

## บทที่ 2

### การเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมตามความตกลง GATS

#### 2.1 ความเป็นมาและหลักการ

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) เป็นความตกลงแบบพหุภาคี (Multilateral Agreement) กล่าวคือ เป็นความตกลงที่มีสมาชิกผู้เข้าร่วมเจรจามากกว่า 2 ฝ่ายขึ้นไป มาเข้าทำความตกลงร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดอุปสรรคทางการค้าบริการ ความตกลง GATS เป็นหนึ่งในข้อตกลงภายใต้องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ซึ่งเป็นความพยายามครั้งแรกและครั้งสำคัญที่จะก่อตั้งกฎระเบียบที่บังคับใช้ภายใต้การเจรจาพหุภาคี เพื่อที่จะลดข้อจำกัดของการค้าระหว่างประเทศในสาขาบริการ โดยมีจุดเริ่มต้นมาตั้งแต่ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากร (General Agreement on Trade and Tariff: GATT)

การก่อตั้งกำเนิดของ GATT เพื่อที่จะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่ดูแลความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศองค์กรที่สามต่อจากธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) โดยเริ่มแรกนั้นเป็นความพยายามของสหประชาชาติ (United Nation: UN) พร้อมด้วยประเทศสมาชิกมากกว่า 50 ประเทศ เพื่อก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization: ITO) โดยเนื้อหาของกฎบัตร (Charter) ของ ITO นั้นมีความครอบคลุมทั้งกฎระเบียบทางการค้า การจ้างงาน สินค้า ข้อจำกัดการทำธุรกิจ การลงทุนระหว่างประเทศ และการบริการ

ในระหว่างการเจรจาในส่วนเนื้อหาของกฎบัตร ITO ในปี 1946 ประเทศ 23 ประเทศผู้ร่วมก่อตั้งได้ตัดสินใจที่จะเจรจาลดภาษีศุลกากรลงและมีความเห็นว่าควรเร่งเปิดการค้าเสรี โดยเห็นว่าภายในกลุ่มควรจะได้รับกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการค้าบางข้อของร่าง ITO การตกลงที่จะลดภาษีศุลกากรในครั้งนั้น และการตกลงที่จะรับกฎระเบียบการค้าบางข้อของ ITO ถูกเรียกว่า ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากร อันเป็นต้นกำเนิดของ GATT

ในการประชุมว่าด้วยการค้าและการจ้างงานที่กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา ในเดือนมีนาคม ปี 1948 กฎบัตรของ ITO ก็ได้รับการยอมรับ หากแต่กฎบัตรของกรุงฮาวานานั้นไม่ได้รับการยอมรับ ดังนั้นการบังคับใช้จึงไม่สามารถทำได้ และทำให้ ITO ต้องล้มเลิกลงไป คงเหลือไว้แต่เพียง GATT เท่านั้นที่เป็นความตกลงพหุภาคีที่ทำหน้าที่ดูแลการค้าระหว่างประเทศ

ข้อตกลงภายใต้ GATT ได้มีการเจรจาตกลงอีกหลายรอบ โดยเนื้อหาในการเจรจาในช่วงแรกจะมุ่งไปที่การลดอัตราภาษีศุลกากรและมาตรการที่เป็นภาษีอื่นๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศในขณะนั้น

การเจรจาการค้ารอบสุดท้ายก่อนที่จะมีการก่อตั้ง WTO คือการเจรจารอบอุรุกวัย เริ่มที่เมือง ปุนตา เดล เอสเต ประเทศอุรุกวัย ในวันที่ 20 กันยายน 1986 โดยการเจรจาครั้งนี้ถือเป็นการเจรจาพหุภาคีที่มีเนื้อหาครอบคลุมกว้างขวางที่สุด ได้มีการขยายขอบเขตการเจรจาการค้าไปสู่ประเด็นใหม่ๆ เช่น การค้าบริการและทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น โดยมีประเทศเข้าร่วมการเจรจามากที่สุดถึง 123 ประเทศ

การเจรจารอบอุรุกวัยเกือบล้มเหลวหลายครั้ง และใช้เวลาถึง 7 ปีครึ่ง ทำที่สุดการเจรจาได้สิ้นสุดลง โดยประเทศสมาชิกทุกประเทศได้ลงนามเห็นชอบในวันที่ 15 เมษายน 1994 ที่กรุงมารากูช ประเทศโมร็อกโก ซึ่งมีมติให้มีการตั้งองค์การการค้าโลก โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ เพื่อช่วยให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้โดยผ่านกฎระเบียบทางการค้าที่โปร่งใสและคาดการณ์ได้ เพื่อเป็นเวทีในการเจรจาทางการค้า และสุดท้ายเพื่อเป็นตัวกลางในการระงับข้อพิพาททางการค้าที่เป็นกลาง โดยอยู่บนพื้นฐานของกฎระเบียบเดียวกันที่ประเทศสมาชิกได้ให้การยอมรับ

ข้อตกลงของ WTO ประกอบด้วยข้อตกลงย่อยที่ทำหน้าที่จัดระเบียบการค้าของสินค้า (General Agreement on Tariff and Trade: GATT) การค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) และทรัพย์สินทางปัญญา (The agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPS) โดยแต่ละข้อตกลงย่อยจะประกอบไปด้วยหลักการพื้นฐาน (Basic principles) ที่บังคับใช้กับทุกประเทศสมาชิกที่ยอมรับในข้อตกลง นอกจากนี้ ยังมีส่วนของรายละเอียดเพิ่มเติม (Additional details) เป็นส่วนแนบของข้อตกลง (Annexes) โดยในส่วนนี้เป็นการตกลงของบางประเทศเท่านั้น ส่วนสุดท้ายของแต่ละข้อตกลงย่อยจะเป็นรายการข้อผูกพันเฉพาะ (Specific commitment) ที่แต่ละประเทศจัดทำเพื่อเปิดตลาดโดยสมัครใจ

ทั้งนี้ ปรวิญญาคนะมนตรีแห่งเมืองปุนตา เดล เอสเต (Ministerial of Punta del Este) ได้วางกรอบวัตถุประสงค์ของการเจรจา คือ

1. เป็นการสร้างกรอบของกฎ ข้อบังคับที่เป็นลักษณะพหุภาคีสำหรับการค้าในสาขาบริการ
2. เพิ่มปริมาณการค้าภายใต้เงื่อนไขของความโปร่งใส (Transparent) และการเปิดเสรีเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ (Progressive Liberalization)
3. ส่งเสริมความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าทั้งหมดและส่งเสริมการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนา ในขณะที่คำนึงถึงเป้าหมายนโยบายของกฎหมายและการกำกับดูแลของประเทศ

กล่าวได้ว่าความตกลง GATS เป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) ในรูปแบบหนึ่ง กล่าวคือ เป็นความตกลงที่มีการรวมตัวกันตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไป เพื่อร่วมมือกันในการเสริมสร้างและรักษาผลประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจที่เน้นด้านการค้าโดยการพยายามหาวิธีการหาช่องทางขยายการค้าระหว่างกัน รวมถึงเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกัน เช่น มีการกำหนดปริมาณนำเข้า เป็นต้น

โดยที่ข้อตกลง GATS เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลง WTO นั้น มีลักษณะสำคัญ คือเป็นข้อตกลงที่มีวาระในตนเอง (Build-in Agenda) กล่าวคือ ภายใต้หลักการเปิดเสรีเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตามมาตรา 19: 1 นั้น กำหนดให้ต้องมีการเริ่มการเจรจาอย่างเต็มรูปแบบในรอบใหม่ภายใน 5 ปี หลังจากความตกลง GATS บังคับใช้ กล่าวคือ ภายในปี ค.ศ. 2000 นั้นเอง อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยและการก่อตั้ง WTO ความตกลง GATS นั้นยังไม่สมบูรณ์ โดยหลายประเด็นยังไม่ได้รับการตกลงและต้องการการเจรจาเพิ่มเติม ดังนั้นการเจรจาและการทำข้อตกลงต่างๆ ของ GATS จึงยังมีอยู่อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากสาขาบริการแต่ละสาขามีลักษณะที่ค่อนข้างแตกต่างกันมา ทำให้ยากต่อการใช้หลักเกณฑ์ในการเปิดเสรีร่วมกัน มีการเริ่มการเจรจาเป็นรายสาขา และหลายสาขาได้รับการตกลงและบรรจุเป็นภาคผนวก (Annex) ในความตกลง GATS

## 2.2 ขอบเขตของความตกลง GATS

ความตกลง GATS ข้อ 1 ได้กำหนดถึงขอบเขตความครอบคลุมไว้ว่า ความตกลงนี้จะใช้บังคับกับมาตรการของประเทศสมาชิกที่มีผลกระทบต่อการค้าบริการ ไม่ว่าจะมาตรการดังกล่าวจะอยู่ในรูปแบบของกฎหมาย ข้อบังคับ กฎ ระเบียบ วิธีดำเนินการ การดำเนินการทางการบริหาร มาตรการเหล่านี้รวมถึงมาตรการของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และฝ่ายปกครอง ตลอดจนจนถึงหน่วยงานที่มีใ้รัฐบาล หากแต่ได้รับอำนาจจากรัฐให้ใช้มาตรการดังกล่าว

มาตรการที่มีผลกระทบต่อการค้าบริการรวมถึงมาตรการเกี่ยวกับการจัดซื้อ การจ่ายเงิน หรือการใช้บริการ มาตรการที่เกี่ยวกับการเข้าถึงและใช้บริการ ตลอดจนการให้บริการ บริการเหล่านี้เป็นบริการที่ประเทศสมาชิกจัดหาให้แก่สาธารณะเป็นการทั่วไป ตลอดจนมาตรการเกี่ยวกับการจัดตั้งนิติบุคคลหรือการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาเพื่อเข้ามาให้บริการภายในประเทศสมาชิก

สำหรับคำจำกัดความของคำว่าบริการตามความตกลง GATS นั้น ได้ถูกกำหนดอยู่ในข้อ 1: 3 ว่าหมายถึงบริการทุกชนิด ยกเว้นบริการที่ให้บริการโดยหน่วยงานของรัฐโดยบริการที่ให้โดยหน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องไม่เป็นการให้บริการที่มุ่งเน้นในเชิงพาณิชย์หรือเพื่อแข่งขันกับผู้ให้บริการรายอื่น

ความตกลง GATS ไม่ได้ระบุประเภทของบริการที่มีการซื้อขายระหว่างประเทศไว้ แต่ในความตกลงมีบทบัญญัติให้ประเทศสมาชิกต้องเจรจาเปิดตลาดบริการสาขาต่างๆ ให้แก่กัน ฝ่ายเลขานุการ WTO จึงได้จัดทำเอกสาร MTN.GNSW/120 ขึ้นเพื่อใช้เป็นพื้นฐานของการเจรจาซึ่งได้จำแนกประเภทของบริการไว้ 12 สาขา โดยอ้างอิงจากการจำแนกประเภทของ UN Central Product Classification (CPC) บริการทั้ง 12 สาขา ดังกล่าว ได้แก่

- (1) สาขาบริการด้านธุรกิจ (Business Services)
- (2) สาขาบริการสื่อสารโทรคมนาคม (Communication Services)
- (3) สาขาด้านการก่อสร้างและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง (Construction and Related Engineering Services)
- (4) สาขาบริการด้านการจัดจำหน่าย (Distribution Services)
- (5) สาขาบริการด้านการศึกษา (Education Services)
- (6) สาขาบริการด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Services)
- (7) สาขาบริการด้านการเงิน (Financial Services)
- (8) สาขาบริการที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและด้านสังคม (Health Related and Social Services)
- (9) สาขาบริการด้านการท่องเที่ยวและบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว (Tourism and Travel Related Services)
- (10) สาขาบริการด้านสันทนาการ วัฒนธรรม และการกีฬา (Recreational, Cultural and Sporting Services)
- (11) สาขาบริการด้านการขนส่ง (Transport Services)
- (12) สาขาบริการด้านอื่น (Other Services)

ประเทศสมาชิกจึงได้ยึดถือประเภทของบริการตามแนวทางนี้ในการกำหนดพันธกรณีของตน โดยได้ระบุแยกสาขาบริการที่ตนมีความประสงค์จะผูกพันไว้ในส่วนของตารางข้อผูกพันเฉพาะ

### 2.3 แนวทางหรือรูปแบบในการเจรจา

เนื่องจากความตกลง GATS เป็นความตกลงแบบพหุภาคี กล่าวคือมีประเทศที่เป็นสมาชิกในการเจรจาเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะใช้แนวทางเจรจาแบบสองฝ่าย ที่สามารถกำหนดตกลงในรายละเอียดได้มากกว่า ความตกลง GATS ได้ใช้แนวทางการเปิดเสรีแบบคัดเลือก (Selective Liberalization Approach) โดยที่ประเทศคู่สัญญาสามารถระบุสาขาหรือกิจกรรมที่พร้อมที่จะเปิดเสรี โดยจะใช้หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (NT) และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติที่

ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) กับการปฏิบัติในสาขาที่เปิดเสรีดังกล่าว เพื่อประกันความเท่าเทียมกันในการควบคุมกำกับดูแลระหว่างคนในชาติและต่างชาติ กล่าวคือแนวทางเปิดเสรีแบบคัดเลือกนี้จะให้ประเทศภาคีสัญญาเลือกและกำหนดระยะเวลาข้อผูกพันในการลงทุนสาขาหรือกิจกรรมที่จะอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาและใช้หลักเกณฑ์กำกับดูแลการลงทุน ส่วนสาขาอื่นถือว่าไม่ผูกพันหรือมีพันธกรณีที่เปิดเสรีต่อประเทศภาคีสัญญา แนวทางนี้จึงมักเรียกว่าเป็นการเจรจาแบบ positive list approach หรือ bottom-up approach แนวทางเปิดเสรีแบบคัดเลือกนี้เป็นคนละด้านกันกับแนวทาง negative list approach ซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป โดยพันธกรณีของประเทศภาคีสัญญาจะเจรจาข้อผูกพันเฉพาะ (specific commitment) ที่จะยอมรับมากกว่าเจรจาข้อยกเว้น (exemption) ความเป็นจริงแล้วทั้งสองแนวทางสามารถครอบคลุมและเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับได้ (progressive liberalization) โดยกำหนดข้อยกเว้นด้านระยะเวลาสั้นสุดไว้ หรือมีการกำหนดรอบการเจรจาเปิดเสรีในวาระต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม แนวทางเปิดเสรีแบบคัดเลือกนี้อาจเท่ากับเป็นการไม่ผูกพันและสิ้นสุดลงโดยไม่มีพันธกรณีเกี่ยวกับขั้นตอนก่อนจัดตั้งหน่วยธุรกิจ ซึ่งเท่ากับแนวทางควบคุมการลงทุนนั่นเอง

องค์ประกอบที่สำคัญของแนวทางเปิดเสรีแบบคัดเลือกคือประเทศภาคีสัญญาต้องตัดสินใจพันธกรณีตามความตกลงถือเป็นกฎที่ใช้บังคับทั่วไป ที่จะริเริ่มโดยการกำหนดข้อผูกพันเฉพาะของประเทศภาคีสัญญา และอะไรเป็นสิ่งจูงใจที่จะดำเนินการตามข้อผูกพันเฉพาะและขยายข้อผูกพันเฉพาะในเวลาต่อมา โดยในความตกลง GATS ปรากฏในข้อ 16 และ 17 กล่าวคือประเทศภาคีสมาชิกไม่ได้ถูกบังคับให้เปิดตลาดหรือหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ โดยประเทศภาคีสมาชิกมีสิทธิในการระบุนายการในตารางข้อผูกพันที่จะผูกพัน

อนึ่ง แนวทางนี้อิงบนพื้นฐานแนวทางการเจรจาแบบต่างตอบแทน (reciprocity basis) ซึ่งความตกลง GATS ใช้เป็นกลไกในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนสาขาที่จะเปิดเสรีระหว่างบรรดาประเทศภาคีสมาชิก นอกจากนี้ แนวทางนี้ยังให้ความยืดหยุ่นในการเปิดเสรี โดยประเทศภาคีสมาชิกสามารถกำหนดเปิดเสรีเพียงไม่กี่สาขา หรือเปิดเสรีบางกิจกรรม การขยายการเปิดตลาดอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามระดับหรือสภาพการพัฒนา ดังนั้น สิทธิในการจัดตั้งหน่วยธุรกิจมีตามข้อผูกพันเฉพาะในเรื่องการเข้าสู่ตลาดตามข้อ 16 ประเทศสมาชิกก็ถูกห้ามมิให้กำหนดมาตรการจำกัดเพิ่มเติมจากที่ระบุไว้

จากการที่ความตกลง GATS เจรจาโดยยึดหลักการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ คำนี้ถึงสิทธิในการออกกฎระเบียบภายในเพื่อกำกับดูแล โดยเจรจาครอบคลุมในทุกสาขาและรูปแบบของการค้าบริการ และให้ความยืดหยุ่นที่เหมาะสมแก่ประเทศกำลังพัฒนา การเจรจาความตกลง GATS นั้น จะใช้วิธีการยื่นข้อเรียกร้องและข้อเสนอเปิดตลาด (Request-Offer Approach) กล่าวคือ ให้ประเทศสมาชิกยื่นข้อเรียกร้องที่ตนมีความประสงค์จะได้รับการเปิดตลาดจากประเทศ

อื่นๆ รวมถึงยื่นข้อเสนอสำหรับการค้าบริการที่ตนมีความพร้อมที่จะเปิดตลาดกับประเทศสมาชิกอื่นด้วยเช่นเดียวกัน เป็นต้น

## 2.4 รูปแบบการค้าบริการ

เนื่องจากการค้าบริการมีความแตกต่างจากสินค้า อันเป็นผลมาจากที่ลักษณะของสินค้าบริการนั้นไม่สามารถจับต้องได้ การผลิตและการบริโภคบริการมักเกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน ดังนั้นจึงได้มีการกำหนดลักษณะการค้าบริการ หรือการให้บริการ (Mode of Supply) ไว้ในข้อ 1: 2 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS)<sup>1</sup> ออกได้เป็น 4 รูปแบบ ได้แก่

### 2.4.1 Mode 1 การค้าบริการข้ามพรมแดน (Cross-border Supply)

การค้าบริการข้ามพรมแดนเป็นการส่งผ่านบริการข้ามพรมแดนจากประเทศหนึ่งไปยังประเทศหนึ่ง โดยไม่มีการเคลื่อนย้ายทางกายภาพของผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ลักษณะนี้เข้าใจได้ง่ายเพราะว่ามีลักษณะเหมือนกับการนำเข้าและการส่งออกสินค้าทั่วไป โดยประเภทของบริการที่มีลักษณะรูปแบบการให้บริการอยู่ในรูปแบบที่ 1 เช่น การขนส่งทางทะเลและทางอากาศ บริการผ่านระบบโทรคมนาคมบางประเภท หรือลักษณะบริการที่รวมอยู่ในสินค้าหรือใช้สิทธิค้าเป็นตัวส่งผ่านบริการ (Physical medium) เช่น ซอฟต์แวร์ โปรแกรมคอมพิวเตอร์ในเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือรูปวาด เป็นต้น

ลักษณะการค้าบริการในประเภทนี้เป็นประเภทที่มีอยู่มากที่สุดในการค้าบริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ โดยประเทศสมาชิกอาจกำหนดข้อบังคับเพื่อป้องกันการเชื่อมต่อที่ไม่ผ่านผู้ให้บริการระหว่างประเทศของประเทศสมาชิคนั้น ตัวอย่างของรูปแบบการให้บริการโทรคมนาคมข้ามพรมแดน ได้แก่ ระบบ GMPCS: Global Mobile Personal Communication Service ที่ผู้ให้บริการไม่จำเป็นต้องมีอยู่ในประเทศที่ต้องการให้บริการ

อุปสรรคทางการค้าที่อาจเกิดขึ้นได้แก่ ข้อจำกัดการเข้าถึงระบบเครือข่ายท้องถิ่น (Restrictions on network access) โดยอาจถูกห้ามเรื่องการเชื่อมต่อเครือข่าย (ปัญหาการเข้าสู่ตลาด) หรือมีการกำหนดค่าใช้จ่ายในการเชื่อมต่อเครือข่ายที่เป็นภาระของผู้ให้บริการจากต่างประเทศ (ปัญหาการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ) อันเป็นการกีดกันทางการแข่งขันเช่นเดียวกับการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้อุปสรรคทางการค้าบริการโทรคมนาคมอาจเกิดได้จาก ปัญหาโครงข่ายพื้นฐานท้องถิ่นล้าสมัย หรือปัญหาโครงข่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพในการให้บริการ ทำให้ผู้ให้บริการจากต่างประเทศไม่สามารถเชื่อมต่อโครงข่ายเพื่อให้บริการภายในประเทศนั้นได้

<sup>1</sup> General Agreement on Trade in Services (GATS), Article 1: 2.

#### 2.4.2 Mode 2 บุคคลหรือทรัพย์สินเข้าไปใช้บริการในประเทศอื่น (Consumption Abroad)

การให้บริการในลักษณะนี้ต้องการการเคลื่อนย้ายทางกายภาพของผู้รับบริการ (Movement of consumer) โดยผู้รับบริการจำเป็นต้องเข้ารับบริการในประเทศของผู้ให้บริการ การให้บริการลักษณะนี้ ได้แก่ การท่องเที่ยว การศึกษา นอกจากนี้ ยังรวมถึงการซ่อมบำรุงอากาศยาน และเรือในต่างประเทศ นอกจากนี้ประเภทการให้บริการนี้จะครอบคลุมการเคลื่อนที่ของผู้รับบริการแล้วยังรวมถึงการเคลื่อนที่ของทรัพย์สินของผู้รับบริการ เช่น การบริการซ่อมบำรุงที่จัดให้มีในต่างประเทศ เป็นต้น

รูปแบบการค้าบริการประเภทนี้ในภาคโทรคมนาคมคือ ผู้ใช้บริการจดทะเบียนการใช้งานในประเทศสมาชิกหนึ่งและสามารถใช้บริการดังกล่าวกับผู้ให้บริการรายเดิมในอีกประเทศสมาชิกหนึ่งด้วย เช่น บริการข้ามเครือข่ายระหว่างประเทศของเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Roaming) ตามมาตรฐานของ GSM: Global Systems for Mobile communications โดยที่อุปสรรคทางการค้าที่อาจเกิดขึ้นในรูปแบบการค้าบริการนี้ ได้แก่ การไม่อนุญาตให้รับสายเรียกเข้าได้ (ปัญหาการเข้าสู่ตลาด) หรือข้อจำกัดที่เกิดขึ้นเองจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศซึ่งทำให้มีค่าบริการที่เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับการจ่ายค่าบริการเป็นสกุลเงินภายในประเทศ (ปัญหาการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ)

#### 2.4.3 Mode 3 ผู้ให้บริการต่างชาติเข้ามาจัดตั้งธุรกิจในประเทศ (Commercial Presence)

เป็นกรณีที่จะต้องมีการตั้งสำนักงานให้บริการในประเทศของผู้รับบริการ มีบริการหลายประเภทที่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยธุรกิจ (Establishment of Business Entity) ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะสาขา (Branch) บริษัทในเครือ (Subsidiaries) ตัวแทน (Agency) หรือการลงทุนร่วม (Joint Ventures) ในประเทศอื่นเพื่อให้บริการประชาชนในประเทศนั้นๆ ผ่านการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) ซึ่งบริการในลักษณะนี้ ได้แก่ การสื่อสารโทรคมนาคมภายในประเทศ การให้บริการไฟฟ้า ประปา การให้บริการทางการเงินต่างๆ เป็นต้น

ตัวอย่างที่พบบากที่สุดในการค้าบริการโทรคมนาคมคือ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) โดยการซื้อกิจการบางส่วนหรือทั้งหมดจากผู้ให้บริการโทรคมนาคมในประเทศ ข้อจำกัดในกรณีนี้อาจปรากฏในรูปของกฎหมายที่อนุญาตให้มินิติบุคคลต่างชาติ เช่น การกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นของผู้ลงทุนต่างชาติ (ปัญหาการเข้าสู่ตลาด) สัดส่วนของกรรมการหรือผู้บริการ



ที่จำเป็นต้องมีคนชาติ (ปัญหาการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ) และการจำกัดจำนวนใบอนุญาตให้บริการ (ปัญหาการเข้าสู่ตลาด) เป็นต้น

#### 2.4.4 Mode 4 บุคลากรต่างชาติเข้ามาให้บริการในประเทศ (Presence of Natural Persons)

บุคลากรต่างชาติเข้ามาให้บริการในประเทศ หมายถึง การเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดาเพื่อให้บริการในประเทศของผู้รับบริการเป็นการชั่วคราว ลักษณะเป็นเช่นเดียวกับการจ้างงานบุคคลธรรมดาของผู้ให้บริการเพื่อส่งไปทำงานยังต่างประเทศ ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานธุรกิจ ไม่ว่าจะบริษัท หรือ สำนักงานสาขาของผู้ให้บริการในประเทศดังกล่าว แต่เป็นการส่งคนเข้าไปให้บริการตามระยะเวลาที่กำหนด อาทิเช่น การก่อสร้าง การให้คำปรึกษาโดยผู้เชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะเรื่อง โดยบริการส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายบุคคลหรือแรงงาน มักจะเป็นบริการที่ประเทศกำลังพัฒนามีความสนใจและต้องการผลักดันให้เกิดการเปิดเสรี แต่ทั้งนี้โดยส่วนใหญ่ประเทศต่างๆ จะกำหนดกฎระเบียบการเคลื่อนย้ายของบุคคลเพื่อให้บริการซึ่งปกติก็มีอยู่ในทุกภาคการค้าบริการ ข้อจำกัดหรืออุปสรรคในรูปแบบการค้าบริการนี้จึงได้แก่ รูปแบบและระยะเวลาในการเข้ามาประกอบธุรกิจ หรือ การกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรที่เกินความจำเป็น (ปัญหาการเข้าสู่ตลาด) หรือข้อจำกัดการอาศัยภายในประเทศ (ปัญหาการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ) เป็นต้น

จากรูปแบบการให้บริการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การค้าบริการตามความตกลง GATS อาจจำแนกได้ 2 กลุ่ม<sup>2</sup> คือ

**กลุ่มแรก** เป็นการค้าบริการที่ทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการอยู่ในอาณาเขตของตน มิได้มีการเคลื่อนย้ายข้ามอาณาเขตแต่อย่างใด (Cross Border Supply)

**กลุ่มที่สอง** เป็นการค้าบริการที่ผู้ให้บริการหรือผู้รับบริการมีการเคลื่อนย้ายข้ามอาณาเขตของตน ผู้รับบริการเป็นฝ่ายข้ามอาณาเขตของตนเข้ามาใช้บริการยังอาณาเขตของผู้ให้บริการ (Consumption Aboard) และผู้ให้บริการเป็นฝ่ายข้ามอาณาเขตของตนมาให้บริการยังอาณาเขตของผู้รับบริการโดยการจัดตั้งหน่วยธุรกิจ (Commercial Presence) หรือ การให้บริการโดยบุคคลธรรมดา (Presence of Natural Person)

<sup>2</sup> สิทธิกร นิพภยะ, ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATs). กฎกติกา WTO เล่มที่สี่: ภาคเศรษฐกิจเฉพาะ (Specific Sectors). โครงการ WTO Watch (จัดกระแสดังการการค้าโลก). (กรุงเทพฯ: สามลดา, มีนาคม 2552). หน้า 194.

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ  
วันที่ 19 ส.ย. 2555  
เลขทะเบียน 246699

การแบ่งรูปแบบวิธีการให้บริการเป็น 4 ลักษณะ ช่วยให้เห็นถึงความหลากหลายในการค้าบริการ และความแตกต่างโดยธรรมชาติระหว่างสินค้าบริการและสินค้าอื่นๆ วิธีการในการที่สินค้าบริการจะเข้าสู่ตลาดภายในประเทศมีได้หลายลักษณะ อีกทั้งโดยปกติแล้วบริการแต่ละประเภทมักเกี่ยวข้องกับบริการในประเภทอื่นด้วย ดังนั้น แต่ละประเทศจะต้องพิจารณาถึงความพร้อมในการที่จะเปิดเสรีในแต่ละสาขา และแต่ละวิธีการการให้บริการ อย่างไรก็ตาม บริการโดยส่วนใหญ่ไม่ได้สัมพันธ์กับวิธีการการให้บริการเพียงวิธีใดวิธีเดียว หากแต่บริการจำนวนมากมีวิธีการในการให้บริการมากกว่า 1 วิธี เช่น การให้บริการทางการศึกษา ถ้าประเทศหนึ่งตัดสินใจเปิดเสรีการให้บริการทางการศึกษาในทั้ง 4 วิธีการของการให้บริการ นักเรียนรายหนึ่งรับการศึกษาผ่านทางอินเตอร์เน็ตหรือดาวเทียม ถือเป็นบริการผ่านวิธีการที่ 1 (Cross-border) หลังจากนั้นนักเรียนได้เดินทางไปศึกษาในต่างประเทศถือว่าการทำการค้าบริการผ่านวิธีที่ 2 (Consumption Aboard) แต่ถ้าหากว่านักเรียนต้องการที่จะศึกษาในประเทศและเลือกที่จะศึกษาจากโรงเรียนที่เป็นสาขาของโรงเรียนในต่างประเทศถือว่าการค้าผ่านวิธีการที่ 3 (Commercial Presence) ซึ่งโรงเรียนอาจจะนำครู อาจารย์มาจากโรงเรียนแม่ในต่างประเทศซึ่งเป็นการให้บริการผ่านวิธีการที่ 4 (Movement of Natural Persons) เป็นต้น

## 2.5 พันธกรณีของประเทศสมาชิก

ความตกลง GATS ได้แบ่งรูปแบบพันธกรณีที่ประเทศสมาชิกจะปฏิบัติตามออกเป็น 2 ประเภท คือ พันธกรณีทั่วไปที่ประเทศสมาชิกทุกประเทศจะต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าประเทศสมาชิกนั้นจะผูกพันสาขาและรูปแบบการให้บริการไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะหรือไม่ (General Obligation) และพันธกรณีเฉพาะที่ประเทศสมาชิกจะปฏิบัติตามเฉพาะสาขาและรูปแบบการให้บริการตามที่ตนได้ผูกพันไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะของประเทศตน (Specific commitments) โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 2.5.1 พันธกรณีทั่วไป (General Obligation)

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าพันธกรณีทั่วไปคือพันธกรณีและข้อบังคับทั่วไปที่บังคับใช้กับทุกประเทศสมาชิก ทุกประเทศยอมรับที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีทั่วไปที่กำหนดไว้ทั้งหมด ทั้งนี้สาระสำคัญของหมวดนี้มีดังต่อไปนี้

#### 2.5.1.1 การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation: MFN)

การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง หมายความว่า ถ้าประเทศหนึ่งเปิดตลาดการค้าบริการแก่ประเทศสมาชิกใดอย่างไร ก็ต้องเปิดให้แก่ประเทศสมาชิกอื่นๆ เหมือนกัน ตัวอย่างเช่น กฎระเบียบที่ประเทศไทยใช้ หรือสิทธิที่ให้กับผู้ให้บริการจาก

ต่างประเทศ ที่เข้ามาดำเนินธุรกิจในประเทศไทยจะต้องเหมือนกันทั้งหมด ไม่ว่าจะบริษัทผู้ให้บริการนั้นจะถือสัญชาติของประเทศสมาชิกใดก็ตาม เช่น ประเทศไทยไม่สามารถยกเว้นหรือให้สิทธิเป็นกรณีพิเศษกับบริษัทจากมาเลเซียหรือสิงคโปร์ โดยไม่ให้กับประเทศอื่นได้เป็นต้น มิเช่นนั้น จะเป็นการฝ่าฝืนหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งของความตกลง GATS

หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง เป็นหลักการหนึ่งของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานที่สุดในความตกลงการค้าหลายฝ่ายในฉบับต่างๆ โดยปรากฏอยู่ในข้อ 2 ของความตกลง GATS<sup>3</sup> โดยยึดถือหลักที่ว่าประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติต่อการบริการและผู้ให้บริการของสมาชิกอื่นใดที่เป็นการให้ความช่วยเหลือหรือข้อยกเว้นใดๆ โดยไม่ต้องยกเว้นที่ตนให้การปฏิบัติแก่บริการและผู้ให้บริการชนิดเดียวกันจากชาติสมาชิกอื่น โดยในกรณีของภาคการค้าบริการโทรคมนาคมนี้ อาจยกตัวอย่างได้แก่ การที่ประเทศสมาชิกจะไม่ให้หรือยกเว้นข้อกำหนดใดๆ เป็นพิเศษในการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมพื้นฐานหรือสิทธิในการใช้คลื่นความถี่แก่ผู้ให้บริการของประเทศสมาชิกหนึ่งดีกว่าประเทศสมาชิกอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม ในวรรคที่ 2 ก็ได้เปิดโอกาสของข้อยกเว้นหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง โดยสามารถกำหนดในบัญชีตารางแยกไว้ต่างหากอีกอันหนึ่งเรียกว่า รายการข้อยกเว้นตามข้อ 2 ของประเทศสมาชิก (Member's List of Article II Exemption) ในภาคผนวกของความตกลง GATS ซึ่งเป็นการชั่วคราวเท่านั้น โดยทุกๆ ข้อยกเว้นจะต้องได้รับการทบทวนภายใน 5 ปีนับจากความตกลงมีผลบังคับใช้ และให้ยกเลิกข้อยกเว้นทั้งหมดภายใน 10 ปี<sup>4</sup>

#### 2.5.1.2 ความโปร่งใส (Transparency)

หลักความโปร่งใส หมายถึง หลักการที่กำหนดให้การดำเนินการต่างๆ จะต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบได้ หลักการนี้เป็นหลักการที่กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศอื่นๆ สามารถเข้าถึงข้อมูล กฎระเบียบ หรือมาตรการภายในประเทศต่างๆ ของประเทศอื่นได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว

หลักความโปร่งใสนี้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปข้อต่อมาที่เป็นหลักสำคัญในการเจรจาการค้าภาคบริการต่างๆ ที่ปัจจุบันอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ภายในประเทศต่างๆ ที่เข้มงวดซึ่ง

<sup>3</sup> General Agreement on Trade in Services (GATS), Article 2.

<sup>4</sup> World Trade Organization, A training package. Module: Services: GATS. Section: Post-Marrakesh developments. (December 1998). p. 13.

เป็นไปได้เลยที่จะประสบความสำเร็จในการเปิดเสรีการค้าบริการอย่างมีประสิทธิภาพโดยปราศจากการเข้าถึงและได้รับข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ภายในต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติ<sup>5</sup>

หลักความโปร่งใสนี้มีปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในข้อ 3 ของความตกลง GATS<sup>6</sup> โดยกำหนดให้ทุกประเทศสมาชิกจะต้องเปิดเผยทุกมาตรการที่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญแก่การค้าบริการตามความตกลง GATS ของประเทศสมาชิกอื่นได้แก่ กฎหมาย กฎหมายลำดับรอง แนวปฏิบัติทางปกครอง กระบวนการ มติ และคำสั่งต่างๆ นอกจากนี้ หลักความโปร่งใสนี้ยังกำหนดให้ประเทศสมาชิกแจ้งต่อองค์การการค้าโลกเกี่ยวกับมาตรการภายในประเทศที่เพิ่งออกมาบังคับใช้หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรการที่มีอยู่ และพร้อมที่จะให้ข้อมูลเฉพาะต่างๆ แก่ประเทศสมาชิกอื่นๆ ตามที่ร้องขอ โดยข้อมูลดังกล่าวไม่รวมถึงข้อมูลอันเป็นความลับที่มีค่าทางเศรษฐกิจ โดยวัตถุประสงค์ทั้งหมดก็เพื่อส่งเสริมความมีเสถียรภาพและความคาดหมายได้ของระบบการค้าด้วยการที่ผู้ให้บริการสามารถทราบถึงกฎเกณฑ์ทั้งหลายภายในประเทศสมาชิกที่ผู้ให้บริการเข้ามาประกอบธุรกิจนั้น โดยอาจพิจารณาเป็นประเด็นต่างๆ<sup>7</sup> ได้ดังนี้

2.5.1.2.1 การเผยแพร่กฎเกณฑ์ทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง (Publication of all relevant laws and regulations) ข้อ 3 ของความตกลง GATS กำหนดให้ประเทศสมาชิกเผยแพร่มาตรการทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามกรอบความตกลงนี้ โดยการเผยแพร่งดังกล่าวจะต้องมีขึ้นอย่างช้าที่สุดเมื่อมาตรการนั้นมีผลบังคับใช้ โดยรวมถึงการเผยแพร่ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการค้าบริการที่ประเทศสมาชิกได้ลงนามผูกพันไว้แล้วด้วย หากการเผยแพร่งดังกล่าวมีเหตุผลเฉพาะที่ไม่อาจทำได้ในกรณีใดๆ ก็ให้จัดให้มีข้อมูลดังกล่าวพร้อมแก่การสาธารณะด้วยวิธีการอื่น (otherwise publicly available)

2.5.1.2.2 การจัดให้มีศูนย์สอบถามข้อมูล (Enquiry points) ประเทศสมาชิกต่างๆ จะต้องจัดให้มีศูนย์สอบถามข้อมูล 1 หรือ 2 แห่ง ภายใน 2 ปีนับจากที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ เพื่อจัดหาข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการ โดยสามารถตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อทุกประเภทการสอบถาม กระนั้นศูนย์สอบถามข้อมูลนี้ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นหน่วยงานที่เก็บรวบรวมกฎหมายและกฎเกณฑ์ทั้งหลาย

2.5.1.2.3 การแจ้งความคืบหน้าในการปฏิบัติตามพันธกรณี (Notification obligations) ข้อ 3 ของความตกลง GATS ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกแจ้งต่อคณะกรรมการการค้าบริการถึงกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใหม่ที่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อ

<sup>5</sup> Ibid., p. 14.

<sup>6</sup> General Agreement on Trade in Services (GATS), Article 3.

<sup>7</sup> World Trade Organization, *supra* note 4, p. 14.

ภาคการค้าบริการอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ตามที่ประเทศสมาชิกนั้นได้ให้ข้อยอมรับผูกพันเฉพาะเอาไว้ ในการแจ้งถึงการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ดังกล่าว ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลง GATS ซึ่งจะเป็นการเอื้อให้ประเทศสมาชิกอื่นๆ สามารถตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว

2.5.1.2.4 การคุ้มครองข้อมูลอันเป็นความลับ (Protection of confidential information) พันธกรณีเรื่องความโปร่งใสจะต้องไม่เป็นการขัดแย้งกับความจำเป็นในการคุ้มครองข้อมูลอันเป็นความลับ โดยในข้อ 3 ทวิ<sup>8</sup> ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลอันเป็นความลับที่จะเป็นการขัดต่อการบังคับใช้กฎหมายหรือขัดต่อประโยชน์สาธารณะ หรือขัดต่อประโยชน์เชิงพาณิชย์ขององค์กรใดๆ ภาครัฐหรือภาคเอกชน เป็นต้น

หลักความโปร่งใสนี้ มีส่วนช่วยเพิ่มความมั่นใจในการลงทุนและการค้าทางด้านบริการ การที่ประเทศสมาชิกต่างๆ ปฏิบัติตามหลักความโปร่งใสจะช่วยให้การตรวจสอบเป็นไปด้วยความง่าย และเพิ่มความมั่นใจระหว่างประเทศสมาชิกว่า ประเทศสมาชิกต่างๆ ได้ปฏิบัติตามพันธะต่างๆ ที่ตนได้ให้ไว้ เช่น การปฏิบัติตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) หรือรายการข้อตกลงเฉพาะ

#### 2.5.1.3 การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Integration)

ความตกลง GATS ในมาตรา 5<sup>9</sup> ได้เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไปสามารถมีข้อตกลงร่วมกันเพื่อการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจนี้ หมายถึง การรวมกลุ่มกันตั้งแต่ 2 ประเทศ เพื่อร่วมมือกันในการเสริมสร้างและรักษาผลประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจที่เน้นด้านการค้าโดยการพยายามหาวิธีการ หาช่องทางขยายการค้าระหว่างกัน รวมถึงเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกัน โดยการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจนี้อาจมีขึ้นได้หลายรูปแบบ เช่น เขตพิกัดอัตราภาษีศุลกากร (Preferential Area) เขตการค้าเสรี (Free Trade Area) สหภาพศุลกากร (Customs Union) ตลาดร่วม (Common Market) สหภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Union) สหภาพทางเศรษฐกิจสมบูรณ์แบบ (Total Economic Union) เป็นต้น<sup>10</sup>

โดยมีเงื่อนไขว่าความตกลงในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจนั้นจะต้องครอบคลุมสาขาบริการอย่างหลากหลาย (Substantial Sectoral Coverage) ทั้งด้านจำนวนสาขา

<sup>8</sup> General Agreement on Trade in Services (GATS), Article 3 bis.

<sup>9</sup> General Agreement on Trade in Services (GATS), Article 5

<sup>10</sup> สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, สงครามเขตการค้า, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร: เนชั่นพับลิชชิงกรุ๊ป จำกัด, 2536). หน้า 11-12.

บริการ ปริมาณการค้าที่ได้รับผลกระทบ และรูปแบบการเปิดเสรีภาคบริการ เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขนี้ ความตกลงไม่ควรกำหนดไว้ล่วงหน้าในการยกเว้นรูปแบบใดๆ ของการให้บริการ นอกจากนี้ข้อตกลงรวมตัวดังกล่าวต้องกำหนดไม่ให้มีหรือยกเลิกการเลือกปฏิบัติทั้งหมดอย่างเห็นได้ชัด ทั้งการยกเลิกมาตรการเลือกปฏิบัติที่มีอยู่ และ/หรือ การห้ามใช้มาตรการที่เลือกปฏิบัติมากขึ้นไม่ว่าในขณะที่มีความตกลงนั้นมีผลบังคับใช้หรือบนพื้นฐานของกำหนดเวลาที่เหมาะสม ทั้งนี้ความตกลงเปิดเสรีการค้าบริการที่ประเทศกำลังพัฒนาเป็นภาคีนั้นจะต้องกำหนดให้มีความยืดหยุ่นเกี่ยวกับเงื่อนไขที่ระบุไว้ข้างต้น

กล่าวคือ ความตกลงดังกล่าวจะต้องไม่ทำให้เกิดอุปสรรคที่เพิ่มขึ้น ทั้งภายในแต่ละสาขา หรือสาขาย่อยของประเทศสมาชิกอื่นที่อยู่นอกกลุ่มความตกลงนั้น เหตุผลก็อาจเป็นเพราะการยินยอมให้มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจนี้ก็เท่ากับเป็นการยินยอมให้ยกเว้นไม่ต้องใช้หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) และหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ได้ จึงมีลักษณะของการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศในกลุ่มที่มีการรวมตัวทางเศรษฐกิจและประเทศนอกกลุ่ม อีกทั้งความตกลง GATS ต้องการจำกัดขอบเขตของการรวมตัวไว้ว่าจะต้องเป็นการก่อความสัมพันธ์เพื่อวัตถุประสงค์เป็นการขยายความเจริญเติบโตทางการค้าระหว่างกลุ่มให้เป็นไปโดยเสรี โดยต้องไม่มีการเพิ่มอุปสรรคต่อประเทศนอกกลุ่มอื่นอีกด้วย<sup>11</sup>

แต่ทั้งนี้ความตกลง GATS เปิดโอกาสให้ประเทศกำลังพัฒนาได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรี ในกรณีที่มีความตกลงนั้นเกี่ยวข้องกับประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันเอง<sup>12</sup>

#### 2.5.1.4 กฎระเบียบภายใน (Domestic Regulation)

กฎระเบียบภายใน คือ การที่รัฐหนึ่งได้กำหนดกฎระเบียบ ข้อกำหนด หรือมาตรการต่างๆ เพื่อบังคับใช้กับเรื่องนั้นๆ ภายในประเทศ เช่น ประเทศหนึ่งอาจกำหนดเป็นกฎระเบียบของตนว่า ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการโทรคมนาคมภายในประเทศของตนนั้นจะต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในเรื่องนั้นๆ เสียก่อน เป็นต้น

กฎระเบียบภายในประเทศมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการค้าในสาขาบริการ อุปสรรคทางการค้าในสาขาบริการส่วนใหญ่ นั้น เนื่องจากกฎระเบียบภายในประเทศที่

<sup>11</sup> สุมาลี วงษ์วิจิตร, รายงานการวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการผูกขาดในธุรกิจโทรคมนาคมไทยกับนโยบายเปิดเสรีตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (แกตส์) (2538). หน้า 39.

<sup>12</sup> General Agreement on Trade in Services (GATS), Article 5: 3 (a), (b).

รัฐบาลของแต่ละประเทศกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันการเข้ามาแข่งขันจากผู้ประกอบการบริการจากต่างประเทศซึ่งแตกต่างจากในกรณีของสินค้าที่อุปสรรคทางการค้าส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของมาตรการทางภาษีและไม่ใช่อุปสรรคที่กีดกันการค้าที่พรมแดนของประเทศ การค้าทางด้านบริการจากต่างประเทศส่วนใหญ่จะมีอุปสรรคจากมาตรการควบคุมภายในประเทศซึ่งแม้จะเป็นมาตรการที่ไม่เลือกปฏิบัติ เช่น มาตรการด้านความปลอดภัย มาตรการที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือ จารีตประเพณี จึงทำให้มีความจำเป็นต้องมีกฎระเบียบภายในประเทศ

นอกจากนี้ เนื่องจากว่าภาคบริการหลายสาขา เช่น การให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง โทรคมนาคม การศึกษาหรือการให้บริการทางการแพทย์ มีบทบาทที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ประกอบกับปัญหาความล้มเหลวของระบบตลาด (Market failures) ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในหลายสาขาบริการ นอกจากนี้ หลายประเทศยังคำนึงถึงความเท่าเทียมกัน (Equity) ในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของคนยากจนภายในประเทศ ดังนั้นการออกมาตรการควบคุมและการกำกับดูแลการให้บริการในสาขาบริการต่างๆ จึงยังคงมีความจำเป็น

ความตกลง GATS ยอมรับถึงความจำเป็นของมาตรการควบคุมธุรกิจบริการภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการป้องกันการใช้มาตรการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการสร้างอุปสรรคทางการค้า และให้ความมั่นใจแก่ประเทศสมาชิกทุกประเทศว่ามาตรการดังกล่าวจะถูกใช้และจัดการอย่างมีเหตุผล เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเป็นไปอย่างยุติธรรม จึงได้กำหนดในข้อ 6 ของความตกลง GATS<sup>13</sup> ว่า เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าประเทศสมาชิกที่ได้ทำข้อตกลงในการเปิดตลาดใดๆ จะไม่กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียหรือทำให้สิ้นผลไปซึ่งข้อตกลงเฉพาะนั้นๆ (Nullify or impair such specific commitments) ทั้งที่เป็นมาตรการเกี่ยวกับข้อกำหนดคุณภาพและกระบวนการผลิต มาตรฐานทางเทคนิค และข้อกำหนดการให้ใบอนุญาต อีกทั้งยังต้องการให้องค์การการค้าโลกปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในข้อกำหนดเหล่านั้น โดยอยู่บนพื้นฐานวัตถุประสงค์แห่งคุณภาพของบริการและความโปร่งใส และไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ให้บริการโดยไม่จำเป็น หรือเรียกอีกอย่างว่า รายการการค้าดำเนินการตามข้อ 6 โดยอาจพิจารณาเป็นประเด็นต่างๆ<sup>14</sup> ได้ดังนี้

2.5.1.4.1 กระบวนการร้องอุทธรณ์ (Appeals procedure) ประเทศสมาชิกจะต้องรักษากระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการอุทธรณ์เพื่อขอคำวินิจฉัยทางปกครอง โดยกระบวนการจะต้องดำเนินไปด้วยความพร้อม ความรวดเร็ว และความเป็นธรรมด้วยมาตรการเยียวยาที่เหมาะสม ซึ่งอาจดำเนินการพิจารณาด้วยองค์กรตุลาการหรือองค์กรทางปกครองก็ได้ และหากดำเนินการโดยองค์กรทางปกครองแล้ว ประเทศสมาชิกจะต้องทำให้แน่ใจว่าการพิจารณา

<sup>13</sup> Ibid., Article 6.

<sup>14</sup> World Trade Organization, *supra* note 4, p. 19.

ดำเนินไปด้วยความชัดเจนและเป็นกลาง มาตรการดังกล่าวนี้เป็นพันธกรณีสำหรับทุกภาคการค้าบริการ ไม่ว่าจะประเทศสมาชิกจะได้ให้ข้อมูลพันธเฉพาะไว้หรือไม่ก็ตาม

#### 2.5.1.4.2 การกำกับดูแลทางปกครองตามกฎหมายอย่าง

สมเหตุสมผล ชัดเจน และเป็นกลาง (Reasonable, objective and impartial administration of regulations) ในภาคการค้าบริการที่ประเทศสมาชิกได้ให้ข้อมูลพันธเฉพาะเอาไว้ ประเทศสมาชิกจะต้องทำให้แน่ใจว่าทุกบทกฎหมายและกฎเกณฑ์ รวมถึงคำสั่งทางปกครองและมาตรการอื่นใดที่มีผลต่อภาคการค้าบริการเป็นการทั่วไปจะได้รับการกำกับดูแลให้เป็นไปอย่างสมเหตุสมผล ชัดเจน และเป็นกลาง โดยมุ่งเน้นที่วิธีการปฏิบัติทางปกครองซึ่งไม่เกี่ยวกับเนื้อหาสาระของการกระทำทางปกครองนั้น เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจว่า ผู้ให้บริการต่างประเทศจะไม่ได้รับการเลือกปฏิบัติหรือขัดขวางทำให้เกิดอุปสรรคตามอำเภอใจ หรือด้วยความลำเอียง

#### 2.5.1.4.3 การออกใบอนุญาต ข้อกำหนดคุณสมบัติ และมาตรฐาน

ทางเทคนิคโดยคำนึงถึงมาตรฐานระหว่างประเทศ (Licensing, qualifications and technical standards) โดยประเทศสมาชิกจะต้องให้แน่ใจว่ามาตรการที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับคุณสมบัติ มาตรฐานทางเทคนิค และขั้นตอนและเงื่อนไขการให้ใบอนุญาต ไม่ก่อให้เกิดภาระจนเกินไปในภาคการค้าบริการที่ประเทศสมาชิกได้ให้ข้อยอมรับผูกพันไว้ มาตรการเหล่านี้จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่โปร่งใสชัดเจน และไม่เป็นภาระจนเกินจำเป็นในการที่จะรักษาคุณภาพของการบริการ ในส่วนที่เกี่ยวกับขั้นตอนการออกใบอนุญาตจะต้องไม่เป็นการสร้างข้อจำกัดในตัวเอง

#### 2.5.1.4.4 การคำนึงถึงมาตรฐานระหว่างประเทศ (Taking account

of international standards) ในการพิจารณาว่ามาตรการใดเกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางเทคนิคที่เป็นภาระจนเกินจำเป็นหรือไม่นั้น ประเทศสมาชิกจะต้องคำนึงถึงมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องจากองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ที่ได้ปรับใช้แก่ประเทศสมาชิก การพิจารณาองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามความตกลง GATS ที่อ้างอิงกับองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ที่ประเทศสมาชิกขององค์การเหล่านั้นได้เปิดรับองค์การของแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้องของสมาชิกในองค์การการค้าโลก

อนึ่ง การกำหนดกฎระเบียบภายในประเทศนั้น แม้สามารถกระทำได้เพื่อให้เป็นไปตามความจำเป็นและนโยบายของแต่ละประเทศ แต่การกำหนดกฎระเบียบภายในประเทศดังกล่าวนี้ จะต้องเป็นไปตามหลักเหตุและผล มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ไม่ลำเอียง และไม่สร้างเงื่อนไขที่เกินความจำเป็นทั้งในด้านคุณภาพหรือผู้ให้บริการในประเทศ โดยอาจกำหนดให้มีการพัฒนานิยามหรือกฎเกณฑ์สำหรับกฎระเบียบภายใน เกี่ยวกับการออกใบอนุญาต

คุณสมบัติและมาตรฐานทางเทคนิคที่มีความชัดเจนและยอมรับในสากล ขณะนี้ ได้เริ่มดำเนินการไปแล้วในสาขาวิชาชีพการบัญชี

#### 2.5.1.5 การให้บริการผูกขาด (Monopoly)

การให้บริการผูกขาด คือ การที่บริการในด้านนั้นๆ มีผู้ให้บริการเพียงรายเดียวในตลาด ไม่มีผู้ให้บริการรายอื่นที่เข้าแข่งขันทางการค้า ผู้รับบริการไม่สามารถเลือกใช้บริการจากผู้ประกอบการรายอื่นได้ เนื่องจากไม่มีทางเลือก ต้องรับบริการจากผู้ประกอบการรายที่ผูกขาดเพียงรายเดียว จนทำให้ผู้ให้บริการรายนั้นมีอำนาจในการผูกขาดตลาดการค้าบริการนั้นๆ เมื่อตลาดการค้าบริการไม่มีการแข่งขันทางการค้าตามสภาวะตลาดที่เป็นจริง ก็จะมีผลทำให้ผู้บริโภคเสียประโยชน์ กล่าวคือ ผู้บริโภคไม่มีทางเลือกในการใช้บริการ อีกทั้งยังต้องแบกรับภาระค่าใช้บริการที่สูงกว่าความเป็นจริง ทั้งนี้เนื่องจากผู้ให้บริการที่ผูกขาดตลาดได้แล้ว ย่อมมีอำนาจในการกำหนดราคาเป็นของตนเองได้

บริการโทรคมนาคมก็เป็นบริการหนึ่งที่มีรูปแบบการผูกขาดโดยธรรมชาติ เนื่องจากการประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้นจะต้องอาศัยเงินลงทุนสูง และใช้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นจำนวนมาก ดังนั้นผู้ที่จะสามารถประกอบกิจการโทรคมนาคมได้ จึงมีอยู่เพียงไม่กี่ราย ทำให้ผู้ใช้บริการไม่มีทางเลือกที่จะรับบริการจากผู้ให้บริการรายอื่นได้มากนัก

สำหรับความตกลง GATS นั้น แม้มิได้ขีดขวางการมีอยู่ของผู้ให้บริการผูกขาด แต่การมีอยู่ของบุคคลดังกล่าวนี้ จะต้องไม่ขัดกับหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง และพันธกรณีเฉพาะที่ตนได้ให้ความตกลงไว้ โดยหลักการนี้ได้กำหนดไว้ในข้อ 8 ของความตกลง GATS<sup>15</sup> โดยกำหนดว่า ไม่มีปรากฏ ณ ที่ใดที่จะห้ามมิให้ประเทศสมาชิกอนุญาตการผูกขาดตลาด ตราบเท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อข้อตกลงเฉพาะที่ประเทศสมาชิคนั้นๆ ได้ให้เอาไว้ อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์นี้ยังกำหนดให้ประเทศสมาชิกที่อนุญาตให้มีกิจการที่มีอำนาจผูกขาดตลาดนั้น จะต้องไม่กระทำการใดๆ ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) อีกทั้งประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่ากิจการที่ผูกขาดตลาดนั้นจะไม่ใช้ประโยชน์จากโอกาสของตน เช่น การอุดหนุนกิจการอื่นซึ่งอาจเป็นกิจการในเครือของตนที่มีการแข่งขัน ด้วยการให้ประโยชน์จากกำไรที่ได้จากกิจการที่มีอำนาจผูกขาดตลาด หลักเกณฑ์นี้ยังได้รับการเน้นย้ำอีกครั้งในเอกสารอ้างอิงกรอบการดำเนินการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของคณะทำงานการเจรจาเกี่ยวกับการโทรคมนาคมพื้นฐาน (Negotiating Group on Basic Telecommunication: NGBT's Regulatory Framework Reference Paper)

<sup>15</sup> General Agreement on Trade in Services (GATS), Article 8.

#### 2.5.1.5.1 ความสอดคล้องกับพันธกรณีและข้อยอมรับผูกพัน

(Conformity with obligations and commitments) ประเทศสมาชิกจะต้องทำให้แน่ใจว่าการให้อำนาจผูกขาดตลาดหรือสิทธิพิเศษโดยเฉพาะในภาคการค้าบริการหนึ่งๆ จะต้องสอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ ข้อ 2 ของความตกลงเรื่องการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) และข้อยอมรับผูกพันของประเทศสมาชิกรุ่นที่ได้อ้างไว้ ตัวอย่างเช่น ในภาคการค้าบริการโทรคมนาคม หากมีการผูกขาดตลาดและได้อนุญาตการเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection) แก่ผู้ให้บริการเพิ่มมูลค่าแล้ว จะต้องปราศจากการเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ให้บริการจากประเทศสมาชิกอื่นๆ ในทำนองเดียวกัน หากได้ยอมรับผูกพันตามหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติแล้ว ในภาคการค้าบริการเพิ่มมูลค่าย่อมต้องผูกพันในการทำให้แน่ใจว่าจะปฏิบัติตามหลักการเดียวกันแก่ผู้ให้บริการจากประเทศสมาชิกอื่นๆ

เงื่อนไขดังกล่าวมิได้ใช้เพียงกับภาคการค้าบริการที่มีการผูกขาดเท่านั้น แต่ยังรวมถึงพฤติกรรมผูกขาดอื่นๆ ถ้าหากพฤติกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับภาคการค้าบริการที่ได้อ้างผูกพันเฉพาะเอาไว้ โดยอาจกล่าวอีกอย่างได้ว่ารวมถึงพฤติกรรมที่ผู้ให้บริการในสาขาที่มีอำนาจผูกขาดตลาดได้ลงแข่งขันในสาขาบริการอื่นๆ ที่อยู่ในตารางข้อผูกพันประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องจะต้องทำให้แน่ใจว่าผู้ให้บริการผูกขาดนั้นไม่ได้ใช้ประโยชน์จากสถานะของตนในการดำเนินการที่ขัดต่อข้อยอมรับผูกพันแห่งสาขาบริการอื่นๆ

#### 2.5.1.5.2 การให้สิทธิผูกขาดใหม่ในตลาด (New monopoly rights)

ถ้าหากประเทศสมาชิกใดๆ ได้ให้สิทธิผูกขาดแก่สาขาบริการที่ได้อ้างยอมรับผูกพันไว้แล้ว ประเทศสมาชิกรุ่นนั้นจะต้องแจ้งต่อคณะกรรมการการค้าบริการอย่างช้าที่สุดก่อนเวลา 3 เดือนที่จะได้ให้สิทธิผูกขาดนั้นมีผลใช้บังคับ ในกรณีนี้ การแจ้งการให้สิทธิผูกขาดตลาดใหม่นั้นถือว่าเท่ากับเป็นการตั้งข้อจำกัดที่เป็นการละเมิดข้อยอมรับผูกพันที่มีอยู่ ซึ่งประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการเจรจาชดเชยแก่ประเทศสมาชิกอื่นในประการที่ยอมรับข้อผูกพันอื่นที่เหมาะสมและเป็นไปได้ต่อไป

#### 2.5.2 พันธกรณีเฉพาะ (Specific commitments)

นอกเหนือจากพันธกรณีทั่วไปในส่วนของหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) หลักความโปร่งใส (Transparency) และกฎระเบียบภายใน (Domestic Regulation) ซึ่งประเทศสมาชิกทุกประเทศต้องยึดถือและมีผลบังคับโดยอัตโนมัติแล้ว ความตกลง GATS ยังเปิดโอกาสให้สมาชิกได้เลือกเงื่อนไขการเปิดเสรีซึ่งเป็นไปตามความสมัครใจ ทั้งนี้เนื่องจากความตกลง GATS เป็นความตกลงที่เกิดจากประเทศสมาชิกหลายประเทศเข้าร่วมทำ ความตกลงกัน ซึ่งในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

ซึ่งมีผลทำให้แต่ละประเทศมีความพร้อมในการเปิดเสรีที่แตกต่างกัน กล่าวคือประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมมีความพร้อมและความสามารถในการแข่งขันทางการค้ามากกว่าประเทศที่ด้อยพัฒนา หรือกำลังพัฒนา เป็นต้น

โดยการเปิดโอกาสให้สมาชิกได้เลือกเงื่อนไขการเปิดเสรีซึ่งเป็นไปตามความสมัครใจนี้ ประเทศสมาชิกจะต้องระบุรูปแบบและสาขาบริการที่จะทำการเปิดเสรีลงในรายการข้อผูกพันเฉพาะ โดยการเปิดเสรีจะเป็นไปตามหลัก MFN ซึ่งอาจจะมีเงื่อนไขทางด้านมาตรฐานหรือใบอนุญาตอยู่ด้วย ประเทศสมาชิกสามารถที่จะกำหนดเงื่อนไขข้อจำกัดของการเข้าสู่ตลาด (Market Access) หรือการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (Nation Treatment) ซึ่งมาตรการที่เป็นข้อจำกัดเหล่านี้ หากประเทศสมาชิกต้องการที่จะคงไว้จะต้องระบุไว้ในรายการข้อผูกพันเฉพาะ นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกยังสามารถที่จะให้ข้อผูกพันเพิ่มเติม (Additional Commitments) นอกเหนือจากเงื่อนไขสองประการข้างต้นด้วย

### 2.5.2.1 ข้อผูกพันเฉพาะ

#### 2.5.2.1.1 การเข้าสู่ตลาด (Market Access)

การเข้าสู่ตลาด หมายถึง การที่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งสามารถเข้ามาให้บริการในสาขาที่กำหนดในประเทศสมาชิกอื่นได้ ทั้งนี้หากประเทศสมาชิกใดไม่ประสงค์จะให้ประเทศอื่นสามารถเข้ามาให้บริการ หรือแข่งขันทางการค้าบริการใดๆ ในประเทศของตนแล้ว ก็จะต้องกำหนดข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดของตนในสาขาบริการนั้นๆ ไว้อย่างเคร่งครัด ชัดเจน

การค้าบริการถูกจำกัดการเข้าสู่ตลาดแตกต่างจากการค้าสินค้า เนื่องจากการค้าบริการไม่สามารถจับต้องได้ ปัญหาเรื่องพรมแดนจึงมิได้เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดการค้าบริการที่สำคัญ การเข้าสู่ตลาดการค้าบริการส่วนใหญ่ถูกจำกัดจากกฎระเบียบภายในประเทศ ตัวอย่างกฎระเบียบภายในประเทศที่จำกัดการเข้าสู่ตลาดการค้าบริการ เช่น การจำกัดจำนวนใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม การกำหนดให้ทุนต้องเป็นสมาชิกนิติบุคคลสัญชาติ การกำหนดจำนวนทุนจดทะเบียนของบริษัท เป็นต้น

แม้ความตกลง GATS จะมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเพิ่มการเปิดเสรีการค้าอย่างเป็นลำดับ แต่ก็มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อผ่อนคลายการกำกับดูแลการให้บริการภายในประเทศสมาชิก เนื่องจากกฎระเบียบภายในประเทศนั้นมีการกำหนดไว้เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและความจำเป็นของแต่ละประเทศ

ตามความตกลง GATS ข้อ 16<sup>16</sup> ได้ระบุถึงมาตรการป้องกันการเข้าถึงตลาดที่ประเทศสมาชิกไม่สามารถที่จะบังคับใช้ได้หากมิได้ระบุไว้ล่วงหน้าในรายการข้อผูกพันเฉพาะ ซึ่งมีด้วยกันทั้งสิ้น 6 มาตรการ คือ

ก. การจำกัดจำนวนผู้ให้บริการโดยการให้โควตา อำนาจผูกขาด การได้รับสิทธิแต่เพียงผู้เดียว หรือการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการทดสอบความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น ใบอนุญาตร้านอาหารจานด่วน ภายใต้การทดสอบความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจบนพื้นฐานของความหนาแน่นของประชากร หรือการจำกัดจำนวนใบอนุญาตในการประกอบกิจการโทรคมนาคม

ข. การจำกัดมูลค่าของธุรกรรมหรือสินทรัพย์ในรูปแบบโควตา หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการทดสอบความจำเป็นทางเศรษฐกิจ เช่น การจำกัดธุรกรรมของกิจการสาขาบริษัทประกันภัยของต่างประเทศไว้เพียงร้อยละ 40 ของมูลค่าธุรกรรมของตลาดประกันภัยภายในประเทศ การจำกัดสินทรัพย์ของสาขาของธนาคารต่างประเทศให้เป็นสัดส่วนของสินทรัพย์รวมของทุกธนาคาร

ค. การจำกัดปริมาณในลักษณะของหน่วยการให้บริการ หรือจำนวนรวมของผลผลิตของสินค้าบริการโดยการให้โควตา หรือมาตรการทดสอบความจำเป็นทางเศรษฐกิจ เช่น จำกัดเวลาฉายของภาพยนตร์ต่างประเทศ

ง. การจำกัดจำนวนรวมของบุคคลธรรมดา (Natural Person) ที่จะถูกว่าจ้างในสาขาบริการต่างๆ หรือบุคคลที่อาจจ้างและเป็นผู้ที่จำเป็นและเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการให้บริการ เช่น การจำกัดร้อยละของคณงานต่างประเทศที่อาจถูกจ้างได้ในบริษัท หรือการตัดสินว่าใครจำเป็นหรือเกี่ยวข้องต่อการให้บริการ โดยการให้โควตา หรือมาตรการทดสอบความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (เช่น อนุญาตวิชาชีพที่ขาดแคลนบุคลากรในประเทศ) เช่น จำกัดจำนวนแรงงาน และ/หรือค่าจ้างแรงงานจากต่างประเทศไม่ให้เกิดสัดส่วนที่กำหนดของจำนวนรวม

จ. มาตรการที่จำกัดลักษณะรูปแบบ หรือประเภทของนิติบุคคลหรือการร่วมทุนที่จะสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจบริการ เช่น กิจการโทรคมนาคมของต่างประเทศต้องอยู่ในรูปแบบการร่วมทุน (Joint venture) กับบริษัทภายในประเทศที่มีอำนาจการบริหารจัดการ

<sup>16</sup> Ibid., Article 16.

จ. การจำกัดการถือหุ้นของต่างประเทศ ในรูปแบบของ ร้อยละของจำนวนหุ้น จำนวนผู้ถือหุ้น หรือจำนวนการลงทุนของต่างประเทศ เช่น ธนาคาร ต่างประเทศจะถือหุ้นธนาคารในประเทศได้ไม่เกินร้อยละ 49 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด

จะเห็นได้ว่าข้อห้ามส่วนใหญ่เป็นการจำกัดในเชิงปริมาณ ยกเว้นข้อ จ. ซึ่งเป็นมาตรการในเชิงคุณภาพ โดยมาตรการจำกัดการเข้าสู่ตลาดนั้นไม่จำเป็นที่ จะต้องเป็นมาตรการที่เป็นการเลือกปฏิบัติเสมอไป มาตรการที่ไม่เลือกปฏิบัติหลายมาตรการ เช่น มาตรการควบคุมสาขาการผลิตทั้งสาขา (ข้อ ก.-ง.) ก็สามารถถูกใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันการ เข้าสู่ตลาดได้ อย่างไรก็ดี ข้อกำหนดด้านการเข้าสู่ตลาดเป็นเพียงความพยายามที่จะลด ข้อจำกัดในการเข้าไปแข่งขันของผู้ให้บริการจากต่างประเทศ แต่ข้อกำหนดนี้เพียงอย่างเดียว ไม่ เพียงพอที่จะก่อให้เกิดการค้าเสรี เนื่องจากผู้ให้บริการจากต่างประเทศหลังจากสามารถเข้าสู่ ตลาดได้แล้วยังอาจจะต้องเผชิญมาตรการที่เป็นข้อจำกัดและเลือกปฏิบัติภายหลังจากการเข้าสู่ ตลาดได้แล้ว

#### 2.5.2.1.2 การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (Nation Treatment: NT)

การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ หมายถึง การไม่เลือกปฏิบัติ ระหว่างผู้ประกอบการภายในประเทศและผู้ประกอบการจากต่างประเทศภายหลังจากการเข้าสู่ ตลาดแล้ว เช่น ภายหลังจากที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมสามารถเข้าสู่ตลาดภายในประเทศ ได้แล้ว ประเทศสมาชิกจะต้องบังคับใช้กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่าง ผู้ประกอบการโทรคมนาคมจากต่างชาติ กับผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่เป็นคนชาติตนเอง เท่าเทียมกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประกอบการคนชาติและผู้ประกอบการจาก ต่างชาติ

หลักการนี้เป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในข้อ 17 ของความตกลง GATS<sup>17</sup> โดยกำหนดว่า ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติต่อการบริการและผู้ให้บริการของสมาชิก อื่นใดที่เป็นการให้ความช่วยเหลือหรือข้อยกเว้นใดๆ โดยไม่ด้อยไปกว่าที่ตนให้การปฏิบัติแก่ บริการและผู้ให้บริการชนิดเดียวกันจากชาติของตนเอง

โดยที่พันธกรณีการปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินั้น จะใช้เฉพาะ สาขาบริการที่สมาชิกได้ผูกพันไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ ซึ่งภายใต้ตารางดังกล่าวจะกำหนด เงื่อนไข คุณสมบัติ และข้อจำกัดบางประการสำหรับการปฏิบัติตามหลักการการปฏิบัติเยี่ยงคน ชาติในสาขาบริการที่ผูกพัน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสมาชิกอาจจะให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติใน

<sup>17</sup> Ibid., Article 17.

สาขาการบริการเฉพาะบางรูปแบบการให้บริการ เช่น การให้บริการข้ามพรมแดน และไม่ให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติในสาขาบริการรูปแบบการให้บริการอื่น เช่น การจัดตั้งธุรกิจ เป็นต้น

#### 2.5.2.1.3 ข้อผูกพันเพิ่มเติม (Additional Commitments)

ประเทศสมาชิกสามารถที่จะเจรจาเพื่อใช้มาตรการที่กระทบต่อการค้าในสาขาบริการ แต่ว่ามาตรการดังกล่าวไม่ถูกครอบคลุมอยู่ในข้อ 16 หรือ 17 ได้ โดยรวมถึงมาตรการที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติ (Qualifications) มาตรฐาน (Standards) หรือเรื่องเกี่ยวกับการขอใบอนุญาต (Licensing matters) ข้อผูกพันเหล่านี้ต้องถูกบันทึกลงไปในรายการข้อผูกพันเฉพาะด้วย<sup>18</sup>

#### 2.5.2.1.4 การบันทึกรายการข้อผูกพันเฉพาะ

รัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิกจะต้องจัดทำรายการข้อผูกพันเฉพาะ โดยระบุสาขาบริการที่จะเปิดเสรีในแต่ละวิธีการให้บริการ (Mode of Supply) ไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ ซึ่งในแต่ละรายการจะต้องระบุสิ่งต่างๆ ดังนี้<sup>19</sup>

- รายละเอียด ข้อจำกัด และเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาด
- เงื่อนไขและคุณลักษณะเกี่ยวกับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ
- มาตรการปฏิบัติอื่นที่มีผลกระทบต่อการค้าบริการให้บันทึกเป็นข้อผูกพันเพิ่มเติม

- ระยะเวลาในการปฏิบัติตามข้อผูกพันดังกล่าว

- วันที่ข้อผูกพันต่างๆ มีผลบังคับใช้

ทั้งนี้ข้อผูกพันที่บันทึกไว้ในรายการข้อผูกพันเฉพาะนั้น จะต้องมีการกำหนดระดับของความผูกพันไว้<sup>20</sup> ซึ่งระดับของความผูกพันสามารถแบ่งได้ดังนี้

ก. ผู้ผูกพันเต็มที่ หากประเทศสมาชิกที่ไม่มีข้อกำหนดข้อจำกัดและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติเลยในสาขาและสาขาย่อยของการบริการใดๆ จะระบุคำว่า “None” (ไม่มี) ลงไปในคอลัมน์นั้นๆ

<sup>18</sup> Ibid., Article 6:5.

<sup>19</sup> Ibid., Article 20:1.

<sup>20</sup> พรเทพ เบญญาอภิกุล, GATS ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ. เอกสารวิชาการหมายเลข 3. (กรุงเทพมหานคร: โครงการ WTO Watch, 2548). หน้า 57.

ข. ผู้ผูกพันแบบมีข้อจำกัด (Bound commitment) กล่าวคือ การที่ประเทศสมาชิกให้คำมั่นว่าจะผูกพัน แต่ว่าเป็นการผูกพันที่ไม่เต็มที่ โดยมีข้อจำกัดบางประการ ซึ่งมี 2 ลักษณะคือ การผูกพันตามเงื่อนไขที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (Standstill) หมายถึง ประเทศสมาชิกมิได้ตัดสินใจที่จะผูกพันอะไรเพิ่มเติม ลักษณะที่ 2 คือ การผูกพันในลักษณะที่เปิดเสรีมากขึ้นกว่าเดิม แต่ยังคงไว้ซึ่งมาตรการบางประการ ที่ขัดแย้งหลักการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติอยู่

ค. ไม่ผูกพัน (No commitment) ในกรณีนี้ประเทศสมาชิกใดต้องการคงเสรีภาพการใช้มาตรการหรือเพิ่มมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติเอาไว้ในสาขาบริการและวิธีการให้บริการใดแล้ว ประเทศสมาชิกจะบันทึกคำว่า “Unbound” (ไม่ผูกพัน) ไว้ในหัวข้อนั้นๆ

#### ตัวอย่างตารางข้อผูกพัน

Sector or sub-sector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
	(1)	(1)	
	(2)	(2)	
	(3)	(3)	
	(4)	(4)	

(1) Cross-border supply

(2) Consumption abroad

(3) Commercial presence

(4) Presence of natural persons

#### 2.5.3 การเปิดเสรีแบบก้าวหน้าตามลำดับ (Progressive Liberalization)

ในการเปิดเสรีการค้าบริการ มีอาจจะทำได้ในทันทีทุกสาขาของการค้าบริการ แต่จะต้องเป็นไปในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยค่อยๆ เปิดตามขั้นตอนไปตามลำดับ ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความจำเป็นในการพัฒนาของประเทศต่างๆ โดยอาศัยการเจรจาเป็นสำคัญเพื่อให้มีการลดหรือยกเลิกมาตรการต่างๆ ของประเทศสมาชิกที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การเปิดเสรีการค้าบริการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความยืดหยุ่นให้แก่ประเทศสมาชิก เพราะบางประเทศอาจจะต้องใช้เวลาในการปรับกฎหมายภายในของตน ตลอดจนเพื่อให้มีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในประเทศของตน เพื่อที่จะสามารถแข่งขันทางการค้าบริการประเภทเดียวกันที่มาจากต่างประเทศ

ได้<sup>21</sup> ดังนั้นในหมวดที่ 4 ของความตกลง GATS จึงได้กำหนดเรื่องการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับและกำหนดเรื่องการเจรจาเพื่อเปิดเสรีการค้าบริการในข้อ 19 โดยได้กำหนดให้มีการเจรจาระหว่างประเทศสมาชิกเป็นระยะๆ เกี่ยวกับระดับของการเปิดเสรีการค้าบริการแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ (Progressive Liberalization) โดยที่ความตกลง GATS มิได้กำหนดกรอบเวลาประเทศสมาชิกจะต้องบรรลุถึงการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ (full liberalization) เพียงแต่ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องมีการเจรจากันอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งที่จะลดหรือขจัดมาตรการที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าบริการ เพื่อให้มีการเข้าสู่ตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยประเทศสมาชิกแต่ละประเทศมีอำนาจในการกำหนดตารางข้อผูกพันในการเปิดตลาดเสรีทางการค้าบริการด้วยตนเอง (Autonomous Liberalization) และเมื่อตารางข้อผูกพัน (Scheduled) สำหรับการเปิดเสรีการค้าบริการได้รับการยอมรับในฐานะตารางข้อผูกพันโดยเฉพาะเจาะจง (Schedules of Specific Commitment) แล้ว ประเทศสมาชิกที่ถูกผูกพันตามตารางข้อผูกพันเฉพาะจะกระทำการที่ขัดต่อตารางนั้นไม่ได้ การกำหนดต้องมีการเจรจาระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อส่งเสริมประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิกที่ร่วมเจรจา และเป็นการรักษาไว้ซึ่งความสมดุลของสิทธิและพันธกรณีโดยรวม

การที่จะให้การเปิดเสรีการค้าบริการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องยึดถือนโยบายแห่งชาติและระดับการพัฒนาของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศในการค้าบริการสาขาต่างๆ โดยเฉพาะประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาจะต้องได้รับความยืดหยุ่นที่เหมาะสมเป็นพิเศษที่จะเปิดสาขาของบริการที่น้อยกว่าหรือเปิดเสรีแก่ประเภทกิจกรรมที่น้อยกว่าประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วได้ อย่างไรก็ตาม ต้องมีการขยายการเข้าสู่ตลาดเป็นลำดับเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาของแต่ละประเทศ

การเจรจาตามหลักการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ ความตกลง GATS ได้กำหนดให้ในการเจรจาแต่ละรอบต้องมีความคืบหน้าในการเปิดเสรีโดยลำดับ คือ เมื่อได้มีการเสนอผูกพันแล้วจะถอยกลับมาสร้างข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่เพิ่มขึ้นไม่ได้ มิแต่จะต้องเปิดเสรีให้มากขึ้นกว่าเดิม ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายก็ตาม ทั้งนี้เพื่อมุ่งให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศเพิ่มระดับทั่วไปของการทำข้อผูกพันเฉพาะให้มากขึ้น

## 2.6 สาระสำคัญของข้อบทยามาตรการในภาคผนวกแนบท้ายความตกลง

จากที่ได้กล่าวมาตั้งแต่ต้นแล้วว่าความตกลง GATS ประกอบด้วยเนื้อหาสำคัญอย่างไร และประเทศสมาชิกมีพันธกรณีเช่นไรแล้ว ต่อมาเราจะศึกษาส่วนที่เป็นส่วนแนบท้าย (Annex)

<sup>21</sup> วรากร กิจเจริญ, "การเปิดเสรีการค้าบริการสาขาประกันภัยของไทยภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 22-23.

ของความตกลง GATS ซึ่งภาคผนวกแนบท้ายความตกลงนี้ จะเป็นข้อกำหนดเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับสาขาบริการ และประเด็นทางด้านนโยบายต่างๆ

#### 2.6.1 การยกเว้นการปฏิบัติตามมาตรา 2 (Annex on Article II Exemption)

เนื่องจากในมาตรา 2 ของความตกลง GATS ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องใช้หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) กับประเทศสมาชิกอื่น กล่าวคือ หากประเทศสมาชิกใดให้สิทธิพิเศษอย่างใดอย่างหนึ่งกับประเทศใดแล้ว ย่อมต้องให้สิทธินั้นแก่ประเทศสมาชิกอื่นๆ ด้วย ทั้งนี้ในกรณีที่ประเทศสมาชิกใดไม่ต้องการนำหลัก MFN มาใช้กับสาขาบริการใดแล้ว ความตกลงก็เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิคนั้นสามารถกำหนดยกเว้นการปฏิบัติตามหลัก MFN ได้ตามภาคผนวกนี้ โดยการยกเว้นในการปฏิบัติตามหลักการ MFN ประเทศสมาชิกจะต้องกำหนดเป็นรายสาขาที่ต้องการยกเว้น โดยการยกเว้นนี้จะมีผลบังคับใช้เป็นการชั่วคราว และจะต้องถูกทบทวนภายในเวลา 5 ปี โดยคณะมนตรีฯ ทั้งนี้ห้ามมิให้มีการยกเว้นการปฏิบัติตามหลักการ MFN เกินกว่า 10 ปี การยกเว้นสามารถทำได้เพียงครั้งเดียว ประเทศสมาชิกจะต้องทำรายการสาขาบริการที่จะยกเว้นการปฏิบัติตามหลัก MFN และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงรายการดังกล่าวได้<sup>22</sup>

ในรายการยกเว้นการปฏิบัติตามมาตรา 2 นั้น ประเทศสมาชิกต้องระบุข้อมูลในแต่ละสาขาที่ได้รับการยกเว้นดังนี้

2.6.1.1 รายละเอียดของสาขาที่ได้รับการยกเว้น

2.6.1.2 รายละเอียดของมาตรการและระบุว่าเหตุใดมาตรการดังกล่าวถึงไม่สอดคล้องกับมาตรา 2

2.6.1.3 ประเทศที่มาตรการนั้นบังคับใช้

2.6.1.4 ระยะเวลาที่มาตรการนั้นบังคับใช้

2.6.1.5 เจ็อนไขอธิบายเหตุผลว่าเหตุใดถึงต้องการการยกเว้น

การยกเว้นการใช้หลัก MFN ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการให้สิทธิพิเศษในกรณีที่มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจนั้น ไม่จำเป็นต้องบันทึกลงในรายการยกเว้น เนื่องจากสิทธิพิเศษจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจนั้นได้รับการยกเว้นการใช้หลัก MFN จากมาตรา 5 แล้วนั่นเอง

ความตกลง GATS มีลักษณะที่เป็นทั้งในรูปแบบบนลงล่าง (Top down Rules) กล่าวคือ ความตกลง GATS ใช้บังคับกับบริการในทุกสาขาและมีกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้กับทุกประเทศอย่างเท่าเทียม เช่น หลักการ MFN ในขณะที่เดียวกันความตกลง GATS ก็มีรูปแบบล่างขึ้น

<sup>22</sup> Annex on Article II Exemption.

บน (Bottom up Rules) อยู่ด้วย<sup>23</sup> นั่นคือ รัฐบาลของประเทศสมาชิกจะเลือกสาขาการบริการที่ประเทศตนจะทำการให้คำมั่นผูกพันที่จะเปิดตลาดหลักการการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ เป็นตัวอย่างของรูปแบบล่างขึ้นบนของความตกลง GATS นั่นคือประเทศสมาชิกสามารถที่จะเลือกได้ว่าจะจำกัดสิทธิให้ผู้ให้บริการจากต่างประเทศมากน้อยเพียงไร

## 2.6.2 การเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาในภาคบริการ (Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement)

ภาคผนวกเรื่องการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาในภาคบริการ<sup>24</sup> ได้กำหนดไว้ว่า ความตกลง GATS ไม่ครอบคลุมถึงบุคคลผู้ที่ต้องการโอนสัญชาติ อาศัย หรือทำงานเป็นการถาวรในประเทศอื่น โดยข้อตกลง GATS จะครอบคลุมเฉพาะบุคคลผู้ให้บริการที่ต้องการให้บริการในประเทศอื่นเป็นการชั่วคราว ในขณะที่สิทธิของประเทศสมาชิกในการควบคุม เคลื่อนย้ายแรงงาน และเงื่อนไขในการอนุญาตเข้าประเทศ (Visa requirement) จะไม่ถูกกระทบ

## 2.7 การระงับข้อพิพาท

โดยทั่วไปแล้ว เมื่อมีการทำการค้าระหว่างกัน ย่อมทำให้เกิดผลประโยชน์ที่ขัดกันหรือมีความขัดแย้งจนอาจทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างกันได้ และเช่นเดียวกับความตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการก็ได้มีการกำหนดถึงวิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างกันเอาไว้เช่นเดียวกัน โดยได้กำหนดในความตกลง GATS ข้อ 22 ว่าด้วยการปรึกษาหารือ (Consultation) และข้อ 23 ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทและการบังคับใช้ (Dispute Settlement and Enforcement) โดยได้มีการกำหนดให้นำกฎเกณฑ์การระงับข้อพิพาทภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการระงับข้อพิพาท (Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes หรือ Dispute Settlement Understanding: DSU) ซึ่งเป็นกลไกการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศของ WTO มาใช้ โดยมีรายละเอียดการระงับข้อพิพาทดังต่อไปนี้

### 2.7.1 องค์การระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body: DSB)

องค์การระงับข้อพิพาทเป็นการกระทำหน้าที่อีกประการหนึ่งของคณะมนตรีทั่วไป โดยมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และกระบวนการภายใต้ DSU ดังนี้

<sup>23</sup> Jessica Woodroffe and Clare Joy, Out of Service: The Development Dangers of the General Agreement on Trade in Services. World Development Movement (WDM) (London, March 2002). page 5.

<sup>24</sup> Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement.

- 2.7.1.1 การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท
  - 2.7.1.2 รับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body)
  - 2.7.1.3 กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำตัดสินและคำแนะนำ (Surveillance of Implementation of Rulings and Recommendations)
  - 2.7.1.4 ให้อำนาจในการระงับ (Suspension) ข้อลดหย่อนและพันธกรณี
- ทั้งนี้ การวินิจฉัยเรื่องต่างๆ ขององค์กรระงับข้อพิพาทภายใต้ DSU นี้ จะกระทำโดย

ฉันทามติเท่านั้น

## 2.7.2 กระบวนการในการพิจารณา

### 2.7.2.1 การปรึกษาหารือ (Consult)

ตามข้อ 22 ของความตกลง GATS<sup>25</sup> ได้กำหนดถึงการใช้นโยบายการปรึกษาหารือ (Consultation) ตามหลักการของ DSU มาเป็นขั้นตอนแรกของการระงับข้อพิพาททางการค้าในระหว่างประเทศสมาชิกของ WTO กล่าวคือ เมื่อใดก็ตามที่สมาชิกเห็นว่าผลประโยชน์ทางการค้าของตนต้องเสื่อมเสียไปเพราะการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี หรือกฎเกณฑ์ทางการค้าโดยรัฐสมาชิกอื่น รัฐผู้เสียหายย่อมสามารถขอปรึกษาหารือกับรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ และรัฐผู้ถือกล่าวหาจะต้องตอบภายใน 10 วัน และต้องเข้าปรึกษาหารือด้วยความสุจริตภายใน 30 วัน นับจากวันที่ได้รับการร้องขอ<sup>26</sup>

### 2.7.2.2 การขอตั้งองค์คณะผู้พิจารณา (Panel) เพื่อตัดสินคดี

ในการระงับข้อพิพาทตาม DSU นั้นกำหนดไว้ว่า หากปรากฏว่าการปรึกษาหารือไม่อาจทำได้เนื่องจากรัฐผู้ถูกร้องขอไม่ยอมเข้าเจรจาปรึกษาหารือภายใต้กำหนดเวลา 60 วันที่มีการร้องขอปรึกษาหารือ หรือรัฐคู่พิพาทไม่อาจเจรจาตกลงกันได้ภายใน 60 วันดังกล่าว ยกเว้นในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน กำหนดเวลาจะลดลงเหลือเพียง 20 วัน รัฐผู้ร้องก็ขอที่จะตั้งคณะผู้พิจารณา (Panel) ได้<sup>27</sup> โดยผู้ที่ทำหน้าที่เป็น Panel ได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการค้าระหว่างประเทศและอยู่ในบัญชีรายชื่อที่รัฐสมาชิกส่งรายชื่อไปยังสำนักงานเลขาธิการของ WTO

<sup>25</sup> General Agreement on Trade in Services (GATS), Article 22.

<sup>26</sup> Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), Article 4.

<sup>27</sup> Ibid., Article 4 (7) and (8).

องค์ประกอบของ Panel จะประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญที่เลือกจากบัญชีรายชื่อของสำนักเลขาธิการ จำนวน 3 คน หรือ 5 คนในกรณีพิเศษ โดยรัฐคู่พิพาทจะเป็นผู้เลือกบุคคลที่จะมาเป็น Panel จากบัญชีดังกล่าว ถ้าไม่สามารถตกลงเลือกกันได้ ผู้อำนวยการ WTO จะเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งให้เอง ทั้งนี้ผู้ที่จะเป็น Panelist ได้ ต้องไม่มีสัญชาติเดียวกันกับรัฐคู่พิพาท

ในการพิจารณาของ Panel จะต้องพิจารณาคดีและทำรายงาน (Final Report) ให้เสร็จภายใน 6 เดือนนับจากวันที่ได้มีการแต่งตั้ง หรือในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนจะไม่เกิน 3 เดือน<sup>28</sup> ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว จะต้องรายงานต่อองค์กรระงับข้อพิพาท (DSB) อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาในการดำเนินคดีและทำรายงานจะต้องไม่เกิน 9 เดือน<sup>29</sup> และ DSB จะต้องรับรองรายงานดังกล่าวภายใน 60 วันนับแต่ Panel เที่ยนรายงานให้สมาชิกพิจารณา เว้นแต่ DSB มีมติเป็นเอกฉันท์ไม่รับรองรายงาน หรือมีการอุทธรณ์คดี

### 2.7.2.3 การอุทธรณ์

ภายหลังจากการพิจารณาของ Panel หากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของ Panel คู่ความสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ โดยในการอุทธรณ์จะต้องมีองค์คณะขององค์กรอุทธรณ์ 3 คน จากจำนวนทั้งหมด 7 คน ทำหน้าที่เป็นคณะอุทธรณ์ โดยผู้ที่จะเป็นสมาชิกขององค์กรอุทธรณ์ได้จะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย หรือการค้าระหว่างประเทศที่รัฐสมาชิกเสนอชื่อเข้าแข่งขันคัดเลือกเป็นสมาชิกองค์กรอุทธรณ์ ซึ่งมีวาระคราวละ 4 ปี และจะต้องเป็นกลาง ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของรัฐบาลใด

คณะอุทธรณ์จะมีอำนาจในการวินิจฉัยยืน (Uphold) แก้ไข (Modify) หรือกลับ (Reverse)<sup>30</sup> คำวินิจฉัยของ Panel โดยทั่วไปคณะอุทธรณ์จะต้องพิจารณาและทำรายงาน (Appellate Body Report) ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่มีการแจ้งอุทธรณ์ แต่อาจขยายได้สูงสุดไม่เกิน 90 วัน การอุทธรณ์นี้จะทำได้เฉพาะประเด็นข้อกฎหมายเท่านั้น และ DSB จะต้องรับรองรายงานภายใน 30 วันนับแต่คณะอุทธรณ์เที่ยนรายงานให้สมาชิกพิจารณา

ในทางปฏิบัติ เมื่อองค์กรอุทธรณ์รับเอารายงานของคณะพิจารณา (Panel) หรือคณะอุทธรณ์แล้วแต่กรณีแล้ว ประเทศผู้แพ้คดีจะต้องปฏิบัติตามคำเสนอแนะหรือคำวินิจฉัยของ DSB ในทันทีหรือภายในระยะเวลาที่เหมาะสม (Reasonable period of time) ซึ่งจะต้องไม่เกิน 15 เดือน หากไม่สามารถทำได้จะต้องเจรจากับประเทศผู้ชนะคดีเพื่อดำเนินการชดเชย (Compensation) ที่เหมาะสม หากไม่สามารถตกลงกันได้ ประเทศที่ชนะคดีอาจขอให้

<sup>28</sup> Ibid., Article 12 : 8.

<sup>29</sup> Ibid., Article 12 : 9.

<sup>30</sup> Ibid., Article 17 : 13.

DSB อนุญาตให้ตั้งเว้นการให้สิทธิประโยชน์หรือตอบโต้ (Retaliation) ต่อประเทศผู้แพ้คดี โดยในการตอบโต้จะต้องตอบโต้ต่อสินค้าในสาขาสินค้าประเภทเดียวกัน จะตอบโต้ข้ามสาขา (Cross-retaliation) ไม่ได้ เว้นแต่ DSB อนุญาต

## 2.8 การเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมตามความตกลง GATS

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมไว้ในภาคผนวกแนบท้ายความตกลง 2 ส่วน ได้แก่ ภาคผนวกแนบท้ายเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม (Annex on Telecommunications) และภาคผนวกแนบท้ายเกี่ยวกับการเจรจาการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (Annex on Negotiations on Basic Telecommunications) นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกยังได้ร่วมกันกำหนดหลักการเฉพาะสำหรับการค้าบริการโทรคมนาคมไว้ เพื่อเป็นกฎระเบียบมาตรฐาน โดยกำหนดขึ้นมาเป็นเอกสารอ้างอิง (Reference Paper) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 2.8.1 หลักการทั่วไปตามกฎหมาย

เนื่องจากสาขาบริการโทรคมนาคมเป็นสาขาบริการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อีกทั้งเพื่อเป็นหลักการให้แต่ละประเทศสามารถดำเนินการไปในแนวทางเดียวกัน จึงได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในสาขาบริการนี้เป็นการเฉพาะแยกออกมาเป็นภาคผนวกของความตกลง

#### 2.8.1.1 ภาคผนวกแนบท้ายเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม (Annex on Telecommunications)

ภาคผนวกของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการว่าด้วยโทรคมนาคมนี้มีวัตถุประสงค์ในการขยายความบทบัญญัติในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการที่มีผลกระทบต่อการเข้าถึงและการใช้บริการและเครือข่ายสื่อสารโทรคมนาคมสาธารณะ ดังนั้นภาคผนวกนี้จึงเป็นข้อบทที่ให้ข้อสังเกตและเป็นบทบัญญัติเสริมหรืออธิบายความของความตกลง GATS ในเรื่องบริการโทรคมนาคมเป็นการเฉพาะ และในทางกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงด้วย ที่สำคัญภาคผนวกนี้มิได้มีบทบัญญัติผูกพันในลักษณะการเข้าสู่ตลาดหรือการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ จึงไม่ถูกต้องความให้ประเทศสมาชิกต้องอนุญาตให้มีบริการโทรคมนาคมนอกเหนือไปจากข้อผูกพันที่ประเทศสมาชิกได้ทำไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ

ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ไว้ว่า บังคับใช้กับมาตรการทุกมาตรการของประเทศสมาชิกที่มีผลกระทบต่อการเข้าถึงและการใช้บริการและเครือข่ายสื่อสารโทรคมนาคมสาธารณะ (Public telecommunications transport

networks and services – PTTNS) แต่ไม่รวมถึงมาตรการที่มีผลกระทบต่อการจัดสรรทางเคเบิลหรือการแพร่ภาพทางวิทยุโทรทัศน์<sup>31</sup>

ภาคผนวกส่วนนี้คำนึงถึงบทบาทสำคัญของสาขาโทรคมนาคมในฐานะของการเป็นสื่อการติดต่อสำหรับการทำธุรกิจทุกประเภท จึงจำเป็นต้องมีความชัดเจนในขอบเขตของความตกลง GATS และให้มีการรับรองในการใช้เครือข่ายโทรคมนาคมพื้นฐาน (Basic telecommunication network) เพราะการกีดกันหรือไม่ให้ความสะดวกในการใช้ถือเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าบริการรูปแบบหนึ่ง ภาคผนวกในส่วนนี้จึงเป็นการระบุถึงการให้บริการเครือข่ายโทรคมนาคมสาธารณะที่ไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ยังระบุถึงเงื่อนไขในการกำกับดูแลเครือข่ายการสื่อสารสาธารณะ โดยกำหนดว่า ถ้าหากประเทศสมาชิกได้มีการบันทึกสาขาบริการโทรคมนาคมไว้ในรายการข้อผูกพันเฉพาะ ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามต่อผู้ให้บริการต่างชาติบนพื้นฐานของความสมเหตุสมผลและไม่เลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ ประเทศกำลังพัฒนาสามารถที่จะไม่ปฏิบัติตามภาคผนวกในส่วนนี้ได้ ถ้ามีความจำเป็นในการสร้างความแข็งแกร่งของระบบการสื่อสาร และขีดความสามารถของการสื่อสารภายในประเทศ อีกทั้งยังส่งเสริมความร่วมมือทางเทคนิคเพื่อพัฒนาระบบการสื่อสารของประเทศกำลังพัฒนาให้มีมาตรฐานทัดเทียมนานาชาติ สำหรับภาคผนวกส่วนนี้ได้มีการวางหลักการพื้นฐานทางกฎหมายไว้อย่างกว้างๆ ดังต่อไปนี้

#### 2.8.1.1.1 ความโปร่งใส (Transparency)

ตามข้อ 4 ของภาคผนวก<sup>32</sup> ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงและการให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะ ซึ่งในที่นี้จะรวมถึงอัตราค่าบริการ ข้อกำหนดและเงื่อนไขอื่นๆ ของการบริการ ลักษณะเฉพาะทางเทคนิคการเชื่อมต่อการบริการเครือข่ายดังกล่าว ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยที่รับผิดชอบในการเตรียม และการกำหนดมาตรฐานที่มีผลต่อการเข้าถึงและการใช้ดังกล่าว เงื่อนไขที่ใช้กับการเชื่อมต่อปลายทางหรืออุปกรณ์อื่น และข้อกำหนดเกี่ยวกับการแจ้ง การจดทะเบียน หรือการให้ใบอนุญาต

#### 2.8.1.1.2 การเข้าถึงและการใช้การบริการและเครือข่ายการสื่อสารโทรคมนาคมสาธารณะ (Access to and use of Public Telecommunications) Transport Networks and Services)

ตามข้อ 5 ของภาคผนวก<sup>33</sup> ได้กำหนดไว้ว่า ประเทศสมาชิกรับรองว่า ผู้ให้บริการของประเทศสมาชิกจะเข้าถึงและใช้การบริการและเครือข่ายการสื่อสาร

<sup>31</sup> Annex on Telecommunications, Article 2.

<sup>32</sup> Ibid., Article 4.

<sup>33</sup> Ibid, Article 5.

โทรคมนาคมสาธารณะได้ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่สมเหตุสมผล และไม่เลือกปฏิบัติสำหรับการให้บริการที่กำหนดในตารางพันธกรณีที่สมาชิกได้กำหนดไว้ อาทิเช่น อนุญาตให้ผู้ให้บริการติดต่อเชื่อมวงจรซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้เช่าเข้ากับเครือข่ายและบริการสื่อสาร โทรคมนาคมสาธารณะหรือกับวงจรที่ผู้ให้บริการรายอื่นๆ เป็นเจ้าของ

#### 2.8.1.1.3 ความร่วมมือทางเทคนิค (Technical Cooperation)

เนื่องจากโทรคมนาคมเป็นสาขาบริการที่จำเป็นต้องอาศัย การพัฒนาทางเทคโนโลยีเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อการขยายการค้าบริการของประเทศ ต่างๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นในข้อ 6 ของภาคผนวก<sup>34</sup> จึงได้กำหนดให้ประเทศ สมาชิกมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในด้านโทรคมนาคมระหว่างประเทศในทุกๆ ระดับ ทั้งการ ช่วยเหลือในการถ่ายทอดเทคโนโลยี การฝึกอบรม และกิจการอื่นที่สนับสนุนการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานโทรคมนาคมและการขยายการค้าบริการโทรคมนาคมของแต่ละประเทศ

#### 2.8.1.2 ภาคผนวกแนบท้ายเกี่ยวกับการเจรจาการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (Annex on Negotiations on Basic Telecommunications)

ภาคผนวกในส่วนนี้ มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นการเข้ามามีส่วนรวมของบรรดา ประเทศสมาชิกในการเจรจาเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานต่อ หลังจากการเจรจาอุปถุภักดิ์ เสรีจึ้นลง โดยจะกำหนดแนวทางในการเจรจาการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน เกี่ยวกับ มาตรการใดที่ไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) ที่ ประเทศสมาชิกใดต้องการให้คงไว้ โดยระบุถึงวันที่มีการปฏิบัติตามการเจรจา เป็นต้น<sup>35</sup>

#### 2.8.2 ข้อผูกพันเฉพาะว่าด้วยการค้าบริการโทรคมนาคม

จากที่ได้ศึกษามาแล้วว่าความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการได้มีการกำหนด กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเปิดตลาดการค้าบริการโทรคมนาคมไว้ในภาคผนวกข้างต้น แต่ทั้งนี้ ภาคผนวกดังกล่าวก็มิได้มีการกำหนดในรายละเอียดเกี่ยวกับกฎระเบียบในด้านโทรคมนาคมเป็น การเฉพาะ เป็นแต่เพียงการกำหนดหลักการทั่วไป ที่เกี่ยวกับเปิดตลาดในบริการโทรคมนาคม เท่านั้น ดังนั้นประเทศต่างๆ จึงได้ร่วมกันกำหนดหลักการเฉพาะสำหรับการค้าบริการโทรคมนาคม ไว้ เพื่อเป็นกฎระเบียบมาตรฐาน สำหรับประเทศสมาชิกในการนำไปกำหนดเป็นกฎระเบียบ ภายในของตน โดยกำหนดอยู่ในเอกสารอ้างอิง (Reference Paper)

##### 2.8.2.1 เอกสารอ้างอิงของภาคการค้าบริการโทรคมนาคม (Reference Paper)

<sup>34</sup> Ibid, Article 6.

<sup>35</sup> Annex on Negotiations on Basic Telecommunications, Article 1 and 2.

### 2.8.2.1.1 ความเป็นมาของเอกสารอ้างอิง

ในส่วนของข้อผูกพันเพิ่มเติม (Additional commitments) ของภาคโทรคมนาคมพื้นฐานที่เป็นส่วนประกอบของข้อผูกพันเฉพาะ (Specific commitments) ที่นอกเหนือจากการเข้าสู่ตลาด และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินั้น แต่เดิมจะนำประเด็นเกี่ยวกับกฎระเบียบภายในประเทศ (Domestic regulations) ที่ทุกฝ่ายเห็นว่ามีมีความสำคัญ อาทิเช่น การเชื่อมต่อโครงข่าย การคุ้มครองการแข่งขัน การออกใบอนุญาต ความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแล เป็นต้น มาบรรจุไว้ในส่วนนี้ ซึ่งภายหลังประเทศสมาชิกได้มีการเจรจา และสรุปหลักการสำคัญของภาคโทรคมนาคมออกเป็นตัวบทที่เรียกว่า เอกสารอ้างอิง (Reference paper) โดยได้กำหนดกรอบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการออกกฎระเบียบในประเทศ (Domestic Regulations) ที่เป็นรูปธรรมสอดคล้องกับหลักการในข้อ 6 (1) ของความตกลง GATS ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามข้อผูกพันที่ให้เอาไว้ อย่างสมเหตุสมผล ชัดเจน และไม่เลือกปฏิบัติ<sup>36</sup>

การกำหนดแนวทางสร้างกฎระเบียบภายในประเทศนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อถ่วงดุลระหว่างอิสรภาพในการออกกฎเกณฑ์ของรัฐ (Regulatory autonomy) และความมุ่งหวังต่อการเปิดเสรีทางการค้า ซึ่งประเทศสมาชิกต่างๆ ต้องจัดให้มีกฎเกณฑ์ภายในของตนที่สอดคล้องในทิศทางเดียวกัน และมีความชัดเจน เพื่อลดอุปสรรคทางการค้าบริการที่มีความซับซ้อนและคลุมเครือ เอกสารอ้างอิงจึงได้พัฒนาโดยยึดหลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ตามกรอบความตกลง GATS เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ประเทศต่างๆ ยังมีสิทธิในการออกกฎเกณฑ์ภายในของตนอย่างสมบูรณ์ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายแห่งชาตินั้นๆ<sup>37</sup> แต่เพียงกฎเกณฑ์เหล่านั้นต้องมีความชัดเจนและมีความโปร่งใสด้วย

เอกสารอ้างอิงดังกล่าว ได้กลายเป็นข้อผูกมัดทางกฎหมายกับประเทศสมาชิก GATS ที่ได้แสดงความจำนงในการผูกมัดด้วยการแนบเอกสารอ้างอิงดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของข้อผูกพันเพิ่มเติมในตารางข้อผูกพันเฉพาะ โดยมีทั้งการแนบเอกสารอ้างอิงทั้งฉบับ หรือปรับปรุงแก้ไขเล็กน้อยเพื่อให้สอดคล้องกับกฎระเบียบภายในของตน ทั้งนี้หากประเทศสมาชิกใดกำหนดหลักเกณฑ์ตามเอกสารอ้างอิงไว้ในข้อผูกพันเพิ่มเติมแล้ว ประเทศนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามที่ตนระบุไว้

### 2.8.2.1.2 หลักการในเอกสารอ้างอิง

<sup>36</sup> ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง, “การค้าบริการโทรคมนาคมพื้นฐานตามกรอบความตกลงขององค์การการค้าโลกกับการปฏิบัติตามข้อผูกพันเพิ่มเติมของเอกสารอ้างอิงในกรณีประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 49.

<sup>37</sup> General Agreement on Trade in Services (GATS), Preamble, Para.4.

เอกสารอ้างอิงได้วางหลักการกว้างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาคโทรคมนาคมไว้เป็นประเด็นสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ การคุ้มครองการแข่งขัน (Competitive safeguard) การเชื่อมต่อระหว่างเครือข่าย (Interconnection) การให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal service) การออกใบอนุญาต (Licensing processed) องค์กฤษฎีการในการกำกับดูแล (Independent regulators) และการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (Allocation of scarce resources) โดยสามารถพิจารณาตามหลักการได้ดังนี้

(i) หลักการเกี่ยวกับอำนาจเหนือตลาด

- ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความสามารถในการควบคุมโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น (The Essential-Facilities Doctrine)

แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น (Essential facilities) เป็นการวางหลักเพื่อกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดต้องจัดให้มีสินค้าหรือบริการที่จำเป็น (Critical or essential) ต่อผู้ประกอบการอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็คู่แข่งหรือไม่ก็ตาม ในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกัน (downstream business) โดยไม่เลือกปฏิบัติ

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของหลักการนี้คือ

หลักการนี้สามารถปรับใช้ได้กับสินค้าหรือบริการในขั้นกลาง (Intermediate product) ที่เกี่ยวข้องหรือเป็นส่วนประกอบการผลิตสินค้าหรือบริการอีกชนิดหนึ่งของผู้บริโภค เช่น ผู้ประกอบการให้บริการอินเทอร์เน็ตจะไม่สามารถแข่งขันได้โดยปราศจากการประกอบกิจการโครงข่าย

โทรคมนาคมที่เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ<sup>38</sup>

เนื่องจากในภาคโทรคมนาคม ผู้ที่ครอบครองโครงข่ายสื่อสัญญาณ (Transport network) จะเป็นผู้ที่ครอบครองโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นซึ่งผูกขาดตลาดโดยธรรมชาติ (Natural monopoly) ในลักษณะทำนองเดียวกัน หลักการโครงสร้างพื้นฐานจึงสามารถนำมาปรับใช้ได้เป็นอย่างดีกับภาคโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม การปรับใช้หลักการโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นจะต้องเป็นการปรับใช้ในกรณีที่จะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งจะต้องไม่เป็นการทำให้แรงจูงใจในการลงทุนหรือการพัฒนาทางเศรษฐกิจอื่นใดลดลง แต่ก็ยังเป็นกรยากที่จะประเมินได้ว่าการแข่งขันจะเพิ่มขึ้นภายหลังหรือไม่<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Mats A. Bergman, The role of the Essential Facilities Doctrine. Centre of Economic Analysis, Klarabergsviadukten 90D, SE-111 64 Stockholm. para. 5.

<sup>39</sup> Ibid, p. 34.

- ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะของผู้ให้บริการรายใหญ่ในตลาด (Major Supplier)

สถานะของผู้ให้บริการรายใหญ่ในตลาดเป็น

แนวทางเพื่อใช้พิจารณาความมีอำนาจเหนือตลาดของผู้ให้บริการ แต่รายละเอียดในเอกสารอ้างอิงก็ยังมีขอบเขตการพิจารณาที่กว้างขวางอย่างมาก เนื่องจากไม่ได้ระบุรายละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาไว้ โดยกำหนดแต่เพียงว่าเป็นผู้ให้บริการที่สามารถกำหนดเงื่อนไขของบริการ (ด้านราคาหรือปริมาณการผลิต) ในตลาดบริการโทรคมนาคมพื้นฐานซึ่งเป็นผลมาจากสถานะผู้ให้บริการรายใหญ่ของตนเองในตลาด

สำหรับปัจจัยที่นำมาใช้ในการพิจารณาความเป็นผู้ให้บริการรายใหญ่ที่มีอำนาจเหนือตลาดอาจพิจารณาได้จากปัจจัยต่างๆ อาทิเช่น ส่วนแบ่งการตลาด (Market share) อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด (Barrier to market entry) พฤติกรรมทางราคา (Pricing behavior) ความสามารถในการหารายได้ (Profitability) และการมีอำนาจและศักยภาพในตลาดข้างเคียง (Vertical integration) เป็นต้น

#### (ii) หลักการเกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาด

- เกณฑ์การออกใบอนุญาตโดยเปิดเผย (Public Availability of Licensing Criteria)

วัตถุประสงค์หลักของการออกใบอนุญาตก็คือการจำกัดจำนวนผู้ประกอบการ ใบอนุญาตการให้บริการโทรคมนาคมจึงเป็นเครื่องมือการให้สิทธิประกอบการดังกล่าวขององค์กรหนึ่งๆ ในการให้บริการโทรคมนาคมหรือดำเนินการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคทางโทรคมนาคม

โดยที่การให้ใบอนุญาตเป็นวิธีปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและนำไปปฏิบัติในประเทศต่างๆ แต่ก็มีความเห็นว่าใบอนุญาตเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในการจำกัดการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการต่างชาติ เช่น การจำกัดจำนวนใบอนุญาต การจำกัดระยะเวลาการอนุญาต กระบวนการออกใบอนุญาตที่ไม่โปร่งใสและมีความซับซ้อน การกำหนดค่าธรรมเนียมที่สูงมากจนทำให้ไม่มีผู้ให้บริการรายใหม่เข้าสู่ตลาด<sup>40</sup> นอกจากนี้ยังรวมถึงเงื่อนไขในการขอใบอนุญาตที่เป็นภาระมากจนเกินไปซึ่งถือเป็นการสกัดกั้นการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการต่างชาติ

ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการวางเงื่อนไขการออกใบอนุญาตที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าและโอกาสในการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และโดย

<sup>40</sup> Boutheina Guermazi, *Exploring the Reference Paper on Regulatory Principles*. Centre for the Study on Regulated Industries, McGill University, Montreal. page 7.

สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานตามเงื่อนไขของความตกลง GATS อันได้แก่ หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) หลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักการไม่สร้างภาระมากเกินไปต่อการค้าของผู้ประกอบการ (Barrier to trade) เอกสารอ้างอิงจึงได้วางกรอบกำหนดว่าต้องมีการเปิดเผยข้อมูลดังต่อไปนี้แก่สาธารณชนหากมีการออกใบอนุญาต ได้แก่ เงื่อนไขในการออกใบอนุญาตและระยะเวลาในการพิจารณาใบอนุญาต รวมทั้ง ข้อกำหนดและเงื่อนไขของใบอนุญาตแต่ละใบ ทั้งนี้จะต้องแจ้งเหตุผลที่ไม่ออกใบอนุญาตตามที่มีการร้องขอไว้ด้วย<sup>41</sup>

- การจัดสรรเพื่อการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (Allocation and Uses of Scarce Resources)

ในการประกอบกิจการโทรคมนาคมมีลักษณะ

เฉพาะที่สำคัญประการหนึ่งคือปัจจัยในการดำเนินการที่เป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด อันได้แก่ ย่านความถี่ (Radio frequency spectrum) หมายเลข (Numbers) และสิทธิในการใช้ทาง (Right of way) เช่นการเดินสายสัญญาณตามท่อเดินสายสัญญาณสาธารณะ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้จะต้องได้รับการจัดสรรให้แก่ผู้ให้บริการต่างๆ อย่างเป็นธรรม มีประสิทธิภาพและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

โดยที่การจัดสรรทรัพยากรทั้งหลายต้องเป็นไป

เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เท่าเทียมกัน อันจะส่งผลต่อความสามารถในการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการรายใหม่ เพราะการจัดสรรทรัพยากรนี้ย่อมเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาว่าผู้ประกอบการรายหนึ่งๆ จะสามารถนำทรัพยากรดังกล่าวไปใช้ได้มาน้อยเพียงใด คู่แข่งต่อการลงทุนและผลตอบแทนที่จะได้รับหรือไม่ การจัดสรรทรัพยากรจุดเริ่มต้นของการแข่งขันและอาจเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการแข่งขันต่อไป อีกด้วย

เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาต

เอกสารอ้างอิงได้กำหนดหลักการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไว้ในแนวทางเดียวกันคือ ต้องเป็นไปในลักษณะที่โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ โดยต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่สู่สาธารณชนโดยไม่ระบุถึงรายละเอียดในการจัดสรรความถี่ที่ใช้ในราชการ<sup>42</sup>

(iii) หลักการเกี่ยวกับการแข่งขัน

- การคุ้มครองการแข่งขัน (Competitive Safeguards)

การส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันทางการค้านั้นเป็นแนวคิดที่เชื่อว่าผู้ให้บริการในตลาดที่มีการแข่งขันมีแนวโน้มที่จะให้บริการในราคาถูกลงและเป็นไป

<sup>41</sup> WTO reference paper on basic telecommunications, Article 4.

<sup>42</sup> Ibid., Article 6.

ตามกลไกตลาดอย่างแท้จริง และในขณะเดียวกันก็ปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้ดียิ่งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะดึงดูดผู้บริโภคให้มาใช้บริการของตน ดังนั้นหากตลาดมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์แล้ว รัฐก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาแทรกแซงด้วยมาตรการต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่มีตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ดังกล่าว ตลาดส่วนใหญ่จะถูกครอบงำโดยผู้ให้บริการรายใหญ่เพียงไม่กี่ราย และใช้อำนาจเหนือตลาดที่มีกำหนดความเป็นไปของตลาดโดยรวม ซึ่งทำให้ตลาดไม่มีประสิทธิภาพ อันนำไปสู่การสูญเสียมูลค่าทางการตลาด

โดยที่นี้หลักการในเอกสารอ้างอิงจึงได้กำหนดให้มีการใช้มาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ให้บริการรายใหญ่กระทำในลักษณะที่เป็นต่อต้านการแข่งขัน (Anti-competitive practices) อันได้แก่ การเข้ามามีส่วนร่วมในการอุดหนุนข้ามสาขา (Cross-Subsidization) การใช้ข้อมูลที่ได้จากคู่แข่งให้บริการโดยส่งผลให้เกิดพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขัน หรือการไม่จัดให้มีข้อมูลทางเทคนิคเกี่ยวกับสาธารณูปโภคที่จำเป็นและข้อมูลทางพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องแก่ผู้ให้บริการรายอื่นๆ ให้ทันเวลา<sup>43</sup>

- การกำกับดูแลด้วยองค์กรอิสระ (Independent Regulators)<sup>44</sup>

ในตลาดโทรคมนาคมที่ผู้ให้บริการเป็นหน่วยงานของรัฐโดยพร้อมกันนั้นยังมีหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย (Government based supply) ไปด้วยสภาพตลาดเช่นนี้ย่อมไม่มีความจำเป็นสำหรับองค์กรอิสระที่จะมาทำหน้าที่กำกับดูแล แต่ในตลาดเสรีที่ผู้ให้บริการเป็นของเอกชนย่อมมีความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างตลาดและองค์กรของรัฐใหม่ โดยให้องค์กรของรัฐบาล (Government Ministry of Executive Branch) มีหน้าที่ในการกำหนดและพัฒนาเชิงนโยบาย ในขณะที่มีองค์กรอิสระ (Independent Regulator) ทำหน้าที่กำกับดูแลและบังคับใช้กฎเกณฑ์ต่างๆ

เมื่อมีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและบังคับใช้กฎเกณฑ์แล้วจะทำให้รัฐบาลสามารถริเริ่มนโยบายการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพปราศจากข้อคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และองค์กรกำกับดูแลก็สามารถดำเนินตามนโยบายด้วยความเป็นกลางได้อย่างแท้จริง ทั้งเรื่องการแข่งขัน และการเชื่อมต่อโครงข่าย ซึ่งจะสร้างความมั่นใจให้กับตลาดถึงความเป็นกลางของคำวินิจฉัยจากองค์กรกำกับ

<sup>43</sup> Ibid, Article 1.

<sup>44</sup> Ibid, Article 5.

ดูแลที่จะช่วยดึงดูดผู้ให้บริการรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้อีกทางหนึ่ง<sup>45</sup> องค์กรกำกับดูแลจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญในการเปิดเสรีทางการค้าบริการโทรคมนาคม

เนื่องด้วยลักษณะของภาคโทรคมนาคมที่ต้องการหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อมาจัดการกับปัญหาพิเศษโดยเฉพาะเช่น ปัญหาทางเทคนิคอย่างการเชื่อมต่อโครงข่าย หรือการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่ และเลขหมาย เป็นต้น ซึ่งล้วนต้องการความชำนาญและการเอาใจใส่เป็นพิเศษ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาดูแลภาคโทรคมนาคมเป็นการเฉพาะ

(iv) เงื่อนไขการแข่งขันของภาคโทรคมนาคม

- การเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างกัน

(Interconnection)

เอกสารอ้างอิงได้ให้คำจำกัดความ “การเชื่อมต่อโครงข่าย” หมายถึง การต่อเชื่อมระหว่างผู้ให้บริการซึ่งให้บริการโครงข่ายขนส่งโทรคมนาคมสาธารณะหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะเพื่อให้ผู้ใช้ของผู้ให้บริการรายหนึ่งสามารถติดต่อสื่อสารกับผู้ให้บริการรายอื่นได้และเพื่อให้ผู้ใช้ของผู้ให้บริการรายหนึ่งสามารถเข้าถึงบริการของผู้ให้บริการรายอื่นได้\*

การเชื่อมต่อโครงข่ายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การให้บริการมีความหลากหลาย ทั้งนี้ประเด็นที่สำคัญที่สุดของการเชื่อมต่อโครงข่ายคือการแข่งขันที่เป็นเป้าหมายหลักของการเปิดเสรีโทรคมนาคม ปัญหาก็คือผู้ให้บริการเดิมที่เป็นผู้ให้บริการรายใหญ่ที่มีอำนาจเหนือตลาดไม่มีแรงจูงใจในการเชื่อมต่อโครงข่ายกับผู้ให้บริการรายใหม่ อีกทั้งยังเห็นว่าตนสามารถประกอบธุรกิจได้โดยไม่จำเป็นต้องเชื่อมต่อกับรายอื่น

ตามภาคผนวกโทรคมนาคมแห่งความตกลง

GATS ได้กำหนดให้สมาชิกจะต้องทำให้แน่ใจได้ว่าผู้ให้บริการทั้งหลายสามารถเข้าถึงและใช้โครงข่ายการสื่อสารโทรคมนาคมสาธารณะ (Public Telecommunications Transport Networks: PTTN) ได้ภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่สมเหตุสมผลและไม่เลือกปฏิบัติในสาขาการค้าบริการที่ได้ให้ข้อยอมรับผูกพันเอาไว้ ในส่วนของเอกสารอ้างอิงก็ได้เน้นย้ำถึงหลักดังกล่าว

<sup>45</sup> Hank Intven and McCarthy Tetrault, Telecommunications Regulation Handbook. (Washington: infoDev Program of the World Bank, 2000) page 1-5.

\* Interconnection is the linking between suppliers providing public telecommunications transport networks or services in order to allow the users of one supplier to communicate with users of another supplied and to access services provided by another supplier.

โดยได้กำหนดถึงการเชื่อมต่อโครงข่ายไว้ในแนวทางเดียวกัน คือการไม่เลือกปฏิบัติและเป็นไปตามหลักความโปร่งใส

แม้หลักเกณฑ์ในเอกสารอ้างอิงในภาพรวมจะวางหลักไว้เป็นการทั่วไป แต่ในส่วนของ การเชื่อมต่อโครงข่ายนี้ได้กำหนดในรายละเอียดเฉพาะที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

ก. การประกันการเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างกัน (Interconnection to be ensured) โดยที่เอกสารอ้างอิงได้วางกฎเกณฑ์เพื่อรับประกันให้มีการเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างโครงข่ายของผู้ให้บริการรายใหญ่ (Major supplier) กับโครงข่ายของผู้ให้บริการรายอื่น ณ จุดใดจุดหนึ่งที่มีความเป็นไปได้ทางเทคนิค (Any technically feasible point) โดยกฎเกณฑ์นี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ให้บริการรายใหม่ที่เพิ่งเข้าสู่ตลาดและต้องอาศัยการพึ่งพิงการเชื่อมต่อกับโครงข่ายที่มีอยู่เดิม

ข. การตกลงเชื่อมต่อโครงข่ายโดยเปิดเผยและโปร่งใส (Transparency of interconnection arrangements) จะต้องมีการเปิดเผยกระบวนการเจรจาการเชื่อมต่อโครงข่าย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ให้บริการรายใหม่สามารถรับรู้ข้อมูลและอัตราการเชื่อมต่อโครงข่ายของผู้ให้บริการรายเดิมอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม อีกทั้งกำหนดให้ผู้ให้บริการรายใหญ่จะต้องเปิดเผยข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่ายหรือข้อเสนออ้างอิงการเชื่อมต่อโครงข่ายสู่สาธารณะ<sup>46</sup>

ค. การระงับข้อพิพาทการเชื่อมต่อโครงข่าย (Dispute settlement) เนื่องจากข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่ายของผู้ให้บริการแต่ละราย ดังนั้นเมื่อมีข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวเกิดขึ้น เอกสารอ้างอิงจึงได้กำหนดให้องค์กรกำกับดูแล ซึ่งถือว่ามี ความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท<sup>47</sup>

- การให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Service)

เอกสารอ้างอิงได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกสามารถออกกฎเกณฑ์ภายในประเทศเพื่อจัดให้มีบริการอย่างทั่วถึงภายใต้หลักความโปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เป็นการสร้างภาระมากเกินไป<sup>48</sup>

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า เอกสารอ้างอิงเพียงแต่กำหนดหลักการไว้กว้างๆ มากกว่าที่จะกำหนดรายละเอียดทั้งหมด โดยได้เน้นย้ำถึงหลักการไม่เลือกปฏิบัติ และหลักความโปร่งใส ที่ประเทศสมาชิกมีความเห็นร่วมกันว่าจะสนับสนุนให้เกิดความเป็น

<sup>46</sup> WTO reference paper on basic telecommunications, Article 2.

<sup>47</sup> Ibid., Article 2:5.

<sup>48</sup> Ibid., Article 3.

ธรรมในการแข่งขันกันในธุรกิจโทรคมนาคม โดยยังมีความยืดหยุ่น เปิดโอกาสให้สามารถกำหนดรายละเอียดของกฎระเบียบการกำกับดูแลให้แตกต่างกันได้ตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ทั้งนี้หากประเทศสมาชิกใดต้องการรับพันธกรณีตามเอกสารอ้างอิงในข้อใดแล้ว ก็จะสามารถระบุไว้ในข้อผูกพันเพิ่มเติมให้เป็นส่วนหนึ่งของตารางข้อผูกพันเฉพาะ

นอกจากนี้เอกสารอ้างอิงยังเป็นความตกลงที่ก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างรัฐสมาชิกที่ยอมรับเอาเอกสารอ้างอิงเป็นข้อผูกพันเฉพาะของตน เอกสารอ้างอิงจึงมีผลผูกพันเฉพาะต่อประเทศที่รับเอาเอกสารอ้างอิงไว้เป็นข้อผูกพันเพิ่มเติมเท่านั้น มิได้มีผลผูกพันต่อประเทศสมาชิกทุกประเทศในความตกลง GATS แต่อย่างใด

## 2.9 พันธกรณีด้านโทรคมนาคมของประเทศไทยตามความตกลง GATS

ประเทศไทย ได้เข้าร่วมเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยและเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ตลอดจนร่วมเจรจาตามกรอบความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 โดยความตกลง GATS ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกร่วมเจรจาเพื่อจัดทำข้อผูกพันการเปิดเสรีการค้าบริการให้มากขึ้นในทุก 5 ปี โดยประเทศไทยก็ได้มีการจัดทำข้อผูกพันการเปิดเสรีการค้าบริการดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกับประเทศสมาชิกอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นสาขาการศึกษา การท่องเที่ยว การเงิน และด้านโทรคมนาคม เป็นต้น

ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในความตกลง GATS และภาคผนวกของความตกลง นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้จัดทำตารางแนบความตกลง 2 ตาราง คือ ตารางข้อยกเว้นหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) และตารางข้อผูกพันเฉพาะ โดยในสาขาบริการโทรคมนาคม ประเทศไทยได้ผูกพันบริการใน 2 สาขา คือ บริการโทรคมนาคมและบริการไอศหัทศน์

สำหรับพันธกรณีด้านโทรคมนาคมของไทยนั้น ประเทศไทยได้ยื่นตารางข้อผูกพันตามความตกลง GATS ไปทั้งสิ้น 2 ครั้ง โดยครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2537 และครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2540 ซึ่งมีรายละเอียดของพันธกรณีดังต่อไปนี้

### 2.9.1 พันธกรณีของไทยตาม Schedule of Specific Commitments (ครั้งแรก)

สำหรับความผูกพันของไทยในสาขาบริการโทรคมนาคมตามตารางข้อผูกพันนั้น ประเทศไทยได้ผูกพันบริการใน 2 สาขา คือ บริการโทรคมนาคมและบริการไอศหัทศน์ โดยในที่นี่จะขอกล่าวเฉพาะบริการโทรคมนาคมเท่านั้น

ประเทศไทยได้ผูกพันสาขาบริการย่อยต่างๆ ดังต่อไปนี้

### 2.9.1.1 บริการเข้าถึงฐานข้อมูล บริการประมวลผลสารสนเทศและ/หรือข้อมูลออนไลน์

ไทยมิได้กำหนดข้อจำกัดการเข้าถึงตลาดการให้บริการในรูปแบบที่ 2 แต่ได้กำหนดรูปแบบอื่นๆ ดังนี้

- รูปแบบที่ 1 ไทยได้กำหนดข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาด คือ ผู้ให้บริการจะต้องใช้เครือข่ายโทรคมนาคมที่อยู่ภายใต้องค์การโทรคมนาคมแห่งชาติ และการอนุญาตประกอบกิจการวิทยุขึ้นอยู่กับคลื่นวิทยุที่ยังมีอยู่
- ในรูปแบบที่ 3 กำหนดข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาดโดยคนต่างชาติสามารถถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 40 ของทุนจดทะเบียน และมีจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติไม่เกินร้อยละ 40 บริษัทที่ให้บริการจะได้รับอนุญาตภายใต้แนวคิด Build-Transfer-Operate (BTO) และจะต้องใช้เครือข่ายโทรคมนาคมภายใต้องค์การโทรคมนาคมแห่งชาติ
- รูปแบบที่ 4 ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อผูกพันทั่วไป สำหรับพันธกรณีการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ประเทศไทยยังมิได้กำหนด

ข้อจำกัดการปฏิบัติตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ยกเว้นการให้บริการในรูปแบบที่ 3 ไทยจะไม่จำกัดการให้บริการหากคนต่างชาติถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 40 ของทุนจดทะเบียน

### 2.9.1.2 บริการขายอุปกรณ์โทรคมนาคม และบริการให้คำปรึกษาด้านโทรคมนาคม

สำหรับข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาดในสาขาย่อยนี้ประเทศไทยมิได้ผูกพันในรูปแบบที่ 1 และมีได้กำหนดข้อจำกัดในรูปแบบที่ 2 แต่กำหนดข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาดการให้บริการในรูปแบบที่ 3 และ 4 โดยในรูปแบบที่ 3 กำหนดว่าจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อผูกพันทั่วไป ส่วนรูปแบบที่ 4 นอกจากต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อผูกพันทั่วไปแล้ว ไทยยังไม่ผูกพันการเข้าสู่ตลาดในส่วนของวิศวกรรมโยธา

ส่วนข้อจำกัดการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ไทยไม่ผูกพันการให้บริการรูปแบบที่ 1 มิได้กำหนดการให้บริการในรูปแบบที่ 2 และ 4 ส่วนรูปแบบที่ 3 ก็มีได้จำกัดการให้บริการ หากคนต่างชาติถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 49

### 2.9.1.3 บริการวิดิสาร การประชุมทางไกลและการเข้าวงจรภายในประเทศ

ในสาขาย่อยนี้ ได้กำหนดข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติไว้เช่นเดียวกันบริการเข้าถึงฐานข้อมูลและบริการประมวลผลสารสนเทศหรือข้อมูลออนไลน์

เมื่อพิจารณาแล้ว ตารางข้อผูกพันเปิดเสรีบริการโทรคมนาคม ฉบับที่ 1 จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมิได้มีการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมอย่างแท้จริงและเต็มรูปแบบ ทั้งนี้เนื่องจาก ในขณะที่จัดทำตารางข้อผูกพัน ประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมความสามารถในการแข่งขันการให้บริการโทรคมนาคมกับชาวต่างชาติ จนสามารถเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมกับประเทศอื่นๆ ได้อีกทั้งยังไม่มีความแน่ใจในท่าทีของแต่ละประเทศสมาชิก ในการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคม ดังนั้นในการกำหนดตารางข้อผูกพันจึงสามารถกำหนดเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมได้เพียงไม่กี่สาขาบริการ อีกทั้งยังมีการกำหนดข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติโดยการจัดตั้งหน่วยธุรกิจในประเทศ ซึ่งกำหนดการถือหุ้นและจำนวนผู้ถือหุ้นที่เป็นชาวต่างชาติได้ไม่เกินร้อยละ 40 เป็นต้น

## 2.9.2 พันธกรณีของไทยตาม Schedule of Specific Commitments - Supplement 2 (ครั้งที่ 2)

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้เข้าลงนามความตกลงว่าด้วยโทรคมนาคม (Agreement on Telecommunication) เมื่อปี 2537 แล้ว ไทยได้ผูกพันบริการโทรคมนาคมเพิ่มเติม โดยได้จัดทำตารางข้อผูกพันเพิ่มเติมในส่วนบริการโทรคมนาคมขึ้นมาเป็น Schedule of Specific Commitments - Supplement 2 กล่าวคือ ได้เปิดเสรีเพิ่มเติมในบริการสาธารณะบริการทางไกลภายในประเทศ และบริการระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยบริการ 4 สาขา อันได้แก่ บริการโทรศัพท์ประเภทเสียง (Voice Telephony) บริการโทรพิมพ์ (Telex) บริการโทรเลข (Telegraph) และบริการโทรสาร (Facsimile) ทั้งนี้ คำว่าบริการโทรศัพท์ประเภทเสียงดังกล่าวหมายถึงบริการโทรศัพท์ในท้องที่เดียวกัน โทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศ และโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ แต่มิได้รวมถึงบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่<sup>49</sup> โดยมีรายละเอียดความผูกพันดังต่อไปนี้

### 2.9.2.1 ข้อผูกพันทั่วไป (Horizontal Commitments)

ประเทศไทยได้กำหนดเงื่อนไขทั่วไปในการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคม โดยระบุว่า ข้อผูกพันในการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมจะขึ้นอยู่กับข้อกำหนดในกฎหมายโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหมายถึง พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ กำกับดูแลกิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และกฎหมายอื่นๆ โดยจะเริ่มให้ข้อผูกพันมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2549 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

<sup>49</sup> GATS/SC/85/Suppl.2: Thailand Schedule of Specific Commitments Supplement 2.

- 2.9.2.1.1 ผู้ประกอบการจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อนการประกอบกิจการ ทั้งนี้จำนวนใบอนุญาตประกอบกิจการอาจมีจำนวนจำกัดการให้บริการในแต่ละสาขาที่จะเข้ามาดำเนินการในประเทศไทยจะต้องเป็นกิจกรรมที่ได้รับใบอนุญาตจากประเทศไทย
- 2.9.2.1.2 ใบอนุญาตจะมอบให้แก่ผู้ให้บริการที่จัดตั้งบริษัทขึ้นถูกต้องตามกฎหมายของประเทศไทย โดยมีสำนักงานใหญ่และการบริหารงานตั้งอยู่ในอาณาเขตประเทศไทย
- 2.9.2.1.3 เนื่องจากทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นจึงอาจจำเป็นต้องจำกัดจำนวนใบอนุญาต
- 2.9.2.1.4 บริการในตารางข้อผูกพัน ต้องอยู่บนพื้นฐานของการให้บริการบนโครงข่ายที่ผู้ให้บริการจัดสร้างขึ้นมาเอง
- 2.9.2.1.5 ผู้ให้บริการจะต้องเป็นบริษัทที่จดทะเบียนจัดตั้งในประเทศไทย โดยมีสัดส่วนการลงทุนของชาวต่างชาติ (Foreign equity participation) ไม่เกินร้อยละ 20 ของทุนจดทะเบียน และจำนวนผู้ถือหุ้นชาวต่างชาติจะต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัท
- 2.9.2.1.6 ผู้ประกอบการจะต้องมีบริษัทแม่ที่จดทะเบียนและดำเนินการในประเทศไทย โดยมีหุ้นส่วนต่างชาติไม่เกินร้อยละ 20 ของทุนจดทะเบียน และมีจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติไม่เกินร้อยละ 20
- 2.9.2.1.7 การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการเชื่อมโยงเครือข่ายกับดาวเทียมอินเทลแซท (Intelsat) และอินมาแซท (Inmarsat)\*
- 2.9.2.1.8 ตั้งแต่ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป หากกฎหมายด้านการสื่อสารฉบับใหม่ที่เป็นทุกฉบับผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา มีผลบังคับใช้แล้ว ข้อผูกพันต่างๆ ว่าด้วยการให้บริการโทรคมนาคมสาธารณะจะถูกนำมาใช้และถือปฏิบัติให้

\* อินเทลแซท หมายถึง องค์การโทรคมนาคมทางดาวเทียมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Satellite Organization) ส่วนอินมาแซท หมายถึง องค์การดาวเทียมทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Satellite Organization)

สอดคล้องกับระเบียบข้อบังคับการปฏิบัติที่จะออกตาม  
ความในกฎหมายสื่อสารทุกฉบับ

### 2.9.2.2 ข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ข้อผูกพันการเข้าสู่ตลาด (Market Access) คือ ข้อผูกพันที่จะไม่เลือกปฏิบัติในการเข้าสู่ตลาดระหว่างผู้ประกอบการรายเดิมในตลาด (Incumbent) กับผู้ประกอบการรายใหม่ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการในประเทศหรือจากต่างประเทศ

ความตกลง GATS ข้อ 16 ได้ห้ามการจำกัดการเข้าสู่ตลาด 6 ลักษณะ เว้นแต่จะระบุไว้ในตารางข้อผูกพัน ข้อจำกัดที่เป็นข้อห้ามดังกล่าว ได้แก่ การจำกัดจำนวนผู้ประกอบการ การจำกัดมูลค่าของการบริการหรือทรัพย์สิน การจำกัดจำนวนการให้บริการหรือปริมาณของผลผลิต การจำกัดจำนวนพนักงาน การจำกัดหรือกำหนดคุณสมบัติโดยเฉพาะของสถานประกอบการตามกฎหมายหรือร่วมลงทุน และการจำกัดจำนวนทุนของต่างชาติ โดยประเทศไทยได้มีข้อผูกพันการเข้าสู่ตลาดตามรูปแบบในกิจการโทรคมนาคมดังนี้

2.9.2.2.1 Mode 1 การค้าบริการข้ามพรมแดน (Cross-Border Supply) และ Mode 2 บุคคลหรือทรัพย์สินเข้าไปใช้บริการในประเทศอื่น (Consumption Abroad) ประเทศไทยได้กำหนดการจำกัดเพียงปริมาณการใช้ (Traffic) ว่าจะต้องผ่านเกตเวย์ (Gateway) ในประเทศไทยซึ่งให้บริการโดยผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต นอกจากนี้การจัดการหาบริการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตทั้งสองฝ่าย

2.9.2.2.2 Mode 3 ผู้ให้บริการต่างชาติเข้ามาจัดตั้งธุรกิจในประเทศ (Commercial Presence) มีข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาดตามกฎหมายโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง โดยจะเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2549 ทั้งนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ กำกับดูแลกิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 โดยส่วนที่เกี่ยวข้องคือหลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตของนักลงทุนต่างประเทศ

2.9.2.2.3 Mode 4 บุคลากรต่างชาติเข้ามาให้บริการในประเทศ (Presence of Natural Persons) ไม่มีการระบุข้อผูกพันใดๆ ไว้ (Unbound)

### 2.9.2.3 ข้อจำกัดของการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ

อันได้แก่การไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประกอบการภายในประเทศและผู้ประกอบการจากต่างประเทศภายหลังจากเข้าสู่ตลาดแล้ว โดยให้ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งความตกลง GATS ข้อ 17 ได้กำหนดว่า ธุรกิจต่างชาติจะต้องได้รับความอนุเคราะห์ไม่น้อยไปกว่าธุรกิจในประเทศ โดยเป็นการปฏิบัติเฉพาะสาขาที่ตนได้กำหนดไว้ในตารางข้อผูกพัน ประเทศไทยได้กำหนดข้อผูกพันการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามรูปแบบของการค้าบริการ ดังนี้

2.9.2.3.1 Mode 1 การค้าบริการข้ามพรมแดน (Cross-Border Supply) และ Mode 2 บุคคลหรือทรัพย์สินเข้าไปให้บริการในประเทศอื่น (Consumption Abroad) ประเทศไทยมิได้กำหนดข้อจำกัดในรูปแบบการค้าบริการนี้ไว้ โดยระบุเพียงไม่มีข้อจำกัด (None)

2.9.2.3.2 Mode 3 ผู้ให้บริการต่างชาติเข้ามาจัดตั้งธุรกิจในประเทศ (Commercial Presence) มีข้อจำกัดตามกฎหมายโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง โดยจะเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2549 ทั้งนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ กำกับดูแลกิจการวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติใดที่เข้าข่ายข้อจำกัดของการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ กล่าวคือ หากผู้ประกอบการต่างชาติสามารถเข้ามาประกอบกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยได้แล้ว จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคม กฎหมายการแข่งขันทางการค้า กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เช่นเดียวกับผู้ประกอบการไทย

2.9.2.3.3 Mode 4 บุคลากรต่างชาติเข้ามาให้บริการในประเทศ (Presence of Natural Persons) ไม่มีการระบุข้อผูกพันใดๆ ไว้ (Unbound)

#### 2.9.2.4 ข้อผูกพันเพิ่มเติมด้านโทรคมนาคม

ประเทศไทยได้มีการกำหนดพันธกรณีเพิ่มเติมเกี่ยวกับโทรคมนาคมไว้ใน ข้อผูกพันเพิ่มเติม โดยระบุว่า

“ภายใต้เงื่อนไขที่กล่าวข้างต้น รวมถึงกฎระเบียบเกี่ยวกับการสื่อสารที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป ประเทศไทยจะปฏิบัติตามตารางข้อผูกพันเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบริการโทรคมนาคมสาธารณะซึ่งครอบคลุมตามหลักการดังต่อไปนี้

- การคุ้มครองการแข่งขัน (Competitive Safeguards)
- การเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างกัน (Interconnection)
- การให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Service)
- ข้อกำหนดการออกใบอนุญาตโดยเปิดเผย (Public Availability of Licensing Criteria)
- การแบ่งแยกหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแล (Separation of Regulatory and Operational Functions) และ
- การจัดสรรและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (Allocation and Use of Scarce Resources)”

หมายความว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป ประเทศไทยจะมีการกำหนดกฎระเบียบที่เกี่ยวกับบริการโทรคมนาคม ซึ่งกฎระเบียบดังกล่าวนี้ จะครอบคลุมกับหลักการทั้ง 6 ข้อในเอกสารอ้างอิง แต่ทั้งนี้จากตารางข้อผูกพันดังกล่าวมิได้หมายความว่าประเทศไทยได้ยอมรับหรือมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการในเอกสารอ้างอิงทั้ง 6 ข้อแต่อย่างใด

แม้ประเทศไทยจะได้ยื่นตารางข้อผูกพันในการเปิดเสรีโทรคมนาคมเพิ่มเติมตามตารางครั้งที่ 2 นี้ ก็ยังไม่ถือว่าประเทศไทยมีการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมมากเท่าที่ควร เนื่องจากสาขาบริการโทรคมนาคมที่เปิดเสรีมีจำนวนน้อยเพียง 4 สาขาย่อย อีกทั้งยังได้มีการกำหนดข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาด และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ โดยกำหนดจำกัดจำนวนการลงทุนโดยผู้ถือหุ้นชาวต่างชาติได้ไม่เกินร้อยละ 20 ซึ่งถือว่าน้อยกว่าระดับที่เปิดเสรีในสาขาย่อยที่ไทยเคยเปิดเสรีในการยื่นตารางข้อผูกพันครั้งแรกที่กำหนดจำกัดการถือหุ้นของชาวต่างชาติไว้ที่ร้อยละ 40 และ 49

การกำหนดข้อจำกัดดังกล่าวอาจเป็นด้วยเหตุผลว่าในสาขาบริการย่อย 4 สาขาที่ประเทศไทยได้ยื่นข้อผูกพันเพิ่มเติมไปนั้น เป็นสาขาบริการที่ประเทศไทยยังไม่มีความสามารถในการแข่งขันกับต่างชาติ อีกทั้งยังคงต้องการคุ้มครองผู้ประกอบการภายในประเทศ เพื่อ

เตรียมความพร้อมให้สามารถปรับตัวเพื่อรับกับการเปิดเสรีโทรคมนาคมในอนาคตได้ ดังนั้นจึงได้กำหนดข้อจำกัดการลงทุนไว้ที่ร้อยละ 20

### 2.9.3 ตารางสรุปพันธกรณีในการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมของประเทศไทยตามความตกลง GATS

สาขาบริการ	ข้อผูกพันการเข้าสู่ตลาด และ/หรือ การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ	หมายเหตุ
<b>ครั้งที่ 1</b>		
การเข้าถึงฐานข้อมูล	ถือหุ้่นได้ไม่เกิน 40% โดยต้องมีเงื่อนไขตามที่กำหนด	-
บริการประมวลผลสารสนเทศ และ/หรือ ข้อมูลออนไลน์		
วิดีโอสาร		
การประชุมทางไกล		
การเข้าวงจรภายในประเทศ		
ขายอุปกรณ์โทรคมนาคม	ถือหุ้่นได้ไม่เกิน 49% โดยต้องมีเงื่อนไขตามที่กำหนด	-
ให้คำปรึกษาด้านโทรคมนาคม		
<b>ครั้งที่ 2</b>		
โทรศัพท์	ถือหุ้่นได้ไม่เกิน 20% โดยต้องมีเงื่อนไขตามที่กำหนด	ตั้งแต่ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป ไทยจะมีการกำหนดกฎระเบียบที่เกี่ยวกับบริการโทรคมนาคม ซึ่งกฎระเบียบดังกล่าวนี้ จะครอบคลุมกับหลักกาทั้ง 6 ข้อในเอกสารอ้างอิง
โทรพิมพ์		
โทรเลข		
โทรสาร		

จะเห็นได้ว่าการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมของประเทศไทยตามตารางข้อผูกพันตามความตกลง GATS ดังกล่าวนั้น ยังมีใช้การเปิดเสรีอย่างเต็มที่ (Full Liberalization) แต่เป็นการเปิดเสรีที่ล่าช้า และมีระดับการเปิดเสรีอยู่ในระดับต่ำ