

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

องค์การการค้าโลกเกิดขึ้นจากการเจรจาการค้าพหุภาคีที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วย พิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า หรือที่เรียกกันทั่วไปว่าแกตต์ โดยแกตต์ได้จัดการประชุมเพื่อ การเจรจาลดภาษีศุลกากรมาแล้วหลายครั้ง และครั้งที่แปดซึ่งเรียกว่า รอบอูรุกวัยนี้เอง ที่ประชุมได้ เห็นพ้องต้องกันให้จัดตั้งองค์การการค้าโลกขึ้น องค์การการค้าโลกที่ดั่งขึ้นมานี้มีสถานะเป็น องค์การระหว่างประเทศถาวร มีหน้าที่ดูแลข้อตกลงที่เป็นผลจากการเจรจาการค้าของแกตต์ โดย ข้อตกลงของการเจรจານี้ได้ถูกผนวกเข้าไปในข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกด้วย

ข้อตกลงแกตต์ดั่งขึ้นมาเพื่อจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศสมาชิก โดยมีหลักพื้นฐานที่ สำคัญสองประการ คือ หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง หรือหลัก MFN และหลักการ ต่างตอบแทน หลักทั้งสองประการนี้ประเทศสมาชิกเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นหลักที่จะช่วยส่งเสริม การค้าระหว่างประเทศให้เป็นไปโดยเสรี ปราศจากอุปสรรคทางการค้าที่ดั่งขึ้นมาเพื่อปกป้อง ผลประโยชน์ของตนเอง แต่ต่อมาภายหลังปรากฏว่าหลักการดังกล่าวไม่เป็นที่พอใจของประเทศ กำลังพัฒนา เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่าหลัก MFN และหลักต่างตอบแทนควรใช้ในกรณีที่ ประเทศคู่ค้าต่างมีสถานะที่เท่าเทียมกัน แต่ในข้อเท็จจริงแล้วประเทศกำลังพัฒนาข่อมมีสถานะทาง เศรษฐกิจที่ค่อนกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้นหากนำหลักปฏิบัติที่คู่ค้ามีฐานะเท่าเทียมกันมาใช้ ก็จะทำให้เกิดความแตกต่างมากยิ่งขึ้น ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งต่อมาภายหลังมีเสียงส่วนใหญ่ใน ประชาคมโลก จึงผลักดันให้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนาหรือ UNCTAD เพื่อแสดงความต้องการของคนที่จะให้มีระบบการค้าที่ให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศกำลัง พัฒนา ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วที่เป็นสมาชิกใน GATT ก็เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องนี้ จึงยอมที่จะให้มีการเพิ่มเติมส่วน 4 เข้าไปในข้อตกลง GATT ว่าด้วยการค้าและการพัฒนา ซึ่ง บทบัญญัติส่วนที่ 4 ที่เพิ่มเติมเข้าไปใหม่นี้มีลักษณะเป็นการแสดงเจตนารมณ์ข่อมรับความแตกต่าง ของประเทศกำลังพัฒนาในเรื่องสถานะ และข่อมให้ประเทศกำลังพัฒนาไม่ต้องปฏิบัติตามหลัก พื้นฐาน กล่าวคือ หลัก MFN และหลักต่างตอบแทน แต่เพราะเหตุที่บทบัญญัติในส่วนนี้ได้บัญญัติ ไว้เป็นหลักการกว้าง ๆ จึงเปิดโอกาสให้สามารถตีความและใช้ดุลพินิจได้ ทำให้ประเทศพัฒนาแล้ว

สามารถเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ในส่วนนี้ได้ โดยการกำหนดเงื่อนไขในการให้สิทธิพิเศษ เช่น ต้องให้การคุ้มครองมาตรฐานแรงงานในระดับสากล เป็นต้น

สำหรับข้อตกลงแกตต์ ในตอนแรกที่บัญญัติขึ้น ผู้ร่างไม่ได้คำนึงถึงเรื่องมาตรฐานแรงงาน มีเพียงบทบัญญัติที่กล่าวถึงในกรณีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานคือ มาตรา 20 (e) ซึ่งเป็นข้อยกเว้นทั่วไปที่ให้อำนาจสมาชิกไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการในข้อตกลง กล่าวคือ สามารถห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยใช้แรงงานนักโทษได้

สำหรับสาเหตุสำคัญที่มาตรฐานแรงงานได้ถูกหยิบยกเข้ามาเป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับการค้า นั้น เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วเห็นว่ามาตรฐานแรงงานมีผลต่อการแข่งขันในระหว่างประเทศสูงขึ้น ประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานต่ำ ดันทุนในการผลิตสินค้าที่ค้าขายแข่งกันย่อมจะต่ำไปด้วย ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการค้าขายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ อุปสรรคทางด้านภาษีศุลกากรได้ลดน้อยลงเพราะผลจากการเจรจาการค้าเพื่อลดภาษี ส่วนเหตุผลที่สำคัญอีกประการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการค้าโดยตรง มาจากเหตุผลทางมนุษยธรรม ประเทศที่พัฒนาแล้วเห็นว่า การใช้แรงงานเพื่อผลิตสินค้าไม่ควรที่จะเป็นการมุ่งที่จะเอาแต่ประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ที่ทุกคนควรจะมีส่วนได้รับ หรือสิทธิพื้นฐานในฐานะที่เป็นมนุษย์ การค้าไม่ควรที่จะทำลายสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ จึงพยายามที่จะกำหนดมาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าขึ้นมาในกรอบข้อตกลงขององค์การการค้าโลก การเสนอประเด็นเรื่องการค้ากับการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานในองค์การการค้าโลกได้ถูกคัดค้านจากประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากเห็นว่าเป็นการตั้งข้อถกเถียงเพื่อประโยชน์ของประเทศพัฒนาแล้ว เพราะประเทศกำลังพัฒนามีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในเรื่องของต้นทุนแรงงานที่ต่ำ การกำหนดให้มีมาตรฐานแรงงานในกรอบข้อตกลงองค์การการค้าโลกจะทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องยกระดับมาตรฐานแรงงานขึ้น ในขณะที่ตนยังมีสภาพไม่พร้อมทางเศรษฐกิจ ประเด็นมาตรฐานแรงงานกับการค้าถูกยกเป็นประเด็นในการเจรจาเรื่อยมานับตั้งแต่มีข้อตกลง GATT จนถึงปัจจุบันในการประชุมองค์การการค้าโลก

ประเทศสหรัฐอเมริกาที่เป็นผู้สนับสนุนการนำมาตรฐานแรงงานเข้ามาเชื่อมโยงกับการค้าในการเจรจาการค้าพหุภาคี โดยได้นำมาตรฐานแรงงานไปเชื่อมโยงไว้กับการให้สิทธิพิเศษทางการค้าที่เรียกว่า GSP โดยกำหนดว่าประเทศที่จะได้รับสิทธิพิเศษจะต้องให้การคุ้มครองแรงงาน

ตามมาตรฐานสากล ซึ่งการตั้งเงื่อนไขในการให้สิทธิพิเศษเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของการให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่ประเทศพัฒนาแล้วจะเป็นผู้ให้โดยไม่หวังการตอบแทน

สำหรับการให้สิทธิพิเศษของสหภาพยุโรปนั้น ได้นำเงื่อนไขมาตรฐานแรงงานมาเป็นมาตรการจูงใจให้ประเทศผู้รับสิทธิพิเศษได้รับการยกเว้นภาษีศุลกากรมากขึ้นหากประเทศนั้นมี การคุ้มครองมาตรฐานแรงงานตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ มิใช่เป็นการตัดสิทธิพิเศษเหมือนในกรณี ของประเทศสหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้ ความสำคัญของสิทธิพิเศษทางการค้ากำลังลดความสำคัญลงไป เนื่องจากการให้สิทธิพิเศษนี้เป็นการให้ชั่วคราว และจะหมดไปเมื่อประเทศกำลังพัฒนานั้นพ้นสถานะการเป็น ประเทศกำลังพัฒนาแล้ว ซึ่งจะทำให้การนำ GSP มาเป็นเหตุผลเพื่อส่งเสริมมาตรฐานแรงงานหมด ความสำคัญลงไปในอนาคต

ดังนั้น แนวทางในการส่งเสริมมาตรฐานแรงงานภายในกรอบขององค์การการค้าโลกที่จะ เกิดขึ้นต่อไปในอนาคตจึงควรใช้วิธีการที่ลดการเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายที่ คัดค้านการนำเรื่องนี้มาเป็นข้อถกเถียงกัน ซึ่งทางออกที่จะเป็นไปได้คือให้มีการทบทวนนโยบาย การค้าของประเทศสมาชิก โดยให้นำเรื่องมาตรฐานแรงงานเข้ามาเป็นหัวข้อให้ประเทศสมาชิกได้ สอบถาม หากมีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวที่จะส่งผลเสียต่อสมาชิกอื่น ก็ให้มีการเสนอแนะที่จะ ปรับปรุง ส่วนอีกวิธีหนึ่งที่จะเกิดขึ้นภายในองค์การการค้าโลกคือ ความร่วมมือกันระหว่างองค์การ การค้าโลกและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างองค์การที่มีความ เชี่ยวชาญเฉพาะในด้านการค้าและการกำหนดมาตรฐานแรงงาน โดยจะมีการตั้งคณะกรรมการร่วม ระหว่างสององค์การเพื่อทำหน้าที่ยุติข้อพิพาททางการค้ากรณีที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน

สำหรับแนวทางส่งเสริมมาตรฐานแรงงานภายนอกกรอบข้อตกลงองค์การการค้าโลกนั้น วิทยานิพนธ์นี้ได้เสนอแนะแนวทางไว้คือ การส่งเสริมมาตรฐานแรงงานภายในกรอบอำนาจของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศที่มีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะในเรื่องของแรงงานอยู่แล้ว ซึ่งองค์การ แรงงานระหว่างประเทศก็พยายามส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกรับรองสิทธิแรงงานหรือมาตรฐาน แรงงานขั้นพื้นฐานมากขึ้น โดยออกปฏิญญาว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน และประเด็น

สำคัญที่กำลังได้รับความสนใจอยู่ในขณะนี้คือ เรื่องเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก โดยองค์การได้จัดทำอนุสัญญาฉบับใหม่ว่าด้วยการขจัดการใช้แรงงานเด็กในสภาพที่เลวร้าย เพื่อลดการใช้แรงงานเด็กและมีกลไกเพื่อช่วยเหลือเด็กที่ได้รับผลร้ายจากการใช้แรงงานบังคับ

แนวทางส่งเสริมที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การปลูกจิตสำนึกผู้บริโภค ซึ่งมีรูปแบบของการส่งเสริมมาตรฐานได้หลายแนวทาง เช่น การกำหนดให้ผู้ผลิตสินค้ามีใบรับรองมาตรฐานการคำนึงถึงสังคม หรือที่เรียกว่า SA8000 ที่จะมีการตรวจสอบมาตรฐานแรงงานในสถานที่ทำงานว่าผู้ประกอบการให้ความคุ้มครองตามมาตรฐานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดไว้หรือไม่ แนวทางอีกประการคือ การกำหนดฉลากทางสังคม (Social Labelling) ติดไปกับตัวสินค้าที่ผลิตเพื่อแสดงว่าสินค้านั้นผลิตโดยมีมาตรฐานแรงงานในเรื่องใด เช่น ไม่มีการใช้แรงงานเด็ก เป็นต้น

การปลูกจิตสำนึกของผู้บริโภคนี้เป็นมาตรการที่สำคัญในการส่งเสริมมาตรฐานแรงงานได้ทางหนึ่ง เป็นมาตรการที่เกิดจากความสมัครใจ และเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของตลาดซึ่งมีอิทธิพลสูงต่อพฤติกรรมของผู้ผลิตสินค้าที่จะต้องให้การคุ้มครองมาตรฐานแรงงาน และเป็นวิธีการที่เห็นผลได้ง่ายรวดเร็วกว่าการใช้วิธีการบังคับให้รัฐปรับปรุงสภาพแรงงานในประเทศของตน

ส่วนแนวทางอื่น ๆ ที่ได้เสนอมานั้นที่ใช้ความมุ่งหมายทางสังคมซึ่งแสดงผ่านตัวกระทำในหลายทาง เช่น รัฐ นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้บริโภค ซึ่งแนวทางอื่น ๆ เหล่านี้จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมมาตรฐานแรงงานให้เกิดประสิทธิผลได้เป็นอย่างดี

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา ผู้เขียนขอเสนอแนะดังนี้

1. แนวทางการส่งเสริมมาตรฐานภายใต้กรอบองค์การการค้าโลกที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ การให้สิทธิพิเศษทางภาษีหรือโครงการ GSP นั้น เป็นมาตรการโดยฝ่ายเดียว (Unilateral Measure) ที่มีลักษณะเชิงบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม โดยไม่คำนึงถึงความพร้อมของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าแนวทางในการส่งเสริมมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศนั้นควรจะใช้แนวทางที่ไม่เป็นการบังคับให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องปฏิบัติตาม แต่ควรจะร่วมมือและส่งเสริมพร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือทั้งเงินทุนและทางด้านวิชาการเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนามีความพร้อมในการปรับปรุงมาตรฐานแรงงานในประเทศของตนให้สูงขึ้น ซึ่งแนวทางนี้เป็นแนวทางที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศใช้เพื่อจูงใจประเทศสมาชิกให้ปรับปรุงมาตรฐานแรงงาน นอกจากนี้แนวทางส่งเสริมมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้ว แนวทางส่งเสริมโดยการใช้การปลูกจิตสำนึกของผู้บริโภคก็เป็นวิธีการที่ได้ผลรวดเร็วเช่นกัน แต่ควรจะใช้เป็นวิธีการควบคู่ไปกับแนวทางที่ใช้กับรัฐโดยผ่านองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

2. ภายใต้กรอบองค์การการค้าโลกยังไม่มีแนวคิดที่จะคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานที่ชัดเจน ดังนั้น การนำเรื่องแรงงานเข้าสู่การพิจารณาควรที่จะมีการศึกษาถึงความเชื่อมโยงระหว่างการค้าและแรงงาน โดยตั้งเป็นคณะทำงานศึกษาในเบื้องต้นก่อน

3. การส่งเสริมการคุ้มครองแรงงานภายในกรอบขององค์การการค้าโลกที่ใช้ในปัจจุบัน โดยการให้สิทธิพิเศษทางภาษีสุดถาวรมีทั้งแนวทางที่เป็นการจูงใจ (incentive) และการลงโทษ (sanction) ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางที่ควรจะนำมาใช้ก่อน คือ แนวทางจูงใจให้ปรับปรุงมาตรฐานแรงงานภายในประเทศให้ดีขึ้นมากกว่าการใช้แนวทางการลงโทษ

4. การลงโทษเพราะการไม่คุ้มครองแรงงานโดยการตัดสิทธิพิเศษทางภาษีสุดถาวรเป็น

การกระทำในลักษณะที่เป็นมาตรการฝ่ายเดียว (unilateral measure) ซึ่งอยู่ในดุลยพินิจของประเทศ ผู้ให้สิทธิเพียงประเทศเดียว ดังนั้นอาจเป็นการกระทำโดยมีเหตุอื่นแอบแฝงได้ การลงโทษนั้นควร เป็นการลงโทษ โดยการพิจารณาทางพหุภาคีหรือหลายฝ่ายมากกว่า

5. ควรใช้แนวทางให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ ในการช่วยปรับปรุงมาตรฐานภายในประเทศ มากกว่าการบังคับให้ปรับปรุง

6. แนวทางการลงโทษจะนำมาใช้ต่อเมื่อมีการละเมิดสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานอย่างรุนแรง และยาวนานและหลายฝ่ายเห็นพ้องด้วย

7. การละเมิดสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานเป็นเรื่องสำคัญ ทุกฝ่ายในสังคมควรแก้ปัญหาโดย อาศัยความร่วมมือกัน การร่วมมือระหว่างองค์การระหว่างประเทศควรได้รับการสนับสนุนให้ มีมากขึ้น

8. ในระดับรัฐและท้องถิ่นควรมีความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล มีการ ดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และคอยดูแลระวังมิให้เกิดการฝ่าฝืน

9. รัฐควรมีบทบาทที่สำคัญในการให้ความรู้สิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนและเร่งปรับ ปรับปรุงพัฒนาคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ในสังคมให้ดียิ่งขึ้น โดยการให้การศึกษาแก่ประชาชน