

บทที่ ๑๒

การบริหารจัดการการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทยกับข้อตกลงระหว่างประเทศ

ข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะที่ปรากฏในอนุสัญญา CBD และ สนธิสัญญา ITPGRFA ข้อตกลงระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค เช่น Andean Pact และมติขององค์การหรือคณะทำงานระหว่างประเทศต่างๆ แสดงให้เห็นถึงการตระหนักในความสำคัญของความหลากหลายทางชีวภาพ และความห่วงกังวลต่อปัญหาการเสื่อมสูญของความหลากหลายทางชีวภาพที่เพิ่มมากขึ้นในพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมบูรณ์ แนวทาง มาตรการ และการดำเนินการต่างๆ เพื่อลดปัญหาดังกล่าวจึงเป็นประเด็นที่ประชาคมโลกต่างต้องเร่งหยิบยกขึ้นพิจารณาเป็นการด่วน

ตามกฎหมายไทยแล้วข้อตกลงระหว่างประเทศจะไม่มีผลบังคับโดยตรง แต่หลักการในข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวส่วนใหญ่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ปรากฏอยู่ในประเทศไทย ซึ่งคณะผู้วิจัยขอวิเคราะห์ข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นต่างๆ กับกรณีศึกษาในประเทศไทย ดังนี้

๑๒.๑ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรชีวภาพ

การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรชีวภาพเป็นวัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญา CBD และ สนธิสัญญา ITPGRFA ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพในปัจจุบัน

แผนปฏิบัติการที่ ๒๑ (Agenda ๒๑) ภายใต้อนุสัญญา CBD ระบุให้รัฐภาคีต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนในการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพและระบบนิเวศ โดยเสนอให้รัฐภาคีประเมินสถานะความหลากหลายทางชีวภาพภายในรัฐ ศึกษาความสำคัญของความหลากหลายทางชีวภาพที่มีต่อระบบนิเวศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม จัดทำกลยุทธ์ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ส่งเสริมการเกษตรแบบดั้งเดิมซึ่งสามารถเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพ โดยให้ชุมชน และสตรีเข้ามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการระบบนิเวศ ให้การคุ้มครองถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (Natural habitats) และพื้นที่ระบบนิเวศที่ได้รับความเสียหาย ดำเนินการเพิ่มจำนวนประชากรของสิ่งมีชีวิตที่ถูกคุกคามหรือใกล้สูญพันธุ์ ดำเนินการอนุรักษ์ชนิดของพืชปลูกดั้งเดิม (Primitive cultivated species) และชนิดของพืชป่าในพื้นที่ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิด (Country of origin) ของชนิด

พันธุ์พืช รวมทั้งสำรวจและจัดทำทะเบียนทรัพยากรชีวภาพ กำหนดกิจกรรมที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความหลากหลายทางชีวภาพ และกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาผลกระทบดังกล่าว การทำกิจกรรมใดๆ ในพื้นที่ซึ่งมีความอ่อนไหวทางระบบนิเวศสูงต้องกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) และควรเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วย และควรดำเนินการให้ทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ และเอกชนตระหนักในนโยบายการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน รวมทั้งควรจัดให้มีสิ่งจูงใจด้านเศรษฐกิจ หรือด้านสังคม (Economic and social incentives) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน *

คณะผู้วิจัยเห็นว่า หลักการในข้อนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเร่งด่วนของปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะการเน้นความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพในสภาพธรรมชาติ (*in-situ* conservation) หลักการในข้อนี้ยังนำระบบการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) มาใช้กับโครงการต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และประการสำคัญยังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม โดยการเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ทำให้ชุมชนสามารถผลักดันนโยบายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับชุมชนได้ การเปิดโอกาสให้กับชุมชนยังสอดคล้องกับแนวคิดของระบบกฎหมายเฉพาะตามข้อเสนอของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ที่ให้สิทธิแก่ชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพในพื้นที่ชุมชนของตนเอง

กรณีศึกษาในงานวิจัยนี้พบว่า ความร่วมมือของชุมชนในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นปรากฏการณ์ที่มีอยู่ในภาคส่วนต่างๆ ของสังคมไทย แม้ว่าสังคมไทยจะได้รับผลกระทบจากแนวคิดแบบตะวันตกทั้งด้านการศึกษา สังคม เศรษฐกิจและกฎหมาย แนวนโยบายของรัฐในหลายกรณีสะท้อนให้เห็นมิติการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพของรัฐภายใต้กระบวนการทัศน์ตะวันตกได้เป็นอย่างดี ผลกระทบดังกล่าวทำให้ชุมชนหลายแห่งตื่นตัวเพื่อรื้อฟื้นการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพภายใต้กระบวนการทัศน์แบบองค์รวม (Holistic)

กรณีศูนย์สุขภาพและพัฒนาวัตถุดิบสมุนไพรชุมชนวัดท่าลาด อำเภอภูซำ จังหวัดยโสธร เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการฟื้นคืนของระบบสุขภาพแบบดั้งเดิมที่เน้นการใช้ประโยชน์จากพืชสมุนไพร เพื่อลดความฟุ่มเฟือยของการใช้ยาแผนปัจจุบัน ซึ่งนำมาสู่การจัดตั้งศูนย์รวบรวมพันธุ์สมุนไพรที่โรงพยาบาลภูซำ อันเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชน ศูนย์สุขภาพฯ ได้สนับสนุนกึ่งพันธุ์ให้แก่สมาชิก โดยแบ่งเป็นสมุนไพรประเภทอาหารและยา เช่น จิงข้า ตะไคร้ ฯลฯ รวมทั้งสมุนไพรที่ปลูกเป็นรายได้เสริม เช่น ฟ้าทะลายโจร ทองพันชั่ง ฯลฯ เป็นต้น การส่งเสริมให้ปลูกพืชสมุนไพรดังกล่าว รวมทั้งการให้ความรู้เกี่ยวกับการเพาะปลูก การขยายพันธุ์

* Daniel Sitarz, *Agenda ๒๑: The Earth Summit Strategy to Save our Planet*, ed. (Boulder, Colorado: EarthPress, 1994), p.115-118.

การเก็บตัวอย่างทำให้เกิดวงจรอนุรักษ์พืชสมุนไพรดังกล่าวต่อไป ทำให้เกิดความยั่งยืนในการใช้ประโยชน์ โดยผ่านกลไกการปลูก การใช้ประโยชน์ และการปลูกทดแทน

กรณีการจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ป่าชายเลนของชุมชนบ้านเปรี๊น ตำบลห้วยน้ำขาว อำเภอเมืองตราด จังหวัดตราดเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญอีกกรณีหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิด และการดำเนินการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพที่เกิดจากชาวบ้านเล็งเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพที่มีอยู่ในชุมชน นอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงนโยบายของภาครัฐที่เน้นการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ในเชิงเศรษฐกิจ โดย ประกาศเขตพื้นที่ป่าชายเลนของชาวบ้านเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติชายเลนท่าตะเภา-น้ำเชี่ยว เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๗ และให้สัมปทานแก่นายทุนเข้ามาจัดการป่าชายเลนตาม พ.ร.บ.สัมปทานทำไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ เมื่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ ได้เพิ่มเป้าหมายพื้นที่การเพาะเลี้ยงชายฝั่งขึ้นร้อยละ ๕ ต่อปี ประกอบกับช่วงเวลาเดียวกันนั้นการเลี้ยงกุ้งกุลาดำได้รับความนิยม ทำให้กลุ่มนายทุนเข้ามาบุกรุกที่ป่าชายเลนของชุมชน และทำให้นายทุนจากต่างพื้นที่เช่าที่นาของชาวบ้านเพื่อทำนาุ้ง ซึ่งให้กำไรดีกว่าการทำนา นโยบายดังกล่าวทำให้เกิดพฤติกรรมและความเป็นอยู่ของชุมชน ตลอดจนระบบนิเวศได้รับผลกระทบและเปลี่ยนแปลงไปโดยทำให้น้ำเค็มไหลเข้าสู่ที่นาของชาวบ้าน เกิดข้อขัดแย้งระหว่างชาวนาและคนเลี้ยงกุ้ง ผลกระทบดังกล่าวทำให้ชาวบ้านต้องรวมตัวกันขับไล่นายทุนให้ออกจากป่าชายเลนและยุติการทำนาุ้ง และรื้อฟื้นป่าชายเลนที่ถูกเปลี่ยนสภาพเป็นบ่อเลี้ยงกุ้ง ด้วยการปลูกป่าทดแทนและบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน เช่น การออกกฎหมายห้ามจับปูแสมในช่วงวางไข่ การวางข้อตกลงในการใช้ประโยชน์จากไม้ในป่าชายเลน เช่น การห้ามนำไม้ออกจากป่าโดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ หรือห้ามตัดไม้ในพื้นที่ป่าที่กำลังฟื้นตัว เป็นต้น การฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลนและชายฝั่งทะเลของชุมชนบ้านเปรี๊นส่งผลให้เกิดความมั่นคงทางทรัพยากรชีวภาพที่เปลี่ยนแปลงเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจของชุมชนได้

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ของภาครัฐที่ผ่านมาสะท้อนการลอกเลียนวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบตะวันตกที่เน้นกระบวนการที่พยายามเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศป่าตามธรรมชาติให้เป็นพื้นที่ผลิตต้นไม้ที่มีมูลค่าในทางเศรษฐกิจ หรือปรับให้เป็นสวนป่า ที่ปลูกไม้เศรษฐกิจไม่กี่ชนิด ให้มีขนาดใกล้เคียงกัน และเติบโตอย่างสม่ำเสมอ เพื่อสะดวกต่อการบริหารจัดการ และตอบสนองต่ออุตสาหกรรมป่าไม้ ทำให้สวนป่าขาดความหลากหลายทางชีวภาพ กระบวนการเช่นนี้ได้ลดทอนความซับซ้อนของป่าให้กลายเป็นสินค้าที่มีประโยชน์เพียงอย่างเดียวคือ เนื้อไม้ ภาครัฐจะได้รับประโยชน์จากค่าภาคหลวงและภาคเอกชนที่ได้รับสัมปทานจะได้รับประโยชน์จากการตัดไม้ อย่างไรก็ตาม ได้มีการนำระบบบริหารจัดการของตะวันตกในแบบองค์รวมมาใช้กับทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยอยู่บ้าง เช่น การจัดการป่าห้วยขาแข้ง หรือลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาภายใต้ความช่วยเหลือขององค์กรความร่วมมือ

การพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศเดนมาร์ก (Danish Cooperation for Environmental Development- DANCED) เป็นต้น

นโยบายทางเศรษฐกิจของภาครัฐที่มุ่งเน้นการผลิตเพื่อส่งออกภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ยังมีส่วนสำคัญในการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ ดังจะเห็นจากกรณีการส่งเสริมการเลี้ยงกิ้งกูดำเพื่อส่งออก ซึ่งทำลายพื้นที่ป่าชายเลนของชุมชนบ้านเป็ดใน หรือการผลักดันเกษตรแผนใหม่ที่เน้นการเพิ่มผลผลิตโดยใช้สารเคมี การเกษตร ปุ๋ยเคมี เมล็ดพันธุ์ เครื่องจักรกลทางการเกษตรในพื้นที่ด่าบลมอ อำเภอลำสาฬห์ จังหวัดสุรินทร์ ที่มีผลให้ห่วงโซ่อาหารในระบบนิเวศนาข้าวถูกทำลาย เกิดการเปลี่ยนแปลงคุณภาพของทรัพยากรดิน การสูญเสียพันธุ์ข้าวพื้นเมือง พืชพื้นเมืองและพืชป่าหลายชนิดที่เคยมีอยู่มากในป่าครอบครัว สวนหลังบ้าน ป่าหัวไร่ปลายนา และยังเกิดการแพร่กระจายและผลกระทบจากสารเคมีทางการเกษตร เช่น สารกำจัดวัชพืช เป็นต้น แหล่งอาหารในพื้นที่ลดลงและถูกแทนที่ด้วยพื้นที่การเกษตร สัตว์ป่าและพืชอาหารจากป่าหมดไป ทำให้กระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร หรือการส่งเสริมการปลูกข้าวเพื่อการส่งออกในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี ทำให้พันธุ์ข้าวพื้นเมืองลดลง และสูญหายไป เป็นต้น

๑๒.๒ การมีส่วนร่วมของชุมชน

แผนปฏิบัติการที่ ๒๑ ขอมริบบทบาทของชนพื้นเมือง เกษตรกร และภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นอย่างสูง โดยเฉพาะบทบาทความสำคัญของชนพื้นเมืองในการสร้างสรรค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์แบบพื้นบ้าน ซึ่งเป็นความรู้ในแบบองค์รวม รวมทั้งรับรู้สิทธิทำกินในที่ดินของชนพื้นเมืองที่ไม่ควรได้รับผลกระทบจากกิจกรรมที่เป็นผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม หรือกิจกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อวัฒนธรรมของชนพื้นเมือง แผนปฏิบัติการที่ ๒๑ ได้กำหนดให้รัฐภาคีควรกำหนดสิทธิและหน้าที่ของชนพื้นเมืองให้ชัดเจนในกฎหมาย ควรมีนโยบายปกป้องคุ้มครองภูมิปัญญาของชนพื้นเมือง (Indigenous intellectual) วัฒนธรรม และสิทธิในการรักษาจารีตปฏิบัติ และระบบจัดการทรัพยากรของชนพื้นเมือง โครงการใดๆ ที่กระทบต่อชนพื้นเมืองจะต้องตระหนักถึงคุณค่า และความเชื่อของชนพื้นเมือง โดยควรเปิดโอกาสให้ชนพื้นเมืองมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และควรผสมผสานวิถีปฏิบัติดั้งเดิมของชนพื้นเมืองเข้ากับการบริหารจัดการ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากร ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ยังไม่ปรากฏในระบบสังคมไทยมากนัก

ในสภาพความเป็นจริงบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในสังคมไทยยังมีค่อนข้างจำกัด แม้ว่าสิทธิดังกล่าวจะได้รับการยอมรับอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ และ ๖๗ ก็ตาม ในทางตรงข้ามภาครัฐมักจะกำหนดนโยบาย หรือกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ โดยปราศจากการรับรู้อย่างทั่วถึงของชุมชนท้องถิ่นที่

เกี่ยวข้อง และมักทำให้ชาวบ้านในชุมชนที่เกี่ยวข้องต้องถูกขึ้นต่อผู้เรียกร้อง หรือคัดค้านนโยบาย หรือโครงการต่างๆ ของภาครัฐที่เห็นว่ากระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพในชุมชน เช่น กรณีชาวบ้านบ้านห้วยหินลาดใน ห้วยหินลาดนอก ผาเอียง และห้วยไม้เคื่อ ประท้วงการสร้างสวนไม้ดอกเมืองหนาวที่ได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่รัฐ โดยอ้างประโยชน์ที่จะได้รับจากถนนที่นายทุนเจ้าของโครงการสร้างขึ้น หรือการให้ชาวบ้านจัดการแสดงตามประเพณีของชุมชนให้นักท่องเที่ยวชม ซึ่งจะลดคุณค่าและความสำคัญของประเพณีของชุมชนให้กลายเป็นเพียงการแสดงเพื่อความบันเทิงอย่างหนึ่งเท่านั้น เป็นต้น

โดยทั่วไปแล้วกล่าวได้ว่า กิจกรรมการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพจะเกิดจากแรงผลักดันของชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชีวภาพที่เป็นผลกระทบมาจากนโยบาย หรือกิจกรรมของภาครัฐ หรือที่เป็นผลกระทบจากนโยบายเศรษฐกิจแบบตลาดที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น ผลกระทบที่เกิดจากนโยบายส่งเสริมการปลูกอ้อยที่ทำให้มีการใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชอย่างกว้างขวาง เกิดการขยายพื้นที่ปลูกอ้อยเข้าไปในพื้นที่ปลูกข้าว โดยเฉพาะในพื้นที่โคกซึ่งเดิมเกษตรกรจะใช้ปลูกพืชพันธุ์ข้าวเบา ทำให้จำนวนพันธุ์ข้าวพื้นเมืองลดลง นอกจากนี้เกษตรกรยังได้ปรับพื้นที่ซึ่งเดิมเป็นป่าครอบครัวเพื่อปลูกอ้อยแทน

หลายชุมชนได้เริ่มจัดกิจกรรมเพื่อเกษตรกรรมยั่งยืนเอง เช่น ในโครงการเสริมประสิทธิภาพเกษตรกรสุรินทร์ (คสป.) โดยกำหนดกิจกรรมทั้งในระดับครอบครัว ระดับกลุ่มและชุมชน และระดับเครือข่ายภาคี ซึ่งกิจกรรมทั้งหมดจะเน้นการฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากพื้นฐานครอบครัวสู่ชุมชน ตั้งแต่การทำนาอินทรีย์ การทำสวนเกษตรผสมผสานโดยใช้พันธุ์พืชพื้นบ้านเป็นส่วนใหญ่ การงดใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชและปุ๋ยเคมีทุกชนิด โดยส่งเสริมการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ทดแทน การเก็บรักษาเมล็ดพันธุ์ที่ใช้ปลูกด้วยตนเองจากแปลงที่ไม่ได้ใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชมาก่อน เน้นการหมุนเวียนใช้ทรัพยากรในแปลงผลิต การปลูกพืชหลังนาเพื่อเพิ่มธาตุอาหารในดิน และการปลูกพืชสวนครัวในสวนหลังบ้านโดยใช้พันธุ์พืชท้องถิ่นร่วมกับพันธุ์พืชซึ่งมาจากแหล่งอื่น

กิจกรรมสำคัญอีกประการหนึ่งของโครงการเสริมประสิทธิภาพเกษตรกรสุรินทร์ (คสป.) คือ การจัดทำโครงการอนุรักษ์และพัฒนาพันธุ์ข้าวที่ตนเองใช้เป็นหลัก และมีการพัฒนาพันธุ์อย่างต่อเนื่องโดยใช้เทคนิคที่ผสมผสานกันระหว่างภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคนิคสมัยใหม่ การดำเนินการของกลุ่มชาวบ้านดังกล่าวทำให้อนุรักษ์พันธุ์ข้าวพื้นบ้านได้ประมาณ ๑๕ สายพันธุ์ ก่อตั้งธนาคารพันธุ์กรรมชุมชน และสามารถผลิตพันธุ์ข้าวที่ใช้เป็นเมล็ดพันธุ์สำหรับปลูกได้มากกว่า ๑๐ ตันต่อปี กลุ่มแกนนำชุมชนยังผลักดันส่งเสริมเกษตรกรรมยั่งยืนโดยจัดกิจกรรม และกระบวนการเรียนรู้อย่างหลากหลาย เช่น การอบรมแนวคิดเกษตรกรรมยั่งยืน ฝึกอบรมเทคนิคเกษตรอินทรีย์ และมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ ตลอดจนการจัดกิจกรรมศึกษาดูงานในพื้นที่เกษตรต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนในประเด็นความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับทั้งในระดับระหว่างประเทศและในประเทศไทย แต่การนำหลักการดังกล่าวมาปฏิบัติยังมีข้อจำกัดอยู่มาก อันเป็นผลมาจากทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ บางส่วนที่ยังไม่ยอมรับสิทธิชุมชน และบางส่วนปฏิเสธการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างชัดเจน ทั้งนี้ อาจเป็นผลมาจากความคุ้นเคยกับกระบวนการทัศน์แบบตะวันตกที่มีอิทธิพลและแทรกซึมอยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน ขณะที่ผลสำเร็จในทางปฏิบัติจากการดำเนินกิจกรรมที่ชุมชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนได้ปรากฏอย่างชัดเจนในทุกกรณีศึกษา

๑๒.๓ การคุ้มครองสิทธิเกษตรกร

ประเด็นสิทธิเกษตรกร (Farmers' rights) นั้นปรากฏชัดหลังจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาได้เสนอต่อเวทีเจรจาระหว่างประเทศเพื่อถ่วงดุลกับสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืช (Plant breeders' rights) ซึ่งปฏิเสธไม่ยอมให้พันธุกรรมพืชที่ผ่านกระบวนการปรับปรุงพันธุ์อย่างมีระบบอยู่ภายใต้หลักมรดกกรรมร่วมกันของมนุษยชาติ (Common heritage of mankind)

หลักสิทธิเกษตรกรมีวัตถุประสงค์สำคัญ ๓ ประการ ประการแรก เพื่อเป็นหลักประกันในการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืช โดยการคุ้มครองให้เกษตรกรยังคงธำรงวิถีชีวิต จารีตประเพณี และรูปแบบการทำเกษตรแบบเดิมไว้เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชไว้ต่อไป

ประการที่สอง เพื่อถ่วงดุลกับระบบการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เนื่องจากระบบการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาได้ให้ความสำคัญกับระบบทรัพย์สินเอกชน ทำให้เกษตรกรหรือชุมชนมีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรมตามวิถีและจารีตปฏิบัติดั้งเดิมของตนเอง ทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่เกษตรกรได้ร่วมกันอนุรักษ์และพัฒนาไว้ติดต่อกันมาหลายชั่วอายุคน จึงถูกทำให้กลายเป็นทรัพย์สิน และเป็นสินค้าเพื่อการซื้อขายภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด แต่การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรด้วยการคุ้มครองการสร้างสรรคอย่างไม่เป็นทางการ (Informal invention) จะช่วยถ่วงดุลให้เกษตรกร หรือชุมชนยังคงมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรมพืชได้ต่อไป

ประการสุดท้าย เพื่อความเป็นธรรม เนื่องจากในอดีตประเทศอุตสาหกรรมนำทรัพยากรพันธุกรรมจากประเทศกำลังพัฒนาไปพัฒนาต่ออีกเพียงเล็กน้อย โดยอาศัยความรู้พื้นฐานจากภูมิปัญญาท้องถิ่น แล้วนำไปขอรับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในประดิษฐกรรมนั้น โดยประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้รับสิ่งใดๆ ตอบแทนเลย หากสภาพการณ์ยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไป ประเทศกำลังพัฒนาที่จะขาดแรงจูงใจในการอนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมของตน ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ซึ่งประเทศอุตสาหกรรมจะต้องแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมซึ่งประเทศกำลังพัฒนาเป็นผู้อนุรักษ์และพัฒนา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

สิทธิเกษตรกรได้รับการรับรองอย่างชัดเจนใน CBD Preamble, Article 8(j) และ ITPGRFA Preamble, Article 9 แม้สิทธิเกษตรกรจะเป็นสิทธิที่แพร่หลายในสังคมที่มีใช้สังคมตะวันตก (Non-western culture) ในอดีต รวมทั้งในสังคมไทยด้วย แต่ปรากฏว่าโลกทัศน์แบบตะวันตกที่แพร่หลายในสังคมไทยในยุคหลัง ได้กลบกลืนสิทธิเกษตรกรให้เลือนหายไปจากหลายภาคส่วนของสังคมไทย และถูกปฏิเสธในที่สุด ดังจะเห็นได้จากการตัดเนื้อหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในชั้นพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ อย่างไรก็ดีหลักสิทธิเกษตรกรยังคงปรากฏในสังคมชนบทบางพื้นที่ ซึ่งหากยังไม่มีการรับรองสิทธิเกษตรกรอย่างเป็นทางการต่อไปโดยเร็ว สิทธิเกษตรกรอาจสูญหายไปจากสังคมไทยก็ได้

คณะผู้วิจัยเห็นว่า แม้แนวคิดสิทธิเกษตรกรจะแพร่หลายทั่วไปในประเทศไทย แต่การยอมรับสิทธิประเภทนี้ยังไม่เด่นชัดเป็นรูปธรรมนัก ซึ่งอาจเป็นเพราะกฎหมายของประเทศไทยหลังการปฏิรูประบบกฎหมายที่เน้นรูปแบบกฎหมายในทัศนะของตะวันตก ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิของปัจเจกบุคคล (Individual rights) และเน้นคุ้มครองทรัพย์สินเอกชน (Private property) ภายใต้ระบบสิทธิแบบเชิงเดี่ยว สิทธิของชุมชนที่มีเหนือทรัพยากรธรรมชาติจึงถูกกลืนหายไป แต่ปรากฏขึ้นอีกครั้งหนึ่งใน พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

สิทธิเกษตรกรที่ปรากฏในสังคมไทยนั้นมิได้มีความหมายเฉพาะสิทธิในการเก็บเมล็ดพันธุ์พืชเพื่อการเพาะปลูกต่อไปเท่านั้น (Farm-save seed) แต่ยังรวมถึงสิทธิอีกหลายประการที่เกี่ยวข้องกัน ประการแรก สิทธิทำกินบนที่ดินเพื่อใช้ทำเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมซึ่งเป็นสิทธิที่ชุมชนต้องได้รับการปกป้องและสนับสนุนให้สามารถดำรงวิถีชีวิตดั้งเดิมไว้ตามความต้องการ ชุมชนเกษตรกรรมที่อาศัยอยู่ร่วมกับป่าและใช้ประโยชน์จากป่ามาหลายชั่วอายุคนจึงมีสิทธิที่จะคงสถานะชุมชนดังกล่าวต่อไป ดังนั้นการแยกชุมชนออกจากป่าจึงเป็นการทำลายสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นทำลายสิทธิพื้นฐานของเกษตรกรนั่นเอง

สิทธิประการที่สองเป็นสิทธิในการใช้พันธุ์พืชพื้นเมือง (Land race) หรือพันธุ์พืชของเกษตรกร (Farmers' variety) หมายความว่า พันธุ์พืชของเกษตรกรจะต้องไม่ถูกกลืนหายไปโดยพันธุ์พืชสมัยใหม่ ซึ่งมักจะใช้พื้นที่ปลูกขนาดใหญ่ ทำให้พื้นที่ปลูกพันธุ์พืชพื้นเมือง หรือพันธุ์พืชของเกษตรกรลดลง

สิทธิประการที่สาม เป็นสิทธิในการจำหน่ายผลิตผลของตนโดยไม่ถูกกีดกันจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาด เนื่องจากเกษตรแผนใหม่จะเน้นพันธุ์พืชสมัยใหม่ (Modern variety) ที่ให้ผลผลิตสูง และมีคุณภาพตรงความต้องการของตลาด ผลผลิตจากพันธุ์พืชพื้นเมืองและพันธุ์พืชของเกษตรกรซึ่งมักมีลักษณะด้อยกว่า จึงไม่เป็นที่ต้องการของตลาด และแม้ผลผลิตจะมีไม่มากนัก แต่เมื่อถูกกีดกันออกจากตลาด ในท้ายที่สุดพันธุ์พืชนั้นก็สูญหายไป การจะให้เกษตรกรยังคง

เพาะปลูกโดยใช้พันธุ์พืชพื้นเมือง หรือพันธุ์ของของเกษตรกร รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหา
นี้ด้วย

สิทธิประการที่สี่เป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของภาครัฐที่กระทบต่อ
เกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรทราบล่วงหน้าถึงนโยบายต่างๆ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อตนเอง โดยการมี
ส่วนร่วมจะทำให้เกษตรกรมีโอกาสสะท้อนปัญหาที่อาจเกิดขึ้นแก่หน่วยงานภาครัฐในระดับ
นโยบายได้

สิทธิประการที่ห้าเป็นสิทธิที่จะได้รับการแจ้งเตือนถึงอันตราย หรือผลกระทบที่อาจเกิดแก่
เกษตรกร หรือวิถีชีวิตของเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรเตรียมพร้อมรับปัญหาที่อาจเกิดแก่เกษตรกร
หรือวิถีชีวิตของตน เช่น การเพาะปลูกพืชตัดแต่งพันธุกรรมที่อาจปนเปื้อนกับพันธุ์พืชของเกษตร-
กร

ส่วนสิทธิประการสุดท้ายเป็นสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและข้อมูล
เพื่อให้เกษตรกรสามารถนำไปใช้ตามที่เห็นว่าเหมาะสมกับรูปแบบการเกษตรของตนเอง

ความไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของสิทธิเกษตรกรในระบบกฎหมายของสังคม-
ไทยทำให้เกษตรกรขาดพลังในการคุ้มครองสิทธิของตนเมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิในทรัพย์สินทาง
ปัญญาที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายอย่างชัดเจนทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ
เกษตรกรในประเทศไทยจึงเป็นฝ่ายเสียเปรียบและเป็นฝ่ายตั้งรับต่อนโยบายของภาครัฐ ตลอดจน
พลังทางเศรษฐกิจแบบตลาด เกษตรกรบางส่วนที่ไม่อาจแข่งขันต่อการพัฒนาภายใต้กระแส
ตะวันตกก็ต้องยอมแพ้และถูกกลืนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด

โครงการเลี้ยงโค หรือโครงการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจภายใต้การอ้างเหตุผลการ
แก้ปัญหาปากท้องและเศรษฐกิจของชาวบ้านเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจาก
การลดลงของพื้นที่พืชสมุนไพรในชุมชนวัดท่าลาด อำเภอหาดขาม จังหวัดยโสธรที่ถูกเปลี่ยนเป็น
พื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น พืชพลังงาน พื้นที่ป่าห้วยไร่ปลายนาถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่ปลูกไม้ยูคา-
ลิปติส ยางพารา มันสำปะหลังและยังรุกคืบเข้าไปในพื้นที่ป่าเพื่อเปิดหน้าดินปลูกพืชเศรษฐกิจ
นำมา ซึ่งปัญหาการลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพ และที่สำคัญคือทำให้พื้นที่เกษตร
อินทรีย์ถูกล้อมรอบด้วยพื้นที่ปลูกพืชเกษตรเชิงเดี่ยว ทำให้เกิดการปนเปื้อนจากการใช้สารเคมี
การเกษตร และปุ๋ยเคมีในการปลูกพืชเชิงเดี่ยว

นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจยังกระทบต่อวัฒนธรรม และวิถีชีวิตของชาวบ้านใน
ชุมชนบ้านสะเนพ่อง ตำบลไผ่ไผ่ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี โดยมีชาวบ้านบางส่วนนำพืช
เศรษฐกิจจากภายนอกเข้ามาทดลองปลูกในชุมชน เช่น กาแฟ ข้าวโพด มันสำปะหลัง แม้ผลกระทบ
จะยังไม่ชัดเจนนักแต่ก็แสดงให้เห็นถึงการรุกรานของนโยบายปลูกพืชเศรษฐกิจในแบบพืชเชิงเดี่ยว
เข้าไปในพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรชีวภาพ

นโยบายส่งเสริมการเพาะเลี้ยงกิ้งกูดำเพื่อการส่งออก ตลอดจนการให้สัมปทานป่าชายเลนในพื้นที่บ้านเปร็ดในเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการไม่คำนึงถึงสิทธิเกษตรกร เนื่องจากการทำนาปลูกข้าว และการทำไม้ป่าชายเลนได้ส่งผลกระทบต่อการใช้วิถีชีวิตของเกษตรกร โดยชาวบ้านบางส่วนเปลี่ยนจากการทำนาข้าวเป็นนาปลูก ระบบนิเวศในชุมชนถูกทำลายอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่ ป่าชายเลนถูกทำลายทำให้แหล่งอาหาร หรือแหล่งพืชสมุนไพรที่ชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์สูญหายไป จนกระทั่งในที่สุดชาวบ้านต้องรวมตัวกันประท้วงขับไล่นายทุนออกจากป่าชายเลน และยุติการทำนาปลูก และร่วมกันตั้งกลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเปร็ดในเพื่อฟื้นฟูป่าชายเลน และระบบนิเวศ

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเห็นว่าภายใต้กรอบแนวคิดทางกฎหมายในปัจจุบัน การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรยังมีปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมาย ดังเหตุผลต่อไปนี้

๑๒.๓.๑ ความหมายและขอบเขต “สิทธิเกษตรกร” ไม่ชัดเจน

ความหมาย “เกษตรกร” ยังขาดความชัดเจนว่าหมายถึงบุคคล หรือกลุ่มบุคคลใด จากถ้อยคำอาจทำให้นึกถึงแต่เฉพาะเกษตรกรที่เป็นผู้เพาะปลูกพืช ทำเกษตรกรรมเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงบุคคลต่างๆ ในทุกภาคส่วนของชุมชนตั้งแต่อดีตมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมพืชไม่มากนักน้อย ดังนั้นเมื่อวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรต้องการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่มีส่วนอนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมพืช สิทธิประโยชน์จึงไม่ควรจำกัดเฉพาะเกษตรกรที่ทำเกษตรกรรม และได้เสนอให้ใช้คำอื่นที่มีความหมายกว้างกว่า เช่น ชนพื้นเมือง ชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีวัฒนธรรม หรือวิถีการดำรงชีวิตร่วมกัน

ปัญหาประการต่อมาคือ ไม่ว่าสิทธิเกษตรกรจะเป็นสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาหรือไม่ก็ตาม ก็จะมีปัญหาการกำหนดตัวบุคคลผู้ทรงสิทธิ (Rights holder) ว่าจะเป็นคนใด และอาจมีกรณีที่ชุมชนเกษตรกรบางส่วนเท่านั้นที่มีส่วนในการอนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรม ดังนั้นจึงมีผู้กังวลว่าอาจมีความยุ่งยากในการแยกชุมชนเกษตรกรที่มีส่วน และไม่มีส่วนออกจากกันเพื่อประโยชน์ในการแบ่งปันผลประโยชน์^๒

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาข้างต้นเกิดจากการยึดติดอยู่กับกรอบคิดแบบโลกทัศน์ตะวันตก ที่เน้นระบบสิทธิเชิงเดี่ยว และปฏิเสธสิทธิของชุมชนที่ทับซ้อนอยู่บนทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าชุมชน สิทธิชุมชนเป็นปรากฏการณ์ที่มีอยู่จริงในสังคมไทย จึงเป็นสิทธิตามความเป็นจริง (*de facto*) และเป็นกลไกสำคัญต่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมพืช การปรับ-

^๒ Graham Dutfield, *Intellectual Property Rights, Trade and Biotechnology*, (London: Earthscan Publication Ltd., 2000), p.103; Gregory Rose, “International Law of Sustainable Agriculture in the 21st Century: The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture,” 15 *Georgetown International Environment Law Review*, 583 (Summer 2003), p.622-623.

เปลี่ยนทัศนคติต่อระบบสิทธิเชิงซ้อน เพื่อให้เกิดการยอมรับสถานะของชุมชนจึงเป็นสิ่งจำเป็น และ ความพยายามในการรับรู้สถานะของชุมชนโดยการให้สิทธิแก่ชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากร- ธรรมชาติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ การให้ชุมชนมีสิทธิจดทะเบียนพันธุ์ พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นตาม พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒ เป็นพัฒนาการที่สำคัญต่อสิทธิ ชุมชนในประเทศไทยและควรสนับสนุนให้เกิดการรับรู้สถานะและบทบาทของชุมชนให้เพิ่มมากขึ้นต่อไป

คำว่า “เกษตรกร” และ “ชุมชน” เป็นคำที่มีนัยทางมิติสังคม ซึ่งมีความทับซ้อนกันระหว่าง สิทธิของปัจเจกบุคคลและชุมชน ทั้งสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในการใช้ประโยชน์ การกำหนด หรือขีดเส้นอย่างชัดเจนจึงไม่อาจทำได้โดยง่าย แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ร่วมกันเพื่อแสดงให้เห็น ความเป็น “เกษตรกร” หรือ “ชุมชน” เป็นสิ่งที่ทำได้ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์โดยยึดโยงกับพื้นที่ และการสืบทอดวัฒนธรรมร่วมกันจะทำให้เห็นขอบเขตของชุมชนเกษตรกรได้ชัดเจนขึ้น แต่ทั้งนี้ เนื่องจากสิทธิเกษตรกรเป็นสิทธิที่ถูกทอดทิ้งโดยรัฐมานานจากความแพร่หลายของระบบทรัพย์สิน เอกชนของตะวันตก ดังนั้นคณะผู้วิจัยเห็นว่า ต้องใช้เวลาอีกพอสมควรในการพัฒนารื้อฟื้นแนวคิด สิทธิเกษตรกรที่แท้จริงให้กลับคืนมาได้ แต่แม้จะมีความยุ่งยากเพียงใดก็ตาม การคุ้มครองสิทธิ เกษตรกรก็ยังเป็นสิ่งจำเป็น เพราะเกษตรกรเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในกระบวนการอนุรักษ์และ พัฒนาทรัพยากรชีวภาพ การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรจึงเท่ากับการคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพ กล่าว อีกนัยหนึ่งคือ การคุ้มครองทรัพยากรชีวภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีการคุ้มครองสิทธิเกษตรกร

๑๒.๑.๒ การขาดการรับรู้ และการนำสิทธิเกษตรกรไปปฏิบัติ

ความไม่แน่ชัดของความหมาย “เกษตรกร” และขอบเขตของสิทธิ ตลอดจนนโยบายทาง เศรษฐกิจของรัฐที่เน้นระบบทรัพย์สินเอกชน (Private property) และไม่รับรู้สิทธิชุมชนเหนือ ทรัพยากร ได้สะท้อนออกในรูปของการรับรู้ โครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เป็นอุปสรรค ต่อสิทธิเกษตรกร กฎหมายที่ขาดความสมบูรณ์ และการขาดศักยภาพในการปฏิบัติ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) การขาดการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเกษตรกร

เกษตรกรจำนวนมากไม่ได้รับรู้ถึงสิทธิของตนเอง โดยเฉพาะเกษตรกรที่ยากจน และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องก็มิได้รับรู้ถึงสิทธิดังกล่าว และเป็นอุปสรรคต่อการทำให้สิทธิ เกษตรกรเป็นจริงในทางปฏิบัติ การขาดความรู้ความเข้าใจในสาระของสิทธิเกษตรกรทำให้เกิด ความขัดข้อง และความสับสนในการนำแนวคิดสิทธิเกษตรกรไปปฏิบัติ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้เป็นผลจากความแพร่หลายของระบบทรัพย์สิน เอกชนตามโลกทัศน์ตะวันตกที่ยอมรับระบบกรรมสิทธิ์เชิงเดี่ยว ทำให้สิทธิชุมชนที่มีอยู่เดิมถูกกีด กันออกจากระบบกฎหมาย อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวจะลดลงเนื่องจากปัจจุบันสิทธิชุมชนได้รับ

การกล่าวถึงกันมากขึ้นในประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการยอมรับบทบาทของเกษตรกร
ในอนุสัญญา CBD และ สนธิสัญญา ITPGRFA ความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศจะช่วยให้
“ชุมชน”, “เกษตรกร”, หรือ “สิทธิชุมชน” มีความหมายและขอบเขตที่ชัดเจนขึ้น ปัญหาที่ควรกังวล
ต่อไปจึงไม่ใช่การไม่รับรู้สิทธิของชุมชน แต่เป็นปัญหาการหาทางยับยั้งการขยายตัวของระบบ
ทรัพย์สินทางปัญญามาสู่สิ่งมีชีวิตตามแรงผลักดันของประเทศอุตสาหกรรมได้อย่างไรมากกว่า
เพราะระบบทรัพย์สินทางปัญญาจะเป็นอุปสรรคต่อการดำรงอยู่ของวิถีชีวิต และจารีตประเพณีของ
ชุมชนเกษตรกร

(๒) โครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นอุปสรรคต่อสิทธิเกษตรกร

โครงสร้างการทำเกษตรแผนใหม่ หรือการที่ภาครัฐสนับสนุนการทำเกษตรกรรม
ที่มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเป็นอุปสรรคต่อความสามารถของเกษตรกรรายย่อยในการทำ
เกษตรกรรมยั่งยืน เกษตรกรมักจะมีบทบาทน้อยต่อภาคการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายของ
ประเทศ ทำให้ไม่อาจเสนอความคิดเห็นเพื่อคัดค้านนโยบายเกษตรกรรมแผนใหม่ ความยากจนก็
เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ลดโอกาสของเกษตรกรที่จะเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรม
ในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งทางการเมืองสูงหรือเกิดสงคราม สิทธิเกษตรกรก็ไมอาจเกิดขึ้นได้เช่นกัน

ประเทศไทยยึดถือระบบเศรษฐกิจแบบเสรี รัฐมีนโยบายผลักดันการเกษตรแผน
ใหม่ ให้ความสำคัญกับสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก และพยายามยกระดับอุตสาหกรรมของ
ประเทศ เพื่อให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (New industrialize country) ทัดเทียมกับประเทศที่
ก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม ทิศทางนโยบายทางเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้ภาคเกษตรกรรมของ
ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง เมื่อประกอบกับการรับรูปแบบของระบบกฎหมายแบบ
ตะวันตกที่เน้นคุ้มครองทรัพย์สินเอกชน (Private property) ทำให้ระบบสิทธิชุมชนที่เคยแพร่หลาย
ในสังคมไทยถูกกลืนไป อย่างไรก็ดีจากปัญหาที่เกิดจากระบบเศรษฐกิจเสรี การฉกฉวยนำ
ทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทยไปใช้ ทำให้ในปัจจุบันภาคส่วนต่างๆ ในสังคมไทยเริ่มยอมรับ
ความสำคัญของชุมชนในการแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะการรักษาและปกป้องทรัพยากรธรรม-
ชาติของประเทศ รวมทั้งทรัพยากรชีวภาพ ดังจะเห็นได้จากกฎหมาย หรือกิจกรรมของภาครัฐที่
เชื่อมโยงกับชุมชนมากขึ้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า สิทธิของเกษตรกรในอนาคตซึ่งเป็นสิทธิร่วมกัน
(Collective Rights) ของชุมชนจะทำให้โครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจจะต้องปรับเปลี่ยนเพื่อ
รองรับสิทธิเกษตรกร

(๓) กฎหมายขาดความสมบูรณ์

กฎหมายที่บกพร่อง ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่เสริมต่อหลัก
สิทธิเกษตรกรเป็นสาเหตุสำคัญต่อผลสำเร็จในการยอมรับสิทธิเกษตรกร เกษตรกรมักมีบทบาท
น้อยต่อฝ่ายการเมืองทำให้ไม่อาจผลักดันให้ฝ่ายการเมืองออกกฎหมาย หรือกำหนดนโยบายที่

สนับสนุนสิทธิเกษตรกร และในบางประเทศเกษตรกรไม่ได้รับสิทธิในการรวมกลุ่มทำให้ขาดพลังในการผลักดันสิทธิเกษตรกร

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การขยายตัวของประเด็นสิทธิชุมชน สิทธิเกษตรกร และความหลากหลายทางชีวภาพในประชาคมระหว่างประเทศจะผลักดันให้เกิดการรับรู้สิทธิชุมชน และสิทธิเกษตรกรมากยิ่งขึ้น ทักษะที่มีต่อชุมชน หรือเกษตรกรจะเปลี่ยนไป อันจะนำมาซึ่งกฎหมายที่เปิดกว้างและรับรู้สิทธิชุมชน หรือสิทธิเกษตรกรอย่างครอบคลุมเพิ่มมากขึ้น บทบาทของการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เป็นผลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นตัวอย่างที่เด่นชัดในกรณีนี้

(๔) การขาดศักยภาพในการปฏิบัติ

สิทธิเกษตรกรในประเทศไทยไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังนัก นอกจากปัญหาข้อจำกัดด้านขอบเขตและความหมายของสิทธิเกษตรกร และนโยบายของรัฐแล้ว หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องยังไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพออีกด้วย

๑๒.๔ การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น

กฎหมายระหว่างประเทศได้ให้ความคุ้มครองสิทธิในการควบคุมและการเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่นของชนพื้นเมือง โดยมาตรา ๒๕ ของ Draft UN Declaration on Rights of Indigenous Peoples (ร่างปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง) ได้ยอมรับความเป็นเจ้าของเหนือวัฒนธรรม และทรัพย์สินทางปัญญาของชนพื้นเมือง รวมทั้งยืนยันความจำเป็นที่ต้องมีมาตรการพิเศษเพื่อควบคุม พัฒนา และคุ้มครองวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีตลอดจนวัฒนธรรมของชนพื้นเมือง โดยเฉพาะเมล็ดพันธุ์ ยารักษาโรค และองค์ความรู้เกี่ยวกับพืช

อนุสัญญา CBD ได้รับแนวคิดสำคัญของร่างปฏิญญาฯ เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองท้องถิ่น โดยนำมาบัญญัติในมาตรา 8 (J) นอกเหนือจากนั้นแนวคิดคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นยังปรากฏในส่วนอื่นๆ ของอนุสัญญา CBD เช่น มาตรา ๑๕ เกี่ยวกับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมโดยต้องได้รับความยินยอมล่วงหน้า มาตรา ๑๗ เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และมาตรา ๑๘ เกี่ยวกับการร่วมมือด้านเทคนิคและวิทยาศาสตร์ และการพัฒนาการใช้เทคโนโลยีรวมทั้งเทคโนโลยีพื้นบ้าน หรือเทคโนโลยีท้องถิ่น

การปกป้องภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นปัจจัย หรือเงื่อนไขสำคัญต่อทรัพยากรชีวภาพ หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว ภูมิปัญญาท้องถิ่นอาจถือเป็นความรู้ที่แยกจากทรัพยากรชีวภาพ หรือเมล็ดพันธุ์พืชได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วภูมิปัญญาดังกล่าวผูกติดกับทรัพยากรชีวภาพและพันธุ์พืชของ

เกษตรกรอย่างแยกจากกันไม่ได้ เปรียบดั่งสองด้านของเหรียญเดียวกัน เพราะภูมิปัญญาดังกล่าวจะ
สั่งสมจากกระบวนการเกษตรกรรมของเกษตรกร ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การคัดเลือกเมล็ดพันธุ์ การ
เลือกพื้นที่เพาะปลูก การเตรียมดิน การเพาะปลูก การบำรุงรักษา การเก็บเกี่ยว การคัดเลือกเมล็ด
พันธุ์เพื่อใช้ปลูกต่อไป ตลอดจนลักษณะและวิธีการใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ความรู้หรือภูมิ
ปัญญาของเกษตรกรเหล่านี้จะเพิ่มพูนมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของพันธุ์พืช ความรู้หรือภูมิ
ปัญญาของเกษตรกรจึงเป็นสิ่งที่ไม่หยุดนิ่งและมีความเป็นพลวัต (Dynamic) ดังนั้นการที่จะรักษา
กระบวนการดังกล่าวให้คงอยู่ต่อไปได้จึงต้องรักษารูปแบบวิถีการดำรงชีวิตของเกษตรกรในแบบ
ดั้งเดิมให้คงอยู่ต่อไป

แผนปฏิบัติการที่ ๒๑ (Agenda 21) ภายใต้อนุสัญญา CBD ระบุให้รัฐภาคีส่งเสริมการทำ
เกษตรกรรมในแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นวิธีที่สามารถเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพได้ และให้ชุมชน
ได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการระบบนิเวศ รวมทั้งให้ได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์จากการ
ใช้ทรัพยากรพันธุกรรม และยังกำหนดให้เร่งจัดทำทะเบียนภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเร่งด่วน รวมทั้ง
คุ้มครอง และส่งเสริมใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนวิถีปฏิบัติของชุมชนท้องถิ่นที่มีส่วนในการ
อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ รัฐภาคีควรร่วมมือกับชนท้องถิ่นสำรวจสภาพของความหลาก
หลายทางชีวภาพ และทรัพยากรพันธุกรรม

การที่แผนปฏิบัติการที่ ๒๑ ขอมรับว่า รูปแบบวิถีชีวิตของเกษตรกรในแบบดั้งเดิมเป็นกล-
ไกสำคัญในการอนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรชีวภาพ การแลกเปลี่ยนความรู้ พันธุ์พืช และเมล็ด
พันธุ์เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการดำรงความหลากหลายของทรัพยากรชีวภาพ เพราะเกษตร-
กรจะคัดเลือกพันธุ์พืชที่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่เพาะปลูก ภูมิอากาศ ทำให้ได้พันธุ์พืชที่
สามารถปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ความหลากหลายของพันธุ์พืชดังกล่าวนี้เองที่เป็น
คลังแห่งพันธุกรรมและเป็นวัตถุดิบที่ใช้ในการปรับปรุงพันธุ์พืช หรือใช้ในเทคโนโลยีชีวภาพ
ดังนั้นการธำรงรูปแบบวิถีชีวิตในแบบดั้งเดิมไว้จึงเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ประชาคมระหว่างประเทศต่างเล็งเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นใน
การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น ดังนั้นหากประเทศไทยนำหลักการในกฎหมายระหว่างประเทศมา
ปฏิบัติอย่างจริงจัง จะทำให้การคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมือง โดยเฉพาะสิทธิเหนือภูมิปัญญาท้องถิ่น
เป็นจริงขึ้นในทางปฏิบัติ แต่ทั้งนี้แนวคิดคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเฉพาะแผนปฏิบัติการที่
๒๑ วางอยู่บนพื้นฐานแนวคิดในทัศนะแบบองค์รวม ซึ่งแตกต่างจากทัศนะแบบที่ให้ความสำคัญกับ
มนุษย์ (Anthropocentric) ที่เป็นทัศนะกระแสหลักในปัจจุบัน ดังนั้นความสำเร็จตามแผนปฏิบัติการ
ที่ ๒๑ นั้นส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับรูปแบบของระบบความคิดของแต่ละประเทศ หากเป็นประเทศที่
ยึดถือทัศนะในแบบองค์รวม ระบบกฎหมายก็สามารถปรับให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
ตามแผนปฏิบัติการที่ ๒๑ ได้เป็นอย่างดี แต่หากเป็นประเทศที่ยึดถือทัศนะในแบบให้ความสำคัญ

กับมนุษย์ ก็อาจมีความยุ่งยากโดยเฉพาะการต้องยอมรับสิทธิของชุมชนเหนือทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งเป็นสิทธิในรูปแบบเชิงซ้อน

ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการทำเกษตรของสังคมไทยเลือนหายไปเป็นจำนวนมากจากความรู้ เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มาพร้อมกับพันธุ์พืช ปุ๋ยเคมี สารเคมีการเกษตร เพื่อรองรับเกษตรแผนใหม่ที่เน้นปลูกพืชเชิงเดี่ยวซึ่งให้ผลผลิตปริมาณสูงเพื่อการค้าและการส่งออก การหันกลับไปทำเกษตรภายใต้วิถีเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมจึงมิใช่เป็นสิ่งที่กระทำได้ง่าย การดำเนินงานของโรงเรียนชาวนาของ มูลนิธิข้าวขวัญเป็นกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงข้อจำกัดในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำเกษตรกรรมของเกษตรกรเพื่อแก้ไขปัญหาต้นทุนการผลิต และหนี้สินของเกษตรกรที่เพิ่มสูงขึ้น ปัญหาสุขภาพของเกษตรกรและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมจากการใช้สารเคมีการเกษตร ปัญหาการระบาดของแมลงศัตรูพืช และการลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพ มูลนิธิข้าวขวัญได้พัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในระบบเกษตรกรรมยั่งยืน โดยเป็นเทคโนโลยีที่มีราคาไม่สูงมากนัก ไม่ซับซ้อน ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม จัดการเองได้ง่าย ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาปัจจัยภายนอกมากนัก พึ่งตัวเองได้สูง และเกษตรกรสามารถควบคุมเองได้ แม้เกษตรกรส่วนใหญ่จะเห็นว่าเทคโนโลยีตามข้อเสนอแนะของมูลนิธิข้าวขวัญเป็นเทคโนโลยีที่เหมาะสม แต่เกษตรกรเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการทำเกษตรตามเทคโนโลยีดังกล่าว เนื่องจากความเคยชินกับกระบวนการแบบเดิม จึงไม่อยากจะปรับเปลี่ยนวิธีการทำเกษตรกรรม

ภูมิปัญญา หรือความรู้ที่โรงเรียนชาวนา ของมูลนิธิข้าวขวัญ นอกจากจะถ่ายทอดแก่เกษตรกรในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งเน้นปลูกข้าวในแบบเกษตรกรรมเชิงเดี่ยวแล้ว ยังกระจายไปยังชาวนาในภาคอื่นๆ ด้วย นอกจากนี้การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในชุมชนเกษตรยังพบเห็นในชุมชนอื่นของประเทศไทยได้อย่างแพร่หลาย ซึ่งหลายชุมชนได้นำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาปรับใช้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เช่น การผสมผสานภูมิปัญญาดั้งเดิมกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการปรับปรุงดินของเกษตรกรในตำบลทอ อำเภอบางบาล จังหวัดสุรินทร์ โดยใช้ความรู้เกี่ยวกับพืชหลังนาแบบหมุนเวียนปรับปรุงดิน เช่น ถั่วลิสง ถั่วเขียว พืชผักสวนครัว รวมถึงการไถกลบฟาง แทนการเผา และการทำปุ๋ยหมักชีวภาพเพื่อเพิ่มมูลค่าของมูลสัตว์ เป็นต้น

การใช้ทรัพยากรป่าไม้ตามระบบความเชื่อของชาวปกาเกอะญอ ชุมชนบ้านห้วยหินลาดใน ตำบลบ้านโป่ง อำเภอยางป่าเป้า จังหวัดเชียงรายเป็นตัวอย่างอีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงบทบาท และความสำคัญของภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพและยังปรากฏอยู่ในปัจจุบัน โดยแสดงให้เห็นถึงการใช้ประโยชน์จากพื้นที่บนภูเขาโดยแบ่งพื้นที่ภูเขาออกเป็นชั้นต่างๆ แต่ละชั้นมีความสำคัญและมีกฎข้อห้ามตามความเชื่อในการใช้พื้นที่ซึ่งแตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ชาวปกาเกอะญอยังมีข้อห้ามในการใช้ไม้ในพื้นที่ป่าในรูปแบบต่างๆ ด้วย ยิ่งไปกว่านั้น

ชาวปากกะจะอยู่ยังแบ่งการใช้ไม้ตามประเภทของไม้ตามความเชื่ออีกด้วย เพื่อให้ใช้ไม้อย่างคุ้มค่า และได้ประโยชน์สูงสุด เป็นต้น

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นของประเทศไทยเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องเร่งรัดดำเนินการโดยเร่งด่วน เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองอย่างชัดเจน และเมื่อประกอบกับการเข้าถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งกระทำได้ง่าย ไม่ต้องผ่านกระบวนการหรือขั้นตอนการขออนุญาตจากทางราชการ อีกทั้งผู้ครอบครองภูมิปัญญาท้องถิ่นส่วนใหญ่มักจะยินดีเปิดเผยภูมิปัญญาดังกล่าวได้โดยง่าย

ข้อจำกัดสำคัญประการหนึ่งในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นของประเทศไทย คือ การขาดฐานข้อมูลของภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีอยู่ แม้ขณะนี้จะมีหน่วยงานราชการหลายแห่งรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าวอย่างกระจัดกระจายอยู่ก็ตาม แต่การขาดความเชื่อมโยงของแต่ละฐานข้อมูล และขาดมาตรฐานวิธีการ รูปแบบ และเนื้อหาในการเก็บข้อมูล ทำให้ขาดประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีอยู่

ปัญหาสำคัญของกฎหมายคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นคือ การระบุผู้ทรงสิทธิเหนือภูมิปัญญา การคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายนั้น ต้องปรากฏผู้ทรงสิทธิที่ชัดเจน แต่สิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพหรือภูมิปัญญานั้นเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชน ซึ่งเป็นผลมาจากรูปแบบการสร้างสรรคอย่างไม่เป็นทางการ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนเหนือทรัพยากรชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่นทำให้ไม่อาจแยกแยะได้ชัดเจนว่าผู้ใดเป็นผู้สร้างสรรค์ ลักษณะเช่นนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไม่เข้าใจกันซึ่งได้รับความคุ้มครองภายใต้ระบบทรัพย์สินทางปัญญาปัจจุบัน คณะผู้วิจัยเห็นว่า การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น อาจแยกระดับของผู้ทรงสิทธิเหนือภูมิปัญญาได้เป็น ๓ ระดับตามลักษณะและความสัมพันธ์ของภูมิปัญญากับผู้สร้างสรรค์ เพื่อให้ปรากฏผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายชัดเจน โดยเทียบเคียงกับการคุ้มครองภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ตามพ.ร.บ.คุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งแยกคุ้มครองสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยเกี่ยวกับตำรับยาแผนไทยและตำราการแพทย์แผนไทยออกเป็น ๑. ตำรับยาแผนไทยของชาติหรือตำราการแพทย์แผนไทยของชาติ ๒. ตำรับยาแผนไทยทั่วไปหรือตำราการแพทย์แผนไทยทั่วไป และ ๓. ตำรับยาแผนไทยส่วนบุคคลหรือตำราการแพทย์แผนไทยส่วนบุคคล

ดังนั้นคณะผู้วิจัยเห็นว่า การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นอาจแบ่งประเภทเพื่อให้ปรากฏผู้ทรงสิทธิที่ชัดเจน โดยอาจจะแบ่งเป็น

๑๒.๔.๑ ภูมิปัญญาชาติ หรือภูมิภาค

ภูมิปัญญาที่แพร่หลายและปรากฏในหลายชุมชน ซึ่งอาจเป็นเพราะการกระจายตัวของภูมิปัญญาดังกล่าวในอดีต ทำให้ไม่อาจมีชุมชนใดชุมชนหนึ่งอ้างสิทธิเหนือภูมิปัญญาดังกล่าวได้ หรือกรณีที่ไม่อาจจัดให้เป็นภูมิปัญญาในประเภทอื่นได้ให้กำหนดเป็นภูมิปัญญาของชาติ โดยให้มี

หน่วยงานราชการเป็นผู้ดูแลควบคุม การเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ภูมิปัญญา
ของชาติ ทำนองเดียวกับกรณีพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปและพันธุ์พืชป่า หรือกรณีตำรายาแผนไทยของ
ชาติหรือตำราการแพทย์แผนไทยของชาติ เป็นต้น ทั้งนี้การดำเนินการควรอยู่ภายใต้การมีส่วนร่วม
ของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญานั้น

๑๒.๔.๒ ภูมิปัญญาชุมชน

ภูมิปัญญาที่แพร่หลายอยู่เฉพาะในชุมชนใดชุมชนหนึ่งก็ให้สิทธิแก่ชุมชนนั้น ซึ่งอาจเป็น
ชุมชนที่สร้างสรรค์ และสืบทอดภูมิปัญญาดังกล่าว หรือกรณีที่ไม่ปรากฏชัดเจนว่าชุมชนใดเป็นผู้
สร้างสรรค์แต่ชุมชนนั้นเป็นผู้ครอบครองภูมิปัญญานั้นอยู่ในปัจจุบันก็ได้

๑๒.๔.๓ ภูมิปัญญาส่วนบุคคล

ภูมิปัญญาที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้สร้างสรรค์ขึ้น และหวงกัการใช้ภูมิปัญญานั้นเป็น
ส่วนตัวให้บุคคลนั้นเป็นผู้ทรงสิทธิเหนือภูมิปัญญาดังกล่าว กรณีนี้รวมถึงภูมิปัญญาที่ถ่ายทอดต่อ
กันมาในครอบครัวหรือตระกูลเดียวกัน

การกำหนดตัวผู้ทรงสิทธิที่ชัดเจนเช่นนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าจะทำให้ภูมิปัญญาได้รับการ
คุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพและไม่เกิดการซ้ำซ้อนกันของผู้ทรงสิทธิ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า กรอบแนวคิดทางกฎหมายในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้นไม่ควร
เป็นกฎหมายที่ก่อตั้งขึ้นบนกระบวนทัศน์ตะวันตก เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อการคงอยู่ของความ
หลากหลายทางชีวภาพ และยังกระทบต่อการดำรงวิถีชีวิตของเกษตรกร และภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่
กฎหมายคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นควรจะอยู่ภายใต้แนวคิดแบบองค์รวม เรียกว่าเป็นกฎหมาย
เฉพาะ (*sui generis*) เพื่อการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น กฎหมายเฉพาะควรต้องมีทักษะต่อภูมิ
ปัญญาท้องถิ่น ในฐานะเป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบนิเวศ และมีความสัมพันธ์กับสรรพสิ่งใน
โลกนี้รวมทั้งมนุษย์ ดังนั้นการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นจึงมิได้เน้น หรือให้ความสำคัญในฐานะ
เป็นทรัพย์สินของเอกชนที่ยึดถือหวงกันได้เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยอมรับว่าชุมชน หรือสังคมก็มี
สิทธิในการใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาดังกล่าวได้เช่นกัน ระบบกฎหมายเฉพาะจึงจะยอมรับระบบ
สิทธิเชิงซ้อนของเอกชน และชุมชนที่มีอยู่เหนือภูมิปัญญาเดียวกัน การยอมรับในสิทธิของชุมชนยัง
นำไปสู่การยอมรับการสร้างสรรคอย่างไม่เป็นทางการของชุมชน และการแบ่งปันผลประโยชน์จาก
การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นตามหลักการของอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นกฎหมาย
ระหว่างประเทศที่แพร่หลายและได้รับการยอมรับมากในปัจจุบัน

๑๒.๕ การใช้และการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ

ชุมชนเกษตรกรมีบทบาทสำคัญในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรชีวภาพให้คงอยู่ถึง
ปัจจุบัน จึงเล็งไม่ได้ที่ต้องรักษาชุมชนเกษตรกร โดยเฉพาะวิถีเกษตรกรให้คงอยู่เพื่อจะได้ทำ

หน้าที่ในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรชีวภาพต่อไป ปัจจัยหรือเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เป้าหมายดังกล่าวประสบความสำเร็จ คือ การแสดงออกถึงการยอมรับบทบาทและความสำคัญของชุมชนเกษตรกร รวมทั้งการแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนแก่ชุมชนเกษตรกรจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ (ที่ชุมชนเกษตรกรมีส่วนในการอนุรักษ์และพัฒนา) ซึ่งแม้จะขัดต่อวิถีวัฒนธรรมของชุมชนที่มักเอื้อเฟื้อต่อกัน แต่ก็ควรกระทำตามกรอบกฎหมายระหว่างประเทศโดยผ่านระบบกฎหมาย และนโยบายที่ชัดเจน

การอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพของชุมชนเกษตรกรเกิดขึ้นในกระบวนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าว ความรู้ดังกล่าวจะค่อยๆ สั่งสมและส่งผ่านไปยังคนรุ่นต่อไป การธำรงชุมชน วิถีชีวิตของชุมชน ซึ่งรวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพจึงเป็นปัจจัยสำคัญของกระบวนการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ การให้ชุมชนที่อนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพได้รับประโยชน์ทั้งจากการใช้สอยทรัพยากรชีวภาพเอง หรือการได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์จากการที่บุคคลอื่นนำทรัพยากรชีวภาพนั้นไปใช้เป็นรูปแบบหนึ่งของยุทธศาสตร์เชิงเศรษฐกิจแบบตะวันตกในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรชีวภาพให้คงอยู่ต่อไป

การแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพเป็นเงื่อนไขสำคัญของการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในอนุสัญญา CBD และสนธิสัญญา ITPGRFA ทั้งนี้คณะทำงานภายใต้ CBD ได้จัดทำ “แนวปฏิบัติกรุงบอนน์ว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรม” (Bonn Guideline on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising out of their Utilization) หรือเรียกว่า “แนวปฏิบัติกรุงบอนน์” (Bonn guidelines) ภายใต้หลักการในข้อนี้ สิทธิที่เกษตรกรจะได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพนี้ มิได้จำกัดเฉพาะผลประโยชน์ที่เป็นเงินเท่านั้น (Monetary benefit) แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่นที่มีใช้ผลประโยชน์ทางการเงิน (Non-monetary benefit) ด้วย

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การยอมรับให้เกษตรกรได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นการแสดงออกอย่างหนึ่งถึงความเคารพต่อสิทธิของเกษตรกรที่มีเหนือทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับว่าเกษตรกรมีส่วนในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรดังกล่าว อันทำให้กระบวนการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมพืชโดยชุมชนเกษตรกรยังคงดำเนินต่อไป เมื่อกระบวนการดังกล่าวยังดำรงอยู่ได้ความหลากหลายของทรัพยากรพันธุกรรมพืชก็จะยังคงได้รับการอนุรักษ์และพัฒนาต่อไปอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้การให้สิทธิเกษตรกรในการได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์จะทำให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากการทุ่มเทอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรชีวภาพ แม้โดยหลักแล้วเกษตรกรจะมีได้ทำลงเพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทนก็ตาม แต่ภายใต้เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่นำ

การบริหารจัดการการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทยกับข้อตกลงระหว่างประเทศ

ทรัพยากรชีวภาพของเกษตรกรไปใช้และสร้างผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล การตอบแทนแก่เกษตรกรจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สร้างความชอบธรรม และเป็นการแสดงออกในเชิงสัญลักษณ์ของการยอมรับบทบาท และความสำคัญของกระบวนการของเกษตรกร ทำให้เกษตรกรมีความภาคภูมิใจในบทบาทและผลงานของตนเอง ซึ่งจะย้อนกลับมาผลักดันให้เกษตรกรอนุรักษ์และเร่งพัฒนาทรัพยากรชีวภาพต่อไป

ในปัจจุบันการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพยังสามารถทำได้โดยอิสระ การแบ่งปันผลประโยชน์อาจเกิดขึ้นบ้าง แต่ก็ไม่ได้ทำเป็นข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์อย่างชัดเจน และการให้ผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งเกิดจากความคุ้นเคยเป็นส่วนตัว เช่น กรณีเกษตรกรหญิงสุภาภรณ์ ปิติพร ผู้ริเริ่มพัฒนาการใช้สมุนไพรในโรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศรจนผลิตภัณฑ์ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจนต้องก่อตั้งมูลนิธิโรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศรเพื่อบริหารจัดการงานพัฒนาผลิตภัณฑ์สมุนไพร ได้สนับสนุนรายได้แก่หมอชาผู้รู้เป็นการส่วนตัว หรือสนับสนุนในด้านอื่นๆ ที่มีใช้ตัวเงิน เช่น การสนับสนุนให้เกษตรกรในกลุ่มบ้านดงบังนำผลิตภัณฑ์สมุนไพรของกลุ่มมาจำหน่ายในโรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศรเพื่อเป็นรายได้เสริม เป็นต้น อาจจัดเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์ได้ แต่การตอบแทนในรูปแบบของการรับซื้อวัตถุดิบสมุนไพรจากเกษตรกรในราคาประกัน ไม่ได้ถือว่าเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์ตามหลักสากลแต่อย่างใด

แนวคิดการแบ่งปันผลประโยชน์ตามหลักการของอนุสัญญา CBD ปรากฏใน พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๔๒ โดยกำหนดให้การเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่าต้องทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อนำเงินเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช และการใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นก็ต้องทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์กับชุมชนผู้ทรงสิทธิเหนือพันธุ์พืชนั้น อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบันภาครัฐยังไม่สามารถออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ ทำให้ยังไม่มีการทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ตามกฎหมายอย่างแท้จริง คงมีเพียงร่างร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปหรือพันธุ์พืชป่า เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า และการทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ พ.ศ.... และร่างข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ในการใช้ประโยชน์พันธุ์พืช และ/หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่าของกรมวิชาการเกษตรเท่านั้น

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ทรัพยากรชีวภาพตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่นของประเทศไทยเป็นสิ่งที่มีความค่าในเชิงเศรษฐกิจ การขาดกฎหมายในการควบคุมการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จะทำให้เกษตรกร ชุมชนเกษตรกร หรือประเทศไทยสูญเสียประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ กรณีการผลิตน้ำมั่งคุดของบริษัท โอท็อป เนทเวอร์ค เวิลด์ไวด์ จำกัดเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของ

การบริหารจัดการการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทยกับข้อตกลงระหว่างประเทศ

ทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทย แม้ว่ากรณีบริษัท โอท็อป เนทเวอร์ค เวิลด์ไวด์ จำกัดจะไม่ได้ใช้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นของไทยเกี่ยวกับสรรพคุณของน้ำมั่งคุดโดยตรง แต่แนวคิดในการผลิตน้ำมั่งคุด เกิดจากผลิตภัณฑ์น้ำมั่งคุดที่วางจำหน่ายในงานแสดงสินค้า OTOP และสรรพคุณของมั่งคุดก็ได้ ปรากฏในตำราแพทย์แผนไทยมาอย่างยาวนาน ดังนั้นหากการผลิตน้ำมั่งคุดเกิดจากภูมิปัญญา การแพทย์แผนไทยที่เปิดเผยสรรพคุณทางยาของมั่งคุด และประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์แล้ว การใช้ประโยชน์จากมั่งคุดดังกล่าว ย่อมต้องขออนุญาตและทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์กับประเทศไทย

กรณีของบริษัท โอท็อปฯ ยังแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของผู้ประกอบการชาวไทยที่สามารถ นำทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทยมาสร้างประโยชน์ในทางเศรษฐกิจได้ ขณะที่ในหลายกรณี กลับกลายเป็นผู้ประกอบการต่างชาติเป็นผู้ใช้และได้รับประโยชน์จากศักยภาพของทรัพยากร ชีวภาพของประเทศไทย เนื่องจากนโยบายภาครัฐของประเทศไทยมีจุดอ่อนที่ขาดความชัดเจน และ ขาดการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องและเพียงพอแก่ผู้ประกอบการชาวไทยในการพัฒนา และใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ