

แบบรายงานเรื่องเต็มการทดลองที่สิ้นสุด

ชุดโครงการวิจัย
โครงการวิจัย

แผนงานวิจัยและพัฒนาผลกระทบจากการใช้กฎหมายของกรมวิชาการเกษตร
ศึกษาผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช

ผลกระทบจากการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่า ตามมาตรา ๕๒
Study on the Impacts of regulatory enforcement of
Local Domestic Plant and Wild Plant Varieties

ชื่อผู้ดำเนินงาน

เบญจวรรณ จำรูญพงษ์^{๑/} สุรไกร สังฆสุบรรณ^{๒/} ป่าน ปานขาว^{๑/} วาสนา มั่งคั่ง^{๑/}

บทคัดย่อ

การศึกษาทดลองวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบข้อดี ข้อเสียของการดำเนินงานบังคับใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่า ตามมาตรา ๕๒ ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มีผลกระทบต่อนักปรับปรุงพันธุ์พืช เกษตรกร และผู้มีส่วนได้-เสียอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ศึกษาผลกระทบของการบังคับใช้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกกฎหมายลำดับรองตามมาตรา ๕๒ ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้สามารถปฏิบัติและใช้บังคับได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อจักได้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยต่อไป โดยใช้ (ร่าง) กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป หรือพันธุ์พืชป่า เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลองหรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า และการทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ พ.ศ.(ฉบับสุดท้ายที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตรวจสอบพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว) เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๙ และ (ร่าง) ข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่าหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าว โดยมีการประชุมระดมความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภาครัฐและเอกชน และการออกแบบสอบถาม ผลจากการศึกษาวิจัยนี้พบว่า ปัญหาเหล่านี้ยังไม่ได้รับการแก้ไขจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเท่าที่ควร จึงทำให้เกิดข้อกังวลต่างๆ แก่ผู้มีส่วนได้-เสีย ได้แก่ 1) ปัญหาการให้คำนิยาม คำว่า “พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เป็นการให้คำนิยามที่กว้างเกินไปและไม่เป็นธรรม ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อยู่ในความครอบครองซึ่งเป็นทรัพย์สินของบุคคล และ/หรือ ภาคเอกชน 2) ปัญหาการตีความตามองค์ประกอบของมาตรา 52 ที่ขาดความชัดเจนว่า กิจกรรมใดบ้างที่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของมาตรา 52 ทำให้ผู้มีส่วนได้-เสีย ไม่กล้าตัดสินใจที่จะดำเนินการใดๆ ที่อาจจะเสี่ยงต่อการละเมิดกฎหมายตามมาตรา 52 ซึ่งมีโทษทางอาญา ทั้งจำและปรับ

รหัสโครงการวิจัย ๐๓-๑๓-๕๔-๐๑

^{๑/} สำนักคุ้มครองพันธุ์พืช กรมวิชาการเกษตร ๕๐ พหลโยธิน ลาดยาว จตุจักร กรุงเทพฯ ๑๐๙๐๐ โทร. ๐ ๒๙๔๐ ๗๒๑๔

^{๒/} สำนักผู้เชี่ยวชาญ กรมวิชาการเกษตร ๕๐ พหลโยธิน ลาดยาว จตุจักร กรุงเทพฯ ๑๐๙๐๐ โทร. ๐ ๒๙๔๐ ๕๔๗๒

^{๓/} สำนักงานเลขาธิการกรม กรมวิชาการเกษตร ๕๐ พหลโยธิน ลาดยาว จตุจักร กรุงเทพฯ ๑๐๙๐๐ โทร. ๐ ๒๙๕๐ ๗๔๕๒

3) เกิดปัญหาภาระค่าใช้จ่ายที่อาจจะเพิ่มมากขึ้นของผู้ที่ดำเนินการปรับปรุงพันธุ์พืชและยื่นขอรับความคุ้มครอง เป็นพันธุ์พืชใหม่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และ 4) ปัญหาความล่าช้าและเป็นอุปสรรคต่อการยื่นขอรับความคุ้มครองเป็นพันธุ์พืชใหม่ เนื่องจาก ตามมาตรา 19 กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอรับความคุ้มครองเป็นพันธุ์พืชใหม่ หากพันธุ์พืชใหม่ที่ยื่นขอนั้น มาจากกระบวนการปรับปรุงพันธุ์ที่มีการใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า (คือ เป็นสายพันธุ์พ่อ และ/หรือ แม่) พันธุ์พืชใหม่ตัวนั้นจะได้รับความคุ้มครองเป็นพันธุ์พืชใหม่ โดยมีเงื่อนไข คือ ต้องมีการจัดทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ ตามมาตรา 52 ปัจจุบัน มีพืชหลายพันธุ์ที่ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติ และการทดสอบเปรียบเทียบพันธุ์ในแปลงภาคสนามเสร็จสิ้นแล้ว แต่กรมวิชาการเกษตรไม่สามารถออกใบประกาศรับจดทะเบียนให้เป็นพันธุ์พืชใหม่ได้ เนื่องจาก ไม่ครบตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในกฎหมาย การที่พันธุ์พืชใหม่เหล่านั้น ไม่ได้รับการจดทะเบียนทำให้เจ้าของพันธุ์พืชใหม่ที่มีความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิทางทรัพย์สินทางปัญญา และหากระยะเวลาเนิ่นนานออกไปมากเท่าไร พันธุ์ดังกล่าวอาจกลายเป็นพันธุ์ที่ไม่ได้รับความนิยมนในตลาดไปเสีย ก่อนที่จะได้รับสิทธิคุ้มครองทางกฎหมาย สรุปได้ว่า ผลกระทบที่เกิดจากมาตรา 52 ที่ชัดเจนในปัจจุบัน คือ ความล่าช้าในการจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ การตีความค่านิยม ความไม่ชัดเจนของกฎหมายก็สร้างความสับสน และความตระหนกแก่ผู้มีส่วนได้-เสีย จากการที่มาตรา 52 ยังไม่มีผลบังคับใช้ส่งผลให้ข้อกังวลและปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการเยียวยาหรือแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากมีการตั้งข้อสังเกตว่า เมื่อมาตรา 52 ยังไม่มีผลบังคับใช้ จึงไม่อาจสรุปได้ว่า จะก่อให้เกิดปัญหาได้อย่างไร ประกอบกับยังไม่มีข้อมูลเอกสารใดถูกนำมาใช้อ้างอิงเป็นหลักฐานสนับสนุนว่า ข้อกำหนดตามมาตราดังกล่าวส่งผลกระทบต่อหรือสร้างปัญหาให้กับผู้มีส่วนได้ - เสีย จริงหรือไม่ ดังนั้น ในขณะที่มาตรา 52 ยังไม่มีผลบังคับใช้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกองคุ้มครองพันธุ์พืช กรมวิชาการเกษตร ควรให้ความสำคัญในการผลักดันการดำเนินงานตามมาตรา 52 ให้สามารถบังคับใช้ได้เต็มประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ควรมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและเสริมสร้างความตระหนักและแรงจูงใจเพื่อให้หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับดังกล่าวได้ด้วยเช่นกัน

คำนำ

เดิมกฎระเบียบภายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับพันธุ์พืชนั้น จะเป็นไปในลักษณะ กำกับ ดูแลเรื่อง การเข้าถึง การนำเข้า - ส่งออก การควบคุมการผลิต จำหน่ายเมล็ดพันธุ์เพื่อคุ้มครองเกษตรกรให้ได้ใช้เมล็ดพันธุ์ที่ดี นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่คุ้มครองผู้ผลิตและผู้ค้าเมล็ดพันธุ์ให้สามารถดำเนินกิจการไปด้วยความเป็นธรรมและถูกต้องอีกด้วย กฎหมายเหล่านี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบพืช ศัตรูพืช การเคลื่อนย้ายพืชให้เป็นไปตามกฎระเบียบ ข้อบังคับและตามหลักวิชาการ เพื่อป้องกันไม่ให้ศัตรูพืชแพร่ระบาดจากแหล่งหนึ่งไปยังอีกแหล่งหนึ่ง ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ เพราะพืชที่นำเข้า - ส่งออกในรูปเมล็ดพันธุ์ ต้น ขึ้นส่วนขยายพันธุ์ที่นำมาปลูกในประเทศที่อาจเป็นพาหะของโรคและแมลงที่สำคัญอันอาจส่งผลกระทบต่อพืชเศรษฐกิจสำคัญภายในประเทศไทย พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ ต้องการให้มีการคุ้มครองและควบคุมพืชบางชนิดที่ได้ประกาศให้เป็นพืชอนุรักษ์ พืชสงวน เมล็ดพันธุ์ควบคุมและเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า โดยการห้ามขยายพันธุ์เทียม รวบรวม ขาย เคลื่อนย้าย

นำเข้า ส่งออก นำผ่านหรือครอบครองพืชโดยไม่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่กำกับดูแล ในด้านของเมล็ดพันธุ์ กฎหมายต้องการป้องกันการนำเมล็ดพันธุ์ปลอม ลอกเลียนแบบ หรือที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานมาจำหน่ายให้แก่เกษตรกร ทั้งยังมีการควบคุมผู้ประกอบการให้ผลิตเมล็ดพันธุ์ที่มีมาตรฐาน มีการรับรองโดยกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ต่อมา พันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อองค์การการค้าโลก ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า (The Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Right) หรือความตกลง TRIPs ที่ได้กำหนดให้ประเทศภาคีองค์การการค้าโลกจะต้องให้ความคุ้มครองแก่พันธุ์พืช ไม่ว่าจะโดยระบบกฎหมายสิทธิบัตร หรือระบบกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิภาพ (An Effective *Sui Generis* System) หรือทั้งสองระบบร่วมกัน มีผลทำให้ประเทศไทยต้องตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ โดยเลือกระบบกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิภาพเป็นระบบกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของประเทศไทย ๒ ระบบกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของประเทศไทย เป็นระบบกฎหมายที่นำระบบการคุ้มครองพันธุ์พืช ๒ ระบบมารวมไว้ด้วยกัน คือ ระบบการคุ้มครองพันธุ์พืช ที่มีการคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช (Plant Breeders' Right) และระบบการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน โดยระบบการคุ้มครองพันธุ์พืช ทั้ง ๒ ระบบมีที่มาจากกฎหมายระหว่างประเทศ ๒ ฉบับ ดังนี้

๑) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (International Convention for Protection of New Varieties of Plants หรือ UPOV) วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฉบับนี้ คือ ประเทศสมาชิกต้องให้ความคุ้มครองแก่พันธุ์พืชใหม่ด้วยการให้สิทธิเด็ดขาดแก่นักปรับปรุงพันธุ์ โดยมีเหตุผล คือ เพื่อให้โอกาสแก่นักปรับปรุงพันธุ์ในการที่จะได้ค่าตอบแทนจากการลงทุนในการปรับปรุงพันธุ์พืช เพื่อสร้างแรงจูงใจให้นักปรับปรุงพันธุ์พืชในการพัฒนาพันธุ์พืชใหม่และเพื่อเป็นการรับรู้ถึงสิทธิในทางศีลธรรมของนักปรับปรุงพันธุ์ที่ได้ใช้ความวิริยะอุตสาหะในการปรับปรุงพันธุ์พืชขึ้นมาใหม่

๒) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) หรือ CBD วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาฉบับนี้ คือ เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ให้มีการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ข้อตกลงนี้ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ โดยวางหลักการเรื่องการนำทรัพยากรชีวภาพไปใช้ประโยชน์ขึ้นมาใหม่ และยกเลิกแนวปฏิบัติเดิมที่ว่าทรัพยากรชีวภาพเป็นสมบัติของมวลมนุษยชาติ ซึ่งแนวคิดใหม่ที่อนุสัญญาฯ จัดทำ คือ การให้ทรัพยากรชีวภาพเป็นสมบัติของประเทศ ดังนั้น การนำทรัพยากรชีวภาพไปใช้ประโยชน์จึงขึ้นอยู่กับกฎระเบียบภายในประเทศนั้นๆ นอกจากนี้อนุสัญญาฯ ยังได้วางหลักการเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ หลักการนี้มีอยู่ ๓ ประการ คือ

๑) การให้ประเทศเจ้าของทรัพยากรชีวภาพนั้นได้รับความยินยอมที่ได้แจ้งล่วงหน้าจากผู้ที่ต้องการใช้ทรัพยากรชีวภาพ (Prior Informed Consent หรือ PIC)

๒) การเจรจาตกลงเงื่อนไขการนำทรัพยากรชีวภาพไปใช้ประโยชน์ระหว่างผู้จัดหาทรัพยากรชีวภาพกับผู้ที่ต้องการใช้ทรัพยากรชีวภาพ (Mutually Agreed Terms หรือ MAT)

๓) หนึ่งในเงื่อนไขการเจรจาตกลง คือ การแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพนั้น (Benefit Sharing)

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นำหลักการของอนุสัญญาระหว่างประเทศทั้งสองฉบับมารวมกันโดยระบุไว้ ดังนี้

๑. การคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ ได้มีการระบุไว้ใน มาตรา ๓๓ ผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการผลิต ขาย หรือจำหน่ายด้วยประการใด นำเข้ามาในราชอาณาจักร ส่งออกนอกราชอาณาจักร หรือมีไว้เพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว ซึ่งส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชใหม่ ฯลฯ

๒. การคุ้มครองสิทธิของชุมชน ได้มีการระบุไว้ใน มาตรา ๔๗ เมื่อได้มีการจดทะเบียนคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นของชุมชนใดแล้ว ให้ชุมชนนั้นมีสิทธิแต่ผู้เดียวในการปรับปรุงพันธุ์พืช คั้นคว่ำ ทดลอง วิจัย ผลิต ขาย ส่งออกนอกราชอาณาจักร หรือจำหน่ายด้วยประการใดซึ่งส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ฯลฯ และ มาตรา ๔๘ ผู้ใดเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าว เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลองหรือวิจัย เพื่อประโยชน์ในทางการค้าจะต้องทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นนั้น ฯลฯ

๓. การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ได้มีการระบุไว้ใน มาตรา ๕๒ ผู้ใดเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าว เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ทางการค้า จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ โดยให้นำเงินรายได้ตามข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ส่งเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ

ข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- ๑) วัตถุประสงค์ของการเก็บ หรือรวบรวมพันธุ์พืช
- ๒) จำนวนหรือปริมาณของตัวอย่างพันธุ์พืชที่ต้องการ
- ๓) ข้อมูลพันของผู้ได้รับอนุญาต
- ๔) การกำหนดความเป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาในผลงานการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยที่ได้มาจากการใช้พันธุ์พืชในข้อตกลง
- ๕) การกำหนดจำนวน อัตรา และระยะเวลาการแบ่งปันผลประโยชน์ตามข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ในผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากการใช้พันธุ์พืชในข้อตกลง
- ๖) อายุของข้อตกลง
- ๗) การยกเลิกข้อตกลง
- ๘) การกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาท
- ๙) รายการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

และ มาตรา ๕๓ ผู้ใดทำการศึกษา ทดลอง หรือวิจัยพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าว ที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในทางการค้า ให้ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชกำหนด

ระบบการคุ้มครองสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืชและระบบการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ถือได้ว่าเป็นแนวคิดและวิธีการที่ค่อนข้างใหม่สำหรับประเทศไทย ปัจจุบันการศึกษาเรื่องกฎหมายการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทยยังมีอยู่ในวงจำกัด และรายงานและผลงานวิจัยการศึกษาสถานภาพและผลกระทบจากการใช้กฎระเบียบเรื่องการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้พันธุ์พืชเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า และพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นในประเทศไทยยังมีอยู่น้อยมาก ทำให้ข้อมูลเรื่องการบังคับใช้กฎระเบียบเรื่องดังกล่าวที่มีอยู่ในประเทศไทยนั้นยังไม่ชัดเจน นอกจากนี้ ระบบดังกล่าวยังขัดกับแนวความคิด

หรือวิถีชีวิตของเกษตรกรหรือสังคมไทยในหลายประการ ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาครัฐและเอกชน ไม่ว่าจะแก่นักปรับปรุงพันธุ์พืช เกษตรกร รวมทั้งนักวิจัยด้านต่างๆ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาการบริหารจัดการด้านกฎระเบียบและการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนากฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชให้เป็นเครื่องมือที่สำคัญ มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้และมีแนวทางปฏิบัติที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาการเกษตรของประเทศไทยต่อไป ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันกับประเทศ

อุปกรณ์และวิธีการ

๑. ศึกษาวิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ข้อตกลงทางการค้าเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา (TRIPs Agreement) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ กฎกระทรวง มาตรา ๕๒ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาต เก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปหรือพันธุ์พืชป่า เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษาทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า (ร่าง) ข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่าหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าว หนังสือและเอกสารทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
๒. ยกร่าง แบบสอบถามการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช โดยการประชุมหารือระดมความคิดเห็น ทดลองใช้ในกลุ่มตัวอย่าง ประเมินผล ปรับปรุง แก้ไข
๓. จัดส่งแบบสอบถามให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง
๔. ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อประเมินข้อมูลผลกระทบที่กฎหมาย มาตรา ๕๒ มีต่อการอนุรักษ์ คุ้มครอง และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช จากแบบสอบถามผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึก
๕. จัดประชุม/สัมมนาทางวิชาการเพื่อนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัย เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
๖. สรุปผลและรายงานผลการศึกษา

ระยะเวลาดำเนินงาน

เริ่มต้น ตุลาคม ๒๕๕๓ สิ้นสุด กันยายน ๒๕๕๕

สถานที่ดำเนินการ

๑. กองคุ้มครองพันธุ์พืช กรมวิชาการเกษตร
๒. หน่วยงานภาครัฐ / เอกชน ที่มีกิจกรรมการปรับปรุงพันธุ์พืช

ผลการทดลองและวิจารณ์

การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรา 52 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 คณะผู้วิจัยได้พัฒนาแบบสอบถามขึ้นมา และทำการส่งแบบสอบถามไปยังผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อสำรวจ

ความรู้ ความเข้าใจ ที่มีต่อมาตรา 52 และผลกระทบอันเนื่องมาจากการดำเนินการตามมาตรา 52 ที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนคาดว่าจะเกิดขึ้น ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไป ส่วนนี้จัดทำขึ้นเพื่อให้ทราบข้อมูลเบื้องต้นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน

ได้แก่

- ลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงาน
- กิจกรรมที่ดำเนินงาน
- ชนิดพืชที่ใช้
- การได้มาซึ่งแหล่งทรัพยากรพันธุกรรมพืชของหน่วยงาน

2. ข้อมูลความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรา 52 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ได้แก่ ความคุ้นเคยต่อมาตรา 52 ความเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างมาตรา 52 ประกอบมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับมาตราดังกล่าว เพื่อสอบถามความคิดเห็นว่า มาตรา 52 ประกอบมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ส่งผลกระทบต่อการทำงานของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร และสอบถามข้อเสนอแนะ/ข้อคิดเห็นต่อการบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

3. การแบ่งปันผลประโยชน์ มาตรา 52 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ในรูปตัวเงิน คำถามในส่วนนี้จัดทำขึ้นเพื่อสำรวจความเห็นเรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาการแบ่งปันผลประโยชน์ในรูปตัวเงินตามข้อกำหนดของมาตราดังกล่าว และหลักเกณฑ์การพิจารณาจำนวนเงินหรืออัตรารายได้ที่จะนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช

ผลการวิเคราะห์แบบสอบถาม สรุปได้ดังนี้ กิจกรรมเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ที่ผู้ที่มีส่วนได้ - เสียดำเนินการมิได้ดำเนินกิจกรรมเพียงอย่างเดียว เช่น ทำการปรับปรุงพัฒนาพันธุ์และผลิตเมล็ดพันธุ์พืชเพียงอย่างเดียว หากยังมีการดำเนินกิจกรรมอื่นๆ ร่วมด้วย เช่น ทำการรับจ้างผลิตเมล็ดพันธุ์ให้ผู้อื่นด้วย หรือ จำหน่ายเมล็ดพันธุ์นำเข้าด้วยอย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีส่วนได้ - เสียที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงพันธุ์พืชภายในหน่วยงาน และหน่วยงานที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามนั้นส่วนใหญ่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับพืชผักและพืชไร่ โดยพืชไร่ที่ดำเนินการ ได้แก่ ข้าวโพด นอกจากนี้ ยังมีไม้ดอก ไม้ประดับ ไม้ยืนต้น และพืชพลังงาน

จากข้อมูลที่ได้รับอาจกล่าวได้ว่า ผู้ที่ตอบแบบสอบถามนี้เป็นผู้ที่มีส่วนได้ - เสียที่มีแนวโน้มเกี่ยวข้องกับมาตรา 52 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 อยู่สูงมาก เนื่องจาก ผู้ที่มีส่วนได้ - เสียเหล่านี้ดำเนินกิจกรรมการปรับปรุงพันธุ์พืชภายในหน่วยงาน และมาตรา 52 นั้นกำหนดให้ “ผู้ใดเก็บ จัดทำ หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าว เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ทางการค้า จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์

ดังนั้น หากผู้ที่มีส่วนได้ - เสียดำเนินกิจกรรมการปรับปรุงพันธุ์โดยใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป หรือพันธุ์พืชป่า มีหน้าที่ที่จะต้องขออนุญาตจากกรมวิชาการเกษตร และทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์กับกรมวิชาการเกษตร

จากการสอบถามเรื่องแหล่งที่มาของทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ใช้ในการพัฒนาปรับปรุงพันธุ์พืชของผู้ที่มีส่วนได้ - เสีย พบว่า ผู้ที่มีส่วนได้ - เสียเหล่านี้ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรพันธุกรรมพืชเป็นอย่างมาก เพราะการปรับปรุงพันธุ์เพื่อให้เกิดพันธุ์ใหม่ที่ดีนั้นต้องอาศัยความหลากหลายของทรัพยากรพันธุกรรมพืช ดังนั้น การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเป็นสิ่งสำคัญจำเป็นต่อผู้ที่ดำเนินการพัฒนาปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ และมีแนวปฏิบัติการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่อการปรับปรุงพันธุ์ 2 รูปแบบ ได้แก่

1. การใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชของหน่วยงานเป็นหลัก

แนวปฏิบัตินี้เป็นแนวทางของบริษัทเมล็ดพันธุ์ขนาดใหญ่ที่มีแหล่งทรัพยากรพันธุกรรมเป็นของตนเอง บริษัทเหล่านี้มีนโยบายที่ชัดเจนว่า ไม่อนุญาตให้นักปรับปรุงพันธุ์พืชของบริษัทใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชจากแหล่งอื่น นอกจากทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่มีอยู่ในแหล่งจัดเก็บทรัพยากรพันธุกรรมของบริษัท นโยบายเช่นนี้เกิดจากความตระหนักของบริษัทในเรื่องการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืช อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาของผู้อื่น บางบริษัทมีนโยบายที่ยืดหยุ่นขึ้นมาเล็กน้อย กล่าวคือ ไม่อนุญาตให้นักปรับปรุงพันธุ์พืชใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชของบริษัทอื่น แต่อนุญาตให้ใช้ทรัพยากรพันธุกรรมจากแหล่งที่มาที่ชัดเจนและถูกต้องตามกฎหมาย เช่น ทรัพยากรพันธุกรรมจากหน่วยงานภาครัฐ ทรัพยากรพันธุกรรมจากสถาบันวิจัยและพัฒนาการเกษตรระหว่างประเทศ เป็นต้น หน่วยงานวิจัยภาครัฐส่วนใหญ่ไม่ได้ยึดถือหลักการดังกล่าวเคร่งครัดเช่นบริษัทเมล็ดพันธุ์ และแหล่งที่มาของทรัพยากรพันธุกรรมพืชส่วนใหญ่มาจากหน่วยงานของตนเอง หรือการแลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน ทั้งภายในประเทศและจากสถาบันวิจัยและพัฒนาการเกษตรระหว่างประเทศ

2. การใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชจากแหล่งทั่วไป

ผู้ที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการปรับปรุงพันธุ์พืชอาจนำทรัพยากรพันธุกรรมพืชจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการปรับปรุงพันธุ์ โดยแหล่งที่มาของทรัพยากรพันธุกรรมนั้นไม่ถูกจำกัดว่าจะต้องเป็นทรัพยากรพันธุกรรมที่ตนเองมีอยู่เท่านั้น แหล่งที่มาของทรัพยากรพันธุกรรมที่เป็นที่นิยม ได้แก่ สถาบันการศึกษาจากภาครัฐและเอกชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนการขอรับทรัพยากรพันธุกรรมจากสถาบันวิจัยและพัฒนาการเกษตรระหว่างประเทศและสถาบันเอกชนในต่างประเทศ การเก็บและรวบรวมพันธุกรรมพืชจากแปลงเกษตรกรหรือจากแหล่งเพาะปลูกพืชตามธรรมชาติ โดยนักปรับปรุงพันธุ์พืชจะเป็นผู้ดำเนินการขอ ซื้อ และ / หรือแลกเปลี่ยนทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ตนต้องการ

จากการศึกษาวิจัยในส่วนนี้สามารถกล่าวได้ว่า การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อบริษัทเมล็ดพันธุ์และหน่วยงานวิจัยและพัฒนาการปรับปรุงพันธุ์พืชในประเทศไทย ทำให้บริษัทขนาดใหญ่

วางแผนปฏิบัติเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างชัดเจนเพื่อป้องกันการนำทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายมาใช้ในการปรับปรุงพันธุ์พืชของบริษัท ทั้งนี้ เป็นแนวปฏิบัติที่หลีกเลี่ยงข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม บริษัทเมล็ดพันธุ์ส่วนใหญ่ในประเทศไทย ซึ่งเป็นบริษัทขนาดกลางหรือเล็กที่ไม่ได้มีเครือข่ายหรือสาขาในต่างประเทศยังคงพึ่งพาทรัพยากรพันธุกรรมพืชจากแหล่งต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กรเช่นเดียวกับสถาบันวิจัยภาครัฐต่างๆ ที่มีความต้องการทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่อการวิจัยและพัฒนาปรับปรุงพันธุ์พืชที่หลากหลาย โดยมีความตระหนักด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชไม่มากเท่ากับบริษัทขนาดใหญ่

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังดำเนินการจัดการประชุมระดมความเห็นจำนวน ๔ ครั้งตามภูมิภาคต่างๆ คือ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ จังหวัดขอนแก่น เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ และกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ปรากฏว่า หน่วยงานภาครัฐและเอกชนส่วนใหญ่ที่ให้ความร่วมมือกับโครงการวิจัยนี้ไม่คุ้นเคยกับมาตรา 52 หมายถึง การรับรู้ว่ามีมาตรา 52 อยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 แต่มีเพียงบางบริษัท และ / หรือ บางหน่วยงานเท่านั้นที่เข้าใจเงื่อนไข ข้อกำหนด การตีความของเนื้อหาในพระราชบัญญัติโดยกรมวิชาการเกษตรรวมถึงผลกระทบของมาตรานี้ที่มีต่อนักปรับปรุงพันธุ์พืชและการยื่นพันธุ์พืชเพื่อขอรับความคุ้มครองเป็นพันธุ์พืชใหม่ บุคคลหรือหน่วยงานที่มีความคุ้นเคยกับมาตรา 52 เป็นอย่างดีนั้นส่วนใหญ่แล้วเป็นบุคคลหรือหน่วยงานที่มีประสบการณ์การดำเนินการขอรับการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ในพันธุ์พืชที่ตนเอง และ / หรือ หน่วยงานได้ทำการปรับปรุงพันธุ์ขึ้นมา และเป็นบุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หรือคณะกรรมการเพื่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ซึ่งจำนวนของหน่วยงานที่คุ้นเคยกับมาตรานี้มีอยู่เป็นจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับหน่วยงานที่ไม่มีความคุ้นเคยกับมาตรา 52 อย่างไรก็ตาม ยังมีบางหน่วยงานที่ยังไม่ทราบเลยว่ามีข้อกำหนดเช่นนี้บัญญัติเป็นกฎหมายอยู่ในประเทศไทย

จากการประชุมระดมความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของมาตรา 52 ที่มีต่อผู้มีส่วนได้ - เสีย ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า มาตราดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมด้านการวิจัยและพัฒนาการปรับปรุงพันธุ์พืชของหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน จากการสอบถามถึงลักษณะของผลกระทบที่ได้รับ สรุปได้ดังนี้

ผลกระทบเชิงบวก

- 1) สนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมือง
- 2) มีการคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมือง
- 3) ทราบแหล่งทรัพยากรพันธุกรรมพืช หรือที่มาของทรัพยากรพันธุกรรมพืช
- 4) ประเทศไทยมีกฎระเบียบเรื่องการเข้าถึงและการนำทรัพยากรพันธุกรรมพืชไปใช้ประโยชน์ที่สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ

ผลกระทบเชิงลบ

- 1) ไม่เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา และการปรับปรุงพันธุ์พืช
- 2) ไม่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ดีจากแหล่งต่างๆ
- 3) ไม่เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชอย่างแท้จริง
- 4) การตีความกฎหมายไม่เป็นธรรม และไม่สะท้อนความเป็นจริง
- 5) กฎหมายซับซ้อน ขาดความชัดเจน ไม่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย
สร้างความล่าช้าในการจดทะเบียนให้ความคุ้มครองเป็นพันธุ์พืชใหม่ เป็นสาเหตุให้ไม่มีเครื่องมือป้องกันการค้าลักลอบขโมยเมล็ดพันธุ์พืช
- 6) เป็นการสร้างภาระให้กับบริษัทขนาดเล็ก อาจทำให้ต้นทุนการปรับปรุงพันธุ์พืชสูงกว่าเดิม
- 7) เกิดผลกระทบต่อเกษตรกร เมล็ดพันธุ์อาจมีราคาแพงขึ้น เนื่องจากบริษัทจะผลักภาระเรื่องค่าตอบแทนจากการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ประโยชน์พันธุกรรมพืชเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนด้วย

มาตรา 52 กำหนดให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ในรูปแบบตัวเงิน โดยเงินรายได้จากการแบ่งปันผลประโยชน์นี้จะถูกส่งเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ การวิจัยและการพัฒนาพันธุ์พืช แต่การแบ่งปันผลประโยชน์ภายใต้มาตรา 52 ไม่มีความชัดเจนทั้งในเรื่องรูปแบบวิธีการ และอัตราหรือสัดส่วนของการแบ่งปันที่ผู้ใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปหรือพันธุ์พืชป่าต้องจัดสรรให้กับกรมวิชาการเกษตร จากการวิจัยพบว่า มีความเห็นหลากหลายในเรื่องรูปแบบการจัดเก็บรายได้ตามมาตรา ๕๒ แต่มีความเห็นพ้องกันว่า รูปแบบการจัดเก็บรายได้ที่สมควรเป็นรูปแบบที่ง่าย ไม่ซับซ้อน และเห็นด้วยกับการจัดเก็บแบบให้ครั้งเดียว คือ กรมวิชาการเกษตรควรเรียกเก็บครั้งเดียวให้แล้วเสร็จ เพื่อให้หมดภาระการนำส่งรายได้ให้กับกรมวิชาการเกษตรเป็นระยะเวลาต่อเนื่อง โดยระยะเวลาเริ่มต้นจัดเก็บรายได้ที่สมควรเริ่มหลังจากการที่ผู้ปรับปรุงพันธุ์ และ / หรือ หน่วยงานมีรายได้จากการขายหรือจำหน่ายพันธุ์พืชที่ปรับปรุงโดยใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปหรือพันธุ์พืชป่า ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 52

ปัจจุบัน การบังคับใช้มาตรา 52 มีความคืบหน้ามากขึ้น มีการประกาศใช้กฎหมายรองที่กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการตามมาตรา 52 ในราชกิจจานุเบกษาเรียบร้อยแล้ว และ (ร่าง) ข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ก็เริ่มเห็นเค้าโครงที่ชัดเจนขึ้น แต่ปัญหาที่อาจจะเกิดตามมา คือ รูปแบบการแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะให้มีการเจรจาเป็นกรณีๆ ไป คำถามที่จะเกิดขึ้นในระหว่างการเจรจา เช่น อัตราส่วนหรือสัดส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์ รูปแบบการจัดเก็บรายได้ตามข้อตกลง (จะคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของรายได้หรือยอดขาย หรือคิดเป็นเงินก้อนเดียว) และเวลาที่เริ่มต้นและสิ้นสุดในการจัดเก็บผลประโยชน์ เป็นต้น

ผลจากการศึกษาวิจัยผลกระทบของมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ที่มีต่อผู้มีส่วนได้ - เสีย ทั้งจากภาครัฐและเอกชน พบว่า มาตราดังกล่าวอาจก่อให้เกิดทั้งผลกระทบและความกังวลแก่ผู้มีส่วนได้ - เสีย ผลกระทบโดยตรงจากมาตรานี้ ได้แก่ ข้อกังวลจากปัญหาความล่าช้าในการได้รับสิทธิคุ้มครองการ

จดทะเบียนเป็นพันธุ์พืชใหม่ หน่วยงานวิจัยและพัฒนาประสบปัญหาพันธุ์พืชถูกขโมยและไม่สามารถดำเนินการฟ้องร้องหรือเรียกค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าวได้ อีกทั้งยังส่งผลให้เสียโอกาสในการนำเข้าเมล็ดพันธุ์พืชหรือทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่ดี มีประสิทธิภาพเข้ามาใช้เพื่อการปรับปรุงพันธุ์พืชภายใน ประเทศเพิ่มเติม ประเด็นที่เป็นปัญหามากที่สุด คือ คำนิยามพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป ในมาตรา 3 ที่ถูกตีความให้ครอบคลุมพันธุ์พืชทุกชนิดที่มีอยู่ในประเทศไทย ยกเว้นพันธุ์พืชป่า พันธุ์พืชที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพันธุ์พืชใหม่และพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น การตีความหมายในลักษณะกว้างเช่นนี้ สร้างความกังวล ความสับสนรวมทั้งความตระหนักให้แก่ผู้มีส่วนได้ - เสีย ทั้งจากภาครัฐและเอกชน เนื่องจากการตีความเช่นนี้ทำให้พันธุ์พืชที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงาน รวมทั้งพันธุ์พืชที่หน่วยงานนำเข้ามากลายเป็นพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปทั้งหมด ซึ่งก่อให้เกิดคำถามว่าการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเช่นนี้เป็นธรรมหรือไม่ นอกจากนี้ ข้อกำหนดให้การแบ่งปันผลประโยชน์เป็นตัวเงิน เพื่อนำเงินรายได้เหล่านี้เข้าสู่กองทุนคุ้มครองพันธุ์พืชเป็นประเด็นปัญหาอีกข้อหนึ่งซึ่งสร้างความกังวลให้แก่ผู้มีส่วนได้ - เสีย โดยเฉพาะบริษัทเมล็ดพันธุ์พืชซึ่งคาดว่าค่าใช้จ่ายนี้เป็นต้นทุนการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชที่เพิ่มขึ้น และมีความเป็นไปได้ที่บริษัทจะผลักภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนี้ไปให้กับผู้บริโภค หรือเกษตรกร ซึ่งอาจสร้างผลกระทบต่อเนื่องต่ออุตสาหกรรมการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชในประเทศไทยได้ เช่น มีการย้ายฐานการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชไปยังประเทศอื่นที่สนับสนุนการลงทุนและไม่มีกฎระเบียบด้านการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ที่ชัดเจน

สรุปผลการทดลองและข้อเสนอแนะ

พันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อองค์การการค้าโลก ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (The Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Right) หรือความตกลง TRIPs ที่ได้กำหนดให้ประเทศภาคีองค์การการค้าโลกจะต้องให้ความคุ้มครองแก่พันธุ์พืช ไม่ว่าจะโดยระบบกฎหมายสิทธิบัตร หรือระบบกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิภาพ (An Effective *Sui Generis* System) หรือทั้งสองระบบร่วมกัน เป็นเหตุให้ประเทศไทยต้องตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2542 โดยเลือกระบบกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิภาพเป็นระบบกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของประเทศไทย ระบบกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของประเทศไทย เป็นระบบกฎหมายที่นำระบบการคุ้มครองพันธุ์พืช 2 ระบบมารวมไว้ด้วยกัน คือ ระบบการคุ้มครองพันธุ์พืชที่มีการคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช (Plant Breeder's Right) และระบบการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน โดยระบบการคุ้มครองพันธุ์พืช ทั้ง 2 ระบบที่มีมาจากกฎหมายระหว่างประเทศ 2 ฉบับ ดังนี้

1. อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (International Convention for Protection of New Varieties of Plants หรือ UPOV) วัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ คือ ประเทศสมาชิกต้องให้ความคุ้มครองแก่พันธุ์พืชใหม่ด้วยการให้สิทธิเด็ดขาดแก่นักปรับปรุงพันธุ์ โดยมีเหตุผล คือ เพื่อให้โอกาสแก่นักปรับปรุงพันธุ์ในการที่จะค่าตอบแทนจากการลงทุนในการปรับปรุงพันธุ์พืชเพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ักปรับปรุงพันธุ์พืชในการพัฒนาพันธุ์พืชใหม่ และเพื่อเป็นการรับรู้ถึงสิทธิในทางศีลธรรมของนักปรับปรุงพันธุ์ที่ได้ใช้ความรู้และประสบการณ์ในการปรับปรุงพันธุ์พืชขึ้นมาใหม่

2. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) หรือ CBD วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญานี้ คือ เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ให้มีการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ได้นำหลักการของอนุสัญญาระหว่างประเทศทั้งสองฉบับมารวมกันโดยระบุไว้ ดังนี้

1. การคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ ได้มีการระบุไว้ใน มาตรา 33 ผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่ มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการผลิต ขาย หรือจำหน่ายด้วยประการใด นำเข้ามาในราชอาณาจักร ส่งออกนอกราชอาณาจักร หรือมีไว้เพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว ซึ่งส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชใหม่ ฯลฯ

2. การคุ้มครองสิทธิของชุมชน ได้มีการระบุไว้ในมาตรา 47 เมื่อได้มีการจดทะเบียนคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นของชุมชนใดแล้ว ให้ชุมชนนั้นมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการปรับปรุงพันธุ์ศึกษา ค้นคว้า ทดลอง วิจัย ผลิต ขาย ส่งออกนอกราชอาณาจักร หรือจำหน่ายด้วยประการใดซึ่งส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ฯลฯ และมาตรา 48 ผู้ใดเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าว เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลองหรือวิจัย เพื่อประโยชน์ในทางการค้า จะต้องทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นนั้น ฯลฯ

3. การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ โดยให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันได้มีการระบุไว้ในมาตรา 52 ผู้ใดเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า หรือส่วนหนึ่งส่วนใด ของพันธุ์พืชดังกล่าว เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ทางการค้า จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ โดยให้นำเงินรายได้ตามข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ส่งเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- 1) วัตถุประสงค์ของการเก็บ หรือรวบรวมพันธุ์พืช
- 2) จำนวนหรือปริมาณของตัวอย่างพันธุ์พืชที่ต้องการ
- 3) ชื่อผู้พันธุ์ของผู้ได้รับอนุญาต
- 4) การกำหนดความเป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาในผลงานการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยที่ได้มาจากการใช้พันธุ์พืชในข้อตกลง
- 5) การกำหนดจำนวน อัตรา และระยะเวลาการแบ่งปันผลประโยชน์ตามข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ในผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากการใช้พันธุ์พืชในข้อตกลง
- 6) อายุของข้อตกลง
- 7) การยกเลิกข้อตกลง
- 8) การกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาท
- 9) รายการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การบังคับใช้มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 จะต้องพิจารณาให้ครบองค์ประกอบทั้ง 3 ประการ คือ (1) มีการใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่า ตามนิยามที่ปรากฏในกฎหมาย (2) กิจกรรมที่ดำเนินการต่อพันธุ์พืชในข้อ 1 จะต้องเป็นการเก็บ จัดหา หรือรวบรวม และ (3) กิจกรรมดังกล่าวต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า ดังนั้น หากขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่ง กิจกรรมดังกล่าวไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างประเภทกิจกรรมของผู้มีส่วนได้ - เสียและการปฏิบัติตามข้อตกลงของมาตรา 52 อาจสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ประเภทกิจกรรม	การปฏิบัติตามมาตรา 52
รวบรวมและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ (ซื้อมาขายไป)	ไม่ต้องปฏิบัติตาม
ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ (ของพันธุ์ที่พัฒนาในต่างประเทศ)	ไม่ต้องปฏิบัติตาม
ปรับปรุงพันธุ์พืช ผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์	ต้องปฏิบัติตาม
ปรับปรุงพันธุ์พืชเพียงอย่างเดียว	ต้องปฏิบัติตาม

และ มาตรา 53 ผู้ใดทำการศึกษา ทดลอง หรือวิจัยพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าว ที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในทางการค้า ให้ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชกำหนด

ระบบการคุ้มครองสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืชและระบบการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนถือได้ว่าเป็นแนวคิดและวิธีการที่ค่อนข้างใหม่สำหรับประเทศไทย นอกจากนี้ ระบบดังกล่าวยังขัดกับแนวความคิดหรือวิถีชีวิตของเกษตรกรหรือสังคมไทยในหลายประการ ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ได้ตรามาแล้วกว่า 10 ปี แต่มาตรา 52 ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากยังขาดข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ ตลอดจนเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์ อีกทั้งทำให้เกิดปัญหา ข้อกังวลและข้อถกเถียงต่างๆ การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาครัฐและเอกชน ไม่ว่าจะเป็นนักปรับปรุงพันธุ์พืช เกษตรกร รวมทั้งนักวิจัยด้านต่างๆ จึงจำเป็นจะต้องมีการศึกษาผลกระทบของการใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนากฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชให้เป็นเครื่องมือที่สำคัญ มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ มีแนวทางปฏิบัติที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาการเกษตรของประเทศไทยต่อไป ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันกับประเทศ

จากการสำรวจความคิดเห็นภายใต้การศึกษาวิจัยนี้ พบว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องส่วนใหญ่ยินดีจะปฏิบัติตาม มาตรการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ตามมาตรา 52 แต่มีบางส่วนยังมีความกังวลเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ เนื่องจากอาจเป็นภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น โดยปัญหาที่พบ ได้แก่

1. ข้อกังวลจากปัญหาการให้คำนิยาม “พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ “พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป หมายความว่า พันธุ์พืชที่กำเนิดภายในประเทศหรือมีอยู่ในประเทศ ซึ่งได้มีการใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย และให้หมายความรวมถึงพันธุ์พืชที่ไม่ใช่พันธุ์พืชใหม่ พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น หรือพันธุ์พืชป่า” ซึ่งคำนิยามดังกล่าวถูกตีความให้รวมถึงพันธุ์พืชทุกชนิดที่อยู่ในประเทศไทย ยกเว้น พันธุ์พืชใหม่ พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น และพันธุ์พืชป่า การตีความในลักษณะเช่นนี้สร้างข้อกังวล ได้แก่

1.1) เป็นการให้คำนิยามที่กว้างเกินไปและไม่เป็นธรรม ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่เป็นทรัพย์สินของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพันธุ์พืช และ/หรือ ภาคเอกชน การตีความเช่นนี้ทำให้ทรัพย์สินดังกล่าวของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพันธุ์พืช และ/หรือ ภาคเอกชน ตกเป็นพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป อันเป็นการลดสิทธิการครอบครองทรัพย์สินของปัจเจกบุคคล

1.2) การตีความตามคำนิยามข้างต้นไม่สร้างแรงจูงใจและเสริมสร้างสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมการปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่อันเป็นการสร้างอุปสรรคต่อการปรับปรุงพันธุ์พืชของประเทศไทย ทำให้บางบริษัทมีแนวคิดที่จะย้ายฐานการปรับปรุงพันธุ์ไปยังต่างประเทศ อันจะส่งผลกระทบต่อนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่จะผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชของเอเชีย

2. ข้อกังวลจากปัญหาการตีความองค์ประกอบตามมาตรา 52 พบว่า การตีความในส่วนที่เป็นกิจกรรมและวัตถุประสงค์ ขาดความชัดเจน ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพันธุ์พืช และ/หรือ ภาคเอกชนไม่ดำเนินการตามมาตรา 52 ซึ่งอาจจะสุ่มเสี่ยงที่จะละเมิดกฎหมาย เป็นคดีอาญาและต้องโทษทั้งจำและปรับ

3. ข้อกังวลจากปัญหาต่างๆ จากมาตรา 52

ภาระค่าใช้จ่ายที่อาจจะเพิ่มมากขึ้นเพราะ มาตรา 52 กำหนดให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช ทำให้ผู้มีส่วนได้ - เสียจากการปรับปรุงพันธุ์พืช กังวลว่าเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตเมล็ดพันธุ์ โดยต้นทุนที่เพิ่มขึ้นนี้จะถูกผลักให้เป็นภาระแก่เกษตรกร ทำให้ราคาเมล็ดพันธุ์พืชสูงขึ้นมากกว่าเดิม เพราะจะต้องแบ่งปันผลประโยชน์ให้รัฐ

4. ข้อกังวลจากปัญหาความล่าช้าในการได้รับสิทธิคุ้มครองการจดทะเบียนเป็นพันธุ์พืชใหม่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 จากการตรวจสอบข้อมูลจำนวนคำขอยื่นจดทะเบียน เพื่อขอรับความคุ้มครองเป็นพันธุ์พืชใหม่ (ณ วันที่ 17 มกราคม 2544) ปรากฏว่า จาก 50 ชนิดพืช (ข้อมูลเมื่อ 30 กรกฎาคม 2552) ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดให้เป็นชนิดพืชที่ได้รับความคุ้มครองเป็นพันธุ์พืชใหม่ ตามมาตรา 14 นั้น มีจำนวนคำ

ขอที่ไม่ติด มาตรา 52 และได้รับการจดทะเบียนเป็นพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เพียง 239 คำขอ และจำนวนคำขอที่ติด มาตรา 52 421 คำขอ ไม่สามารถจดทะเบียนให้ได้รับสิทธิคุ้มครองเป็นพันธุ์พืชใหม่ได้ เนื่องจาก ตามมาตรา 19 กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอรับความคุ้มครองเป็นพันธุ์พืชใหม่ หากพันธุ์พืชใหม่ที่ยื่นขอนั้น มาจากกระบวนการปรับปรุงพันธุ์ที่มีการใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า (คือ เป็นสายพันธุ์พ่อ และ/หรือแม่) พันธุ์พืชใหม่ตัวนั้นจะได้รับความคุ้มครองเป็นพันธุ์พืชใหม่ โดยมีเงื่อนไข คือ ต้องมีการจัดทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ ตามมาตรา 52 ปัจจุบัน มีพืชหลายพันธุ์ที่ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและการทดสอบเปรียบเทียบพันธุ์ในแปลงภาคสนามเสร็จสิ้นแล้ว แต่กรมวิชาการเกษตรไม่สามารถออกไปประกาศรับจดทะเบียนให้เป็นพันธุ์พืชใหม่ได้ เนื่องจาก ไม่ครบตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในกฎหมาย การที่พันธุ์พืชใหม่เหล่านั้นไม่ได้รับการจดทะเบียนทำให้เจ้าของพันธุ์พืชใหม่นั้นมีความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิทางทรัพย์สินทางปัญญา และหากระยะเวลาเนิ่นนานออกไปมากเท่าไร พันธุ์ดังกล่าวอาจกลายเป็นพันธุ์ที่ไม่ได้รับความนิยมนในตลาดไปเสียก่อนที่จะได้รับสิทธิคุ้มครองตามกฎหมาย

นอกจากนี้ การศึกษาวิจัยนี้ยังรวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบเชิงสังคมและเศรษฐศาสตร์ที่มาตรา 52 มีต่อผู้มีส่วนได้ - เสียจากการปรับปรุงพันธุ์พืช สรุปได้ดังนี้

1. ผลกระทบต่อธุรกิจเมล็ดพันธุ์ บริษัทที่มีการปรับปรุงพันธุ์พืชเป็นกลุ่มธุรกิจเดียวที่ได้รับผลกระทบจากมาตรา 52 ดังกล่าว ในกรณีที่ไม่มีการแก้ไขนิยามพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปทุกบริษัทที่มีการปรับปรุงพันธุ์พืชจะได้รับผลกระทบทั้งหมด แต่หากมีการแก้ไขนิยามของพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป โดยให้คำนิยามมีขอบเขตครอบคลุมเฉพาะพันธุ์พืชที่กำเนิด หรือมีอยู่ในประเทศ ซึ่งได้มีการใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย และให้ยกเว้นพันธุ์พืชที่อยู่ในความครอบครองและเป็นทรัพย์สินของบริษัทปรับปรุงพันธุ์พืช หน่วยงานปรับปรุงพันธุ์พืช หรือปัจเจกบุคคล จากกรณีนี้พบว่า บริษัทปรับปรุงพันธุ์พืช หน่วยงานปรับปรุงพันธุ์พืช หรือปัจเจกบุคคล ขนาดเล็กและกลางมีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบด้านค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น เนื่องจาก ยังต้องพึ่งพาแหล่งพันธุ์กรรมจากทั้งภายนอกหน่วยงานและ/หรือ ภายนอกประเทศ ทำให้นักปรับปรุงพันธุ์พืชหน่วยงานปรับปรุงพันธุ์พืชของไทยที่มีขนาดเล็ก หรือปัจเจกบุคคล มีแนวโน้มที่จะประวิงเวลาในการดำเนินการใดๆ เพื่อให้ทราบแนวทางปฏิบัติและบังคับใช้มาตรา 52 ที่เด่นชัดเสียก่อน และบางส่วนพร้อมที่จะยุติการปรับปรุงพันธุ์หากมีความยุ่งยาก หรือความซับซ้อนของการปฏิบัติ โดยอาจเปลี่ยนไปทำธุรกิจที่ไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 52 ที่เด่นชัดเสียก่อน และบางส่วนพร้อมที่จะยุติการปรับปรุงพันธุ์หากมีความยุ่งยาก หรือความซับซ้อนของการปฏิบัติ โดยอาจเปลี่ยนไปทำธุรกิจที่ไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 52 เช่น การรวบรวมและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ เป็นต้น สำหรับการย้ายฐานการปรับปรุงพันธุ์พืชไปยังต่างประเทศนั้น ยังไม่มีข้อมูลที่ชี้ชัดถึงแนวคิดการย้ายฐานการปรับปรุงพันธุ์พืชออกจากประเทศไทย

2. ผลกระทบต่อผู้บริโภค เนื่องจากมีความกังวลว่า การแบ่งปันผลประโยชน์ตามมาตรา 52 จะทำให้ต้นทุนด้านอาหารและการเกษตรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผลิตพืชสูงขึ้น เพราะ อาจจะมีการผลักภาระดังกล่าวให้กับเกษตรกรโดยกำหนดราคาส่วนขยายพันธุ์พืช หรือเมล็ดพันธุ์ให้สูงขึ้น แต่เนื่องจากต้นทุนของเมล็ดพันธุ์พืชต่อ

ต้นทุนการผลิตภาคการเกษตร (ค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูก) รวม มีสัดส่วนต่ำกว่าร้อยละ 10 ในการนี้ การปรับขึ้นราคาของเมล็ดพันธุ์พืชจึงส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตของเกษตรกรไม่มาก ประกอบการกำหนดราคาส่วนขยายพันธุ์พืช หรือเมล็ดพันธุ์พืชต้องพิจารณาปัจจัยอื่นประกอบด้วย โดยเฉพาะราคาตลาดเปรียบเทียบ ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ที่บริษัทผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์พืชใหม่อาจจะต้องรับภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากมาตรา 52 ไว้เองบางส่วน

การศึกษาวิจัยนี้ จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อนำไปพิจารณาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อลดผลกระทบ ความกังวล หรือปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรา 52 ดังนี้

- ควรหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อตีความมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ประกอบกับนิยามของพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป ตามมาตรา 3
- ควรจัดทำแนวปฏิบัติตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ให้ชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษร โดยให้มีความชัดเจนในเรื่องนิยามขอบเขตของกิจกรรมและวัตถุประสงค์
- ควรปรับปรุงนิยาม “พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป” โดยตัดข้อความ“และให้หมายความรวมถึงพันธุ์พืชที่ไม่ใช่พันธุ์พืชใหม่ พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น หรือพันธุ์พืชป่า” ออกจากนิยามเดิม ตามที่ปรากฏในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 และปรับปรุงนิยาม “พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป” โดยให้ยกเว้นพันธุ์พืชที่อยู่ในการครอบครองและเป็นทรัพย์สินของบริษัทเมล็ดพันธุ์ หน่วยงานปรับปรุงพันธุ์พืชหรือปัจเจกบุคคล
- ควรสร้างความตระหนักว่า แนวคิดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์นั้น ไม่ใช่เป็นการสร้างรายได้หรือผลกำไรให้แก่รัฐ แต่เป็นการแบ่งปันผลประโยชน์ในอัตราส่วนที่เป็นธรรมกลับคืนสู่ประเทศจากการใช้ทรัพยากรของประเทศ ตลอดจนกองทุนคุ้มครองพันธุ์พืชเองก็ไม่ใช่กองทุนที่แสวงหาผลประโยชน์
- ควรปรับแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ให้มีความเชื่อมโยงระหว่างการใช้ประโยชน์พืชพื้นเมืองทั่วไปเพื่อการศึกษา ทดลอง หรือวิจัยที่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทางการค้า ตามมาตรา 53 และการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ทางการค้าตามมาตรา 52 โดยมีแนวคิดที่ว่า ควรมีการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยก่อน และหากมีวัตถุประสงค์ที่จะนำผลการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลองหรือวิจัยนั้นไปใช้ประโยชน์ในทางการค้า จึงเข้ามาทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์กับกรมวิชาการเกษตร
- เอกสารที่ใช้ในการขออนุญาตเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์ควรเป็นเอกสารที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน และกรมวิชาการเกษตรควรให้ความสำคัญมาตรการการเก็บรักษาความลับจากข้อมูลที่ได้รับตามที่ปรากฏในกฎหมาย

- การแบ่งปันผลประโยชน์ควรกำหนดออกมาในจำนวนที่ชัดเจน หากไม่สามารถกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอนได้ ควรกำหนดออกเป็นช่วงที่แน่นอน การแบ่งปันผลประโยชน์ควรคิดบนพื้นฐานของสัดส่วนพันธกรรมพีชที่นำไปใช้ประโยชน์
- ควรจัดตั้ง help desk เพื่อให้คำแนะนำ ความช่วยเหลือที่จำเป็นในการดำเนินการขออนุญาตเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์
- ควรทำความเข้าใจแก่สาธารณชนเกี่ยวกับมาตรการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์

การนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์

จากการที่มาตรา 52 ยังไม่มีผลบังคับใช้ส่งผลให้ข้อกังวลและปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการเยียวยาหรือแก้ไขอย่างเป็นทางการ เนื่องจากการตั้งข้อสังเกตว่า เมื่อมาตรา 52 ยังไม่มีผลบังคับใช้ จึงไม่อาจสรุปได้ว่าจะก่อให้เกิดปัญหาได้อย่างไร ประกอบกับยังไม่มีข้อมูลเอกสารใดถูกนำมาใช้อ้างอิงเป็นหลักฐานสนับสนุนว่าข้อก้า-หนดตามมาตราดังกล่าวส่งผลกระทบต่อหรือสร้างปัญหาให้กับผู้มีส่วนได้ - เสีย จริงหรือไม่ ดังนั้น ในขณะที่มาตรา 52 ยังไม่มีผลบังคับใช้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะสำนักคุ้มครองพันธุ์พืช กรมวิชาการเกษตร ควรให้ความสำคัญในการผลักดันการดำเนินงานตามมาตรา 52 ให้สามารถบังคับใช้ได้เต็มประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ควรมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และควรจัดตั้ง help desk เพื่อให้คำแนะนำ ความช่วยเหลือที่จำเป็นในการดำเนินการขออนุญาตเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อเสริมสร้างความตระหนักและแรงจูงใจให้หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับดังกล่าวได้ด้วยเช่นกัน อาทิเช่น

- 1) ข้อมูลเปรียบเทียบ ผลดี ผลเสีย จากการบังคับใช้มาตรา 52 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ตั้งแต่เริ่มจนถึงปัจจุบัน
- 2) ข้อมูลการปรับปรุง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมายลำดับรอง มาตรา 52 ที่มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับสถานการณ์และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย
- 3) หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และภาคเกษตรกร สามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลการศึกษาผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช มาตรา 52 ของไทยต่อภาพรวมของเศรษฐกิจไทยด้านการเกษตรกรรม การวิจัยและพัฒนาต่อยอดการปรับปรุงพันธุ์ การอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์พันธกรรมพีชด้านต่างๆ อย่างเป็นทางการ โดยคำนึงถึงการคุ้มครองตามกฎหมายด้านสิทธิประโยชน์และทรัพย์สินทางปัญญา

หน่วยงานที่จะนำผลงานวิจัยไปใช้ ได้แก่

๑. กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการปฏิบัติงานและบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒
๒. หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรเอกชนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรพันธกรรมพีชเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์

การถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือผลงานวิจัยสู่กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่

๑. ตีพิมพ์เผยแพร่ผลการศึกษาเป็นเอกสารวิชาการ และการบรรยายให้ความรู้ในการประชุม
 - ๑.๑ โครงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรกรมวิชาการเกษตร 2554 หลักสูตรการจำแนกและตรวจสอบพันธุ์พืชสวน ระหว่างวันที่ ๒๔-๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ณ ศูนย์วิจัยพืชสวนจันทบุรี กรมวิชาการเกษตร
 - ๑.๒ การประชุมวิชาการด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ประจำปี ๒๕๕๕ จัดโดย กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น กทม.
 - ๑.๓ การประชุมเสวนา เรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ก้าวที่เปลี่ยนแปลง จัดโดย สำนักคุ้มครองพันธุ์พืช กรมวิชาการเกษตร วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ณ โรงแรมหลุยส์ แพเวอริ์น กทม.
 - ๑.๔ การประชุมระดมความคิดเห็น โครงการศึกษาผลกระทบจากกฎระเบียบการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในประเทศไทย จัดโดย ศูนย์พันธุ์วิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ณ โรงแรมลี การ์เด้นท์ พลาซ่า โฮเต็ล จังหวัดสงขลา
 - ๑.๕ การอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ : มาตรการ ระเบียบและการแบ่งปัน จัดโดย สถาบันวิจัยเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการด้านความหลากหลายทางชีวภาพ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ ณ มหาวิทยาลัยนเรศวร
 - ๑.๖ การอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา รุ่นที่ ๒ จัดโดย ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง สำนักงานศาลยุติธรรม วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ณ สถาบันวิชาการทีโอที จังหวัดนนทบุรี

คำขอบคุณ

คณะผู้ดำเนินการวิจัย การทดลองที่ ๑.๑ ผลกระทบจากการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่า ตามมาตรา ๕๒ **กิจกรรมที่ ๑** ศึกษาและพัฒนาผลกระทบของกฎหมายต่อการอนุรักษ์ คุ้มครองและการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปพันธุ์พืชป่า ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ **โครงการวิจัย** ศึกษาผลกระทบจากการใช้กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช **ชุดโครงการวิจัย** แผนงานวิจัยและพัฒนาผลกระทบจากการใช้กฎหมายของกรมวิชาการเกษตร ขอขอบคุณผู้บริหารสำนักคุ้มครองพันธุ์พืช ผู้บริหารกรมวิชาการเกษตร และคณะผู้เชี่ยวชาญของกรมวิชาการเกษตร ที่มีส่วนในการสนับสนุนและอนุมัติการทดลองวิจัยนี้ ตลอดการดำเนินงาน ๒ ปี ตลอดจดหน่วยงาน / บริษัทผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ภาครัฐ / เอกชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ได้เอื้อนามไว้ ณ ที่นี้ ในฐานะผู้สนับสนุนการดำเนินงานด้านต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อให้งานวิจัยครั้งนี้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

เอกสารอ้างอิง

กรมวิชาการเกษตร. ๒๕๔๓. พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒. ๓๐ หน้า.

- เกรียงศักดิ์ สุวรรณธราดล และคณะ ๒๕๕๓. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษาสถานภาพอุตสาหกรรมเมล็ดพันธุ์และส่วนขยายพันธุ์พืชของประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ.
- จักรกฤษณ์ ควรพจน์ และคณะ ๒๕๔๕. รายงานผลการวิจัยกฎหมายด้านทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทย สนับสนุนทุนโดย สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพ.
- ธนิต ชังถาวร. ๒๕๔๓. ทรัพยากรชีวภาพ : การถ่ายโอน การใช้ประโยชน์ ในรายงานโครงการสัญญาการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรม ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ. สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. ๔๐ หน้า.
- ธนิต ชังถาวร และคณะ ๒๕๕๐. การศึกษาผลกระทบการที่ประเทศไทยจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (อนุสัญญาอุพูฟ ๑๙๙๑) เสนอต่อ กรมวิชาการเกษตร.
- ธนิต ชังถาวร และคณะ ๒๕๕๒. การศึกษาสถานภาพเรื่องการจัดการการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพในองค์กรวิจัยและพัฒนาในประเทศไทย : กรณีศึกษาทรัพยากรชีวภาพพืช ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ. สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี.
- บุบผา เตชะภัทรพร. ๒๕๕๓. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาข้อตกลงการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพในองค์กรวิจัยและพัฒนา เสนอต่อ โครงการพัฒนาองค์ความรู้และศึกษานโยบายการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย.
- เบญจวรรณ จำรูญพงษ์และคณะ. ๒๕๕๓. การศึกษาวิจัยเรื่อง ศึกษา และพัฒนา หลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน เจริญต่อรองเพื่อการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่าเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ของกลุ่มพืชไร่ (รหัสการทดลอง ๐๙-๐๓-๕๑-๐๑-๐๑-๐๓-๐๑-๕๑) กรมวิชาการเกษตร.
- เลอสรร ธนสุกาญจน์ และคณะ. ๒๕๔๑. รายงานโครงการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพที่ยั่งยืน : การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์ เสนอต่อ คณะกรรมการบริหารโครงการพัฒนาองค์ความรู้และศึกษานโยบายการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย.
- เลอสรร ธนสุกาญจน์ และคณะ. ๒๕๔๓. รายงานโครงการสัญญาการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและทรัพยากรพันธุกรรม เสนอต่อ ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ.
- ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ. ๒๕๔๙. การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ และการแบ่งปันผลประโยชน์. สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. ๓๕ หน้า.
- ศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ. ๒๕๕๐. ยุทธศาสตร์ด้านเมล็ดพันธุ์ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. ๔๕ หน้า.
- สงกรานต์ จิตรกร และคณะ. ๒๕๕๑. โครงการศึกษาผลกระทบต่อสิทธิเกษตรกรจากอนุสัญญา UPOV และสนธิสัญญา ITPGRFA ที่เกี่ยวเนื่องกับข้อตกลงการค้าทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ค้า กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ. ๒๕๕๑. กรอบแผนการดำเนินงานสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๓ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. ๘๒ หน้า.

UPOV, ๒๐๐๔. General Introduction to the Examination of Distinctness, Uniformity and Stability and the Development of Harmonized Description of New Varieties of Plants. UPOV Publication N.TG/๑/๓. Geneva, Switzerland. ๒๖ pp.

UPOV, ๒๐๐๓. International Convention for the Protection of New Varieties of Plants. UPOV Publication N.๒๒๐ (E). Geneva, Switzerland. ๒๑ pp.