

ปัญหาข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียน: ศึกษาจากกรณีโปรตอน และคดีข้าว-น้ำตาล

The Problem of Economic Dispute in ASEAN: Study and Analysis on Proton and Rice and Sugar Cases

ธีรยุทธ ปักษา*

Teerayut Paksa

บทคัดย่อ

อาเซียนมีการร่วมมือในการจัดความตกลงทางเศรษฐกิจต่าง ๆ มากมายตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบัน เช่น ความร่วมมือการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้าระหว่างกัน (PTA), เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA), ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ATIGA) รวมถึง ASEAN Plus (ASEAN+) เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการให้เป็นไปตามความตกลงต่าง ๆ ก็ย่อมที่จะเกิดข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทในการบังคับใช้ความตกลงทางเศรษฐกิจขึ้นได้ ซึ่งอาเซียนก็ได้มีการบัญญัติกระบวนการระงับข้อพิพาทเอาไว้บังคับใช้ในกรณีพิพาทหากมีขึ้น โดยที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ได้เห็นชอบลงนามพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียน 2004 เพื่อเป็นกลไกหลักในการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งนับตั้งแต่พิธีสารฯ 2004 มีผลใช้บังคับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่ายังไม่เคยมีข้อพิพาทใดๆ เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทดังกล่าวจึงไม่สามารถที่จะยกตัวอย่างคดีข้อพิพาททางเศรษฐกิจมาศึกษาวิเคราะห์ได้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอยกกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในการดำเนินการตามความตกลงต่างๆ ที่ผ่านมา เช่น ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน ที่มุ่งการเปิดการค้าเสรีระหว่างประเทศสมาชิกและการลดภาษีรวมถึงอุปสรรคที่มีใช่ว่าได้ ซึ่งได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการในการลดอัตราภาษีให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้ตกลงกันไว้ ได้แก่ กรณีตัวอย่างรถยนต์โปรตอน (Proton) และกรณีตัวอย่างเกี่ยวกับข้าวและน้ำตาล (Sugar and Rice) เพื่อจะได้เห็นถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือพยายามหาทางออกในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

คำหลัก: อาเซียน เขตการค้าเสรีอาเซียน ข้อพิพาท

* อาจารย์ประจำ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา 90000

* Full-time Lecturer of Law, Faculty of Law, Thaksin University (Songkla Campus).

ABSTRACT

One of the main objectives to establish ASEAN is to enhance economic cooperation. Until the present time, ASEAN concludes several trade agreements namely Preferential Trading Arrangements (PTA), ASEAN Free Trade Area (AFTA), ASEAN Trade In Goods Agreement (ATIGA) and ASEAN Plus with another country. In order to comply with such agreements, dispute settlement is a method to enforce the terms. In terms of dispute settlement, ASEAN enacted that dispute procedure in the meeting which was held by ASEAN Economic Ministers (AEM). During the meeting in 2004, there was an approval to sign a protocol on ASEAN Enhanced Dispute Settlement Mechanism in order to be the main dispute Mechanism of ASEAN. However, since 2004 there has no country having used this mechanism yet.

In this article, the author intends to study some interesting cases such as Proton case and Sugar and Rice case through ASEAN Free Trade Area. It can be said that Such Free Trade Agreement aim to create free trade area among ASEAN Member States and to increase ASEAN's competitive edge as a production base in the world market through the elimination, within ASEAN, of tariffs and non-tariff barriers. The rationale behind of studying these two cases is to find a suitable solution regarding dispute settlement of ASEAN Member states.

Keywords: ASEAN, ASEAN Free Trade Area, Dispute

บทนำ

อาเซียน¹ก่อตั้งขึ้นมาโดยปฏิญญากรุงเทพมหานคร (Bangkok Declaration) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2510 โดยการริเริ่มของผู้แทนประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 5 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย, ประเทศมาเลเซีย, ประเทศฟิลิปปินส์, ประเทศสิงคโปร์ และประเทศไทย² ซึ่งในเวลาต่อมาเริ่มมีประเทศต่างๆ ททยอยเข้าร่วมเป็นสมาชิกเพิ่มเติม คือ ประเทศบรูไนดารุสซาราม, ประเทศเวียดนาม, ประเทศลาว, ประเทศพม่า และประเทศกัมพูชา ตามลำดับ ซึ่งทำให้อาเซียนมีประเทศสมาชิกในปัจจุบันทั้งสิ้นรวม 10 ประเทศ โดยอาเซียนก่อตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมความร่วมมือกันในการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค ทั้งนี้ เมื่อการค้าระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่เกิการกีดกันและแข่งขันทางการค้าที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น อาเซียนจึงมุ่งเน้นความสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจร่วมกัน ระหว่างประเทศสมาชิก โดยอาเซียนได้มีการร่วมกันจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area) เพื่อที่จะให้การค้าของอาเซียนเป็นไปอย่างเสรี เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนในเวทีโลกโดยการลดและยกเลิกภาษีรวมถึงอุปสรรคที่มีใช้ภาษีระหว่างกันเพื่อให้อาเซียนเป็นตลาดขนาดใหญ่และมีประสิทธิภาพเพื่อที่จะจูงใจนักลงทุนเข้าสู่ภูมิภาคอาเซียน

การค้าระหว่างประเทศถือเป็นกลไกที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ เกิดการแลกเปลี่ยนหมุนเวียนของสินค้า เงินตรา ซึ่งการค้าระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในแต่ละวันนั้น ล้วนมีความเกี่ยวพันกันในด้านกฎหมายทั้งสิ้น ด้วยจำนวนของความตกลงทางการค้าหรือธุรกรรมทางการค้าระหว่างประเทศที่มีมากขึ้น ก็ส่งผลให้อาจเกิดข้อพิพาท (Dispute) ทางการค้ามากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศนั้นล้วนที่จะต้องการให้มีการระงับไปด้วยความยุติธรรม รวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการค้าให้น้อยที่สุดอันจะสามารถส่งผลให้มีการดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ซึ่งหากไม่มีการระงับข้อพิพาทดังเช่นว่านั้นก็ส่งผลกระทบต่อประกอบธุรกิจการค้าอันจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

¹ อาเซียน หรือ ASEAN เป็นคำย่อมาจากพยัญชนะตัวแรกของแต่ละคำที่ได้นำมารวมกัน ซึ่งมีที่มาจากคำว่า Association of South East Asian Nations

² ผู้แทนทั้ง 5 ประเทศ ประกอบด้วยนายอาดัม มาลิก (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศอินโดนีเซีย), นายตุน อับดุล ราซัค บิน ฮุสเซน (รองนายกรัฐมนตรีประเทศมาเลเซีย), นายนาซิโซรามอส (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์), นายเอส ราชารัตนัม (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสิงคโปร์) และนายถนัด คอมันตร์ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย).

อย่างไรก็ดี ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการในการลดอัตราภาษีให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้ตกลงกันไว้ ได้แก่ กรณีตัวอย่างรถยนต์โปรตอน (Proton) และกรณีตัวอย่างเกี่ยวกับข้าวและน้ำตาล (Sugar and Rice) ซึ่งบทความนี้จะได้ยกกรณีตัวอย่างข้างต้นเพื่อจะให้เห็นถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือพยายามหาทางออกในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

เขตการค้าเสรีอาเซียนและข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2535 โดยประเทศสมาชิกอาเซียนได้จัดทำข้อตกลงขึ้น 2 ฉบับภายหลังจากการประชุมสุดยอดอาเซียนที่ประเทศสิงคโปร์ เพื่อใช้เป็นหลักการพื้นฐานในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน กล่าวคือ (1) ความตกลงแม่บทว่าด้วยการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation) ซึ่งใช้เป็นกรอบสำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ และ (2) ความตกลงว่าด้วยอัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff: CEPT/AFTA) อันเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินการลดภาษีศุลกากรในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน นอกจากนี้ประเทศสมาชิกอาเซียนยังได้จัดทำความตกลงเพิ่มเติมในเรื่องต่างๆ เพื่อให้ความร่วมมือเกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น พิธีสารเพื่อแก้ไขความตกลงว่าด้วยอัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน 1995, พิธีสารว่าด้วยข้อตกลงพิเศษสำหรับผลิตภัณฑ์อ่อนไหวและอ่อนไหวอย่างมาก (Protocol on the Special Arrangement for Sensitive and Highly Sensitive Products 1999) เป็นต้น

ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนมีพันธกรณีที่จะต้องลดอัตราภาษีระหว่างกันให้เหลือ 0-5 % ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 2 ระยะเวลา [1] โดยในช่วงแรกได้กำหนดไว้ภายในเวลาระยะเวลา 15 ปี แต่ต่อมาอาเซียนได้มีมติร่วมกันให้เร่งรัดการดำเนินการตามแผนงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 10 ปี ส่วนประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ที่เพิ่งเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนภายหลังจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนมีหน้าที่ต้องดำเนินการด้านภาษีให้แล้วเสร็จภายใน พ.ศ.2558 ที่ผ่านมา โดยการดำเนินการลดอัตราภาษีภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนสามารถแยกออกเป็น 2 ระยะเวลา คือ ระยะแรก อาเซียนกำหนดเป้าหมายในการลดอัตราภาษีศุลกากรระหว่างกันภายในระยะเวลา 15 ปี ส่วนระยะที่สอง ได้มีการแก้ไขพิธีสารฯ โดยเร่งรัดการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปีตามตาราง ดังนี้ [2]

CEPT/AFTA 1992	CEPT/AFTA 1995
-ความตกลงครอบคลุมสินค้าอุตสาหกรรมทั้งหมด รวมถึงสินค้าเกษตรแปรรูป ยกเว้นสินค้าที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ศิลธรรม ชีวิต สุขภาพ ของมนุษย์ สัตว์และพืช ฯลฯ	-ความตกลงครอบคลุมสินค้าอุตสาหกรรมทั้งหมด รวมถึงสินค้าเกษตรแปรรูปและไม่แปรรูป (แต่จะมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีและช่วงระยะเวลาให้เกิดความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น) ยกเว้นสินค้าที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ศิลธรรม ชีวิต สุขภาพ ของมนุษย์ สัตว์และพืช ฯลฯ
ความตกลงมีกำหนดกรอบระยะเวลา 15 ปี (เริ่มปี 1993-2008)	ความตกลงมีกำหนดกรอบระยะเวลา 10 ปี (เริ่มปี 1993-2003)

อย่างไรก็ดี การดำเนินการลดอัตราภาษีภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนนั้นได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการลดอัตราภาษีให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้ตกลงกันไว้ ได้แก่ กรณีตัวอย่างรถยนต์โปรตอน และกรณีตัวอย่างเกี่ยวกับข้าวและน้ำตาล ซึ่งผู้เขียนจะได้ยกกรณีตัวอย่างที่กล่าวมานี้เพื่อจะได้เห็นถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือพยายามหาทางออกในการระงับข้อพิพาท

กรณีตัวอย่างรถยนต์โปรตอน(Proton)

เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนเริ่มมีการขอชะลอการลดอัตราภาษีศุลกากรในสินค้าบางรายการในบัญชียกเว้นลดภาษีชั่วคราว (Temporary Exclusion List) ที่มีกำหนดให้ต้องลดภาษีภายในปี 2000 (พ.ศ. 2543) และทยอยลดภาษีให้เหลือ 0-5 % ภายในปี 2003 (พ.ศ.2546) ตามตารางที่ได้ตกลงกันเอาไว้ ทั้งนี้ ประเทศมาเลเซียได้ขอชะลอการลดอัตราภาษีสำหรับสินค้าชุดประกอบรถยนต์ (Complete Knock Down) และรถยนต์ที่ประกอบแล้ว (Complete Build Up) โดยประเทศมาเลเซียอ้างว่า อุตสาหกรรมประเภทรถยนต์ของมาเลเซียได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก มีความจำเป็นที่ต้องปกป้องอุตสาหกรรมดังกล่าวต่อไปอีกระยะหนึ่งเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศฟื้นตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจดีแล้วก่อนที่จะให้มีการเปิดตลาดอย่างเสรี มีรายละเอียดดังนี้

ประเทศมาเลเซียถือเป็นหนึ่งในตัวแทนผู้ผลิตรถยนต์รายใหญ่ของภูมิภาคอาเซียน ทั้งนี้ อุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศมาเลเซียได้เริ่มต้นขึ้นในปี 2503 โดยในขณะนั้น รถยนต์ส่วนใหญ่ที่ใช้ภายในประเทศมาเลเซียล้วนแล้วแต่มาจากการนำเข้าแบบ Complete Build Up หรือ การนำเข้าแบบรถยนต์ทั้งคัน ต่อมา

ในปี 2506 รัฐบาลประเทศมาเลเซียเริ่มให้การสนับสนุนและก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมยานยนต์ขึ้นมาโดยมีนโยบายในการผลิตชิ้นส่วนและส่วนประกอบรถยนต์เพื่อเตรียมความพร้อมในด้านแรงงานและทดแทนการนำเข้ารถยนต์จากต่างประเทศ รถยนต์ยี่ห้อโพรตอน (Proton) ถือเป็นรถยนต์ประจำชาติของประเทศมาเลเซียซึ่งเปิดดำเนินการเมื่อ พ.ศ.2526 โดยบริษัทPerusahaan Otomobil Nasional Sdn Bhd ภายใต้การริเริ่มของ นายมหาธีร์ โมฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีประเทศมาเลเซียในขณะนั้นตามนโยบายโครงการรถยนต์แห่งชาติ (National Automotive Policy)³ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนของประเทศอันเป็นการเปลี่ยนแปลงประเทศจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้ รถยนต์โพรตอนได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในประเทศมาเลเซีย สามารถออกแบบและผลิตรถยนต์รุ่นต่างๆได้เองเพื่อตอบสนองความต้องการในตลาดที่มีความแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตามในช่วงแรกนั้น รถยนต์โพรตอนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากต้องเผชิญกับสภาวะทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำในยุคนั้นแต่ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัว ปริมาณการผลิตและส่วนแบ่งทางการตลาดของรถยนต์โพรตอนก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและในปี 2545 ก็สามารถครองส่วนแบ่งทางการตลาดภายในประเทศได้กว่า 60% [4] ทั้งยังสามารถส่งออกรถยนต์ไปยังตลาดต่างประเทศได้อีกไม่ว่าจะเป็นทั้งอาเซียน ตะวันออกกลาง สหราชอาณาจักรและออสเตรเลีย เป็นต้น แต่เมื่อมีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนขึ้นมา ทำให้ประเทศมาเลเซียจำเป็นต้องมีมาตรการในการลดอัตราภาษีสินค้าอุตสาหกรรมดังกล่าว ซึ่งรถยนต์โพรตอนได้ถูกจัดประเภทอยู่ในสินค้าอุตสาหกรรมทั้งสินค้าชุดประกอบรถยนต์ (CKD) และรถยนต์ที่ประกอบแล้ว (CBU) ที่อยู่ในบัญชียกเว้นลดภาษีชั่วคราว (Temporary Exclusion List) ซึ่งประเทศมาเลเซียมีพันธกรณีที่จะต้องทยอยลดอัตราภาษีโดยการนำเข้ามาอยู่ในบัญชีลดภาษี (Inclusion List) และลดอัตราภาษีให้เหลือ 0-5% ภายในปี 2003

แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ตกลงกันเอาไว้ว่าประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการลดอัตราภาษีโดยโอนย้ายรายการสินค้าที่อยู่ในบัญชียกเว้นลดภาษีชั่วคราว (Temporary Exclusion List) เข้ามาอยู่ในบัญชีลดภาษี (Inclusion List) ทั้งหมด ประเทศมาเลเซียกลับปฏิเสธที่จะไม่ทำตามความตกลงดังกล่าวโดยอ้างว่า

³ โครงการรถยนต์แห่งชาติ (National Automotive Policy) ของประเทศมาเลเซียได้เริ่มขึ้นเมื่อปี 2526 เพื่อส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ภายในประเทศ โดยมีความเชื่อว่าหากประเทศมีภาคอุตสาหกรรมที่แข็งแกร่งก็จะสามารถพัฒนาเทคโนโลยีและแรงงานให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาประเทศ ซึ่งความสำเร็จของโครงการรถยนต์แห่งชาติเกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลมีนโยบายในการตั้งกำแพงภาษีนำเข้าและภาษีสรรพสามิตในอัตราสูงเพื่อคุ้มครองผู้ผลิตรถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์ภายในประเทศ ปัจจุบันโครงการรถยนต์แห่งชาติของประเทศมาเลเซียมีด้วยกัน 2 โครงการ คือ โครงการรถยนต์โพรตอน (Proton) และโครงการรถยนต์เปโรดัว (Perodua)

อุตสาหกรรมประเภทรยนต์ของมาเลเซียได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก มีความจำเป็นที่ต้องปกป้อง (Protectionism)⁴ อุตสาหกรรมดังกล่าวต่อไปอีกระยะหนึ่ง อีกทั้งประเทศมาเลเซียยังอ้างว่าได้เคยแจ้งด้วยวาจาให้ประเทศไทยทราบถึง 2 ครั้งในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (AEM) และที่ประชุมยังได้ยอมรับถึงเหตุผลดังกล่าวด้วย [5] อันเป็นเสมือนการปิดปากประเทศไทยในการเรียกร้องการกระทำดังกล่าว

ทั้งนี้ หากมองในความเป็นจริงแล้ว รถยนต์โปรตอนถือเป็นรถยนต์ประจำชาติของประเทศมาเลเซียซึ่งถือเป็นความภาคภูมิใจอย่างหนึ่งของประเทศ เมื่อเทียบอัตราส่วนประชากรและจำนวนรถยนต์ของประเทศมาเลเซีย แล้วพบว่ามีสูงถึง 5 ต่อ 1 เนื่องจากธนาคารรวมถึงสถาบันการเงินต่างๆ ของประเทศมาเลเซียมีนโยบายเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำและผ่อนระยะยาวส่งผลให้อุตสาหกรรมรถยนต์เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ตามสถิติของการจำหน่ายรถยนต์นั่งส่วนบุคคลของอาเซียนในปี 2551 นั้นพบว่ามาเลเซียมียอดจำหน่ายสูงเป็นอันดับหนึ่ง [6] โดยคิดเป็นร้อยละ 37 ตามหลังมาด้วยประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย หากมีการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจการค้าแก่กันตามความมุ่งหมายของอาเซียนแล้ว ประเทศมาเลเซียกลัวว่าจะส่งผลให้เกิดความเสียเปรียบอย่างมากเนื่องจากไม่มีมาตรการใดๆ คุ่มครองปกป้องอีกต่อไป ทำให้รถยนต์, ชิ้นส่วนประกอบรถยนต์จะมีราคาที่ถูกลงเป็นอย่างมากและที่สำคัญ ประเทศไทยมีความได้เปรียบกว่ามากทั้งในด้านคุณภาพและราคา

ซึ่งประเทศไทยไม่พอใจกับการกระทำดังกล่าวของประเทศมาเลเซียเป็นอย่างมากและได้แสดงท่าทีที่แข็งกร้าวในลักษณะที่พร้อมจะทำการตอบโต้ประเทศมาเลเซียด้วยการไม่ลดอัตราภาษีแก่สินค้าน้ำมันปาล์มภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนที่นำเข้ามาจากประเทศมาเลเซียเรื่อยไปจนกว่าประเทศมาเลเซียจะโอนย้ายสินค้าอุตสาหกรรมทั้งสินค้าชุดประกอบรถยนต์ (CKD) และรถยนต์ที่ประกอบแล้ว (CBU) มาอยู่ในบัญชีรายการลดภาษี (Inclusion List) ซึ่งในกรณีดังกล่าวประเทศไทยมีสิทธิตามกฎหมายที่จะใช้มาตรการตอบโต้โดยการระงับชั่วคราว (suspend) การยกเว้นภาษีภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนได้ตามหลัก *inadimplentum non est adimplendum* ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้สำหรับกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งละเมิดพันธกรณีตามสัญญา ก่อน คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งย่อมสามารถตอบโต้โดยการระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีของตนบ้างในเรื่องใดก็ได้ แต่จะต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนกัน

⁴ ระเบียบปกป้องการค้า (Protectionism Trade) คือ มาตรการในการกีดกันการนำเข้าโดยตรงในรูปแบบต่างๆ มาใช้ปกป้องการค้าการผลิตในประเทศเพื่อไม่ให้สินค้าจากต่างประเทศเข้ามามีส่วนแบ่งทางตลาดหรือยึดครองตลาดภายในประเทศ เช่น การใช้มาตรการทางภาษีโดยการขึ้นภาษีนำเข้าในอัตราที่สูง หรือใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีโดยอาจห้ามนำเข้าสินค้า กำหนดโควตานำเข้าสินค้า กำหนดราคาขาย หรือกำหนดให้ใช้สินค้าภายในประเทศ เป็นต้น

เท่านั้นและตามมาตรา 60 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาเรื่องกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ว่าด้วยการละเมิดสนธิสัญญา [7]

อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการร่วมกันเจรจาปรึกษาหารือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ โดยได้มีการจัดทำพิธีสารว่าด้วยการดำเนินการตามแผนงานการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับบัญชียกเว้นลดภาษีชั่วคราว (Protocol Regarding the Implementation of CEPT Scheme Temporary Exclusion List) ซึ่งมีการลงนามโดยที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2543 ณ ประเทศสิงคโปร์ โดยระบุเงื่อนไขต่างๆ เพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถขอลดหย่อนมาตรการทางภาษีต่างๆ ตามที่เคยได้ตกลงตามพันธกรณี กล่าวคือ พิธีสารไม่ได้มีเพียงแต่มีการกำหนดขอบเขตการขอลดหย่อนไว้ว่าจะสามารถลดหย่อนได้เฉพาะสินค้าอุตสาหกรรมที่อยู่ในบัญชียกเว้นลดภาษีชั่วคราว (Temporary Exclusion List) ครึ่งสุดท้ายที่ได้ตกลงกันไว้เมื่อ พ.ศ. 2542 เท่านั้น แต่พิธีสารยังได้อนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถระงับสิทธิประโยชน์ในการให้สิทธิพิเศษอีกด้วย ทั้งนี้ หากประเทศสมาชิกชะลอการนำเข้าสินค้าจากบัญชียกเว้นลดภาษีชั่วคราว (Temporary Exclusion List) มาอยู่ในบัญชีลดภาษี (Inclusion List) ก็ให้ประเทศสมาชิกดังกล่าวเสนอวิธีการชดเชยความเสียหายให้แก่ประเทศสมาชิกที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวด้วย⁵ โดยประเทศสมาชิกสามารถยื่นคำร้องขอต่อคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA Council) เพื่อขออนุมัติโดยระบุถึงเหตุผล-ความจำเป็น ระยะเวลาของความล่าช้าในการย้ายรายการสินค้าต่างๆ ทั้งนี้ ประเทศมาเลเซียได้รับความเห็นชอบให้ชะลอการโอนย้ายสินค้าอุตสาหกรรมทั้งสินค้าชุดประกอบรถยนต์ (CKD) และรถยนต์ที่ประกอบแล้ว (CBU) จากบัญชียกเว้นลดภาษีชั่วคราวมาอยู่ในบัญชีลดภาษีแล้ว แต่ประเทศมาเลเซียกลับใช้มาตรการเพิ่มภาษีสรรพสามิตรยนต์ให้สูงขึ้นจากเดิมร้อยละ 30-190 เป็นร้อยละ 90-250 เพื่อทดแทนการขาดผลประโยชน์ที่ต้องเสียไปจากการลดอัตราภาษีตามความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนและปกป้องคุ้มครองนโยบายรถยนต์แห่งชาติอันเป็นหัวใจสำคัญของประเทศ

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในส่วนของกลไกการระงับข้อพิพาทของเขตการค้าเสรีอาเซียนในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้นได้มีการบัญญัติเอาไว้ในความตกลงการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่าเทียมกันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (CEPT/AFTA) ข้อที่ 8 ว่าด้วยการเจรจาปรึกษาหารือ⁶ ดังนี้

⁵ Protocol Regarding the Implementation of CEPT Scheme Temporary Exclusion List, Article 1.1, 1.2.

⁶ CEPT, Article 8 “Any differences between the Member States concerning the interpretation or application of this Agreement shall, as far as possible, be settled amicably

“หากเกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกว่าด้วยการตีความหรือการบังคับใช้ความตกลงการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่าเทียมกันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน ให้ประเทศที่พิพาทระงับข้อพิพาทดังกล่าวด้วยการเจรจาอย่างฉันท์มิตร หากยังไม่สามารถระงับข้อพิพาทดังกล่าวได้ก็ให้ส่งข้อพิพาทไปยังคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA Council) และที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) เพื่อระงับข้อพิพาทต่อไปตามลำดับ”

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวในความตกลงการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่าเทียมกันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (CEPT/AFTA) แล้วพบว่า กระบวนการระงับข้อพิพาทดังกล่าวนี้เน้นการเจรจากันอย่างฉันท์มิตรมากกว่าอื่นใด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะความตกลงฯ อาจจะเพิ่มีการบังคับใช้จึงไม่ยากที่จะนำเอาวิธีการระงับข้อพิพาททางกฎหมายใดๆ มาบังคับใช้แก่กรณีมากนัก อีกทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนก็มีความผูกพันกันในระดับที่ประชุมต่างๆ อยู่แล้ว กล่าวคือ อาเซียนมีกลไกการระงับข้อพิพาทแบบไม่เป็นทางการโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่างๆ ที่เข้าร่วมประชุมโดยถือเป็นกลไกในการแก้ปัญหาหรือระงับข้อพิพาทได้ในระดับหนึ่ง [8] การเจรจาพูดคุยกันจึงน่าจะเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทได้ดีที่สุดในช่วงเวลาดังกล่าว นอกจากนี้ยังปรากฏความไม่ชัดเจนในการระงับข้อพิพาทสำหรับวิธีการระงับข้อพิพาทที่หากไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้โดยส่งข้อพิพาทไปให้คณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA Council) และที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ว่าจะระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการใด ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการระงับข้อพิพาท [9] ที่จะต้องประกอบไปด้วยหลักการต่างๆ ดังนี้ (1) หลักอัตโนมัติ (Automaticity) ซึ่งกระบวนการระงับข้อพิพาทในทางการค้าระหว่างประเทศควรบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าในสถานการณ์ใดจะใช้ข้อบังคับใดมาใช้บังคับแก่กรณี และหากมีข้อยกเว้นใดก็ต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนเพื่อที่ประเทศสมาชิกจะได้ทราบโดยอัตโนมัติว่าจะนำข้อบังคับใดมาใช้บังคับแก่กรณี (Automatic Application) เพราะบัญญัติไว้แล้วในกฎหมาย ซึ่งแนวคิดดังกล่าวในข้อนี้จะทำให้ประเทศสมาชิกเกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการระงับข้อพิพาท (2) หลักความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งขั้นตอนกระบวนการระงับข้อพิพาทในทางการค้าระหว่างประเทศจะต้องมีความโปร่งใสสามารถเปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการพิจารณาคดีไปจนถึงสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาคดีตลอดถึงการบังคับใช้คำตัดสิน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในกระบวนการระงับข้อพิพาท มีความรวดเร็วในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ เสริมสร้างความเชื่อมั่นแก่ประเทศสมาชิกได้เป็นอย่างดี (3) หลักความเป็นกลาง (Impartiality) ซึ่งหลักความเป็นกลางนั้นเป็นการสร้างความเชื่อมั่นแก่ประเทศสมาชิกใน

between the parties. If such differences cannot be settled amicably, it shall be submitted to the Council referred to in Article 7 of this Agreement, and if necessary, to the AEM.”

กระบวนการระงับข้อพิพาทว่า กระบวนการระงับข้อพิพาทจะได้รับการพิจารณาดีจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือองค์กรระงับข้อพิพาทที่มาจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ดำเนินการพิจารณาดีด้วยความยุติธรรม ไม่มีความลำเอียง ปราศจากอคติ และไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลหรือผลประโยชน์ใดๆ และ(4) หลักความรวดเร็ว (Speediness) ซึ่งการระงับข้อพิพาทในทางการค้าระหว่างประเทศนั้นจะต้องมีความรวดเร็วหรือระงับข้อพิพาทให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ทั้งนี้ต้องดำเนินการไปด้วยความมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากกระบวนการระงับข้อพิพาททางการค้าเกิดความล่าช้าก็จะส่งผลกระทบต่อการค้าดำเนินธุรกิจ ประเทศสมาชิกหรือนักลงทุนจะเกิดความลังเลและไม่เชื่อมั่นต่อกระบวนการระงับข้อพิพาทได้

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ATIGA) มีผลใช้บังคับและยังครอบคลุมถึงความตกลงการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่าเทียมกัน (CEPT) ด้วย ซึ่งความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ATIGA) ข้อ 89 ได้กำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการตีความหรือการบังคับใช้ความตกลงด้วยพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทอาเซียน 2004⁷ (The ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism 2004)⁸

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า แม้ว่าเขตการค้าเสรีอาเซียนจะได้มีการบัญญัติกระบวนการระงับข้อพิพาทเอาไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้น พบว่าประเทศสมาชิกอาเซียนกลับหันไปใช้วิธีการเจรจาปรึกษาหารือซึ่งกันและกันหรืออาจตกลงร่วมกันเพื่อที่จะทำความตกลงเสริมขึ้นมา เช่น พิธีสารว่าด้วยการดำเนินการตามแผนงานการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่าเทียมกันสำหรับบัญชียกเว้นลดภาษีชั่วคราว (Protocol Regarding the Implementation of CEPT Scheme Temporary Exclusion List) ที่เปรียบเสมือนข้อตกลงเสริมเพิ่มขึ้นมา ระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อความยืดหยุ่นในการปฏิบัติตามความตกลงต่างๆ ภายในเขตการค้าเสรีอาเซียน

⁷ พิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจอาเซียน(EDSM2004)ถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อใช้ระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกเกี่ยวกับการตีความ การใช้กฎบัตรอาเซียนและตราสารอื่นๆภายใต้ความตกลงต่างๆที่ครอบคลุมด้านเศรษฐกิจที่จะมีขึ้นในอนาคตด้วย

⁸ ATIGA, Article 89 “The ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism, signed on 29 November 2004 in Vientiane, Lao PDR and amendments thereto, shall apply in relation to any dispute arising from, or any difference between Member States concerning the interpretation or application of this Agreement.”

กรณีตัวอย่างเกี่ยวกับข้าวและน้ำตาล (Sugar and Rice)

ก่อนอื่น จะต้องย้อนกลับไปในปี 1999 อาเซียนมีการจัดทำพิธีสารว่าด้วยความตกลงพิเศษสำหรับสินค้าอ่อนไหวและสินค้าอ่อนไหวมาก (Protocol on the Special Arrangement for Sensitive and Highly Sensitive Products 1999) ในการทำความเข้าใจระหว่างประเทศสมาชิกเกี่ยวกับการลดอัตราภาษีสินค้าอ่อนไหวและสินค้าอ่อนไหวสูงที่ส่งผลกระทบในการปฏิบัติตามพันธกรณีในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนและต่อมาได้มีการแก้ไขในปี 2004 โดยการออกพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติม คือ พิธีสารแก้ไขพิธีสารว่าด้วยความตกลงพิเศษสำหรับสินค้าอ่อนไหวและสินค้าอ่อนไหวสูง (First Protocol To Amend The Protocol on Special Arrangements on Sensitive and Highly Sensitive Products 2004) เกี่ยวกับการยืดหยุ่นสำหรับการปฏิบัติตามพันธกรณีในการลดอัตราภาษีสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียนของประเทศอินโดนีเซียและประเทศฟิลิปปินส์

กรณีข้าว (Rice)

ประเทศอินโดนีเซียและประเทศฟิลิปปินส์เป็นเพียง 2 ประเทศที่มีสินค้าข้าวอยู่ในบัญชีรายการสินค้าอ่อนไหวมาก (Highly Sensitive List) อย่างไรก็ตาม ประเทศอินโดนีเซียได้ให้พันธสัญญากับประเทศสมาชิกอาเซียนในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 15 ที่จัดขึ้นที่ประเทศไทยระหว่างวันที่ 21-25 ตุลาคม 2552 ว่า จะลดอัตราภาษีข้าวเหลือ 20% ในปี 2558 ส่วนประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งถือเป็นประเทศผู้นำเข้าข้าวรายใหญ่ ยังคงไม่พร้อมที่จะลดอัตราภาษีสินค้าข้าวโดยจะยังคงอัตราภาษีเดิม คือ 40% ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้เป็นเหตุให้ประเทศไทยไม่พอใจเป็นอย่างมากในการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีในการลดอัตราภาษีสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน เนื่องจากอัตราภาษีนำเข้าสินค้าข้าวจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยเป็นอย่างมากในการส่งออกข้าว ด้วยเหตุที่ประเทศไทยถือเป็นประเทศผู้ผลิตข้าวรายใหญ่ของโลก อาเซียนเห็นว่าหากไม่มีการเจรจาปรึกษากันในความขัดแย้งดังกล่าวก็อาจจะส่งผลกระทบกันและกลายเป็นคดีข้อพิพาทไปในที่สุด อาเซียนจึงเห็นควรจัดทำพิธีสารการพิจารณาเป็นพิเศษว่าด้วยเรื่องข้าวและน้ำตาล (Protocol to Provide Special Consideration for Rice and Sugar 2007) เพื่อเป็นการหาทางออกเพื่อลดความตึงเครียดให้ทั้งสองประเทศโดยเฉพาะกรณีสินค้าข้าวและน้ำตาล ซึ่งสาระสำคัญของพิธีสารดังกล่าวนี้เป็นการอนุญาตให้มีการขยายระยะเวลาในการปฏิบัติ

ตามพันธกรณี⁹และประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวสามารถเจรจาในการขอค่าชดเชยความเสียหายได้¹⁰

ดังนั้น ประเทศไทยได้มีการเจรจาหรือแบบทวิภาคีกับประเทศฟิลิปปินส์สำหรับมาตรการการชดเชยการลดอัตราภาษีสินค้าข้าวที่ประเทศฟิลิปปินส์จะต้องลดอัตราภาษีสินค้าข้าวให้เหลือ 0% ใน พ.ศ.2553 โดยประเทศฟิลิปปินส์จะให้การชดเชยโควตาในการส่งออกข้าวอัตราภาษี 0% เป็นจำนวน 50,000 ตันใน พ.ศ. 2553 และจะทำการทบทวนมาตรการดังกล่าวในทุกๆปีเป็นการแลกเปลี่ยนสำหรับการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี อย่างไรก็ตาม ทางการตรวจพาณิชย์ของประเทศไทยยังไม่ได้มีการตอบรับข้อเสนอของฟิลิปปินส์แต่อย่างใดเพราะเห็นว่าประเทศไทยควรได้รับการชดเชยมากกว่าข้อเสนอดังกล่าว เนื่องจากประเทศไทยส่งออกข้าวไปยังฟิลิปปินส์ปีละประมาณ 2-3 แสนตัน และประเทศไทยอาจเสนอให้มีการคำนวณโควตาส่งออกข้าวย้อนหลัง 3 ปี (ราวๆ 3.5 แสนตัน) ทั้งนี้ ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) และคณะกรรมการเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA Council) เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2552 ที่ผ่านมา ที่ประชุมฯได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีของเขตการค้าเสรีอาเซียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าอ่อนไหวสูงเนื่องจากเห็นว่าในขณะนี้หลายๆ ประเทศยังไม่มีควมคืบหน้าเท่าที่ควรซึ่งอาจส่งผลกระทบออกไปในวงกว้าง อาจเกิดปัญหาการเรียกร้องการชดเชยความเสียหายรวมทั้งการตอบโต้ทางการค้าอันส่งผลต่อการรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

กรณีน้ำตาล (Sugar)

ประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศสมาชิกเดียวในเขตการค้าเสรีอาเซียนที่มีสินค้าน้ำตาลอยู่ในบัญชีสินค้าอ่อนไหวมาก (Highly Sensitive List) เนื่องจากเหตุผลทางการเมืองหลายอย่าง แต่ทั้งนี้ ประเทศอินโดนีเซียได้ให้พันธะสัญญาในการลดอัตราภาษีสินค้านำเข้าน้ำตาลจาก 30-40% เหลือ 5-10% ภายในปี 2015 (พ.ศ.2558)

ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ได้มอบหมายให้ที่ประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสเศรษฐกิจอาเซียน (SEOM) ดำเนินการตามข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของที่ประชุมฯ เกี่ยวกับการปรับปรุง มาตรการตามพันธกรณีของเขตการค้าเสรีอาเซียนในประเด็นเรื่องการคำนึงถึงระยะเวลาของการดำเนินการตามมาตรการ ความแตกต่างของขนาดเศรษฐกิจในการดำเนินการของประเทศขนาดเล็กและขนาดใหญ่ โดยประเทศสมาชิกอาจ

⁹ Protocol to Provide Special Consideration for Rice and Sugar 2007, Article 1.1.

¹⁰ Protocol to Provide Special Consideration for Rice and Sugar 2007, Article 4.2.

จัดทำรายงานเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพันธกรณี ทั้งนี้ ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ได้ลงนามพิธีสารที่มีความเกี่ยวข้องกับความตกลงทางเศรษฐกิจหลายฉบับ แต่จะขอกล่าวถึงพิธีสารว่าด้วยการพิจารณาเป็นพิเศษสำหรับสินค้าข้าวและน้ำตาล (Protocol to Amend the Protocol to Provide Special Consideration for Rice and Sugar 2007) ซึ่งถือเป็นพิธีสารที่ได้ลงนามในการที่จะหาทางออกเพื่อความยืดหยุ่นในการลดอัตราภาษีโดยเฉพาะกรณีสินค้าข้าวและน้ำตาล ซึ่งสาระสำคัญของพิธีสารดังกล่าวนี้เป็นการอนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถขยายระยะเวลาในการปฏิบัติตามพันธกรณีและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวสามารถเจรจาในการขอค่าชดเชยความเสียหายได้ตามที่ได้กล่าวเอาไว้แล้วข้างต้น

ในปี 2009 ประเทศอินโดนีเซียได้ทำการเจรจาเพื่อขอชะลอการลดอัตราภาษีสินค้าน้ำตาล โดยแจ้งว่าจะขอชะลอการลดอัตราภาษีสำหรับสินค้าน้ำตาลโดยจะโอนย้ายจากบัญชีสินค้าเกษตรลดภาษีชั่วคราว (TEL) ไปสู่บัญชีสินค้าอ่อนไหว (Sensitive List) ซึ่งเป็นบัญชีที่เริ่มกำหนดการในการลดอัตราภาษีที่ช้ากว่าบัญชีประเภทอื่น ประเทศไทยในฐานะประเทศที่ได้รับความเสียหายได้ยื่นขอชดเชยความเสียหายด้วยการเจรจากับประเทศอินโดนีเซีย โดยขอให้ประเทศอินโดนีเซียรับประกันที่จะซื้อน้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์จากประเทศไทยในปริมาณที่เคยซื้อ 3 ปีย้อนหลัง (ราวๆ 550,000 ตัน) ทั้งนี้ ประเทศไทยอาจต้องเสียภาษีในอัตรา 30% หรือต่ำกว่านั้นตามนโยบายของประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งมาตรการชดเชยดังกล่าวนี้จะผูกพันกันจนกว่าประเทศอินโดนีเซียจะลดอัตราภาษีตามกรอบของเขตการค้าเสรีอาเซียน โดยในการดำเนินการชดเชยดังกล่าวนี้ทั้ง 2 ประเทศเห็นชอบในการจัดตั้งคณะที่ปรึกษา (Consulting Meeting) ขึ้นมาเพื่อการเจรจาปรึกษาหารือร่วมกันและติดตามในการดำเนินการดังกล่าว

ทั้งนี้ ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจของอาเซียน (AEM) ได้ให้ความเห็นชอบในการลงนามพิธีสารแก้ไขพิธีสารว่าด้วยการพิจารณาเป็นพิเศษสำหรับสินค้าข้าวและน้ำตาล (Protocol to Amend the Protocol to Provide Special Consideration for Rice and Sugar 2010) ที่เมืองดานัง ประเทศเวียดนามโดยมีสาระสำคัญคือ การแก้ไขความตกลงต่างๆ เกี่ยวกับระยะเวลาในการลดอัตราภาษีโดยเฉพาะสินค้าข้าวและน้ำตาลรวมถึงการยกข้อบทต่างๆ จากCEPT และพิธีสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้อ้างถึงในพิธีสารว่าด้วยการพิจารณาเป็นพิเศษสำหรับสินค้าข้าวและน้ำตาล โดยอัตราภาษีนำเข้าสินค้าน้ำตาลของประเทศอินโดนีเซียภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนยังคงอยู่ที่ 38 % และจะลดลงเหลือ 5-10 % ภายใน พ.ศ. 2558 ที่ผ่านมา [10]

จะเห็นได้ว่า ท้ายที่สุดแล้วพบว่าอาเซียนมักจะแก้ปัญหาข้อขัดแย้งด้วยการใช้วิธีการเจรจาปรึกษาหารือซึ่งกันและกันหรืออาจตกลงร่วมกันเพื่อที่จะทำความตกลงเสริมขึ้นมา ไม่ได้นำกระบวนการระงับข้อพิพาทของ

อาเซียนที่มีอยู่มาบังคับใช้แก่กรณี ซึ่งในกรณีสินค้าข้าวและน้ำตาลซึ่งถือเป็นสินค้าที่มีความอ่อนไหวสูงมากในบางประเทศ อาเซียนก็หลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวและแก้ไขด้วยการออกพิธีสารแก้ไขพิธีสารว่าด้วยการพิจารณาเป็นพิเศษสำหรับสินค้าข้าวและน้ำตาล (Protocol to Amend the Protocol to Provide Special Consideration for Rice and Sugar 2010) ที่เปรียบเสมือนข้อตกลงเสริมเพิ่มขึ้นระหว่างประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศอินโดนีเซียและประเทศฟิลิปปินส์เพื่อความยืดหยุ่นในการปฏิบัติตามความตกลงต่างๆ ภายในเขตการค้าเสรีอาเซียน

บทสรุป

สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวมกลุ่มเพื่อสร้างความมั่นคงภายในภูมิภาคอาเซียนเป็นหลัก กล่าวคือ อาเซียนรวมกลุ่มกันเพื่อป้องกันการรุกรานหรือการเข้ามาแทรกแซงครอบงำจากประเทศภายนอกด้วยการลงนามในปฏิญญากรุงเทพมหานคร (Bangkok Declaration 1967) โดยในช่วงระยะเวลาแรกๆ นั้น อาเซียนแทบไม่มีกิจกรรมใดๆ ที่แสดงถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งอาเซียนแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก อาเซียนมีความโดดเด่นในกระบวนการระงับข้อพิพาทแบบไม่เป็นทางการ (Informal) หากเกิดข้อพิพาทขึ้นมาประเทศสมาชิกจะระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการอะลุ่มอล่วยในแบบที่เรียกว่า “วิถีแห่งอาเซียน” ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะในช่วงแรกๆ นั้นอาเซียนมีประเทศสมาชิกเพียง 5 ประเทศเท่านั้นและยังไม่มีความร่วมมือกันทางเศรษฐกิจที่จำเป็นจะต้องมีกลไกการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพแต่อย่างใด ซึ่งวิถีอาเซียน (ASEAN Way) ถือเป็นแนวทางในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งอาเซียนจะให้ความสำคัญกับกลไกหรือการดำเนินงานที่ไม่เป็นทางการ (informal) ในการแก้ปัญหาข้อพิพาทหรือความขัดแย้งต่างๆ ทั้งนี้ วิถีอาเซียนดังกล่าวนี้เป็นผลสะท้อนมาจากความไม่เชื่อใจหรือลังเลใจระหว่างประเทศสมาชิกที่จะยึดมั่นในหลักการทางกฎหมายในการหันหน้าเข้าหากันหรือระงับข้อพิพาทซึ่งกันและกัน ซึ่งการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกของอาเซียนตามแบบวิถีอาเซียนนั้นพัฒนาการมาจากคำว่า มุสจาวารา (Musyawarah) หมายถึง การระงับข้อพิพาทในเรื่องใดๆ จะต้องกระทำโดยผ่านการเจรจาปรึกษาระหว่างกัน และคำว่า มุฟาคุต (Mufakut) หมายถึง การตัดสินใจในเรื่องใดๆ นั้นจะต้องมีความเห็นของประเทศสมาชิกที่เป็นเอกฉันท์หรือฉันท์สามัคคี แต่ก็สามารถที่จะอะลุ่มอล่วยกันได้บ้าง กล่าวคือประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องต้องตรงกันในทุกประการ แต่ต้องไม่ทำลายผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

ต่อมา เศรษฐกิจการค้าของโลกมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นอันสืบเนื่องมาจากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยที่ทำให้การแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศขยายตัวมากยิ่งขึ้นประกอบกับสถานการณ์

ต่างๆ ภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่มคลี่คลายลงจากการสิ้นสุดยุคสงครามเย็น อาเซียนจำต้องปรับตัวเพื่อรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างทันท่วงทีโดยการร่วมมือกันเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองในทางเศรษฐกิจรวมถึงการสร้างตลาดขนาดใหญ่เพื่อเป็นแหล่งผลิตสินค้าขนาดใหญ่ที่มีประสิทธิภาพเพื่อที่จะจูงใจนักลงทุนหลังไหลเข้าสู่ภูมิภาคอาเซียน

ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความร่วมมือและความก้าวหน้าทั้งในด้านการเมือง ความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมวัฒนธรรมระหว่างกันภายในประชาคมตามคำขวัญของอาเซียนว่า “One ASEAN at the heart of dynamic Asia” ซึ่งปัจจุบัน ประเทศสมาชิกอาเซียนมีทั้งหมด 10 ประเทศ มีประชากรประมาณ 600 ล้านคน มีค่าGDP¹¹ รวมแล้วคิดเป็น 2.6 ของGDPโลก ทั้งนี้ประชาคมอาเซียนจะประกอบไปด้วยประชาคมย่อย 3 ประชาคม คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APC), ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC) ซึ่งอาเซียนจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดการก่อตั้งประชาคมอาเซียนให้สำเร็จโดยเร็ว โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากสถานะที่เปลี่ยนไปของโลกทั้งในด้านเศรษฐกิจการค้าที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น การรวมตัวกันเป็นประชาคมของอาเซียนจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมความแข็งแกร่งด้านเศรษฐกิจ ช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางการค้ากับนานาประเทศ ซึ่งนโยบายด้านเศรษฐกิจของอาเซียนนั้นได้มีการจัดทำแผนงานในเชิงบูรณาการที่ปรากฏอยู่ในพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) เพื่อสร้างพันธมิตรยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศสมาชิกที่มุ่งส่งเสริมให้อาเซียนเป็นตลาดเดียว มีฐานการผลิตร่วมกัน มีการเปิดตลาดอย่างเสรีและลดอุปสรรคทางการค้าให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งในด้านสินค้า การบริการ เงินทุนและแรงงานฝีมือ

เมื่อมีการรับรองกฎบัตรอาเซียนซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงอาเซียนจากองค์กรที่มีฐานทางการเมืองไปเป็นองค์กรที่มีฐานทางกฎหมาย (Rule-Based Organization) ที่มีกรอบทางกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างการดำเนินงานตามเป้าหมายโดยเคร่งครัดและดำเนินไปในแนวทางเดียวกัน มีการรับรองสถานะทางกฎหมายของอาเซียนส่งผลให้อาเซียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ทำให้อาเซียนสามารถดำเนินการอันก่อให้เกิดสิทธิได้ด้วยตัวเอง อีกทั้งยังมีการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนของอาเซียน , ศูนย์กฎหมายอาเซียน, หน่วยงานตรวจสอบการ

¹¹ GDP คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (gross domestic product) หมายถึง มูลค่าของสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นในประเทศหนึ่งในช่วงเวลาที่กำหนดให้ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงของค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ จะใช้อธิบายความเจริญรุ่งเรืองของเศรษฐกิจ (Boom), การตกต่ำของเศรษฐกิจ (Slump), การชะลอตัวทางเศรษฐกิจ (recession) รวมถึงการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ (recovery)

ดำเนินงานตามพันธกรณีของอาเซียน เป็นต้น ซึ่งถือเป็นสิ่งใหม่ที่ส่งผลให้อาเซียนมีกลไกการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าในอดีต

เมื่อพิจารณากลับไปถึงกระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียนตั้งแต่ในช่วงแรกๆ ในการร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ เช่น ความร่วมมือในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน การระงับข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นจะเริ่มจากการรอมชอม ประนีประนอมโดยเน้นการเจรจาปรึกษาหารือกันอย่างฉันท์มิตรระหว่างกัน (Amicably) หากยังไม่สามารถระงับข้อพิพาทเช่นนั้นได้ก็อาจมีการส่งประเด็นข้อพิพาทให้ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) หรือที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) เพื่อหาทางออกให้แก่ประเทศสมาชิก ซึ่งจะเห็นได้ว่าที่ประชุมอาเซียนต่างๆ ที่กล่าวมานี้ล้วนคัดเลือกมาจากตัวแทนของแต่ละประเทศสมาชิก ล้วนแล้วแต่เป็นตัวแทนทางการเมือง ดังนั้น เมื่อให้ตัวแทนทางการเมืองเหล่านี้มาระงับข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นก็ย่อมที่จะใช้วิธีการทางการเมือง ความสัมพันธ์ทางการเมืองหรือส่วนตัวเข้าแก้ไขปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวซึ่งอาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่จะพบว่ายิ่งอาเซียนมีความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในอาเซียน หรือทำความตกลงทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่นๆ นอกอาเซียนมากขึ้นเท่าใดก็จะพบว่าสิ่งที่จะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดในการร่วมมือกันคือ กฎกติกาหรือกฎหมายออกมาใช้บังคับ ซึ่งต่อมาก็มีการพัฒนา กลไกการระงับข้อพิพาทโดยมีการอิงกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (Rule-Based) มากยิ่งขึ้นซึ่งปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียนรวมถึงพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาท 2004 ด้วย แต่ทั้งนี้ บทบัญญัติในบางข้อของกฎบัตรอาเซียน เช่น ข้อ 28 การให้สิทธิในการระงับข้อพิพาทในเวทีอื่นๆ¹² หรือข้อ 26 การส่งข้อพิพาทที่ยังไม่ระงับกลับไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียน¹³ ซึ่งยังมีความคลุมเครือและอาจไม่ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพเหมือนอย่าง ที่ประเทศสมาชิกคาดหวังเอาไว้ว่ากฎบัตรอาเซียนจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของอาเซียนด้วยการลบภาพเก่าๆ ที่เคยเกิดขึ้นมาออกให้หมด ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว กฎบัตรอาเซียนยังไม่สามารถตัดปัญหาเดิมๆ ออกไปได้ทั้งหมด เปรียบเสมือนการถอยหลังลงคลองของอาเซียน ทั้งนี้ คงต้องรอดูการปรับปรุงแก้ไขกฎบัตรอาเซียนและพิธีสารอื่นๆ ในอนาคตข้างหน้าโดยอาจจะต้องฝากความหวังไว้กับผู้นำในยุคหลังหรือประชาชนคนอาเซียนรุ่นใหม่ต่อไป

¹² กฎบัตรอาเซียน ข้อ 28 “หากมิได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น ประเทศสมาชิกยังคงมีสิทธิที่จะใช้วิธีการระงับข้อพิพาทอย่างสันติที่ระบุไว้ในข้อ 33 (1) ของกฎบัตรสหประชาชาติหรือตราสารกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ประเทศสมาชิกคู่พิพาทเป็นภาคี”

¹³ กฎบัตรอาเซียน ข้อ 26 “ในกรณีที่ยังคงระงับข้อพิพาทมิได้ภายหลังจากการใช้บทบัญญัติก่อนหน้านี้ในหมวดนี้แล้ว ให้เสนอข้อพิพาทนั้นไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสิน ”

บรรณานุกรม

สมเกียรติ ตรีรัตนพันธ์, เขตการค้าเสรีอาเซียน(AFTA): ความสำเร็จก้าวสำคัญของอาเซียน (กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, 2540), หน้า 24.

อรุณี พูลแก้ว, การลดภาษีภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน(AFTA), (กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, 2542), หน้า 2.

AFTA and Malaysia Car Industries ,at www.venkateswaran.20m.com/whats_new.html, (last visited 26 January 2016).

ภิญญา ไรนิเกอร์ ภิญญา ไรนิเกอร์. “การพัฒนาระบบระบบข้อพิพาทในอาเซียน: บทเรียนจากระบบระบบข้อพิพาทในภูมิภาคอื่นๆ.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551. หน้า 273

กรมส่งเสริมการส่งออก , อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนในประเทศมาเลเซีย , at <http://www.depthai.go.th>, (last visited 29 January 2016).

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ความตกลงเขตการค้าเสรีซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี, at <http://www.oae.go.th/download/document/CH5.pdf>, (last visited 11 March 2012).

ประภัสสร เทพชาตรี, ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมอธรรม, 2554), หน้า 28.

พรชญา ลัทธิวรรณ, “การปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้ข้อตกลงการจัดตั้งองค์การการค้าโลก,” วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 19, 3 (กันยายน 2542): 169-193.

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ,ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและอาฟต้า , at <http://www.thaifta.com/thaifta/Home/tabid/36/ctl/Details/mid/436/ItemID/5689/Default.aspx>, (last visited 16 May 2012).