

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดนโยบายการเจรจาการค้าเสรี

สถานการณ์ปัจจุบัน

๑. ปัจจุบันภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ประเด็นด้านการค้า การลงทุน และความสัมพันธกับนานาประเทศ ในด้านต่าง ๆ ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนไทยมากขึ้นเรื่อยๆ ไม่ว่าจะเป็นการสูญเสียอาชีพและหนี้สินที่พอกพูนขึ้นของเกษตรกร ความเสี่ยงในการสูญเสียทรัพยากรชีวภาพ ราคาขายที่แพงเกินความเหมาะสม ความไม่เท่าเทียมกันของระบบบริการสาธารณสุขในประเทศ มาตรฐานบริการที่ด้อยลง ตลอดจน ค่าครองชีพและราคาสินค้าบริการที่ถีบตัวสูงขึ้นและมีการผลกระทบให้ผู้บริโภคมากขึ้น ฯลฯ ประเด็นเหล่านี้แม้จะดูแตกต่างกันหลากหลาย แต่ก็เชื่อมโยงแนบแน่นอยู่กับปัจจัยภายนอกประเทศอย่างยิ่ง หรือกล่าวได้ว่า ความตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำสัญญา “เขตการค้าเสรีหรือเอฟทีเอ” ไม่ใช่เรื่องไกลตัวคนไทย หากแต่ส่งผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อความมั่นคงในชีวิตและ การทำมาหากิน หรือกล่าวโดยรวมว่าเป็นประเด็นสุขภาวะของประชาชนและสังคมโดยรวม กระบวนการในการเจรจาและการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญที่ผ่านมา ดำเนินไปโดยขาดความโปร่งใสและขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้อาจสรุปสภาพปัญหาสำคัญในการจัดทำสัญญาระหว่างประเทศที่ผ่านมาได้ดังนี้

๑.๑ กระบวนการเจรจาและจัดทำความตกลงระหว่างประเทศขาดความโปร่งใส

๑.๒ ฝ่ายนิติบัญญัติถูกกันออกจากกระบวนการเจรจาและจัดทำความตกลงระหว่างประเทศ

๑.๓ กระบวนการศึกษาวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมและคาดการณ์ผลกระทบยังขาดความเป็นอิสระ รวมถึงการศึกษายังขาดความรอบด้าน

๑.๔ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนโดยทั่วไปไม่สามารถมีส่วนร่วมในการเจรจาอย่างเต็มที่ ผลกระทบจากการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) ที่ผ่านมา

๒. เกษตรกรเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากผลของการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่าง ๆ นับตั้งแต่มีการลงนามข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศจีนเป็นต้นมา ผลกระทบที่สำคัญได้แก่

๒.๑ การเปิดการค้าเสรีต่าง ๆ และทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศจีนทำให้เกิดผลกระทบกับเกษตรกรที่ปลูกผักและผลไม้เมืองหนาวนับแสนครอบครัว ตัวอย่างเช่นพื้นที่ปลูกกระเทียมลดลงเกือบ ๔๐ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเป็นผลจากราคากระเทียมราคาถูกไหลทะลักเข้ามาแทนที่จนเกษตรกรที่ปลูกกระเทียมต้องสูญเสียอาชีพและถูกบีบให้เปลี่ยนไปปลูกพืชชนิดอื่นหรือต้องไปประกอบอาชีพอย่างอื่นแทน เช่นเดียวกับเกษตรกรที่ปลูกผักและผลไม้เมืองหนาวทั้งที่อยู่ภายใต้โครงการหลวง และเกษตรกรนอกโครงการซึ่งไม่สามารถสู้ราคาผลผลิตที่มีราคาต่ำมาจากประเทศจีนได้ ผลกระทบดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังผลผลิตอื่น เช่น ผลไม้เมืองร้อนด้วย เพราะความต้องการและกำลังซื้อผลไม้ค่อนข้างคงที่ เมื่อผลไม้ราคาถูกเข้ามาแทนที่ความต้องการซื้อผลไม้เมืองร้อนก็ลดลงตามไปด้วย

๒.๒ การลงนามข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ สร้างผลกระทบให้กับเกษตรกรที่เลี้ยงโคนมและโคเนื้อนับล้านครอบครัวในอนาคต เนื่องจากการลดภาษีจาก ๓๕-๔๐ เปอร์เซ็นต์ภายในระยะเวลา ๑๕-๒๐ ปี จะทำให้ผลิตภัณฑ์นมและเนื้อจากทั้งสองประเทศซึ่งมีราคาถูกกว่ามาก ทะลักเข้ามายังประเทศไทยต่อไป และยากที่เกษตรกรไทยจะสามารถแข่งขันกับประเทศทั้งสองได้ ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าแม้แต่ประเทศที่มีเทคโนโลยีและสภาพสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยใกล้เคียงกัน เช่น สหรัฐอเมริกา ยุโรป หรือแม้แต่ประเทศจีนก็ไม่ยินยอมที่จะลดกำแพงภาษีของตนให้กับออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้วคือเกษตรกรที่เลี้ยงโคนมในไทยประมาณหนึ่งในสามได้เลิกอาชีพนี้แล้วทั้งๆที่เพิ่งลงนามได้เพียงไม่นาน

๒.๓ การเจรจาข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งหยุดชะงักไปในปี ๒๕๕๐ นั้นเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าสหรัฐอเมริกาต้องการให้ประเทศไทยยอมรับกฎหมายที่อนุญาตให้บริษัทข้ามชาติจัดสิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิต เปิดช่องให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาครอบครองทรัพย์สินทางปัญญาชีวภาพ รวมทั้งให้สิทธิแก่บริษัทเมล็ดพันธุ์ผูกขาดเรื่องพันธุ์พืช และรวมถึงการกดดันให้รัฐบาลไทยอนุญาตให้มีการปลูกพืชจีเอ็มโอ การผลักดันดังกล่าวของสหรัฐเป็นการบีบบังคับให้ประเทศไทยต้องแก้ไขกฎหมายภายในหลายฉบับ เช่น กฎหมายสิทธิบัตร กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช กฎหมายคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ เป็นต้น หากรัฐบาลไทยในอนาคตลงนามข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้การยอมรับเงื่อนไขดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้าผูกขาดเมล็ดพันธุ์และทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศ เกษตรกรต้องจ่ายค่าเมล็ดพันธุ์แพงขึ้นตั้งแต่ ๓๐ เปอร์เซ็นต์ จนถึง ๔,๐๐๐ เปอร์เซ็นต์

๓. การค้าเสรีจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรไทยต้องสูญเสียอาชีพ จากการประมาณการของแผนงานฐานทรัพยากรอาหาร และมูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน(ประเทศไทย) คาดว่าจำนวนเกษตรกรจะลดลงเหลือเพียงไม่เกิน ๒๐ เปอร์เซ็นต์ภายในสองทศวรรษหน้า ซึ่งหมายถึงว่ามีจำนวนเกษตรกรที่ต้องกลายเป็นแรงงาน ออกไปประกอบอาชีพอื่น และต้องว่างงานรวมกันมากกว่า ๑๐ ล้านคน ทั้งนี้ไม่นับปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงทางอาหารและอธิปไตยทางอาหาร เช่น กลุ่มทุนขนาดใหญ่และต่างชาติที่เข้ามาครอบครองที่ดิน ทรัพยากรชีวภาพ และเข้ามาประกอบธุรกิจการเกษตรในระดับต่าง ๆ แทนที่เกษตรกรรายย่อย โดยอาศัยการเปิดเสรีด้านการลงทุน และข้อตกลงทรัพย์สินทางปัญญาภายใต้ข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่าง ๆ

๔. การจัดทำความตกลงการค้าระหว่างประเทศ เช่น ความตกลงทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) ซึ่งส่งเสริมการเปิดเสรีบริการสาธารณสุข รวมทั้งนโยบายการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์บริการสาธารณสุขแห่งเอเชีย คาดว่าจะส่งผลให้ชาวต่างประเทศมาใช้บริการสาธารณสุขจำนวนถึงสองล้านคน ในปีพ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีอัตราเพิ่มเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ต่อปี ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายบุคลากรสาธารณสุขจากภาครัฐในชนบทไปสู่ภาคเอกชนในเขตเมืองมากขึ้น ขณะที่ความต้องการบริการสาธารณสุขในประเทศเพิ่มสูงขึ้นจากระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเช่นกัน เป็นเหตุให้เกิดความตึงเครียดในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เนื่องจากปัญหาความขาดแคลนของบุคลากรทางการแพทย์ ส่งผลต่อความไม่เท่าเทียมในระบบบริการสุขภาพ และคุณภาพของการบริการ

๕. ในการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา ได้มีข้อเรียกร้องในประเด็นทรัพย์สินทางปัญญาที่เรียกว่า TRIPS Plus ที่ส่งผลให้ขยายการผูกขาดสิทธิบัตรยาจาก ๒๐ ปี เป็น ๒๕ ปี ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเรื่องยาและสาธารณสุข โดยเป็นการสร้างข้อจำกัดและอุปสรรคต่อการวิจัยและพัฒนา ลดศักยภาพ

ในการแข่งขันของบริษัทภายในประเทศ ทำให้ปัญหาการผูกขาดตลาดยารุนแรงขึ้น^๑ เมื่อบริษัทภายในประเทศไม่สามารถพัฒนาตัวเอง ก็จะไม่สามารถผลิตยาชื่อสามัญขึ้นมาแข่งขันได้ ทำให้ยามีราคาแพงขึ้น โอกาสที่ผู้ป่วยจะได้ใช้ยาชื่อสามัญที่มีราคาถูกกว่ายาต้นตำรับก็น้อยลง ในกรณีผู้ติดเชื้อ HIV/ ผู้ป่วยเอดส์ ที่จำเป็นต้องกินยาต้านไวรัสตลอดชีวิตนั้น พบว่ายาต้านไวรัสหลายตัวติดสิทธิบัตร หากมีการขยายอายุสิทธิบัตร ก็จะส่งผลให้ผู้ติดเชื้อหมดโอกาสได้รับยา นอกจากนี้ ยารักษาโรคเรื้อรังต่าง ๆ เช่น มะเร็ง ไต ฯลฯ ก็จะมีราคาแพงขึ้นด้วย และหมดโอกาสที่จะเข้าไปอยู่ในชุดสิทธิประโยชน์ ของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า นอกเหนือจากผลกระทบทางตรงที่จะเกิดขึ้นในกรณียาแพง แล้วข้อเรียกร้อง TRIPS Plus จะส่งผลต่อความสามารถของรัฐในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการด้านการบริการสาธารณสุข เช่น มาตรการบังคับใช้สิทธิก็ไม่อาจกระทำได้

ระบบกฎหมายที่จะสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน

๖. ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญหลายครั้ง แต่ไม่ปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใดกำหนดถึงเรื่องกระบวนการทำหนังสือสัญญาไว้อย่างชัดเจน อันนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมากและต่อเนื่องตลอดมา เนื่องจากเกิดความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการทำหนังสือสัญญา โดยเฉพาะปัญหาในการตีความว่าสนธิสัญญาใดเป็นสนธิสัญญาประเภทที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่จะฝ่ายบริหารจะแสดงเจตนาผูกพันตามสนธิสัญญาและเรื่องกระบวนการทำสนธิสัญญา ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนี้เป็นเรื่องที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง เพื่อให้ทันกับสภาพการณ์ปัจจุบันที่ประเทศไทยต้องทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศทั้งในลักษณะพหุภาคี และ ทวิภาคีกับประเทศอื่นในด้านต่าง ๆ ที่เพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการค้า การลงทุนหรือการเงินระหว่างประเทศ

๗. ความพยายามในการแก้ไขปัญหาล่าช้าได้สะท้อนออกมาในมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งระบุไว้ชัดเจนว่า “... หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว ...”

๘. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ ต้องการกำหนดให้กระบวนการเจรจามีธรรมาภิบาล โดยให้หนังสือสัญญาที่มีความสำคัญ เช่น ข้อตกลงการค้าเสรี ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาร่างหนังสือสัญญาต้องเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบและต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมถึงการที่รัฐบาลจะต้องกำหนดมาตรการการรองรับเยียวยาผลกระทบที่ชัดเจน แต่รัฐธรรมนูญสามารถบัญญัติได้เพียงหลักการและเนื้อหาบางส่วนเท่านั้น ส่วนรายละเอียดทั้งหมดที่จะส่งผลให้เจตนารมณ์เป็นจริงในทางปฏิบัติได้จะขึ้นอยู่กับกฎหมายระดับรองลงมาที่จะออกมาบังคับใช้ ดังนั้น กฎหมายที่ว่านี้จึงมี

^๑ ซึ่งไม่อาจใช้ หลักเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาดตาม พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๕๒ มาช่วยรักษาสมดุลในผลประโยชน์ของเจ้าของสิทธิบัตรกับผู้บริโภค ด้วยการยุติพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันได้ หากผู้ประกอบการธุรกิจดังกล่าวเป็นทั้งผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายยานั้นแต่เพียงผู้เดียว จะทำให้มีอำนาจในการควบคุมตลาดอย่างมาก

ความสำคัญอย่างยิ่งยวด จนกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๐ จะมีความหมายมากน้อยเพียงไรคงจะขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายนี้จะมีเนื้อหาอย่างไรนั่นเอง

๙. เพื่ออำนวยให้ทั้งภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายสามารถมีกระบวนการที่ชัดเจนมีความโปร่งใส ที่จะร่วมกันคิด หาจุดยืนร่วม อันจะนำไปสู่ท่าทีของประเทศไทยในการเจรจา และการได้มาซึ่งความตกลงระหว่างประเทศที่เสริมสร้างความเสมอภาคทางสังคม เสริมสร้างสุขภาวะของสังคม และความยั่งยืนของเศรษฐกิจไทย จำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องมี “พระราชบัญญัติการจัดทำความตกลงหรือหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ” ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้ยกร่าง พรบ. จัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยในเบื้องต้นคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการและจัดส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขแล้วเสร็จ ส่งกลับให้ ครม.พิจารณาอีกครั้งหนึ่งซึ่งได้รับความเห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ ที่ผ่านมา และนำเสนอต่อรัฐสภา โดยอยู่ระหว่างการรอบรรจุวาระเข้าพิจารณาในรัฐสภา

ประเด็นพิจารณาของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

ขอให้สมัชชาสุขภาพแห่งชาติพิจารณาร่างมติในเอกสารร่างมติ ๑ / ๔