

## การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดนโยบายการเจรจาการค้าเสรี

### สถานการณ์ปัจจุบัน

1. ปัจจุบันภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ประเด็นด้านการค้า การลงทุน และความสัมพันธกับนานาประเทศ ในด้านต่างๆ ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนไทยมากขึ้นเรื่อยๆ ไม่ว่าจะเป็นการสูญเสียอาชีพ และหนี้สินที่พอกพูนขึ้นของเกษตรกร ความเสี่ยงในการสูญเสียทรัพยากรชีวภาพ ราคายาที่แพงเกินความเหมาะสม ความไม่เท่าเทียมกันของระบบบริการสาธารณสุขในประเทศ มาตรฐานบริการที่ด้อยลง ตลอดจน ค่าครองชีพและราคาสินค้าบริการที่ถีบตัวสูงขึ้นและมีการผลักภาระให้ผู้บริโภคมากขึ้น ฯลฯ ประเด็นเหล่านี้แม้จะดูแตกต่างกันหลากหลาย แต่ก็เชื่อมโยงแนบแน่นอยู่กับปัจจัยภายนอกประเทศอย่างยิ่ง หรือกล่าวได้ว่า ความตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำสัญญา “เขตการค้าเสรี หรือเอฟทีเอ” ไม่ใช่เรื่องไกลตัวคนไทย หากแต่ส่งผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อความมั่นคงในชีวิตและ การทำมาหากิน หรือกล่าวโดยรวมว่าเป็นประเด็นสุขภาวะของประชาชนและสังคมโดยรวม กระบวนการในการเจรจาและการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญที่ผ่านมา ดำเนินไปโดยขาดความโปร่งใสและขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้อาจสรุปสภาพปัญหาสำคัญในการจัดทำสัญญาระหว่างประเทศที่ผ่านมาได้ดังนี้

- 1.1 กระบวนการเจรจาและจัดทำความตกลงระหว่างประเทศขาดความโปร่งใส
- 1.2 ฝ่ายนิติบัญญัติถูกกันออกจากกระบวนการเจรจาและจัดทำความตกลงระหว่างประเทศ
- 1.3 กระบวนการศึกษาวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมและคาดการณ์ผลกระทบยังขาดความเป็นอิสระ รวมถึงการศึกษายังขาดความรอบด้าน
- 1.4 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนโดยทั่วไปไม่สามารถมีส่วนร่วมในการเจรจาอย่างเต็มที่

### ผลกระทบจากการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) ที่ผ่านมา

2. เกษตรกรเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากผลของการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ นับตั้งแต่มีการลงนามข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศจีนเป็นต้นมา ผลกระทบที่สำคัญได้แก่

2.1 การเปิดการค้าเสรีต่างๆ และทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศจีนทำให้เกิดผลกระทบกับเกษตรกรที่ปลูกผักและผลไม้เมืองหนาวนับแสนครอบครัว ตัวอย่างเช่นพื้นที่ปลูกกระเทียมลดลงเกือบ 40 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเป็นผลจากราคากระเทียมราคาถูกไหลทะลักเข้ามาแทนที่จนเกษตรกรที่ปลูกกระเทียมต้องสูญเสียอาชีพและถูกบีบให้เปลี่ยนไปปลูกพืชชนิดอื่นหรือต้องไปประกอบอาชีพอย่างอื่นแทน เช่นเดียวกับเกษตรกรที่ปลูกผักและผลไม้เมืองหนาวทั้งที่อยู่ภายใต้โครงการหลวง และเกษตรกรนอกโครงการซึ่งไม่สามารถสู้ราคาผลผลิตที่มีราคาต่ำมาจากประเทศจีนได้ ผลกระทบดังกล่าวยัง

2.2 การลงนามข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ สร้างผลกระทบให้กับเกษตรกรที่เลี้ยงโคนมและโคเนื้อนับล้านครอบครัวในอนาคต เนื่องจากการลดภาษีจาก 35-40 เปอร์เซ็นต์ภายในระยะเวลา 15-20 ปี จะทำให้ผลิตภัณฑ์นมและเนื้อจากทั้งสองประเทศซึ่งมีราคาถูกกว่ามาก ทะลักเข้ามายังประเทศไทยต่อไป และยากที่เกษตรกรไทยจะสามารถแข่งขันกับประเทศทั้งสองได้ ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าแม้แต่ประเทศที่มีเทคโนโลยีและสภาพสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยใกล้เคียงกัน เช่น สหรัฐอเมริกา ยุโรป หรือแม้แต่ประเทศจีนก็ไม่ยินยอมที่จะลดกำแพงภาษีของตนให้กับออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้วคือเกษตรกรที่เลี้ยงโคนมในไทยประมาณหนึ่งในสามได้เลิกอาชีพนี้แล้วทั้งๆที่เพิ่งลงนามได้เพียงไม่นาน

2.3 การเจรจาข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งหยุดชะงักไปในปี 2550 นั้นเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าสหรัฐอเมริกาต้องการให้ประเทศไทยยอมรับกฎหมายที่อนุญาตให้บริษัทข้ามชาติจัดสิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิต เปิดช่องให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาครอบครองทรัพยากรชีวภาพ รวมทั้งให้สิทธิแก่บริษัทเมล็ดพันธุ์ผูกขาดเรื่องพันธุ์พืช และรวมถึงการกดดันให้รัฐบาลไทยอนุญาตให้มีการปลูกพืชจีเอ็มโอ การผลักดันดังกล่าวของสหรัฐเป็นการบีบบังคับให้ประเทศไทยต้องแก้ไขกฎหมายภายในหลายฉบับ เช่น กฎหมายสิทธิบัตร กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช กฎหมายคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ เป็นต้น หากรัฐบาลไทยในอนาคตลงนามข้อตกลงเขตการค้าเสรีภายใต้การยอมรับเงื่อนไขดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้าผูกขาดเมล็ดพันธุ์และทรัพยากรชีวภาพของประเทศ เกษตรกรต้องจ่ายค่าเมล็ดพันธุ์แพงขึ้นตั้งแต่ 30 เปอร์เซ็นต์ จนถึง 4,000 เปอร์เซ็นต์

3. การค้าเสรีจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรไทยต้องสูญเสียอาชีพ จากการประมาณการของแผนงานฐานทรัพยากรอาหาร และมูลนิธิเกษตรกรกรรมยั่งยืน(ประเทศไทย) คาดว่าจำนวนเกษตรกรจะลดลงเหลือเพียงไม่เกิน 20 เปอร์เซ็นต์ภายในสองทศวรรษหน้า ซึ่งหมายถึงว่ามีจำนวนเกษตรกรที่ต้องกลายเป็นแรงงาน ออกไปประกอบอาชีพอื่น และต้องว่างงานรวมกันมากกว่า 10 ล้านคน ทั้งนี้ไม่นับปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงทางอาหารและอธิปไตยทางอาหาร เช่น กลุ่มทุนขนาดใหญ่และต่างชาติที่เข้ามาครอบครองที่ดิน ทรัพยากรชีวภาพ และเข้ามาประกอบธุรกิจการเกษตรในระดับต่างๆ แทนที่เกษตรกรรายย่อย โดยอาศัยการเปิดเสรีด้านการลงทุน และข้อตกลงทรัพย์สินทางปัญญาภายใต้ข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ

4. การจัดทำความตกลงการค้าระหว่างประเทศ เช่น ความตกลงทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) ซึ่งส่งเสริมการเปิดเสรีบริการสาธารณสุข รวมทั้งนโยบายการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางบริการสาธารณสุขแห่งเอเชีย คาดว่าจะส่งผลให้ชาวต่างประเทศมาใช้บริการสาธารณสุขจำนวนถึงสองล้านคน ในปี.ศ. 2551 โดยมีอัตราเพิ่มเกินกว่าร้อยละ 10 ต่อปี ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายบุคลากรสาธารณสุขจากภาครัฐในชนบทไปสู่ภาคเอกชนในเขตเมืองมากขึ้น ขณะที่ความต้องการบริการสาธารณสุขในประเทศเพิ่มสูงขึ้นจากระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเช่นกัน เป็นเหตุ

5. ในการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา ได้มีข้อเรียกร้องในประเด็นทรัพย์สินทางปัญญา ที่เรียกว่า TRIPS Plus ที่ส่งผลให้ขยายการผูกขาดสิทธิบัตรยาจาก 20 ปี เป็น 25 ปี ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเรื่องยาและสาธารณสุข โดยเป็นการสร้างข้อจำกัดและอุปสรรคต่อการวิจัยและพัฒนา ลดศักยภาพในการแข่งขันของบริษัทยาภายในประเทศ ทำให้ปัญหาการผูกขาดตลาดยารุนแรงขึ้น<sup>1</sup> เมื่อบริษัทยาในประเทศไม่สามารถพัฒนาตัวเอง ก็จะไม่สามารถผลิตยาชื่อสามัญขึ้นมาแข่งขันได้ ทำให้ยามีราคาแพงขึ้น โอกาสที่ผู้ป่วยจะได้ใช้ยาชื่อสามัญที่มีราคาถูกกว่ายาต้นตำรับก็น้อยลง ในกรณีผู้ติดเชื้อ HIV/ ผู้ป่วยเอดส์ ที่จำเป็นต้องกินยาต้านไวรัสตลอดชีวิตนั้น พบว่ายาต้านไวรัสหลายตัวติดสิทธิบัตร หากมีการขยายอายุสิทธิบัตร ก็จะส่งผลให้ผู้ติดเชื้อหมดโอกาสได้รับยา นอกจากนี้ ยารักษาโรคเรื้อรังต่างๆ เช่น มะเร็ง ไต ฯลฯ ก็จะมีราคาแพงขึ้นด้วย และหมดโอกาสที่จะเข้าไปอยู่ในชุดสิทธิประโยชน์ ของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า นอกเหนือจากผลกระทบทางตรงที่เกิดขึ้นในกรณียาแพง แล้วข้อเรียกร้อง TRIPS Plus จะส่งผลต่อความสามารถของรัฐในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการด้านการบริการสาธารณสุข เช่น มาตรการบังคับใช้สิทธิที่ไม่อาจกระทำได้

### ระบบกฎหมายที่จะสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน

6. ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญมาหลายครั้ง แต่ไม่ปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใดกำหนดถึงเรื่องกระบวนการทำหนังสือสัญญาไว้อย่างชัดเจน อันนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมากและต่อเนื่องตลอดมา เนื่องจากเกิดความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการทำหนังสือสัญญา โดยเฉพาะปัญหาในการตีความว่าสนธิสัญญาใดเป็นสนธิสัญญาประเภทที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่ฝ่ายบริหารจะแสดงเจตนาผูกพันตามสนธิสัญญาและเรื่องกระบวนการทำสนธิสัญญา ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนี้เป็นเรื่องที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง เพื่อให้ทันกับสภาพการณ์ปัจจุบันที่ประเทศไทยต้องทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศทั้งในลักษณะพหุภาคี และ ทวิภาคีกับประเทศอื่นในด้านต่างๆ ที่เพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการค้า การลงทุนหรือการเงินระหว่างประเทศ

7. ความพยายามในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้สะท้อนออกมาในมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งระบุไว้ชัดเจนว่า **“... หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้อง**

<sup>1</sup> ซึ่งไม่อาจใช้ หลักเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาดตาม พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาช่วยรักษาสสมดุลในผลประโยชน์ของเจ้าของสิทธิบัตรกับผู้บริโภค ด้วยการยุติพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันได้ หากผู้ประกอบการจัดตั้งกล่าวเป็นทั้งผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายยานั้นแต่เพียงผู้เดียว จะทำให้มีอำนาจในการควบคุมตลาดอย่างมาก

8. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 190 ต้องการกำหนดให้กระบวนการเจรจา มีธรรมาภิบาล โดยให้หนังสือสัญญาที่มีความสำคัญ เช่น ข้อตกลงการค้าเสรี ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ร่างหนังสือสัญญาต้องเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบและต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมถึงการที่รัฐบาลจะต้องกำหนดมาตรการการรองรับเยียวยาผลกระทบที่ชัดเจน แต่รัฐธรรมนูญสามารถบัญญัติได้เพียงหลักการและเนื้อหาบางส่วนเท่านั้น ส่วนรายละเอียดทั้งหมดที่จะส่งผลให้เจตนารมณ์เป็นจริงในทางปฏิบัติได้จะขึ้นอยู่กับกฎหมายระดับรองลงมาที่จะออกมาบังคับใช้ ดังนั้น กฎหมายที่ว่านี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด จนกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญมาตรา 190 จะมีความหมายมากน้อยเพียงไรคงจะขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายนี้จะมีเนื้อหาอย่างไรนั่นเอง

9. เพื่ออำนวยให้ทั้งภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายสามารถมีกระบวนการที่ชัดเจนมีความโปร่งใส ที่จะร่วมกันคิด หากจุดยืนร่วม อันจะนำไปสู่ท่าทีของประเทศไทยในการเจรจา และการได้มาซึ่งความตกลงระหว่างประเทศที่เสริมสร้างความเสมอภาคทางสังคม เสริมสร้างสุขภาวะของสังคม และความยั่งยืนของเศรษฐกิจไทย จำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องมี “พระราชบัญญัติการจัดทำความตกลงหรือหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ” ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้ยกร่าง พรบ. จัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยในเบื้องต้นคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการและจัดส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขแล้วเสร็จ ส่งกลับให้ ครม. พิจารณาอีกครั้งหนึ่งซึ่งได้รับความเห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2551 ที่ผ่านมา และนำเสนอต่อรัฐสภา โดยอยู่ระหว่างการรอบรรจุวาระเข้าพิจารณาในรัฐสภา

### ประเด็นพิจารณาของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

ขอให้สมัชชาสุขภาพแห่งชาติพิจารณาร่างมติในเอกสารร่างมติ 1/4