



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากรณีพิพาทในคดีเนื้อไก่ระหว่างบราซิลกับสหภาพยุโรปประกอบกับหลักกฎหมายในมาตรา 28 ของแกตต์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง แก๊ซ หรือ เพิกถอนข้อตกลงย้อนทางภาษี และการชดเชยความเสียหาย รวมถึง พันธกรณีอื่น ๆ ภายใต้แกตต์ที่เกี่ยวข้อง แล้วพบว่า อำนาจในการเจรจาต่อรองซึ่งมาตรา 28 ของแกตต์ได้ให้ไว้เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ได้แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการค้านั้น ยังคงมีประสิทธิภาพในการใช้อยู่ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเทศที่นำไปใช้ว่าจะสามารถทำให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดอย่างไร ซึ่งจากการศึกษาในคดีดังกล่าว พบว่า สหภาพยุโรปซึ่งเป็นประเทศที่ตกอยู่ในฐานะที่จะต้องชดเชยความเสียหายจากการเพิกถอนข้อตกลงย้อนทางเกี่ยวกับเมล็ดพืชน้ำมัน ตามมาตรา 28 ของแกตต์สามารถใช้อำนาจในการเจรจาต่อรองดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางการค้าแก่สหภาพยุโรป กล่าวคือ ตามความตกลงเมล็ดพืชน้ำมันซึ่งสหภาพยุโรปจะต้องทำการชดเชยความเสียหายให้แก่บราซิล ปรากฏว่าสหภาพยุโรปได้เจรจาที่จะชดเชยความเสียหายด้วยโควตาภาษีเนื้อไก่สดแช่แข็งจำนวน 15,500 ตันต่อปีให้แก่บราซิล ซึ่งเนื้อไก่สดแช่แข็งทั้ง 3 ประเภท เป็นส่วนที่สหภาพยุโรปมีความต้องการภายในประเทศมาก แต่อุตสาหกรรมเนื้อไก่ภายในสหภาพยุโรปไม่สามารถผลิตได้อย่างเพียงพอกับความต้องการ ขณะเดียวกัน บราซิลก็เป็นประเทศคู่ค้าที่สหภาพยุโรปนำเข้าเนื้อไก่สดแช่แข็งมากที่สุด ดังนั้น ในการเจรจาต่อรองดังกล่าวจึงทำให้ต่างฝ่ายต่างพอใจในผลการเจรจา แต่อย่างไรก็ตาม ในการเจรจาต่อรองดังกล่าวสหภาพยุโรปซึ่งในขณะนั้นแม้ว่าจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบเพราะเป็นประเทศที่ต้องมาขอเจรจา แต่ผลปรากฏว่าสหภาพยุโรปกลับได้ผลประโยชน์ในการเป็นผู้ควบคุมในการนำเข้า (import licensor) ซึ่งทำให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า "quota rent" ตกอยู่กับสหภาพยุโรป ซึ่งโดยปกติแล้ว ประเทศที่มีสิทธิในการเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายมักจะมีอำนาจในการเจรจาต่อรองซึ่งมักจะขอเป็นผู้ควบคุมการส่งออกเสียเอง (export licensor) เพราะประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (quota rent) จะตกอยู่กับประเทศของตน ซึ่งในกรณีนี้เห็นได้ชัดในคดีมันสำปะหลังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วว่า เมื่อประชาคมยุโรปมาขอเจรจาและทำความตกลงเกี่ยวกับมันสำปะหลังกับไทยตามมาตรา 28 ของแกตต์ ซึ่งถึงแม้ว่าในขณะนั้นไทยจะยังไม่ได้เป็นประเทศภาคีของแกตต์ สหภาพยุโรปก็ยินยอมให้ไทยเป็นผู้ควบคุมการส่งออกมันสำปะหลัง ซึ่งไทยก็ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังกล่าว แต่ในการเจรจาระหว่างสหภาพยุโรปกับบราซิลดังกล่าว แสดงให้เห็นความสามารถในการเจรจาต่อรองของสหภาพยุโรป เพราะในการเจรจาต่อรองดังกล่าว บราซิลกลับตกเป็นผู้เสียเปรียบในเรื่องโควตาเนื้อไก่เพราะต้องมีการแบ่งโควตาให้แก่ประเทศอื่นๆ ด้วยและแทนที่บราซิลจะได้ quota rent ในการเป็นผู้ควบคุมการส่งออก สหภาพยุโรป

กลับได้เป็นผู้ควบคุมการนำเข้าซึ่งสหภาพยุโรปได้ quota rent ไป ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นว่า มาตรา 28 ของแกตต์ยังคงเป็นกลไกสำคัญในการเจรจาต่อรอง แต่จะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้นจำเป็นต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองซึ่งมีความรู้ไม่เฉพาะแต่ด้านกฎหมายและรวมถึงด้านอื่นๆด้วย อีกทั้ง การประสานงานของเจ้าหน้าที่ก็มีบทบาทสำคัญ จึงจะก่อให้เกิดผลสำเร็จในการเจรจา

อย่างไรก็ตาม ในการเจรจารอบอุรุกวัย ปรากฏว่าสหภาพยุโรปได้นำโควต้าที่จะต้องชดเชยความเสียหายให้แก่บราซิลไปรวมกันเป็นเนื้อหาเดียวกันกับข้อตกลงยอนภาซีที่เสนอในช่วงการเจรจารอบอุรุกวัย ซึ่งผลปรากฏว่าสหภาพยุโรปได้จัดสรรโควต้าภาษีเนื้อไก่สดแช่แข็งให้แก่บราซิล เพียง 7,100 ตันต่อปีเท่านั้น โดยอาศัยมาตรา 13 ของแกตต์ไปใช้ในการจัดสรร ซึ่งจากการศึกษาก็พบว่า มาตรา 28 ของแกตต์ซึ่งว่าด้วยหลักการชดเชยความเสียหายก็มิได้ยกเว้นมิให้นำมาตรา 1 และมาตรา 13 ของแกตต์มาใช้ด้วย กล่าวคือ ถึงแม้ว่าการเจรจาจะอยู่ในระดับทวิภาคี แต่ผลการเจรจาเพื่อชดเชยความเสียหายตามมาตรา 28 ของแกตต์จะต้องเป็นไปตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) และการนำมาตรา 13 ของแกตต์มาใช้ในการจัดสรรโควต้าภาษีเพื่อชดเชยความเสียหายด้วยนั้นก็สามารถกระทำได้ แต่ด้วยวิธีการบริหารโควต้าภาษีซึ่งในมาตรา 13 ของแกตต์มิได้วางกรอบไว้อย่างชัดเจน ทำให้สหภาพยุโรปสามารถดำเนินการบริหารโควต้าได้ตามอำเภอใจ ซึ่งในที่สุดเมื่อบราซิลนำคดีดังกล่าวขึ้นสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทแล้ว ผลคำตัดสิน ปรากฏว่าสหภาพยุโรปนั้นได้ดำเนินการจัดสรรโควต้าถูกต้องแล้วที่ได้ดำเนินการจัดสรรให้บราซิลจำนวน 7,100 ตัน ไทยจำนวน 5,100 ตัน และประเทศอื่น ๆ อีก จำนวน 3,300 ตัน ซึ่งการที่สหภาพยุโรปได้ดำเนินการจัดสรรโดยการวิธีการกระจายโควต้าดังกล่าว ผู้เขียนได้วิเคราะห์แล้วว่า สหภาพยุโรป เกรงว่า บราซิลจะเข้ามาผูกขาดในการนำเข้าเนื้อไก่สดแช่แข็งแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแข่งขันผลิตภัณฑ์เนื้อไก่สดแช่แข็งภายในสหภาพยุโรป รวมถึง ผลกระทบด้านราคาที่สูงส่งต่อผู้บริโภคด้วย ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า บราซิลเองก็รู้ดีว่าไม่สามารถโต้แย้งสหภาพยุโรป เพราะหากการจัดสรรโควต้าดังกล่าวไม่ถูกต้องตามที่บราซิลกล่าวอ้างในคดีนี้ เหตุใดบราซิลจึงนำคดีขึ้นสู่การระงับข้อพิพาทในปี ค.ศ. 1997 ทั้ง ๆ ที่สหภาพยุโรปได้มีการจัดสรรดังกล่าวตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1994 แล้ว แต่เพราะเกิดจากความผิดพลาดของบราซิลที่ไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบตารางภาษีของสหภาพยุโรป (EC-Schedule LXXX) ที่ได้เสนอในการเจรจารอบอุรุกวัยอย่างถี่ถ้วน กรณีดังกล่าวจึงน่าจะเป็นบทเรียนที่ดีสำหรับความผิดพลาดที่เกิดขึ้นแก่บราซิลซึ่งควรจดจำ รวมถึง เป็นข้อเตือนใจให้ประเทศอื่น ๆ ได้ระมัดระวังด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าไทยจะได้รับโควต้าภาษีเนื้อไก่สดแช่แข็ง ซึ่งเป็นผลจากการเจรจารอบอุรุกวัยด้วยก็ตาม แต่เชื่อว่าโควต้าดังกล่าวจะส่งแต่ผลดีต่อการส่งออกเนื้อไก่สดแช่แข็งของไทยไปสหภาพยุโรป

เพราะโควตาภาษีดังกล่าวที่ไทยได้รับเป็นจำนวน 5,100 ตันต่อปีนั้น เป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับ การส่งออกของไทยไปยังสหภาพยุโรป อีกทั้ง ในการส่งออกดังกล่าวสหภาพยุโรปเป็นผู้ควบคุมการ นำเข้า ซึ่งกฎระเบียบที่สหภาพยุโรปกำหนดขึ้นเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตนำเข้านั้น กลับทำให้ไทย ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากโควตาภาษีที่ได้รับอย่างเต็มที่เพราะประเทศที่ส่งเนื้อไก่เข้าไปยังสหภาพ ยุโรปไม่สามารถทราบว่าจะเนื้อไก่ที่ส่งเข้าไปอยู่ภายใต้โควตาหรือนอกโควตา จึงไม่สามารถกำหนดราคา เนื้อไก่ที่เหมาะสมได้ ซึ่งราคาเนื้อไก่ที่ส่งเข้าไปทั้งในและนอกโควตาก็จะมีการกำหนดราคาเท่ากัน ฉะนั้น ถ้าไรที่คาดว่าจะน่าจะได้รับการกำหนดราคาเนื้อไก่ภายใต้โควตาปลอดภาษีนั้นก็ไม่น่า น่าใช้ประโยชน์ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นก็เนื่องมาจากการไม่ทราบว่าสหภาพยุโรปมีการบริหารการนำเข้าเนื้อไก่ อย่างไร

แต่อย่างไรก็ตาม ไทยไม่สามารถโต้แย้งสหภาพยุโรปมากนักเพราะโควตาภาษีเนื้อไก่สดแช่ แข็งที่ไทยได้รับเป็นผลพวงจากการเจรจาอบอุรุกวัย ซึ่งแท้จริงแล้ว โควตาเนื้อไก่สดแช่แข็งดังกล่าว เป็นผลจากการเจรจาตกลงเพื่อชดเชยความเสียหายระหว่างสหภาพยุโรปกับบราซิล ภายใต้ มาตรา 28 ของแกตต์ ซึ่งไทยมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการชดเชยความเสียหายดังกล่าวเลย แต่ไทยน่าจะใช้อำนาจเจรจาต่อรองที่มีอยู่ไปขอเพิ่มโควตาเพื่อเพิ่มจำนวนการนำเข้าในแต่ละงวดให้มากขึ้นจะได้ ประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ได้ หรือ อย่างน้อยก็ไม่ควรให้โควตาที่ไทยได้รับลดน้อยลงไปมากกว่านี้ เพราะนอกจากสหภาพยุโรปจะนำมาตรการปกป้องพิเศษมาใช้กับการนำเข้าเนื้อไก่ที่เกินโควตาที่ได้รับ แล้ว ปัจจุบัน สหภาพยุโรปได้นำมาตรการกีดกันทางการค้าในรูปแบบมาตรฐานสุขอนามัยมาใช้มาก มาย ทำให้ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยส่งออกผลิตภัณฑ์เนื้อไก่ รวมทั้ง สินค้าเกษตรอื่น ๆ เข้า ไปได้ยากขึ้น ดังนั้น รัฐบาลและเอกชนควรร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาและสอดส่องดูแลมาตรการการ ค่าที่ไม่เป็นธรรม ขณะเดียวกัน ควรมีการพัฒนาปรับปรุงการผลิตให้สอดคล้องกับมาตรฐานดังกล่าว เพราะประเทศอื่น ๆ ก็จะยอมรับผลิตภัณฑ์ของไทยอีกทั้งยังสามารถเปิดตลาดในประเทศอื่น ๆ ได้มาก ขึ้น และไม่ขึ้นอยู่กับตลาดหลักเพียงหนึ่งหรือสองตลาดเท่านั้น และจะทำให้ประเทศไทยยังคงครอง ตลาดเนื้อไก่สดแช่แข็งต่อไปและมีสิทธิในการเจรจาต่อรอง ตามหลักกฎหมายมาตรา 28 ของแกตต์ กล่าวคือ หากประเทศไทยสามารถอยู่ในฐานะประเทศผู้ส่งออกสำคัญในตลาดสหภาพยุโรปต่อไป หรือ สามารถปรับปรุงและพัฒนาอุตสาหกรรมเนื้อไก่จนสามารถครองตลาดสหภาพยุโรปจนกลายเป็น ประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ ประเทศไทยก็จะมีอำนาจเจรจาต่อรองได้มากขึ้น เช่น เมื่อสหภาพยุโรป ต้องการเปลี่ยนแปลง แก้ไข ข้อลดหย่อนทางภาษีเกี่ยวกับเนื้อไก่สดแช่แข็งก็ต้องมาดำเนินขอเจรจากับ ประเทศไทยก่อนและประเทศไทยก็มีสิทธิในการได้รับค่าชดเชยความเสียหาย หรือ มีสิทธิตอบโต้เมื่อไม่ สามารถเจรจาตกลงกันได้

ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มาตรา 28 ของแกตต์ส่งผลดีหลายประการ แต่ขณะเดียวกัน จากการศึกษา ก็พบว่าบทบัญญัติในมาตรา 28 ของแกตต์ยังมีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น บทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการตีความได้ ตัวอย่างเช่น ในมาตรา 28 วรรค 2 ของแกตต์ ได้กำหนดไว้ว่า การเจรจาเพื่อเปลี่ยนแปลง แก๊ซ หรือ เฟ็กตอน ซ้อลดหย่อนทางภาษี “อาจรวมถึง” การเจรจาเพื่อชดเชยความเสียหาย ทำให้มีปัญหาในการตีความว่า การชดเชยความเสียหายเป็นบทบังคับหรือบทร้องขอ และแนวทางในการดำเนินการเจรจาเพื่อชดเชยความเสียหายก็ไม่มีกำหนดอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ในเรื่องของการเจรจาเพื่อขอเปลี่ยนแปลง แก๊ซ หรือ เฟ็กตอน ซ้อลดหย่อนภาษียังสามารถเกิดขึ้นได้หลายกรณีซึ่งทำให้ง่ายในการใช้ ซึ่งมีผลเสียก็คือว่า ประเทศที่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่ามักจะใช้เป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรองกับประเทศที่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองน้อยกว่าในการยกเว้นข้อผูกพันทางกฎหมายภาษีซึ่งผูกพันไว้ตามมาตรา 2 ของแกตต์ได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ ในการดำเนินการเจรจาเพื่อเปลี่ยนแปลง แก๊ซ หรือ เฟ็กตอน ซ้อลดหย่อนทางภาษี ภายใต้ มาตรา 28 ของแกตต์สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ซึ่งการดำเนินการกระบวนการเจรจาดังกล่าวนั้นมีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดความสับสนแก่ประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีแนวทางในการดำเนินการกระบวนการเจรจา ใน ปี ค.ศ. 1980 กำหนดแนวทางไว้ให้อยู่แล้ว แต่ประเทศส่วนใหญ่ก็ไม่นำมาใช้ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจาก แนวทางดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้ ซึ่งผู้เขียน เห็นว่า น่าจะมีการพิจารณาและทบทวนขั้นตอนในการเจรจาที่สำคัญมากกำหนดไว้โดยให้มีผลบังคับใช้ โดยเฉพาะกระบวนการเจรจาเพื่อชดเชยความเสียหายยังไม่มีแนวทางในการดำเนินการเจรจาที่ชัดเจน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาผู้เขียน พบว่า ถึงแม้ว่าจะพบข้อบกพร่องในบทบัญญัติของ มาตรา 28 ของแกตต์อยู่บ้าง แต่ก็อาจสืบเนื่องมาจากกลไกในมาตรา 28 ของแกตต์ต้องการให้เกิดความยืดหยุ่นในการเจรจาต่อรอง จึงมีการบัญญัติไว้ไม่เข้มงวดและเคร่งครัดนัก ซึ่งประเทศที่ต้องการเอารัดเอาเปรียบมักนำไปใช้ในทางขัดที่ต่อขัดวัตถุประสงค์ของมาตราดังกล่าว ซึ่งวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของมาตรานี้ก็เพื่อต้องการการลงโทษประเทศที่ต้องการเบี่ยงเบนออกจากกรอบของกฎหมายโดยประเทศที่ต้องการเปลี่ยนแปลง แก๊ซ หรือ เฟ็กตอน ซ้อลดหย่อนทางภาษี ต้องกระทำการชดเชยความเสียหายให้แก่ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว อีกทั้ง มาตราดังกล่าวยังต้องการให้ประเทศต่าง ๆ ได้มีการเจรจาต่อรอง เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันด้วย

ซึ่งผู้เขียน เห็นว่า ไทยในฐานะที่เป็นประเทศภาคีของแกตต์สามารถใช้ประโยชน์จากอำนาจเจรจาต่อรองที่มาตรา 28 ของแกตต์ได้ให้กลไกเพื่อจะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดในการเจรจา หากจะ ได้พิจารณาถึงข้อเสนอนี้ ดังต่อไปนี้

1. เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองควรมีความรู้ ไม่เฉพาะแต่ด้านกฎหมาย แต่รวมถึง ความรู้ด้านอื่น ๆ ด้วย อีกทั้ง การประสานงานของเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทสำคัญ จึงจะก่อให้เกิดผลสำเร็จ ในการเจรจา

2. หากไทยอยู่ในฐานะประเทศผู้ถูกขอเจรจา ซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยความเสียหาย ควรใช้อำนาจในการเจรจาต่อรองที่มีอยู่ ซึ่งมาตรา 28 ของแกตต์ ได้ให้ไว้ ไปขอสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้แก่ สินค้าของไทยเพิ่มมากขึ้น

3. หลังจากที่ได้มีการเจรจาเสร็จสิ้นแล้ว ควรจะมีการตรวจสอบข้อลดหย่อนทางภาษีที่ได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข ว่าถูกต้องตามที่ได้มีการเจรจาดตกลงกันไว้หรือไม่ ซึ่งจากกรณีพิพาทดังกล่าวทำให้ เห็นว่า ส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดพลาดของบราซิลที่ไม่ได้ตรวจสอบตารางภาษีของสหภาพยุโรปให้ ละเอียดถี่ถ้วนก่อนที่จะมีการปิดรอบการเจรจา จึงทำให้สูญเสียโควต้าเนื้อไก่สดแช่แข็งซึ่งควรจะได้ไป

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอก้าวโดยสรุปว่า จากการศึกษากรณีพิพาทดังกล่าว พบว่า มาตรา 28 ของ แกตต์ ยังคงเป็นบทบัญญัติที่มีประสิทธิภาพในการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศ แต่ประเทศผู้ใช้จะ ต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจ ไม่เฉพาะแต่เพียงกฎหมายและต้องอาศัยความรู้ทางด้านอื่น ๆ ด้วย จึงจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผลประโยชน์ และถึงแม้ว่าจะพบว่ามาตรา 28 ของแกตต์จะมีข้อ บกพร่องอยู่บ้างบางประการ แต่ก็อาจเกิดจากวัตถุประสงค์ของมาตราดังกล่าวที่ต้องการให้เกิดยืดหยุ่น ในการเจรจา จึงไม่ได้บัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนและเคร่งครัดนัก ซึ่งประเทศต่าง ๆ ควรช่วยกัน สอดส่องดูแลมิให้ประเทศที่ต้องการเอาตัวเขาเปรียบนำเอาช่วงโหว่มาตรา 28 ของแกตต์มาใช้ โดยการ ร่วมกันคัดค้านการกระทำดังกล่าว นอกจากนี้ การจะได้ประโยชน์จากอำนาจในการเจรจาตามมาตรา 28 ของแกตต์จะต้องควบคู่ไปกับการพัฒนาการผลิตสินค้าให้มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานจึงจะสามารถ จะใช้อำนาจในการเจรจาต่อรองในมาตราดังกล่าวให้ได้ประโยชน์สูงสุด