

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ หรือ National Treatment นั้น มีปรากฏในสนธิสัญญาหลายฉบับ มานับศตวรรษแล้ว ซึ่งสนธิสัญญาหลายฉบับเช่นว่านั้นก็มิชอบเขตในการบังคับใช้แตกต่างกันออกไปหลายประเภท หลายกิจกรรม ไม่เฉพาะแต่เรื่องของการค้าเท่านั้น¹ เช่น การปฏิบัติต่อคนต่างด้าว (Treatment of Aliens), การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Protection of Human Rights) และ การเดินเรือระหว่างประเทศ (International Navigation)² แม้จะถูกนำไปใช้สนธิสัญญาหลายประเภทที่มีลักษณะแตกต่างกัน แต่เนื้อหาที่แท้จริงของหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) นี้ ก็คือการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) นั่นเอง กล่าวคือ เป็นหลักการไม่เลือกปฏิบัติเช่นเดียวกัน แตกต่างกันตรงที่ใช้บังคับกับผู้ใด และใช้บังคับในเรื่องอะไรเท่านั้น

เมื่อมีการจัดทำความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1947 (General Agreement on Tariff and Trade 1947: GATT 1947) หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ก็ถูกนำมารวมไว้ในความตกลงดังกล่าวนี้ด้วย และต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกขึ้น ก็มีการจัดทำความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1994 (GATT 1994) ซึ่งได้ยอมรับเอาหลักการต่างๆ ใน GATT 1947 มาบังคับใช้ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์การการค้าโลก ดังนั้นปัจจุบันหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตาม GATT 1947 ก็ยังบังคับใช้อยู่ และนอกจากนั้นหลักการของ GATT 1947 ก็ยังถูกนำไปใช้กับความตกลงแนบท้ายความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก (Cover Agreement) อื่นๆ อีกด้วย เช่น ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS), ความตกลงทั่วไปว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPS), ความตกลงเรื่องมาตรการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Agreement on Trade-Related Investment Measures: TRIMS) เป็นต้น

¹ Jackson, John H, The World Trading System Law and Policy of International Economic Relations, Edition 2, (London, England: MIT Press, 1999) p. 213.

² Jeanick, Günter, Encyclopedia of Public International Law, Vol.10, (Amsterdam, Netherlands: North Holland), 1987. p. 458-459

แต่อย่างไรก็ตาม ความตกลงที่มีกรณีพิพาทที่น่าสนใจ ในการที่จะนำมาพิจารณาถึง ปัญหาของการบังคับใช้และกำหนดขอบเขตของหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินั้น ก็คือความตกลงทั่วไป ว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1994 หรือ GATT 1994 และ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้า บริการ หรือ GATS ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงจะได้อธิบายถึงหลักการและวิเคราะห์ปัญหา ภายในขอบเขตของสองความตกลงนี้เท่านั้น

หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) เป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของความ ตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) และ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ในการที่จะทำให้การค้าของโลกเป็นไปอย่างเสรี และมีการแข่งขันที่เป็นธรรม ตาม วัตถุประสงค์ขององค์การการค้าโลก แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินั้น มีปัญหาใน การปรับใช้และการตีความเป็นอย่างมาก พิจารณาได้จากการเกิดประเด็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับหลัก ปฏิบัติเยี่ยงคนชาติภายใต้กรอบความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ในช่วงปี 1955-1999 นั้น มีจำนวนทั้งหมดถึง 180 เรื่อง โดยเป็นประเด็นเกี่ยวกับมาตรการทางด้านภาษีถึง กว่า 45 เรื่อง

สาเหตุของปัญหานั้นก็เกิดจากการปรับใช้และการตีความบทบัญญัติของหลักปฏิบัติ เยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ภายใต้กรอบความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและ การค้าหรือ GATT ทั้งในบทหลัก (ข้อ 3) และในบทยกเว้น (ข้อ 3 วรรค 8 และ ข้อ 20) นั้น ยังขาด ความชัดเจน ส่งผลให้การวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) และ องค์การอุทธรณ์ (Appellate Body) ไม่มีความแน่นอน กล่าวคือ ต้องอาศัยการตีความเป็นกรณีๆ ไป (case by case) และขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ที่เกี่ยวข้องในการหาเหตุผลทางกฎหมายมา สนับสนุนและพิจารณาเพื่อที่จะให้ได้หลักการวินิจฉัยในแต่ละกรณี เมื่อหลักการในการปรับใช้และ การตีความของหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินั้นขาดความชัดเจนแน่นอนเสียแล้ว การที่จะทำให้การค้า ของโลกเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรมตามวัตถุประสงค์ขององค์การการค้าโลกจึงเป็นไปได้ยาก

ส่วนในกรณีของหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ หรือ GATS นั้น แม้จะยังไม่มีกรณีพิพาทเกิดขึ้นมากเท่ากับกรณีของหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามความ ตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) แต่เนื่องจากธรรมชาติของการค้าบริการ ซึ่ง ไม่สามารถจับต้องได้ และไม่สามารถแยกกระบวนการผลิตออกจากตัวสินค้าบริการได้ รวมไปถึง โครงสร้างของความตกลงที่สลับซับซ้อนกว่า กล่าวคือ หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามความตกลง ทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) นั้น มิได้มีลักษณะเป็นข้อผูกพันทั่วไป เช่นเดียวกันกับหลัก ปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) หากแต่เป็นข้อ

ผูกพันเฉพาะซึ่งรัฐภาคีจะต้องแสดงเจตนาว่าจะผูกพันต่อพันธกรณีในเรื่องหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ โดยการระบุเอาไว้ในส่วนของรายการข้อผูกพันเฉพาะ (The List of Specific Commitment) ซึ่งก็ทำให้ปัญหาในการปรับใช้และตีความหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) นั้น มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนกว่ามาก

ประเทศไทยเองก็เคยเกิดกรณีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) มาแล้ว ซึ่งก็ได้แก่กรณีพิพาทเรื่อง The Thai Cigarette³ ดังนั้นประเด็นปัญหาในหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ จึงมิใช่เรื่องไกลตัวเลย นอกจากนั้นในส่วนของหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้านั้น ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงขอบเขตของหลักการรวมถึงแนวทางในการปรับใช้และตีความ เพื่อเป็นข้อควรระวัง หากว่าประเทศไทยจะต้องเปิดเสรีทางการค้าบริการเพิ่มขึ้นตามหลักการเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับ (Progressive Liberalization) ด้วย

วัตถุประสงค์

ศึกษาเพื่อให้ทราบถึงหลักการและสภาพปัญหาของหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ(National Treatment) ทั้งในบทบัญญัติอันเป็นบทหลักและบทยกเว้น โดยเฉพาะเมื่อหลักการดังกล่าวนั้น ได้ถูกนำไปใช้ในการพิจารณาข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท(Panel) และองค์การอุทธรณ์(Appellate Body) ซึ่งจะทำให้สามารถเข้าใจถึงสภาพปัญหา รวมทั้งสามารถสรุปได้ว่า แนวคิดและวิธีการตีความและปรับใช้หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) และความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้านั้น (GATS) มีแนวทางในการปรับใช้และตีความอย่างไร มีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

³ Thailand-Restriction on Importation of and Internal Taxes on Cigarette, DS10/R, adopted 7 November 1990, BISD 37S/200

เค้าโครงการศึกษา

เค้าโครงการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แบ่งออกเป็นสองส่วนด้วยกันคือ ในบทที่ 1 เป็นส่วนของการปรับใช้หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามความตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade : GATT) และในบทที่ 2 เป็นส่วนของการปรับใช้หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS) โดยในแต่ละบทนั้นจะเริ่มจากการอธิบายหลักกฎหมายเสียก่อนว่ามีหลักการเช่นไร หลังจากนั้นจึงจะได้อธิบายถึงสภาพของปัญหาว่า หลักกฎหมายดังกล่าวนั้นมีปัญหาอะไรบ้าง ซึ่งในการวิเคราะห์ปัญหาในแต่ละปัญหานั้นจะได้ยกตัวอย่างข้อพิพาทและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) และองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) รวมไปถึงแนวคิดทฤษฎีในการปรับใช้และตีความหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติจากนักวิชาการหลายๆ ท่านมาประกอบ เพื่อที่จะทำให้เข้าใจถึงปัญหา รวมทั้งสรุปแนวทางในการปรับใช้และตีความหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติในแต่ละปัญหาด้วย

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาถึงปัญหาของหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ในแง่ของการปรับใช้และการตีความ ทั้งในส่วนของบทบัญญัติซึ่งเป็นบทหลัก และในส่วนของบทบัญญัติซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักการนี้ โดยจะพิจารณาจากการปรับใช้และการตีความหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติจากการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) และองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) เป็นหลัก รวมทั้งศึกษาแนวคิดในการปรับใช้และตีความของนักวิชาการหลายๆ ท่านประกอบด้วย

วิธีการศึกษา

ศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยอาศัยข้อมูลจาก หนังสือภาษาไทย หนังสือภาษาต่างประเทศ บทความภาษาไทย บทความภาษาต่างประเทศ ผลงานวิจัยวิทยานิพนธ์ คำวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) และองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) รวมไปถึงข้อมูลในเว็บไซต์ ที่แสดงในอินเทอร์เน็ต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทราบถึงสภาพปัญหาของหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ รวมถึงแนวทางในการปรับใช้และตีความหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) และความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ว่ามีแนวทางในการปรับใช้และการตีความอย่างไร และแตกต่างกันหรือเหมือนกันอย่างไร เพื่อที่จะใช้เป็นข้อควรระวังในการทำการค้าระหว่างประเทศทั้งทางด้านการค้าสินค้า และการค้าบริการ