

สารัตถะของ CPTPP : ข้อสังเกตทางกฎหมายเกี่ยวกับการขอเข้าร่วมเป็นภาคีของไทย

Essence of CPTPP: Legal Notes Relating to Thailand's Request for Accession

ธนะชาติ ปาลิยะเวทย์*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Thanachart Paliyawate

Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

Received: July 30, 2020

Revised: September 29, 2020

Accepted: October 14, 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอข้อมูลพื้นฐาน ลักษณะทางกฎหมาย และกลไกของความตกลงที่ครอบคลุมและก้าวหน้าสำหรับหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (CPTPP) และการวิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการขอเข้าร่วมเจรจาเป็นภาคี CPTPP ของไทย ผู้เขียนวิจัยเชิงคุณภาพจากเอกสารพบว่า มีข้อดีที่ชัดเจนหลายประการในการเข้าเป็นภาคีความตกลงพหุภาคีระดับภูมิภาค แต่มีข้อกังวลมากที่สุดในเรื่องส่งผลกระทบ หรือทำลายอุตสาหกรรมที่ยังไม่พร้อมเปิดตลาดให้กับต่างชาติและการปฏิบัติตามกฎกติกาใหม่ ไทยสามารถเป็นภาคีความตกลงหลายฉบับในเวลาเดียวกันได้ โดยข้อตกลงอื่นที่ไทยเป็นภาคีนั้นยังคงใช้บังคับต่อกันได้ เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายสำหรับไทยในกระบวนการภาคยานุวัติที่จะแสดงให้เห็นอย่างน้อยตาม 3 เกณฑ์มาตรฐานของ CPTPP หลายประเทศภาคีได้ทำความตกลงข้างเคียงกันไว้ในเรื่องเฉพาะแยกต่างหากจาก CPTPP แต่ประเทศที่ไม่ได้ร่วมทำความตกลงด้วยไม่อาจกล่าวอ้างหรือได้ประโยชน์ ภาคีรัฐของไทยจึงควรพิจารณามาตรการที่ไม่เป็นไปตามพันธกรณี หมายเหตุทั่วไป เงื่อนไขทดแทน และมาตรการช่วงเปลี่ยนผ่านที่กำหนดไว้ในข้อเสนอของไทยซึ่งต้องผ่านการเจรจาตามขั้นตอนกระบวนการต่อไป โดยจะเป็นประโยชน์อย่างน้อยก็ต่ออุตสาหกรรมที่ยังไม่พร้อมต่อการเปิดตลาด ควรวิเคราะห์ข้อมูลศึกษาวิจัยในแต่ละภาคอุตสาหกรรม และร่วมกันระดมสมองหาข้อสรุปเพื่อจัดทำข้อเสนอที่แสดงความพร้อม และศักยภาพของไทยอย่างน้อยตาม 3 เกณฑ์มาตรฐานให้สอดคล้องกับข้อตกลง CPTPP ทั้งที่มีอยู่เดิม และที่พัฒนา หรือสร้างขึ้นใหม่ อาจจัดการปัญหาความสับสนและการปฏิบัติไม่ถูกต้องเหมาะสมในการใช้บังคับที่ทับซ้อน หรือซับซ้อน เตรียมจัดทำความตกลงข้างเคียงกับประเทศภาคีที่มีความสำคัญในภาคอุตสาหกรรมที่จำเป็น

คำสำคัญ: CPTPP ภาคยานุวัติ พันธกรณี เขตการค้าเสรีระดับภูมิภาค

* ธนะชาติ ปาลิยะเวทย์ (Corresponding Author)
e-mail: thanakorn.na@spu.ac.th

Abstract

This article aimed to present basic information, legal basis and mechanism of the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) and to analyze legal issues directly related to Thailand's request for negotiation to access CPTPP. The qualitative research by documentaries found several vivid advantages of accession into regional multilateral agreement and the most concerned impact or damage against industries being not ready for opening market to foreigners and abiding by new developing covenants. By law, Thailand can be simultaneously signatory of several agreements and former contracting agreements can be further applicable to Thailand. In the accession process, Thailand's offer in line with at least 3 specified benchmarks was uneasy task. Meanwhile, several contracting parties had entered into side letters in specific subjects separated from CPTPP but non-contracting countries neither refer nor gain their benefits. Accordingly, Thailand's public sector should consider proper Non-conformity Measures, General Notes, Offset and Transitional Measures to be included in Thailand's offer through negotiation under procedure in benefit of such unready industries, conduct research in each industry and brainstorming to provide Thailand's offer indicating readiness and potential pursuant to the 3 benchmarks under original and new-developed terms and manage confusion and inaccurate operation arising from overlap and complexity caused by simultaneous commitments in several agreements as well as prepare for side letters made in necessary industries.

Keywords: CPTPP, Accession, Commitments, Regional Free Trade Area

บทนำ

จากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา (The Doha Round) ภายใต้กฎกติกาขององค์การการค้าโลก (WTO) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) ซึ่งเป็นรอบที่ 9 นั้นใช้เวลายาวนานจนถึงขั้นไม่ประสบผลสำเร็จนับตั้งแต่ที่มีความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) มา ประเทศภาคีของ WTO มีท่าทีใช้มาตรการกีดกันหรือส่งเสริมให้ใช้สินค้าและบริการในประเทศของตนมากยิ่งขึ้น ประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการเจรจาพหุภาคีภายใต้กรอบ WTO หันไปเจรจามอกรอบที่ไม่โปร่งใสและพยายามวางกฎกติกาในประเด็นใหม่ ๆ ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ทั้งหลายรักษาประโยชน์และปกป้องทางเศรษฐกิจของตนมากกว่าประโยชน์ร่วมกันของประเทศกำลังพัฒนา ตลอดจนภาพรวมกฎเกณฑ์ภายใต้กรอบ WTO ยังไม่ครอบคลุมหลายประเด็นสำคัญในยุคเศรษฐกิจดิจิทัล ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ หันไปเจรจาทำความตกลงเขตการค้าเสรีและความตกลงอื่น ๆ เพื่อเพิ่มโอกาสสืบหน้าในการลดอุปสรรค เพิ่มมูลค่า และขยายตัวทางการค้าและเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรมและรวดเร็วกว่า

สืบเนื่องมาจากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้นทำให้ 12 ประเทศหันมาเจรจาทำความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Trans-Pacific Partnership (TPP)) เพื่อมุ่งลดอุปสรรคทางการค้า การลงทุน ขยาย การเข้าสู่ตลาดและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ต่อมาสหรัฐอเมริกาได้ถอนตัวไป ออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ ชิลี เปรู เม็กซิโก ญี่ปุ่น บรูไน มาเลเซีย และสิงคโปร์ หรือเรียกว่า TPP-11 เดินหน้าต่อไปจนความ ตกลงที่ครอบคลุมและก้าวหน้าสำหรับหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2561

นายกรัฐมนตรีของประเทศไทย (ในที่นี่ใช้คำว่า “ไทย”) เคยแถลงข่าวร่วมกับประธานาธิบดีของ สหรัฐอเมริกาเมื่อ พ.ศ. 2555 ว่าไทยสนใจที่จะเข้าร่วมเจรจาในกรอบ TPP ซึ่งขึ้นอยู่กับกระบวนการภายใน ประเทศที่จำเป็น การศึกษาวิจัยแนวทางการเจรจา การทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การรับฟังความ คิดเห็นจากทุกภาคส่วน การจัดทำร่างกรอบการเจรจาในแต่ละประเด็น (Department of Trade Negotiations, 2013) ต่อมาเมื่อพฤษภาคม พ.ศ. 2561 รองนายกรัฐมนตรีของไทยกล่าวต่อรัฐมนตรีนโยบายเศรษฐกิจ และการคลังของญี่ปุ่นที่รับผิดชอบการเจรจาความตกลงนี้ว่า ไทยประสงค์ที่จะเข้าร่วมใน CPTPP ทันทีที่เป็นไปได้ (Ono, 2018) และผู้แทนรัฐบาลญี่ปุ่นแสดงท่าทีหลายครั้งในการเยี่ยมเยือนและการประชุมกับรัฐบาล ไทยว่า รัฐบาลญี่ปุ่นสนับสนุนให้ไทยเข้าเป็นภาคี CPTPP ขณะที่หลายผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความตกลง นี้และปัจจุบันภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ และภาครัฐยังคงถกเถียงกันในหลายประเด็นที่เป็นข้อกังวลหรือ เป็นปัญหา จนกระทั่งเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2563 สภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ศึกษาผลกระทบจากการเข้าร่วมใน CPTPP อย่างเร่งด่วน ซึ่งยังหาข้อสรุปไม่ได้ ขณะที่คณะกรรมการร่วมภาค เอกชน 3 สถาบัน (กรร.) กำลังศึกษาข้อมูลเชิงลึกในแต่ละอุตสาหกรรมเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาของ ภาครัฐว่าจะขอเข้าร่วมเจรจาในปี พ.ศ. 2564 หรือไม่ หลังจากที่ไทยขอเข้าร่วมไม่ทันในปี

เนื้อหา

1. ข้อมูลพื้นฐาน

ความตกลง CPTPP พัฒนามาจาก TPP ซึ่งก่อกำเนิดขึ้นมาจากการหารือกันแบบไม่มีผลผูกพัน และจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศภาคีความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก (APEC) (Asia-Pacific Economic Cooperation, 2019) สหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช เริ่ม ตันหารือกับกลุ่มประเทศชายฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก (Pacific Rim) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 และขยายไปสู่ประเทศ อื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ จนได้มีการเจรจาตกลงร่วมกันแบบเป็นทางการ 19 ครั้ง และการประชุมรายประเทศอีก หลายครั้งเพื่อจัดทำเป็นข้อตกลงการค้าเสรีระดับภูมิภาค และเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายปักหมุดเอเชีย (Pivot to Asia) ในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามาที่ต้องการเชื่อมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับภูมิภาคเอเชียและ แปซิฟิกอย่างจริงจัง (US Council on Foreign Relations, 2019) สหรัฐอเมริกามหาอำนาจเสรีประชาธิปไตย ที่แผ่ขยายอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้เป็นหัวเรือใหญ่ในการเจรจาจัดทำ TPP โดยไม่มีเงิน เพื่อล้อมกรอบเงินมหาอำนาจคอมมิวนิสต์

ต่อมาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 มี 12 ประเทศลงนามเข้าเป็นภาคี TPP (หรืออาจเรียกว่า

TPP-12) แต่ TPP ยังไม่มีผลบังคับใช้แต่อย่างใดเนื่องจากจำนวนประเทศที่ให้สัตยาบันยังไม่ครบตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จนเกิดความเปลี่ยนแปลงหลังจากที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ใช้นโยบาย “อเมริกาต้องมาก่อน (America First)” และถอนตัวไปจาก TPP เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2560 ทำให้ญี่ปุ่นกลายเป็น หัวเรือใหญ่ในการเจรจากับประเทศภาคีเนื่องจากรัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีชินโซ อาเบะมีนโยบายหลักในเรื่องนี้ จึงร่วมกับประเทศภาคีลดมาตรฐานของสหรัฐอเมริกา ลงมาเพื่อมุ่งขับเคลื่อนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจภายใต้ CPTPP ต่อไป แสดงให้เห็นภาวะการเป็นผู้นำทางการ ทูตและเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในภาคแปซิฟิก (Mulgan, 2018) จนกระทั่งประเทศภาคีเดิม 11 ประเทศ (TPP-11) ได้เห็นหน้าเจรจาและผลักดันต่อไปจนในที่สุดกลายเป็นความตกลงฉบับใหม่ที่ชื่อว่า CPTPP ซึ่งมีผลบังคับ ใช้เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2561 เมื่อ 6 ประเทศภาคีได้ให้สัตยาบันแล้ว และมีผลบังคับใช้กับเวียดนามเมื่อ 14 มกราคม 2562 เมื่อล่วงพ้น 60 วันหลังจากให้สัตยาบันแล้ว CPTPP ถูกมองว่าเป็นอภิมหาเขตการค้าเสรี (Mega-FTA) ของโลก จากขนาดตลาดที่ใหญ่มากคิดเป็นร้อยละ 13.5 ของผลผลิตมวลรวม (GDP) ของโลก หรือร้อยละ 14 ของมูลค่าการค้าของทั้งโลก ในปี 2561 มีประชากรรวมกันประมาณ 500 ล้านคน (World Bank Group, 2018) โดยในปัจจุบัน (ณ เดือนมิถุนายน 2563) CPTPP ยังไม่มีผลบังคับใช้กับบรูไน มาเลเซีย ซิลี และเปรู จนกว่าประเทศเหล่านี้จะให้สัตยาบัน

ความตกลงนี้ยังเปิดรับประเทศและเขตศุลกากรอิสระ (Separate Customs Territory) หรือเขต เศรษฐกิจที่ได้รับการรับรองจาก WTO เช่น เขตปกครองพิเศษฮ่องกง เขตศุลกากรอิสระ Taiwan, Penghu เป็นต้น ให้เข้ามาเป็นภาคีใหม่โดยผ่านการเจรจาตกลงตามเงื่อนไขและกระบวนการภาคยานุวัติ (Accession) ที่ผ่านมาหลายประเทศและเขตศุลกากรอิสระได้แสดงความสนใจที่จะเข้าร่วม CPTPP อาทิ ได้หวัน ไคลัมเบีย เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย ไทย (Jozepa, Ward and Webb, 2019) รวมถึงสหราชอาณาจักรได้จัดทำผลสรุปการ รับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อการที่จะเข้าร่วม CPTPP (UK Department of International Trade, 2019) นี้ด้วย

2. ลักษณะทางกฎหมายของ CPTPP และความตกลงอื่นที่เกี่ยวข้อง

ความตกลง CPTPP มีลักษณะทางกฎหมายเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่หลายรัฐทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร มุ่งก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่หรือพันธกรณีทางกฎหมายแก่รัฐ/ประเทศทั้งหลายที่ร่วมทำความตกลงดังกล่าว และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ความตกลงนี้จึงเป็นสนธิสัญญาตามข้อที่ 2 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 โดยที่เป็นสนธิสัญญาทางเศรษฐกิจพหุภาคี หรือเป็น Trade Bloc หนึ่งที่น่าไปสู่เข้าถึงตลาดของประเทศภาคี โดยไม่ต้องไปเจรจาและทำข้อตกลงทวิภาคีทีละประเทศ ความตกลงนี้เกิดขึ้นตามขั้นตอนกระบวนการจัดทำสนธิสัญญาดังแต่การเจรจา การจัดทำร่าง ความตกลง การแก้ไขความตกลง การลงนาม การให้สัตยาบัน โดยมีประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งข้อที่ 30.7 ของความตกลงฯ นี้กำหนดให้เป็นผู้เก็บรักษา (Depositary) ต้นฉบับภาษาอังกฤษ ฝรั่งเศสและสเปนของความตกลงฯ มอบสำเนาให้แก่ประเทศภาคี และแจ้งให้ทราบสมาชิกภาพ คำร้องขอและการมอบภาคยานุวัติสารตลอดจนได้มีการแจ้งกระบวนการจัดทำไปจนถึงการมีผลบังคับใช้ไปยัง WTO ซึ่งมีการรวบรวมไว้ในฐานข้อมูลเพื่อความโปร่งใสและการสอดส่องติดตาม

ความตกลง CPTPP ซึ่งเป็นสนธิสัญญาทางเศรษฐกิจพหุภาคีมีลักษณะทางกฎหมายเพิ่มเติมดังนี้

1) เขตการค้าเสรี

CPTPP เป็นข้อตกลงในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (The Free Trade Area (FTA) ดังที่ระบุไว้ในบทข้อตกลงที่ 1 ข้อ 1.1 ซึ่งเกณฑ์ของการเป็นเขตการค้าเสรี (FTA) ตามข้อที่ 24 ของ GATT ฉบับปี ค.ศ. 1994 และข้อที่ 5 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ได้แก่ “มีข้อกำหนดให้จัดการเก็บภาษีศุลกากรและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคทางการค้า กำหนดไม่ให้มีหรือยกเลิกการเลือกปฏิบัติเกือบทั้งหมดในสินค้าและบริการ ครอบคลุมการค้าสินค้าและสาขาบริการที่มากพอหรือเกือบทั้งหมด (Substantially All the Trade or Sectoral Coverage) ที่มาจากประเทศภาคี ไม่ทำให้อัตราภาษีศุลกากรและกฎระเบียบด้านการค้าซึ่งใช้บังคับกับประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีสถิตสูงขึ้นหรือสร้างข้อจำกัดมากขึ้นกว่าก่อนที่จะเข้าร่วม ไม่เพิ่มระดับของอุปสรรคในแต่ละสาขาบริการต่อประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีเมื่อเปรียบเทียบกับระดับที่ใช้อยู่ก่อนมีข้อตกลงนั้น” การจัดตั้งเขตการค้าเสรีจึงเป็นการให้สิทธิพิเศษทางการค้า และการลงทุนแก่ประเทศที่เข้าร่วมโดยไม่ขัดกับ WTO (หากปฏิบัติตามเงื่อนไข) เพื่อขยายการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศภาคี แต่ในทางกลับกันเท่ากับส่งผลกระทบต่อประเทศที่อยู่นอกกลุ่มที่จะค้าขายและลงทุนกับประเทศที่อยู่ในกลุ่มที่ทำ FTA ได้น้อยลง จึงเป็นแรงกระตุ้นให้หันมาพิจารณาจัดทำความตกลง FTA กับประเทศอื่นด้วยเช่นกัน ประเทศใดจะเข้าร่วม FTA รวมถึง CPTPP อยู่บนหลักการและข้อเท็จจริงที่ว่า มีข้อตกลง เงื่อนไข ปัจจัยและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันไปในแต่ละการเจรจาและเข้าร่วมเป็นภาคี FTA

ทั้งนี้ผลในทางกฎหมายของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีของ CPTPP เป็นข้อยกเว้นของการปฏิบัติตามหลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความชอบพิเศษ (Most-favoured-Nation (MFN)) นั่นคือ ประเทศภาคี CPTPP สามารถที่จะปฏิบัติต่อประเทศภาคี CPTPP ด้วยกันในลักษณะที่พิเศษและแตกต่างจากประเทศภาคี WTO (ที่มีใช้ประเทศภาคี CPTPP) ตามข้อตกลงและเงื่อนไขที่ระบุใน CPTPP โดยไม่ขัดต่อข้อตกลง GATT และ GATS แต่อย่างไร ในทำนองเดียวกันเห็นได้ว่าการที่ GATT และ GATS ระบุเกี่ยวกับเขตการค้าเสรีไว้ในลักษณะที่ไม่ได้มีการห้ามประเทศภาคีทำความตกลงเขตการค้าเสรีระดับทวิภาคี หรือระดับภูมิภาค

2) ความตกลงการค้าระดับภูมิภาค

เมื่อพิจารณาอารัมภบทของ TPP ระบุให้ประเทศภาคีจัดทำข้อตกลงภูมิภาคที่ครอบคลุม ทำให้ห่วงโซ่อุปทานภูมิภาคเข้มแข็ง อำนวยความสะดวกต่อการค้าระดับภูมิภาค อารัมภบทของ CPTPP ระบุให้ประเทศภาคีส่งเสริมการรวมกลุ่มและความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค เพิ่มโอกาสในการเร่งรัดการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนระดับภูมิภาค ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า CPTPP เป็นความตกลงการค้าระดับภูมิภาค (Regional Trade Agreements (RTAs)) ด้วยเช่นกันตามศัพท์บัญญัติของ WTO ซึ่งระบุว่า เป็นข้อตกลงการค้าต่างตอบแทนระหว่างสองประเทศขึ้นไปที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน (หรือต่างภูมิภาคก็ได้) โดยร่วมทำข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจกันในระดับภูมิภาคเช่นเดียวกับ NAFTA (เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ), MERCOSUR (ตลาดร่วมอเมริกาใต้ตอนล่าง) (World Trade Organization, n.d.) เมื่อปี ค.ศ. 1979 Enabling Clause ดังกล่าวอนุญาตให้ประเทศกำลังพัฒนาทำข้อตกลงหลายฝ่าย และระดับภูมิภาคกันเองเพื่อให้มีสิทธิพิเศษในการค้าสินค้าต่อกันได้จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ในระยะหลัง ๆ มักจะไม่จำกัดระดับการพัฒนาของประเทศ ประเทศภาคีจึงมีความหลากหลายด้านพื้นฐานเศรษฐกิจและระดับการพัฒนา

จากสถิติ ณ วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2563 จำนวนการแจ้งสะสมเกี่ยวกับ RTAs ที่มีผลบังคับใช้แล้วจำนวน 303 ฉบับ ซึ่งเป็นจำนวน RTAs ที่เพิ่มมากขึ้น เป็น RTAs เชิงลึกและซับซ้อน รวมทั้งมีอีกหลาย

RTAs ทั่วทุกภูมิภาคของโลกอยู่ในระหว่างเจรจา โดยส่วนใหญ่เป็นระดับทวิภาคี แต่ก็มีแนวโน้มว่า RTAs ที่มีหลายประเทศเป็นภาคีจะเข้ามาแทนที่ข้อตกลงระดับทวิภาคี (World Trade Organization, 2020) ทั้งนี้ WTO จัดให้ CPTPP อยู่ในฐานข้อมูล RTA อีกด้วย ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดให้สมาชิก WTO ที่เข้าร่วมผูกพันในข้อตกลงทางการค้าต่าง ๆ รวมถึงวิธีการทำภาคยานุวัติต้องแจ้งต่อ WTO ตามแนวทางของกลไกเพิ่มความโปร่งใสในระบบพหุภาคีในระดับสากล ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า CPTPP เป็น FTA พหุภาคีระดับภูมิภาคภาคพื้นแปซิฟิก

3. กลไกของ CPTPP

กลไกของ CPTPP มีโครงสร้างประกอบไปด้วย 2 ส่วนหลัก ซึ่งสรุปได้ดังนี้

3.1 สารบัญญัติที่เป็นเนื้อหาของข้อบท

1) เนื้อหาของข้อบทของ CPTPP

ประเทศภาคีตกลงกันให้นำเนื้อหาข้อตกลงส่วนใหญ่ของ TPP มาใช้บังคับเป็นส่วนหนึ่งของ CPTPP โดยอนุโลม ตามที่ระบุไว้ในข้อที่ 1 ของข้อบทหลัก เพื่อก่อให้เกิดสิทธิและพันธกรณีของแต่ละประเทศภาคีความตกลง CPTPP (หมายเหตุ การกล่าวถึง TPP ให้เข้าใจว่าเป็นส่วนหนึ่งหรือเรียกว่าเป็น “CPTPP”) ประกอบไปด้วยเนื้อหาของข้อบทหลัก บทข้อตกลง เงื่อนไข ข้อยกเว้น ข้อสงวน (Non-conforming Measures) ภาคผนวก มติ คำอธิบาย/หมายเหตุ และข้อเสนอแนะแนวทาง มีการกำหนดให้ข้อตกลงที่ระบุไว้ในภาคผนวก (Annex) ของข้อบทหลักถูกระงับใช้ชั่วคราว (Suspended Provisions) จนกว่าประเทศภาคีจะร่วมกันมีมติยกเลิกการระงับใช้ชั่วคราว ซึ่งในภาคผนวกระบุไว้ 22 ข้อตกลงย่อย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นประเด็นสำคัญที่สหรัฐอเมริกาเคยผลักดันไว้ ซึ่งมีความอ่อนไหวต่อผลประโยชน์และความมุ่งหมายของประเทศภาคีอื่นในการเข้าร่วมในความตกลงนี้ เช่น หลายข้อตกลงย่อยในบทข้อตกลงที่ 9 ว่าด้วยการลงทุน บทข้อตกลงที่ 18 ว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

CPTPP ประกอบไปด้วย 30 บทข้อตกลงซึ่งเป็นจำนวนและมีเนื้อหาที่มากเมื่อเปรียบเทียบกับเนื้อหาของข้อบทของเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือซึ่งมีเพียง 22 บทข้อตกลง เนื้อหาของข้อบทของร่าง RCEP ซึ่งมีเพียง 20 บทข้อตกลง (ที่กำลังอยู่ระหว่างการเจรจา) บทข้อตกลงของ CPTPP ปรากฏชื่อในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 1 ข้อบทข้อตกลงของ CPTPP

บทข้อตกลงที่	ข้อบทข้อตกลง	บทข้อตกลงที่	ข้อบทข้อตกลง
1	ข้อบทเริ่มต้น คำจำกัดความทั่วไป	16	นโยบายแข่งขันทางการค้า
2	การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติและการเข้าถึงตลาดสินค้า	17	รัฐวิสาหกิจ
3	กฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า	18	ทรัพย์สินทางปัญญา
4	สินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม	19	แรงงาน
5	พิธีการศุลกากรและการอำนวยความสะดวกทางการค้า	20	สิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 1 (ต่อ)

บทข้อตกลงที่	ชื่อบทข้อตกลง	บทข้อตกลงที่	ชื่อบทข้อตกลง
6	มาตรการเยียวยาทางการค้า	21	ความร่วมมือและการเสริมสร้างความสามารถ
7	มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช	22	การส่งเสริมการแข่งขันและธุรกิจ
8	อุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า	23	การพัฒนา
9	การลงทุน	24	ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)
10	การค้าบริการข้ามพรมแดน	25	ความสอดคล้องด้านกฎระเบียบ
11	บริการด้านการเงิน	26	ความโปร่งใสและการต่อต้านการทุจริต
12	การเข้าเมืองชั่วคราวสำหรับนักธุรกิจ	27	บทบัญญัติด้านการบริหารและสถาบัน
13	บริการโทรคมนาคม	28	การระงับข้อพิพาท
14	พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์	29	ข้อยกเว้นและข้อยกเว้นทั่วไป
15	การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ	30	ข้อบทสุดท้าย

ที่มา: Department of Trade Negotiations (2020) และบางส่วนแปลโดยผู้เขียนเอง

ในทุกบทข้อตกลงระบุคำจำกัดความเฉพาะของแต่ละบทข้อตกลง ขอบเขตของส่วนที่ใช้บังคับและส่วนที่ไม่ใช้บังคับของบทข้อตกลงนั้น ๆ เนื้อหาข้อตกลง เงื่อนไข ข้อยกเว้น ข้อสงวน ฯลฯ ที่ประเทศภาคีตกลงร่วมกัน ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละบทข้อตกลง รวมทั้ง CPTPP ระบุให้เชิงอรรถในแต่ละหน้าและในภาคผนวกเป็นส่วนหนึ่งของ CPTPP และมีผลในทางกฎหมายเช่นกัน

ในส่วนของภาคผนวกของบทข้อตกลงต่าง ๆ (Annexes to the Chapters) ระบุพันธกรณี (Commitments) ของตนในแต่ละบทข้อตกลง ซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจากับประเทศภาคีอื่นแล้ว ส่วนใหญ่เป็นรายการแนบท้าย (Schedule) ของแต่ละประเทศภาคี เช่น รายการแนบท้ายของออสเตรเลียในภาคผนวก 2-D ของบทข้อตกลงที่ 2 ระบุหมายเหตุทั่วไปและตารางอัตราภาษีศุลกากรที่เรียกเก็บในแต่ละประเภทและชนิดสินค้าผ่านแดน รายการแนบท้ายของญี่ปุ่นในภาคผนวก 15-A ของบทข้อตกลงที่ 15 ระบุข้อผูกพันการเปิดตลาดการจัดซื้อจัดจ้างโดยหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง หน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ สำหรับประเภทและมูลค่าขั้นต่ำ (Threshold) ของสินค้า บริการ และบริการงานก่อสร้างที่ผูกพันและไม่ผูกพันเปิดตลาด เป็นต้น

2) กฎระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการเฉพาะเรื่อง

มีการกำหนดรายละเอียดกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการเฉพาะเรื่องไว้เพิ่มเติมโดยมติของคณะกรรมการการ CPTPP ซึ่งเรียกว่า Commission Decisions นอกเหนือจากที่ได้ระบุไว้ในบางบทข้อตกลงแล้ว ที่ผ่านมามีผลจากการประชุมคณะกรรมการ 2 ครั้งในปี พ.ศ. 2562 (2019) ได้มีการออกกฎระเบียบ 6 ฉบับ เช่น กฎระเบียบกำหนดกระบวนการภาคยานุวัติเข้าร่วมเป็นภาคี CPTPP กฎระเบียบกำหนดกระบวนการและประมวลความประพฤติในการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐ กฎระเบียบกำหนดประมวลความประพฤติในการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐและเอกชน เป็นต้น

3.2 คณะกรรมการ การคณะกรรมการเฉพาะด้าน และกลไกระงับข้อพิพาท

กลไกที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการ การคณะกรรมการเฉพาะด้าน และกลไกระงับข้อพิพาท ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินการหรือการบังคับใช้ CPTPP

1) คณะกรรมการ CPTPP (CPTPP Commission)

คณะกรรมการ CPTPP ประกอบไปด้วยผู้แทนภาครัฐในระดับรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่อาวุโสของแต่ละประเทศภาคี มีบทบาทในระดับบริหารหรือระดับนโยบายตามหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ ดังที่ระบุไว้ในข้อที่ 27.2 โดยไม่มีสำนักเลขาธิการ CPTPP ตลอดจนดำเนินการตัดสินใจหรือลงมติ (Decision-making) ดำเนินการตามกระบวนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ กำหนดบุคคลและหน่วยงานของรัฐให้เป็นจุดติดต่อประสานงาน (Contact Points) การบริหารงานกระบวนการระงับข้อพิพาท การรายงานเกี่ยวกับความคืบหน้าในการดำเนินการตามพันธกรณีของบางประเทศในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านหรือช่วงปรับตัว (ข้อที่ 27.3 ถึง ข้อที่ 27.7)

2) คณะกรรมการเฉพาะด้าน

ในหลายบทข้อตกลงกำหนดให้ประเทศภาคีร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการ (Committee/Council) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนของรัฐของแต่ละประเทศภาคี เช่น คณะกรรมการมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและกิจการผูกขาด คณะมนตรีแรงงาน เป็นต้น เพื่อร่วมกันให้เกิดการดำเนินการให้สัมฤทธิ์ผลตามพันธกรณีโดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่ระบุไว้ในแต่ละบทข้อตกลง ตลอดจนจัดทำรายงานและข้อเสนอแนะให้แก่คณะกรรมการ กำหนดบุคคลและหน่วยงานของรัฐให้เป็นจุดติดต่อประสานงาน (Contact Points) จัดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือ เป็นต้น

3) กลไกระงับข้อพิพาท

ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศภาคี โดยการปรึกษาหารือไม่สำเร็จ อาจร้องขอให้มีการจัดตั้งองค์คณะ (Panel) เพื่อระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement (DS)) ระหว่างประเทศตามกฎหมาย/กฎระเบียบที่ระบุในบทข้อตกลงที่ 28 ซึ่งระบุกระบวนการตั้งองค์คณะ คุณสมบัติและหน้าที่ขององค์คณะ การหมุนเวียนทำหน้าที่ประธานองค์คณะ กฎระเบียบกระบวนการจัดตั้งและการปฏิบัติงานขององค์คณะ การมีส่วนร่วมของบุคคลภายนอก กฎระเบียบกำหนดกระบวนการ (ตามที่ออกโดยคณะกรรมการ) การระงับชั่วคราวและการสิ้นสุดกระบวนการ การจัดทำรายงานเบื้องต้นและรายงานสุดท้าย การดำเนินการให้สัมฤทธิ์ผลหรือตามรายงานขั้นสุดท้าย ฯลฯ รวมถึงการใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก เช่น อนุญาโตตุลาการ นอกจากนี้บางบทข้อตกลง กำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทไว้เฉพาะ จึงย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ เช่น บทข้อตกลงที่ 9 ว่าด้วยการลงทุน ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ ให้ระงับข้อพิพาทโดยใช้กลไกระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐและเอกชน (Investor-State Dispute Settlement (ISDS)) ซึ่งใช้อนุสัญญา กฎระเบียบกระบวนการขององค์กร International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) หรือตามกฎหมายอนุญาโตตุลาการของ UNCITRAL

บทวิเคราะห์ วิจัยกรณี ข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลสาระสำคัญของ CPTPP ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ผู้เขียนได้ค้นคว้า และสังเคราะห์มานำเสนอในส่วนเนื้อหาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า มีประเด็นที่เป็นข้อสังเกตทางกฎหมายบาง

ประการซึ่งน่าสนใจและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการขอเข้าร่วมเจรจาเป็นภาคี CPTPP ของไทย จึงได้นำเสนอเชิงวิเคราะห์ในส่วนนี้ โดยหลีกเลี่ยงการกล่าวถึงประเด็นร้อนที่หลายภาคส่วนถกเถียงกันอย่างรุนแรง ซึ่งทั้งภาครัฐและภาคเอกชนกำลังร่วมกันหาข้อสรุปในประเด็นที่ไทยจะขอเข้าร่วมเจรจาเป็นภาคีหรือไม่ในปี พ.ศ. 2564

1. ข้อดีและข้อเสียของการเข้าเป็นภาคีความตกลงพหุภาคีระดับภูมิภาค

ที่ผ่านมาไทยทำความตกลง FTA กับสิงคโปร์ บรูไน มาเลเซีย และเวียดนามมาตั้งแต่ก่อนเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) และได้ทำความตกลง FTA และความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจกับ 5 ประเทศภาคี CPTPP ไปแล้ว ซึ่งจากข้อมูลของกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศพบว่า มีเพียงแคนาดาและเม็กซิโกที่ยังไม่ได้ทำความตกลง FTA กับไทย จึงมีประเด็นพิจารณาที่ว่า หากไทยได้ทำความตกลง FTA กับ 9 ประเทศแล้วจากทั้งหมด 11 ประเทศภาคี CPTPP (TPP-11) ภาครัฐของไทยอาจเพียงเร่งเจรจาทำความตกลง FTA ระดับทวิภาคีกับสองประเทศที่เหลือคือ แคนาดาและเม็กซิโก โดยอาจไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นภาคีของ CPTPP ซึ่งเป็น FTA พหุภาคีระดับภูมิภาค

เมื่อผู้เขียนได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า FTA ทวิภาคีและ FTA พหุภาคีต่างก็มีข้อดีและข้อเสียต่างกัน ไป แม้ว่าโดยทั่วไปใน FTA ทวิภาคีจะดำเนินการเจรจาและเข้าทำข้อตกลงกันง่ายกว่า รวมทั้งมักจะได้รับผลประโยชน์ระหว่างกันในเวลาไม่นาน แต่ FTA ทวิภาคีนั้นส่งผลเฉพาะประเทศคู่สัญญาที่ได้รับสิทธิประโยชน์หรือสร้างความได้เปรียบ ขณะเดียวกันไปส่งผลกระทบในเชิงกีดกันหรือลดทอนความสามารถในการแข่งขันกับของประเทศอื่นที่ไม่ได้ทำข้อตกลงด้วย การลดอุปสรรคหรือเปิดตลาดจำกัดอยู่แต่เฉพาะอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพของประเทศคู่สัญญา ไม่ทำให้เกิดการแข่งขันได้กับอุตสาหกรรมอื่นของประเทศต่าง ๆ ฯลฯ

ขณะที่ FTA พหุภาคี (ระดับภูมิภาค) ซึ่งเป็นการทำข้อตกลงโดย 3 ประเทศขึ้นไปและนำไปสู่เข้าถึงตลาดของประเทศภาคีโดยไม่ต้องไปเจรจาและทำข้อตกลงทวิภาคีทีละประเทศนั้น ผู้เขียนเห็นว่าข้อดีหลายประการคือ

1) เพิ่มโอกาสที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าในการลดและขจัดอุปสรรคทางการค้าทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่ภาษี เพิ่มมูลค่าและการขยายตัวทางการค้าและเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรมและรวดเร็วจากตลาดที่ใหญ่ขึ้น (พหุภาคีระดับภูมิภาค) ซึ่งดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศได้มากขึ้นกว่าการรอคอยและหวังพึ่งพากลไกการเจรจาของ WTO ซึ่งมีปัญหาอุปสรรคหลายประการดังที่ได้กล่าวถึงตอนต้น

2) สำหรับลักษณะการเป็นห่วงโซ่มูลค่าระดับโลก (Global Value Chains (GVCs)) ในยุคปัจจุบันต้องอาศัยสิทธิประโยชน์ที่หลายประเทศภาคีได้รับในการสะสมถิ่นกำเนิดสินค้าตามกฎด้วยถิ่นกำเนิด (Rules of Origin (ROO)) ให้ถึงตามเกณฑ์มูลค่าเพิ่ม เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ภาษีศุลกากรร้อยละ 0 หรือไม่ต้องเสียภาษีศุลกากรนั่นเอง ดังเห็นได้จากการผลิตรถยนต์ ต้องใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตในหลายประเทศซึ่งอาจรวมสัดส่วนถิ่นกำเนิดจากหลายประเทศดังกล่าว เช่น สัดส่วนที่ผลิต/มีถิ่นกำเนิดจากไทยร้อยละ 15 ญี่ปุ่นร้อยละ 10 มาเลเซียร้อยละ 10 และเวียดนามร้อยละ 5 มารวมกันให้ครบตามเกณฑ์ร้อยละ 40 (ตัวเลขสมมุติ) ตาม FTA เพื่อให้ไทยส่งออกรถยนต์ไปขายในประเทศภาคีด้วยกันโดยไม่ต้องเสียภาษีศุลกากร ทั้งนี้สำหรับสองประเทศที่ยังไม่ได้ทำ FTA กับไทย มีข้อมูลจากกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศระบุว่า เม็กซิโกเป็นคู่ค้าที่สำคัญของไทยและยังเป็นตลาดที่มีศักยภาพในส่วนของการขนส่งยานยนต์ พลังงาน อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องบิน (Bangkokbiznews, 2018, May 26) [Online] ในส่วนของแคนาดาซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าขนาดใหญ่เป็นอันดับ

ที่ 2 ในภูมิภาคอาเซียนและจะเป็นประตูไปสู่อเมริกาเหนือและสหภาพยุโรปสนใจสินค้าเกษตรของไทยและสนใจที่จะทำ FTA กับอาเซียน (Government of Canada, 2019) [Online] ซึ่งในส่วนของการได้รับสิทธิประโยชน์จากการสะสมถิ่นกำเนิดตามกฎหมายว่าด้วยถิ่นกำเนิดในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ภาครัฐของไทยให้ความสนใจเข้าร่วม FTA พหุภาคี

3) สร้างมาตรฐานในเชิงกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศโดยหลายประเทศเข้าร่วมในตลาดที่ใหญ่กว่า FTA ทวิภาคี ในการลดหรือขจัดอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีอากรสำหรับสินค้าและบริการ และออกกฎกติกาใหม่ ๆ ในลักษณะ WTO-Plus หรือมากกว่านั้น เช่น การอำนวยความสะดวกด้านศุลกากรและการค้า เทคโนโลยี พลังงาน สิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศภาคีและผู้ประกอบการในตลาดภูมิภาคและตลาดโลก

4) หากมีโอกาสได้รับสิทธิประโยชน์ที่น่าสนใจจากประเทศภาคีอื่น ทำให้การเจรจาในบางประเด็นประสบผลสำเร็จได้ง่ายขึ้นกว่าการเจรจาข้อตกลงที่มีสิทธิประโยชน์จำกัดอยู่เพียงแค่สองประเทศ เช่น การที่ประเทศหนึ่งเจรจาสนธิสัญญาการลงทุนระดับทวิภาคีกับเวียดนามซึ่งมีข้อตกลงเรื่องกลไกรงับข้อพิพาทระหว่างรัฐและเอกชน (ISDS) ด้วยนั้นไม่ประสบผลสำเร็จ แต่เมื่อมีการเจรจาในกรอบของ CPTPP โดยชี้ให้เห็นโอกาสของเวียดนามในการส่งออกสินค้าส่งออกไปยังตลาดญี่ปุ่น ทำให้เวียดนามยินยอมตกลงด้วยกับการคุ้มครองผู้ลงทุนภาคเอกชน (Hunter, R. and Seidel, S., 2017) [Online] ในทำนองเดียวกันหากไทยเห็นโอกาสได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมจากประเทศภาคี CPTPP อาจพิจารณาเข้าสู่การเจรจาขอเข้าร่วมเป็นภาคี

ขณะที่ FTA พหุภาคีระดับภูมิภาค เช่น CPTPP นั้น ผู้เขียนเห็นว่ามิใช่ข้อเสียหลายประการคือ

1) การทำ FTA กับประเทศที่มีโครงสร้างการผลิตและการส่งออกสินค้าที่เหมือนกัน จะส่งผลให้เกิดการแข่งขันกันเองมากกว่าการเกื้อหนุนกัน โดยสินค้าของประเทศดังกล่าวจะเข้ามาตีตลาดสินค้าในประเทศ ดังนั้นไทยจึงต้องพิจารณาผลที่ตามมาเพื่อพิจารณาช่องทางการเจรจาและหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้

2) ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมที่เพิ่งเกิดใหม่และอุตสาหกรรมอื่นภายในประเทศที่ยังต้องการให้ภาครัฐปกป้องและช่วยเหลืออยู่ รวมทั้งมีข้อจำกัดเรื่องความสามารถในการแข่งขันกับอุตสาหกรรมประเภทเดียวกับของต่างประเทศนั้นคือ ยังไม่พร้อมต่อการเปิดตลาดให้กับต่างชาติ หากยินยอมให้เปิดเสรีในสภาพการณ์ของอุตสาหกรรมดังกล่าวอาจถึงขั้นส่งผลเป็นการทำลายอุตสาหกรรมภายในประเทศนั้น ๆ ได้ รวมทั้งการเข้าร่วมใน FTA ที่มีมาตรฐานหรือกฎกติกาที่พัฒนาขึ้นหรือสร้างขึ้นใหม่ย่อมเป็นความเสี่ยงที่จะไปส่งผลกระทบหรืออาจถึงขั้นทำลายอุตสาหกรรมภายในประเทศดังกล่าว

3) ทำให้บรรดาประเทศภาคี FTA เท่านั้นที่ได้รับสิทธิประโยชน์ (เช่นเดียวกับ FTA ทวิภาคี) ขณะเดียวกันไปส่งผลกระทบในเชิงกีดกันหรือทำให้ประเทศที่ไม่ได้เข้าทำข้อตกลงเสียเปรียบในการแข่งขันกับประเทศภาคี ซึ่งทำให้ประเทศที่เสียเปรียบต่าง ๆ ร่วมกันทำ FTA มากขึ้นเพื่อมาแข่งขันกัน ซึ่งอาจทำให้ประเทศภาคีของ FTA ทั้งหลายเกิดความขัดแย้งกันหรือกลายเป็นข้อพิพาททางการค้าและเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้

4) การจัดทำ FTA พหุภาคีระดับภูมิภาคต่าง ๆ (รวมถึง FTA ทวิภาคี) ซึ่งเสมือนกับประเทศต่าง ๆ มีอยู่หลายกลุ่มย่อย หลายมุ้งส่งผลให้เกิดการบั่นทอนหรือทำให้ระบบพหุภาคีระดับสากลภายใต้ WTO ไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควรตามความมุ่งหมายตั้งแต่เดิมมาให้ทุกประเทศทั่วโลกมีอยู่มุ้งเดียวเท่านั้น นั่นคือมีเขตการค้าเสรีหนึ่งเดียวและอยู่ภายใต้กฎกติกา ข้อตกลง และเงื่อนไขเดียวกัน

5) ในแง่ของความยากง่ายเมื่อเปรียบเทียบกับระหว่าง FTA ทวิภาคีและ FTA พหุภาคีระดับภูมิภาคนั้น เห็นได้ว่าข้อตกลงอย่างหลังนั้นทำการเจรจาและปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงและเงื่อนไขได้ยากกว่า

ดังนั้นการพิจารณาร่วมกันระหว่างข้อดี-ข้อเสียของ FTA ทวิภาคีและข้อดี-ข้อเสียของ FTA พหุภาคีระดับภูมิภาคเป็นพื้นฐานของการตัดสินใจของไทยว่าจะเดินหน้าเจรจาเป็นภาคี FTA ทวิภาคีกับสองประเทศ คือ แคนาดาและเม็กซิโก หรือว่าจะเดินหน้าขอเข้าร่วมเจรจาพหุภาคีระดับภูมิภาค/CPTPP หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า มีข้อดีที่ชัดเจนหลายประการมากกว่าข้อเสีย โดยเฉพาะไทยเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานที่นำเข้าและส่งออกทั้งวัตถุดิบและสินค้าขั้นสุดท้าย จึงอาจเกิดประโยชน์หากไทยสามารถสะสมถิ่นกำเนิดเพื่อสิทธิประโยชน์ทางภาษีได้ และทำให้เข้าถึงตลาดใหญ่ได้หลายประเทศภาคี ขณะที่ข้อเสียบางข้อ (ข้อ (3) และ (4)) เกิดขึ้นกับ FTA ทวิภาคีด้วยเช่นกันและเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปตามกระแสความเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน ไม่จำกัดแต่เฉพาะกับ CPTPP เท่านั้น แต่ข้อเสียที่น่ากังวลมากที่สุดคือ การเปิดเสรีที่ส่งผลกระทบต่อหรืออาจเป็นการทำลายอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ยังไม่พร้อมต่อการเปิดตลาดให้กับต่างชาติ รวมทั้งจากมาตรฐานหรือกฎกติกาที่พัฒนาหรือสร้างขึ้นใหม่ใน CPTPP

2. ความสัมพันธ์กับข้อตกลงอื่น

เมื่อพิจารณาข้อกำหนดและสถานะของ 11 ประเทศภาคี CPTPP (TPP-11) เห็นได้ว่า ทุกประเทศต่างก็เป็นประเทศภาคีของ WTO ซึ่งได้ดำเนินการตามขั้นตอนการทำสนธิสัญญาจนเข้าเป็นภาคี CPTPP ซึ่งเป็นสนธิสัญญาทางเศรษฐกิจที่เป็น Trade Bloc และเป็น FTA และ RTA ในระดับพหุภาคีด้วย ดังนั้นการที่ไทยซึ่งเป็นประเทศภาคีของ WTO เช่นกันจะขอเข้าร่วมเป็นภาคี CPTPP ตามข้อที่ 24 ของ GATT ฉบับปี ค.ศ. 1994 และข้อที่ 5 ของ GATS ซึ่งเป็นข้อยกเว้นหลัก MFN ให้สามารถปฏิบัติในลักษณะที่พิเศษและแตกต่างจากประเทศภาคี WTO (ที่มีใช้ประเทศภาคี CPTPP) จึงย่อมกระทำได้ โดยไม่ขัดต่อข้อตกลง GATT และ GATS แต่อย่างใด

ขณะเดียวกันหากไทยขอเข้าร่วมเป็นภาคีและประเทศภาคี CPTPP ยอมรับให้ไทยเข้าภาคีนั้น จะส่งผลอย่างไรต่อข้อตกลงหรือความตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ไทยทำไว้แล้วกับประเทศอื่น ทั้งภายในและภายนอกกรอบของ WTO ในประเด็นนี้พิจารณาได้จากข้อบทหนึ่งของ CPTPP ที่ระบุไว้ว่า “ในกรณีที่ประเทศภาคีใดของ CPTPP ที่มีสิทธิและพันธกรณีของตนต่อประเทศภาคีทั้งหลายตามข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นที่ทำการไว้ รวมทั้งความตกลงของ WTO ด้วย หรือที่มีอย่างน้อยหนึ่งประเทศภาคีตามข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นที่ทำการไว้ (ทั้งทวิภาคีและภูมิภาค) สิทธิและพันธกรณีที่มีต่อกันนั้นยังคงมีอยู่เช่นเดิม ใช้บังคับต่อกันได้โดยไม่สูญเสียไปเพียงเพราะว่า ประเทศเหล่านั้นเข้าเป็นภาคี CPTPP” (บทข้อตกลงที่ 1 ข้อที่ 1.2.1) เห็นได้ว่าการได้เข้าเป็นภาคี CPTPP ไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและพันธกรณีของประเทศภาคีหนึ่งที่มีต่อประเทศภาคีอื่นตามความตกลงพหุภาคีในกรอบของ WTO รวมถึงความตกลง FTA ความตกลง RTA ไม่ว่าจะทวิภาคีหรือพหุภาคี รวมถึงความตกลงข้างเคียง (Side Letters) อื่นที่มีอยู่ก่อนแล้ว ขณะเดียวกันนั้น เช่น ความตกลงข้างเคียงระหว่างบรูไนและนิวซีแลนด์เมื่อ 8 มีนาคม พ.ศ. 2561 เรื่องความสัมพันธ์กับข้อตกลงอื่น ได้ระบุไว้เช่นเดียวกันว่า ไม่ทำให้เสื่อมเสียสิทธิและพันธกรณีของแต่ละประเทศที่มีอยู่แล้วภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจเชิงกลยุทธ์ภาคพื้นแปซิฟิก ค.ศ. 2006 (TPSEP) และความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างอาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ ค.ศ. 2009 (AANZFTA) โดยต้องตีความให้สอดคล้องกัน (New Zealand Foreign Affairs & Trade, n.d.)

ทั้งนี้อาจพิจารณาข้อตกลง/ความตกลงอื่นดังกล่าวข้างต้นที่มีอยู่ก่อนแล้วนั้นได้ใน 3 ลักษณะคือ

- (1) ข้อตกลงอื่นระบุผ่อนปรนเกินไป แต่ CPTPP ระบุเข้มงวดขึ้น
- (2) ข้อตกลงอื่นระบุเข้มงวดเกินไป แต่ CPTPP ระบุผ่อนปรนลงมา
- (3) ข้อตกลงอื่นไม่ได้ระบุไว้ แต่ CPTPP ระบุขึ้นมาใหม่

ผลก็คือ ทำให้ข้อตกลงอื่นดังกล่าวยังคงมีอยู่ด้วยกันต่อไป (Coexist) มีผลบังคับใช้ต่อกันได้ โดยไม่สูญเสียหรือสิ้นผลบังคับไป ไทยจึงสามารถเป็นภาคีและผู้ผูกพันต้องปฏิบัติตามความตกลงหลายฉบับในเวลาเดียวกันได้ เมื่อขอเข้าเป็นภาคีความตกลง CPTPP นี้ ย่อมต้องพิจารณาสิทธิและพันธกรณีที่มีอยู่เดิมตามความตกลงที่ใช้บังคับกับไทยหรือที่ไทยเป็นภาคีอยู่ก่อนแล้วนั้นเอง อย่างไรก็ตามการที่ไทยซึ่งเป็นประเทศภาคีของ WTO ยังคงปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎของ WTO ในขณะที่ไทยและบรรดาประเทศภาคีที่ทับซ้อนกันนั้นก็เป็นภาคีของข้อตกลงอื่น ซึ่งมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้ง CPTPP ด้วยเช่นกัน ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงและเงื่อนไขของหลายความตกลงการค้าทวิภาคีหรือพหุภาคีพร้อม ๆ กันซึ่งต่างก็มุ่งอำนวยความสะดวกและจัดอุปสรรค อาจทำให้เกิดปรากฏการณ์ Spaghetti-bowl Effect หรือ Noodles Bowl Effect เพราะความตกลงดังกล่าวมีเขตอำนาจการใช้บังคับในลักษณะที่ทับซ้อน ทำให้สับสนในกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของแต่ละข้อตกลงหรือมองได้ว่าซับซ้อนยุ่งเหยิงกันไปหมด เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสม อาจทำให้เกิดการบิดเบือนทางการค้า (Schule and Kleisinger, 2016) ดังเห็นได้จากการปฏิบัติตามข้อตกลงและเงื่อนไขของหลายความตกลงพร้อมกัน ทำให้ต้องใช้หรือมีค่าใช้จ่ายของบุคลากร หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ เข้ามาปฏิบัติงานมากขึ้นและซับซ้อนขึ้น บังคับใช้ตราภาษีศุลกากรและอุปสรรคทางการค้าหลายระดับหรือหลายลักษณะซึ่งอาจไม่ได้ทำให้ต้นทุนและอุปสรรคทางการค้าลดลงไปอย่างที่คาดหวังไว้ ทำให้ภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเกิดความสับสน ความไม่เข้าใจและปฏิบัติไม่ถูกต้องได้

3. สิ่งท้าทายในการปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐาน

ในการขอเข้าเป็นภาคี CTPP ของไทยต้องปฏิบัติตามกระบวนการภาคยานุวัติ (Accession) ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งของการแสดงเจตนาของประเทศที่ไม่ได้เข้าร่วมเจรจาหรือลงนามในสนธิสัญญานั้นมาก่อน เพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ โดยจะมีผลเช่นเดียวกับการให้สัตยาบัน (Saisunthorn, 2009) การที่ไทยจะขอเข้าเป็นภาคี CPTPP (“ผู้ยื่นขอ”) ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและกระบวนการที่ระบุไว้ในกฎเกณฑ์เรื่องกระบวนการภาคยานุวัติซึ่งมาจากมติของกรรมาธิการ CPTPP ตามที่ปรากฏใน Annex to CPTPP/COM/ 2019/D002 ค.ศ. 2019 ในปัจจุบันการดำเนินการของภาครัฐของไทยยังไม่ได้เข้าสู่ขั้นตอนแรก (การบอกกล่าวการขอเข้าเป็นภาคี) เลย ถึงกระนั้นก็ดีภาครัฐของไทยต้องปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐาน (Benchmarks) ที่กล่าวถึงในขั้นตอนที่ 3 (การจัดตั้งคณะทำงานภาคยานุวัติ) ซึ่งใช้ในการประเมินความพร้อมและศักยภาพของผู้ยื่นขอ ทั้งนี้โดย

- 1) แสดงให้เห็นวิธีการที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ข้อตกลง เงื่อนไขที่มีอยู่ทั้งหมดใน CPTPP
- 2) รับที่จะให้ข้อเสนอการเข้าถึงตลาดที่มีมาตรฐานสูงสุดในแต่ละสินค้า บริการ และด้านอื่น ๆ

โดยต้องเป็นการเข้าถึงตลาดที่มีความหมายเชิงพาณิชย์ของแต่ละประเทศภาคีในลักษณะที่เชื่อมโยงผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างผู้ยื่นขอและประเทศภาคีต่าง ๆ จากการขยายการค้า การลงทุน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สนับสนุนประสิทธิภาพ การแข่งขันและการพัฒนา

3) เสนอพันธกรณีให้เป็นไปตามแนวทางที่ประเทศภาคีเดิมได้ตกลงกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของพันธกรณีการเข้าถึงตลาดครอบคลุมการลดอัตราภาษีศุลกากรและอุปสรรคอื่นต่อการค้าสินค้าและบริการ การลงทุน

การที่เนื้อหาข้อบท CPTPP เป็นผลมาจากการปรับปรุงหลักการและกฎเกณฑ์เดิมของ WTO หลายฉบับและความตกลงเขตการค้าเสรีอื่น โดยมีเนื้อหาจำนวนมากถึง 30 บทข้อตกลง ซึ่งมีมาตรฐานสูง เพราะมีเนื้อหาข้อตกลงที่กว้างขึ้นและลึกมากกว่ากฎเกณฑ์ของ WTO (Corr et al., 2019) ทั้งส่วนที่แก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาข้อตกลงให้เข้มข้นขึ้นหรือประหนึ่งว่าเป็น WTO Plus (WTO +) และมีการจัดทำหลายข้อตกลงและเงื่อนไขขึ้นมาใหม่ ครอบคลุมหลากหลายประเด็นมากกว่าความตกลงทางการค้าและเศรษฐกิจอื่น ๆ หรือประหนึ่งว่าเป็น WTO Plus-Plus (WTO + +) เช่น การอำนวยความสะดวกด้านศุลกากรและการค้า มาตรฐานและอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) การค้าดิจิทัลและพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ทรัพย์สินทางปัญญา รัฐวิสาหกิจ การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ความสอดคล้องกันของกฎระเบียบ เป็นต้น เมื่อพิจารณาขั้นตอนกระบวนการเจรจาตามกฎระเบียบภาคยานุวัติของ CPTPP ซึ่งไม่ใช่กรอบพหุภาคีของ WTO ประเทศกำลังพัฒนามักจะมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าประเทศพัฒนาแล้ว จึงเป็นเรื่องที่ยากสำหรับไทยที่จะไปขอเปลี่ยนแปลงข้อตกลงและเงื่อนไขใน CPTPP

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า การขอเข้าเป็นภาคี CPTPP จะต้องยอมรับหรือยินยอมปฏิบัติตามพันธกรณี (Commitments) ทั้งหมดในเนื้อหาข้อบท บทข้อตกลง และภาคผนวกใน 30 บทข้อตกลง โดยไม่สามารถปรับแก้ไขได้ และไม่อาจเลือกผูกพันเฉพาะบางบทข้อตกลงเท่านั้น ตลอดจนยื่นข้อเสนอการเข้าสู่ตลาดและมาตรการที่ไม่เป็นไปตามพันธกรณี (NCMs) การแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการ เช่น ปรับเปลี่ยนนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผน แก้ไขกฎหมายหรือกลไกอื่นที่ไม่สอดคล้องกับความตกลง เป็นต้น ทั้งนี้เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายและถึงขั้นยากลำบากสำหรับภาครัฐของไทยที่จะแสดงให้เห็นอย่างน้อยตาม 3 เกณฑ์มาตรฐานให้สอดคล้องกับข้อตกลงเงื่อนไขทั้งหมดที่มีอยู่เดิมและที่สร้างขึ้นใหม่ของ CPTPP ซึ่งมีลักษณะเป็น WTO Plus

4. ความตกลงข้างเคียง

จากการศึกษาพบว่าประเทศภาคี CPTPP ได้ทำความตกลงข้างเคียง (Side Instrument หรือ Side Letter) ซึ่งแยกต่างหากจาก CPTPP โดยทำขึ้นในรูปแบบจดหมายโต้ตอบหรือบันทึกที่ลงนามโดยผู้มีอำนาจของประเทศภาคีแล้วแลกเปลี่ยนกัน ซึ่งเป็นการยืนยันตามที่ได้เจรจาและตกลงกันเฉพาะเรื่อง ขยายความหรือแก้ไขเพิ่มเติมส่วนใด ๆ ของ CPTPP ซึ่งไม่ได้มีข้อห้ามการทำความตกลงข้างเคียงไว้ เพื่อให้มีผลตามกฎหมายใช้บังคับระหว่างประเทศภาคี โดยส่วนใหญ่เป็นการทำความตกลงข้างเคียงในลักษณะทวิภาคีกับประเทศภาคีอื่นในเรื่องเฉพาะที่แตกต่างกันไป เช่น ก่อนลงนามใน CPTPP แคนาดาได้ลงนามใน Side Letter กับประเทศภาคีที่เพิ่มความยืดหยุ่นให้แคนาดาสามารถปกป้องวัฒนธรรมของตนได้ แคนาดาได้รับพันธกรณีสำคัญที่ระบุไว้ใน Side Letter กับญี่ปุ่นเพื่อให้แน่ใจว่ามาตรฐานยานยนต์ของญี่ปุ่นจะไม่ขัดขวางอย่างไม่เหมาะสมต่อการนำเข้า (Sinclair, 2018)

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในข้อที่ 41 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 การทำ Side Letter เพื่อให้มีผลตามกฎหมายใช้บังคับระหว่างประเทศที่ทำข้อตกลงกันเท่านั้น และ (โดยหลักการ) ไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศภาคีอื่น ผลในทางกฎหมายคือ ประเทศที่ไม่ได้ทำข้อตกลงนั้น

ไม่อาจกล่าวอ้างหรือได้ประโยชน์จากความตกลงข้างเคียง และอาจมองได้ว่าพันธกรณีตามความตกลงข้างเคียงทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศที่ทำข้อตกลงและประเทศที่ไม่ได้ทำข้อตกลง (Thong-u-rai, 2017) ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยในประเด็นการเลือกปฏิบัตินี้ เพราะเท่ากับว่า ก่อให้เกิดพันธกรณีที่แตกต่างกันในบรรดาประเทศภาคีด้วยกันในเรื่องเฉพาะที่มีการทำเป็น Side Letter ซึ่งเห็นได้ว่า ประเทศคู่สัญญาสองฝ่ายต่างก็ปกป้องสิทธิประโยชน์หรือไม่ให้เกิดความเสียเปรียบในเรื่องเฉพาะนั้น ๆ ตั้งแต่มีการลงนามใน CPTPP เช่น กลไก ISDS ไม่ใช้บังคับกับทุกประเทศภาคี นิวซีแลนด์ได้ทำ Side Letters กับบางประเทศภาคีเพื่อคุ้มครองนักลงทุนของนิวซีแลนด์ให้ได้รับประโยชน์จากกลไก ISDS เป็นต้น จากการศึกษาข้อบท CPTPP และข้อมูลต่าง ๆ ผู้เขียนไม่พบชัดเจนว่า ประเทศขอเข้าเป็นภาคีใหม่ได้รับอนุญาตให้ทำ Side Letter มีเพียงข้อเสนอให้ประเทศที่ขอเข้าเป็นภาคีใหม่เจรจาให้มีการทำ Side Letter เพื่อให้มีผลบังคับใช้เมื่อมีการยอมรับประเทศดังกล่าวให้เป็นภาคี CPTPP หากไทยขอเข้าเป็นภาคี CPTPP ไทยต้องพิจารณาความจำเป็นและแนวทางเจรจาสำหรับเตรียมทำ Side Letter กับประเทศภาคีที่มีความสำคัญในภาคอุตสาหกรรมที่จำเป็น

5. ข้อยกเว้นและมาตรการผ่อนปรน

ตามที่กำหนดไว้ใน CPTPP นอกเหนือจากไม่ต้องปฏิบัติตาม 22 ข้อตกลงย่อยที่ถูกระงับชั่วคราว (Suspended Provisions) ไปจนกว่าประเทศภาคีจะร่วมกันมีมติยกเลิกการระงับชั่วคราวแล้วยังมีข้อบทบางส่วนใน CPTPP ซึ่งกำหนดกรณีที่ประเทศภาคีได้รับยกเว้นหรือผ่อนปรนการปฏิบัติตามข้อตกลงและเงื่อนไขที่กำหนดไว้

1) มาตรการที่ไม่เป็นไปตามพันธกรณี (Non-conforming Measures (NCMs)) ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อสงวนตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งผู้ยื่นข้อต่อนยื่นข้อเสนอการเข้าสู่ตลาดและ NCMs ที่สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐาน ตามขั้นตอนเข้าสู่การพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยคณะกรรมการสิทธิการค้า CPTPP โดยประเทศภาคีระบุบทข้อตกลง สาขา สาขาย่อย ประเภทอุตสาหกรรม พันธกรณีที่เกี่ยวข้อง ระดับของรัฐบาล มาตรการ (ระบุกฎหมาย กฎระเบียบหรือมาตรการอื่นที่ใช้) ซึ่งภาครัฐของไทยพิจารณาในส่วนนี้ไปกำหนดไว้ในข้อเสนอของไทย

2) ข้อยกเว้น (Exceptions) โดยจะใช้ข้อยกเว้นใดขึ้นอยู่กับบทข้อตกลงที่กำหนดไว้ ทั้งนี้บทข้อตกลงที่ 29 ได้แก่ (1) ข้อยกเว้นทั่วไป (General Exceptions) ที่กำหนดไว้ใน GATT 1994 และ GATT สามารถใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองศีลธรรมสาธารณะ คุ้มครองชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์หรือพืช รวมถึงมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออกทองคำและเงิน เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกันในส่วนของการบังคับใช้ศุลกากร การผูกขาด คุ้มครองสิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า ลิขสิทธิ์ และป้องกันวิธีปฏิบัติที่หลอกลวง รวมถึงอนุรักษทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตทั้งหมดไปได้ ฯลฯ (2) ข้อยกเว้นด้านความมั่นคง (Security Exceptions) ไม่ได้ห้ามประเทศภาคีจัดให้มีหรืออนุญาตให้เข้าถึงข้อมูลซึ่งหากเปิดเผยทำให้ขัดต่อประโยชน์ด้านความมั่นคงที่จำเป็น หรือใช้มาตรการที่จำเป็นต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศภาคีในการดำรงรักษาหรือการฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ หรือคุ้มครองประโยชน์ด้านความมั่นคงที่จำเป็นของประเทศภาคีเองนอกจากนี้ยังให้ใช้มาตรการปกป้องชั่วคราว (Temporary Safeguard Measures) และมาตรการอื่นที่กำหนดไว้

3) หมายเหตุทั่วไป (General Notes) บางบทข้อตกลงให้ประเทศภาคีอาจจะระบุข้อสงวนสิทธิไว้ในรายการแนบท้าย (Schedule) ของแต่ละประเทศในภาคผนวก (Annex) ของบทข้อตกลงนั้น ๆ ซึ่งต้องมี

การเจรจาและได้รับการยอมรับจากประเทศภาคีแล้ว เช่น ในภาคผนวก 15-A ออสเตรเลียระบุว่า การผูกพันเปิดตลาดการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐไม่ใช่บังคับกับรูปแบบสิทธิประโยชน์ที่ให้กับกิจการ SMEs มาตรการคุ้มครองสมบัติของชาติที่มีคุณค่าทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ซึ่งภาครัฐของไทยพิจารณาในส่วนนี้ไปกำหนดไว้ในข้อเสนอของไทย

4) เงื่อนไขทดแทน (Offset) ในบทข้อตกลงที่ 15 โดยประเทศภาคีอาจกำหนดในสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้ใช้วัสดุหรือส่วนประกอบภายในประเทศ ผู้จัดหาภายในประเทศ การได้รับอนุญาตด้านเทคโนโลยี การถ่ายทอดเทคโนโลยี การค้าต่างตอบแทนหรือทำนองเดียวกันเพื่อสนับสนุนการพัฒนาภายในประเทศ ฯลฯ

5) มาตรการช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transitional Measures) ในบทข้อตกลงที่ 15 อนุญาตให้ประเทศกำลังพัฒนาใช้มาตรการหนึ่งหรือหลายมาตรการ ไปจนถึงช่วงที่ประเทศภาคีพร้อมที่จะปฏิบัติตามข้อตกลง ได้แก่ (1) แคมเปญด้านราคา (Price Preference) (2) เงื่อนไขทดแทน (Offset) (3) การทยอยนำมาใช้เพิ่มเติม (Phased-in) กับหน่วยงานหรือภาคส่วนโดยเฉพาะ และ (4) การกำหนดมูลค่าขั้นต่ำในระดับที่สูงกว่ามูลค่าขั้นต่ำถาวรที่กำหนดไว้

หากไทยจะขอเข้าเป็นภาคี ไทยสามารถใช้กรณีที่เป็นข้อยกเว้นและมาตรการที่ส่งผลให้ไม่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงและเงื่อนไข รวมทั้งภาครัฐของไทยก็ต้องพิจารณาในส่วนของการที่ไม่เป็นไปตามพันธกรณี หมายเหตุทั่วไป เงื่อนไขทดแทน และมาตรการช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อนำไปกำหนดไว้ในข้อเสนอของไทย ซึ่งต้องผ่านการเจรจาตามขั้นตอนกระบวนการภาคยานุวัติและนำไปดำเนินการที่เหมาะสมกับกลไกภายในประเทศต่อไป

ข้อเสนอแนะ

จากการที่ประเทศต่าง ๆ หันมาให้ความสนใจเขตการค้าเสรีและความตกลงอื่น ๆ ที่สร้างโอกาสขยายตัวทางการค้าและมูลค่าทางเศรษฐกิจในหลายด้านอย่างเป็นรูปธรรมและรวดเร็วกว่าการเจรจาในระบบการค้า พหุภาคีในกรอบ WTO ซึ่งมีกฎกติกาที่เปิดโอกาสให้ประเทศภาคีสามารถทำความตกลงเขตการค้าเสรีประเภทต่าง ๆ ได้จึงก่อกำเนิด TPP และต่อมากลายมาเป็น CPTPP ซึ่งเป็น Trade Bloc ที่มีลักษณะเป็นทั้ง FTA และ RTA จึงเรียกว่าเป็น FTA พหุภาคีระดับภูมิภาค ก่อให้เกิดผลที่แตกต่างไปจากการทำข้อตกลงทวิภาคีที่ละคู่ประเทศ โดย CPTPP ประกอบไปด้วยสารบัญญัติที่เป็นเนื้อหาของข้อบทที่มีมาตรฐานสูงตั้งเห็นได้จากมีเนื้อหา 30 บทข้อตกลงที่ครอบคลุม กว้างขึ้นและลึกมากกว่ากฎเกณฑ์ของ WTO และความตกลงทางการค้าและเศรษฐกิจอื่น ๆ ทั้งในส่วนที่แก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาข้อตกลงให้เข้มข้นขึ้นและมีการจัดทำกฎเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ และประกอบด้วยกฎระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการเฉพาะเรื่อง กลไกหน่วยงานที่เป็นคณะกรรมการการค้า คณะกรรมการเฉพาะด้าน และกลไกระงับข้อพิพาททั้งในระดับรัฐระหว่างประเทศภาคีที่พิพาท และระหว่างรัฐกับนักลงทุน (เอกชน)

จากข้อสังเกตทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับการพิจารณาขอเข้าร่วมเจรจาเป็นภาคี CPTPP ซึ่งผู้เชี่ยวชาญที่ไปนั้นสรุปได้ว่า ในทางกฎหมายไทยสามารถเป็นภาคีความตกลงพหุภาคีในกรอบของ WTO ความตกลง FTA และ RTA หลายฉบับในเวลาเดียวกันได้ ความตกลงต่าง ๆ ที่ไทยเป็นภาคีนั้นยังคงใช้บังคับ

ได้ต่อไปเป็นไปตามสิทธิและพันธกรณีที่ไทยเป็นภาคีอยู่ก่อนแล้ว ขณะเดียวกันอาจทำให้เกิด Spaghetti-bowl Effect นั่นคือ ทำให้เกิดความสับสนในกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของแต่ละข้อตกลงหรือข้อซ้อน ยุ่งเหยิงพันกันไปหมด อันอาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสม อย่างไรก็ตามในภาพรวมของการขอเข้าเป็นภาคี CPTPP ซึ่งเป็น FTA ระดับภูมิภาค พบว่า เป็นผลที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปตามกระแสความเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน ซึ่งมีข้อดีที่ชัดเจนหลายประการมากกว่าข้อเสีย โดยเฉพาะไทยเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานที่นำเข้าและส่งออกทั้งวัตถุดิบและสินค้า ขั้นสุดท้าย รวมทั้งห่วงโซ่มูลค่าระดับโลก ทำให้เข้าถึงตลาดของหลายประเทศภาคี ซึ่งรวมกันเป็นตลาดที่ใหญ่มากได้และได้รับสิทธิประโยชน์อย่างอื่น ๆ อย่างน้อยจากการที่ไทยสามารถสะสมถิ่นกำเนิดเพื่อสิทธิประโยชน์ทางภาษีได้และทำให้เข้าถึงตลาดใหญ่ได้หลายประเทศภาคี

ถึงแม้ว่าไทยไม่ต้องปฏิบัติตาม 22 ข้อตกลงย่อยที่ถูกระงับใช้ไว้ชั่วคราวเช่นเดียวกับประเทศอื่นที่ขอเข้าเป็นภาคี CPTPP พบว่าข้อที่น่ากังวลและเป็นสิ่งท้าทายสำหรับไทยคือ ความมุ่งหมายในการเปิดเสรีตามมาตรฐานหรือ กฎกติกาที่พัฒนาหรือสร้างขึ้นใหม่ใน CPTPP ที่ส่งผลกระทบต่อหรืออาจเป็นการทำลายอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ยังไม่พร้อมต่อการเปิดตลาดให้กับต่างชาติและการปฏิบัติตามในแง่ของการที่ต้องยอมรับที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีทั้งหมดในเนื้อหาข้อบท บทข้อตกลง และภาคผนวกใน 30 บทข้อตกลง โดยไม่สามารถปรับแก้ไขได้ ไม่อาจเลือกผูกพันเฉพาะบางบทข้อตกลงเท่านั้น โดยในกระบวนการภาคยานุวัติไทยต้องยื่นข้อเสนอการเข้าสู่ตลาดและมาตรการที่ไม่เป็นไปตามพันธกรณี การแจ้งความคืบหน้าเกี่ยวกับกลไกภายใน รวมทั้งเป็นเรื่องยากลำบากสำหรับภาครัฐของไทยที่จะแสดงให้เห็นอย่างน้อยตาม 3 เกณฑ์มาตรฐานให้สอดคล้องกับข้อตกลงเงื่อนไขทั้งหมดที่มีอยู่เดิมและที่สร้างขึ้นใหม่ของ CPTPP ซึ่งมีลักษณะเป็น WTO Plus-Plus นอกจากนี้จากการที่หลายประเทศภาคีได้ทำความตกลงข้างเคียงกันไว้ตั้งแต่ก่อนลงนาม ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นการทำในลักษณะทวิภาคีกับประเทศภาคีอื่นในเรื่องเฉพาะที่แตกต่างกันไป ประเทศที่ไม่ได้ทำข้อตกลงนั้นไม่อาจกล่าวอ้างหรือได้ประโยชน์จากความตกลงข้างเคียงได้

ผู้เขียนเสนอแนะสำหรับการดำเนินการของภาครัฐของไทยต่อ CPTPP ดังนี้

- 1) ภาครัฐของไทยอาจเดินหน้านำยื่นขอเจรจาเข้าร่วมเป็นภาคี CPTPP โดยจำเป็นต้องกำหนดมาตรการที่ไม่เป็นไปตามพันธกรณี หมายเหตุทั่วไป เงื่อนไขทดแทน และมาตรการช่วงเปลี่ยนผ่าน (เช่นเดียวกับมาเลเซียและเวียดนาม) ไปไว้ในข้อเสนอของไทยซึ่งต้องผ่านการเจรจาตามขั้นตอนกระบวนการต่อไปสำหรับอุตสาหกรรมที่ยังไม่พร้อมต่อการเปิดตลาดให้กับต่างชาติและการปฏิบัติตามกฎกติกาใหม่ หรือออกมาตรการเตรียมความพร้อมหรือช่วยเหลืออุตสาหกรรมที่อาจจะสามารถแข่งขันได้

- 2) รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลศึกษาวิจัยในแต่ละภาคอุตสาหกรรม และร่วมกันระดมสมองจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้านเพื่อหาข้อสรุปในการจัดทำข้อเสนอที่แสดงให้เห็นความพร้อมและศักยภาพของไทยอย่างน้อยตาม 3 เกณฑ์มาตรฐานให้สอดคล้องกับข้อตกลงเงื่อนไขทั้งหมดของ CPTPP ทั้งที่มีอยู่เดิมและที่พัฒนาหรือสร้างขึ้นใหม่ตามที่ปรากฏในเนื้อหาข้อบท บทข้อตกลง และภาคผนวกใน 30 บทข้อตกลง

- 3) ควรพิจารณาความจำเป็นและแนวทางเจรจาสำหรับเตรียมทำ Side Letter กับประเทศภาคีที่มีความสำคัญในภาคอุตสาหกรรมที่จำเป็น

- 4) ระดมสมองเพื่อหามาตรการจัดการปัญหาความสับสนและการปฏิบัติไม่ถูกต้องเหมาะสมในการใช้บังคับในลักษณะที่ทับซ้อน ซ้ำซ้อน ฯลฯ อันเกิดจากการปฏิบัติตามหลายความตกลงพร้อมกันในหลายระดับและลักษณะ

เอกสารอ้างอิง

- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (2563, 18 มิถุนายน). **สรุปสาระสำคัญ CPTPP 30 ข้อบท**. [Online]. Available: <https://dtn.go.th/th/negotiation/สรุปสาระสำคัญ-cptpp-30-ข้อบท?cate=5ee98b8def41401a28504172>. [2563, มิถุนายน 26].
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (2563, 16 มิถุนายน). **สมาชิก RCEP เดินหน้าเจรจาเต็มพิกัดมั่นใจลงนามความตกลงปลายปีนี้แน่นอน**. [Online]. Available: <https://www.dtn.go.th/th/news/สมาชิก-rcep-เดินหน้าเจรจาเต็มพิกัด-มั่นใจลงนามความตกลงปลายปีนี้แน่นอน>. [2563, มิถุนายน 26].
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (2556). **ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (TPP)**. [Online]. Available: <http://www.thaifta.com/thaifta/Home/FTAbCountry/tabid/53/ctl/detail/id/24/mid/480/usemastercontainer/true/Default.aspx>. [2563, พฤษภาคม 24].
- กรุงเทพธุรกิจ. (2561, 26 พฤษภาคม). **เปิดเวที “โอกาสการค้าลงทุนในเม็กซิโก” หลังมูลค่าส่งออกไทยเพิ่มสูงขึ้น**. [Online]. Available: <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/803031>. [2561, พฤษภาคม 21].
- จุมพต สายสุนทร. (2552). **หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา**. รายงานการศึกษานโยบายสมบูรณ์เสนอต่อสถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ทัชชฌัย (ฤกษ์ะสุด) ทองอุไร. 2560. **กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ GATT และ WTO: บททั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

References

- Asia-Pacific Economic Cooperation. (2019, March 28). **APEC Taking Measures to Boost Trade and Regional Growth**. [Online]. Available: https://www.apec.org/Press/News-Releases/2019/0328_CTI. [2020, May 28].
- Corr, C. F. et al. (2019, January 21), **The CPTPP Enters into Force: What Does it Mean for Global Trade?**, White & Case LLP. [Online]. Available: <https://www.whitecase.com/publications/alert/cptpp-enters-force-what-does-it-mean-global-trade>. [2020, June 30].
- Government of Canada. (2019, September). **Canada – Thailand Relations**. [Online]. Available: https://www.canadainternational.gc.ca/thailand-thailande/bilateral_relations_bilaterales/canada-thailand-thailande.aspx?lang=eng . [2020 September 22].
- Hunter, R. and Seidel, S. (2017, February 21). **The Pros and Cons of Bilateral and Multilateral Trade Agreements**. **Trade Crossroads** (A Blog by Baker McKenzie). [Online]. Available: <https://tradeblog.bakermckenzie.com/the-pros-and-cons-of-bilateral-and-multilateral-trade-agreements/>. [2020, September 22].

- Jozepa, I., Ward, M. and Webb, D. (2019). **Future Free Trade Agreements: US, CPTPP, Australia and New Zealand**. UK: House of Commons Library Briefing No. 8499.
- Mulgan, Aurelia G. (2018, February 28), **CPTPP a Boost for Japan's Regional Trade Leadership**. **East Asia Forum**. [Online]. Available: <https://www.eastasiaforum.org/2018/02/27/cptpp-a-boost-for-japans-regional-trade-leadership/>. [28 May 2020].
- New Zealand Foreign Affairs & Trade. (2019). **CPTPP Accession Process**. [Online]. Available: <https://www.mfat.govt.nz/assets/CPTPP/Accession-Process.pdf>. [2020, May 26].
- New Zealand Foreign Affairs & Trade. (n.d.). **Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership text and resources**. [Online]. Available: <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-in-force/cptpp/comprehensive-and-progressive-agreement-for-trans-pacific-partnership-text-and-resources/#side>. [2020, May 24].
- Ono, Y. (2018, May 1). Thailand wants to join TPP 'as Soon as Possible', Says Deputy PM, **Nikkei Asian Review**. [Online]. Available: <https://asia.nikkei.com/Economy/Thailand-wants-to-join-TPP-as-soon-as-possible-says-deputy-PM>. [2020, June 10].
- Schule, U. and Kleisinger, T. (2016). **The Spaghetti Bowl: A Case Study on Processing Rules of Origin and Rules of Cumulation**, Paper No. 2/2016 UASM Discussion Paper Series, University of Applied Science Mainz.
- Sinclair, S. (2018, February 12). **A Detailed Look at the New, Decidedly Not-so-progressive Trans-Pacific Partnership**. Behind the Numbers Blog of the Canadian Centre for Policy Alternatives. [Online]. Available: <http://behindthenumbers.ca/2018/02/12/backgrounder-new-decidedly-not-progressive-trans-pacific-partnership/>. [2020, June 30].
- UK Department of International Trade. (2019). **Public consultation on the UK potentially Seeking Accession to CPTPP: Summary of Responses**. London: DIT.
- US Council on Foreign Relations. (2019). **What is the Trans-Pacific Partnership (TPP)?**. [Online]. Available: <https://www.cfr.org/backgrounder/what-trans-pacific-partnership-tpp>. [2020, May 24].
- World Bank Group. (2018). **Enhancing Potential**. Washington D.C.: IBRD.
- World Trade Organization. (2020). **Regional Trade Agreements**. [Online]. Available: https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm. [2020, June 10].

World Trade Organization. (n.d.). **Regional Trade Agreements and the WTO**. [Online]. Available: https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/scope_rta_e.htm. [2020, June 10].

Translated Thai References

Bangkokbiznews. (2018, May 26). **Open Forum “Opportunity for Trade and Investment in Mexico” After Thailand’s Export Value Escalated**. [Online]. Available: <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/803031>. [2020, September 21]. (in Thai)

Department of Trade Negotiations. (2020, June 18). **Essence in Brief of 30 Chapters**. [Online]. Available: <https://dtb.go.th/th/negotiation/สรุปสาระสำคัญ-cptpp-30-ข้อบท?cate=5ee98b8def41401a28504172>. [2020, June 26]. (in Thai)

Department of Trade Negotiations. (2020, June 16). **RCEP Members Step Forward Full-scale Negotiations and are Assured of Signing the Agreement in this Year-end**. [Online]. Available: <https://www.dtn.go.th/th/news/สมาชิก-rcep-เดินทางเจรจาเต็มพิกัด-มั่นใจลงนามความตกลงปลายปีนี้แน่นอน>. [2020, June 26]. (in Thai)

Department of Trade Negotiations. (2013). **Trans-Pacific Partnership (TPP)**. [Online]. Available: <http://www.thaifta.com/thaifta/Home/FTAByCountry/tabid/53/ctl/detail/id/24/mid/480/usemastercontainer/true/Default.aspx>. [2020, May 24]. (in Thai)

Saisunthorn, J. (2009). **Entering Into International Agreement to be Approved by the Parliament**. Final Report Submitted to Institute of Constitutional Studies, the Office of the Constitutional Court. (in Thai)

Thong-u-rai, T. R. (2017). **International Economic Law on GATT and WTO: General Provisions**. 5th ed. Bangkok: Winyuchon Publishing. (in Thai)

ผู้เขียน

ธนะชาติ ปาลิยะเวทย์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เลขที่ 2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

e-mail: poppy_mom@yahoo.com