

แนวทางการจัดการการคุ้มครองพันธุ์พืชเพื่อการพัฒนาประเทศ
ให้มีความมั่นคงทางด้านอาหาร

เอกสารวิจัยส่วนบุคคล



โดย

พันเอก กิตติพงษ์ เนื่องชมภู
ผู้อำนวยการกองกิจการพลเรือน กองทัพอากาศที่ ๒

วิทยาลัยการทัพบก
กันยายน 2563

เอกสารวิจัยเรื่อง แนวทางการจัดการการคุ้มครองพันธุ์พืชเพื่อการพัฒนาประเทศ
ให้มีความมั่นคงทางด้านอาหาร

โดย พันเอก กิตติพงษ์ เนื่องชมภู

อาจารย์ที่ปรึกษา พันเอก พิชชญาณ พวงทอง

วิทยาลัยการทัพบก อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรหลักประจำ วิทยาลัยการทัพบก ปีการศึกษา 2563 และเห็นชอบให้เป็น
เอกสารวิจัยส่วนบุคคลที่อยู่ในเกณฑ์ระดับ

พลตรี

(มหศักดิ์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา)

ผู้บัญชาการวิทยาลัยการทัพบก

คณะกรรมการควบคุมเอกสารวิจัยส่วนบุคคล

พันเอก

(ชนะชัย พลเตชา)

ประธานกรรมการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.

(กุลณสรณ์ สายขุน)

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ปรึกษา

พันเอก

(พิชชญาณ พวงทอง)

กรรมการ

พันเอก

(สุเทพ ยั้งยืน)

กรรมการ

พันเอกหญิง

(กัญญาณี แสงภัทรเนตร)

กรรมการ

บทคัดย่อ

ผู้วิจัย พันเอก กิตติพงษ์ เนื่องชมภู
เรื่อง แนวทางการจัดการการคุ้มครองพันธุ์พืชเพื่อการพัฒนาประเทศ
ให้มีความมั่นคงทางด้านอาหาร
วันที่ กันยายน 2563 **จำนวนคำ :** 7,239 **จำนวนหน้า :** 18
คำสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่, ความมั่นคงทางอาหาร
ชั้นความลับ ไม่มีชั้นความลับ

เป้าหมายสำคัญของความมั่นคงทางอาหารคือต้องการให้คนทุกคน ทุกเวลาสามารถเข้าถึงอาหารทั้งในทางกายภาพและเศรษฐกิจอย่างเพียงพอ ปลอดภัย และมีคุณค่าทางโภชนาการ ที่ตรงกับรสนิยมของแต่ละคนอีกด้วย เพื่อการมีชีวิตที่ดี และสุขภาพที่แข็งแรง แต่เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2560 กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่ ให้ประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากกิจกรรมดังกล่าว จึงเป็นการเริ่มต้นของการวิจัยครั้งนี้ เพื่อดำเนินการวิพากษ์สาระสำคัญของร่างกฎหมายดังกล่าว ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้ จึงมีวัตถุประสงค์ 3 ประเด็นคือ 1) เพื่อศึกษาสาระสำคัญของร่างฯ ที่เกี่ยวกับผลกระทบกับความมั่นคงทางอาหาร 2) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่จะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านอาหารจากร่างฯ และ 3) เสนอแนวทางการจัดการการคุ้มครองพันธุ์พืชเพื่อการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงทางด้านอาหาร

ผลการวิจัยพบว่า สาระสำคัญของร่างฯ ประกอบด้วยพันธุ์พืชที่ได้รับการคุ้มครองกองทุนพันธุ์พืช และคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช ในส่วนพันธุ์พืชมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมมาก และมีผลกระทบกับทุกคนในประเทศ และ แนวทางจัดการประกอบด้วย 4 แนวทางคือ 1) พัฒนาคูณภาพของวัตถุดิบและความปลอดภัยอาหาร 2) จัดทำยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงอาหาร 3) เสริมสร้างระบบและกระบวนการควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร และแนวทางที่ 4) ต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการวางแผนและรักษาเสถียรภาพการผลิตอาหาร

ABSTRACT

AUTHOR: Colonel Kittipong Nuangchomphu

TITLE: The governable guidelines on plant species protection and food security for development.

DATE: September, 2020 **WORD COUNT :** 7,239 **PAGES :** 18

KEY TERMS: The New Draft of Plant Varieties Protection Act, food security

CLASSIFICATION: Unclassified

Food security, at the individual, household, national, regional and global levels is achieved when all people at all times have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious foods to meet their dietary needs and food preferences for an active healthy life. October the sixth 2017, Department of Agriculture Ministry of Agriculture and Cooperatives has made initiation of bill The New Draft of Plant Varieties Protection Act to the people for gotten a feedback. Such action was the beginning of this research to criticize an essence of this draft. So the purposes of this research were : 1) to investigate an essence of this draft on the impact on food security, 2) to analyze problems of this draft which concerned with the impact on food security and 3) to propose the governable guidelines on food security for development.

The findings indicated that 1) an essence of this draft are as follows: protected plant species, plant species fund and committee of plant protection 2) plant species is very important to economic and social development, including each individual and 3) the governable guidelines on food security for development are 4 ways first to improve the quality of raw material and food safety second, to formulate strategies of food security, third to strengthen the systems and processes of quality control and food security and final way, to development information system for food security planning.

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาในวิทยาลัยการทัพบกหลักสูตรหลักประจำ ถือเป็นหลักสูตรสูงสุดของ กองทัพบก ทำให้ผู้วิจัยได้รับความรู้ ทักษะ และแนวคิดในหลายๆด้านทั้งด้านองค์ความรู้ และหลักพื้นฐานในการทำวิจัย เป็นการเพิ่มโลกทัศน์นอกเหนือจากวิชาชีพหรือ งานประจำที่ปฏิบัติอยู่ อันสามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงงานในหน้าที่พัฒนาตนเอง และ นำไปใช้ในการพัฒนาหน่วยงานรวมถึงร่วมรับผิดชอบต่อสังคมสู่เป้าหมาย การพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ

เอกสารการศึกษาวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดีด้วยความเมตตากรุณาและความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจาก พันเอก พิษชญาน พวงทอง อาจารย์ที่ปรึกษางานวิจัย ที่กรุณาให้คำปรึกษาข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง ต่างๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษณสรณ์ สายขุน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ปรึกษา ที่ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ทำให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้ ให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

ขอขอบคุณ นายจะเด็ด สุขดี นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (นวผ.ชพ.วช.) นักศึกษาหลักสูตรหลักประจำวิทยาลัยการทัพบก ชุดที่ 65 ที่ได้กรุณาถ่ายทอดองค์ความรู้และให้คำแนะนำต่างๆ รวมทั้งข้อมูลเชิงลึก ทุกส่วนงานที่เกี่ยวข้องอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อเอกสารวิจัยฉบับนี้

หากเอกสารวิจัยนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเกษตรกร หน่วยงาน สังคม และประเทศชาติ ในปัจจุบัน และอนาคตผู้วิจัยขออุทิศความดีของเอกสารนี้ให้แก่บิดา มารดา ครู อาจารย์ ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น และผู้มีพระคุณทุกท่าน

แนวทางการจัดการการคุ้มครองพันธุ์พืชเพื่อการพัฒนาประเทศ ให้มีความมั่นคงทางด้านอาหาร

การรักษาความมั่นคงด้านอาหารและน้ำ เป็นแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ โดยถูกกำหนดไว้ในนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2562 – 2565)¹ ซึ่งถูกแปลงมาจากยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ.2561 – 2580 และเป็นยุทธศาสตร์แรกในหกด้าน ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นยุทธศาสตร์ของประเทศที่ได้ถูกประกาศใช้โดยมีการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นเป้าหมายการพัฒนาอีกด้วย โดยมีหลักคิดที่ว่า “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน”² สำหรับในประเด็นด้านการรักษาความมั่นคงด้านอาหารดังกล่าวนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมวิชาการเกษตรได้เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ต่อร่างกฎหมายใหม่ เมื่อเดือนตุลาคม 2560 ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติ คุ้มครองพันธุ์พืช ที่เคยมีมาแล้ว ตั้งแต่ พ.ศ.2542³ สำหรับร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวถือเป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพย์สินทางปัญญา และร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้กำลังอยู่ในระหว่างการร่าง โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อการคุ้มครองพันธุ์พืชชนิดใหม่ พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชป่าที่อยู่ในความดูแลของกรมวิชาการเกษตรรวมทั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงกฎหมายไทยให้มีมาตรฐานสากล และส่งเสริมให้อุตสาหกรรมเมล็ดพันธุ์ของประเทศไทยเป็นสากล และเป็นที่ยอมรับของประเทศคู่ค้าจนสามารถทำให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนาสายพันธุ์มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ได้เสนอให้มีการแก้ไขจากพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ผลปรากฏว่าได้เกิดการโต้แย้งเรื่องร่าง พ.ร.บ. ฉบับใหม่อย่างกว้างขวางโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของบทลงโทษและข้อเสนอดัดสิทธิของเกษตรกรในการเก็บรักษาพันธุ์พืชใหม่ไปปลูกต่อ โดยที่การโต้แย้งจากประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทที่เป็นเจ้าของเมล็ดพันธุ์พืช สามารถแบ่งส่วนแบ่งรายได้จากเกษตรกร ทั้งยังส่งผลกระทบต่อเกษตรกรที่เก็บพันธุ์พืชไปปลูกต่อ ซึ่งมีโทษสูงสุดถึงจำคุก แม้จะยังไม่มีข้อสรุปเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ก็ได้สร้างความไม่มั่นคงต่อ ความยั่งยืนในเรื่องการใช้ประโยชน์จากเมล็ดพันธุ์พืชของเกษตรกรไทยแล้ว⁴

จากปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่า การคุ้มครองพันธุ์พืชโดยเฉพาะด้านเมล็ดพันธุ์ เป็นสิ่งที่มีความจำเป็น เนื่องจากประเด็นการคุ้มครองพันธุ์พืชในด้านการนำมาสร้างความมั่นคงด้านอาหาร

ให้กับประเทศ ซึ่งอยู่ในประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งในนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ดังที่กล่าวมาในเบื้องต้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความประสงค์จะวิเคราะห์ถึงผลดีผลเสียจากร่าง พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าว โดยที่การวิเคราะห์ดังกล่าวนี้จะรวมไปถึงการตระหนักถึงกรอบของข้อจำกัดทางวัฒนธรรมการเกษตรกรรม (Culture Bound of Agriculture) ของแนวคิดจากร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชที่จะนำมาประกาศใช้ในอนาคตอีกด้วย ที่เป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชและที่คาดว่าอาจจะไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมการเกษตรกรรมของไทย และบริบทของภูมิศาสตร์และสังคมไทยที่แท้จริงดังนั้น เพื่อจะนำไปสู่แนวทางการพัฒนาการจัดการการคุ้มครองพันธุ์พืชที่เหมาะสมสำหรับประเทศ จนกระทั่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการจัดการการคุ้มครองพันธุ์พืช เพื่อการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงทางด้านอาหาร⁵ จึงเป็นความท้าทายทางความคิดของผู้วิจัยที่จะวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่ ในด้านผลกระทบกับความมั่นคงทางอาหารต่อไป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่ในด้านผลกระทบกับความมั่นคงทางอาหาร

จากยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 ในส่วนที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองพันธุ์พืช จะอยู่ในประเด็นของการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์และฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพในและนอกถิ่นกำเนิด โดยเฉพาะพันธุ์พืชที่ใกล้สูญพันธุ์ ซึ่งในส่วนนี้ได้มุ่งเน้นในการลดอัตราการสูญเสยชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคาม ชนิดพันธุ์เฉพาะถิ่น และแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ ตลอดจนควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่มีผลกระทบต่อระบบนิเวศ โดยการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง ชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืชเฉพาะถิ่น สัตว์ป่าและพันธุ์พืชหายาก และใกล้สูญพันธุ์ให้เป็นฐานทรัพยากรที่มั่นคง ควบคู่กับการลดภัยคุกคามและการบริหารจัดการไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสัตว์ป่ากับคนและชุมชน รวมถึงการสร้างระบบฐานข้อมูลในรูปแบบธนาคารพันธุกรรม โดยให้ความสำคัญกับพันธุกรรมท้องถิ่นที่มีคุณค่าต่อระบบนิเวศและมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมเชื้อพันธุ์และองค์ความรู้สำหรับใช้ประโยชน์ในอนาคตและคงความหลากหลายทางพันธุกรรม มีการส่งเสริมมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ และมาตรการจูงใจในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ สร้างกลไกการใช้ประโยชน์ในระดับท้องถิ่นอย่างยั่งยืน และพัฒนาระบบการแบ่งปันผลประโยชน์

รวมถึงพัฒนา และบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ส่งเสริมพัฒนาและ การใช้แนวคิดผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดการเก็บค่าบริการ เชิงนิเวศในการบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พร้อมทั้งการศึกษา สํารวจ และวิจัยด้านความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศที่มีความสำคัญ ทั้งในและ นอกพื้นที่คุ้มครอง โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง และพื้นที่วิกฤต เพื่อพัฒนาและเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลให้ได้มาตรฐาน สะดวกต่อการเข้าถึงและ นำไปใช้ประโยชน์ และการส่งเสริมการเกษตรที่ช่วยอนุรักษ์ฟื้นฟู ความหลากหลาย ทางชีวภาพ

ในขณะที่สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่ เมื่อผู้วิจัยวิเคราะห์ แล้วพบว่า เป็นกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของประเทศไทย ถูกร่างขึ้นมาโดยมี พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 เป็นฐานตั้งต้นที่มีอยู่ก่อนแล้วทั้งนี้ พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 ได้ให้ความสำคัญกับการถ่วงดุล ระหว่างการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ของ นักปรับปรุงพันธุ์และบริษัทเมล็ดพันธุ์ และการเคารพถึงสิทธิรวมทั้งผลประโยชน์ ที่เกษตรกรควรจะได้รับ ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างหลักการให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ ตามแบบ ยูโปว 1978 (UPOV Convention : 1978 Act)⁶ กับหลักการแบ่งปันผลประโยชน์ อย่างเท่าเทียมที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ.2535 อีกด้วย (Convention on Biological Diversity 1992) “Article 15. Exceptions to the Breeder's Right The breeder's right shall not extend to (i) acts done privately and for non-commercial purposes, (ii) acts done for experimental purposes...”⁷ ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่นี้ มีสาระ และโครงสร้างสำคัญๆ เมื่อวิเคราะห์แล้วสามารถแบ่งได้เป็นสามประเด็นคือพันธุ์พืชที่ได้รับการคุ้มครอง กองทุนพันธุ์พืช และคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช โดยมีสาระสำคัญดังนี้

พันธุ์พืชที่ได้รับการคุ้มครอง แบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือพันธุ์พืชใหม่ และพันธุ์พืชพื้นเมือง สำหรับพันธุ์พืชใหม่ เป็นพันธุ์พืชที่มีการผสมหรือปรับปรุงพันธุ์ขึ้น อนุสัญญาเพื่อคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ ที่ถูกผลักดันโดยประเทศอุตสาหกรรมและ บริษัทเมล็ดพันธุ์ มีลักษณะคล้ายกฎหมายสิทธิบัตรพันธุ์พืชใหม่ โดยทั่วไปผู้ขอรับ การคุ้มครองส่วนใหญ่มักเป็นบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ ไปจนถึงบรรษัทข้ามชาติผู้ที่ขอรับ การคุ้มครองจะได้สิทธิผูกขาดในการจัดจำหน่ายพันธุ์พืช ตั้งแต่ 12-27 ปี กล่าวคือ พืชที่ให้ผลผลิตหลังปลูกไม่เกิน 2 ปี เช่น ข้าว อ้อย มีระยะเวลาคุ้มครอง 12 ปี พืชที่ให้

ผลผลิตหลังปลูกเกินกว่า 2 ปี เช่น ทูเรียน มะม่วง ส้มโอ ให้ความคุ้มครอง 17 ปี และพืชที่ใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ เช่น ยูคาลิปตัส สัก กำหนดเวลาให้ความคุ้มครอง 27 ปี พันธุ์พืชพื้นเมือง แบ่งออกเป็นสามประเภทคือพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า สำหรับ 1) พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น หมายถึง พันธุ์พืชที่มีอยู่เฉพาะในชุมชนใดชุมชนหนึ่งภายในประเทศ กฎหมายให้ประโยชน์กับชุมชนที่เป็นผู้อนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชนี้ แต่ทั้งนี้ต้องให้องค์กรของชุมชน ที่เป็นนิติบุคคล เช่น สหกรณ์ หรือ องค์กรการบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นผู้ทำหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนแทนชุมชน องค์กรนิติบุคคลของท้องถิ่นที่ทำหน้าที่แทนชุมชนจะได้รับผลประโยชน์ร้อยละ 20 ของส่วนแบ่งผลประโยชน์ และในกรณีที่พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นนั้น อยู่ภายใต้การดูแลของเกษตรกรรายใดรายหนึ่ง ให้เกษตรกรผู้นั้นได้รับจัดสรรผลประโยชน์ร้อยละ 20 ด้วย 2) พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป หมายถึง พันธุ์พืช ที่กำเนิดหรือมีอยู่ภายในประเทศ ซึ่งได้มีการใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย ผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดขึ้น จากการใช้พันธุ์พืชนี้ในการปรับปรุงพันธุ์ หรือวิจัยเพื่อการพาณิชย์ จะต้องแบ่งปันประโยชน์เข้าสู่กองทุนพันธุ์พืช 3) พันธุ์พืชป่า หมายถึง พันธุ์พืชที่มีหรือเคยมีอยู่ในประเทศตามสภาพธรรมชาติ และยังมีได้มีการนำมาใช้เพาะปลูกอย่างแพร่หลาย การนำพันธุ์พืชนี้ใช้ประโยชน์ให้เป็นไป แบบเดียวกันกับพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป

กองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช เป็นกองทุนในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ การวิจัย และการพัฒนาพืช หรือเพื่อเป็นทุนในการใช้จ่ายในการช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ การวิจัย และการพัฒนาพันธุ์พืช ของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการพันธุ์พืชใหม่ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา อธิบดีกรมการข้าว อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้อำนวยการศูนย์พันธุ์วิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 9 คน ในจำนวนนี้จะแต่งตั้งจากเกษตรกร 3 คน โดยเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ด้านการพัฒนา หรือใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืช นักวิชาการด้านปรับปรุงพันธุ์พืชจากสถาบันการศึกษา 1 คน ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ไม่แสวงหากำไร ที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการเกษตร และการปรับปรุงพันธุ์พืชและขยายพันธุ์พืชหรือเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์พืช 2 คน

ผู้แทนสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการปรับปรุงพันธุ์และขยายพันธุ์พืชหรือเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์พืช 3 คน เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมวิชาการเกษตรเป็นกรรมการและเลขานุการ⁸

เมื่อพิจารณาในด้านของผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารธนาคารโลกและองค์การเกษตรและอาหารแห่งสหประชาชาติ (FAO)⁹ ได้คาดการณ์ว่าจะลดการเพิ่มขึ้นของประชากรเป็น 9 พันล้านคน ภายใน 38 ปีข้างหน้า ขณะที่ปัจจุบันโลกมีประชากรประมาณ 7 พันล้านคน โดยการเพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชีย แอฟริกา และละตินอเมริกา ขณะที่กลุ่มประเทศตะวันตกมีอัตราการขยายตัวของประชากรลดลงต่ำกว่าร้อยละ 3 ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ตลอดจนมีการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนชนชั้นกลาง และการขยายตัวของรายได้ชนชั้นกลาง (Middle Class Income) ทั่วโลก ซึ่งนำไปสู่ ความเจริญรุ่งเรืองที่เพิ่มขึ้น และการลดลงของระดับความยากจนของโลก โดยรายได้ของครัวเรือนเฉลี่ยทั่วโลกคาดว่าจะอยู่ที่ 24,382 เหรียญสหรัฐ ในปี 2563 นี้ ได้เพิ่มขึ้น จาก 21,668 เหรียญสหรัฐ ในปี 2553 ตลาดเกิดใหม่ (Emerging Markets) และประเทศกำลังพัฒนาจะมีอัตราการเติบโตมากที่สุดในโลก ขณะที่กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น ได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่องทำให้สัดส่วนผู้สูงอายุของประชากรโลกโดยรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคตความต้องการอาหาร ในระยะ 50 ปีข้างหน้า จะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 50 จากปัจจุบัน โดยมีปัจจัยผลักดันสำคัญ คือ การเพิ่มขึ้นของประชากร การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนชนชั้นกลาง อิทธิพลวัฒนธรรมบริโภคนิยมจากตะวันตก และปัญหาการขาดแคลนน้ำที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร รวมทั้งการลดลงของพื้นที่เพาะปลูก เนื่องจากการพัฒนาเข้าสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว ตลอดจนเกิดการแย่งยึดที่ดินของกลุ่มประเทศผู้นำเข้าอาหารที่ไม่ต้องการเป็นเพียงผู้ซื้อ หากแต่ต้องการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางอาหารโดยการมุ่งไปใช้ที่ดินในประเทศอื่นๆ เพื่อผลิตอาหารกลับประเทศตน หรือส่งออกไปยังประเทศอื่นๆ จากการกล่าวถึงความมั่นคงทางอาหารที่ได้ส่งผลกระทบต่อประชากรไปในวงกว้างของ FAO ในข้างต้น จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าพันธุ์พืชเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างอาหารให้กับประชากรโลก และสัตว์ต่างๆ รวมถึงสิ่งมีชีวิตประเภทอื่นๆ

อาจกล่าวได้ว่าพันธุ์พืชเป็นห่วงโซ่อาหารในระดับต้นๆ ซึ่งเริ่มจากพืชได้รับแสงจากดวงอาทิตย์ทำให้เกิดกระบวนการสังเคราะห์ด้วยแสงแล้วจึงมีการสะสมสารอาหารพืชถือเป็นผู้ผลิต (Producers) ในลำดับต้นของห่วงโซ่อาหาร หลังจากนั้นก็จะมีผู้บริโภคอันดับแรก (Primary consumers) ซึ่งกินพืชเป็นอาหารโดยตรง ซึ่งจะเรียกสัตว์พวกนี้ว่า

สัตว์กินพืช (Herbivores) เช่น กวาง ม้า วัว และยีราฟ และต่อมาก็จะมีผู้บริโภคทุติยภูมิ หรือสัตว์ที่กินผู้บริโภคอันดับแรกเป็นอาหาร (Secondary consumer) จะมีได้ทั้งสัตว์ที่กินเนื้ออย่างเดียว (Carnivores) และสัตว์ที่กินทั้งเนื้อและพืช (Omnivores) จะได้รับการถ่ายทอดพลังงานเป็นทอดๆ อย่างนี้ไปเรื่อยๆ เกิดเป็นโซ่อาหารในระบบนิเวศและการถ่ายทอดพลังงานในรูปของสารอาหารตามขั้นของผู้บริโภค¹⁰ ด้วยเหตุนี้ การคุ้มครองพันธุ์พืชจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาด้วยหลักวิชาการอย่างรัดกุม รวมทั้งเปิดให้มีการเสนอแ่งมุมที่หลากหลายและกว้างขวาง จึงจะทำให้มีประโยชน์สูงสุดของ การคุ้มครองพันธุ์พืชต่อไป

การวิเคราะห์ปัญหาที่จะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านอาหารจากร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่

ตามที่กล่าวถึงการคุ้มครองพันธุ์พืชในข้างต้นว่ามีความสำคัญต่อการผลิตอาหารที่ยั่งยืนให้กับสรรพสิ่งในโลกนี้เป็นอย่างมาก ดังนั้นอาหารและความมั่นคง จึงเป็นเรื่องที่แยกออกจากกันไม่ได้โดยเด็ดขาด และเมื่อประเมินสถานการณ์ปัจจุบันรวมทั้งแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับประเด็นการพัฒนาด้านอาหารและความมั่นคงแล้ว พบว่าปัจจุบันอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารแปรรูปไม่ว่าจะมาจากพืชหรือสัตว์ก็ตามนับเป็นอุตสาหกรรมรากฐานที่มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยมายาวนาน โดยเกี่ยวกับห่วงโซ่การผลิตขนาดใหญ่ ตั้งแต่ระดับเกษตรกร ผู้รวบรวม ผู้แปรรูปเบื้องต้น ผู้แปรรูประดับอุตสาหกรรม ผู้ขนส่ง ผู้ผลิตปัจจัยการผลิตบรรจุภัณฑ์ ผู้ค้าปลีก ธุรกิจบริการอาหาร เป็นต้น

ทั้งนี้ จากการประเมินพบว่ามูลค่าภาคการผลิตอาหารและสินค้าเกษตรอาหาร รวมทั้งธุรกิจเกี่ยวเนื่องในอุตสาหกรรมอาหารทั้งจากภาคเกษตร ปศุสัตว์ และประมง จะมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 20 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เบื้องต้นปัจจุบันมีผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหาร 8,496 ราย โดยไม่รวมโรงสีข้าว และโรงงานมันเส้น ซึ่งจากข้อมูลดัชนีอัตราการใช้จ่ายการผลิตของอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม พบว่า ในปี 2559 อุตสาหกรรมอาหารมีอัตราการใช้จ่ายการผลิตร้อยละ 56.14 ใกล้เคียงกับปี 2558 ซึ่งอยู่ในระดับสูงกว่าในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ขณะที่มูลค่าการส่งออกคาดว่าจะอยู่ที่ 963,000 ล้านบาท ขยายตัวเพิ่มขึ้น จาก ปี 2558 ร้อยละ 20 ซึ่งเป็นปีทองของอุตสาหกรรมอาหารที่มีการผลิต

และส่งออกขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากสภาพภูมิอากาศที่เอื้ออำนวย ฝนทิ้งช่วงไม่นาน สินค้าเกษตรราคาดี เกษตรกรขยายพื้นที่เพาะปลูก และดูแลคุณภาพต่อเนื่อง ทำให้ผลผลิตมีมากและได้คุณภาพดี ทั้งข้าว ปาล์มน้ำมัน อ้อย และสับปะรด ประกอบกับตลาดโลกมีความต้องการอาหาร เพิ่มสูงขึ้น จากการขยายตัวของประเทศเศรษฐกิจใหม่ และตลาดอาเซียน¹¹

จากงานวิจัยของ EURO Monitor ประเมินว่ามูลค่าตลาดอาหารสำเร็จรูปในบรรจุภัณฑ์ของไทย ปี 2559 มีมูลค่า 286,098 ล้านบาท ส่วนเครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์ (รวมน้ำดื่ม) มีมูลค่า 218,119 ล้านบาท ในปี 2565 คาดว่า ตลาดอาหารสำเร็จรูปในบรรจุภัณฑ์ในภาพรวมจะมีอัตราขยายตัวประมาณร้อยละ 5-6 ส่วนเครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์รวมน้ำดื่มด้วย จะมีอัตราขยายตัวประมาณร้อยละ 6-7 ในปี 2559 ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกอาหารอันดับ 12 ของโลก อันดับคงที่เป็นปีที่สามติดต่อกัน โดยมีส่วนแบ่งตลาดโลกอยู่ที่ร้อยละ 2.62 เพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากร้อยละ 2.30 ในช่วง 5 ปีก่อน สำหรับประเทศคู่แข่งในอาเซียน ประกอบด้วย อินโดนีเซียและมาเลเซีย ซึ่งได้ตามหลังไทยมาอย่างกระชั้นชิด โดยเป็นประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่อันดับ 13 และ 14 ของโลก และมีส่วนแบ่งตลาดโลกร้อยละ 2.52 และ 2.39 ตามลำดับ อุตสาหกรรมอาหารโดยรวมของทั้งสองประเทศได้รับแรงหนุนอย่างมากจากการเติบโตของอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันรวมทั้งอาหารทะเลแปรรูปตลอดช่วง 2-3 ปีก่อน ขณะที่เวียดนาม สามารถขึ้นมาเป็นประเทศผู้ส่งออกอาหารอันดับที่ 22 ของโลก จากอันดับที่ 25 ในช่วง 5 ปีก่อน โดยสินค้าที่ผลักดันให้การส่งออกอาหารของเวียดนามเติบโต อาทิ ข้าว อาหารทะเล กาแฟ เมล็ดมะม่วงหิมพานต์ และพริกไทย เป็นต้น¹²

จากข้อมูลที่สะท้อนด้านการเติบโตของภาคเกษตรไทยที่เด่นชัด คือ แนวโน้มมูลค่าผลผลิตเกษตรอาหารเบื้องต้น ซึ่งประเมินโดยองค์การอาหารและเกษตร แห่งสหประชาชาติพบว่าถึงแม้มูลค่าผลผลิตอาหารของไทยจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี แต่เมื่อเทียบกับอาเซียนแล้วไทยยังคงเป็นอันดับ 3 รองจากพม่าและอินโดนีเซีย โดยมีเวียดนามซึ่งมีมูลค่าผลผลิตใกล้เคียงกับไทยมากขึ้นทุกขณะ และเมื่อพิจารณา อัตราเปลี่ยนแปลงของมูลค่าผลผลิตเกษตรอาหารในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา และค่าเฉลี่ยในช่วง 5 ปี ระหว่าง 2558-2562 จะพบว่าอัตราขยายตัวของมูลค่าผลผลิตเกษตรอาหารของไทยอยู่ในระดับที่เติบโตน้อยมาก โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 11.03 เป็นอันดับที่ 7 ในอาเซียน ประเทศสมาชิกอาเซียนที่น่าจับตามองในฐานะผู้ผลิตอาหารรายใหม่ คือ พม่า กัมพูชา เวียดนาม ลาว โดยมี

อัตราขยายตัวเฉลี่ยของมูลค่าผลผลิตเกษตรอาหารมากกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ พบว่าประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีความเสี่ยงสูงสุดจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ในอีก 30 ปีข้างหน้า โดยปัจจุบันมีความเสี่ยงสูงเป็นอันดับที่ 14 จาก 170 ประเทศทั่วโลก และยังเป็นตัวการสำคัญในการก่อปัญหาโลกร้อนอีกด้วย ข้อมูลล่าสุดในปี 2560 พบว่าไทยมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากเป็นอันดับที่ 25 ของโลก ขณะที่กรุงเทพฯ มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในปริมาณที่เกือบเท่ากับลอนดอน ซึ่งมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่กว่าถึงเกือบ 10 เท่า¹³

ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้ประเทศไทยควรต้องหันมาทบทวนการดำเนินนโยบายด้านอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารแปรรูป รวมทั้งให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงทางด้านอาหารอย่างจริงจังและปฏิบัติอย่างชัดเจน เพื่อเร่งการพัฒนาภาคเกษตรและอุตสาหกรรมอาหารของไทย ให้มีการเติบโตพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของพลวัตทางการค้าที่มีการแข่งขันรุนแรงมากขึ้น นั้นหมายรวมถึงการดำเนินนโยบายด้านอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารแปรรูปนั้น จะต้องมีการประเมินของพันธมิตรที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เพราะถือเป็นรากเหง้าหรือหัวใจในขั้นแรก ๆ ของการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว และพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่นี้ จะต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในอนาคต ที่เป็นสิ่งที่จะคุ้มครองสิทธิของทั้งผู้ประกอบการและประชาชนที่อยู่ในฐานะผู้บริโภค ซึ่งจะรวมไปถึงความคุ้มครองตามกฎหมาย ทั้งเรื่องของสิทธิบัตรอนุสิทธิบัตร การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ และมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีในลักษณะการอนุญาตให้ใช้สิทธิ จึงจำเป็นต้องมีแนวทางการบริหารจัดการที่ชัดเจน และเป็นธรรมกับทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

เมื่อก้าวถึงบทบาทของสิทธิในทางแนวคิดทางกฎหมายแล้วจะหลีกเลี่ยงสาระสำคัญของทฤษฎีทางเลือกและทฤษฎีผลประโยชน์ไปไม่ได้ สำหรับเรื่องสิทธิจะชี้ให้เห็น กรอบความเข้าใจในแง่มุมหนึ่ง คือ เราสามารถเข้าใจแนวคิดเรื่องสิทธิได้โดยอาศัยคำ 4 คำที่ใช้ในการวิเคราะห์กัน คือ ข้ออ้าง เสรีภาพ อำนาจ และความคุ้มกัน ซึ่งกรอบความเข้าใจนี้ยังมีอิทธิพลต่อนักกฎหมายหลายท่าน เช่น เอช. แอล. ฮาร์ท (H. L. A. Hart), ไลน์เบิร์ก, ดี.เอ็น.แม็คคอร์มิก (D.N. MacCormick), คาร์ล เวลแมน (Carl Wellman), โจเซป เรซ (Joseph Raz), จูดีธ จาร์วิส ทอมสัน (Judith Jarvis Thomson) อย่างไรก็ตามยังมีกรอบการเข้าใจมนทัศน์เรื่องสิทธิอีกแบบหนึ่งคือ การเข้าใจสิทธิผ่านการพิจารณา “บทบาท” ของสิทธิ โดยมีแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของสิทธิที่แตกต่างกันสองกลุ่มคือ ทฤษฎีทางเลือก (choice theory) และทฤษฎีผลประโยชน์ (interest theory หรือ benefit theory)¹⁴

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวคิดแบบทฤษฎีทางเลือกจะเห็นว่า บทบาทของสิทธิคือให้อำนาจแก่ผู้ครองสิทธิที่จะควบคุมหรือจัดการเหนือสถานการณ์ต่างๆ การให้สิทธิแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง จึงเท่ากับให้อำนาจแก่บุคคลนั้นที่จะเลือก หรือบังคับให้คนอื่นทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิที่เขาได้รับมา นั่นหมายความว่า การที่บุคคลคนหนึ่งมีสิทธิในทรัพย์สินของเขา หมายความว่า ผู้อื่นมีหน้าที่ที่จะต้องไม่ใช่ทรัพย์สินของเขา และ บุคคลคนนั้นก็ให้อำนาจในการเลือกที่จะบังคับให้ผู้อื่นทำตามหน้าที่ ซึ่งก็คือไม่ใช่ทรัพย์สินของเขา หรือเลือกที่จะอนุญาตให้ผู้อื่นไม่ต้องทำตามหน้าที่ ซึ่งก็คืออนุญาตให้ผู้อื่นใช้ทรัพย์สินของเขาได้เช่นกัน

ส่วนแนวคิดแบบทฤษฎีผลประโยชน์นั้นได้รับอิทธิพลมาจาก เจเรมี เบนแธม (Jeremy Bentham) ถือว่าเป็นนักปรัชญาการเมืองที่ให้กำเนิดแนวคิดอรรถประโยชน์ เขาได้เสนอหลักจริยธรรมที่ว่า การกระทำที่ดีที่สุด คือการกระทำที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขมากที่สุดแก่คนจำนวนมากที่สุด (The greatest happiness of the greatest number) หลักการของอรรถประโยชน์ คือหลักการที่ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการกระทำใดก็ตามตามแนวโน้มที่ปรากฏว่าจะเป็นการเพิ่มหรือลดความสุขของคู่กรณีที่ผลประโยชน์ของเขา กลายเป็นประเด็นปัญหา เมื่อกล่าวถึงในเรื่องของสิทธิแนวคิดนี้เห็นว่า สิทธิมีบทบาทในการปกป้องผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มบุคคล การให้สิทธิแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจึงเท่ากับว่า ผลประโยชน์ตลอดจนการกระทำที่เป็นไป เพื่อผลประโยชน์ของบุคคลนั้น ต้องได้รับการปกป้องโดยสิทธิของเขาจากการละเมิดหรือการที่ผู้อื่นไม่ปฏิบัติตามพันธะทางศีลธรรมหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบุคคลนั้น ซึ่งแนวคิดแบบทฤษฎีผลประโยชน์ดังกล่าวนี้เป็นแนวคิดอธิบายได้ครอบคลุมมากกว่าแนวคิดแบบทฤษฎีทางเลือก เนื่องจากสามารถอธิบายสิทธิที่ไม่สามารถสละได้ว่าการมีสิทธินี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ครองสิทธิเองโดยที่ผู้ครองสิทธิไม่สามารถสละสิทธิ นี้ได้ และยังสามารถอธิบายสิทธิที่ผู้ครองสิทธิไม่สามารถใช้สิทธิเองได้ว่าผู้ครองสิทธิที่ไม่สามารถใช้สิทธิเองได้นั้นมีสิทธิบางอย่างเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของพวกเขา¹⁵

จากทฤษฎีทางกฎหมาย 2 ทฤษฎีที่กล่าวมานี้ เมื่อนำมาพิจารณากับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่ ในประเด็นที่เป็นบทลงโทษและการเสนอตัดสิทธิ์ของเกษตรกรในการเก็บรักษาพันธุ์พืชใหม่ไปปลูกต่อ โดยที่ข้อเท็จจริงจากการโต้แย้งจากประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทที่เป็นเจ้าของเมล็ดพันธุ์พืช สามารถแบ่งส่วนแบ่งรายได้จากเกษตรกร ซึ่งจะส่งผลให้กระทบต่อเกษตรกรที่เก็บพันธุ์พืช

ไปปลุกต่อ ซึ่งมีโทษสูงสุดถึงจำคุกนั้น หากนำแนวคิดแบบทฤษฎีทางเลือกมาพิจารณา จะเห็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่เป็นเรื่องที่ต้องมีผลกระทบต่อโดยรวม ดังนั้น จึงเป็นทางเลือกสาธารณะและเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเป็นการเขียนกฎหมาย หรือการกำหนดนโยบายโดยต้องรวบรวมการตัดสินใจโดยดูที่ประโยชน์ของแต่ละบุคคล (Policy as collective decision making by self-interested individuals) เป็นสำคัญ ซึ่งต้องเป็นการตัดสินใจที่ไม่นำการตลาดมาพิจารณาหรือในด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งแนวคิดแบบทฤษฎีทางเลือกนี้ ต้องเชื่อว่าบุคคลสนใจประโยชน์ส่วนตัวและต้องการได้ประโยชน์สูงสุด ในการออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายก็จะต้องพิจารณาจากความต้องการของแต่ละบุคคล กฎหมายที่ออกมาก็จะเป็นการตัดสินใจร่วมกันแต่มีประโยชน์แต่ละบุคคลด้วย แต่ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่ฉบับที่มีปัญหานี้ เป็นเพียงการนำพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นฉบับเดิมที่ใช้อยู่มาปรับปรุง โดยนักวิชาการบางส่วนเท่านั้น ยังไม่มีการให้ประชาชนทั้งที่เป็นเกษตรกร นักวิชาการ รวมทั้งภาคเอกชน หรือปัจเจกชนทุกคนมาร่วมกันพิจารณาและหาแนวทางการบัญญัติกฎหมายหรือพระราชบัญญัติดังกล่าว

ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่จึงไม่เป็นไปตามแนวคิดแบบทฤษฎีทางเลือกของการบัญญัติกฎหมาย เพราะกำหนดหน่วยวิเคราะห์เป็นประชาชน เกษตรกร นักวิชาการ ภาคเอกชนหรือปัจเจกบุคคล ที่เป็นหน่วยพื้นฐานในการร่วมกันบัญญัติกฎหมายยังไม่ครอบคลุม การวิเคราะห์ความต้องการผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ปัจเจกบุคคลมักจะใช้อำนาจทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองในลักษณะที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของโครงสร้างของอำนาจโครงสร้างการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้แต่ละบุคคลในแต่ละตำแหน่ง แต่ละองค์การ จำเป็นต้องตัดสินใจให้เป็นไปในรูปของหลักเหตุผล และสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด แต่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่นี้ยังไม่มีแต่ละบุคคลในแต่ละตำแหน่ง แต่ละองค์การอย่างครบถ้วน มาร่วมกันตัดสินใจ โดยยึดหลักเหตุผล

สำหรับแนวคิดแบบทฤษฎีผลประโยชน์ เมื่อนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์การวิเคราะห์พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่นี้ หรือนำแนวคิดนี้มาวิเคราะห์ที่มีต่อการร่างกฎหมายตามแนวคิดประโยชน์นิยมเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และมีการกล่าวถึงในการนำไปใช้ร่างกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่ Jeremy Bentham ให้เหตุผลไว้ว่า¹⁶

“การบัญญัติกฎหมายใด ๆ ก็ตามย่อมมีหมายถึงต้องมีการรुकกล้าหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพประชาชน ทั้งนี้ตามแนวคิดประโยชน์โดยรวมแล้ว มันจะต้องเป็นความชั่วร้ายที่จำเป็น ซึ่งนำไปสู่สิ่งที่เป็นประโยชน์โดยรวมหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า หากว่าสิ่งที่ดีเกินกว่าความเสียหายหรือความเลวร้ายก็ถือว่าเป็นสิ่งยอมรับได้”

จากข้อพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่ ที่มีการเสนอตัดสิทธิของเกษตรกรในการเก็บรักษาพันธุ์พืชใหม่ นั้นแสดงถึงการใช้นโยบายผลประโยชน์โดยรัฐที่ดำเนินการตัดสินใจเอง ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ก็แสดงว่าการอ้างเหตุผลของรัฐไม่ถูกต้องในการเชื่อมโยงการมีหรือได้รับผลประโยชน์จากบางสิ่งกับการมีสิทธิในสิ่งนั้น เพราะมีบางกรณีที่เรายอมรับกันว่าบุคคล หรือองค์กร สามารถมีผลประโยชน์ในบางสิ่งได้ โดยไม่ต้องมีสิทธิในสิ่งนั้น หรือกล่าวอีกนัยคือ โดยได้สิทธิทางอ้อมหรือผลประโยชน์แอบแฝง (Hidden Benefits) นั่นเอง นอกจากนี้ในทางกลับกันก็มีบางกรณีที่บุคคลมีสิทธิในการทำบางสิ่งโดยที่บุคคลนั้นไม่ได้รับผลประโยชน์จากการทำสิ่งนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ การเชื่อมโยงสิทธิในบางสิ่งเข้ากับการมีหรือได้รับผลประโยชน์จากสิ่งนั้น จึงไม่ใช่สิ่งที่สามารถทำได้ในทุกกรณี ซึ่งหมายรวมไปถึงกรณีการคุ้มครองพันธุ์พืชเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป เมื่อนำทั้งทฤษฎีทางเลือกและทฤษฎีผลประโยชน์ที่ใช้ในการวิเคราะห์การออกกฎหมายหรือระเบียบที่สำคัญ และจะมีผลต่อส่วนร่วมกับประชาชน มาวิเคราะห์กับกรณีคุ้มครองพันธุ์พืชแล้ว พบว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่นี้ โดยเฉพาะในประเด็นการเสนอตัดสิทธิของเกษตรกรในการเก็บรักษาพันธุ์พืชใหม่เป็นสิ่งที่ไม่ควรปฏิบัติหรือออกมาเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชเพื่อบังคับใช้

แนวทางการจัดการการคุ้มครองพันธุ์พืชเพื่อการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงทางด้านอาหาร

จากหัวข้อที่ผ่านมาผู้วิจัยได้วิเคราะห์ในประเด็นของกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชในการเสนอ ตัดสิทธิ์ของเกษตรกรในการเก็บรักษาพันธุ์พืชใหม่ไปแล้ว สำหรับในส่วนนี้ผู้วิจัยต้องการ เสนอแนวทางการจัดการการคุ้มครองพันธุ์พืชเพื่อการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคง ทางด้านอาหาร ทั้งนี้เพื่อให้เป็นแนวทางที่สมเหตุสมผล จึงทำการทบทวนจากเอกสาร เพื่อดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยได้นำเทคนิคการตรวจสอบเชิงนิเวศ (Environmental Scanning) และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน (SWOT Analysis) และ วิเคราะห์ความสัมพันธ์แบบแมทริกซ์ (TOWS Matrix) มาใช้ในการวิเคราะห์ด้วย¹⁷ โดยการ มุ่งเน้นให้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงทางด้านอาหาร การตรวจสอบ เชิงนิเวศ (Environmental Scanning) ในการศึกษาและตีความบริบทด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี เพื่อที่จะพิจารณาหาแนวโน้มและเงื่อนไข ซึ่งจะกลายเป็น แรงผลักดัน (Driving Forces) ปกติกการตรวจสอบเชิงนิเวศ จะอยู่ในกรอบเวลาในอนาคตด้วย ในเอกสารการวิจัยนี้ได้ใช้การตรวจสอบเชิงนิเวศ เพื่อวิเคราะห์บริบทความมั่นคงทางด้าน อาหารในประเทศไทยด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเมืองและกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคมและ วัฒนธรรม ซึ่งเป็นรูปแบบการดำเนินงานของภาครัฐโดยอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศและ การสื่อสาร โดยใช้มิติของเวลาทั้งอดีต ปัจจุบัน และอนาคตมาประกอบในการวิเคราะห์ด้วย

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน (SWOT Analysis) เป็นการวิเคราะห์จุดอ่อน และจุดแข็งขององค์กร โอกาสและภาวะคุกคามจากสิ่งแวดล้อมภายนอก ซึ่งจะช่วยให้ เห็นภาพรวมของการดำเนินการ โดยมีหลักการว่าการกำหนดการดำเนินการหรือกลยุทธ์ ควรจะมีความสอดคล้อง (good fit) ระหว่างความสามารถ ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ภายนอกด้วย แม้ว่าการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในจะเป็นเครื่องมือ การจัดการที่มีมานานแล้ว แต่เนื่องจากเครื่องมือดังกล่าว มีการเชื่อมโยงกับองค์ประกอบ ต่างๆ อย่างเป็นระบบ และช่วยให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ นอกจากนี้จากการศึกษาสำรวจ องค์กรต่างๆ ทั่วโลกได้พบว่าเครื่องมือดังกล่าว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำแผนกลยุทธ์ ยังได้รับความนิยมอยู่ในอันดับหนึ่งติดต่อกันมาหลายปี¹⁸

การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมภายใน (Internal Environment Analysis)

จุดแข็ง (Strengths) 1) ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์มีความเหมาะสมต่อการผลิตเกษตรอาหารได้อย่างหลากหลาย และเกิดผลผลิตตลอดทั้งปี มีเพียงพอต่อการบริโภคภายในและส่งออกสร้างรายได้ให้กับเศรษฐกิจของประเทศ 2) ภาคการผลิตระดับอุตสาหกรรมอาหารขนาดใหญ่มีความพร้อมในองค์ความรู้ เทคโนโลยี และทักษะการผลิตระดับชั้นนำของโลก 3) สินค้าอาหารของไทยมีอัตลักษณ์เฉพาะ และมีภาพลักษณ์ที่ดีในด้านคุณภาพและความปลอดภัย 4) หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนาภาคการเกษตร ภาคการแปรรูป และการค้าอย่างต่อเนื่อง และ 5) การคมนาคมขนส่งทั้งทางบกและอากาศครอบคลุมและรองรับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จุดอ่อน (Weaknesses) 1) ฐานทรัพยากรการผลิตภาคเกษตรเริ่มขาดแคลนและเสื่อมโทรมมากขึ้น รวมถึงแรงงานในภาคเกษตร ซึ่งมีอายุมากขึ้นและคนรุ่นใหม่เข้าสู่ อาชีพนี้น้อยลงไปเพราะไม่เป็นที่นิยม 2) การผลิตและการส่งออกอาหารส่วนมากยังคง เป็นสินค้าแปรรูปขั้นต้น 3) มีหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก กฎระเบียบล้าสมัย ระบบบริหารจัดการซับซ้อน ขาดเอกภาพ และขาดการบูรณาการทำให้ปรับตัว ไม่ทันต่อสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วขึ้น 4) การลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมด้านเกษตรและอาหารทั้งจากภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะผู้ประกอบการ SMEs ยังต่ำมาก และขาดการนำงานวิจัยที่มีอยู่มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ 5) มีช่องว่างในการเข้าถึงและกระจายปัจจัยการผลิต และข้อมูลข่าวสาร องค์ความรู้ตลอดห่วงโซ่อุปทาน และ 6) ภาคการผลิตเกษตรอาหารมีประสิทธิภาพต่ำ ตลอดจนใช้ระบบสารสนเทศในการดำเนินธุรกิจไม่มากนัก¹⁹

การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมภายนอก (External Environment Analysis)

โอกาส (Opportunities) 1) ความต้องการสินค้าเกษตรและอาหารที่มีคุณภาพปลอดภัย และมีความหลากหลายจากตลาดโลกเพิ่มต่อเนื่อง 2) เศรษฐกิจโลกปรับตัวเป็นแบบหลายศูนย์กลาง และเอเชีย รวมถึงประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่มีความสำคัญมากขึ้น 3) เทคโนโลยีด้านอาหาร มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนผู้บริโภคให้ความตระหนัก ต่อผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นที่แสดงถึงภูมิปัญญาของประเทศนั้น ๆ มากขึ้น ทำให้มีช่องทางในการสร้างมูลค่าเพิ่มและ

ความหลากหลายของสินค้าอีกมาก 4) เกิดกระแส “การบริโภคสีเขียว” ที่ให้ความสำคัญและตระหนักถึงความยั่งยืนต่อมนุษย์ สัตว์ และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ในห่วงโซ่อาหาร และ 5) การสื่อสารกับผู้บริโภคโดยตรงทำได้ง่ายขึ้นด้วยเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต เครื่องขายสังคม โทรศัพท์เคลื่อนที่ ทำให้ต้นทุนการตลาดลดลง

ภาวะคุกคาม (Threats) 1) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีแนวโน้มรุนแรงเพิ่มมากขึ้น 2) ภาวะวิกฤติใหม่ ๆ เกิดขึ้นอย่างเฉียบพลันและมีผลกระทบทั่วโลก (การเงิน โรคร้ายธรรมชาติ) 3) ประเทศกำลังพัฒนาต่างมีศักยภาพในการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารมากขึ้น เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติยังอุดมสมบูรณ์ และต้นทุนการผลิตต่ำ โดยเฉพาะค่าแรงงาน 4) ภาวะวิกฤติน้ำมัน ทำให้เกิดการแย่งพื้นที่เพาะปลูกพืชอาหารและพืชพลังงาน ส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรไม่มีเสถียรภาพ 5) รัฐบาลแต่ละประเทศรณรงค์ให้ผู้บริโภคเลือกบริโภคอาหารที่ผลิตในท้องถิ่น (Local Food) และเพิ่มความเข้มงวดด้านมาตรฐาน และการนำเข้ามากขึ้น และ 6) วัฏจักรสินค้าอาหารในตลาดสั้นลง เพราะผู้บริโภคมีการปรับเปลี่ยนรสนิยมและต้องการสินค้าแบบใหม่ ๆ เร็วขึ้น

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์แบบแมทริกซ์ (TOWS Matrix)

สำหรับปัจจัยภายในที่มีผลต่อการนำไปใช้เป็นแนวทางและเป้าหมายในการคุ้มครองพันธุ์พืช เพื่อให้เป็นผลดีต่อความมั่นคงทางด้านอาหารของประเทศ จากการประเมินหาจุดแข็งของประเทศไทยในด้านความมั่นคงทางด้านอาหาร ที่จะเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และประเมินหาจุดอ่อนที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอุปสรรคต่อความมั่นคงทางด้านอาหารของประเทศ และเมื่อดำเนินการวิเคราะห์ความสัมพันธ์แบบแมทริกซ์ (TOWS Matrix) ในข้างต้นแล้วทำให้สามารถกำหนดแนวทางการจัดการการคุ้มครองพันธุ์พืชเพื่อการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงทางด้านอาหารได้ดังนี้

แนวทางที่ 1 แนวทางเชิงรุกที่เกิดจากการสังเคราะห์ในส่วนที่เป็นจุดแข็งและโอกาส (SO) ของสถานการณ์ในบริบททางกฎหมายและการค้าในประเด็นการเก็บรักษาพันธุ์พืชใหม่ของประเทศไทย แล้วพบว่า ต้องส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพของวัตถุดิบและความปลอดภัยอาหาร ประกอบด้วยวิธีการ 5 วิธีการ คือ 1) การใช้สมุนไพรและวิธีการทางธรรมชาติอื่นๆ ที่ปลอดภัย

ในการควบคุมโรคพืช 2) การพัฒนาการผลิตสินค้าเกษตรขั้นต้น (Primary Product) ให้มีคุณภาพและความปลอดภัยตามมาตรฐานและคุณค่าทางโภชนาการเพิ่มขึ้น 3) การใช้สารเคมีและวัตถุเจือปนอาหารอย่างถูกต้องปลอดภัยในกระบวนการแปรรูปอาหารระดับชุมชนและอุตสาหกรรม เพื่อมุ่งสู่การผลิตอาหารจากธรรมชาติและอาหารอินทรีย์ฯ 4) พัฒนาแนวปฏิบัติที่ดีและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภคและเตรียมความพร้อมรับมือมาตรการด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศคู่ค้า และ 5) การศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มของกฎระเบียบและมาตรการด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศคู่ค้าที่จะเป็นอุปสรรคต่อการผลิตและการค้าอาหารของไทย แนวโน้มและความต้องการของตลาดตลอดจนพฤติกรรมของผู้บริโภค เพื่อเตรียมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของตลาด

แนวทางที่ 2 แนวทางเชิงปรับปรุงซึ่งเป็นผลจากการสังเคราะห์ในส่วนที่เป็นจุดอ่อนและโอกาส (WO) ของสถานการณ์ในบริบททางกฎหมายและการค้าในประเด็นการเก็บรักษาพันธุ์พืชใหม่ของประเทศไทย แล้วพบว่า ต้องเร่งจัดทำยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงอาหารประกอบด้วยวิธีการ 3 วิธีการ คือ 1) การเพิ่มผลิตภาพในการทำเกษตรกรรมพื้นที่ขนาดเล็ก (Small Farming) ด้วยเทคโนโลยีและการบริหารจัดการ เพิ่มเขตงานขีดจำกัดการผลิตทั้งในระดับเกษตรกรรมและการแปรรูป 2) การแก้ไขปัญหาของภาคการผลิตในปัจจุบัน เช่น นโยบายบริหารจัดการทรัพยากรดิน น้ำ และปัจจัยการผลิต การทำให้เกษตรกรเข้าถึงเมล็ดพันธุ์ที่ดี ปุ๋ย น้ำ การควบคุมแมลงและโรคติดต่อเกษตรกรพันธะสัญญา (Contract Farming) และ 3) การบริหารจัดการน้ำเพื่อให้เพียงพอแก่การเกษตร การวิจัยเกี่ยวกับระดับความมั่นคงด้านอาหารแต่ละกลุ่มของไทย การสำรองอาหาร การควบคุมการนำเข้าและส่งออก

แนวทางที่ 3 แนวทางเชิงป้องกันที่เกิดจากการสังเคราะห์ในส่วนที่เป็นจุดแข็งและภาวะคุกคาม (ST) ของสถานการณ์ในบริบททางกฎหมายและการค้าในประเด็นการเก็บรักษาพันธุ์พืชใหม่ของประเทศไทย แล้วพบว่า ต้องส่งเสริมสร้างระบบและกระบวนการควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร ประกอบด้วยวิธีการ 3 วิธีการ คือ 1) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเทคนิคและวิธีการทดสอบสารเคมีและวัตถุเจือปนอาหารตกค้างในอาหารที่รวดเร็วต้นทุนต่ำ และมีประสิทธิภาพสูง 2) การเสริมสร้างความเข้มแข็งในกระบวนการผลิต ระบบประกันคุณภาพ และระบบเฝ้าระวังด้านความปลอดภัยอาหารระดับประเทศ

ระดับภูมิภาค และระดับชุมชน และความปลอดภัยของสถานจัดจำหน่ายอาหารในทุก
ระดับ และ 3) การประเมินความเสี่ยงด้านอาหาร เพื่อให้ได้มาซึ่งหลักฐานทางวิทยาศาสตร์
สำหรับเป็นเครื่องมือในการต่อรองและลดข้อโต้แย้งในการค้า

แนวทางที่ 4 สำหรับแนวทางการจัดการการคุ้มครองพันธุ์พืช เพื่อการพัฒนาประเทศ
ให้มีความมั่นคงทางด้านอาหาร แนวทางนี้เป็นแนวทางสุดท้ายสำหรับการเสนอครั้งนี้
ซึ่งเป็นแนวทางเชิงปรับปรุงที่ได้มาจากการสังเคราะห์ในส่วนที่เป็นจุดอ่อนและ
ภาวะคุกคาม (WT) ของสถานการณ์ในบริบททางกฎหมายและการค้า ในประเด็น
การเก็บรักษาพันธุ์พืชใหม่ของประเทศไทย แล้วพบว่า ต้องเร่งพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ
เพื่อการวางแผนและรักษาเสถียรภาพการผลิตอาหาร โดยประกอบด้วย 2 วิธีการ คือ
1) การพัฒนาระบบการเตือนภัยล่วงหน้า กลไกในการติดตามและเฝ้าระวัง ระบบสำรอง
อาหาร การประเมินความมั่นคงอาหาร การบริหารพื้นที่ผลิตพืชอาหารสัตว์ พืชอาหาร
และพืชพลังงาน อย่างเหมาะสม จำแนกสาเหตุที่สำคัญของความไม่มั่นคงด้านอาหาร
พร้อมเสนอแนวทางการบริหารจัดการและรับมือ และ 2) การสร้างมาตรการรักษาพื้นที่
ที่มีศักยภาพทางการเกษตรอย่างยั่งยืน เพื่อปกป้องการรุกรานจากเมืองและอุตสาหกรรม

บทสรุป

จากที่ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) คุ้มครองพันธุ์พืชขึ้นมาใหม่ โดยมีการ
เปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2560 โดยกรมวิชาการเกษตร นั้น
ปรากฏการโต้แย้งในร่าง พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ยิ่งในประเด็นของบทลงโทษ
และข้อเสนอตัดสิทธิ์ของเกษตรกรในการเก็บรักษาพันธุ์พืชใหม่ไปปลูกต่อ ประชาชนส่วนใหญ่
กลับมีทัศนะร่วมกันว่าเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทที่เป็นเจ้าของเมล็ดพันธุ์พืชมากเกินไป
จนเป็นการรุกรานสิทธิประโยชน์ของประชาชนในประเทศและจะมีโทษสูงถึงจำคุก ทั้งนี้
ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแม้ว่ายังไม่มีข้อสรุปก็ตาม แต่หากปล่อยให้ผ่านออกมา
ก็จะสร้างความไม่มั่นคงต่อความยั่งยืนในเรื่องการใช้ประโยชน์จากเมล็ดพันธุ์พืช
ของเกษตรกรไทย²⁰

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่ ในด้านผลกระทบกับความมั่นคงทางอาหาร และเมื่อวิเคราะห์แล้วสามารถแบ่งได้เป็นสามประเด็นคือ พันธุ์พืชที่ได้รับการคุ้มครอง กองทุนพันธุ์พืช และคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช และเมื่อวิเคราะห์ปัญหาที่จะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านอาหารจากร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่ พบว่าพันธุ์พืชภายในประเทศไทยมีความสำคัญทางเศรษฐกิจมาก เพราะประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ปลูกพืชเพื่อส่งออกไปต่างประเทศ สามารถทำรายได้เข้าประเทศต่อปีเป็นเงินมหาศาล ถ้าวาง พ.ร.บ. ฉบับใหม่ที่จะออกมาบังคับใช้ จะทำให้เป็นการบีบบังคับเกษตรกรอย่างมากเพราะไม่สามารถเก็บพันธุ์พืชไว้ใช้ได้ ในฤดูกาลเพาะปลูกต่อไป ซึ่งจะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจเกษตรของประเทศเป็นอย่างมาก เมื่อนำแนวคิดแบบทฤษฎีทางเลือก มาวิเคราะห์ในประเด็นของสิทธิแล้วจะเห็นว่าโดยธรรมชาติปัจเจกชนหรือบุคคลแต่ละคน จะสนใจประโยชน์ส่วนตัวและต้องการได้ประโยชน์สูงสุด

ดังนั้นในการออกกฎหมายหรือออก พ.ร.บ. ก็จะต้องพิจารณาจากความต้องการของแต่ละบุคคล กฎหมายที่ออกมาก็จะเป็นการตัดสินใจร่วมกันแต่มีประโยชน์แต่ละบุคคลด้วย แต่ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่ฉบับที่มีปัญหานี้ ยังไม่มีการวิเคราะห์ถึงความต้องการของปัจเจกชนที่ครอบคลุมทั้งประเทศ ในขณะที่เมื่อนำแนวคิดแบบทฤษฎีผลประโยชน์มาวิเคราะห์ถึงแนวทางการจัดการการคุ้มครองพันธุ์พืช เพื่อการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงทางด้านอาหาร กลับพบว่ายังมีสิทธิทางอ้อมหรือผลประโยชน์แอบแฝง (Hidden Benefits) ซึ่งยังไม่เป็นไปตามแนวคิดของแนวคิดแบบทฤษฎีผลประโยชน์นั่นเอง เพื่อให้มีแนวทางการจัดการการคุ้มครองพันธุ์พืช เพื่อการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงทางด้านอาหาร ผู้วิจัยจึงได้ดำเนินการวิเคราะห์ความสัมพันธ์แบบแมทริกซ์ (TOWS Matrix) ทำให้สามารถกำหนดแนวทางการจัดการ การคุ้มครองพันธุ์พืชเพื่อการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงทางด้านอาหารได้ 4 แนวทางคือ แนวทางที่ 1 ต้องพัฒนาคุณภาพของวัตถุดิบและความปลอดภัยอาหาร แนวทางที่ 2 ต้องจัดทำยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงอาหาร แนวทางที่ 3 ต้องมีการเสริมสร้างระบบและกระบวนการควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร และแนวทางที่ 4 ต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการวางแผนและรักษาเสถียรภาพการผลิตอาหาร เมื่อได้ดำเนินการตามทั้ง 4 แนวทางนี้แล้ว การคุ้มครองพันธุ์พืช ก็จะเป็นประเด็นสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศในด้านอาหารที่ประชาชนทุกภาคส่วนให้ความสนใจ

จากการวิเคราะห์ปัญหาที่จะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านอาหารจากพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้ 1) ให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางอาหารเป็นอันดับแรก 2) การคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตรเนื่องจากปัจจุบันที่ดินเพื่อการเกษตรจะถูกยึดครองโดยธุรกิจอื่นทำให้พื้นที่ทำการเกษตรลดน้อยลง 3) ประเด็นเรื่องการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชถึงแม้ว่าจะแยกการกำกับดูแล 3 ส่วน ในเรื่องพันธุ์พืชที่ได้รับการคุ้มครองกองทุนพันธุ์พืช และคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชแล้วหากแต่การจดสิทธิบัตรนั้นเหนือสิ่งที่มีมนุษย์ออกแบบ และประดิษฐ์ขึ้นมาถือว่ากระทำได้ แต่กรณีจดสิทธิบัตรเหนือสิ่งธรรมชาติผลผลิตมา ผลผลิตทางการเกษตรนั้นนักวิทยาศาสตร์เป็นเพียงผู้ปรับปรุงพันธุ์ให้ดีขึ้น ไม่ใช่เป็นผู้สร้างเมล็ดพันธุ์จึงไม่ควรผูกขาดจดสิทธิบัตรผลผลิตทางธรรมชาติได้

เอกสารอ้างอิง

1. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.2562 – 2565). 2020 [เข้าถึงเมื่อ 9 มิถุนายน 2563] เข้าถึงได้จาก <http://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2019/11/นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ-พ.ศ.-๒๕๖๒-๒๕๖๕.pdf>
2. ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 (ฉบับประกาศในราชกิจจานุเบกษา).
3. พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116/ตอนที่ 118 ก/หน้า 15/25 พฤศจิกายน 2542
4. เอกสารวิชาการ Academic Focus สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ISBN 2287 – 0520 [เข้าถึงเมื่อ 28 พฤษภาคม 2563] เข้าถึงได้จาก https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2560/nov2560-3.pdf
5. เอกสารวิชาการ ความมั่นคงทางอาหารของคนไทย โดย พุทธิณา นันทะวรการ มุลนิธินโยบายสุขภาวะ และเดชรัต สุขกำเนิด มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ [เข้าถึงเมื่อ 28 พฤษภาคม 2563] เข้าถึงได้จาก <http://www.npithailand.com/sites/default/files/Food.pdf>
6. ACT OF 1978 INTERNATIONAL CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NEW VARIETIES OF PLANTS [Internet]. 2020 [cited 2019 Apr 15]. Available from : https://www.upov.int/export/sites/upov/upovlex/en/conventions/1978/pdf/act_1978.pdf.
7. Protection of New Varieties of Plants (UPOV). [Internet]. 2020 [cited 2019 Apr 15] Available from : https://www.upov.int/upovlex/en/conventions/1991/w_up911_.html#_15
8. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่
9. บทความวิชาการ ความมั่นคงทางอาหารของประเทศไทย (Thailand Food Security) ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 มกราคม 2557 โดย นางสาว นนทกานต์ จันทร์อ่อน วิทยากรปฏิบัติการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา [เข้าถึงเมื่อ 28 พฤษภาคม 2563] เข้าถึงได้จาก http://library.senate.go.th/document/Ext7091/7091777_0002.PDF

10. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช อาหารกับระบบนิเวศ 2563 [อินเทอร์เน็ต] 2563 [เข้าถึงเมื่อ 14 พฤษภาคม 2563] เข้าถึงได้จาก:
<http://stouonline.stou.ac.th/courseware/courses/ecology/content/modules/ecologymodule5.pdf>.
11. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) อุตสาหกรรมการเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ 2020. [cited 2019 Apr 15] Available from:
<https://www.eeco.or.th/industry/>
12. ศูนย์ข้อมูลและการคาดการณ์เทคโนโลยี รายงานกลุ่มอาหารพร้อมทาน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 2561
13. ศุภกร ชินวรรณ การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศกับยุทธศาสตร์การพัฒนา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2557
14. พงศ์ศิริ ศรีวรรณะ สิทธิสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ; [อินเทอร์เน็ต] 2558 [เข้าถึงเมื่อ 18 เมษายน 2563]. เข้าถึงได้จาก :
<http://www.parst.or.th/philosophy/>
15. Henry R. West. An Introduction to Mill's Utilitarian Ethics. Cambridge University Press, 2003.
16. Jeremy Bentham, Of Laws is General, ed. By H.L.A. Hart, London: Athlone Press, 1970.
17. เอกสารประกอบการบรรยาย นักศึกษา ป.โท สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) วิชาการบริหารเชิงกลยุทธ์ วันที่ 3 ก.ค. พ.ศ.2559 โดย รศ.ดร.ปกรณ ปรียากร [เข้าถึงเมื่อ 28 พฤษภาคม 2563] เข้าถึงได้จาก :
<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.emanage.mju.ac.th/openFile.aspx%3Fid%3DMzAwMTQ3&ved=2ahUKEwjf3uu9xfbpAhUxguYKHbSvA10QFjARegQIBRAB&usq=AOvVaw3J1Ft5p7FB9cBHgUkgd4jM>
18. Darrell K. Rigby. MANAGEMENT TOOLS 2015 An executive's guide Copyright © Bain & Company, Inc. 2017. [cited 2019 Apr 15]. Available from:
http://www.bain_book_management_tools_2017.pdf.

19. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2560 – 2564
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี
[เข้าถึงเมื่อ 28 พฤษภาคม 2563] เข้าถึงได้ที่ :
<http://plan.bru.ac.th/wp-content/uploads/2018/12/แผนพัฒนา-12-.pdf>
20. กรมวิชาการเกษตร สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร การผลิตเมล็ดพันธุ์ 2020
[เข้าถึงเมื่อ 28 พฤษภาคม 2563] เข้าถึงได้ที่ :
http://agknowledge.arda.or.th/seed/?page_id=374

ประวัติย่อผู้วิจัย

ยศ ชื่อ

พันเอก กิตติพงษ์ เนื่องชมภู

วัน เดือน ปีเกิด

17 มกราคม 2514

ประวัติสำเร็จการศึกษา

พ.ศ. 2531

โรงเรียนขอนแก่นวิทยายน

พ.ศ. 2536

ปริญญาตรี วิทยาศาสตร์บัณฑิต

โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า

พ.ศ. 2543

ปริญญาโท บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

พ.ศ. 2545

โรงเรียนเสนาธิการทหารบก หลักสูตรหลักประจำชุดที่ 80

ประวัติการทำงาน

พ.ศ.2536 – 2539

ผู้บังคับหมวด กองร้อยรถถัง กองพันทหารม้าที่ 6
กรมทหารม้าที่ 6

พ.ศ.2539 – 2542

รองผู้บังคับกองร้อยถังที่ 2 กองพันทหารม้าที่ 6
กรมทหารม้าที่ 6

พ.ศ.2542 – 2544

ผู้บังคับกองร้อยรถถัง กองพันทหารม้าที่ 6
กรมทหารม้าที่ 6

พ.ศ.2544 – 2544

นายทหารยุทธการและการฝึกกองพันทหารม้าที่ 6
กรมทหารม้าที่ 6

พ.ศ.2544 – 2545

ประจำโรงเรียนเสนาธิการทหารบก

พ.ศ.2545 – 2548

ประจำกองกองกิจการพลเรือน กองทัพอากาศที่ 2

พ.ศ.2548 – 2548	นายทหารปฏิบัติการจิตวิทยา กองทัพภาคที่ 2
พ.ศ.2548 – 2552	ผู้ช่วยนายทหารฝ่ายกิจการพลเรือน กองทัพภาคที่ 2
พ.ศ.2552 – 2556	ผู้บังคับกองพันทหารม้าที่ 8 กรมทหารม้าที่ 7
พ.ศ.2556 – 2558	หัวหน้ากองยุทธการ มณฑลทหารบกที่ 21
พ.ศ.2558 – 2561	ผู้บังคับศูนย์การฝึกนักศึกษาวิชาทหาร มณฑลทหารบกที่ 21
พ.ศ.2561 – 2562	หัวหน้ากองส่งกำลังบำรุง มณฑลทหารบกที่ 21
พ.ศ.2562 – 2563	รองเสนาธิการ มณฑลทหารบกที่ 21

ตำแหน่งปัจจุบัน

พ.ศ.2563 – ปัจจุบัน	ผู้อำนวยการกองกิจการพลเรือน กองทัพภาคที่ 2
---------------------	--