

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาปรับปรุงพันธุ์พืชเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์มาตั้งแต่ยุคอดีตกาล อาจกล่าวได้ว่าเมื่อมนุษย์รู้จักการนำพืชมาใช้ประโยชน์ก็ได้เริ่มมีการพัฒนาปรับปรุงพันธุ์พืชนับแต่นั้นเป็นต้นมา แต่เดิมการปรับปรุงพันธุ์พืชเป็นไปด้วยวิธีการที่ไม่สลับซับซ้อนมากนัก เช่น ด้วยการนำเอาพันธุ์พืชในสายพันธุ์ที่ใกล้เคียงกันมาผสมข้ามสายพันธุ์ (Cross Breeding) โดยมุ่งหมายว่าจะได้มาซึ่งสายพันธุ์ใหม่ที่มีคุณสมบัติดีขึ้นกว่าเดิม แต่การปรับปรุงพันธุ์พืชด้วยวิธีการเช่นนี้ต้องใช้เวลาในการควบคุมคุณสมบัติของพันธุ์พืชให้เป็นไปตามที่ต้องการ ซึ่งนับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาปรับปรุงพันธุ์พืช

ในปัจจุบัน การพัฒนาปรับปรุงพันธุ์พืชเป็นกิจกรรมที่ทำกันทั้งโดยนักวิทยาศาสตร์และเกษตรกร ไม่ว่าจะในห้องปฏิบัติการหรือในระดับไร่นา จึงเกิดแนวความคิดในการให้ความคุ้มครองแก่พันธุ์พืชต่างๆ ที่ได้รับการพัฒนาปรับปรุงพันธุ์ให้มีคุณสมบัติดีขึ้น เพื่อช่วยส่งเสริมให้มีการคิดค้นตลอดจนนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในการปรับปรุงพันธุ์พืช และช่วยให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพเป็นไปอย่างยั่งยืน

ประเทศไทยได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองพันธุ์พืชขึ้นมาทั้งพันธุ์พืชทั่วไปและพืชสมุนไพร เพื่อที่จะอนุรักษ์และคุ้มครองพันธุ์พืชต่างๆ เหล่านี้ให้คงอยู่ในประเทศต่อไป และพัฒนาพันธุ์พืชให้มีสายพันธุ์ใหม่ๆ เกิดขึ้น เพื่อสรรพคุณที่ใช้ เช่น พืชสมุนไพร สามารถที่นำมาสกัดเป็นยารักษาโรคได้ ดังนั้นการอนุรักษ์ การคุ้มครอง การขยายสายพันธุ์พืชจึงมีความจำเป็นมากในการอนุรักษ์คุ้มครองไว้ให้นานที่สุด

ประเทศไทยมีกฎหมายอยู่หลายฉบับด้วยกันที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองพันธุ์พืชหรือพืชสมุนไพรไว้ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักการและกฎเกณฑ์ต่างๆ เอาไว้ เนื่องจากว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่า

ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ทำให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้ โดยการออกกฎหมายเฉพาะขึ้นมาเพื่อเป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมดูแล อนุรักษ์ และคุ้มครองพืชสมุนไพร และพันธุ์พืชต่างๆภายในประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะออกกฎหมายเฉพาะขึ้นมาเพื่อคุ้มครองพืชสมุนไพร และพันธุ์พืชต่างๆภายในประเทศภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพนี้ จากการศึกษาของผู้วิจัยทำให้ผู้วิจัยยังพบประเด็นปัญหาข้อกฎหมายจากกฎหมายที่ใช้คุ้มครองพืชสมุนไพรอยู่ กล่าวคือ

ประเด็นแรก ปัญหาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เป็นกรณีของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับพืชสมุนไพร ทั้งในการดูแล การอนุรักษ์ การควบคุม เพื่อไม่ให้พืชสมุนไพรเหล่านี้ต้องสูญหายไป โดยหน่วยงานหลัก ๆ จะเป็นกรมวิชาการเกษตรและกรมป่าไม้ แต่มีบางหน่วยงาน เช่น อธิบดีกรมการแพทย์ โดยหน่วยงานนี้ถือว่าเป็นหน่วยงานที่เป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 มาตรา 5 ด้วย ซึ่งหน่วยงานนี้ยังไม่มียกย่องอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับพืชสมุนไพรเท่าที่ควร การเพิ่มหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับพืชสมุนไพรเข้าไปมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลพืชสมุนไพรเพิ่มเติม จะทำให้การควบคุมดูแลพืชสมุนไพรในประเทศไทยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประเด็นที่สอง ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยการควบคุมและใช้ประโยชน์ของสมุนไพรนั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเภท เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสมุนไพรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้วิจัยเห็นว่าคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 มาตรา 5 นั้น มีสมาชิกที่มาจากหน่วยงานบางหน่วยงานที่ยังไม่ตรงกับในเรื่องของการคุ้มครองสมุนไพร ซึ่งจะส่งผลให้คณะกรรมการนี้มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสมุนไพรน้อยลง เพราะหากหน่วยงานรัฐที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับสมุนไพรมาเป็นกรรมการ หน่วยงานนั้นจะไม่สามารถให้ความเห็นได้เลยว่าสมุนไพรชนิดไหนควรที่จะเป็นสมุนไพรควบคุม เช่น อธิบดีกรมการแพทย์ และในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น ควรที่จะกำหนดให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญที่เกี่ยวกับด้านการแพทย์แผนไทย ด้านเกษตรศาสตร์และพฤกษศาสตร์ด้วย เพื่อที่จะเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวกับสมุนไพรอย่างแท้จริง ในการเป็นหนึ่งในคณะกรรมการที่จะให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีเพื่อออกกำหนดสมุนไพรควบคุม

ประเด็นที่สาม ปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศในการค้นคว้าวิจัยและรับรองคุณภาพพืชสมุนไพรที่อาจนำมาใช้เป็นยารักษาโรคนี้เป็นกรณีที่หากทางประเทศไทยมีผู้คิดค้นด้วยสมุนไพรที่ใช้รักษาโรคได้แล้วแต่กฎหมายภายในหรือหน่วยงานภายในของประเทศไทยไม่สามารถรับรอง

คุณภาพให้ได้ นั่น เราก็ไม่สามารถส่งให้ต่างประเทศหรือหน่วยงานของต่างประเทศทำการรับรองตัวยาสมุนไพรที่ใช้รักษาโรคนี้ได้

ประเด็นสุดท้าย ปัญหาการนำยาสมุนไพรรักษาโรคไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์เป็นเรื่องเกี่ยวกับกรณีว่าหากเรานำตัวยาสมุนไพรนี้ขายให้กับต่างประเทศ และต่างประเทศทำการนำตัวยาสมุนไพรนี้ไปคิดค้นเพิ่มเติมแล้วผลิตออกมามากกลับมาขายให้กับประเทศไทยในราคาที่แพงขึ้น เช่นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าจะไม่มีความเป็นธรรมแก่ประเทศไทย เพราะตัวยาสมุนไพรที่ขายให้แก่ต่างประเทศนี้ส่วนหนึ่งก็เป็นตัวยาสมุนไพรที่ทางประเทศไทยเป็นผู้คิดค้นหรือวิจัยขึ้นมา ถึงแม้ว่าทางประเทศไทยจะขายสูตรหรือตัวยานี้ให้แก่ต่างประเทศแล้ว และต่างประเทศทำการวิจัยเพิ่มเติมแล้วคิดค้นผลิตออกมาจนเป็นยาที่สมบูรณ์แล้ว แต่อย่างไรก็ตามต่างประเทศไม่ควรที่จะขายยาตัวนี้กลับมาให้ประเทศไทยในราคาที่แพงขึ้นด้วยการโก่งราคา คำกำไรเกินควร เช่น ประเทศไทยสามารถนำสมุนไพรชนิดหนึ่งมาผลิตเป็นยาต้านโรคเอดส์ได้ แต่ยาดังกล่าวยังไม่สามารถรักษาโรคเอดส์ได้ขาด สหรัฐอเมริกาจึงมาซื้อสูตรตัวยาและสมุนไพรกลับไปทำการวิจัยเพิ่มเติมจนสามารถผลิตยารักษาโรคเอดส์ได้และขายตัวยานั้นกลับให้ประเทศไทยในราคาที่สูงขึ้นมา กรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่าจะไม่เป็นธรรมแก่ประเทศไทย ซึ่งประเด็นปัญหานี้ยังไม่มีกฎหมายภายในของประเทศไทยหรือกฎหมายระหว่างประเทศใดกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้ จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่มีช่องว่างควรได้รับการแก้ไข

ตามสภาพปัญหาที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ยังไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น เนื่องจากว่ากฎหมายของประเทศไทยเองยังไม่คุ้มครองสมุนไพรที่อาจนำมาใช้รักษาโรคได้ทั้งหมด รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางหน่วยงานยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะเข้ามาดูแลพืชสมุนไพรนี้ ผู้วิจัยจึงทำการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองพันธุ์พืชและพืชสมุนไพรนี้ขึ้นมา เพื่อที่จะเสนอแนวทางแก้ไขปัญหานี้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดทางกฎหมายในการคุ้มครองพืชสมุนไพรจากอดีตถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาถึงหลักการและกฎเกณฑ์ในการคุ้มครองพืชสมุนไพรในระดับระหว่างประเทศ และในระดับภายในประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาการคุ้มครองสมุนไพรในการรักษาโรค
4. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผลิตภัณฑ์จากสมุนไพรในการรักษาโรค

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองพืชสมุนไพรในประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ หากนำหลักเกณฑ์การคุ้มครองพืชสมุนไพรของประเทศไทยดังกล่าวมาศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การคุ้มครองพืชสมุนไพรของต่างประเทศที่พัฒนาแล้ว จะสามารถทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาในเรื่องของการคุ้มครองพืชสมุนไพรในประเทศไทยได้

1.4 ขอบเขตการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ได้มุ่งเน้นที่จะทำการศึกษาถึงแนวคิดทางกฎหมายในการคุ้มครองพืชสมุนไพรจากอดีตถึงปัจจุบัน โดยจะเน้นที่จะศึกษาในส่วนของหลักการและกฎเกณฑ์ในการคุ้มครองพืชสมุนไพรในระดับระหว่างประเทศและในระดับภายในประเทศ ซึ่งจะศึกษาจากบทความทางวิชาการต่างๆ ศึกษาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ของต่างประเทศ โดยจะทำการนำข้อมูลที่ได้ศึกษามาวิเคราะห์ถึงความถูกต้องและความเหมาะสมในการคุ้มครองพันธุ์พืชสมุนไพร และผลิตภัณฑ์จากสมุนไพรต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ได้ดำเนินการศึกษาค้นคว้า วิจัย และรวบรวมข้อมูล โดยการวิจัยเอกสาร ศึกษาจากตำรา บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ด้วบทกฎหมาย การศึกษาข้อมูลจากกฎหมายของต่างประเทศ รวมทั้งทำการค้นคว้าจาก Internet เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาพร้อมเสนอแนวทางการแก้ไขหลักเกณฑ์ต่างๆตามกฎหมายที่ยังมีปัญหายุ่ง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดทางกฎหมายในการคุ้มครองพืชสมุนไพรจากอดีตถึงปัจจุบัน
2. ทำให้ทราบถึงหลักการและกฎเกณฑ์ในการคุ้มครองพืชสมุนไพรในระดับระหว่างประเทศและในระดับภายในประเทศ

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาการคุ้มครองผลิตภัณฑ์จากสมุนไพรในการรักษาโรค
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผลิตภัณฑ์จากสมุนไพรในการรักษาโรค