

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 3 พฤษภาคม 2534

## ความโปร่งใสในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ผมรู้สึกชื่นชมท่าทางอันอหังการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในคราวแถลงผลการเจรจาการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2534 แม้ว่าการเจรจาครั้งนี้จะดูเหมือนว่าล้มเหลว แต่ท่านรัฐมนตรีแถลงข่าวเสมือนหนึ่งว่า คณะผู้แทนไทยซึ่งประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ได้แสดงท่าทีอันแข็งกร้าวในการพิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของชาติอย่างเต็มที่

แต่จากการติดตามข่าวสารข้อมูลในเรื่องนี้ ผมไม่เชื่อว่า ฝ่ายไทยได้ใช้ท่าทีอันแข็งกร้าวในการเจรจากับสหรัฐอเมริกาแต่ประการใด ตรงกันข้าม ผมมีความรู้สึกว่า ท่าทีของฝ่ายไทยมีความแปรปรวนค่อนข้างสูง ในยามแถลงข่าวในประเทศไทย ฝ่ายไทยจะแสดงท่าที "แข็งนอก อ่อนใน" แต่ในยามที่ขึ้นโต๊ะเจรจา กลับแสดงท่าที "อ่อนนอก อ่อนใน"

ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า การเจรจาการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในครั้งนี้นี้เกิดขึ้นอย่างกระชั้นชิด ภายหลังจากการพบปะระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กับเอกอัครราชทูตอเมริกันประจำประเทศไทยเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2534 ในการพบปะดังกล่าวนี้ ฝ่ายไทยได้ยินยอมตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาหลายประการ (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 24 เมษายน 2534) อาทิเช่น

- \* การเร่งรัดการเสนอร่างกฎหมายสิทธิบัตรต่อสภานิติบัญญัติภายในเดือนสิงหาคม แทนที่จะเป็นภายในเดือนธันวาคม 2534
- \* การเพิ่มการคุ้มครองสิทธิบัตรยาและเครื่องหมายการค้า
- \* การขยายระยะเวลาการคุ้มครองจาก 15 ปีเป็น 20 ปี
- \* การกำหนดเงื่อนไขในการบังคับใช้สิทธิบัตร (compulsory licensing) ให้โปร่งใสและเป็นธรรม โดยเฉพาะประเด็นการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ทรงสิทธิอย่างพอเพียง
- \* การเร่งรัดการเสนอร่างกฎหมายเครื่องหมายการค้าต่อสภานิติบัญญัติภายในเดือนพฤษภาคม 2534

\* การเพิ่มความเข้มงวดในการปราบปรามผู้ละเมิดกฎหมายลิขสิทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีเทปเพลงและวีดีโอเทป

การยินยอมตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวข้างต้นนี้ มีผลเสมือนหนึ่งว่า ฝ่ายไทยได้แบ่ไฟทุกใบที่มีอยู่ในสหรัฐอเมริกาให้เห็นโดยหมดสิ้น ซึ่งทำให้ฐานะการต่อรองของฝ่ายไทยอ่อนปวกเปียกทันที ถ้าฟังการเจรจาระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาก็มีสภาพเสมือนหนึ่งนักมวยรุ่นฟลายเวทชกกับรุ่นเฮฟวีเวทอยู่แล้ว เมื่อรัฐบาลไทยยินยอมตามข้อเรียกร้องของสหรัฐมาก่อนขึ้นโต๊ะเจรจาในประเด็นสำคัญหลายต่อหลายประเด็นเช่นนี้ ย่อมมีผลในการมัดมือคณະผู้แทนไทยก่อนขึ้นเวที จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ฝ่ายไทยเป็นฝ่ายที่ถูกชกข้างเดียวอยู่ตลอดเวลา

ฝ่ายไทยต้องโอนอ่อนตามสหรัฐอเมริกาในการเลือกเจรจาในนครอัมสเตอร์ดัม แทนนครเจนีวา แม้การโอนอ่อนในกรณีนี้จะมีเหตุผลพอรับฟังได้ แต่การยินยอมตามสหรัฐฯ ในการเลือกสถานกงสุลอเมริกันในนครอัมสเตอร์ดัมเป็นสถานที่เจรจาแทนที่จะเลือกสถานที่ที่เป็นกลาง นับเป็นการโอนอ่อนที่ทำให้เสียเกียรติภูมิของชาติไทยอย่างยิ่ง คณะผู้แทนอเมริกันสามารถข่มขู่ฝ่ายไทยว่า หากไม่ยอมรับสถานกงสุลอเมริกันในนครอัมสเตอร์ดัมเป็นสถานที่เจรจาคณะผู้แทนอเมริกันก็จะเดินทางกลับโดยทันที นอกจากนี้ คณะผู้แทนอเมริกันยังสามารถเลือกกำหนดเวลาในการประชุมได้อีกด้วย (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 24 เมษายน 2534)

รายงานข่าวการเจรจาการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาตามที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ฉบับต่างๆ ทำให้ผมเข้าใจว่า คงมีความขัดแย้งทางความคิดระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กับคณะผู้แทนไทย ซึ่งนำโดย นายพชร อิศรเสนา คณะผู้แทนไทยรู้สึกอึดอัดใจมากที่ถูกมัดมือชก การโอนอ่อนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในคราวพบปะกับเอกอัครราชทูตอเมริกันประจำประเทศไทยเมื่อวันที่ 18 เมษายนที่ผ่านมา ทำให้คณะผู้แทนไทยขาดอาวุธที่จะใช้ในการเจรจาต่อรอง ตรงกันข้ามกับฝ่ายอเมริกัน เมื่อรู้ว่าได้คืบ ก็รุกเอาศอก ดังจะเห็นได้จากการที่คณะผู้แทนอเมริกันเรียกร้องให้สถานนิติบัญญัติไทยผ่านกฎหมายลิขสิทธิ์ภายในวันที่ 31 กรกฎาคม 2534 และผ่านกฎหมายสิทธิบัตรภายในวันที่ 1 ตุลาคม 2534 ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ฝ่ายไทยมิอาจรับได้ อันเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การเจรจาครั้งนี้ล้มเหลว และต่อมารัฐบาลอเมริกันประกาศว่า ประเทศไทยตกอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการค้าอันไม่เป็นธรรมกับสหรัฐฯ ซึ่งต้องสอบสวนพฤติกรรมก่อนที่จะใช้มาตรการตอบโต้ (Priority Foreign Country Watch List = PFC)

แม้ว่ารัฐบาลอเมริกันจะตระหนักดีกว่า รัฐบาลไทยได้อินออนต่อข้อเรียกร้องจนเกือบถึงที่สุดแล้วก็ตาม แต่การประกาศให้ไทยอยู่ในกลุ่ม PFC ดูเหมือนจะเป็นเรื่องหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลอเมริกันต้องการแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลอเมริกันได้ใช้ท่าทีอันแข็งกร้าวในการเจรจากับประเทศคู่ค้า การแสดงท่าทีดังกล่าวนี้เป็นเรื่องจำเป็น ในเมื่อรัฐบาลอเมริกันต้องการให้รัฐสภาอเมริกันมอบอำนาจสิทธิขาดในการเจรจาการค้า (fast-track negotiating authority) ทั้งในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย และการเจรจาจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement) ทั้งกับคานาดาและเม็กซิโก ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายระหว่างประเทศหลายท่านมีความเห็นว่าการประกาศให้ไทยอยู่ในกลุ่ม PFC ครั้งนี้อาจไม่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจมากนัก ในเมื่อรัฐบาลไทยเตรียมการที่จะอินออนตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาชนิดเกือบถึงที่สุดอยู่แล้ว

เพื่อนร่วมงานของผม ซึ่งตามติดเรื่องการแก้ไขสิทธิบัตรยามาโดยตลอด พวกกันจนจนงายอย่างมากเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แถลงว่า คณะผู้แทนไทยได้พิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศไทยอย่างดีที่สุดแล้ว นักเศรษฐศาสตร์ในสำนักทำพระจันทร์พบว่า ร่างกฎหมายสิทธิบัตรยิ่งเก็งย่งทำให้สวัสดิการของสังคมไทยเลวลง แต่กลับทำให้สวัสดิการสังคมอเมริกันดีขึ้น รายงานข่าวที่เชื่อถือได้กล่าวว่า เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์บางคนซึ่งมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสิทธิบัตรครั้งนี้กำลังเตรียมตัวลาออกจากราชการ เพื่อไปทำงานในบริษัทต่างชาติ นักกฎหมายบางคนเมื่อได้อ่านร่างกฎหมายสิทธิบัตรฉบับที่กระทรวงพาณิชย์กำลังเสนอเข้าสภานิติบัญญัติถึงกับหน้าถอดสีเมื่อเห็น "ลูกเล่น" อันแพรวพราวในการให้ประโยชน์แก่เจ้าของสิทธิบัตร ด้วยบทบัญญัติที่ซับซ้อนและซ่อนเร้น

เมื่อนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันดำรงตำแหน่งใหม่ๆ ท่านได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า รัฐบาลของท่านเป็นรัฐบาลที่มีความโปร่งใส เพียงชั่วเวลา 2 เดือนเศษ ความไม่โปร่งใสในกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจก็ปรากฏให้เห็น ประชาชนชาวไทยไม่เคยมีโอกาสรับรู้ล่วงหน้าเลยว่า รัฐบาลไทยได้ "ขาย" ประเทศไทยให้แก่รัฐบาลอเมริกันด้วย "ราคา" สูงต่ำเพียงใด กว่าที่จะมีโอกาสรับรู้ ก็เป็นเวลาที่มีการซื้อขายเกิดขึ้นแล้ว

ในสังคมประชาธิปไตย สิทธิในการรับรู้ข่าวสารสาธารณะ (public information) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎร เพราะภายใต้ระบอบการเมืองการปกครองดังกล่าวนี้ ประชาชนย่อมมีสิทธิในการรับรู้ปัญหาของบ้านเมือง และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของประเทศชาติ กระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายต่างๆ จึงต้องเป็นกระบวนการที่มีความโปร่งใส แต่ในสังคม

เผด็จการ ประชาชนถูกลิดรอนสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ ความโปร่งใสในกระบวนการกำหนดนโยบายจึงไม่มี

ในกรณีที่เกิดขึ้นครั้งนี้ ประชาชนไม่เคยมีโอกาสรับรู้ว่ ะทรวงพาณิชย์แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสิทธิบัตรอย่างไร หากรัฐบาลต้องการให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีความโปร่งใส กระบวนการนิติบัญญัติก็ควรมีความโปร่งใสด้วย สาธารณชนควรมีโอกาสถกเถียงเกี่ยวกับผลดีและผลเสียอันเกิดจากบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่กระทรวงพาณิชย์กลับมีพฤติกรรมอันตรงกันข้ามกับถ้อยแถลงของนายกรัฐมนตรีโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้กระทรวงพาณิชย์ไม่เพียงแต่ปกปิดสิ่งที่เตรียม "ขาย" ให้แก่รัฐบาลอเมริกันเท่านั้น หากทว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงดังกล่าวยังแถลง "ข้อเท็จ" อันไม่ตรงต่อความเป็นจริงแห่งร่างกฎหมายที่จะนำเสนอสนาิติบัญญัติอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เอง ผมจึงรู้สึกเสียใจที่ผู้นำนักศึกษา ซึ่งรักษาการเลขาธิการสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ได้ออกมาท้าทายให้กระทรวงพาณิชย์นำร่างกฎหมายสิทธิบัตรเผยแพร่สู่สาธารณชน (สยามรัฐ ฉบับวันที่ 29 เมษายน 2534)

การคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญาย่อมก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมไทย สวัสดิการของสังคมจะลดลง เนื่องจากประชาชนต้องซื้อสินค้าและบริการที่มีกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาในราคาแพงขึ้น แต่ถ้าไทยแข็งขันไม่ยอมคุ้มครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา รัฐบาลอเมริกันอาจ ตอบโต้โดยอ้างอิงกฎหมาย Omnibus Trade and Competitive Act of 1988 ด้วยการกีดกันสินค้าเข้าจากไทยโดยอาศัยมาตรการต่างๆ (ในกรณีหลังนี้ กลุ่มที่เสียประโยชน์ก็คือ กลุ่มธุรกิจส่งออกที่พึ่งตลาดอเมริกัน

โดยหลักการแล้ว ก่อนที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสิทธิบัตร กระทรวงพาณิชย์ น่าจะได้ชี้แจงน้ำหนักระหว่างต้นทุนที่สังคมไทยต้องสูญเสียไปในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสิทธิบัตร เปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ได้จากการส่งสินค้าออกไปขายตลาดอเมริกัน ทั้งนี้เพื่อที่จะกำหนดได้ว่า เราควรจะโอนอ่อนตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาอย่างน้อยเพียงใด แต่ผมรู้สึกเสียใจที่ต้องกล่าวว่า กระทรวงพาณิชย์ไม่มีและไม่เคยคิดที่จะมีการศึกษาเรื่องเช่นนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายจึงมิได้มีข้อเท็จจริงและผลการศึกษาดังกล่าวทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐานในการตัดสินใจ หากแต่เอนเอียงไปตามแรงผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มบริษัทต่างชาติ และกลุ่มธุรกิจส่งออกของไทย ด้วยเหตุนี้เอง ร่างกฎหมายสิทธิบัตรที่กระทรวงพาณิชย์แก้ไขเพิ่มเติมจึงให้ประโยชน์แก่ต่างชาติหลายต่อหลายเรื่องเกินกว่าบรรทัดฐานสากลและเกินกว่าบรรทัดฐานของกฎหมายอเมริกัน

การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไม่เหมือนกับการกำหนดนโยบายของบริษัท เอกชน และการบริหารนโยบายเศรษฐกิจก็ไม่เหมือนกับการบริหารร้านขายขนมเค้ก ในขณะที่ธุรกิจเอกชนคำนึงเฉพาะแต่ผลประโยชน์และต้นทุนส่วนบุคคล การบริหารรัฐกิจจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ และต้นทุนของสังคมโดยรวม ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ และมีจิตใจใฝ่หาข้อเท็จจริง อีกทั้งยังต้องผลักดันให้พ้นไปจากผลประโยชน์ส่วนบุคคล มิฉะนั้นการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจย่อมยากที่จะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมได้ ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจที่มีจิตใฝ่ประชาธิปไตยจึงต้องทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีความโปร่งใส การกำหนดนโยบายมิใช่เรื่องของรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงเพียงไม่กี่คน หากแต่เป็นกระบวนการที่ประชาชนควรมีส่วนร่วม เพราะการปรับเปลี่ยนนโยบายมีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของทวยราษฎร์ ปวงประชาควรมีสิทธิพื้นฐานในการรับรู้และให้ความเห็นชอบกับการปรับเปลี่ยนนโยบายนั้น ๆ

ประเด็นปัญหาคงมีแต่เพียงว่า รัฐบาลชุดนี้ซึ่ง "รับชอบ"ต่อ รสช.จะ "รับผิดชอบ" ต่อราษฎรหรือไม่ ?