

บทที่ 3

สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรภายใต้กรอบของข้อตกลงองค์การการค้าโลกกับ มาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน

ในบทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและระบบโครงสร้างการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร ซึ่งการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นหลักการที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ประโยชน์แก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าให้แก่สินค้าที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศกำลังพัฒนา โดยมีหลักพื้นฐานคือประเทศผู้ให้สิทธิพิเศษจะเป็นผู้ให้แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่หวังผลตอบแทนใดๆ ทั้งสิ้น หลังจากนั้นจะแสดงถึงตัวอย่างการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรในระดับของภูมิภาค ได้แก่ สหภาพยุโรปที่มีการนำมาตรฐานแรงงานซึ่งเชื่อมโยงการให้สิทธิพิเศษ และตัวอย่างกรณีการให้สิทธิประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากว่า ประเทศทั้งสองนำเรื่องมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรในลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีของสหภาพยุโรปนั้นนำเรื่องการคุ้มครองแรงงานที่ได้มาตรฐานเป็นแรงจูงใจเพื่อให้ได้รับการลดภาษีขาเข้ามากยิ่งขึ้น แต่ขณะเดียวกันหากไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานก็จะถูกระงับสิทธิพิเศษได้เช่นกัน ซึ่งแตกต่างจากกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดไว้ว่า หากประเทศผู้รับสิทธิพิเศษไม่ให้ความคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานก็จะไม่ได้รับหรือถูกตัดสิทธิพิเศษ ส่วนเหตุที่ศึกษาเฉพาะกรณีของ 2 ประเทศนี้ เพราะทั้งกลุ่มสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาคือตลาดนำเข้าสินค้าที่สำคัญของโลก รวมทั้งประเทศไทยด้วย และตอนท้ายจะยกประเด็นปัญหาของการให้สิทธิพิเศษกับมาตรฐานแรงงาน

3.1 ความเป็นมาและระบบโครงสร้างการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร

หลักการค้าเสรีที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกสิ้นสุดลงเป็นความพยายามของประเทศที่เป็นผู้นำทางเศรษฐกิจที่จะทำให้ระบบการค้าระหว่างประเทศเป็นไปอย่างเสรี ปราศจากการกีดกันทางการค้าที่มุ่งปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง (Protectionism) หลักการค้าเสรีที่เสนอนั้นอยู่บนหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) จากหลักการไม่เลือกปฏิบัตินี้ได้พัฒนาต่อมาเป็นหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความชอบด้วยยิ่ง (Most-Favoured Nation Principle) หรือหลัก “MFN” ที่มีความหมายว่าถ้ามีการให้สิทธิประโยชน์อย่างใด ๆ ในทางการค้าแก่ประเทศหนึ่งแล้ว สิทธิ

ประโยชน์ที่ให้นั้นจะต้องมีผลตกไปถึงประเทศภาคีอื่น ๆ โดยอัตโนมัติและไม่มีเงื่อนไขด้วย จะเลือกปฏิบัติหรือเลือกให้สิทธิประโยชน์เฉพาะบางประเทศไม่ได้ แต่การให้สิทธิประโยชน์แต่เฉพาะฝ่ายเดียวย่อมไม่อาจทำให้การค้าเกิดการขยายตัวขึ้นมาได้ ดังนั้นจะต้องมีหลักที่มาช่วยส่งเสริมหลัก MFN ด้วย ซึ่งก็คือ “หลักต่างตอบแทน (Reciprocity)” หลักดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในคำปรารภของ GATT ซึ่งถือเป็นหลักที่สำคัญอีกหลักหนึ่ง¹ คือเมื่อประเทศต่างๆ ไม่เลือกปฏิบัติแล้วก็ควรมีการค้าขายที่ต่างตอบแทนกันและได้ประโยชน์เท่าเทียมกันทั้งสองฝ่ายโดยมุ่งที่จะลดกำแพงภาษีอากรและยกเลิกการเลือกปฏิบัติในการพาณิชย์ระหว่างประเทศ

แต่ปรากฏว่าประเทศต่างๆ ที่อยู่ร่วมกันในสังคมนั้น แท้จริงมิได้มีความเท่าเทียมกันแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในทางเศรษฐกิจ การปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (Equal Treatment) หรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination Treatment) กลับจะนำความไม่เท่าเทียมกันมาสู่ประเทศที่ไม่มีความสามารถทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างจะเห็นได้จากประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนา กล่าวคือสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศกำลังพัฒนาที่จะต้องแข่งขันกับสินค้าอุตสาหกรรมของประเทศที่พัฒนาแล้ว หากนำมาเปรียบเทียบกับสินค้าอุตสาหกรรมของประเทศกำลังพัฒนาจะมีสถานะแข่งขันที่ด้อยกว่า เพราะต้องพบกับอุปสรรค เช่น ต้นทุนของเครื่องจักรที่จะต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ต้องฝึกอบรมแรงงานท้องถิ่น ช่างผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ การขาดแคลนสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ผลผลิตที่ได้ต่ำเนื่องจากเป็นแรงงานเพิ่งพัฒนาในระยะแรก ตลาดมีขนาดเล็กจึงถูกตัดโอกาสในเรื่อง การประหยัดต่อขนาด (Economies of Scales)²

ในระหว่างที่มีการบังคับใช้ข้อตกลง GATT ประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่ากฎเกณฑ์ของ GATT นั้นไม่ค่อยเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนมากนักและกลับจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศที่พัฒนาแล้วมากกว่า เพราะกฎเกณฑ์ของ GATT จะเกี่ยวกับสินค้าอุตสาหกรรมเสียส่วนใหญ่ ส่วนสินค้าขั้น

¹สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ (กรุงเทพ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 51. ต่อไปนี้จะเรียกว่า กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

² คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาการให้สิทธิพิเศษทางการค้าแก่กลุ่มประเทศอินโดจีน(ลาว เวียดนาม กัมพูชา)และพม่า,” (กรุงเทพ : คณะเศรษฐศาสตร์, 2541), หน้า 8.

ปฐม (Primary Products) และสินค้าเกษตรที่เป็นสินค้าออกสำคัญของประเทศกำลังพัฒนาถูกเก็บภาษีนำเข้าจากประเทศพัฒนาแล้วในอัตราสูง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขยายตลาด

ประเทศกำลังพัฒนาจึงเรียกร้องให้ GATT กำหนดกฎเกณฑ์ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประเทศที่กำลังพัฒนาบ้าง ซึ่ง GATT เองก็ตระหนักถึงปัญหาของประเทศที่กำลังพัฒนาที่ไม่อาจปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและต่างตอบแทนได้ และมีการประชุมกันในเรื่องนี้หลายครั้งด้วยกันระหว่างปีค.ศ. 1958 - 1963 ในขณะที่การเรียกร้องของประเทศที่กำลังพัฒนายังไม่เป็นผลใน GATT ประเทศกำลังพัฒนาจึงหันไปสนใจในองค์กรอื่นนั่นคือ การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (United Nations Conference on Trade and Development) หรือ UNCTAD โดยในปีค.ศ. 1962 มีการประชุมสหประชาชาติในกรุงไคโรเกี่ยวกับปัญหาของประเทศที่กำลังพัฒนา ในการประชุมสหประชาชาตินี้ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ได้ผลักดันจนมีการประชุมเรื่องเกี่ยวกับการค้า ทั้งๆ ที่มี GATT และคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (ECOSOC) ของสหประชาชาติที่รับผิดชอบเรื่องของการค้าอยู่แล้ว การผลักดันนี้นำไปสู่การจัดตั้งองค์การถาวรที่จัดประชุมขึ้นมาเป็นครั้งแรกหรือเรียกว่า UNCTAD I ในปีค.ศ. 1964 ในการประชุมครั้งแรกนี้มีการเสนอแนวคิดว่าการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันจะเป็นประโยชน์ต่อเมื่อมีการปฏิบัติต่อผู้ที่เท่าเทียมกันอย่างแท้จริงเท่านั้น ดังนั้นจึงต้องมีการปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่างกับผู้ที่ไม่มีความเท่าเทียม และการให้สิทธิประโยชน์นั้นเป็นการให้โดยไม่มีการเรียกร้องอะไรตอบแทน จากหลักการที่ได้ประกาศออกมาภายหลังการประชุมครั้งแรกนี้ทำให้ภาคีของ GATT เห็นความสำคัญและต้องการแปลงความต้องการของประเทศกำลังพัฒนาให้อยู่ในรูปของสิทธิและความผูกพัน จึงมีการประชุมของที่ประชุม GATT ในเดือนพฤศจิกายน ปีค.ศ. 1964 เพื่อร่างบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการค้าและการพัฒนาจนสำเร็จ และได้นำรวมเข้าเป็นส่วนที่ 4 (Part 4) ในข้อตกลง GATT

บทบัญญัติในส่วนที่ 4 นี้เป็นการกำหนดหลักและวัตถุประสงค์มากกว่าเป็นข้อผูกพัน กล่าวคือเป็นการประกาศเจตนารมณ์การปฏิบัติต่อประเทศกำลังพัฒนา บทบัญญัติในส่วนนี้มีลักษณะเป็นการให้ดุลยพินิจแก่ประเทศที่พัฒนาแล้วอยู่ไม่น้อย เช่น มาตรา 37(1) นั้นระบุว่า “ประเทศพัฒนาแล้วจะพยายามอย่างเต็มที่เพื่อที่จะดำเนินการช่วยเหลือในการลดอุปสรรคที่มีต่อสินค้าที่มาจากประเทศกำลังพัฒนา” แต่ในมาตราดังกล่าวก็ได้ระบุไว้อีกว่า “การดำเนินการอย่างเต็มที่ที่จะก่อให้เกิดผลดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นว่ามีเหตุบังคับจำเป็น ซึ่งอาจรวมถึงเหตุผล

ทางกฎหมายทำให้ไม่สามารถที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ (The developed contracting parties shall to the fullest extent possible – that is, except when compelling reason, which may include legal reasons, make it impossible – give effect to the following provisions.) ข้อยกเว้นนี้มีความกว้างขวางในการตีความมากกว่าอะไรคือเหตุบังคับจำเป็นซึ่งอาจไม่ใช่เหตุผลทางกฎหมายด้วยก็ได้ ปัญหาต่อไปที่สำคัญคือใครเป็นผู้ตัดสินว่าอะไรคือเหตุบังคับจำเป็น คำตอบก็คือประเทศพัฒนาแล้วนั่นเอง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้เปิดช่องว่างให้ประเทศพัฒนาแล้วพิจารณาว่าตนจะมีข้อผูกพันมากน้อยหรือไม่อย่างไร³

บทบัญญัติที่สำคัญและเป็นหลักใหม่ในส่วนที่ 4 นี้คือมาตรา 36(8) ซึ่งระบุไว้ว่า “ประเทศที่พัฒนาแล้วจะไม่คาดหวังการต่างตอบแทนในความผูกพันต่อสิทธิประโยชน์ที่ให้ต่อกันในการเจรจาการค้าที่จะลดหรือยกเลิกภาษีศุลกากรหรืออุปสรรคอื่นๆ ที่มีต่อการค้าของประเทศที่กำลังพัฒนา”⁴

หลักที่อยู่ในมาตรา 36(8) นี้ก็คือหลักไม่ต่างตอบแทน (non-reciprocity) กล่าวคือ ประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่าหลัก MFN และหลักต่างตอบแทน (reciprocity) เป็นหลักที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจของตน ทั้งนี้เพราะตนไม่อยู่ในฐานะที่จะตอบแทนแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ได้และไม่สามารถให้ผลประโยชน์ที่อาจจะให้ตอบแทนในบางกรณีที่มีผลตกไปยังประเทศภาคีทุกประเทศด้วย ดังนั้นหลักที่ตรงกันข้ามกับหลักต่างตอบแทนก็น่าจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศตน

แต่การที่ไม่ต้องตอบแทนภายใต้หลักนี้ยังมีปัญหาที่ต้องทำความเข้าใจคือการไม่คาดหวังการตอบแทนทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งถ้าตีความว่าเป็นการไม่คาดหวังการตอบแทนบางส่วนก็ย่อมหมายความว่าประเทศกำลังพัฒนาอาจจะต้องมีการตอบแทนบ้างแม้ไม่เต็มที่เหมือนประเทศพัฒนาแล้วด้วยกัน ถ้าเป็นเช่นนี้การไม่ต่างตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ประเทศกำลังพัฒนาจะ

³ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, อ่างแล้ว, หน้า 114.

⁴ Article 36(8) “The developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of less-developed contracting parties.”

ซึ่งได้รับก็มีค่าใช้จ่ายได้เปล่า (free ride) แต่เป็นการได้ที่มีภาระอยู่ด้วย ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงความ เป็นจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน การที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่ต้องตอบแทนแท้จริงก็ควรจะมีการตอบแทน มีภาระอยู่บ้างที่ต้องกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์เป็นกรณีพิเศษแม้จะมีค่าใช้จ่ายตอบแทน โดยตรงทันทีในเรื่องเดียวกันกับที่ได้รับสิทธิพิเศษก็ตาม การที่กฎหมายเขียนไว้เช่นนี้จะกล่าว ว่าประเทศพัฒนาแล้วทำผิดเงื่อนไขมาตรา 36(8) เสียทีเดียวจึงอ้างไม่ถนัดนัก แต่เห็นได้อย่างชัดว่า เป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว⁵

หลักการไม่ต่างตอบแทนเป็นที่มาของการให้สิทธิประโยชน์หลายอย่างที่ชัดเจนคือสิทธิ พิเศษทางภาษีศุลกากร (Generalized System of Preferences หรือ GSP) ซึ่งเป็นระบบการลดหรือยก เว้นภาษีศุลกากรของประเทศพัฒนาแล้วให้กับประเทศกำลังพัฒนาโดยประเทศกำลังพัฒนาไม่ต้อง ตอบแทนสิ่งใดๆ

GSP เป็นระบบที่ประเทศต่าง ๆ ตกลงกันในการประชุม UNCTAD II ในปีค.ศ. 1968 ซึ่ง ประเทศพัฒนาแล้วไม่ถือว่าการให้ GSP เป็นหน้าที่ตามกฎหมายของประเทศพัฒนาแล้วที่จะต้องให้ หากแต่เพียงวางบนหลักว่าเมื่อประเทศพัฒนาแล้วได้ให้ GSP แก่ประเทศกำลังพัฒนาใดก็ตาม ประเทศกำลังพัฒนาก็ไม่มีหน้าที่ต้องตอบแทนกลับ แต่อย่างไรก็ตามภายใต้กรอบของ GATT การ ให้ GSP จะอาศัยหลักพื้นฐานในส่วนที่ 4 อย่างเดียวอาจไม่พอ ประเทศภาคีก็ยังเห็นว่าต้องมีการ อาศัยข้อยกเว้นสิทธิใน GATT (waiver)⁶ ซึ่งเป็นการขออนุญาตที่จะไม่ต้องให้สิทธิพิเศษแก่ ประเทศภาคีอื่นใดตามหลัก MFN เพราะความจริงแล้วการใช้ GSP เป็นข้อยกเว้นทั้งหมดหลักต่าง ตอบแทนที่ทำให้ประเทศผู้รับไม่ต้องตอบแทนใดๆ และเป็นข้อยกเว้นหลัก MFN ที่ทำให้ประเทศผู้ ให้ไม่ต้องให้สิทธิพิเศษนี้แก่ประเทศภาคีทุกประเทศอย่างอัตโนมัติตามหลัก MFN ด้วย

ภายหลังที่การเจรจาหลายฝ่ายรอบโตเกียวสิ้นสุดลง GATT ได้ออกมติที่ประชุม GATT มา เพื่อขำหลักการปฏิบัติที่แตกต่างและเป็นพิเศษแก่ประเทศกำลังพัฒนา (Special and Differential

⁵ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, อ้างแล้ว, หน้า 114.

⁶ Article 25 วรรค 5: “In exceptional circumstances not elsewhere provided for in this Agreement, the Contracting Parties may waive an obligation imposed upon a contracting party of this Agreement;...”

Treatment หรือ S and D) โดยมตินี้เป็นที่รู้จักในชื่อ “บทปฏิบัติการ (Enabling clause)⁷” เพราะถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถใช้เป็นพื้นฐานในการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ แก่ประเทศที่กำลังพัฒนาได้ โดยมตินี้ของที่ประชุม GATT นี้มีหลักกว้างๆ ดังนี้:⁸

⁷ The “enabling clause” allowing for the Generalised System of Preferences(GSP) is based upon Article 1979 decision of the members of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) as follows:

1. Notwithstanding the provisions of Article I of the General Agreement, contracting parties may accord differential and more favourable treatment to developing countries without according such treatment to other contracting parties.
2. The provisions of paragraph 1 apply to the following:
 - a) preferential tariff treatment accorded to developing contracting parties to products originating in developing countries in accordance with the Generalised System of Preferences;
 - b) Differential and more favourable treatment with respect to the provisions of the General Agreement concerning non-tariff measures governed by the provisions of instruments multilaterally negotiated under the auspices of the GATT;
 - c) Regional or global arrangements entered into amongst less-developed contracting parties for the mutual reduction or elimination of tariffs and, in accordance with criteria or conditions which may be prescribed by the Contracting Parties, for the mutual reduction or elimination of non-tariff measures, on products imported from one another;
 - d) Special treatment of the least developed countries in the context of any general or specific measures in favour of developing countries.
3. Any differential and more favourable treatment provided under this clause;
 - a) shall be designed to facilitate and promote the trade of developing countries and not to raise barriers to or create undue difficulties for the trade of any other contracting parties;

1. ให้อำนาจประเทศภาคีที่จะปฏิบัติอย่างแตกต่างและเป็นพิเศษแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาได้โดยไม่ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับประเทศภาคีอื่นๆ หลักการนี้จึงเป็นข้อยกเว้นของหลัก MFN ในมาตรา 1 ของ GATT อย่างแท้จริง
2. หลักการที่ขกเว้นในข้อ 1 มีผลใช้กับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร การปฏิบัติเป็นพิเศษเกี่ยวกับบทบัญญัติของ GATT ที่เกี่ยวกับมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร การรวมกลุ่มเศรษฐกิจส่วนภูมิภาคและของโลกที่ประเทศกำลังพัฒนาเข้าร่วม รวมทั้งการปฏิบัติเป็นพิเศษแก่ประเทศด้อยพัฒนาในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา
3. มีการริเริ่มแนวคิด “การพ้นสถานะ (Graduation Concept)” ซึ่งหมายถึงการที่ประเทศกำลังพัฒนาได้มีการพัฒนามาถึงระดับหนึ่งแล้วก็พ้นสถานะหรือสภาพของการเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาต่อไป

โดยสรุปอาจวิเคราะห์ได้ว่าส่วนที่ 4 เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์แม้มีมาตรา 36 (8) เป็นการริเริ่มความผูกพันต่อหลักไม่ต่างตอบแทนแต่ก็มีช่องว่างในการตีความ นอกจากนี้การไม่ต่างตอบแทนกันเช่นเรื่อง GSP มีลักษณะเป็นการชั่วคราวในเบื้องต้น และต่อมามี “บทปฏิบัติ” แต่ก็มีเรื่อง “การพ้นสถานะ” ซึ่งทำให้หลักไม่ต่างตอบแทนมีลักษณะเป็นการชั่วคราวอีก และจากเดิมที่หลักไม่ต่างตอบแทนที่ใช้กับ GSP ถูกกำหนดโดยเวลา แต่ปัจจุบันหลักไม่ต่างตอบแทนใช้ในหลายๆ เรื่อง ถูกกำหนดโดยระดับการพัฒนา และประเด็นสำคัญคือ ประเทศผู้ให้มีดุลยพินิจในการพิจารณาว่าเมื่อใดประเทศใดจะพ้นสถานะหรือสภาพของความเป็นประเทศกำลังพัฒนา

นอกจากนี้ดุลยพินิจในการให้สิทธิพิเศษ เช่น GSP มีอยู่อย่างมากเริ่มที่ผู้ให้ไม่ถือว่ามีหน้าที่ต้องให้และแม้จะถูกผูกพันว่าไม่คาดหวังหรือเจรจาขอตอบแทนใดๆ แต่ในทางปฏิบัติประเทศผู้ให้จะวางหลักเกณฑ์ในการให้เอาไว้ว่าจะต้องครบเงื่อนไขจึงจะได้รับผลประโยชน์ GSP ซึ่งโดยทั่วไปหากกำหนดในเรื่องของเวลาหรือจำนวนสินค้าที่จะได้ GSP ก็ไม่น่าจะถือเป็นการตอบแทน แต่เมื่อเงื่อนไขถูกขยายออกไปจนถึงขนาดที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องมีกิจกรรมทางการค้าที่จะต้องทำเสีย

c) shall in the case of such treatment accorded by developing contracting parties to developing countries be designed and, if necessary, modified, to respond positively to the development, financial and trade needs of developing countries...

⁸ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, อ่างแล้ว, หน้า 118.

ก่อนจึงจะได้รับสิทธิพิเศษ⁹ เงื่อนไขดังกล่าวนี้จึงเป็นการตอบแทนไปในตัว เช่น ในกรณีของ ประเทศสหรัฐอเมริกา มาตรา 502(b) และ (c) ของรัฐบัญญัติการค้าและภาษีศุลกากรปีค.ศ. 1984 ได้ ระบุเอาไว้ว่า ประเทศที่จะได้รับสิทธิพิเศษ GSP จะต้องเป็นประเทศที่ได้มีการคุ้มครองทรัพย์สิน ทางปัญญาของสหรัฐอเมริกาอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ (Effective and Adequate Protection of Intellectual Property) ต้องเป็นประเทศที่เปิดตลาดให้กับสินค้าของประเทศสหรัฐ อเมริกา (market access) และต้องเป็นประเทศที่มีมาตรฐานระดับสากลในการคุ้มครองแรงงาน (internationally recognized workers' rights) ซึ่งแสดงให้เห็นการเสมือนได้มีการแก้ไขกฎเกณฑ์ ของ GATT เกี่ยวกับหลักไม่ต่างตอบแทนโดยพฤตินัยไปแล้ว เมื่อมองในมุมนี้จะเห็นว่าสิทธิพิเศษ นี้ไม่ได้ให้ประโยชน์แก่ประเทศกำลังพัฒนาเต็มที่เพราะยังต้องมีการตอบแทนอยู่นั่นเอง

3.2. การให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรระดับภูมิภาคในกรณีสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วประเทศหนึ่งที่เข้าร่วมโครงการ GSP ของ UNCTAD โดยสหภาพยุโรปได้เริ่มโครงการให้สิทธิ GSP แก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายเป็น โครงการแรกตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2514 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

สหภาพยุโรปได้ให้สิทธิ GSP แก่สินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรม โดยกำหนดเป็น โครงการ ระยะเวลาโครงการละ 10 ปี ซึ่งได้ผ่านมาแล้ว 2 โครงการ โดยทั้ง 2 โครงการมีความ แตกต่างไม่มากนัก ซึ่งมีลักษณะสำคัญสรุปได้ดังนี้¹⁰

3.2.1 ระบบโครงสร้างการให้สิทธิพิเศษ

ระยะเวลาของโครงการ

โครงการที่ 1: ปีพ.ศ. 2514 – ปีพ.ศ. 2523

⁹ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, อ่างแล้ว, หน้า 119.

¹⁰ กรมการค้าต่างประเทศ, ทำไม...สินค้าไทยถูกสหภาพยุโรปตัดสิทธิ GSP, (กรุงเทพฯ : กระทรวงพาณิชย์, 2542) หน้า 2-3.

โครงการที่ 2: ปีพ.ศ. 2524 – ปีพ.ศ. 2533

ขอบเขตของสินค้า

กำหนดขอบเขตสินค้าโดยให้สิทธิทั้งสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรม

ลักษณะการให้สิทธิ GSP มีดังนี้:

1. สำหรับสินค้าเกษตรมีทั้งยกเว้นและลดหย่อนจากอัตราปกติ (MFN rate)
2. สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมยกเว้นภาษีทุกรายการ

การตัดสิทธิ GSP เป็นสินค้าบางรายการและบางประเทศ แม้ว่ามิได้กำหนดชัดเจน แต่ก็สงวนสิทธิที่จะดำเนินการได้

การให้สิทธิเป็นกรณีพิเศษ (Special Arrangements)

ภายใต้โครงการที่ 2 สหภาพยุโรปได้ให้สิทธิ GSP เป็นกรณีพิเศษแก่กลุ่มประเทศ Andean สำหรับสินค้าเกษตรภายใต้ GSP โดยการยกเว้นภาษีนำเข้าเนื่องจากการปราบปรามยาเสพติด

หลักเกณฑ์การกำหนดโครงการ GSP ใหม่ (โครงการที่ 3)

หลังจากที่ระบบ GSP ของสหภาพยุโรปได้สิ้นสุดโครงการที่ 2 เมื่อสิ้นปีพ.ศ. 2533 ปรากฏว่าสหภาพยุโรปไม่สามารถต่อโครงการใหม่ได้ ทั้งนี้ได้ให้เหตุผลว่าต้องรอผลการเจรจารอบอูรุกวัย การเจรจาหลายฝ่ายภายใต้ GATT ซึ่งคาดว่าจะเสร็จสิ้นการเจรจาได้ในปีพ.ศ. 2533 มาประกอบในการตัดสินใจต่ออายุโครงการใหม่ แต่การเจรจา GATT รอบอูรุกวัยได้เสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2536 จึงทำให้การต่ออายุโครงการใหม่ล่าช้าและต้องเลื่อนมาตลอด (แต่เพื่อมิให้การให้สิทธิ GSP ต้องหยุดชะงักลง สหภาพยุโรปจึงได้ขยายโครงการที่ 2 ออกไปเป็นปีต่อปีจนถึงปีพ.ศ. 2537) สหภาพยุโรปได้นำผลการเจรจารอบอูรุกวัยมาประกอบการทบทวนแก้ไขระบบ GSP โครงการที่ 2 ให้เป็นโครงการที่ 3 โดยต่ออายุออกไปอีก 10 ปี โดยเริ่มจากปีพ.ศ. 2538 – 2547 โดยแบ่งเป็น 3 ช่วงคือ:

ช่วงที่ 1 ระยะเวลา 4 ปี ปีพ.ศ. 2538 – ปีพ.ศ. 2541

สินค้าอุตสาหกรรม เริ่มวันที่ 1 มกราคม 2538 – วันที่ 31 ธันวาคม 2541

สินค้าเกษตร เริ่มวันที่ 1 กรกฎาคม 2539 – วันที่ 30 มิถุนายน 2542

ช่วงที่ 2 ระยะเวลา 3 ปี ปีพ.ศ. 2542 – ปีพ.ศ. 2544

ช่วงที่ 3 ระยะเวลา 3 ปี ปีพ.ศ. 2545 – ปีพ.ศ. 2547

ในโครงการที่ 3 ช่วงที่ 1 ในขณะนั้นสหภาพยุโรปสามารถปรับปรุงโครงการ GSP ได้ เฉพาะในส่วนของสินค้าอุตสาหกรรม (Chapter 25 – 97) เท่านั้นจึงไม่สามารถผ่านโครงการ GSP โครงการที่ 3 สำหรับสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรมได้พร้อมกัน ดังนั้นในโครงการที่ 3 ช่วงที่ 1 จึงแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ สินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าเกษตร

สำหรับระบบ GSP โครงการที่ 3 นี้ สหภาพยุโรปได้ใช้หลักเกณฑ์การให้ GSP ซึ่งอิงกับ กฎเกณฑ์ของ GATT, UNCTAD, และ OECD (Organization of Economic Co-operation and Development) เป็นสำคัญ ซึ่งหลักเกณฑ์สำคัญๆ ที่ใช้ในการพิจารณากฎระเบียบ GSP ใหม่ ซึ่งมี สาระสำคัญๆ สรุปได้ดังนี้¹¹:

1. หลักความเป็นกลาง

ระบบ GSP ใหม่จะมีความเสรีไม่เกินกว่าระบบ GSP เดิม และไม่ต่ำกว่าที่ปรากฏในการ เจริญรอบอุรุกวัย และยังคงหลักการสำคัญในการให้ประโยชน์แก่ทุกประเทศที่เข้าข่ายได้รับสิทธิ GSP คือ เป็นการทั่วไป (generalized) ไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ไม่หวังผลตอบแทน จากประเทศกำลังพัฒนา (non-reciprocal)

แต่ในขณะเดียวกันก็ได้มีการเพิ่มสิ่งจูงใจพิเศษแก่ประเทศผู้รับสิทธิ (GSP beneficiary countries) หากปรากฏว่ามีประเทศใดสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขด้านสังคม (Social Condition) สิ่งแวดล้อม (Environmental Condition) และยาเสพติดตามที่สหภาพยุโรปกำหนดไว้ได้

2. ง่ายต่อการปฏิบัติ

ได้ลดข้อจำกัดการใช้สิทธิ GSP ลง ทั้งนี้จะให้สิทธิ GSP โดยไม่มีโควตาและเพดานซึ่งตาม โครงการเดิมที่ใช้วิธีการกำหนดเพดานและโควตาสำหรับรายการสินค้า sensitive เนื่องจากเห็นว่า

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

การกำหนดโควตาเป็นวิธีการที่จะก่อให้เกิดปัญหาด้านต้นทุนการบริหารและเกิดความไม่แน่นอนต่อผู้ส่งออกหรือผู้ค้าทั้งสองฝ่าย และเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงของ GATT รอบอุรุกวัย ปี พ.ศ. 2537 ที่ให้ยกเลิกข้อจำกัดที่มีใช้ภายใต้ศุลกากร

3. ให้มีความมั่นคง

ได้กำหนดวันที่จะต้องตัดสิทธิ GSP สินค้าใดของประเทศใดโดยมีช่วงต่อเนื่อง (transitional period) สหภาพยุโรปได้กำหนดการลดสิทธิ GSP แก่ประเทศที่ได้รับผลประโยชน์ GSP แบบค่อยเป็นค่อยไปในระดับที่ต่างกันตามฐานะระดับรายได้ประชาชาติต่อหัวของประเทศนั้นๆ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องจะได้ปรับตัวก่อนถูกตัดสิทธิ GSP

4. ให้สิทธิ GSP ตามฐานะทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขัน โดยจะพิจารณาดังนี้:

- พิจารณาจากระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น ประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดจะได้รับการยกเว้นภาษีนำเข้า (duty-free) สำหรับสินค้า GSP
- สินค้าใดของประเทศใดมีความสามารถแข่งขันได้แล้วก็จะถูกตัดสิทธิ GSP โดยอัตโนมัติ
- สินค้าที่ถูกสอบสวนทุ่มตลาด (anti-dumping) จะยังคงได้รับสิทธิ GSP หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าราคาสินค้าต่ำเพราะได้รับสิทธิ GSP และไม่กระทบต่อผู้ผลิตในสหภาพยุโรป

5. มีความโปร่งใส

จะกำหนดชัดเจนว่าสินค้าใดที่จะถูกตัดสิทธิ GSP ด้วยสาเหตุใด โดยจำแนกการตัดสิทธิด้วยกลไกต่างๆ เช่น ตัดสิทธิเนื่องจากมีความสามารถแข่งขันได้ และตามฐานะทางเศรษฐกิจรวมทั้งมาตรการอื่นๆ เป็นต้น

สาระสำคัญของ GSP โครงการในปัจจุบัน (ปีค.ศ. 1999 – 2001)

คณะมนตรียุโรปได้ออกกฎระเบียบคณะมนตรียุโรปที่ 2820/98 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2541

สำหรับการบังคับใช้ในการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไปของสหภาพยุโรปสำหรับโครงการ GSP ที่มีช่วงเวลาดังแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2542 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2544 ซึ่งสรุปได้ดังนี้:

1. มาตรการตัดสิทธิ GSP

เป็นมาตรการใหม่ที่มีมาเฉพาะในโครงการที่ 3 ซึ่งมาตรการนี้จะตัดสิทธิ GSP กับสินค้าหรือประเทศที่มีความสามารถแข่งขันได้แล้ว คือ การตัดสิทธิทั้งประเทศ (Country Graduation) และการตัดสิทธิสินค้าบางกลุ่มของบางประเทศ (Sector/Country Graduation)

การตัดสิทธิทั้งประเทศจะพิจารณาจากระดับรายได้ประชาชาติต่อหัว (GNP per capita) ของปีค.ศ. 1995 หากประเทศผู้รับสิทธิใดมีรายได้ประชาชาติต่อหัวเกิน 8,210 เหรียญดอลลาร์สหรัฐก็จะถูกตัดสิทธิ GSP ซึ่งมีประเทศถูกตัดไปแล้ว 3 ประเทศได้แก่ เกาหลีใต้ ฮังการี และ สิงคโปร์

การตัดสิทธิสินค้าบางกลุ่มบางประเทศ สหภาพยุโรปได้แบ่งสินค้าเกษตร 13 กลุ่ม และ สินค้าอุตสาหกรรม 21 กลุ่ม การตัดสิทธิ GSP จะดูจากความสามารถในการแข่งขันของแต่ละกลุ่มสินค้าโดยใช้หลักเกณฑ์ เช่น 25% และการใช้ดัชนีระดับการพัฒนาประเทศ (Development Index – DI) กับดัชนีความชำนาญเฉพาะ (Specialization Index – SI)

2. มาตรการระงับสิทธิชั่วคราว (Temporary Withdrawal)

จะขอเพิกถอน GSP บางส่วนหรือทั้งหมดของบางประเทศเป็นการชั่วคราวภายใต้หลักเกณฑ์ในเรื่องสังคม เช่น การใช้แรงงานเยี่ยงทาส มีการใช้แรงงานนักโทษผลิตเพื่อส่งออก การไม่ดำเนินการควบคุมเพื่อปราบปรามยาเสพติด หรือการไม่ให้ความร่วมมือในการตรวจสอบหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าแบบ A ย้อนหลัง เป็นต้น

3. ลักษณะการให้สิทธิ GSP

สินค้าที่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิ GSP จะได้ลดหย่อนภาษีจากภาษีนำเข้าปกติตามความอ่อนไหว (sensitivity) ของสินค้า แบ่งเป็น 4 ประเภทดังนี้:

Product Sensitivity	อัตราที่ได้รับการลดหย่อนจากอัตราปกติ (%)
1. Very Sensitive	15
2. Sensitive	30
3. Semi-Sensitive	65
4. Non-Sensitive	100

4. ความอ่อนไหวของสินค้า

หมายถึงระดับความรุนแรงของผลกระทบต่ออุตสาหกรรมในสหภาพยุโรปที่เกิดจากการนำเข้าสินค้านั้นๆ มากน้อยต่างกันตามประเภทสินค้า ถ้าหากสินค้านั้นก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนมากก็ถือว่าสินค้านั้นมีระดับความอ่อนไหวมาก ทำนองเดียวกันถ้าหากสินค้านั้นก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนน้อยก็ถือว่าสินค้านั้นมีระดับความอ่อนไหวน้อย

5. มาตรการจูงใจ (Special Incentive Arrangement)

จะให้สิทธิ GSP เพิ่มเติมเป็นกรณีพิเศษภายใต้มาตรการจูงใจ โดยจะเริ่มการให้สิทธิเพิ่มเติมจาก GSP ปกติ (additional margin of preference) โดยจะให้กับประเทศผู้รับสิทธิที่สามารถดำเนินการตามมาตรฐานด้านสังคม (Social) และสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่สหภาพยุโรปกำหนดไว้ในครั้งนี้การขอรับสิทธิ GSP เพิ่มเติมดังกล่าวไม่เป็นการบังคับแต่ให้เป็นไปตามความสมัครใจของประเทศผู้รับสิทธิเองดังนี้:

ด้านสังคม (Social Clause)

ประเทศผู้รับสิทธินั้นจะต้องมีกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นไปตามมาตรฐานสิทธิแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO) ตามอนุสัญญาฉบับที่ 87, 98 ที่เกี่ยวกับสิทธิแรงงานในการรวมกลุ่มและต่อรองเป็นหมู่คณะ และอนุสัญญาฉบับที่ 138 ที่เกี่ยวกับการกำหนดอายุแรงงานขั้นต่ำในการจ้างงาน

ด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Clause)

ประเทศผู้รับสิทธินั้นจะต้องมีกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้านป่าไม้เขตร้อนของ The International Tropical Timber Organization หรือ ITTO

สำหรับขอบเขตของสินค้าที่จะได้รับสิทธิภายใต้มาตรการจูงใจกำหนดไว้ดังนี้:

ด้านสังคม ครอบคลุมสินค้า GSP ทุกรายการ

ด้านสิ่งแวดล้อม กำหนดเฉพาะสินค้าที่เป็นผลผลิตจากไม้ที่ได้จากป่าเขตร้อนเท่านั้น ซึ่งครอบคลุมสินค้า ไม้ ไม้เลื้อยตามยาว แผ่นไม้วีเนียร์ ไม้อัด และเฟอร์นิเจอร์ไม้บางประเภท สำหรับสิทธิพิเศษที่จะได้รับเพิ่มเติมนี้ กำหนดไว้ในรูปส่วนลดหย่อนภาษีนำเข้าปกติ ที่เพิ่มเติมจากสิทธิ GSP ที่ได้รับภายใต้โครงการตามปกติ ทั้งนี้ สิทธิพิเศษดังกล่าวจะแตกต่างกันไปตามประเภทความอ่อนไหวของสินค้าและรวมถึงสินค้าที่ถูกตัดสิทธิภายใต้มาตรการ sectors/country graduation ด้วย โดยส่วนลดหย่อน(margin) ที่ได้รับเพิ่มเติม จะมีตั้งแต่ 10-35% ดังนี้

Product Sensitivity	ด้านสังคม		ด้านสิ่งแวดล้อม	
	เกษตร	อุตสาหกรรม	เกษตร	อุตสาหกรรม
very sensitive	10%	15%	10%	15%
sensitive	20%	25%	20%	25%
semi-sensitive	35%	35%	35%	35%
sector/country graduation	15%	25%	15%	25%

ทั้งนี้ สินค้าที่อยู่ในประเภท very sensitive สิทธิพิเศษที่ได้รับทั้งหมดรวมกันต้องไม่สูงกว่าร้อยละ 40 ของอัตราภาษีปกติ

การให้สิทธิ GSP เป็นกรณีพิเศษ (Special Arrangements)

1. ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด จะได้รับการยกเว้นภาษีศุลกากรทุกรายการ
2. กลุ่มประเทศที่มีการปราบปรามยาเสพติด จะได้รับการยกเว้นภาษีทุกรายการดังนี้:
 - กลุ่มประเทศ Andean (ประกอบด้วย Columbia, Venezuela, Ecuador, Peru, Bolivia) ได้รับสิทธิครอบคลุมทั้งสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรม
 - กลุ่มประเทศ Central America Common Market (ประกอบด้วย Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa, Rica และ Panama) ได้รับสิทธิเฉพาะสินค้าเกษตรเท่านั้น

3.2.2 เงื่อนไขการพิจารณาให้สิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน

จากหลักเกณฑ์การให้สิทธิ GSP ของสหภาพยุโรปที่กล่าวมา สามารถสรุปหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานได้ดังนี้คือ

1. การให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติมภายใต้มาตรการจูงใจสำหรับสิทธิแรงงาน การให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติมนี้จะพิจารณาให้เฉพาะประเทศที่ร้องขอเท่านั้น ซึ่งคำร้องจะต้องประกอบด้วยหลักฐานทางเอกสารที่พิสูจน์ได้ว่าประเทศนั้นมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีสาระสำคัญเป็นไปตามมาตรฐานด้านสิทธิแรงงานที่ระบุไว้ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 87 และ 98 เกี่ยวกับการบังคับใช้หลักการของสิทธิในการรวมกลุ่มและต่อรองเป็นหมู่คณะ และฉบับที่ 138 เกี่ยวกับอายุขั้นต่ำของการจ้างแรงงาน อย่างไรก็ตาม การให้สิทธินี้อาจให้กับทุกสินค้าหรือให้เฉพาะกลุ่มสินค้าที่เห็นว่าการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม ซึ่งแสดงถึงความคืบหน้าในการดำเนินการตามที่อนุสัญญาซึ่งเป็นเงื่อนไขของการให้สิทธินี้ระบุไว้เท่านั้น

ในการพิจารณาให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติมภายใต้มาตรการจูงใจด้านแรงงานจะมีการพิมพ์ประกาศแจ้งใน The Official Journal of the European Communities ว่าประเทศผู้รับสิทธิได้ยื่นคำร้องขอรับสิทธิ และเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งบุคคลและนิติบุคคลสามารถให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้คณะกรรมการการยุโรป คณะกรรมการการยุโรปจะพิจารณาคำร้องตามเนื้อหาในคำร้อง และอาจสอบถามข้อมูลที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกันเพิ่มเติม และอาจดำเนินการตรวจสอบข้อมูลในประเทศผู้รับสิทธิ

โดยความร่วมมือของประเศนั้น คณะกรรมาธิการยุโรปจะใช้เวลาพิจารณาคำร้องประมาณ 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง

สิทธิพิเศษเพิ่มเติมภายใต้มาตรการจูงใจ อาจถูกระงับบางส่วนหรือทั้งหมดเป็นการชั่วคราวได้ หากรัฐบาลของประเทศผู้รับสิทธินั้นไม่สามารถทำตามข้อตกลงที่มีไว้ได้

2. สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรบางส่วนหรือทั้งหมดอาจถูกระงับเป็นการชั่วคราวหากประเทศนั้นมีการบังคับใช้แรงงาน หรือการส่งออกสินค้าที่ผลิตโดยใช้แรงงานนักโทษตามข้อ 22 ของกฎระเบียบคณะมนตรียุโรปที่ 2820/98 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2541¹²

นอกจากนี้ในโครงการ GSP สหภาพยุโรปโครงการที่ 3 ช่วงที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2542-2544 ได้ระบุไว้ว่าสหภาพยุโรปยังคงระงับการให้สิทธิพิเศษเป็นการชั่วคราวทั้งหมดสำหรับสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรมที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศมาต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากการใช้บังคับใช้แรงงานในประเทศ

จากหลักเกณฑ์การให้สิทธิ GSP ของสหภาพยุโรปที่กล่าวมานี้จะพบว่าการให้สิทธิพิเศษที่เชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานมีลักษณะ 2 ประการคือ ประการแรก เป็นการจูงใจให้ประเทศผู้รับสิทธิเร่งปรับปรุงมาตรฐานแรงงานภายในประเทศของตนให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อประเทศตนจะสามารถร้องขอใช้สิทธิในการลดภาษีศุลกากรได้มากขึ้น ซึ่งแตกต่างกับโครงการ GSP ของสหรัฐอเมริกาที่จะกล่าวต่อไป เงื่อนไขของโครงการ GSP ของสหรัฐ

¹² Article 22

1. The arrangements provide for by this Regulation may at anytime be temporarily withdrawn in whole or in part, in following circumstance:
 - (a) practice of any form of slavery or forced labour as defined in the Geneva Conventions of 25 September 1926 and 7 September 1956 and International Labour Organization Convention No. 29 and No. 105
 - (b) export of goods made by prison labour;
 - (c)

อเมริกานั้นจะเป็นเชิงลงโทษหรือตัดสิทธิเสียทีเดียว หากประเทศผู้รับสิทธิไม่ได้ให้การคุ้มครองแรงงานตามที่เป็นที่ยอมรับกันในระดับสากล

มาตรฐานแรงงานที่สหภาพยุโรปนำมาเชื่อมโยงกับโครงการ GSP ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการจูงใจมีอยู่ 3 ประเด็นคือ ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 เกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคม อนุสัญญาฉบับที่ 98 เกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรอง และอนุสัญญาฉบับที่ 138 เกี่ยวกับอายุขั้นต่ำที่ขอมให้ทำงานได้ โดยอนุสัญญานี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศถือว่าเป็นอนุสัญญาหลัก (Core Labour Standard) ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

ส่วนประการที่สอง แม้โครงการ GSP ของสหภาพยุโรปได้นำมาตรฐานแรงงานมาเป็นมาตรการจูงใจให้ประเทศผู้รับสิทธิเร่งปรับปรุงการคุ้มครองแรงงานให้มีมาตรฐานแล้ว แต่ก็มี การนำมาตรฐานแรงงานมาใช้เพื่อระงับสิทธิพิเศษบางส่วนหรือทั้งหมดเป็นการชั่วคราวด้วย หากประเทศผู้รับสิทธิมีการบังคับใช้แรงงาน และใช้แรงงานนักโทษในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก ซึ่งมีตัวอย่างประเทศที่ถูกระงับสิทธิคือ ประเทศพม่า นอกจากนี้เงื่อนไขในเรื่องการใช้แรงงานนักโทษในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกยังปรากฏเป็นข้อยกเว้นให้ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกสามารถห้ามนำเข้าสินค้าดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน

3.2.3 กรณีศึกษาประเทศเมียนมาร์

เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1995 สมาพันธ์สหภาพการค้ายุโรป (European Trade Union Confederation : ETUC) และ สมาพันธ์สหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ (International Confederation of Free Trade Union : ICFTU) ร่วมกันร้องเรียนต่อคณะกรรมการสหภาพยุโรป ตามมาตรา 9 และ 10 ของ EC Regulation No. 3281/94¹³ เกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับของประเทศเมียนมาร์ ข้อกำหนดของ EC ฉบับดังกล่าว กำหนดว่า สหภาพยุโรปอาจถอนโครงการสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว หากประเทศที่ได้รับสิทธิพิเศษมีการใช้แรงงานบังคับในรูปแบบใด ๆ ตามที่กำหนดในอนุสัญญากรุงเจนีวา (25 กันยายน ค.ศ. 1926 และ 7 กันยายน ค.ศ. 1956) และอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศข้อ 29 และ 105

¹³Council Regulation (EC) No. 3281/94 of 19 December 1994.

ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า มีการใช้แรงงานบังคับในประเทศเมียนมาร์หลายรูปแบบ ซึ่งขัดต่อสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานบังคับ ซึ่งถือว่าประเทศเมียนมาร์ละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศ ผู้ร้องเรียนเห็นว่าการละเมิดของประเทศเมียนมาร์เกิดจากความยินยอมของผู้มีอำนาจของเมียนมาร์ โดยการใช้แรงงานของประเทศเมียนมาร์มีลักษณะบังคับประชาชนให้ทำงานช่วยเหลือทางการทหาร แรงงานทหาร โครงการสาธารณูปโภคและการพัฒนาที่สำคัญ โครงการพัฒนาการท่องเที่ยว และการร่วมลงทุนทางพาณิชย์ โดยผู้ร้องเรียนมีหลักฐานและรายงานจากองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องมาเป็นข้อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตน ซึ่งนำไปสู่ข้อสรุปว่าประเทศเมียนมาร์มีการหันไปพึ่งแรงงานบังคับเพื่อนโยบายสาธารณูปโภคของประเทศ ยิ่งกว่านี้ผู้กล่าวหาฯยังเห็นว่าการใช้แรงงานบังคับของประเทศเมียนมาร์มิได้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่เป็นการใช้แรงงานบังคับของผู้นำเมียนมาร์ เพื่อวัตถุประสงค์อื่นมากกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ

หลังจากการตรวจสอบคำร้องเรียนและปรึกษาหารือกับคณะกรรมการสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (Generalized Preferences Committee) คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปตัดสินที่จะเปิดการไต่สวนขึ้นและได้แจ้งไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจของเมียนมาร์¹⁴

คณะกรรมการได้วิเคราะห์ข้อมูลและข้อความต่าง ๆ ที่ตนได้รับทราบและจากความช่วยเหลือของผู้เชี่ยวชาญอันทรงคุณวุฒิของมหาวิทยาลัย ข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับทั้งหมดแสดงให้เห็นว่าภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐบาลทหาร (State Law and Order Restoration Council : SLORC) ของประเทศเมียนมาร์ มีการใช้แรงงานบังคับในหลายรูปแบบ

โดยการใช้แรงงานบังคับของประเทศเมียนมาร์ได้แพร่ขยายไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ของรัฐ (หัวหน้าหมู่บ้านในชนบท) และในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศ โดยแรงงานต่าง ๆ ถูกบังคับให้ทำงานให้กับโครงการทางสาธารณูปโภค นอกจากนี้ยังถูกใช้ในกิจการทางทหารและพลเรือน เช่นกรณีใน ค.ศ. 1990 ที่ประเทศเมียนมาร์ประกาศเป็นปีท่องเที่ยวของคน ประเทศเมียนมาร์มี

¹⁴Notice No. 96/c 15/03 , Official Journal of the European Communities, 20.1.1996, p.3.

การใช้แรงงานบังคับกับบุคคลต่าง ๆ โดยไม่คำนึงว่าเป็นผู้หญิงหรือผู้ชาย อายุ สุขภาพ หรือสภาพของการจ้างงาน¹⁵

ทางประเทศเมียนมาร์ปฏิเสธข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องเรียน โดยอ้างว่าเป็นวัฒนธรรมของศาสนาพุทธที่เชื่อว่าบุคคลนั้นจะได้บุญกุศลหากช่วยเหลือกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อหมู่บ้าน เพื่อนบ้าน พระมหากษัตริย์ หรือพระเจ้าคือ เป็นค้ำ และเป็นข้อยกเว้นตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ข้อ 29¹⁶

นอกจากนี้ทางคณะกรรมการได้สอบถามไปยังผู้มีอำนาจของประเทศเมียนมาร์ว่าจะไปดำเนินการไต่สวนโดยขอให้ประเทศเมียนมาร์อนุญาตให้ทีมค้นหาความจริง (Fact Finding Team) เข้าไปเยือนเมียนมาร์ แต่ทางประเทศเมียนมาร์ปฏิเสธที่จะทำตามคำร้องขอ โดยอ้างว่าไม่มีจุดมุ่งหมายใด ๆ ที่จะมาตรวจสอบสภาพที่ไม่มีอยู่จริง

ต่อมาเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1996 คณะกรรมการได้รายงานผลการไต่สวนว่า คณะกรรมการได้พิจารณาจากข้อมูลต่าง ๆ และหลักฐานที่เพียงพอแล้วเห็นว่า ประเทศเมียนมาร์มีการใช้แรงงานบังคับจริง จึงมีเหตุผลอันสมควรที่จะถอนสิทธิพิเศษทางภาษีแก่ประเทศเมียนมาร์ จากการที่ประเทศเมียนมาร์มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่มีการพัฒนาประชาธิปไตย ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1996 สหภาพยุโรปจึงได้กำหนด Common Position¹⁷ ซึ่งสถานะต่าง ๆ นั้น จะถูกประเมินทุก ๆ 6 เดือนและในบางกรณีอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

เนื่องจากการที่ประเทศเมียนมาร์มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะมีการกระทำที่เป็น การทรมาน, การสำเร็จโทษตามอำเภอใจ, การใช้แรงงานบังคับ, การละเมิดสิทธิสตรี และการจำกัด

¹⁵Proposal for a Council Regulation (EC) temporarily withdrawing access to generalized tariff preferences for industrial goods from the Union of Myanmar, Brussels, 18.12.1996., p.1.

¹⁶Ibid., p.2.

¹⁷Common Position of defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, on Burma/Myanmar, European Union The Council , Brussels, 25 October 1996.

สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในการพูด การเคลื่อนไหว และการชุมนุม ฉะนั้นเพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าของประชาธิปไตย สหภาพยุโรปจึงได้รับรองมาตรการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้¹⁸

1. ห้ามบุคคลทางการทหารทั้งหมดที่เป็นตัวแทนทางการชุดของพม่าเข้าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป และเพิกถอนบุคคลทางการทหารที่เป็นตัวแทนทางการชุดทั้งหมดของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่ส่งไปประจำประเทศเมียนมาร์
2. ห้ามขายอาวุธ เครื่องใช้ กระสุนและเครื่องมือทางการทหารแก่ประเทศเมียนมาร์ และระงับโครงการช่วยเหลือหรือการพัฒนาที่ไม่คำนึงถึงมนุษยธรรม ยกเว้นว่าโครงการนั้นจะสนับสนุนสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย และมีจุดมุ่งหมายเพื่อบรรเทาความยากจนด้วยเช่นกัน
3. ห้ามออกวีซ่าให้แก่สมาชิกอาวุโสของ State Peace and Development Council (SPDC) และสมาชิกทางการทหารที่ใช้อำนาจหรือผลประโยชน์จากนโยบายอันเป็นการขัดขวางต่อความก้าวหน้าของประชาธิปไตยและครอบครัวของบุคคลดังกล่าว
4. ระงับการเยือนประเทศเมียนมาร์ของ high-level bilateral government

นอกจากกรอบทางการเมืองแล้วสหภาพยุโรปยังมีการเพิกถอนสิทธิพิเศษทางภาษีที่ให้แก่ประเทศเมียนมาร์ตามกรอบของโครงการสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร เนื่องจากประเทศเมียนมาร์มีการใช้แรงงานบังคับตาม Council Regulation EC 522/97 วันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 1997 สืบเนื่องจาก Council Regulation EC 3281/94 วันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1994 ที่ใช้กับโครงการ GSP ระหว่าง ค.ศ. 1995-1998 โดยเป็นโครงการให้สิทธิพิเศษทางภาษีแก่สินค้าอุตสาหกรรมที่มีต้นกำเนิดจากประเทศกำลังพัฒนาตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

¹⁸Ibid.

3.3 การให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรของประเทศไทยสหรัฐอเมริกา¹⁹

3.3.1 ระบบโครงสร้างการให้สิทธิพิเศษ

อายุของโครงการ

ประเทศไทยเริ่มโครงการ GSP ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2519 เป็นต้นมา ซึ่งระยะเวลาของโครงการแบ่งได้ดังนี้:

โครงการที่ 1: 1 มกราคม 2519 – 3 มกราคม 2528

โครงการที่ 2: 4 มกราคม 2528 – 3 กรกฎาคม 2536

โครงการที่ 3: 1 กรกฎาคม 2542 – 30 กันยายน 2544

เงื่อนไขการพิจารณาให้สิทธิ

1. ระดับการพัฒนาประเทศ

ประเทศไทยจะพิจารณาจากรายได้ประชาชาติต่อหัวของประเทศที่ได้รับสิทธิ GSP หากประเทศใดเกินระดับที่กำหนดไว้ก็จะถูกเพิกถอนโดยอัตโนมัติคือตั้งแต่ 8,600 เหรียญดอลลาร์สหรัฐขึ้นไป ซึ่งหลายประเทศถูกตัด GSP ตามเงื่อนไขนี้ไปแล้ว เช่น บรูไน บาห์เรน และ นาอูรู เป็นต้น

2. การเปิดตลาดสินค้าและบริการ

ประเทศที่ได้รับสิทธิ GSP ควรสร้างระดับความมั่นใจให้กับประเทศไทยว่าจะเปิดตลาดให้สินค้าและบริการของประเทศไทยอย่างสมเหตุสมผล

¹⁹ กรมการค้าต่างประเทศ, โครงการ GSP สหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพ : กองสิทธิประโยชน์ทางการค้า, 2543) หน้า 1.

3. การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

ภายใต้กฎหมาย GSP ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ประเทศที่ได้รับสิทธิ GSP ของประเทศสหรัฐอเมริกาคำเนิการปกป้องในเรื่องเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้าให้กับประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

4. การคุ้มครองสิทธิแรงงาน

ประเทศที่ได้รับสิทธิ GSP จะต้องให้สิทธิเกี่ยวกับแรงงานภายในประเทศของตนในระดับที่เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ ได้แก่

- สิทธิในการสมาคม
- สิทธิในการจัดตั้งองค์กรและการต่อรองร่วม
- การห้ามใช้การบังคับใช้แรงงานไม่ว่าในรูปแบบใด
- อายุขั้นต่ำในการจ้างเด็กทำงาน และ
- สภาพแรงงานที่ยอมรับได้

สำหรับประเทศที่ถูกเพิกถอน GSP เพราะมีการละเมิดสิทธิแรงงาน ได้แก่ ซิสี นิคารากัว และปารากวัย

5. การกำหนดนโยบายลงทุนที่ชัดเจนและลดข้อจำกัดทางการค้าของประเทศที่ได้รับสิทธิ

6. ความต้องการได้รับ GSP ของประเทศกำลังพัฒนา

ประเทศที่ได้รับสิทธิ GSP

ประเทศสหรัฐอเมริกาให้สิทธิ GSP แก่ประเทศที่กำลังพัฒนาและดินแดนอาณานิคมซึ่งปัจจุบันรวม 154 ประเทศ

ประเทศที่ไม่ได้รับสิทธิ GSP

ภายใต้กฎหมาย GSP ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไม่ให้สิทธิ GSP แก่ประเทศดังต่อไปนี้คือ:

- ประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา สหภาพยุโรป ไอร์แลนด์ ญี่ปุ่น โมนาโค นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์
- ประเทศที่กำลังพัฒนาที่มีสัดส่วนการใช้สิทธิ GSP อยู่ในระดับสูงและมีความเจริญทางเศรษฐกิจที่อยู่ในเงื่อนไขที่ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนด และประเทศกลุ่มสมาชิกผู้ส่งออกน้ำมัน (โอเปค) เป็น ประเทศที่ถูกเพิกถอนสิทธิไปแล้ว เช่น บรูไน สิงคโปร์ ฮองกง เกาหลีใต้ ใต้หวัน มาเลเซีย

ขอบเขตสินค้า GSP

ประเทศสหรัฐอเมริกาให้สิทธิ GSP สินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมประมาณ 4,500 รายการ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าอุตสาหกรรม

ลักษณะการให้สิทธิ GSP

สินค้าทุกรายการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาให้สิทธิ GSP จะได้รับการยกเว้นภาษี

การเพิกถอนหรือการระงับการให้สิทธิ GSP

ในการเพิกถอนหรือการระงับการให้สิทธิ GSP ประเทศสหรัฐอเมริกาคาดำเนินการเมื่อใดก็ได้ หากประเทศผู้ได้รับสิทธิใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ทั้งนี้ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเพิกถอนการให้สิทธิ GSP ได้ก็ต่อเมื่อได้แจ้งต่อรัฐสภา และแจ้งให้ประเทศที่ถูกเพิกถอนสิทธิทราบล่วงหน้า 60 วันก่อนวันเพิกถอน

อนาคตของ GSP ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีนโยบายจะปรับโครงการให้มีขนาดเล็กลง โดยพยายามจะคัดสิทธิ GSP ของประเทศที่มีความสามารถแข่งขันได้แล้ว และมุ่งจะให้สิทธิ GSP แก่ประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด ดังนั้นโครงการใหม่ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ปรับเปลี่ยนดังนี้

- ความเข้มงวดในการจำกัดการให้สิทธิ GSP

ภายใต้โครงการใหม่ปี 2543 มูลค่าเพดานขั้นสูง (มูลค่า CNL)²⁰ เป็น 95 ล้านดอลลาร์สหรัฐเป็นการเร่งให้สินค้าของประเทศที่มีศักยภาพใช้สิทธิ GSP สูง ถูกกระทบสิทธิเร็วขึ้น และพยายามไม่พิจารณาคืนสินค้าที่ถูกตัดสิทธิไปแล้ว ซึ่งเป็นการตัดสิทธิทั้งประเทศในทางอ้อม

- ความไม่ต่อเนื่องของโครงการ GSP

เริ่มตั้งแต่โครงการที่ 2 ได้หมดอายุลงเมื่อกลางปี 2536 สหรัฐอเมริกาไม่ต่อโครงการที่ 3 อย่างต่อเนื่อง ทำให้การให้สิทธิ GSP ได้หยุดชะงักมาตลอด และโครงการที่ต่อได้ ก็มีอายุเพียงสั้น ๆ เท่านั้นสำหรับอายุโครงการ GSP ใหม่ ระยะเวลาเพียง 2 ปี 3 เดือน โดยจะหมดอายุลงในสิ้นเดือนกันยายน 2544 จะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกาไม่สามารถต่ออายุเป็นโครงการระยะยาวได้ และในอนาคตสหรัฐอเมริกามีแนวโน้มว่าจะต่ออายุโครงการเป็นปีต่อปี ซึ่งความแน่นอนแล้วอายุของโครงการย่อมมีผลต่อผู้ผลิตและผู้ส่งออก ในการวางแผนการผลิตและการส่งออก

- ความไม่แน่นอนของโครงการ GSP

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ถอนสิทธิ GSP ประเทศมาเลเซียตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2540 ทั้งๆ ที่รายได้ประชาชาติต่อหัวของประเทศมาเลเซียมีเพียง 3,520 เหรียญดอลลาร์สหรัฐอเมริกา แต่เป็นประเทศที่มีการใช้สิทธิ GSP ประเทศสหรัฐอเมริกาสูงเป็นอันดับที่ 1 จึงทำให้ประเทศไทยมีโอกาสสูงที่จะถูกถอนสิทธิเป็นรายต่อไปเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยเป็นผู้ใช้สิทธิ GSP สูงเป็นอันดับหนึ่ง

²⁰ CNL ย่อมาจาก Competitive Need Limits ถือเป็นข้อจำกัดการใช้สิทธิ GSP ของประเทศสหรัฐอเมริกัลักษณะหนึ่งเป็นกฎที่ว่าด้วยความจำเป็นในการแข่งขัน กล่าวคือ สินค้าใดของประเทศใดมีมูลค่าส่งออกไปประเทศสหรัฐอเมริกาในปีปฏิทินที่ผ่านมาเกินกำหนดหรือระดับ CNL ข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ก็จะถูกกระทบสิทธิในปีต่อมาก็คือ

- ส่วนแบ่งตลาดนำเข้า 50% ขึ้นไป หรือ
- เกินระดับเพดานที่ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดไว้ซึ่งจะเป็นมูลค่าที่เปลี่ยนแปลงทุกปี โดยให้เพิ่มขึ้นปีละ 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐสำหรับปี 2543 เป็นจำนวนเท่ากับ 95 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

3.3.2 เงื่อนไขการพิจารณาให้สิทธิพิเศษ

จากระบบโครงสร้าง GSP ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เสนอมานั้นแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรหรือ GSP กับมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานในส่วนของเงื่อนไขการพิจารณาให้สิทธิพิเศษ กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำมาตรฐานแรงงานมากำหนดเป็นเงื่อนไขตามกฎหมายในการให้สิทธิพิเศษใน Title V ของ Trade และ Tariff Act of 1984 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อขยายอายุโครงการ GSP มาหลายครั้ง โดยครั้งล่าสุดเริ่มตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2542 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2544 เป็นเวลา 2 ปี 3 เดือน²¹ สำหรับการตั้งให้เป็นประเทศที่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ถูกกำหนดไว้ใน Section 502 ว่าประเทศดังกล่าวจะต้องดำเนินการหรือจะดำเนินการ (taking steps) ให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานในระดับที่เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ (To afford internationally recognized worker rights to workers in the country) และกฎหมายดังกล่าวได้ให้คำนิยามของ internationally recognized worker rights ว่าหมายถึง:

1. เสรีภาพในการสมาคม (the right of association)
2. สิทธิในการจัดตั้งองค์กรและต่อรองร่วม (the right to organize and bargain collectively)
3. การห้ามมิให้ใช้แรงงานแผนบังคับทุกรูปแบบ (a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labour)
4. อายุขั้นต่ำของการจ้างเด็กทำงาน (a minimum age for the employment of children)
5. สภาพการทำงานที่ยอมรับได้ที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน (acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health)²²

²¹ กรมการค้าต่างประเทศ, ข่าวการค้าต่างประเทศ. (28 ธันวาคม 2542).

²² John H. Jackson, William J. Davey and Alan O. Sykes, Legal Problem of International Economic Relation cases. Materials and Text, (St. Paul Minn : West Publishing, 1995), p. 999.

ซึ่งเหตุผลของกฎหมายนี้ปรากฏในรายงานคณะกรรมการการเงินและการจัดเก็บภาษี (The Committee of Ways and Means) ว่า “คณะกรรมการเชื่อว่าการส่งเสริมให้เคารพในสิทธิแรงงานที่ขอมอบในระดับสากลเป็นหนทางที่สำคัญที่จะรับประกันว่าจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในประเทศที่ได้ผลประโยชน์จากโครงการ GSP” และ “ความสามารถที่จะตั้งสหภาพและต่อรองเพื่อได้รับค่าจ้างที่สูงขึ้นและมีสภาพการทำงานที่ดีขึ้นเป็นสิ่งสำคัญสำหรับคนงานในประเทศที่กำลังพัฒนาเพื่อได้รับมาตรฐานชีวิตที่พอเพียง และเอาชนะความยากจนและความหิว การปฏิเสธสิทธิคนงานที่เป็นที่ขอมอบในระดับสากลในประเทศที่กำลังพัฒนาจะนำไปสู่ความยากจนตลอดไป ทั้งยังเป็นการจำกัดผลที่ได้จากความเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้แก่กลุ่มคนที่มีสิทธิพิเศษและเป็นการเพาะความไม่มั่นคงทางสังคมและความวุ่นวายทางการเมือง” และสภาผู้แทนได้ให้เงื่อนไขเอาไว้ว่า คณะกรรมการไม่คาดหวังว่าประเทศที่กำลังพัฒนาจะต้องมีมาตรฐานสูงเหมือนมาตรฐานแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นที่ขอมอบว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่ขอมอบได้ในแต่ละประเทศย่อมไม่เหมือนกัน อย่างไรก็ตามคณะกรรมการหวังให้การยกเว้นภาษีของสินค้าที่เข้าสู่ตลาดของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยประธานาธิบดีนั้น จะต้องกำหนดเงื่อนไขว่าประเทศที่กำลังพัฒนาต้องแสดงให้เห็นถึงการเคารพในสิทธิดังกล่าวที่มีต่อคนงานของตน”²³

สำหรับการนำเงื่อนไขมาตรฐานแรงงานไปใช้ให้เกิดผลนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้กระบวนการวิธี (procedure) ที่เป็นทางให้ผู้มีส่วนได้เสีย (interested parties) สามารถที่จะเรียกให้คณะอนุกรรมการร่วม (the interagency GSP Subcommittee) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากสำนักงานผู้แทนการค้าของประเทศไทยและเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรทำการไต่สวนประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีจากโครงการ GSP ว่าประเทศกำลังพัฒนานั้นมีมาตรฐานแรงงานสูงตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ในการพิจารณาคำร้องจะมีการตรวจสอบกับข้อมูลของประเทศสหรัฐอเมริกา ตามรายงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน รายงานพิเศษจากสถานทูตสหรัฐ และกงสุลในต่างประเทศ รายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ข้อมูลอื่นๆ ที่เหมาะสม อาจมีการทำประชามติและผู้มีส่วนได้เสียอาจเสนอความเห็นและให้ข้อมูลในกรณีนั้นๆ หลังจากพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ แล้วคณะอนุกรรมการก็จะทำรายงานและเสนอความเห็นผ่านทางกลุ่มทบทวนนโยบายการค้า คณะกรรมการ

²³ Faye Lyle, Worker Right in U.S. Policy. (Washington D.C. : Bureau of International Labor Affairs, 1991), pp. 8-10.

นโยบายการค้า และถึงประธานาธิบดี ประธานาธิบดีจะเป็นผู้ตัดสินใจคนสุดท้ายว่าจะระงับสิทธิพิเศษหรือไม่²⁴

3.3.3 กรณีศึกษาประเทศอินโดนีเซีย

เมื่อจบการเจรจารอบอุรุกวัย สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสเสนอให้ WTO Agenda ควร มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการค้าและมาตรฐานแรงงานรวมทั้งความยุติธรรมทางสังคม ข้อเสนอถูกต่อต้านจากประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเห็นว่าเป็นความพยายามที่จะกีดกันการส่งออกของประเทศตนจากประเทศพัฒนาแล้ว เมื่อจบการเจรจารอบอุรุกวัย ประเด็นนี้ก็ยังไม่ได้ กำหนดใน WTO แต่ก็เป็นเรื่องที่จะเป็นปัญหาต่อไปในการประชุมและการเจรจาการค้าของ WTO ในอนาคต

อย่างไรก็ดี สหรัฐอเมริกาได้ผูกเงื่อนไขเรื่องมาตรฐานแรงงานเข้ากับโครงการ GSP ของประเทศตนด้วย กล่าวคือ กฎระเบียบ (regulation) ที่นำโครงการ GSP ไปใช้ปฏิบัติให้เป็นผล (implementing) นั้นมีกระบวนการวิธี (procedure) ที่เปิดทางให้ผู้มีส่วนได้เสีย (interested parties) สามารถที่จะเรียกให้คณะอนุกรรมการร่วม (the interagency subcommittee on the GSP) ทำการได้ ส่วนประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากโครงการ GSP อยู่ว่าประเทศกำลังพัฒนานั้นมีมาตรฐานแรงงานสูงตามที่กำหนดไว้หรือไม่ หากมาตรฐานแรงงานสูงพอก็จะได้รับ GSP ต่อไป

ในการทบทวนของคณะอนุกรรมการ GSP ในปี 1993 นั้นมีคำร้องเรียนให้ไต่สวนทั้งหมด 30 กรณี โดย 20 กรณีเป็นคำร้องเรียนให้ไต่สวนเกี่ยวกับเรื่องสิทธิของคนงาน 9 กรณีเป็นเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาและหนึ่งกรณีเป็นเรื่องการยึดเป็นของรัฐ²⁵ หนึ่งใน 20 กรณี

²⁴ Jim Sugarman, *Field guide to Labor Rights* (Washington D.C. : Essential Book, 1993), p. 12-17.

นั้นเป็นคำร้องเรียนเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานในประเทศอินโดนีเซีย เนื่องจากมาตรฐานแรงงานในประเทศอินโดนีเซียค่อนข้างจะใกล้เคียงกับระดับมาตรฐานแรงงานในประเทศไทย และเพื่อให้เห็นภาพกระบวนการร้องเรียนและเกณฑ์ในการใช้บททวนโครงการ GSP ของสหรัฐอเมริกา จึงขอนำกรณีของอินโดนีเซียมาประกอบการศึกษาดังต่อไปนี้

กรณีหมายเลขที่ 007-CP-92 เดือน ก.ค. 1993 – มิ.ย. 1993²⁶ Asia Watch ซึ่งเป็นองค์กรเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และกองทุนวิจัยและศึกษาสิทธิของแรงงานระหว่างประเทศ (The International Labor Rights Education and Research Fund) ได้ทำคำร้องเรียนขอให้อนุกรรมการร่วม GSP ทำการไต่สวนเพื่อพิจารณาว่ากฎหมายและมาตรฐานแรงงานในประเทศอินโดนีเซียนั้นถึงระดับที่กำหนดไว้ตามมาตรา 502 (b) ของกฎหมาย GSP (title V) ของสหรัฐอเมริกาหรือไม่ โดยมาตรา 502 (b) กำหนดว่าประเทศที่ได้รับสิทธิพิเศษ (beneficiary countries) จะต้องมีการ taking steps คือ มีความพยายามที่จะปรับปรุงกฎหมายภายในและแนวทางปฏิบัติให้สูงขึ้นในเรื่องสิทธิของแรงงานให้เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ (internationally recognized worker rights)

โดยมาตรา 502 (b) ได้นิยามคำว่า “internationally recognized worker rights” ว่าหมายถึงสิทธิดังต่อไปนี้ คือ

- 1) สิทธิในการชุมนุม (the right of association)
- 2) สิทธิที่จะจัดองค์กรและต่อรองร่วมกัน (the right to organize and bargain collectively)
- 3) การห้ามใช้แรงงานแบบบังคับหรือฝืนใจทุกรูปแบบ (a prohibition against any form of forced or compulsory labor)
- 4) อายุขั้นต่ำของการจ้างงานเด็ก (Article minimum age for the employment of children)

²⁵ John H Jackson, William J. Davey and Alan D. Sykes , Legal Problem of International Economic Relation Cases Material and text. (St. Paul minn : West Publishing, 1995), p. 1002.

²⁶ ศักดา ธนิตกุล, “กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (WTO และกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ: นัยสำหรับธุรกิจ)” (กรุงเทพฯ : โครงการอบรมทางไกลของศูนย์การศึกษาต่อเนื่องแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 40-44.

5) สภาพในการทำงานที่ยอมรับได้ (acceptable condition of work)

ตามรายงานของคณะกรรมการการเงินและการจัดเก็บภาษี (the Committee on Ways and Means) คณะกรรมการเห็นว่าไม่ควรจะคาดหวังว่าประเทศกำลังพัฒนาจะต้องมีมาตรฐานแรงงานสูงเหมือนสหรัฐอเมริกาและประเทศอุตสาหกรรม และยอมรับว่ามาตรฐานแรงงานขั้นต่ำของแต่ละประเทศย่อมไม่เหมือนกัน

ในการพิจารณาบทพจนานี้ คณะอนุกรรมการพิจารณาจากเอกสารที่ทางผู้ร้องเรียน (Asia Watch และกองทุนวิจัยการศึกษาสิทธิของแรงงานระหว่างประเทศ) จัดส่งให้ เอกสารที่ทางรัฐบาลอินโดนีเซียจัดส่งให้ ประกอบกับรายงานของกระทรวงต่างประเทศเรื่องแนวปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เอกสารจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization : ILO) และรายงานจากสถานทูตสหรัฐอเมริกาในกรุงจาการ์ ประเทศอินโดนีเซีย

คณะอนุกรรมการได้แยกแยะปัญหาของสิทธิของแรงงานออกเป็น 5 ประการ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะอนุกรรมการจึงแยกพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) สิทธิในการชุมนุม (Right to Association)

สิทธิในการชุมนุม หมายถึง สิทธิของแรงงานที่จะก่อตัว หรือเข้าร่วมกับองค์การที่ตนเลือก นอกจากนี้ยังรวมถึงสิทธิในการประท้วง (right to strike)

ภายใต้กฎหมายแรงงานของอินโดนีเซีย องค์การของแรงงานสามารถรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน (worker union) ได้หากองค์การดังกล่าวประกอบด้วย สถานที่ทำงานตั้งแต่ 1000 แห่งขึ้นไปและสถานที่ทำงานนั้นต้องตั้งอยู่ในเมืองอย่างน้อยที่สุด 100 แห่ง ข้อกำหนดในเรื่องจำนวนนี้เป็นอุปสรรคต่อการก่อตั้งสหภาพ ดังนั้นจึงกระทบต่อสิทธิของแรงงานที่จะก่อตั้งองค์การ

ต่อมาในกรณีของกฎหมายอินโดนีเซียที่ไม่อนุญาตให้ข้าราชการพลเรือน (civil servants) เข้าร่วมกับสหภาพแรงงาน ข้าราชการพลเรือนจะต้องเข้าร่วมกับ civil servant corps

(KORPRI) ซึ่งจริง ๆ แล้วกฎบัตร KORPRI มีหน้าที่หลัก (main duty) ที่จะบังคับตามนโยบายซึ่งกำหนดโดยผู้จัดการองค์กร จึงเท่ากับเป็นการกระทบต่อผลประโยชน์ของข้าราชการพลเรือน

คณะอนุกรรมการเห็นว่า กฎหมายของอินโดนีเซียทำลายความเป็นอิสระของลูกจ้างที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานของอินโดนีเซีย เห็นได้ว่าการจัดตั้งสหภาพจะถูกแทรกแซงโดยรัฐบาลซึ่งไม่เพียงแต่จะเป็นการละเมิดสิทธิของแรงงานแล้ว ยังขัดต่อมาตรฐานของ ILO ที่กำหนดให้แรงงานสามารถก่อตั้งและเข้าร่วมกับสหภาพโดยปราศจากการควบคุมจากรัฐบาล

2) สิทธิที่จะจัดองค์กรและต่อรองร่วมกัน

ตามกฎหมายอินโดนีเซีย กำหนดว่ากลุ่มแรงงานสามารถเจรจาต่อรองร่วมกันถึงข้อตกลงแรงงานหากเป็นสหภาพที่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาล (government-recognized union) ซึ่งสหภาพที่ได้รับการยอมรับ ก็คือ SPSI ดังนั้น กฎหมายนี้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิที่จะจัดองค์กรและต่อรองร่วมกัน

3) การห้ามไม่ให้ใช้แรงงานแบบบังคับหรือฝืนใจทุกรูปแบบ

กรณีนี้ผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่า รัฐบาลอินโดนีเซียยอมให้มีการบีบบังคับแรงงานโดยบริษัทค้าไม้ที่ชื่อว่า Asmat tribe ใน Irian Jaya และมีรายงานที่น่าเชื่อถือว่า มีการบังคับแรงงานในปี ค.ศ. 1990 รายงานดังกล่าวอีกว่ามีแรงงานหญิงถูกขายให้มาเป็นคนงานภายในประเทศ และแรงงานชายถูกขายให้มาทำงานทางการเกษตรในหลายปีมานี้ รัฐบาลอินโดนีเซียมีโอกาหลายครั้งที่จะสอบสวนการขายแรงงานดังกล่าวแต่ก็มิได้มีรายงานผลการสอบสวนแต่อย่างใด นอกจากนี้ผู้ร้องเรียนยังกล่าวอ้างอีกว่ายังมีการบีบบังคับแรงงานในติมอร์ตะวันออก ซึ่งก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าคนงานในติมอร์ตะวันออก เป็นเหยื่อของการถูกละเมิดหรือไม่

4) การกำหนดอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็ก

แรงงานเด็กเป็นปัญหาสำคัญของอินโดนีเซีย ในอินโดนีเซียมีกฎหมายปี ค.ศ. 1987 เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี ที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยกฎหมายฉบับนี้มิได้มีการกำหนดอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็กเอาไว้ กฎหมายนี้เข้ามาแทนที่คำสั่งของรัฐบาลในปี ค.ศ. 1925 ที่ได้กำหนดอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็กไว้ที่อายุ 12 ปี รวมทั้งรัฐบาลอินโดนีเซียไม่เคยบังคับใช้

พ.ร.บ. แรงงานปี ค.ศ 1951 ซึ่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับแรงงานเด็กเอาไว้ด้วยเลข และตั้งแต่กฎหมายปี ค.ศ. 1987 ของอินโดนีเซียถูกบังคับใช้ก็ยังไม่เคยมีนายจ้างคนใดถูกฟ้องต่อศาลว่ากระทำการละเมิดต่อกฎหมายฉบับนี้เลย

5) สภาพในการทำงาน

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงาน ในอินโดนีเซียมักไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงและเป็นอัตราที่น้อยกว่าความจำเป็นที่คนงานหรือครอบครัวต้องใช้จ่ายในขั้นพื้นฐาน เช่น ค่าอาหาร เสื้อผ้า และที่พัก รวมทั้งนายจ้างมักจะเพิกเฉยต่อการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายของคนงาน และความล้มเหลวในเรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนี้มักจะนำมาสู่การประท้วงของคนงานในประเทศอินโดนีเซีย

นอกจากนี้กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัยของคนงานในประเทศอินโดนีเซียก็ดูเหมือนจะไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ จากรายงานสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1992 รายงานว่า การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้ของอินโดนีเซียมีความอ่อนแอ และมีอุปสรรคในการบังคับใช้ เนื่องจากการขาดแคลนผู้ตรวจสอบ

จากการพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ข้างต้น คณะอนุกรรมการเห็นว่าสิทธิตามข้อ 1) 2) และ 3) นั้นเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (basic human rights) ซึ่งรัฐบาลของทุกประเทศจำเป็นต้องให้ความเคารพ

คณะอนุกรรมการเห็นว่ากฎหมายภายในและแนวทางจริง ๆ เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานในประเทศอินโดนีเซียยังต่ำอยู่มาก โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิของคนงานที่จะชุมนุมกันเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงาน (union) ที่เป็นอิสระจากการเมือง และสิทธิที่จะประท้วง แต่คณะอนุกรรมการก็ยินยอมให้อินโดนีเซียผ่านเกณฑ์ เนื่องจากเกณฑ์สำคัญที่ต้องใช้พิจารณา คือ taking steps กล่าวคือ หากประเทศที่ได้รับสิทธิประโยชน์ที่ถูกทบทวนแสดงให้เห็นว่าประเทศตนมีความพยายามที่จะปรับปรุงกฎหมายภายในและแนวทางปฏิบัติให้สูงขึ้นก็เพียงพอที่จะสอบผ่านเกณฑ์ดังกล่าวได้ โดยในกรณีนี้ รัฐบาลอินโดนีเซียแสดงให้เห็นได้ว่ารัฐบาลอินโดนีเซียสนใจที่จะปรับปรุงแก้ไข

กฎหมายภายในและแนวปฏิบัติทางด้านมาตรฐานแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยร้องขอให้ ILO ให้คำแนะนำแนวทางที่จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายใน และแนวปฏิบัติโดยคาดว่าจะแล้วเสร็จในปี 1994

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ภายใต้โครงการ GSP ของสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในการให้สิทธิ GSP แก่ประเทศที่ได้รับสิทธิ รวมทั้งประเทศไทยไว้ 4 ประการ ดังนี้²⁷

- 1) การเปิดตลาดสินค้าและบริการ
- 2) การให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา
- 3) การคุ้มครองสิทธิแรงงาน
- 4) ระดับการพัฒนาประเทศ

โดยในเรื่องคุ้มครองสิทธิแรงงาน กำหนดให้ประเทศที่ได้รับสิทธิ GSP จะต้องดำเนินการคุ้มครองสิทธิแรงงานให้เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ คือ

- 1) สิทธิในการชุมนุม
- 2) สิทธิในการจัดองค์การและต่อรองร่วมกัน
- 3) ห้ามบังคับใช้แรงงานในทุกรูปแบบ
- 4) การกำหนดอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็ก
- 5) สภาพการทำงาน เช่น ความปลอดภัยในการทำงาน ค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน

หากสหรัฐอเมริกาพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเทศผู้รับสิทธิประเทศใดไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขได้ ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาก็จะเพิกถอนสิทธิ GSP ของประเทศนั้น

²⁷ กรมการค้าต่างประเทศ, “GSP สหรัฐอเมริกากับปัญหาแรงงานไทย,” (กรุงเทพฯ : กองสิทธิประโยชน์ทางการค้า, 2541). (เอกสารอัครำเนา)

ซึ่งโครงการดังกล่าวมีผลกระทบต่อไทยเช่นเดียวกัน โดยสมาพันธ์แรงงานของสหรัฐอเมริกาและสภาองค์การอุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกา (American Federation of Labor and the Congress of Industrial Organization : AFL-CIO) ได้ยื่นฟ้อง คณะผู้แทนการค้าของสหรัฐ (USTR) ใน พ.ศ. 2530, 2532, 2534 และ 2536 โดยกล่าวหาว่าไทยละเมิดสิทธิแรงงาน จึงขอให้ USTR เพิกถอนสิทธิ GSP ของประเทศไทย

สำหรับการฟ้องร้อง ใน พ.ศ. 2530 และ 2532 ฝ่ายไทยโดยกระทรวงการต่างประเทศ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ได้ร่วมกันหาช่องทางแก้ไขปัญหาและสามารถแก้ไขข้อกล่าวหาของ AFL-CIO ทำให้ USTR ยกฟ้องประเทศไทย และไม่เพิกถอนสิทธิ GSP ของไทย²⁸

ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 AFL-CIO ได้ฟ้องร้องให้เพิกถอน GSP ประเทศไทย ในกรณีละเมิดสิทธิแรงงาน เนื่องจากไม่พอใจ พ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 และประกาศ ร.ส.ช. ฉบับที่ 54 ซึ่งได้จำกัดเสรีภาพของพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่โดยที่รัฐบาลไทยมีท่าทีที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยในปี พ.ศ. 2536 ได้เสนอร่าง พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ต่อสภาผู้แทนราษฎร ทาง USTR จึงได้รอการผ่านร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ซึ่งในขณะนี้ พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ดังกล่าวได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว

พ.ศ. 2540 AFL-CIO ได้ยื่นข้อร้องเรียนเพิ่มเติมจากปี 2534 กล่าวหาประเทศไทยว่าไม่ให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานอย่างเพียงพอ และยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานตามที่แถลงไว้ โดยไม่คืนสิทธิในการรวมกลุ่ม การต่อรองเป็นหมู่คณะ และการนัดหยุดงานให้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจ จึงขอให้พิจารณาทบทวนมติสิทธิ GSP ของไทย โดยเปิดให้เสนอข้อคิดเห็นใน Public Hearing ต่อคณะอนุกรรมการ GSP เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2540 ซึ่งกรมการค้าต่างประเทศร่วมกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ให้บริษัท St. Maxens จัดทำ Statement ในนามรัฐบาลไทยตอบโต้ข้อกล่าวหาดังกล่าว ซึ่งผลของการ Hearing ปรากฏว่า AFL-CIO ได้กล่าวหาว่า ประเทศไทยไม่สนับสนุนให้มีการออกกฎหมายพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง จึงไม่มีความสืบหน้าเกี่ยวกับการออกกฎหมายดังกล่าว ซึ่งกรมการค้าต่างประเทศร่วมกับกรมสวัสดิการ

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

และคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจัดทำ Statement ตอบโต้ข้อกล่าวหาดังกล่าวอีกครั้ง เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2540 แต่สหรัฐอเมริกายังไม่ได้พิจารณา เนื่องจากจะรอผลการผ่านร่าง พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ของไทย

3.4 ประเด็นปัญหาทางกฎหมายของการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรกับมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน

ความต้องการให้ระบบการค้าโลกเป็นไปอย่างเสรีโดยมีพื้นฐานอยู่บนหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ซึ่ง หรือ หลัก MFN และหลักการต่างตอบแทน (Reciprocity) ไม่เป็นที่พอใจของประเทศกำลังพัฒนา เพราะการใช้หลักการดังกล่าวทำให้ประเทศที่มั่งคั่งอยู่แล้วเจริญขึ้นไปเรื่อย ๆ ส่วนประเทศที่ยากจนหรือมีปัญหาทางเศรษฐกิจก็ประสบปัญหาหนักขึ้นไปอีก ประเทศกำลังพัฒนาจึงเสนอความคิดว่าระบบการค้าโลกควรมีโครงสร้างใหม่ที่ตอบสนองต่อความต้องการทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศโลกที่สาม ข้อตกลงที่มีอยู่คือ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือที่เรียกว่า GATT นั้น กำหนดขึ้นโดยที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้มีส่วนร่วมในการร่างหรือแสดงความคิดเห็นใน GATT นั้นด้วย ด้วยเหตุนี้ส่วนที่ 4 ของ GATT เกี่ยวกับการค้ากับการพัฒนาจึงถูกเพิ่มเติมขึ้นในปี ค.ศ. 1965 โดยเป็นการยกเว้นหลัก MFN และหลักการต่างตอบแทน

แต่การเพิ่มเติมส่วนที่ 4 ของ GATT เข้าไปใน GATT นั้น เป็นเพียงการประกาศเจตนารมณ์ยอมรับการให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศกำลังพัฒนา แต่มิได้สร้างข้อผูกพันทางกฎหมายที่ชัดเจน เป็นผลให้ประเทศพัฒนาที่นำหลักการในส่วนที่ 4 ไปใช้สร้างระบบสิทธิพิเศษภายใต้กฎหมายภายในของตนที่เป็นปัญหาทางกฎหมายกับหลักการในส่วนที่ 4 นี้ ซึ่งในส่วนนี้จะพิจารณาใน 3 ประเด็นคือ

- 3.4.1 การขัดกับหลักการของข้อตกลงส่วนที่ 4 ว่าด้วยการค้าและการพัฒนา
- 3.4.2 การบิดเบือนเงื่อนไขการพิจารณาให้สิทธิพิเศษได้ง่าย
- 3.4.3 ความสำคัญของระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรต่อการค้าโลก

3.4.1 การขัดกับหลักการของข้อตกลงส่วนที่ 4 ว่าด้วยการค้าและการพัฒนา

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า บทบัญญัติในส่วนที่ 4 นี้เป็นการกำหนดหลักการและวัตถุประสงค์มากกว่าเป็นข้อผูกพัน บทบัญญัติในส่วนนี้มีลักษณะเป็นการให้ดุลพินิจแก่ประเทศพัฒนาแล้ว โดยบทบัญญัติที่สำคัญปรากฏในมาตรา 36 (8) ซึ่งระบุไว้ว่า

“ประเทศพัฒนาแล้วไม่คาดหวังการต่างตอบแทนในความผูกพันต่อสิทธิประโยชน์ที่ให้ต่อกันในการเจรจาทางการค้าที่จะลดหรือยกเลิกภาษีศุลกากรหรืออุปสรรคอื่น ๆ ที่มีต่อการค้าของประเทศกำลังพัฒนา”²⁹

จากบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นถึงหลักไม่ต่างตอบแทนที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่อยู่ในฐานะที่จะตอบแทนแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับประเทศพัฒนาแล้วได้ การให้สิทธิพิเศษดังกล่าวนี้เป็นการให้เพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา

ภายหลังที่มีการเจรจาการค้าหลายฝ่ายในปี ค.ศ. 1979 ก็ได้มีการออกข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิพิเศษนี้ ซึ่งในมาตรา 5 บัญญัติว่า

“ประเทศพัฒนาแล้วไม่ขอการต่างตอบแทนในข้อผูกพันอันมีขึ้นจากการที่ตนได้เจรจาในทางการค้ากับประเทศกำลังพัฒนา เพื่อจะลดหรือยกเลิกภาษีศุลกากรหรือข้ออุปสรรคอื่น กล่าวคือในการเจรจาต่อรองในทางการค้านั้น ประเทศพัฒนาแล้วจะไม่ขอประเทศกำลังพัฒนาให้ตอบแทนหรือให้สิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นการขัดต่อการพัฒนาของแต่ละประเทศหรือความต้องการทางการเงินและการค้า ประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นภาคีจะไม่เรียกร้องการให้สิทธิพิเศษหรือข้อยกเว้นพิเศษ และประเทศกำลังพัฒนาก็จะไม่ถูกบังคับให้ใช้ข้อยกเว้นพิเศษเหล่านั้น หากข้อยกเว้นเหล่านั้นขัดต่อการพัฒนาความต้องการทางการเงินและการค้าของประเทศกำลังพัฒนา”

²⁹ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, “สิทธิพิเศษในทางการค้าภายใต้ระบบเศรษฐกิจแผนใหม่ระหว่างประเทศ : ปัญหาของหลักไม่ต่างตอบแทน,” วารสารกฎหมาย 10 ฉบับที่ 2, (2528), หน้า 155-172.

ข้อความที่เป็นปัญหา คือ “ไม่ขอต่างตอบแทน” นั้นดูจะชัดเจน แต่แท้จริงแล้วมีข้อคลุมเครือที่สำคัญซ่อนอยู่ กล่าวคือ ประเทศพัฒนาแล้วไม่หวังประโยชน์ตอบแทนเลย หรือประเทศพัฒนาแล้วไม่หวังผลประโยชน์ตอบแทนอย่างเต็มที่ สำหรับในกรณีหลัง คือ ไม่หวังผลตอบแทนอย่างเต็มที่ อาจทำให้เข้าใจได้ว่า ประเทศพัฒนาแล้วไม่ต้องการผลอย่างเต็มที่ หากแต่ต้องการเพียงบางส่วนเท่านั้น ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ การไม่ต่างตอบแทนซึ่งเป็นหลักของการมีสิทธิพิเศษนี้ก็จะไม่ผลหรือความหมายใกล้เคียงกับการต่างตอบแทนนั่นเอง จะต่างกันเพียงแต่ตอบแทนไม่เต็มที่เท่านั้น

จากที่เสนอมานี้ในวิทยานิพนธ์ กรณีการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรของประเทศสหรัฐอเมริกา แสดงให้เห็นถึงปัญหาของการตีความในมาตรา 5 นี้ เจื่อนใจในการได้สิทธิ GSP ของสหรัฐอเมริกามีเจื่อนใจเชื่อมโยงถึงประเด็นในเรื่องมาตรฐานแรงงานว่าประเทศที่จะได้รับสิทธิพิเศษจะต้องให้การคุ้มครองสิทธิของแรงงานตามมาตรฐานสากล หากประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถปฏิบัติตามเจื่อนใจนี้ก็จะไม่ได้สิทธิ GSP แสดงว่าประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการจะได้รับความสิทธิ GSP ต้องดำเนินการบางอย่างที่มีผลเป็นการตอบแทนแก่ประเทศที่พัฒนาแล้ว

ซึ่งการดำเนินการเพื่อตอบแทนการได้สิทธิ GSP นี้ น่าจะเป็นการขัดต่อหลักการ หรือเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในส่วนที่ 4 เพราะการให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศกำลังพัฒนานั้น ประเทศที่พัฒนาแล้วไม่ขอให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องดำเนินการใด ๆ ตอบแทน

3.4.2 การบิดเบือนเจื่อนใจการพิจารณาให้สิทธิพิเศษได้ง่าย

โครงการให้สิทธิพิเศษทางการค้าหรือ GSP ของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดเจื่อนใจในการให้สิทธิพิเศษทางการค้าโดยเชื่อมโยงเรื่องมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศไว้ในมาตรา 502 (b) ว่าประเทศที่จะขอรับสิทธิพิเศษจะต้องให้การคุ้มครองมาตรฐานแรงงานตามมาตรฐานสากล และกฎระเบียบในการปฏิบัติการอย่างได้ผลของโครงการ GSP กำหนดให้เอกชนสามารถยื่นข้อร้องเรียนต่อคณะผู้แทนการค้าสหรัฐ (USTR) ให้ไต่สวนประเทศผู้รับสิทธิพิเศษว่า ให้การคุ้มครองแรงงานไม่ได้ระดับมาตรฐานสากล ตัวอย่างเช่น ในกรณีของประเทศอินโดนีเซีย องค์กรเอกชน (Asia Watch) และกองทุนศึกษาและวิจัยสิทธิแรงงานระหว่างประเทศได้ยื่นข้อร้องเรียนให้ทบวงกฎหมายแรงงานในประเทศอินโดนีเซียว่าให้การคุ้มครองแรงงานไม่ได้ตามระดับมาตรฐานสากล

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากระบวนการดังกล่าวมีข้อที่ควรพิจารณาว่า คณะกรรมการร่วม GSP ที่มีหน้าที่ได้สวนว่าประเทศกำลังพัฒนาใดควรจะได้รับการต่ออายุสิทธิ GSP หรือไม่ โดยนำการให้ความคุ้มครองมาตรฐานแรงงานในระดับสากลมาเป็นข้อพิจารณานั้น สหรัฐอเมริกามีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้กฎหมาย title V บรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองแรงงานจริงหรือไม่ หรือมีเจตนาอื่นแอบแฝงอยู่ หรือเพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มองค์กรเอกชนในประเทศของตนโดยใช้มาตรฐานแรงงานมาเป็นข้ออ้าง เนื่องจากกลุ่มองค์กรเอกชนของสหรัฐอเมริกามักจะมีกลุ่มธุรกิจอยู่เบื้องหลังคอยผลักดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามที่ตนต้องการ

3.4.3 ความสำคัญของระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรต่อการค้าโลก

จากที่กล่าวมาแล้วถึงความต้องการของประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการให้มีระบบการค้าที่เป็นประโยชน์แก่ตน ทำให้ GATT ต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติส่วนที่ 4 เข้าไปในข้อตกลง GATT ในปี 1965 แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงการสร้างข้อผูกพันแบบอ่อน และเมื่อมีการเจรจาการค้าหลายฝ่ายในปี 1979 ได้มีข้อตกลงออกมาเกี่ยวกับสิทธิพิเศษดังกล่าวให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และในเรื่องการขยายระยะเวลาปลอดข้อผูกพัน คือ ระยะเวลาปลอดข้อผูกพันที่จะไม่ต่างตอบแทนได้ถูกขยายจากเดิม 10 ปีเป็นไม่มีกำหนดเวลา ซึ่งเป็นประเด็นที่แสดงถึงความสำคัญของสิทธิพิเศษทางการค้าในปัจจุบัน โดยในมาตรา 7 ของข้อตกลงการค้าหลายฝ่ายปี 1979 ระบุไว้ว่า

“การให้สิทธิประโยชน์และการให้สิ่งหนึ่งสิ่งใด รวมทั้งข้อผูกพันของประเทศพัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนาที่เป็นภาคีภายใต้กฎข้อบังคับของ GATT นั้น ควรจะมุ่งต่อการส่งเสริมความมุ่งหมายพื้นฐานของ GATT รวมทั้งความมุ่งหมายที่ปรากฏอยู่ในคำปรารภและมาตรา 36 ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นภาคีคาดว่าความสามารถที่จะให้สิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือการเจรจาให้สิทธิพิเศษ หรือความสามารถที่จะเข้าร่วมกิจกรรมที่ตกลงกันได้ทั้งสองฝ่ายภายในกฎข้อบังคับและกระบวนการของ GATT จะมีมากขึ้นเป็นลำดับพร้อมกับความก้าวหน้าในการพัฒนาเศรษฐกิจและการปรับปรุงในสถานภาพทางการค้า และดังนี้แล้วประเทศกำลังพัฒนาก็คาดว่าจะสามารถร่วมมืออย่างเต็มที่ภายใต้กรอบของสิทธิและข้อผูกพันของ GATT”

หลักที่ซ่อนอยู่ในหลังมาตรา 7 นี้ คือหลักของการพ้นสภาพ (Graduation Concept) หลักนี้หมายความว่าเมื่อประเทศกำลังพัฒนาได้พัฒนามาถึงระดับหนึ่งแล้ว ก็จะมีสภาพเศรษฐกิจที่ดีขึ้นในด้านต่าง ๆ จนพ้นสภาพจากความเป็นประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา หลักในมาตรา 7 นี้กล่าวถึงหลักนี้โดยสามารถสรุปได้ว่า เมื่อประเทศกำลังพัฒนามีสถานะภาพทางเศรษฐกิจดีขึ้นเป็นลำดับจนถึงระดับหนึ่งแล้ว ประเทศกำลังพัฒนานั้นก็จะสามารถรับข้อผูกพันตามกฎหมายที่เป็นหลักทั่วไปของ GATT ได้ และผู้ที่จะเป็นผู้ชี้ว่า จุดใด ระดับใด ประเทศใดจะพ้นสภาพการเป็นประเทศกำลังพัฒนา ก็คือ ประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งจะเป็นผู้ตัดสิน ดังนั้น หลักการไม่ต่างตอบแทนก็ไม่แตกต่างจากหลักการตอบแทน เพราะในกรณีนี้กำหนดเวลาต่างตอบแทนถูกผูกไว้กับการพัฒนา คือ เมื่อพิจารณาถึงระดับหนึ่งก็จะพ้นจากฐานะที่ได้รับสิทธิพิเศษหรือประเทศกำลังพัฒนา และต้องเข้าสู่ระบบการค้าที่ต้องต่างตอบแทนกันต่อไป และที่สำคัญอย่างยิ่งผู้ที่จะตัดสินการพ้นสภาพจากการเป็นประเทศกำลังพัฒนา ก็คือ ประเทศผู้ให้สิทธิพิเศษนั่นเอง

แนวความคิดเรื่องการพ้นสถานะ (Graduation Concept) ปัจจุบันเริ่มนำมาใช้พิจารณามากขึ้นในระบบการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกาได้ประกาศเพิกถอน GSP กับประเทศที่สหรัฐอเมริกาเห็นว่าพ้นสถานะการเป็นประเทศพัฒนาแล้ว คือ สิงคโปร์ ฮองกง เกาหลีใต้ โดยล่าสุดคือ ประเทศมาเลเซีย ซึ่งเพิ่งถูกระงับสิทธิพิเศษหรือ GSP ไปเมื่อ 1 มกราคม 2538 ทั้งที่มาเลเซียมีรายได้ประชาชาติต่อหัวไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด

ส่วนในสหภาพยุโรปก็มีหลักเกณฑ์การตัดสินสิทธิ GSP โดยตัดสินสิทธิ GSP ทั้งประเทศคือ ตัดสิทธิ GSP สำหรับประเทศที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจแล้ว และตัดสินค้าบางรายการ โดยดูจากสัดส่วนการนำเข้าสหภาพยุโรป เมื่อเทียบกับมูลค่ารวมที่สหภาพยุโรปนำเข้าจากประเทศผู้รับสิทธิทุกประเทศตั้งแต่ 25 % ขึ้นไป และพิจารณาจากระดับการพัฒนา

สำหรับประเทศไทย การได้รับสิทธิ GSP ทั้งของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกามีส่วนสำคัญต่อการส่งออกของไทยมาก โดยมีปริมาณการขอใช้สิทธิเพิ่มขึ้นทุกปี (โปรดดูตาราง GSP กับ การส่งออกของไทยปี 2530-2539) โดยในปี 2539 ไทยขอใช้สิทธิ GSP โครงการของสหภาพ

ยุโรปมีมูลค่า 5,208 ล้านดอลลาร์สหรัฐและของสหรัฐอเมริกามีมูลค่า 2,313.15 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา³⁰ และปี 2541 ไทยใช้สิทธิ GSP ของสหรัฐอเมริกาประมาณ 2,692 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา³¹

จากที่กล่าวมาแล้วในบทนี้ พอสรุปได้ว่า การให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นระบบที่ประเทศพัฒนาแล้วลดหรือยกเว้นภาษีแก่สินค้านำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนา โดยประเทศพัฒนาแล้วไม่หวังว่าประเทศกำลังพัฒนาจะต้องดำเนินการตอบแทน แต่เนื่องจากบทบัญญัติของข้อตกลง GATT ที่ทำในภายหลังเป็นข้อตกลงองค์การการค้าโลกที่ให้อำนาจประเทศพัฒนาแล้วมีดุลพินิจในการให้สิทธิพิเศษทางภาษี ประเทศพัฒนาแล้วซึ่งในที่นี้คือ สหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา จึงกำหนดเงื่อนไขในการให้สิทธิพิเศษต่างกันไป กรณีของสหภาพยุโรปมีการนำสิทธิแรงงานมาเชื่อมโยงกับการให้สิทธิพิเศษในทางภาษีศุลกากร 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก เป็นการจูงใจ กล่าวคือ ประเทศที่ต้องการได้รับการลดภาษีศุลกากรมากขึ้นจะต้องคุ้มครองสิทธิแรงงานให้มีมาตรฐานตามกำหนดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องของเสรีภาพในการสมาคม สิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม และให้ความคุ้มครองเรื่องอายุขั้นต่ำที่จะจ้างงานได้ ส่วนในอีกลักษณะหนึ่งนั้น เป็นมาตรการในทางตัดสิทธิพิเศษ กล่าวคือ หากประเทศผู้รับสิทธิพิเศษมีการบังคับใช้แรงงาน หรือการส่งออกสินค้าที่ผลิตโดยใช้แรงงานนักโทษก็จะถูกระงับการให้สิทธิพิเศษ

กรณีของสหรัฐอเมริกา มีการนำสิทธิแรงงานมาเป็นเงื่อนไขในการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรในลักษณะเชิงลงโทษ กล่าวคือ หากประเทศผู้รับสิทธิพิเศษไม่ให้การคุ้มครองแรงงานตามที่ยอมรับในระดับสากลแล้วก็จะถูกตัดสิทธิพิเศษ โดยการคุ้มครองแรงงานดังกล่าวมีอยู่ 5 ประการด้วยกันคือ สิทธิในการสมาคม สิทธิในการจัดตั้งองค์กรและต่อรองร่วม การห้ามบังคับใช้แรงงานอายุขั้นต่ำของการจ้างงาน และสภาพของการทำงานที่ยอมรับได้

³⁰ กรมการค้าต่างประเทศ, เอกสารเรื่องระบบ GSP ของสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น (กรุงเทพฯ : กองสิทธิประโยชน์ทางการค้า, 2541)

³¹ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน (12 พฤศจิกายน 2542), หน้า 8.

การนำเรื่องสิทธิแรงงานมาเป็นเงื่อนไขในการให้สิทธิพิเศษทั้ง 2 กรณีนี้มีประเด็นน่าพิจารณาว่า จะเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในภาคที่ 4 ของข้อตกลง GATT หรือไม่ เพราะเจตนารมณ์ของการให้สิทธิพิเศษนี้ เป็นการให้โดยประเทศกำลังพัฒนาไม่ต้องดำเนินการอย่างใดตอบแทน แต่การดำเนินการที่จะต้องคุ้มครองสิทธิแรงงานตามมาตรฐานข้อมติเป็นการตอบแทนอย่างหนึ่งอยู่ด้วย ประเด็นต่อมา การพิจารณาการให้สิทธิพิเศษเป็นดุลพินิจของประเทศผู้ให้ โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร้องเรียนได้ ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้เหตุอื่น ๆ นอกจากเหตุผลหลัก ๆ เพื่อคุ้มครองแรงงานได้ และประการสุดท้าย การให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรนี้โดยความมุ่งหมายแล้วคือเพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาเป็นการชั่วคราว และเมื่อประเทศกำลังพัฒนามีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจจนพ้นระดับหนึ่งแล้ว การช่วยเหลือก็ควรจะหมดไป

GSP กับการส่งออกของไทย ปี 2530 -2539

ปี	สหภาพยุโรป			สหรัฐฯ			ญี่ปุ่น			ทั่วโลก		
	GSP	ส่งออก	%	GSP	ส่งออก	%	GSP	ส่งออก	%	GSP	ส่งออก	%
2530	1,389.9	2,557.1	54.4	551.6	2,173.5	25.4	323.3	1,739.8	18.6	2,549.0	11,694.7	21.8
2531	1,746.5	3,331.1	52.4	714.1	3,212.8	22.2	567.0	2,557.1	22.2	3,398.0	16,021.0	21.2
2532	2,019.7	3,858.2	52.3	1,003.4	4,378.0	22.9	916.8	3,379.0	27.1	4,401.4	20,171.5	21.8
2533	2,907.9	4,952.0	58.7	1,226.7	5,247.0	23.4	783.2	3,982.0	19.7	5,532.2	23,211.8	23.8
2534	3,057.4	5,906.0	51.8	1,471.4	6,072.0	24.2	759.6	5,156.0	14.7	5,627.0	28,549.7	19.7
2535	3,762.3	6,419.2	58.6	1,862.3	7,283.1	25.6	938.3	5,687.5	16.5	7,135.1	32,540.0	21.9
2536	3,899.5	6,235.2	62.5	2,143.3	8,084.8	26.5	1,062.5	6,376.8	16.7	7,664.5	37,378.9	20.5
2537	4,453.6	6,677.9	66.7	2,486.5	9,522.3	26.1	1,283.9	7,689.6	16.7	8,981.9	45,222.8	19.9
2538	5,348.6	8,542.6	62.6	2,394.5	10,098.5	23.7	1,670.2	9,512.5	17.6	9,984.7	56,728.9	17.6
2539	5,208.3	8,956.7	58.1	2,313.2	10,059.4	23.0	1,999.1	9,414.3	21.2	10,094.8	55,969.5	18

หน่วย : ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ที่มา : กองสถิติประโยชน์ทางการค้า