

## บทที่ 2

### ประวัติความเป็นมาของความตกลงทั่วไป ว่าด้วยการค้าบริการและการเปิดเสรีโทรคมนาคม

#### 2.1 คำนำ

ในอดีตเราจะพบว่าการค้าสินค้า (Trade in Goods) เป็นเพียงการค้ารูปแบบเดียวที่สำคัญ แต่ในปัจจุบันลักษณะการค้าได้เปลี่ยนแปลงไป คือ ได้มีการให้ความสำคัญกับการค้าบริการ (Trade in Services) มากขึ้นเป็นลำดับ แต่ในการค้าบริการนั้นมีลักษณะขาดรูปแบบ กฎเกณฑ์และกฎระเบียบที่แน่นอน ขณะที่การค้าสินค้าได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เอาไว้ใน ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade : GATT) ดังนั้นในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยของความตกลงทั่วไปว่า ด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า จึงได้นำประเด็นการค้าบริการเข้ามารวมไว้ในรอบนี้ ด้วย และเมื่อสิ้นสุดการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยลงก็ได้ก่อให้เกิดความตกลงทั่วไปว่า ด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS) ซึ่งทั้งความตกลง ทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า และความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้มีการค้าเสรีทั้งสินค้าและบริการ ตลอดจนลดอุปสรรคทางการค้าลง โดยในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ได้มีการค้าบริการที่สำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งคือ บริการโทรคมนาคม ที่ทุกประเทศได้เล็งเห็นว่าบริการโทรคมนาคม คือเครื่องมือในการปรับปรุง แก้ไข พัฒนา สังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมและการบริหารงานของรัฐบาล

จากความสำคัญดังกล่าว ผู้เขียนจะแยกการศึกษาวิจัยออกเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 จะศึกษาถึงความเป็นมาของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

ส่วนที่ 2 จะศึกษาถึงความเป็นมาของโทรคมนาคม

ส่วนที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการกับ

โทรคมนาคม

## 2.2 ความเป็นมาของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS)

ในการที่จะศึกษาถึงความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) นั้น ก่อนอื่นจะต้องมีการศึกษาถึงพื้นฐานและความเป็นมาตั้งแต่เริ่มแรกของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) เนื่องจากความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าในการเจรจารอบอุรุกวัย ดังนั้นเพื่อประโยชน์ในการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะแบ่งการศึกษาวิจัยออกเป็น 3 ช่วง คือ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (GATT), การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยและความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

### 2.2.1 ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)

#### 2.2.1.1 ความเป็นมา

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า หรือ GATT เป็นคำย่อมาจาก General Agreement on Tariffs and Trades นั้น โดยลักษณะเริ่มแรกของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า มีได้มีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ แต่เป็นความตกลงระหว่างประเทศซึ่งมีการเจรจากันใน ค.ศ.1947 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1948 เนื่องจากภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่างๆ ประสบปัญหาจากสงครามต้องการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมโลก โดยขณะนั้นได้มีการจัดตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และธนาคารโลก (World Bank) เพื่อดูแลการเงิน ส่วนด้านการค้านั้นได้มีความพยายามที่จะจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization : ITO) เพื่อจัดระเบียบการค้าของโลก จึงได้มีการร่างความตกลงที่จะจัดตั้งองค์การดังกล่าวขึ้น รวมอยู่ในกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่รวมทั้งเรื่องกฎระเบียบทางการค้าเสรีระหว่างประเทศไว้ด้วยกัน รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้นำเสนอให้รัฐสภารับรองกฎบัตรฮาวานา แต่เนื่องจากการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ เพื่อดำเนินการในรูปพหุภาคีเป็นการขัดกับกฎหมาย U.S Reciprocal Trade Agreement Act of 1934 ที่กำหนดให้ดำเนินการทำข้อตกลงการลดภาษีศุลกากรในลักษณะต่างตอบแทน รัฐสภาสหรัฐอเมริกาเกรงว่าจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ในการเจรจาลงจึงไม่รับรองกฎบัตรฮาวานานี้ ทำให้รัฐบาล

สหรัฐอเมริกาไม่สามารถให้สัตยาบันกฎบัตรฮาวานาได้ ดังนั้นความพยายามของประชาคมโลกที่จะจัดตั้งองค์การดังกล่าวจึงประสบความล้มเหลว<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตามประเทศต่างๆ 23 ประเทศที่ได้ร่วมเจรจาอยู่ในขณะนั้นจึงได้นำความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎบัตรฮาวานามาเป็นเพียงกฎเกณฑ์กำกับการค้าระหว่างประเทศ โดยความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าเป็นเพียงสนธิสัญญาพหุภาคีทางการค้า ที่มีสมาชิกจนถึงปี ค.ศ.1994 รวม 123 ประเทศ (ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีตั้งแต่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1982) และความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรดังกล่าวสามารถควบคุมปริมาณการค้าโลกถึง 90 เปอร์เซ็นต์ในปัจจุบัน<sup>2</sup>

#### 2.2.1.2 วัตถุประสงค์และหลักการสำคัญ

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้ามีวัตถุประสงค์ เพื่อเสริมสร้างการค้าโลกให้ดำเนินไปได้โดยเสรี และตั้งอยู่บนพื้นฐานที่มั่นคงซึ่งจะก่อให้เกิดการสร้างงาน การขยายตัวของการลงทุนและการค้าอย่างต่อเนื่อง อันจะเป็นการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาในด้านต่างๆ รวมทั้งความอยู่ดีกินดีของประชากรโลก<sup>3</sup> และนอกจากนี้แล้วยังจะได้รับประโยชน์จากสิ่งที่ทฤษฎีทาง

<sup>1</sup> Henning Klodt, "Most - Favored - Nation Principle and Negotiating Strategies", In Electronic Highways for Trade : Issues in Telecommunication and Data Services, ed. Peter Robinson , Karl P Sanvant and Vishwas P Govitrikar (Boulder, San Franscisco, London : Westiview Press, 1989) p.182.

<sup>2</sup> อรุณ ภาณุพงศ์, "จาก GATT สู่ WTO", วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 25, ( กันยายน 2538 ), หน้า 436.

<sup>3</sup> กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, แอกดต์กับการเจรจาอนุภูมิภาค, โดยสวัสดิการกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, หน้า 2.

เศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage)” โดยความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า มีหลักการที่สำคัญที่สุด ได้แก่ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination principle) ซึ่งแสดงออกโดยให้ภาคีของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าในการปฏิบัติของชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation) คือประเทศภาคีของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าทั้งหมด จะมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติและมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกันกับประเทศภาคีอื่นๆ เหล่านั้นได้โดยอัตโนมัติ ดังนั้นถ้ามีการลดอุปสรรคทางการค้าให้แก่ประเทศหนึ่งประเทศใด ก็ต้องให้การปฏิบัติเช่นเดียวกันกับประเทศภาคีอื่นๆ

กฎเกณฑ์ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้ามุ่งหมายจะให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปอย่างเสรียิ่งขึ้นนั้น ได้ยึดถือหลักการปฏิบัติตอบแทนกัน (Principle of reciprocity) สำหรับการเจรจาเพื่อให้มีการเปิดตลาดระหว่างสองประเทศที่จะเปิดตลาดให้แก่กันและกัน นอกจากนี้ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้ายังกำหนดให้ประเทศภาคีที่จำเป็นต้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในของตน จะต้องกระทำโดยโปร่งใส (Transparency) ทั้งในเรื่องการใช้พิกัดอัตราภาษีศุลกากร (Tariffs) การตั้งอุปสรรคทางการค้าที่มีไม่ใช่พิกัดอัตราภาษีศุลกากร (Non-Tariffs Barrier) และ

---

คือ เมื่อรัฐผลิตสินค้าหรือบริการที่ตนถนัด รัฐนั้นก็จะเป็นผู้มีประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าหรือบริการประเภทนั้น หากรัฐดังกล่าวซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าหรือบริการที่ตนผลิตกับสินค้าหรือบริการอย่างอื่นที่ผลิตโดยรัฐอื่น ทุกรัฐที่เกี่ยวข้องในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการระหว่างประเทศ ก็ย่อมจะได้รับประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศโดยถ้วนหน้ากัน เพราะจะไม่มี การสูญเสียของทรัพยากรการผลิตไปในการผลิตสินค้าที่ตนไม่ถนัด นอกจากความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบแล้ว ก็ยังมีทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญอีกทฤษฎีหนึ่ง คือ ความได้เปรียบสูงสุด (Absolute Advantage) หมายถึง การที่บริษัทหรือรัฐสามารถผลิตและกระจายสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง โดยใช้ต้นทุนต่ำกว่า. ดู ศักดา ธนิตกุล, “GATT” กับสิ่งแวดล้อม : ผลกระทบของคดี Tuna / Dolphin” วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 16 (เมษายน 2539), หน้า 58.



เมื่อมีการนำสินค้าเข้าประเทศแล้ว สินค้านั้นจะได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ในเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากร กฎข้อบังคับและระเบียบอื่นๆ นอกจากนี้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า ยังกำหนดให้ภาคีแต่ละประเทศมีฐานะเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค (Principle of equality) ดังนั้นถ้าประเทศภาคีหนึ่งใดได้รับความเสียหายจากการที่ประเทศภาคีอื่นใดไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ก็สามารถที่จะใช้วิธีการระงับข้อพิพาทตามบทบัญญัติความตกลงได้<sup>4</sup>

### 2.2.1.3 บทบาทของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า

จากการศึกษาผู้เขียนได้พบว่าบทบาทของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าที่สำคัญนั้นมีอยู่ 2 ด้านคือ การระงับข้อพิพาททางการค้าด้านหนึ่ง และด้านที่สองเป็นเวทีทางการทูตของการเจรจาพหุภาคีเกี่ยวกับการค้า สำหรับการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศภาคีความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า ไม่มีความศักดิ์สิทธิ์เพียงพอที่จะได้รับความน่าเชื่อถือ ขั้นตอนที่สำคัญของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้านั้นได้อาศัยคณะพิจารณาซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ (Expert Panels) เพื่อพิจารณาคำร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดกฎเกณฑ์ทางการค้า ซึ่งไม่สามารถตกลงกันได้โดยกระบวนการตามปกติ ยกตัวอย่างเห็นได้จากกรณีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้าที่ตนเห็นว่าไม่เป็นธรรม (Unfair) ตามมาตรา 301 แห่งรัฐบัญญัติ Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ซึ่งตามความเห็นของสหรัฐอเมริกา ถือว่ามาตรการดังกล่าวมีความจำเป็นต่อเมื่อกฎเกณฑ์ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า ไม่สามารถเยียวยาความเสียหายของสหรัฐอเมริกาได้<sup>5</sup> ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ากลไกการระงับข้อพิพาทของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า ไม่มีความศักดิ์สิทธิ์เพียงพอ อีกทั้งผล

<sup>4</sup> อรุณ ภาณุพงศ์, "จาก GATT สู่ WTO", หน้า 439.

<sup>5</sup> พรชัย ด่านวิวัฒน์, "ความสำคัญของลัทธิพหุภาคีนิยมในการระงับข้อพิพาทภายใต้ความตกลงองค์การการค้าโลก (WTO)", วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (กรุงเทพฯ : บริษัทธรรมสาร จำกัด , 2538 ) หน้า 489

คำวินิจฉัยของคณะผู้พิจารณาไม่มีผลผูกพัน เพราะไม่มีวิธีการที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตาม  
ข้อวินิจฉัยนั้นเพียงแต่อนุญาตให้ฝ่ายที่เสียหายใช้มาตรการตอบโต้ได้

ส่วนบทบาทอีกประการหนึ่งของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัด  
อัตราภาษีศุลกากรและการค้า ที่มีการประชุมเป็นครั้งคราวเพื่อใช้เป็นเวทีทางการทูตของการ  
เจรจาพหุภาคีเกี่ยวกับการค้าที่เรียกว่ารอบ (Round) นั้น นับได้ว่ามีผลสำเร็จมากกว่าแม้ว่าจะ  
ดำเนินการไปอย่างช้าๆ ซึ่งการประชุมของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากร  
และการค้า นับแต่เริ่มได้กระทำมาแล้วรวม 8 รอบ ก่อนการประชุมรอบอุรุกวัยมีการประชุม  
รอบสำคัญๆ ได้แก่ การประชุมรอบเคนเนดี (Kenedy Round ค.ศ 1964- ค.ศ 1967) ซึ่งมี  
ผลการเจรจาที่สำคัญ คือ มีการลดภาษีศุลกากรจากเฉลี่ยร้อยละ 13 เหลือร้อยละ 7 โดยใช้  
สูตรลดและยอมรับรองความตกลงย่อยเรื่องการตอบโต้การทุ่มตลาด การประชุมรอบโตเกียว  
(Tokyo Round ค.ศ 1973- ค.ศ 1979) ซึ่งมีผลการเจรจาที่สำคัญ คือ มีการลดภาษีศุลกากร  
จากเฉลี่ยร้อยละ 7 เหลือร้อยละ 4.7 และมีการรับรองความตกลงย่อยจำนวน 9 ความตกลง  
เช่น ความตกลงย่อยว่าด้วยเนื้อวัว ความตกลงย่อยว่าด้วยการออกไปอนุญาตนำเข้า เป็นต้น  
จนกระทั่งมาถึงรอบสุดท้าย คือ รอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ซึ่งเป็นรอบหลังสุด

## 2.2.2 การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย

### 2.2.2.1 ความเป็นมา

ภายหลังจากการประชุมรอบโตเกียว สถานการณ์การค้าของโลกตั้งแต่ปี  
ค.ศ 1980 เป็นต้นมาประสบกับอุปสรรคนานาประการ เช่น ภาวะเศรษฐกิจถดถอย ความ  
ขัดแย้งทางการค้าระหว่างประเทศที่เพิ่มความรุนแรงมากขึ้น โดยมีการกำหนดมาตรการต่างๆ  
เพื่อป้องกันและตอบโต้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศ  
ญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกามีความเสียเปรียบดุลการค้าอย่างรุนแรงกับประเทศญี่ปุ่น ประเทศ  
สหรัฐอเมริกาก็เร่งรัดให้ประเทศญี่ปุ่นเจรจาแก้ไขปัญหาดุลการค้ากับตน โดยขอให้ญี่ปุ่นเปิด  
ตลาดภายใน แต่ญี่ปุ่นไม่ต้องการเจรจาโดยตรงกับประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นจึงเสนอให้มีการ  
เจรจาการค้าหลายฝ่ายขึ้น โดยอ้างว่าเพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศภาคีอื่นๆ ได้มีส่วนร่วม  
ด้วย และในปี ค.ศ. 1983 ญี่ปุ่นจึงได้เสนอให้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากร  
และการค้าจัดการประชุมเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ขึ้น โดยมีการรวมประเด็นการเจรจา  
ในการเจรจารอบโตเกียวเข้าระเบียบวาระการประชุมครั้งนี้ด้วย

ประเทศสหรัฐอเมริกาเองประสบปัญหาการแข่งขันการค้าสินค้าในตลาดโลกค่อนข้างสูง ในขณะที่ตนมีความเจริญก้าวหน้าด้านการค้าบริการเป็นอย่างมาก เพราะนอกจากเป็นสาขาที่ตนมีความได้เปรียบสูงแล้ว ยังเป็นแหล่งที่มาของรายได้เข้าประเทศที่สำคัญ ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเสนอให้มีการพิจารณาประเด็นใหม่ๆ ได้แก่ การค้าบริการสาขาต่างๆ เช่น การประกันภัย การโทรคมนาคม เป็นต้น แต่ข้อเสนอของประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับการถูกคัดค้านอย่างมากจากประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศโดยเฉพาะอินเดียและบราซิล โดยให้เหตุผลว่าความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า ไม่มีอำนาจหน้าที่ดูแลในเรื่องการค้าบริการ ขอบเขตของการค้าบริการไม่ชัดเจน ต่อมากลุ่มประเทศอาเซียนและกลุ่มประชาคมยุโรป ได้มีความเห็นสอดคล้องกันว่า การค้าของโลกมีอุปสรรคมากและมีความจำเป็นที่จะต้องหาวิธีผ่อนคลายนความตึงเครียดหรือลดแรงกดดันทางการค้าโดยเฉพาะจากกลุ่มประชาคมยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกา อาเซียนจึงแสดงท่าทีเห็นด้วยต่อการเสนอให้มีการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ขึ้น ดังนั้นในการเจรจารอบใหม่จึงเริ่มขึ้นที่เมืองปุนตา เดล เอสเต้ (Punta del Este) ประเทศอุรุกวัย โดยเรียกการเจรจารอบนี้ว่า “ การเจรจารอบอุรุกวัย (Uruguay Round)”<sup>6</sup> ซึ่งที่ประชุมในการเจรจารอบนี้ได้มีมติรับรองปฏิญญารัฐมนตรี (Ministerial Declaration) โดยปฏิญญารัฐมนตรีรอบอุรุกวัย ประกอบไปด้วยการเจรจาและวัตถุประสงค์สำคัญๆ ออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ

ส่วนที่ 1 การเจรจาการค้าประเภทสินค้า ซึ่งได้มีการพิจารณาประเด็นเก่า (Old Issues) ซึ่งยังเป็นปัญหาค้างค้างอยู่ในการเจรจารอบโตเกียว เช่น ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการป้องกัน ปัญหาสินค้าทางการเกษตร ปัญหาสินค้าเซดร้อน ประสิทธิภาพและการระงับข้อพิพาทและกลไกต่างๆ ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า ส่วนประเด็นใหม่ๆ (New Issues) ได้แก่ ทรัพย์สินทางปัญญา การลงทุนที่มีผลกระทบต่อการค้า<sup>7</sup> โดยในการเจรจาการค้าประเภทสินค้านี้มีวัตถุประสงค์คือ เพื่อการค้าเสรี

<sup>6</sup> กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, เกดตต์กับการเจรจารอบอุรุกวัย, หน้า 16.

<sup>7</sup> ชุมพร บัจจุสานนท์, “การค้าบริการภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ”, วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 15, (ธันวาคม 2537) หน้า 80.



และขยายการค้าโลก แสดงบทบาทอันเข้มแข็งของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าและปรับปรุงระบบการค้าพหุภาคี เพิ่มผลตอบแทนของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าสู่สภาวะเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และสนับสนุนความร่วมมือให้มีความเข้มแข็งในความสัมพันธ์ระหว่างการค้า และนโยบายทางเศรษฐกิจที่กระทบต่อการเจริญเติบโตและการพัฒนา<sup>8</sup>

ส่วนที่ 2 การเจรจาประเภทบริการ ซึ่งเป็นประเด็นใหญ่ที่นำเข้ามาบรรจุไว้ในการเจรจาพหุภาคีรอบนี้ ซึ่งปรากฏอยู่ในภาคสองของปฏิญญารัฐมนตรีว่าด้วยการเจรจาการค้าบริการเพื่อมุ่งที่จะให้มีการจัดทำร่างกฎระเบียบข้อบังคับและวินัยเกี่ยวกับการค้าบริการระหว่างประเทศ เพื่อขยายการค้าภายใต้เงื่อนไขของความเปิดเผยและให้มีการเปิดเสรีตามลำดับ เพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความเจริญแก่บริการทางเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้า และเพื่อการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา แต่ทั้งนี้จะต้องเคารพต่อกฎหมายและข้อบังคับภายในของประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าบริการ ทั้งต้องคำนึงถึงการดำเนินการขององค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย<sup>9</sup>

<sup>8</sup> G Russell pipe, Trade of Telecommunications Services : Implications of a GATT Uruguay Round Agreement for ITU and member states, Strategic Planing Unit International Telecommunication Union, Geneva, May 1993, p 13.

<sup>9</sup> Minister also decided, as part of Multilateral Trade Negotiations, to launch negotiations, on trade in services.

“Negotiations in this area shall aim to establish a multilateral framework of principles and rules for trade in services, including elaboration of possible disciplines for individual sectors, with a view to expansion of such trade under conditions of transparency and progressive liberalization and as a means of promoting economic growth of all trading partners and the development of developing countries. Such framework shall respect the policy objectives of national laws and regulations applying to services and shall take into account the work of relevant international organizations.” Ibid., p. 13.



ดังนั้นการเจรจารอบอุรุกวัย ซึ่งได้เริ่มต้นเจรจาเมื่อวันที่ 20 กันยายน ค.ศ.1986 โดยมีกำหนดระยะเวลาการเจรจา 4 ปี กล่าวคือ จะต้องเจรจาให้แล้วเสร็จในปี ค.ศ. 1991 แต่ในการเจรจาดังกล่าวมีความยืดหยุ่นไม่สามารถปิดประชุมการเจรจาได้ตามกำหนด จนกระทั่งการเจรจาลิ้นสุดลงที่เมืองมาร์ราเกช (Marrakesh) ประเทศโมร็อกโกเมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 1994 ซึ่งนับเป็นการเจรจาทางการค้าพหุภาคีที่มีความก้าวหน้ามากที่สุด และก่อให้เกิดผลสำเร็จในเรื่องของความตกลงตามมาอีกมากมาย

#### 2.2.2.2 ผลของการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย

จากการสิ้นสุดการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย เมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ.1994 ก่อให้เกิดความตกลงอื่นๆ ภายใต้การเจรจารอบอุรุกวัยบรรจุไว้ในกรรมสารสุดท้าย (Final Act) ซึ่งได้แก่ ความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ประกอบด้วยภาคผนวก ดังนี้

##### 1. ความตกลงเกี่ยวกับการค้าด้านสินค้า (Trade in Goods)

ซึ่งประกอบไปด้วยความตกลงย่อยหลายฉบับ คือ

- ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า 1994 (GATT 1994) รวมทั้งกรรมสารเพิ่มเติมและพิธีสารมาร์ราเกช
- ความตกลงเกี่ยวกับเกษตรกรรม
- ความตกลงเกี่ยวกับมาตรการสุขศาสตร์และสุขศาสตร์พืชรักษา
- ความตกลงเกี่ยวกับสิ่งทอและเสื้อผ้า
- ความตกลงเกี่ยวกับอุปสรรคด้านเทคนิคต่อการค้า
- ความตกลงเกี่ยวกับด้านที่เกี่ยวข้องกับการค้ามาตรการลงทุน
- ความตกลงเกี่ยวกับมาตรการป้องกัน (Safeguards)
- ความตกลงอื่นๆ เกี่ยวกับการตีมูลค่าศุลกากร กฎเกณฑ์เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้า ขั้นตอนเกี่ยวกับการอนุญาตให้นำเข้าและการตรวจสอบสินค้าก่อนขนส่ง

2. ความตกลงทั่วไปเกี่ยวกับการค้าบริการ (GATS)
3. ความตกลงเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (TRIPS)
4. บันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ และขั้นตอนในการระงับกรณีพิพาท
5. กลไกการพิจารณาทบทวนนโยบายทางการค้า
6. Plurilateral Trade Agreement

จากความตกลงทั้งหมดดังกล่าวนี้ องค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO) จะทำหน้าที่บริหาร ดำเนินการ และวางกลไก เพื่อให้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติความตกลงต่างๆ ข้างต้น โดยองค์การการค้าโลกมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 และองค์การการค้าโลกมีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่เป็นสถาบันหลัก เพื่อดูแลความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกให้เป็นไปตามความตกลงต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น<sup>10</sup> นอกจากนี้องค์การการค้าโลกต้องให้ความร่วมมือกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และธนาคารโลก (World Bank) เพื่อให้สอดคล้องในการวางแผนนโยบายเศรษฐกิจโลกร่วมกัน<sup>11</sup> โดยความตกลงและตราสารต่างๆ ขององค์การการค้าโลกแยกออกเป็นส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ ส่วนแรก คือความตกลงและตราสารซึ่งเรียกว่า Multilateral Trade Agreement ซึ่งสมาชิกทุกประเทศต้องยอมรับ ซึ่งจะได้แก่ ความตกลงพหุภาคีว่าด้วยสินค้า ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ เป็นต้น ซึ่งความตกลงที่เรียกว่า Multilateral Trade Agreement นั้นได้เริ่มมีผลผูกพันต่อประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 เพราะรัฐสภาไทยได้ให้สัตยาบันต่อความตกลงก่อตั้งองค์การการค้าโลกแล้ว ดังนั้นการเข้าเป็นภาคีของความตกลงนี้จึงนำประเทศไทยไปสู่การ

<sup>10</sup> อรุณ ภาณุพงศ์, "จาก GATT สู่ WTO", หน้า 441.

<sup>11</sup> G Russell Pipe, Uruguay Round Trade Agreement Provisions Affecting Telecommunications, Strategic Planning Unit International Telecommunication Union, Geneva, August 1994, P.3.

ยอมรับกฎเกณฑ์ใหม่ที่เป็นผลมาจากการเจรจาอนุภูมิภาค<sup>12</sup> ส่วนที่สองความตกลง  
Plurilateral Agreements ซึ่งผูกพันกับประเทศที่ยอมรับ เช่น ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อ  
โดยรัฐ ความตกลงว่าด้วยการค้าอากาศยานพลเรือน เป็นต้น นอกจากนี้แล้วยังมีการรวม  
กรรมสารประเภทปฏิญญา (Declaration) และมติ (Decision) ที่เป็นความตกลงย่อยรวมอีก  
30 ฉบับ

โครงสร้างขององค์การการค้าโลก จะมีที่ประชุมในระดับรัฐมนตรี  
(Ministerial Conference) ทำหน้าที่ตัดสินใจทุกอย่าง รองลงมาคือ คณะมนตรีทั่วไป  
(General Council) ทำหน้าที่ในการออกกฎระเบียบ เพื่อใช้ในการปฏิบัติของคณะกรรมการ  
ต่างๆ นอกจากนี้ยังมีคณะมนตรีอื่นๆ อีก เช่น คณะมนตรีว่าด้วยการค้าสินค้า (Council for  
Trade in Goods) มีหน้าที่ดูแลความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า และความ  
ตกลงอื่นๆ ที่เกี่ยวกับสินค้า คณะมนตรีว่าด้วยการค้าบริการ (Council for Trade in  
Services) มีหน้าที่ดูแลความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ คณะกรรมการว่าด้วยการค้า  
และการพัฒนา (Committee on Trade and Development) ฯลฯ

### 2.2.3 ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS)

ภายหลังจากการเจรจาอนุภูมิภาคสิ้นสุดลง ได้มีความตกลงเกิดขึ้นใหม่  
ซึ่งไม่เคยมีความตกลงประเภทนี้มาก่อน นั่นคือ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ  
(General Agreement on Trade in Services : GATS) โดยจะเห็นได้ว่าการค้าบริการเป็น  
เรื่องใหม่ เนื่องจากแต่เดิมนั้นความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า  
ได้วางกฎเกณฑ์ทางการค้าเฉพาะในการค้าสินค้า (Trade in Goods) เท่านั้น ด้วยเหตุนี้  
ผู้เขียนจะแยกศึกษารายละเอียดออกเป็นดังนี้ คือ

<sup>12</sup> พันธุ์ทิพย์ (กาญจนะจิตรา) สายสุนทร, เอกสารประกอบการฝึกอบรมความรู้  
เบื้องต้นเกี่ยวกับการค้าบริการทางโทรคมนาคมในกรอบของ GATS, โครงการฝึกอบรมความ  
รู้ทางกฎหมายให้แก่พนักงานของ ทศท. : ภายใต้วความร่วมมือระหว่างคณะนิติศาสตร์ มธ -  
ทศท. , มกราคม - มีนาคม 2538, หน้า 1

### 2.2.3.1 วัตถุประสงค์ของการค้าบริการ

ถ้าจะพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการค้าบริการที่ปรากฏในคำปฏิญญารัฐมนตรีที่ปรากฏในภาคที่สองซึ่งผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วนั้น จะพบว่าวัตถุประสงค์สำคัญของการค้าบริการ คือ การสร้างกฎเกณฑ์การค้าบริการเพื่อ

- (1) ขยายการค้าบริการ โดยใช้หลักการค้าเสรีภายใต้เงื่อนไขของความโปร่งใสและการเปิดเสรีตามลำดับ
- (2) สร้างสิทธิและหน้าที่ในลักษณะที่สมดุล เพื่อประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยคำนึงถึงเป้าหมายและนโยบายของรัฐ
- (3) ให้สิทธิแก่รัฐในการออกกฎระเบียบภายใน เพื่อตอบสนองต่อนโยบายภายในของรัฐ และคำนึงถึงระดับของการพัฒนาของกฎเกณฑ์ในเรื่องการค้าบริการในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งหมายความว่ากฎเกณฑ์ในการค้าบริการระหว่างประเทศจะต้องเคารพต่อกฎหมายภายในของประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการ
- (4) ให้ความสะดวกแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการมีส่วนร่วมในเรื่องการค้าบริการและขยายการค้าบริการเพื่อส่งออก และจะต้องคำนึงถึงความลำบากหรืออุปสรรคของประเทศกำลังหรือด้อยพัฒนา โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการค้าบริการดังกล่าว จะพบว่าภายใต้การค้าบริการนั้นจะมีหลักการสำคัญซึ่งเราจะต้องคำนึงถึงอย่างมาก อันได้แก่ หลักการค้าเสรี หลักความโปร่งใส ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญที่จะนำมาซึ่งความเจริญแก่ทุกประเทศ และจะเป็นการลดความขัดแย้งและกรณีพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกที่ทำการค้าต่อกัน



### 2.2.3.2 โครงสร้างและหลักการของความตกลงทั่วไปด้วยการค้า

#### บริการ

ความตกลงเกี่ยวกับการค้าบริการภายใต้การเจรจาอบ  
อุรุกวัย จะประกอบด้วย 3 ส่วนใหญ่ๆ คือ

- (1) ตัวกรอบความตกลงเรียกว่า "ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ" ซึ่งจะกำหนดพันธกรณีหลักที่ประเทศสมาชิกทุกประเทศจะต้องถือปฏิบัติ
- (2) ตารางข้อเสนอผูกพัน ซึ่งประเทศต่างๆ จะนำเสนอเพื่อเปิดตลาดบริการสาขาต่างๆ ของตนเอง โดยแต่ละประเทศคำนึงถึงระดับการพัฒนาของประเทศและความสามารถในการแข่งขัน เพื่อจะนำมากำหนดการเปิดตลาดบริการสาขาต่างๆ ของตนภายใต้หลักการเปิดเสรีตามลำดับ
- (3) ภาคผนวก ระบุสถานการณ์ของบริการบางสาขาที่ต้องมีข้อกำหนดเป็นพิเศษเพิ่มเติมจากกรอบความตกลง เช่น ภาคผนวกว่าด้วยข้อยกเว้นจากพันธกรณีทั่วไปตามข้อ 2 ของความตกลง ภาคผนวกว่าด้วยการโทรคมนาคม ภาคผนวกว่าด้วยการบริการทางการเงิน ฯลฯ

ตัวกรอบความตกลงที่เรียกว่า "ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ" แบ่งเป็น 6 หมวดดังนี้ คือ

หมวดที่ 1 ว่าด้วยขอบเขตและคำนิยาม (Scope and Definition)

หมวดที่ 2 ว่าด้วยพันธกรณีและข้อยกเว้นทั่วไป (General Obligations and Disciplines)

หมวดที่ 3 ว่าด้วยข้อผูกพันเฉพาะ (Specific Commitments)

หมวดที่ 4 ว่าด้วยการเปิดเสรีตามลำดับ (Progressive Liberalization)

หมวดที่ 5 ว่าด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับสถาบัน (Institutional Provisions)

หมวดที่ 6 ว่าด้วยบทบัญญัติสุดท้าย (Final Provisions)

หมวดที่ 1 ว่าด้วยขอบเขตและคำนิยาม

เมื่อพิจารณาตามข้อ 1 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ กำหนดว่า ความตกลงนี้มีผลใช้กับมาตรการของรัฐสมาชิกที่มีผลต่อการค้าบริการ (Article 1 (1))<sup>13</sup> คำว่า ‘มาตรการ’ ตามคำนิยามของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ข้อ 28 (เอ) จะหมายถึงกฎหมาย ข้อบังคับ กฎ วิธีการดำเนินการ คำตัดสิน การดำเนินการทางการบริหาร<sup>14</sup> และตามความหมายของคำว่า “มาตรการของสมาชิกซึ่งมีผลต่อการค้าบริการ” ตามข้อ 28 (ซี) รวมถึงมาตรการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ (1) การซื้อ การชำระเงินหรือการใช้บริการ(2) การเข้าถึงและการใช้บริการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการซึ่งสมาชิกอื่นต้องการให้เสนอต่อสาธารณะทั่วไป (3) การปรากฏของบุคคลรวมทั้งการจัดตั้งทางพาณิชย์ของสมาชิกเพื่อการให้บริการในอาณาเขตของสมาชิกอื่น<sup>15</sup> ดังนั้น จึงหมายความว่า ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการมีผลใช้กับมาตรการของสมาชิกไม่ว่าจะเป็นในรูปของกฎหมาย ข้อบังคับ กฎ วิธีการดำเนินการ คำตัดสิน การดำเนินการทางการบริหาร ตลอดจนรวมถึงมาตรการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการซื้อ การชำระเงินหรือการใช้บริการ การเข้าถึงและการใช้บริการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการซึ่งรัฐสมาชิกอื่นๆ ต้องการให้เสนอต่อสาธารณะโดยทั่วไป การปรากฏตัวของบุคคลรวมทั้งการจัดตั้งทางพาณิชย์ของสมาชิก เพื่อการให้บริการในอาณาเขตของสมาชิกอื่น โดย

---

<sup>13</sup> WTO, General Agreement on Trade in Services, Department of Business Economics, Ministry Commerce, October, p. 2

<sup>14</sup> Ibid., p. 22.

<sup>15</sup> Ibid., p. 22.

ข้อ 1 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ จะมีรูปแบบการให้บริการ 4 รูปแบบที่สำคัญ คือ

(ก) การค้าบริการขนส่งข้ามเขตแดน ภายใต้ ข้อ 1(2)(เอ) การค้าบริการภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ หมายถึง การให้บริการเริ่มจากดินแดนหนึ่งของรัฐสมาชิกหนึ่งไปยังดินแดนของรัฐสมาชิกอีกรัฐหนึ่ง จะเห็นว่าตัวพฤติกรรมประกอบธุรกิจเองที่มีลักษณะระหว่างประเทศ ในกรณีเช่นนี้การค้าบริการก็ยังมีลักษณะระหว่างประเทศ แม้ผู้ให้บริการและผู้รับบริการจะมีสัญชาติเดียวกันในทางกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล นิติสัมพันธ์นี้มีลักษณะระหว่างประเทศเพราะมีองค์ประกอบระหว่างประเทศ (International Element) ปรากฏที่ตัวนิติสัมพันธ์เอง (Legal transaction itself)

(ข) การค้าบริการขนส่งภายในประเทศแต่ผู้ให้บริการจากรัฐสมาชิกอื่น ภายใต้ ข้อ 1(2)(บี) การค้าบริการภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ หมายถึง การให้บริการเฉพาะดินแดนของรัฐสมาชิกใดรัฐสมาชิกหนึ่งเท่านั้น แต่ผู้รับบริการจากรัฐสมาชิกอื่น ดังนั้นการค้าบริการดังกล่าวนี้จะไม่มีความเป็นพฤติกรรมเป็นการค้าข้ามชาติ พฤติกรรมประกอบธุรกิจจะเกิดภายในอาณาเขตของรัฐหนึ่งเดียวเท่านั้น แต่ความเป็นระหว่างประเทศเกิดจากความต่างสัญชาติของผู้ให้บริการและผู้รับบริการ มิใช่ความเป็นระหว่างประเทศของจุดที่การบริการเริ่มต้น และจุดที่การบริการสิ้นสุด

(ค) การค้าบริการขนส่งภายในประเทศโดยนิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้แทนทางการค้าของผู้ให้บริการจากรัฐสมาชิกอื่น ภายใต้ ข้อ 1(2)(ซี) การค้าบริการภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ หมายถึง การให้บริการในรัฐสมาชิกหนึ่งโดยผู้ให้บริการของรัฐสมาชิกอีกรัฐหนึ่ง ผู้ให้บริการจึงเป็นคนต่างด้าวในดินแดนที่มีการให้บริการ แต่ผู้ให้บริการนี้มิได้ประกอบกิจการเอง แต่เป็นการทำธุรกิจโดยผ่านผู้แทนทางการค้า (Commercial Presence) ซึ่งเป็นองค์กรทางธุรกิจ ที่อยู่ในดินแดนที่มีการอุปโภคบริการ องค์กรนี้จะมีสัญชาติของรัฐเจ้าของดินแดนหรือไม่ก็ได้

(ง) การค้าบริการขนส่งภายในประเทศโดยบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นผู้แทนทางการค้าของผู้ให้บริการจากรัฐสมาชิกอื่น ภายใต้ ข้อ 1(2)(ดี) การค้าบริการภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ หมายถึง การให้บริการในรัฐสมาชิกหนึ่งโดยผู้ให้บริการของรัฐสมาชิกอีกรัฐหนึ่ง ผู้ให้บริการจึงเป็นคนต่างด้าวในดินแดนที่มีการให้บริการ

แต่ผู้ให้บริการนี้มิได้ประกอบการเอง แต่เป็นการทำธุรกิจโดยผ่านผู้แทนทางการค้า (Natural Person of a Member) ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของรัฐสมาชิกความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ และเข้ามาหรืออาศัยอยู่แล้วในดินแดนที่มีการให้บริการ<sup>16</sup>

ดังนั้นเมื่อพิจารณารูปแบบของการให้บริการ ข้อ 1 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ แล้วสรุปได้ว่า การค้าบริการตามความหมายของความตกลงดังกล่าวนี้ จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบระหว่างประเทศ (International Element) เป็นส่วนสำคัญ และการที่จะเปิดเสรีการค้าบริการได้นั้นจะต้องอาศัยความยินยอมจากรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย

### หมวดที่ 2 ว่าด้วยพันธกรณีและข้อวิญญ์ทั่วไป

ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ พันธกรณีและข้อวิญญ์ทั่วไปที่รัฐสมาชิกยอมรับความตกลงดังกล่าวนี้ รัฐสมาชิกจะไม่ตั้งข้อจำกัดและเงื่อนไขใดๆ หลักการใหญ่ๆ ของพันธกรณีประเภทนี้มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

1. การยอมรับหลักประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation Treatment : MFN)

เมื่อเราพิจารณาดูตั้งแต่ต้นจะพบว่าการค้าสินค้าภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า ใช้หลักการค่าเสรี และในขณะที่เดียวกันก็นำหลักการค่าเสรีมาใช้กับบริการด้วย แต่บริการกับสินค้าเป็นสิ่งที่แตกต่างกัน

<sup>16</sup> พันธิทิพย์ (กาญจนะจิตรา) สายสุนทร, เอกสารประกอบการฝึกอบรมความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการค้าบริการทางโทรคมนาคมในกรอบ GATS, หน้า 11.

เนื่องจากโดยตัวสินค้าเอง เราจะพบว่าเป็นสิ่งที่มีตัวตนและสามารถจับต้องได้ สามารถโอนและหรือเก็บรักษาได้ไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบข้อมบังคับของรัฐที่เข้มงวด แต่สำหรับตัวบริการเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตน ไม่อาจจับต้องได้ แต่สามารถซื้อขายระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคด้วยการเคลื่อนย้ายทรัพย์สิน ทุนหรือบุคคล ดังนั้นด้วยเหตุที่ว่าความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าเป็นความตกลงที่วางกฎเกณฑ์ทางการค้าเฉพาะในการค้าสินค้าเท่านั้น จึงทำให้ไม่สามารถนำความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าไปใช้กับบริการได้ ดังที่ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นต่อไปในหัวข้อ 2.4



หลักการค่าเสรี คือ การค้าโดยลดยุทธการการค้าระหว่างกันให้มากที่สุด เพื่อทำให้เกิดการเจริญเติบโตและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการที่จะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างรัฐที่มีความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน ก็จะต้องมีหลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) ซึ่งหลักดังกล่าว ก็ได้ปรากฏอยู่ในข้อ 2 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ซึ่งบัญญัติหลักการไว้ว่ารัฐสมาชิกคู่ภาคีจะต้องให้การปฏิบัติโดยทันที (Immediately) และปราศจากเงื่อนไข (Unconditionally) แก่ผู้ให้บริการในการปฏิบัติที่ไม่น้อยไปกว่าที่ให้แก่ผู้ให้บริการของรัฐสมาชิกอื่นใด โดยมีข้อยกเว้นสำหรับรัฐสมาชิกที่จะไม่ใช้หลักดังกล่าวในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ จะทำได้ในกรณีนี้ก็คือ การค้าบริการนั้นผูกพันรัฐนั้นอยู่ก่อนแล้วโดยอนุสัญญาระหว่างประเทศอื่น แต่การไม่ใช้หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งนี้จะต้องกำหนดในภาคผนวกว่าด้วยข้อยกเว้นตามข้อ 2 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ โดยการยกเว้นไม่ใช้หลักดังกล่าว จะต้องเป็นการชั่วคราว โดยจะมีคณะกรรมการว่าด้วยการค้าบริการ (Council for Trade in Services)<sup>17</sup> จะ

---

<sup>17</sup> Article 24 “ 1. The Council for Trade in Services shall carry out such functions as may be assigned to it to facilitate the operation of this Agreement and further its objectives. The Council may establish such subsidiary bodies as it considers appropriate for the effective discharge of its functions.

2. The Council and, unless the Council decides otherwise, its subsidiary bodies shall be open to participation by representatives of all Members.

3. The Chairman of the Council shall be elected by the Members.

WTO, General Agreement on Trade in Services, Department of Business Economics, Ministry Commerce (October 1995), P. 21.

ต้องทำการทบทวนภายในระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันที่มีการใช้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการและโดยหลักการแล้วข้อยกเว้นนี้จะกระทำเกิน 10 ปีไม่ได้<sup>18</sup>

จากหลักประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง ดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า หลักดังกล่าวนี้จะทำให้ตลาดการค้าบริการมีความเป็นเสรีมากขึ้น เป็นลำดับโดยอัตโนมัติ และตลาดการค้าที่เสรีก็จะขยายคุณภาพของตลาด และปริมาณการค้ามากขึ้นเรื่อยๆ โดยไม่จำเป็นต้องทำสนธิสัญญาพหุภาคี เพียงแค่สนธิสัญญาทวิภาคีก็เพียงพอที่จะสร้างตลาดการค้าบริการระหว่างประเทศได้แล้ว

## 2. หลักความโปร่งใส (Transparency)

เมื่อหลักประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง ถือเป็นหลักหนึ่งซึ่งช่วยในการขยายการค้าบริการอย่างเสรีให้กว้างขวางมากขึ้น และตามข้อ 3 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ การค้าเสรีนั้นต้องวางอยู่บนหลักพื้นฐานของหลักความโปร่งใส โดยรัฐสมาชิกจะต้องทำให้กฎเกณฑ์ของกฎหมาย ข้อบังคับ กฎและวิธีดำเนินการภายในประเทศมีความชัดเจน รัฐสมาชิกจะต้องไม่ปล่อยให้มีความซับซ้อนของกฎหมาย ข้อบังคับ กฎและวิธีดำเนินการภายในประเทศมาเป็นอุปสรรคต่อการค้าเสรีในตลาดการค้าบริการ โดยรัฐสมาชิกจะต้องมีการส่งข้อมูลอย่างน้อยเป็นรายปีให้แก่คณะมนตรีว่าด้วยการค้าบริการถึงการเปลี่ยนแปลง กฎหมายข้อบังคับ กฎและวิธีการดำเนินงาน และรัฐสมาชิกจะต้องมีการตั้งศูนย์ตอบข้อซักถาม(Enquiry Points) เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกอื่นๆ ได้ทราบถึงข้อมูลต่างๆ<sup>19</sup>

## 3. การมีส่วนร่วมที่เพิ่มขึ้นของประเทศกำลังพัฒนา (Increasing Participation of Developing Countries)

การมีส่วนร่วมที่เพิ่มมากขึ้นของประเทศกำลังพัฒนา ภายใต้ข้อ 4 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการในทัศนะของกฎหมายระหว่างประเทศจะพบว่าตั้งอยู่บนหลักกฎหมายที่สำคัญอยู่ 2 ข้อ คือ ประเทศกำลังพัฒนามีความเท่าเทียมกันกับประเทศอุตสาหกรรม ในทัศนะของกฎหมาย แต่มิได้เท่าเทียมกันตามความเป็นจริง ดังนั้น

<sup>18</sup> Ibid., p.3.

<sup>19</sup> Ibid., p.3.

ผลก็คือต้องสร้างกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อลดช่องว่าง หรือหามาตรการทดแทนต่อความสัมพันธ์ในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกันในเชิงปฏิบัติ ความสัมพันธ์เช่นว่านั้นวางอยู่บนหลักไม่ต่างตอบแทนและหลักเลือกปฏิบัติ<sup>20</sup> ดังนั้นตามข้อ 4 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการจึงกำหนดเกณฑ์กว้างๆ ที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการเข้าสู่ตลาด เพื่อเพิ่มสมรรถนะของการค้าบริการภายในประเทศ สมรรถนะสาขา บริการและการแข่งขันในเรื่องการค้าและเทคโนโลยี ปรับปรุงการเข้าถึงช่องทางการเผยแพร่ เปิดตลาดสาขาบริการและวิธีการให้บริการเพื่อประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา โดยประเทศอุตสาหกรรมจะต้องมีหน่วยติดต่อ (Contact Points) เพื่อให้ผู้ให้บริการของประเทศกำลังพัฒนา สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับตลาดและเทคนิคของการให้บริการต่างๆ (Article 4)<sup>21</sup>

#### 4. การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Integration)

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือสร้างตลาดร่วมประชาคมยุโรป ความร่วมมือสร้างเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) ของอาเซียน นาฟต้า ด้วยเหตุของการรวมกลุ่มดังกล่าวนี้ในข้อ 5 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ จึงได้ระบุเอาไว้ว่า ความตกลงเรื่องการค้าบริการไม่เป็นการห้ามรัฐสมาชิกที่จะเข้าไปทำความตกลงในเรื่องการค้าบริการเสรีระหว่างรัฐอื่น โดยข้อตกลงเกี่ยวกับการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจนั้นจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติและจะต้องไม่เป็นการสร้างรูปแบบใหม่ๆ ของการเลือกปฏิบัติ (Article 5)<sup>22</sup>

<sup>20</sup> ชุมพร ปัจจุสานนท์ “การค้าบริการภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ”, หน้า 98.

<sup>21</sup> WTO, General Agreement On Trade In Services, Department of Business Economics, Ministry Commerce, P. 4.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 5.

### 5. ข้อบังคับภายในประเทศ (Domestic Regulation)

ข้อบังคับภายในประเทศตามข้อ 6 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการในสาขาที่มีข้อผูกพันเฉพาะ รัฐสมาชิกจะต้องรับประกันว่ามาตรการทั้งหมดที่ใช้ซึ่งมีผลกระทบต่อการค้าบริการจะต้องใช้ในลักษณะที่มีเหตุผล มีหลักเกณฑ์และไม่ลำเอียง และรัฐสมาชิกจะต้องให้ประกันว่ามาตรการที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและขั้นตอนมาตรฐานทางเทคนิคและข้อกำหนด การอนุญาตจะต้องไม่มีลักษณะเป็นอุปสรรคต่อการค้าบริการ ซึ่งเท่ากับว่ามาตรการที่กล่าวมาข้างต้นต้องมีความโปร่งใสไม่สร้างภาระที่เกินจำเป็นโดยเป้าหมายของข้อนี้ก็เพื่อจะก่อให้เกิดการค้าเสรีโดยขจัดอุปสรรคที่เกิดจากกฎหมายภายใน (Article 6)<sup>23</sup>

### 6. การผูกขาดและผู้ให้บริการที่ได้รับสิทธิแต่ผู้เดียว (Monopolies and Exclusive)

ตามข้อ 8 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการนั้น รัฐสมาชิกสามารถที่จะใช้มาตรการผูกขาดหรือให้มีมาตรการให้สิทธิผูกขาดแต่ผู้เดียวได้ แต่สมาชิกจะกระทำการอันใดอันเป็นการขัดต่อหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง และข้อผูกพันเฉพาะที่ได้ทำไว้ไม่ได้โดยรัฐสมาชิกเจ้าของดินแดนที่การค้าบริการถูกผูกขาดจะต้องให้หลักประกันในประการแรกคือ รัฐสมาชิกเจ้าของดินแดนประกันว่าผู้ให้บริการที่ผูกขาดใดๆ ในดินแดนของตน มิได้กระทำการในลักษณะที่ขัดแย้งกับพันธกรณีของสมาชิคนั้นในเรื่องมาตรการปกป้องฉุกเฉินและพันธผูกพันเฉพาะ และสำหรับประการที่สองรัฐสมาชิกเจ้าของดินแดนจะต้องประกันว่า ผู้ให้บริการที่ผูกขาดหรือที่ได้รับสิทธิแต่เพียงผู้เดียวมิได้ใช้ฐานะการผูกขาดของตนไปในทางที่ผิดเพื่อกระทำการในอาณาเขตของตนในลักษณะที่ขัดแย้งกับพันธผูกพันโดยเฉพาะเจาะจง<sup>24</sup>

### 7. การปฏิบัติทางธุรกิจ (Business Practices)

ในทางการค้าสินค้าและการค้าบริการจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติทางธุรกิจหลายรูปแบบ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดอุปสรรคในทางการค้าอันเป็นการจำกัด

<sup>23</sup> Ibid., p. 7.

<sup>24</sup> Ibid., p. 9.



การแข่งขัน ยกตัวอย่างเช่นในประเทศญี่ปุ่นธรรมเนียมปฏิบัติในทางการค้าเป็นระบบจัดจำหน่าย<sup>25</sup> โดยมีใช้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบแต่เป็นการกระทำของกลุ่มนักธุรกิจภายในประเทศที่มีพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขัน (Anticompetitive Behaviour)<sup>26</sup>

ดังนั้นเพื่อแก้ไขการปฏิบัติทางธุรกิจซึ่งส่งผลลบดังกล่าว ข้อ 9 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ จึงอนุญาตให้รัฐสมาชิกดำเนินการปรึกษาหารือกันเพื่อขจัดแนวปฏิบัติดังกล่าว รัฐสมาชิกที่ถูกกล่าวหาจะต้องตอบคำร้องขอและจะต้องร่วมมือกันในอันที่จะส่งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวให้แก่รัฐสมาชิกที่ร้องขอ โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขกฎหมายภายในและข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการเก็บความลับของรัฐนั้นๆ (Article 9)<sup>27</sup>

#### 8. การจัดซื้อโดยรัฐ (Government Procurement)

การจัดซื้อโดยรัฐ ตามข้อ 13 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ เป็นการซื้อบริการมาใช้ในกิจการของรัฐ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐโดยตรง โดยหลักการแล้วจะไม่นำเอาหลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง หลักการเข้าสู่ตลาดและหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติมาใช้ เนื่องจากทั้ง 3 หลักเป็นเรื่องของการค้าบริการที่มีเป้าหมายเพื่อการค้าของเอกชนมิใช่เรื่องของรัฐ แต่การที่นำเรื่องการจัดซื้อโดยรัฐมาไว้ในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ เพราะว่าการจัดซื้อบางอย่างของรัฐอาจเป็นการบิดเบือนทางการค้า เช่น กรณีของรัฐบาลญี่ปุ่น แทบจะไม่ซื้ออุปกรณ์โทรคมนาคมจาก

<sup>25</sup> ชุมพร ปัจจุสานนท์, “การค้าบริการภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ”, หน้า 90.

<sup>26</sup> G Russell Pipe, Trade of Telecommunications Services : Implications of a GATT Uruguay Round Agreement for ITU and member states, p.25.

<sup>27</sup> WTO, General Agreement on Trade in Services, Department of Business Economics, Ministry of Commerce, p. 10.

ผู้จำหน่ายอุปกรณ์ของต่างชาติเลย<sup>28</sup> ดังนั้นในการแก้ปัญหาการจัดซื้อของรัฐ จึงให้มีการเจรจาทุกภาคภายใต้ความตกลงในเรื่องนี้ภายในระยะเวลา 2 ปี นับจากวันที่ความตกลง WTO มีผลใช้บังคับ (Article 13)<sup>29</sup>

#### 9. ข้อยกเว้นทั่วไป (General Exceptions)

โดยหลักของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการมีขึ้น เพื่อให้รัฐสมาชิกเปิดโอกาสให้เอกชนต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการค้าในประเทศของตน เป้าหมายที่สำคัญคือเปิดเสรีแก่เอกชนผู้ประกอบการ แต่การเปิดเสรีมิได้หมายความว่ารัฐจะต้องเปิดเสรีในทุกเรื่อง หรือกฎหมายทุกฉบับจะต้องมีขึ้นเพื่อตอบสนองต่อการเปิดเสรี โดยมีได้คำนึงถึงความจำเป็นภายในรัฐ เพื่อเป็นการกล่าวเน้นสิทธิของรัฐที่จะยังคงออกกฎหมายภายในหรือข้อบังคับในการประกอบธุรกิจบริการให้สอดคล้องกับพื้นฐานของสังคมของรัฐนั้นๆ ดังนั้นข้อ 14 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ซึ่งเป็นเรื่องข้อยกเว้นทั่วไปเกี่ยวกับข้อจำกัดของการค้าบริการจะกระทำได้โดยผลแห่งกฎหมายหรือการปฏิบัติของรัฐ เพื่อป้องกันศีลธรรมอันดีของประชาชน รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน คุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืช หรือเพื่อให้มีการเคารพกฎหมาย ซึ่งไม่ขัดต่อบทบัญญัติของความตกลงนี้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน การป้องกันการฉ้อฉล คุ้มครองความเป็นส่วนตัวของเอกสารเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลส่วนตัว (Article 14)<sup>30</sup>

#### 10. การอุดหนุน (Subsidies)

จากการที่เราได้กล่าวมาตั้งแต่ต้นแล้วว่าการค้าเสรีระหว่างรัฐสมาชิก จะถือว่ารัฐสมาชิกแต่ละประเทศมีความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน การอุดหนุนก็คงมีไม่ได้เพราะการอุดหนุนเป็นมาตรการภายในของรัฐที่ช่วยเหลือกิจการ

<sup>28</sup> G Russell Pipe, Kantor Claim All Uruguay Round, NAFTA and Telecom Market Opening with Japan Favor US Interests, Telecommunications Services Trade Project, August 13, 1993, p. 2.

<sup>29</sup> WTO, General Agreement on Trade in Services, Department of Business Economics, Ministry of Commerce, p. 13.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 13.

ภายในรัฐให้ได้สิทธิพิเศษ หากเรามีการยอมรับการอุดหนุนแล้วการอุดหนุนก็จะเป็นตัวทำลายการค้าเสรี เนื่องจากจะก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและความไม่เท่าเทียมกันในการแข่งขันการค้าบริการระหว่างรัฐสมาชิก และตามความเป็นจริงแล้วในทางปฏิบัติรัฐสมาชิกมิได้มีเพียงประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้น แต่ได้มีประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นประเทศที่ไม่มีความเสมอภาคเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการทดแทน และความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการก็ได้ยอมรับการอุดหนุนเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศกำลังพัฒนา และได้นำหลักการอุดหนุนมาบัญญัติไว้ในข้อ 15 โดยได้วางข้อกำหนดเกี่ยวกับการอุดหนุนว่าการอุดหนุนอาจจะมียกเว้นเป็นการค้าเพราะจะทำให้การแข่งขันการค้าบริการเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้นรัฐสมาชิกจะต้องเข้ามาเจรจาเพื่อกำหนดกฎระเบียบหรือข้อบังคับพหุภาคี (Multilateral Disciplines) โดยวางอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการตอบโต้ที่เหมาะสม และในการเจรจานั้นจะต้องคำนึงถึงสถานภาพของประเทศกำลังพัฒนา และแผนพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาด้วย เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับประเทศดังกล่าวต่อไป (Article 15)<sup>31</sup>

### หมวดที่ 3 ว่าด้วยข้อผูกพันเฉพาะ

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการนั้น ข้อผูกพันเฉพาะมิได้ถือว่าเป็นพันธกรณีทั่วไป แต่เป็นสิ่งที่รัฐสมาชิกจะต้องถือปฏิบัติโดยต้องเสนอเป็นตารางข้อเสนอผูกพัน ซึ่งอาจจะค่อยๆ เปิดตามหลักการเปิดเสรีทางการค้าบริการตามลำดับ โดยในหมวดที่ 3 นี้จะมีหลักสำคัญอยู่ 2 หลักการ คือ หลักการเข้าสู่ตลาด (Market Access) และหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)

#### 1. หลักการเข้าสู่ตลาด (Market Access)

จากหลักการเข้าสู่ตลาดตามข้อ 16 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ เป็นตารางหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตลาดที่จะต้องดูประกอบไปกับข้อ 1 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการเกี่ยวกับขอบเขตและคำนิยามของการค้าบริการ ซึ่งกำหนดรูปแบบการให้บริการอยู่ 4 รูปแบบ คือ การให้บริการข้ามเขตแดน (Cross border

<sup>31</sup> Ibid., p. 15.

supply) การให้บริการภายในประเทศ แต่ผู้ใช้บริการมาจากรัฐสมาชิกอื่น (Consumption abroad) การให้บริการภายในประเทศโดยนิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้แทนทางการค้าของผู้ให้บริการจากรัฐสมาชิกอื่น (Commercial presence) และการให้บริการภายในประเทศโดยบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นผู้แทนทางการค้าของผู้ให้บริการจากรัฐสมาชิกอื่น (Presence of natural person) ดังนั้นสาขาบริการใดจะมีรูปแบบการให้บริการเป็นอย่างไรก็สามารถระบุเอาไว้ในตารางข้อผูกพัน รวมทั้งกำหนดข้อจำกัดและเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาดเอาไว้ได้ โดยในการกำหนดข้อจำกัดหรือการวางเงื่อนไข รัฐสมาชิกแต่ละประเทศจะต้องไม่กำหนดให้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดเป็นอุปสรรคโดยตรงต่อการเปิดตลาดเสรีเรื่องการค้าบริการ โดยจะต้องไม่กำหนดข้อกำหนดหรือเงื่อนไขเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้ 6 ลักษณะอันได้แก่ ข้อจำกัดจำนวนผู้ให้บริการ ข้อจำกัดในมูลค่ารวมทั้งหมดของธุรกรรมทางการค้าบริการ ข้อจำกัดในจำนวนทั้งหมดของการประกอบบริการหรือปริมาณทั้งหมด ข้อจำกัดในจำนวนทั้งหมดของบุคคลธรรมดาที่อาจถูกว่าจ้างในสาขาบริการใดโดยเฉพาะ มาตรการซึ่งจำกัดหรือกำหนดประเภทเฉพาะขององค์กรทางกฎหมายหรือการร่วมลงทุน ข้อจำกัดในการเข้าร่วมทุนต่างประเทศ (Article 16)<sup>32</sup>

## 2. หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)

ในส่วนที่เกี่ยวกับภาคธุรกิจที่ระบุไว้ในข้อ 17 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ กำหนดให้รัฐสมาชิกของความตกลงดังกล่าว มีการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติต่อการบริการและผู้ให้บริการของรัฐภาคีอื่นใดหากประกอบธุรกิจบริการประเภทเดียวกัน การเลือกปฏิบัติระหว่างคนชาติและคนต่างด้าวจะเกิดขึ้นได้แต่ภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขและคุณสมบัติใดๆ ตามที่กำหนดไว้ในตารางข้อผูกพัน (Article 17)<sup>33</sup>

### หมวดที่ 4 ว่าด้วยการเปิดเสรีตามลำดับ

เป็นวิธีการปฏิบัติในเรื่องการเปิดเสรีการค้าบริการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยจะมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ การเจรจาข้อผูกพันเฉพาะ

<sup>32</sup> Ibid., p. 15.

<sup>33</sup> Ibid., p. 16.



## และตารางข้อผูกพันเฉพาะ

### 1. การเจรจาข้อผูกพันเฉพาะ (Negotiation of Commitments)

การกำหนดการเปิดเสรีการค้าบริการ โดยการเจรจาเกี่ยวกับข้อผูกพันเฉพาะในการเปิดเสรีเรื่องการค้าบริการนั้นมีใช่เป็นการเปิดทันทีทุกสาขา แต่เป็นการค่อยๆเปิดเสรี ตามลำดับโดยอาศัยการเจรจาเป็นสำคัญ ซึ่งข้อ 19 ได้วางเงื่อนไขเกี่ยวกับการเจรจาทำข้อผูกพันเอาไว้ 5 ปีนับจากวันที่ความตกลงองค์การการค้าโลกมีผลใช้บังคับ โดยรัฐสมาชิกจะต้องให้มีการเจรจาในลักษณะต่อเนื่องเป็นระยะๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อลดและขจัดอุปสรรคทางการค้าบริการ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพของการเข้าสู่ตลาด และในการเจรจาแต่ละรอบจะต้องมีการกำหนดประเด็นและแนวทางในการเจรจา ตลอดจนกระบวนการวิธีในการเจรจาด้วย(Article 19)<sup>34</sup>

### 2. ตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Schedules of Commitments)

ตามข้อ 20 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ เป็นเพียงวิธีการทำตารางข้อผูกพันไว้ว่าจะต้องประกอบด้วยรายละเอียดอะไรบ้าง ประเด็นใดบ้าง เช่น ข้อผูกพันเกี่ยวกับเข้าสู่ตลาด ข้อผูกพันเกี่ยวกับการให้การประติบัติเยี่ยงคนชาติ กรอบเวลาในการปฏิบัติตามข้อผูกพันดังกล่าว ( Article 20)<sup>35</sup> ซึ่งตารางข้อผูกพันเฉพาะเป็นหัวใจสำคัญที่ใช้เป็นกลยุทธ์ในการต่อรอง เมื่อประเทศใดคิดว่าโทรคมนาคมของตนยังด้อยและยังไม่พร้อมก็จะใช้ตารางข้อผูกพันเฉพาะเป็นตัวประวิงเวลาหรือยืดเวลาเพื่อปรับตัวเอง และเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ โดยเป็นวิธีการหรือมาตรการหนึ่งในการต่อรองเพื่อที่จะให้มีการเจรจาต่อไปได้

### หมวด 5 ว่าด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับสถาบัน (Institutional Provisions)

ในหมวดนี้จะเป็นเรื่องที่ว่าด้วยการปรึกษาหารือ การระงับ

<sup>34</sup> Ibid., p. 17.

<sup>35</sup> Ibid., p. 18.

ข้อพิพาท การดำเนินมาตรการร่วมกันของคณะมนตรีว่าด้วยการค้าบริการ และความร่วมมือทางวิชาการและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ มีบทบัญญัติที่สำคัญได้แก่

1. การระงับข้อพิพาทและการบังคับ (Dispute Settlement and Enforcement)

เมื่อรัฐสมาชิกที่มีข้อขัดข้องและรัฐสมาชิกต้องการที่จะระงับข้อพิพาท ตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการได้กำหนดหลักการเอาไว้ในข้อ 23 ว่ารัฐสมาชิกจะสามารถใช้การระงับข้อพิพาทภายใต้ดีเอสยู (The Dispute Settlement Understanding : DSU) แต่ถ้าเป็นกรณีที่รัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพันเฉพาะภายใต้ข้อตกลงรัฐสมาชิกพิพาทจะต้องหาข้อแก้ไขที่พอใจด้วยกัน โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษรแจ้งไปยังรัฐสมาชิกที่เกี่ยวข้องและแจ้งไปยังดีเอสบี (The Dispute Settlement Body : DSB) ถ้าหากคู่พิพาทยังไม่สามารถหาวิธีการระงับข้อพิพาทที่พึงพอใจทั้งสองฝ่ายได้ ดีเอสบีก็จะทำการไต่สวนและทำคำเสนอแนะที่เหมาะสมไปยังรัฐสมาชิกที่เกี่ยวข้อง แต่ถ้าดีเอสบีเห็นว่าสถานการณ์ได้เลวร้ายลงอย่างมาก ดีเอสบีอาจอนุญาตให้รัฐสมาชิกระงับการปฏิบัติตามข้อผูกพันเฉพาะที่มีต่อรัฐสมาชิกอื่นได้ (Article 23)<sup>36</sup>

2. คณะมนตรีสำหรับการค้าบริการ (Council for Trade in Services)

คณะมนตรีสำหรับการค้าบริการตามข้อ 24 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ จะประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกทั้งหมด เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงาน และส่งเสริมวัตถุประสงค์ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการในการเปิดเสรีการค้าบริการ โดยมีประธานคณะมนตรีที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสมาชิก และคณะมนตรีจะกำหนดกฎเกณฑ์ของตนเองและได้รับอำนาจให้สามารถจัดตั้งองค์กรย่อยที่เปิดให้แก่รัฐสมาชิกที่เข้าร่วมทั้งหมดได้ (Article 24)<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Ibid., p. 20.

<sup>37</sup> Ibid., p. 21.

### 3. ความสัมพันธ์กับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ

#### (Relationship with other International Organization)

ความสัมพันธ์กับองค์การระหว่างประเทศนั้น ตามข้อ 26 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะมนตรีทั่วไปที่จะต้องดำเนินการปรึกษาหารือ และให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ เช่น กรณียุทธศาสตร์ก็จะต้องมีความร่วมมือและปรึกษาหารือกับสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นทบวงการชำนัญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ ตลอดจนให้ความร่วมมือและปรึกษาหารือกับองค์การระหว่างรัฐบาลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริการ (Article 26)<sup>38</sup>

#### หมวด 6 ว่าด้วยบทบัญญัติสุดท้าย

ในหมวดที่ 6 นี้จะเป็นเรื่องที่สำคัญเกี่ยวกับความตกลงว่าด้วยคำนิยามอื่นๆ ที่ใช้ในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการและบทบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น คำนิยามการให้บริการ คำนิยามผู้ให้บริการ คำนิยามผู้ผูกขาดการให้บริการ เป็นต้น (Article 28)<sup>39</sup>

## 2.3 ความเป็นมาและความสำคัญของการโทรคมนาคม

### 2.3.1 ความเป็นมาของการโทรคมนาคม

ในการดำรงชีวิตของมนุษย์จะต้องมีการติดต่อซึ่งกันและกัน การติดต่อซึ่งกันและกันเป็นที่มาของการสื่อสาร (Communication) โดยเริ่มจากการสื่อสารระยะใกล้แล้วขยายกระบวนกรออกไปเป็นการสื่อสารระยะไกลซึ่งมีชื่อโดยเฉพาะเรียกว่าการโทรคมนาคม (Telecommunication) ในสมัยโบราณการที่จะสื่อสารถึงกันในระยะไกลได้รวดเร็วทัน คนเราอาศัยสัญญาณต่างๆ มาช่วยในการสื่อสาร เช่น การใช้สัญญาณควันไฟของพวกอินเดียนแดง การใช้กระจกสะท้อนแสงอาทิตย์ ฯลฯ แต่การสื่อสารด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับ

<sup>38</sup> Ibid., p. 22.

<sup>39</sup> Ibid., p. 22.

สภาพของสภาวะแวดล้อมต่างๆ จะมีอิทธิพลเกี่ยวข้องกับสถานะการณ์การสื่อสารเป็นอย่างมาก เช่น ในขณะที่มีลมพัดแรง การส่งสัญญาณควันทันไฟของพวกอินเดียนแดงอาจจะใช้ไม่ได้ผล เป็นต้น<sup>40</sup>

เมื่อการสื่อสารทางไกลเกิดอุปสรรคดังที่กล่าวมาข้างต้น มนุษย์ก็ได้พยายามคิดค้นการโทรคมนาคมให้มีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น โดยเริ่มยุคการโทรคมนาคมอย่างจริงจัง เมื่อมีการผลิตเครื่องส่งโทรเลขเครื่องแรก โดยผู้ผลิตเป็นชาวสก๊อต ชื่อมาร์แชล (Marshall) เครื่องส่งโทรเลขของเขานั้นใช้หลักการส่งอักษรแยกกันแต่ตัวอักษรโดยใช้สายส่งหนึ่งสายสำหรับส่งตัวอักษรหนึ่งตัว และมาร์แชลได้นำเครื่องส่งมาใช้จริงเมื่อปี ค.ศ. 1758 ต่อมาในปี ค.ศ. 1823 ได้ประดิษฐ์เครื่องโทรเลขชนิดสัมพัทธ์ (Synchronous Telegraph) ขึ้น เครื่องส่งและเครื่องรับนั้นใช้จานหมุน และต่อมาในระหว่างปี ค.ศ. 1831-1832 โจเซฟ เฮนรี (Joseph Henry) ได้ประดิษฐ์โทรเลขซึ่งใช้สื่อแม่เหล็กไฟฟ้า (Electromagnet) เป็นเครื่องรับเครื่องแรก ระบบโทรเลขของเขาประกอบด้วยแบตเตอรี่ สายส่ง และเครื่องรับที่มีอาร์เมเจอร์แม่เหล็กไฟฟ้า (Electromagnetic Armature) เป็นส่วนประกอบสำคัญสำหรับใช้เคาะระฆังเมื่อมีกระแสไฟฟ้าไหลผ่านวงจรขึ้น โดยแนวความคิดของ เฮนรี เกี่ยวกับโทรเลขแม่เหล็กไฟฟ้าเป็นแรงดลใจให้แซมมวลฟาร์เมอร์ บี มอส (Samuel Farmer B. Morse) ได้ทำการคิดค้นระบบโทรเลข จนทำให้ชื่อเสียงของเขาเป็นที่รู้จักกันอย่างดี เสมือนหนึ่งว่าเขาคือผู้ประดิษฐ์ระบบโทรเลขขึ้นเป็นคนแรก โดยในระหว่างปี ค.ศ. 1843-1844 ได้มีการทดลองปฏิบัติการวางสายโทรเลขและสื่อสารระหว่างวอชิงตันและบัลติมอร์ ซึ่งความสำเร็จของ มอส ก็คือ การคิดค้นเครื่องมัลติเพล็กซ์โทรเลข (Multiplex Telegraph) ขึ้นเป็นผลสำเร็จ โดย มอส ได้จัดสิทธิบัตรเครื่องส่งโทรเลขที่สามารถส่งสัญญาณจากหลายช่องสัญญาณร่วมกันไปในสายส่งอันเดียวกัน การให้บริการโทรเลขได้พัฒนาอย่างรวดเร็วจนถึงกับต้องมีการวางสายเคเบิลข้ามแอตแลนติก (Transatlantic Cable) ระหว่างอเมริกาและฝรั่งเศสขึ้นในปี

---

<sup>40</sup> The Encyclopedia Americana International Edition (America : Grolier Incorporate, 1993), p. 390.



ค.ศ. 1866 <sup>41</sup>

ท่ามกลางความพยายามที่จะทำการมัลติเพล็กซ์สัญญาณโทรเลขหลายช่องไปในสายเดียวกันนั้น อเล็กซานเดอร์ เกรแฮม เบล (Alexander Graham Bell) ได้คิดประดิษฐ์โทรศัพท์ขึ้นสำเร็จ หลังจากที่ เบล ประดิษฐ์โทรศัพท์ที่ได้สำเร็จแล้วประมาณ 20 ปี กุเกลียโม มาร์โคนี (Guglielmo Marconi) ก็ประสบความสำเร็จในการทดลองทำการสื่อสารในอีกระบบหนึ่งคือ การส่งวิทยุโทรเลข (Radio Telegraph) และได้วิวัฒนาการเกิดระบบวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ติดตามมาเป็นลำดับ

วิวัฒนาการด้านโทรคมนาคมได้เจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว ในช่วง 2-3 ปีก่อนปี ค.ศ. 1960 นั้นได้เริ่มมีการทดลองเกี่ยวกับการสื่อสารผ่านดาวเทียมขึ้น และได้ปฏิบัติเป็นผลสำเร็จในปี ค.ศ. 1963 แต่อย่างไรก็ตามการส่งดาวเทียมขึ้นไปเพื่อบริการสื่อสารต่างๆ ไปจริงนั้นแล้วได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1965 โดยดาวเทียมที่ถูกส่งขึ้นไปโคจรเป็นการเปิดประวัติศาสตร์ของการสื่อสารนั้นมีชื่อว่า "Early Bird" และในช่วงเวลาใกล้เคียงกันกับการสื่อสารดาวเทียมนั้น เพื่อขยายประสิทธิภาพของการโทรคมนาคมเพิ่มมากขึ้น ก็ได้เริ่มมีการค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับการโทรคมนาคมผ่านใยแก้วนำแสงขึ้นอย่างจริงจัง ซึ่งก็ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี และกำลังเป็นก้าวของการค้นคว้าที่สำคัญเกี่ยวกับการโทรคมนาคมสมัยใหม่อยู่ในปัจจุบัน <sup>42</sup>

## สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>41</sup> วิวัฒน์ กิรานนท์, "ความเป็นมาของการสื่อสาร", พื้นฐานการสื่อสาร, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) หน้า 5.

<sup>42</sup> ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, สถานภาพอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดวิคิดศิลป์การพิมพ์, 2536) หน้า 16.

## 2.3.2 นิยามและความหมายของการโทรคมนาคมภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วย การบริการ

### 2.3.2.1 คำนิยามทั่วไป

คำนิยามและความหมายของโทรคมนาคมที่เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศคือ นิยามความหมายโทรคมนาคมของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union : ITU) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานทางเทคนิคเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม ได้ให้คำนิยามของโทรคมนาคมว่า

“โทรคมนาคม หมายถึง การสื่อสารสัญญาณใดๆ การแพร่หรือการรับเครื่องหมาย สัญญาณ ข้อความ ภาพ และเสียง หรือลักษณะการส่งตามสายคลื่นวิทยุ เคเบิลใยแก้วนำแสง หรือระบบสื่อแม่เหล็กไฟฟ้าใดๆ (Here is a chain of definitions offered by the radio regulation of the International Telecommunication Union..., Telecommunication : Any transmission, emission or reception of signs, signals, writing, images and sound or intelligence of any nature by wire, radio; optical or other electromagnetic system.)”<sup>43</sup>

จากคำนิยามการโทรคมนาคมของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้น จะเป็นคำนิยามในลักษณะกว้างๆ โดยประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ ได้นำคำนิยามของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ มาปรับใช้กับระบบโทรคมนาคมของประเทศตน เช่น section 2 (1) ของ The Telecommunication Authority of Singapore Act 1992 ซึ่งบัญญัติว่า

“โทรคมนาคม หมายถึง การสื่อสารสัญญาณ การแพร่หรือการรับเครื่องหมาย สัญญาณ ข้อความ ภาพ เสียง หรือลักษณะการส่งตามสาย คลื่นวิทยุ เคเบิลใยแก้วนำแสงหรือระบบสื่อแม่เหล็กไฟฟ้าใดๆ ไม่ว่าจะ เป็นเครื่องหมาย สัญญาณ ข้อความ

<sup>43</sup> Karnell, W.G. Gunnar, “Direct Broadcasting by Satellite and the Bogsch Theory”, International Business lawyer, 18 (June 1990), p. 260.

ภาพ เสียงหรือลักษณะที่อยู่ภายใต้การจัดการใหม่ ระบบคอมพิวเตอร์ หรือขั้นตอนอื่นๆ โดยวิธีการใดๆ ตามแนวทางของสื่อสัญญาณ การแพร่หรือการรับ\*

จากการพิจารณาจะเห็นได้ว่า คำนิยามการโทรคมนาคมของประเทศสิงคโปร์ ได้นำเอาคำนิยามหลักของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ มาปรับใช้กับการโทรคมนาคมในประเทศของตน โดยมีการใช้ถ้อยคำที่มีความชัดเจนมากขึ้น แต่สำหรับประเทศไทยตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการโทรคมนาคมของไทย เช่น พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477, พระราชบัญญัติองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ฯลฯ มิได้มีการให้คำนิยามความหมายของการโทรคมนาคมเลย ซึ่งในเรื่องดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยในภายหลังได้ โดยเฉพาะเมื่อความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการได้บังคับใช้แล้ว และประเทศไทยซึ่งได้เป็นภาคีของความตกลงดังกล่าว

### 2.3.2.2 คำนิยามโทรคมนาคมภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วย

#### การค้าบริการ

ในระหว่างการดำเนินการเจรจาการค้าบริการรอบอุรุกวัย ประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาต่างก็เสนอคำนิยามว่าการโทรคมนาคมในภาคผนวกว่าด้วยการโทรคมนาคมเข้าสู่ที่ประชุมการเจรจา โดยประเทศกำลังพัฒนาซึ่งนำโดยประเทศคาเมรูน อียิปต์ อินเดีย และไนจีเรีย ได้เสนอคำนิยามของพวกเขาไว้ใน Article 17.1 ของ Communication from Cameroon, Egypt, India and Nigeria Annex on Telecommunication Mode of Delivery โดยให้นิยามว่า

\*โทรคมนาคม หมายถึง การสื่อสัญญาณ การแพร่หรือการรับ เครื่องหมาย หรือ สัญญาณ ข้อความ ภาพ เสียง และลักษณะการส่งใด ๆ ตามคลื่นวิทยุ

---

Section 2(1) "telecommunications mean a transmission, emission or reception of signs, signals, writing, images, sounds or intelligence of any nature by wire, radio, optical or other electro-magnetic systems whether or not such signs, signals, writing, images, sounds or intelligence have been subjected to rearrangement, computation, or other processes by any means in the course of their transmission, emission, or reception;..."

สายเคเบิลใยแก้วนำแสงหรือระบบสื่อแม่เหล็กไฟฟ้าโดยถ้อยคำนี้จะไม่รวมถึงการกระจายเสียงรายการวิทยุหรือโทรทัศน์ ผ่านระบบเคเบิลและคลื่นวิทยุ”<sup>44</sup>

จะเห็นได้ว่าภาคผนวกสาขาโทรคมนาคมของประเทศกำลังพัฒนาดังกล่าวได้สะท้อนจุดยืน กล่าวคือ พยายามจำกัดประเภทของบริการโทรคมนาคมที่จะต้องเปิดตลาดให้เหลือน้อยที่สุด ทั้ง ๆ ที่ความหมายของการโทรคมนาคมตามประวัติความเป็นมาและคำนิยามทั่วไปที่กล่าวมาข้างต้น จะมีความหมายรวมถึงการกระจายเสียงรายการวิทยุหรือโทรทัศน์ผ่านระบบเคเบิลและคลื่นวิทยุเข้าเป็นการโทรคมนาคมด้วยก็ตาม แต่สำหรับของประเทศพัฒนาแล้วก็ได้มีการสะท้อนจุดยืน กล่าวคือ ต้องการให้ประเทศกำลังพัฒนาเปิดตลาดทางด้านบริการโทรคมนาคมทุกประเภทให้เร็วที่สุด โดยรัฐสมาชิกสามารถสงวนสิทธิ์ที่จะจำกัดการให้บริการของต่างชาติให้น้อยที่สุด<sup>45</sup>

จนกระทั่งในที่สุดคำนิยามการโทรคมนาคมก็สามารถสรุปได้ และถูกกำหนดเอาไว้ในภาคผนวกว่าด้วยการโทรคมนาคมของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการข้อ 3 (เอ) คำจำกัดความ โดยให้คำนิยามว่า

“โทรคมนาคม หมายถึง การส่งและการรับสัญญาณโดยทางสื่อแม่เหล็กไฟฟ้าใด (“Telecommunications” means the transmission and reception of signals by any eletromagnetic means)”

จากคำนิยามโทรคมนาคมตามข้อ 3(เอ) มีข้อความว่า “สื่อแม่เหล็กไฟฟ้าใด” (Any electromagnetic means) นั้นไม่ชัดเจนว่ามีความหมายกว้างเพียงใดและรวมถึงการโทรคมนาคมประเภทใดบ้าง แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อ 2(เอ) ในภาคผนวกว่าด้วยการโทรคมนาคม ซึ่งกำหนดว่าพันธกรณีของภาคีรัฐสมาชิกตามภาคผนวกนี้มีอยู่เฉพาะในเรื่องการเข้าถึง (Access) และการใช้บริการเครือข่ายการสื่อสารโทรคมนาคม

<sup>44</sup> Working Group on Telecommunications Services, Multilateral Trade Negotiations the Uruguay Round, MTN. GNS/TEL/W/2, 9 July 1990, p. 5.

<sup>45</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม, “การเจรจาเรื่องโทรคมนาคมภายใต้การเจรจารอบอุรุกวัย”, วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 14 (มีนาคม 2535), หน้า 84.



สาธารณะเท่านั้น และเมื่อพิจารณานิยามเครือข่ายสื่อสารโทรคมนาคมสาธารณะ (Public telecommunications transport network) ในข้อ 3(บี) ก็จะเห็นว่าโทรคมนาคมสาธารณะมีความหมายไปในทางที่ว่าเป็นการสื่อสารหรือส่งข้อมูลจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งหรือหลายจุด ดังนั้นเราจึงอาจสรุปได้ว่า การโทรคมนาคมตามภาคผนวกนี้หมายความถึง การสื่อสารโดยการส่งข้อมูลโดยวิธีการแม่เหล็กไฟฟ้าใดๆ ทั้งนี้การส่งข้อมูลดังกล่าวจะต้องเป็นการส่งข้อมูลจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่ง หรือจากจุดๆหนึ่งไปยังอีกหลายๆ จุดพร้อมกันได้

เมื่อพิจารณาความหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะพบว่า การแพร่กระจายเสียงทางวิทยุ โทรทัศน์ ไม่นับเป็นโทรคมนาคมภาคผนวกนี้ เพราะไม่เป็นการส่งข้อมูล เนื่องจากผู้ส่ง (สถานี) ไม่มีเจตนาจะสื่อสารกับผู้ชมหรือผู้ฟังรายการแต่อย่างใด เห็นได้จากตัวสถานีเองก็ไม่ทราบแน่ชัดว่าผู้ใดจะรับรายการของตนได้หรือไม่ เพียงใด ส่วนในกรณีของเคเบิลทีวี (Cable) นั้น เนื่องจากเคเบิลมีลักษณะก้ำกึ่งระหว่างการแพร่กระจายเสียงกับการส่งข้อมูล ซึ่งหากจะแบ่งตามคำนิยามแล้ว เคเบิลดูเหมือนจะเข้าตามนิยามโทรคมนาคม เพราะมีการติดต่อระหว่างจุดสองจุดเหมือนกัน แต่ในที่จริงแล้วผู้ส่งสัญญาณ (สถานี) กับผู้ชมเคเบิลทีวีไม่ได้ติดต่อกันแต่อย่างใด สถานีเพียงแต่แพร่สัญญาณตามสายเท่านั้น ไม่ได้มีการส่งข้อมูลติดต่อกัน จึงไม่นับเป็นการโทรคมนาคม

แม้กระนั้นก็ตามหากการกระจายเสียงรายการวิทยุหรือโทรทัศน์ผ่านระบบเคเบิลทีวี หรือคลื่นวิทยุมีการพัฒนาเทคโนโลยีขึ้นเป็นลักษณะสื่อสารถึงกันและกัน (Interactive) ระหว่างสถานีกับผู้ชม คือผู้ชมสามารถสื่อสารกับสถานีได้โดยตรงแล้ว เส้นทางการแบ่งแยกระหว่างการกระจายเสียงหรือภาพ (Broadcast) กับการโทรคมนาคมก็จะหมดไป และการกระจายเสียงรายการวิทยุหรือโทรทัศน์ผ่านระบบเคเบิลทีวี หรือคลื่นวิทยุก็อาจจะรวมการสื่อสารโทรคมนาคมได้

### 2.3.3 ประเภทของการโทรคมนาคม

ในระหว่างการเจรจาการค้าบริการพหุภาคีรอบอุรุกวัยที่เกี่ยวกับการโทรคมนาคม ประเทศส่วนใหญ่ได้มีความเห็นลงรอยกันว่าควรแบ่งการโทรคมนาคมออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ บริการพื้นฐาน (Basic Services) เช่น บริการโทรศัพท์ตามสาย และบริการเพิ่มคุณค่า (Value Added Services) เช่น บริการสับเปลี่ยนข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Data Interchange : EDI ) แต่มีความเห็นไม่ลงรอยกันในการใช้และการประยุกต์

ระบบเศรษฐกิจเข้ากับประเภทของการโทรคมนาคม กล่าวคือ ประเทศพัฒนาแล้วเห็นควรเปิดตลาดและมีความเสรีทั้งสองประเภทให้มากที่สุด โดยไม่จำเป็นต้องให้ความแตกต่างของบริการเป็นเครื่องมือปิดเบือนทางการค้าบริการ แต่ประเทศญี่ปุ่นมีข้อเสนอที่แตกต่างจากประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลาย โดยประเทศญี่ปุ่นเสนอให้มีการเปิดตลาดและมีการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติในกรณีของบริการเสริม (Enhance Services ซึ่งมีความหมายแตกต่างจาก Value Added Services เล็กน้อย) แต่สำหรับบริการพื้นฐานประเทศญี่ปุ่นเสนอว่าน่าจะอนุญาตให้ประเทศสมาชิกทำข้อสงวนไว้ได้โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติหรือการเข้าถึงตลาด<sup>46</sup>

กลุ่มประเทศนอร์ดิก (Nordic) (อันได้แก่ ประเทศสวีเดน ฟินแลนด์ ฯลฯ) ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ เสนอข้อเรียกร้องให้มีการยกเลิกการผูกขาด (Monopoly) โดยรัฐหรือการให้สัมปทาน (Concession) ทั้งหมด โดยเฉพาะกลุ่มประเทศนอร์ดิก เสนอว่าการให้บริการโทรคมนาคมทุกประเภทควรอยู่ภายใต้การแข่งขัน แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้เสนอให้มีการเปิดตลาดในทุกกรณีเช่นเดียวกับกลุ่มประเทศนอร์ดิก แต่ข้อสงวนไว้ว่าการปิดและการเปิดตลาดนั้นจำกัดเฉพาะ ‘ระบบ’ โทรคมนาคมสาธารณะเท่านั้น แต่ไม่มีการเปิดตลาดหรือเข้าถึงเครือข่าย และประเทศสหรัฐอเมริกายังเสนออีกว่าควรจะมีการประกันแก่ผู้ให้บริการว่าจะสามารถเข้าถึงระบบโทรคมนาคมโดยเท่าเทียมกัน<sup>47</sup>

กลุ่มประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายรวมทั้ง นิกส์ (Nics) บางประเทศ เช่น คาเมรูน อียิปต์ เม็กซิโก อาร์เจนตินา ฯลฯ เห็นว่าเป็นอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศที่จะเลือกเปิดระบบเศรษฐกิจในสาขาใดก็ได้ และสำหรับประเทศอินเดียและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาได้ย้ำว่าการเปิดตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามข้อเสนอของประเทศพัฒนาแล้ว เป็นการเจรจาที่เน้นเฉพาะสิทธิประโยชน์ของผู้ลงทุน เจ้าของทุน

---

<sup>46</sup> Working Group on Telecommunications Services, Multilateral Trade Negotiations the Uruguay Round, MTN. GNS/TEL/W/1, 27 July 1990, p. 6.

<sup>47</sup> Ibid., p. 8.

แต่ละเลขหน้าที่และประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับ<sup>48</sup>

ดังนั้นเมื่อการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยได้สิ้นสุดลง ก็ไม่สามารถจำแนกประเภทของการบริการโทรคมนาคมลงได้ และเมื่อพิจารณาประกอบกับคำนิยามการโทรคมนาคม ตามความหมายของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการที่ผู้เขียนได้อธิบายไปแล้วนั้น จะพบว่าทั้งบริการพื้นฐานและบริการเพิ่มคุณค่าเป็นบริการที่มีความหมายรวมอยู่ในบริการสื่อสารโทรคมนาคมสาธารณะอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้จึงไม่เป็นประเด็นปัญหาที่จะต้องมีการแบ่งแยกประเภทของบริการโทรคมนาคม แต่ที่จะมีปัญหาก็คือระยะเวลาในการบังคับใช้ประเภทของบริการเท่านั้น ซึ่งในเรื่องของบริการโทรคมนาคมพื้นฐานยังต้องการพิจารณาและเจรจาตามภาคผนวกว่าด้วยการเจรจาโทรคมนาคมพื้นฐานต่อไป

ซึ่งการเจรจาเรื่องการโทรคมนาคมพื้นฐาน จะดำเนินการเจรจาด้านพื้นฐานของ ความสมัครใจ เพื่อการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าตามลำดับ และจะต้องจัดการเจรจาครั้งแรกไม่เกินวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1994<sup>49</sup> โดยมีรัฐสมาชิกประเทศเข้าร่วมเจรจาในครั้งแรก 19 ประเทศ อันได้แก่ ออสเตรเลีย, ออสเตรีย, คานาดา, ชิลี, ไชปรัส, ประชาคมยุโรปและรัฐสมาชิก, ฟินแลนด์, ฮองกง, ฮังการี, เกาหลี, เม็กซิโก, นิวซีแลนด์, นอร์เวย์, สาธารณรัฐสโลวัก, สวีเดน, สวิสเซอร์แลนด์, ตุรกี และสหรัฐอเมริกา<sup>50</sup> ต่อมาจนกระทั่งถึงเดือนกุมภาพันธ์ 1996 รัฐสมาชิกที่เข้าร่วมเจรจาได้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นถึง 34 ประเทศ อันได้แก่ อาร์เจนตินา, ออสเตรเลีย, บาร์บาโดส, บราซิล, คานาดา, ชิลี, คิวบา, ไชปรัส, สาธารณรัฐเชค, สาธารณรัฐโดมินิกัน, เอกวาดอร์, อียิปต์, ประชาคมยุโรป และรัฐสมาชิก, ฮองกง, ฮังการี, ไอล์แลนด์, อินเดีย, อิสราเอล, ญี่ปุ่น, เกาหลี, มอริเชียส, เม็กซิโก, โมร็อกโค, นิวซีแลนด์, นอร์เวย์, ฟิลิปปินส์, โปแลนด์, สิงคโปร์, สาธารณรัฐสโลวัก,

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>48</sup> Working Group on Telecommunications Services, Multilateral Trade Negotiations the Uruguay Round, MTN.GNS/TEL/W/2, 6 August, 1990, p. 6.

<sup>49</sup> กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, คำแปลกรรมสารสุดท้ายรวบรวมผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย, ตุลาคม 2537, หน้า 707.

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 706.

สวิสเซอร์แลนด์, ตุนิเซีย, ตุรกี, สหรัฐอเมริกาและเวเนซุเอลา<sup>51</sup> และมีรัฐสมาชิกซึ่งเป็นผู้สังเกตการณ์อยู่ 26 ประเทศ ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย โดยในการเจรจาเรื่องการโทรคมนาคมพื้นฐานนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดทำเอกสารหลักเกณฑ์ตารางข้อบังคับ (Schedule Regulatory Principle) และได้เสนอเอกสารดังกล่าวเป็นข้อผูกพันเพิ่มเติม (Additional Commitment) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ เช่น สหภาพ ยุโรป ออสเตรเลีย ญี่ปุ่นและแคนาดา แต่ได้รับการคัดค้านจากประเทศกำลังพัฒนา เพราะตารางข้อผูกพันเพิ่มเติมควรจะเป็นในลักษณะความสมัครใจ มิใช่เป็นหลักเกณฑ์ที่บังคับกับทุกรัฐสมาชิก<sup>52</sup> ด้วยเหตุของการพิจารณาเรื่องข้อผูกพันเพิ่มเติมยังมีความแตกต่างกัน จึงทำให้เรื่องดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาในระหว่างการเจรจากันต่อไป จนกระทั่งประเทศไทยได้ยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับการเปิดเสรีโทรคมนาคมให้กับที่ประชุมและเจรจาวาดด้วยเรื่องโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน (Negotiating Group on Basic Telecommunications : NGBT) ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยเรื่องการค้าบริการ เมื่อวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1996<sup>53</sup> และได้ยื่นตอบแบบสอบถาม (Response to Questionnaire on Basic Telecommunications) เมื่อ 25 เมษายน ค.ศ. 1996<sup>54</sup> ซึ่งแสดงถึงการเป็นสมาชิกสมบูรณ์ขององค์การการค้าโลกที่เกี่ยวกับโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน โดยการประชุมซึ่งคาดว่าจะจบลงในวันที่ 26 เมษายน ค.ศ. 1996 ได้เลื่อนออกไปและได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 30

---

<sup>51</sup> Negotiating Group on Basic Telecommunications, Report on the Meeting of 26 January 1996, World Trade Organization, S/NGBT 12, 14 February 1996, P. 1.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p.2.

<sup>53</sup> Negotiating Group on Basic Telecommunication, Communication From Thailand, Draft Offer on Basic Telecommunications, World Trade Organization, S/NGBT/W/12/Add. 29, 22 April 1996, P. 1.

<sup>54</sup> Negotiating Group on Basic Telecommunications, Communication From Thailand, Response to Questionnaire on Basic Telecommunications World Trade Organization, S/NGBT/W/3/Add. 39, 25 April 1996, P. 1.



เมษายน ค.ศ. 1996 มีข้อสรุปดังต่อไปนี้<sup>55</sup>

- ขยายกำหนดเวลาปิดรอบการเจรจาออกไปจนถึงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1997 และประเทศสมาชิกสามารถแจ้งการปรับปรุงเพิ่มเติมตารางข้อผูกพัน และบัญชีข้อยกเว้นการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งได้ ระหว่างวันที่ 15 มกราคม - 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1997

- กลุ่มเจรจาการค้าบริการด้านโทรคมนาคมพื้นฐานได้ สิ้นวาระลงแล้ว และได้มีการตั้งกลุ่มย่อยกลุ่มใหม่ภายใต้คณะมนตรีว่าด้วยการค้าบริการ เพื่อดำเนินการหารือเรื่องนี้แทน

- ประเทศสมาชิกสามารถลงนามให้การรับรองพิธีสาร ฉบับที่ 4 (Fourth Protocol to the General Agreement on Trade in Services) จนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 และพิธีสารจะเริ่มมีผลใช้บังคับตามกำหนดเดิม คือวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1998

สำหรับข้อเสนอตารางข้อผูกพันของประเทศไทย มีดังนี้

- ประเทศไทยเสนอเฉพาะ Voice Telephone Service ซึ่งเป็นบริการโทรศัพท์ภายในประเทศไทย (Local Domestic Telephone Services) เท่านั้น รวมทั้งให้คำจำกัดความของบริการโทรศัพท์ภายในประเทศไทย หมายถึงการใช้โทรศัพท์ภายในเขตกรุงเทพมหานคร และการใช้โทรศัพท์ภายในเขต (Area Code) เดียวกัน<sup>56</sup>

- ผู้ที่ประสงค์จะประกอบการให้บริการโทรศัพท์ จะต้องเข้าไปร่วมกับองค์กรของรัฐที่ดำเนินการเรื่องนี้อยู่โดยจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี จะต้องเข้าไปร่วมในลักษณะ BTO (Build-Transfer-Operate) ต่างชาติจะมีเงินลงทุนได้ไม่เกิน 20 เปอร์เซ็นต์ และจำนวนผู้ถือหุ้นต้องไม่เกิน 20 เปอร์เซ็นต์ จะต้องใช้วงจรเชื่อมต่อเครือข่ายโทรคมนาคมสาธารณะ (Public Telecommunication Network) ซึ่งเป็นขององค์กรของรัฐ

<sup>55</sup> Negotiating Group on Basic Telecommunications, Report of the Negotiating Group on Basic Telecommunications, S/NGBT/18, 30 April 1996, P. 1.

<sup>56</sup> Negotiating Group on Basic Telecommunications, Communication From Thailand, Draft Offer on Basic Telecommunications, P. 2.

เท่านั้น นอกจากนี้การเลือกผู้เข้าร่วมในการให้บริการจะดำเนินการในรูปของการประมูลแบบเปิด<sup>57</sup>

- ประเทศไทยสงวนสิทธิ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงข้อเสนอ ลดหรือถอนข้อเสนอบางส่วนหรือทั้งหมดได้ก่อนที่จะมีการปิดรอบการเจรจา นอกจากนี้ประเทศไทยจะพิจารณาดำเนินการเปิดเสรีโทรคมนาคมภายใน 10 ปี หลังจากพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งชาติผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้ว<sup>58</sup>

คณะทำงานของกลุ่มเจรจาว่าด้วยเรื่องโทรคมนาคมพื้นฐาน ได้ร่างเอกสารฉบับหนึ่งเรียกว่า Reference Paper ซึ่งเป็นคำจำกัดความรวมทั้งหลักการของโทรคมนาคมพื้นฐาน (Basic Telecommunication) พร้อมทั้งเสนอมาตรการความปลอดภัยในการแข่งขัน (Competitive Safeguards) และความไว้วางใจในการเชื่อมต่อ (Interconnection to be ensured) ซึ่งอาจจะเป็นข้อบังคับในวันข้างหน้าได้ ถึงแม้ว่ารัฐสมาชิกส่วนใหญ่ยังไม่ยอมรับ Reference Paper นี้ก็ตาม<sup>59</sup>

#### 2.3.4 ความสำคัญของการโทรคมนาคม

การโทรคมนาคมเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับสังคมปัจจุบัน เพราะการส่งข่าวสารที่รวดเร็วและแม่นยำ ทำให้เราสามารถประหยัดเวลาในการติดต่อและเรียนรู้สิ่งต่างๆ ได้ถูกต้องและรวดเร็วขึ้น ทำให้มีเวลาเหลือสำหรับการทำงนมากขึ้น ประสิทธิภาพทางานสูงขึ้น สภาวะทางเศรษฐกิจและระดับความเป็นอยู่ของสังคมก็จะสูงขึ้นตามไปด้วย และปัจจุบันความก้าวหน้าของการโทรคมนาคมได้ถูกใช้ป็นสิ่งบอก หรือเปรียบเทียบระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของสังคม เช่น ประเทศไทยในปี พ.ศ. 2535 มีโทรศัพท์ทั้งประเทศประมาณ 2 ล้านเลขหมาย สำหรับประชากร 57 ล้านคน หรือประมาณ 3 ล้านเลขหมายต่อประชากร 100 คน ซึ่งอยู่ในระดับต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วที่มี

<sup>57</sup> Ibid., P.2.

<sup>58</sup> Ibid., P.1.

<sup>59</sup> Negotiating Group on Basic Telecommunications, Reference Paper,

โทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งประเทศสูงกว่า 40 เลขหมายต่อประชากร 100 คน ระดับความเจริญของการโทรคมนาคมของไทยได้สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพชีวิต และความสามารถในการแข่งขันของไทยโดยเฉลี่ยยังต่อยกว่าประเทศต่าง ๆ อยู่อีกมาก<sup>60</sup>

ดังนั้นจึงสามารถระบุความสำคัญของการโทรคมนาคมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ดังนี้<sup>61</sup>

1. การโทรคมนาคมเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) หรือระบบบริการพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อสังคม
2. การโทรคมนาคมมีบทบาทในการบริหารสุขภาพและสาธารณสุข รวมทั้งในเหตุการณ์ฉุกเฉินภัยพิบัติและสาธารณภัย
3. การโทรคมนาคมเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานทั้งในภาครัฐและเอกชน
4. การโทรคมนาคมสามารถลดความจำเป็นในการเดินทางลง และทำให้สามารถใช้ระบบขนส่งที่มีอยู่สำหรับงานอื่น ๆ ให้ได้ประโยชน์มากยิ่งขึ้น
5. การโทรคมนาคมมีประโยชน์ในการส่งเสริมการศึกษา การเพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ของสังคม รวมทั้งการส่งเสริมและการรักษาวัฒนธรรมของชาติด้วย
6. การพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม รวมทั้งอุตสาหกรรมบริการโทรคมนาคมซึ่งเป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานของอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Industry) จะทำให้มีการจ้างงานที่มีรายได้สูงเพิ่มมากขึ้น และทำให้รายได้ประชากรสูงขึ้น

<sup>60</sup> ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, สถานการณ์อุตสาหกรรมโทรคมนาคมในประเทศไทย, หน้า 13.

<sup>61</sup> The Independent Commission for World-Wide Telecommunications Development, International Telecommunication Union (ITU), Missing Link, p. 10.

7. การโทรคมนาคมทำให้คนที่อยู่ห่างไกลมีความรู้สึกใกล้ชิดกัน ทำให้การที่ต้องใช้เวลานานในการติดต่อนั้นสั้นลง จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในด้านสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา ทำให้ความแตกต่างระหว่างในเมืองและชนบทลดน้อยลง

8. การโทรคมนาคมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบความมั่นคงของประเทศ

จากความสำเร็จทั้งในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เราอาจสรุปได้ว่าการที่จะบรรลุถึงการพัฒนาดังกล่าวนี้ ควรจะอยู่บนหลักเกณฑ์ของการเปิดเสรีการค้าบริการโทรคมนาคม เพื่อที่จะให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์อย่างทั่วถึง การที่หลายๆ ประเทศยังคงใช้ระบบการผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมอาจจะก่อให้เกิดคุณภาพที่ย่ำแย่ และการให้บริการโทรคมนาคมที่ล่าช้า ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากในสังคมโลกยุคปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรม (Industrial Society) และสังคมข่าวสารข้อมูล (Information Society) ดังนั้นจึงเห็นควรที่จะมีการเปิดเสรีการค้าบริการโทรคมนาคม แต่การเปิดเสรีการค้าบริการโทรคมนาคมนั้นควรจะวางอยู่บนหลักการและควรจะมีขั้นตอนในการเปิดเสรีการค้าบริการโทรคมนาคม มิฉะนั้นแล้วอาจจะส่งผลร้ายแรงต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของชาติได้

## **2.4 การนำความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) และ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ไปบังคับใช้กับการโทรคมนาคม**

### **2.4.1 การนำความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า ไปบังคับใช้กับการโทรคมนาคม**

จากการศึกษาวิจัยความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า และความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการแล้ว จะพบว่าหลักการหลายประการที่พบในความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าเกี่ยวกับการค้าสินค้านั้นสามารถพบได้ในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ เช่น หลักประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง หลักความโปร่งใส หลักประติบัติเยี่ยงคนชาติ ฯลฯ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยก็ไม่จำเป็นจะต้องสร้างความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการที่เกี่ยวกับการค้าบริการขึ้นมาอีก แต่ทำไมเมื่อการเจรจาเรื่องนี้ได้สิ้นสุดลงจึงมีความตกลง



ทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ทั้งนี้เนื่องมาจากประการแรก คือ ความแตกต่างในตัวสินค้าและบริการ ตัวสินค้านั้นเราจะพบได้ว่าเป็นสิ่งที่มีตัวตนและจับต้องได้ ตัวสินค้าสามารถที่จะโอนและ/หรือเก็บรักษาได้ ไม่จำเป็นจะต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับของรัฐที่เข้มงวด เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วการค้าตัวสินค้านั้นระหว่างประเทศบ่อยครั้งจะเกี่ยวข้องกับพิกัดอัตราภาษีศุลกากร และเมื่อความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า ซึ่งโดยความหมายของความตกลงแล้วย่อมถือได้ว่าเป็นการคิดพิกัดอัตราภาษีศุลกากรกับสิ่งที่มีตัวตนและจับต้องได้เท่านั้น แต่สำหรับบริการแล้วในทางเศรษฐศาสตร์มองว่า บริการ คือ กระบวนการที่ไม่มีตัวตน และไม่อาจจับต้องได้ และสามารถซื้อขายระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภค ด้วยการเคลื่อนย้ายทรัพย์สิน ทุน หรือบุคคล และจากการที่บริการเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตนและไม่อาจจับต้องได้จึงทำให้บริการต้อง อยู่ภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับที่เข้มงวด<sup>62</sup> ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นนี้การโทรคมนาคมซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตนและไม่อาจจับต้องได้ จึงไม่ใช่สินค้า แต่เป็นบริการ ดังนั้นเราจึงเอาบริการโทรคมนาคมไปใช้กับความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าไม่ได้ ประการที่สองคือในระหว่างการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย นั้น ประเทศกำลังพัฒนาได้สังเกตเห็นว่าประเทศของตนไม่มีศักยภาพเพียงพอในการที่จะแข่งขันการค้าบริการโทรคมนาคมกับประเทศพัฒนาแล้ว อีกทั้งเทคโนโลยีทางด้านบริการโทรคมนาคมของประเทศพัฒนาแล้วมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและความก้าวหน้ากว่าประเทศกำลังพัฒนาอยู่มาก เมื่อประเทศกำลังพัฒนาได้สังเกตเห็นความสำคัญดังกล่าว ประเทศกำลังพัฒนาจึงได้เรียกร้องให้มีการทำความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการแยกออกจากความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า นอกจากนี้แล้วประเทศกำลังพัฒนายังมีความเห็นต่อไปอีกว่าความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ควรจะมีความยืดหยุ่นและมี

<sup>62</sup> Tycho H.E Stahl, "Liberalizing International Trade in Services : The Case for Sidestepping the GATT", The Yale Journal of International Law 19 (April 1994), P. 408.

ช้อยกเว้นมากกว่าความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าด้วย<sup>63</sup>

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงสรุปได้ว่าการโทรคมนาคมเป็นบริการอย่างหนึ่งที่ไม่สามารถนำความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้ามาบังคับใช้ได้

#### 2.4.2 การนำความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการไปบังคับใช้กับการ

##### โทรคมนาคม

การที่นำเอาการโทรคมนาคมมาอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ เนื่องจากบริษัทข้ามชาติ (Transnational Corporations) ซึ่งมีฐานการผลิตอยู่ในประเทศพัฒนาแล้ว ได้รับการคาดหวังว่าจะเป็นผู้รับผลประโยชน์จากความตกลงในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย เพื่อที่จะทำให้บริษัทข้ามชาติสามารถก้าวเข้าสู่การค้าบริการอย่างเสรีได้ทั่วโลก นอกจากนี้แล้วยังมีองค์การระหว่างประเทศ 3 องค์การ คือ คณะกรรมการที่ปรึกษาทางธุรกิจและอุตสาหกรรม (The Business and Industry Advisory Council : BIAC) ซึ่งเป็นองค์การที่ได้รับการรับรองจากองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) สภาการค้าระหว่างประเทศ (The International Chamber of Commerce : ICC) และกลุ่มอุตสาหกรรมบริการ (Coalitions of Service Industries) ได้เล็งเห็นความสำคัญของการโทรคมนาคมในฐานะเป็นสาขาเฉพาะของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และในฐานะที่เป็นเครื่องมือขนส่งที่รองรับสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ ดังนั้นจึงได้มีตัวแทนจากกลุ่มอุตสาหกรรมบริการอันประ กอบไปด้วยประเทศสมาชิก 10 ประเทศ อันได้แก่ อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย คานาดา เม็กซิโก เยอรมัน ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ สเปน อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ได้ประชุมร่วมกับสหภาพยุโรประหว่างเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1988 ที่เจนีวา โดยได้ลงนาม

<sup>63</sup> Bruno Larvin, Participation of Developing Countries In a Telecommunication and Data Services Agreement, In Electronic Highways for World Trade : Issues in Telecommunication and Data Services, ed. Peter Robinson, Karl P Sauvart, and vishwas P. Govitrikar (boulder, San Francisco, London : Westview Press, 1989), p. 74.

ร่วมกันในการเรียกร้องให้กลุ่มเจรจาว่าด้วยการค้าบริการสร้างความตกลงพหุภาคีบริการที่ยอมรับกฎเกณฑ์ว่าด้วยการเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างประเทศ และได้มีการย้ำเน้นถึงความสำคัญของการโทรคมนาคมที่จะเข้าไปอยู่ในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย<sup>64</sup>

ด้วยเหตุผลจากการเรียกร้องดังกล่าว ตลอดจนการได้รับการสนับสนุนจากประเทศต่างๆ ทั่วโลก และเมื่อการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยสิ้นสุดลง จึงทำให้การโทรคมนาคมถือว่าเป็นบริการที่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

อย่างไรก็ดีสำหรับการโทรคมนาคมซึ่งเป็นสาขาหลักที่สำคัญประเภทหนึ่งที่ทุกรัฐสมาชิกได้ให้ความสนใจรวมทั้งประเทศไทย จึงจำเป็นที่ผู้เขียนจะต้องทำการศึกษาวิจัยถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการโทรคมนาคมอย่างละเอียด โดยจะเป็นการศึกษาถึงพันธกรณีสิทธิและหน้าที่ของรัฐสมาชิกที่ได้ยอมที่จะเข้าผูกพันภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการต่อไป (ดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ 3)

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>64</sup> G. Russell Pipe, "Telecommunication Services : Considerations for Developing Countries in Uruguay Round Negotiations", Trade In Services : Sectoral Issues, (New York "United Nation", 1989), p. 84.