

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ความตกลงหุ้นส่วนภาคพื้นแปซิฟิก (Trans-Pacific Partnership Agreement) หรือทีพีพี (TPP) เป็นความตกลงซึ่งอยู่ระหว่างการเจรจาจัดทำโดยประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก มีประเทศที่เข้าร่วมเจรจา ทั้งที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา จากสองฟากฝั่งของมหาสมุทรแปซิฟิก รวมทั้งสิ้น 12 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ชิลี เปรู สิงคโปร์ บรูไน มาเลเซีย เวียดนาม เม็กซิโก แคนาดา และญี่ปุ่น ประเทศไทยได้ประกาศแสดงความสนใจที่จะเข้าร่วมเจรจาเป็นสมาชิกในความตกลงดังกล่าว โครงการวิจัยเพื่อศึกษา “ผลกระทบด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยจากการทำความตกลงหุ้นส่วนภาคพื้นแปซิฟิก” จึงถูกเสนอขึ้นโดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อวิเคราะห์สถานภาพ ประเด็นเจรจา และผลกระทบของความตกลงทีพีพีในประเด็นทรัพยากรสินทางปัญญา การลงทุน และการค้าและสิ่งแวดล้อม ที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย เพื่อประโยชน์ในการกำหนดยุทธศาสตร์การเจรจา และเพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการและกลไกเยียวยาที่เหมาะสม หากไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของความตกลงทีพีพี

การเจรจาความตกลงทีพีพี มีขอบเขตเนื้อหากว้างขวางครอบคลุมประเด็นการค้าเกือบทุกประเด็น งานวิจัยนี้ได้เลือกศึกษาประเด็นการเจรจา 3 ประเด็นใหญ่ๆ ที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย หากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงดังกล่าว อันได้แก่ ประเด็นการคุ้มครองทรัพยากรสินทางปัญญา ประเด็นการลงทุน และประเด็นการค้าและสิ่งแวดล้อม การศึกษาผลกระทบมุ่งเน้นในการตอบปัญหาว่า พันธกรณีระหว่างประเทศจะทำให้ประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในด้านใด และการแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไร

งานวิจัยพบว่า การทำความตกลงระหว่างประเทศแบบทวิภาคี และแบบภูมิภาคนิยม ที่มีการจัดทำกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน รวมทั้งความตกลงทีพีพีที่กำลังเจรจากันอยู่นี้ มีความชอบธรรมสอดคล้องกับกฎระเบียบการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกับระบบการค้าพหุภาคีขององค์การการค้าโลก โดยข้อ 24 ของความตกลงกำหนดข้อยกเว้นสำหรับการจัดตั้งเขตการค้าเสรี โดยไม่ถือเป็นการละเมิดต่อพันธกรณีขององค์การการค้าโลกหากการทำความตกลงนั้นไม่ไปเพิ่มอุปสรรคทางการค้าสำหรับประเทศอื่น อย่างไรก็ตาม มีปัญหาข้อกฎหมายประการหนึ่งว่า ข้อยกเว้นในข้อ 24 ของกติกาสัญญาการค้าโลกนั้น โดยไม่ใช้กับการค้าบริการและการคุ้มครองทรัพยากรสินทางปัญญาด้วย เมื่อมีการทำความตกลงการค้าเสรีเกี่ยวข้องกับประเด็นอื่นที่ไม่ใช่การค้าสินค้า เช่น การค้าบริการ หรือทรัพยากรสินทางปัญญา การให้สิทธิพิเศษด้านการค้าบริการหรือการคุ้มครองทรัพยากรสินทางปัญญาดังกล่าว จะได้รับการยกเว้นจากหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งขององค์การการค้าโลกหรือไม่ ซึ่งที่ผ่านมายังไม่มีคำวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นนี้จากคณะกรรมการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก

การคุ้มครองสิทธิในทรัพยากรสินทางปัญญาเป็นหัวข้อที่มีความสำคัญที่สุดหัวข้อหนึ่งของการเจรจาความตกลงทีพีพี เนื่องจากทรัพยากรสินทางปัญญามีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศผู้นำการเจรจาอย่างสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ข้อเสนอเรื่องทรัพยากรสินทางปัญญาในความตกลงทีพีพีส่วนใหญ่ เป็นการเสนอให้

คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาตามหลักการที่เรียกว่า “ทริปส์พลัส” (TRIPS-plus) ที่คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเกินเลยไปจากความตกลงทริปส์ขององค์การการค้าโลก โดยหลักการสำคัญที่เสนอกันในความตกลงทีพีพีที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้แก่

- ปรับปรุงระบบสิทธิบัตร ได้แก่ ให้คุ้มครองกรรมวิธีการใช้ สูตร และตำรับยา กรรมวิธีการทางการแพทย์ ข้อมูลผลการทดสอบเกี่ยวกับยาและผลิตภัณฑ์เคมี ปรับปรุงระบบการออกสิทธิบัตร
- การคุ้มครองพืช สัตว์ และยีน
- ปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองแก่ทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น
- ให้คุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์โดยเครื่องหมายการค้า

ความตกลงทีพีพีได้กำหนดประเด็นการลงทุน (investment) ไว้เป็นหัวข้อหนึ่งของการเจรจา โดยกำหนดค่านิยมของการลงทุนอย่างกว้าง ครอบคลุมสิทธิในทรัพย์สินประเภทต่างๆ ทั้งที่มีรูปร่างและไม่มีรูปร่าง เช่น สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา สิทธิการเช่า และสิทธิจำนอง เป็นต้น เพื่อคุ้มครองการลงทุนเกือบทุกประเภท ทั้งที่เป็นการลงทุนระยะยาว การลงทุนโดยตรง และการลงทุนระยะสั้น หรือแม้แต่เรื่องที่มีได้เป็นการลงทุน เช่น การคุ้มครองสิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ เครื่องหมายการค้า และความลับทางการค้า การทำสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิ และการจำนองทรัพย์สิน นอกจากนี้ ความตกลงทีพีพีกำหนดให้เปิดเสรีการลงทุนในทุกสาขา รวมทั้งสาขาที่กฎหมายสงวนไว้สำหรับคนชาติของประเทศนั้นด้วย เช่น การสื่อสาร ธุรกิจที่เป็นที่ไว้วางใจ การรับฝากเงินและธนาคาร การใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ธุรกิจการค้าด้านการเกษตร และการประกอบวิชาชีพต่างๆ

ความตกลงทีพีพีคุ้มครองการลงทุนอย่างกว้างขวาง ให้สิทธินักลงทุนที่จะฟ้องร้องรัฐ ภายใต้กลไกระงับข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐ ซึ่งเป็นมาตรการที่ให้ความคุ้มครองผู้ลงทุนจากต่างประเทศ โดยการสร้างกลไกระงับข้อพิพาท ที่ให้อำนาจผู้ลงทุนเอกชนฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐผู้รับการลงทุน โดยผ่านกระบวนการอนุญาโตตุลาการ ซึ่งนับเป็นนวัตกรรมของความตกลงส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน ที่แต่เดิมให้ใช้กลไกระงับข้อพิพาทที่มีการฟ้องร้องกันระหว่างรัฐต่อรัฐเท่านั้น

ในประเด็นการค้าและสิ่งแวดล้อม ร่างความตกลงทีพีพีได้รับรองสิทธิและพันธกรณีที่ประเทศสมาชิกมีอยู่ภายใต้ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ โดยมุ่งเน้นเรื่องการสร้างความร่วมมือ มีการระบุถึงความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงรวม 5 ฉบับ ถึงแม้ว่าสหรัฐอเมริกาในฐานะที่เป็นประเทศผู้นำการเจรจาจัดทำความตกลงทีพีพี จะประกาศว่า จะทำความตกลงทีพีพีให้เป็นมาตรฐานของการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสำหรับคริสต์ศตวรรษที่ 21 แต่บทสิ่งแวดล้อมของความตกลงทีพีพีที่หลุดปรากฏเผยแพร่ต่อสาธารณะ กลับมีเนื้อหาสาระที่ขาดหลักการสำคัญสำหรับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เนื้อหาส่วนใหญ่ในบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเป็นเพียงหลักการ และแนวปฏิบัติกว้างๆ ที่ขาดกลไกที่จะทำให้เกิดการปฏิบัติอย่างจริงจัง ขาดมาตรการลงโทษในกรณีประเทศคู่เจรจาไม่ปฏิบัติตามความตกลง และขาดกลไกระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐ เป็นต้น

ในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย ความตกลงทีพีพีจะช่วยทำให้เกิดการค้าเสรีที่ปราศจากอุปสรรค เพิ่มโอกาสในการขยายตลาดส่งออกไปในประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญของไทย การเข้าร่วมในความ

ตกลงที่ฟิฟี่จะช่วยทำให้เกิดการแข่งขันทางการค้า ทำให้สินค้านำเข้ามีราคาต่ำลง เป็นประโยชน์ต่อผู้ผลิตผู้ประกอบการของไทยในการนำเข้าวัตถุดิบและต่อผู้บริโภคสินค้าสำเร็จรูป ในด้านสิ่งแวดล้อม การเปิดเสรีการค้าและบริการ จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย โดยเฉพาะการเปิดให้บริษัทต่างชาติที่มีศักยภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น มีเทคโนโลยีสำหรับการจัดการน้ำเสีย และกำจัดของเสีย ให้เข้ามาประกอบกิจการในประเทศ และเนื่องจากความตกลงที่ฟิฟี่มีความมุ่งหมายให้ประเทศสมาชิกยกระดับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีมาตรฐานที่เท่าเทียมกัน ประเทศไทยจะสามารถดึงดูดเงินทุนจากต่างชาติเพื่อใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น

แต่ในอีกด้านหนึ่ง การยกระดับมาตรฐานระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม จะบีบให้ผู้ผลิตไทยต้องปรับปรุงคุณภาพสินค้า ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงขึ้น เพิ่มต้นทุนการผลิตและกระทบต่อศักยภาพการแข่งขันในตลาดโลก นอกจากนี้ การที่ประเทศที่มีความสามารถในการแข่งขันเรียกร้องให้ประเทศคู่เจรจายกระดับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้นก็อาจเป็นเหตุผลเพื่อการกีดกันทางการค้าได้ นอกจากนี้ การเปิดเสรีทางการค้าจะนำไปสู่การผูกขาดตัดตอน การรวมหัวกันระหว่างผู้ผลิต หรือทำให้เกิดพฤติกรรมใดๆ ที่เป็นการบิดเบือนระบบตลาดเสรี และที่สำคัญความตกลงที่ฟิฟี่จะทำให้เกิดการผูกขาดตลาดยา ตลาดเคมีภัณฑ์ทางการเกษตร และเมล็ดพันธุ์พืช

ระบบคุ้มครองพันธุ์พืชภายใต้กฎหมายสิทธิบัตรและอนุสัญญาอุพูพ จะเปิดโอกาสให้บริษัทเกษตรกรรมรายใหญ่ และบริษัทเมล็ดพันธุ์ข้ามชาติ ทำการผูกขาดเมล็ดพันธุ์ ปิดกั้นโอกาสของเกษตรกรที่จะเก็บรักษา และแลกเปลี่ยนเมล็ดพันธุ์เพื่อการเพาะปลูก บริษัทเมล็ดพันธุ์อาจใช้เทคโนโลยีบางประเภท และสัญญาเป็นข้อผูกมัด เพื่อจำกัดมิให้เกษตรกรเข้าถึงและใช้เมล็ดพันธุ์พืช ความตกลงที่ฟิฟี่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบการผลิตทางเกษตร เกษตรกรรายย่อยจะสูญหายไป เพราะไม่สามารถแข่งขันกับอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่ได้ เกษตรกรรายใหญ่จะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เกิดระบบอุตสาหกรรมเกษตรรายใหญ่ที่เน้นการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อส่งออก ทำให้ลดลงซึ่งความหลากหลายของพันธุ์พืชและความหลากหลายทางชีวภาพ

การยอมรับพันธกรณีความตกลงที่ฟิฟี่ จะส่งเสริมให้เกิดการใช้เคมีภัณฑ์ทางการเกษตรเพิ่มมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อพืช สิ่งมีชีวิต และระบบนิเวศ ความตกลงที่ฟิฟี่จะจำกัดโอกาสของไทยในการสร้างระบบกฎหมายเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น และกฎหมายสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ เพื่อรับรองสิทธิของชุมชน และเพื่อส่งเสริมการพัฒนาสินค้าของชุมชน นอกจากนี้ ประเทศไทยจะต้องเปิดตลาดให้กับสินค้าดัดแปลงพันธุกรรมและเมล็ดพันธุ์จีเอ็มโอ โดยรัฐไม่อาจใช้มาตรการใดเพื่อปกป้องสุขอนามัยและเพื่อคุ้มครองประชาชนผู้บริโภค

บทการลงทุนในความตกลงที่ฟิฟี่ จะเปิดโอกาสให้บริษัทต่างชาติเข้าถึงฐานทรัพยากรธรรมชาติของไทยได้อย่างเสรี บริษัทเกษตรกรรมข้ามชาติอาจเข้ามาทำนา ประกอบธุรกิจการเกษตรได้อย่างเท่าเทียมกันกับคนสัญชาติไทย รวมทั้งเข้ามาประกอบธุรกิจในสาขาที่ไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขัน หรือในกิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือความมั่นคงของประเทศ เช่น ธุรกิจด้านเมล็ดพันธุ์ ด้านการเพาะขยาย และปรับปรุงพันธุ์พืช เป็นต้น

นอกจากนี้ การยอมรับให้มีการใช้กลไกระงับข้อพิพาทระหว่างนักลงทุนกับรัฐ (investor-to-state dispute settlement) จะเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติฟ้องรัฐโดยผ่านกลไกอนุญาโตตุลาการ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ (sovereignty) ในอันจะกำกับควบคุมธุรกิจ และปกป้องผลประโยชน์สาธารณะและสุขอนามัยของประชาชน ความตกลงที่พีพีจะเปิดโอกาสให้นักลงทุนของประเทศสมาชิกอื่นท้าทายอำนาจของรัฐบาลไทยในการออกนโยบายและกฎระเบียบ ที่มีผลกระทบต่อการประกอบกิจการของนักลงทุน รวมทั้งฟ้องร้องรัฐบาลไทยภายใต้กลไกระงับข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐ เพื่อให้ยกเลิกการใช้บังคับซึ่งกฎระเบียบข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อม