

จากโจรสลัดชีวภาพสู่ระบบสิทธิบัตร และแนวทางคุ้มครองสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรชีวภาพ

ประเด็นเรื่องโจรสลัดชีวภาพ (biopiracy) ได้กลายเป็นข้อถกเถียงระหว่างประเทศ ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) 1992 โดยมีกำหนดเรื่องเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรม ข้อตกลงดังกล่าวเป็นความพยายามที่จะหาทางจัดการปัญหาการแย่งยึด แย่งชิงทรัพยากรพันธุกรรมที่ประเทศซีกโลกเหนือกระทำต่อประเทศซีกโลกใต้มาตั้งแต่ยุคล่าอาณานิคมจนถึงยุคโลกาภิวัตน์ที่กลุ่มทุนข้ามชาติด้านอาหาร ยา และทรัพยากรได้ใช้เงื่อนไขทางกฎหมายเข้ามาแย่งชิงทรัพยากร จนเกิดการเคลื่อนไหวต่อสู้ของชนพื้นเมือง ชุมชนท้องถิ่น เกษตรกรที่ลุกขึ้นมาปกป้องสิทธิในพันธุกรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นต่อพันธุกรรม เกิดเป็นแนวคิด “สิทธิเกษตรกร” (farmer rights) และให้บทบาท คุณค่าของเกษตรกรผู้พัฒนาพันธุ์มีสิทธินักปรับปรุงพันธุ์ (plant breeder rights)

อย่างไรก็ตาม CBD เป็นเพียงกรอบกว้าง ๆ ขาดมาตรการปกป้องสิทธิเกษตรกรให้ชัดเจน ย้อนไปก่อนหน้านั้นประเทศซีกโลกเหนือได้พัฒนากรอบนโยบายสิทธิบัตรพันธุ์พืชชัดเจน ต่อเนื่องมาก่อนหน้านี้ เกิดอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ หรือ “UPOV” 1978 ที่ประนีประนอมยอมรับสิทธิบัตรพันธุกรรมของอุตสาหกรรมและสิทธิเกษตรกร และพัฒนามาสู่ UPOV 1991 ที่รับรองเฉพาะสิทธิบัตรพันธุกรรมของภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก นั่นจึงทำให้แม้ต่อมาจะมี CBD ที่กำหนดสิทธิในพันธุกรรมของเกษตรกร แต่ไม่มีกรอบกฎหมายคุ้มครอง แต่ในอีกด้านกลับมี UPOV 1991 ที่เอื้อให้เอกชนเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมของเกษตรกรชุมชนเพื่อมาจดสิทธิบัตรพันธุ์พืชใหม่ของเอกชนได้ นั่นจึงทำให้พฤติกรรมที่เรียกว่า “โจรสลัดชีวภาพ” จากเดิมที่เคยเป็นการใช้อำนาจแย่งในยุคอาณานิคม ได้ถูกรองรับด้วยระบบสิทธิบัตรพันธุ์พืช UPOV 1991 โดยที่กลไก CBD ไม่มีมาตรการที่จะสร้างการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมได้

ภายหลังข้อตกลง CBD แม้จะมีการจัดทำพิธีสารนาโกยาในปี 2014 เพื่อกำหนดการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เท่าเทียมและเป็นธรรม (สำหรับฯ แคนาดา รัสเซียไม่ลงนามรับรอง) แต่การแย่งชิงพันธุกรรมด้วยระบบสิทธิบัตรเกิดขึ้น ดังเช่นกรณีสถาบันวิจัยฝรั่งเศสจดสิทธิบัตรพันธุ์พืช Quassia Amara ที่มีสรรพคุณต้านโรคมะเร็งเรียของชนพื้นเมืองในอเมริกากลางและอเมริกาใต้ โดยที่ชนพื้นเมืองไม่ได้รับการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมแต่อย่างใด

และในยุคสมัยที่ก้าวเข้าสู่เทคโนโลยีดิจิทัล จากกรอบ CBD ได้พัฒนานโยบายระบบฐานข้อมูลลำดับดิจิทัล (DSI) ในข้อมูลพันธุกรรมเพื่อเผยแพร่สู่สาธารณะ และเป็นการป้องกันการแอบอ้างขโมยข้อมูลพันธุกรรมสาธารณะไปจดสิทธิบัตร แต่นั่นก็ได้กลายเป็นดาบสองคม ที่

ทำให้กลุ่มบริษัทฯ อาหาร และชีวภาพต่าง ๆ สามารถเข้าถึงแหล่งที่มาของพันธุกรรมได้ง่าย และทำให้แนวคิดเรื่องสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือพันธุกรรมพร่าเลือนไป แต่การปกป้องสิทธิในพันธุกรรมของเกษตรกรและชุมชนจะเกิดขึ้นก็เมื่อมีการทำระบบฐานข้อมูลที่ระบุแหล่งที่มา ความเป็นเจ้าของที่ชัดเจน นั้นเป็นภาระที่กลุ่มเกษตรกร ชนพื้นเมือง ชุมชนท้องถิ่นจะต้องพัฒนา ระบบข้อมูลที่พร้อมและมีการขึ้นทะเบียนรับรองพันธุ์ ตลอดจนมีนโยบายของรัฐที่รับรองสิทธิในพันธุกรรมของเกษตรกร ชุมชนด้วย

กรอบนโยบายของประเทศไทยในการคุ้มครองพันธุ์พืช

ภายหลังข้อถกเถียงในประเทศไทยเรื่องผลดีผลเสียในการเข้าร่วม CBD ในประเด็นเรื่องสิทธิในพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรม เครือข่ายความมั่นคงอาหารนำโดยมูลนิธิชีววิถีและภาคี ได้ผลักดันให้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช 2542 ที่รับรองพันธุ์พืชดั้งเดิมและรับรองพันธุ์พืชปรับปรุงใหม่ (แต่ไม่ผูกขาดเท่าระบบสิทธิบัตร) แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้มากเท่าใด ในด้านการคุ้มครองพันธุ์ใหม่ก็มีภาคเอกชนเข้าสู่ระบบไม่มากนัก และไม่ปรากฏกลุ่มทุนข้ามชาติเข้ามาขอรับรองสิทธิพันธุ์พืชใหม่มากเท่าใดนัก (เป็นเรื่องที่ควรศึกษาต่อไปว่าเพราะอะไร เป็นเพราะไม่มีกลุ่มทุนข้ามชาติเข้าถึงพันธุกรรมในไทย หรือมีการเข้าถึงแต่ไม่สนใจการรับรองตามกฎหมายดังกล่าว) และในด้านการคุ้มครองพันธุ์พืชดั้งเดิมก็เป็นไปอย่างล่าช้า และระบบที่ออกแบบมาก็ไม่เหมาะสม

แต่การรุกคืบของระบบสิทธิบัตรพันธุ์พืชข้ามชาติที่จะมีผลต่อการปรับเปลี่ยนกฎหมายนโยบายของรัฐไทยก็ปรากฏมาเป็นระยะโดยพ่วงมากับข้อตกลงการค้าเสรี (FTA) เช่น ไทย-สหรัฐฯ เป็นต้น จนล่าสุดคือ ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (CPTPP) ที่เรื่อง UPOV 1991 ได้เป็นหนึ่งในประเด็นข้อวิพากษ์ของเครือข่ายประชาสังคม กลุ่มเกษตรกร จนถึงบัดนี้ข้อถกเถียงเรื่องนี้ก็ยังไม่มียุติ แต่มีแนวโน้มที่รัฐบาลจะตัดสินใจเข้าร่วม CPTPP

ยุทธศาสตร์การคุ้มครองสิทธิพันธุกรรมของเกษตรกรและชุมชน

เครือข่ายความมั่นคงอาหารของไทย ได้ขับเคลื่อนสองระดับ คือ 1) การขับเคลื่อนนโยบายการคัดค้านการเข้าร่วมข้อตกลง CPTPP และ 2) การสร้างต้นแบบระบบการขึ้นทะเบียนรับรองพันธุกรรมโดยการมีส่วนร่วมของเกษตรกร ชุมชน

เหตุที่ต้องดำเนินทั้งสองระดับเพราะว่า ทิศทางนโยบายของรัฐบาลเรื่อง CPTPP ยังไม่แน่นอน รัฐบาลอาจเลือกประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านอื่น แต่ละเลยการคุ้มครองสิทธิพันธุกรรมของเกษตรกร ดังนั้นการคัดค้านจึงมีความสมเหตุผล เพราะแท้จริงแล้วประเทศไทยเรามีระบบคุ้มครองพันธุ์พืชตาม พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืชแล้ว เพียงแต่ต้องปรับปรุงให้ก้าวหน้าตามเจตนารมณ์การคุ้มครองสิทธิเกษตรกร และสิทธิผู้บริโภคด้านอาหาร และการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ที่เท่าเทียมและเป็นธรรม และโดยไม่ประมาท คือ การสร้างต้นแบบการรับรอง

พันธูกรรมอย่างมีส่วนร่วม เพื่อให้เป็นฐานการพัฒนา นโยบายที่จะนำไปสู่การปรับปรุง พ.ร.บ. คู่คุ้มครองพันธุ์พืชได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

เครือข่ายฯ ได้คิดค้นนวัตกรรมที่น่าสนใจหลายด้านในการคุ้มครองสิทธิเกษตรกร และชุมชนต่อทรัพยากรชีวภาพและความรู้ท้องถิ่นต่อทรัพยากรชีวภาพ ดังเช่น การพัฒนาระบบรับรองพันธุ์กรรมอย่างมีส่วนร่วมโดยชุมชน เริ่มต้นด้วยการโดยเลือกพันธุ์กรรมพืชพื้นบ้านที่โดดเด่น เช่น ข้าว พืชผัก ผลไม้ เป้าหมายเพื่อให้เกิดการรับรองพันธุ์กันเองก่อน มีการจัดทำข้อมูลทางวิชาการที่เข้มข้น ลงลึก และชี้ชัดได้ว่าเป็นพันธุ์พืชใหม่ ให้เป็นระบบที่น่าเชื่อถือ แต่เอื้อต่อกับเกษตรกรรายย่อยหรือชุมชนในการขึ้นทะเบียนพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น โดยกลุ่มองค์กรร่วมจะให้การรับรองบทบาท สถานะ สิทธิของเกษตรกรรายย่อยที่พัฒนาสายพันธุ์เหล่านี้ ไม่ให้ใครแอบอ้างสิทธิ รวมถึงให้บทบาทนักพัฒนาพันธุ์ในการอนุรักษ์รักษาพันธุ์นั้น และหากมีความพร้อมก็จะสนับสนุนให้ขึ้นทะเบียนพันธุ์กับภาครัฐ ภายใต้การคุ้มครองทางกฎหมาย

กระบวนการเก็บข้อมูลอย่างมีส่วนร่วม ทำให้ชุมชนตระหนักถึงคุณค่า ประโยชน์ของพันธุ์กรรมพื้นบ้าน รู้แหล่งที่มา รู้ปัจจัยของการเติบโต และบทบาทของเกษตรกรในการคัดเลือกและพัฒนาปรับปรุงพันธุ์เหล่านี้ให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพที่เอื้อต่อการดำรงชีพของชุมชน กระบวนการดังกล่าวได้สร้างความตื่นตัวต่อความสำคัญพันธุ์กรรมพื้นบ้าน และความเป็นเจ้าของสิทธิในพันธุ์กรรมได้เป็นอย่างดี

ด้วยการผสมภูมิปัญญาท้องถิ่นและความรู้ด้านพฤกษพันธุศาสตร์จากนักพฤกษพันธุศาสตร์ได้ทำให้ชุมชนสามารถสื่อสารและแสดงสิทธิในพันธุ์กรรมสู่สาธารณะได้ดี และจะเป็นพื้นฐานในการรับรองสิทธิในพันธุ์กรรมในระดับนโยบายและกฎหมาย ป้องกันการฉกฉวยแย่งชิงทรัพยากรชีวภาพ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในบริบทโลกที่การแข่งขันพันธุ์กรรมโดยทุนข้ามชาติหรือที่เรียกว่าโจรสลัดชีวภาพ ได้ถูกรับรองโดยระบบสิทธิบัตรพันธุ์พืชจากข้อตกลง UPOV 1991 ที่ถูกผนวกไว้ในความตกลงการค้าเสรีทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีดังกล่าว CPTPP ขบวนการปกป้องสิทธิในทรัพยากรชีวภาพและความรู้ท้องถิ่นของชุมชนไม่เพียงแต่วิพากษ์ คัดค้านการเข้าร่วมความตกลงดังกล่าวเพื่อไม่ให้เกิดการครอบงำด้วยสิทธิบัตรพันธุ์พืชที่จะนำไปสู่การละเมิดสิทธิเกษตรกรและผู้บริโภคด้านพันธุ์กรรมและอาหาร แต่ในอีกด้านหนึ่งยังเร่งสร้างต้นแบบการคุ้มครองสิทธิในพันธุ์กรรมของเกษตรกร ด้วยการทำระบบรับรองพันธุ์กรรมแบบมีส่วนร่วม ซึ่งแม้ในขณะนี้ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น แต่ก็มีศักยภาพในการพัฒนาโยบายคุ้มครองสิทธิพันธุ์กรรมจากฐานล่าง สร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อคุ้มครองรับรองพันธุ์กรรมพื้นบ้านของชุมชน

การพัฒนาต้นแบบเหล่านี้จะนำไปสู่การปรับปรุงพ.ร.บ. คู่คุ้มครองพันธุ์พืชและอื่น ๆ ให้มีความก้าวหน้าสมเจตนารมณ์สิทธิในพันธุ์กรรมของเกษตรกร และสิทธิผู้บริโภคด้านอาหาร และการปกป้องอธิปไตยทางชีวภาพและอาหารของชุมชนและประเทศ สร้างความเป็นธรรมในการ



เข้าถึง และแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพและความรู้ท้องถิ่น คุ้มครองส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนในประเทศและโลก

ผู้เขียน

ดร.กฤษฎา บุญชัย

เลขาธิการ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา