

การศึกษาแนวทางและขั้นตอนกระบวนการเจรจาการค้าเสรีระหว่างประเทศ¹

GUIDELINES AND PROCEDURES FOR INTERNATIONAL FREE TRADE NEGOTIATIONS

ศิริพร สัจจามันท์

รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาแนวทางและขั้นตอนกระบวนการเจรจาการค้าเสรีระหว่างประเทศ” มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) วิเคราะห์กระบวนการเจรจาการค้าเสรีระหว่างประเทศของไทย (2) เปรียบเทียบกรอบและกระบวนการเจรจาของไทยกับประเทศต่างๆ (3) เสนอแนะกรอบการ และกระบวนการเจรจาการค้าเสรีระหว่างประเทศของไทยที่เหมาะสม การวิจัยครั้งนี้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและข้อมูลปฐมภูมิจากการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างเฉพาะเจาะจง

ผลการวิจัยพบว่า (1) กระบวนการเจรจาการค้าเสรีระหว่างประเทศของไทยในช่วงที่ผ่านมาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นช่วงที่กระบวนการเจรจาดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ด้วยบทบาทของฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งและมีต้องขอความเห็นชอบในการจัดทำความตกลงจากรัฐสภา ภายหลังเมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ได้มีบทบัญญัติให้การจัดทำความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างกว้างขวางมากขึ้นกว่าเดิม (2) จากการศึกษาเปรียบเทียบกรอบและกระบวนการเจรจาของไทยกับประเทศต่างๆ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ได้วางกฎระเบียบในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการเจรจาที่เปิดโอกาสในภาคส่วนต่างๆ ได้ร่วมกันพิจารณาตั้งแต่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และภาคประชาสังคม ในทุกขั้นตอน คล้ายคลึงกับสหภาพยุโรป ในขณะที่ญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีบทบาทของภาคประชาสังคมมีค่อนข้างน้อย บทบาทในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการเจรจาอยู่ที่ฝ่ายบริหารและผู้มีส่วนได้เสียภาคธุรกิจขนาดใหญ่เป็นหลัก (3) ข้อเสนอแนะสำหรับกรอบและกระบวนการเจรจาการค้าเสรีระหว่างประเทศของไทยที่เหมาะสมควรเริ่มจากการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ เป็นภาพรวมของนโยบาย และมีตัวชี้วัดต่างๆ ในการพิจารณาผลกระทบด้านต่างๆ และการปรึกษาหารือก่อนนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อเป็นกรอบในการเจรจาต่อไป

คำสำคัญ: กรอบการเจรจา กระบวนการเจรจาการค้าเสรี

¹บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาแนวทางและขั้นตอนกระบวนการเจรจาการค้าเสรีระหว่างประเทศ” โดยการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2554

ABSTRACT

The objectives of the study “Guidelines and Procedures for International Free Trade Negotiations” are to (1) analyze procedures for free trade negotiations of Thailand (2) compare negotiating framework and procedures between Thailand and other countries (3) recommend appropriate negotiating framework and procedure for Thailand’s Free Trade Negotiations. This study employed secondary data from relevant documents and primary data from focus groups and in-depth interviews with purposive samples.

The results show that (1) the process of negotiating free trade in the past under the Constitution Act of 2540 has proceeded rapidly because of the role of the strong government team and having no need for getting approval from the Parliament. Later, when the Constitution Act of 2550 has come to enforce, the international agreement that are binding on trade and investment must get prior approval from the Parliament. Also, there are more widely opportunities for all sectors to participate in the negotiating procedures. (2) The comparative study of the framework and process of negotiations in various countries including USA, EU, Japan and the Republic of Korea show that the United States of America has laid down rules and regulations for negotiating process that provide large opportunities for various sectors to participate, the legislative sector, the administrative sector and the civil society, in all stages of negotiations. That is similar to the European Union, while Japan and the Republic of Korea, the role of civil society are quite a few the negotiating process has dominated by the role of the administrative body and the large businesses of the countries. (3) Recommendations for an appropriate framework and procedures for Thailand’s Free Trade Negotiations are that there should be a strategic plan for sustainable development of the Country as a policy scenario and set the indicators in considering various impacts from the Free Trade Agreements. Public hearing have to be done prior to submit the framework of negotiations to the Parliament for further consideration.

Keywords: Negotiating Framework, Free Trade Negotiations Procedures

1. ความจำเป็นของการศึกษา

ที่ประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2553 ได้พิจารณาระเบียบวาระ การป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพและสังคมจากการค้าเสรีระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับทราบและตระหนักถึงเจตนารมณ์ บทบัญญัติ และมาตรการป้องกันผลกระทบจากการค้าเสรีระหว่างประเทศในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพ พ.ศ.2552 มติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 1 ที่ 1.2 (การเข้าถึงยาถ่วงน้ำหนักของประชากรไทย) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ และมติที่ 1.4 (การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดนโยบายการเจรจาการค้าเสรี) และครั้งที่ 2 มติที่ 2.5 (ยุทธศาสตร์นโยบายแอลกอฮอล์ระดับชาติ) และ แผนยุทธศาสตร์การควบคุมยาสูบแห่งชาติ พ.ศ.2553 – 2557

ที่ประชุมดังกล่าวมีความห่วงใยและกังวลต่อผลกระทบด้านลบจากการค้าเสรีในสินค้าที่มีผลต่อสุขภาพและสังคม เช่น เครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาสูบ และการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในสินค้าคุณธรรมได้แก่ ยาและเทคโนโลยีด้านสุขภาพ รวมถึงสถานการณ์ที่รายการสินค้าดังกล่าว ถูกรวมเข้ากับรายการสินค้าธรรมดาอื่นในความตกลงการค้าเสรี และกังวลต่อช่องว่างของระบบในการกำหนดกรอบการเจรจาการค้าเสรีทุกระดับทั้งที่มีผลบังคับใช้แล้ว หรือกำลังอยู่ระหว่างการเจรจา และที่จะมีการเจรจาในอนาคต รวมทั้งได้ตระหนักถึงข้อจำกัดของกลไกและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาการค้าระหว่างประเทศด้านสินค้าที่มีผลต่อสุขภาพและสังคม และด้านบริการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการดำเนินการอย่างบูรณาการ การมีส่วนร่วม การนำมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และการใช้ความรู้ทางวิชาการ รวมทั้งข้อจำกัดในการดำเนินการตามมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติในการเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรี

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ในมาตรา 190 ระบุขอบเขตเงื่อนไขของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ฝ่ายบริหารจะต้องเสนอขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อน ไปแสดงเจตนาผูกพัน เพิ่มการมีส่วนร่วมของรัฐสภาและภาคประชาชน ตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นการเจรจา รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายเฉพาะด้านการเจรจาจัดทำหนังสือสัญญา

และข้อตกลงระหว่างประเทศ (ในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะดังกล่าวใช้บังคับ) แต่กลไกและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาที่รวมทุกภาคส่วนในสังคมยังไม่มี ความชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนของภาคประชาชนว่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนใดได้บ้าง ด้วยวิธีการใด อย่างไร ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องศึกษากลไก กระบวนการตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มด้วยการเจรจา จนถึงขั้นตอนสุดท้าย ที่ประเทศไทยได้เคยดำเนินการมา และกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งที่จะดำเนินการต่อไปในอนาคต เพื่อให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเฉพาะในสินค้าและบริการที่มีผลต่อสุขภาพและสังคมให้สามารถเข้าถึงกระบวนการเจรจาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมโดยรวม

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษากระบวนการเจรจาการค้าเสรีระหว่างประเทศของไทยที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว และกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน หรือจะมีการดำเนินการในอนาคต

2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกรอบและกระบวนการเจรจาของประเทศไทยกับประเทศต่างๆ ที่มีความสำคัญเชิงเศรษฐกิจการค้ากับประเทศไทย

2.3 เพื่อเสนอแนะกรอบ และกระบวนการเจรจาการค้าเสรีระหว่างประเทศของไทยที่เหมาะสม

3. วิธีการศึกษา

3.1 ทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาการค้า ทั้งที่เป็นทฤษฎีการเจรจาและกระบวนการเจรจาของไทยและของประเทศที่ได้คัดเลือกมาศึกษาในรายงานฉบับนี้ 3 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี กับอีก 1 กลุ่มประเทศ คือ สหภาพยุโรป สำหรับการเลือกศึกษา กระบวนการเจรจาของสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปเนื่องจากเป็นประเทศ/กลุ่มประเทศที่มีการพัฒนากระบวนการเจรจามานาน อย่างเป็นระบบ และประเทศต่างๆ มักจะใช้อ้างอิงถึง สำหรับญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีความสำคัญเชิงเศรษฐกิจการค้าของประเทศไทย สาธารณรัฐเกาหลี เป็นประเทศกำลังพัฒนาระบบประชาธิปไตยในทวีปเอเชีย เช่นเดียวกับประเทศไทย

จึงได้นำมาใช้เป็นตัวแทนของกระบวนการเจรจาของ ประเทศกำลังพัฒนาที่อาจเทียบเคียงกับประเทศไทยได้

3.2 จัดสนทนากลุ่มย่อย (focus group) โดยเชิญ ผู้แทนของหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาค ประชาสังคมทั้งหมด ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเจรจาการค้า เสรีระหว่างประเทศของไทย มีทั้งภาครัฐ ได้แก่ กรมเจรจา การค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวง พาณิชย์ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวง สาธารณสุข สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กองวิจัยตลาด การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ภาคเอกชน ได้แก่ สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาหอการค้า ไทย สมาคมผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูป และองค์กรพัฒนา เอกชน/มูลนิธิต่างๆ ได้แก่ มูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค กลุ่ม ศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน โดยมีการจัด ประชุม 2 ครั้ง นอกจากนี้ ได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (indepth interview) กับกลุ่มตัวอย่างเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) ที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเจรจา การค้าเสรีของไทยในอดีต ทั้งภาครัฐและเอกชน

3.3 หลังจากนั้นจึงนำผลที่ได้จากการศึกษาข้อมูล ทุกติภูมิในข้อ 3.1 และข้อมูลปฐมภูมิจากข้อ 3.2 มา วิเคราะห์และจัดทำผลการศึกษานำเสนอต่อที่ประชุม เพื่อให้ข้อคิดเห็นอีกครั้งหนึ่ง ก่อนจัดทำรายงานผล การศึกษา

4. ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษาเปรียบเทียบกรอบการเจรจาและ กระบวนการเจรจาการค้าเสรีระหว่างประเทศของประเทศ ต่างๆ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และ สาธารณรัฐเกาหลี กับประเทศไทย ในประเด็นต่างๆ ตั้งแต่ 1) การริเริ่มแนวคิดการเปิดเจรจา 2) การพัฒนากรอบการ เจรจา 3) ระหว่างการเจรจา และ 4) การติดตาม/ประเมิน นโยบายหลังจากลงนามแล้ว ตลอดจนบทบาทของผู้มีส่วน ได้ส่วนเสีย ความโปร่งใส และธรรมาภิบาล ของ กระบวนการเจรจาทั้งหมด

5. ผลการศึกษา

5.1 การเจรจาการค้าเสรีระหว่างประเทศของไทย ในช่วงที่ผ่านมา (รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540) ได้เริ่มมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2542 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ที่ได้มี การศึกษาความเป็นไปได้ของการเจรจาแล้ว แต่ก็ยังไม่มี การดำเนินการใดๆ ต่อมาช่วงรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชิน วัตร (2544-2549) เป็นช่วงที่ได้เริ่มดำเนินการเจรจาจัดทำ ความตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ หลายประเทศ จุด แข็งของนโยบายการเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรีของ ไทยในยุคนั้น คือกระบวนการเจรจาดำเนินไปได้อย่าง รวดเร็ว ด้วยบทบาทของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่เข้มแข็ง ทำให้การเลือกประเทศเจรจา กรอบการเจรจา การ ดำเนินการสรุปผลการเจรจาทำได้อย่างรวดเร็ว

สำหรับจุดอ่อนหรือข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่เกิดขึ้นใน กระบวนการจัดทำความตกลงการค้าเสรี ในช่วงก่อนใช้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 มีหลายประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ ความโปร่งใสมีจำกัด ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลของ ฝ่ายนิติบัญญัติและการมีส่วนร่วมของผู้ที่มิได้ส่วนเสีย

จากจุดอ่อนหรือข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ ข้างต้น นำมาซึ่งการแก้ไขบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้อง ภายใต้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ในมาตรา 190 ที่มีการแก้ไข จุดอ่อนต่างๆ ข้างต้น อย่างไรก็ตามแนวทางและขั้นตอน กระบวนการเจรจาการค้าเสรีระหว่างประเทศของไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 จะมีความชัดเจนตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้นั้นจำเป็นต้องมีกฎหมาย เฉพาะมารองรับตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 190 วรรค ห้า แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว² มารองรับ ซึ่งในช่วง เวลาที่ผ่านมาได้มีความพยายามจากฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็น กฎหมายเฉพาะมารองรับการเจรจาจัดทำหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศตามมาตรา 190 วรรคห้า จำนวน 3 ฉบับ (กระทรวงการต่างประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน) แต่ก็ยังไม่ สามารถหาข้อสรุปในเนื้อหาสาระของร่าง พระราชบัญญัติที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ แม้ว่าโดย หลักการสำคัญๆ ของแต่ละร่างที่นำเสนอจะไม่แตกต่างกัน

² รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 190 วรรคห้า กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำ หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผล ยุติพันธบัตรการค้า หรือการลงทุน อย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือขยายผู้ได้รับผลกระทบจากการ ปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้รับประโยชน์กับผู้ได้รับ ผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

แต่ร่างของกระทรวงการต่างประเทศนับเป็นร่างที่มีรายละเอียดในประเด็นต่างๆ ค่อนข้างน้อย เป็นการให้อำนาจของฝ่ายบริหารในการใช้ดุลพินิจค่อนข้างมาก เมื่อเทียบกับร่างฯ ของฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน ที่มีรายละเอียดในประเด็นต่างๆ ค่อนข้างมาก ทำให้มีความชัดเจนมากขึ้น

ในประเด็นนิยามของหนังสือสัญญาที่เข้าข่ายตามมาตรา ๓ หรือไม่นั้น นับเป็นประเด็นสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งในร่างของกระทรวงการต่างประเทศมิได้ให้นิยามของหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันทางการค้า การลงทุนและงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากผู้เสนอ³ เห็นว่าจะเป็นการลงรายละเอียดมากเกินไป ซึ่งจะทำให้ขาดความยืดหยุ่น จึงใช้วิธีกำหนดแนวทางคือให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดโดยพิจารณาจากข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งทางกระทรวงการต่างประเทศจะเป็นหน่วยงานที่รวบรวมข้อคิดเห็นจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อพิจารณา⁴ สำหรับร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีรายละเอียดของการกำหนดนิยามว่าหนังสือสัญญาใดจะเข้าข่ายที่ต้องเข้าสู่รัฐสภาหรือไม่นั้น ได้กำหนดให้มีกลไกคือคณะกรรมการประสานการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเพื่อมาทำหน้าที่พิจารณา ในขณะที่ร่างของกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชนเสนอให้กระทรวงการต่างประเทศยังคงมีหน้าที่รับผิดชอบหลัก แต่จะต้องหารือและรับฟังข้อเสนอแนะจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาที่สำคัญคือกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ร่างฯ ของกระทรวงการต่างประเทศเน้นการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกรอบการเจรจา และรายงานผลการวิจัยผ่านเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นหลัก แต่ร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและร่างของกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชนกำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่บริหารจัดการ

³ กองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ

⁴ จากสรุปสาระสำคัญของกติการับฟังความคิดเห็นเรื่องกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 วันที่ 26 สิงหาคม 2552 ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ หลักสี่ กรุงเทพฯ

ฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยให้จัดทำอย่างน้อย 2 ขั้นตอน ในขั้นตอนแรกคือก่อนการชี้แจงวัตถุประสงค์ กรอบและประเด็นการเจรจาหนังสือสัญญาเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา และขั้นตอนที่สองภายหลังจากการเจรจาก่อนการขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งจะเป็นการเพิ่มความชัดเจน และโปร่งใส เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมมาก ว่าร่างฯ ของกระทรวงการต่างประเทศที่เน้นการรับฟังความคิดเห็นผ่านเครือข่ายสารสนเทศเป็นหลัก ซึ่งเป็นข้อจำกัดเนื่องจากมีผู้ที่ได้รับผลกระทบที่ไม่สามารถเข้าถึงเครือข่ายสารสนเทศได้อย่างสะดวก เช่น กลุ่มเกษตรกร ทำให้ไม่เกิดประสิทธิผลในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอันเป็นหัวใจของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ⁵

อีกประเด็นหนึ่งคืองานศึกษาวิจัยผลกระทบจากการจัดทำหนังสือสัญญา ร่างฯ ของกระทรวงการต่างประเทศ ระบุให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นผู้ดำเนินการจัดจ้างองค์กรภายนอกที่เป็นอิสระให้ดำเนินการศึกษาวิจัย ซึ่งที่ผ่านมาพบว่าในหลายเรื่องยังไม่เป็นที่ยอมรับ สำหรับร่างฯ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรี กำหนดให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยเป็นผู้บริหารงานวิจัยซึ่งน่าจะเพิ่มความโปร่งใส และให้การศึกษามีความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ⁶ ได้ดีกว่า โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการเจรจาก็จะส่งร่างข้อตกลงและวัตถุประสงค์ของการดำเนินการวิจัยให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยพิจารณาและดำเนินการบริหารจัดการงานวิจัยต่อไป

ในประเด็นสุดท้ายคือ การตรวจสอบกระบวนการเจรจา ในร่างฯ ของกระทรวงการต่างประเทศ มิได้ระบุรายละเอียดในประเด็นนี้ ในขณะที่ร่างฯ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และร่างของกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรี ได้ระบุไว้ชัดเจนให้มีนักวิชาการ ผู้แทนองค์กรประชาสังคม ผู้แทนภาคเอกชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ร่วมเป็นกรรมการวิสามัญของรัฐสภาติดตาม

⁵ มาตรา 303 (3) ประกอบกับมาตรา 303(3) กำหนดว่า คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งตรงกับวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552 โดยกฎหมายดังกล่าวคือมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญา การตรวจสอบร่างระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระซึ่งดำเนินการก่อนการเจรจาหนังสือสัญญา โดยไม่มีการจัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัยไม่ว่าในช่วงเวลาของการบังคับใช้หนังสือสัญญา

⁶ มาตรา 303 (3) ที่ได้อ้างมาแล้ว

ตรวจสอบการเจรจา การจัดรับฟังความคิดเห็น และการพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันนับเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหาร กับฝ่ายรัฐสภา สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ⁷ ด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้จะยังไม่มีความหมายเฉพาะด้านการเจรจาจัดทำหนังสือสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศมาบังคับใช้ แต่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความตกลงการค้าระหว่างประเทศ ก็ได้จัดทำขั้นตอนและกระบวนการเจรจาความตกลงหลังรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ใช้บังคับไว้เพื่อการดำเนินงานของกรมซึ่งเป็นองค์กรรับผิดชอบหลัก โดยแบ่งขั้นตอนการเจรจาออกเป็น 5 ขั้นตอนหลัก (ภาพที่ 1) ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 ก่อนการเจรจา จะมีการศึกษารวบรวมข้อมูลความเป็นไปได้ในการจัดทำความตกลง การรวบรวมข้อมูลจากทุกภาคส่วน เพื่อจัดทำกรอบการเจรจาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาเพื่ออนุมัติกรอบการเจรจาต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 ระหว่างการเจรจา มีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนเพื่อจัดทำท่าทีของไทยในเรื่องต่าง ๆ และรายงานความคืบหน้าให้แก่คณะกรรมการการค้าฯ /สภาที่ปรึกษา รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูล

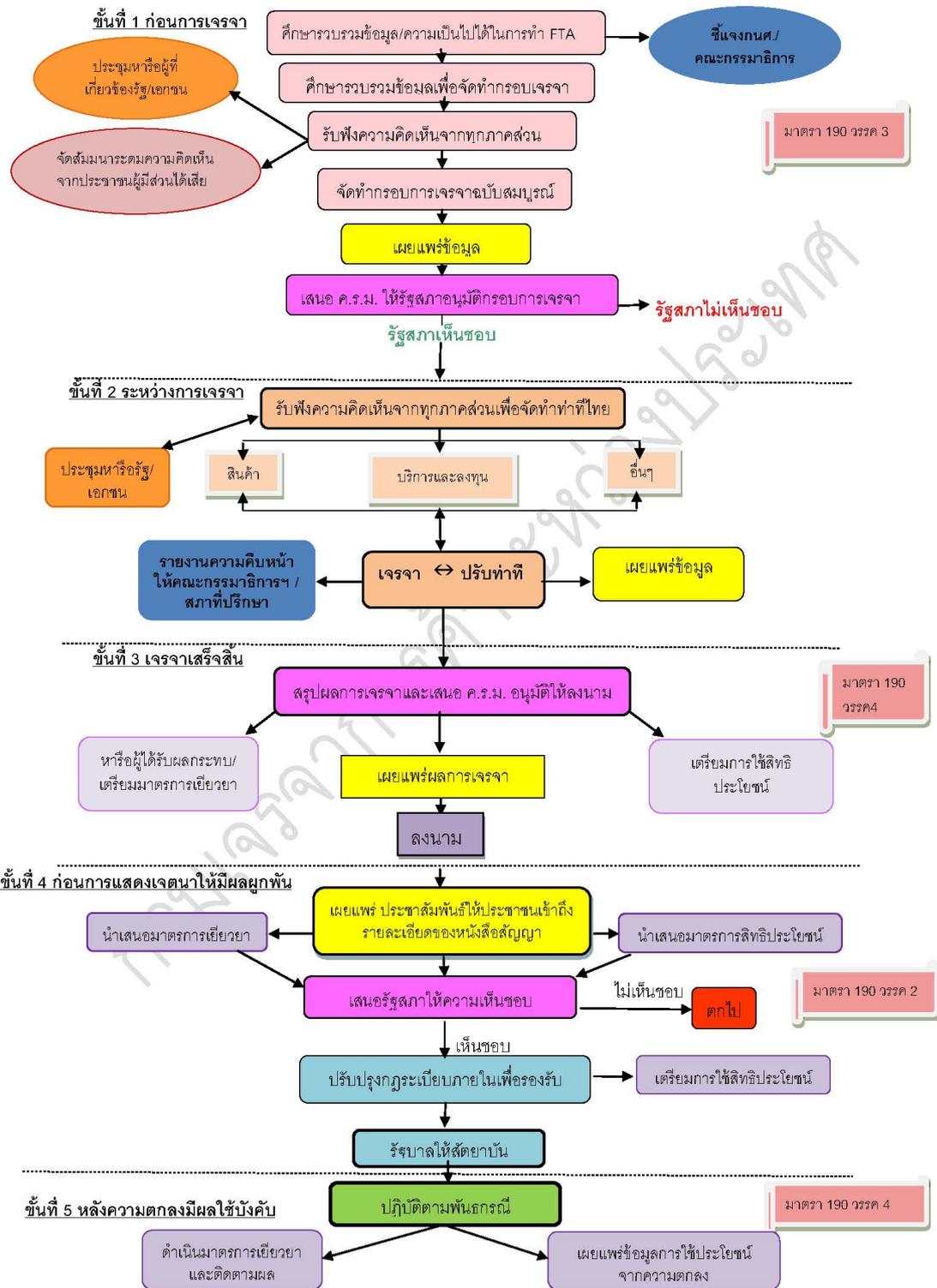
ขั้นตอนที่ 3 การเจรจาเสร็จสิ้น มีการสรุปผลการเจรจานำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการเตรียมการมาตรการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ การเตรียมการการใช้สิทธิประโยชน์ที่ได้จากการเจรจา รวมทั้งการเผยแพร่ผลการเจรจาและลงนามในเบื้องต้น

ขั้นตอนที่ 4 ก่อนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน นำเสนอมาตรการเยียวยา มาตรการใช้สิทธิประโยชน์ รายละเอียดในหนังสือสัญญา เพื่อเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบ หลังจากนั้น หากรัฐสภาเห็นชอบก็จะมี การปรับปรุงกฎหมายภายในเพื่อรองรับ และรัฐบาลจะดำเนินการให้สัตยาบันความตกลงนั้นๆ ต่อไป

ขั้นตอนที่ 5 หลังความตกลงมีผลใช้บังคับ ในขั้นตอนนี้จะเป็นขั้นตอนการปฏิบัติตามพันธกรณีตามความตกลงนั้นๆ พร้อมๆ ไปด้วยกับการดำเนินมาตรการเยียวยา และการติดตามประเมินผลของการปฏิบัติตามพันธกรณี โดยจะมีการเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับรู้เป็นระยะๆ

ขั้นตอนต่างๆ อาจนำเสนอเป็นลักษณะของ Flow Chart ได้ดังภาพที่ 1

⁷ มาตรา 303 (3) ที่ได้อ้างมาแล้ว



ภาพที่ 1 กระบวนการเจรจาความตกลงที่เริ่มเจรจาภายหลังรัฐธรรมนูญฉบับ 2550 มาตรา 190 มีผลใช้บังคับ
ที่มา : กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

5.2 การศึกษาเปรียบเทียบกรอบ/กระบวนการ และขั้นตอนการเจรจาของประเทศต่างๆ เปรียบเทียบกับประเทศไทย พบว่า

1) สหรัฐอเมริกา ผู้แทนการค้าสหรัฐ (USTR) ริเริ่มการเจรจาโดยการคัดเลือกคู่เจรจามี ได้มาจากเหตุผลในทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยจะเชื่อมโยงการค้ากับนโยบายต่างประเทศ ครอบคลุมเรื่องต่างๆ อย่างกว้างขวางทั้งการค้าสินค้า บริการ การลงทุน ทรัพย์สินทางปัญญา สิ่งแวดล้อม มาตรฐานแรงงาน มีลักษณะเป็น WTO Plus โครงสร้างระบบการเมืองภายในที่มีการคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ บทบาทของฝ่ายรัฐสภาที่อยู่ทุกขั้นตอนของการเจรจา บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และภาคประชาสังคมมีอยู่กว้างขวาง ทั้งในช่วงที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มีความโปร่งใส มีกระบวนการเจรจาที่ชัดเจน ตั้งแต่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร การเข้าร่วมของภาคเอกชน และประชาสังคมในการกำหนดนโยบายมีทั้งขั้นตอนมีการจัดตั้ง Open Government Initiatives ในปี 2510 เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

2) ญี่ปุ่น กระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม และกระทรวงการต่างประเทศริเริ่มการเจรจา โดยการคัดเลือกคู่เจรจาจะเน้นการสร้างเครือข่ายการผลิตที่ส่งเสริมการขยายตัวของธุรกิจข้ามชาติของญี่ปุ่นมากกว่า เหตุผลเชิงมูลค่าการค้าเพียงอย่างเดียว ไม่ครอบคลุมเนื้อหาเท่ากับสหรัฐอเมริกา แต่มีการจัดทำความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ เช่น การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและพยายามกันสินค้าเกษตรหลัก ออกจากการเจรจา โครงสร้างระบบราชการที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการค้า มากกว่าภาคการเมืองและรัฐสภา บทบาทของฝ่ายรัฐสภามีน้อยเป็นเพียงรับรองความตกลงตามขั้นตอนเท่านั้น บทบาทกลุ่มผลประโยชน์ที่ผลักดันการเจรจามีมากทั้งสหพันธ์ธุรกิจญี่ปุ่น (Nippon Keidanren) ในภาคธุรกิจอุตสาหกรรม และสหภาพกลางของสหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น (Ja Zenchu) ที่มีอิทธิพลต่อการนำสินค้าเกษตรออกจากกรเจรจา ขาดบทบาทของภาคประชาสังคม บทบาทการตรวจสอบถ่วงดุลจากฝ่ายนิติบัญญัติมีน้อย

3) สหภาพยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรป ริเริ่มการเจรจาโดยการขอ negotiating directives จากคณะมนตรียุโรป โดยการคัดเลือกคู่เจรจาจะดำเนินตามนโยบาย Global Europe ครอบคลุมเนื้อหาในเรื่องต่างๆ อย่างกว้างขวางมีลักษณะเป็น WTO-plus คณะกรรมการด้านนโยบายการค้าของสหภาพยุโรปที่เป็นผู้ศึกษา จัดทำประชาพิจารณ์ต่างๆ เพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อ คณะกรรมาธิการยุโรป จะมีบทบาทในการกำหนดประเด็นเจรจาค่อนข้างมาก บทบาทของคณะกรรมาธิการยุโรปซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของสหภาพยุโรปมีบทบาทสูงในการเสนอร่างความตกลงต่างๆ บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายการเมืองคือคณะมนตรีและสภายุโรป จะมีไม่มากนัก ภาคประชาสังคม สามารถเข้าไปร่วมกระบวนการกำหนดนโยบายในที่ประชุม Stakeholder Consultation รวมทั้งเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป และร่วมในการจัดทำ Impact Assessment ของสหภาพยุโรป มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ชัดเจน รวมทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ แต่ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากองค์กรพัฒนาเอกชน ถึงโอกาสอันจำกัดในการเข้าไปมีส่วนร่วมกำหนดทำที่และการตรวจสอบ

4) สาธารณรัฐเกาหลี ที่ประชุมรัฐมนตรีว่าด้วยกิจการเศรษฐกิจภายนอก เป็นผู้ตัดสินใจการริเริ่มเจรจา โดยมีคณะกรรมการความตกลงการค้าเสรีเป็นผู้เสนอ ครอบคลุมเนื้อหาที่เกี่ยวกับสินค้าอุตสาหกรรมและภาคบริการที่เกาหลีมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบและไม่เน้นการเจรจาด้านสินค้าเกษตร บทบาทของฝ่ายบริหารมีสูงมาก สามารถดำเนินการเจรจาไปได้โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาจากรัฐสภา ก่อน กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นตัวแทนของภาคธุรกิจขนาดใหญ่หรือ Chaebol มีมาก ในการกำหนดทิศทางการเจรจาโดยฝ่ายบริหารจะปรึกษาหารือกับกลุ่มนี้เป็นหลัก ส่วน กลุ่มเกษตรกรมีบทบาทน้อย ภาคประชาสังคมยังมีบทบาทน้อย แม้ว่าจะสามารถเข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์ก่อนการเจรจาได้ แต่โอกาสในการเข้าร่วมกำหนดนโยบายในขั้นตอนการเจรจามีน้อยมาก มีโครงสร้างกระบวนการและขั้นตอนในการเจรจาชัดเจน แต่ขาดบทบาทภาคประชาสังคมและการตรวจสอบถ่วงดุลจากฝ่ายนิติบัญญัติ

5) ไทย กระทรวงพาณิชย์ (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ) และกระทรวงการต่างประเทศแนวทางการคัดเลือกคู่เจรจาในอดีต (ก่อนปี 2550) ไม่ชัดเจนนัก ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร แต่หลังจากปี 2550 ได้กำหนดแนวทางว่าจะคัดเลือกเจรจากับประเทศที่สามารถบรรลุเป้าหมายในการเจรจาของไทยได้ ไม่มีความชัดเจนว่าจะเปิดเสรีหรือไม่เปิดเสรีภาคเศรษฐกิจใด แต่ได้กำหนดเป้าหมายในการเจรจาไว้ อาทิ เพิ่มการส่งออก หาแหล่งวัตถุดิบ หาแหล่งทุนและแหล่งไปลงทุน เป็นต้น บทบาทของฝ่ายบริหารมีสูงมาก ก่อนปี 2550 แต่หลังจากนั้น บทบาทของภาคส่วนต่างๆ ทั้งรัฐสภาและภาคประชาชนมีมากขึ้น ก่อนปี 2550 บทบาทของรัฐสภาจำกัด ภาคเอกชนเน้นสมาคมธุรกิจขนาดใหญ่ 3 สมาคม ภายหลังจากปี 2550 บทบาทของรัฐสภามีมากขึ้นตามมาตรา 190 บทบาทของ

กลุ่มผลประโยชน์และภาคประชาสังคมมีกว้างขวางมากขึ้น ก่อนปี 2550 ความโปร่งใส และหลักเกณฑ์แนวทางต่างๆ ในกระบวนการเจรจาไม่ชัดเจน หลังปี 2550 มีความชัดเจนตามมาตรา 190 ที่ใช้เป็นกรอบในการกำหนดกระบวนการเจรจา

ทั้งนี้หากเปรียบเทียบกรอบและกระบวนการเจรจาของประเทศไทยกับประเทศต่างๆ ข้างต้นใน 6 ประเด็น ของกระบวนการเจรจาตั้งแต่ 1) การริเริ่มการเจรจา 2) การพัฒนากรอบเนื้อหาของการเจรจา 3) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเจรจา 4) บทบาทผู้มีส่วนได้เสีย 5) ความโปร่งใสและธรรมาภิบาลของกระบวนการเจรจา และ 6) การติดตามผลการเจรจา อาจสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบขั้นตอนกระบวนการเจรจาของประเทศต่างๆ ได้ดังนี้

กระบวนการเจรจา	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สหภาพยุโรป	สาธารณรัฐเกาหลี	ไทย
การริเริ่มการเจรจา	USTR โดยการคัดเลือกคู่เจรจามีได้มาจากเหตุผลในทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยจะเชื่อมโยงการค้ากับนโยบายต่างประเทศ	METI และ MOFA โดยการคัดเลือกคู่เจรจายืนยันการสร้างเครือข่ายการผลิตที่ส่งเสริมการขยายตัวของธุรกิจข้ามชาติของผู้ประกอบการที่มากกว่าเหตุผลเชิงมูลค่าการค้าเพียงอย่างเดียว	คณะกรรมาธิการยุโรป โดยการขอ negotiating directives จากคณะมนตรียุโรป โดยการคัดเลือกคู่เจรจายืนยันตามนโยบาย Global Europe	ที่ประชุมรัฐมนตรีว่าด้วยกิจการเศรษฐกิจภายนอก เป็นผู้ตัดสินใจการริเริ่มเจรจาโดยมีคณะกรรมการความตกลงการค้าเสรีเป็นผู้เสนอ	กระทรวงพาณิชย์ (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ) และกระทรวงการต่างประเทศแนวทางการคัดเลือกคู่เจรจาในอดีต (ก่อนปี 2550) ไม่ชัดเจนนัก ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร แต่หลังจากปี 2550 ได้กำหนดแนวทางว่าจะคัดเลือกเจรจากับประเทศที่สามารถบรรลุเป้าหมายในการเจรจาของไทยได้
การพัฒนากรอบเนื้อหาของเจรจา	ครอบคลุมเรื่องต่างๆ อย่างกว้างขวางทั้งการค้าสินค้าบริการ การลงทุน ทรัพย์สินทางปัญญา สิ่งแวดล้อม มาตรฐานแรงงาน มีลักษณะเป็น WTO Plus	ไม่ครอบคลุมเนื้อหาเท่ากับสหรัฐอเมริกา แต่มีการจัดทำความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ เช่น การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค และพยายามกันสินค้าเกษตรหลักออกจากการเจรจา	ครอบคลุมเนื้อหาในเรื่องต่างๆ อย่างกว้างขวางมีลักษณะเป็น WTO-plus	ครอบคลุมเนื้อหาที่เกี่ยวกับสินค้าอุตสาหกรรมและภาคบริการที่เกาหลีมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบและไม่เน้นการเจรจาด้านสินค้าเกษตร	ไม่มีความชัดเจนว่าจะเปิดเสรีหรือไม่เปิดเสรีภาคเศรษฐกิจใดแต่ได้กำหนดเป้าหมายในการเจรจาไว้ อาทิ เพิ่มการส่งออก หาแหล่งวัตถุดิบ หาแหล่งทุนและแหล่งไปลงทุน เป็นต้น
ปัจจัยส่งผลการเจรจา	โครงสร้างระบบการเมืองภายในที่มีกระดานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ	โครงสร้างระบบราชการที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการค้า มากกว่าภาคการเมืองและรัฐสภา	คณะกรรมการด้านนโยบายการค้าของสหภาพยุโรปที่เป็นผู้ศึกษา จัดทำประชาพิจารณ์ต่างๆ เพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมาธิการยุโรป จะมีบทบาทในการกำหนดประเด็นเจรจาค่อนข้างมาก	บทบาทของฝ่ายบริหารมีสูงมาก สามารถดำเนินการเจรจาไปได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาจากรัฐสภาก่อน	บทบาทของฝ่ายบริหารมีสูงมาก ก่อนปี 2550 แต่หลังจากนั้นบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ทั้งรัฐสภาและภาคประชาชนมีมากขึ้น

กระบวนการ เจรจา	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สหภาพยุโรป	สาธารณรัฐเกาหลี	ไทย
บทบาทผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย	<ul style="list-style-type: none"> บทบาทของฝ่ายรัฐสภา มีอยู่ทุกขั้นตอนของการเจรจา บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และภาคประชาสังคมมีอยู่กว้างขวาง ทั้งในช่วงที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ 	<ul style="list-style-type: none"> บทบาทของฝ่ายรัฐสภา มีน้อยเป็นเพียงรับรองความตกลงตามขั้นตอนเท่านั้น บทบาทกลุ่มผลประโยชน์ที่ผลักดันการเจรจามีมากกว่าสหพันธรัฐกิจญี่ปุ่น <p>(Nippon Keidanren) ในภาคธุรกิจอุตสาหกรรมและสหภาพกลางของสหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น (Ja Zenchu) ที่มีอิทธิพลต่อการนำสินค้าเกษตรออกจากการเจรจา</p>	<ul style="list-style-type: none"> บทบาทของคณะกรรมการการยุโรป ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของสหภาพยุโรปมีบทบาทสูงในการเสนอร่างความตกลงต่างๆ บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายการเมืองคือคณะมนตรีและสภายุโรป จะไม่มากนัก ภาคประชาสังคมสามารถเข้าไปร่วมกระบวนการกำหนดนโยบายในที่ประชุม Stakeholder Consultation รวมทั้งเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป และร่วมในการจัดทำ Impact Assessment ของสหภาพยุโรป 	<ul style="list-style-type: none"> กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นตัวแทนของภาครัฐกิจขนาดใหญ่หรือ Chaebol มีมาก ในการกำหนดทิศทางเจรจาโดยฝ่ายบริหารจะปรึกษาหารือกับกลุ่มนี้เป็นหลัก ส่วนกลุ่มเกษตรกรมีบทบาทน้อย ภาคประชาสังคมยังมีบทบาทน้อย แม้จะสามารถเข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์ก่อนการเจรจาได้ แต่โอกาสในการเข้าร่วมกำหนดนโยบายในขั้นตอนการเจรจามีน้อยมาก 	<ul style="list-style-type: none"> ก่อนปี 2550 บทบาทของรัฐสภาจำกัด ภาคเอกชนเน้นสมาคมธุรกิจขนาดใหญ่ 3 สมาคม ภายหลังปี 2550 บทบาทของรัฐสภา มีมากขึ้นตามมาตรา 190 บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และภาคประชาสังคมมีกว้างขวางมากขึ้น
ธรรมาภิบาลของ กระบวนการเจรจา	มีความโปร่งใส มีกระบวนการเจรจาที่ชัดเจน ตั้งแต่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร การเข้าร่วมของภาคเอกชน และประชาสังคมในการกำหนดนโยบายมีทั้งขั้นตอนมีการจัดตั้ง Open Government Initiatives ในปี 2510 เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน	ขาดบทบาทของภาคประชาสังคม บทบาทการตรวจสอบถ่วงดุลจากฝ่ายนิติบัญญัติมีน้อย	มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ชัดเจน รวมทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ แต่ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากองค์กรพัฒนาเอกชนถึงโอกาสอันจำกัดในการเข้าไปมีส่วนร่วมกำหนดทำที่และการตรวจสอบ	มีโครงสร้างกระบวนการและขั้นตอนในการเจรจาชัดเจนแต่ขาดบทบาทภาคประชาสังคมและการตรวจสอบถ่วงดุลจากฝ่ายนิติบัญญัติ	ก่อนปี 2550 ความโปร่งใส และหลักเกณฑ์แนวทางต่างๆ ในกระบวนการเจรจาไม่ชัดเจน ภายหลังปี 2550 มีความชัดเจนตามมาตรา 190 ที่ใช้เป็นกรอบในการกำหนดกระบวนการเจรจา

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการเจรจาทำความเข้าใจความตกลงการค้าเสรีของประเทศต่างๆ กับประเทศไทยที่ผ่านมา มีข้อเสนอแนะว่าเพื่อให้ได้ประโยชน์โดยรวมจากการเจรจาต่อประเทศมากที่สุด กระบวนการเจรจาทำความเข้าใจความตกลงการค้าเสรีระหว่างประเทศของไทยนั้น ควรเริ่มจากการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ เป็นภาพรวมของนโยบาย (policy scenario) และมีตัวชี้วัดต่างๆ ในการพิจารณาว่าการเจรจาทำการค้าเสรีกับประเทศนั้นๆ แล้วจะมีผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบกับเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพและสิ่งแวดล้อมของประเทศ

เพียงใด ดังเช่นในกรณีของสหภาพยุโรปที่มีการจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบต่อความยั่งยืน (Sustainability Impact Assessment) แล้วจึงดำเนินการร่างกรอบเจรจาและทำการศึกษา

ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพและสิ่งแวดล้อม จากนั้นจึงนำผลรวมทั้งหมดไปดำเนินการรับฟังความคิดเห็นทั้งในระดับเชิงเทคนิควิชาการและประชาพิจารณ์ เมื่อได้ร่างกรอบเจรจาที่ปรับปรุงแล้ว ก็จะเสนอต่อรัฐสภาและนำไปเป็นกรอบในระหว่างการเจรจา ซึ่งในระหว่างนี้จำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยเป็นระยะๆ โดย

พิจารณาข้อเรียกร้องจากประเทศคู่เจรจาประกอบและเมื่อได้ร่างความตกลงฯ แล้ว ก็จะต้องศึกษาถึงผลกระทบเพื่อเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบทางลบและส่งเสริมการใช้

ประโยชน์ที่ได้จากความตกลงฯ รวมทั้งเมื่อความตกลงฯ มีผลใช้บังคับก็จำเป็นต้องมีงานศึกษาติดตามเป็นระยะๆ เพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้น

บรรณานุกรม

- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และชาติชาย เศรษฐสุนทร (2549) กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารในการเจรจาความตกลงการค้าเสรี เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม (2551) เศรษฐศาสตร์การเมือง ว่าด้วยนโยบายเขตการค้าเสรีของไทย โครงการ WTO WATCH ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ และวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ (2548) การศึกษาผลกระทบการจัดตั้งเขตการค้าเสรีของประเทศไทย โดยทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (2547) นโยบายการจัดตั้งเขตการค้าของไทย เอกสารประกอบการบรรยายคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ศิริพร สัจจามันท์ กติกาข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับความเป็นธรรมต่อภาคเกษตรกรรมไทย ทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีงบประมาณแผ่นดิน ปี 2550
- ศูนย์ประสานงานการพัฒนาาระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช) (2544) หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ
- สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (2552) การศึกษาทางกฎหมาย และการพัฒนาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการจัดทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น โดยคำนึงถึงต้นทุนสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (2551) โครงการศึกษาและพัฒนากรอบแนวทางการประเมินผลกระทบจากการทำความตกลง FTA เสนอต่อสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553) การศึกษาผลกระทบของมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศต่อการค้าและการลงทุนของประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์และคณะ (2549) กลไกการให้ข้อมูลที่เกี่ยวกับการเปิดเสรีทางการค้าแก่ประชาชน มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- Action Aid, Christian Aid, Oxfam. (2008). EU FTA Manual. Briefing 1 Tackling EU Free Trade Agreements, Briefing 2 Inside European Union Trade Policy.
- Barfield Clude. (2007). Europe (Re) Join the FTA Bandwagon, American Enterprise Institute for Public Policy Research, No.1
- Cheong and Cho. (2009). The Impact of Free Trade Agreements (FTAs) on Business in the Republic of Korea No.156 ADB Institute
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2004). Least Developed Countries in Trade Negotiations: Policy Process and Information Needs Prepared by Debapriya Bhattacharya.
- European commission. (2009). European Policy Health Impact Assessment –A Guide, The Health and Consumer Protection DG of European Commission.

- European Commission. (2009). Trade sustainability Impact Assessment of the FTA between EU and ASEAN submitted by ECORYS Research and consulting and groups.
- Higashi Shigeki. (2008). The Policy Making Process in FTA Negotiations: A Case Study of Japanese Bilateral EPAs Institute of Developing Economics Discussion Paper, No 138.
- Joel Rathus & Prunendra Fain. (2010). Japan's Policy Fragmentation: The Japan-Australia FTA paper presented at the Conference of the Asian Studies Association of Australia, held at the University of Adelaide.
- Lord Arthur. (2010). Demystifying FTAs: A Comparative Analysis of American, Japanese, and Chinese efforts to shape the future of Free Trade, Asia-Pacific Policy Papers Series, Johns Hopkins University.
- Office of the United States Trade Representative. (2010). Open Government Initiative. Transparency. Participation. Collaboration
- Park, Young Bae & Moon. (2008). Song Bok Korea's FTA Policy Structure Dong Eui University Pusan, Korea.
- Sally Razeen. (2007). Looking East: The European Union's New FTA Negotiations in Asia European Centre for International Policy Economy, Jan Tumlir Policy Essays.
- Smith C. Carolyn. (2006). Trade Promotion Authority and Fast-Track Negotiating Authority for Trade Agreements: Major Votes CRS Report for Congress.
- Stangarone Troy Rewriting Policy: Private Sector Influences in the KURUS FTA paper presented at a workshop on the Influence and Role of Domestic Stakeholders on the US-ROK Alliance Center for US-Korea Policy and the East Asia Institute, Seoul, February 22, 2010.
- Takashi Terada The Making of Asia's First Bilateral FTA: Origins and Regional Implications of the Japan-Singapore Economic Partnership Agreement, Pacific Economic Paper No 354, The Australia National University, 2006
- The Information Centre, Scottish Parliament Guide to EU Policy-Making Processes information services to the Scottish Parliament No.02/78 10 July, 2002.
- World Trade Organization, Trade Policy Review Report by United States, 2010.