

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่อดีตที่ประชาคมโลกต้องการที่จะให้มีการค้าที่มีความเป็นเสรีมากขึ้น จึงได้มีการทำความตกลง GATT จนกระทั่งได้มีการประชุมรับรองกรรมสารสุดท้าย (Final Act) ซึ่งเป็นระเบียบทางการค้าที่เป็นผลจากการเจรจาอบอุรุกวัย และยอมรับให้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ขึ้นมาแทนที่ GATT โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือการค้าเสรี (Free Trade) การแข่งขันที่เป็นธรรม (Fair Competition) เพื่อให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปอย่างเสรี ปราศจากอุปสรรคและข้อกีดกันทางการค้า ให้การใช้ทรัพยากรซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ผลจากการเจรจาอบอุรุกวัย ก็ได้มีการจัดทำความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) ขึ้นมาเช่นเดียวกัน โดยมีรายละเอียดในเรื่องสำคัญคือ การเข้าสู่ตลาด (Market Access)¹ การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)² ความตกลง GATS ได้กำหนดให้แต่ละประเทศจัดทำตารางข้อผูกพันของตน (Schedules of Commitments)

บริการโทรคมนาคมเป็นบริการสาขาหนึ่งที่อยู่ภายใต้ความตกลงดังกล่าว ซึ่งหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสนใจที่จะเข้าไปให้บริการสาขาโทรคมนาคมในประเทศสมาชิกอื่น แต่เนื่องจากการเจรจาเปิดตลาดบริการโทรคมนาคมภายใต้ความตกลง GATS นั้นเป็นไปด้วยความล่าช้า สหรัฐอเมริกาจึงได้หันมาใช้วิธีการเจรจาผ่านความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Area: FTA) ซึ่งสามารถเจรจากับประเทศที่ตนมีความต้องการเข้าไปผู้ให้บริการในประเทศนั้นๆ ได้โดยตรง สามารถระบุรายละเอียดของการเปิดตลาดบริการโทรคมนาคมได้ชัดเจนและละเอียดมากกว่าที่มีการระบุในความตกลง GATS

สหรัฐอเมริกาได้ทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ เช่น อิสราเอล จอร์แดน ซิลิโคนโพร ออสเตรเลีย โมร็อกโก และบาร์เรน ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีแนวโน้มที่จะเจรจาทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา จึงควรเร่งศึกษาแนวทางการทำความตกลง FTA ของสหรัฐอเมริกากับประเทศต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำความตกลงเปิดตลาดบริการโทรคมนาคมภายใต้ความตกลง FTA กับสหรัฐอเมริกาต่อไป ทั้งนี้การนำรูปแบบที่สหรัฐอเมริกาใช้ในการเจรจา หรือ U.S. FTA Model ที่สหรัฐอเมริกาใช้ในการเจรจากับประเทศอื่นๆ เช่น ซิลิโคนโพร มาพิจารณาในเบื้องต้น โดยเปรียบเทียบกับความตกลง GATS ที่ประเทศไทยเป็น

¹ General Agreement on Trade in Services: GATS, Article 16.

² General Agreement on Trade in Services: GATS, Article 17.

ประเทศภาคีจะทำให้ทราบถึงพันธกรณีที่มีผลผูกพันแต่ละประเทศจากความตกลงทั้งสอง ทำให้เห็นถึงความเหมือน และความแตกต่างระหว่างแต่ละความตกลง รวมทั้งทำให้ทราบถึงพันธกรณีของประเทศไทยที่อาจจะเพิ่มขึ้นเพิ่มเติมจากความตกลง FTA หากไทยได้เข้าทำความตกลงเปิดตลาดบริการโทรคมนาคมภายใต้ความตกลง FTA กับสหรัฐอเมริกา ซึ่งหากไทยทราบถึงพันธกรณีที่ตนมีแล้ว จะสามารถนำมาวิเคราะห์เพื่อเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ ทั้งในด้านกฎระเบียบ หรือกฎหมาย เพื่อบังคับใช้ รวมถึงหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแล เพื่อให้การเปิดตลาดการค้าบริการเป็นไปอย่างเท่าเทียม เป็นธรรม ทั้งนี้ ก็เพื่อรองรับพันธกรณีที่จะเกิดขึ้นตามความตกลง FTA นั้นเอง

การเจรจาเปิดตลาดการค้าบริการสาขาโทรคมนาคมในกรอบทวิภาคีภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีนั้น เป็นทั้งความสนใจ ความได้เปรียบ และผลประโยชน์อันยิ่งใหญ่ของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีความแข็งแกร่ง ความเชี่ยวชาญ และมีวิวัฒนาการอันยาวนานและต่อเนื่องในด้านธุรกิจโทรคมนาคม ทั้งยังครอบครองสัดส่วนการตลาดการค้าบริการสาขาโทรคมนาคมที่ใหญ่ที่สุดในระดับโลก สหรัฐอเมริกายังมีอำนาจต่อรองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สูงกว่าประเทศไทย ตลอดจนประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เป็นอย่างมาก อีกทั้งการเจรจาความตกลง FTA มีลักษณะเป็น GATS-Plus ภายใต้ U.S. FTA Model กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาจะใช้แนวทางแนวทางในการทำความตกลง FTA โดยเน้นพันธกรณีหลักตามความตกลง GATS และได้มีการเพิ่มเติมความผูกพันเพิ่มเติมที่ไม่ปรากฏในความตกลง GATS ลงไปในความตกลง FTA ทั้งนี้ เพื่อให้การส่งเสริมการเปิดเสรีให้มากยิ่งขึ้นกว่าการเปิดเสรีตามความตกลง GATS

การเจรจาความตกลง FTA ภายใต้ U.S. FTA Model นี้มีความแตกต่างอย่างมากกับความตกลง GATS ที่ประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ ทั้งในบริบทโครงสร้างและวิธีการเข้ารับความผูกพัน ดังนั้น ในการเข้าร่วมเจรจาจัดทำความตกลง FTA กับสหรัฐอเมริกา จึงต้องเพิ่มความระมัดระวัง และความรอบคอบเป็นพิเศษ ในการวิเคราะห์ข้อเสนอเบื้องต้นของสหรัฐอเมริกา ทั้งการรวบรวมมาตรการทางกฎหมายที่มีและใช้บังคับอยู่ในระบบกฎหมายภายในของประเทศไทย โดยเฉพาะในส่วนมาตรการที่ยังไม่มีการกำหนด และมาตรการที่ยังไม่สอดคล้องกับมาตรการภายใต้ความตกลง FTA ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องสงวนไว้ซึ่งกิจการที่ไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะเข้าแข่งขันหรือเข้ารับความผูกพันกับสหรัฐอเมริกา ให้ครบถ้วนและครอบคลุม ตลอดจนศึกษาข้อจำกัดเงื่อนไขของข้อบทมาตรการที่ไม่ผูกพันอย่างละเอียด เพื่อจัดทำตารางกำหนดรายการยกเว้นความผูกพันได้ถูกต้อง ครบถ้วนและครอบคลุม ไว้ล่วงหน้าก่อนที่ความตกลงจะใช้มีผลบังคับ ทั้งนี้ หากไม่ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ประเทศไทยอาจต้องเผชิญกับปัญหาข้อผูกพันทางกฎหมายจากการถูกตอบโต้ เนื่องจากมีการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับความตกลง FTA ซึ่งอาจถูกบังคับให้ปฏิบัติตาม

มาตรการต่างๆ ภายใต้ขอบทของความตกลงฯ ทั้งฉบับ แทนมาตรการตามบทบัญญัติกฎหมายภายในของไทยที่บังคับใช้อยู่ หรือ จำต้องอนุวัติการ (Implementation) ต่อความตกลง FTA ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในที่มีอยู่ หรืออาจต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับความตกลงฯ

ทั้งนี้ หากในภายหลังการจัดทำความตกลง รัฐบาลไทยในฐานะบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการละเมิดขอบทมาตรการภายใต้ความตกลงฯ อันเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศได้ หรือแม้ว่าอยู่ในขั้นตอนการลงนาม ยังมีได้มีการให้สัตยาบันต่อความตกลงฯ ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีพันธกรณีใดๆ ที่จะต้องผูกพันต่อความตกลงฯ เลยก็ตาม แต่การยินยอมให้มีการปฏิบัติอันเป็นการไม่สอดคล้องกับความตกลงฯ ยังคงดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่สุจริตของประเทศไทยในการเข้าเจรจาจัดทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศได้ ซึ่งย่อมมิชอบด้วยจารีตประเพณีและหลักการทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

- (1) เพื่อให้ทราบถึงหลักการและพันธกรณีในการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมตามความตกลง GATS และ U.S. FTAs
- (2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบ และเพื่อให้ทราบถึงความแตกต่างในการเจรจาเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมระหว่างความตกลง GATS และ U.S. FTAs
- (3) เพื่อให้ทราบถึงพันธกรณีที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากความตกลง GATS ในการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคม โดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างความตกลง GATS กับความตกลง U.S. FTAs
- (4) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงพันธกรณีของประเทศไทย ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม หากมีการทำความตกลงเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา
- (5) เพื่อเป็นข้อมูลเผยแพร่แก่ผู้สนใจทั่วไป

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมระหว่างความตกลง GATS และ FTA ที่สหรัฐอเมริกาทำกับประเทศชิลีและสิงคโปร์ โดยอาศัยพื้นฐานตามหลักการและทฤษฎีในกฎหมายระหว่างประเทศ

โดยจะเริ่มต้นที่พันธกรณีตามความตกลง GATS ในด้านต่างๆ ทั้งการเปิดตลาด และ หลักการในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ซึ่งประเทศคู่สัญญาส่วนใหญ่จะใช้เอกสารอ้างอิง ในการกำหนดพันธกรณีของแต่ละประเทศในการกำกับดูแล นอกจากนี้ยังศึกษาพันธกรณีของ ประเทศไทยในการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมตามความตกลง GATS

เมื่อทราบถึงพันธกรณีตามความตกลง GATS แล้ว ในบทต่อมาจะทำการศึกษาพันธกรณีใน การเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมตามความตกลง U.S. FTAs โดยนำเอาความตกลงที่สหรัฐอเมริกา ได้ทำกับซิลิและสิงคโปร์มาเป็นต้นแบบในการศึกษา ทั้งนี้เมื่อทราบถึงพันธกรณีในการเปิดเสรี บริการโทรคมนาคมตามความตกลงทั้งสองรูปแบบแล้ว จะทำการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบความ แตกต่างของความตกลงทั้งสองโดยวิเคราะห์แยกตามหัวข้อต่างๆ ทั้งในวัตถุประสงค์ แนวทางใน การเจรจา การกำหนดข้อยกเว้น การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น

ในส่วนต่อมาจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกฎระเบียบในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ตามความตกลง FTA กับกฎระเบียบภายในของประเทศไทยว่ามีความสอดคล้องหรือขัดแย้งใน ส่วนใดบ้าง เพื่อเป็นวิเคราะห์ถึงพันธกรณีของไทยในการบัญญัติกฎระเบียบภายในให้สอดคล้อง หากมีการทำความตกลงกับสหรัฐอเมริกาในอนาคต

และสุดท้ายในบทสรุปและข้อเสนอแนะ ผู้เขียนวิทยานิพนธ์คาดหวังว่าจะนำเสนอ เปรียบเทียบสรุปพันธกรณีในความตกลง U.S. FTAs ที่เพิ่มเติมขึ้นมากจากความตกลง GATS และเสนอแนะถึงพันธกรณีของประเทศไทยในการเตรียมความพร้อมด้านการกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม โดยการกำหนดกฎระเบียบภายในให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามความตกลง U.S. FTAs

1.4 สมมติฐานในการศึกษาวิจัย

การเจรจาเปิดตลาดโทรคมนาคมภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรีไทย- สหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาจะใช้แนวทางการเจรจาที่แตกต่างจากความตกลง GATS ที่ไทยเป็น ภาติ ซึ่งการใช้แนวทางในการเจรจาดังกล่าวจะส่งผลให้ไทยมีพันธกรณีใหม่ๆ เพิ่มมากกว่าเดิมทั้ง ในเรื่องการเปิดตลาดและการกำกับดูแล

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

- (1) ทราบถึงหลักการและพันธกรณีในการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมตามความตกลง GATS และ U.S. FTAs
- (2) ทราบถึงความแตกต่างในการเจรจาเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมระหว่างความตกลง GATS และ U.S. FTAs

- (3) ทราบถึงพันธกรณีที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากความตกลง GATS ในการเปิดเสรีบริการ
โทรคมนาคม โดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างความตกลง GATS กับความตกลง U.S. FTAs
- (4) ทราบถึงพันธกรณีของประเทศไทย ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม หากมีการ
ทำความตกลงเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา