งๆ ให้มีความเหมาะสม รวมถึงการใช้ประโยชน์จากพืช แต่เนื่องจากเป็นกฎหมายที่บังคับใช้มานาน อัตราโทษจึงยังคงต่ำอยู่มาก ส่งผลให้ปัจจุบันไม่มีการนำมาบังคับใช้มากนัก - กฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายสอดคล้องกับ CBD แต่เนื่องจากเป็นกฎหมายที่บังคับใช้มานาน และมีได้มีการแก้ไข จึงมิได้มีการนำหลักการสำคัญตามอนุสัญญาฯ มากำหนดไว้
๒) หลักการระมัดระวังไว้ก่อน (precautionary principle)	๒.๑) มีการนำหลักการหลักการระมัดระวังไว้ก่อนมาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีกฎหมายควบคุมหรือป้องกันมิให้กิจกรรมใดๆ ก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพภายในรัฐ - มีมาตรการเกี่ยวกับการแจ้งให้ทราบป้องกันมิให้กิจกรรมใดๆ ก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพ - มีกลไกการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การ	๒) พ.ร.บ.กักพืช พ.ศ.๒๕๐๗ และ พ.ร.บ.กักพืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๒ - มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันศัตรูพืชร้ายแรงมิให้แพร่ระบาดเข้ามาในประเทศ รวมถึงกำหนดให้พืชดัดแปลงพันธุกรรมจากเทคโนโลยีชีวภาพให้เป็นสิ่งต้องห้ามนำเข้าหรือนำผ่าน ต้องได้รับอนุญาตจากกรมวิชาการเกษตรก่อน ยกเว้นเพื่อการทดลองหรือวิจัย

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ปรึกษาหารือเกี่ยวกับกิจกรรมภายใต้การควบคุมของรัฐที่มีแนวโน้มจะก่อความเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพของรัฐอื่นหรือในพื้นที่นอกเหนืออาณาเขตของรัฐตน ๒.๒) มีการทำข้อตกลงทวิภาคี, ภูมิภาค หรือพหุภาคีเกี่ยวกับการแจ้งให้ทราบ, การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการปรึกษาหารือหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - กำหนดให้มีการแจ้งล่วงหน้าในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อให้ภาคีซึ่งให้ทรัพยากรนั้นเห็นชอบ - ภาคีต้องจัดให้มีพิธีสารเกี่ยวกับการแจ้งล่วงหน้าในเรื่องความปลอดภัย การดูแล และการใช้ประโยชน์สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอันเป็นผลมาจากเทคโนโลยีชีวภาพ ที่อาจก่อผลเสียหายต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ๒.๓) มีกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐและกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผลกระทบหรือความเสียหายต่อความหลากหลาย	- เน้นการควบคุมการเคลื่อนย้ายศัตรูพืชหรือพาหะของศัตรูพืชทั้งภายในและระหว่างประเทศเพื่อป้องกันการระบาดของศัตรูพืช ซึ่งมีมาตรการทางอ้อมที่จะช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพันธุ์พืชได้ แม้มิได้มีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองความหลากหลายของทรัพยากรชีวภาพโดยตรง กรมวิชาการเกษตรใช้กฎหมายนี้ควบคุมพืชที่ดัดแปลงพันธุกรรมให้เป็นพืชต้องห้าม เพื่อลดผลกระทบต่อระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ - หลักการของกฎหมายนี้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของ CBD ที่กำหนดให้ภาคีป้องกันการนำเข้าของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ควบคุม หรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งคุกคามระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัยหรือชนิดพันธุ์อื่นๆ และสอดคล้องกับหลักการควบคุมความเสี่ยงเกี่ยวกับการปล่อยพืชที่ได้รับการดัดแปลงพันธุกรรมและการป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ๓) พ.ร.บ.พันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ทางชีวภาพหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีกลไกที่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความรู้ในทุกๆ ระดับ - จากทุกแหล่งของรัฐ ทั้งผลการวิจัยทางวิชาการด้านวิทยาศาสตร์และสังคมเศรษฐกิจ โปรแกรมการฝึกอบรมและการสำรวจ ความรู้พิเศษเฉพาะ ความรู้พื้นบ้านและความรู้ที่สืบทอดมาตามประเพณี - มีกลไกเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและเทคนิค เพื่อส่งเสริมและเอื้ออำนวยแก่ความร่วมมือทางวิชาการและวิทยาศาสตร์ - จัดให้มีข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ และกฎระเบียบความปลอดภัยเพื่อการควบคุมดูแลสิ่งมีชีวิตนั้นๆ และข้อมูลผลกระทบเสียหายที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นจากสิ่งมีชีวิตนั้นๆ	- ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองเกษตรกรให้ได้ใช้เมล็ดพันธุ์ที่ดี มีคุณภาพ และป้องกันการขายเมล็ดพันธุ์ที่ไม่มีคุณภาพหรือพันธุ์พืชปลอมปน คุ้มครองและสงวนพันธุ์พืชที่ดีไว้เพาะปลูกเฉพาะภายในประเทศ กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนและรับรองพันธุ์พืช เพื่อส่งเสริมการคิดค้นและปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ๆ กำหนดมาตรการควบคุมเมล็ดพันธุ์ มาตรฐานและวิธีการเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์ รวมถึงการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจเมล็ดพันธุ์ และมาตรการรับรองเมล็ดพันธุ์รับรอง - แม้เหตุผลท้าย พ.ร.บ.พันธุ์พืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จะกล่าวถึงการส่งเสริมให้มีการคิดค้นและปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ๆ แต่ก็ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชโดยตรง แต่เน้นควบคุมมาตรฐานของเมล็ดพันธุ์พืชที่ใช้ในการเพาะปลูกของเกษตรกร แต่อย่างไรก็ดี การควบคุมมาตรฐานเมล็ดพันธุ์ดังกล่าวนี้ จึงเท่ากับเป็นการคัดเลือกเมล็ดพันธุ์ที่ดี จึงเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชทางอ้อม
๓) ส่งเสริมการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น (Recognition of traditional and indigenous knowledge)	๓.๑) มีกฎหมายคุ้มครองภูมิปัญญาชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา	แต่อย่างไรก็ดี การควบคุมมาตรฐานเมล็ดพันธุ์ดังกล่าวนี้ จึงเท่ากับเป็นการคัดเลือกเมล็ดพันธุ์ที่ดี จึงเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชทางอ้อม

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	- มีกลไกส่งเสริม อนุรักษ์ และรักษาไว้ซึ่งความรู้ นวัตกรรม และแนววิถีปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน - มีกลไกส่งเสริมให้เกิดการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพ - มีมาตรการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกด้านทรัพยากรต่างๆ ได้แก่ ด้านการเงิน บุคลากร เทคโนโลยี และวิชาการ ๓.๒) มีกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ประโยชน์ความรู้, ประดิษฐ์กรรม และการถือปฏิบัติใดๆ แก่ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้	- ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณี แต่เป็นปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายและการนำไปใช้ ซึ่งกระทบต่อบทบาทการเป็นผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายของเกษตรกรที่อาจส่งผลความหลากหลายทางชีวภาพได้ ได้แก่ (๑) การควบคุม โดยเน้นส่งเสริมให้เกษตรกรใช้แต่พันธุ์พืชที่ดีที่ให้ผลผลิตสูง อาจกระทบต่อความคงอยู่หรือความหลากหลายของพันธุ์พืชพื้นเมืองหรือพันธุ์พืชท้องถิ่น เนื่องจากรูปแบบการเพาะปลูกพันธุ์พืชใหม่ที่ให้ผลผลิตสูง มักเป็นการพืชเชิงเดี่ยวที่ต้องใช้พื้นที่มากในการเพาะปลูก และต้องใช้สารเคมีจำนวนมากที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (๒) การออกกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง สร้างแนวปฏิบัติที่ยากแก่เกษตรกรที่จะปฏิบัติตามได้ เช่น ในการอนุญาตรวบรวม ขายเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้าเป็นอำนาจของกรมวิชาการเกษตร ส่วนในระดับภูมิภาค สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร (สวพ.) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งก็มีอยู่หลายแห่ง สร้างความสับสนให้แก่เกษตรกรว่าจะต้องไป

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
๔) การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Conservation and Sustainable Use)	ประโยชน์ที่ค้ำประกันถึงสิทธิเกษตรกรและความมั่นคงทางอาหาร เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ๔.๑) มีกฎหมาย นโยบาย มาตรการ และแผนเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีกลไกการปฏิบัติที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ ๒๑ โดยคำนึงถึงเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน - มีการปฏิบัติตามข้อมติที่ ๔๗/๑๘๘ สมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly resolution 47/188) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่งกล่าวไว้ในหลักการที่ ๓ สิทธิในการพัฒนาจะต้องได้รับการตอบสนองเพื่อให้บรรลุความต้องการด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของคนทั้งในรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคตอย่างเท่าเทียม - เน้นการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ, ภูมิภาคและทั่วโลกระหว่างรัฐและองค์กร ระหว่างรัฐบาลระหว่างประเทศ และภาคเอกชน ในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้	ติดต่อ ณ ที่ใด รายละเอียดแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ยื่นทางไปรษณีย์ได้ แต่เกษตรกรก็มักเลือกที่จะเดินทางไปติดต่อด้วยตนเอง เนื่องจากเคยมีกรณีตัวอย่างที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้เพียงครั้งเดียว แต่ต้องส่งเอกสารไปมาระหว่างกันอีกหลายครั้ง เกษตรกรจึงมักไปดำเนินการด้วยตนเอง เพื่อป้องกันข้อผิดพลาด ทำให้ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่มากขึ้น ต้องมีความพร้อมในเชิงโครงสร้าง เกษตรกรซึ่งผันตัวเองมาเป็นผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายต้องมีแหล่งรวบรวม (โกดัง) ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด เป็นอุปสรรคให้เกษตรกรรายย่อยไม่สามารถปฏิบัติตามได้ (๓) การดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐกลายเป็นเครื่องมือกีดกันเกษตรกรไม่ให้เข้าสู่ตลาดการค้าเมล็ดพันธุ์ เช่น มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “เมล็ดพันธุ์พืชอนุรักษ์... ที่ได้ยึดหรืออายัดไว้ตามมาตรา ๓๙(๓) ถ้าไม่ปรากฏเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือศาลโดยคำพิพากษาถึงที่สุดไม่พิพากษาให้รับ และผู้เป็นเจ้าของ

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพ - มีการกำหนด “พื้นที่คุ้มครอง” ซึ่งหมายถึง พื้นที่ซึ่งได้รับการกำหนดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ ซึ่งถูกระบุให้เป็นพื้นที่พิเศษเฉพาะการอนุรักษ์ - มีมาตรการทั่วไปสำหรับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เช่น การจัดทำหรือปรับกลยุทธ์แผนการหรือโปรแกรมระดับชาติให้สอดคล้องกับหลักฯ โดยประสานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - ให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพที่สำคัญ ซึ่งจะต้องมีมาตรการอนุรักษ์อย่างเร่งด่วนและที่มีศักยภาพสูงสุดในการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน รวมถึงการติดตามตรวจสอบ - มีมาตรการการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ โดยการป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่น มีการควบคุมหรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งคุกคามระบบนิเวศ หรือถิ่นที่อยู่อาศัย หรือชนิดพันธุ์อื่น - มีการนำมาตรการด้านเศรษฐกิจและสังคมมาใช้เป็นมาตรการจูงใจเพื่อการอนุรักษ์และการใช้	หรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอรับคืนภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ยึดหรืออายัด หรือวันที่ทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือวันที่ศาลพิพากษาถึงที่สุดไม่พิพากษาให้ริบ แล้วแต่กรณี ให้ตกเป็นของกรมวิชาการเกษตรเพื่อจัดการตามที่เห็นสมควร” จะเห็นวาระยะในการยึดหรืออายัดเมล็ดพันธุ์เพื่อดำเนินการตามกฎหมายใช้เวลาค่อนข้างนาน อาจเสื่อมสภาพจนไม่สามารถจำหน่ายได้เมื่อครบกำหนดที่จะสามารถร้องขอรับคืน เมื่อเทียบกับลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นเรื่องเล็กน้อยมาก เช่น ผลิตกากกับหลุดออกจากบรรจุภัณฑ์ หรือการออกแบบบรรจุภัณฑ์ที่จัดวางเครื่องหมายการค้าผิดตำแหน่ง (๔) นโยบายบางอย่างของรัฐทำให้เกษตรกรไม่สามารถจำหน่ายเมล็ดพันธุ์พื้นเมืองได้ เช่น นโยบายจำหน่ายข้าว มีการกำหนดสายพันธุ์เฉพาะที่สามารถเข้าร่วมได้ การผลิตเมล็ดพันธุ์พื้นเมืองเพื่อจำหน่ายโดยเกษตรกรจึงลดลง - กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นอุปสรรคแก่เกษตรกรที่เป็นนักปรับปรุงพันธุ์และส่งผลต่อการพึ่งพาตนเองใน

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ๔.๒) มีกลไกความร่วมมือระหว่างภาคีเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีกลไกส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือทางวิชาการ โดยเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษาวิจัยเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนระหว่างภาคี - มีกลไกสนับสนุนการให้การศึกษาและการสร้างความตระหนักแก่สาธารณชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน - มีกลไกที่เอื้ออำนวยแก่การเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนระหว่างภาคี - มีกลไกที่เอื้ออำนวยต่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารจากทุกแหล่งของรัฐ ทั้งผลการวิจัยทาง	เรื่องเมล็ดพันธุ์ของเกษตรกร ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้ (๑) การออกกฎหมายลำดับรอง ควรจะพิจารณาเอื้อไปถึงเกษตรกรที่ผันตัวเองจากผู้ซื้อเมล็ดพันธุ์มาเป็นผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่าย เพื่อเอื้อให้ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นสามารถค้าขายเมล็ดพันธุ์ได้อย่างเสรีในท้องถิ่นของตน (๒) ปรับแก้เงื่อนไขกฎหมายในเชิงโครงสร้างสำหรับการผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายโดยเกษตรกรรายย่อยให้แตกต่างจากเอกชน (๓) ปรับกลไกการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานรัฐให้เอื้ออำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรให้มากขึ้น (๔) ปรับแก้การใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาทางปกครอง เมื่อมีเหตุแห่งการยึดหรืออายัดเมล็ดพันธุ์ให้มีระยะที่เหมาะสม เพื่อในการร้องขอรับคืน เมล็ดพันธุ์จะไม่เสื่อมคุณภาพจนไม่สามารถจำหน่าย หรือปรับเปลี่ยนมาตรการและระยะเวลาตรวจสอบให้เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด (๕) ปรับแก้การใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาทาง

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	วิชาการด้านวิทยาศาสตร์และสังคม เศรษฐกิจ โปรแกรมการฝึกอบรมและการสำรวจ ความรู้พิเศษ เฉพาะ ความรู้พื้นบ้านและความรู้ที่สืบทอดมาตาม ประเพณี - ภาครัฐต้องจัดให้มีพิธีสารเกี่ยวกับการแจ้งล่วงหน้าในเรื่องความปลอดภัย การดูแล และการใช้ประโยชน์ สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอันเป็นผลมาจาก เทคโนโลยีชีวภาพ ที่อาจก่อผลเสียหายต่อการ อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทาง ชีวภาพอย่างยั่งยืน - มีกลไกการเงินสำหรับสนับสนุนการอนุรักษ์และใช้ ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ๔.๓) มีกฎหมายรับรองสถานะและบทบาทการมีส่วนร่วม และคุ้มครองภูมิปัญญาชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิม และชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ใน ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีการให้ความเคารพ สงวนรักษา และดำรงไว้ซึ่ง ความรู้ ประดิษฐ์กรรม และการถือปฏิบัติของชุมชน	ปกครอง เมื่อมีเหตุแห่งการสั่งพักใบอนุญาตเมื่อพบ การกระทำความผิดเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์พืชชนิดใด ชนิดหนึ่ง ซึ่งทำให้ไม่สามารถจำหน่ายเมล็ดพันธุ์พืช ชนิดอื่นด้วย ให้เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจพิจารณา ห้ามจำหน่ายเมล็ดพันธุ์เป็นรายชนิดหรือพิจารณา เป็นกรณีๆ ไป โดยคำนึงถึงเจตนาของผู้กระทำ ความผิดเป็นสำคัญ (๖) จัดทำคู่มือปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่ เน้นย้ำ เจตนากรณีที่แท้จริงของบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครอง เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะ เพื่อป้องกันมิให้ เกิดปัญหาการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ของเจ้าหน้าที่ต่อบริษัทและเกษตรกร (๗) กำหนดให้มีหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเกษตรกรโดยเฉพาะ เพื่อให้ เกษตรกรสามารถเข้าสู่กลไกการตรวจสอบการใช้ อำนาจของรัฐได้ง่ายขึ้นและสามารถใช้สิทธิของตน ตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างเต็มที่ (๘) ภาครัฐต้องทบทวนนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อ การคุ้มครองสิทธิเกษตรกร ส่วนนโยบายประชา

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	พื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นซึ่งปรากฏในการดำเนินชีวิตที่สืบทอดมาตามประเพณี เกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน - มีมาตรการส่งเสริมให้เกิดการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพ - มีกลไกในกฎหมายที่สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายจากประชาชนรวมถึงองค์กรเอกชนในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน - มีกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ชุมชน และองค์กรเอกชนในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน - มีมาตรการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกด้านทรัพยากรต่างๆ ได้แก่ ด้านการเงิน บุคลากร เทคโนโลยี และวิชาการ ๔.๔) มีกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	สังคมบางประการที่ส่งผลดีต่อเกษตรกรแต่ไม่มีความยั่งยืน ควรปรับให้เป็นรัฐสวัสดิการโดยกำหนดเป็นกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อเพิ่มหลักประกันสิทธิของเกษตรกรและชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น (๙) สร้างกลไกการมีส่วนร่วมกับเกษตรกรในการปรับปรุงพันธุ์โดยทำการวิจัยในระดับชุมชนแต่ละพื้นที่ซึ่งมีปัจจัยทางธรรมชาติที่แตกต่างกัน สนับสนุนกระบวนการถ่ายทอดองค์ความรู้อันเป็นภูมิปัญญาของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นในการผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากพันธุ์ดั้งเดิม โดยให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการผลิตและรัฐเป็นผู้ช่วยกระจายเมล็ดพันธุ์สู่ตลาด รวมถึงการสนับสนุนปัจจัยที่มีความจำเป็นต่อการผลิตเมล็ดพันธุ์อย่างสูง เช่น อุปกรณ์การคัดเมล็ดพันธุ์ การจัดทำโรงรวบรวมพันธุ์ เป็นต้น (๑๐) สร้างกลไกติดตามการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายอย่างแท้จริง

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ต้องดำเนินการจัดทำกลยุทธ์ แนวทางและแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีจุดเน้นว่า พื้นฐานในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพคือการอนุรักษ์ระบบนิเวศและแหล่งที่อยู่อาศัยในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ และการธำรงรักษา และฟื้นฟูประชากรของชนิดพันธุ์ที่สามารถดำรงชีวิตอยู่รอดในสภาพแวดล้อมธรรมชาติ	- อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าแม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไปเมื่อปี ๒๕๓๕ มีหลักการคุ้มครองสิทธิเกษตรกร การแบ่งปันผลประโยชน์ การห้ามผูกขาด ฯลฯ เพิ่มเข้ามา แต่ก็ยังคงหลักการควบคุมไว้ในกฎหมายอยู่ องค์ประกอบของคณะกรรมการก็ยังคงเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง การออกใบอนุญาตที่ต้องควบคุมโดยภาครัฐ ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ยังไม่เอื้อต่อการเปิดเสรีในยุคปัจจุบันอย่างแท้จริง เนื่องจากไม่ได้สร้างกลไกที่เอื้อต่อเกษตรกรที่ผันตัวเองมาเป็นผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่าย
๕) การเข้าถึงทรัพยากรทางพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ (Facilitating access to genetic resources and benefit sharing)	๕.๑) มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิเหนือทรัพยากรทางธรรมชาติของรัฐหรือไม่? ๕.๒) มีกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรทางพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์แก่ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม - การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมต้องตระหนักถึงสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ	๔) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒ - มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาด้านเกษตรกรรม โดยการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย และเพื่อช่วยอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล บำรุงรักษา

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	- มีกลไกการเข้าถึงทรัพยากรทางพันธุกรรมบนพื้นฐานแห่งความยุติธรรมและความเสมอภาค - กำหนดให้มีการแจ้งล่วงหน้าในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อให้ภาคีซึ่งให้ทรัพยากรนั้นเห็นชอบ - กำหนดให้ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นได้รับผลประโยชน์โดยตรงอย่างเสมอภาค ตามเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกันจากการใช้ประโยชน์ทางการค้าและการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่ได้มาจากการวิจัยและพัฒนา	และใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน - มีคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชที่มาจากเกษตรกร นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน ทำหน้าที่เสนอให้รัฐมนตรีกำหนดว่าชนิดของพันธุ์พืชใดเป็นพันธุ์พืชใหม่ที่จะได้รับการคุ้มครอง และบริหารกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช - เป็นกฎหมายลักษณะเฉพาะที่คุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชโดยให้มีสิทธิจำเพาะ (Exclusive Rights) ในการผลิต ขาย หรือจำหน่ายด้วยประการใด
๖) การส่งเสริมการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี (Access to and transfer of technology)	๖.๑) มีกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีกลไกทางกฎหมาย การบริหาร หรือนโยบายที่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึง การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการพัฒนาร่วมกัน - มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาที่เหมาะสมและอย่างมีประสิทธิภาพ	ได้นำเข้ามาในราชอาณาจักรส่งออกนอกราชอาณาจักร หรือมีไว้เพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวซึ่งส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชใหม่แต่ผู้เดียว เป็นการคุ้มครองที่ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล (Individual) เช่นเดียวกับกฎหมายสิทธิบัตร - มีการรับรองสิทธิเกษตรกร (Farmers' Rights) โดยให้สิทธิเกษตรกรในการเก็บส่วนขยายพันธุ์ที่ตนเองเป็นผู้ผลิตไว้เพื่อการเพาะปลูกในฤดูกาลถัดไป (farm-saved seeds) ได้
๗) การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Protection of intellectual property rights)	๗.๑) มีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ	- มีหลักเกณฑ์เรื่องการเข้าถึงและแบ่งปัน

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	หรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ด้านพันธุกรรม และการคุ้มครองสิทธิในผลของการวิจัยและพัฒนานั้น - กรณีที่เทคโนโลยีอยู่ภายใต้การคุ้มครองของสิทธิบัตรและสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาอื่นๆ การเข้าถึงและการถ่ายทอดนั้นจะต้องถูกจัดให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการคุ้มครองสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาอย่างพอเพียงและอย่างมีประสิทธิภาพ	ผลประโยชน์ - เป็นกฎหมายที่มีความสมดุลระหว่างการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ของนักปรับปรุงพันธุ์กับสิทธิของเกษตรกร มีความสอดคล้องและเป็นการผสมผสานระหว่างหลักการให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ตามแบบ UPOV ๑๙๗๘ กับหลักการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมใน CBD ๑๙๙๒ - ปัญหาที่พบได้เป็นผลมาจากพันธกรณี แต่เป็นปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ อาทิ ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่กรมวิชาการเกษตร ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายนี้โดยเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัยเป็นหลัก รับผิดชอบในการให้ความคุ้มครองพันธุ์พืช และส่งเสริมบทบาทของชุมชนและองค์กรท้องถิ่น แต่การปฏิบัติหน้าที่ของกรมฯ มีแนวโน้มไปเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่เท่านั้น ไม่ได้เน้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์คุ้มครองสิทธิเกษตรกร และสนับสนุนบทบาทของชุมชน พิจารณาได้จากการออกกฎหมายลำดับรอง

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
		เช่น การออกประกาศกำหนดชนิดพันธุ์พืชใหม่ที่ สามารถขอรับการคุ้มครองเป็นจำนวนมาก ขณะที่ การออกกฎระเบียบในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ ในกรณีที่มีผู้เข้าถึงการใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืช พื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่าเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์จากการทำวิจัย พันธุ์พืชท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ, ปัญหากลไก การจัดหางบประมาณเพื่อสนับสนุนกิจการของชุมชน ภายใต้งบกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช และปัญหาการขาด มาตรการเชิงรุกเพื่อให้การคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมือง เฉพาะถิ่น - อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมาย สอดคล้องกับหลักการสำคัญของ CBD ซึ่งเป็นผลดี กับประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจาก CBD ถูก พัฒนาขึ้นมาโดยกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีความ หลากหลายทางทรัพยากรชีวภาพสูง เป็นกติกา ระหว่างประเทศฉบับเดียวที่กล่าวถึงเรื่องการ คุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ โดยกำหนดให้ผู้ ใช้ ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพเชิงการค้าต้องแจ้งและ

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
		ขออนุญาตเจ้าของ ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์ ซึ่งการต้องขออนุญาตและทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์นี้ แสดงนัยยะว่าประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพนั้นๆ - นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังสอดคล้องกับ UPOV ๑๙๗๘ อยู่หลายประการ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการคุ้มครองที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่บทบัญญัติบางมาตราไม่สอดคล้องกับ UPOV ๑๙๙๑ ซึ่งมีความพยายามที่จะปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้สอดคล้องกับ UPOV ๑๙๙๑ แต่การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ตามกรอบของ UPOV ๑๙๙๑ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศไทยจากการผูกขาดของบริษัทข้ามชาติ และการคุ้มครองพืชพื้นเมืองจะไม่สามารถทำได้ ซึ่งหมายความว่า ประเทศไทยจะไม่สามารถอ้างสิทธิเหนือพืชเศรษฐกิจของไทยได้ต่อไป เสี่ยงต่อการทำลายความมั่นคงทางอาหารของประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรยืนยันการใช้แนวทางการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพตามกฎหมายนี้

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
		หรือตามแนวทางของ CBD และ UPOV ๑๙๗๘ ต่อไป ไม่ควรแก้ไขกฎหมายตามแนวทางของ UPOV ๑๙๙๑ หรือการให้สิทธิบัตรเหนือทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งไม่เป็นผลดีกับประเทศในระยะยาว ๕) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕ - สารสำคัญมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายพร้อมกับจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ - มีคณะกรรมการวัตถุอันตราย มีอำนาจและหน้าที่ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการออกประกาศ การควบคุม และการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากวัตถุอันตราย ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียนหรือเพิกถอนทะเบียนวัตถุอันตราย และเรื่องใดๆ เกี่ยวกับวัตถุอันตรายแก่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากวัตถุอันตราย แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับ

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
		วัตถุอันตรายให้ประชาชนทราบ รวมทั้งสอดส่องดูแล ให้คำแนะนำ และเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายต่างๆ ให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด - จำแนกวัตถุอันตรายเป็น ๔ ชนิด ตามความจำเป็นแก่การควบคุม ดังนี้ (๑) วัตถุอันตรายชนิดที่ ๑ ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออกหรือการมีไว้ในครอบครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด (๒) วัตถุอันตรายชนิดที่ ๒ ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดด้วย (๓) วัตถุอันตรายชนิดที่ ๓ ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (๔) วัตถุอันตรายชนิดที่ ๔ ได้แก่ วัตถุอันตรายที่ห้ามมิ

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
		ให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง - มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการขอ การพักใช้หรือเพิกถอน ใบอนุญาต การขึ้นทะเบียน การเพิกถอนทะเบียนวัตถุอันตราย ข้อยกเว้นสำหรับวัตถุอันตรายที่ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ฉลาก การโฆษณา และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ หน้าที่และความรับผิดชอบแห่ง และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน - ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณี แต่เป็นปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายและการนำไปใช้ ส่งผลถึงการใช้สารเคมีทางการเกษตรภายในประเทศ อย่างไม่เหมาะสม ซึ่งกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ดังนี้ (๑) พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ควบคุมสารเคมีทุกชนิด ไม่เฉพาะแต่สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเท่านั้น จึงมีมาตรการเกี่ยวกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่ไม่ชัดเจน (๒) ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสารป้องกันการกำจัดศัตรูตามประกาศกระทรวงเกษตรฯ ขาดการมีส่วนร่วม

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
		ร่วมของประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง (๓) ไม่มีการกระจายการทำงานของหน่วยงาน ผู้รับผิดชอบวัตถุดิบทราย ทั้งอำนาจหน้าที่ในการขึ้น ทะเบียน การออกใบอนุญาต ตรวจสอบ ส่งเสริม กำกับดูแล ส่งผลให้ภาครัฐไม่สามารถเน้นบทบาทในการตรวจสอบคุณภาพการผลิต การนำเข้า หรือการ ครอบครองวัตถุดิบทรายได้อย่างเต็มที่ (๔) ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันระหว่างหน่วยงานที่ กำกับดูแลกับบริษัทเอกชนผู้จำหน่ายสารป้องกัน กำจัดศัตรูพืช มีผลต่อการออกกฎหมายลำดับรองที่มี ลักษณะเอื้อต่อประโยชน์ของบริษัทเอกชนมากกว่า ต่อเกษตรกร - ข้อเสนอแนะ ควรตรากฎหมายเฉพาะในการ ควบคุมและจัดการสารเคมีทางการเกษตรและสาร ป้องกันกำจัดศัตรูพืช หรือการปรับแก้กฎหมายฉบับ นี้โดยกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเป็น การเฉพาะ, กำหนดให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยขั้นตอนใน การขึ้นทะเบียนวัตถุดิบทราย, กำหนดให้ผู้มีส่วนได้ เสียในการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบทราย นำเสนอข้อมูล

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
		เกี่ยวกับวัตถุดิบที่ผู้ประกอบการพิจารณาตลอดจนนำข้อมูลนั้นไปประกอบการพิจารณาการขึ้นทะเบียนด้วย, แยกหน่วยงานที่รับผิดชอบการขึ้นทะเบียนกับการตรวจคุณภาพและการครอบครองออกจากกัน หรือควรร่างกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้สารเคมีทางการเกษตรโดยเฉพาะ เพื่อให้การกำกับดูแลการใช้สารกำจัดศัตรูพืชและสารประเภทอื่นที่ใช้ในการทำเกษตรอย่างเหมาะสม

จะเห็นได้ว่า CBD มีเงื่อนไขที่ควรจะนำมาผลักดันในด้านบวกให้กับประเทศอยู่หลายประการข้างต้น

คำว่า “ความหลากหลายทางชีวภาพ” หมายถึง ความหลากหลายของชนิดพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ซึ่งสัมพันธ์กับลักษณะภูมิศาสตร์ที่หลากหลาย ด้านกายภาพของแผ่นดินที่หลากหลายตั้งแต่ภูเขาไปจนถึงทะเล รวมถึงความหลากหลายทางชาติพันธุ์ของมนุษย์ และความหลากหลายของวัฒนธรรม ซึ่งสังคมต้องเห็นคุณค่า ความสำคัญ และตระหนักถึง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ประเทศไทยยังมิได้ให้ความสำคัญกับ “ความหลากหลาย” นี้เท่าที่ควร เช่น ภูมิปัญญาของผู้คนในชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นในการใช้สมุนไพรบางชนิดร่วมกันเพื่อรักษาโรค ซึ่งไม่ได้ถูกศึกษาและรวบรวมเอาไว้ สะท้อนให้เห็นว่าสถานะของ “ความหลากหลาย” ของประเทศ ยังไม่ถูกศึกษาและทำให้ชัดเจนทั้งในระดับชุมชนท้องถิ่นและในระดับประเทศ เราจึงไม่เห็นถึงศักยภาพของความหลากหลายของประเทศ ประเด็นนี้ถือเป็นข้อจำกัดภายในที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและใช้ประโยชน์จากพันธุกรรมนี้อย่างจริงจังเพื่อประโยชน์ในด้านต่างๆ รวมทั้งเศรษฐกิจ

CBD เป็นอนุสัญญาที่ผลักดันจากประเทศโลกที่สามที่มีทรัพยากรชีวภาพ โดยการต่อรองกับประเทศอุตสาหกรรมที่ต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของประเทศเหล่านั้น ดังนั้น หลักการของ CBD จึงเป็นประโยชน์กับประเทศที่เป็นเจ้าของทรัพยากรชีวภาพเป็นอย่างมาก การให้สัตยาบัน CBD จึงถือว่าเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย โดยเฉพาะชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นอย่างมาก

๕. บรรณานุกรม

- ๑) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) CBD. http://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=199&filename=index
- ๒) บุญเฮียง พรหมดอนกอย ศูนย์พันธุ์วิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ บรรยายในโครงการฝึกอบรมความปลอดภัยทางชีวภาพ ณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๗ และหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๘. ข้าพหะร่าง พ.ร.บ. GMOS เปิดประตูรับ'พืช-สัตว์' ดัดแปลงพันธุกรรม
- ๓) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒
- ๔) พระราชบัญญัติบำรุงพืช พ.ศ.๒๕๔๓
- ๕) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕
- ๖) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕
- ๗) สมชาย รัตนเชื้อสกุล,สุรวิช วรณไกรโรจน์, แผนงานความมั่นคงทางอาหาร, สรุปร่าง กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม, <http://www.food-resources.org/story/217>
- ๘) สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ.
http://chm-thai.onep.go.th/chm/convention_1.html
- ๙) ห้องสมุดสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ข้อตกลงอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD).
http://www.onep.go.th/library/index.php?option=com_content&view=article&id=62:-convention-on-biological-diversity-cbd&catid=26:2012-04-02-06-57-22&Itemid=34.
The Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Convention on Biological Diversity.
<http://www.cbd.int/>
- ๑๐) The Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Convention on Biological Diversity. Aichi Biodiversity Targets. <http://www.cbd.int/sp/targets/default.shtml>
- ๑๑) United Nations Environment Programme, Rio Declaration on Environment and Development, 1992,
<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>

๓. พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety)

๑. ข้อมูลทั่วไป

พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพถือเป็นความตกลงที่ประชาคมโลกให้คำยืนยันร่วมกัน ที่จะควบคุมดูแลการเคลื่อนย้าย การบรรจุหีบห่อ การจำแนกระบุ และการใช้ประโยชน์สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอย่างปลอดภัย ซึ่งถือเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีพันธะผูกพันฉบับแรกเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพ กำเนิดขึ้นจากอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ โดยตระหนักถึงศักยภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ในเรื่องอาหาร เกษตรกรรม และสุขภาพ จึงเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการกำหนดระเบียบวิธีการในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่เกิดจากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ โดยกำหนดให้มีการจัดทำหรือธำรงรักษาไว้ซึ่งวิธีการที่จะจัดระเบียบ จัดการ หรือควบคุมความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์และการปลดปล่อยสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอันเนื่องมาจากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ ที่อาจส่งผลกระทบต่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงความเสี่ยงต่อสุขภาพของมนุษย์ตามมาตรา ๘ ววรรค ๕ ของ CBD^{๕๖} และต้องจัดทำพิธีสารเพื่อกำหนดวิธีการที่เหมาะสมในการแจ้งล่วงหน้ารวมถึงการเคลื่อนย้าย ดูแล การจัดการ และใช้ประโยชน์สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ตามมาตรา ๑๙(๓) ของ CBD^{๕๗}

พิธีสารฯ ได้รับการรับรองในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพวาระพิเศษ (Extraordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity: ExCOP) ระหว่างวันที่ ๒๔-๒๙ มกราคม ๒๕๔๓ ณ นครมอนทรีออล ประเทศแคนาดา โดยเรียกชื่อพิธีสารฉบับนี้ว่า “พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity)” มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๖ โดยประเทศไทยมิได้ลงนามในพิธีสารฯ แต่เข้าภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๘ และตามวรรค ๒ ข้อ ๓๗ ของพิธีสารฯ ที่กำหนดให้พิธีสารมีผลบังคับใช้เมื่อพ้น ๙๐ วันหลังจากส่งมอบภาคยานุวัติสารแล้ว ส่งผลให้พิธีสารฯ มีผลใช้บังคับต่อประเทศไทยเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยมีสำนักเลขาธิการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นองค์การบริหารจัดการของพิธีสารฯ เช่นเดียวกันกับองค์กรบริหารของ CBD

๒. สาระสำคัญ

๒.๑ วัตถุประสงค์

พิธีสารฯ กำหนดวัตถุประสงค์ตามแนวทางการป้องกันล่วงหน้า (precautionary approach) ตามที่ระบุในหลักการที่ ๑๕ ของปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.๑๙๙๒ (Rio Declaration

^{๕๖} CBD, Article 8. In-situ Conservation, (g)

^{๕๗} CBD, Article 19. Handling of Biotechnology' and Distribution of its Benefits, (3)

on Environment and Development, 1992) ที่ว่า ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องใช้มาตรการป้องกันล่วงหน้า (precautionary approach) ตามขีดความสามารถของตน เมื่อปรากฏว่ามีการคุกคามที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงหรือที่ไม่สามารถเยียวยาได้ รัฐจะต้องไม่นำเหตุการณ์ขาดความชัดเจนทางวิทยาศาสตร์มาใช้เป็นเหตุในการเลื่อนการใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มทุนในการป้องกันความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม^{๕๘} โดย

- (๑) ให้มีระดับการป้องกันที่เพียงพอในการเคลื่อนย้าย ดูแล และใช้ประโยชน์สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอันเนื่องมาจากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ ที่อาจมีผลกระทบที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพที่ยั่งยืนอย่างปลอดภัย โดยคำนึงถึงความเสี่ยงต่อสุขอนามัยของมนุษย์
- (๒) คำนึงถึงความเสี่ยงต่อสุขอนามัยของมนุษย์
- (๓) ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการเคลื่อนย้ายข้ามแดน (transboundary movement)

๒.๒ หลักการสำคัญ

พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพเป็นบันทึกข้อตกลงที่ออกแบบมาเพื่อควบคุมการค้าระหว่างประเทศ เพื่อจัดการกับการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่อาจมีผลกระทบในด้านลบต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน รวมไปถึงความเสี่ยงต่อสุขภาพมนุษย์ มีขอบเขตในการควบคุมดูแลการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดน (transboundary movement) การนำเข้า การขนส่ง และการใช้ประโยชน์สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมทุกชนิดที่มีการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดน ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงความเสี่ยงต่อสุขอนามัยของมนุษย์^{๕๙} แต่ไม่ครอบคลุมการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่เป็นเกสรตัวผู้สำหรับมนุษย์ อย่างไรก็ตาม พิธีสารฯ นี้ เป็นพิธีสารที่มีหลักการและรายละเอียดต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยซึ่งมีความหลากหลายทางชีวภาพเป็นอย่างมาก ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรให้สัตยาบัน เพื่อที่ได้นำหลักการของพิธีสารมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมภายในประเทศ อันเป็นกลไกที่จะช่วยกำกับดูแลการจัดการและการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๒.๓ พันธกรณีของประเทศภาคีสัญญา

พิธีสารฯ มีพันธผูกพันในลักษณะที่แยกส่วน แต่สัมพันธ์กับความตกลง อนุสัญญาและสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งลักษณะของการแยกส่วนนี้ ทำให้มีภาคีสหประชาชาติและข้อกำหนดเป็นของตนเอง และต้องมีการเจรจาตกลงให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติและมีผลบังคับใช้โดยเฉพาะในตัวเอง มีผลผูกพันเฉพาะกับประเทศที่เป็นภาคีเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีมีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับประเทศภาคีก็จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในพิธีสารด้วย โดยพิธีสารฯ กำหนดพันธกรณีสืบเนื่องมาจาก CBD สำหรับกระบวนการ

^{๕๘} Rio Declaration on Environment and Development, 1992, Principle No. 15

^{๕๙} Article 4 Scope

หรือขั้นตอนปฏิบัติในการเคลื่อนย้าย การจัดการ และการใช้ประโยชน์สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอย่างปลอดภัยไว้ ๓ ประเด็นหลัก ได้แก่

๑) ความตกลงการแจ้งล่วงหน้า (Advance Informed Agreement: AIA)

- เพื่อควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามประเทศของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ที่มีเจตนาปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประเทศได้รับข้อมูลประกอบการตัดสินใจก่อนการเห็นชอบให้มีการนำเข้า^{๖๐} ตามมาตรา ๗-๑๐

๒) กระบวนการสำหรับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ที่มีวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้เป็นอาหาร หรืออาหารสัตว์ หรือใช้ในกระบวนการผลิต

- กำหนดให้แจ้งการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ภายในประเทศ รวมถึงการวางจำหน่ายในท้องตลาด ผ่านทางกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความปลอดภัยทางชีวภาพตามมาตรา ๑๑^{๖๑}

- กำหนดให้มีเอกสารข้อมูลกำกับชัดเจนว่า “อาจประกอบด้วย” (“may contain”) สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมตามมาตรา ๑๘^{๖๒}

๓) การประเมินความเสี่ยงและการบริหารจัดการความเสี่ยง และการใช้แนวทางการป้องกันล่วงหน้า

- ให้มีการประเมินความเสี่ยงบนพื้นฐานและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ก่อนการตัดสินใจตามมาตรา ๑๕^{๖๓}

- จัดทำมาตรการ กลไกในการจัดการและควบคุมความเสี่ยงเพื่อบังคับใช้ในระดับที่จำเป็น และกำหนดมาตรการให้มีการประเมินความเสี่ยงก่อนการปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๑๖^{๖๔}

นอกจากนั้น ยังกำหนดกลไกเพื่อสนับสนุนการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ อาทิ กำหนดให้มีการจัดตั้งกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความปลอดภัยทางชีวภาพ เพื่ออำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนและสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลวิทยาศาสตร์ วิชาการ สิ่งแวดล้อม กฎหมาย และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๒๐^{๖๕}, กำหนดให้มีการเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรและองค์กรด้านความปลอดภัยทางชีวภาพตามมาตรา ๒๒^{๖๖}, กำหนดประเด็นของความรับผิดชอบและค่าใช้จ่าย ที่ให้มีการเจรจาเพื่อกำหนดกฎและขั้นตอนปฏิบัติที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จภายใน ๔ ปี ตามมาตรา ๒๗^{๖๗}, และข้อกำหนดสนับสนุนอื่นๆ

^{๖๐} Cartagena Protocol on Biosafety, Article 7 Application of the Advance Informed Agreement Procedure, Article 8 Notification, Article 9 Acknowledgement of Receipt of Notification, Article 10 Decision Procedure

^{๖๑} Article 11 Procedure for Living Modified Organisms Intended for Direct Use as Food or Feed, Or For Processing

^{๖๒} Article 18 Handling, Transport, Packaging and Identification

^{๖๓} Article 15 Risk Assessment

^{๖๔} Article 16 Risk Management

^{๖๕} Article 20 Information Sharing and the Biosafety Clearing-House

^{๖๖} Article 22 Capacity-Building

^{๖๗} Article 27 Liability and Redress

อาทิ ความตระหนักและการมีส่วนร่วมของสาธารณะ, ข้อพิจารณาด้านสังคมเศรษฐกิจ, กลไกและทรัพยากรทางการเงิน, การปฏิบัติตาม และการประเมินผล

๓. กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี

๓.๑ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒^{๖๘}

กฎหมายนี้มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันศัตรูพืชร้ายแรงจากต่างประเทศมิให้แพร่ระบาดเข้ามาในประเทศไทยคุ้มครองเกษตรกรโดยการป้องกันศัตรูพืชร้ายแรงจากต่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยสามารถส่งออกพืชและผลิตผลพืชไปยังต่างประเทศได้ตามเงื่อนไขนำเข้าของประเทศปลายทาง ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในขณะนั้น โดยพระราชบัญญัติกักพืช ฉบับแก้ไข พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ประกาศให้พืชดัดแปลงพันธุกรรมเป็นพืชต้องห้าม ห้ามนำเข้าประเทศ ยกเว้นแต่เพื่อวัตถุประสงค์เพื่อการวิจัย มีการเพิ่มมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการนำเข้าและส่งออกซึ่งพืชและเชื้อพันธุ์พืช การตรวจและควบคุมเชื้อพันธุ์พืช การกำหนดให้มีการจดทะเบียนสถานที่เพาะพืชเพื่อการส่งออก การออกใบรับรองปลอดศัตรูพืช ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษและอำนาจในการเปรียบเทียบปรับให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยกรมวิชาการเกษตรเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งต่อมากกรมวิชาการเกษตรได้ใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ ประกาศให้พืชดัดแปลงพันธุกรรมจากเทคโนโลยีชีวภาพให้เป็นสิ่งต้องห้ามนำเข้าหรือนำผ่าน โดยต้องได้รับอนุญาตจากกรมวิชาการเกษตรก่อนจึงจะกระทำได้ แต่อนุญาตให้นำเข้ากรณีเพื่อการทดลองหรือวิจัย และได้มีประกาศเพื่อรองรับกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคีสมาชิกในกรณีต่างๆ อาทิ การกำหนดพืชจากแหล่งที่กำหนดเป็นสิ่งต้องห้าม ข้อยกเว้นและเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกักพืช การกำหนดแนวทางปฏิบัติในการขออนุญาตนำเข้าหรือนำผ่านซึ่งสิ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติกัก การรับรองพืชที่ปลูกในประเทศไทยว่าเป็นพืชที่ไม่ได้รับการติดต่อสารพันธุกรรม^{๖๙} นอกจากนี้ หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีตามพิธีสารฯ ก็ได้ออกกฎหมายลำดับรองต่างๆ เพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากหลักการในพระราชบัญญัตินี้เพื่อกำกับดูแลและจัดการการใช้ประโยชน์สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอย่างปลอดภัย

๓.๒ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. ...^{๗๐}

เกิดขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๓ เมษายน ๒๕๔๔ เรื่อง ห้ามกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำการทดสอบภาคสนามของพืชดัดแปลงพันธุกรรมในระดับไร่นา จนกว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายความปลอดภัยทางชีวภาพ คณะรัฐมนตรีจึงได้มอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะหน่วยประสานงานกลางของพิธีสารคาร์ตาเฮนา

^{๖๘} พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒

^{๖๙} กลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความหลากหลายทางชีวภาพ. ภาครัฐกิจกับความหลากหลายทางชีวภาพ. <http://chm-thai.onep.go.th/chm/Business/laws.html>

^{๗๐} ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. ...

คำแนะนำของคณะกรรมการ ประกาศซื้อขายการสิ่งมีชีวิตดัดแปลง หรือ GMOs ที่ห้ามผลิตหรือห้ามนำเข้ามาภายในประเทศ การจัดทำบัญชี GMOs ที่ยอมให้ออกสู่สิ่งแวดล้อม หรือ "บัญชีปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม" และการนำเข้า ส่งออก GMOs ไปต่างประเทศ และเรื่องการใช้ในสภาพควบคุมและการใช้ GMOs ในภาคสนาม จะเป็นเรื่องของการขออนุญาตทดลอง และแผนการดำเนินงานการควบคุมมิให้ GMOs หลุดรอดจากห้องทดลอง โรงเรือนสู่ภายนอก

นอกจากนี้ ส่วนที่ ๓ เป็นข้อกำหนดเสริมและสนับสนุน (Supportive Provisions) ได้แก่ เรื่องกองทุนความปลอดภัยทางชีวภาพ, พนักงานเจ้าหน้าที่, การอุทธรณ์, การรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหาย และบทกำหนดโทษ กรณีที่ปล่อยให้ GMOs หลุดรอดสู่สิ่งแวดล้อม^{๗๑}

๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของพิธีสารฯ

ตามพันธกรณีของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ มีหลักการสำคัญสำหรับประเทศไทยที่ต้องพิจารณา ดังนี้

๔.๑ หลักการระมัดระวังไว้ก่อน (precautionary principle)

ปรากฏในมาตรา ๑^{๗๒} ว่าในการควบคุมความเสี่ยงอันเกิดจากการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนของการเคลื่อนย้าย การจัดการ และการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่เกิดขึ้นจากเทคโนโลยีชีวภาพ จะต้องทำอย่างระมัดระวังและปลอดภัยที่สุด ไม่ให้เกิดผลกระทบซึ่งเป็นอันตรายต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดน ตามหลักการที่ ๑๕ ของ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.๑๙๙๒ (Rio Declaration on Environment and Development, 1992) ที่ว่า เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องใช้วิธีการป้องกันล่วงหน้าอย่างแพร่หลายตามความสามารถของตน เมื่อปรากฏว่ามีสิ่งที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่สามารถทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ รัฐจะต้องไม่นำเหตุการณ์ขาดความชัดเจนทางวิทยาศาสตร์มาเป็นเหตุในการเลื่อนการใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มทุนในการป้องกันความเสี่ยงของสิ่งแวดล้อม^{๗๓} แต่อย่างไรก็ตาม พิธีสารจะไม่ครอบคลุมถึงเกสซ์กันท์สำหรับมนุษย์ที่มีการระบุในข้อตกลงระหว่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อยู่แล้ว

ภายใต้หลักนี้ การทำความตกลงการแจ้งล่วงหน้า (Advance Informed Agreement: AIA) เป็นสิ่งสำคัญเนื่องจาก AIA เป็นระเบียบที่ใช้ควบคุมการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดน ที่มีเจตนาปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประเทศได้รับข้อมูลประกอบการตัดสินใจก่อนการเห็นชอบให้มีการนำเข้า

^{๗๑} บุญเฮียง พรมดอนกอย ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ บรรยายในโครงการฝึกอบรมความปลอดภัยทางชีวภาพ ณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๗ และหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘. ข้าพเคราะห์ พ.ร.บ. GMOS เปิดประตูรับ 'พืช-สัตว์' ดัดแปลงพันธุกรรม

^{๗๒} Cartagena Protocol on Biosafety, Article 1 Objective

^{๗๓} Rio Declaration on Environment and Development, 1992, Article 15.

โดยมาตรา ๗^{๗๔} กำหนดให้ประเทศผู้ส่งออกต้องแจ้งล่วงหน้ากับประเทศผู้นำเข้าถึงรายละเอียดการนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม, มาตรา ๘-๑๐ และมาตรา ๑๒^{๗๕} กำหนดให้ผู้ที่จะส่งออกมีหน้าที่ต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรถึงการส่งออกพร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องก่อนการส่งสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมไปยังผู้นำเข้า เพื่อให้ประเทศผู้นำเข้าจะพิจารณาก่อนให้มีการนำเข้า และมีหน้าที่ทำการประเมินความเสี่ยงในการนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมหรือเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และต้องแจ้งล่วงหน้าว่าจะมีการส่งสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ซึ่งผู้นำเข้าต้องตอบรับการแจ้งนี้ภายใน ๙๐ วัน และต้องแจ้งให้ผู้ส่งออกทราบว่าตนประสงค์จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในพิธีสารหรือตามที่กฎหมายภายในกำหนด ทั้งนี้ การตัดสินใจของประเทศผู้นำเข้าสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา หากปรากฏว่ามีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ปรากฏขึ้นใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการค้นพบโดยประเทศผู้นำเข้าหรือประเทศผู้ส่งออกซึ่งได้เสนอให้ประเทศผู้นำเข้าพิจารณาใหม่ก็ได้ นอกจากนี้ ประเทศผู้นำเข้าอาจพิจารณาประเด็นเรื่องสังคมและเศรษฐกิจ คุณค่าของความหลากหลายทางชีวภาพที่มีอยู่ต่อชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่น ซึ่งปรากฏในวิถีการดำเนินชีวิตที่สืบทอดมาตามประเพณีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนตาม CBD มาตรา ๘(j) ประกอบ^{๗๖}

อย่างไรก็ดี มาตรการ AIA จะไม่ใช่บังคับกับกรณีการรักษาโรคของมนุษย์ที่ระบุยกเว้นโดยข้อตกลงระหว่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ, สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ผ่านไปยังประเทศที่สาม, สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่กำหนดให้ใช้เฉพาะที่ เช่น ในห้องทดลอง หรือพื้นที่ควบคุม, สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นอาหาร ใช้เป็นอาหาร หรือแปรรูปเป็นอาหาร (LMO-FFP) และสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่รัฐภาคีสมาชิกยอมรับร่วมกันว่าปลอดภัย

๔.๒ กระบวนการสำหรับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นอาหาร หรืออาหารสัตว์ หรือใช้ในกระบวนการผลิต (LMOs-FFP)

แม้ประเทศที่พิจารณาอนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดนเพื่อเป็นอาหาร ใช้เป็นอาหาร หรือแปรรูปเป็นอาหารเพื่อการบริโภคภายในประเทศ หรือวางจำหน่ายในท้องตลาดจะได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรการ AIA แต่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๑ คือต้องแจ้งให้ประเทศอื่นทราบผ่านทางกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความปลอดภัยทางชีวภาพภายใน ๑๕ วันหลังจากการตัดสินใจ ส่วนประเทศที่จะประสงค์จะนำเข้าสามารถกำหนดเงื่อนไขการนำเข้าได้เอง โดยอิงตามพิธีสารหรือตามกฎหมายภายในประกอบ โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามแนวทางของประเทศอื่น^{๗๗} สำหรับประเทศกำลังพัฒนาหรืออยู่ในช่วงการปรับตัวทางเศรษฐกิจซึ่งไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม สามารถแสดงเจตนากรณีผ่านกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของ CBD โดยให้มีการประเมินความเสี่ยงตามพิธีสารในการตัดสินใจนำเข้า

^{๗๔} Cartagena Protocol on Biosafety, Article 7 Application of the Advance Informed Agreement Procedure

^{๗๕} Cartagena Protocol on Biosafety, Article 8 Notification, Article 9 Acknowledgement of Receipt of Notification, Article 10 Decision Procedure, Article 12 Review of Decisions.

^{๗๖} CBD, Article 8(j)

^{๗๗} Cartagena Protocol on Biosafety, Article 11 Procedure for Living Modified Organisms Intended for Direct Use as Food or Feed, Or For Processing

LMOs-FFP และหากไม่มีความรู้หรือข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพียงพอ สามารถใช้หลักการระมัดระวังล่วงหน้ามาประกอบการตัดสินใจได้ นอกจากนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงความเสี่ยงต่อสุขภาพของมนุษย์ แต่ละประเทศภาคีควรจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นในการจัดการ การขนส่ง การบรรจุ และการจำแนกสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเคลื่อนย้ายข้ามแดน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยภายใต้ขอบเขตของพิธีสารนี้ โดยคำนึงถึงกฎระเบียบและมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องประกอบ โดยมาตรา ๑๘ กำหนดให้มีเอกสารข้อมูลกำกับชัดเจนว่า “อาจประกอบด้วย” สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม^{๗๘}

๔.๓ การประเมินความเสี่ยงและการบริหารจัดการความเสี่ยง

พิธีสารได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงและการบริหารจัดการความเสี่ยงไว้ โดยให้มีการประเมินความเสี่ยงบนพื้นฐานและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ก่อนการตัดสินใจตามมาตรา ๑๕^{๗๙} กำหนดให้มีการจัดทำมาตรการ กลไกในการจัดการและควบคุมความเสี่ยงเพื่อบังคับใช้ในระดับที่จำเป็น และกำหนดมาตรการให้มีการประเมินความเสี่ยงก่อนการปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๑๖^{๘๐} ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน CBD มาตรา ๘(g) ว่าประเทศภาคีสมาชิกต้องจัดให้มีเครื่องมือ มาตรการ และกลยุทธ์ในการบริหารจัดการความเสี่ยง และต้องหามาตรการในการป้องกันไม่ให้มีการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดนโดยไม่เจตนา แต่ถ้าเกิดกรณีเช่นนี้ขึ้น ประเทศที่ทราบเหตุต้องแจ้งให้ประเทศที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ ศูนย์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความปลอดภัยทางชีวภาพ และองค์กรระหว่างประเทศทราบถึงการเคลื่อนย้ายที่อาจมีผลกระทบเป็นอันตรายต่อความหลากหลายทางชีวภาพและสุขภาพของมนุษย์ ทั้งนี้ มาตรการในการบริหารจัดการความเสี่ยงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง และใช้บังคับเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมต่อความหลากหลายทางชีวภาพและสุขภาพของมนุษย์ โดยในปี ค.ศ.๒๐๐๕ มีการตกลงร่วมกันเพื่อใช้ “Terms of Reference for the Ad Hoc Technical Expert Group on Risk Assessment” สำหรับการนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมเพื่อการค้า ซึ่งประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามมาตรการนำเข้าที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองชีวิตมนุษย์ สัตว์ และพืชขององค์การการค้าโลกที่เรียกว่า “1995 WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures” ซึ่งมีการกำหนดมาตรฐานการอนุมัติโดยประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมเข้ามาประกอบการพิจารณา

๔.๔ การแบ่งปันข้อมูล (Information Sharing)

พิธีสารฉบับนี้ได้จัดตั้งกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความปลอดภัยทางชีวภาพขึ้นตามมาตรา ๒๐^{๘๑} เพื่ออำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนและสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นในการดำเนินการตามพิธีสาร

^{๗๘} Cartagena Protocol on Biosafety, Article 18 Handling, Transport, Packaging and Identification

^{๗๙} Cartagena Protocol on Biosafety, Article 15, Risk Assessment

^{๘๐} Cartagena Protocol on Biosafety, Article 16, Risk Management

^{๘๑} Cartagena Protocol on Biosafety, Article 20, Information Sharing and the Biosafety Clearing-House

อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ข้อมูลวิทยาศาสตร์ วิชาการ สิ่งแวดล้อม ข้อมูลเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย ภายในที่มีการอนุวัติให้เป็นไปตามพิธีสาร ข้อตกลงต่างๆ ที่ทำขึ้นระหว่างประเทศ ข้อมูลที่เกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม แหล่งกำเนิดของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ผลการตัดสินใจให้มีการนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ประสิทธิภาพที่เกี่ยวข้อง หรือรายงานอื่นๆ ตามที่พิธีสารกำหนด

๔.๕ ความตระหนักและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Awareness and Participation)

ตามมาตรา ๒๓^{๘๒} ของพิธีสาร กำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนตระหนัก มีความรู้ มีส่วนร่วม และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการเคลื่อนย้าย การจัดการ และการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม และต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการตัดสินใจ และต้องมีการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบถึงผลการตัดสินใจ โดยที่การดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายภายในของภาคี

^{๘๒} Cartagena Protocol on Biosafety, Article ๒๓, Public Awareness and Participation

๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของพิธีสารคาร์ตาเฮน่าว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety)

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
๑) หลักการระมัดระวังล่วงหน้า (precautionary principle)	๑.๑) มีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมหรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีกฎหมายควบคุมหรือป้องกันความเสี่ยงในการเคลื่อนย้าย จัดการ และใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่เกิดขึ้นจากเทคโนโลยีชีวภาพ เพื่อป้องกันผลกระทบต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนหรือไม่ - ในกฎหมายมีมาตรการเกี่ยวกับการจัดการ การขนส่ง การบรรจุ และการจำแนกสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม เคลื่อนย้ายข้ามแดนตามเงื่อนไขที่ปรากฏในพิธีสาร ๑.๒) มีการนำหลักการระมัดระวังล่วงหน้ามาบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีหลักการในกฎหมายสอดคล้องกับหลักการที่ ๑๕ ของปฏิญญาริโอฯ ๑๙๙๒ ที่ว่า เพื่อการคุ้มครอง	๑) พ.ร.บ.กักพืช พ.ศ.๒๕๐๗ และพ.ร.บ.กักพืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๒ - รับผิดชอบโดยกรมวิชาการเกษตร มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันศัตรูพืชร้ายแรงมิให้แพร่ระบาดเข้ามาในประเทศ เพื่อควบคุมการนำเข้าพืชจากต่างประเทศ ด้วยการประกาศชื่อพืช ศัตรูพืช หรือพาหะ ให้เป็นสิ่งที่ต้องห้ามหรือสิ่งกีดกีด ห้ามนำเข้าในราชอาณาจักร และควบคุมพืช จุลินทรีย์ และสิ่งมีชีวิตที่เป็นประโยชน์ (beneficial organisms) บางชนิด เช่น ตัวห้ำ ตัวเบียน ผีเสื้อ ซึ่งเป็นนิยามของคำว่า “พืช” ในกฎหมายฉบับนี้ กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มีเจตนาในการควบคุมพืชดัดแปลงพันธุกรรมเป็นการเฉพาะ แต่ได้นำมาใช้ควบคุมการนำเข้าพืชดัดแปลงพันธุกรรมโดยตรงให้เป็นสิ่งที่ต้องห้ามนำเข้าหรือนำผ่าน ต้องได้รับอนุญาตจากกรมวิชาการเกษตรก่อน ยกเว้นเพื่อการทดลองหรือวิจัย แต่ไม่สามารถ

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	สิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องใช้วิธีการป้องกันล่วงหน้าอย่างแพร่หลายตามความสามารถของตน เมื่อปรากฏว่ามีสิ่งที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่สามารถทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ รัฐจะต้องไม่นำเหตุผลการขาดความชัดเจนทางวิทยาศาสตร์มาเป็นเหตุในการเลื่อนการใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มทุนในการป้องกันความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ๑.๓) มีการดำเนินการตามมาตรการ AIA หรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีการกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องแจ้งรายละเอียดและข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษรล่วงหน้าถึงการนำเข้า	ควบคุมพืชดัดแปลงพันธุกรรมที่พัฒนาขึ้นมาภายในประเทศได้ - เน้นการควบคุมการเคลื่อนย้ายศัตรูพืชหรือพาหะของศัตรูพืชทั้งภายในและระหว่างประเทศเพื่อป้องกันการระบาดของศัตรูพืช มีมาตรการทางอ้อมที่จะช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพันธุ์พืชได้ แม้ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองความหลากหลายของทรัพยากรชีวภาพโดยตรง แต่กรมวิชาการเกษตรใช้กฎหมายนี้ควบคุมพืชที่ดัดแปลงพันธุกรรมให้เป็นพืชต้องห้าม เพื่อลดผลกระทบต่อระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ - หลักการของกฎหมายนี้สอดคล้องกับหลักการ
๒) กระบวนการสำหรับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นอาหาร หรืออาหารสัตว์ หรือใช้ในกระบวนการผลิต (LMOs-FFP)	๒.๑) มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับ LMOs-FFP หรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีการกำหนดเงื่อนไขการนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพิธีสาร เช่น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นอาหาร ใช้เป็นอาหาร หรือแปรรูปเป็นอาหารเพื่อการบริโภคภายในประเทศ หรือวางจำหน่ายในท้องตลาด (LMO-FFP) ที่รัฐภาคี	

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	สมาชิกยอมรับร่วมกันว่าปลอดภัยไว้ในกฎหมายภายในโดยอิงตามพิธีสาร - กำหนดให้การประเมินความเสี่ยงในการตัดสินใจนำเข้า LMOs-FFP - กำหนดให้สามารถใช้หลักการระมัดระวังล่วงหน้ามาประกอบการตัดสินใจได้ หากไม่มีความรู้หรือข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพียงพอ - มีการกำหนดมาตรการสำหรับ LMOs-FFP ในการจัดการ การขนส่ง การบรรจุ และการจำแนกสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม เคลื่อนย้ายข้ามแดนภายใต้เงื่อนไขของความปลอดภัยตามพิธีสาร ๒.๒) มีกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการผ่านทางกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความปลอดภัยทางชีวภาพ (Biosafety Clearing House) หรือไม่? ประเด็นพิจารณา - กำหนดให้มีการแจ้งผ่านทางกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความปลอดภัยทางชีวภาพ (โดยอาจทำผ่านกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของ CBD) - กำหนดให้มีต้องแจ้งให้ประเทศที่ได้รับหรืออาจ	

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ได้รับผลกระทบ, ศูนย์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความปลอดภัยทางชีวภาพ และองค์ระหว่างประเทศ ทราบถึงการเคลื่อนย้ายที่อาจมีผลกระทบเป็นอันตรายต่อความหลากหลายทางชีวภาพและสุขภาพของมนุษย์	
๓) การประเมินความเสี่ยงและการบริหารจัดการความเสี่ยง	๓.๑) มีกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยง และการบริหารจัดการความเสี่ยงในการนำเข้าสิ่งมีชีวิต ดัดแปลงพันธุกรรมหรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีการกำหนดมาตรการหรือกลไกในการจัดการและควบคุมความเสี่ยงในระดับการใช้บังคับเท่าที่จำเป็น - มีกลไกการประเมินความเสี่ยงก่อนการปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมตาม CBD มาตรา ๘(๑) เพื่อป้องกันการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดนโดยไม่เจตนา - มีการกำหนดมาตรฐานการนำเข้า โดยประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมเข้ามาประกอบการพิจารณาตามหลักการของ WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (1995)	

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	- กำหนดให้การประเมินความเสี่ยงในการตัดสินใจนำเข้า LMOs-FFP	
๔) การแบ่งปันข้อมูล (Information Sharing)	๔.๑) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกการแบ่งปันข้อมูล ข่าวสารความปลอดภัยทางชีวภาพหรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีกลไกอำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนและสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์ กฎหมาย ข้อตกลงระหว่างประเทศ การประเมินความเสี่ยง สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ฯลฯ	
๕) ความตระหนักและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Awareness and Participation)	๕.๑) มีกลไกการสร้างความรู้ความตระหนักและการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจที่จะกระทบต่อประชาชน และมีการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบถึงผลการตัดสินใจนั้น - มีกลไกช่วยเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรในด้านความปลอดภัยทางชีวภาพและเทคโนโลยีชีวภาพ เพื่อช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจและความตระหนัก	

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	แก่ประชาชน ๕.๒) มีกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารหรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีกลไกที่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความรู้ในทุกระดับ จากทุกแหล่งของรัฐ ทั้งข้อมูลด้านวิชาการ วิทยาศาสตร์ สังคม และเศรษฐกิจ - มีกลไกเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและเทคนิค เพื่อส่งเสริมและเอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือทางวิชาการและวิทยาศาสตร์	

๕. บรรณานุกรม

- ๑) กรีนพีซ, พิธีสารความปลอดภัยทางชีวภาพ
<http://www.greenpeace.org/seasia/th/campaigns/gmos/biosafety-protocol/>
- ๒) บุญเฮียง พรหมดอนกอย ศูนย์พันธุ์วิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ บรรยายในโครงการฝึกอบรมความปลอดภัยทางชีวภาพ ณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๗ และหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๘. ข้าแหล่งร่าง พ.ร.บ. GMOS เปิดประตูรับ'พืช-สัตว์' ดัดแปลงพันธุกรรม
- ๓) พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒
- ๔) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. ...
- ๕) สมชาย รัตนเชื้อสกุล,สุรวิช วรรณไกรโรจน์, แผนงานความมั่นคงทางอาหาร, สรุปร่างกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม, <http://www.food-resources.org/story/217>
- ๖) สำนักงานคณะกรรมการปฎิรูปกฎหมาย, คู่มือปฏิรูปกฎหมายกับพันธกรณีระหว่างประเทศ, พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ ค.ศ.๒๐๐๐, <http://www.lrct.go.th/tools/?p=233>
- ๗) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ศูนย์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความปลอดภัยทางชีวภาพของประเทศไทย, พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ, http://bch-thai.onep.go.th/Download_CPB.html
- ๘) Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Text of the Cartagena Protocol on Biosafety, <http://bch.cbd.int/protocol/text/>
- ๙) United Nations Environment Programme, Rio Declaration on Environment and Development, 1992,
<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>

๔. พิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดใช้ตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (The Nagoya – Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety)

๑. ข้อมูลทั่วไป

สมัชชาภาคีพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพในการประชุม สมัยที่ ๕ เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๓ ณ เมืองนาโงยา ประเทศญี่ปุ่น มีมติรับรองพิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดใช้ความเสียหายตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Nagoya-kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety) โดยกำหนดให้มีการลงนามรับรองพิธีสารเสริมฯ ณ สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ นครนิวยอร์ก ระหว่างวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๔ – ๖ มีนาคม ๒๕๕๕ พิธีสารเสริมฯ นี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นกลไกการดำเนินงานตามมาตรา ๒๗ ของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ และมาตรา ๑๙ ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ที่กำหนดให้มีการควบคุมดูแลเทคโนโลยีชีวภาพให้มีความปลอดภัยต่อความหลากหลายทางชีวภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงความเสี่ยงต่อสุขภาพของมนุษย์ ด้วยการจัดเตรียมหลักเกณฑ์และวิธีการระหว่างประเทศในเรื่องของการรับผิดชอบและชดใช้ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม เพื่อเป็นกลไกระหว่างประเทศว่าด้วยการรับผิดชอบและชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดน^{๘๓} ประกอบด้วย ๒๑ มาตรา โดยมาตรา ๑-๑๒ เป็นเนื้อหาพันธกรณี และมาตรา ๑๓-๒๑ เป็นการบริหารต่างๆ ของสำนักเลขาธิการอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ โดยสำนักเลขาธิการอนุสัญญาฯ ได้จัดตั้งกลุ่มของเพื่อนประธาน (The group of the Friends of the Co-Chairs)^{๘๔} ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดใช้ขึ้น ตามข้อตัดสินใจของสมัชชาภาคีพิธีสารฯ สมัยที่ ๔ เพื่อให้มีการดำเนินการต่อไปในการเจรจาเรื่องกฎหรือหลักเกณฑ์ วิธีการระหว่างประเทศเกี่ยวกับการรับผิดชอบและการชดใช้ค่าเสียหายที่เป็นผลจากการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามแดน ตามบริบทของพิธีสารฯ

การดำเนินการตามพิธีสารฯ นี้มีพัฒนาการโดยมีการประชุมคณะทำงานเฉพาะกิจผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายและวิชาการว่าด้วยการรับผิดชอบและการชดใช้ค่าเสียหาย (Ad Hoc Open-ended Working Group of Legal and Technical Experts on Liability and Redress: WGLR) ตามบริบทของพิธีสารคาร์ตาเฮนาฯ ซึ่งได้รับการจัดตั้งโดยการประชุมสมัชชาภาคีพิธีสารฯ ในการประชุมสมัยที่ ๑ เพื่อทบทวนข้อมูลข่าวสารที่

^{๘๓} สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, พิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดใช้ตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ, http://www.onep.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=3163:2012-03-06-06-13-04&catid=107:2011-12-01-04-19-21&Itemid=238.

^{๘๔} โดยกลุ่มของเพื่อนประธาน มีนาง Jimena Nieto จากประเทศโคลัมเบียและนาย Rene Lefebvre จากประเทศเนเธอร์แลนด์ทำหน้าที่ประธานร่วม และองค์ประกอบของกลุ่มเพื่อนประธาน ประกอบด้วยผู้แทนจากภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ๖ คน, ผู้แทนจากสหภาพยุโรป ๒ คน, ผู้แทนจากยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก ๒ คน, ผู้แทนจากกลุ่มแอฟริกัน ๖ คน, ผู้แทนจากกลุ่มลาตินอเมริกาและแคริบเบียน ๖ คน และผู้แทนจากนิวซีแลนด์ นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ และญี่ปุ่น

เกี่ยวกับการรับผิดชอบและการชดเชยสำหรับความเสียหาย อันเป็นผลจากการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดน, วิเคราะห์ประเด็นทั่วไปเกี่ยวกับเหตุการณ์ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นจริง และการประยุกต์ใช้กฎและระเบียบวิธีการระหว่างประเทศว่าด้วยการรับผิดชอบและการชดเชยต่อลำดับเหตุการณ์ความเสียหายและขยายความทางเลือกสำหรับกฎ และระเบียบวิธีการของการรับผิดชอบและการชดเชย นอกจากนี้ ยังมีการประชุมกลุ่มเพื่อนประธานว่าด้วยการรับผิดชอบและการชดเชยค่าเสียหาย (The Group of Friends of the CO-Chairs: CCLR) โดยกลุ่มเพื่อนประธานฯ นี้จัดตั้งขึ้นตามข้อตัดสินใจของสมัชชาภาคีพิธีสารคาร์ตาเฮนาฯ สมัยที่ ๔ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กลุ่มเพื่อนประธานฯ ดำเนินการเจรจาต่อรองต่อไปถึงกฎ/หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบและการชดเชย เมื่อเกิดความเสียหายจากการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามแดน ภายใต้บริบทของพิธีสารฯ

๒. สารสำคัญ^{๔๕}

๒.๑ วัตถุประสงค์

พิธีสารฯ กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงสุขภาพของมนุษย์ โดยกำหนดให้มีการจัดเตรียมกฎเกณฑ์และแนวทางระหว่างประเทศในเรื่องของการรับผิดชอบและการชดเชยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลง

๒.๒ หลักการสำคัญ

พิธีสารเสริมฯ ฉบับนี้นำมาใช้กับความเสียหายต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนภายในขอบเขตอำนาจรัฐของภาคี โดยคำนึงถึงความเสี่ยงต่อสุขภาพมนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในขอบเขตอำนาจรัฐของภาคี ซึ่งเป็นผลมาจากการขนส่ง การนำเข้า การดูแล และการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่เคลื่อนย้ายข้ามพรมแดน เพื่อนำมาใช้โดยตรงเป็นอาหารหรืออาหารสัตว์หรือใช้ในกระบวนการผลิต หรือเพื่อการใช้ในสภาพควบคุม หรือเพื่อปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม โดยเป็นการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา (มาตรา ๑๗), โดยผิดกฎหมาย (มาตรา ๒๕) และโดยประเทศที่ไม่ใช่ภาคีพิธีสารฯ อย่างไรก็ตาม พิธีสารฯ นี้ เป็นพิธีสารที่มีหลักการและรายละเอียดต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย ดังนั้นประเทศไทยจึงควรให้สัตยาบัน เพื่อที่ได้นำหลักการของพิธีสารมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย เพื่อเยียวยาความเสียหายต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน อันเป็นกลไกที่จะช่วยกำกับดูแลการจัดการและการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

^{๔๕} พิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดชอบและการชดเชยค่าเสียหายตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Nagoya-kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety), bch-thai.onep.go.th/documents/CPB/protocolsupplement_en_20110427_1027_web.pdf, The Nagoya – Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, <http://bch.cbd.int/protocol/supplementary/> และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ศูนย์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความปลอดภัยทางชีวภาพของประเทศไทย, พิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดชอบและการชดเชยค่าเสียหายตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ, http://bch-thai.onep.go.th/Imp_SP-NGKL.html#

๒.๓ พันธกรณีของประเทศภาคีสัญญา

๑) ภาคีสถิตินสารฯ จะต้องกำหนดมาตรการตอบสนองในกรณีเกิดความเสียหายไว้ในกฎหมายภายในประเทศ และดำเนินการโดยสอดคล้องไว้ในกฎหมายภายในว่าด้วยการรับผิดชอบแพ่งก็ได้ โดยกฎหมายภายในจะต้องกำหนดสิ่งสำคัญดังต่อไปนี้

๑.๑) กำหนดให้ผู้ประกอบกิจกรรมแจ้งหน่วยงานรับผิดชอบทันทีที่เกิดความเสียหาย, ประเมินความเสียหาย, และดำเนินการมาตรการตอบสนองที่เหมาะสม และต้องไม่ขัดขวางการดำเนินการใดๆ ของหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขเยียวยา และภาคีสถิตินสารฯ มีสิทธิเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการประเมินความเสียหายและการดำเนินการตามมาตรการจากผู้ประกอบกิจกรรม

๑.๒) กำหนดเรื่องการแก้ไขเยียวยา, การทบทวนการบริหารการจัดการ/การตัดสินใจของศาล

๑.๓) กำหนดกฎเกณฑ์และแนวทางการรับผิดชอบแพ่ง โดยอาจใช้กฎหมายที่มีอยู่หรือพัฒนาขึ้น โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์นี้ หรือผสมผสานกันทั้งสองกรณี โดยระบุถึงความเสียหาย มาตรการรับผิดชอบ การรับผิดชอบ สิทธิที่จะเรียกร้อง

๒) ภาคีสถิตินสารฯ อาจจะ

๒.๑) ใช้เกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในมากำหนดความเสียหาย

๒.๒) กำหนดช่วงเวลาดำเนินการ

๒.๓) ข้อจำกัดทางการเงินเพื่อเรียกคืนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง

๓. กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี

๓.๑ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. ...^{๔๖}

เกิดขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๓ เมษายน ๒๕๔๔ เรื่อง ห้ามกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำการทดสอบภาคสนามของพืชดัดแปลงพันธุกรรมในระดับไร่นา จนกว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายความปลอดภัยทางชีวภาพ คณะรัฐมนตรีจึงได้มอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะหน่วยงานกลางของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่ครอบคลุมการควบคุมดูแลการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (Living Modified Organisms: LMOs) ข้ามพรมแดนทั้งการนำเข้า การส่งออก การนำเข้าผ่าน การขนส่ง และการใช้ประโยชน์ สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม เป็นผู้ร่างกฎหมายนี้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๖

มีองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญ ๓ ส่วนได้แก่ ๑) ข้อกำหนดทั่วไป (General Provisions) อาทิ หลักการและเหตุผล คือให้มีกฎหมายในควบคุมและดูแลการใช้ประโยชน์จาก GMOs อย่างปลอดภัยและ

^{๔๖} ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. ...

เหมาะสมต่อการคุ้มครองและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและสุขอนามัยของประชาชน ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการผลิตและใช้ประโยชน์จาก GMOs อันเป็นผลมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่

บทนิยามศัพท์ที่สำคัญที่ระบุถึงความหมายของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) ว่าหมายถึงสิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ที่มีการตัดต่อ ตัดแต่ง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงสารพันธุกรรม หรือผสมสารพันธุกรรมใหม่ที่ได้จากการใช้เทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่, เทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ หมายถึง ๑) การใช้เทคนิคที่เกี่ยวข้องกับสารพันธุกรรม การใช้สารพันธุกรรมลูกผสม หรือการใส่ หรือสอดแทรกสารพันธุเข้าไปในเซลล์ หรือองค์ประกอบของเซลล์ ทั้งทางตรงหรือในหลอดทดลอง กับ ๒) การหลอมรวมกันของเซลล์นอกวงศทางอนุกรมวิธาน ซึ่งการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการสร้างสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม หรือ GMOs ภายใต้ พ.ร.บ.ฉบับนี้จะมีการใช้หรือทดลองได้ ๒ ลักษณะ คือ "การใช้ในสภาพควบคุม" หมายถึง การทดลอง GMOs ที่จำกัดการติดต่อหรือสัมผัสสิ่งมีชีวิตหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงกระบวนการผลิต GMOs ด้วย กับ "การใช้ในภาคสนาม" หมายถึง การทดสอบความปลอดภัยของ GMOs ในพื้นที่จำกัดที่มีการควบคุมการติดต่อ สัมผัส, คำว่า "ปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม" หมายถึง การปล่อยให้ GMOs ที่มาจากการทดลองและผ่านการทดสอบแล้ว ออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกห้องทดลอง หรือแปลงทดลองภาคสนามได้

กำหนดให้คณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพขึ้นคณะหนึ่ง มีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน และให้เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ๑๐ คน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๑๐ คน เพื่อให้คำแนะนำกับคณะรัฐมนตรี/รัฐมนตรี ในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ GMOs ออกกฎกระทรวง ประกาศ และกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับ GMOs ฝ่ายเลขานุการฯ จะเป็นผู้รวบรวมจัดทำฐานข้อมูล GMOs ของประเทศ การเผยแพร่ข้อมูลงานวิจัย GMOs และปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ หรือหน่วยงานผู้ปฏิบัติตนเอง

ส่วนที่ ๒) เป็นข้อกำหนดในการดำเนินการ (Operational Provisions) ได้แก่ การนำเข้า ส่งออก และนำผ่าน, การใช้ในสภาพควบคุม, การใช้ในการทดลองภาคสนามในสภาพจำกัด, การปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมอย่างจงใจ, การจำหน่ายเพื่อเป็นอาหารหรืออาหารสัตว์ และการใช้เพื่อการผลิต, การพักใช้ การเพิกถอนใบอนุญาต, การดูแลขนส่ง เคลื่อนย้าย เก็บรักษา และบรรจุหีบห่อ, เหตุฉุกเฉินและการปลดปล่อยโดยไม่จงใจ, การรับฟังความคิดเห็นประชาชน, การเปิดเผยและปกปิดข้อมูล โดยมีเนื้อหา เช่น กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ ประกาศชื่อรายการสิ่งมีชีวิตดัดแปลง หรือ GMOs ที่ห้ามผลิตหรือห้ามนำเข้ามาภายในประเทศ การจัดทำบัญชี GMOs ที่ยอมให้ออกสู่สิ่งแวดล้อม หรือ "บัญชีปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม" และการนำเข้า ส่งออก GMOs ไปต่างประเทศ และเรื่องการใช้ในสภาพควบคุมและการใช้ GMOs ในภาคสนาม จะเป็นเรื่องของการขออนุญาตทดลอง และแผนการดำเนินงานการควบคุมมิให้ GMOs หลุดรอดจากห้องทดลอง โรงเรือนสู่ภายนอก

นอกจากนี้ ส่วนที่ ๓ เป็นข้อกำหนดเสริมและสนับสนุน (Supportive Provisions) ได้แก่ เรื่องกองทุนความปลอดภัยทางชีวภาพ, พนักงานเจ้าหน้าที่, การอุทธรณ์, การรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหาย และบทกำหนดโทษ กรณีที่ปล่อยให้ GMOs หลุดรอดสู่สิ่งแวดล้อม^{๘๗}

๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของพิธีสารฯ

ตามพันธกรณีของพิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดเชยตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ มีหลักการสำคัญสำหรับประเทศไทยที่ต้องพิจารณา ดังนี้

๔.๑ หลักการระมัดระวังล่วงหน้า

โดยยึดหลักการที่ ๑๓ ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.๑๙๙๒ (Rio Declaration on Environment and Development, ๑๙๙๒) ที่ว่า “รัฐทั้งหลายจะต้องพัฒนากฎหมายในเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการเยียวยาผู้เสียหายจากมลพิษและด้านสิ่งแวดล้อมอื่น รัฐทั้งหลายจะต้องร่วมมือกันอย่างรวดเร็วและจริงจังที่จะพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการเยียวยาผลกระทบจากความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกิจกรรมภายในเขตอำนาจหรือเขตควบคุมจนถึงบริเวณนอกเขตอำนาจรัฐ”^{๘๘} ซึ่งประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยร่วมรับรองแล้วในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนเมื่อปี ๒๕๓๕ นอกจากนี้ยังอยู่บนหลักการที่ ๑๕ ว่าด้วยการระมัดระวังล่วงหน้า ที่ว่า “เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องใช้วิธีการป้องกันล่วงหน้าอย่างแพร่หลายตามความสามารถของตน เมื่อปรากฏว่ามีสิ่งที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่สามารถทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ รัฐจะต้องไม่นำเหตุผลการขาดความชัดเจนทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการเลื่อนการใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มทุนในการป้องกันความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม”^{๘๙}

๔.๒ หลักการรับผิดชอบและชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดน

พิธีสารเสริมฯ กำหนดให้ผู้ประกอบกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการตามมาตรการตอบสนองทันทีที่เกิดผลกระทบ และ/หรือ ชดเชยค่าเสียหายตามที่กำหนดไว้กฎหมายภายในของภาคี ในกรณีเกิดความเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพที่เกิดขึ้นภายในขอบเขตอำนาจรัฐของภาคี ซึ่งเป็นผลมาจากการขนส่ง การนำเข้า การดูแล และการใช้สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่เคลื่อนย้ายข้ามพรมแดน

คำนิยามที่สำคัญคือ “ความเสียหาย” หมายถึง การเกิดผลกระทบต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งตรวจวัดได้ว่าการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ เช่นนี้ถือว่ามีผลกระทบแล้ว, “ผู้ประกอบกิจกรรม” หมายถึง บุคคลที่อาจสร้างความเสียหายและต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายนั้น ซึ่งกำหนดว่าบุคคลใดก็

^{๘๗} บุญเฮียง พรมดอนกอย ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ บรรยายในโครงการฝึกอบรมความปลอดภัยทางชีวภาพ ณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๗ และหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘. ข้าพเคราะห์ พ.ร.บ. GMOs เปิดประตูรับ ‘พืช-สัตว์’ ดัดแปลงพันธุกรรม

^{๘๘} Rio Declaration on Environment and Development, 1992, Article 13.

^{๘๙} Rio Declaration on Environment and Development, 1992, Article 15.

ตามที่ควบคุมโดยตรงหรือโดยอ้อมในการครอบครองสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ผู้ผลิต ผู้ส่งออก ผู้นำเข้า ผู้จัดส่ง ผู้บรรจุภัณฑ์ ฯลฯ หากเสียหาย ณ ขั้นตอนใด ผู้รับผิดชอบขั้นตอนนั้นก็ต้องรับผิดชอบ โดยมาตรการต่างๆ หลังเกิดความเสียหายนั้น กำหนดให้หน่วยงานรัฐไปดำเนินการสร้างข้อกำหนดที่สมเหตุสมผลในการจำกัดหรือบรรเทาความเสียหายให้เหลือน้อยที่สุด และให้ผู้ทำกิจกรรมไปทำการฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพ

ขอบเขตพิธีสารเสริมฯ นั้นใช้กับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ในด้านการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดน ทั้งที่เจตนานำมาใช้เป็นอาหารสัตว์หรือใช้ในกระบวนการผลิตสินค้าต่างๆ

มาตราที่สำคัญของพิธีสารเสริม มาตรา ๔^{๙๐} ระบุว่า ต้องพิสูจน์ให้ได้ถึงต้นเหตุที่เกิดขึ้นและผลเสียหาย มาตรา ๕^{๙๑} เรื่องมาตรการตอบสนอง เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นมาต้องทำอะไรบ้าง พิธีสารเสริมฯ กำหนดให้

ประกอบกิจกรรมต้องแจ้งหน่วยงานรับผิดชอบทันที เพื่อประเมินความเสียหาย และดำเนินมาตรการตอบสนองที่เหมาะสมโดยหน่วยงานรับผิดชอบจะเป็นผู้กำหนดขึ้น มาตรา ๑๐^{๙๒} เรื่องความมั่นคงทางการเงิน เป็นเรื่องเกี่ยวกับการวางเงิน การทำประกันภัย สำหรับประเทศที่จะนำเข้า GMO เข้ามา โดยพิธีสารเสริมฯ เปิดช่องไว้ให้แต่ละประเทศกำหนดรายละเอียดเองได้ มาตรา ๑๒^{๙๓} เรื่องการดำเนินงานและความสัมพันธ์กับการรับผิดชอบทางแพ่ง กำหนดให้แต่ละประเทศพัฒนากฎหมายแพ่ง กฎเกณฑ์การรับผิดชอบ ช่องทางการรับผิดชอบ สิทธิในการเรียกร้องว่าจะทำอะไร โดยสรุป พิธีสารเสริมฯ จะนำมาใช้กับความเสียหายที่มีผลกระทบต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยคำนึงถึงสุขภาพมนุษย์ ซึ่งเป็นผลมาจากสิ่งดัดแปลงพันธุกรรม (LMO) ที่เคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนเข้ามาในประเทศทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา

^{๙๐} The Nagoya – Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety, Article 4

^{๙๑} The Nagoya – Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety, Article 5

^{๙๒} The Nagoya – Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety, Article 10

^{๙๓} The Nagoya – Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety, Article 12

๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของพิธีสารแนโกยา-กัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดใช้ตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (The Nagoya – Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety)

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
๑) หลักการระมัดระวังล่วงหน้า (precautionary principle)	๑.๑) มีการนำหลักการระมัดระวังล่วงหน้ามาบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีหลักการในกฎหมายสอดคล้องกับหลักการที่ ๑๓ ของปฏิญญาริโอฯ ๑๙๙๒ ที่ว่า “รัฐทั้งหลายจะต้องพัฒนากฎหมายภายในเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการเยียวยาผู้เสียหายจากมลพิษและด้านสิ่งแวดล้อมอื่น รัฐทั้งหลายจะต้องร่วมมือกันอย่างรวดเร็วและจริงจังที่จะพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการเยียวยาผลกระทบจากความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกิจกรรมภายในเขตอำนาจหรือเขตควบคุมจนถึงบริเวณนอกเขตอำนาจรัฐ” - มีหลักการในกฎหมายสอดคล้องกับหลักการที่ ๑๕ ของปฏิญญาริโอฯ ๑๙๙๒ ที่ว่า “เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องใช้วิธีการป้องกันล่วงหน้าอย่างแพร่หลายตามความสามารถของตน เมื่อปรากฏว่ามีสิ่ง	๑) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. ... - หลักการและเหตุผลคือ ให้มีกฎหมายในควบคุมและดูแลการใช้ประโยชน์จาก GMOs อย่างปลอดภัยและเหมาะสมต่อการคุ้มครองและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและสุขอนามัยของประชาชน ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการผลิตและใช้ประโยชน์จาก GMOs อันเป็นผลมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ - บทนิยามศัพท์ที่สำคัญที่ระบุถึงความหมายของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) ว่าหมายถึง สิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ที่มีการตัดต่อ ตัดแต่ง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงสารพันธุกรรม หรือผสมสารพันธุกรรมใหม่ที่ได้จากการใช้เทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่, เทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ หมายถึง ๑) การใช้เทคนิคที่เกี่ยวข้องกับสารพันธุกรรม การใช้สารพันธุกรรมลูกผสม

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่สามารถทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ รัฐจะต้องไม่นำเหตุผลทางความชัดเจนทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการเลื่อนการใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มทุนในการป้องกันความเสี่ยงของสิ่งแวดล้อม”	หรือการใส่ หรือสอดแทรกสารพันธุเข้าไปในเซลล์ หรือองค์ประกอบของเซลล์ ทั้งทางตรงหรือในหลอดทดลอง กับ ๒) การหลอมรวมกันของเซลล์นอกวงศ์ทางอนุกรมวิธาน ซึ่งการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการสร้างสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม หรือ GMOs ภายใต้ พ.ร.บ.
๒) หลักการรับผิดชอบและชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดน	๒.๑) มีกฎหมายกำหนดความรับผิดชอบและชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดนหรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการวางเงิน การทำประกันภัยสำหรับผู้ที่จะนำ GMO เข้ามา - มีการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการตามมาตรการตอบสนองอย่างทันทีที่เกิดผลกระทบ - มีมาตรการกำหนดให้หน่วยงานรัฐดำเนินการจำกัดหรือบรรเทาความเสียหาย โดยให้ผู้ประกอบกิจกรรมต้องแจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบทันทีเพื่อประเมินความเสียหาย และดำเนินการตอบสนองหรือทำการฟื้นฟูความเสียหายอันเกิดแก่ทรัพยากรชีวภาพนั้นตามที่หน่วยงานที่รับผิดชอบกำหนด	ฉบับนี้จะมีการใช้หรือทดลองได้ ๒ ลักษณะ คือ "การใช้ในสภาพควบคุม" หมายถึง การทดลอง GMOs ที่จำกัดการติดต่อหรือสัมผัสสิ่งมีชีวิตหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงกระบวนการผลิต GMOs ด้วย กับ "การใช้ในภาคสนาม" หมายถึง การทดสอบความปลอดภัยของ GMOs ในพื้นที่จำกัดที่มีการควบคุมการติดต่อ สัมผัส, คำว่า "ปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม" หมายถึง การปล่อยให้ GMOs ที่มาจากการทดลองและผ่านการทดสอบแล้ว ออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกห้องทดลอง หรือแปลงทดลองภาคสนามได้

- มีคณะกรรมการความปลอดภัยทางชีวภาพที่มีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน และให้เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการโดย

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	- มีการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจกรรมเป็นผู้พิสูจน์สาเหตุและผลของความเสียหาย - มีการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งให้ผู้ประกอบกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมจะต้องชดเชยค่าเสียหายตามที่กำหนด - มีการกำหนดค่าความเสียหายที่มีผลกระทบต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยคำนึงถึงสุขภาพมนุษย์ ซึ่งเป็นผลมาจากสิ่งดัดแปลงพันธุกรรม (LMO) ที่เคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนเข้ามาในประเทศทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา	ตำแหน่ง ๑๐ คน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๑๐ คน เพื่อให้คำแนะนำกับคณะรัฐมนตรี/รัฐมนตรี ในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ GMOs ออกกฎกระทรวงประกาศ และกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับ GMOs ฝ่ายเลขานุการฯ จะเป็นผู้รวบรวมจัดทำฐานข้อมูล GMOs ของประเทศ การเผยแพร่ข้อมูลงานวิจัย GMOs และปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ - มีการกำหนดเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก และนำผ่าน, การใช้ในสภาพควบคุม, การใช้ในการทดลองภาคสนามในสภาพจำกัด, การปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมอย่างจงใจ, การจำหน่ายเพื่อเป็นอาหารหรืออาหารสัตว์ และการใช้เพื่อการผลิต, การพักใช้ การเพิกถอนใบอนุญาต, การดูแลขนส่ง เคลื่อนย้าย เก็บรักษา และบรรจุหีบห่อ, เหตุฉุกเฉินและการปลดปล่อยโดยไม่จงใจ, การรับฟังความคิดเห็นประชาชน, การเปิดเผยและปกปิดข้อมูล - มีข้อกำหนดเรื่องกองทุนความปลอดภัยทางชีวภาพ, พนักงานเจ้าหน้าที่, การอุทธรณ์, การรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหาย และบทกำหนดโทษ กรณีที่ปล่อยให้

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
		GMOs หลุดรอดสู่สิ่งแวดล้อม - ร่างกฎหมายนี้มีหลักการที่สอดคล้องกับพิธีสารนี้โดยตรง แต่ก็ยังไม่สามารถช่วยป้องกันหรือแก้ไขปัญหาเช่นที่เคยเกิดได้ ดังนั้น แม้ยังไม่ประกาศใช้ แต่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะประเด็นการกำหนดให้มีการรับผิดชอบกรณีความเสียหายเกิดจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ไม่อยู่ในบัญชีปลดปล่อยเท่านั้น แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นหากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอยู่ในบัญชีปลดปล่อยฯ ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งรูปแบบการกำหนดแยกประเภทสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมตามบัญชีปลดปล่อยนี้ไม่สอดคล้องกับหลักการของพิธีสารคาร์ตาเฮน่าว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพหรือพิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดเชยความเสียหายตามพิธีสารคาร์ตาเฮน่าว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ

๕. บรรณานุกรม

๑) บุญเฮียง พรหมดอนกอย ศูนย์พันธุ์วิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ บรรยายในโครงการฝึกอบรมความปลอดภัยทางชีวภาพ ณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๗ และหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๘. ข้าพเคราะห์ร่าง พ.ร.บ. GMOS เปิดประตูรับ 'พืช-สัตว์' ดัดแปลงพันธุกรรม

๒) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. ...

๓) พิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดเชยความเสียหายตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Nagoya-kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety),

bch-thai.onep.go.th/documents/CPB/protocolsupplement_en_20110427_1027_web.pdf

๓) วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ มุลนิธิชีววิถี, รายงานการประชุมวิชาการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เรื่องผลกระทบของพืชดัดแปลงพันธุกรรมกับพิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดเชยความเสียหายตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ

๔) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ศูนย์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความปลอดภัยทางชีวภาพของประเทศไทย, พิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดเชยตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ, http://bch-thai.onep.go.th/Imp_SP-NGKL.html#

๕) Secretariat of the Convention on Biological Diversity, The Nagoya – Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety, <https://bch.cbd.int/protocol/supplementary/>

๖) United Nations Environment Programme, Rio Declaration on Environment and Development, 1992,

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>

๕. พิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม (Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity)

๑. ข้อมูลทั่วไป

พิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรมถือกำเนิดจากการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน World Summit on Sustainable Development เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๔๕ ณ นครโจฮันเนสเบิร์ก ได้เรียกร้องให้มีการเจรจาต่อรองระบอบระหว่างประเทศ ภายใต้กรอบงานอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อส่งเสริมและเฝ้าระวังรักษาการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมและเท่าเทียมที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมสมัยชาภาคีอนุสัญญาฯ ต่อมาในการประชุมสมัยที่ ๗ ปี ๒๕๔๗ ที่ประชุมได้มีการสนองต่อข้อเรียกร้องดังกล่าวโดยมอบหมายให้คณะทำงานเฉพาะกิจว่าด้วยการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ขยายรายละเอียดและเจรจาต่อรองเพื่อจัดทำระบอบระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ เพื่อดำเนินงานตามมาตรา ๑๕ (การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม) และมาตรา ๘(j) (ความรู้ตามธรรมเนียมประเพณี) และวัตถุประสงค์ทั้งสามข้อของอนุสัญญาฯ อย่างมีประสิทธิภาพ

หลังจากที่มีการเจรจาต่อรองถึง ๖ ปี พิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมภายใต้อนุสัญญาฯ ได้รับการรับรองในการประชุมสมัยชาภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ณ เมืองนาโงยา ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเห็นชอบให้มีการดำเนินการลงนามรับรองพิธีสารฯ ณ สำนักงานใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ถึง ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ โดยเรียกร้องให้ประเทศภาคีมีการลงนามและส่งมอบสัตยาบันในโอกาสแรกเพื่อให้พิธีสารฯ มีผลบังคับใช้โดยเร็ว และให้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจระหว่างรัฐบาล (Open-ended Ad Hoc Intergovernmental Committee) สำหรับพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมฯ เพื่อเตรียมการที่จำเป็นสำหรับการประชุมภาคีพิธีสารฯ โดยการประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ครั้งแรกมีขึ้นระหว่างวันที่ ๖ - ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ และครั้งที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๒๓-๒๗ เมษายน ๒๕๕๕ พิธีสารนาโงยาฯ มีผลบังคับใช้ วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๗ โดยการประชุมสมัยชาภาคีพิธีสารนาโงยาฯ สมัยที่ ๑ วันที่ ๑๓-๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ ณ เมือง Pyeongchang สาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งประเทศไทยโดยลงนามรับรองพิธีสารนาโงยาฯ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕

พิธีสารนาโงยาฯ เป็นความก้าวหน้าในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้อที่ ๓ ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพอย่างมีนัยสำคัญ โดยได้วางพื้นฐานที่แน่นอนทางกฎหมายและความโปร่งใสมากขึ้นสำหรับผู้ให้และผู้ใช้ทรัพยากรพันธุกรรม โดยเฉพาะพันธกรณีที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย

ภายในประเทศหรือข้อกำหนดที่ควบคุมของภาคีผู้ให้ทรัพยากรพันธุกรรมและพันธุกรรมเรื่องสัญญาที่สะท้อนอยู่ในเงื่อนไขที่ได้รับการตกลงร่วมกันที่ให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม และสนับสนุนการดำเนินการตามข้อกำหนดในเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ของอนุสัญญาฯ อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำกฎหมายภายในประเทศเรื่องของการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อให้เกิดผลบังคับใช้ทางกฎหมาย เมื่อทรัพยากรพันธุกรรมที่มีการเข้าถึงถูกนำออกนอกประเทศ โดยที่ทรัพยากรดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจของประเทศผู้นำไปใช้ประโยชน์ ประเทศภาคีอนุสัญญาฯ จะต้องมีการดำเนินการตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ รวมถึงข้อกำหนดที่ให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ฯ นอกจากนี้ บทบัญญัติของพิธีสารนาโงยาฯ ยังมีเรื่องการเข้าถึงความรู้ตามธรรมเนียมประเพณีที่ถือครองโดยชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นเมื่อความรู้นั้นเกี่ยวเนื่องกับทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งจะเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้ชุมชนสามารถหาผลประโยชน์จากการใช้ความรู้ นวัตกรรม และวิถีปฏิบัติของตน

ในประเทศไทย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เป็นผู้รับผิดชอบยกร่างระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ (กชช.) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเข้าถึงและได้รับประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ.๒๕๕๔ ขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งใช้เป็นกรอบในการดำเนินการตามพิธีสารนาโงยาฯ พิธีสารฯ นี้ เป็นพิธีสารที่มีหลักการและรายละเอียดต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยซึ่งมีความหลากหลายทางชีวภาพเป็นอย่างมาก ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรดำเนินการให้สัตยาบัน เพื่อที่ได้นำหลักการของพิธีสารมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม อันเป็นกลไกที่จะช่วยกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

พิธีสารฯ นี้มีทั้งสิ้น ๓๖ มาตรา มีองค์ประกอบหลักแบ่งได้เป็น ๔ ส่วน ได้แก่ ส่วนนำ ประกอบด้วยที่มา และหลักการที่ใช้ในพิธีสารนาโงยาฯ ความเท่าเทียมในการเจรจาต่อรอง ความสำคัญของทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อความมั่นคงทางอาหาร สุขภาพ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการปรับตัว และการลดผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สิทธิของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น, ข้อกำหนดทั่วไป (มาตรา ๑-๓ bis) ประกอบด้วยวัตถุประสงค์และขอบเขตของพิธีสารนาโงยาฯ, ข้อกำหนดหลัก (มาตรา ๔-๑๘ bis) ประกอบด้วยเนื้อหาที่เน้นในเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์ การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ข้อพิจารณาพิเศษ ได้แก่ การวิจัยที่ไม่ได้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ที่จำเป็นต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษ สถานการณ์ฉุกเฉิน เช่นการแพร่ระบาดของไข้หวัด ความมั่นคงทางอาหาร และกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์พหุภาคีระดับโลก ซึ่งจัดเป็นประเด็นใหม่ที่เกิดขึ้น โดยจะเป็นกลไกที่นำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรพันธุกรรมที่อยู่ในสถานภาพข้ามแดน และการจัดการทรัพยากรพันธุกรรมที่ไม่สามารถมีการขออนุญาตตามหลักการที่เรียกว่า Prior Informed Consent (PIC) และข้อกำหนดสนับสนุน (มาตรา ๑๘ ter - ๓๐) ได้แก่ Non-Parties การติดตามและรายงานผล รายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพิธี

สาร การลงนาม ตลอดจนการบังคับใช้ เป็นต้น พร้อมเอกสารแนบท้าย (annex) ในเรื่องผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน^{๙๔}

๒. สาระสำคัญ

๒.๑ วัตถุประสงค์

พิธีสารนาโงยาฯ มีวัตถุประสงค์ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ ๓ ของอนุสัญญาฯ คือ การแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม รวมถึงโดยการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงสิทธิเหนือทรัพยากรและเทคโนโลยีนั้น และโดยการสนับสนุนทุนอย่างเหมาะสม ซึ่งสนับสนุนการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน^{๙๕}

๒.๒ หลักการสำคัญ

พิธีสารฯ นี้ใช้กับทรัพยากรพันธุกรรมภายในขอบเขตของมาตรา ๑๕ ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรม และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมและความรู้นั้น ในด้านความสัมพันธ์กับความตกลงและเครื่องมือระหว่างประเทศ^{๙๖} บทบัญญัติของพิธีสารฯ จะไม่มีผลต่อสิทธิและข้อผูกพันของภาคีได้อันเกิดจากความตกลงระหว่างประเทศที่มีอยู่แล้ว ยกเว้นในกรณีที่ใช้สิทธิและข้อผูกพันเหล่านั้น เป็นผลให้เกิดความเสียหายร้ายแรงหรือคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพ พิธีสารฯ จะไม่ปิดกั้นการพัฒนาและดำเนินการตามความตกลงระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงที่เกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์เป็นการเฉพาะ หากเป็นไปโดยสนับสนุนและไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ

พิธีสารฯ นี้จะต้องดำเนินการโดยสนับสนุนซึ่งกันและกันกับเครื่องมือระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง และควรให้ความสำคัญกับความมีประโยชน์และความเกี่ยวข้องของงานหรือวิธีปฏิบัติที่กำลังดำเนินการอยู่ภายใต้เครื่องมือและองค์กรระหว่างประเทศนั้น หากเป็นไปโดยสนับสนุนและไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามข้อกำหนดเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ของอนุสัญญาฯ และไม่ครอบคลุมภาคีของเครื่องมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์เป็นการเฉพาะ หากเครื่องมือระหว่างประเทศนั้นเป็นไปโดยสนับสนุนและไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ โดยสามารถสรุปหลักการสำคัญ ได้ดังนี้

- ๑) สิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ
- ๒) การถ่ายทอดเทคโนโลยีและความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการวิจัยและนวัตกรรมในการเพิ่มมูลค่าทรัพยากรพันธุกรรม
- ๓) การสร้างความตระหนักและแรงจูงใจในเรื่องมูลค่าของระบบนิเวศ

^{๙๔} The Secretariat of the Convention on Biological Diversity (SCBD), The Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing , <https://www.cbd.int/abs/>

^{๙๕} Nagoya Protocol, Article 1

^{๙๖} Nagoya Protocol, Article 3 bis

๔) เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติในเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน การจัดการความยากจน และความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม

๕) ความสัมพันธ์ระหว่างการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและยุติธรรม

๖) ความแน่นอนทางกฎหมาย

๗) ความเท่าเทียมในการเจรจาต่อรอง

๘) บทบาทและการมีส่วนร่วมของสตรีในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

๙) การแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นในสถานการณ์ข้ามแดน และในกรณีที่ไม่มีการแจ้งขออนุญาต (Prior Informed Consent - PIC)

๑๐) ความสัมพันธ์ที่แยกส่วนกันไม่ได้ระหว่างทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

๑๑) สิทธิของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะในการระบุผู้ถือครองภูมิปัญญาท้องถิ่นภายในชุมชน

๑๑) ดำเนินการโดยคำนึงถึง

๑๑.๑) ความสำคัญของทรัพยากรพันธุกรรมต่อความมั่นคงทางอาหาร สุขอนามัยของมนุษย์ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการปรับตัวและลดผลกระทบของเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

๑๑.๒) ลักษณะเฉพาะของความหลากหลายทางชีวภาพทางการเกษตร และทรัพยากรพันธุกรรมเพื่ออาหารและการเกษตร โดยเฉพาะระบบพหุภาคีในเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (ITPGRFA)

๑๑.๓) ข้อบังคับขององค์การอนามัยโลกและการให้หลักประกันในการเข้าถึงเชื้อโรคในมนุษย์เพื่อเตรียมพร้อมในสถานการณ์ฉุกเฉิน

๑๑.๔) งานในองค์การระหว่างประเทศและเครื่องมือระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์

๑๑.๕) ความแตกต่างของสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรม โดยเฉพาะในส่วนที่บ่งชี้ถึงมรดกทางวัฒนธรรม

๒.๓ พันธกรณีของประเทศภาคีสัญญา

๑) ต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม รวมถึงการประยุกต์ใช้ต่อเนื่อง และการพาณิชย์อย่างเท่าเทียมและยุติธรรมแก่ภาคีผู้ให้ที่เป็นประเทศต้นกำเนิดหรือประเทศที่ได้รับทรัพยากรพันธุกรรมตามข้อกำหนดของอนุสัญญา ซึ่งจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (Mutually Agreed Terms-MAT) โดยประเทศภาคีจะต้องดำเนินการมาตรการทางกฎหมาย บริหารจัดการ หรือนโยบาย ตามความเหมาะสม เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดข้างต้น^{๙๗} เพื่อเป็นหลักประกันว่าผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ถือครองโดยชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นจะมีการ

^{๙๗} Nagoya Protocol, Article 4

แบ่งปันกับชุมชนที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม ตามเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) ซึ่งรวมถึงรายการผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน

๒) การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมโดยการใช้ประโยชน์จะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (Prior Informed Consent-PIC) ของภาคีผู้ให้ที่เป็นประเทศต้นกำเนิดหรือประเทศที่ได้รับทรัพยากรพันธุกรรมตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ หากไม่ได้กำหนดให้เป็นอย่างอื่นโดยประเทศภาคนั้น เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดข้างต้น ประเทศภาคีจะต้องดำเนินการทางกฎหมาย บริหารจัดการ หรือนโยบายที่จำเป็นตามความเหมาะสม เพื่อทำให้เกิด

๒.๑) ความแน่นอนทางกฎหมาย ความชัดเจน และความโปร่งใสของกฎหมายและเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศเกี่ยวกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์

๒.๒) กฎและกระบวนการในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมที่มีความเท่าเทียมและไม่เป็นไปโดยไร้เหตุผล

๒.๓) มีข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการในการขออนุญาตเข้าถึง

๒.๔) มีข้อตัดสินใจที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนและโปร่งใสโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

๒.๕) การออกใบอนุญาตเพื่อเป็นหลักฐานการให้อนุญาต และการจัดทำเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) และประกาศไว้ในกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์^{๔๘}

๒.๖) กำหนดเกณฑ์และ/หรือขั้นตอนสำหรับความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) หรือการเห็นชอบและการมีส่วนร่วม (approval and involvement) ของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมไว้ในกฎหมายภายในประเทศ

๒.๗) จัดทำกฎระเบียบและกระบวนการในการกำหนดให้มีและจัดทำเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) เป็นลายลักษณ์อักษรและอาจประกอบด้วยเงื่อนไขในเรื่องการระบุข้อพิพาท, การแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งรวมถึงที่สัมพันธ์กับสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา, การใช้ต่อเนื่องโดยบุคคลที่สาม (ถ้ามี) และการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้ (ถ้ามี)

นอกจากนั้น ประเทศภาคีจะต้องดำเนินการตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายภายใน เพื่อหลักประกันว่าจากชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะดำเนินการอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม รวมถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมที่ถือครองโดยชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) หรือได้ให้ความเห็นชอบและมีส่วนร่วม (approval and involvement) ในการอนุญาต โดยในส่วนของภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมที่ถือครองโดยชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นนั้น ต้องมีการจัดทำเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) ด้วย

^{๔๘} Nagoya Protocol, Article 5 และ 5 bis

โดยในการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ ภาควิชาจะต้องสร้างเงื่อนไขที่ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยที่มีความสำคัญต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งรวมถึงมาตรการที่ง่ายสำหรับการเข้าถึงที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในเชิงพาณิชย์ โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการระบุงการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้ และให้ความสำคัญกับสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งรวมถึงสถานการณ์ที่มีการคุกคามหรือมีอันตรายต่อสุขอนามัยของมนุษย์ สัตว์ หรือพืชตามที่กำหนดไว้ในระดับประเทศและระหว่างประเทศ โดยให้ภาคีอาจพิจารณาความจำเป็นสำหรับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและยุติธรรมอย่างเร่งด่วนสำหรับการใช้ทรัพยากรนั้น รวมถึงการเข้าถึงการรักษาในราคาถูกลงสำหรับผู้ที่ต้องการโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา อีกทั้งพิจารณาถึงความสำคัญแก่ทรัพยากรพันธุกรรมเพื่ออาหารและการเกษตรและบทบาทพิเศษต่อความมั่นคงทางอาหาร^{๙๙}

๓) ภาควิชาจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นและกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์พหุภาคีระดับโลก เพื่อจัดการกับผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ข้ามแดน (transboundary) หรือที่ไม่สามารถให้อนุญาตตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) ได้ โดยผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมผ่านทางกลไกนี้ จะต้องนำไปใช้ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนในระดับโลก^{๑๐๐}

๔) ประเทศภาควิชาจะต้องจัดทำกลไกโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น ในการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์แก่ผู้ที่คาดว่าจะเป็นผู้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรม รวมถึงมาตรการที่เผยแพร่ผ่านทางกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ และจะต้องสนับสนุนชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น รวมถึงสตรีในชุมชนตามความเหมาะสมในการจัดทำจัดทำวิธีปฏิบัติของชุมชนในเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ ข้อกำหนดขั้นต่ำสำหรับเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) และข้อความตัวอย่างในสัญญาการแบ่งปันผลประโยชน์^{๑๐๑}

๕) จัดทำกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของอนุสัญญาฯ และกำหนดข้อมูลที่จะต้องใส่รวมถึงข้อมูลที่อาจมีเพื่อความเหมาะสมในกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์^{๑๐๒}

๖) ประเทศภาควิชาจะต้อง

๖.๑) ดำเนินมาตรการทางกฎหมาย บริหารจัดการ และนโยบายที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และสัมพันธ์กัน เพื่อให้ทรัพยากรพันธุกรรมที่มีการใช้ภายใต้ขอบเขตอำนาจ มีการเข้าถึงที่เป็นไปตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) และได้มีการจัดทำเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ของประเทศภาคีอื่น

^{๙๙} Nagoya Protocol, Article 6

^{๑๐๐} Nagoya Protocol, Article 7(bis)

^{๑๐๑} Nagoya Protocol, Article 9

^{๑๐๒} Nagoya Protocol, Article 11

๖.๒) ดำเนินมาตรการทางกฎหมาย บริหารจัดการ และนโยบายที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และสัมพันธ์กัน เพื่อให้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมที่มีการใช้ภายใต้ขอบเขตอำนาจ มีการเข้าถึงที่เป็นไปตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) หรือความเห็นชอบและมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง (approval and involvement) ของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น และได้มีการจัดทำเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ของประเทศภาคีอื่นที่เป็นที่อยู่ของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น

๖.๓) ดำเนินมาตรการที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และสัมพันธ์กัน เพื่อจัดการกับกรณีของการไม่ปฏิบัติตาม (non-compliance) มาตรการที่ได้รับการรับรองนั้น

๖.๔) ร่วมมือกันดำเนินการ ตามความเหมาะสมและเท่าที่เป็นไปได้ ในกรณีของการละเมิดกฎหมาย หรือเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์^{๑๐๓}

๗) ประเทศภาคีจะต้องดำเนินการตามความเหมาะสมเพื่อติดตาม ตรวจสอบ และเพิ่มพูนความโปร่งใสเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรม เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตาม มาตรการดังกล่าวจะต้องรวมถึง

๗.๑) การกำหนดจุดตรวจสอบ (check point) หนึ่งแห่งหรือมากกว่า ดังนี้

- จุดตรวจสอบที่กำหนดอาจจะรวบรวมหรือได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) แหล่งที่มาของทรัพยากรพันธุกรรม การจัดทำเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) และ หรือ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรม ตามความเหมาะสม

- ภาคีจะต้องดำเนินการกำหนดให้ผู้ที่ใช้ทรัพยากรพันธุกรรมให้ข้อมูลตามที่ระบุไว้ที่จุดตรวจสอบที่กำหนด โดยจะต้องดำเนินการที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และสัมพันธ์กัน เพื่อจัดการกับกรณีของการไม่ปฏิบัติตาม (non-compliance) ตามความเหมาะสมและเป็นไปตามลักษณะเฉพาะของจุดตรวจสอบที่กำหนด

- จะต้องให้ข้อมูลเมื่อมีอยู่รวมถึงจากเอกสารรับรองที่ได้รับการยอมรับในระดับระหว่างประเทศ แก่หน่วยงานผู้มีความเกี่ยวข้อง ภาคีผู้ให้อนุญาต และกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการเข้าถึง และการแบ่งปันผลประโยชน์ตามความเหมาะสม

- จุดตรวจสอบจะต้องมีประสิทธิภาพ และควรมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม หรือการเก็บรวบรวมข้อมูลในทุกขั้นตอนของการวิจัย พัฒนา นวัตกรรม ก่อนการพาณิชย์ และการพาณิชย์

๗.๒) สนับสนุนให้ผู้ให้และผู้ให้ทรัพยากรพันธุกรรมระบุข้อกำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลในการดำเนินการตามเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) ไว้ในเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) รวมถึงไว้ในเงื่อนไขของการรายงาน

๗.๓) สนับสนุนให้ใช้เครื่องมือและระบบในการสื่อสารที่คุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

^{๑๐๓} Nagoya Protocol, Article 12, 12(bis)

๘) ให้ประเทศภาคีสันับสนุนการเสริมสร้างสมรรถนะของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น บนพื้นฐานของความต้องการและลำดับความสำคัญที่ระบุไว้โดยชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น โดยเน้นที่ความต้องการและลำดับความสำคัญของผู้หญิง และเผยแพร่การดำเนินการเสริมสร้างสมรรถนะในระดับชาติ ภูมิภาค และระหว่างประเทศไว้ในกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันและการประสานความร่วมมือในการเสริมสร้างสมรรถนะ^{๑๐๔}

๙) ประเทศภาคีจะต้องร่วมมือในการวิจัยและพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ รวมถึงกิจกรรมการวิจัยทางเทคโนโลยีชีวภาพ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ โดยการส่งเสริมและสนับสนุนการเข้าถึงและถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด และที่เป็นหมู่เกาะขนาดเล็ก และที่มีการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาและเสริมสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีเหตุผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้ เพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และพิธีสารนี้ ซึ่งถ้าเป็นไปได้และเหมาะสม กิจกรรมความร่วมมือนั้นจะต้องเกิดขึ้นในและกับประเทศภาคีผู้ให้ทรัพยากรพันธุกรรมที่เป็นประเทศต้นกำเนิดหรือประเทศที่ได้รับทรัพยากรพันธุกรรมตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ^{๑๐๕}

แม้ว่าพิธีสารจะไม่ระบุพันธกรณีที่เข้มแข็งนัก แต่หากประเทศไทยจัดทำกฎหมายภายในประเทศให้รัดกุมก็จะเป็นประโยชน์มาก

๓. กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี

๓.๑) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒^{๑๐๖}

เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรม โดยการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย ตลอดจนเพื่อเป็นการอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมือง เฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน ส่งเสริมให้มีการปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาพันธุ์พืชให้มีใหม่ โดยการให้สิทธิและความคุ้มครองเกษตรกรในการเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์สำหรับพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับ ความคุ้มครองด้วยการใช้ส่วนขยายพันธุ์ที่เกษตรกรเป็นผู้ผลิตเองเพื่อการเพาะปลูกในปีต่อไป โดยมีสาระสำคัญและกฎเกณฑ์ที่ไม่ได้เป็นการให้สิทธิผูกขาดโดยสมบูรณ์เหมือนกับกฎหมายสิทธิบัตร พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช ฉบับนี้จึงนับเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่ได้ให้การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรไว้เป็นการเฉพาะ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบด้วย ๘ หมวด ๖๙ มาตรา โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญ อาทิ

๑. การกำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ ๒๓ คน จากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การศึกษาวิจัย การใช้ประโยชน์ ทรัพยากร พันธุกรรมและการปรับปรุงพันธุ์

^{๑๐๔} Nagoya Protocol, Article 18

^{๑๐๕} Nagoya Protocol, Article 18(bis)

^{๑๐๖} พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. พันธุ์พืชที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่ พันธุ์พืชใหม่ พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า

๓. ลักษณะการคุ้มครอง คือ พันธุ์พืชที่จะต้องจดทะเบียน พันธุ์พืชที่จะได้รับความคุ้มครองโดยการจดทะเบียน บทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ และหมวด ๔ ว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชเมืองเฉพาะถิ่นกำหนดไว้ว่าพันธุ์พืชทั้ง ๒ ประเภท จะได้รับความคุ้มครองก็ต่อเมื่อได้รับการจดทะเบียน ส่วนพันธุ์พืชที่ไม่ต้องจดทะเบียน พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์ป่าได้รับความคุ้มครองโดยอัตโนมัติ กล่าวคือ ผู้เก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดเพื่อปรับปรุงพันธุ์ศึกษาทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์โดยให้นำเงินรายได้ ตามข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ส่งเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช^{๑๐๗}

๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของพิธีสารฯ

ตามพันธกรณีของพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม มีหลักการสำคัญสำหรับประเทศไทยที่ต้องพิจารณา ดังนี้

๔.๑ การรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพ (Sovereign right of state)

จากเดิมที่ทรัพยากรชีวภาพถูกกำหนดให้เป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพนับเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายฉบับแรกที่รับรองว่ารัฐมีสิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights) เหนือทรัพยากรชีวภาพ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายของทรัพยากรชีวภาพจากเดิมที่ถือกันว่าทรัพยากรชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมเป็นมรดกทั่วไปของมนุษยชาติมาเป็นทรัพย์สินสมบัติของรัฐ โดยอนุสัญญาฯ ได้บัญญัติกรอบหรือหลักเกณฑ์กว้างๆ เกี่ยวกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมไว้ในคำปรารภ (Preamble) โดยระบุว่า "การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นความห่วงใยและความรับผิดชอบร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Concern of Mankind)" ^{๑๐๘} หมายความว่า รัฐต่างๆ จะต้องร่วมมือกันในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ หรืออีกนัยหนึ่งคือปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพเป็นเรื่องที่ประชาคมโลกสามารถยกขึ้นมาพิจารณาพิจารณาได้ อนุสัญญาฯ มีเจตนารมณ์ให้รัฐบาลทุกประเทศเคร่งครัดต่อการรักษานโยบายสิ่งแวดล้อม แม้มีความจำเป็นที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ก็ต้องไม่ละเลยการอนุรักษ์ธรรมชาติ

มาตรา ๒ ข้อ ๑๕.๑ ของ CBD กำหนดให้รัฐมีสิทธิอธิปไตยเหนือ “ทรัพยากรธรรมชาติ” (Natural resources) ซึ่งถ้อยคำที่ใช้นี้ทำให้เข้าใจได้ว่า CBD ต้องการรับสิทธิของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรมที่อยู่ในสภาพธรรมชาติ^{๑๐๙} โดยไม่รวมถึงทรัพยากรที่ได้ถูกรวบรวมไปก่อนหน้านี้ที่จะมีการ

^{๑๐๗} มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒, <http://www.ku.ac.th>

^{๑๐๘} Convention on Biological Diversity, Preamble.

^{๑๐๙} Convention on Biological Diversity, Article 2 and 15.

จัดทำอนุสัญญา และมาตรา ๓ ของ CBD ได้ระบุว่า รัฐมีสิทธิอธิปไตยตามกฎหมายประชาชาติและหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศที่จะใช้ทรัพยากรของชีวภาพตนตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของแต่ละรัฐ และมีความรับผิดชอบต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและต่อการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยประกันว่ากิจกรรมภายในเขตอำนาจหรือการควบคุมของรัฐจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือพื้นที่ที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐของตนเอง^{๑๑๐} เมื่อพิธีสารฯ นี้ เป็นพิธีสารภายใต้ CBD จึงนำหลักการรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพมาเป็นกรอบการดำเนินการด้วย โดยกำหนดไว้ในในคำปรารภ^{๑๑๑} และปรากฏอีกในมาตรา ๕ และ ๕(bis) เรื่องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเป็นยืนยันโดยเน้นย้ำถึงสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรพันธุกรรม และเป็นไปตามกฎหมายหรือเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศ การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมโดยการใช้ประโยชน์จะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (Prior Informed Consent-PIC) ของภาคีผู้ให้ที่เป็นประเทศต้นกำเนิดหรือประเทศที่ได้รับทรัพยากรพันธุกรรมตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ หากไม่ได้กำหนดให้เป็นอย่างอื่นโดยประเทศภาคีนั้น เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดข้างต้น ประเทศภาคีจะต้องดำเนินมาตรการทางกฎหมาย บริหารจัดการ หรือนโยบายที่จำเป็นตามความเหมาะสม^{๑๑๒}

๔.๒ หลักการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน^{๑๑๓}

การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ปรากฏคำปรารภ (Preamble) ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพว่า รัฐมีความรับผิดชอบต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและต่อการใช้ทรัพยากรชีวภาพ โดยพื้นฐานของการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพก็คือการอนุรักษ์ระบบนิเวศและแหล่งที่อยู่อาศัยในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ อารังรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรพันธุกรรมให้ดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมธรรมชาติ รวมถึงการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ ที่ทุกฝ่ายต้องเข้ามามีส่วนร่วม เพราะเป็นสิ่งสำคัญที่มีผลต่อความต้องการด้านอาหารของประชากรโลกที่กำลังทวีจำนวนขึ้น ตลอดจนด้านสุขภาพและอื่นๆ^{๑๑๔} และวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาระบุว่า รัฐจึงต้องใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน^{๑๑๕} เมื่อพิธีสารฯ นี้ เป็นพิธีสารภายใต้ CBD จึงนำหลักการรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพมาเป็นกรอบการดำเนินการด้วย โดยกำหนดไว้ในในคำปรารภ^{๑๑๖} และระบุไว้ในวัตถุประสงค์ของพิธีสารฯ ว่ามีวัตถุประสงค์ในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม รวมถึงโดยการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงสิทธิเหนือทรัพยากรและเทคโนโลยีนั้นและโดยการให้เงินทุนสนับสนุนอย่างเหมาะสม ซึ่งสนับสนุนการอนุรักษ์ความ

^{๑๑๐} Convention on Biological Diversity, Article 3. Principle.

^{๑๑๑} Nagoya Protocol, Preamble

^{๑๑๒} Nagoya Protocol, Article 5 and 5(bis)

^{๑๑๓} Nagoya Protocol, Article 7

^{๑๑๔} Convention on Biological Diversity, Preamble.

^{๑๑๕} Convention on Biological Diversity, Article I. Objectives

^{๑๑๖} Nagoya Protocol, Preamble

หลากหลายทางชีวภาพและใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน^{๑๑๗} นอกจากนี้ ในมาตรา ๗ ได้กำหนดถึงความสำคัญของการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ว่าต้องให้มีสนับสนุนให้ใช้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน^{๑๑๘}

๔.๓ หลักการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ (Facilitating access to genetic resources and benefit sharing)

ในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมต้องเป็นไปตามหลักสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรพันธุกรรม และเป็นไปตามกฎหมายหรือเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศภาคี โดยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมต้องเป็นไปตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (Prior Informed Consent-PIC) ของภาคีผู้ให้ที่เป็นประเทศต้นกำเนิดหรือประเทศที่ได้รับทรัพยากรพันธุกรรมตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ หากไม่ได้กำหนดให้เป็นอย่างอื่นโดยประเทศภาคีนั้น เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดข้างต้น ประเทศภาคีจะต้องดำเนินการทางกฎหมาย บริหารจัดการ หรือนโยบายที่จำเป็นตามความเหมาะสม^{๑๑๙}

ในการแบ่งปันผลประโยชน์ภาคีจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นและกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์พหุภาคีระดับโลก เพื่อจัดการกับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ข้ามแดน (transboundary) หรือที่ไม่สามารถให้อนุญาตตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) ได้ โดยผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมผ่านทางกลไกนี้ จะต้องนำไปใช้ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนในระดับโลก^{๑๒๐} และต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและยุติธรรม กับภาคีผู้ให้ที่เป็นประเทศต้นกำเนิดหรือประเทศที่ได้รับทรัพยากรพันธุกรรมตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ ซึ่งการแบ่งปันผลประโยชน์นั้น จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (Mutually Agreed Terms-MAT) โดยประเทศภาคีจะต้องดำเนินการทางกฎหมาย บริหารจัดการ หรือนโยบาย ตามความเหมาะสม และภาคีจะต้องดำเนินการทางกฎหมาย นโยบาย หรือบริหารจัดการโดยมุ่งหมายที่จะให้หลักประกันว่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ถือครองโดยชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับกฎหมายภายในเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นเหนือทรัพยากรพันธุกรรม มีการแบ่งปันกับชุมชนที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมและยุติธรรมตามเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวอาจรวมถึงรายการผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน^{๑๒๑}

^{๑๑๗} Nagoya Protocol, Article 1

^{๑๑๘} Nagoya Protocol, Article 7

^{๑๑๙} Nagoya Protocol, Article 5 และ 5(bis)

^{๑๒๐} Nagoya Protocol, Article 7(bis)

^{๑๒๑} Nagoya Protocol, Article 4

ภาคีจะต้องสร้างเงื่อนไขเกี่ยวกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยที่มีความสำคัญต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งรวมถึงมาตรการที่ง่ายสำหรับการเข้าถึงที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในเชิงพาณิชย์ โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการระบุงการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้ และให้ความสำคัญกับสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งรวมถึงสถานการณ์ที่มีการคุกคามหรือมีอันตรายต่อสุขอนามัยของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช ตามที่กำหนดไว้ในระดับประเทศและระหว่างประเทศ โดยให้ภาคีอาจพิจารณาความจำเป็นสำหรับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและยุติธรรมอย่างเร่งด่วนสำหรับการใช้ทรัพยากรนั้น รวมถึงการเข้าถึงการรักษาในราคาถูกลงสำหรับผู้ที่ต้องการโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา อีกทั้งพิจารณาถึงความสำคัญแก่ทรัพยากรพันธุกรรมเพื่ออาหารและการเกษตรและบทบาทพิเศษต่อความมั่นคงทางอาหาร^{๑๒๒} รวมถึงต้องพิจารณาถึงความจำเป็นและกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์พหุภาคีระดับโลก เพื่อจัดการกับผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ข้ามแดน (transboundary) หรือที่ไม่สามารถให้อนุญาตตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) ได้ โดยผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมผ่านทางกลไกนี้จะต้องนำไปใช้ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

๔.๔ การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรม (Recognition of traditional and indigenous knowledge)

หลักการนี้ปรากฏใน CBD ซึ่งเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกให้ความเคารพ ส่งเสริม อนุรักษ์ และรักษาไว้ซึ่งความรู้ นวัตกรรม และแนวปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และการใช้อย่างยั่งยืนซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ^{๑๒๓} แต่ CBD ไม่ได้กำหนดวิธีการหรือมาตรการในการส่งเสริมคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นเอาไว้ อีกทั้งไม่ได้กำหนดให้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและความรู้พื้นบ้านในลักษณะต่างๆ เป็นสิ่งที่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยแห่งรัฐ^{๑๒๔} แต่ในพิธีสารฯ นี้กำหนดให้มีการพิจารณากฎหมายจารีตประเพณีของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติของชุมชน ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมโดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศตามความเหมาะสม และประเทศภาคีจะต้องจัดทำกลไกโดยมีส่วนร่วมของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น ในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับข้อผูกพันในเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์แก่ผู้ที่คาดว่าจะเป็นผู้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรม รวมถึงมาตรการที่เผยแพร่ผ่านทางกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ และต้องสนับสนุนการจัดทำวิธีปฏิบัติของชุมชนในเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ ข้อกำหนดขั้นต่ำสำหรับเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) และข้อความตัวอย่างในสัญญาการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น รวมถึงผู้หญิง

^{๑๒๒} Nagoya Protocol, Article 6

^{๑๒๓} Convention on Biological Diversity, Article 8 (j).

^{๑๒๔} Bowman, M. and C. Redgwell.1996. International Law and the Conservation of Biological Diversity, Kluwer Law, London.

ในชุมชนตามความเหมาะสม ทั้งนี้ การดำเนินการตามพิธีสารจะต้องไม่จำกัดการใช้และการแลกเปลี่ยนตามธรรมเนียมประเพณี ซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ภายในและระหว่างชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา^{๑๒๕}

๔.๕ กลไกการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์

พิธีสารฯ กำหนดให้จัดทำกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของ CBD และกำหนดข้อมูลที่จะต้องใส่รวมถึงข้อมูลเพิ่มเติมที่อาจใส่ไว้ ถ้ามีและเหมาะสมไว้ในกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์^{๑๒๖} และประเทศภาคีจะต้องดำเนินการทางกฎหมาย บริหารจัดการ และนโยบายที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และสัมพันธ์กัน เพื่อให้ทรัพยากรพันธุกรรมที่มีการใช้ภายใต้ขอบเขตอำนาจ มีการเข้าถึงที่เป็นไปตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) และได้มีการจัดทำเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ของประเทศภาคีอื่น รวมถึงดำเนินการทางกฎหมาย บริหารจัดการ และนโยบายที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และสัมพันธ์กัน เพื่อให้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมที่มีการใช้ภายใต้ขอบเขตอำนาจ มีการเข้าถึงที่เป็นไปตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) หรือความเห็นชอบและมีส่วนเกี่ยวข้อง (approval and involvement) ของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น และได้มีการจัดทำเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือเงื่อนไข ข้อบังคับภายในประเทศเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ของประเทศภาคีอื่นที่เป็นที่อยู่ของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น โดยต้องดำเนินการที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และสัมพันธ์กัน เพื่อจัดการกับกรณีของการไม่ปฏิบัติตาม (non-compliance) มาตรการที่ได้รับการรับรองนั้น อีกทั้งต้องร่วมมือกันดำเนินการ ตามความเหมาะสมและเท่าที่เป็นไปได้ ในกรณีของการละเมิดกฎหมายหรือเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์^{๑๒๗}

๔.๖ การสร้างความตระหนัก

พิธีสารฯ กำหนดให้ประเทศดำเนินการในการสร้างความตระหนัก อาทิ การเผยแพร่รายละเอียดของพิธีสาร การจัดประชุมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น การจัดตั้ง help desk การเผยแพร่ข้อมูลผ่านทางกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารระดับประเทศ การส่งเสริมให้มีการดำเนินการตามข้อถือปฏิบัติ แนวทาง และการปฏิบัติที่ดีเลิศ การให้การศึกษาและอบรมเกี่ยวกับข้อผูกพันในเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ วิถีปฏิบัติและกระบวนการของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ภายในประเทศ ภูมิภาค และระหว่างประเทศ^{๑๒๘}

^{๑๒๕} Nagoya Protocol, Article 9

^{๑๒๖} Nagoya Protocol, Article 11

^{๑๒๗} Nagoya Protocol, Article 12 and 12(bis)

^{๑๒๘} Nagoya Protocol, Article 17

๔.๗ ความร่วมมือและการถ่ายทอดเทคโนโลยี (Access to and transfer of technology)

พิธีสารฯ กำหนดให้ประเทศภาคีจะต้องร่วมมือในการวิจัยและพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ รวมถึงกิจกรรมการวิจัยทางเทคโนโลยีชีวภาพ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ โดยการส่งเสริมและสนับสนุนการเข้าถึงและถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดและที่เป็นหมู่เกาะขนาดเล็ก และที่มีการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาและเสริมสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีเหตุผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้เพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของ CBD และพิธีสารนี้ ซึ่งถ้าเป็นไปได้และเหมาะสม กิจกรรมความร่วมมือนั้นจะต้องเกิดขึ้นในและกับประเทศภาคีผู้ให้ทรัพยากรพันธุกรรมที่เป็นประเทศต้นกำเนิดหรือประเทศที่ได้รับทรัพยากรพันธุกรรมตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ^{๑๒๙}

^{๑๒๙} Nagoya Protocol, Article 18(bis)

๔.ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญ พิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม (Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity)

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
๑) การรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพ (Sovereign right of state)	๑.๑) มีการนำหลักการเกี่ยวกับการใช้สิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพในอนุสัญญาฯ มาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องหรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีกฎหมายควบคุมหรือป้องกันมิให้กิจกรรมใดๆ ก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพอันเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิตทางการเกษตรภายในรัฐ - มีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ ๒๑ โดยคำนึงถึงเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน - มีการปฏิบัติตามข้อมติที่ ๔๗/๑๘๘ สมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly resolution 47/188) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่งกล่าวไว้ในหลักการที่ ๒ รัฐมีสิทธิอธิปไตยตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติและหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศในการแสวงหาประโยชน์จาก	๑) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒ - มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาด้านเกษตรกรรม โดยการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย และเพื่อช่วยอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน - มีคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชที่มาจากเกษตรกร นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน ทำหน้าที่เสนอให้รัฐมนตรีกำหนดว่าชนิดของพันธุ์พืชใดเป็นพันธุ์พืชใหม่ที่จะได้รับการคุ้มครอง และบริหารกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช - เป็นกฎหมายลักษณะเฉพาะที่คุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชโดยให้มีสิทธิจำเพาะ (Exclusive Rights) ในการผลิต ขาย หรือจำหน่ายด้วยประการ

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ทรัพยากรของตนตามนโยบายการด้านพัฒนาและสิ่งแวดล้อมของแต่ละรัฐ และมีความรับผิดชอบที่จะประกันว่า กิจกรรมภายในเขตอำนาจหรือการควบคุมของรัฐจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือพื้นที่ที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐของตนเอง และมีความรับผิดชอบต่อประชากรรุ่นต่อไปตามหลักการที่ ๓ สิทธิในการพัฒนาจะต้องได้รับการตอบสนองเพื่อให้บรรลุความต้องการด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของคนทั้งในรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคตอย่างเท่าเทียม (Intergenerational equity) - มีมาตรการทางกฎหมาย บริหารจัดการ หรือนโยบายที่จำเป็นตามความเหมาะสมเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมโดยใช้ประโยชน์ว่าจะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (Prior Informed Consent-PIC) ของภาคีผู้ให้ที่เป็นประเทศต้นกำเนิดหรือประเทศที่ได้รับทรัพยากรพันธุกรรมตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ	ได้นำเข้ามาในราชอาณาจักรส่งออกนอกราชอาณาจักร หรือมีไว้เพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวซึ่งส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชใหม่แต่ผู้เดียว เป็นการคุ้มครองที่ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล (Individual) เช่นเดียวกับกฎหมายสิทธิบัตร - มีการรับรองสิทธิเกษตรกร (Farmers' Rights) โดยให้สิทธิเกษตรกรในการเก็บส่วนขยายพันธุ์ที่ตนเองเป็นผู้ผลิตไว้เพื่อการเพาะปลูกในฤดูกาลถัดไป (farm-saved seeds) ได้ - มีหลักเกณฑ์เรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งสอดคล้องกับพิธีสารนี้ - เป็นกฎหมายที่มีความสมดุลระหว่างการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ของนักปรับปรุงพันธุ์กับสิทธิของเกษตรกร มีความสอดคล้องและเป็นการผสมผสานระหว่างหลักการให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ตามแบบ UPOV ๑๙๗๘ กับหลักการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมใน CBD ๑๙๙๒ - ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณีตามพิธีสาร แต่เป็นปัญหาการออกกฎระเบียบภายใต้กฎหมาย
๒) หลักการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน	๒.๑) มีการนำหลักการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์	

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ในความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนมาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องหรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ ๒๑ โดยคำนึงถึงเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน - มีการปฏิบัติตามข้อมติที่ ๔๗/๑๘๘ สมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly resolution 47/188) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่งกล่าวไว้ในหลักการที่ ๓ สิทธิในการพัฒนาจะต้องได้รับการตอบสนองเพื่อให้บรรลุความต้องการด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของคนทั้งในรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคตอย่างเท่าเทียม - การแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม รวมถึงโดยการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยคำนึงถึงสิทธิเหนือทรัพยากรและเทคโนโลยีนั้นและโดยการให้เงินทุนสนับสนุน ต้องเป็นไปเพื่อการสนับสนุนการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่าง	ฉบับนี้ในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ในกรณีที่มีผู้เข้าถึงการใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่าที่ล่าช้ากว่า ๗ ปีหลังจากที่ พ.ร.บ.ฉบับนี้ประกาศใช้ ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์จากการทำวิจัยพันธุ์พืชท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ - อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายสอดคล้องกับหลักการสำคัญของ CBD และพิธีสารนี้ซึ่งเป็นผลดีกับประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากพิธีสารฯ นี้ก็มีวัตถุประสงค์ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ ๓ ของ CBD ซึ่ง CBD ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาโดยกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีความหลากหลายทางทรัพยากรชีวภาพสูง เป็นกติการะหว่างประเทศฉบับเดียวที่กล่าวถึงเรื่องการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ โดยกำหนดให้ผู้ให้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพเชิงการค้าต้องแจ้งและขออนุญาตเจ้าของ ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์ ซึ่งการต้องขออนุญาตและทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์นี้ แสดงนัยยะว่าประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากร

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ยั่งยืน - มีมาตรการการสนับสนุนให้ใช้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน	ชีวภาพนั้นๆ - นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังสอดคล้องกับ UPOV ๑๙๗๘ อยู่หลายประการ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการคุ้มครองที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่พบปัญญัตติบางมาตราไม่สอดคล้องกับ UPOV ๑๙๙๑ แต่การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ตามกรอบของ UPOV ๑๙๙๑ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศไทยจากการผูกขาดของบริษัทข้ามชาติ และการคุ้มครองพืชพื้นเมืองจะไม่สามารถทำได้ ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยจะไม่สามารถอ้างสิทธิเหนือพืชเศรษฐกิจของไทยได้ต่อไป เสี่ยงต่อการทำลายความมั่นคงทางอาหารของประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรยืนยันการใช้แนวทางการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพตามกฎหมายนี้ หรือตามแนวทางของ CBD และ UPOV ๑๙๗๘ ต่อไป ไม่ควรแก้ไขกฎหมายตามแนวทางของ UPOV ๑๙๙๑ หรือการให้สิทธิบัตรเหนือทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งไม่เป็นผลดีกับประเทศในระยะยาว - นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาตาม
๓) หลักการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ (Facilitating access to genetic resources and benefit sharing)	๓.๑) มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิเหนือทรัพยากรทางธรรมชาติของรัฐหรือไม่? ๓.๒) มีกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรทางพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์แก่ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมต้องตระหนักถึงสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐนั้น - มีกลไกการเข้าถึงทรัพยากรทางพันธุกรรมบนพื้นฐานแห่งความยุติธรรมและความเสมอภาค - การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมโดยการใช้ประโยชน์จะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (Prior Informed Consent-PIC) ของภาคีผู้ให้ที่เป็นประเทศต้นกำเนิดหรือประเทศที่ได้รับทรัพยากร	มาตราไม่สอดคล้องกับ UPOV ๑๙๙๑ แต่การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ตามกรอบของ UPOV ๑๙๙๑ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศไทยจากการผูกขาดของบริษัทข้ามชาติ และการคุ้มครองพืชพื้นเมืองจะไม่สามารถทำได้ ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยจะไม่สามารถอ้างสิทธิเหนือพืชเศรษฐกิจของไทยได้ต่อไป เสี่ยงต่อการทำลายความมั่นคงทางอาหารของประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรยืนยันการใช้แนวทางการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพตามกฎหมายนี้ หรือตามแนวทางของ CBD และ UPOV ๑๙๗๘ ต่อไป ไม่ควรแก้ไขกฎหมายตามแนวทางของ UPOV ๑๙๙๑ หรือการให้สิทธิบัตรเหนือทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งไม่เป็นผลดีกับประเทศในระยะยาว - นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาตาม

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	พันธูกรรมตามข้อกำหนดของ CBD - ในการแบ่งปันผลประโยชน์ จะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นและกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์พหุภาคีระดับโลกเพื่อจัดการกับผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ข้ามแดน (transboundary) หรือที่ไม่สามารถให้อนุญาตตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) ได้ - มีการแบ่งปันผลประโยชน์ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมให้กับภาคีผู้ให้ที่เป็นประเทศต้นกำเนิดหรือประเทศที่ได้รับทรัพยากรพันธุกรรมตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ - ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นจะได้รับผลประโยชน์โดยตรงอย่างเสมอภาค ตามเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกันจากการใช้ประโยชน์ทางการค้าและจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่ได้มาจากการวิจัย	กฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ ทรัพยากรชีวภาพที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ดูแล เช่น ทรัพยากรสัตว์ จุลินทรีย์ หรือส่วนของสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ซึ่งต้องพิจารณาแก้ไขเพื่ออุดช่องว่างนี้ และต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาทับซ้อนต่อกฎหมายและระเบียบอื่นที่มีอยู่ก่อนแล้วด้วย

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	และพัฒนา - การแบ่งปันผลประโยชน์ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมนั้น ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (Mutually Agreed Terms-MAT) ๓.๓ มาตรการทางกฎหมาย นโยบาย หรือบริหารจัดการมีความสอดคล้องกับกฎหมายภายในเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นเหนือทรัพยากรหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยที่มีผลสำคัญต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน - มีกลไกที่ง่ายสำหรับการเข้าถึงที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในเชิงพาณิชย์ โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการระบุงการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้ และให้ความสำคัญกับสถานการณ์ฉุกเฉิน คุกคาม หรือมีอันตรายต่อสุขอนามัยของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช - มีการให้ความสำคัญแก่การเข้าถึงทรัพยากร	

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	พันธูกรรมเพื่ออาหารและการเกษตรและบทบาทพิเศษซึ่งมีผลต่อความมั่นคงทางอาหาร - มีกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์ที่คำนึงถึงกลไกในระดับพหุภาคี เพื่อจัดการกับผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธูกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธูกรรมที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ข้ามแดน (transboundary) หรือที่ไม่สามารถให้อนุญาตตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) ได้ด้วย - มีการนำผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธูกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธูกรรมผ่านทางกลไกนี้ไปใช้ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน	
๔) การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธูกรรม (Recognition of traditional and indigenous knowledge)	๔.๑) มีกฎหมายคุ้มครองภูมิปัญญาชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพหรือไม่? ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา - มีกลไกส่งเสริม อนุรักษ์ และรักษาไว้ซึ่งความรู้ นวัตกรรม และแนววิถีปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและ	

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน - มีกลไกส่งเสริมให้เกิดการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพ - มีการสนับสนุนการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ประโยชน์ความรู้, ประดิษฐ์กรรม และการถือปฏิบัติอื่นๆ - มีมาตรการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกด้านทรัพยากรต่างๆ ได้แก่ ด้านการเงิน บุคลากร เทคโนโลยี และวิชาการ - มีการพิจารณานำกฎหมายจารีตประเพณีของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติของชุมชน ในการดำเนินการที่เกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมมาใช้ โดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศตามความเหมาะสม - มีกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและ	

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ชุมชนท้องถิ่นในการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ - มีการเผยแพร่มาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมผ่านทางกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ - มีกลไกช่วยสนับสนุนการจัดทำวิธีปฏิบัติของชุมชนในเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ ข้อกำหนดขั้นต่ำสำหรับเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) และข้อความตัวอย่างในสัญญาการแบ่งปันผลประโยชน์ - มีการดำเนินการที่ไม่เป็นการจำกัดการใช้และการแลกเปลี่ยนทรัพยากรพันธุกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตามธรรมเนียมประเพณีภายในและระหว่างชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น	
๕) กลไกการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์	๕.๑) มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากความหลากหลายทางชีวภาพหรือไม่? ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา	

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	- มีกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์โดยเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของ CBD - มีการกำหนดข้อมูลที่จะต้องใส่ ได้แก่ มาตรการทางกฎหมาย บริหารจัดการ และนโยบายที่เกี่ยวกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์, ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยประสานงานกลางและหน่วยชำนาญการระดับประเทศ และใบอนุญาตที่ออกให้เมื่อมีการเข้าถึงเพื่อเป็นหลักฐานการให้อนุญาตและการจัดทำเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) และกำหนดข้อมูลเพิ่มเติมที่อาจใส่ไว้ (ถ้ามีและเหมาะสม) ได้แก่ หน่วยงานรับผิดชอบของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง, ข้อความตัวอย่างในสัญญา, วิธีการและเครื่องมือที่ได้รับการพัฒนาเพื่อติดตามตรวจสอบทรัพยากรพันธุกรรม และข้อถือปฏิบัติและวิธีปฏิบัติที่ดีเลิศ (best practice) - มีการดำเนินมาตรการทางกฎหมาย บริหารจัดการ และนโยบายเพื่อให้ทรัพยากรพันธุกรรมที่มีการใช้ มีการเข้าถึงที่เป็นไปตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) และได้มีการจัดทำเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศเรื่องการเข้าถึงและ	

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	แบ่งปันผลประโยชน์ของประเทศภาคีอื่น - มีการดำเนินมาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการ และนโยบายเพื่อให้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมที่มีการใช้ภายใต้ขอบเขตอำนาจ มีการเข้าถึงที่เป็นไปตามความเห็นชอบที่ได้แจ้งล่วงหน้า (PIC) หรือความเห็นชอบและมีส่วนเกี่ยวข้อง (approval and involvement) ของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น และได้มีการจัดทำเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกัน (MAT) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือเงื่อนไขข้อบังคับภายในประเทศเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ของประเทศภาคีอื่นที่เป็นที่อยู่ของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น - มีการกำหนดมาตรการจัดการกับกรณีของการไม่ปฏิบัติตาม (non-compliance) มาตรการที่ได้รับการรับรอง - มีการกำหนดมาตรการสำหรับกรณีการละเมิดกฎหมายหรือเงื่อนไขข้อบังคับเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์	
๖) การสร้างความตระหนัก	๖.๑) มีการนำเรื่องการสร้างความตระหนักในการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพไปกำหนดไว้ในกฎหมายหรือไม่? ประเด็นสำคัญที่ต้อง	

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	พิจารณา - มีมาตรการในการสร้างความตระหนัก อาทิ การเผยแพร่รายละเอียดของพิธีสาร, การจัดประชุมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น, การจัดตั้ง help desk, การเผยแพร่ข้อมูลผ่านทางกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารระดับประเทศ, การส่งเสริมให้มีการดำเนินการตามข้อถ้อยปฏิบัติ แนวทาง และการปฏิบัติที่ดีเลิศ, การให้การศึกษาและอบรมเกี่ยวกับข้อผูกพันในเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์, วิถีปฏิบัติและกระบวนการของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น, และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ภายในประเทศ ภูมิภาค และระหว่างประเทศ เป็นต้น	
๗) ความร่วมมือและการถ่ายทอดเทคโนโลยี (Access to and transfer of technology)	๗.๑) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือและการถ่ายทอดเทคโนโลยี เพื่อสนับสนุนการพัฒนาและเสริมสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีหรือไม่? ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา - การกำหนดให้ต้องร่วมมือในการวิจัยและพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ รวมถึงกิจกรรมการวิจัยทางเทคโนโลยีชีวภาพกับประเทศภาคีอื่น	

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	- มีกลไกที่เอื้ออำนวย ส่งเสริม และสนับสนุนการเข้าถึงและถ่ายทอดเทคโนโลยี ซึ่งเกิดขึ้นในและกับประเทศภาคีผู้ให้ทรัพยากรพันธุกรรมที่เป็นประเทศต้นกำเนิดหรือประเทศที่ได้รับทรัพยากรพันธุกรรมตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ - กรณีที่เทคโนโลยีอยู่ภายใต้การคุ้มครองของสิทธิบัตรและสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาอื่นๆ การเข้าถึงและการถ่ายทอดนั้นจะต้องถูกจัดให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการคุ้มครองสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาอย่างพอเพียงและอย่างมีประสิทธิภาพ	

๕. บรรณานุกรม

๑) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, สารสำคัญของพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม (Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity) (รับรองโดย สมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ในการประชุมสมัยที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๑๘ - ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ ณ เมืองนาโงยา ประเทศญี่ปุ่น), www.dnp.go.th/otec/news/Nagoya%20Protocol.pdf

๒) บุญเฮียง พรหมดอนกอย ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ บรรยายในโครงการฝึกอบรมความปลอดภัยทางชีวภาพ ณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๗ และหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๘. ข้าแหล่งร่าง พ.ร.บ. GMOS เปิดประตูรับ'พืช-สัตว์' ดัดแปลงพันธุกรรม

๓) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒

๔) สมชาย รัตนเชื้อสกุล,สุรวิช วรรณไกรโรจน์, แผนงานความมั่นคงทางอาหาร, สรุปร่างกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม, <http://www.food-resources.org/story/217>

๕) Bowman, M. and C. Redgwell.1996. International Law and the Conservation of Biological Diversity, Kluwer Law, London.
The Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Convention on Biological Diversity. Aichi Biodiversity Targets. <http://www.cbd.int/sp/targets/default.shtml>

๖) The Secretariat of the Convention on Biological Diversity (SCBD), The Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing , <https://www.cbd.int/abs/>

๖. อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES)

๑. ข้อมูลทั่วไป

ในปี พ.ศ.๒๕๑๖ สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) ได้จัดการประชุมนานาชาติขึ้นที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เพื่อร่างอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES) หรือ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า อนุสัญญากรุงวอชิงตัน (Washington Convention) เป็นสนธิสัญญาซึ่งเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๑๘ (เมื่อประเทศที่ลงนามรับรองอนุสัญญา ได้ให้สัตยาบันครบ ๑๐ ประเทศ) โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม ๘๘ ประเทศ แต่มีผู้ลงนามรับรองอนุสัญญาลงมาบัดนี้ทันทีเพียง ๒๒ ประเทศ สำหรับประเทศไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญาในปี พ.ศ.๒๕๑๘ และให้สัตยาบันในวันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๖ นับเป็นสมาชิกลำดับที่ ๘๐ ปัจจุบัน โดยมีสำนักเลขาธิการ CITES อยู่ที่เมืองเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ทำหน้าที่บริหารอนุสัญญา ใช้เงินกองทุน CITES ที่ประเทศภาคีจะต้องจ่ายเป็นรายปี เป็นค่าใช้จ่ายบริหารงาน

โครงสร้างของ CITES ประกอบด้วย

๑) สำนักงานเลขาธิการ CITES (CITES Secretariat) ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารสูงสุด คือ เลขาธิการ (Secretary General) ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้อำนวยการบริการของ UNEP และบุคลากรประจำหน้าที่ฝ่ายต่างๆ โดยหน้าที่ของสำนักเลขาธิการ CITES มีดังนี้

- จัดประชุมใหญ่สมาชิกอนุสัญญาฯ และอำนวยความสะดวกแก่สมาชิกในการประชุม - ทำหน้าที่ตาม มาตรา ๑๕ และ ๑๖ แห่งอนุสัญญา CITES ว่าด้วยการแก้ไขบัญชีรายชื่อสัตว์และพืชในบัญชีหมายเลข ๑,๒,๓ (Appendix I-II-III)

- ศึกษาค้นคว้าในเรื่องที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมใหญ่ภาคี CITES
- ตรวจสอบรายงานประจำปีของภาคี CITES
- กระตุ้นภาคี CITES ให้ตระหนักถึงวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา CITES
- จัดพิมพ์รายชื่อชนิดพันธุ์ใน Appendix I-II และ III แจกจ่ายแก่สมาชิกพร้อมด้วยคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการจำแนกชนิดพันธุ์นั้น

- จัดทำรายงานผลงานประจำปีของสำนักงานเลขาธิการ CITES เสนอสมาชิก

- ให้คำแนะนำแก่สมาชิกในการปฏิบัติตามระเบียบอนุสัญญา CITES

๒) คณะกรรมการการประจำ (Standing Committee) ทำหน้าที่ดังนี้ คือ

- ให้คำแนะนำแก่สำนักเลขาธิการ CITES ในการบริหารงานตามอนุสัญญาฯ

- ประสานงานในการจัดประชุมใหญ่ระหว่างสำนักเลขาธิการ CITES และประเทศเจ้าภาพ

- เป็นคณะกรรมการควบคุมกฎระเบียบวาระการประชุมใหญ่ภาคี CITES
- รับรองงบประมาณประจำปีของสำนักเลขาธิการ CITES ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่สมาชิกขอร้อง

คณะกรรมการการประชุมใหญ่ประกอบด้วยบุคคล ๙ คน ได้แก่ ผู้แทนจาก ๖ ภูมิภาคหลัก (Six major geographic region) ของ CITES ซึ่งเลือกตั้งโดยสมาชิกในแต่ละภูมิภาค มีวาระการประชุมปฏิบัติงาน ๒ สมัยประชุมใหญ่สามัญ ได้แก่ แอฟริกา เอเชีย อเมริกาใต้ ยุโรป อเมริกาเหนือ Oceania รวม ๖ คน ประเทศผู้สนับสนุน (Depositary Government) ๑ คน ได้แก่ สวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งจะเป็กรรมาธิการถาวร

ประเทศเจ้าภาพการประชุมใหญ่สมาชิก CITES ครั้งที่ผ่านมาแล้วและครั้งต่อไป รวม ๒ คน ซึ่งมีวาระการประชุมปฏิบัติงาน ๒ สมัยการประชุมใหญ่สามัญ เช่นกัน สำหรับประธานและรองประธานกรรมการให้เลือกจากผู้แทน ๖ ภูมิภาคและผู้แทน ๖ ภูมิภาคเท่านั้นที่มีสิทธิ์ออกเสียง ถ้าเสียงเท่ากันผู้แทนจากประเทศผู้สนับสนุนจะเป็นผู้ออกเสียงชี้ขาด

๓) คณะกรรมการด้านการสัตว์ (Animal Committee) สำนักเลขาธิการ CITES เป็นกรรมการด้านวิชาการคอยตรวจตราควบคุมปริมาณการค้าสัตว์ป่า พิจารณาเพิ่ม-ลดบัญชีสัตว์ป่า ตรวจสอบสถานะใกล้จะสูญพันธุ์ของสัตว์ป่า ซึ่งจะประกอบด้วยตัวแทนจาก ๖ ภูมิภาคหลัก

๔) คณะกรรมการด้านพืช (Plant Committee) มีหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการด้านสัตว์ แต่เป็นด้านพืช ประกอบด้วยผู้แทนจาก ๖ ภูมิภาคหลัก เช่นกัน

๕) คณะกรรมการจัดทำคู่มือจำแนกพันธุ์ (Identification Manual Committee) มีหน้าที่จัดทำคู่มือจำแนกชนิดพันธุ์สัตว์ป่า พืชป่า สำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการของประเทศสมาชิกใช้เป็นคู่มือในการออกใบอนุญาต ประกอบด้วยกรรมการอาสาสมัคร

๖) คณะกรรมการกำหนดชื่อวิทยาศาสตร์ (Nomenclature Committee) มีหน้าที่พิจารณาชื่อวิทยาศาสตร์ของ พืชป่า สัตว์ป่าใน Appendix I-II-III ประกอบด้วยกรรมการอาสาสมัคร

การค้าสัตว์ป่า พืชป่า และผลิตภัณฑ์ระหว่างประเทศ จะถูกควบคุมโดยระบบใบอนุญาต (Permit) ซึ่งสัตว์ป่าและพืชป่าที่อนุสัญญาควบคุมจะต้องมีใบอนุญาตในการนำเข้า (Import) ส่งออก (Export) นำผ่าน (Transit) และส่งกลับออกไป (Re-Export) โดยชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่อนุสัญญาควบคุม จะระบุไว้ในบัญชีหมายเลข ๑, ๒, ๓ (Appendix I, II, III) ของอนุสัญญา โดยได้กำหนดหลักการไว้ดังนี้

๒. สารสำคัญ

๒.๑ วัตถุประสงค์

เป้าหมายของ CITES คือ การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าในโลก เพื่อประโยชน์แห่งมวลมนุษยชาติโดยเน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชที่ใกล้จะสูญพันธุ์หรือถูกคุกคาม ทำให้ปริมาณร่อยหรอจนอาจ

^{๑๓๐} กลุ่มประเทศและหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิก รวมทวีปออสเตรเลียซึ่งเป็นทวีปที่มีขนาดเล็กที่สุด เนื้อที่ราว ๗.๗ ล้านตารางกิโลเมตร เล็กกว่าทวีปเอเชียถึง ๖ เท่า ประกอบด้วย ผืนแผ่นดินที่เป็นที่ตั้งของประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์และหมู่เกาะพอลินีเชีย หมู่เกาะไมโครนีเชีย หมู่เกาะเมลานีเชีย ทวีปออสเตรเลีย-โอเชียเนีย เป็นกลุ่มของหมู่เกาะจำนวนมากนับพันเกาะ อย่างไมโครนีเชียมีในครอบครองกว่า ๖๐๐ เกาะ

เป็นเหตุให้สูญเสียพันธุ์ วิธีการอนุรักษ์กระทำโดยการสร้างเครือข่ายทั่วโลกในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ (International Trade) ทั้งสัตว์ป่า พืชป่า และผลิตภัณฑ์ CITES ไม่ควบคุมการค้าภายในประเทศ สำหรับชนิดพันธุ์ท้องถิ่น (Native Species)

๒.๒ หลักการสำคัญ

หลักการของอนุสัญญาฯ นี้คือ คุ่มครองชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์โดยระบบควบคุมการค้าระหว่างประเทศ บทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตส มี ๒๕ มาตรา การค้าสัตว์ป่า พืชป่า และผลิตภัณฑ์ระหว่างประเทศจะถูกควบคุมโดยระบบใบอนุญาต (permit) ซึ่งหมายถึงสัตว์ป่าและพืชป่าที่อนุสัญญาควบคุมจะต้องมีใบอนุญาตในการ นำเข้า (import) ส่งออก (export) นำผ่าน (transit) และส่งกลับออกไป (re-export) และการนำเข้าจากทะเล (Introduction from the sea)

อนุสัญญา CITES แบ่งชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าในบัญชีอนุรักษ์ที่ถูกควบคุมการค้า ออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

ชนิดพันธุ์ในบัญชีหมายเลข ๑ (Appendix I) เป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่มีสถานภาพใกล้สูญพันธุ์ จึงห้ามค้าในเชิงพาณิชย์ ยกเว้นเพื่อการศึกษา วิจัยหรือเพาะพันธุ์ การส่งออกจะต้องได้รับความยินยอมจากประเทศที่จะนำเข้าเสียก่อน ประเทศส่งออกจึงจะออกใบอนุญาตส่งออกได้ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของชนิดพันธุ์นั้นๆ ด้วย ตัวอย่างชนิดพันธุ์ในประเทศไทย ได้แก่ ช้างเอเชีย อูรังอุตัง กอริลล่า หมีแพนด้ายักษ์ วาฬยักษ์ เสือชีตาร์ เสือดาว เสือโคร่ง หมี ชะนี กระต่าย แรด หมีควาย สมเสร็จ จระเข้ น้ำจืด จระเข้ น้ำเค็ม เต่าตะนุ เต่ากระ เต่าหญ้า เต่ามะเฟือง ปลาตะพัด ปลาบึก นกหลายชนิด เช่น นกกระเรียน นกกาฮัง นกชนหิน ปลาตะพัด ปลายี่สก เป็นต้น กล้วยไม้ป่า เช่น กล้วยไม้สกุลรองเท้านารี เอื้องปากนกแก้ว

ชนิดพันธุ์ในบัญชีหมายเลข ๒ (Appendix II) เป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่มีสถานภาพยังไม่ถึงกับใกล้สูญพันธุ์ จึงอนุญาตให้ค้าในเชิงพาณิชย์ได้ โดยมีการควบคุมเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อความอยู่รอดของชนิดพันธุ์นั้นๆ ในธรรมชาติ จนอาจเป็นสาเหตุให้สัตว์ป่าและพืชป่านั้นๆ ตกอยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ บัญชีหมายเลข ๒ นี้ นอกจากประกอบด้วยชนิดพันธุ์ที่มีสถานะข้างต้นแล้ว ยังประกอบด้วยชนิดพันธุ์ที่คล้ายคลึงกับชนิดพันธุ์ที่ควบคุมรวมอยู่ด้วยเพื่อประสิทธิภาพในการควบคุม การค้าชนิดพันธุ์ในบัญชียานี้ประเทศผู้ส่งออกจะต้องออกใบอนุญาตให้ส่งออกในการส่งออกและรับรองว่าการส่งออกแต่ละครั้งจะไม่กระทบกระเทือนต่อการดำรงอยู่ของชนิดพันธุ์นั้นในธรรมชาติ บางชนิดพันธุ์มีการกำหนดโควตาส่งออกของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับตัวอย่างพันธุ์ที่เก็บจากธรรมชาติโดยตรง ตัวอย่างชนิดพันธุ์ในประเทศไทย ได้แก่ ปลาฉลามปากเป็ดมัสซิปปี ค้างคาวแม่ไก่ทุกชนิด ชะมดน้ำหรืออีเห็นน้ำ นาก โลมา ลิง ค่าง นกหลายชนิด เช่น นกขุนทอง นกแก้วโม่ง นกหลายชนิด เช่น นกหลาม นกเหลือง นกเงือก นกเงือกทุกชนิดปะการังแข็ง และอ่อน หอยมือเสือ พืชประเภทหม้อข้าวหม้อแกงลิง เป็นต้น

ชนิดพันธุ์ในบัญชีหมายเลข ๓ (Appendix III) เป็นชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ภาคีอนุสัญญา CITES ซึ่งเป็นประเทศถิ่นกำเนิด ประกาศให้เป็นสัตว์ป่าและพืชป่าหวงห้ามหรือคุ้มครองตามกฎหมายภายในประเทศของตน จึงขอความร่วมมือจากประเทศภาคีอื่นให้ช่วยดูแลการค้าระหว่างประเทศด้วย โดยจะต้องมีหนังสือ

รับรองการส่งออก จากประเทศถิ่นกำเนิดตัวอย่างชนิดพันธุ์ในประเทศไทย ได้แก่ ต้นมะเมื่อย (เนปาล) ควาย (เนปาล) นกกระทาดง (มาเลเซีย) นกขุนทอง (ไทย)

การกำหนดรายชื่อชนิดพันธุ์ในบัญชี CITES ใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ทั้งด้านอนุกรมวิธาน (Taxonomy) และข้อมูลด้านชีววิทยา (Biological Parameter) ได้แก่ ข้อมูลสถานภาพของประชากร (Population Status) แนวโน้มประชากร (Population Trends) การแพร่กระจาย (Distribution) สถานะแหล่งที่อยู่อาศัย (Habitat Availability) แนวโน้มด้านภูมิศาสตร์ (Geographic Trends) และการถูกคุกคาม (Threats) เป็นตัวกำหนด นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ทางการค้าและสถานภาพการทางกฎหมายประกอบในการพิจารณาด้วย

สำหรับประเทศไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีคำสั่งเลขที่ ๓๓๙/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๕ แต่งตั้งคณะกรรมการ CITES ประจำประเทศไทยขึ้น โดยมีหน้าที่ดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ และให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา CITES ในประเทศไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานของ CITES ในประเทศไทยมอบหมายให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่โดยตรงในการดูแลชนิดพันธุ์ที่ CITES ควบคุม คือ สัตว์ป่า พืชป่า ของป่า อยู่ในความรับผิดชอบของ กรมป่าไม้, พืช อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตร, สัตว์น้ำ อยู่ในความรับผิดชอบของกรมประมง

๒.๓ พันธกรณีของประเทศภาคีอนุสัญญา

๑) ต้องจัดให้มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่จะใช้บังคับควบคุมตามข้อกำหนดของอนุสัญญา โดยการห้ามทำการค้าชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่เป็นการละเมิดอนุสัญญา รวมทั้งกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน ผู้ค้า ผู้ครอบครอง ริมของกลาง และส่งของกลางกลับสู่ถิ่นกำเนิด เป็นต้น

๒) ต้องจัดตั้งหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ (Management Authority) และฝ่ายวิทยาการ (Scientific Authority) เพื่อควบคุมการค้าชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา

๓) ต้องจัดทำรายงานประจำปี (Annual Report) เกี่ยวกับสถิติการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าของประเทศ และรายงานประจำปีเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรการทางกฎหมายเพื่ออนุวัติตามอนุสัญญาแก่สำนักงานเลขาธิการ CITES

๔) กำหนดให้มีด่านตรวจชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ควบคุมโดยอนุสัญญา เพื่อควบคุมและตรวจสอบการค้าและการขนส่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าระหว่างประเทศ

๕) มีสิทธิในการเสนอเปลี่ยนแปลงบัญชีชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าในบัญชีที่อนุสัญญา ควบคุม (Appendix I-II-III) ให้ภาคีพิจารณา

๖) ต้องจ่ายเงินสนับสนุนรายปีเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักเลขาธิการไซเตส

๓. กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี

๓.๑) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕^{๑๓๑}

กฎหมายฉบับนี้ถูกประกาศใช้เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับเกษตรเป็นสำคัญ แต่การเพาะปลูกของเกษตรกรให้ผลผลิตต่อไร่น้อยกว่าที่ควร และยังมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน เมื่อต้องแข่งขันในตลาดโลก สินค้าเกษตรของประเทศไทยจึงตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบทั้งในด้านคุณภาพและราคา อันเป็นผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศโดยตรง ปัญหาเหล่านี้เนื่องมาจากประเทศไทยยังขาดการส่งเสริมและการควบคุมการใช้พันธุ์พืชที่ดี ไม่มีการควบคุมการค้าพันธุ์พืช แม้ว่าจะมีการนำเข้าพันธุ์พืชจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายภายในประเทศ และมีการผลิตพันธุ์พืชจำหน่ายแก่เกษตรกรเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ยังคงปรากฏว่ามีการจำหน่ายพันธุ์พืชเสื่อมคุณภาพและพันธุ์พืชปลอมปนอยู่เสมอ นอกจากนั้น ยังมีปัญหาของการโฆษณาเท็จหรือเกินความเป็นจริงเกี่ยวกับคุณภาพของพันธุ์พืชทำให้เกษตรกรได้รับความเสียหาย กฎหมายฉบับนี้จึงถูกตราขึ้นเพื่อให้เกษตรกรได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอ และผู้ประกอบการค้าพันธุ์พืชสามารถดำเนินกิจการไปด้วยดี

ต่อมากรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ได้เสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ โดยมีสาระสำคัญคือ เพื่อปรับปรุงการคุ้มครองพันธุ์พืชให้ครอบคลุมถึงการขยายพันธุ์พืชโดยวิธีอื่นนอกเหนือจากวิธีธรรมชาติ และการกำหนดความหมายของพันธุ์พืชให้ตรงตามหลักวิชาการ กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนและรับรองพันธุ์พืช เพื่อส่งเสริมการคิดค้นและปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ๆ ที่จะประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ กำหนดมาตรการควบคุมเมล็ดพันธุ์ มาตรฐานและวิธีการเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์ รวมถึงการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจเมล็ดพันธุ์ และมาตรการรับรองเมล็ดพันธุ์รับรองขึ้น^{๑๓๒}

๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาฯ

ตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES) มีหลักการสำคัญสำหรับประเทศไทยที่ต้องพิจารณา ดังนี้

๔.๑ การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

อนุสัญญาฯ ได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในแบบยั่งยืน รวมทั้งกำหนดแนวทางการจัดการ และการค้าสัตว์ป่าพืชป่าระหว่างประเทศ ไว้ในคำปรารภ (Preamble) ของอนุสัญญาฯ เนื่องจากสัตว์ป่าและพืชป่าเป็นมีสิ่งค่าในระบบธรรมชาติ ไม่ว่าในด้านของสุนทรียภาพ วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม การพักผ่อนหย่อนใจ และเศรษฐกิจ รัฐต่างๆ จึงสมควรเป็นผู้ให้ความคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่าของตนให้ดีที่สุดเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนและอนุชนรุ่นต่อไป^{๑๓๓} อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติตาม

^{๑๓๑} พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

^{๑๓๒} เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

^{๑๓๓} CITES, Preamble.

อนุสัญญา CITES นี้ รัฐต้องยอมรับในเบื้องต้นก่อนว่าจะยินยอมให้มีการค้าสัตว์ป่าพืชป่าระหว่างประเทศ ทั้งชนิดพันธุ์ที่ได้มาจากธรรมชาติและการเพาะพันธุ์หรือขยายพันธุ์ เพราะโดยหลักการแล้ว CITES ได้กำหนดเงื่อนไขและข้อบังคับต่างๆ ที่เอื้อต่อการเก็บเกี่ยวทรัพยากรสัตว์ป่าพืชป่าเพื่อทำการค้าระหว่างประเทศอันเป็นการสนับสนุนการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยมีหลักว่าการเก็บเกี่ยวดังกล่าวต้องเป็นไปอย่างยั่งยืน^{๑๓๔} นอกจากนั้น ในมาตรา ๔ วรรค ๒(a)^{๑๓๕} กล่าวถึงการส่งออก (Export) ทรัพยากรสัตว์ป่าพืชป่าของชนิดพันธุ์บัญชี ๒ ในธรรมชาติ ซึ่งเป็นเพื่อการค้าระหว่างประเทศจะต้องไม่กระทบต่อความอยู่รอด (Survival) ของชนิดพันธุ์ในธรรมชาติ ได้แก่ เป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ยังไม่ถึงกับใกล้จะสูญพันธุ์ จึงยังอนุญาตให้ค้าได้ แต่ต้องมีการควบคุมไม่ให้เกิดความเสียหายหรือลดปริมาณลงอย่างรวดเร็วจนใกล้จะสูญพันธุ์ โดยประเทศที่จะส่งออกต้องออกหนังสืออนุญาตให้ส่งออกและรับรองว่าการส่งออกหนังสืออนุญาตให้ส่งออก และรับรองว่าการส่งออกแต่ละครั้งจะไม่กระทบกระเทือนต่อการดำรงอยู่ของชนิดพันธุ์นั้นในธรรมชาติ รวมทั้ง มาตรา ๓ วรรค ๒(a)^{๑๓๖} ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการค้าชนิดพันธุ์ในบัญชี ๑ และมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ห้ามค้าโดยเด็ดขาด เนื่องจากใกล้จะสูญพันธุ์ ยกเว้นเพื่อการศึกษา วิจัยหรือเพาะพันธุ์ ซึ่งต้องได้รับคำยินยอมจากประเทศที่จะนำเข้าเสียก่อน ประเทศส่งออกจึงจะออกใบอนุญาตส่งออกได้ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของชนิดพันธุ์นั้นๆ ด้วย

๔.๒ หลักความรับผิดชอบ

อนุสัญญาฯ ได้บัญญัติหลักความรับผิดชอบเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ไว้ในคำปรารภ (Preamble) โดยระบุว่า "สัตว์ป่าและพืชป่าเป็นมีสิ่งค่าในระบบธรรมชาติไม่ว่าในด้านของสุนทรียภาพ วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม การพักผ่อนหย่อนใจ และเศรษฐกิจ รัฐต่างๆ จึงสมควรเป็นผู้ให้ความคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่าของตนให้ดีที่สุดเพื่อประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของคนทั้งในรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคตอย่างเท่าเทียม"^{๑๓๗}

๔.๓ ระบบการควบคุม

อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการอนุรักษ์และคุ้มครองพืชป่าและสัตว์ป่าบางชนิดพันธุ์เพื่อมิให้เกิดการใช้ประโยชน์เกินสมควรจากการค้าระหว่างประเทศ โดยการสร้างเครือข่ายทั่วโลกในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ (International Trade) ทั้งสัตว์ป่า พืชป่า และผลิตภัณฑ์^{๑๓๘} โดยในการค้าสัตว์ป่า พืชป่า และผลิตภัณฑ์ระหว่างประเทศจะถูกควบคุมโดยระบบใบอนุญาต (Permit) หมายความว่า สัตว์ป่าและพืชป่าที่อนุสัญญาฯ ควบคุมจะต้องมีใบอนุญาตในการส่งออก (export) การส่งกลับออกไป (re-export) การนำเข้า (import) และการนำเข้าจากทะเล (Introduction from

^{๑๓๔} แม้ว่านิยามของคำว่าความยั่งยืน (Sustainability) ยังคงเป็นปัญหาถกเถียงกันอยู่ แต่นิยามที่กำหนดโดยอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพน่าจะเป็นแนวทางและเป็นหลักประกันได้ว่าจะไม่ก่อให้เกิดความสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะจำนวนประชากรในธรรมชาติของชนิดพันธุ์ต่างๆ

^{๑๓๕} CITES, Article IV Regulation of trade in specimens of species included in Appendix II, (a)

^{๑๓๖} Article II Fundamental principles, (a)

^{๑๓๗} Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Preamble.

^{๑๓๘} Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Preamble.

the sea) โดยชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่อนุสัญญาควบคุม จะระบุไว้ในบัญชีหมายเลข ๑, ๒, ๓ (Appendix I, II, III) ของอนุสัญญา แต่อย่างไรก็ตาม CITES ไม่ควบคุมการค้าภายในประเทศสำหรับชนิดพันธุ์ท้องถิ่น (Native Species)

๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES)

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
๑) การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน	๑.๑) มีกฎหมาย นโยบาย มาตรการ และแผนเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในอย่างยั่งยืนหรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีกลไกการปฏิบัติที่คำนึงถึงเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน - มีกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ชุมชน และองค์กรเอกชนในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในแบบยั่งยืน - มีการกำหนดแนวทางการจัดการและการค้าสัตว์ป่าพืชป่าอย่างยั่งยืน ๑.๒) มีกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการจัดทำกลยุทธ์ แนวทางและแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในแบบยั่งยืนหรือไม่? ประเด็นพิจารณา - หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการร่วมกันอย่าง	๑) พ.ร.บ.พันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ - ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองเกษตรกรให้ได้ใช้เมล็ดพันธุ์ที่ดี มีคุณภาพ และป้องกันการขายเมล็ดพันธุ์ที่ไม่มีคุณภาพหรือพันธุ์พืชปลอมปน คุ้มครองและสงวนพันธุ์พืชที่ดีไว้เพาะปลูกเฉพาะภายในประเทศ กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนและรับรองพันธุ์พืช เพื่อส่งเสริมการคิดค้นและปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ๆ กำหนดมาตรการควบคุมเมล็ดพันธุ์ มาตรฐานและวิธีการเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์ รวมถึงการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจเมล็ดพันธุ์ และมาตรการรับรองเมล็ดพันธุ์รับรอง - แม้เหตุผลท้าย พ.ร.บ.พันธุ์พืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จะกล่าวถึงการส่งเสริมให้มีการคิดค้นและปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ๆ แต่ก็ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชโดยตรง แต่เน้นควบคุมมาตรฐานของเมล็ดพันธุ์พืชที่ใช้ในการ

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	บูรณาการ และไม่ทับซ้อนอำนาจหน้าที่ซึ่งกัน	เพาะปลูกของเกษตรกร แต่อย่างไรก็ดี การควบคุมมาตรฐานเมล็ดพันธุ์ดังกล่าวนี้ จึงเท่ากับเป็นการคัดเลือกเมล็ดพันธุ์ที่ดี จึงเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชทางอ้อม
๒) หลักความรับผิดชอบ	๒.๑) มีการนำหลักความรับผิดชอบต่อบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในหรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีกลไกควบคุมหรือป้องกันมิให้กิจกรรมใดๆ ก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อพืชป่าภายในรัฐ	- ปัญหาที่พบที่เป็นผลมาจากพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ ได้แก่ การนำกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าจากประเทศอุตสาหกรรม เช่น กรณีกล้วยไม้รองเท้านารี เป็นต้น เพราะแม้กฎหมายฉบับนี้จะมุ่งคุ้มครองพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ซึ่งสามารถช่วยส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชได้ แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นการกีดกันผู้ประกอบการรายย่อย เพราะตามอนุสัญญาฯ ได้แบ่งชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ถูกควบคุมการค้าออกเป็น ๓ กลุ่ม โดยในบัญชีหมายเลข ๑ (Appendix I) เป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่มีสถานภาพใกล้สูญพันธุ์ จึงห้ามค้าในเชิงพาณิชย์ การส่งออกจะต้องได้รับความยินยอมจากประเทศที่จะนำเข้าเสียก่อน ในทางปฏิบัติจึงเกิดปัญหากับกล้วยไม้ รองเท้านารี ผู้ที่เพาะเลี้ยงกล้วยไม้รองเท้านารีที่
๓) ระบบการควบคุม	๓.๑) มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่จะใช้บังคับควบคุมตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ หรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีการกำหนดห้ามทำการค้าชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่เป็นการละเมิดอนุสัญญาฯ รวมทั้งกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน ผู้ค้า ผู้ครอบครอง ริมของกลาง และส่งของกลางกลับสู่ถิ่นกำเนิด - มีการจัดตั้งหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ (Management Authority) และฝ่ายวิชาการ (Scientific Authority) เพื่อควบคุมการค้าชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาฯ - มีการจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับสถิติการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าของ	เครื่องมือกีดกันทางการค้าจากประเทศอุตสาหกรรม เช่น กรณีกล้วยไม้รองเท้านารี เป็นต้น เพราะแม้กฎหมายฉบับนี้จะมุ่งคุ้มครองพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ซึ่งสามารถช่วยส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชได้ แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นการกีดกันผู้ประกอบการรายย่อย เพราะตามอนุสัญญาฯ ได้แบ่งชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ถูกควบคุมการค้าออกเป็น ๓ กลุ่ม โดยในบัญชีหมายเลข ๑ (Appendix I) เป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่มีสถานภาพใกล้สูญพันธุ์ จึงห้ามค้าในเชิงพาณิชย์ การส่งออกจะต้องได้รับความยินยอมจากประเทศที่จะนำเข้าเสียก่อน ในทางปฏิบัติจึงเกิดปัญหากับกล้วยไม้ รองเท้านารี ผู้ที่เพาะเลี้ยงกล้วยไม้รองเท้านารีที่

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ประเทศ และรายงานประจำปีเกี่ยวกับกฎระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรการทางกฎหมายเพื่ออนุรักษ์ตามอนุสัญญาฯ แก่สำนักงานเลขาธิการ CITES - กำหนดให้มีด้านตรวจชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ควบคุมโดยอนุสัญญาฯ เพื่อควบคุมและตรวจสอบการค้าและการขนส่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าระหว่างประเทศหรือไม่ - การทบทวนสิทธิในการเสนอเปลี่ยนแปลงบัญชีชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าในบัญชีที่อนุสัญญาฯ ควบคุม (Appendix I-II-III) ให้ภาคีพิจารณา - มีกลไกประสานร่วมมือในการอนุรักษ์และคุ้มครองพืชป่าและสัตว์ป่าบางชนิดพันธุ์เพื่อมิให้เกิดการใช้ประโยชน์เกินสมควรจากการค้าระหว่างประเทศ ๓.๒) มีกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารด้านการอนุรักษ์และคุ้มครองพืชป่าและสัตว์ป่า เพื่อมิให้เกิดการใช้ประโยชน์เกินสมควรจากการค้าระหว่างประเทศ หรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีกลไกการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐและการ	ส่งออกไม่ได้ ดังนั้น การ implement CITES โดยที่ไม่คำนึงถึงประโยชน์ของผู้ประกอบการรายย่อยในประเทศก็ยังคงเป็นปัญหาให้รัฐต้องพิจารณา เพราะเป็นการกีดกันอุตสาหกรรมรายย่อยของไทยเอง - นอกจากนี้ ปัญหาที่พบที่เป็นผลมาจากพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ ได้แก่ การนำกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าจากประเทศอุตสาหกรรม เช่น กรณีกล้วยไม้รองเท้านารี เป็นต้น เพราะแม้กฎหมายฉบับนี้จะมุ่งคุ้มครองพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ซึ่งสามารถช่วยส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์พันธุ์กรรมพืชได้ แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นการกีดกันผู้ประกอบการรายย่อย เพราะตามอนุสัญญาฯ ได้แบ่งชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ถูกควบคุมการค้าออกเป็น ๓ กลุ่ม โดยในบัญชีหมายเลข ๑ (Appendix I) เป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่มีสถานภาพใกล้สูญพันธุ์ จึงห้ามค้าในเชิงพาณิชย์ การส่งออกจะต้องได้รับความยินยอมจากประเทศที่จะนำเข้าเสียก่อน ในทางปฏิบัติจึงเกิดปัญหากับกล้วยไม้ รองเท้านารี ผู้ที่เพาะเลี้ยงกล้วยไม้รองเท้านารีที่

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการอนุรักษ์และคุ้มครองพืชป่าและสัตว์ป่า เพื่อมิให้เกิดการใช้ประโยชน์เกินสมควรจากการค้าระหว่างประเทศ - มีกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผลกระทบต่อการอนุรักษ์และคุ้มครองพืชป่าและสัตว์ป่า เพื่อมิให้เกิดการใช้ประโยชน์เกินสมควรจากการค้าระหว่างประเทศ	ส่งออกไม่ได้ ดังนั้น การ implement CITES โดยที่ไม่คำนึงถึงประโยชน์ของผู้ประกอบการรายย่อยในประเทศก็ยังคงเป็นปัญหาให้รัฐต้องพิจารณา เพราะเป็นการกีดกันอุตสาหกรรมรายย่อยของไทยเอง - นอกจากนี้ ปัญหาที่พบซึ่งมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณี แต่เป็นปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายและการนำไปใช้ ซึ่งกระทบต่อความหลากหลายทางพันธุกรรม ได้แก่ (๑) การควบคุม โดยเน้นส่งเสริมให้เกษตรกรใช้แต่พันธุ์พืชดีที่ให้ผลผลิตสูง อาจกระทบต่อความคงอยู่หรือความหลากหลายของพันธุ์พืชพื้นเมืองหรือพันธุ์พืชท้องถิ่น เนื่องจากรูปแบบการเพาะปลูกพันธุ์พืชใหม่ที่ให้ผลผลิตสูง มักเป็นการพืชเชิงเดี่ยวที่ต้องใช้พื้นที่มากในการเพาะปลูก และต้องใช้สารเคมีจำนวนมากที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (๒) นโยบายบางอย่างของรัฐทำให้เกษตรกรไม่สามารถจำหน่ายเมล็ดพันธุ์พื้นเมืองได้ เช่น นโยบายจำหน่าย มีการกำหนดสายพันธุ์เฉพาะที่สามารถเข้าร่วมได้ การผลิตเมล็ดพันธุ์พื้นเมืองเพื่อจำหน่ายโดย

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
		เกษตรกรจึงลดลง - กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นอุปสรรคแก่เกษตรกรที่เป็นนักปรับปรุงพันธุ์และส่งผลต่อการพึ่งพาตนเองในเรื่องเมล็ดพันธุ์ของเกษตรกร

๕. บรรณานุกรม

๑) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ไซเตส และการอนุรักษ์ในเวทีโลก. <http://web3.dnp.go.th/wildlifeweb/columnAnimalView.aspx?id=17>

๒) การรับฟังความคิดเห็นกฎหมายไทย, ร่างพระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์ การนำเข้าปศุสัตว์ และการนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ... <http://www.lawamendment.go.th/index.php/laws-department/item/916-2014-06-11-06-37-43>

๓) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

๔) วิกิพีเดีย สารานุกรมไทย. อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์. <http://th.wikipedia.org/wiki/อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์>

๕) ห้องสมุดสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES).

http://www.onep.go.th/library/index.php?option=com_content&view=article&id=66:2012-04-12-03-333-22&catid=26:2012-04-02-06-57-22&Itemid=34

๖) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้. ไซเตส (CITES) อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ. <http://www.fio.co.th/south/law/11/111.pdf>

๗) อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) CITES. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. http://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=198&filename=index

๘) The CITES Secretariat, Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, <https://www.cites.org/eng/disc/text.php>

๗. อนุสัญญาว่าด้วยสหภาพระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (Convention on International Union for the Protection of New Varieties of Plants หรือชื่อ อนุสัญญาในภาษาฝรั่งเศสว่า Unione Internationale pour la Protection Obstentions Vegetales: UPOV)^{๑๓๙}

๑. ข้อมูลทั่วไป

อนุสัญญาว่าด้วยสหภาพระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (Convention on International Union for the Protection of New Varieties of Plants หรือชื่อในภาษาฝรั่งเศส Unione Internationale pour la Protection Obstentions Vegetales: UPOV) เกิดจากการประชุมทางการทูตของประเทศในยุโรปเพื่อปรับปรุงอนุสัญญาปารีสสำหรับการคุ้มครองทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม (Paris Convention for the Protection of Industrial Property) ในกรุงลิสบอน เมื่อ พ.ศ.๒๕๐๐ และ พ.ศ.๒๕๐๔ จัดตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาและส่งเสริมระบบการคุ้มครองสายพันธุ์พืชที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการพัฒนาสายพันธุ์พืชใหม่ๆ ที่มีประโยชน์ต่อสังคม และเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาระบบผูกขาดทางการค้าของกฎหมายสิทธิบัตรต่อความมั่นคงทางอาหาร เพราะการนำกฎหมายสิทธิบัตรมาใช้กับคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ยังคงเป็นปัญหา เนื่องจากการปฏิบัติตามเกณฑ์ของระบบสิทธิบัตรบางประการเป็นเรื่องยาก จึงได้มีความพยายามในการสร้างระบบกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ (Plant Breeder's Rights) เหนือพันธุ์พืชซึ่งปรับปรุงขึ้นใหม่ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๔๘

อนุสัญญา UPOV ได้มีการลงนามรับรองใน พ.ศ.๒๕๐๔ และมีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ.๒๕๑๑ โดยมี สหราชอาณาจักร เยอรมัน และเนเธอร์แลนด์ เป็นสมาชิกเริ่มต้นในวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๑๑ ต่อมาได้รับการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชให้มากขึ้นในปี พ.ศ.๒๕๑๕ ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ (ค.ศ.๑๙๗๒ ๑๙๗๘ และ ๑๙๙๑) ตามลำดับ ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจว่าอนุสัญญานี้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความเป็นธรรม เป็นหลักประกันการลงทุนและสร้างแรงจูงใจในการทำงานของนักปรับปรุงพันธุ์ มีการเพิ่มสิทธิในพันธุ์พืชใหม่ของนักปรับปรุงพันธุ์พืชให้มากขึ้น ทำให้ประเทศที่มีต้นทุนการผลิตทางการเกษตรสูงกว่า สามารถหาประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมาชดเชยรายได้จากการจำหน่ายผลิตผล และทำให้นักปรับปรุงพันธุ์พืชสามารถแสวงหาประโยชน์จากพันธุ์พืชใหม่ที่นักเทคโนโลยีชีวภาพนำไปต่อยอดสร้างพันธุ์พืชที่ต่างไปได้ UPOV ได้สร้างเครื่องมือหรือแนวปฏิบัติทางเทคนิคที่ทำให้ระบบการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ระหว่างประเทศสมาชิกเกิดความสอดคล้องกัน โดยจัดทำแนวทางตรวจประเมินคุณสมบัติประจำพันธุ์ของพันธุ์พืชใหม่แต่ละชนิดให้เป็นรูปแบบเดียวกัน ซึ่งทำให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลลักษณะประจำพันธุ์ระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพที่มีสภาพภูมิอากาศใกล้เคียงกันหรือมีการใช้ระบบโรงเรือนควบคุมสภาพการเพาะปลูกอย่างสมบูรณ์เหมือนกันทำได้สะดวกขึ้น ลดภาระในการตรวจสอบลักษณะประจำพันธุ์ลงได้มาก

^{๑๓๙} ประเทศไทยไม่ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฯ แต่มีแรงกดดันให้เข้าร่วม UPOV ๑๙๙๑ ผู้วิจัยจึงได้นำมาศึกษาเพิ่มเติม

๒. สารสำคัญ

๒.๑ วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาฉบับนี้ก็คือ เพื่อกำหนดให้ประเทศสมาชิกให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ในรูปแบบที่ใกล้เคียงกันด้วยการให้สิทธิเด็ดขาดซึ่งเป็นสิทธิหวงกันแก่นักปรับปรุงพันธุ์ที่เป็นผู้พัฒนาพันธุ์พืชใหม่และคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ โดยสกุลและชนิดพืชที่จะได้รับความคุ้มครองต้องเป็นพันธุ์พืชใหม่โดยเฉพาะ เพื่อให้โอกาสแก่นักปรับปรุงพันธุ์ในการที่จะได้รับค่าตอบแทนการลงทุนทำงานพัฒนาพันธุ์พืช เนื่องจากการพัฒนาปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ชนิดหนึ่งต้องใช้ระยะเวลาประมาณ ๑๐ ถึง ๑๕ ปี^{๑๔๐} เพื่อสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาพันธุ์พืชใหม่ให้นักปรับปรุงพันธุ์ และเพื่อเป็นการรับรู้ถึงสิทธิในทางศีลธรรมของนักปรับปรุงพันธุ์ที่ได้ใช้ความวิริยะอุตสาหะในการปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ขึ้นมา

๒.๒ หลักการสำคัญ

อนุสัญญาฯ กำหนดสิทธิในพันธุ์พืชใหม่ของนักปรับปรุงพันธุ์พืชให้มากขึ้นจนมีระดับใกล้เคียงกับสิทธิตามกฎหมายสิทธิบัตร ซึ่งจะช่วยให้ประเทศที่มีต้นทุนการผลิตทางการเกษตรสูงกว่าสามารถหาประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมาชดเชยรายได้จากการจำหน่ายผลิตผล และยังทำให้นักปรับปรุงพันธุ์พืชสามารถแสวงหาประโยชน์จากพันธุ์พืชใหม่ที่นักเทคโนโลยีชีวภาพนำไปต่อยอดสร้างพันธุ์พืชที่ต่างไปได้ ช่วยสร้างความเป็นธรรม เป็นหลักประกันการลงทุน และสร้างแรงจูงใจในการทำงานของนักปรับปรุงพันธุ์ โดยมีประเด็นสำคัญ ได้แก่ การกำหนดให้สามารถใช้ทั้งระบบสิทธินักปรับปรุงพันธุ์ร่วมกับระบบสิทธิบัตรในการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ได้, การกำหนดให้ภาคีสมาชิกใหม่ต้องให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่อย่างน้อย ๑๕ ชนิด และเพิ่มเป็นทุกพืชภายในเวลา ๑๐ ปี, ระยะเวลาการคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ ๒๐ ปีสำหรับพืชทั่วไป, ๒๕ ปีสำหรับไม้ต้นและองุ่น, การขยายขอบเขตของวัตถุแห่งสิทธิจากเฉพาะส่วนขยายพันธุ์ ไปรวมผลิตผลซึ่งได้จากส่วนขยายพันธุ์ที่นักปรับปรุงพันธุ์ไม่สามารถใช้สิทธิได้ และพันธุ์ประเภทอนุพันธ์สำคัญ (Essentially Derived Variety) ด้วย

๒.๓ พันธกรณีของประเทศภาคีอนุสัญญาฯ

หลักการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา UPOV มีความแตกต่างจากระบบสิทธิบัตรหลายประการ เนื่องจากเป็นระบบที่พยายามจะแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งจากกฎหมายสิทธิบัตร และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบจากการให้ความคุ้มครองสิทธิบัตรที่เข้มงวด

๑) สิ่งที่ได้รับ ความคุ้มครอง

สิ่งที่จะนำมาขอรับความคุ้มครองได้ต้องเป็นพันธุ์พืชเท่านั้น กรรมวิธีในการปรับปรุงพันธุ์พืชที่แม้จะทำให้พันธุ์พืชมีคุณสมบัติที่ดีขึ้นก็ไม่อาจนำมาขอรับความคุ้มครองได้ แม้ว่ากรรมวิธีนั้นจะทำให้ได้มาซึ่งพันธุ์พืชใหม่และต้องใช้เวลาหรือเงินลงทุนจำนวนมากเพียงใดก็ตาม^{๑๔๑} เนื่องจากการให้ความคุ้มครองพันธุ์พืช

^{๑๔๐} UPOV, The Need for Legal Protection for New Plant Varieties, จาก <http://www.upov.org>

^{๑๔๑} Verma, S.K. "TRIPs and Plant Variety Protection in Developing Countries" European Intellectual Property Review 6, 281, 1995, p. 283 ปรากฏใน นันทน อินทนนท์. กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช: แนวความคิดและบทวิเคราะห์.

ด้วยระบบสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ถือเป็นระบบกฎหมายเฉพาะ ด้วยเหตุนี้เอง UPOV ๑๙๗๘ มาตรา ๒ (๑) จึงจำกัดให้ประเทศสมาชิกต้องให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชตามระบบสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์หรือตามระบบสิทธิบัตรเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้มีการคุ้มครองพันธุ์พืชชนิดเดียวกันทั้งสองระบบ ซึ่งเป็นการคุ้มครองที่ซ้ำซ้อนกัน (Double protection)

ภายใต้อนุสัญญา UPOV ๑๙๗๘ ประเทศสมาชิกไม่มีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองตามกฎหมายแก่พันธุ์พืชทุกชนิด โดยเพียงแต่มีหน้าที่ต้องให้คุ้มครองพันธุ์พืชเพียง ๕ ชนิด (genera or species) เมื่อเข้าเป็นภาคีเท่านั้น^{๑๔๒} แต่ประเทศสมาชิกก็มีหน้าที่ต้องขยายความคุ้มครองไปยังพันธุ์พืชอื่นเพิ่มขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เท่านั้น หลักการเช่นนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกบางประเทศสามารถให้ความคุ้มครองสิทธิบัตรแก่พันธุ์พืชที่ยังไม่ได้มีการประกาศให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชได้ นอกจากนี้ หลักการห้ามการคุ้มครองที่ซ้ำซ้อนก็ได้เป็นไปโดยสมบูรณ์ UPOV อนุญาตให้ประเทศสมาชิกที่ให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชด้วยระบบสิทธิบัตรอยู่แล้ว สามารถใช้ระบบสิทธิบัตรในการคุ้มครองพันธุ์พืชนั้นต่อไปได้^{๑๔๓} โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายภายในดังกล่าว บทบัญญัติเช่นนี้เรียกว่า “Grandfather clause” ประเทศที่ได้รับประโยชน์จากบทกเว้นนี้ก็คือประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศเดียวเท่านั้นที่ให้ ความคุ้มครองพันธุ์พืชตามระบบสิทธิบัตรในขณะที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของอนุสัญญา UPOV

อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขครั้งล่าสุดในปี ค.ศ.๑๙๙๑ อนุสัญญา UPOV ได้เปลี่ยนแปลงหลักการเดิม โดยกำหนดยกเลิกหลักการห้ามการคุ้มครองที่ซ้ำซ้อนกันทั้งหมด ประเทศสมาชิกอนุสัญญาจึงสามารถให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชชนิดเดียวกันด้วยระบบสิทธิบัตรและสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ ซึ่งหลักการเช่นนี้สอดคล้องกับหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชชนิดเดียวกันด้วยกฎหมายทั้งสองระบบ นอกจากนี้ UPOV ยังกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องให้ความคุ้มครองแก่พันธุ์พืชทุกชนิดโดยไม่จำเป็นต้องมีการประกาศรายชื่อของพันธุ์พืชที่จะให้ความคุ้มครองด้วย^{๑๔๔}

๒) เงื่อนไขของการได้รับความคุ้มครอง

UPOV จะให้ประโยชน์แก่นักปรับปรุงพันธุ์พืชที่เป็นสมาชิก โดยการให้ความคุ้มครองในรูปทรัพย์สินทางปัญญาแก่นักปรับปรุงพันธุ์ ทั้งนี้ เงื่อนไขของการให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชนั้น จะต้องผ่านการตรวจสอบตามขั้นตอนของ UPOV ว่าต้องเป็นพันธุ์พืชที่มีลักษณะอยู่ด้วยกัน ๔ ประการ คือ

๒.๑) ความใหม่ (new) หมายถึงพันธุ์พืชนั้นต้องเป็นสิ่งใหม่ (new) พันธุ์พืชที่ไม่เคยมีการนำออกแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์ (Prior Commercialization) เท่านั้น ดังนั้น หากพันธุ์พืชที่นำมาขอรับความคุ้มครองเคยถูกนำออกแสดงในนิทรรศการหรือแจกจ่ายแก่เกษตรกรมาก่อน แต่ไม่เคยถูกนำออกจำหน่ายทางการค้า พันธุ์พืชนั้นย่อมไม่ขาดความใหม่และเป็นพันธุ์พืชที่อาจนำมาขอรับความคุ้มครองได้ นอกจากนี้ บางกรณีกฎหมายยังจำกัดความหมายของการจำหน่าย (disposal) ส่วนขยายพันธุ์นั้นไว้อย่างแคบอีกด้วย เช่น

^{๑๔๒} UPOV 1978, Article 4(3)(a)

^{๑๔๓} UPOV 1978, Article 37

^{๑๔๔} UPOV 1991, Article 3(1)(i)

กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของสหภาพยุโรปได้ให้ความหมายของการจำหน่ายว่า ไม่รวมถึงการจำหน่ายให้แก่บริษัทในเครือเดียวกัน หรือการจำหน่ายส่วนขยายพันธุ์พืชที่เป็นผลมาจากการนำพันธุ์พืชนั้นออกแสดงในงานนิทรรศการระหว่างประเทศด้วย^{๑๔๕}

๒.๒) มีลักษณะประจำพันธุ์ที่แตกต่างจากพันธุ์อื่นหรือสายพันธุ์ทั่วไป (distinctiveness) คือมีลักษณะประจำพันธุ์ที่แตกต่างจากพันธุ์อื่น (distinctiveness) พันธุ์พืชที่จะได้รับความคุ้มครองต้องมีลักษณะประจำพันธุ์ที่แตกต่างจากพันธุ์พืชอื่นในขณะที่ยื่นคำขอรับความคุ้มครองนั้น ลักษณะประจำพันธุ์ที่แตกต่างนี้อาจสังเกตได้จากภายนอก ซึ่งความแตกต่างนี้สามารถพิสูจน์ได้ เช่น ความสูงของลำต้นสูงขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ สีของดอกที่เปลี่ยนไป ขนาดของใบ หรืออาจเป็นลักษณะประจำพันธุ์ที่ไม่สามารถมองเห็นทางสายตา เช่น พันธุ์พืชที่ทนทานต่อความหนาว ความแห้งแล้ง ความเค็มของดิน หรือมีกลิ่นของดอกหรือรสชาติของผลแตกต่างจากพันธุ์พืชอื่นก็ได้ แต่การมีลักษณะประจำพันธุ์ที่แตกต่างนี้ ต้องเป็นผลมาจากการแสดงออกซึ่งลักษณะทางพันธุกรรมของพันธุ์พืชนั้น^{๑๔๖} การมีลักษณะประจำพันธุ์ที่แตกต่างนั้น กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชไม่ได้กำหนดว่าพันธุ์พืชใหม่นั้นจะต้องมีคุณสมบัติที่ดีไปกว่าเดิม ดังนั้น การปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่จากพันธุ์พืชที่มีกลิ่นหอมไปเป็นพันธุ์พืชที่ไม่มีกลิ่น หรือปรับปรุงพันธุ์พืชที่มีดอกสีขาวเป็นพันธุ์พืชที่ไม่มีดอก ก็สามารถนำพันธุ์พืชใหม่นั้นมาขอรับความคุ้มครองได้ แม้ว่าจะไม่มีความแตกต่างที่ชัดเจนก็ตาม

๒.๓) มีความสม่ำเสมอของลักษณะประจำพันธุ์ (uniformity) เงื่อนไขในข้อนี้เป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้ว่าพืชทุกต้นที่อยู่ในรุ่นเดียวกันนั้นต้องมีลักษณะประจำพันธุ์ที่สม่ำเสมอ เช่น มีสีหรือขนาดของใบ ดอก ก้าน หรือลำต้นสม่ำเสมอ ขนาดต้นต้องพอๆ กัน ผลต้องมีลักษณะและขนาดเหมือนกัน ความสม่ำเสมอเช่นนี้หน้าตาของพืชสายพันธุ์นั้นจะต้องเหมือนกัน แต่ไม่ได้หมายความว่าพืชทุกต้นต้องเหมือนกันทั้งหมด เพราะว่าพืชทุกชนิดในรุ่นเดียวกันนั้นอาจมีความแตกต่างกันบ้าง เช่น ดอกกล้วยไม้อาจมีพื้นเป็นสีขาวและมีลายจุดสีม่วง แต่ตำแหน่งของลายจุดสีม่วงอาจแตกต่างกันได้ ความแตกต่างภายใต้ความผันแปรของลักษณะทางพันธุกรรมเช่นนี้จึงไม่อาจถือได้ว่าพันธุ์พืชนั้นไม่มีความสม่ำเสมอของลักษณะประจำพันธุ์

๒.๔) มีความคงตัวของลักษณะประจำพันธุ์ (stability) หรือมีความเสถียรหรือของลักษณะประจำพันธุ์ นั่นคือพันธุ์พืชนั้นจะต้องไม่มีลักษณะประจำพันธุ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการขยายพันธุ์ ทำการปลูกรุ่นต่อๆ ไปก็มีลักษณะเหมือนรุ่นแรกหรือต้องไม่กลายพันธุ์ การเปรียบเทียบว่าพันธุ์พืชหนึ่งจะมีลักษณะประจำพันธุ์ที่คงตัวหรือไม่จึงต้องเปรียบเทียบระหว่างพันธุ์พืชรุ่นหนึ่งกับพันธุ์พืชรุ่นต่อมา

ทั้งนี้ UPOV ให้ประโยชน์โดยคำนึงถึงสิทธิของเกษตรกร เช่น Breeder's Exemption ในกรณีที่น่าพันธุ์พืชที่ได้รับการคุ้มครองไปทำการปรับปรุงพันธุ์ได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากเจ้าของพันธุ์หากปรับปรุงจนได้สายพันธุ์ใหม่ที่ต่างจากสายพันธุ์ตั้งต้น

^{๑๔๕} Council Regulation 2100/94 on Community plant variety rights, Article 70.

^{๑๔๖} Millette, Timothy "The Community System of Plant Variety Rights" European Law Review 24(3), 231, 1999, p. 237
ปรากฏใน นันทน อินทนนท์. กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช: แนวความคิดและบทวิเคราะห์.

ในระยะแรกของอนุสัญญา ระดับของสิทธิเด็ดขาดที่กำหนดไว้ภายใต้อนุสัญญานี้ไม่ได้สูงนักเมื่อเปรียบเทียบกับ การให้ความคุ้มครองโดยระบบสิทธิบัตร แต่ภายหลังได้มีการขยายการให้สิทธิเด็ดขาดแก่นักปรับปรุงพันธุ์เพิ่มขึ้นจนไม่มีความแตกต่างไปจากระบบสิทธิบัตร อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเหตุผลของการให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่จะเป็นไปเพื่อการส่งเสริมให้มีการประดิษฐ์คิดค้นพันธุ์พืชที่มีประโยชน์ต่อภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม แต่ก็มีข้อโต้แย้งว่าการให้สิทธิผูกขาดในพันธุ์พืชจึงดูเหมือนเป็นการเอื้อประโยชน์แก่บริษัทเอกชนในประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีความพร้อมทั้งในแง่ของทุนและเทคโนโลยี มากกว่าจะเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนานุรักษ์และปรับปรุงพันธุ์ เพราะกลุ่มธุรกิจการเกษตรที่มีศักยภาพในการพัฒนาพันธุ์พืชใหม่ก็จะได้รับอำนาจผูกขาดในการจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเกษตรกรรมและเศรษฐกิจในภาพรวม ดังนั้น หากให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชหรือให้สิทธิผูกขาดโดยปราศจากกลไกในการควบคุมที่เหมาะสม ก็จะทำให้กลุ่มธุรกิจการเกษตรที่มีศักยภาพในการพัฒนาพันธุ์พืชใหม่ โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจการเกษตรที่เป็นวิสาหกิจข้ามชาติได้รับอำนาจผูกขาดในการจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเกษตรกรรมและเศรษฐกิจในภาพรวม^{๑๔๗} วิถีชีวิตของผู้คนในภาคการเกษตรจะเปลี่ยนไป อันจะมีผลให้เกิดการบิดเบือนระบบเกษตรกรรมในประเทศกำลังพัฒนาและส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมต่อไป

๓) การคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์

เมื่อการให้สิทธิเด็ดขาดแก่นักปรับปรุงพันธุ์พืชเพื่อเป็นแรงจูงใจให้พัฒนาพันธุ์พืชใหม่ดังกล่าวนี้ อาจส่งผลกระทบต่อเกษตรกรและความมั่นคงทางอาหาร ภาคีสมาชิกของอนุสัญญา UPOV จึงอาจจะจำกัดสิทธิเด็ดขาดเพื่อควบคุมผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อภาคเกษตรกรรมให้อยู่ในระดับที่เกษตรกรสามารถยอมรับได้ โดยอนุสัญญา UPOV ได้กำหนดให้มีการจำกัดสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืชใน ๒ ประเด็นที่สำคัญ คือ

๓.๑) การยกเว้นเพื่องานปรับปรุงพันธุ์^{๑๔๘}

นักปรับปรุงพันธุ์พืชรายอื่นสามารถนำพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับการคุ้มครองไปปรับปรุงหรือพัฒนาพันธุ์พืชขึ้นมาใหม่ แต่ใน UPOV ๑๙๙๑ ได้ขยายให้สิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ซึ่งเป็นเจ้าของพันธุ์พืชใหม่ตั้งต้นนั้นให้ครอบคลุมถึงพันธุ์เหมือนคล้ายพันธุ์ประเภทอนุพันธุ์สำคัญ (Essentially Derived Varieties: EDVs) ที่พัฒนาขึ้นใหม่ เช่น พันธุ์กลาย พันธุ์ผสมกลับ พันธุ์พืช แปรพันธุ์ และพันธุ์ที่ยังคงลักษณะพิเศษของพันธุ์พืชใหม่ตั้งต้น รวมทั้งพันธุ์ลูกผสมเดี่ยว ลูกผสมสามทาง หรือลูกผสมคู่ซึ่งเกิดจากการใช้พันธุ์พืชใหม่ตั้งต้นที่ได้รับการคุ้มครองนั้นในการผลิตเมล็ดพันธุ์ ทั้งนี้ พันธุ์ประเภทอนุพันธุ์สำคัญที่เกิดขึ้นใหม่นั้นสามารถขอรับความคุ้มครองพันธุ์ได้ แต่จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของพันธุ์พืชใหม่ตั้งต้นที่ได้รับการคุ้มครองก่อนการจำหน่าย

๓.๒) สิทธิพิเศษของเกษตรกร (Farmers' Privilege)^{๑๔๙}

^{๑๔๗} นันทน อินทนนท์ กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช : แนวความคิดและบท วิเคราะห์ จาก <http://people.su.se/~nain4031/pvpconcept.htm>.

^{๑๔๘} Louwaars et al., 2005. Ibid. ปรากฏในโครงการศึกษาวิจัยผลกระทบและข้อเสนอแนะต่อการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา UPOV และการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒. สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI). ความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญา UPOV ๑๙๙๑.

อนุสัญญา UPOV เติมนิยามให้เกษตรกรมีสิทธิพิเศษในการเก็บและใช้เมล็ดพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับการคุ้มครองจากต้นพืชที่เกิดจากเมล็ดพันธุ์ซึ่งซื้ออย่างถูกต้องตามกฎหมายเพื่อใช้เพาะปลูกในฤดูกาลต่อไปได้ แต่ UPOV ๑๙๙๑ ให้อิสระแก่ประเทศภาคีสมาชิกในการเลือกที่จะตัดหรือคงไว้ซึ่งสิทธิพิเศษของเกษตรกรทั้งหมดหรืออาจประกาศรายชื่อพืชที่เกษตรกรสามารถเก็บเมล็ดพันธุ์จากต้นพืชที่เกิดจากเมล็ดพันธุ์พืชใหม่ซึ่งได้รับการคุ้มครองไว้ปลูกในแปลงของตนได้ แต่หากเป็นพืชซึ่งอยู่นอกรายชื่อที่ประกาศนั้น เกษตรกรไม่สามารถจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนเมล็ดพันธุ์กับเกษตรกรรายอื่นได้ ทั้งนี้ ประเทศภาคีสมาชิกอาจกำหนดให้มีข้อกำหนดให้จ่ายค่าใช้สิทธิในกรณีที่เกษตรกรต้องการเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้เองในแปลงเดิมก็ได้

๔) การเปิดเผยรายละเอียดข้อมูลต่อสาธารณชน

UPOV ไม่ได้กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอต้องเปิดเผยรายละเอียดของพันธุ์พืชเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายสิทธิบัตร ผู้ยื่นคำขอมิหน้ที่ที่ต้องส่งตัวอย่างพันธุ์พืชใหม่แก่หน่วยงานที่ทำการตรวจสอบ โดยสาธารณชนไม่อาจเข้าถึงหรือขอตัวอย่างพันธุ์พืชนั้นไปตรวจสอบโดยปราศจากความยินยอมของผู้ทรงสิทธิได้ ไม่ว่าจะเป็นก่อนหรือหลังการขึ้นทะเบียนพันธุ์พืชใหม่นั้น ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่ากฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชต้องการเพียงแต่ส่งเสริมให้มีการค้นคว้าและปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ แต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้ทรงสิทธิกับสาธารณชนเช่นเดียวกับระบบสิทธิบัตร^{๑๕๐}

๕) ขอบเขตของสิทธิ

UPOV ๑๙๗๘ ผู้ทรงสิทธิมีสิทธิในการผลิตส่วนขยายพันธุ์ (propagating material) เพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าและเสนอขายหรือจำหน่ายส่วนขยายพันธุ์ทั้งที่อาศัยเพศและไม่อาศัยเพศ ดังนั้นพืชหรือส่วนของพืชที่ไม่สามารถนำมาใช้ในการขยายพันธุ์ได้ เช่น ผล ย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้ขอบเขตสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ ผู้ครอบครองจึงสามารถนำมาจำหน่ายได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ทรงสิทธิก่อน UPOV ๑๙๗๘ จึงให้สิทธิเด็ดขาดแก่ผู้ทรงสิทธิในระดับที่ต่ำกว่าระบบสิทธิบัตร แต่ UPOV ๑๙๙๑ ได้มีการขยายขอบเขตสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยครอบคลุมถึงการกระทำต่อไปนี้คือ การผลิตหรือเพิ่มปริมาณ การปรับสภาพเพื่อการขยายพันธุ์ การเสนอขาย การขายหรือดำเนินการทางตลาด การส่งออก การนำเข้า การเก็บรักษาเพื่อวัตถุประสงค์ข้างต้น^{๑๕๑} นอกจากนั้น สิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ยังมิได้จำกัดอยู่แค่เพียงการกระทำต่อส่วนขยายพันธุ์เท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงดอกผลของพืชด้วย หากดอกผลของพืชนั้นได้มาจากการนำส่วนขยายพันธุ์มาเพาะปลูกของผู้ทรงสิทธิก่อน^{๑๕๒} และให้สิทธิแก่ประเทศสมาชิกในการขยายขอบเขตของสิทธินักปรับปรุงพันธุ์นอกเหนือไปจากที่มีเหนือส่วนขยายพันธุ์และดอกผลได้อีก ประเทศสมาชิก UPOV ๑๙๙๑

^{๑๔๙} Ibid.

^{๑๕๐} จักรกฤษณ์ ควรพจน์ (๒๕๔๑) “กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้า” สำนักพิมพ์นิติธรรม, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๑๗๘

^{๑๕๑} UPOV 1991, Article 14(1)

^{๑๕๒} UPOV 1991, Article 14(2)

จึงสามารถให้ความคุ้มครองผลิตผลที่ได้มาโดยตรงจากดอกผลของพันธุ์พืชที่ได้รับความคุ้มครองด้วย^{๑๕๓}
หากผลิตผลดังกล่าวนี้ได้มาจากการใช้ดอกผลของพันธุ์พืชโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ทรงสิทธิก่อน

ยิ่งไปกว่านั้น นอกจากจากสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ในพันธุ์พืชที่ได้รับความคุ้มครอง ตาม UPOV ๑๙๙๑ นักปรับปรุงพันธุ์ยังมีสิทธิในพันธุ์พืชอื่นที่มีความเกี่ยวข้องของพันธุ์พืชที่ได้รับความคุ้มครองอีก ๓ ประเภทคือ ๑) พันธุ์ลัทธิจำเป็น หมายความว่า พันธุ์ที่ได้รับการปรับปรุงพันธุ์มาจากพันธุ์พืชที่ได้รับความคุ้มครอง แต่ยังคงแสดงออกซึ่งลักษณะทางพันธุกรรมของพันธุ์ที่ได้รับการคุ้มครองอย่างเด่นชัด ๒) พันธุ์ที่ไม่สามารถแยกแยะความแตกต่างจากพันธุ์เดิมโดยเด่นชัด และ ๓) พันธุ์ที่จำเป็นต้องใช้พันธุ์ซึ่งได้รับความคุ้มครองในการผลิตส่วนขยายพันธุ์ทุกครั้ง^{๑๕๔} ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้นักปรับปรุงพันธุ์รายอื่นนำพันธุ์พืชที่ได้รับความคุ้มครองมาปรับปรุงพันธุ์เพียงเล็กน้อย แล้วนำพันธุ์พืชที่พัฒนาขึ้นใหม่นั้นมาขอรับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยพันธุ์พืชที่ได้มาภายหลังนั้นมีลักษณะทางพันธุกรรมที่ไม่แตกต่างพันธุ์ที่ได้รับความคุ้มครองอย่างเด่นชัด

๖) การเข้าเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญา UPOV ของประเทศไทย

ประเทศไทยมีจุดยืนค่อนข้างมั่นคงที่จะยังไม่เข้าเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญา UPOV แต่พยายามทำให้ระบบการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชมีประสิทธิภาพสูงสุดตามความตกลง TRIPS และเสริมสร้างความสอดคล้อง (Harmonize) ของระบบบริหารจัดการด้านการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่กับประเทศคู่ภาคี เพราะการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการเข้าเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญา UPOV ซึ่งจะเกิดขึ้นกับเกษตรกรและนักปรับปรุงพันธุ์พืชสัญชาติไทย ทำให้ ประเทศไทยต้องทำการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒ ให้เป็นไปตาม Guidance for the Preparation of Laws Based on the 1991 Act of the UPOV Convention^{๑๕๕}

๓. กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี

๓.๑ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒^{๑๕๖}

เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรม โดยการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย ตลอดจนเพื่อเป็นการอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน ส่งเสริมให้มีการปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาพันธุ์พืชให้มีใหม่ โดยการให้สิทธิและความคุ้มครองเกษตรกรในการเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์สำหรับพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับ ความคุ้มครองด้วยการใช้ส่วนขยายพันธุ์ที่เกษตรกรเป็นผู้ผลิตเองเพื่อการเพาะปลูกในปีต่อไป โดยมีสาระสำคัญและกฎเกณฑ์ที่ไม่ได้เป็นการให้สิทธิผูกขาดโดยสมบูรณ์เหมือนกับกฎหมายสิทธิบัตร พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช ฉบับนี้จึงนับเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่ได้ให้การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรไว้เป็นการเฉพาะ มีบทบัญญัติที่สำคัญ อาทิ

^{๑๕๓} UPOV 1991, Article 14(3)

^{๑๕๔} UPOV 1991, Article 14(5)

^{๑๕๕} http://www.upov.int/export/sites/upov/en/publications/pdf/upov_inf_6_1.pdf

^{๑๕๖} พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒

๑. การกำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ ๒๓ คน จากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การศึกษาวิจัย การใช้ประโยชน์ ทรัพยากร พันธุกรรมและการปรับปรุงพันธุ์

๒. พันธุ์พืชที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่ พันธุ์พืชใหม่ พันธุ์พืชพื้นเมือง เฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า

๓. ลักษณะการคุ้มครอง คือ พันธุ์พืชที่จะต้องจดทะเบียน พันธุ์พืชที่จะได้รับความคุ้มครองโดยการจดทะเบียน บทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ และหมวด ๔ ว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมือง เฉพาะถิ่นกำหนดไว้ว่าพันธุ์พืชทั้ง ๒ ประเภท จะได้รับความคุ้มครองก็ต่อเมื่อได้รับการจดทะเบียน ส่วนพันธุ์พืช ที่ไม่ต้องจดทะเบียน พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์ป่าได้รับความคุ้มครองโดยอัตโนมัติ กล่าวคือ ผู้เก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดเพื่อปรับปรุงพันธุ์ศึกษาทดลอง หรือวิจัย เพื่อประโยชน์ในทางการค้า จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ โดยให้นำเงินรายได้ ตามข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ส่งเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช^{๑๕๗}

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒ ยังมีบทบัญญัติบางมาตราที่ไม่สอดคล้องกับ UPOV ๑๙๙๑ (แต่สอดคล้องกับ UPOV ๑๙๗๘) และจากการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงเปิดเสรีการค้ากับสหภาพยุโรป ในการประชุมได้มีการผลักดันให้ไทยเข้าเป็นภาคีใน UPOV ๑๙๙๑ ซึ่งจะส่งผลให้ ประเทศไทยต้องแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒ แต่ปัจจุบันยังไม่มี การให้สัตยาบัน UPOV ๑๙๙๑ แต่อย่างใด

๓.๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ.๒๕๔๖^{๑๕๘}

พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ.๒๕๔๖ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้ ประชาชนสับสนหรือหลงผิดในแหล่งภูมิศาสตร์ของสินค้า โดยกำหนดให้มีการขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทาง ภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าที่มาจากแหล่งภูมิศาสตร์และห้ามการใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์อันจะทำให้เกิดความ สับสนหรือหลงผิดในแหล่งภูมิศาสตร์อันแท้จริงของสินค้าที่ระบุในทะเบียน^{๑๕๙} พระราชบัญญัตินี้มีอยู่ภายใต้ ความรับผิดชอบของกรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ.๒๕๔๖ ได้กำหนดนิยามของคำว่า “สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์” หมายถึง ชื่อ สัญลักษณ์ หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้เรียกหรือใช้แทนแหล่งภูมิศาสตร์ และที่ สามารถบ่งบอกว่าสินค้าที่เกิดจากแหล่งทางภูมิศาสตร์นั้นเป็นสินค้าที่มีคุณภาพ ชื่อเสียง หรือคุณลักษณะ เฉพาะของแหล่งภูมิศาสตร์ดังกล่าว โดยเงื่อนไขในการขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ได้แก่ คุณภาพ ชื่อเสียง หรือคุณลักษณะเฉพาะอื่นๆ ของสินค้าที่จะใช้กับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้น จะต้องมีความสัมพันธ์กับ ท้องถิ่นหรือสถานที่ภูมิศาสตร์นั้น ตัวอย่างเช่น ไข่เค็มไชยา มีลักษณะเฉพาะคือ ไข่แดงที่ใหญ่และแดงสด

^{๑๕๗} พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ – มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.<http://www.ku.ac.th>

^{๑๕๘} พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ.๒๕๔๖

^{๑๕๙} เหตุผลในการประกาศใช้ พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๖.

ซึ่งเป็นผลมาจากอาหารตามธรรมชาติที่เปิดกินและมีอยู่เฉพาะในท้องถิ่นนั้น ดังนั้น แม้จะนำเปิดพันธุ์เดียวกันไปเลี้ยงที่จังหวัดอื่น ก็จะได้ไข่ที่มีลักษณะเดียวกันกับที่ได้จากการเลี้ยงในอำเภอไชยา เช่นนี้ถือได้ว่าคุณภาพของไข่เค็มไชยานั้นมีความสัมพันธ์กับท้องถิ่นนั้นแล้ว^{๑๖๐}

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๖ มาจนถึงปัจจุบัน มีการขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ไปแล้วรวมกว่า ๕๐ รายการ เช่น กาแฟดอยช้าง ไข่เค็มไชยา ผ้าไหมแพรวากาฬสินธุ์ ส้มโอนครชัยศรี สับปะรดศรีราชา ฯลฯ สำหรับการขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เกี่ยวกับข้าวมี ๕ รายการ ได้แก่ ข้าวหอมมะลิทุ่งกุลาร้องไห้ ข้าวหอมมะลิสุนทร ข้าวเจ๊กเชยเส้าไห้ ข้าวเหลืองปะทิวชุมพร และข้าวเหนียวเขาวงกาฬสินธุ์

๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญา

๔.๑ ระบบสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ (Plant breeders' right)

UPOV มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการจูงใจให้นักปรับปรุงพันธุ์พืชให้คิดค้น ปรับปรุงพันธุ์ และพัฒนาพันธุ์พืชใหม่ๆ ด้วยการปกป้องคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าและการพัฒนาทางการเกษตร เป็นระบบกฎหมายเฉพาะที่ให้การคุ้มครอง “พันธุ์พืช” (Plant Variety) โดยตรง กรรมวิธีในการปรับปรุงพันธุ์พืชที่แม้จะทำให้พันธุ์พืชมีคุณสมบัติที่ดีขึ้นก็ไม่อาจนำมาขอรับความคุ้มครองได้ แม้ว่ากรรมวิธีนั้นจะทำให้ได้มาซึ่งพันธุ์พืชใหม่และต้องใช้ระยะเวลาหรือเงินลงทุนจำนวนมากเพียงใดก็ตาม^{๑๖๑} โดย UPOV มาตรา ๒(๑) ได้จำกัดให้ประเทศสมาชิกต้องให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชตามระบบสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์หรือตามระบบสิทธิบัตรเท่านั้น เพื่อป้องกันไม่ให้มีการคุ้มครองพันธุ์พืชชนิดเดียวกันทั้งสองระบบ ซึ่งเป็นการคุ้มครองที่ซ้ำซ้อนกัน (Double protection)

มาตรา ๔(๓)(a) กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองพืชเพียง ๕ ชนิด (genera or species) เมื่อเข้าเป็นภาคีเท่านั้น^{๑๖๒} แต่ก็มีหน้าที่ต้องขยายความคุ้มครองไปยังพันธุ์พืชอื่นเพิ่มขึ้นตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดไว้ มาตรา ๓๗ ของ UPOV ๑๙๗๘ ได้อนุญาตให้ประเทศสมาชิกที่ให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชด้วยระบบสิทธิบัตรอยู่แล้วสามารถใช้ระบบสิทธิบัตรในการคุ้มครองพันธุ์พืชนั้นต่อไปได้^{๑๖๓} โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายภายใน แต่อย่างไรก็ตาม UPOV ๑๙๙๑ ได้เปลี่ยนแปลงหลักการเดิม โดยยกเลิกหลักการห้ามการคุ้มครองที่ซ้ำซ้อนกันทั้งหมด ประเทศสมาชิกจึงสามารถให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชชนิดเดียวกันด้วยระบบสิทธิบัตรและสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ นอกจากนั้น UPOV ๑๙๙๑ มาตรา Art. ๓(๑)(i) ยังกำหนดให้

^{๑๖๐} กรมทรัพย์สินทางปัญญา “ความรู้เบื้องต้น เรื่องสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์” ๙ กันยายน ๒๕๕๗.

https://www.ipthailand.go.th/index.php?option=com_content&view=category&id=66&Itemid=259

^{๑๖๑} Verma, S.K. “TRIPs and Plant Variety Protection in Developing Countries” European Intellectual Property Review 6, 281, 1995, p. 283

^{๑๖๒} UPOV 1978, Article 4 (3)(a)

^{๑๖๓} UPOV 1978, Article 37

ประเทศสมาชิกต้องให้ความคุ้มครองแก่พันธุ์พืชทุกชนิดโดยไม่จำเป็นต้องมีการประกาศรายชื่อของพันธุ์พืชที่จะให้ความคุ้มครองด้วย^{๑๖๔}

UPOV กำหนดเงื่อนไขของการได้รับความคุ้มครอง ๔ ประการ คือ พันธุ์พืชนั้นต้องเป็นสิ่งใหม่ (new) ที่ไม่เคยมีการนำออกแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์ (Prior Commercialisation)^{๑๖๕}, มีลักษณะประจำพันธุ์ที่แตกต่างจากพันธุ์อื่น (distinctiveness) ที่เป็นผลมาจากการแสดงออกซึ่งลักษณะทางพันธุกรรมของพันธุ์พืช^{๑๖๖}, มีความสม่ำเสมอของลักษณะประจำพันธุ์ (uniformity)^{๑๖๗} และมีความคงตัวของลักษณะประจำพันธุ์ (stability) ไม่กลายพันธุ์^{๑๖๘}

ขอบเขตของสิทธิของผู้ทรงสิทธิตาม UPOV ๑๙๗๘ ผู้ทรงสิทธิมีสิทธิในการผลิตส่วนขยายพันธุ์ (propagating material) เพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าและเสนอขายหรือจำหน่ายส่วนขยายพันธุ์เท่านั้น ส่วนที่ไม่สามารถนำมาใช้ในการขยายพันธุ์ได้ไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ แต่ใน UPOV ๑๙๙๑ การคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ได้ขยายขอบเขตมากขึ้น ครอบคลุมถึงการผลิตหรือเพิ่มปริมาณ, การปรับสภาพเพื่อการขยายพันธุ์, การขายหรือดำเนินการทางตลาด, การส่งออก, การนำเข้า, การเก็บรักษาเพื่อวัตถุประสงค์ข้างต้น^{๑๖๙} นอกจากนั้น สิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ยังครอบคลุมถึงดอกผลของพืชด้วย หากดอกผลของพืชนั้นได้มาจากการนำส่วนขยายพันธุ์มาเพาะปลูกโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ทรงสิทธิ^{๑๗๐} และให้ความคุ้มครองผลิตผลที่ได้มาโดยตรงจากดอกผลของพันธุ์พืชที่ได้ความคุ้มครองด้วยหากผลิตผลดังกล่าวมาจากการใช้ดอกผลของพันธุ์พืชโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ทรงสิทธิ^{๑๗๑} ทั้งนี้ นักปรับปรุงพันธุ์ยังมีสิทธิในพันธุ์พืชอื่นที่

มีความเกี่ยวข้องกับพันธุ์พืชที่ได้รับความคุ้มครองอีก ๓ ประเภท ได้แก่ ๑) พันธุ์ที่ได้รับการปรับปรุงพันธุ์มาจากพันธุ์พืชที่ได้รับความคุ้มครอง แต่ยังคงแสดงออกซึ่งลักษณะทางพันธุกรรมของพันธุ์ที่ได้รับการคุ้มครองอย่างเด่นชัด ๒) พันธุ์ที่ไม่สามารถแยกแยะความแตกต่างจากพันธุ์เดิมโดยเด่นชัด และ ๓) พันธุ์ที่จำเป็นต้องใช้พันธุ์ซึ่งได้รับความคุ้มครองในการผลิตส่วนขยายพันธุ์ทุกครั้ง^{๑๗๒}

อย่างไรก็ตาม มีการยกเว้น นักปรับปรุงพันธุ์พืชรายอื่นสามารถนำพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับความคุ้มครองไปปรับปรุงหรือพัฒนาพันธุ์พืชขึ้นมาใหม่ได้ ทั้งนี้ UPOV ๑๙๙๑ ได้ขยายให้สิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ซึ่งเป็นเจ้าของพันธุ์พืชใหม่ตั้งแต่ต้นนั้น ครอบคลุมถึงพันธุ์เหมือนคล้าย พันธุ์ประเภทอนุพันธุ์สำคัญ (Essentially Derived Varieties หรือ EDVs) ที่พัฒนาขึ้นใหม่ เช่น พันธุ์กลาย พันธุ์ผสมกลับ พันธุ์พืชแปลงพันธุ์ และพันธุ์ที่

^{๑๖๔} UPOV 1991, Article 3 (1)(i)

^{๑๖๕} Council Regulation 2100/94 on Community plant variety rights, Article 70

^{๑๖๖} Millette, Timothy “The Community System of Plant Variety Rights” European Law Review 24(3), 231, 1999, p. 237

^{๑๖๗} UPOV 1991, Article 8 Uniformity

^{๑๖๘} UPOV 1991, Article 9 Stability

^{๑๖๙} UPOV 1991, Article 14(1)

^{๑๗๐} UPOV 1991, Article 14(2)

^{๑๗๑} UPOV 1991, Article 14(3)

^{๑๗๒} UPOV 1991 Article 14(5)

ยังคงลักษณะพิเศษของพันธุ์พืชใหม่ตั้งต้น รวมทั้งพันธุ์ลูกผสมเดี่ยว ลูกผสมสามทาง หรือลูกผสมคู่ซึ่งเกิดจากการใช้พันธุ์พืชใหม่ตั้งต้นที่ได้รับการคุ้มครองนั้นในการผลิตเมล็ดพันธุ์ ทั้งนี้ พันธุ์ประเภทอนุพันธุ์สำคัญที่เกิดขึ้นใหม่นั้นสามารถขอรับความคุ้มครองพันธุ์ได้ แต่จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของพันธุ์พืชใหม่ตั้งต้นที่ได้รับการคุ้มครองก่อนการจำหน่าย^{๑๗๓}

อย่างไรก็ดี มีข้อยกเว้นการถือสิทธินักปรับปรุงพันธุ์ในมาตรา ๑๖^{๑๗๔} ว่า สิทธินักปรับปรุงพันธุ์จะไม่ครอบคลุมถึง การกระทำเพื่อตนเองและไม่มีวัตถุประสงค์ทางการค้า, การกระทำที่มีวัตถุประสงค์ด้านการศึกษาทดลอง และการกระทำที่มีวัตถุประสงค์ด้านการปรับปรุงพันธุ์ โดยไม่กระทำการอื่นใดซึ่งอยู่ในขอบเขตสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์

มาตรา ๑๖ วางหลักเกี่ยวกับการสิ้นสุดแห่งสิทธินักปรับปรุงพันธุ์ไว้ว่า สิทธินักปรับปรุงพันธุ์จะไม่ครอบคลุมถึงการกระทำเกี่ยวกับส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชที่ได้รับการคุ้มครอง หรือของพันธุ์ที่อยู่ในขอบเขตแห่งสิทธิซึ่งจำหน่ายหรือวางตลาดโดยนักปรับปรุงพันธุ์ หรือโดยความเห็นชอบของนักปรับปรุงพันธุ์ในราชอาณาจักร รวมทั้งอนุพันธุ์ของสิ่งที่กล่าวแล้ว ยกเว้นเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการนำเอาพันธุ์พืชไปขยายอีกครั้งหนึ่ง, เกี่ยวข้องกับการส่งออกส่วนขยายพันธุ์ ผลผลิต หรือผลิตภัณฑ์ที่ผลิตจากผลผลิตโดยตรงของพันธุ์พืชไปยังประเทศที่ไม่ให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชในชนิดหรือสกุลเดียวกับพันธุ์พืชดังกล่าว ยกเว้นเป็นการส่งออกเพื่อการบริโภคขั้นสุดท้าย^{๑๗๕}

มาตรา ๑๗ กำหนดข้อจำกัดการใช้สิทธินักปรับปรุงพันธุ์ไว้ว่า ความอิสระในการใช้สิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์จะถูกจำกัดได้เฉพาะเมื่อเป็นการกระทำเพื่อสาธารณะประโยชน์ หรือหากรัฐมนตรีอนุญาตให้บุคคลที่สามเข้ากระทำการใดซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากนักปรับปรุงพันธุ์ นักปรับปรุงพันธุ์จะได้รับค่าชดเชยอย่างเป็นธรรม^{๑๗๖} ส่วนอายุของสิทธินักปรับปรุงพันธุ์เป็นไปตามมาตรา ๑๙ ซึ่งกำหนดให้สิทธินักปรับปรุงพันธุ์มีอายุ ๒๐ ปีนับจากวันที่ได้รับสิทธิ แต่สำหรับไม้ต้นและองุ่นสิทธินักปรับปรุงพันธุ์จะมีอายุถึง ๒๕ ปี^{๑๗๗}

๔.๒ หลักสิทธิเกษตรกร (Farmers' Privilege)

แต่เดิม UPOV ๑๙๗๘ ได้ให้สิทธิเกษตรกรมีสิทธิพิเศษในการเก็บและใช้เมล็ดพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับการคุ้มครอง จากต้นพืชที่เกิดจากเมล็ดพันธุ์ซึ่งซื้ออย่างถูกต้องตามกฎหมายไว้ใช้เพาะปลูกในฤดูกาลต่อไปได้ แต่ UPOV ๑๙๙๑ ให้อิสระแก่ประเทศภาคีสมาชิกในการเลือกที่จะตัดหรือคงไว้ซึ่งสิทธิพิเศษของเกษตรกรทั้งหมด หรืออาจประกาศรายชื่อพืชซึ่งเกษตรกรสามารถเก็บเมล็ดพันธุ์จากต้นพืชที่เกิดจากเมล็ดพันธุ์พืชใหม่ซึ่งได้รับการคุ้มครองไว้ปลูกในแปลงของตนได้ สำหรับพืชซึ่งอยู่นอกรายชื่อที่ประกาศนั้น เกษตรกรไม่สามารถจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนเมล็ดพันธุ์กับเกษตรกรรายอื่นได้ ทั้งนี้ ประเทศภาคีสมาชิกสามารถอาจกำหนดให้มีข้อจำกัดหรือกำหนดให้ต้องมีการจ่ายค่าใช้สิทธิในกรณีที่เกษตรกรต้องการเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้เองในแปลงเดิมก็ได้

^{๑๗๓} UPOV 1991, Article 14 Scope of the Breeder's Right

^{๑๗๔} UPOV 1991, Article 15 Exceptions to the Breeder's Right

^{๑๗๕} UPOV 1991, Article 16 Exhaustion of the Breeder's Right

^{๑๗๖} UPOV 1991, Article 17 Restrictions on the Exercise of the Breeder's Right

^{๑๗๗} UPOV 1991, Article 19 Duration of the Breeder's Right

เพื่อให้บริษัทเมล็ดพันธุ์มีรายได้สูงขึ้นจากการจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ของพันธุ์พืชที่ได้รับการคุ้มครอง^{๑๗๘} UPOV ได้กล่าวถึงสิทธิเกษตรกรไว้เพียงเท่านี้ โดยเป็นข้อยกเว้นการถือสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช การให้สิทธิกับเกษตรกรนี้ ประเทศภาคีสมาชิกแต่ละประเทศสามารถกำหนดกฎหมายเฉพาะซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักใหญ่ตามอนุสัญญาฯ

๔.๓ หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติ^{๑๗๙}

มาตรา ๔ กำหนดเอาไว้ว่า ก) คนชาติของสมาชิกอนุสัญญา UPOV และบุคคลที่พำนักอาศัย และนิติบุคคลที่จดทะเบียนภายในอาณาเขตของสมาชิกอนุสัญญา UPOV จะได้รับสิทธิและความคุ้มครองสิทธิในการปรับปรุงพันธุ์ตามพระราชบัญญัตินี้เช่นเดียวกับคนชาติไทย เมื่อปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ใช้บังคับกับคนชาติไทย ข) คนชาติ หมายความว่าบุคคลที่ถือสัญชาติของประเทศสมาชิกอนุสัญญา UPOV หรือถือสัญชาติของประเทศที่เป็นสมาชิกของภาคีสมาชิกของอนุสัญญา UPOV ในกรณีที่ภาคีสมาชิกของอนุสัญญา UPOV เป็นองค์การระหว่างรัฐ

^{๑๗๘} UPOV 1991, Article 15 Exceptions to the Breeder's Right, (2), **Article 42 Depositary Functions**, Recommendation Relating to Article 15(2) The Diplomatic Conference recommends that the provisions laid down in Article 15(2) of the International Convention for the Protection of New Varieties of Plants of December 2, 1961, as Revised at Geneva on November 10, 1972, on October 23, 1978, and on March 19, 1991, should not be read so as to be intended to open the possibility of extending the practice commonly called "farmer's privilege" to sectors of agricultural or horticultural production in which such a privilege is not a common practice on the territory of the Contracting Party concerned.

^{๑๗๙} UPOV 1991, **Article 4 National Treatment**

๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (Convention on International Union for the Protection of New Varieties of Plants หรือชื่ออนุสัญญาในภาษาฝรั่งเศสว่า Unione Internationale pour la Protection Obstantions Vegetales: UPOV)

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
๑) ระบบสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ (Plant breeders' right)	๑.๑) มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ หรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีกลไกที่สร้างความเป็นธรรมและเป็นหลักประกันการลงทุนและสร้างแรงจูงใจในการทำงานของนักปรับปรุงพันธุ์อย่างเหมาะสม - มีการกำหนดขอบเขตของสิ่งที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์อย่างเหมาะสม - การกำหนดเงื่อนไขของการได้รับความคุ้มครองอย่างเหมาะสม - มีกลไกส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรพันธุ์พืชอย่างเหมาะสม ๑.๒) สิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ มีลักษณะเหมือนกับที่มีการกำหนดในกฎหมายไทย (พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒) หรือไม่? ประเด็นพิจารณา - กลไกที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและ	๑) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒ - มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาด้านเกษตรกรรม โดยการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย และเพื่อช่วยอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน - มีคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชที่มาจากเกษตรกร นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน ทำหน้าที่เสนอให้รัฐมนตรีกำหนดว่าชนิดของพันธุ์พืชใดเป็นพันธุ์พืชใหม่ที่จะได้รับการคุ้มครอง และบริหารกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช - เป็นกฎหมายลักษณะเฉพาะที่คุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชโดยให้มีสิทธิจำเพาะ (Exclusive Rights) ในการผลิต ขาย หรือจำหน่ายด้วยประการ

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	กำกับดูแลการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ - หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขในกระบวนการพิจารณาคำขอจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ อาทิ การเปิดเผยแหล่งที่มาของเชื้อพันธุกรรมซึ่งใช้ในการปรับปรุงพันธุ์ หรือแสดงหลักฐานการได้มาซึ่งเชื้อพันธุกรรมที่ใช้ในการปรับปรุงพันธุ์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย - การวางมาตรการป้องกันความเสี่ยงต่อการแข่งขันในตลาดส่วนขยายพันธุ์ เช่น เมล็ดพันธุ์และกิ่งพันธุ์จากการกำหนดหลักเกณฑ์การจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ - อายุการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่	ได้นำเข้ามาในราชอาณาจักรส่งออกนอกราชอาณาจักร หรือมีไว้เพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวซึ่งส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชใหม่แต่ผู้เดียว เป็นการคุ้มครองที่ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล (Individual) เช่นเดียวกับกฎหมายสิทธิบัตร - มีการรับรองสิทธิเกษตรกร (Farmers' Rights) โดยให้สิทธิเกษตรกรในการเก็บส่วนขยายพันธุ์ที่ตนเองเป็นผู้ผลิตไว้เพื่อการเพาะปลูกในฤดูกาลถัดไป (farm-saved seeds) ได้ - มีหลักเกณฑ์เรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์
๒) หลักสิทธิเกษตรกร (Farmers' Privilege)	๒.๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ มีหลักเกี่ยวกับการสิทธิเกษตรกรบัญญัติอยู่หรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีการคำนึงถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและความมั่นคงทางอาหาร - มีการคำนึงถึงสิทธิของเกษตรกร เช่น การจำกัดสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืชในบางกรณี - มีเงื่อนไขของการให้ความคุ้มครองที่สมดุลกับการ	- เป็นกฎหมายที่มีความสมดุลระหว่างการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ของนักปรับปรุงพันธุ์กับสิทธิของเกษตรกร มีความสอดคล้องและเป็นการผสมผสานระหว่างหลักการให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ตามแบบ UPOV ๑๙๗๘ กับหลักการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมใน CBD ๑๙๙๒ - ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ เนื่องจากไทยยังมิได้เข้าเป็นสมาชิก

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	คุ้มครองสิทธิของเกษตรกร ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมหรือชุมชนท้องถิ่น - มีข้อกำหนดเรื่องการเปิดเผยรายละเอียดข้อมูลของพันธุ์พืชต่อสาธารณชน ๒.๒) มีกฎหมายที่กำหนดกลไกสร้างเสริมศักยภาพให้แก่เกษตรกรหรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีกลไกเกี่ยวกับการเพิ่มองค์ความรู้และขีดความสามารถด้านการปรับปรุงพันธุ์ของเกษตรกร - มีกลไกสนับสนุนการสร้างวิสาหกิจชุมชนด้านพันธุ์พืชที่เข้มแข็งและสามารถพึ่งพาตนเองได้ - มีกลไกทางเลือกด้านเมล็ดพันธุ์ให้แก่เกษตรกรเพื่อเพิ่ม ศักยภาพในการพัฒนาพันธุ์พืชใหม่ ๒.๓) มีกฎหมายที่กำหนดกลไกในการบรรเทาผลกระทบจากการขยายขอบเขตของสิทธิในพันธุ์พืชใหม่หรือไม่? ๒.๕) มีกฎหมายที่กำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นอย่างมีความหมายในการเข้าถึงทรัพยากรทางพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์หรือไม่?	UPOV กฎหมายฉบับนี้มีหลักการสำคัญที่สอดคล้องกับ UPOV ๑๙๗๘ เดิมอยู่แล้วหลายประการ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการคุ้มครองที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นเหมาะสมอยู่แล้ว แต่บทบัญญัติบางมาตราไม่สอดคล้องกับ UPOV ๑๙๙๑ หากแก้ไขการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ของกฎหมายฉบับนี้ให้เป็นไปตามกรอบของ UPOV ๑๙๙๑ ก็จะเกิดผลกระทบสิทธิเกษตรกร โดยเฉพาะชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นทันที เพราะประเทศไทยจะไม่สามารถคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองได้ และไม่สามารถอ้างสิทธิเหนือพืชเศรษฐกิจของตนเองได้อีกต่อไป อาจเกิดจากการผูกขาดของบริษัทข้ามชาติ ซึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศอย่างมาก ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรยืนยันการใช้แนวทางการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพตามกฎหมายนี้ ซึ่งเป็นแนวทางตาม CBD และ UPOV ๑๙๗๘ เดิมต่อไป ไม่ควรแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามแนวทางของ UPOV ๑๙๙๑ ซึ่งจะเกิดผลเสียต่อกับประเทศในระยะยาว

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
๓) หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติ	๓.๑) มีการนำหลักปฏิบัติเยี่ยงชาติมากำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่หรือไม่? ประเด็นพิจารณา - มีกลไกในการดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณี	- กฎหมายฉบับนี้ยังมีความมุ่งหมายสอดคล้องกับหลักการสำคัญของ CBD ซึ่งเป็นผลดีกับประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจาก CBD ถูกพัฒนาขึ้นมาโดยกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีความหลากหลายทางทรัพยากรชีวภาพสูง เป็นกติการะหว่างประเทศฉบับเดียวที่กล่าวถึงเรื่องการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ โดยกำหนดให้ผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพเชิงการค้าต้องแจ้งและขออนุญาตเจ้าของ ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์ ซึ่งการต้องขออนุญาตและทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์นี้ แสดงนัยยะว่าประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพนั้นๆ - นอกจากนั้น ยังมีปัญหาที่เนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ อาทิ ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่กรมวิชาการเกษตร ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายนี้โดยเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัยเป็นหลัก รับผิดชอบในการให้ความคุ้มครองพันธุ์พืช และส่งเสริมบทบาทของชุมชนและองค์กรท้องถิ่น แต่การ

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
		ปฏิบัติหน้าที่ของกรมฯ มีแนวโน้มไปเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่เท่านั้น ไม่ได้เน้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ คุ้มครองสิทธิเกษตรกร และสนับสนุนบทบาทของชุมชน พิจารณาได้จากการออกกฎหมายลำดับรอง เช่น การออกประกาศกำหนดชนิดพันธุ์พืชใหม่ที่สามารถขอรับการคุ้มครองเป็นจำนวนมาก ขณะที่การออกกฎระเบียบในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ในกรณีที่มีผู้เข้าถึงการใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่าเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์จากการทำวิจัยพันธุ์พืชท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ, ปัญหากลไกการจัดหางบประมาณเพื่อสนับสนุนกิจการของชุมชนภายใต้กองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช และปัญหาการขาดมาตรการเชิงรุกเพื่อให้การคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ๒) พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ.๒๕๔๖ - ตราขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนลักลอบหรือหลงผิดในแหล่งภูมิศาสตร์ของสินค้า โดยกำหนดให้มีการ

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
		ขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับสินค้าที่มาจากแหล่งภูมิศาสตร์และห้ามการใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์อันจะทำให้เกิดความสับสนหรือหลงผิดในแหล่งภูมิศาสตร์อันแท้จริงของสินค้าที่ระบุในทะเบียน อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ - สาระสำคัญ มีการกำหนดนิยามของคำว่า “สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์” หมายถึง ชื่อ สัญลักษณ์ หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้เรียกหรือใช้แทนแหล่งภูมิศาสตร์ และสามารถบ่งบอกว่าสินค้าที่เกิดจากแหล่งทางภูมิศาสตร์นั้นเป็นสินค้าที่มีคุณภาพ ชื่อเสียง หรือคุณลักษณะเฉพาะของแหล่งภูมิศาสตร์ดังกล่าว โดยเงื่อนไขในการขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ได้แก่ คุณภาพ ชื่อเสียง หรือคุณลักษณะเฉพาะอื่นๆ ของสินค้าที่จะใช้กับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้น จะต้องมีความสัมพันธ์กับท้องถิ่นหรือสถานที่ภูมิศาสตร์นั้น - ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ เนื่องจากไทยยังมิได้เข้าเป็นสมาชิก UPOV แต่มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการ

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
		คุ้มครองพันธุ์พืชใหม่จากบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้เอง ได้แก่กรณีการขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เกี่ยวกับพืชบางชนิดส่งผลดีทางเศรษฐกิจต่อชุมชนที่ทำการผลิตข้าวที่ได้รับการคุ้มครอง แต่ก็มีปัญหาบางประการที่ภาครัฐควรตระหนักและเร่งแก้ไข เช่น ข้อกำหนดมาตรฐานการผลิตสินค้าสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ที่มีได้กำหนดรายละเอียด เช่น กรรมวิธีการผลิต กำหนดเขตพื้นที่การผลิต ฯลฯ ที่กว้างขวางเพียงพอที่จะครอบคลุมสินค้าที่ปลูกในพื้นที่นั้นทั้งหมด เช่น กรณีข้าวสังข์หยดเมืองพัทลุง ที่มีได้กำหนดรายละเอียดที่กว้างขวางเพียงพอที่จะครอบคลุมสินค้าข้าวสังข์หยดที่ปลูกในพื้นที่นั้นทั้งหมด ทำให้เกษตรกรที่ใช้กรรมวิธีการผลิตแตกต่างไปเล็กน้อยไม่สามารถจำหน่ายข้าวที่ตนผลิตภายใต้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ “ข้าวสังข์หยดเมืองพัทลุง” ได้แม้ว่าเกษตรกรเหล่านั้นอาจจะผลิตข้าวที่มีคุณภาพอย่างเดียวกัน หรือกรณีเกษตรกรปลูกข้าวหอมมะลิในบางอำเภอในเขตจังหวัดยโสธร ซึ่งจะไม่รวมอยู่ในเขตพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ จึงไม่อาจได้รับ

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
		ความคุ้มครองเป็นสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ “ข้าวหอมมะลิทุ่งกุลาร้องไห้” ได้ แม้ว่าเกษตรกรจะสามารถผลิตข้าวหอมมะลิที่มีคุณภาพเช่นเดียวกัน หรือข้าวหอมมะลิของอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งมีพื้นที่ติดกับอำเภอพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งข้าวของทั้งสองอำเภอนี้ในความเป็นจริงไม่แตกต่างกัน แต่การกำหนดเขตพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครอง ทำให้ข้าวของอีกอำเภอหนึ่งที่ไม่ได้รับการคุ้มครองเสียโอกาสในการจำหน่ายโดยอาศัยชื่อเสียงจากสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ - อย่างไรก็ตาม การให้การคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์โดยประกาศกำหนดเขตพื้นที่ ก็อาจกลายเป็นความเสี่ยงหากเกิดความผิดพลาดของผลิตภัณฑ์ปรากฏขึ้นมา ก็จะส่งผลต่อผลิตภัณฑ์ซึ่งใช้ชื่อสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เดียวกันทั้งหมด เป็นปัญหาจากการผูกติดกับชื่อของสภาพทางภูมิศาสตร์

๕. บรรณานุกรม

- ๑) กรมทรัพย์สินทางปัญญา, “ความรู้เบื้องต้น เรื่องสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์”, ๙ กันยายน ๒๕๕๗, https://www.ipthailand.go.th/index.php?option=com_content&view=category&id=66&Itemid=259
- ๒) โครงการศึกษาวิจัยผลกระทบและข้อเสนอแนะต่อการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา UPOV และการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒. สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI). ความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญา UPOV 1991. งานวิจัยย่อยตามโครงการ FTA Digest ลำดับที่ ๑, ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘.
http://www.tdri.or.th/fta/pdf/miniResearch01_UPOV1991Membership.pdf
- ๓) จักรกฤษณ์ ควรพจน์ (๒๕๔๑) “กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้า” สำนักพิมพ์นิติธรรม, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๑๗๘
- ๔) นันทน อินทนนท์. กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช: แนวความคิดและบทวิเคราะห์.
http://people.su.se/~nain4031/pvpconcept.htm#_ftn26
- ๕) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒
- ๖) พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ.๒๕๔๖
- ๗) ฤทัยรัตน์ บุญสมบัติ. สถาบันวิจัยเทคโนโลยีชีวภาพและวิศวกรรมพันธุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. International Union for the Protection of Plant Varieties (UPOV).
<http://griphai.site90.net/a2.html#UPOV>
- ๘) วินิจ ขวนใช้. สมาคมการค้าเมล็ดพันธุ์ไทย.การเข้าเป็นภาคี/ปฏิบัติตามอนุสัญญา UPOV 1991 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (International Convention for the Protection of new varieties of Plants, UPOV). <http://www.thasta.com/upov.asp>
- ๙) สมชาย รัตนเชื้อสกุล. สิทธิเกษตรกร: ผลกระทบจากร่างแก้ไขกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช (Farmer's Rights: Effects of Amendment to Plant Variety Protection Act). KHON KAEN AGR. J. ๔๒ (๒) : แก่นเกษตร ๔๒(๒): ๑๓๙-๑๔๖ (๒๕๕๗). ๑๓๙-๑๔๖ (๒๕๕๗)
- ๑๐) Millette, Timothy “The Community System of Plant Variety Rights” European Law Review 24(3), 231, 1999, p. 237
- ๑๑) The International Union for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV). ABOUT UPOV. <http://www.upov.int/porta/index.html.en>
- ๑๒) UPOV, The Need for Legal Protection for New Plant Varieties, <http://www.upov.org>
- ๑๓) Verma, S.K. “TRIPs and Plant Variety Protection in Developing Countries” European Intellectual Property Review 6, 281, 1995, p. 283

๘. สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR)

๑. ข้อมูลทั่วไป

สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR) เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่พัฒนามาจากข้อถือปฏิบัติระหว่างประเทศที่เรียกว่า “ข้อถือปฏิบัติระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืช” (International Undertaking on Plant Genetic Resources: IUPGR) ที่ไม่ได้มีผลผูกพันทางกฎหมาย อันเป็นผลมาจากมติการประชุมสามัญประจำปีขององค์การอาหาร และการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) ที่ ๗/๙๓ ซึ่งให้ผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) ปรับปรุงข้อถือปฏิบัติระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืช ให้มีหลักการสอดคล้องกับอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biodiversity: CBD) โดยเฉพาะให้กำหนดเกณฑ์การเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชทั้งที่ถูกรวบรวมไว้ในถิ่นที่อยู่ (*in situ* collection) และที่ถูกรวบรวมไว้นอกถิ่นที่อยู่ (*ex situ* collection)

โดยก่อนหน้านี้จะมีอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ สถานภาพของทรัพยากรพันธุกรรมพืชถูกกำหนดโดยหลักการ “มรดกร่วมกันของมนุษยชาติ” (Common Heritage of Mankind) อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพได้เปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าว โดยให้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอยู่ภายใต้อำนาจการบริหารจัดการของรัฐ รวมทั้งกำหนดให้การเข้าถึงทรัพยากรต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรม หลักการต่างๆ ในอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ได้กลายเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการจัดทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรในเวลาต่อมา เมื่อมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อถือปฏิบัติระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืช ฉบับปี ค.ศ.๑๙๘๓

โดยเมื่อครั้งที่องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ได้รับหลักการอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพในการประชุมที่กรุงไนโรบี ประเทศสาธารณรัฐเคนยา เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ.๑๙๙๒ มติข้อที่ ๓ ของที่ประชุมกำหนดว่า “การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ไม่ได้อยู่ในถิ่นที่อยู่ จะไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติของอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ” นอกจากนี้ ยังกำหนดว่าการพิจารณาเรื่อง “สิทธิของเกษตรกร” (Farmers’ rights) ให้อยู่ภายใต้การดำเนินการและการพิจารณาของระบบโลกของ FAO ว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืช (FAO Global System on Plant Genetic Resources) ต่อมาในการประชุม UNCED เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ.๑๙๙๒ ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ที่ประชุมได้เรียกร้องให้มีการปรับปรุงระบบโลกฯ ของ FAO ใหม่ โดยให้มีการรับรองสิทธิของเกษตรกรที่มีหลักการสอดคล้องกับอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ

นอกจากนี้ ยังมีมติของที่ประชุมสามัญของ FAO อีกหลายมติที่นำไปสู่การจัดทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร เช่น มติที่ ๔/๘๙ ซึ่งรับรอง “สิทธิของเกษตรกร” และรับรอง “การคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์” (Plant breeders’ rights) โดยถือว่าสิทธิทั้งสองประเภทสอดคล้องกับข้อถือปฏิบัติระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ดำเนินการของ FAO, มติที่ ๕/๘๙ ที่กำหนดกรอบความคิดเกี่ยวกับ “สิทธิของเกษตรกร” และมติที่ ๓/๙๑ รับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรพันธุกรรม และกล่าวถึงความจำเป็นในการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรพันธุกรรมพืช

เนื่องจากสนธิสัญญาฯ จะมีผลบังคับใช้ภายหลัง ๙๐ วันนับจากเมื่อมีประเทศให้สัตยาบันครบ ๔๐ ประเทศ จนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๗ เมื่อประเทศต่างๆ ได้ให้สัตยาบันครบ สนธิสัญญาฯ จึงมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๗^{๑๘๐} ประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรองสนธิสัญญาฯ เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่ปัจจุบันนี้ยังไม่ได้ให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาฯ เพื่อเข้าเป็นภาคี โดยมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานงานหลัก พิจารณาประโยชน์และผลกระทบต่อการเข้าร่วมเป็นภาคีสนธิสัญญาฯ

หลักการต่างๆ ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรถูกกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักการพื้นฐานของความตกลงระหว่างประเทศอื่น ได้แก่ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.๑๙๙๒ (Rio Declaration on Environment and Development ๑๙๙๒) ว่าด้วยวาระที่ ๒๑ (Rio Agenda 21) และอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ สนธิสัญญาฯ นี้แตกต่างจากอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ขณะที่อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพจะมีขอบเขตครอบคลุมความหลากหลายทางชีวภาพทั้งหมดทุกประเภท แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติครอบคลุมเกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อยู่นอกถิ่นที่อยู่ (ex situ collection) และเรื่องสิทธิของเกษตรกรเป็นการเฉพาะ แต่สนธิสัญญาฯ นี้จะใช้บังคับกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรเท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา ๑๒.๓(๑) ที่กำหนดว่าการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืช จะต้องกระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์สำหรับการวิจัยปรับปรุงพันธุ์ และการฝึกอบรมเพื่ออาหารและการเกษตร การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่อการอื่น ให้อยู่ภายใต้บังคับของข้อตกลงระหว่างประเทศอื่น เช่น อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพหรือภายใต้ข้อตกลงเกี่ยวกับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ที่จะมีการจัดทำขึ้นในอนาคต

๒. สารสำคัญ

๒.๑ วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของสนธิสัญญา ITPGR ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๑ ของสนธิสัญญาฯ กำหนดไว้ ๒ ประการดังนี้

^{๑๘๐} รศ.ดร.จักรกฤษณ์ ควรพจน์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาผลกระทบการเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR) เสนอต่อสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, พฤษภาคม ๒๕๔๗

๑) การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งเกิดจากการใช้ทรัพยากรนั้นอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน โดยสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืนและความมั่นคงทางอาหาร

๒) เพื่อเชื่อมโยงสนธิสัญญานี้ให้ใกล้ชิดกับองค์การอาหารและการเกษตรแห่งองค์การสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD)^{๑๘๑}

๒.๒ หลักการสำคัญ

๑) การรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐ (sovereign rights) เหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรแก่ประเทศที่เป็นเจ้าของทรัพยากรพันธุกรรมในการกำหนดกฎหมายต่อการเข้าถึง แต่การบริหารนี้ยังต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขถึงสองชั้น คือ การบริหารต้องเป็นไปตามหลักการของสนธิสัญญาชั้นหนึ่ง และยังต้องอยู่ภายใต้ระบบพหุภาคีหรือสภาพครองอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น อำนาจต่างๆ ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ระบบพหุภาคีและสนธิสัญญาฯ กำหนด

๒) ITPGR ได้จัดตั้งระบบพหุภาคีเพื่อการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ (Multilateral System of Access and Benefit Sharing) เพื่อกำกับดูแลทรัพยากรพันธุกรรมที่เป็นสมบัติสาธารณะและดูแลโดยธนาคารพันธุกรรม ซึ่งได้รับการดูแลโดยหน่วยงานรัฐของสมาชิก ในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช โดยครอบคลุมพันธุกรรมพืช ๒ แหล่ง คือ ทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ประเทศภาคีเห็นชอบร่วมกันตามรายชื่อที่ระบุในสนธิสัญญาฯ รวม ๖๔ รายการที่ระบุไว้ในภาคผนวกที่ ๑ ของสนธิสัญญาฯ กำหนดโดยต้องเป็นทรัพยากรพันธุกรรมพืชซึ่งเป็นสมบัติสาธารณะและอยู่ภายใต้การจัดการและควบคุมของรัฐบาลภาคีสมาชิก เช่น ที่ถูกเก็บรวบรวมอยู่ในธนาคารพันธุกรรมพืชต่างๆ ทั้งที่อยู่ในการกำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐบาลภาคีสมาชิก ศูนย์วิจัยด้านการเกษตรนานาชาติ ของสภาที่ปรึกษาด้านการวิจัยทางการเกษตรนานาชาติ (Consultative Group On International Agricultural Research-CGIAR) แต่ไม่ได้กำหนดสภาพบังคับกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อยู่ในความครอบครองของเอกชน โดยให้ภาคีสมาชิกให้มาตรการชักจูงใจและเชื้อเชิญให้เอกชนเข้าร่วมในระบบพหุภาคีฯ โดยสมัครใจ^{๑๘๒}

๓) การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาหรือสิทธิใดๆ กำหนดให้ผู้เข้าถึงต้องปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศ^{๑๘๓}

๔) ประเทศสมาชิกจะต้องอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร โดยกำหนดให้มีการเปิดช่องให้มีการเข้าถึงแก่ภาคีสมาชิกผ่านทางระบบพหุภาคีฯ โดยการเข้าถึงนั้นสามารถกระทำได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่อยู่ในเขตอำนาจของภาคีสมาชิกอย่างเท่าเทียมกัน^{๑๘๔}

^{๑๘๑} ITPGR, Article 1

^{๑๘๒} ITPGR, Annex 1

^{๑๘๓} ITPGR, Article 11.1

^{๑๘๔} ITPGR, Article 12.1

๕) การรับรองสิทธิเกษตรกร โดยเน้นย้ำถึงความสำคัญและบทบาทของชุมชนพื้นเมือง ชุมชนท้องถิ่น และเกษตรกร ในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมพืช โดยกำหนดให้เกษตรกรมีสิทธิต่อไปนี

(๑) สิทธิในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช (๒) สิทธิในการร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช และ (๓) สิทธิในการร่วมตัดสินใจเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในระดับชาติ นอกจากนี้ยังระบุว่า จะไม่มีการตีความบทบัญญัติในลักษณะที่ไปจำกัดสิทธิของเกษตรกรในการเก็บ ใช้ประโยชน์ แลกเปลี่ยนและขายเมล็ดพันธุ์หรือส่วนขยายพันธุ์ที่ได้จากการทำการเกษตร อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาฯ มิได้กำหนดเป็นพันธกรณีว่าภาคีสมาชิกจะต้องคุ้มครองเกษตรกร เนื่องจากให้เป็นไปตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ

๖) การเข้าถึงต้องเป็นไปเพื่อการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช การศึกษาวิจัย ปรับปรุงพันธุ์ และการฝึกอบรมเรียนรู้ด้านอาหารและการเกษตร^{๑๘๕} การสำรวจ^{๑๘๖} การเข้าถึงข้อมูลที่มีการจดบันทึกจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ให้ใช้ได้^{๑๘๗} แต่ไม่รวมการใช้เป็นเคมีภัณฑ์ การใช้เป็นเภสัชภัณฑ์และ/หรือ การใช้ในทางอุตสาหกรรมที่ไม่ใช่อาหารและอาหารสัตว์^{๑๘๘}

๗) การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ห้ามมิให้ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าถึงนำทรัพยากรพันธุกรรมพืชหรือสารพันธุกรรม (genetic parts) หรือส่วนหนึ่งส่วนใด (their components) หรือองค์ประกอบของพืชในรูปแบบที่ได้มาจากระบบพหุภาคีเพื่อการเข้าถึง (in the form received from the multilateral System) ไปขอรับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาหรือสิทธิใดที่จะก่อให้เกิดการจำกัดการเอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืช แต่หากผู้รับเปลี่ยนแปลงรูปแบบทรัพยากรที่ได้รับไปสามารถนำไปจดสิทธิบัตรได้

อย่างไรก็ดี สนธิสัญญาฯ ไม่ได้ห้ามการขอรับสิทธิคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาสำหรับพันธุ์พืชที่ได้พัฒนาปรับปรุงขึ้นใหม่ เพียงแต่ได้กำหนดให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมจากพันธุ์พืชใหม่ที่น่าไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์สู่กองทุน

๘) ต้องกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงต่ำที่สุด โดยต้องกระทำผ่านข้อตกลงการถ่ายโอนพันธุกรรม (The Standard Material Transfer Agreement: SMTA)

เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ สภาบริหารของสนธิสัญญา (Governing Body) จะจัดทำ “ข้อตกลงถ่ายโอนวัสดุทางพันธุกรรมแบบมาตรฐาน” (Standardized Material Transfer Agreement: MTA) ขึ้น ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขที่จำเป็นต่างๆ เพื่อการเข้าถึงรวมทั้งข้อกำหนดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์และบทบัญญัติอื่นๆ ที่สอดคล้องตามสนธิสัญญาฯ ทั้งนี้ หากมีการส่งมอบทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ได้รับต่อไปให้กับบุคคลหรือองค์กรอื่นๆ บุคคลที่สามซึ่งได้รับทรัพยากรพันธุกรรมพืชจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในข้อตกลงถ่ายโอนวัสดุทางพันธุกรรมด้วย

^{๑๘๕} ITPGR, Article 12.3(A)

^{๑๘๖} ITPGR, Article 12.3(B)

^{๑๘๗} ITPGR, Article 12.3(C)

^{๑๘๘} ITPGR, Article 12.3(A)

๙) การแบ่งปันผลประโยชน์มีหลักการที่สำคัญคือ เมื่อมีการใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ (Commercialization) จากทรัพยากรพันธุกรรมต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์เกิดขึ้น โดย ITPGR มีข้อยกเว้นไม่ต้องแบ่งปันผลประโยชน์ หากไม่มีข้อจำกัดที่บุคคลอื่นจะใช้ประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ที่สร้างขึ้นจากทรัพยากรพันธุกรรมนั้นในการค้นคว้าวิจัยต่อไป โดยสนธิสัญญาเรียกร้องให้ผู้ที่ใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์เท่านั้นที่จะต้องชำระส่วนแบ่งผลประโยชน์ โดยมีรูปแบบการแบ่งปันผลประโยชน์ทั้งในลักษณะผลประโยชน์ทางการเงิน (Monetary Benefits) จากการค้าการจัดการทรัพยากรพันธุกรรมพืชทั้งในและนอกถิ่นกำเนิด และผลประโยชน์อื่นที่มีใช้ผลประโยชน์ทางการเงิน (Non-monetary Benefits) ได้แก่ การแลกเปลี่ยนข้อมูล การเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี การมีส่วนร่วมในการวิจัยหรือการเสริมสร้างขีดความสามารถ

ภายใต้ระบบพหุภาคีของ ITPGR ผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมจะต้องส่งเงินเข้ากองทุนที่จะจัดตั้งขึ้น และมีสภามบริหาร (Governing Body) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม ITPGR จะเป็นผู้บริหารจัดการกองทุนดังกล่าว โดยจะจัดสรรเงินให้แก่เกษตรกรในทุกประเทศ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้อนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมนั้นไว้

๒.๓ พันธกรณีของประเทศภาคีสถิติสัญญาฯ

พันธกรณีของภาคีสมาชิก ได้แก่ การอนุรักษ์ การสำรวจ การรวบรวม การแยกแยะลักษณะการประเมินคุณค่า และการรวบรวมเป็นเอกสารเกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร^{๑๘๙} การใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างยั่งยืน^{๑๙๐} ความร่วมมือระหว่างประเทศ^{๑๙๑} และความช่วยเหลือทางเทคนิค^{๑๙๒}

สนธิสัญญาฯ บัญญัติให้ประเทศภาคีดำเนินการมาตรการตามความเหมาะสม และขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ ในด้านต่างๆ ได้แก่

- ๑) การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช
- ๒) สิทธิในการร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช
- ๓) สิทธิในการร่วมตัดสินใจเรื่องการอนุรักษ์ใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในระดับชาติ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงหลักการสำคัญและพันธกรณีของ ITPGR แล้ว เห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่ควรที่จะให้สัตยาบัน เนื่องจากการให้สัตยาบันจะเป็นประโยชน์ต่อสถาบันวิจัยระหว่างประเทศโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างสูง ส่งผลให้การจัดการและแบ่งปันผลประโยชน์ถูกรวมศูนย์อยู่ในสถาบันวิจัยระหว่างประเทศนั้น ซึ่งส่วนใหญ่มักมีความใกล้ชิดกับบรรษัทข้ามชาติที่ผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายในตลาดโลก นอกจากนี้ ผลประโยชน์จากการแบ่งปันตามหลักของ ITPGR จะอยู่ในรูปของพหุภาคี ซึ่งขัดกับหลักของ CBD ซึ่งให้สิทธิอธิปไตยของประเทศเจ้าของทรัพยากรในการจัดการทรัพยากรของตน

^{๑๘๙} ITPGR, Article 5

^{๑๙๐} ITPGR, Article 6

^{๑๙๑} ITPGR, Article 7

^{๑๙๒} ITPGR, Article 8

๓. กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี

๓.๑ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒^{๑๙๓}

เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรม โดยการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย ตลอดจนเพื่อเป็นการอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมือง เฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน ส่งเสริมให้มีการปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาพันธุ์พืชให้มีใหม่ โดยการให้สิทธิและความคุ้มครองเกษตรกรในการเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์สำหรับพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับ ความคุ้มครองด้วยการใช้ส่วนขยายพันธุ์ที่เกษตรกรเป็นผู้ผลิตเองเพื่อการเพาะปลูกในปีต่อไป โดยมีสาระสำคัญและกฎเกณฑ์ที่ไม่ได้เป็นการให้สิทธิผูกขาดโดยสมบูรณ์เหมือนกับกฎหมายสิทธิบัตร พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช ฉบับนี้จึงนับเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่ได้ให้การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรไว้เป็นการเฉพาะ มีบทบัญญัติที่สำคัญ อาทิ

๑) การกำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ ๒๓ คน จากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การศึกษาวิจัย การใช้ประโยชน์ทรัพยากร พันธุกรรมและการปรับปรุงพันธุ์

๒) พันธุ์พืชที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ พันธุ์พืชใหม่ พันธุ์พืชพื้นเมือง เฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า

๓) ลักษณะการคุ้มครอง คือ พันธุ์พืชที่จะต้องจดทะเบียน พันธุ์พืชที่จะได้รับความคุ้มครองโดยการจดทะเบียน บทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ และหมวด ๔ ว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชเมือง เฉพาะถิ่นกำหนดไว้ว่าพันธุ์พืชทั้ง ๒ ประเภท จะได้รับความคุ้มครองก็ต่อเมื่อได้รับการจดทะเบียน ส่วนพันธุ์พืชที่ไม่ต้องจดทะเบียน พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์ป่าได้รับความคุ้มครองโดยอัตโนมัติ กล่าวคือ ผู้เก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดเพื่อปรับปรุงพันธุ์ศึกษาทดลอง หรือวิจัย เพื่อประโยชน์ในทางการค้า จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ โดยให้นำเงินรายได้ ตามข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ส่งเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช^{๑๙๔}

๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของสนธิสัญญา

ตามพันธกรณีของสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร มีหลักการสำคัญสำหรับประเทศไทยที่ต้องพิจารณา ดังนี้

๔.๑ หลักมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ

เป็นหลักการสำคัญที่ปรากฏรับรองในคำปรารภของสนธิสัญญาฯ ว่าทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติที่บุคคลใดจะหวงกันเป็นเจ้าของไม่ได้^{๑๙๕} โดยทรัพยากรพันธุกรรมพืชมีความหมายรวมถึงพืชป่า พืชดั้งเดิม พืชที่มีอยู่ตามธรรมชาติและพืชที่เกิดจากการพัฒนา

^{๑๙๓} พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒

^{๑๙๔} มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ,<http://www.ku.ac.th>

^{๑๙๕} ITPGR, Preamble

ปรับปรุงพันธุ์ด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทรัพยากรเหล่านี้มีความสำคัญที่ทุกประเทศต้องตระหนักว่าความต้องการในทรัพยากรเหล่านี้ไม่ได้จำกัดอยู่แต่ในประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดเท่านั้น แต่ประเทศอื่นย่อมมีความต้องการที่จะใช้ประโยชน์เช่นกัน ทุกประเทศจึงต้องร่วมมือกันในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน แต่ทั้งนี้การอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชก็จำกัดอยู่เฉพาะวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ เพื่อการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ เพื่อการปรับปรุงพันธุ์พืช หรือเพื่อการอนุรักษ์พันธุกรรมพืช และต้องอยู่บนพื้นฐานหลักการจัดทำข้อกำหนดที่เห็นชอบร่วมกัน^{๑๙๖}

๔.๒ การรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชและการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร

ITPGR กำหนดความสัมพันธ์เกี่ยวกับ “สิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights)” ไว้เพื่อเป็นเงื่อนไขในการกำหนดพื้นที่หรือการอ้างสิทธิในทางนโยบายใน ๓ ด้าน คือ

๑) ได้รับการการใช้สิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร ที่รัฐอาจได้รับประโยชน์ร่วมกันผ่านการสร้างระบบพหุภาคี โดยอาศัยกลไกที่สำคัญ ๒ ประการ คือ จากการเป็นสมาชิกสภาบริหาร (governing body) ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในการสร้างกฎระเบียบการใช้ประโยชน์ และยังเป็นองค์กรบริหารจัดการสรรสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ เช่น การอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงการเจรจาต่อรองในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช และการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้เชิงพาณิชย์ หลักนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในคำปรารภ (preamble) ของ ITPGR

๒) กำหนดเงื่อนไขความสัมพันธ์ระหว่างรัฐภาคีภายใต้ระบบพหุภาคีเพื่อการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยต้องให้การรับรองสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร รวมถึงอำนาจในการกำหนดรายละเอียดในการเข้าถึงซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐบาลของประเทศต่างๆ และอยู่ภายใต้กฎหมายภายในประเทศตามมาตรา ๑๐.๑

๓) กำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิอธิปไตยของรัฐภาคี โดยตกลงในการจัดตั้งระบบพหุภาคี ที่มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใสเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมและเท่าเทียม ซึ่งการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรเหล่านี้ในเชิงพาณิชย์บนกรอบพื้นฐานของการบังคับใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๐.๒

เห็นได้ว่าเงื่อนไขการใช้สิทธิอธิปไตยที่ปรากฏตามคำปรารภซึ่งรับรองว่ารัฐมีสิทธิอธิปไตย (sovereign rights) เหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร แต่ทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงทางด้านอาหารจึงกำหนดให้บุคคลที่อยู่ในเขตอำนาจของประเทศสมาชิกสามารถเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างเท่าเทียมกัน^{๑๙๗} และตามมาตรา ๑๐.๑ และ มาตรา ๑๐.๒ กรณีผู้ปรับปรุงพันธุ์พืช (plant breeders) ขนาดเล็กซึ่งอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา มีสิทธิที่จะเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ต้องการใช้ และจำกัดธุรกิจขนาดใหญ่ไม่ให้

^{๑๙๖} อย่างไรก็ตาม ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศปฏิเสธที่จะลงนามเข้าร่วม เพราะเห็นว่าพันธุ์พืชที่ปรับปรุงใหม่เป็นทรัพย์สินทางปัญญาไม่ใช่มรดกร่วมกันของมนุษยชาติ

^{๑๙๗} ITPGR, Preamble

การผูกขาดทรัพยากรพันธุกรรมพืช หรือหากภาคเอกชนประสงค์จะใช้ประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรมพืช ก็สามารถเข้าถึงได้ตามกรอบที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา โดยรัฐอาจสร้างระบบพหุภาคี (multilateral system) เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงทรัพยากรที่ได้ตกลงเลือกสรรกันไว้ และเพื่อให้มีการแบ่งปันอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันซึ่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรเหล่านั้น ซึ่งมีส่วนส่งเสริมให้มีการลงทุนวิจัยและพัฒนาด้านการเกษตรในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชภายใต้ระบบพหุภาคีนั้น การอยู่ภายใต้ระบบพหุภาคี หรือสภการบริหาร (governing body) แสดงให้เห็นว่าการอ้างสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรตามสนธิสัญญาฯ นี้ จะอยู่ภายใต้การกำกับตรวจสอบและต้องเป็นไปตามระบบพหุภาคี ซึ่งมาจากสภการบริหาร มิได้เกิดจากการวินิจฉัยโดยตรงจากรัฐภาคี

สภการบริหาร (governing body) กำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการไว้เป็นมาตรฐานเรียกว่า “ข้อตกลงการถ่ายโอนวัสดุทางพันธุกรรม” (Material Transfer Agreement: MTA) ซึ่งใช้บังคับในกรณีที่มีการส่งมอบทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ได้รับให้กับบุคคลที่สาม มีผลให้บุคคลดังกล่าวต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในข้อตกลงถ่ายโอนวัสดุทางพันธุกรรมด้วย ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) เงื่อนไขในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืช จากแนวคิดว่าการเข้าถึงแหล่ง พันธุกรรมพืชเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงพันธุ์พืช เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาและก่อให้เกิดความยั่งยืนของภาคเกษตรกรรม จึงกำหนดให้มีการจัดตั้ง “ระบบพหุภาคีเพื่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชและเพื่อการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช” โดยครอบคลุมพันธุกรรมพืช ๒ แหล่งคือ ทรัพยากรพันธุพืชที่ประเทศภาคีเห็นชอบร่วมกันตามรายชื่อที่ระบุในสนธิสัญญาฯ รวม ๖๔ รายการ ได้แก่ พืชอาหาร ๓๕ รายการ และพืชอาหารสัตว์ ๒๙ รายการ และทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อยู่นอกถิ่นที่อยู่อาศัย เช่น ที่ถูกเก็บรวบรวมอยู่ในธนาคารพันธุกรรมต่างๆ เงื่อนไขการเข้าถึงที่สนธิสัญญาฯ กำหนดไว้ การเข้าถึงจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช เพื่อการศึกษาวิจัยปรับปรุงพันธุ์ และการฝึกอบรมเรียนรู้ในด้านอาหารและการเกษตรเท่านั้น โดยจะไม่รวมไปถึงวัตถุประสงค์ด้านธุรกิจ เคมีภัณฑ์ ยา และ/หรือธุรกิจอื่นๆ ที่ไม่ใช่ด้านอุตสาหกรรมอาหารหรืออาหารสัตว์

๒) ต้องกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงต่ำที่สุด เป็นไปตามข้อตกลงการถ่ายโอนพันธุกรรม (The Standard Material Transfer Agreement)

๓) ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าถึงจะต้องไม่ขอรับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา หรือสิทธิใดๆ ที่จะเอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชหรือสารพันธุกรรม หรือองค์ประกอบของทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ได้มาจากระบบพหุภาคีเพื่อการเข้าถึง

๔) การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ได้รับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาหรือสิทธิใดๆ จะต้องปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ITPGRFA ไม่ได้ห้ามการขอรับสิทธิคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาสำหรับพันธุ์พืชที่ได้พัฒนาปรับปรุงขึ้นใหม่ แต่ได้กำหนดให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมจากพันธุ์พืชใหม่ที่น่าสนใจไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์สู่กองทุนตามที่กำหนดในยุทธศาสตร์กองทุน (Funding Strategy)

๔.๓ หลักการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร

การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนปรากฏคำปรารภ (Preamble) ของสนธิสัญญาฯ ว่า การที่จะบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนทางการเกษตรเพื่อคนในรุ่นปัจจุบันและรุ่นต่อไปในอนาคต ประกอบกับการบรรลุถึงจุดมุ่งหมายของปฏิญญากรุงโรมว่าด้วยความมั่นคงทางอาหารของโลก (Rome Declaration on World Food Security) และของแผนการดำเนินงานของการประชุมสุดยอด (World Food Summit Plan of Action) ว่าด้วยอาหารโลกได้นั้น รัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ การสำรวจ การรวบรวม การแยกแยะลักษณะ การประเมินคุณค่า และการรวบรวมเป็นเอกสารเกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร รวมถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่กำลังอยู่ในช่วงการปรับตัวทางเศรษฐกิจในการดำเนินการกิจดังกล่าว ซึ่งแผนการดำเนินงานเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (Global Plan of Action for the Conservation and Sustainable of Plant Genetic Resources For Food and Agriculture) นี้ เป็นกรอบการดำเนินงานในระดับนานาชาติ สนธิสัญญานี้และข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จะสนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อพัฒนาการเกษตรที่ยั่งยืนและเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหาร เช่น การประสานกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อการเกษตรที่ยั่งยืนและความมั่นคงทางอาหาร^{๑๙๘} การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนนี้ จึงเป็นหลักการที่ยืนยันความเท่าเทียมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืช ซึ่งคนรุ่นปัจจุบันสามารถใช้ได้เท่าที่จำเป็น แต่การใช้ดังกล่าวต้องไม่กระทบถึงสิทธิของคนรุ่นต่อมาที่จะใช้ประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรมพืชในรูปแบบเดียวกัน

การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืนเป็นวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของสนธิสัญญาฯ นี้^{๑๙๙} ด้านการอนุรักษ์ ITPGRFA กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องส่งเสริมให้มีการบูรณาการในการสำรวจ อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืนภายใต้กฎหมายภายในประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก เช่น ส่งเสริมหรือสนับสนุนการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรในแปลงของเกษตรกรและชุมชนท้องถิ่น หรือส่งเสริมการอนุรักษ์ทั้งในและนอกถิ่นที่อยู่หรือร่วมมือในการส่งเสริมการพัฒนาระบบการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่ให้มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมการพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี^{๒๐๐} เป็นต้น

ด้านการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ประเทศสมาชิกจะต้องพัฒนานโยบายและมาตรการทางกฎหมายเพื่อการส่งเสริมการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร เช่น นโยบายการเกษตรที่เป็นธรรม การสนับสนุนงานวิจัยที่ช่วยเพิ่มพูนและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ส่งเสริม

^{๑๙๘} ITPGR, Preamble

^{๑๙๙} ITPGR, Article 1 - Objectives

^{๒๐๐} ITPGR, Article 5 - Conservation, Exploration, Collection, Characterization, Evaluation and Documentation of Plant Genetic Resources for Food and Agriculture

ความพยายามในการปรับปรุงพันธุ์โดยการมีส่วนร่วมของเกษตรกร ส่งเสริมระบบเกษตรกรรมที่ทำให้เกิดความยั่งยืนของความหลากหลายทางชีวภาพ ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาและดำรงไว้ซึ่งระบบการเกษตรที่หลากหลาย และปรับยุทธศาสตร์การปรับปรุงพันธุ์และข้อบังคับเกี่ยวกับการปลดปล่อยพันธุ์และการกระจายหรือจำหน่าย เมล็ดพันธุ์ เป็นต้น^{๒๐๑}

๔.๔ สิทธิของเกษตรกร (Farmer's Right)^{๒๐๒}

สนธิสัญญา ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญและบทบาทของชุมชนพื้นเมือง ชุมชนท้องถิ่น และเกษตรกรในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมพืช โดยรับรองถึงสิทธิเกษตรกรไว้ว่า เกษตรกรมีส่วนในการอนุรักษ์ ส่งเสริม และดำรงไว้ซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร และมีสิทธิในการเก็บรักษาใช้ แลกเปลี่ยน และขายเมล็ดพันธุ์ที่เก็บไว้ใช้ในไร่ (farm saved seed) และส่วนขยายพันธุ์ (propagating material) ที่ได้รับการรับรองภายใต้สนธิสัญญานี้ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน^{๒๐๓} นอกจากนี้ สนธิสัญญา ยังให้ความสำคัญแก่สิทธิเกษตรกร โดยกำหนดไว้ในส่วนที่ ๓ มาตรา ๙ ว่าภาคีสมาชิกต้องให้ความช่วยเหลือชุมชนท้องถิ่นเพื่อทำการเพาะปลูกในเชิงการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมพืชอันเป็นพื้นฐานของการผลิตอาหารและการเกษตร และต้องสร้างสำนึกในสิทธิเกษตรกรในเรื่องของกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร และใช้มาตรการในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิเกษตรกร โดยกำหนดให้เกษตรกรมีสิทธิดังต่อไปนี้

- ๑) สิทธิในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชและการเกษตร
- ๒) สิทธิในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร
- ๓) สิทธิในการร่วมตัดสินใจเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืนในระดับชาติ

นอกจากนี้ มาตรานี้ยังระบุว่าจะไม่มีการตีความบทบัญญัติในลักษณะที่ไปจำกัดสิทธิของเกษตรกรในการเก็บ ใช้ประโยชน์ แลกเปลี่ยน และขายเมล็ดพันธุ์หรือส่วนขยายพันธุ์ที่ได้จากการทำการเกษตร โดยขึ้นอยู่กับกฎหมายของประเทศภาคีและความเหมาะสม^{๒๐๔}

อย่างไรก็ตาม ITPGR มิได้กำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับว่าภาคีสมาชิกจะต้องนำหลักการเรื่องสิทธิของเกษตรกรไปบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือไปกำหนดเป็นนโยบายแห่งรัฐ เพียงแต่ส่งเสริมให้ภาคีสมาชิกกระทำการดังกล่าว โดยมาตรา ๙.๒ บัญญัติไว้ว่า ให้เป็นดุลพินิจของภาคีสมาชิกว่าจะให้การรับรองสิทธิของเกษตรกรอย่างไร โดยมีได้กำหนดเป็นพันธกรณีบังคับให้ภาคีสมาชิกต้องออกกฎหมายมารับรองสิทธิของเกษตรกร

^{๒๐๑} ITPGR, Article 6 - Sustainable Use of Plant Genetic Resources

^{๒๐๒} ITPGR, Article 9 - Farmers' Rights

^{๒๐๓} ITPGR, Preamble

^{๒๐๔} โปรดดู IUPGR 1983, FAO, Resolution 7/73 as revised in 1989, 1991 and 1993 และ ITPGR มาตรา 9

๔.๕ การแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

สนธิสัญญานี้ได้ยืนยันและรับรอง รวมถึงกำหนดไว้ในวัตถุประสงค์เน้นย้ำถึงการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน^{๒๐๕} และในมาตรา ๙ ก็ได้กำหนดให้เป็นสิทธิเกษตรกรประการหนึ่งคือ สิทธิในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร^{๒๐๖} ซึ่งการแบ่งปันผลประโยชน์นี้จะนำไปในลักษณะการแลกเปลี่ยนข้อมูล การเข้าถึง และการถ่ายทอดเทคโนโลยี การเสริมสร้างขีดความสามารถ และการแบ่งปันผลประโยชน์ทางการเงินและจากการค้า การจัดการทรัพยากรพันธุกรรมพืชทั้งในและนอกถิ่นกำเนิด

สนธิสัญญาจัดให้มีระบบการทำข้อตกลงแบบพหุภาคีในการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชให้ครอบคลุมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืช ๖๔ รายการที่ระบุไว้ใน Annex I ซึ่งประกอบด้วยพืชเศรษฐกิจ ๓๕ รายการ (crops) และพืชอาหารสัตว์ ๒๙ รายการ รวมถึงการแบ่งปันความรู้และเทคโนโลยี โดยคำนึงถึงการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันและความมั่นคงด้านอาหารของประเทศสมาชิก ทั้งนี้ ในการแบ่งปันผลประโยชน์อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีการแลกเปลี่ยนข้อมูล การถ่ายทอดเทคโนโลยี การเสริมสร้างศักยภาพ และการแบ่งปันผลประโยชน์ทางการเงินจากประโยชน์ที่ได้รับเชิงพาณิชย์ในผลิตผลทางการเกษตร

^{๒๐๕} ITPGR, Preamble, Article 1 - Objectives

^{๒๐๖} ITPGR, Article 9 - Farmers' Rights

๔. ตารางตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร
(International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR)

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
๑) หลักมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (Common concern of humankind)	๑.๑) มีการนำแนวคิดที่ว่าทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติไปใช้ในการร่างกฎหมายหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีกลไกความร่วมมือกันในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืน - มีการอนุญาตให้เข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเฉพาะวัตถุประสงค์ ๓ ประการ ดังนี้ ๑) เพื่อการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ ๒) เพื่อการปรับปรุงพันธุ์พืช ๓) เพื่อการอนุรักษ์พันธุกรรมพืช โดยอยู่บนพื้นฐานหลักการจัดทำข้อกำหนดที่เห็นชอบร่วมกัน	๑) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒ - มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาด้านเกษตรกรรม โดยการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย และเพื่อช่วยอนุรักษ์และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน - มีคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชที่มาจากเกษตรกร นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน ทำหน้าที่เสนอให้รัฐมนตรีกำหนดว่าชนิดของพันธุ์พืชใดเป็นพันธุ์พืชใหม่ที่จะได้รับการคุ้มครอง และบริหารกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช
๒) การรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร และการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร	๒.๑) มีการนำการรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร และการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรในอนุสัญญาฯ มาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องหรือไม่? ประเด็นที่	- เป็นกฎหมายลักษณะเฉพาะที่คุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชโดยให้มีสิทธิจำเพาะ (Exclusive Rights) ในการผลิต ขาย หรือจำหน่ายด้วยประการใดนำเข้ามาในราชอาณาจักรส่งออกนอก

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ต้องพิจารณา - มีการปฏิบัติตามข้อมติที่ ๔๗/๑๘๘ สมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly resolution ๔๗/๑๘๘) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่งกล่าวไว้ในหลักการที่ ๒ รัฐมีสิทธิอธิปไตยตามกฎหมายระหว่างประเทศในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของตนตามนโยบายการด้านพัฒนาและสิ่งแวดล้อมของแต่ละรัฐ และมีความรับผิดชอบที่จะประกันว่า กิจกรรมภายในเขตอำนาจหรือการควบคุมของรัฐจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือพื้นที่ที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐของตนเอง ๒.๒) มีกลไกสนับสนุนการเข้าถึงทรัพยากรทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีการจัดกลุ่มประเภทของทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อนุญาตให้เข้าถึงได้หรือทรัพยากรพันธุกรรมพืชซึ่งเป็นสมบัติสาธารณะ และอยู่ภายใต้การจัดการและ	ราชอาณาจักร หรือมีไว้เพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวซึ่งส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชใหม่แต่ผู้เดียว เป็นการคุ้มครองที่ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล (Individual) เช่นเดียวกับกฎหมายสิทธิบัตร - มีการรับรองสิทธิเกษตรกร (Farmers' Rights) โดยให้สิทธิเกษตรกรในการเก็บส่วนขยายพันธุ์ที่ตนเองเป็นผู้ผลิตไว้เพื่อการเพาะปลูกในฤดูกาลถัดไป (farm-saved seeds) ได้ - มีหลักเกณฑ์เรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ - เป็นกฎหมายที่มีความสมดุลระหว่างการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ของนักปรับปรุงพันธุ์กับสิทธิของเกษตรกร มีความสอดคล้องและเป็นการผสมผสานระหว่างหลักการให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ตามแบบ UPOV ๑๙๗๘ กับหลักการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมใน CBD ๑๙๙๒ - ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ เนื่องจากประเทศไทยยังมีได้ให้สัตยาบัน ITPGR ซึ่งการให้สัตยาบันควรพิจารณาถึงปัญหาที่

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ควบคุมของรัฐ กับสมบัติชุมชน - มีกลไกอำนวยความสะดวกการเข้าถึงทรัพยากรพันธุ์กรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรผ่านทางระบบพหุภาคีแก่บุคคลที่อยู่ในเขตอำนาจของภาคีสมาชิกอย่างเท่าเทียมกัน - มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมและเท่าเทียมจากการใช้ทรัพยากรฯ ในเชิงพาณิชย์แก่ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น ตามเงื่อนไขที่เห็นชอบร่วมกันจากการใช้ประโยชน์ทางการค้าและการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่ได้มาจากการวิจัยและพัฒนา - มีการปฏิบัติตาม “ข้อตกลงการถ่ายโอนวัสดุทางพันธุ์กรรม” (Material Transfer Agreement: MTA) ที่สภาบริหารได้กำหนดเป็นมาตรฐานในการดำเนินการกรณีที่มีการส่งมอบทรัพยากรพันธุ์กรรมพืชที่ได้รับให้กับบุคคลที่สาม ๒.๓) มีมาตรการในการดูแลจัดการพันธุ์กรรมพืชที่อยู่นอกระบบพหุภาคีฯ ของสนธิสัญญาฯ หรือไม่	อาจเกิดขึ้นต่างๆ ดังนี้ (๑) ITPGR กำหนดให้มีการแยกการบริหารจัดการทรัพยากรพันธุ์กรรมตามลักษณะการใช้งาน ซึ่งจะช่วยให้ง่ายแก่การจัดการและการสร้างกฎระเบียบที่มีความเหมาะสมต่อประเภทของทรัพยากรและต่อลักษณะของกิจกรรมที่นำไปใช้งาน อย่างไรก็ตาม กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรพันธุ์กรรมของไทย ได้กำหนดระบบและวิธีการจัดการทรัพยากรโดยให้มีการจำแนกตามชนิดของทรัพยากร เช่น ใช้บังคับกับพันธุ์พืชทุกชนิดโดยไม่คำนึงถึงลักษณะการใช้งาน ซึ่งขัดกับหลักการของ ITPGR (๒) เงื่อนไขการใช้สิทธิอธิปไตยตาม ITPGR อยู่ภายใต้ระบบพหุภาคีฯ หรือสภาบริหาร (governing body) แสดงให้เห็นว่าการอ้างสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรพันธุ์กรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรโดยนัยของ ITPGR นี้ อยู่ภายใต้การกำกับตรวจสอบตามระบบพหุภาคีฯ ซึ่งมาจากสภาบริหาร ไม่ได้เกิดจากการวินิจฉัยของรัฐภาคี แต่ในมาตรา ๑๐ ของ
๓) หลักการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่ง	๓.๑) มีการนำหลักการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่าง	

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร	ยั่งยืนซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรในอนุสัญญาฯ มาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีการบัญญัติกฎหมายโดยคำนึงถึงจุดมุ่งหมายของปฏิญญากรุงโรมว่าด้วยความมั่นคงทางอาหารของโลก (Rome Declaration on World Food Security) และของแผนการดำเนินงานของการประชุมสุดยอด (World Food Summit Plan of Action) ว่าด้วยอาหารโลก - มีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ ๒๑ โดยคำนึงถึงเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน - มีการปฏิบัติตามข้อมติที่ ๔๗/๑๘๘ สมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly resolution 47/188) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.๑๙๙๒ (Rio Declaration on Environment and Development, 1992) ซึ่งเป็นผลจากการประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ข้อ ๓ ที่ว่าสิทธิในการพัฒนาจะต้องได้รับการตอบสนองเพื่อให้บรรลุความต้องการด้าน	กฎหมายฉบับนี้ มีหลักการสอดคล้องกับ CBD เรื่องการรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืช ซึ่งทำให้ประเทศไทยสามารถอ้างสิทธิเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชได้ตามกฎหมาย และสามารถกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐได้ แต่อย่างไรก็ตาม มีปัญหาที่ต้องพิจารณา ดังนี้ (๑) การรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐ จะมีผลผูกพันเฉพาะประเทศที่เข้าร่วมใน ITPGR เท่านั้น ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาถึงความผูกพันของหลักการนี้ต่อประเทศที่อยู่นอกสนธิสัญญาว่าจะมีผลเป็นอย่างไร เช่น ความผูกพันในฐานะที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศเป็นต้น (๒) การอ้างสิทธิอธิปไตยของรัฐจะกระทำเฉพาะทรัพยากรที่อยู่ในประเทศ หรือรวมถึงทรัพยากรที่ได้ถูกรวบรวมไปจากประเทศไทยก่อนที่ ITPGR จะมีผลบังคับใช้ด้วย และ (๓) แม้ ITPGR จะรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐ แต่การอ้างหรือใช้สิทธิดังกล่าวก็ต้องกระทำภายใต้หลักการที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาฯ

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของคนทั้งในรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคตอย่างเท่าเทียม ๓.๒) มีกฎหมาย นโยบาย มาตรการ และแผนการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืนหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีนโยบายการเกษตรที่เป็นธรรม - มีการปรับยุทธศาสตร์การปรับปรุงพันธุ์และข้อบังคับเกี่ยวกับการปลดปล่อยพันธุ์และการกระจายหรือจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ - มีแผนการดำเนินงานเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร - มีการกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบทำหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืน โดยหน่วยงานมีหน้าที่จัดทำกลยุทธ์ แนวทาง และแผนปฏิบัติการระดับชาติ - มีกลไกให้ความช่วยเหลือชุมชนท้องถิ่นเพื่อทำ	ด้วย เช่น รัฐไม่สามารถใช้เกณฑ์การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติของสนธิสัญญาฯ ได้ เป็นต้น - มีข้อสังเกตว่า ITPGR ได้นำระบบกองทุนมาใช้เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหากฎหมายในการพิสูจน์ที่มาและความเป็นเจ้าของยีนที่ใช้ในการปรับปรุงพันธุ์นั้นได้มาจากทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศใด โดยระบบกองทุนดังกล่าวจะไม่จัดสรรผลประโยชน์โดยอาศัยหลักความเป็นเจ้าของ แต่จะจัดสรรเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของภาคีสมาชิก และเพื่อใช้ในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืช สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ITPGR มิได้กำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับว่า ภาคีสมาชิกจะต้องนำหลักการเรื่องสิทธิของเกษตรกรไปบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือไปกำหนดเป็นนโยบายแห่งรัฐ เพียงแต่ส่งเสริมให้ภาคีสมาชิกกระทำการดังกล่าว ซึ่งแตกต่างไปจากการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่กำหนดให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศที่มีอยู่ (TRIPs) ที่ให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทาง

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	การเกษตรในเชิงการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมพันธุ์พืช - มีกลไกเสริมสร้างความเข้มแข็งในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร - มีกลไกการสนับสนุนและส่งเสริมการอนุรักษ์ การสำรวจ การรวบรวม การแยกแยะลักษณะ การประเมินคุณค่า และการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรทั้งในและนอกถิ่นที่อยู่ - มีกลไกส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาและดำรงไว้ซึ่งระบบเกษตรกรรมที่ทำให้เกิดความยั่งยืนของความหลากหลายทางชีวภาพ - มีกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ชุมชน และองค์กรเอกชนในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืน ๓.๓) มีกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ด้านทรัพยากรทางพันธุกรรม	ปัญหาในระดับสูง เมื่อสิทธิเกษตรกรมิได้ถูกรับรองในเชิงบังคับ จึงเป็นเพียงหลักการที่เป็นนามธรรม ITPGR มิได้สร้างกลไกเพื่อรับรองสิทธิดังกล่าวให้เกิดผลจริงจึงในทางปฏิบัติ อีกทั้งยังไม่มีมาตรการระหว่างประเทศที่จะบังคับให้มีการรับรองสิทธินี้ อย่างจริงจังแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี ก็ถือได้ว่า ITPGR เป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำไปสู่การกำหนดกติกา ระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายในการปกป้องทรัพยากรพันธุกรรมพืชและรับรองสิทธิของเกษตรกรรายย่อย - อย่างไรก็ตาม กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยให้การรับรองสิทธิของเกษตรกรในขอบเขตที่จำกัดกว่า ITPGR เพราะแม้จะรับรองสิทธิของเกษตรกรที่จะใช้ส่วนขยายพันธุ์พืชที่ตนเองเป็นผู้ผลิตเพื่อการเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์ แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ให้อำนาจอรัฐที่จะจำกัดปริมาณเมล็ดพันธุ์ที่จะใช้ไม่เกินสามเท่า ในกรณีที่รัฐเห็นสมควรที่จะส่งเสริมการปรับปรุงพันธุ์พืชดังกล่าว นอกจากนี้ กฎหมายยังไม่ถือว่าการแลกเปลี่ยนและการขายเมล็ดพันธุ์พืชโดย

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิในผลของการวิจัยและพัฒนาหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - มีกลไกส่งเสริมการพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี - มีกลไกการสนับสนุนงานวิจัยที่ช่วยเพิ่มพูนและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และส่งเสริมเกษตรกรให้มีส่วนร่วมในการปรับปรุงพันธุ์ - กำหนดให้รัฐอำนวยความสะดวกในทรัพยากรต่างๆ ได้แก่ ด้านการเงิน บุคลากร เทคโนโลยี และวิชาการ	เกษตรกรเป็นสิทธิที่เกษตรกรพึงมี ซึ่งแตกต่างจากข้อเสนอแนะใน ITPGR ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงประเด็นดังกล่าวโดยนำหลักการใน ITPGR มาเป็นแนวทาง - กฎหมายฉบับนี้ให้การรับรองสิทธิเกษตรกรในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยให้เกษตรกรในนามของชุมชนท้องถิ่นขอรับความคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ และพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นได้ อีกทั้งเกษตรกรยังมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช รวมทั้งมีสิทธิที่จะมีตัวแทนในคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช แต่สิทธิของเกษตรกรตาม ITPGR มีความหมายที่กว้างกว่าสิทธิในกฎหมายไทย โดยรวมถึงสิทธิในด้านการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช ซึ่งแม้จะไม่มีผลชัดเจนนัก แต่มีบริบทกว้าง และมีสิทธิในการร่วมตัดสินใจเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืชในระดับชาติ ซึ่งหากประเทศไทยเข้าร่วมในสนธิสัญญาฯ ก็จะต้องกำหนดของเขตของสิทธิของเกษตรกรตามกฎหมายไทยเสียใหม่ ให้
๔) สิทธิของเกษตรกร (Farmer's Right) (หมายเหตุ - ITPGR ไม่ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับว่าภาคีสมาชิกจะต้องนำหลักการเรื่องสิทธิของเกษตรกรไปบัญญัติไว้ในกฎหมาย หรือไปกำหนดเป็นนโยบายแห่งรัฐ เพียงแต่ส่งเสริมให้ภาคีสมาชิกกระทำการดังกล่าว บัญญัติเพียงว่าให้เป็นดุลพินิจของประเทศภาคีว่าจะให้การรับรองสิทธิของเกษตรกรอย่างไร โดยมีได้กำหนดเป็นพันธกรณีบังคับให้ภาคีสมาชิกต้องออกกฎหมายรับรองสิทธิของเกษตรกร)	๔.๑) มีการนำหลักการเกี่ยวกับสิทธิของเกษตรกรมาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องหรือไม่? - มีกฎหมายรับรองสถานะและบทบาทของเกษตรกรในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืนในระดับชาติ - กำหนดให้เกษตรกรมีสิทธิในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชและการเกษตร - กำหนดให้เกษตรกรมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างเท่า	

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	เทียมและเป็นธรรม - กำหนดให้เกษตรกรมีสิทธิในการร่วมตัดสินใจเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืนในระดับชาติ - มีกลไกและมาตรการในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิเกษตรกรเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชและการเกษตร - กำหนดให้เกษตรกรมีสิทธิในการเก็บรักษา ใช้ แลกเปลี่ยน และขายเมล็ดพันธุ์ที่เก็บไว้ใช้ในไร่และส่วนขยายพันธุ์ที่ได้จากการทำการเกษตร ๔.๒) มีกฎหมายรับรองการมีส่วนร่วมของเกษตรกรอย่างมีความหมายในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืนในระดับชาติหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - กำหนดให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมะ - กำหนดให้รัฐอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดการมี	สอดคล้องกับบทบัญญัติของสนธิสัญญาฯ ในการรับรองสิทธิของเกษตรกร - IPTGR มีทั้งส่วนดีและส่วนเสีย ดังนั้น ประเทศไทยอาจพิจารณาแก้ไขกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการอ้างไว้ซึ่งสิทธิเกษตรกร โดยไม่จำเป็นต้องเป็นภาคีสมาชิกของสนธิสัญญาฯ ก็ได้ แต่พิจารณาดำเนินการ ดังนี้ (๑) คุ้มครองภูมิปัญญาดั้งเดิมที่เกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร มากกว่าที่เป็นอยู่ในกฎหมายนี้ โดยให้อยู่ภายใต้หลักการว่าการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเกี่ยวกับพันธุ์พืชต้องอยู่ภายใต้สิทธิของเกษตรกร (๒) ให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืช นอกเหนือไปจากการส่งผู้แทนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชแห่งชาติ (๓) ให้เกษตรกรมีสิทธิไม่จำกัดต่อส่วนขยายพันธุ์ที่ได้จากการเพาะปลูกในไร่นาหรือแปลงการเกษตรของตน

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ส่วนร่วมอย่างมีความหมายในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืน	
๕) การแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม	๕.๑) มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมแก่ชุมชนท้องถิ่นหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - กำหนดให้เกษตรกรมีสิทธิในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร - กำหนดให้การแบ่งปันผลประโยชน์เป็นไปในลักษณะของการแลกเปลี่ยนข้อมูล การเข้าถึง และการถ่ายทอดเทคโนโลยี การเสริมสร้างขีดความสามารถ และการแบ่งปันผลประโยชน์ทางการเงินและจากการค้า การจัดการทรัพยากรพันธุกรรมพืชทั้งในและนอกถิ่นกำเนิด ๕.๒) มีระบบการทำข้อตกลงแบบพหุภาคีในการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้	

หลักการสำคัญ	ประเด็นสำคัญในการพิจารณา	กฎหมายไทยด้านเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพันธกรณี
	ทรัพยากรพันธุกรรมพืชหรือไม่? ประเด็นที่ต้องพิจารณา - กำหนดครอบคลุมถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชตามรายการที่ระบุไว้ใน Annex I - กำหนดให้มีการแบ่งปันความรู้และเทคโนโลยี โดยคำนึงถึงการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันและความมั่นคงด้านอาหาร	

๕. บรรณานุกรม

๑) จักรกฤษณ์ ควรพจน์ และคณะ. ๒๕๔๗. โครงการศึกษาผลกระทบการเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร เสนอต่อสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

๒) รศ.ดร.จักรกฤษณ์ ควรพจน์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาผลกระทบการเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR) เสนอต่อสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, พฤษภาคม ๒๕๔๗

๓) ประทีป มีคติธรรม. คู่มือปฏิรูปกฎหมายกับพันธกรณีระหว่างประเทศ.สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (ITPGRFA). <http://www.lrct.go.th/tools/?p=373>. (๑ มกราคม ๒๕๕๘)

๔) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒

๕) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ,<http://www.ku.ac.th>

๖) ลอยลม ประเสริฐศรี. การประเมินผลประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมข้าวของไทยตามกรอบสนธิสัญญา ITPGR โครงการพัฒนาความรู้และยุทธศาสตร์ด้านความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

http://www.measwatch.org/sites/default/files/bookfile/TueOctober2008-18-6-45-ITPGR_1.pdf

๗) ศูนย์ข้อมูลอาเซียนของจังหวัดอุทัยธานี. AEC Fact Book. www.uthaithani.go.th/asean/book/inside_aec_factbook.pdf. (๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๗)

๘) สำนักคุ้มครองพันธุ์พืช.พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒. <http://www.doa.go.th/pvp/images/stories/indexpvp2542/pvp2542.pdf>. (๑ มกราคม ๒๕๕๘)

๙) สำนักงานโครงการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ. สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture) บทสรุปการศึกษา. <http://www.rspg.org/itpgr-12.htm>

๑๐) ห้องสมุดสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR).

http://www.onep.go.th/library/index.php?option=com_content&view=article&id=77:2012-04-23-04-41-10&catid=26:2012-04-02-06-57-22&Itemid=34

๑๐) Meas Think Tank. “เจาะลึกสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร” โดยฟาริดา ดุริยะพงศ์.

http://www.measwatch.org/sites/default/files/bookfile/TueOctober2008-17-25-56-ITPGR_2.pdf. (๑ มกราคม ๒๕๕๘)

๑๑) FAO Headquarters. The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. <http://www.planttreaty.org/content/overview>.

๑๒) IUPGR 1983, FAO, Resolution 7/73 as revised in 1989, 1991 and 1993

บทที่ ๔

บทสรุป

การจัดทำคู่มือ (Checklists) นี้ เป็นการศึกษาอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ กับกฎหมายภายในประเทศด้านเกษตร สำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการพิจารณาทบทวน ตรวจสอบความสอดคล้องของหลักการในข้อตกลงระหว่างประเทศกับบทบัญญัติกฎหมายภายใน เพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุง ทำความเห็น และการพัฒนากฎหมายด้านเกษตรให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น และเป็นการศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการครอบครองและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่เป็นปัจจัยพื้นฐานของการประกอบอาชีพเกษตรกร ที่สืบเนื่องมาจากอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเกษตรกรและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศ สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

๑. อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย (United Nations Convention to Combat Desertification: UNCCD)

มีหลักการสำคัญอยู่ ๖ ประการที่ต้องนำมาพิจารณาตรวจสอบในประเด็นต่างๆ (รายละเอียดในแต่ละประเด็นปรากฏในบทที่ ๓) ว่ามีความสอดคล้องหรือความขัดแย้งของบทบัญญัติกฎหมายภายในด้านเกษตรหรือไม่ ดังนี้ ๑) หลักความรับผิดชอบร่วมกัน ๒) ความตระหนักและหลักการมีส่วนร่วม ๓) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ๔) การแบ่งปันข้อมูล ๕) การประสานความร่วมมือ และ ๖) การบูรณาการประเด็นด้านกายภาพ ชีวภาพ และสังคมเศรษฐกิจ การขจัดความยากจน กับความพยายามที่จะต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย และบรรเทาผลกระทบจากภัยแล้ง โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๑

ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณี แต่เป็นผลมาจากการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมตามคุณสมบัติของดินหรือตามศักยภาพของดิน การขยายตัวของพื้นที่ดินเค็ม การนำพื้นที่ลาดชันและพื้นที่สูงไปใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรโดยปราศจากการอนุรักษ์ดินและน้ำ การชะล้างพังทลายของดินจนเกิดดินถล่ม ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดการจัดการดินที่ถูกต้อง ดินเสื่อมโทรมจากการใช้สารเคมีและขาดการปรับปรุงบำรุงดินจนทำให้ดินมีคุณภาพลดลงจนไม่สามารถใช้ทำการเกษตรได้อย่างถาวร ประกอบกับปัญหานี้สินของเกษตรกร ดังนั้นจึงควรพัฒนากลไกในระดับปฏิบัติที่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพด้วยนำหลักการสำคัญใน UNCCD ประกอบกับหลักการในแผนปฏิบัติการ ๒๑ (Agenda ๒๑) มากำหนดเป็นหลักปฏิบัติในกฎหมายลำดับรองเพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

๒) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕

ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณี แต่เป็นปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ครอบคลุมการใช้สารเคมีทางการเกษตรอย่างไม่เหมาะสม ส่งผลให้เกิดปัญหาการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้งเนื่องจาก

(๑) เป็นกฎหมายที่ควบคุมสารเคมีทุกชนิด ไม่เฉพาะแต่สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเท่านั้น จึงมีมาตรการเกี่ยวกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชจึงไม่ชัดเจน

(๒) ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสารป้องกันการกำจัดศัตรูตามประกาศกระทรวงเกษตรฯ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง

(๓) ไม่มีการกระจายการทำงานของหน่วยงานผู้รับผิดชอบวัตถุอันตราย ทั้งอำนาจหน้าที่ในการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต ตรวจสอบ ส่งเสริม กำกับดูแล ส่งผลให้ภาครัฐไม่สามารถเน้นบทบาทในการตรวจสอบคุณภาพการผลิต การนำเข้า หรือการครอบครองวัตถุอันตรายได้อย่างเต็มที่

(๔) ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลกับบริษัทเอกชน นำมาสู่ผลการออกกฎหมายลำดับรองที่มีลักษณะเอื้อต่อประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจมากกว่าเกษตรกร

ข้อเสนอแนะ ควรตรากฎหมายเฉพาะในการควบคุมและจัดการสารเคมีทางการเกษตรและสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดการกำกับดูแลการใช้สารกำจัดศัตรูพืชและสารประเภทอื่นที่ใช้ในการทำเกษตรอย่างเหมาะสม หรือปรับแก้กฎหมายฉบับนี้โดยกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเป็นการเฉพาะในการควบคุมจัดการสารเคมีทางการเกษตรและสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช, กำหนดให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยขั้นตอนในการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทุกชนิด, กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียในการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุอันตรายที่ใช้ประกอบการพิจารณา ตลอดจนนำข้อมูลนั้นไปประกอบการพิจารณาการขึ้นทะเบียนด้วย, แยกหน่วยงานที่รับผิดชอบการขึ้นทะเบียนกับการตรวจคุณภาพและการครอบครองออกจากกันอย่างชัดเจน

๓) ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ.

ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธุกรรม แต่เป็นผลมาจากการสูญเสียที่ดินทำกิน (การไร้กรรมสิทธิ์ ไร้ที่ดินทำกิน และการเช่าที่ดิน) เนื่องจากการทำเกษตรที่ขาดการจัดการดินที่ถูกต้อง ขาดการปรับปรุงบำรุงดินจนทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของดินจนไม่สามารถใช้เพื่อการเกษตรได้ ประกอบกับปัญหานี้สืบเนื่องของเกษตรกร อีกทั้งการดำเนินนโยบายของรัฐที่ขาดความชัดเจน ขาดเอกภาพ และขาดความต่อเนื่อง มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเรื่องที่ดินและมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความสับสนทั้งต่อผู้ใช้และผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกี่ยวเนื่องต่อการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและภัยแล้ง ดังนั้น จึงควรปฏิรูปกฎหมายที่ดินและหน่วยงานที่กำกับดูแลทั้งระบบ เพื่อให้หน่วยงานลงไปแก้ไขปัญหาคาดการจัดการดินที่ถูกต้องให้แก่เกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และควรพัฒนากลไกในระดับปฏิบัติไว้ในกฎหมายลำดับรองให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำหลักการสำคัญใน UNCCD ประกอบกับหลักการในแผนปฏิบัติการ ๒๑ (Agenda ๒๑) มากำหนดเป็นหลักปฏิบัติในกฎหมายลำดับรองเพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

๒. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY: CBD)

มีหลักการสำคัญอยู่ ๗ ประการที่ต้องนำมาพิจารณาตรวจสอบในประเด็นต่างๆ (รายละเอียดในแต่ละประเด็นปรากฏในบทที่ ๓) ว่ามีความสอดคล้องหรือความขัดแย้งของบทบัญญัติกฎหมายภายในด้านเกษตรหรือไม่ ดังนี้ ๑) การรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพ ๒) หลักการระมัดระวังไว้ก่อน ๓) ส่งเสริมการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น ๔) การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ๕) การเข้าถึงทรัพยากรทางพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ ๖) การส่งเสริมการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยี ๗) การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา โดยมีกฎหมายภายในด้านการเกษตรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑) พ.ร.บ.บำรุงพืช พ.ศ.๒๕๔๓

ปัญหาที่พบมีได้เป็นผลมาจากพันธกรณี แต่เป็นปัญหาจากการไม่สามารถนำกฎหมายนี้มาใช้ในด้านอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมหรือความหลากหลายทางชีวภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกำหนดหลักการที่มุ่งส่งเสริมการเพาะปลูกของเกษตรกรให้เป็นผลดี มีมาตรการในการจัดพื้นที่ที่ใช้ในการผลิตพืชชนิดหรือพันธุ์หนึ่งๆ ให้มีความเหมาะสม รวมถึงการใช้ประโยชน์จากพืช แต่เนื่องจากเป็นกฎหมายที่บังคับใช้นาน อัตราโทษจึงยังคงต่ำอยู่มาก ส่งผลให้ปัจจุบันไม่มีการนำมาบังคับใช้มากนัก กฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายสอดคล้องกับ CBD แต่บังคับใช้นานและไม่มีการแก้ไข จึงไม่ได้นำหลักการสำคัญตามอนุสัญญาฯ มากำหนดไว้

๒) พ.ร.บ.กักพืช พ.ศ.๒๕๐๗ และพ.ร.บ.กักพืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๒

มีมาตรการทางอ้อมที่จะช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพันธุ์พืชได้ แม้มีได้มีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองความหลากหลายของทรัพยากรชีวภาพโดยตรง แต่กรมวิชาการเกษตรใช้กฎหมายนี้ควบคุมพืชที่ติดต่งพันธุกรรมให้เป็นพืชต้องห้าม เพื่อลดผลกระทบต่อระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ หลักการของกฎหมายนี้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของ CBD ที่กำหนดให้ภาคีป้องกันการนำเข้าของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นควบคุม หรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งคุกคามระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัยหรือชนิดพันธุ์อื่นๆ และสอดคล้องกับหลักการควบคุมความเสี่ยงเกี่ยวกับการปล่อยพืชที่ได้รับการดัดแปลงพันธุกรรมและการป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

๓) พ.ร.บ.พันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

ปัญหาที่พบมีได้เป็นผลมาจากพันธกรณี แต่เป็นปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายและการนำไปใช้ ซึ่งกระทบต่อบทบาทการเป็นผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายของเกษตรกรที่อาจส่งผลความหลากหลายทางชีวภาพได้ ได้แก่

(๑) การควบคุม โดยเน้นส่งเสริมให้เกษตรกรใช้แต่พันธุ์พืชที่ให้ผลผลิตสูง อาจกระทบต่อความคงอยู่หรือความหลากหลายของพันธุ์พืชพื้นเมืองหรือพันธุ์พืชท้องถิ่น เนื่องจากรูปแบบการเพาะปลูกพันธุ์พืชใหม่ที่ให้ผลผลิตสูง มักเป็นพืชเชิงเดี่ยวที่ต้องใช้พื้นที่มากในการเพาะปลูก และต้องใช้สารเคมีจำนวนมากที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(๒) การออกกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง สร้างแนวปฏิบัติที่ยากแก่เกษตรกรที่จะปฏิบัติตามได้ เช่น ในการอนุญาตรวบรวม ขายเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้าเป็นอำนาจของกรมวิชาการเกษตร ส่วนในระดับภูมิภาค สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร (สวพ.) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งก็มีอยู่หลายแห่ง สร้างความสับสนให้แก่เกษตรกรว่าจะต้องไปติดต่อ ณ ที่ใด หรือต้องมีความพร้อมในเชิงโครงสร้าง เกษตรกรซึ่งผันตัวเองมาเป็นผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายต้องมีแหล่งรวบรวม (โกดัง) ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด เป็นอุปสรรคให้เกษตรกรรายย่อยไม่สามารถปฏิบัติตามได้

(๓) การดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐกลายเป็นเครื่องมือกีดกันเกษตรกรไม่ให้เข้าสู่ตลาดการค้าเมล็ดพันธุ์ เช่น มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “เมล็ดพันธุ์ พืชอนุรักษ์... ที่ได้ยึดหรืออายัดไว้ตามมาตรา ๓๙(๓) ถ้าไม่ปรากฏเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือศาลโดยคำพิพากษาถึงที่สุดไม่พิพากษาให้รับ และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอรับคืนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ยึดหรืออายัด หรือวันที่ทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือวันที่ศาลพิพากษาถึงที่สุดไม่พิพากษาให้รับ แล้วแต่กรณี ให้ตกเป็นของกรมวิชาการเกษตรเพื่อจัดการตามที่เห็นสมควร จะเห็นว่าระยะในการยึดหรืออายัดเมล็ดพันธุ์เพื่อดำเนินการตามกฎหมายใช้เวลาค่อนข้างนาน อาจเสื่อมสภาพจนไม่สามารถจำหน่ายได้เมื่อครบกำหนดที่จะสามารถร้องขอรับคืน เมื่อเทียบกับลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นเรื่องเล็กน้อยมาก เช่น ฉลากกำกับหลุดออกจากบรรจุภัณฑ์ หรือการออกแบบบรรจุภัณฑ์ที่จัดวางเครื่องหมายการค้าผิดตำแหน่ง

(๔) นโยบายบางอย่างของรัฐทำให้เกษตรกรไม่สามารถจำหน่ายเมล็ดพันธุ์พื้นเมืองได้ เช่น นโยบายจำนำข้าว มีการกำหนดสายพันธุ์เฉพาะที่สามารถเข้าร่วมได้ การผลิตเมล็ดพันธุ์พื้นเมืองเพื่อจำหน่ายโดยเกษตรกรจึงลดลง

กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นอุปสรรคแก่เกษตรกรที่เป็นนักปรับปรุงพันธุ์และส่งผลกระทบต่ออาชีพของตนเองในเรื่องเมล็ดพันธุ์ของเกษตรกร ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(๑) การออกกฎหมายลำดับรอง ควรจะพิจารณาเอื้อไปถึงเกษตรกรที่ผันตัวเองจากผู้ซื้อเมล็ดพันธุ์มาเป็นผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่าย เพื่อเอื้อให้ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นสามารถค้าขายเมล็ดพันธุ์ได้อย่างเสรีในท้องถิ่นของตน

(๒) ปรับแก้เงื่อนไขกฎหมายในเชิงโครงสร้างสำหรับการผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายโดยเกษตรกรรายย่อยให้แตกต่างจากเอกชน

(๓) ปรับกลไกการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานรัฐให้เอื้ออำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรให้มากขึ้น

(๔) ปรับแก้การใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาทางปกครอง เมื่อมีเหตุแห่งการยึดหรืออายัดเมล็ดพันธุ์ให้มีระยะที่เหมาะสม เพื่อในการร้องขอรับคืน เมล็ดพันธุ์จะไม่เสื่อมคุณภาพจนไม่สามารถจำหน่าย หรือปรับเปลี่ยนมาตรการและระยะเวลาตรวจสอบให้เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด

(๕) ปรับแก้การใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาทางปกครอง เมื่อมีเหตุแห่งการสั่งพักใบอนุญาตเมื่อพบการกระทำความผิดเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์พืชชนิดใดชนิดหนึ่ง ซึ่งทำให้ไม่สามารถจำหน่ายเมล็ดพันธุ์พืชชนิดอื่น

ด้วย ให้เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจพิจารณาห้ามจำหน่ายเมล็ดพันธุ์เป็นรายชนิดหรือพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป โดยคำนึงถึงเจตนาของผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ

(๖) จัดทำคู่มือปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่ เน้นย้ำเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองเกษตรกรและประโยชน์สาธารณะ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันของเจ้าหน้าที่ต่อบริษัทและเกษตรกร

(๗) กำหนดให้มีหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นนิติบุคคลทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเกษตรกรโดยเฉพาะ เพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าสู่กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้ง่ายขึ้นและสามารถใช้สิทธิของตนตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างเต็มที่

(๘) ภาครัฐต้องทบทวนนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อ การคุ้มครองสิทธิเกษตรกร ส่วนนโยบายประชาสังคมบางประการที่ส่งผลดีต่อเกษตรกรแต่ไม่มีความยั่งยืน ควรปรับให้เป็นรัฐสวัสดิการโดยกำหนดเป็นกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อเพิ่มหลักประกันสิทธิของเกษตรกรและชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่น

(๙) สร้างกลไกการมีส่วนร่วมกับเกษตรกรในการปรับปรุงพันธุ์โดยทำการวิจัยในระดับชุมชนแต่ละพื้นที่ซึ่งมีปัจจัยทางธรรมชาติที่แตกต่างกัน สนับสนุนกระบวนการถ่ายทอดองค์ความรู้อันเป็นภูมิปัญญาของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นในการผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากพันธุ์ดั้งเดิม โดยให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการผลิตและรัฐเป็นผู้ช่วยกระจายเมล็ดพันธุ์สู่ตลาด รวมถึงการสนับสนุนปัจจัยที่มีความจำเป็นต่อการผลิตเมล็ดพันธุ์อย่างสูง เช่น อุปกรณ์การคัดเมล็ดพันธุ์ การจัดทำโรงรวบรวมพันธุ์ เป็นต้น

(๑๐) สร้างกลไกติดตามการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าแม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไปเมื่อปี ๒๕๓๕ มีหลักการคุ้มครองสิทธิเกษตรกร การแบ่งปันผลประโยชน์ การห้ามผูกขาด ฯลฯ เพิ่มเข้ามา แต่ก็ยังคงหลักการควบคุมไว้ในกฎหมายอยู่ องค์ประกอบของคณะกรรมการก็ยังคงเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง การออกใบอนุญาตที่ต้องควบคุมโดยภาครัฐ ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ยังไม่เอื้อต่อการเปิดเสรีในยุคปัจจุบันอย่างแท้จริง เนื่องจากไม่ได้สร้างกลไกที่เอื้อต่อเกษตรกรที่ผันตัวเองมาเป็นผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่าย

๔) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒

เป็นกฎหมายที่มีความสมดุลระหว่างการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ของนักปรับปรุงพันธุ์กับสิทธิของเกษตรกร มีความสอดคล้องและเป็นการผสมผสานระหว่างหลักการให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ตามแบบ UPOV ๑๙๗๘ กับหลักการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมใน CBD ๑๙๙๒ ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณี แต่เป็นปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ อาทิ ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่กรมวิชาการเกษตร ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายนี้โดยเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัยเป็นหลัก รับผิดชอบในการให้ความคุ้มครองพันธุ์พืช และส่งเสริมบทบาทของชุมชนและองค์กรท้องถิ่น แต่การปฏิบัติหน้าที่ของกรมฯ มีแนวโน้มไปเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่เท่านั้น ไม่ได้เน้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ คุ้มครองสิทธิเกษตรกร และสนับสนุนบทบาทของชุมชน

พิจารณาได้จากการออกกฎหมายลำดับรอง เช่น การออกประกาศกำหนดชนิดพันธุ์พืชใหม่ที่สามารถขอรับการคุ้มครองเป็นจำนวนมาก ขณะที่การออกกฎระเบียบในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ในกรณีที่มีผู้เข้าถึงการใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่าเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์จากการทำวิจัยพันธุ์พืชท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ, ปัญหาการกำหนดทิศทางงบประมาณเพื่อสนับสนุนกิจการของชุมชนภายใต้กองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช และปัญหาการขาดมาตรการเชิงรุกเพื่อให้การคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น

อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายสอดคล้องกับหลักการสำคัญของ CBD ซึ่งเป็นผลดีกับประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจาก CBD ถูกพัฒนาขึ้นมาโดยกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีความหลากหลายทางทรัพยากรชีวภาพสูง เป็นกติการะหว่างประเทศฉบับเดียวที่กล่าวถึงเรื่องการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ โดยกำหนดให้ผู้ให้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพเชิงการค้าต้องแจ้งและขออนุญาตเจ้าของ ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์ ซึ่งการต้องขออนุญาตและทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์นี้ แสดงนัยยะว่าประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพนั้นๆ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังสอดคล้องกับ UPOV ๑๙๗๘ อยู่หลายประการ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการคุ้มครองที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่บทบัญญัติบางมาตราไม่สอดคล้องกับ UPOV ๑๙๙๑ ซึ่งมีความพยายามที่จะปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้สอดคล้องกับ UPOV ๑๙๙๑ แต่การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ตามกรอบของ UPOV ๑๙๙๑ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศไทยจากการผูกขาดของบริษัทข้ามชาติ และการคุ้มครองพืชพื้นเมืองจะไม่สามารถทำได้ ซึ่งหมายความว่า ประเทศไทยจะไม่สามารถอ้างสิทธิเหนือพืชเศรษฐกิจของไทยได้ต่อไป เสี่ยงต่อการทำลายความมั่นคงทางอาหารของประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรยืนยันการใช้แนวทางการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพตามกฎหมายนี้ หรือตามแนวทางของ CBD และ UPOV ๑๙๗๘ ต่อไป ไม่ควรแก้ไขกฎหมายตามแนวทางของ UPOV ๑๙๙๑ หรือการให้สิทธิบัตรเหนือทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งไม่เป็นผลดีกับประเทศในระยะยาว

๕) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕

ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณี แต่เป็นปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายไม่ครอบคลุมการใช้สารเคมีทางการเกษตรภายในประเทศอย่างไม่เหมาะสมซึ่งกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ดังนี้

(๑) เป็นกฎหมายที่ควบคุมสารเคมีทุกชนิด ไม่เฉพาะแต่สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชเท่านั้น จึงมีมาตรการเกี่ยวกับสารป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่ไม่ชัดเจน

(๒) ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสารป้องกันการกำจัดศัตรูตามประกาศกระทรวงเกษตรฯ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง

(๓) ไม่มีการกระจายการทำงานของหน่วยงานผู้รับผิดชอบวัตถุอันตราย ทั้งอำนาจหน้าที่ในการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต ตรวจสอบ ส่งเสริม กำกับดูแล ส่งผลให้ภาครัฐไม่สามารถเน้นบทบาทในการตรวจสอบคุณภาพการผลิต การนำเข้า หรือการครอบครองวัตถุอันตรายได้อย่างเต็มที่

(๔) ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแลกับบริษัทเอกชน นำมาสู่ผลการออกกฎหมายลำดับรองที่มีลักษณะเอื้อต่อประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจมากกว่าเกษตรกร

ข้อเสนอแนะ ควรตรากฎหมายเฉพาะในการควบคุมและจัดการสารเคมีทางการเกษตรและสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช เพื่อให้เกิดการกำกับดูแลการใช้สารกำจัดศัตรูพืชและสารประเภทอื่นที่ใช้ในการทำเกษตรอย่างเหมาะสม หรือปรับแก้กฎหมายฉบับนี้โดยกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเป็นการเฉพาะในการควบคุมจัดการสารเคมีทางการเกษตรและสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช, กำหนดให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยขั้นตอนในการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายทุกชนิด, กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียในการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุอันตรายที่ใช้ประกอบการพิจารณา ตลอดจนนำข้อมูลนั้นไปประกอบการพิจารณาการขึ้นทะเบียนด้วย, แยกหน่วยงานที่รับผิดชอบการขึ้นทะเบียนกับการตรวจคุณภาพและการครอบครองออกจากกันอย่างชัดเจน หรือควรร่างกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้สารเคมีทางการเกษตรโดยเฉพาะ เพื่อให้การกำกับดูแลการใช้สารกำจัดศัตรูพืชและสารประเภทอื่นที่ใช้ในการทำเกษตรอย่างเหมาะสม

๓. พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety)

มีหลักการสำคัญอยู่ ๖ ประการที่ต้องนำมาพิจารณาตรวจสอบในประเด็นต่างๆ (รายละเอียดในแต่ละประเด็นปรากฏในบทที่ ๓) ว่ามีความสอดคล้องหรือความขัดแย้งของบทบัญญัติกฎหมายภายในด้านเกษตรหรือไม่ ดังนี้ ๑) หลักการระมัดระวังล่วงหน้า ๒) กระบวนการสำหรับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นอาหาร หรืออาหารสัตว์ หรือใช้ในกระบวนการผลิต ๓) การประเมินความเสี่ยงและการบริหารจัดการความเสี่ยง ๔) การแบ่งปันข้อมูล ๕) ความตระหนักและการมีส่วนร่วมของประชาชน ๖) การระบุสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม โดยมีกฎหมายภายในด้านการเกษตรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑) พ.ร.บ.กักพืช พ.ศ.๒๕๐๗ และพ.ร.บ.กักพืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๒

มีมาตรการทางอ้อมที่จะช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพันธุ์พืชได้ แม้ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองความหลากหลายของทรัพยากรชีวภาพโดยตรง แต่กรมวิชาการเกษตรใช้กฎหมายนี้ควบคุมพืชที่ดัดแปลงพันธุกรรมให้เป็นพืชต้องห้าม เพื่อลดผลกระทบต่อบริเวณและความหลากหลายทางชีวภาพ หลักการของกฎหมายนี้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของ CBD ที่กำหนดให้ภาคีป้องกันการนำเข้าของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นควบคุม หรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งคุกคามระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัยหรือชนิดพันธุ์อื่นๆ และสอดคล้องกับหลักการควบคุมความเสี่ยงเกี่ยวกับการปล่อยพืชที่ได้รับการดัดแปลงพันธุกรรมและการป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

๒) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. ...

ร่างกฎหมายนี้มีหลักการที่สอดคล้องกับพิธีสารนี้โดยตรง ปัญหา GMO ที่เคยเกิดขึ้น เช่น การทดลองมะละกอ GMOs ของกรมวิชาการเกษตร ในปี ๒๕๔๗ ที่แปลงทดลองภาคสนาม จ.ขอนแก่น และการที่มะละกอ GMOs หลุดรอดออกสู่แปลงปลูกมะละกอของเกษตรกร หรือกรณีการนำเข้าหอยเชอรี่ กระถินยักษ์ ซึ่งต่อมาแพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ แต่หลักการในร่างกฎหมายฉบับนี้ ก็ยังไม่สามารถช่วยป้องกันหรือแก้ไขปัญหาเช่นที่เคยเกิดได้ ดังนั้น แม้ยังไม่

ประกาศใช้ แต่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อกลุ่มเกษตรกร กลุ่มธุรกิจด้านเกษตรอินทรีย์ รวมทั้งผู้บริโภค ข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการ ในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรมีกรรมการที่มาจากองค์กรเอกชนที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความหลากหลายและถ่วงดุลในการทำงาน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมตามที่กำหนดในมาตรา ๒๓ ของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol on Biosafety)

(๒) บทบัญญัติต่างๆ ควรจะบัญญัติในลักษณะห้ามไม่ให้กระทำจนกว่าจะได้รับอนุญาต เช่น การผลิตหรือนำเข้าสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมทุกชนิด เป็นสิ่งที่ต้องห้ามไม่ให้กระทำจนกว่าจะได้รับอนุญาตหรือมีประกาศยกเว้นไว้

(๓) ควรกำหนดรายละเอียดของหลักที่สำคัญไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมากกว่าให้อำนาจแก่หน่วยงานผู้รับผิดชอบกำหนดรายละเอียดในกฎหมายลำดับรอง เนื่องจากเรื่องดังกล่าวมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางอาหารและสุขอนามัยของมนุษย์อย่างมาก

(๔) การดำเนินการของหน่วยงานผู้รับผิดชอบยังขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

(๕) การพิจารณาคำขอขึ้นบัญชีปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม ควรกำหนดให้มีตัวแทนภาคประชาชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปเป็นคณะกรรมการด้วย

(๖) ควรให้หน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นกลางอื่นเป็นผู้จัดการรับฟังความคิดเห็นแทนผู้ยื่นคำขอขึ้นบัญชีปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมแก่คณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อเห็นชอบรายงานประเมินความเสี่ยง เนื่องจากอาจไม่ได้รับฟังความคิดเห็นที่แท้จริง

(๗) ผลการรับฟังความคิดเห็น จะถูกนำไปประกอบการพิจารณาโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบเท่านั้น และหน่วยงานผู้รับผิดชอบไม่จำเป็นต้องรับฟังหรือปฏิบัติตามผลการรับฟังความคิดเห็นก็ได้

(๘) การพิจารณาความปลอดภัยหรืออันตรายที่เกิดจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม ใช้เฉพาะข้อมูลและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนและต้องเกิดอันตรายหรือความเสียหายขึ้นแล้วเท่านั้น ซึ่งมีขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายที่แคบ เพราะพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพอนุญาตให้ใช้ดุลพินิจตามสมควรได้แม้จะไม่ปรากฏหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ รวมทั้งสามารถใช้เหตุผลทางด้านสังคมเศรษฐกิจ (Socio-Economic consideration) ได้ด้วย

(๙) กฎหมายนี้กำหนดให้มีการรับผิดชอบเฉพาะกรณีความเสียหายเกิดจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ไม่อยู่ในบัญชีปลดปล่อยเท่านั้น แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นหากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอยู่ในบัญชีปลดปล่อยๆ ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งรูปแบบการกำหนดแยกประเภทสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมตามบัญชีปลดปล่อยนี้ไม่สอดคล้องกับหลักการของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพหรือพิธีสารเสริมनाงยา-กัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดเชยความเสียหายตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ

(๑๐) ควรบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ไม่ทับซ้อนกัน

อย่างไรก็ดี พิธีสารฯ นี้เป็นพิธีสารที่มีหลักการและรายละเอียดต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย ซึ่งมีความหลากหลายทางชีวภาพเป็นอย่างมาก ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรให้สัตยาบันเพื่อที่ได้นำหลักการของพิธีสารมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมภายในประเทศ อันเป็นกลไกที่จะช่วยกำกับดูแลการจัดการและการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๔. พิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดใช้ตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (The Nagoya – Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety)

มีหลักการสำคัญอยู่ ๒ ประการ ที่ต้องนำมาพิจารณาตรวจสอบในประเด็นต่างๆ (รายละเอียดในแต่ละประเด็นปรากฏในบทที่ ๓) ว่ามีความสอดคล้องหรือความขัดแย้งของบทบัญญัติกฎหมายภายในด้านเกษตรหรือไม่ ดังนี้ ๑) หลักการระมัดระวังล่วงหน้า และ ๒) หลักการรับผิดชอบและชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดน โดยมีกฎหมายภายในด้านการเกษตรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. ...

ร่างกฎหมายนี้มีหลักการที่สอดคล้องกับพิธีสารฯ โดยตรง แต่ก็ยังไม่สามารถช่วยป้องกันหรือแก้ไขปัญหาเช่นที่เคยเกิดได้ ดังนั้น แม้ยังไม่ประกาศใช้ แต่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะประเด็นการกำหนดให้มีการรับผิดชอบเฉพาะกรณีความเสียหายเกิดจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมที่ไม่อยู่ในบัญชีปลดปล่อยเท่านั้น แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นหากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอยู่ในบัญชีปลดปล่อยฯ ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งรูปแบบการกำหนดแยกประเภทสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมตามบัญชีปลดปล่อยนี้ไม่สอดคล้องกับหลักการของพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพหรือพิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดใช้ความเสียหายตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ

อย่างไรก็ดี พิธีสารฯ นี้เป็นพิธีสารที่มีหลักการและรายละเอียดต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรให้สัตยาบัน เพื่อที่ได้นำหลักการของพิธีสารมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย เพื่อเฝ้าระวังความเสียหายต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน อันเป็นกลไกที่จะช่วยกำกับดูแลการจัดการและการเคลื่อนย้ายสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมข้ามพรมแดนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๕. พิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม (Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity)

มีหลักการสำคัญอยู่ ๗ ประการ ที่ต้องนำมาพิจารณาตรวจสอบในประเด็นต่างๆ (รายละเอียดในแต่ละประเด็นปรากฏในบทที่ ๓) ว่ามีความสอดคล้องหรือความขัดแย้งของบทบัญญัติกฎหมายภายในด้านเกษตรหรือไม่ ดังนี้ ๑) การรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรชีวภาพ ๒) หลักการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ๓) หลักการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ ๔) การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรม ๕) กลไกการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ ๖) การสร้างความตระหนัก และ ๗) ความร่วมมือและการถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยมีกฎหมายภายในด้านเกษตรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒

ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณีตามพิธีสาร แต่เป็นปัญหาการออกกฎระเบียบภายใต้กฎหมายฉบับนี้ในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ กรณีที่มีผู้เข้าถึงการใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่าที่ล่าช้ากว่า ๗ ปีหลังจากที่ พ.ร.บ.ฉบับนี้ประกาศใช้ ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์จากการทำวิจัยพันธุ์พืชท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายสอดคล้องกับหลักการสำคัญของ CBD และพิธีสารนี้ ซึ่งเป็นผลดีกับประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากพิธีสารฯ นี้ก็มีวัตถุประสงค์ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ ๓ ของ CBD ซึ่ง CBD ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาโดยกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีความหลากหลายทางทรัพยากรชีวภาพสูง เป็นกติการะหว่างประเทศฉบับเดียวที่กล่าวถึงเรื่องการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ โดยกำหนดให้ผู้ที่ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพเชิงการค้าต้องแจ้งและขออนุญาตเจ้าของ ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์ ซึ่งการต้องขออนุญาตและทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์นี้ แสดงนัยยะว่าประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพนั้นๆ และนอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ก็ยังสอดคล้องกับ UPOV ๑๙๗๘ อยู่หลายประการ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการคุ้มครองที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่บทบัญญัติบางมาตราไม่สอดคล้องกับ UPOV ๑๙๙๑ แต่การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ตามกรอบของ UPOV ๑๙๙๑ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศไทยจากการผูกขาดของบริษัทข้ามชาติ และการคุ้มครองพืชพื้นเมืองจะไม่สามารถทำได้ ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยจะไม่สามารถอ้างสิทธิเหนือพืชเศรษฐกิจของไทยได้ต่อไป เสี่ยงต่อการทำลายความมั่นคงทางอาหารของประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรยืนยันการใช้แนวทางการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพตามกฎหมายนี้ หรือตามแนวทางของ CBD และ UPOV ๑๙๗๘ ต่อไป ไม่ควรแก้ไขกฎหมายตามแนวทางของ UPOV ๑๙๙๑ หรือการให้สิทธิบัตรเหนือทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งไม่เป็นผลดีกับประเทศในระยะยาว

นอกจากนั้น ยังมีประเด็นทรัพยากรชีวภาพบางอย่างที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ เช่น ทรัพยากรสัตว์ จุลินทรีย์ หรือส่วนของสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ซึ่งต้องเร่งพิจารณาอุดช่องว่างนี้เพื่อคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทย ซึ่งต้องกระทำโดยมิให้กลายเป็นปัญหาทับซ้อนกับกฎระเบียบอื่นที่บังคับใช้อยู่ก่อนแล้วด้วย

๖. อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์
(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES)

มีหลักการสำคัญอยู่ ๓ ประการที่ต้องนำมาพิจารณาตรวจสอบในประเด็นต่างๆ (รายละเอียดในแต่ละประเด็นปรากฏในบทที่ ๓) ว่ามีความสอดคล้องหรือความขัดแย้งของบทบัญญัติกฎหมายภายในด้านเกษตรหรือไม่ ดังนี้ ๑) การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ๒) หลักความรับผิดชอบ และ ๓) ระบบการควบคุม โดยมีกฎหมายภายในด้านการเกษตรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

ปัญหาที่พบที่เป็นผลมาจากพันธกรณีตามอนุสัญญา ได้แก่ การนำกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าจากประเทศอุตสาหกรรม เช่น กรณีกล้วยไม้รองเท้านารี เป็นต้น เพราะแม้กฎหมายฉบับนี้จะมุ่งคุ้มครองพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ซึ่งสามารถช่วยส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์พันธุ์กรรมพืชได้ แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นการกีดกันผู้ประกอบการรายย่อย เพราะตามอนุสัญญา ได้แบ่งชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ถูกควบคุมการค้าออกเป็น ๓ กลุ่ม โดยในบัญชีหมายเลข ๑ (Appendix I) เป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่มีสถานภาพใกล้สูญพันธุ์ จึงห้ามค้าในเชิงพาณิชย์ การส่งออกจะต้องได้รับความยินยอมจากประเทศที่จะนำเข้าเสียก่อน ในทางปฏิบัติจึงเกิดปัญหากับกล้วยไม้รองเท้านารี ผู้ที่เพาะเลี้ยงกล้วยไม้รองเท้านารีที่ส่งออกไม่ได้ ดังนั้น การ implement CITES โดยที่ไม่คำนึงถึงประโยชน์ของผู้ประกอบการรายย่อยในประเทศก็ยังคงเป็นปัญหาให้รัฐต้องพิจารณา เพราะเป็นการกีดกันอุตสาหกรรมรายย่อยของไทยเอง

นอกจากนี้ ปัญหาที่พบซึ่งมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณี แต่เป็นปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายและการนำไปใช้ ซึ่งกระทบต่อความหลากหลายทางพันธุ์กรรม ได้แก่

(๑) การควบคุม โดยเน้นส่งเสริมให้เกษตรกรใช้แต่พันธุ์พืชที่ดีที่ให้ผลผลิตสูง อาจกระทบต่อความคงอยู่หรือความหลากหลายของพันธุ์พืชพื้นเมืองหรือพันธุ์พืชท้องถิ่น เนื่องจากรูปแบบการเพาะปลูกพันธุ์พืชใหม่ที่ให้ผลผลิตสูง มักเป็นการพืชเชิงเดี่ยวที่ต้องใช้พื้นที่มากในการเพาะปลูก และต้องใช้สารเคมีจำนวนมากที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(๒) นโยบายบางอย่างของรัฐทำให้เกษตรกรไม่สามารถจำหน่ายเมล็ดพันธุ์พื้นเมืองได้ เช่น นโยบายจำนำข้าว มีการกำหนดสายพันธุ์เฉพาะที่สามารถเข้าร่วมได้ การผลิตเมล็ดพันธุ์พื้นเมืองเพื่อจำหน่ายโดยเกษตรกรจึงลดลง

กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นอุปสรรคแก่เกษตรกรที่เป็นนักปรับปรุงพันธุ์และส่งผลกระทบต่ออาชีพของตนเองในเรื่องเมล็ดพันธุ์ของเกษตรกร

๗. อนุสัญญาว่าด้วยสหภาพระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (Convention on International Union for the Protection of New Varieties of Plants หรือชื่ออนุสัญญาในภาษาฝรั่งเศสว่า Unione Internationale pour la Protection Obstantions Vegetales: UPOV)

มีหลักการสำคัญอยู่ ๓ ประการที่ต้องนำมาพิจารณาตรวจสอบในประเด็นต่างๆ (รายละเอียดในแต่ละประเด็นปรากฏในบทที่ ๓) ว่ามีความสอดคล้องหรือความขัดแย้งของบทบัญญัติกฎหมายภายในด้านเกษตรหรือไม่ ดังนี้ ๑) ระบบสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ ๒) หลักสิทธิเกษตรกร และ ๓) หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติ โดยมีกฎหมายภายในด้านการเกษตรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒

ปัญหาที่พบมีได้เป็นผลมาจากพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ เนื่องจากไทยยังมิได้เข้าเป็นสมาชิก UPOV กฎหมายฉบับนี้มีหลักการสำคัญที่สอดคล้องกับ UPOV ๑๙๗๘ เดิมอยู่แล้วหลายประการ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการคุ้มครองที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่บทบัญญัติบางมาตราไม่สอดคล้องกับ UPOV ๑๙๙๑ หากแก้ไขการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ของกฎหมายฉบับนี้ให้เป็นไปตามกรอบของ UPOV ๑๙๙๑ ก็จะเกิดผลกระทบสิทธิเกษตรกร โดยเฉพาะชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นทันที เพราะประเทศไทยจะไม่สามารถคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองได้ และไม่สามารถอ้างสิทธิเหนือพืชเศรษฐกิจของตนเองได้อีกต่อไปอาจเกิดจากการผูกขาดของบริษัทข้ามชาติ ซึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศอย่างมาก ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรยืนยันการใช้แนวทางการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพตามกฎหมายนี้ ซึ่งเป็นแนวทางตาม CBD และ UPOV ๑๙๗๘ เดิมต่อไป ไม่ควรแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามแนวทางของ UPOV ๑๙๙๑ ซึ่งจะเกิดผลเสียต่อประเทศในระยะยาว

กฎหมายฉบับนี้ยังมีความมุ่งหมายสอดคล้องกับหลักการสำคัญของ CBD ซึ่งเป็นผลดีกับประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจาก CBD ถูกพัฒนาขึ้นมาโดยกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีความหลากหลายทางทรัพยากรชีวภาพสูง เป็นกติการะหว่างประเทศฉบับเดียวที่กล่าวถึงเรื่องการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ โดยกำหนดให้ผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพเชิงการค้าต้องแจ้งและขออนุญาตเจ้าของ ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์ ซึ่งการต้องขออนุญาตและทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์นี้ แสดงนัยยะว่าประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพนั้นๆ

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาที่เนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ อาทิ ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่กรมวิชาการเกษตร ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายนี้โดยเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัยเป็นหลัก รับผิดชอบในการให้ความคุ้มครองพันธุ์พืช และส่งเสริมบทบาทของชุมชนและองค์กรท้องถิ่น แต่การปฏิบัติหน้าที่ของกรมฯ มีแนวโน้มไปเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่เท่านั้น ไม่ได้เน้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ คุ้มครองสิทธิเกษตรกร และสนับสนุนบทบาทของชุมชน พิจารณาได้จากการออกกฎหมายลำดับรอง เช่น การออกประกาศกำหนดชนิดพันธุ์พืชใหม่ที่สามารถขอรับการคุ้มครองเป็นจำนวนมาก ขณะที่การออกกฎระเบียบในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ในกรณีที่มีผู้เข้าถึงการใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่าเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์จากการทำวิจัยพันธุ์พืชท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ, ปัญหาการขาดมาตรการเชิงรุกเพื่อให้การคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น

๒) พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ.๒๕๔๖

ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ เนื่องจากไทยยังมิได้เข้าเป็นสมาชิก UPOV แต่มีประเด็นที่น่าสนใจที่เกี่ยวกับการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ กรณีการขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เกี่ยวกับพืชบางชนิด เช่น ข้าว ส่งผลดีทางเศรษฐกิจต่อชุมชนที่ทำการผลิตข้าวที่ได้รับการคุ้มครอง แต่มีปัญหาในด้านข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานการผลิตสินค้าสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ที่มีได้กำหนดรายละเอียด เช่น กรรมวิธีการผลิต กำหนดเขตพื้นที่การผลิต ฯลฯ กว้างพอที่จะครอบคลุมสินค้าที่ปลูกในพื้นที่นั้นทั้งหมด เช่น กรณีข้าวสังข์หยดเมืองพัทลุง ที่มีได้กำหนดรายละเอียดที่กว้างขวางเพียงพอที่จะครอบคลุมสินค้าข้าวสังข์หยดที่ปลูกในพื้นที่นั้นทั้งหมด ทำให้เกษตรกรที่ใช้กรรมวิธีการผลิตแตกต่างไปเล็กน้อยไม่สามารถจำหน่ายข้าวที่ตนผลิตภายใต้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ “ข้าวสังข์หยดเมืองพัทลุง” ได้ แม้ว่าเกษตรกรเหล่านั้นอาจจะผลิตข้าวที่มีคุณภาพอย่างเดียวกัน หรือกรณีเกษตรกรปลูกข้าวหอมมะลิในบางอำเภอในเขตจังหวัดยโสธร ซึ่งจะไม่รวมอยู่ในเขตพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ จึงไม่อาจได้รับความคุ้มครองเป็นสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ “ข้าวหอมมะลิทุ่งกุลาร้องไห้” ได้ แม้ว่าเกษตรกรจะสามารถผลิตข้าวหอมมะลิที่มีคุณภาพเช่นเดียวกัน หรือข้าวหอมมะลิของอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งมีพื้นที่ติดกับอำเภอพุทธไธสงค์ จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งข้าวของทั้งสองอำเภอนี้ในความเป็นจริงไม่แตกต่างกัน แต่การกำหนดเขตพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครอง ทำให้ข้าวของอีกอำเภอหนึ่งที่ไม่ได้รับการคุ้มครองเสียโอกาสในการจำหน่ายโดยอาศัยชื่อเสียงจากสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

อย่างไรก็ตาม การให้การคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์โดยประกาศกำหนดเขตพื้นที่ ก็อาจกลายเป็นความเสี่ยงหากเกิดความผิดพลาดของผลิตภัณฑ์ปรากฏขึ้นมา ก็จะส่งผลต่อผลิตภัณฑ์ซึ่งใช้ชื่อสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เดียวกันทั้งหมด เป็นปัญหาจากการผูกติดกับชื่อของสภาพทางภูมิศาสตร์

๘. สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR)

มีหลักการสำคัญอยู่ ๕ ประการที่ต้องนำมาพิจารณาตรวจสอบในประเด็นต่างๆ (รายละเอียดในแต่ละประเด็นปรากฏในบทที่ ๓) ว่ามีความสอดคล้องหรือความขัดแย้งของบทบัญญัติกฎหมายภายในด้านเกษตรหรือไม่ ดังนี้ ๑) หลักมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ ๒) การรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร และการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร ๓) หลักการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร ๔) สิทธิของเกษตรกร และ ๕) การแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม โดยมีกฎหมายภายในด้านการเกษตรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒

ปัญหาที่พบมิได้เป็นผลมาจากพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ เนื่องจากประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบัน ITPGR ซึ่งการให้สัตยาบันควรพิจารณาถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นต่างๆ ดังนี้

(๑) ITPGR กำหนดให้มีการแยกการบริหารจัดการทรัพยากรพันธุกรรมตามลักษณะการใช้งาน ซึ่งจะทำให้ยุ่งแก่การจัดการและการสร้างกฎระเบียบที่มีความเหมาะสมต่อประเภทของทรัพยากรและต่อลักษณะ

ของกิจกรรมที่นำไปใช้งาน อย่างไรก็ตาม กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมของไทย ได้กำหนดระบบและวิธีการจัดการทรัพยากรโดยให้มีการจำแนกตามชนิดของทรัพยากร เช่น ใช้บังคับกับพันธุ์พืชทุกชนิดโดยไม่คำนึงถึงลักษณะการใช้งาน ซึ่งขัดกับหลักการของ ITPGR

(๒) เงื่อนไขการใช้สิทธิอธิปไตยตาม ITPGR อยู่ภายใต้ระบบพหุภาคี หรือสภามติ (governing body) แสดงให้เห็นว่าการอ้างสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตรโดยนัยของ ITPGR นี้ อยู่ภายใต้การกำกับตรวจสอบตามระบบพหุภาคี ซึ่งมาจากสภามติ ไม่ได้เกิดจากการวินิจฉัยของรัฐภาคี แต่ในมาตรา ๑๐ ของกฎหมายฉบับนี้ มีหลักการสอดคล้องกับ CBD เรื่องการรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืช ซึ่งทำให้ประเทศไทยสามารถอ้างสิทธิเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชได้ตามกฎหมาย และสามารถกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐได้ แต่อย่างไรก็ตาม มีปัญหาที่ต้องพิจารณา ดังนี้ (๑) การรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐ จะมีผลผูกพันเฉพาะประเทศที่เข้าร่วมใน ITPGR เท่านั้น ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาถึงความผูกพันของหลักการนี้ต่อประเทศที่อยู่นอกสนธิสัญญาฯ ว่าจะมีผลเป็นอย่างไร เช่น ความผูกพันในฐานะที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เป็นต้น (๒) การอ้างสิทธิอธิปไตยของรัฐจะกระทำได้เฉพาะทรัพยากรที่อยู่ในประเทศหรือรวมถึงทรัพยากรที่ได้ถูกรวบรวมไปจากประเทศไทยก่อนที่ ITPGR จะมีผลบังคับใช้ด้วย และ (๓) แม้ ITPGR จะรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐ แต่การอ้างหรือใช้สิทธิดังกล่าวก็ต้องกระทำภายใต้หลักการที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาฯ ด้วย เช่น รัฐไม่สามารถใช้เกณฑ์การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติของสนธิสัญญาฯ ได้ เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่า ITPGR ได้นำระบบกองทุนมาใช้เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหากฎหมายในการพิสูจน์ที่มาและความเป็นเจ้าของยีนที่ใช้ในการปรับปรุงพันธุ์นั้นได้มาจากทรัพยากรพันธุกรรมพืชของประเทศใด โดยระบบกองทุนดังกล่าวจะไม่จัดสรรผลประโยชน์โดยอาศัยหลักความเป็นเจ้าของ แต่จะจัดสรรเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของภาคีสมาชิก และเพื่อใช้ในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งทรัพยากรพันธุกรรมพืช สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ITPGR มิได้กำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับว่า ภาคีสมาชิกจะต้องนำหลักการเรื่องสิทธิของเกษตรกรไปบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือไปกำหนดเป็นนโยบายแห่งรัฐ เพียงแต่ส่งเสริมให้ภาคีสมาชิกกระทำการดังกล่าว ซึ่งแตกต่างไปจากการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่กำหนดให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศที่มีอยู่ (TRIPs) ที่ให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในระดับสูง เมื่อสิทธิเกษตรกรมิได้ถูกรับรองในเชิงบังคับ จึงเป็นเพียงหลักการที่เป็นนามธรรม ITPGR มิได้สร้างกลไกเพื่อรับรองสิทธิดังกล่าวให้เกิดผลจริงจังในทางปฏิบัติ อีกทั้งยังไม่มีมาตรการระหว่างประเทศที่จะบังคับให้มีการรับรองสิทธินี้อย่างจริงจังแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ก็ถือได้ว่า ITPGR เป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำไปสู่การกำหนดกฎกติการะหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายในการปกป้องทรัพยากรพันธุกรรมพืชและรับรองสิทธิของเกษตรกรรายย่อย

อย่างไรก็ตาม กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยให้การรับรองสิทธิของเกษตรกรในขอบเขตที่จำกัดกว่า ITPGR เพราะแม้จะรับรองสิทธิของเกษตรกรที่จะใช้ส่วนขยายพันธุ์พืชที่ตนเองเป็นผู้ผลิตเพื่อการเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์ แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ให้อำนาจรัฐที่จะจำกัดปริมาณเมล็ดพันธุ์ที่จะใช้ไม่เกินสามเท่า

ในกรณีที่รัฐเห็นสมควรที่จะส่งเสริมการปรับปรุงพันธุ์พืชดังกล่าว นอกจากนี้ กฎหมายยังไม่ถือว่าการแลกเปลี่ยนและการขายเมล็ดพันธุ์พืชโดยเกษตรกรเป็นสิทธิที่เกษตรกรพึงมี ซึ่งแตกต่างจากข้อเสนอแนะใน ITPGR ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงประเด็นดังกล่าวโดยนำหลักการใน ITPGR มาเป็นแนวทาง

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจได้แก่ กฎหมายฉบับนี้ให้การรับรองสิทธิเกษตรกรในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยให้เกษตรกรในนามของชุมชนท้องถิ่นขอรับความคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่และพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นได้ อีกทั้งเกษตรกรยังมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช รวมทั้งมีสิทธิที่จะมีตัวแทนในคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช แต่สิทธิของเกษตรกรตาม ITPGR มีความหมายที่กว้างกว่าสิทธิในกฎหมายไทย โดยรวมถึงสิทธิในด้านการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืช ซึ่งแม้จะไม่มี ความชัดเจนนัก แต่มีบริบทกว้าง และมีสิทธิในการร่วมตัดสินใจเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ซึ่ง ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในระดับชาติ ซึ่งหากประเทศไทยเข้าร่วมในสนธิสัญญาฯ ก็จะต้องกำหนดขอบเขตของ สิทธิของเกษตรกรตามกฎหมายไทยเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของสนธิสัญญาฯ ในการรับรองสิทธิ ของเกษตรกร

จึงเห็นได้ว่า IPTGR มีทั้งส่วนดีและส่วนเสีย ดังนั้น ประเทศไทยอาจพิจารณาแก้ไขกฎหมายคุ้มครอง พันธุ์พืชให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการธำรงไว้ซึ่งสิทธิเกษตรกร โดยไม่จำเป็นต้องเป็นภาคีสมาชิกของ สนธิสัญญาฯ ก็ได้ แต่พิจารณาดำเนินการ ดังนี้

(๑) คุ้มครองภูมิปัญญาดั้งเดิมที่เกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร มากกว่าที่ เป็นอยู่ในกฎหมายนี้ โดยให้อยู่ภายใต้หลักการว่า การคุ้มครองทรัพยากรพันธุกรรมพืชเกี่ยวกับพันธุ์พืชต้องอยู่ ภายใต้สิทธิของเกษตรกร

(๒) ให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ซึ่ง ทรัพยากรพันธุกรรมพืช นอกเหนือไปจากการส่งผู้แทนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชแห่งชาติ

(๓) ให้เกษตรกรมีสิทธิไม่จำกัดต่อส่วนขยายพันธุ์ที่ได้จากการเพาะปลูกในไร่นาหรือแปลงการเกษตร ของตน

บรรณานุกรม

- กรมทรัพยากรทางปัญญา, “ความรู้เบื้องต้น เรื่องสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์”, ๙ กันยายน ๒๕๕๗,
https://www.ipthailand.go.th/index.php?option=com_content&view=category&id=66&Itemid=259
- กรมพัฒนาที่ดิน. ประเทศไทยกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็น
 ทะเลทราย. http://www.ddd.go.th/web_UNCCD/goal.htm
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, สารสำคัญของพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากร
 พันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากร
 พันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม (Nagoya Protocol on Access to Genetic
 Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from
 their Utilization to the Convention on Biological Diversity) (รับรองโดย
 สมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ในการประชุมสมัยที่ ๑๐
 เมื่อวันที่ ๑๘-๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ ณ เมืองนาโงยา ประเทศญี่ปุ่น),
www.dnp.go.th/otec/news/Nagoya%20Protocol.pdf
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ไซเตส และ
 การรณรงค์ในเวทีโลก.
<http://web3.dnp.go.th/wildlifeweb/columnAnimalView.aspx?id=17>
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทราย
 (Desertification).
http://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=194&filename=index
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on
 Biological Diversity) CBD.
http://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=199&filename=index
- การรับฟังความคิดเห็นกฎหมายไทย, ร่างพระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์ การนำเข้าเข้ามาใน และการ
 นำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ...
<http://www.lawamendment.go.th/index.php/laws-department/item/916-2014-06-11-06-37-43>
- กรีนพีซ, พิธีสารความปลอดภัยทางชีวภาพ,
<http://www.greenpeace.org/seasia/th/campaigns/gmos/biosafety-protocol/>

- โครงการศึกษาวิจัยผลกระทบและข้อเสนอแนะต่อการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา UPOV และการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒. สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI). ความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญา UPOV ๑๙๙๑. งานวิจัยย่อยตามโครงการ FTA Digest ลำดับที่ ๑, ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘.
http://www.tdri.or.th/fta/pdf/miniResearcho1_UPOV1991Membership.pdf
- จักรกฤษณ์ ควรพจน์ (๒๕๔๑) “กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้า” สำนักพิมพ์นิติธรรม, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๑๗๘
 นันทน อินทนนท์. กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช: แนวความคิดและบทวิเคราะห์.
http://people.su.se/~nain4031/pvpconcept.htm#_ftn26
- จักรกฤษณ์ ควรพจน์ และคณะ. ๒๕๔๗. โครงการศึกษาผลกระทบการเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร เสนอต่อสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- ทศพล วรรณกุลพันธ์. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. “สิทธิเกษตรกร”(Farmers’ Rights) สิ่งที่ขาดหายไปจาก ร่าง พ.ร.บ.สภาการเกษตรกรฯ.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&sqi=2&ved=0CFAQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.tja.or.th%2Findex.php%3Foption%3Dcom_rokdownloads%26view%3Dfile%26task%3Ddownload%26id%3D30%3A-farmers-rights-----&ei=P8MUp3lFcT_rAeP2oCgDg&usg=AFQjCNEDLHMLvbAXnLQU1adeRDhwaqpNBw&sig2=83kT_K9hvxXwz3FrF4aoeg
- บุญเฮียง พรหมดอนกอย ศูนย์พันธุ์วิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ บรรยายในโครงการฝึกอบรมความปลอดภัยทางชีวภาพ ณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๗ และหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๘. ข้าพหะร่าง พ.ร.บ. GMOS เปิดประตูรับ ‘พืช-สัตว์’ ดัดแปลงพันธุกรรม
- ประทีป มีคติธรรม. คู่มือปฏิรูปกฎหมายกับพันธกรณีระหว่างประเทศ.สันติสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (ITPGRFA).
<http://www.lrct.go.th/tools/?p=373>. (๑ มกราคม ๒๕๕๘)
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๕๖.
 พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒
 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒
 พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ.๒๕๔๖
 พระราชบัญญัติบำรุงพืช พ.ศ.๒๕๔๓
 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕

พิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดชอบและชดเชยความเสียหายตามพิธีสารคาร์ตาเฮนา

ว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Nagoya-kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety), bch-

thai.onep.go.th/documents/CPB/protocolsupplement_en_20110427_1027_web.pdf

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, พ.ร.บ. คุ่มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ,<http://www.ku.ac.th>

มูลนิธิพัฒนาศักยภาพชุมชน, ๑๓ เมษายน ๒๐๑๔, “กลไกคุ้มครองสิทธิ

เกษตรกร”, <http://northnetthailand.org/%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%A3/>

ยุวดี อินทสุตร. สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็น

ทะเลทราย (UNCCD).

http://chm-hai.onep.go.th/chm/Dry/convention_UNCCD.html

รศ.ดร.จักรกฤษณ์ ควรพจน์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาผลกระทบการเข้าเป็น

ภาคีสันติสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR) เสนอต่อสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, พฤษภาคม ๒๕๔๗

ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ พ.ศ. ...

ฤทัยรัตน์ บุญสมบัติ. สถาบันวิจัยเทคโนโลยีชีวภาพและวิศวกรรมพันธุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย. International Union for the Protection of Plant Varieties (UPOV). <http://griphai.site90.net/a2.html#UPOV>

ลอยลม ประเสริฐศรี. การประเมินผลประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมข้าวของไทยตามกรอบ

สนธิสัญญา ITPGR โครงการพัฒนาความรู้และยุทธศาสตร์ด้านความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). http://www.measwatch.org/sites/default/files/bookfile/TueOctober2008-18-6-45-ITPGR_1.pdf

วิกิพีเดียสารานุกรมไทย. อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์. <http://th.wikipedia.org/wiki/อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์>

วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ มุลนิธิชีววิถี, รายงานการประชุมวิชาการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เรื่องผลกระทบของพืชดัดแปลงพันธุกรรมกับพิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยการรับผิดชอบและความเสียหายตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ

วินิจ ขวณใช้. สมาคมการค้าเมล็ดพันธุ์ไทย. การเข้าเป็นภาคี/ปฏิบัติตามอนุสัญญา UPOV ๑๙๙๑ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (International Convention for the Protection of new varieties of Plants, UPOV). <http://www.thasta.com/upov.asp>

ศูนย์การศึกษาและพัฒนาบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อม สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นทะเลทราย. โครงการการจัดการฐานความรู้ด้านกตีกาและมาตรการสากลสิ่งแวดล้อมและฐานทรัพยากร

ศูนย์ข้อมูลอาเซียนของจังหวัดอุทัยธานี. AEC Fact Book. www.uthaithani.go.th/asean/book/inside_aec_factbook.pdf. (๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๗)

สมชาย รัตนเชื้อสกุล. สิทธิเกษตรกร: ผลกระทบจากร่างแก้ไขกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช (Farmer's Rights: Effects of Amendment to Plant Variety Protection Act). KHON KAEN AGR. J. 42 (2) : แก่นเกษตร ๔๒(๒): ๑๓๙-๑๔๖ (๒๕๕๗). ๑๓๙-๑๔๖ (๒๕๕๗)

สมชาย รัตนเชื้อสกุล, สุรวิษ วรรณไกรโรจน์, แผนงานความมั่นคงทางอาหาร, สรุปร่าง กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม, <http://www.food-resources.org/story/217>

สมชาย รัตนเชื้อสกุล, สุรวิษ วรรณไกรโรจน์, แผนงานความมั่นคงทางอาหาร, สรุปร่างกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม, <http://www.food-resources.org/story/217>

สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ. http://chm-thai.onep.go.th/chm/convention_1.html

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, คู่มือปฏิรูปกฎหมายกับพันธกิจระหว่างประเทศ, พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ ค.ศ. ๒๐๐๐, <http://www.lrc.go.th/tools/?p=233>

สำนักคุ้มครองพันธุ์พืช.พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒.

<http://www.doa.go.th/pvp/images/stories/indexpvp2542/pvp2542.pdf>.

(๑ มกราคม ๒๕๕๘)

สำนักงานโครงการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สมเด็จพระเทพ

รัตนราชสุตาฯ. สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture) บทสรุปการศึกษา. <http://www.rspg.org/itpgr-12.htm>

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ศูนย์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความ

ปลอดภัยทางชีวภาพของประเทศไทย, พิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ, http://bch-thai.onep.go.th/Download_CPB.html

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ศูนย์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความ

ปลอดภัยทางชีวภาพของประเทศไทย, พิธีสารเสริมนาโงยา-กัวลาแลมเปอร์ ว่าด้วยการรับผิดและชดใช้ตามพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ, http://bch-thai.onep.go.th/Imp_SP-NGKL.html#

ห้องสมุดสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ข้อตกลงอนุสัญญาว่าด้วย

ความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD). http://www.onep.go.th/library/index.php?option=com_content&view=article&id=62:-convention-on-biological-diversity-cbd&catid=26:2012-04-02-06-57-22&Itemid=34. The Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Convention on Biological Diversity. <http://www.cbd.int/>

ห้องสมุดสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สนธิสัญญาระหว่างประเทศ

ว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR).

http://www.onep.go.th/library/index.php?option=com_content&view=article&id=77:2012-04-23-04-41-10&catid=26:2012-04-02-06-57-22&Itemid=34

ห้องสมุดสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อนุสัญญาว่าด้วยการค้า

ระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES).

http://www.onep.go.th/library/index.php?option=com_content&view=art

icle&id=66: 2012-04-1 2 -0 3 -3 3 -2 2 &catid=2 6 : 2 0 1 2 -0 4 -0 2 -0 6 -5 7 -
22&Itemid=34

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้. ไซเตส (CITES) อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ.

<http://www.fio.co.th/south/law/11/111.pdf>

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) CITES. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

http://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=198&filename=index

อานันท์ กาญจนพันธุ์. ๒๕๔๔. ทุนสังคมกับสิทธิชุมชน. มิติชุมชน: วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร. หน้า ๑๒๗-๑๖๔.

อุบล อยู่หว่า. เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกจังหวัดยโสธร. สิทธิเกษตรกรและความมั่นคงทางอาหาร. ๓๐ พฤษภาคม ๒๐๑๒. มุลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย).

<http://www.sathai.org/th/news/interested-article-a-issue/item/451.html>

Bowman, M. and C. Redgwell.1996. International Law and the Conservation of Biological Diversity, Kluwer Law, London.
The Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Convention on Biological Diversity. Aichi Biodiversity Targets.

<http://www.cbd.int/sp/targets/default.shtml>

Coordinating Thailand's Knowledge Platform for Multilateral Measures and Agreements related to Environment and Natural Resources. United Nations Convention to Combat Desertification: UNCCD.

http://www.tei.or.th/meap/MEA_UNCCD.htm

FAO Headquarters. The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. <http://www.planttreaty.org/content/overview>.

IUPGR 1983, FAO, Resolution 7/73 as revised in 1989, 1991 and 1993

Meas Think Tank. “เจาะลึกสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร” โดยฟาริดา ดุริยะพงศ์.

http://www.measwatch.org/sites/default/files/bookfile/TueOctober2008-17-25-56-ITPGR_2.pdf. (๑ มกราคม ๒๕๕๘)

Millette, Timothy “The Community System of Plant Variety Rights” European Law Review 24(3), 231, 1999, p. 237

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Text of the Cartagena Protocol on Biosafety, <http://bch.cbd.int/protocol/text/>

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, The Nagoya – Kuala Lumpur

- Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety, <https://bch.cbd.int/protocol/supplementary/>
- The CITES Secretariat, Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, <https://www.cites.org/eng/disc/text.php>
- The International Union for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV). ABOUT UPOV. <http://www.upov.int/portal/index.html.en>
- The Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Convention on Biological Diversity. Aichi Biodiversity Targets. <http://www.cbd.int/sp/targets/default.shtml>
- The Secretariat of the Convention on Biological Diversity (SCBD), The Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing , <https://www.cbd.int/abs/>
- United Nations Environment Programme, Rio Declaration on Environment and Development, 1992, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>
- UNITED NATIONS. General Assembly. “INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATING COMMITTEE FOR THE ELABORATION OF AN INTERNATIONAL CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION IN THOSE COUNTRIES EXPERIENCING SERIOUS DROUGHT AND/OR DESERTIFICATION, PARTICULARLY IN AFRICA”. Distr.GENERAL A/AC.241/27. 12 September 1994. ENGLISH Original: ENGLISH. <http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/conventionText/conv-eng.pdf>
- UPOV, The Need for Legal Protection for New Plant Varieties, <http://www.upov.org>
- Verma, S.K. “TRIPs and Plant Variety Protection in Developing Countries” European Intellectual Property Review 6, 281, 1995, p. 283

ประวัตินักวิจัย

ดร.ศรภา ศุทธิรินทร์

Dr.Sarapa Suttarin

ข้อมูลเพื่อติดต่อ

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

๖๓ หมู่ ๔ ถ.เชียงใหม่-พร้าว ต.หนองหาร

อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

หมายเลขโทรศัพท์

ห้องทำงาน: ๐๕๓-๘๗๓-๔๒๘

โทรสาร: ๐๕๓-๘๗๕-๔๐๐

โทรศัพท์เคลื่อนที่: ๐๘๑-๙๑๙-๑๓๒๖

E-Mail: osara๒๙@gmail.com

ตำแหน่งปัจจุบัน

- รองประธานหลักสูตรรัฐศาสตร์ วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
- อาจารย์ประจำ รับผิดชอบสอนวิชากฎหมาย
ระดับปริญญาตรี
- หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย
- กฎหมายอาญา
- กฎหมายปกครอง
- กฎหมายปกครองท้องถิ่น
- กฎหมายและการค้าผลผลิตทางการเกษตร
ระดับบัณฑิตศึกษา
- กฎหมายมหาชนเพื่อการบริหารงานภาครัฐ (ปริญญาโท)
- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์กร (ปริญญาเอก)

เกียรติประวัติทางวิชาการ

- อาจารย์แลกเปลี่ยน (Visiting Scholar Lecture of Law) ณ คณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยแห่งชาติลาว, ภาควิชา ๒๕๕๗

การศึกษา

- ๒๕๓๗ นิติศาสตร์บัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ๒๕๔๒ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ๒๕๕๑ ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาบริหารศาสตร์ (การบริหารองค์การภาครัฐและเอกชน) วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
- Certificate of completion to the training course on Modern Executive program: American Experience from Oklahoma State University, USA.

ผลงานวิจัย

๑. โครงการนำร่องแนวคิดใหม่สู่การเป็นเมืองสีเขียว: เขตเทศบาลนครเชียงใหม่และพื้นที่เมืองโดยรอบ, ๒๕๔๘, ร่วมกับภาควิชาภูมิทัศน์และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยแม่โจ้, แหล่งทุน: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
[The Pilot Project of the New Ideas for the Green City: A Case Study of Chiang Mai Municipality Area and the Surrounding Cities (Co-Researcher)]
๒. มาตรการปกป้องภายใต้กรอบองค์การการค้าโลกและเขตการค้าเสรีอาเซียน ศึกษากรณี : การค้าสินค้าเกษตรระหว่างไทย-จีน, ๒๕๕๐, แหล่งทุน: วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
[The Safeguard Measures within the WTO and the ASEAN; A Case Study of the Agricultural Trade between Thailand and China]
๓. นโยบายและมาตรการทางกฎหมายกับปัญหาการใช้ที่ดินและความขัดแย้ง ในเขตอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕๕๔, แหล่งทุน: วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
[Policy and Legal Measures on Land Use Issues and Conflicts in Sansai District, Chiang Mai Province]
๔. โอกาสและอุปสรรคของผักและผลไม้ของไทยสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี พ.ศ.๒๕๕๘ กรณีศึกษาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์, ๒๕๕๕, ร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้, แหล่งทุน: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
[The Opportunities and the Obstacles for Trade in Fruit and Vegetable Products in the ASEAN Economic Community. (Co-Researcher)]
๕. การศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมาย เพื่อสนับสนุนการผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายโดยเกษตรกรรายย่อย กลุ่มเกษตรกร และวิสาหกิจชุมชน, ๒๕๕๗, แหล่งทุน: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และมูลนิธิชีววิถี (BioThai) แผนงานความมั่นคงด้านอาหาร

[A Study of Legal Problems and Restrictions to Support Seed Production and Distribution of Local Farmers, the Farmers' Groups and Farming Community Enterprise]

๖. การศึกษากฎหมายและแนวนโยบายภาครัฐ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย, ๒๕๕๗, แหล่งทุน: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และมูลนิธิชีววิถี (BioThai) แผนงานความมั่นคงด้านอาหาร

[A Study of Legal Obstacles to Promote Organic Agriculture in Thailand]

๗. โครงการจัดทำคู่มือ เรื่อง อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศกับกฎหมายด้านเกษตรกรรม ภายใต้โครงการการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชน, ๒๕๕๘, แหล่งทุน: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย Project Manual – Preparation Guidelines (Check lists) on Conventions, International Agreements and Agricultural Law, Under the Reform Legislation to Strengthen Society and Human Rights. Funding Sources: United Nations Development Programme (UNDP) and Law Reform Commission Office

ประวัตินักวิจัย

ดร.ศิริโสภา สันติทฤษฎีกร

Dr.Sirisopa Suntitissadeekorn

ข้อมูลเพื่อติดต่อ

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

๖๓ หมู่ ๔ ถ.เชียงใหม่-พร้าว ต.หนองหาร

อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

หมายเลขโทรศัพท์ : ๐๕๓ - ๘๗๓๐๐๐ ต่อ ๕๔๒๕

โทรศัพท์มือถือ: ๐๘๖-๖๕๔๙๗๘๘

E-Mail: Sirisopa.Sun@gmail.com

การศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 - นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
 - รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 - ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สังคมศาสตร์) Magadh University,Bihar,India
-

การสอน

- กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law)
 - กฎหมายปกครอง (Administrative Law)
 - กฎหมายอาญา (Criminal Law)
 - สตรีศึกษา และทฤษฎีสตรีนิยม (Woman Studies and Feminist Philosophy)
-

ผลงานทางวิชาการ

- เอกสารประกอบการเรียนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ รศ.๒๑๕ (๒๐๑๕)
- Woman Rights According to Mary Wollstonecraft's Political Thought, Chiang Mai University (2015)
- "A Historical and Comparative study of Indian and Thai Constitutional Law with Special reference to Administrative Court" Magadh University, India (2008)

ประวัตินักวิจัย

อาจารย์ศิวพล ชมพูพันธุ์

Mr.Siwapon Chompupum

ข้อมูลเพื่อติดต่อ

วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

๖๓ หมู่ ๔ ถ.เชียงใหม่-พร้าว ต.หนองหาร

อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ ๕๐๒๙๐

หมายเลขโทรศัพท์

E-Mail: siwa_ball@hotmail.com

ตำแหน่งปัจจุบัน

- อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตร์ วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
-

การศึกษา

- รัฐศาสตรบัณฑิต(การเมืองการปกครอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผลการเรียน ๓.๑๑
 - ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต(ภูมิภาควิชาการ) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผลการเรียน ๓.๙๔
-

ประวัติการทำงาน

- อาจารย์พิเศษ สำนักวิชาการระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๗)
 - อาจารย์พิเศษ วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ (พ.ศ.๒๕๕๖)
 - กรรมการศูนย์อนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS) คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
-

ผลงานทางวิชาการ

- วิทยานิพนธ์ “การแข่งขันระหว่างจีนและอินเดียในเขตภาคพื้นทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังยุคสงครามเย็น” หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ภูมิภาควิชาการ) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีการศึกษา ๒๕๕๑
- พ.ศ.๒๕๕๑ เสนอบทความทางวิชาการ “อินเดีย:ความท้าทายต่อจีนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ค.ศ. ๑๙๙๘-๒๐๐๔” ในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ ๑๑ ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



Empowered lives.
Resilient nations.



คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
Law Reform Commission of Thailand

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)
อาคารสหประชาชาติชั้น ๑๒ ถนนราชดำเนินนอก
แขวงบางขุนพรหม เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐
โทร : +๖๖ ๒ ๓๐๔ ๙๑๐๐
โทรสาร : +๖๖ ๒ ๒๘๐ ๐๕๕๖
อีเมล : registry.th@undp.org
เว็บไซต์ : www.undp.or.th

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
เลขที่ ๙๙ หมู่ ๔ อาคารซอฟต์แวร์ ปาร์ค
ถนนแจ้งวัฒนะ ตำบลคลองเกลือ
อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐
โทร : +๖๖ ๒ ๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๓๘๑
โทรสาร : +๖๖ ๒ ๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๔
อีเมล : info@lrct.go.th
เว็บไซต์ : www.lrct.go.th