

แนวทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการรับมือประเด็นการค้า  
กับการพัฒนาที่ยั่งยืนในการเจรจาความตกลงการค้าเสรียุคใหม่ :  
กรณีศึกษาประเด็นสิ่งแวดล้อมและแรงงาน  
ในการเจรจากับสหภาพยุโรป  
(European Union)

โดย

นายดวงอาทิตย์ นิธิอุทัย  
รองอธิบดี  
กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ  
กระทรวงพาณิชย์

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 65  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2565 - 2566

## หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการรับมือประเด็นการค้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืนในการเจรจาความตกลงการค้าเสรียุคใหม่ : กรณีศึกษาประเด็นสิ่งแวดล้อมและแรงงานในการเจรจากับสหภาพยุโรป (European Union) ลักษณะวิชา การเมือง ของ นายดวงอาทิตย์ นิธิอุทัย เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 65 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2565 - 2566

พลโท

(ชาติชาย ชัยเกษม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** แนวทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการรับมือประเด็นการค้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืนในการเจรจาความตกลงการค้าเสรียุคใหม่ : กรณีศึกษาประเด็นสิ่งแวดล้อมและแรงงานในการเจรจากับสหภาพยุโรป (European Union)

**ลักษณะวิชา** การเมือง

**ผู้วิจัย** นายดวงอาทิตย์ นิธิอุทัย

**หลักสูตร** วปอ.

**รุ่นที่** 65

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการรับมือกับการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปในประเด็นการค้าและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดการป่าไม้และประมงให้มีความยั่งยืน และ การรักษาสิทธิพื้นฐานของแรงงาน ซึ่งสหภาพยุโรปมีนโยบายที่ชัดเจนว่าการเจรจาต้องมีความสอดคล้องกับนโยบายด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืนและกรอบการเจรจาที่กำหนดไว้ ในขณะที่ไทยยังไม่เคยมีการนำเรื่องดังกล่าวเข้ามาไว้เป็นพันธกรณีในความตกลงเขตการค้าเสรีก่อนหน้านี้ เนื่องจากจะมีความเสี่ยงในการที่จะไม่สามารถปฏิบัติตามได้อย่างครบถ้วนจนอาจเกิดกลายเป็นข้อพิพาทและต้องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทในที่สุด

การศึกษาได้วิเคราะห์ถึงแนวนโยบายด้านการค้าและการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหภาพยุโรป รวมถึงข้อบทที่เกี่ยวข้องของความตกลงเขตการค้าเสรีที่สหภาพยุโรปทำกับสิงคโปร์และนิวซีแลนด์อัน คาดได้ว่าจะเป็นข้อบทต้นแบบให้กับการเจรจารุ่นหลัง นอกจากนี้ได้ศึกษาถึงการดำเนินการที่ผ่านมาของไทย โดยเฉพาะการเข้าเป็นภาคีหรือความพยายามที่จะดำเนินการของไทยให้มีความสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญ รวมถึงได้ประเมินวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง ความเสี่ยง และโอกาสของไทย โดยได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากการตอบข้อซักถามผ่านแบบสอบถามโดยผู้ที่เกี่ยวข้องในการเจรจากับสหภาพยุโรปและผู้ผลักดันนโยบายของประเทศในเรื่องนี้โดยตรง

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับทำให้พบข้อเท็จจริงว่า ประเทศไทยอยู่ในสถานะที่ดีและพร้อมที่จะเจรจากับสหภาพยุโรปในเรื่องนี้ เพราะไทยได้เข้าเป็นและปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญอย่างครบถ้วนยกเว้นด้านแรงงานบางฉบับเท่านั้น ทั้งนี้ ได้ให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการเตรียมความพร้อมให้มากขึ้น ตลอดจนได้นำเสนอแนวทางกลยุทธ์และหลักการที่ควรยึดในการเจรจาไว้ด้วยเช่นกัน

## Abstract

**Title** Negotiating Guideline on Trade and Sustainable Development in Modern Free Trade Agreement : A Case Study of Environmental and Labour Issues in Free Trade Negotiations with the European Union.

**Field** Politic

**Name** Mr.Duangarhit Nidhi-u-tai

**Course** NDC

**Class** 65

This study examines approaches to free trade negotiations between Thailand and the European Union (EU) on trade and sustainable development, especially regarding the sustainable development of environmental protection, sustainable forest and fisheries management, and the protection of fundamental labor rights. While the EU's free trade negotiation policy must be consistent with its sustainable development policy, Thailand's negotiation policy is not yet bound to the element of trade and sustainable development to any of its previous FTA agreements due to the risk in its ability to fulfill obligations which may give rise to disputes between parties.

The study examines the EU's policy on free trade and sustainable development, including previous agreements that the EU has established with Singapore and New Zealand, which may have served as a model for subsequent negotiations. This study also explores Thailand's previous approaches to related international agreements and its determination to join them. The study also analyses Thailand's weaknesses, strengths, risks, and opportunities through SWOT analysis, which has been made possible by examining the ideas and comments from those officials involved in negotiations with the EU and behind the scenes in driving Thailand's policy.

From the study and the research, it is concluded that Thailand is in a good position and ready to negotiate with the EU on this matter as Thailand has acceded and has fully complied with its obligations under international agreements, except for some labor-related agreements. In light of this, the author has provided further recommendations to improve Thailand's readiness and presented strategic guidelines and principles that should be adhered to during negotiations.

## คำนำ

การเจรจาเขตการค้าเสรีระหว่างไทย และ สหภาพยุโรปที่กำลังอยู่ระหว่างการเจรจา ถือว่าเป็นหนึ่งในการเจรจาเขตการค้าเสรีฉบับที่สำคัญที่สุดของไทย เนื่องจากสหภาพยุโรปเป็นตลาดขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศของไทยมาอย่างยาวนาน ด้วยความที่สหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศขนาดใหญ่และมีความสำคัญการเจรจาย่อมไม่ใช่เรื่องง่ายจำเป็นต้องมีความพร้อมในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องใหม่ๆ ที่ยังไม่เคยเป็นประเด็นในการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีมาของไทยมาก่อน ซึ่งประเด็นการค้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะกับการจัดการกับสภาพภูมิอากาศ การจัดการด้านประมง การจัดการด้านป่าไม้ เป็นเรื่องสหภาพยุโรปให้ความสำคัญมาก โดยมีข้อเรียกร้องที่เข้มข้นและ รวมถึงเป็นเรื่องที่ไม่เคยอยู่ในการเจรจาเขตการค้าเสรีฉบับก่อนของไทยเลย

รายงานการศึกษาได้พยายามตอบโจทย์ว่าไทยควรมีการเตรียมตัวต่อข้อเรียกร้องในประเด็นการค้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างไรและไทยควรมีท่าทีในการเจรจาอย่างไร โดยได้ศึกษาในรายละเอียดข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรปในความตกลงเขตการค้าเสรีอื่นๆ วิเคราะห์การดำเนินการที่ผ่านมาของหน่วยงานไทย จนนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการเตรียมความพร้อมและการเจรจา อย่างไรก็ตามอย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาจำเป็นต้องแจ้งให้ผู้อ่านได้ทราบว่าข้อมูลและความเห็นทั้งหมดในเอกสารนี้ทั้งของผู้ศึกษาและผู้ให้ข้อมูลทุกท่านถือเป็นเพียงข้อคิดเห็นส่วนตัวเท่านั้น ไม่สามารถถือว่าเป็นท่าทีหรือข้อคิดเห็นของหน่วยงานที่ทุกท่านสังกัดได้ และไม่สามารถนำมาเป็นข้ออ้างอิง หรือยกขึ้นหยิบยกในการเจรจาอย่างเป็นทางการได้

รายงานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2565 ผู้ศึกษาหวังว่าเนื้อหา บทวิเคราะห์ ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะน่าจะพอมีประโยชน์ที่จะช่วยให้ผู้สนใจในเรื่องการเจรจาการค้าเสรียุคใหม่ได้รับทราบในบางประเด็น รวมถึงอาจมีส่วนช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ใช้ประโยชน์ได้บ้างไม่มากก็น้อย

(นายดวงอาทิตย์ นิธิอุทัย)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 65

ผู้วิจัย

## กิตติกรรมประกาศ

งานศึกษานี้จะสำเร็จไปไม่ได้ หากไม่ได้รับความกรุณาในการสนับสนุนข้อมูล และ ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ประสานงาน จากน้องๆ ในสำนักยุโรป กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ที่ช่วย ออกความเห็นในประเด็นคำถาม คอยประสานงานเพื่อขอทราบข้อคิดเห็น จากท่านผู้แทนของกรมป่าไม้ กรมประมง ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญของไทยในการขับเคลื่อนการจัดการเพื่อยกระดับการปกป้อง และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้ และด้านประมง ให้ได้มาตรฐานสากล และเป็นหน่วยงานสำคัญ ในการร่วมเจรจาข้อบทที่เกี่ยวข้องกับสหภาพยุโรป แม้ว่าผู้ศึกษาจะไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลรายชื่อ ของท่านที่ให้ข้อมูลได้ซึ่งเป็นไปตามเจตจำนงของท่านผู้ให้ข้อมูลและผู้ศึกษาจะต้องให้ความเคารพสูงสุด ผู้ศึกษาต้องขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในข้อคิดเห็นของท่านมา ณ โอกาสนี้ ทุกความเห็นของท่านได้ แสดงชัดเจนว่าท่านเป็นผู้ที่คร่ำหวอดในเวทีการเจรจาและมีความรู้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาต้องขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงแต่ ท่านพิรุณ สัยยะสิทธิ์พานิช เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก โดยตรงในการจัดทำแผนดำเนินการทางการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และเป็นผู้ที่อยู่ เบื้องหลังสำคัญที่ทำให้ไทยสามารถประกาศศักดิ์ศรีในการร่วมเป็นผู้นำในการปกป้องสิ่งแวดล้อมใน เวิลด์ระดับโลกที่ผ่านมา ซึ่งท่านเป็นผู้ที่ให้ความอนุเคราะห์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ของไทยอย่างละเอียดครบถ้วนให้กับผู้ศึกษาได้นำไปใช้วิเคราะห์ในเอกสารฉบับนี้

ผู้ศึกษาต้องกราบขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่ปรึกษา พลโท เฉลิมชัย รื่นภิรมย์ หรือ ท่านอาจารย์พี่เปี้ยก ที่รักและเคารพของนักศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มนกหัวขวาน ท่านเป็นผู้ที่ให้ความ เห็นในงานการศึกษานี้ และที่สำคัญท่านเป็นผู้ที่ให้ความเมตตาแก่ผู้ศึกษามาตลอดปี การศึกษานี้ และ ผู้ศึกษาต้องขอขอบพระคุณท่านเอกอัครราชทูต ชุตินทร คงศักดิ์ เอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ ที่ท่านได้กรุณาสละเวลามาช่วยอ่านและให้ข้อคิดเห็นที่มีคุณค่าต่อเนื้อหาในเอกสาร เพื่อให้ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการเจรจาจริงได้

สุดท้าย ผู้ศึกษาขอขอบส่วนดีหากมีให้แก่เหล่าคณาจารย์ พี่ๆ น้องๆ ข้าราชการและ เจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ที่นำโดยพี่บอย พลโท ชาติชาย ชัยเกษม ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ซึ่งท่านและทีมเป็นผู้ที่คอยสนับสนุน ในทุกโอกาสที่มีวันแรกจนถึงวันสุดท้ายที่ วปอ. หรือแม้แต่ น้องๆ ที่ กรม และ ที่ วปอ. ที่ช่วยตกแต่ง เอกสารฉบับนี้แม้ในวันสุดท้ายจริงๆ ให้ดูดีเป็นไปตามมาตรฐานที่สูง ทำสุดจริงๆ ต้องขอขอบคุณ ครอบครัวของผู้ศึกษาที่คอยให้กำลังใจและสนับสนุนมาตลอดปีการศึกษาอีกด้วย แต่หากมีข้อบกพร่อง ข้อผิดพลาดใดๆ อันเกิดจากเอกสารฉบับนี้ ผู้ศึกษาขออ้อมรับผิดไว้เพียงผู้เดียว

(นายดวงอาทิตย์ นิธิอุทัย)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 65

ผู้วิจัย

# สารบัญ

|   | หน้า      |
|---|-----------|
| บทคัดย่อ  | ก         |
| Abstract  | ข         |
| คำนำ  | ค         |
| กิตติกรรมประกาศ   | ง         |
| สารบัญ  | จ         |
| สารบัญตาราง   | ช         |
| สารบัญแผนภาพ  | ซ         |
| <b>บทที่ 1 บทนำ</b>   | <b>1</b>  |
| ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา  | 1         |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย   | 7         |
| ขอบเขตของการวิจัย   | 7         |
| วิธีดำเนินการวิจัย  | 8         |
| ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย  | 11        |
| คำจำกัดความ   | 12        |
| <b>บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>  | <b>8</b>  |
| ปฐมบทการเจรจาเขตการค้าเสรีไทยกับสหภาพยุโรป  | 8         |
| ความสำคัญของสหภาพยุโรปกับเศรษฐกิจไทย  | 10        |
| นโยบายการค้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหภาพยุโรป  | 17        |
| ข้อบทความตกลง FTA ของสหภาพยุโรปด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงาน   | 22        |
| ยุทธศาสตร์ชาติกับการปกป้องสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองแรงงาน  | 29        |
| แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (2566 – 2570)   | 30        |
| ข้อบทด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงานในความตกลง RCEP  | 32        |
| สรุป  | 33        |
| <b>บทที่ 3 ความพร้อมของไทยในการเจรจา</b>  | <b>34</b> |
| ด้านแรงงาน  | 34        |
| ด้านการจัดการสภาพภูมิอากาศ  | 43        |
| การจัดการป่าไม้และคุ้มครองพันธุ์พืช/สัตว์   | 46        |
| การจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล  | 47        |
| จุดดี จุดเสีย จุดอ่อน ข้อได้เปรียบที่เกี่ยวข้องของไทยต่อประเด็น แรงงาน และ<br>สิ่งแวดล้อมผ่าน SWOT Analysis | 48        |

## สารบัญ (ต่อ)

|   | หน้า |
|---|------|
| บทที่ 4 การเตรียมความพร้อม และข้อเสนอแนะท่าทีการเจรจาของไทย | 52   |
| การเตรียมความพร้อมของไทย                                    | 53   |
| สรุป  | 60   |
| บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ                                   | 61   |
| สรุป  | 62   |
| ข้อเสนอแนะ  | 66   |
| บรรณานุกรม  | 67   |
| ประวัติย่อผู้วิจัย  | 72   |



## สารบัญตาราง

| ตารางที่ |   | หน้า |
|----------|---|------|
| 2 - 1    | มูลค่าการค้า การส่งออก และ การนำเข้าของไทย พ.ศ. 2565 15                   | 12   |
| 2 - 2    | มูลค่าการค้ารวมของไทย - สหภาพยุโรป พ.ศ. 2565                              | 12   |
| 2 - 3    | สินค้าส่งออกไทย - สหภาพยุโรป พ.ศ. 2565                                    | 13   |
| 2 - 4    | สินค้านำเข้าไทย - สหภาพยุโรป พ.ศ. 2565                                    | 14   |
| 2 - 5    | สถิติการลงทุนของไทยใน สหภาพยุโรปและการลงทุนทางตรง<br>ของ สหภาพยุโรป ในไทย | 15   |

## สารบัญแผนภาพ

| แผนภาพที่ |   | หน้า |
|-----------|---|------|
| 2-1       | ฐานประชากรสหภาพยุโรป ปี 2565                      | 11   |
| 2-2       | ส่วนแบ่ง GDP โลก ปี 2565                          | 11   |
| 2-3       | อันดับของประเทศที่มีนวัตกรรมสูงสุด                | 16   |
| 2-4       | เปรียบเทียบจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติปี 2021-2022 | 17   |

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศในอีก 20 ปี ข้างหน้า (พ.ศ. 2561 – 2580) ว่าประเทศไทยจะต้อง “มีความ มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และมีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ เพื่อก้าวไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งวิสัยทัศน์ดังกล่าว ได้กำหนดทิศทางการดำเนินงานที่จะสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และ สิ่งแวดล้อม จึงได้กำหนดกรอบแนวทางไว้ 6 ด้าน<sup>1</sup> โดยที่ยุทธศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงคือยุทธศาสตร์ที่ 2 และ 5 กล่าวคือ

**ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน** ได้ระบุเป้าหมายไว้ชัดเจนในส่วนด้านเศรษฐกิจไว้ว่าต้องการ **พัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการค้า การลงทุน พัฒนาสู่ชาติการค้า** โดยพัฒนาภาคการผลิตและบริการ เสริมสร้างฐานการผลิตเข้มแข็ง ยั่งยืน ยกระดับผลิตภาพแรงงานและพัฒนา SMEs สู่สากล **ตลอดจนการเชื่อมโยงกับภูมิภาคและ เศรษฐกิจโลก** สร้างความเป็นหุ้นส่วน การพัฒนากับนานาชาติ ส่งเสริมให้ไทยเป็นฐานของการ ประกอบ ธุรกิจ และเป็นประตูของภูมิภาค **โดยการสร้างโอกาสเข้าถึงตลาด**ให้กับผู้ประกอบการ เพื่อให้สามารถเข้าสู่ตลาดโดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดต่างประเทศ ตามระดับศักยภาพการประกอบการ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์ชาติได้วางกรอบหลักการ และ แนวคิดในการดำเนินการนโยบายของประเทศว่า จะต้องเน้นการพัฒนานำไปสู่การเป็นชาติการค้า โดยจะต้องเชื่อมโยงกับภูมิภาคและ เศรษฐกิจโลก อันจะเป็นการตอบโจทยของคำว่า การนำประเทศไปสู่ความ “มั่งคั่ง”

**ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม** ในส่วนการคุ้มครองแรงงาน (ไทย) โดยส่งเสริมการปรับทัศนคตินายจ้างว่าแรงงานคือคุณค่าของธุรกิจ รวมถึงการยกระดับกลไกการดูแลแรงงาน (ไทย) ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และการพัฒนาด้านคุณภาพและ แรงงาน อย่างไรก็ตาม แม้ยุทธศาสตร์นี้จะระบุถึงแรงงานไทย แต่ก็ทำให้เห็นเจตนาของประเทศไทยในการที่จะคุ้มครองแรงงานได้เป็นอย่างดีเช่นกัน

**ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม** ได้วางหลักการไว้ชัดเจนว่าการพัฒนาประเทศทั้งในด้านการบริโภคและการผลิต จะต้องคำนึงถึง

---

<sup>1</sup> 1. ด้านความมั่นคง 2. ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3. ด้านการพัฒนา และเสริมสร้างศักยภาพคน 4. ด้านการสร้างโอกาส ความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม 5. ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ 6. ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

สิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ เนื่องจากส่วนหนึ่งได้สังเกตเห็นแล้วว่าต่อไปจะมีการใช้มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมมาเป็นข้อกำหนดที่ส่งผลต่อการแข่งขันทางการค้าในตลาดโลก

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเปิด (Open Economy) กล่าวคือ มีระบบเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงอยู่กับภายนอก ทั้งในเรื่องการผลิตสินค้าที่มีความเชื่อมโยงของ supply chain ระหว่างกัน มีการแลกเปลี่ยนสินค้าทั้งที่เป็นสินค้าปัจจัยการผลิต สินค้าสำเร็จรูป ผ่านระบบการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนการรับเม็ดเงินลงทุนจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายใน โดยที่การค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะด้านการส่งออกที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของไทย

สหภาพยุโรป (European Union : สหภาพยุโรป) ในฐานะกลุ่มประเทศ 27 ประเทศ จึงเป็นกลุ่มประเทศที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นตลาดขนาดใหญ่อันดับ 2 ของโลก มีประชากรรวมกันกว่า 448.4 ล้านคน<sup>2</sup> และมี GDP ปี 2565 มูลค่า 16.6 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 18 ของ GDP โลก<sup>3</sup> โดยในปี 2565 เป็นคู่ค้าอันดับ 4 ของไทยรองจาก จีน สหรัฐอเมริกา และ ญี่ปุ่น โดยมูลค่าการค้าระหว่างไทยกับ สหภาพยุโรป คิดเป็น 41,038 ดอลลาร์สหรัฐ มีการเติบโตเมื่อเทียบกับปีที่แล้วร้อยละ 2.87 คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 7 ของการค้ากับโลก และเป็นตลาดส่งออกสินค้าที่มีมูลค่าการส่งออก 22,794 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สินค้าส่งออกสำคัญของไทย 10 อันดับแรกในปี 2565 ตามลำดับ ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบรถยนต์และชิ้นส่วน เครื่องปรับอากาศ และส่วนประกอบ ผลิตภัณฑ์ยางพารา อัญมณีและเครื่องประดับ ไก่แปรรูปและผลิตภัณฑ์ไก่ เป็นต้น โดยที่สินค้านำเข้าสำคัญคือ เครื่องจักรกล เคมีภัณฑ์ และยา เป็นต้น นอกจากนี้ สหภาพยุโรป ยังเป็นนักลงทุนรายใหญ่ที่สุดเป็นอันดับสาม (ร้อยละ 10.3 ของ FDI) และเป็นจุดหมายปลายทางที่ใหญ่เป็นอันดับสามของการลงทุนจากประเทศไทยเช่นเดียวกัน (ร้อยละ 11 ของการลงทุนขาออก)

จากข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคข้างต้น พอทำให้เห็นภาพว่าสหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศที่มีความสำคัญต่อผู้ส่งออกของทุกประเทศ รวมถึงไทยในฐานะที่เป็นตลาดขนาดใหญ่ที่มีประชากรเป็นจำนวนมาก และเป็นตลาดที่มีศักยภาพเนื่องจากประชาชนมีกำลังซื้อ ซึ่งความต้องการของผู้บริโภคต่อสินค้าจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญในการสั่งซื้อสินค้าจากประเทศใดประเทศหนึ่ง โดยที่ผ่านมาประชาชนและสังคมโดยรวมของประเทศในยุโรปมีแนวความคิดแบบแผนการดำเนินชีวิตที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืนที่มีความเข้มข้น มีมาตรฐานที่สูงในหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของสิ่งแวดล้อม (Environmental issues) การปฏิบัติต่อกันด้วยความเท่าเทียมในสังคม (Social equality) จนนับได้ว่าเป็นแนวบรรทัดฐาน (norm) ของสังคมในยุโรปได้ถูกถ่ายทอดไปสู่การดำเนินกิจกรรมของภาคประชาสังคม (Non-governmental organizations : NGOs) การกำหนดแผนดำเนินธุรกิจของภาคธุรกิจเอกชน (Business community) และ ไปสู่แนวนโยบายของภาครัฐ (Government policy)

จากแนวบรรทัดฐานของประชาชนสหภาพยุโรปข้างต้น ประจวบกับในช่วงที่ผ่านมาประชาคมโลกโดยองค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวผ่านกรอบแนวทาง

<sup>2</sup> ข้อมูล ณ 1 มกราคม 2565 Eurostat

<sup>3</sup> World Bank “GDP- European Union”. (Online). Available : <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU>, 2023.

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ The 2030 Agenda for Sustainable Development Goal : SDG 2030 จึงส่งผลให้ภาครัฐของสหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างเข้มข้นในทุกมิติรวมถึงด้านเศรษฐกิจการค้า โดยได้ออกนโยบายด้านการค้าที่เชื่อมโยงกับประเด็นสิ่งแวดล้อมและแรงงานมาเป็นระยะ อาทิ นโยบาย Trade For All : Towards a More Responsible Trade and Investment Policy เพื่อวางกรอบนโยบายทางการค้าที่เชื่อมโยงกับประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการค้าโดยตรง (Non-trade issues) ที่รวมถึงประเด็นสิ่งแวดล้อมและแรงงาน ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2563 ได้ออกนโยบาย An Open, Sustainable, and Assertive Trade Policy ซึ่งถือเป็นแนวนโยบายที่ใช้ในปัจจุบันอันตอบสนองต่อประเด็นที่ไม่ใช่การค้า non-trade issues และ ล่าสุด ได้ออกนโยบาย Trade and Sustainable Development (TSD) : The Power of Trade Partnerships: Together for Green and Just Economic Growth ที่ระบุอย่างชัดเจนว่าเรื่องการค้ากับการพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องเชื่อมโยงกับการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

จากแนวทางดังกล่าวสหภาพยุโรปจึงได้ดำเนินนโยบายการเจรจาเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ โดยกำหนดที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ภายใต้หัวข้อ “การค้าและการพัฒนาอย่างยั่งยืน” โดยมีข้อเรียกร้องที่จะใช้ข้อตกลงการค้าเสรีให้กลายเป็นเครื่องมือในการยกระดับประเด็นสิ่งแวดล้อมและประเด็นแรงงาน ซึ่งเมื่อประเด็นเหล่านี้ถูกนำมาบรรจุในความตกลงแล้วจะทำให้ถูกพิจารณาว่าเป็นความตกลงเขตการค้าเสรียุคใหม่ (Modern FTA agreement) ที่มีการเชื่อมโยงประเด็นที่ไม่ใช่การค้า (Non-trade issue) ที่นอกเหนือจากเรื่องการลดภาษีสินค้าเพื่อเปิดตลาด (Market access) เข้าไปด้วย

การเชื่อมโยงลักษณะดังกล่าวอาจดูเหมือนไม่น่าจะมีประเด็นสำคัญอะไรมากนักแม้ว่าจะเป็นเรื่องใหม่ อย่างไรก็ตาม ต้องพึงระลึกว่า ความตกลงเขตการค้าเสรีนั้นจะมีความเชื่อมโยงกับกระบวนการระงับข้อพิพาท (dispute settlement mechanism) เพื่อใช้ในกรณีที่คู่กรณีไม่กระทำตามพันธกรณีของความตกลง คู่กรณีอีกฝ่ายย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการฟ้องร้อง และ อาจนำมาซึ่งการลงโทษทางการค้าได้ในที่สุด ดังนั้น การนำเรื่อง non-trade issues ดังกล่าวมาเชื่อมโยงไว้ในความตกลงเขตการค้าเสรี จึงเป็นประเด็นที่จะต้องให้ความสำคัญ

การเจรจาเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป มีการเจรจาครั้งแรกเมื่อเดือนพฤษภาคม 2556 และ เสร็จไป 4 รอบ จนกระทั่งเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2558 การเจรจาทันทีได้หยุดชะงักเพราะเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของไทย แต่ในขณะที่สหภาพยุโรปยังคงเจรจากับประเทศต่างๆ ในอาเซียนอย่างต่อเนื่อง จนสามารถจบการเจรจากับ สิงคโปร์ และ เวียดนาม โดยที่ผ่านมานี้ ทีมเจรจาของไทยและสำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงบรัสเซลส์ ได้หารือกับคณะกรรมการสหภาพยุโรป (European Commission : EC) เพื่อรื้อฟื้นการเจรจา ระหว่างกันขึ้น รวมถึงการประเมินความเป็นไปได้ ตลอดจนระดับความคาดหวังของแต่ละฝ่ายในแต่ละประเด็น จนกระทั่งเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2566 ทั้งสองฝ่ายได้ประกาศร่วมกันว่าจะกลับมาเจรจากันอีกครั้งโดยต่างฝ่ายจะกลับไปดำเนินการกระบวนการภายในของตนให้เสร็จสิ้นภายในไตรมาสแรกของปี 2566 เพื่อให้สามารถกำหนดวันเจรจาได้ ซึ่งเป็นที่ชัดเจนว่า หากมีการกลับมาเจรจาได้จริง ประเด็น non-trade issues อย่างสิ่งแวดล้อมและแรงงานจะต้องถูกนำเข้ามาผูกพันไว้ในการเจรจาอย่างเข้มข้นด้วยอย่างแน่นอนโดยดูได้จากคำกล่าวของกรรมาธิการการค้าสหภาพยุโรป นาย Valdis Dombrovskis

ที่กล่าวแสดงความยินดีกับการกลับมาเจรจาอีกครั้งผ่านทาง twitter ของเขาที่ระบุว่า “ทั้งสองฝ่ายต้องการความตกลงที่ครอบคลุมทุกเรื่อง และมีคุณภาพสูง พร้อมกับมีข้อบ่งชี้ด้านความยั่งยืนที่มีความทะเยอทะยาน”<sup>4</sup>

ประเด็นสำคัญของเอกสารวิจัยฉบับนี้ คือการศึกษาเพื่อจะหาข้อเสนอแนะให้กับทีมผู้เจรจาของฝ่ายไทย ในการจะรับมือกับประเด็น non-trade issues ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและแรงงานในการเจรจาเขตการค้าเสรีกับสหภาพยุโรป เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่ประเทศไทยยังไม่เคยนำมาผูกพันหรือเจรจาไว้ในความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศใด ซึ่งมีความท้าทายอย่างยิ่งที่จะหาว่าการเตรียมการภายในเพื่อรับมือกับการเจรจาควรเป็นเช่นไร และ ฝ่ายไทยควรมีท่าทีและแนวทางในการเจรจาอย่างไรเพื่อให้สามารถรับมือกับข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรปได้โดยมีผลกระทบน้อยที่สุด เป็นที่ยอมรับมากที่สุด และคาดหวังว่านักเจรจาฝ่ายไทยจะสามารถนำข้อเสนอแนะไปตกผลึกเพื่อใช้ประโยชน์ในการเจรจาได้บ้างไม่มากก็น้อย

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์หาแนวนโยบายด้านความยั่งยืน (Sustainability) ของสหภาพยุโรปโดยเฉพาะภายใต้กรอบนโยบาย An open, sustainable, and assertive trade policy เป็นเช่นใด และ ที่ผ่านมานโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและแรงงานในความตกลงการค้าเสรีของสหภาพยุโรปที่ทำการกับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาเป็นอย่างไร ทั้งนี้ จะได้นำมาวิเคราะห์เพื่อให้เห็นข้อเรียกร้องและความต้องการที่ชัดเจนของสหภาพยุโรปมากขึ้น

2. เพื่อศึกษาพิจารณาแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงานในปัจจุบันของไทยเป็นอย่างไร เพื่อหาคำตอบว่าเมื่อสหภาพยุโรปหยิบยกเรื่องสิ่งแวดล้อมและแรงงานเข้ามาในการเจรจา และผูกพันอยู่ในความตกลงเขตการค้าเสรีแล้ว ฝ่ายไทยจะรับมือกับข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรปในการเจรจาเขตการค้าเสรีได้อย่างไร การเตรียมตัวของไทยในการเจรจาควรมีลักษณะเป็นเช่นไร และ ท่าทีในการเจรจาที่เหมาะสมควรเป็นเช่นไร

3. เพื่อหาแนวทางในการรับมือกับการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีกับสหภาพยุโรป ในประเด็นแรงงาน และการจัดการกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการด้านอากาศและการจัดการด้านประมงและป่าไม้ให้มีความยั่งยืน

---

<sup>4</sup> Vladis Dombrovskis. “Glad to host Thailand Deputy PM Jurin to discuss possible relaunch of EU-Thailand trade talks”. (Online). Available: <https://twitter.com/VDombrovskis/status/1618330818568675328>, 2023

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

บทรายงานจะเน้นการศึกษาความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่ไทยจะต้องมีการเจรจาเขตการค้าเสรีกับสหภาพยุโรปหรือไม่ การศึกษาแนวโน้มนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมและด้านแรงงานของสหภาพยุโรปที่เชื่อมโยงกับการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรี ทั้งนี้ จะพิจารณาเนื้อหาสาระในส่วนข้อบทด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงานที่ปรากฏอยู่ในความตกลงเขตการค้าเสรีของสหภาพยุโรปทำกับประเทศในกลุ่มอาเซียน ได้แก่ สิงคโปร์ และที่ทำฉบับล่าสุดได้แก่ นิวซีแลนด์ นอกจากนี้จะพิจารณาแนวการดำเนินนโยบายของไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข้างต้นอีกด้วย ตลอดจน พันธกรณีของไทยที่มีต่อความตกลงระดับพหุภาคีที่เกี่ยวข้อง และความตกลงการค้าที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอที่อาจนำไปใช้เพื่อพิจารณาเป็นท่าทีของไทยในการเจรจาในระยะต่อไป

### 2. ขอบเขตด้านเวลา

บทรายงานนี้จะเริ่มศึกษาตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2565 จนถึงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2566

### 3. การสัมภาษณ์

บทรายงานจะใช้การสัมภาษณ์ผ่านแบบสอบถามกับผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม และ ผู้ที่เจรจากับสหภาพยุโรปในประเด็นที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป่าไม้ และ กรมประมง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นที่ตรงกับความจริงมากที่สุด และได้ความเห็นอย่างตรงไปตรงมามากที่สุด ทางผู้ศึกษาได้สอบถามความสมัครใจของผู้ให้ข้อมูลว่าประสงค์จะให้เปิดเผยชื่อและตำแหน่งหรือไม่ ซึ่งผู้ศึกษาจะต้องเคารพต่อเจตจำนงดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ความเห็นและข้อมูลที่ได้รับถือเป็นเพียงความเห็นส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์เท่านั้น ไม่สามารถยึดถือเป็นความเห็นหรือท่าทีของหน่วยงานผู้ให้ข้อมูลแต่อย่างใด

## วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดย

### 1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

1.1 การรวบรวมข้อมูล สืบรวจงานศึกษา ข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง:

เพื่อให้ทราบสถานะล่าสุดเกี่ยวกับแนวโน้มนโยบาย จุดประสงค์ ความต้องการที่แท้จริงในการจัดทำเขตการค้าเสรี จึงจะมีการศึกษาข้อมูล สถิติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ด้านการค้าระหว่างประเทศ เนื้อหาสาระที่ปรากฏอยู่ในความตกลงเขตการค้าเสรีที่สหภาพยุโรปทำกับประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่มอาเซียนหนึ่งประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ และ ที่ทำกับประเทศที่ปิดการเจรจาล่าสุด ได้แก่ นิวซีแลนด์

## 1.2 การเก็บข้อมูลภาคสนาม

จะเป็นการทำงานรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ โดยใช้รูปแบบการเก็บข้อมูลจากบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็นและเหมาะสมกับประเด็น เพื่อให้สามารถค้นหาประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง โดยอาจจะทำในรูปแบบสัมภาษณ์ หรือ การออกแบบสอบถาม ตามความเหมาะสม

## 2. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการศึกษา เมื่อรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลตามข้างต้น จะนำข้อมูลมาสังเคราะห์อย่างชัดเจนตามกรอบแนวคิดในการศึกษา

## 3. การนำเสนอข้อมูล

จะนำเสนอข้อมูลและสรุปผลการศึกษาโดยใช้รูปแบบการพรรณานำมาอธิบายความเชื่อมโยง และ จะนำเสนอข้อเสนอแนวคิดในการปรับตัว และ ทำที่ในการเจรจากับสหภาพยุโรป

## ข้อจำกัดของการวิจัย

1. นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงาน รวมถึงผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นการดำเนินการของหน่วยงานที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานของผู้ศึกษา ซึ่งแนวนโยบายของหน่วยงานเหล่านี้อาจมีความแตกต่างกันออกไป ทั้งในรูปแบบที่ สอดคล้องกับทิศทางของการเจรจา หรือ อาจไม่สอดคล้องกับการเจรจาที่จะเกิดขึ้นก็ได้

2. การเสนอทำที่ในด้านการเจรจาและการปรับตัว เป็นเพียงข้อศึกษาและข้อเสนอในมุมมองส่วนตัวของผู้ศึกษา ไม่มีผลกระทบ เชื่อมโยง หรือผูกพันใดๆ ต่อทำที่ในการเจรจาเขตการค้าเสรีที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และ ไม่มีผลต่อบทบาทที่แท้จริงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผลการศึกษาจะไม่สามารถนำไปใช้อ้างอิงอย่างเป็นทางการได้

3. ทำที่การเจรจาในแต่ละเรื่องของฝ่ายสหภาพยุโรป และ ของฝ่ายไทย ในทางปฏิบัติ อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และการสร้างความเชื่อมโยงเพื่อการต่อรองในแต่ละช่วงของการเจรจา ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการพิจารณาตัดสินใจของหัวหน้าทีมเจรจาของแต่ละฝ่ายในเวลานั้น

4. ความอ่อนไหวของประเด็นต่อสถานการณ์ในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นด้านแรงงาน อาจพิจารณาว่าเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวสูง เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับงานด้านความมั่นคงของประเทศเพราะมีความเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. จะได้ทราบถึงนโยบายด้านความยั่งยืน (Sustainability) ของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะภายใต้นโยบาย An open, sustainable, and assertive trade policy เป็นเช่นใด และที่ผ่านมานโยบายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและแรงงานในความตกลงการค้าเสรีของสหภาพยุโรปที่ทำประเทศอื่นๆ เป็นอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำมาวิเคราะห์เพื่อให้เห็นข้อเรียกร้องและความต้องการที่ชัดเจนของสหภาพยุโรปมากขึ้น



2. จะได้ทราบถึงนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงานในปัจจุบันของไทยเป็นอย่างไร เมื่อสหภาพยุโรปหยิบยกเรื่องสิ่งแวดล้อมและแรงงานเข้ามาในการเจรจาและผูกพันอยู่ในความตกลงเขตการค้าเสรีแล้วฝ่ายไทยจะรับมือกับข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรปได้อย่างไร การเตรียมตัวของไทยในการเจรจามีลักษณะเป็นเช่นใด และทำที่ในการเจรจาที่เหมาะสมควรเป็นเช่นไร
3. จะได้ทราบถึงแนวทางในการรับมือกับการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีกับ
4. อากาศและการจัดการด้านประมงและป่าไม้ให้มีความยั่งยืน

## คำจำกัดความ

|                      |         |   |
|----------------------|---------|---|
| ความตกลงฯ            | หมายถึง | ความตกลงเขตการค้าเสรี   |
| สหภาพยุโรป           | หมายถึง | European Union คือ ประเทศในยุโรปที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป จำนวน 27 ประเทศ   |
| คณะกรรมการยุโรป      | หมายถึง | European Commission คือ คณะผู้บริหารของกลุ่มประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการ (Commissioner) (เทียบเท่าระดับรัฐมนตรี) จำนวน 26 คน จากประเทศสมาชิก   |
| รัฐสภายุโรป          | หมายถึง | European Parliament คือ ฝ่ายนิติบัญญัติของสหภาพยุโรป เป็นผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในประเทศสมาชิก มีสมาชิกทั้งหมด 705 คน โดยมีการจัดกลุ่มภายในไม่ไต่แบ่งตามสัญชาติ แต่แบ่งตามนโยบายของพรรคหรือกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่มีนโยบายและแนวความคิดที่คล้ายกัน ทำหน้าที่ในด้านการออกกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง |
| คณะมนตรียุโรป        | หมายถึง | European Council เป็นผู้แทนของรัฐบาลสมาชิกทั้ง 27 ประเทศ ทำหน้าที่ร่วมในการพิจารณากฎหมาย โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับเจ้าหน้าที่เทคนิค (ทั้งที่เป็น working parties หรือ Committee) ระดับเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรประจำสหภาพยุโรป (เรียก Coreper) และระดับรัฐมนตรี   |
| สมาคมการค้าเสรียุโรป | หมายถึง | European Free Trade Association; EFTA คือกลุ่มประเทศในยุโรปที่อยู่นอกสหภาพยุโรป ประกอบด้วย สมาชิก 4 ประเทศ ได้แก่ สวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน และไอซ์แลนด์   |

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะศึกษาถึงข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปเพื่อประเมินความสำคัญทางการค้า การตลาดของสหภาพยุโรปที่มีต่อไทย รวมถึงนโยบายด้านการค้าของสหภาพยุโรปที่มีผลต่อการเจรจาเขตการค้าเสรี ได้แก่ นโยบาย An open, sustainable, and assertive trade policy นโยบาย Trade Policy Review : An open, sustainable, and assertive trade policy นโยบาย Trade and Sustainable Development : The power of trade partnerships : together for green and just economic growth ในประเด็นสิ่งแวดล้อมและแรงงาน โดยจะศึกษาข้อบ่งชี้ด้านการค้าและการพัฒนาในส่วนสิ่งแวดล้อมและแรงงานของความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศใน ASEAN ได้แก่ สิงคโปร์ และ ความตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นความตกลงฉบับล่าสุด มีความทันสมัยที่สุด และสอดคล้องกับนโยบายด้านการค้าของสหภาพยุโรปมากที่สุด โดยในส่วนของศึกษานโยบายของไทยจะพิจารณาจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนระดับรอง ตลอดจนความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและแรงงานที่สำคัญ

### ปฐมบทการเจรจาเขตการค้าเสรีไทยกับสหภาพยุโรป

การเจรจาเขตการค้าเสรีไทย – สหภาพยุโรป (THEUFTA) มีการพัฒนาจากการเจรจาเขตการค้าเสรีอาเซียน-สหภาพฯ หยุดชะงักลงเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2552 (เริ่มเจรจา พ.ศ. 2550) เนื่องจากความแตกต่างด้านการพัฒนาของประเทศสมาชิกอาเซียน ประกอบกับปัญหาทางการเมืองของพม่า โดยที่กรรมาธิการการค้า (Trade Commissioner)<sup>1</sup> ในฐานะผู้รับผิดชอบในการเจรจาของสหภาพยุโรปได้ปรับรูปแบบการเจรจาเป็นแบบ “ทวิภาคี” โดยระบุว่าจะนำผลเจรจารายประเทศมารวมเป็นภูมิภาคในภายหลัง หรือ เรียกว่า “building block approach” ซึ่งต่อมาสหภาพยุโรปได้เปิดเจรจากับรายประเทศอาเซียนเป็นระยะ โดย พ.ศ. 2553 เเจรจากับสิงคโปร์และมาเลเซีย พ.ศ. 2555 เเจรจากับเวียดนาม พ.ศ. 2556 เเจรจากับ ไทย พ.ศ.2558 เเจรจากับฟิลิปปินส์ และ พ.ศ. 2559 เเจรจากับอินโดนีเซีย

การเจรจาเขตการค้าเสรีทวิภาคีระหว่างไทยและสหภาพยุโรปเริ่มเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2556 โดยมีการเจรจารวม 4 รอบ แต่จากเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2558 ทำให้คณะมนตรียุโรป (European Council) ได้ออกมติเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 ระบุการเดินทางเยือนอย่างเป็นทางการในทุกระดับจนทำให้การเจรจา FTA ระหว่างไทย

---

<sup>1</sup> เทียบเท่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าของสหภาพยุโรป

และสหภาพยุโรปต้องหยุดชะงักไปโดยปริยาย<sup>2</sup> แต่ในขณะที่สหภาพฯ ยังคงเจรจากับประเทศต่างๆ ในอาเซียนอย่างต่อเนื่อง จนสามารถจบการเจรจากับ สิงคโปร์ และ เวียดนาม

แต่ภายหลังจากที่การเมืองในประเทศมีแนวโน้มที่นิ่งมากขึ้น ภาวะเศรษฐกิจไทยเริ่มกลับมาแข็งแกร่งมากขึ้น ทำให้ภาคธุรกิจของสหภาพยุโรปเองได้เริ่มเรียกร้องให้ยกระดับความสัมพันธ์กับไทย ส่งผลให้สหภาพยุโรปเริ่มปรับเปลี่ยนท่าที จนเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2561 ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้มีมติให้ยกระดับความสัมพันธ์ทางการเมืองกับไทยในทุกๆ ระดับและให้คณะกรรมการการค้าพิจารณาหาความเป็นไปได้ในการกลับมาเจรจาเขตการค้าเสรี<sup>3</sup> สหภาพยุโรปจึงได้มีการหารือกับไทยเป็นการภายในอย่างสม่ำเสมอมาโดยตลอดเพื่อหาแนวทางการกลับมาเจรจากันอีกครั้ง

จนกระทั่งเมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2566 ทั้งสองฝ่ายจึงได้ประกาศกลับมาเจรจากันอีกครั้ง ณ กรุงบรัสเซลส์ ราชอาณาจักรเบลเยียม โดยระบุว่าทั้งสองฝ่ายตกลงจะกลับไปเร่งดำเนินการตามกระบวนการภายในเพื่อให้สามารถเริ่มการเจรจาอย่างเป็นทางการได้ในไตรมาสแรกของปี 2566 โดยที่ทางไทย เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้ไทยได้ร่วมประกาศการเจรจาอย่างเป็นทางการได้ พร้อมกับอนุมัติกรอบการเจรจาที่ครอบคลุมประเด็น 20 หัวข้อ เช่น การค้าสินค้า การลงทุน พิธีการศุลกากรและการอำนวยความสะดวกทางการค้า พาณิชยกรรม อิเล็กทรอนิกส์/การค้าดิจิทัล ทริพปลินทางปัญญา ประเด็นด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน (trade and sustainability) เป็นต้น

---

<sup>2</sup> Council conclusions on Thailand FOREIGN AFFAIRS Council meeting Luxembourg, 23 June 2014 “4. Against this background, the EU is forced to reconsider its engagement. Official visits to and from Thailand have been suspended; the EU and its Member States will not sign the Partnership and Cooperation Agreement with Thailand, until a democratically elected government is in place. Other agreements will, as appropriate, be affected. EU Member States have already begun to review their military cooperation with Thailand.”

<sup>3</sup> Council conclusions on Thailand, as adopted by the Council at its 3587th meeting held on 11 December 2017. “10 ... the Council invites the Commission to explore with Thailand the possibilities for resuming talks on an EU-Thailand Free Trade Agreement (FTA).

11 ....the full resumption of Free Trade Agreement (FTA) negotiations with Thailand, may then be pursued with a democratically elected civilian government under the new Constitution.”

## ความสำคัญของสหภาพยุโรปกับเศรษฐกิจไทย

ช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาทั่วโลกเผชิญปัญหาทางเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นภาวะวิกฤติการเงินของยุโรป การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 สงครามระหว่างรัสเซียและยูเครน และ ปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศ ส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาที่รัฐบาลสามารถจัดการปัญหาเฉพาะหน้าอย่างโควิด-19 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการผ่อนคลายด้านการระบาดในประเทศต่างๆ เริ่มลดลง ประกอบกับ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ชัดเจนของรัฐบาลทั้งในเรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่ทำให้นักลงทุนและธุรกิจเห็นเป้าหมายที่ชัดเจน การวางธงที่ชัดเจนในการส่งเสริมอุตสาหกรรมในกลุ่ม new S-curve ที่สอดคล้องกับแนวโน้มของโลก การทำโครงการ EEC ที่รองรับเป้าหมายที่วางไว้ ตลอดจนความสามารถในการควบคุมการระบาดของโควิด-19 ภายในประเทศ เป็นต้น ทำให้ภาคการค้า ภาคธุรกิจ ภาคลงทุน และ ภาคการท่องเที่ยวกลับมาสู่ภาวะที่ดีขึ้นเป็นลำดับ แม้ว่าจะยังไม่สามารถกลับมาได้อย่างสมบูรณ์เต็มที่ เพราะยังมีปัจจัยเรื่องปัญหาราคาลงงาน และราคาปุ๋ย ที่เป็นต้นทุนของทุกอย่างในห่วงโซ่ของธุรกิจ ทำให้ค่าครองชีพปรับตัวสูงขึ้น

หากจะวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้การฟื้นตัวของเศรษฐกิจของไทยมีเสถียรภาพและมั่นคงจะพบว่ามาจาก 4 ปัจจัยหลัก คือ

ปัจจัยที่ 1 ภาคการผลิตและส่งออก จะต้องผลักดันให้มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากรายได้จากการส่งออกถือเป็นรายได้หลักสำคัญของประเทศ ที่จะส่งผลประโยชน์ต่อไปยังหน่วยผลิตที่อยู่ในห่วงโซ่การผลิต (Production supply chain) โดยเฉพาะในกลุ่มที่ใช้วัตถุดิบในประเทศสูง และมีการใช้แรงงานในประเทศจำนวนมาก

ปัจจัยที่ 2 รายได้ที่มาจกภาคบริการ โดยเฉพาะกิจการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในประเทศของชาวต่างชาติ ทั้งเพื่อการสนทนาการท่องเที่ยว การรักษาพยาบาล การเข้ามาทำงานหรือทำธุรกิจในไทย

ปัจจัยที่ 3 การลงทุนของภาคเอกชนต่างประเทศ (foreign direct investment) อันจะนำมาซึ่งเม็ดเงินจากภายนอกเข้ามาในระบบเศรษฐกิจ และ นำมาซึ่งการเรียนรู้ด้านเทคโนโลยี และนวัตกรรมใหม่ๆ ที่จะทำให้ผู้ประกอบการไทยสามารถนำไปปรับปรุงต่อยอดได้

ปัจจัยที่ 4 การลงทุนและการใช้จ่ายของภาครัฐผ่านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ขนาดใหญ่ ซึ่งนอกจากจะเป็นส่งเม็ดเงินไปหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจแล้ว ยังเป็นเครื่องมือในการสร้างแรงดึงดูดและความมั่นใจให้กับนักลงทุนต่างชาติ

ดังนั้น จากปัจจัยทั้งสี่ข้างต้นจะพบว่าทุกปัจจัยมีความเชื่อมโยงกับต่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งทางตรงและทางอ้อม

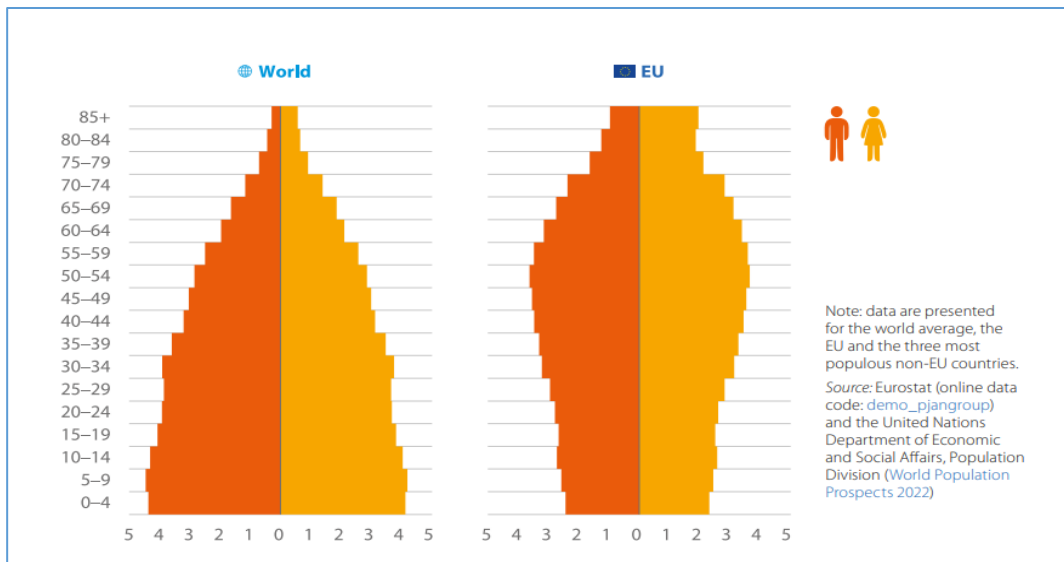
### ภาพรวมสถานะทางการตลาด

สหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศที่มีขนาดใหญ่ ประกอบด้วย 27 ประเทศ และมีประชากรในปี พ.ศ. 2565 จำนวน 447.8 ล้านคน<sup>4</sup> หรือประมาณร้อยละ 5.7 ของประชากรโลก ถือเป็นอันดับ 3

<sup>4</sup> ข้อมูลประชากร ณ วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2565 ที่มา Eurostat

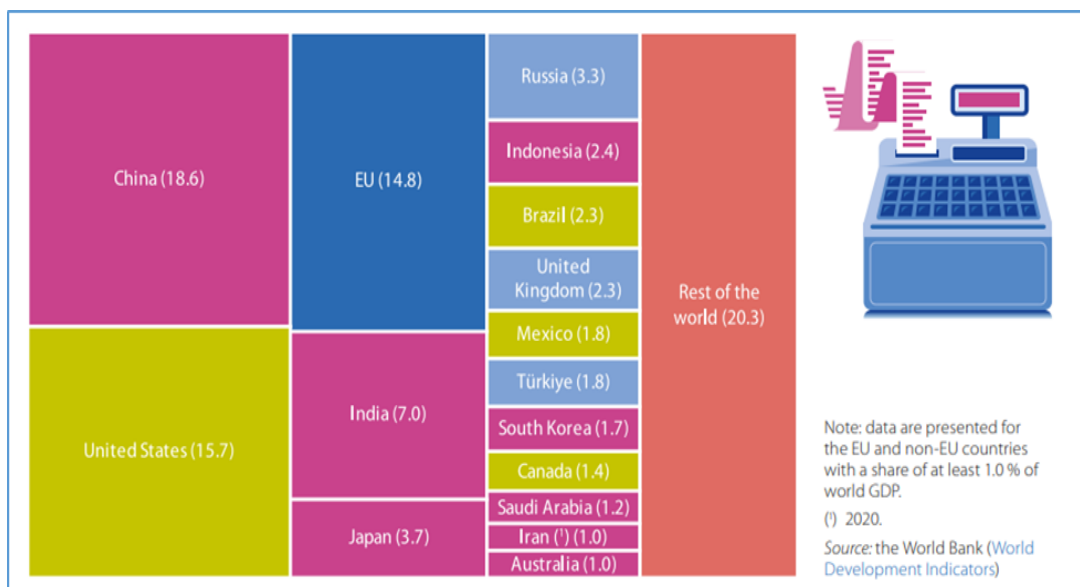
รองจาก จีน และ อินเดีย ทั้งนี้ มีฐานประชากร อยู่ในระดับอายุ 25 – 65 ปี เป็นหลัก (แผนภาพที่ 2-1) ซึ่งถือเป็นกลุ่มวัยทำงานมีเงินเป็นของตนเอง โดยที่ GDP ของ สหภาพยุโรป มีส่วนแบ่งคิดเป็นร้อยละ 14.5 ของ GDP โลก รองจาก จีน (ร้อยละ 18.6) และ สหรัฐฯ (ร้อยละ 15.7) (แผนภาพที่ 2-2) ประชากรมีรายได้ต่อหัวเฉลี่ย (GDP PPP per capita) ในปี 2564 ที่ 48,480.5 ดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า ตลาดสหภาพยุโรป เป็นตลาดที่มีศักยภาพสูง จึงทำให้กลายเป็นตลาดสำคัญของไทยแห่งหนึ่ง

แผนภาพที่ 2-1 ฐานประชากรสหภาพยุโรป ปี 2565



ที่มา : Eurostat, 2565

แผนภาพที่ 2-2 ส่วนแบ่ง GDP โลก ปี 2565



ที่มา : World Bank, 2565

### ด้านการค้า

ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา (2561-2565) การค้ารวมมีมูลค่าเฉลี่ยปีละ 38,078.43 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2565 สหภาพยุโรปเป็นคู่ค้าอันดับที่ 5 ของไทย การค้ารวมมีมูลค่า 41,038.10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7 ของการค้าไทยในตลาดโลก เพิ่มขึ้นจากปี 2564 ร้อยละ 2.9 โดยไทยได้เปรียบดุลการค้า 4,550.76 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ตารางที่ 2-1 และ 2-2)

ตารางที่ 2-1 มูลค่าการค้า การส่งออก และ การนำเข้าของไทย พ.ศ 2565

มูลค่า : ล้านดอลลาร์สหรัฐ

| อันดับ | ประเทศ/เขตเศรษฐกิจ | มูลค่าการค้า |                  |             | การส่งออก |                  |             | การนำเข้า |                  |             |
|--------|--------------------|--------------|------------------|-------------|-----------|------------------|-------------|-----------|------------------|-------------|
|        |                    | ๒๕๖๕         | สัดส่วนปี ๖๕ (%) | Δ ๖๕/๖๔ (%) | ๒๕๖๕      | สัดส่วนปี ๖๕ (%) | Δ ๖๕/๖๔ (%) | ๒๕๖๕      | สัดส่วนปี ๖๕ (%) | Δ ๖๕/๖๔ (%) |
|        | รวมทุกประเทศ       | ๕๙๐,๒๕๙      | ๑๐๐.๐            | ๙.๕         | ๒๘๗,๐๖๘   | ๑๐๐.๐            | ๕.๕         | ๓๐๓,๑๙๑   | ๑๐๐.๐            | ๑๓.๖        |
| ๑      | อาเซียน (๙)        | ๑๒๔,๘๙๐      | ๒๑.๒             | ๑๒.๖        | ๗๑,๘๙๐    | ๒๕.๐             | ๑๐.๓        | ๕๓,๐๐๐    | ๑๗.๕             | ๑๕.๙        |
| ๒      | จีน                | ๑๐๕,๕๐๔      | ๑๗.๙             | ๑.๕         | ๓๘,๓๙๐    | ๑๒.๐             | -๗.๗        | ๗๑,๐๑๔    | ๒๓.๔             | ๖.๗         |
| ๓      | สหรัฐอเมริกา       | ๖๕,๕๕๓       | ๑๑.๑             | ๑๖.๕        | ๔๗,๕๒๗    | ๑๖.๖             | ๑๓.๔        | ๑๘,๐๒๖    | ๕.๙              | ๒๕.๗        |
| ๔      | ญี่ปุ่น            | ๕๙,๒๕๓       | ๑๐.๐             | -๒.๓        | ๒๔,๖๖๙    | ๘.๖              | -๑.๓        | ๓๔,๕๘๔    | ๑๑.๔             | -๓.๐        |
| ๕      | สหภาพยุโรป (๒๗)    | ๔๑,๐๓๘       | ๗.๐              | ๒.๙         | ๒๒,๗๙๔    | ๗.๙              | ๕.๒         | ๑๘,๒๔๔    | ๖.๐              | ๐.๑         |

ที่มา : World Bank, 2565

ตารางที่ 2-2 การค้ารวมระหว่างไทย - สหภาพยุโรป พ.ศ 2560 - 2565

หน่วย : ล้านดอลลาร์สหรัฐ

| ปี   | ปริมาณการค้ารวม |         |        | ส่งออก    |        | นำเข้า    |       | ดุลการค้า |
|------|-----------------|---------|--------|-----------|--------|-----------|-------|-----------|
|      | มูลค่า          | สัดส่วน | %Δ     | มูลค่า    | %Δ     | มูลค่า    | %Δ    |           |
| ๒๕๖๐ | ๓๗,๔๑๕.๒๙       | ๘.๑๗    | ๙.๑๑   | ๑๙,๗๔๕.๗๘ | ๘.๔๒   | ๑๗,๖๖๙.๕๑ | ๙.๘๘  | ๒,๐๗๖.๒๗  |
| ๒๕๖๑ | ๔๐,๓๐๕.๐๙       | ๘.๐๔    | ๗.๗๒   | ๒๑,๐๐๐.๔๑ | ๖.๓๕   | ๑๙,๓๐๔.๖๘ | ๙.๒๕  | ๑,๖๙๖.๗๓  |
| ๒๕๖๒ | ๓๘,๒๒๗.๙๓       | ๗.๙๒    | -๕.๑๕  | ๑๙,๗๓๕.๘๖ | -๖.๐๒  | ๑๘,๔๙๒.๐๗ | ๔.๒๐  | ๑,๒๔๓.๗๙  |
| ๒๕๖๓ | ๓๗,๖๕๑.๒๗       | ๗.๕๗    | -๑๓.๒๗ | ๑๗,๖๕๔.๕๕ | -๑๐.๕๕ | ๑๙,๙๙๖.๗๒ | ๑๖.๑๙ | ๒,๓๔๒.๕๖  |
| ๒๕๖๔ | ๓๙,๘๙๔.๔๐       | ๗.๕๐    | ๒๐.๓๓  | ๒๑,๖๗๔.๑๓ | ๒๒.๗๗  | ๑๘,๒๒๐.๒๗ | ๑๗.๕๖ | ๓,๔๕๓.๘๖  |
| ๒๕๖๕ | ๔๑,๐๓๘.๑๐       | ๖.๙๕    | ๒.๘๗   | ๒๒,๗๙๔.๔๓ | ๕.๑๗   | ๑๘,๒๔๓.๖๗ | ๐.๑๓  | ๔,๕๕๐.๗๖  |

ที่มา : World Bank, 2565

### การส่งออก

ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา (2561-2565) การส่งออกมีมูลค่าเฉลี่ยปีละ 20,571.86 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2565 สหภาพยุโรปเป็นตลาดส่งออกอันดับที่ 5 ของไทย การส่งออกไปสหภาพยุโรป

มีมูลค่า 22,794.43 ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.94 ของการส่งออกของไทยไปตลาดโลก เพิ่มขึ้นจากปี 2564 ร้อยละ 5.17

สินค้าส่งออกสำคัญ ปี 2565 ได้แก่ (1) เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ (2) อัญมณีและเครื่องประดับ (3) เครื่องปรับอากาศและส่วนประกอบ (4) ผลิตภัณฑ์ยาง (5) แผงวงจรไฟฟ้า (6) รถจักรยานยนต์และส่วนประกอบ (7) รถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ (8) เครื่องจักรและส่วนประกอบ (9) ยางพารา และ (10) หม้อแปลงไฟฟ้าและส่วนประกอบ (ตารางที่ 2-3)

**ตารางที่ 2-3 สินค้าส่งออกไทย – สหภาพยุโรป พ.ศ. 2565**

ตารางที่ ๓ สินค้าส่งออกระหว่างไทย-สหภาพยุโรป

| รายการ  | ๒๕๖๐      | ๒๕๖๑      | ๒๕๖๒      | ๒๕๖๓      | ๒๕๖๔      | ๒๕๖๕      | %Δ<br>๒๕/๒๔ |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|
| ๑. เครื่องคอมพิวเตอร์<br>อุปกรณ์และส่วนประกอบ | ๓,๐๔๘.๖๓  | ๓,๓๓๐.๐๕  | ๒,๘๕๒.๔๘  | ๒,๗๑๙.๒๕  | ๓,๑๓๙.๙๙  | ๒,๙๑๕.๓๘  | -๗.๑๕       |
| ๒. อัญมณีและ<br>เครื่องประดับ                 | ๑,๓๓๑.๖๕  | ๑,๔๙๔.๑๒  | ๑,๔๕๖.๒๔  | ๑,๑๐๐.๐๓  | ๑,๒๕๗.๖๗  | ๑,๔๕๖.๔๗  | ๑๕.๘๑       |
| ๓. เครื่องปรับอากาศ<br>และส่วนประกอบ          | ๗๓๓.๗๕    | ๙๓๑.๘๓    | ๑,๐๔๘.๖๒  | ๙๗๘.๔๔    | ๑,๒๖๘.๘๒  | ๑,๓๔๕.๑๔  | ๖.๐๑        |
| ๔. ผลิตภัณฑ์ยาง                               | ๘๕๐.๐๓    | ๙๐๕.๖๐    | ๙๔๔.๔๔    | ๑,๐๒๔.๕๙  | ๑,๓๙๕.๐๙  | ๑,๒๖๖.๕๓  | -๑๒.๐๘      |
| ๕. แผงวงจรไฟฟ้า                               | ๘๑๒.๙๙    | ๘๘๒.๖๕    | ๘๒๙.๐๖    | ๖๗๕.๗๗    | ๘๔๒.๑๓    | ๙๙๒.๕๘    | ๑๗.๘๖       |
| ๖. รถจักรยานยนต์และ<br>ส่วนประกอบ             | ๓๔๗.๐๘    | ๓๔๒.๐๑    | ๔๖๓.๑๗    | ๕๔๔.๒๑    | ๗๙๕.๑๘    | ๘๕๙.๔๔    | ๘.๐๘        |
| ๗. รถยนต์ อุปกรณ์และ<br>ส่วนประกอบ            | ๑,๓๓๑.๙๖  | ๑,๓๑๐.๖๕  | ๑,๒๗๒.๔๐  | ๘๙๘.๕๑    | ๑,๒๘๘.๓๑  | ๘๕๐.๐๗    | -๓๔.๐๒      |
| ๘. เครื่องจักรและ<br>ส่วนประกอบ               | ๖๕๓.๒๙    | ๖๔๐.๐๐    | ๖๓๒.๖๒    | ๕๖๖.๐๑    | ๖๔๙.๕๓    | ๖๗๕.๐๙    | ๓.๗๘        |
| ๙. ยางพารา                                    | ๔๙๔.๖๒    | ๔๓๑.๗๙    | ๔๘๑.๘๓    | ๓๔๓.๗๕    | ๖๔๑.๘๒    | ๖๖๕.๙๓    | ๓.๗๖        |
| ๑๐. หม้อแปลงไฟฟ้าและ<br>ส่วนประกอบ            | ๒๙๔.๐๑    | ๓๕๐.๖๓    | ๓๒๔.๔๙    | ๓๒๖.๙๕    | ๕๑๗.๐๗    | ๖๒๙.๑๔    | ๒๑.๖๗       |
| รวม ๑๐ รายการ                                 | ๙,๘๙๘.๐๐  | ๑๐,๕๙๙.๓๔ | ๑๐,๒๙๕.๓๔ | ๙,๑๗๗.๕๑  | ๑๑,๗๙๕.๖๓ | ๑๑,๖๑๕.๗๕ | -๑.๕๓       |
| อื่น ๆ  | ๙,๘๔๗.๗๘  | ๑๐,๔๐๑.๐๗ | ๙,๔๕๐.๕๒  | ๘,๘๗๖.๙๔  | ๙,๘๗๘.๕๐  | ๑๑,๑๗๙.๖๘ | ๑๓.๑๗       |
| มูลค่ารวม                                     | ๑๙,๗๔๕.๗๘ | ๒๑,๐๐๐.๔๑ | ๑๙,๗๔๕.๘๖ | ๑๘,๐๕๔.๔๕ | ๒๑,๖๗๔.๑๓ | ๒๒,๗๙๕.๔๓ | ๕.๑๗        |

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร, 2565

**การนำเข้า**

ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา (2561-2565) การนำเข้ามีมูลค่าเฉลี่ยปีละ 17,951.70 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2565 สหภาพยุโรปเป็นตลาดนำเข้าอันดับที่ 4 ของไทย การนำเข้าจากสหภาพยุโรปมีมูลค่า 18,243.67 ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นสัดส่วนการค้าร้อยละ 6.02 เพิ่มขึ้นจากปี 2564 ร้อยละ 0.13 ซึ่งการนำเข้าส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าสินค้าทุน (ตารางที่ 4)

สินค้านำเข้าสำคัญ ปี 2565 ได้แก่ (1) เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ (2) ผลิตภัณฑ์เวชกรรมและเภสัชกรรม (3) เคมีภัณฑ์ (4) เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ (5) เครื่องมือเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์การแพทย์ (6) ส่วนประกอบและอุปกรณ์ยานยนต์ (7) แผงวงจรไฟฟ้า (8) เครื่องใช้เบ็ดเตล็ด (9) เครื่องเพชรพลอย อัญมณี เงินแท่งและทองคำ และ (10) ผลิตภัณฑ์โลหะ

ตารางที่ 2-4 สินค้านำเข้าไทย - สหภาพยุโรป พ.ศ. 2565

| รายการ  | ๒๕๖๐      | ๒๕๖๑      | ๒๕๖๒      | ๒๕๖๓      | ๒๕๖๔      | ๒๕๖๕      | % $\Delta$<br>๒๕/๖๔ |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|
| ๑. เครื่องจักรและ<br>ส่วนประกอบ                   | ๓,๐๒๙.๒๓  | ๒,๙๙๖.๓๖  | ๒,๘๕๖.๐๔  | ๒,๕๙๗.๑๖  | ๒,๗๓๖.๖๐  | ๒,๕๑๘.๙๐  | -๗.๙๕               |
| ๒. ผลิตภัณฑ์เวช<br>กรรมและ<br>เภสัชกรรม           | ๑,๑๙๓.๘๒  | ๑,๓๕๗.๐๙  | ๑,๓๕๖.๑๑  | ๑,๓๕๑.๘๙  | ๑,๗๓๐.๔๙  | ๑,๘๙๐.๗๐  | ๙.๒๖                |
| ๓. เคมีภัณฑ์                                      | ๑,๔๑๖.๑๑  | ๑,๕๘๗.๘๕  | ๑,๕๐๔.๖๗  | ๑,๓๖๒.๔๐  | ๑,๖๖๔.๒๖  | ๑,๕๘๙.๔๗  | -๔.๔๙               |
| ๔. เครื่องใช้ไฟฟ้า<br>และส่วนประกอบ               | ๑,๑๗๕.๙๔  | ๑,๖๐๐.๕๒  | ๑,๕๓๔.๘๐  | ๑,๒๑๒.๙๐  | ๑,๓๓๕.๒๙  | ๑,๓๘๙.๔๙  | ๔.๐๖                |
| ๕. เครื่องมือเกี่ยวกับ<br>วิทยาศาสตร์<br>การแพทย์ | ๖๙๖.๑๓    | ๗๕๑.๕๑    | ๗๔๗.๑๘    | ๖๗๑.๓๖    | ๗๗๓.๐๙    | ๘๔๖.๘๒    | ๙.๕๔                |
| ๖. สบู่และอุปกรณ์<br>ยาสูบ                        | ๑,๐๘๔.๘๕  | ๑,๒๐๖.๕๓  | ๑,๑๘๘.๗๕  | ๘๖๒.๙๐    | ๑,๑๕๐.๒๔  | ๘๓๑.๙๖    | -<br>๒๗.๐๔          |
| ๗. แอมวงรองเท้า                                   | ๔๒๐.๕๔    | ๔๗๐.๗๘    | ๔๘๘.๓๐    | ๔๖๔.๗๗    | ๖๒๓.๕๗    | ๗๖๔.๘๙    | ๒๒.๖๖               |
| ๘. เครื่องใช้<br>เบ็ดเตล็ด                        | ๒๕๕.๖๗    | ๓๒๗.๒๐    | ๓๔๓.๑๔    | ๒๘๗.๔๗    | ๓๕๖.๙๗    | ๖๐๐.๐๑    | ๖๘.๐๘               |
| ๙. เครื่องเพชรพลอย<br>อัญมณี เงินแท่ง<br>และทองคำ | ๗๙๙.๕๕    | ๘๒๐.๑๖    | ๖๐๙.๙๒    | ๔๐๘.๔๘    | ๖๔๐.๙๓    | ๕๘๓.๕๑    | -๘.๙๖               |
| ๑๐. ผลิตภัณฑ์<br>โลหะ                             | ๓๔๕.๗๙    | ๓๗๑.๒๓    | ๔๐๕.๐๕    | ๓๖๘.๘๗    | ๔๑๕.๐๗    | ๔๑๕.๘๗    | ๐.๑๙                |
| รวม ๑๐ รายการ                                     | ๑๐,๔๑๗.๖๒ | ๑๑,๔๘๙.๒๔ | ๑๑,๐๓๖.๙๗ | ๙,๖๑๘.๑๗  | ๑๑,๔๑๖.๕๐ | ๑๑,๔๓๑.๖๓ | ๐.๑๓                |
| อื่น ๆ  | ๗,๒๕๑.๘๙  | ๗,๘๑๔.๔๔  | ๗,๔๕๙.๑๐  | ๕,๙๘๐.๖๖  | ๖,๘๐๓.๗๖  | ๖,๘๑๒.๐๔  | ๐.๑๒                |
| มูลค่ารวม   | ๑๗,๖๖๙.๕๑ | ๑๙,๓๐๓.๖๘ | ๑๘,๔๙๖.๐๗ | ๑๕,๕๙๘.๘๓ | ๑๘,๒๒๐.๒๖ | ๑๘,๒๔๓.๖๗ | ๐.๑๓                |

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร, 2565

### ด้านการลงทุน

ในด้านการลงทุน จากสถิติของธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่า สหภาพยุโรปเป็นนักลงทุนอันดับที่ 6 รองจาก ญี่ปุ่น จีนไทเป จีน สหรัฐอเมริกา และ อาเซียน โดยประเทศที่เข้ามาลงทุนมากที่สุดได้แก่ ออสเตรีย เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี

โดยใน พ.ศ. 2564 มูลค่าการลงทุนของสหภาพยุโรปในไทย คิดเป็นมูลค่า 5,462 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อุตสาหกรรมสำคัญ อาทิ กลุ่มยานยนต์ อาหารและเครื่องดื่ม ยา เป็นต้น ขณะเดียวกัน การลงทุนของไทยในสหภาพยุโรป มีมูลค่า 7,521.69 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อาทิ กลุ่มอุตสาหกรรมอาหาร และเครื่องดื่ม ธุรกิจโรงแรม ปีโตรเคมี อุตสาหกรรมกระดาษ เป็นต้น ดังนั้น พอจะอนุมานได้ว่าการลงทุนจากสหภาพยุโรปในไทยมีส่วนสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจไทย (ตารางที่ 2-5)



## ตารางที่ 2-5 สถิติการลงทุนของไทยใน สหภาพยุโรป และ การลงทุนทางตรงของ สหภาพยุโรป ในไทย

| การลงทุนไทย-EU (ล้านดอลลาร์สหรัฐ) <sup>5</sup> |                                 |                                  |
|--|---------------------------------|----------------------------------|
| ปี   | มูลค่าการลงทุนทางตรงของไทยใน EU | มูลค่าการลงทุนทางตรงของ EU ในไทย |
| 2560   | 6,169.54                        | 5,312.60                         |
| 2561   | 6,507.25                        | 5,457.44                         |
| 2562   | 6,172.19                        | 5,660.53                         |
| 2563   | 4,169.98                        | 3,962.92                         |
| 2564   | 7,521.69                        | 5,462.01                         |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2565

ซึ่งความสำคัญของตลาดและการลงทุนของสหภาพยุโรปที่มีต่อไทย สามารถเห็นได้จากความกังวลของ ภาคเอกชนไทย กลุ่มผู้ส่งออกไปยังตลาดสหภาพยุโรป กลุ่มอุตสาหกรรมผู้ผลิตสินค้า และกลุ่มนักธุรกิจยุโรปในประเทศไทย (EU - ASEAN Business Council) ที่มีต่อความล่าช้าของการเปิดเจรจาเขตการค้าเสรีระหว่างไทยและสหภาพยุโรปว่าได้รับผลกระทบจากกรณีของไทยโดนสหภาพยุโรปตัดสิทธิพิเศษทางภาษี GSP เมื่อ พ.ศ. 2558<sup>5</sup> และเผชิญปัญหามาตรการที่มีใช้ภาษี (Non-Tariff Measures: NTMs) ที่ถูกนำมาใช้มากขึ้น จึงเรียกร้องให้มีการเปิดเจรจาเขตการค้าเสรีระหว่างไทยและสหภาพยุโรปโดยเร็ว เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าเป็นหนทางเดียวที่จะทำให้ไทยยังคงรักษาสภาพการแข่งขันในตลาดยุโรปโดยชี้ให้เห็นว่าประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนต่างได้เริ่มเจรจาไปแล้ว และมองว่าการเจรจาจะมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาด้านNTMที่กำลังเผชิญอยู่<sup>6</sup>

### ด้านแหล่งเทคโนโลยี

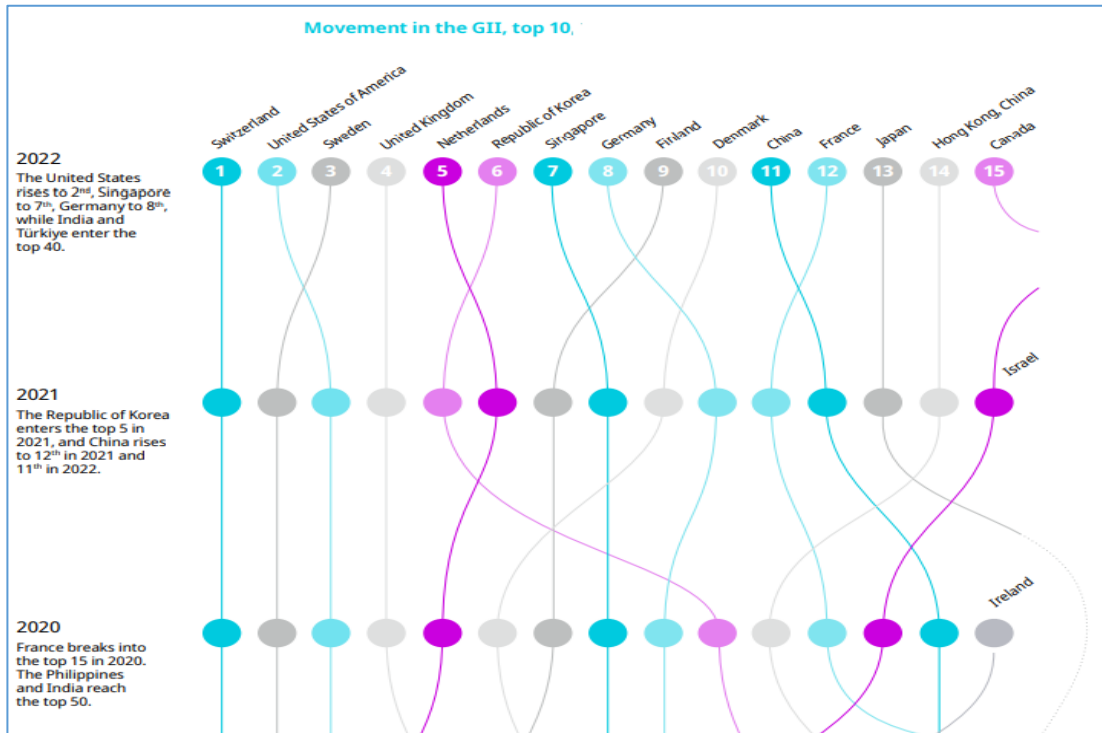
สหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นอย่างมาก จากข้อมูล Global Innovation index ที่จัดทำโดย WIPO ร่วมกับ มหาวิทยาลัย Cornell พบว่า 10 ประเทศแรกที่มีค่าดัชนีด้านนวัตกรรมสูงสุดเป็นประเทศสมาชิกของสหภาพฯ ถึง 5 ประเทศ ได้แก่ สวีเดน เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี ฟินแลนด์ และ เดนมาร์ก (แผนภาพที่ 2-3) ดังนั้น หากสามารถสร้างระบบเศรษฐกิจให้มีความเชื่อมโยงกันได้มากขึ้น ยิ่งทำให้โอกาสในการดึงดูดการลงทุนจากภาคธุรกิจยุโรปมากยิ่งขึ้น และ

<sup>5</sup> Generalised Scheme of Preferences (GSP) เป็นระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีนำเข้าฝ่ายเดียว ซึ่งสหภาพยุโรปมีวัตถุประสงค์หลักสามประการ คือ 1) เพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ 2) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนและ 3) เป็นเครื่องมือในการรักษาสันติภาพภายในของผู้ประกอบการของสหภาพยุโรปเอง เช่น การขาดแคลนวัตถุดิบในการผลิตสินค้า เป็นต้น ทั้งนี้เกณฑ์การให้สิทธินั้น สหภาพฯจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขเองทั้งการให้และการยกเลิก ซึ่งสหภาพยุโรปได้ประกาศยกเลิกการให้สิทธิพิเศษ GSP ไทยมาตั้งแต่ 1 มกราคม 2557 เนื่องจากไทยมีระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่เกินกว่าเงื่อนไขที่กำหนดไว้

<sup>6</sup> นางสาวศิรินารถ ใจมัน. “ความท้าทายและผลกระทบจากการเจรจาความตกลงการค้าเสรีกับสหภาพยุโรป”. รายงานส่วนบุคคลตามหลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรมรุ่นที่ 76 ประจำปี 2555, สำนักงาน กพ. หน้า 19 – 26.

โอกาสในการรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีย่อมจะมีมากขึ้น ซึ่งน่าจะมีส่วนช่วยเสริมให้ไทยสามารถพัฒนาไปสู่การขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และเป้าหมายไทยแลนด์ 4.0 ได้เร็วมากยิ่งขึ้น

**แผนภาพที่ 2-3 อันดับของประเทศที่มีนวัตกรรมสูงสุด**



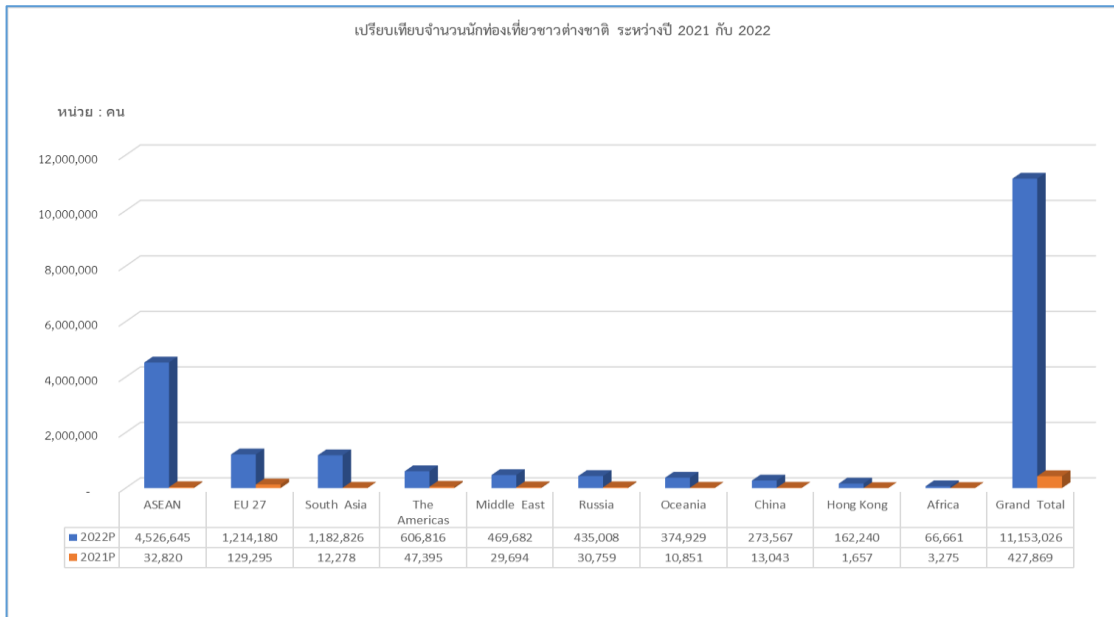
ที่มา : WIPO ร่วมกับ มหาวิทยาลัย Cornell

**ด้านแหล่งรายได้จากการท่องเที่ยว**

จากสถิติการเดินทางเข้ามาของนักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ.2565 ที่รวบรวมโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พบว่า มีนักท่องเที่ยวจากสหภาพยุโรป เดินทางเข้ามายังประเทศไทยเป็นจำนวน 1.24 ล้านคน<sup>7</sup> จัดเป็นอันดับสองรองจากนักท่องเที่ยวอาเซียน (แผนภาพที่ 2-4) ทั้งนี้จากการศึกษาพฤติกรรมค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวชาวยุโรปพบว่า มีการใช้จ่ายในอัตราที่สูง คือ 2,023.44 บาทต่อการใช้จ่ายหนึ่งครั้ง ซึ่งมีจำนวนที่แตกต่างกันมากเมื่อเทียบกับนักท่องเที่ยวจากประเทศอื่น อาทิ จีน ที่มีการใช้จ่ายอยู่ที่ ในขณะที่ราคาเฉลี่ยต่อครั้งของนักท่องเที่ยวชาวจีนจำนวน 389 คนมีเฉลี่ยต่อครั้ง อยู่ที่ 446.27 บาท และ ความถี่ในการซื้อสินค้าของนักท่องเที่ยวชาวยุโรปอยู่ที่ 3 ครั้งต่อสัปดาห์ ในขณะที่ความถี่ในการซื้อสินค้าของนักท่องเที่ยวชาวจีนอยู่ที่ 8 ครั้งต่อสัปดาห์ ดังนั้น หากใช้ฐานตัวเลขดังกล่าว จะพบว่า นักท่องเที่ยวยุโรปมีการใช้จ่าย 6,070.32 บาท/คน/สัปดาห์ ขณะที่นักท่องเที่ยวจีนจะมีการใช้จ่ายอยู่ที่ 3,570.16 บาท/คน/สัปดาห์ ทำให้พอเห็นได้ว่านักท่องเที่ยวจากยุโรปมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจภาคบริการของไทย

<sup>7</sup> กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

## แผนภาพที่ 2-4 เปรียบเทียบจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ ปี 2021 - 2022



ที่มา : กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

## นโยบายการค้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหภาพยุโรป

ภายใต้แรงกดดันของรัฐสภายุโรป (European Parliament) ภาคประชาสังคม (NGOs) และภาคธุรกิจของสหภาพยุโรป ได้กดดันกรรมาธิการยุโรปด้านการค้า (European Trade Commissioner) ให้มีความสนใจในประเด็นความเชื่อมโยงด้านการค้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะประเด็นการปกป้องสิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน เพื่อเรียกร้องการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมในการแข่งขัน (Equal playing field) ทางการค้า ที่ภาคธุรกิจของสหภาพยุโรปจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมและด้านแรงงานอย่างเคร่งครัด ในขณะที่ภาคธุรกิจของประเทศอื่นๆ ไม่ถูกบังคับต้องดำเนินการรักษาสิ่งแวดล้อมและการให้สิทธิหลายประการกับแรงงาน ทำให้เสียเปรียบในการแข่งขันเพราะทำให้มีต้นทุนที่สูงกว่า

จนถึงที่สุดเดือนตุลาคม 2558 คณะกรรมาธิการยุโรปที่นำโดยประธาน นาย ฌ็อง-โคลท ยุงเคอร์ (Jean-Claude Juncker) และ กรรมาธิการยุโรปด้านการค้า นางเซซีเลีย มัลมสตรอม (Cecelia Malmstrom) ได้จัดทำนโยบายทางการค้า Trade For All : Towards a more responsible trade and investment policy<sup>8</sup> โดยเห็นว่าการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมให้สามารถบรรลุเป้าหมายในด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน ภายใต้ the 2030 Agenda for

<sup>8</sup> European Commission. "Trade For All : Towards a more responsible trade and investment policy". (Online). Available : <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/trade-all-towards-more-responsible-trade-and-investment-policy>, 2015.

Sustainable Development Goal (SDG 2030) ของสหประชาชาติได้ จึงถือว่าแนวนโยบาย Trade for All เป็นการนำไปสู่ “ข้อตกลงเขตการค้าเสรียุคใหม่ (New Generation Free Trade Agreement)”

หลังการเลือกตั้งปี 2562 คณะกรรมาธิการยุโรปชุดใหม่ ที่นำโดย นางอัวร์ซูลา ฟ็อน แดร์ไบเอิน (Ursula Von der Leyen) และ กรรมาธิการยุโรปด้านการค้า นายวาเลดีส ดอมบรอฟสกีส์ (Vladis Dombrovskis) เข้ารับตำแหน่ง ได้ออกนโยบายการค้าฉบับใหม่เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2564 เรียก Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy<sup>9</sup> โดยเป็นการต่อยอดจากนโยบายทางการค้าฉบับเดิมให้มีความเข้มข้นขึ้น

เพื่อให้มีความชัดเจนว่าจะใช้การเจรจาเขตการค้าเสรีกับประเทศอื่นๆ เป็นเครื่องมือในการผลักดัน เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2565 คณะกรรมาธิการยุโรป จึงได้ออกเอกสาร Trade and Sustainable Development (TSD) : The power of trade partnerships : together for green and just economic growth<sup>10</sup> เพื่อตอกย้ำความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนว่าการเจรจาการค้าจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันประเด็นนี้

เพื่อให้เข้าใจทั้งสามนโยบายดังกล่าวให้มากขึ้น จะขอทบทวนนโยบายโดยสรุป ดังนี้

### **Trade for All : Towards a more responsible trade and investment policy**

เป็นนโยบายที่วางกรอบความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศว่า จะมุ่งเน้นให้การค้าระหว่างประเทศกับประเทศที่สามต้องตอบโจทย์เรื่องประเด็นที่ไม่ใช่การค้าด้วย โดยกำหนดกรอบกว้าง เป็นสามประเด็นหลักคือ Effectiveness, Transparency และ Value<sup>11</sup> ซึ่งในส่วนของ Value

<sup>9</sup> European Commission. “Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy”. (Online). Available : <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/trade-policy-review-open-sustainable-and-assertive-trade-policy>, 2021.

<sup>10</sup> European Commission. “The power of trade partnerships: together for green and just economic growth”. (Online). Available: <https://circabc.europa.eu/ui/group/8a31feb6-d901-421f-a607-ebbdd7d59ca0/library/8c5821b3-2b18-43a1-b791-2df56b673900/details>, 2022.

<sup>11</sup> หลักการ Trade for All 1) Effectiveness: คือต้องการให้นโยบายการค้าส่งผลการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจที่สามารถตอบสนองและสะท้อนการค้ารูปแบบใหม่ อาทิ digital trade และ e-commerce รวมถึงส่งเสริม SME ผู้บริโภค และ แรงงานได้ประโยชน์สูงสุด รวมถึงย้ำว่าในความตกลง FTA จะต้องมีข้อบ่งเกี่ยวกับ SMEs ด้วย

- Transparency: จะเน้นสร้างความโปร่งใสในการเจรจาที่จะเปิดเผยข้อบ่งที่เป็นข้อเสนอของสหภาพฯ ให้สาธารณชนได้รับทราบ

- Values: จะรักษามาตรฐานทางสังคมและกฎหมายของตนเอง และจะใช้ข้อตกลงทางการค้า ตลอดจนการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้าเพื่อสนับสนุนด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ด้านสิทธิมนุษยชน การค้าที่เป็นธรรม การต่อต้านการคอร์รัปชันโดย

เป็นประเด็นที่เน้นด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ที่มีเรื่อง ปกป้องสิ่งแวดล้อม และคุ้มครองแรงงานรวมด้วย<sup>12</sup> ซึ่งมีสาระ สรุปว่า

**1. ด้านการปกป้องสิ่งแวดล้อม** แนวนโยบาย คือการเรียกร้องให้คู่ภาคีในการเจรจาเขตการค้าเสรีจะต้องนำเงื่อนไขและหลักการปฏิบัติของความตกลงระหว่างประเทศทางด้านสิ่งแวดล้อม (international climate conventions) มาใช้ จะต้องให้มีการเปิดตลาดการค้า การบริการ และการลงทุน รวมถึงการขจัดมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีในสินค้าสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ จะให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับสินค้าที่มีความเสี่ยงสูงต่อการทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น สินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากไม้ที่มีความเสี่ยงต่อการตัดไม้ทำลายป่าธรรมชาติ และ สินค้าประมงที่มีความเสี่ยงว่าเป็นการทำประมงที่ผิดกฎหมายและไร้การรายงาน (IUU) ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจว่าประเทศคู่ค้าของตนจะต้องดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อห่วงโซ่การผลิต (Ensuring responsible management of supply chains)

ซึ่งต่อมา เมื่อเดือนธันวาคม 2562 (ค.ศ. 2019) คณะกรรมาธิการยุโรป จึงได้ประกาศยุทธศาสตร์ชาติของ สหภาพยุโรป ด้านสิ่งแวดล้อม เรียกว่านโยบาย “European Green Deal” กำหนดเป้าหมายผลักดันให้ทวีปยุโรปเป็นทวีปไร้คาร์บอนแห่งแรก (first climate neutral continent) โดยตั้งเป้าหมายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (reducing net greenhouse gas emissions) ให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 55 ภายในปี 2573 โดยเทียบกับระดับของก๊าซเรือนกระจกในปี พ.ศ. 2533 และ มุ่งสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ใน พ.ศ. 2593 (ค.ศ. 2050) เป็นเป้าหมายสุดท้าย<sup>13</sup> ซึ่งจากยุทธศาสตร์นี้ จึงกลายเป็นแนวทางหลักของการดำเนินการใดที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จะต้องสนองต่อยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วยเช่นกัน

**2. ด้านคุ้มครองแรงงาน** ได้กำหนดว่าในการค้าระหว่างประเทศจะต้องให้ความสำคัญต่อมาตรฐานการคุ้มครองด้านแรงงานในระดับสูง โดยคู่ภาคีจะต้องให้การรับรอง และต้องนำเอาอนุสัญญาพื้นฐานด้านแรงงานของ ILO มาใช้ ได้แก่ การให้มีเสรีภาพในการสมาคมและสามารถต่อรองได้ของแรงงาน การขจัดแรงงานบังคับและการเกณฑ์แรงงานในทุกรูปแบบ การจัดการใช้แรงงานเด็กในทุกกรณี และไม่ต้องการให้มีการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานหรือในที่ทำงาน

---

ย้ำว่าต้องการให้ประเทศคู่การค้าบังคับใช้ (implement) ความตกลงหลักทางด้านมาตรฐานแรงงานสากล (core labour standards) เช่นสิทธิของแรงงานในการรวมตัว และ การไม่ใช้แรงงานเด็ก รวมทั้งจะต้องให้มีการขยายในเรื่องการดูแลด้านแรงงานไปตลอดห่วงโซ่การผลิตสินค้า

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรป ได้นำเสนอนโยบายเมื่อ เดือนธันวาคม ค.ศ. 2019 โดยประกาศเจตนารมณ์ (commitment) ที่จะทำให้เป็นภูมิภาคที่มี “คาร์บอนเป็นศูนย์” (climate neutrality) ในปี ค.ศ. 2050 โดยเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2020 ได้ผลักดันออกประกาศเป็นกฎหมาย European Climate Law ที่นำนโยบายดังกล่าวมาบัญญัติให้เป็นกฎหมาย และในเดือนกันยายน ค.ศ. 2020 ได้ กำหนดเป้าหมายไว้ในกฎหมายว่า จะต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิให้ได้อย่างน้อย ร้อยละ 55 ภายในปี ค.ศ. 2030 ทั้งนี้ เป้าหมายนี้ ได้รับความเห็นชอบโดย ผู้นำของสหภาพยุโรป เมื่อเดือน ธันวาคม ค.ศ. 2020

## Trade Policy Review : An open, sustainable, and assertive trade policy

เป็นแนวนโยบายที่ต่อยอดจากนโยบาย Trade for All ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองแรงงาน แต่ได้เพิ่มความเข้มข้นในเรื่องการขยายขอบเขตการบังคับใช้ โดยการมีข้อบทการลงโทษ (sanction) อย่างมีประสิทธิภาพกับประเทศคู่ภาคีที่จะมีความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศด้วยสามารถสรุปได้<sup>14</sup> สรุปนโยบายได้ ดังนี้

1. การเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศคู่ภาคี จะต้องกำหนดอยู่บนพื้นฐาน 3 ข้อคือ ต้องมี “เศรษฐกิจแบบเปิด” (Openness) มากยิ่งขึ้น การค้าจะต้องสนองตอบต่อประเด็น “ความยั่งยืน” (Sustainability) ของสิ่งแวดล้อมตลอดห่วงโซ่การผลิต และการ “รักษาผลประโยชน์” (Assertiveness) ของระบบเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป กล่าวคือผู้ประกอบการสหภาพฯ จะต้องไม่เสียเปรียบกับประเทศคู่ภาคีอันเนื่องจากการที่สหภาพฯ มีกฎระเบียบในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและการรักษาสิทธิแรงงานภายในที่เข้มข้น ดังนั้นจึงจะต้องมี “ข้อบทเรื่องการค้ากับความยั่งยืน” อยู่ในความตกลงเขตการค้าเสรีที่ตนจัดทำกับคู่ภาคี

2. ข้อบทเรื่องการค้ากับความยั่งยืนที่จะผูกพันในความตกลงเขตการค้าเสรี จะต้องมีการประเมินอย่างน้อยในเรื่อง การปกป้องสิ่งแวดล้อม และการเคารพในสิทธิของแรงงาน กล่าวคือ

2.1 ด้านสิ่งแวดล้อม เนื้อหาในข้อบทจะต้องตอบสนองต่อนโยบาย European Green Deal โดยถือว่านโยบายสูงสุด คือการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) และ การเสื่อมโทรมของสภาวะแวดล้อม (environmental degradation) ซึ่งในข้อบทเรื่องการค้ากับความยั่งยืนนั้น ประเทศคู่เจรจาจะต้องผูกพันการทำตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements: MEA) ที่ประเทศคู่เจรจามีอยู่แล้วหรือได้ให้สัตยาบันไว้แล้ว และ จะต้องดำเนินการตามที่แสดงเจตนารมณ์ฝ่ายเดียวไว้ภายใต้ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) ความตกลงปารีส (Paris Agreement) พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological) หรือภายใต้ข้อริเริ่มด้านการค้าและสิ่งแวดล้อมต่างๆ (trade and climate initiatives) อื่นๆ เป็นต้น

---

<sup>14</sup> ศึกษาควบคู่ไปกับเอกสาร Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The สหภาพยุโรป European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions : The Power of trade partnership: together for green and just economic growth ฉบับวันที่ 22 มิถุนายน 2565 ซึ่งเป็น เอกสารการสื่อสารระหว่าง DG Trade ที่ทำถึงรัฐสภายุโรป (The European Parliament) คณะมนตรียุโรป (The Council) และ คณะกรรมาธิการยุโรปด้านเศรษฐกิจและสังคม (the European Economic and Social Committee) และคณะกรรมาธิการแห่งภูมิภาค (The Committee of the the Regions) จะทำให้เห็นถึงแนวทางที่ชัดเจนถึงการเจรจาเขตการค้าเสรีในประเด็นการปกป้องสิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองสิทธิแรงงาน

2.2 ด้านแรงงาน เนื้อหาในความตกลงต้องมีข้อบทที่จะต้องส่งเสริมและตอบสนองต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานและสิทธิมนุษยชน (core human and labour rights) โดยข้อบทจะต้องกำหนดให้ประเทศคู่เจรจา ให้ความสำคัญกับการเข้าเป็นภาคีและให้สัตยาบันกับอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน (Fundamental Conventions) ที่อิงกับหลักการมูลฐานด้านแรงงาน องค์การแรงงานโลก (International Labour Organization : ILO) 5 ประการ ได้แก่

2.2.1 หลักการเสรีภาพในการสมาคมและการยอมรับสิทธิในการรวมตัวกันเจรจาต่อรอง (Freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargain)

2.2.2 หลักการการขจัดแรงงานบังคับและการเกณฑ์แรงงานในทุกรูปแบบ (The elimination of all forms of forced or compulsory labour)

2.2.3 หลักการห้ามใช้แรงงานเด็ก (the effective abolition of child labour)

2.2.4 หลักการการขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ (elimination of non-discrimination in respect of employment and occupation) และ

2.2.5 หลักการความปลอดภัยในการทำงานและสุขภาพของแรงงาน (Occupational safety and health)<sup>15</sup>

3. จะกำหนดให้มีการติดตามการดำเนินการของประเทศคู่ภาคีอย่างจริงจังตามที่ระบุไว้ในความตกลง จัดตั้งหน่วยที่คอยติดตามการบังคับใช้ความตกลงต่างๆ (Chief Trade Enforcement Officer (CTEO) อย่างเข้มงวด รวมทั้ง กำหนดมาตรการลงโทษทางการค้า หรือ Trade sanction หากไม่ทำตามที่ได้ระบุไว้ หรือ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้

### **Trade and Sustainable Development : The power of trade partnerships together for green and just economic growth**

เป็นเอกสารเพื่อให้แนวทาง (guide line) เกี่ยวกับการเจรจาข้อบทการค้าและการพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีของ สหภาพยุโรป ทั้งที่กำลังเจรจาอยู่และที่จะเจรจาในอนาคต โดยระบุนโยบายที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่

1. การเพิ่มการดำเนินการเชิงรุกภายใต้ความร่วมมือกับประเทศคู่ค้า เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงานระหว่างประเทศ และการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สอดคล้องกับนโยบาย European Green Deal โดย สหภาพยุโรป อาจช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถ รวมถึงให้ความช่วยเหลือทางการเงินและทางเทคนิค เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปภายในประเทศคู่ค้า

2. การใช้แนวทางเฉพาะรายประเทศ (country-specific approach) โดยสหภาพยุโรป จะหารือกับประเทศคู่ค้าเพื่อพิจารณาว่าแต่ละประเทศมีประเด็นใดที่ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ทั้งนี้ กำหนดให้ร่วมกันจัดทำแผนการดำเนินงาน (implementation roadmap) ที่มีกรอบระยะเวลา (timelines) และผลผลิตที่ต้องการจะเกิดขึ้น (milestones) อย่างชัดเจน

3. การบูรณาการประเด็นความยั่งยืนให้ครอบคลุมความตกลงเขตการค้าเสรีทั้งฉบับ ไม่ใช่แต่เฉพาะข้อบทการค้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืนเท่านั้น เช่น จะโยงกับการลดภาษีและลดอุปสรรคทางการค้าเป็นพิเศษ กับสินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อาทิ สินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับ

<sup>15</sup> เป็นหลักการพื้นฐาน ที่ ILO เพิ่มมาใหม่เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2565

พลังงานหมุนเวียน และ สินค้าและบริการที่ส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้พลังงาน นอกจากนี้ สหภาพยุโรป จะทำการประเมินผลกระทบด้านความยั่งยืน (sustainability impact assessment) ของข้อบพอื่นๆในความตกลงประกอบด้วย

4. เพิ่มบทบาทตัวคณะผู้แทนสหภาพยุโรปที่ประจำประเทศต่างๆ (EU delegation) คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องของรัฐสภายุโรป และ กลุ่มที่ปรึกษาท้องถิ่น (Domestic Advisory Groups : DAGs)<sup>16</sup> ช่วยในการติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีในเรื่องการค้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืน และจะจัดให้มีระบบยื่นคำร้องเรียน (single entry point) ในจุดเดียว เกี่ยวกับการละเมิดพันธกรณี เรื่อง TSD

5. การเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมอยู่ในกลุ่มที่ปรึกษา โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมตลอดทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดทำและบังคับใช้ FTA รวมถึงการสนับสนุนและเสริมสร้างขีดความสามารถของกลุ่มที่ปรึกษา

6. การเพิ่มมาตรการลงโทษทางการค้า (trade sanctions) เป็นทางเลือกสุดท้าย (last resort) สำหรับการทำลายวัตถุประสงค์ของความตกลงปารีสและการไม่ปฏิบัติตามหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (fundamental principles and rights at work) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO)

7. มีกลไกการทบทวนการปฏิบัติตามคำตัดสิน (compliance review) โดยกำหนดให้ประเทศที่ถูกตัดสินว่าละเมิดข้อบทการค้าและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ต้องแจ้งว่าจะดำเนินการอย่างไรเพื่อปฏิบัติตามคำตัดสิน และต้องดำเนินการดังกล่าวภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ซึ่งหากอีกฝ่ายเห็นว่าประเทศดังกล่าวยังไม่ดำเนินการ ก็สามารถร้องเรียนต่อคณะผู้พิจารณา (Panel) ได้

ซึ่งจากแนวนโยบายด้านการค้าและการพัฒนาอย่างยั่งยืนข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า สหภาพยุโรปได้พัฒนาแนวคิดและจัดทำเป็นนโยบายมาเป็นระยะโดยมีระดับความเข้มข้นที่เพิ่มขึ้น อีกทั้ง มีเป้าหมายชัดเจนว่าจะไปผลักดันให้ประเทศคู่เจรจาต้องนำไปปฏิบัติผ่านการเป็นข้อบทในความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ ที่เราจะได้ศึกษาต่อไป

## ข้อบทความตกลง FTA ของสหภาพยุโรปด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงาน

ในปัจจุบัน สหภาพยุโรปมีความตกลงเขตการค้าเสรีกับในอาเซียน 2 ฉบับ คือ สิงคโปร์ และเวียดนาม ผู้ศึกษาได้ใช้ความตกลงกับสิงคโปร์เป็นกรณีศึกษาเนื่องจากเป็นประเทศในอาเซียน และมีระดับการพัฒนาสูงสุดซึ่งโดยปกติเนื้อหาจะมีความเข้มข้นสูงสุด อีกทั้งสหภาพยุโรปเคยระบุว่า จะใช้ความตกลงนี้เป็นต้นแบบในการเจรจากับประเทศอาเซียน อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าความตกลงนี้จะอยู่ในช่วงการใช้นโยบายเรื่องการค้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืนในรุ่นแรก หรือ นโยบาย Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy

<sup>16</sup> FTA ของ สหภาพยุโรป กำหนดให้ภาคีแต่ละฝ่ายมี “domestic advisory group (DAG)” สำหรับปรึกษาหารือประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบท TSD โดยประกอบด้วยผู้แทนอิสระจากองค์กรต่าง ๆ ที่สะท้อนมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เช่น องค์กรนายจ้าง องค์กรแรงงาน กลุ่มธุรกิจ และองค์กรสิ่งแวดล้อม เป็นต้น



นอกจากนี้ ได้เลือกศึกษาความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปกับนิวซีแลนด์เพิ่มเติม เนื่องจากเป็นความตกลงฉบับล่าสุดที่เจรจาจบเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2565 และมีแผนที่จะลงนามในเดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2566 นี้ อีกทั้งเป็นความตกลงที่ใช้นโยบายการค้าและการพัฒนาในรุ่นที่สอง หรือ Trade Policy Review : An open, sustainable, and assertive trade policy เป็นต้นแบบ ซึ่งกรมการค้า นายตอมบรอฟสกี ได้กล่าวไว้ในการแถลงต่อรัฐสภายุโรปว่า “ความตกลงนี้ (สหภาพยุโรป – New Zealand FTA) เป็นตกลงยุคใหม่ ที่ทั้งสองฝ่ายได้ตั้งเป้าหมายที่จะให้มีความเติบโตทั้งทางเศรษฐกิจและด้านสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง โอกาสในทางเศรษฐกิจใหม่ๆ มีความสำคัญเป็นอย่างมากที่จะทำให้ฟื้นตัวจากภาวะสะดุดจากสองเหตุการณ์สำคัญคือการแพร่ระบาดของโควิด-19 และการปฏิบัติการอย่างก้าวร้าวของรัสเซียต่อยูเครน ความตกลงฉบับนี้จะสร้างโอกาสทางการค้าใหม่ๆ ทั้งทางด้านการค้าและบริการของภาคธุรกิจและSMEs ของสหภาพยุโรป และความตกลงนี้ยังมีข้อผูกพันทางด้านความยั่งยืนที่มีระดับความเข้มข้นสูงที่สุดเท่าที่เคยทำมา ถือเป็นพิสูจน์ได้ว่าเราได้ดำเนินการตามนโยบายที่ได้สัญญาไว้ที่จะให้มีความตกลงทางการค้าที่มีมูลค่าเพิ่มด้านความยั่งยืนให้มากขึ้น”<sup>17</sup>

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าความตกลงทั้งสองฉบับมีความสำคัญและเหมาะสมที่จะนำมาศึกษาเพื่อให้ได้เห็นทิศทางและแนวโน้มนโยบายในการเจรจากับไทยได้

### **Singapore –European Union Free Trade Agreement**

ข้อบทด้านการค้าและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ปรากฏอยู่ใน Chapter 12 ภายใต้หัวข้อ Trade and Sustainable Development ประกอบด้วย Section A ว่าด้วยบททั่วไป (introductory provisions) Section B ว่าด้วยข้อบทด้านแรงงาน และ Section C ว่าด้วยข้อบทด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้สามารถสรุปประเด็นสำคัญ ได้ดังนี้

#### **1. บททั่วไป (Introductory Provision) มาตรา 12.1–12.2**

##### **สรุปข้อบท**

1.1 ได้ย้่าว่าในการค้าจะต้องคำนึงถึงเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน และที่สำคัญจะต้องไม่หาผลประโยชน์หรือหาความได้เปรียบทางด้านการค้าและการลงทุนโดยการลดมาตรฐานด้านแรงงานและสิ่งแวดล้อม แต่ก็ต้องไม่เอาเรื่องดังกล่าวมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อปกป้องทางการค้า

1.1.1 ให้ยึดมั่นการดำเนินการให้เป็นไปตามความตกลงหรือถ้อยแถลงของรัฐมนตรีในการประชุมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวม 6 ฉบับ<sup>18</sup> พร้อมกับ ได้ระบุว่าข้อบัญญัติใน

<sup>17</sup> Insign EU Monitoring. “Special collection : EU–New Zealand Trade Agreement: Unlocking sustainable economic growth”. (Online). Available : [https://portal.ieu-monitoring.com/editorial/special-collection-eu-new-zealand-trade-agreement-unlocking-sustainable-economic-growth/381710?utm\\_source=ieu-portal](https://portal.ieu-monitoring.com/editorial/special-collection-eu-new-zealand-trade-agreement-unlocking-sustainable-economic-growth/381710?utm_source=ieu-portal), 2022.

<sup>18</sup> 1) Agenda 21 of the United Nations Conference on Environment and Development of 1992 2) Preamble to the WTO Agreement 3) The Singapore Ministerial Declaration of the WTO of 1996 4) The Johannesburg Plan of Implementation on Sustainable Development of 2002 5) The Ministerial Declaration

หัวข้อนี้ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการสร้างกฎเกณฑ์ด้านมาตรฐานแรงงานและสิ่งแวดล้อมที่เหมือนกัน (Harmonized) แต่อย่างไร

1.1.2 ได้ย้ำเรื่องสิทธิของประเทศในการที่จะกำหนดมาตรการเพื่อปกป้องด้านแรงงานและสิ่งแวดล้อมของตนเอง โดยต้องสอดคล้องกับหลักการ (principles) แนวทางและหลักการของความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศด้านแรงงานและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการกำหนดให้ปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบภายในเพื่อการปกป้องแรงงานและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก

## 2. ด้านแรงงาน (Labour Aspects) มาตรา 12.3 – 12.5

สรุปข้อบท

2.1 กำหนดให้ภาคีให้ความสำคัญในความร่วมมือกับนานาชาติ และ ความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องการจ้างงานและสวัสดิการ รวมถึงกำหนดให้จะต้องมีการหารือระหว่างกันในเรื่องหัวข้อดังกล่าวภายใต้ประเด็นที่เห็นพ้องร่วมกัน และได้ยืนยันเจตนารมณ์และการดำเนินการในเรื่องการจ้างงานที่ดี

2.2 กำหนดให้จะต้องเคารพ สนับสนุน และนำหลักการพื้นฐานด้านแรงงานของ ILO (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) ในประเด็นเสรีภาพในการสมาคมและการยอมรับสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง การขจัดแรงงานบังคับและการเกณฑ์แรงงานในทุกรูปแบบ การห้ามการใช้แรงงานเด็ก และ การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ไปใช้อย่างจริงจัง

2.3 ยืนยันว่าจะดำเนินการบังคับใช้ความตกลงด้านแรงงานที่ได้ให้สัตยาบันแล้ว และจะพยายามที่จะให้สัตยาบันและดำเนินการตามอนุสัญญาพื้นฐานที่เหลือแต่ต้องคำนึงสถานการณ์ภายในประเทศด้วย ทั้งนี้ ทั้งสองฝ่ายจะต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลในเรื่องนี้ระหว่างกัน

2.4 จะแลกเปลี่ยนข้อมูลและให้ความร่วมมือระหว่างกันประเด็นการค้าที่เชื่อมโยงกับด้านแรงงาน และการพัฒนาที่ยั่งยืน อาทิ การปฏิบัติที่ดี กฎหมายแรงงาน ระบบการบังคับใช้กฎหมาย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผลดีและผลเสียในของความตกลงด้านแรงงาน แนวทางในการที่จะสนับสนุนการให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO เป็นต้น รวมถึงการสร้างความร่วมมือในเวทีต่างๆ เช่น ILO, ASEM เป็นต้น

## 3. ด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Aspects) มาตรา 12.6 – 12.10

สรุปข้อบท

3.1 ต้องให้ความสำคัญกับความเชื่อมโยงระหว่างการค้าและด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงจะต้องให้มีการบังคับใช้ ในกฎหมาย ระเบียบ มาตรการ หรือ ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมใดที่คู่ภาคีเป็นสมาชิก อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ยืนยันถึงพันธกรณีที่จะสนับสนุนการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UN Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) และ พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ที่ว่าด้วยโลกร้อน และจะ

---

of the UN Economic and Social Council on Generating Full and Productive Employment and Decent Work for All of 2006 และ 6) The International Labour Organization Declaration on Social Justice for a Fair Globalization of 2008.

ร่วมกันที่จะพัฒนาความตกลงนานาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศหลังปี 2020 (Post-2020 international climate change agreement) ภายใต้ UNFCCC

3.2 คู่ภาคียังคงสิทธิที่จะออกมาตรการใดๆ ที่เป็นการนำความตกลงระหว่างประเทศมาใช้ แต่การใช้จะต้องไม่เป็นการสร้าง NTB ที่ไม่สามารถอธิบายได้

3.3 ได้แยกระบุประเด็นการค้าสินค้าไม้และ ผลิตภัณฑ์จากไม้ (Trade in Timber and Timber Products) และการค้าสินค้าประมง (Trade in Fish Products) เป็นการเฉพาะ โดยต้องการให้มีการหารือ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลในเรื่องการดำเนินการตามกฎหมาย การปราบปราม การบังคับใช้กฎหมายในการจัดการกับปัญหาการทำไม้ที่ผิดกฎหมายและผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ผิดกฎหมาย ภายใต้แผนปฏิบัติการ Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)<sup>19</sup> รวมทั้งการส่งเสริมให้ใช้ไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่มาจากการทำป่าไม้อย่างยั่งยืน และกรณีพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ได้ระบุให้มีการสนับสนุนการดำเนินการ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora : CITES)

3.4 สินค้าประมง ได้ระบุถึงการต่อต้านการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IUU) ต้องให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงแบบ IUU ต้องทำตามภายใต้ความตกลงขององค์การการจัดการประมงของภูมิภาค (Regional Fisheries Managements Organisations) การบังคับใช้หลักการ Catch Documentation or Certification Schemes สำหรับการส่งออกสินค้าประมงส่งออก และการสนับสนุนในหลักการของ UN-FAO เรื่อง International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas และ FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter, and Eliminate IUU Fishing.

3.4 ได้กำหนดให้มีความสำคัญในการดำเนินงานร่วมกันในเรื่องการค้ากับประเด็นนโยบายสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความตกลง FTA สามารถบรรลุจุดประสงค์ในเรื่องการปกป้องสิ่งแวดล้อม และ อาจริเริ่มกิจกรรมความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อคิดเห็น ในประเด็นการค้า ที่เชื่อมโยงกับด้านสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ โดยได้หยิบยกประเด็น ในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประเด็นผลกระทบของความตกลง FTA ความร่วมมือในเวทีระหว่างประเทศต่าง เช่น UN, WTO การสนับสนุนในการให้สัตยาบันและการดำเนินการตามความตกลงระหว่างประเทศ รวมถึงการจัดซื้อของรัฐบาลในสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

### European Union – New Zealand Free Trade Agreement

ข้อบทการค้าและการพัฒนาที่ยั่งยืนของความตกลงนี้ ปรากฏอยู่ใน Article 19 ภายใต้หัวข้อ Trade and Sustainable Development มี 15 ข้อบทย่อย ทั้งนี้ หากจัดกลุ่มจะสามารถแบ่งออกได้เป็น 7 กลุ่ม ได้แก่

1. กลุ่มจุดประสงค์และเป้าหมาย (มาตรา 19.1 – 19.2)

<sup>19</sup> สำนักงานเลขานุการไทย-อียูเฟล็กที. “แผนปฏิบัติการ FLEGT”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [https://tefso.org/th/flegt-action-plan/#:~:text=FLEGT %20, 2020](https://tefso.org/th/flegt-action-plan/#:~:text=FLEGT%20,2020).

2. กลุ่มด้านแรงงาน (มาตรา 19.3)  
 3. กลุ่มการค้ากับความเท่าเทียมทางเพศ (มาตรา 19.4)  
 4. กลุ่มด้านสิ่งแวดล้อม (มาตรา 19.5 – 19.10)  
 5. กลุ่มการเปิดตลาดสินค้าและการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม (มาตรา 19.11)  
 6. กลุ่มการจัดการด้านธุรกิจอย่างรับผิดชอบ (มาตรา 19.12) ซึ่งแบ่งได้เป็น 5 หัวข้อย่อย ได้แก่ การอ้างถึงความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม เรื่องการปรับปรุงการให้การอุดหนุนน้ำมันจากถ่านหิน (fossil fuel) เรื่องความหลากหลายทางชีวภาพ (biological diversity) ด้านป่าไม้ ด้านการจัดการการประมงอย่างยั่งยืน

7. กลุ่มความโปร่งใสและบทบาทภาคประชาสังคม (มาตรา 19.13 – 19.15) จะกำหนดในเรื่องข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และทางเทคนิค เรื่องความโปร่งใส และเรื่องการมีคณะกรรมการในด้าน TSD เป็นการเฉพาะโดยกำหนดให้ต้องหารือกับ ภาคประชาสังคม ในฐานะที่เป็นคณะที่ปรึกษา “Domestic Advisory groups)<sup>20</sup> เพื่อการติดตามการดำเนินงาน

ในที่นี้ จะขอมุ่งพิจารณาเฉพาะในเรื่องที่จะมีความเชื่อมโยงและส่งผลต่อการปฏิบัติตามความตกลงในด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงาน เป็นหลัก

### 1. จุดประสงค์และเป้าหมาย (Context and objectives) มาตรา 19.1 – 19.2

#### สรุปข้อบท

1.1 ประเด็นด้านการค้าและการพัฒนาที่ยั่งยืนจะประกอบด้วย 3 เรื่องที่เชื่อมโยงกัน คือ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจการค้า การพัฒนามาตรฐานทางสังคมโดยเฉพาะการคุ้มครองแรงงาน และการปกป้องสิ่งแวดล้อมนั้นจะต้องยืนยันในการยกระดับการร่วมกันจัดการเพื่อป้องกันการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพอากาศ (Climate change)

1.2 มีเป้าหมายชัดเจนว่าจะเป็นการดำเนินการเพื่อให้มีระดับการคุ้มครองและผสมผสาน (integration) ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและแรงงานให้สอดคล้องเท่าเทียมเพื่อยกระดับความสัมพันธ์ทางการค้าและการลงทุนระหว่างกัน

1.3 ระบุถึงสิทธิในการเข้าไปตรวจสอบและดูแลด้านนโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องของการค้าและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของอีกฝ่าย และย้ำว่า แนวนโยบายและกฎหมายจะต้องสอดคล้องกับความตกลง และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ระบุไว้ในความตกลง

1.4 ประเทศคู่เจรจาจะต้องไม่ใช้นโยบายที่จะลดมาตรฐาน ลดระดับการบังคับใช้กฎหมาย หรือออกกฎหมายใดเพื่อเป็นการลดทอนในการปกป้องสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองแรงงาน เพื่อต้องการดึงดูดการค้าและการลงทุน

<sup>20</sup> Article 24.6 Domestic Advisory Group ต้องมีการจัดตั้งกลุ่มที่ปรึกษานี้ เพื่อรับฟังความเห็น/ข้อเสนอในการดำเนินการส่วนที่เกี่ยวข้องตามความตกลง โดยจะต้องมีองค์ประกอบไปด้วย ผู้แทนอย่างสมดุล จากภาคประชาสังคมอิสระ องค์กรภาคธุรกิจ/นายจ้าง สหภาพแรงงาน ที่เชี่ยวชาญด้าน เศรษฐกิจ การพัฒนาที่ยั่งยืน ด้านสังคม ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องจัดให้ภาครัฐจะต้องหารือและรับฟังความเห็น/ข้อเสนอ อย่างน้อยปีละครั้ง

## 2. ด้านแรงงาน (Multilateral labour standards and agreements) มาตรา 19.3

### สรุปข้อบท

2.1 ยืนยันที่จะทำตามข้อผูกพันด้านการค้าให้สอดคล้องกับปฏิญญาที่ว่าด้วยความยุติธรรมทางสังคมในโลกาภิวัตน์ที่เป็นธรรมของ ILO ปี 2008 (2008 ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization)<sup>21</sup> โดยจะต้องไม่ละเมิดหลักการและสิทธิตามคำปฏิญญาเพื่อสร้างความได้เปรียบการแข่งขัน และในเวลาเดียวกันจะไม่ใช้มาตรฐานด้านแรงงานเพื่อจุดประสงค์กีดกันทางการค้า

2.2 ต้องเร่งจัดระเบียบและดำเนินการภายในให้เป็นไปตามคำปฏิญญา โดยเฉพาะการให้มีเงื่อนไขการทำงานที่ดี รวมถึงเรื่องค่าจ้าง ค่าแรง ชั่วโมงทำงาน และเงื่อนไขในการทำงานอื่นๆ และต้องจัดให้มีการหารือในเรื่องแรงงานระหว่างกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ

2.3 ต้องเคารพ สนับสนุน และ ยึดถือในหลักการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานในที่ทำงาน โดยเฉพาะที่เป็นไปตามอนุสัญญาพื้นฐานของ ILO ได้แก่

2.3.1 ยอมรับในเสรีภาพในการสมาคม (freedom of association) และการยอมรับในเรื่องการเจรจาต่อรองร่วม (collective bargaining)

2.3.2 การยกเลิกการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ

2.3.3 การยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก

2.3.4 การยกเลิกการปฏิบัติที่แตกต่างที่เกี่ยวกับการจ้างงานและในอาชีพ

2.4 ต้องพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะให้สัตยาบันต่อความตกลงพื้นฐานของ ILO และจะต้องเร่งให้นำความตกลงของ ILO ที่เป็นภาคีแล้วมาบังคับใช้โดยเร็ว

2.5 ต้องกำหนดให้มีนโยบายในเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยในที่ทำงาน ที่รวมถึงการชดเชยต่างๆ ในกรณีได้รับบาดเจ็บหรือป่วย

2.5 ต้องร่วมมือในเรื่องมาตรการทางด้านแรงงานที่กระทบต่อการค้าและการลงทุน ทั้งระดับทวิภาคี ภูมิภาค และ ในเวทินานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ILO อาทิ การให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกที่จะนำเอาความตกลง ILO ในปัจจุบันและที่ปรับปรุงมาใช้ในการจัดการงานที่ดี (decent work) การปกป้องสิทธิแรงงาน และผลกระทบจากกฎหมายแรงงานที่มีต่อการค้าและการลงทุน หรือผลกระทบต่อการค้าและการลงทุนที่มีต่อกฎหมายแรงงาน

## 3. ด้านสิ่งแวดล้อม มาตรา 19.5 – 19.10

### สรุปข้อบท

3.1 ข้อบทได้แยกออกเป็นประเด็นย่อยที่จะเชื่อมโยงกับการค้าและสิ่งแวดล้อมจำนวน 6 ประเด็น ได้แก่

<sup>21</sup> International Labour Organization. “Thailand Decent Work Country Program 2019 – 2021”. (Online). Available : [https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS\\_713808/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_713808/lang--en/index.htm), 2019.

3.1.1 ประเด็นความตกลงระหว่างประเทศและการกำกับดูแลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (Multilateral environmental agreements and international environmental governance)

3.1.2 ประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change)

3.1.3 ประเด็นการค้ากับการอุดหนุนน้ำมัน (trade and fossil subsidy reform)

3.1.4 ประเด็นความหลากหลายทางชีวภาพ (trade and biological diversity)

3.1.5 ประเด็นการค้ากับป่าไม้ (trade and forests)

3.1.6 ประเด็นการค้ากับการจัดการอย่างยั่งยืนด้านประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (trade and sustainable management of fisheries and aquaculture)

3.2 ต้องนำความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้ (implementation) อย่างจริงจัง อาทิ ด้านสิ่งแวดล้อม UNEP, UNEA, MEAs, UNHLPFS<sup>22</sup> ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ UNFCCC<sup>23</sup>, Paris Agreement ด้านความหลากหลายทางชีวภาพ Convention on Biological Diversity 1992, CITES<sup>24</sup> ด้านประมง IUU, FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, RFMOs UNCLOS<sup>25</sup>

3.3 การยอมรับสิทธิที่จะคงไว้ซึ่งมาตรการที่สอดคล้องกับความตกลงหรือข้อบัญญัติระหว่างประเทศที่แต่ละฝ่ายเป็นภาคี

3.4 ต้องมีความร่วมมือ/การหารือในเรื่องนโยบาย มาตรการ หรือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเด็นที่อาจกระทบต่อการค้าและการลงทุน

3.5 ต้องมีความร่วมมือผ่านเวทีการหารือทั้งระดับทวิภาคี ภูมิภาค และองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม : OECD, FAO, WTO ด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ : UNFCCC, Paris Agreement, WTO, Montreal Protocol, IMO<sup>26</sup> ด้านประมง WTO, FAO, OECD, UNGA, RFMOs

---

<sup>22</sup> UNEP: United Nations Environment Program , UNEA: United Nations Environment Assembly, MEAs: multilateral environmental agreements, UN-HLPFS : United Nations High-Level Political Forum for Sustainable Development

<sup>23</sup> UNFCCC. “United Nations Framework Convention on Climate Change at New York”. (9 May1992),

<sup>24</sup> CITES: the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora 1973, UNCLOS : the United Nation Convention on the Law of the Sea 1982

<sup>25</sup> RFMO: Regional Fisheries Management Organisation, IUU : Illegal, unreported, and unregulated

<sup>26</sup> Montreal Protocol: Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer 1987, IMO : The International Civil Aviation Organization and the International Maritime Organization

3.6 กรณีสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานของแต่ละประเทศตามที่ได้ให้ไว้ (Nationally Determined Contribution) และรวมถึงจะต้องไม่ ลดทอนหรือยกเว้นการดำเนินการอันกระทบต่อแผนทำงานตามความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น Paris Agreement และ แผนงานของแต่ละประเทศ

3.7 กำหนดให้ต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือ ต้องการหรือกันในเรื่องการออกหรือแก้ไขกฎหมาย/มาตรการ หรือ ผลกระทบจากกฎหมาย/มาตรการในด้านที่เกี่ยวข้องที่มีต่อการค้าและการลงทุน

3.8 ข้อกำหนดพิเศษอื่นๆ ที่เป็นการเฉพาะด้าน เช่น การต้องลดการให้การอุดหนุนต่อน้ำมัน fossil การกระตุ้นส่งเสริมการค้าและลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้าและบริการด้านสิ่งแวดล้อม การลดเลิกอุปสรรคด้านการค้าและการลงทุน และ ผลกระทบจากกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการค้าและการลงทุน

จากข้อขัดแย้งต้นของความตกลงสหภาพยุโรปกับสิงคโปร์ และนิวซีแลนด์ เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นข้อขัดแย้งที่สอดคล้องกับนโยบาย Trade for All Trade Policy Review และ Trade and Sustainable Development ของสหภาพยุโรปทั้งหมด จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าการเจรจากับไทยน่าจะมีในรูปแบบเดียวกัน ดังนั้น การเตรียมการรับมือจึงสามารถใช้ความตกลงทั้งสองฉบับเป็นตัวอย่างในการศึกษาได้ อย่างไรก็ดี ประเด็นถัดไปที่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปคือยุทธศาสตร์และนโยบายหลักของไทยต่อประเด็นการปกป้องสิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองแรงงานเป็นเช่นไร

## ยุทธศาสตร์ชาติกับการปกป้องสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองแรงงาน

ในการรับมือกับข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรปในการเจรจาเขตการค้าเสรีในเบื้องต้นนั้น จะต้องพิจารณาว่ายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในฐานะแผนหลัก และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 ในฐานะแผนดำเนินการรองได้กำหนดแนวทางการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐไว้อย่างไรบ้างหรือไม่

### ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2561 – 2580)

รัฐบาลได้กำหนดกรอบยุทธศาสตร์ชาติโดยกำหนด วิสัยทัศน์ไว้ว่า จะให้ “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” จึงได้กำหนดกรอบแนวทางไว้ 6 ด้าน<sup>27</sup> โดยที่ยุทธศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงคือยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์ที่ 4 และยุทธศาสตร์ที่ 5 กล่าวคือ

**ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน** ได้ระบุเป้าหมาย ด้านเศรษฐกิจไว้ว่าต้องการ **พัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการค้า การลงทุน พัฒนาสู่การค้า การค้า** โดยพัฒนาภาคการผลิตและบริการ เสริมสร้างฐานการผลิตเข้มแข็ง ยั่งยืน ยกระดับผลิตภาพ

<sup>27</sup> 1) ด้านความมั่นคง 2) ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3) ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน 4) ด้านการสร้างโอกาส ความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม 5) ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ 6) ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

แรงงานและพัฒนา SMEs สู่สากล ตลอดจนการเชื่อมโยงกับภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก สร้างความเป็นหุ้นส่วน การพัฒนากับนานาประเทศ ส่งเสริมให้ไทยเป็นฐานของการประกอบธุรกิจ และเป็นประตูของภูมิภาค

**ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม** ได้รับความรู้เรื่องที่เกี่ยวข้องเนื่องกับแรงงานว่าจะต้องมีการยกระดับพัฒนาคุณภาพแรงงานไทยให้มีคุณภาพทั้งในด้านทักษะฝีมือแรงงาน ความสามารถด้านเทคโนโลยี ต้องให้การคุ้มครองแรงงานไทย และ จะต้องมีความปลอดภัยในการทำงานของแรงงาน โดยสถานประกอบการต้องให้ค่าจ้างที่เหมาะสม ต้องมีการยกระดับกลไกการดูแลแรงงานไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล รวมถึงการส่งเสริมให้แรงงานทั้งในระบบและนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมอย่างทั่วถึง

**ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม** ได้วางหลักการว่าการพัฒนาประเทศทั้งในด้านการบริโภคและการผลิต จะต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ เนื่องจากต่อไปจะมีการใช้มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมมาเป็นข้อกำหนดที่ส่งผลต่อการแข่งขันทางการค้าในตลาดโลก

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้วางกรอบหลักการ และแนวคิดในการดำเนินการนโยบายของประเทศโดยเชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาอย่างยั่งยืนเข้าด้วยกันอย่างชัดเจนที่ว่าประเทศจะต้องเน้นการพัฒนานำไปสู่การเป็นชาติการค้าโดยจะต้องเชื่อมโยงประเทศกับภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก ที่อยู่บนหลักการการดูแลคุ้มครองแรงงานและการเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อันจะเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำพาประเทศไปสู่ความ “มั่งคั่งอย่างยั่งยืน”

## แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (2566 – 2570)

เป็นแผนที่ออกมาในช่วงที่ไทยและทั่วโลกผ่านวิกฤติการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการดำเนินชีวิตของประชาชนทุกกลุ่ม และเป็นช่วงที่เผชิญกับการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรุนแรง การเข้าสู่การเป็นสังคมสูงวัย การเปลี่ยนแปลงด้านภูมิรัฐศาสตร์ ดังนั้น เป้าหมายของแผนพัฒนา ฉบับที่ 13 จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงข้างต้น ที่จะต้องก้าวข้ามเพื่อให้ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามเศรษฐกิจพอเพียง” โดยได้ระบุถึงการสร้างความสมดุลและการอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน ดังนี้

1. ด้านปกป้องสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความสำคัญโดยกำหนดให้เป็นข้อบ่งชี้โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ “**บริบทการพัฒนาประเทศไทยในมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**” และ **หมุดหมายที่ 10 “ไทยมีเศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ**” และกำหนดเป้าหมายที่สอดคล้องกับกรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิด “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” และจะพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว โดยนำวิทยาศาสตร์ นวัตกรรมมาสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการรักษาความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตสินค้า การให้บริการ การบริโภคที่เป็นมิตรและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ได้รับความครอบคลุมถึงการ



รักษาและการใช้ทุนของทรัพยากรธรรมชาติทั้ง ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อย่างมีประสิทธิภาพ และการจัดการด้านของเสีย ทั้งการกำจัดขยะ การจัดการมลพิษทางอากาศ การบริหารจัดการด้านการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

นอกจากนี้ ได้ระบุถึงนโยบายของไทยในเรื่องเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกและการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายหลัง พ.ศ. 2563 ที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 20-25 เมื่อเทียบกับปริมาณก๊าซเรือนกระจกปกติที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในปี 2573 และเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอนภายในปี 2593 และ การปล่อย(ก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์) ในปี พ.ศ 2608 ตามที่นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อที่ประชุมสมัชชารัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26 (COP 26)

2. ด้านคุ้มครองสิทธิแรงงาน เน้นให้ความสำคัญผ่าน “บริบทการพัฒนาประเทศในมิติด้านสังคมและทรัพยากรมนุษย์” โดยจะยกระดับและพัฒนาคุณภาพฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและทิศทางการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเร่งลดระดับความเหลื่อมล้ำในหลายมิติ ทั้งในเชิงรายได้ ความมั่นคง เชิงพื้นที่ และให้โอกาสด้านแรงงาน เพื่อมุ่งสู่สังคมแห่งโอกาสและความเป็นธรรมอันเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนเรื้อรัง พร้อมทั้งพัฒนาหลักประกันและความคุ้มครองทางสังคม

โดยสรุป หากพิจารณาประเด็นสิ่งแวดล้อมและแรงงานจากเนื้อหาในนโยบายและแผนหลักของประเทศจะพบว่า

1. ประเด็นการปกป้องสิ่งแวดล้อม ทั้งสองแผนค่อนข้างมีความชัดเจนว่าเป้าหมายคือในการดำเนินกิจกรรมด้านเศรษฐกิจจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย โดยมีการระบุตัวชี้วัดหรือหมวดหมู่สุดท้ายเป็นเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งในขั้นต่อไปก็คือการวางแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องและนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

2. ประเด็นการคุ้มครองแรงงานนั้น มีข้อสังเกตว่า ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีได้ใช้ถ้อยคำอย่างกว้างแต่ครอบคลุมหลักการพื้นฐานสำคัญของ ILO แต่อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าในการคุ้มครองด้านแรงงานนั้นเป็นการระบุโดยเฉพาะการปฏิบัติต่อแรงงานไทยโดยมิได้ครอบคลุมถึงแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศ ในขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 13 ก็มีได้กล่าวถึงอย่างชัดเจนมากนัก

## ข้อบทด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงานในความตกลง RCEP

ประเด็นต่อไปที่จำเป็นต้องนำมาพิจารณา ได้แก่ ข้อบทสิ่งแวดล้อมและแรงงานในความตกลงเขตการค้าเสรีล่าสุดของไทยเป็นเช่นใด มีความพร้อมที่จะรองรับถ้อยคำที่เข้มข้นได้หรือไม่ ปัจจุบัน ไทยได้ทำความตกลงเขตการค้าเสรีทั้งสิ้น 14 ฉบับ กับ 18 ประเทศ ทั้งภายใต้กรอบทวิภาคีและกรอบของอาเซียน โดยที่ความตกลง ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership : RCEP) เป็นความตกลงฉบับที่ 14 มีประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมทั้งสิ้น 15 ประเทศ ได้แก่ อาเซียน 10 ประเทศ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ จีน ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ มีผลบังคับไปเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2565

ความตกลง RCEP เป็นความตกลงเขตการค้าเสรีระดับภูมิภาคที่มีขนาดใหญ่ที่สุด เพราะมีประชากรรวมกัน 2,287 ล้านคน (ร้อยละ 29.7 ของประชากรโลก) GDP รวมมูลค่า 26.19 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 30.6 ของ GDP โลก) และ มูลค่าการค้ารวม 10.7 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 30.3 ของมูลค่าการค้าของโลก)

จากการตรวจสอบความตกลง RCEP<sup>28</sup> พบว่าประกอบไปด้วย 20 บท และ 4 ภาคผนวกแนบท้าย ที่ครอบคลุมด้านการค้าสินค้า การค้าบริการ ด้านการลงทุน ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและทางเทคนิค ทรัพย์สินทางปัญญา การแข่งขัน การระงับข้อพิพาททางการค้า และ อาจเพิ่มประเด็นอื่นๆ ได้อีกหากประเทศสมาชิกเห็นพ้อง ซึ่งในภาพรวมถือได้ว่าเป็นความตกลงที่มีมาตรฐานที่สูงกว่าความตกลงอื่นที่ไทยเคยทำมา อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่าความตกลง RCEP มีระบุถึงเรื่องการค้าและการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยถ้อยคำที่กว้างในส่วนที่เป็น Preamble เพียง 1 ข้อบทเท่านั้น<sup>29</sup> ไม่มีส่วนใดที่ระบุเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องแรงงาน ประมง และ ป่าไม้ เลย

จากข้อเท็จจริงข้างต้น พอสรุปได้ว่าความตกลง RCEP นี้มุ่งเน้นไปที่เรื่องประเด็นที่เชื่อมโยงโดยตรงกับการค้าสินค้า บริการ และลงทุน โดยไม่ได้นำประเด็นที่เกี่ยวข้องอื่นรวมทั้งประเด็นสิ่งแวดล้อมอย่างประมงและป่าไม้ ตลอดจนเรื่องแรงงานเข้ามาอยู่ในความตกลง ซึ่งทำให้ความตกลง RCEP ถูกวิพากษ์ในทำนองที่ว่าแม้อาเซียนจะประสบความสำเร็จในการผลักดันให้มีการจัดตั้ง ASEAN Centre for Sustainable Development Studies and Dialogue (ACSDSD) ขึ้น โดยมีเป้าหมายให้ช่วยสนับสนุนให้อาเซียนสามารถดำเนินการภายใต้กรอบของ the United Nations' Sustainable Development Goals ภายในปี ค.ศ. 2030 ได้<sup>30</sup> แต่กลับไม่สามารถให้มีเรื่องการค้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืนอยู่ในความตกลง RCEP อีกทั้ง ได้ปฏิเสธเรื่องการคุ้มครองสิทธิของแรงงานและสิทธิมนุษยชนให้รวมอยู่ในความตกลงแม้ว่าจะเป็นความตกลงที่ทันสมัยที่สุดของอาเซียน และเป็นความตกลงที่ใหญ่ที่สุดในโลกก็ตาม<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> ASEAN Secretariat. “Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement legal text”. (Online). Available: <https://rcepsec.org/legal-text/>, 2565.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Sam Cossar-Gilbert. “5 Hidden Costs of the RCEP to People and Planet. The Diplomat”. (Online). Available: <https://thediplomat.com/2017/10/5-hidden-costs-of-the-rcep-to-people-and-planet/>, 2017.

<sup>31</sup> Patricia Ranald. “RCEP Has Limited Trade Gains and Ignores Labour and Human Rights”. Australian Institute of International Affairs. (Online). Available: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/rcep-has-limited-trade-gains-and-ignores-labour-and-human-rights/>, 2020.

## สรุป

1. เมื่อพิจารณาจากข้อมูลข้อเท็จจริงข้างต้น จะพบว่าสหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจการค้า การลงทุน ภาคการบริการโดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยว ตลอดจนจะเป็นแหล่งการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่สำคัญของไทยอย่างแน่นอน ซึ่งในการจะเจรจาเขตการค้าเสรีกับสหภาพยุโรปนั้น เป็นที่คาดหวังได้ว่าจะต้องเผชิญกับความท้าทายอย่างมาก เพราะจะต้องเผชิญกับข้อเรียกร้องที่มีความทะเยอทะยานในระดับสูง (High ambition) โดยเฉพาะประเด็นการค้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Trade and sustainability) ในด้านสิ่งแวดล้อม และการจัดการด้านแรงงาน ซึ่งเป็นประเด็นที่ไทยยังไม่เคยมีบรรจุอยู่ในความตกลงที่ไทยเป็นภาคีที่ผ่านมาในอดีต แม้แต่ความตกลง RCEP ที่ถือว่าเป็นความตกลงเขตการค้าฉบับล่าสุดและจัดเป็นความตกลงที่มีความทันสมัยที่สุด

2. เมื่อเปรียบเทียบความตกลงทั้งสองฉบับที่ สหภาพยุโรป ทำกับทั้งสิงคโปร์และนิวซีแลนด์ พบว่า ลักษณะโครงสร้างและ สาระสำคัญของความต้องการของสหภาพยุโรปมีความใกล้เคียงกัน ซึ่งทำให้เห็นภาพได้ว่าสหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับการเข้าเป็นภาคีและการดำเนินการตามพันธกรณีในภาคีความตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญ กล่าวคือ

2.1 ด้านแรงงานคือ การจะต้องเข้าร่วมในอนุสัญญาความตกลงพื้นฐานของ ILO ทั้งหมด ซึ่งรวมถึงฉบับล่าสุดที่ว่าด้วยอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

2.2 ด้านสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความสำคัญกับการทำตามความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นภาคีอยู่แล้วอย่างเข้มข้นโดย จะต้องไม่ถอยตัว ไม่ทำให้ถดถอย (back track) ไม่ทำตาม หรือ ทำให้ลดทอนความเข้มข้นในการดำเนินการตามความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และแผนงานของแต่ละประเทศที่ได้ประกาศไว้ในการจัดการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ได้เพิ่มความเข้มข้นที่มากขึ้นในความตกลงกับนิวซีแลนด์ เช่น การให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและให้ข้อคิดเห็น การเข้ามามีบทบาทในการติดตามการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายภายในประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องอันอาจมีผลกระทบต่อด้านการค้าและการลงทุน

3. เมื่อพิจารณาในแนวทางการพัฒนาประเทศของไทย จะพบข้อสังเกต ดังนี้

3.1 ประเด็น การรักษาและการปกป้องสิ่งแวดล้อม ถือเป็นเป้าหมายสำคัญของไทย เพราะเป็นประเด็นที่มีอยู่ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 อย่างชัดเจน รวมถึงเป็นนโยบายประเทศที่นำไปสู่ระดับโลก อันเป็นค่านิยมสำคัญของประเทศที่ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แสดงวิสัยทัศน์ผู้นำในด้านนี้ โดยประกาศเป็นสัญญาต่อประชาคมโลกที่จะยกระดับและพัฒนาประเทศโดยคำนึงถึงการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ภายใต้นโยบาย BCG

3.2 ประเด็นด้านการคุ้มครองแรงงาน อาจเป็นสิ่งที่ต้องให้ความระมัดระวังมากในการเจรจา เนื่องจากสหภาพยุโรปต้องการเห็นไทยยกระดับโดยคำนึงถึงการให้สัตยาบันและดำเนินการภายในตามอนุสัญญาพื้นฐานของ ILO ทุกฉบับ โดยที่นัยยะของอนุสัญญาของ ILO นั้น จะครอบคลุมถึงการปฏิบัติต่อแรงงานทุกกลุ่ม โดยไม่แยกเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา แต่อย่างใด ซึ่งนั่นหมายถึงได้รวมแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในไทยด้วย แต่ในขณะที่ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้เน้นเฉพาะแต่แรงงานไทย ในขณะที่แผนพัฒนาสังคมฯ ก็มีได้ระบุรายละเอียดไว้มากนัก ดังนั้นประเด็นสำคัญที่ท้าทายจึงอยู่ที่ว่าไทยจะรับมือกับข้อเรียกร้องดังกล่าวได้อย่างไร ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในบทถัดไป

## บทที่ 3

### ความพร้อมของไทยในการเจรจา

จากที่กล่าวสรุปไว้ในบทที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาบททวนเนื้อหาจากข้อบทด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่สหภาพยุโรปได้ทำกับสิงคโปร์และนิวซีแลนด์ พอจะประเมินประเด็นที่คาดว่า สหภาพยุโรป จะให้ความสำคัญในการเจรจา เขตการค้าเสรีในแต่ละประเด็นโดยสรุป คือ

1. **ด้านแรงงาน** คือ การเข้าเป็นภาคีและการจัดการภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาพื้นฐานของ ILO ในด้านสิทธิด้านแรงงานอย่างเคร่งครัด

2. **ด้านสิ่งแวดล้อม** ให้ความสำคัญกับการทำแผนงานของแต่ละประเทศ(Nationally Determined Contribution) ที่ได้ประกาศไว้ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) ภายใต้กรอบความตกลงปารีส (The Paris Agreement) และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) ซึ่งรวมถึงการจะต้องไม่ถอนตัว และไม่ลดทอนความเข้มข้นในการดำเนินการลงด้วย

ดังนั้น เมื่อทราบแนวทางที่สหภาพยุโรปประสงค์ที่จะผลักดันผ่านการเจรจาเขตการค้าเสรีแล้ว ประเด็นสำคัญที่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปคือ ไทยมีความพร้อมหรือเตรียมความพร้อมที่จะรับมือข้อเรียกร้องดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งการดูเรื่องดังกล่าวจะพิจารณาจากการสำรวจสภาพแวดล้อมของการดำเนินการในปัจจุบันหรือที่ผ่านมาเป็นอย่างไร โดยผู้ศึกษาจะพิจารณาตามประเด็นคือ ด้านแรงงาน และด้านสิ่งแวดล้อมที่จะประกอบด้วย การป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ การป่าไม้ และการประมง

#### ด้านแรงงาน

##### สภาพแวดล้อมด้านแรงงานในประเทศไทย

จากการสำรวจจำนวนแรงงานไทย ในประเทศไทยของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ณ กุมภาพันธ์ 2563 พบว่ามีประมาณ 37.62 ล้านคน แบ่งเป็นอยู่ในภาคเกษตรกรรม 10.51 ล้านคน ภาคการผลิต 9.02 ล้านคน ภาคบริการและการค้า 18.08 ล้านคน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาในปัจจุบันเริ่มเข้าสู่ผู้สูงอายุ (aging society) และคนวัยแรงงานไม่นิยมทำงานในกลุ่ม 3D ได้แก่ Dirty-Difficult-Dangerous ประกอบกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยทั้งในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออกขนาดใหญ่ที่ส่งไปขายทั่วโลก โดยเฉพาะในกลุ่ม อาหาร ประมง และการเกษตร อันถือเป็นอุตสาหกรรมหัวใจของไทยซึ่งเป็นภาคที่ต้องการแรงงานเข้มข้น ดังนั้น หลีกเลียงไม่ได้ที่จำเป็นต้องมีการนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ด้านตะวันตกและตะวันออก ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งมีการคาดการณ์ว่าประเทศไทยมีแรงงานต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยประมาณมากกว่า 3 ล้านคน นอกจากนี้ เคยมีการศึกษาและคาดการณ์การเติบโต

ของแรงงานต่างด้าวในไทยพบว่า ในปี 2572 จำนวนแรงงานต่างด้าวในไทยจะมีประมาณ 6.13 ล้านคน<sup>1</sup> ดังนั้น เมื่อพิจารณาจำนวนแรงงานและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย จึงไม่น่าแปลกใจที่ประเด็นแรงงาน โดยเฉพาะการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาพื้นฐานของ ILO ของไทยจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกจับตามองของประเทศคู่ค้า

### สภาพแวดล้อมความสัมพันธ์ทางกฎหมายในประเทศกับความตกลงระหว่างประเทศในการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานด้านแรงงาน

กฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานมีหลายฉบับ แต่ฉบับที่จะเป็นประเด็นติดตามและมีความเกี่ยวข้องกับพันธสัญญาระหว่างประเทศมากที่สุด คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 (เดิม คือ พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534)<sup>2</sup>

ในด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิพื้นฐานแรงงาน จะปรากฏอยู่ในอนุสัญญาพื้นฐานหลักของ ILO จำนวน 8 ฉบับ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็นกลุ่มดังนี้

1. ด้านเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรอง ได้แก่

<sup>1</sup> ยอดยิ่ง ศุภศรี. “การนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านจะสามารถแก้ปัญหาแรงงานในภาวะสังคมผู้สูงอายุได้หรือไม่”. เอกสาร TRF Policy Brief, ฉบับที่ 19 พฤศจิกายน 2010.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้มีการแก้ไขจำนวน สี่ครั้ง คือ

- ครั้งที่ 1 ตามคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 46 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519
- ครั้งที่ 2 ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 54 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 โดยสาระสำคัญคือ การกำหนดให้ที่ปรึกษาในการเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานต้องเป็นผู้ที่จดทะเบียนตามคุณสมบัติที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำหนด รวมถึงการนัดหยุดงานจะเกิดขึ้นได้ ต้องจัดประชุมใหญ่ และลงคะแนนลับได้ไม่น้อยกึ่งหนึ่งของทั้งหมด จึงจะนัดหยุดงานได้ เป็นต้น ที่มา เอกสารรายงาน : ทำไมอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 จึงสำคัญต่อแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ (เอกสารประกอบ ข้อเสนอเรื่อง การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ เนื่องในวันแรงงานข้ามชาติสากล 18 ธันวาคม 2549 เว็บไซต์ Prachatai.com

- ครั้งที่ 3 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 เป็นการแก้ไขโดยแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจ ออกจาก พ.ร.บ แรงงานสัมพันธ์ (ไม่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ) ไปขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ที่มาเอกสาร ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2557 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

- ครั้งที่ 4 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 เป็นการแก้ไขในส่วนให้ สมาชิกสภาแรงงานรัฐวิสาหกิจ ตาม พ.ร.บ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 (เดิมคือ พ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543) สามารถเข้าเป็นสมาชิกสภาองค์การลูกจ้างตาม พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ 2518 ที่มา หมายเหตุ ท้าย พรบ แรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 3)

1.1 อนุสัญญาฉบับที่ 87 (C87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ. 1948

1.2 อนุสัญญาฉบับที่ 98 (C98 Right to Organise and Collective Bargaining) ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949

2. ด้านการจัดแรงงานบังคับและการเกณฑ์แรงงานในทุกรูปแบบ ได้แก่

2.1 อนุสัญญาฉบับที่ 29 (C29 Forced Labour) ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930

2.2 อนุสัญญาฉบับที่ 105 (C105 Abolition of Forced Labour) ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957

3. ด้านการยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก ได้แก่

3.1 อนุสัญญาฉบับที่ 138 (C138 Minimum Age) ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ ค.ศ. 1973

3.2 อนุสัญญาฉบับที่ 182 (C182 Worst Forms of Child Labour) ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999

4. ด้านการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ได้แก่

4.1 อนุสัญญาฉบับที่ 100 (C100 Equal Remuneration) ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1951

4.2 อนุสัญญาฉบับที่ 111 (C111 Discrimination Employment and Occupation) ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958

เมื่อทราบเรื่องสภาพแวดล้อมของกฎหมายไทย และอนุสัญญาพื้นฐานด้านสิทธิแรงงานของ ILO แล้ว ประเด็นต่อไปที่จำเป็นต้องพิจารณาคือความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายไทยและอนุสัญญาทั้ง 8 ฉบับ มีความสอดคล้องหรือไม่อย่างไร ซึ่งแนวทางการตรวจสอบนั้น สามารถดูได้จากว่าไทยได้ให้สัตยาบันกับอนุสัญญาเหล่านั้นมากน้อยอย่างไร

จากการตรวจสอบสถานะของการให้สัตยาบันของประเทศสมาชิก ILO ณ เดือนเมษายน 2565 พบว่า ในภาพรวมไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ไปแล้วทั้งสิ้นจำนวน 19 ฉบับ (ยกเลิกการให้สัตยาบัน 2 ฉบับ) จากอนุสัญญา ILO ทั้งหมด 190 ฉบับ<sup>3</sup> โดยจำนวนอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันทั้ง 19 ฉบับดังกล่าวเป็นอนุสัญญาพื้นฐานแรงงานจำนวน 6 ฉบับ ได้แก่ C29 C100 C105 C111 C138 C182 โดยที่ไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันคือ C87 และ C98 ซึ่งเป็นสองอนุสัญญาในกลุ่มที่ 1 ด้านเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรอง อันต้องถือว่าเป็นอนุสัญญาพื้นฐานสำคัญที่สุดในข้อความต้องการของสหภาพยุโรป

ประเด็นสำคัญที่สุดในการดูทิศทางความพร้อมของไทยในระยะต่อไป คือการดูว่าสาเหตุใดไทยจึงยังไม่สามารถให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับ C87 และ C89 และรัฐบาลไทยได้มีความพยายามทำอะไรบ้างในเรื่องนี้

<sup>3</sup> ILO ไม่ได้บังคับว่าประเทศสมาชิกจะต้องเข้าเป็นภาคีทั้งหมด แต่ประสงค์ต้องการให้เป็นภาคีในอนุสัญญาหลัก (core conventions)

จากผลการศึกษาของหน่วยงานและองค์กรด้านแรงงานอย่างมูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ ภายใต้การสนับสนุนของมูลนิธิฟรีดริค<sup>4</sup> ได้ศึกษา พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติทั้งกลุ่มที่มีทักษะ และ ไร้ทักษะ<sup>5</sup> และ พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 พบว่า สาเหตุสำคัญที่ไทยยังไม่ให้สัตยาบันเนื่องจากเหตุผลสำคัญ คือ เนื้อหากฎหมายไทยปัจจุบันบางเรื่องไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา มีข้อกังวลเรื่องความมั่นคง และ ข้อกังวลเรื่องผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจของประเทศหากจะขยายสิทธิต่างๆ ของแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มแรงงานไร้ทักษะให้มีสิทธิในการตั้งสมาคม และสามารถตั้งกลุ่มเพื่อเรียกร้องสิทธิได้ ซึ่งจะขออธิบายสรุปให้พอเข้าใจจากผลการศึกษาดังกล่าวได้ ดังนี้

1. ประเด็นบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน มีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดในอนุสัญญาทั้งสองฉบับ โดยสรุป 8 ประการ<sup>6</sup> คือ

1.1 ประเด็นผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน และ การเป็นกรรมการสหภาพแรงงาน :

อนุสัญญา C87 ได้กำหนดหลักการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ต้องทำได้โดยเสรีปราศจากการเลือกปฏิบัติ แต่ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 กำหนดเงื่อนไขเรื่อง “สัญชาติไทย” ทำให้แรงงานต่างชาติไม่สามารถตั้งสหภาพแรงงานได้ นอกจากนี้ ได้กำหนดในเรื่องการตั้งสหภาพแรงงานจะต้องเป็นแรงงานที่จัดเป็น “ลูกจ้าง” ที่หมายถึง ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง ดังนั้น ทำให้แรงงานบางประเภท เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ฯลฯ ไม่รวมอยู่ในกลุ่มนี้ จึงไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ อีกทั้ง ลูกจ้างเอกชนและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ก็ไม่สามารถรวมตัวตั้งเป็นองค์กรเดียวกันได้ เพราะกฎหมายได้แบ่งแยกออกจากกันอย่างชัดเจนผ่านกฎหมายที่ควบคุมคนละฉบับ นอกจากนี้ ยังมีข้อยกเว้นเพิ่มเติมที่ห้ามข้าราชการ และลูกจ้างส่วนราชการ และแรงงานข้ามชาติ จัดตั้งสหภาพแรงงาน หรือการเข้าเป็นกรรมการสหภาพแรงงาน อีกด้วย

1.2 ประเด็นเกณฑ์การจัดตั้งสหภาพแรงงานและการดำเนินงาน :

<sup>4</sup> ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 ทำไมต้องให้สัตยาบัน? คณะทำงานผลักดันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98, มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2553

<sup>5</sup> แรงงานข้ามชาติ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ 1) แรงงานมีทักษะ ซึ่งมักเป็นผู้ประกอบวิชาชีพจากประเทศพัฒนาแล้วในทวีปยุโรปและอเมริกา ที่เดินทางเข้ามาภายใต้ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน และนโยบายของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งมักจะได้รับบริการอำนวยความสะดวก และ 2) แรงงานไร้ทักษะ ซึ่งมักจะมาจากประเทศเพื่อนบ้านลาว เมียนมา และ กัมพูชา ได้รับการคุ้มครองสิทธิภายใต้กฎหมายหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พระราชบัญญัติสัญชาติ เป็นต้น และมักเดินทาง ภายใต้ข้อตกลงระหว่างไทยและประเทศต้นทาง และ ผ่านการพิสูจน์สัญชาติตามกระบวนการของกฎหมาย (นอกจากนั้น จะมีการเดินทางเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย ผ่านการลักลอบเข้าเมืองทางช่องทางธรรมชาติที่ไม่ผ่านกระบวนการอย่างถูกต้อง ด้วยเช่นกัน) ดังนั้นจะเห็นได้ว่า แรงงานทั้งสองประเภท เดินทางเข้ามาโดยผ่านระบบและกระบวนการที่แตกต่างกัน

<sup>6</sup> บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. กฎหมายแรงงานไทยที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98. กรุงเทพฯ : มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์, 2559.

อนุสัญญา C87 กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ที่ต้องละเว้นการแทรกแซงใดๆ หรือขัดขวางการบริหารงานการดำเนินกิจการขององค์กรแรงงาน แต่ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 กำหนดว่า ลูกจ้างอย่างน้อยต้อง 10 คน ต้องไป “ยื่นคำขอจดทะเบียน” จัดตั้งสหภาพแรงงานและต้องมีร่างข้อบังคับสหภาพแรงงาน รวมทั้งกรรมการสหภาพแรงงานเมื่อได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกแล้วต้องนำไปยื่นจดทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่รัฐมีสิทธิที่จะพิจารณาไม่จดทะเบียนให้ได้เช่นกัน หรือหากเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ตาม พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ก็กำหนดว่าจะต้องมีสมาชิกอย่างน้อยร้อยละ 25 ของลูกจ้างทั้งหมดจึงจะสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถเข้าไปแทรกแซงผ่านอำนาจหลายอย่าง อาทิ การเข้าไปตรวจสอบกิจการของสหภาพแรงงาน การมีอำนาจสั่งให้สหภาพแรงงานส่งหรือแสดงเอกสารหรือบัญชีของสหภาพได้ การมีอำนาจสั่งให้กรรมการสหภาพฯ แรงงานออกจากตำแหน่งได้ หากพบมีการดำเนินการผิดวัตถุประสงค์ของสหภาพฯ หรือ ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นต้น

1.3 ประเด็นสิทธิการจำกัดในการการรวมตัวขององค์กรแรงงานให้กลายเป็นสหพันธ์แรงงาน :

อนุสัญญา C87 กำหนดสิทธิให้ “องค์กรคนงาน” มีสิทธิก่อตั้งและเข้าร่วมสหพันธ์และสมาพันธ์ได้อย่างเสรี แต่ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 1518 กำหนดห้ามสหภาพแรงงานเอกชนกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ รวมตัวกันเป็นสหพันธ์แรงงานและสภาองค์กรลูกจ้างโดยกำหนดให้เฉพาะ “สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ” เท่านั้น ที่เข้าเป็นสมาชิกองค์การลูกจ้างได้

1.4 ประเด็นการจำกัดจำนวนสหภาพแรงงานในสถานประกอบการเดียวกัน :

อนุสัญญา C87 กำหนดให้สิทธิรวมตัวกันอย่างเสรีของคนทำงาน คือเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้มากกว่าหนึ่งแห่ง แต่พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 1518 กำหนดให้แต่ละแห่งมีสหภาพแรงงานได้เพียง “สหภาพแรงงานเดียว” และ ลูกจ้างคนหนึ่งจะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ “เพียงแห่งเดียว” ดังนั้น จึงเป็นการจำกัดการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน

1.5 ประเด็นการห้ามลูกจ้างเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน :

อนุสัญญา C87 กำหนดเรื่องหลักการรวมตัวอย่างเสรีโดยไม่ถูกจำกัดสิทธิ แต่ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 1518 ได้กำหนดข้อห้าม ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา จะเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงานที่ลูกจ้างอื่นได้จัดตั้งหรือเป็นสมาชิกอยู่ไม่ได้ และ ลูกจ้างอื่นจะเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงานที่ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้จัดตั้งหรือเป็นสมาชิกอยู่ไม่ได้ นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารในรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างที่มีการทำงานเป็นครั้งคราว หรือทำงานตามฤดูกาลหรือตามโครงการ ไม่มีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานด้วย

1.6 ประเด็นการบริหารงานของสหภาพแรงงานอย่างมีอิสระปราศจากการแทรกแซง :

อนุสัญญา C87 กำหนดว่าสิทธิในการบริหารงานของสหภาพแรงงานโดยไม่ถูกแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 1518 กำหนดว่าการเลือกที่ปรึกษาในการเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานเฉพาะที่จดทะเบียนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเท่านั้น ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ของภาครัฐคือการทำให้ปราศจากอิสระและมีโอกาสการแทรกแซงทางอ้อม



### 1.7 ประเด็นการจำกัดสิทธิการนัดหยุดงาน :

อนุสัญญา C87 กำหนดว่าเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องละเว้นการแทรกแซงใดๆ หรือขัดขวางการดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงานซึ่งรวมถึงการนัดหยุดงาน และ อนุสัญญา C98 ห้ามหน่วยงานรัฐเข้าแทรกแซงในการเจรจาต่อรอง อย่างไรก็ดี พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 1518 กำหนดว่า สหภาพแรงงานเอกชนจะนัดหยุดงานได้ต้องใช้วิธีจัดประชุมใหญ่ และมีสมาชิกลงคะแนนลับอย่างน้อยกึ่งหนึ่งจึงจะสามารถนัดหยุดงานได้ ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขทำให้ปราศจากความเป็นอิสระ รวมถึง ได้กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งยุติการนัดหยุดงานที่ได้กำหนดไว้แล้ว และกำหนดกิจการที่ “ห้าม” ใช้สิทธินัดหยุดงานด้วย แม้ในกิจการที่ไม่ถือว่าเป็นบริการจำเป็น (non-essential service) หรือไม่กระทบต่อชีวิต สุขภาพและความสงบเรียบร้อยของสาธารณชนก็ตาม และกำหนดชัดเจนว่าห้ามกิจการรัฐวิสาหกิจทุกประเภทนัดหยุดงานแม้ว่าจะไม่ใช่บริการสาธารณะที่กระทบต่อความเดือดร้อนของประชาชนก็ตาม

### 1.8 ประเด็นการคุ้มครองผู้จัดตั้งสหภาพแรงงานและการรวมตัวต่อรอง :

อนุสัญญา C98 กำหนดไว้ว่า องค์การของคนงานต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ หรือไม่ถูกแทรกแซงขัดขวางจากนายจ้าง แต่ในพ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ไม่ได้ระบุการคุ้มครองผู้ดำเนินก่อตั้งสหภาพแรงงานอย่างชัดเจน อาทิ การไม่ได้ห้ามนายจ้างรับคนงานทดแทนลูกจ้างที่ใช้สิทธินัดหยุดงาน เป็นต้น อีกทั้ง กฎหมายได้สร้างความแตกต่างในการคุ้มครอง “กรรมการลูกจ้าง” และ “กรรมการสหภาพแรงงาน”<sup>7</sup> กล่าวคือ การจะเลิกจ้างกรรมการลูกจ้าง จะต้องได้รับอนุญาตจากศาลแรงงาน ในขณะที่หากเป็นกรรมการสหภาพแรงงาน นายจ้างมีอำนาจในการเลิกจ้างหรือลงโทษกรรมการสหภาพแรงงาน หรือ ลูกจ้างที่เตรียมการจัดตั้งสหภาพแรงงาน

2. การขยายสิทธิของแรงงานต่างชาติ กับความเสี่ยงต่อด้านความมั่นคงของรัฐ (national security concern) :

<sup>7</sup> กรรมการลูกจ้าง มีที่มาจาก พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 มาตรา 45 ส่วนกรรมการสหภาพแรงงาน มีที่มาจากการก่อตั้งสหภาพแรงงาน ตามพ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ มาตรา 89 ซึ่งทั้งสองประเภทมีบทบาทและหน้าที่เป้าหมายเดียวกันคือรักษาผลประโยชน์ให้กับลูกจ้างหรือแรงงาน โดยที่ “กรรมการลูกจ้าง” จะมีบทบาทเช่น เป็นตัวแทนลูกจ้างหรือกับนายจ้างในเรื่องการจัดสวัสดิการ การหารือเรื่องข้อกำหนดในการทำงาน การรับคำร้องทุกข์ของลูกจ้าง การหาทางปรองดองและระงับข้อขัดแย้งในสถานที่ทำงาน หรือ การทำหน้าที่ร้องขอต่อศาลแรงงานในการวินิจฉัยเพื่อหาความเป็นธรรม แต่ในส่วน “กรรมการสหภาพแรงงาน” จะมีความเข้มข้นกว่าในด้านการดำเนินการและบทบาท เช่น ต้องมีการจดทะเบียนจัดตั้ง ต้องมีการร่างข้อบังคับเพื่อยื่นต่อนายทะเบียน การรับสมัครสมาชิก บทบาทการเรียกร้อง เจริญ ทำความตกลงกับนายจ้างในกิจการของสมาชิก การจัดการและดำเนินการเพื่อให้สมาชิกได้รับประโยชน์ การจัดบริการสารสนเทศเพื่อสื่อสารการจัดบริการให้คำปรึกษาเพื่อไขปัญหา เป็นต้น. ที่มา ไสว ปาละมี. กรรมการลูกจ้าง กับกรรมการสหภาพแรงงาน แตกต่างกันหรือไม่อย่างไร. บริษัท กฎหมายปาละมี จำกัด. เข้าถึงได้จาก <http://www.parameelaw.com> .

เนื่องจากการจัดตั้งสหภาพแรงงานและการดำเนินกิจกรรมเรียกร้องครอบคลุมแรงงานในทุกกลุ่มรวมทั้งแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะในกลุ่มไร้ทักษะที่เข้ามาทำงานในประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มที่หน่วยงานพิจารณาว่ามีความเสี่ยงอย่างมากเนื่องจากประเทศไทยมีแรงงานต่างชาติกลุ่มไร้ทักษะ 3 สัญชาติ คือสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมาจำนวนทั้งสิ้นกว่า 3.8 ล้านคน ซึ่งเป็นแรงงานที่เข้าเมืองและทำงานอย่างถูกกฎหมายและมีการจดทะเบียน ประมาณ 2.74 ล้านคน<sup>8</sup> และในส่วนที่เหลือคือแรงงานประเภททั่วไปที่ไม่ได้รับการผ่อนผันให้เข้ามาทำงานประมาณ 1.9 ล้านคน<sup>9</sup> แต่ในส่วนของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนอย่างถูกต้อง หรือ ลักลอบการเข้ามาทำงานนั้น คาดการณ์ว่าจะมีไม่ต่ำกว่า 3 ล้านคน<sup>10</sup> เป็นแรงงานที่เคลื่อนย้ายตลอดเวลาไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณชายแดนที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้านจนยากในการตรวจสอบ ดังนั้น การที่สามารถจัดตั้งสหภาพของแรงงานต่างด้าวได้นั้น จะเป็นตัวกระตุ้นให้มีการเข้ามาทำงานมากขึ้น ซึ่งจะนำมาซึ่งปัญหาอื่น เช่น ปัญหาการค้ำมนุษย์และการค้าแรงงาน ปัญหาด้านสุขภาพที่ติดมากับแรงงานนอกกฎหมาย ปัญหาด้านอาชญากรรม เป็นต้น ซึ่งจะสร้างปัญหาต่อความมั่นคงด้านความปลอดภัยของประเทศได้

### 3. การขยายสิทธิแรงงานต่างชาติ กับความเสี่ยงต่อความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ :

เนื่องจากแรงงานต่างชาติไร้ทักษะที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมภายในโดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงาน อาทิ การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน อุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมสิ่งทอ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมหลักที่พึ่งพิงแรงงานต่างชาติ ซึ่งข้อกังวลของกลุ่มที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้ประกอบการไทย มีมุมมองว่าในปัจจุบันไทยได้ให้ความคุ้มครองแรงงานต่างชาติมากอยู่แล้ว ดังนั้น การที่จะเปิดโอกาสให้สามารถจัดชุมนุมได้อย่างเสรีเพื่อเรียกร้องสิทธิของตน อาจเป็นการกระตุ้นให้เกิดการเรียกร้องมากเกินไปจนเกินขอบเขตและยากจะคาดการณ์ อันจะสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมได้อย่างรวดเร็ว เช่น เกิดการหยุดงานจนทำให้โครงการก่อสร้างพื้นฐานต้องหยุดชะงัก หรือการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกไม่สามารถดำเนินการได้ เป็นต้น

<sup>8</sup> ณ 25 มีนาคม 2566 มีจำนวนที่จดทะเบียนทั้งสิ้น จำนวน 2,743,673 คน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน

<sup>9</sup> กระทรวงแรงงาน. “เอกสารแนวทางการดำเนินการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก [https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien\\_th/f45ff7d848ca050d0029a94317d5a0f1.pdf](https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/f45ff7d848ca050d0029a94317d5a0f1.pdf), 2561.

<sup>10</sup> รัฐสภา. “การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=74860&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=74860&filename=index), 2566.

แม้ว่าข้อเท็จจริงข้างต้นทำให้ในปัจจุบันไทยยังไม่สามารถให้สัตยาบันอนุสัญญา C87 และ C98 ได้อย่างไรก็ดี ประเด็นที่จำเป็นต้องดูต่อไปคือ ที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐ และรัฐบาลที่ผ่าน มาได้นิ่งเฉยหรือได้มีความพยายามที่จะดำเนินการเพื่อให้กฎหมายไทยมีความสอดคล้องมากน้อย หรือไม่อย่างไร ซึ่งจะทำให้พอเห็นแนวทางการดำเนินการในระยะต่อไปได้

จากการตรวจสอบแนวทางการดำเนินการของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จะสามารถเห็นความพยายามในการให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับตั้งแต่ในสมัย รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2553 ให้ความเห็นชอบ อนุสัญญา ILO ทั้งสองฉบับ และ เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2554 ได้เสนอให้รัฐสภาเห็นชอบตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ดี รัฐสภาได้มีมติเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 ให้ถอนจากญัตติออกไปก่อนเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 หรือในสมัยที่ นายเฉลิมชัย ศรีอ่อน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้มีความ พยายามผลักดันในการให้รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบอีกครั้ง โดยใช้แนวทางการทำควบคู่กับการยื่นให้ สัตยาบัน อย่างไรก็ดี ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในปี 2557 ทำให้การดำเนินการดังกล่าวต้อง หยุดชะงักไป

นอกจากนี้ ได้มีความพยายามในการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ด้วยเช่นกัน โดยเห็นได้จากการที่กระทรวงแรงงานได้พยายามที่จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงาน สัมพันธ์ โดยได้เสนอ ร่าง พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. .... และ ร่าง พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจ สัมพันธ์ พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฎหมายของกระทรวงแรงงาน สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา และ พยายามผลักดันให้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งการเสนอร่างทั้งสอง ฉบับนั้น ได้ระบุหลักการและเหตุผลไว้อย่างชัดเจนว่า “เป็นการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญา C87 และ C98”<sup>11</sup> อย่างไรก็ดี ในท้ายที่สุด ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับก็ยังไม่สามารถผ่านการพิจารณา ได้ เนื่องจากยังมีเสียงคัดค้านอยู่มาก

<sup>11</sup> หลักการและเหตุผล ร่าง พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. .... “พ.ร.บ. แรงงาน สัมพันธ์ 2518 ให้มีความสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญา C87 และ C98 ซึ่งเห็นได้ชัดจากคำอธิบายเหตุผลของการเสนอขอแก้กฎหมาย ดังนี้

“เนื่องจากพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มีบทบัญญัติ บาง ประการไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วย เสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และอนุสัญญาองค์การแรงงาน ระหว่าง ประเทศ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง สมควรปรับปรุง บทบัญญัติเกี่ยวกับ วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน การห้ามปิดงานหรือนัดหยุดงาน หลักเกณฑ์การจัดตั้ง และการดำเนินงาน ของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจและสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ อันเป็นการส่งเสริม เสรีภาพในการ รวมตัวเพื่อจัดตั้งและดำเนินกิจการขององค์กรดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐาน แรงงาน ระหว่างประเทศ ตลอดจนปรับปรุงอัตราโทษให้เหมาะสม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ”

หลักการและเหตุผล ร่าง พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... “เนื่องจาก พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มีบทบัญญัติ บางประการไม่สอดคล้อง

กรณี ร่าง พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ..... ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถูกระบุว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปจากร่างที่เสนอโดยกระทรวงแรงงานเป็นอย่างมาก เช่น เดิมกฎหมายห้ามนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เนื่องจากการยื่นข้อเรียกร้อง แต่ฉบับแก้ไขคุ้มครองเฉพาะลูกจ้าง ที่เป็นผู้แทนเจรจาเท่านั้น โดยไม่คุ้มครองสมาชิกสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายแรงงานมีเจตนาเพื่อคุ้มครองแรงงาน ไม่ให้ถูกนายจ้างกลั่นแกล้งอย่างไม่เป็นธรรมนั้น เดิมมีการกำหนดโทษทางอาญา แต่ร่างกฎหมายฉบับคณะกรรมการกฤษฎีกา มีการตัดโทษทางอาญา คงเหลือแต่โทษปรับเพียงเล็กน้อย เป็นต้น<sup>12</sup> จนเกิดกระแสแรงต่อต้านอย่างมากโดยเฉพาะจากองค์กรด้านแรงงาน อาทิ สภาองค์กรลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย (National Congress of Thai Labour :NCTL) สภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย (Labour Congress of Thailand :LCT) และ สหภาพแรงงานต่างๆ ที่มาจากหลายจังหวัด หรือกรณี ร่าง พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ..... ได้รับเสียงคัดค้านจากองค์กรแรงงานของรัฐวิสาหกิจหลายองค์กร เช่น สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งประเทศไทยระบุว่า “...ถ้อยคำในร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภายังคงไม่มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองของ ILO รวมถึง ในบางกรณี มีการปรับแก้ในลักษณะที่มีความถดถอย มีความลำหลัง และเป็นการทำลายระบบแรงงานสัมพันธ์ทุกระดับรวมถึงการแทรกแซง ละเมิดสิทธิการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานและผู้ใช้แรงงาน” จนมีการยื่นข้อเสนอมให้ รัฐบาลได้ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญา C87 และ C98 เสียก่อน แล้วจึงทำการแก้ไข พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518...”<sup>13</sup> เป็นต้น จนถึงขนาดที่รัฐบาลต้องถอนร่างกฎหมายดังกล่าวออกจากการพิจารณาของรัฐสภาเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2565<sup>14</sup>

แม้ว่าในปัจจุบัน ไทยยังไม่สามารถให้การรับรองอนุสัญญา C87 และ C98 ได้ และร่าง พ.ร.บ. ฉบับใหม่ทั้งสองฉบับยังไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาที่ดี แต่ก็ได้เห็นทิศทางที่ชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับ รวมถึง ได้มี

---

กับหลักการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และอนุสัญญาองค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง สมควรปรับปรุง บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน การห้ามปิดงานหรือนัดหยุดงาน หลักเกณฑ์การจัดตั้ง และการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจและสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ อันเป็นการส่งเสริมเสรีภาพในการรวมตัวเพื่อจัดตั้งและดำเนินกิจการขององค์กรดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ตลอดจนปรับปรุงอัตราโทษให้เหมาะสม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

<sup>12</sup> Post Today. “กระทรวงแรงงานถอยแล้วยอมดึงร่างแก้ไขพ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์มาพิจารณาใหม่”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.posttoday.com/politics/686630>, 2565.

<sup>13</sup> สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งประเทศไทย. “สร.รพท. ร่วมยื่นถอนร่าง พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ...”. วารสารส่องทาง. ปีที่ 27 ฉบับที่ กรกฎาคม 2565. หน้า 1 – 5

<sup>14</sup> กระทรวงแรงงาน. เรื่อง ขอลถอนร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ. หนังสือด่วนที่สุด ที่ รง 0505/3379 ลงวันที่ 14 พ.ย 2565.

ความพยายามแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับ อีกด้วย ซึ่งนับได้ว่าเป็ทิศทางและเป็นการส่งสัญญาณที่ดีในการเตรียมความพร้อม

## ด้านการจัดการสภาพภูมิอากาศ

### สภาพแวดล้อมความต้องการภายนอก

หากจะพิจารณาจากกรอบรายชื่อของความตกลงระหว่างประเทศ ที่ปรากฏในความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปและนิวซีแลนด์ จะพบว่า มีขอบเขตความครอบคลุมที่กว้างขวาง ตั้งแต่การคุ้มครองสภาวะอากาศ การดูแลชั้นบรรยากาศ การจัดการปล่อยของเสียออกสู่ธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดูแลด้านการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ที่เป็นเหตุให้เกิดก๊าซเรือนกระจก การดูแลด้านความหลากหลายทางชีวภาพ การจัดการและดูแลทรัพยากรที่มนุษย์ใช้ประโยชน์จากธรรมชาติอย่างยั่งยืน เช่น การประมง การป่าไม้ ดังนั้น หากพิจารณาเพิ่มเติมถึงแนวข้อเรียกร้องที่จะพบว่าความต้องการของสหภาพยุโรปจะอยู่ภายใต้กรอบ ดังนี้

1. ให้ประเทศคู่เจรจายอมรับความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องสิ่งแวดล้อม อาทิ ความตกลงด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) พิธีสาร Kyoto Convention ความตกลง Paris Agreement อนุสัญญา CITES และการจัดการด้านการประมงอย่างมีประสิทธิภาพที่ผ่านการจัดสรรทรัพยากรขององค์กรระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organizations : RFMOs) เป็นต้น

2. มีแผนการ จัดการด้านสิ่งแวดล้อม และต้องแสดงความมุ่งมั่นในการดำเนินการตามแผนจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของตนเองที่ได้แสดงเจตจำนงไว้อย่างจริงจัง อาทิ แผนงานของแต่ละประเทศตามที่ได้ให้ไว้ (Nationally Determined Contribution) ภายใต้ Paris Agreement เป็นต้น โดยจะต้องไม่มีการลดทอนมาตรฐานการดำเนินการเพื่อสร้างแต้มต่อทางการค้า หรือ ดึงดูดการลงทุน

### สภาพแวดล้อมด้านนโยบายและการเข้าเป็นภาคีระหว่างประเทศสำคัญของไทย

เพื่อให้สามารถพิจารณาการเตรียมพร้อมกับข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรปข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบสภาพแวดล้อมในการเข้าเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศเฉพาะที่เกี่ยวข้องและสำคัญที่เป็นเป้าหมายใหญ่ของสหภาพยุโรป ได้แก่ การจัดการด้านสภาวะอากาศ การจัดการด้านป่าไม้ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ซึ่งจะพบ ดังนี้

#### 1. การจัดการด้านสภาวะอากาศ :

- 1.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) เป็นอนุสัญญาที่เกิดจากความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เชื่อว่ามีสาเหตุมาจากภาวะเรือนกระจก (Greenhouse Effect) โดยมีเป้าหมายให้ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศอุตสาหกรรมลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยไม่ได้ใช้บังคับกับประเทศกำลังพัฒนา<sup>15</sup> ซึ่งไทยเข้าร่วมลงนาม

<sup>15</sup> อนุสัญญาแบ่งกลุ่มประเทศเป็น ออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

ในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2535 ให้สัตยาบันเมื่อเดือนธันวาคม 2537 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538

1.2 พิธีสารเกียวโต (The Kyoto Protocol) พ.ศ. 2540 เป็นพิธีสารภายใต้ UNFCCC ที่ต้องการเร่งรัดการดำเนินการตามพันธกรณีของประเทศพัฒนาแล้วให้บรรลุตามเป้าหมาย โดยได้กำหนดเป็นข้อผูกพันทางกฎหมาย (Legal binding) สำหรับประเทศพัฒนาแล้วว่าเป็นภาพรวมแล้วจะต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จากระดับการปล่อยโดยรวมของกลุ่มในปี พ.ศ. 2533 ภายในช่วงพ.ศ. 2551-2555 ทั้งนี้ พิธีสารนี้ไม่ใช่บังคับกับประเทศกำลังพัฒนา ประเทศอย่างไรก็ดี ประเทศไทยได้ลงนามพิธีสารเกียวโต เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 และได้ให้สัตยาบันเมื่อเดือน สิงหาคม พ.ศ. 2545

1.3 ความตกลงปารีส (The Paris Agreement) เป็นส่วนขยายและเพิ่มเติม (Supplementary Agreement) ต่อจากพิธีสารเกียวโต ปี พ.ศ. 2540<sup>16</sup> เพื่อกำหนดมาตรการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 โดยมีเป้าหมายหลัก คือ ควบคุมอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกไม่ให้เพิ่มขึ้นเกิน 2 องศาเซลเซียส เมื่อเทียบกับระดับก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม และพยายามควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกไม่ให้เกิน 1.5 องศาเซลเซียส โดยการตั้งเป้าได้จำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจนถึงระดับที่ต้นไม้ พื้นดิน และมหาสมุทร ว่าสามารถดูดซับก๊าซนี้ได้เอง ในช่วง พ.ศ. 2593 ทั้งนี้ ประเทศภาคีต้องมีข้อเสนอเป้าหมาย (Nationally Determined Contribution : NDC) โดยต้องมีการทบทวนข้อเสนอให้มีความท้าทายมากขึ้นทุก 5 ปี ซึ่งประเทศไทย ได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีของความตกลงปารีส เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2559

1.4 พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน (The Montreal Protocol) คือสนธิสัญญาสากลที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุม ยับยั้ง และรณรงค์ให้ลดการผลิตและการใช้สารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน เพื่อรักษาชั้นบรรยากาศโอโซนที่เริ่มจะสูญสลายไปเนื่องจากสารเหล่านี้ เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2532 ซึ่งไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกว่าเมื่อ พ.ศ. 2532 เช่นกัน

---

1. กลุ่มในประเทศภาคผนวกที่ 1 (Annex 1 Country) คือ ประเทศที่ทำให้ปริมาณก๊าซเรือนกระจกเพิ่มมากขึ้นในอดีต ซึ่งประเทศในกลุ่มนี้ทั้งหมดคือประเทศพัฒนาแล้ว ต้องทำรายงานแห่งชาติ (National Communication) แสดงถึงปริมาณการปล่อยก๊าซ นโยบายและมาตรการในการลดก๊าซเรือนกระจก เพื่อให้มีการทบทวนในที่ประชุมใหญ่ (The Conferences of the Parties:COP)

2. กลุ่มในประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 (Non – Annex 1 Country) คือ ประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา มีเพียงพันธกรณีที่ต้องรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และแนวทางการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเช่นกัน แต่มีความเข้มงวดน้อยกว่าและมีความยืดหยุ่นมากกว่า ซึ่งประเทศไทยอยู่ในกลุ่มนี้

<sup>16</sup> เนื่องจากพิธีสารเกียวโตนั้นมีข้อจำกัดไม่สามารถแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีของพิธีสารฯ ดังกล่าว

1.5 นโยบายการดำเนินการภายในของไทยที่แสดงความตั้งใจในการปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ให้ไว้ข้างต้น สามารถเห็นได้จากข้อเท็จจริงในการดำเนินการ ดังนี้

1.5.1 ในการประชุม COP21 พ.ศ. 2557 รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พลเอก ดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ) แสดงเจตจำนงตามพิธีสารเกียวโตว่าด้วยการลดก๊าซเรือนกระจกว่าประเทศไทยได้ประกาศแผนดำเนินการ (Thailand Nationally Appropriate Mitigation Action: Thailand NAMA) ที่จะดำเนินการเพื่อลดก๊าซเรือนกระจกในภาคพลังงาน (Energy Sector) ลงให้ได้ร้อยละ 7-20 เมื่อเทียบกับระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการดำเนินงานตามปกติ (Business as Usual: BAU) ใน พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยสมัครใจ แม้พิธีสารเกียวโตจะไม่มีผลบังคับกับประเทศไทยในฐานะเป็นประเทศกำลังพัฒนาก็ตาม

1.5.2 ในการประชุม COP21 นายกรัฐมนตรี (พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้ประกาศกำหนดเป้าหมายในการร่วมยกระดับการแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อนตามความตกลงปารีสว่าไทยกำหนดเป้าหมายจะมีความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายใน ค.ศ. 2050 และมุ่งสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero Greenhouse Gas Emissions) ภายในปี ค.ศ. 2065 โดยจะบรรลุเป้าหมายการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (NDC) ให้ได้ร้อยละ 40 จากกรณีปกติ ภายในปี ค.ศ. 2030 หากได้รับการสนับสนุนด้านการเงินและเทคโนโลยีที่เหมาะสมและเพียงพอ

1.5.3 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>17</sup> ได้กำหนดยุทธศาสตร์หรือมาตรการระยะยาวที่ชัดเจนในการพัฒนาแบบปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำของประเทศไทย (Long-Term Low Greenhouse Gas Emission Development Strategy) โดยกำหนดแผนการของไทยในการมีส่วนร่วม (Nationally Determined Contribution: NDC) จนปัจจุบันได้ประกาศแผนการฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายตามความตกลงปารีส จำนวน 4 สาขา คือ

1.5.3.1 ภาคพลังงานและการขนส่ง: มุ่งใช้มาตรการ อาทิ เพิ่มการผลิตรถยนต์ที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นศูนย์ (Zero-emission vehicles: ZEV) ร้อยละ 30 ของการผลิตรถยนต์ทั้งหมดภายในปี ค.ศ. 2030 เพิ่มสัดส่วน ของพลังงานทดแทนในการผลิตกระแสไฟฟ้าอย่างน้อย ร้อยละ 50 ภายในปี ค.ศ. 2050 และสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีเพื่อการดักจับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ในเชิงพาณิชย์ก่อนปี ค.ศ. 2040 เช่น เทคโนโลยีการดักจับใช้ ประโยชน์ และกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon Capture Utilization and Storage: CCUS)

1.5.3.2 ภาคอุตสาหกรรม: มีแผนส่งเสริมการใช้วัสดุทดแทนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อาทิ การปรับเปลี่ยนการใช้สารทำความเย็นที่ผลิตจากธรรมชาติเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอุตสาหกรรมทำความเย็น การส่งเสริมการใช้ปูนซีเมนต์ไฮดรอลิกซึ่งเป็นวัสดุทดแทนปูนเม็ดในอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ เป็นต้น และ กลุ่มอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ของไทย ได้ตอบรับนโยบายโดยประกาศแผนที่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เป็นศูนย์ในปี ค.ศ. 2050 (Thai Cement & Concrete Roadmap to Net Zero 2050) เป็นต้น

<sup>17</sup> ผู้ให้ข้อมูลนายพิรุณ สัยยะสิทธิ์พานิช เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.5.3.3 ภาคการเกษตร: หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้เร่งปรับปรุงแบบการทำเกษตรอย่างยั่งยืนมากขึ้น เช่น กรมการข้าว และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ) ดำเนินการให้พื้นที่ 6 จังหวัดภาคกลาง (ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี และ สุพรรณบุรี) ปรับเปลี่ยนวิธีการทำนาแบบปัจจุบันไปสู่การทำนาอย่างยั่งยืน ซึ่งคาดว่าจะสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ 1.7 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า เป็นต้น

1.5.3.4 ภาคการจัดการของเสีย: ได้มีการดำเนินการที่เน้นการจัดการขยะและของเสียโดยใช้หลักการ circular economy เช่น การจัดการขยะนำมาใช้หมุนเวียน โดยการ เปลี่ยนขยะเป็นพลังงาน (Waste-to-Energy) เพื่อลดการปล่อยก๊าซมีเทนจากการฝังกลบขยะมูลฝอย และทดแทนการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล หรือ การจัดการน้ำเสีย ที่ให้ความสำคัญกับการจัดการน้ำเสียจากชุมชน อุตสาหกรรม และจากการเกษตรกรอย่างถูกหลักวิชาการ

## การจัดการป่าไม้และคุ้มครองพันธุ์พืช/สัตว์

### สภาพแวดล้อมด้านนโยบายและการเข้าเป็นภาคีระหว่างประเทศที่สำคัญ

1. เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora : CITES) เป็นอนุสัญญาที่มีเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชที่ใกล้จะสูญพันธุ์หรือถูกคุกคาม<sup>18</sup> โดยเฉพาะจากภัยที่เกิดจากการค้าระหว่างประเทศ จึงกำหนดการควบคุมผ่านระบบใบอนุญาตทั้งการนำเข้า (Import) ส่งออก (Export) นำผ่าน (Transit) และส่งกลับออกไป (Re-Export) ไทยให้การรับรองอนุสัญญาเมื่อ 3 มีนาคม 2516 ให้สัตยาบันเมื่อ วันที่ 21 มกราคม 2526 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 21 เมษายน 2526 ทำให้ต้องแก้ไขกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์หลายฉบับ เช่น ออก พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 (ฉบับปัจจุบัน) ขึ้นแทนฉบับปี 2503 โดยได้กำหนดวิธีการควบคุมการค้าสัตว์ป่าตามอนุสัญญาไว้ด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญา CITES

2. เข้าร่วมในความตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจในการขจัดการทำไม้ที่ผิดกฎหมายและป้องกันการนำไม้ที่ผิดกฎหมายไปขายในสหภาพยุโรป (Forest Law Enforcement, Governance and Trade – Voluntary Partnership Agreements: FLEGT -VPAs) ซึ่งเป็นความตกลงระดับทวิภาคีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกรอบธรรมาภิบาลในการทำอุตสาหกรรมป่าไม้ และเพื่อยืนยันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ ประเทศไทยโดยกรมป่าไม้ ได้เข้าร่วมกับสหภาพยุโรปอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2556 มีผลทำให้มีการปฏิรูปกฎหมาย อาชีพพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ให้มีกระบวนการที่สอดคล้องกับมาตรการ FLEGT เพื่อป้องกันการนำไม้ที่ผิดกฎหมายและผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งให้สามารถจัดการด้านห่วงโซ่อุปทานไม้ สามารถการควบคุมระหว่างการค้าเคลื่อนย้ายในรูปแบบ trace & trace โดยตรวจสอบเอกสารหลักฐานได้ทุกขั้นตอนตั้งแต่ แหล่งผลิตไม้ เคลื่อนย้าย แปรรูป การเสียภาษี การค้าและส่งออก

<sup>18</sup> ชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่อนุสัญญาควบคุม จะระบุไว้ในบัญชีหมายเลข 1, 2, 3 (Appendix I, II, III) ของอนุสัญญา CITES



3. จัดทำระบบมาตรฐานการจัดการสวนป่าไม้เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน<sup>19</sup> โดยสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) ที่ได้มาตรฐานสากลรับรองโดย Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC) เพื่อให้การรับรองว่าเป็นแปลงที่มีการจัดการสวนป่าอย่างยั่งยืน

## การจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล

### สภาพแวดล้อมด้านนโยบายและการเข้าเป็นภาคีระหว่างประเทศที่สำคัญ

1. เข้าเป็นภาคีในความตกลงระหว่างประเทศด้านการจัดการแหล่งทรัพยากรทางประมง อาทิ ความตกลงว่าด้วยการอนุรักษ์และการบริหารจัดการมวลปลาที่ย้ายถิ่นระหว่างเขตทางทะเลและปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 (United Nations Fish Stock Agreement : UNFSA) ซึ่งเป็นความตกลงการร่วมกันจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างนานาประเทศและองค์กรจัดการประมงทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค ซึ่งไทยยื่นภาคยานุวัติสารเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2560

2. เข้าเป็นภาคีความตกลงมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้งและ ขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate IUU fishing : PSMA)<sup>20</sup> and ความตกลงในการจัดการทรัพยากรประมงขององค์กรภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organisation : RFMO Agreements).

3. สร้างความร่วมมือกับสหภาพยุโรปในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal, unreported and unregulated : IUU)<sup>21</sup> โดยได้ปรับปรุงระบบการประมงทั้งหมด รวม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านกฎหมาย ด้านการจัดการกองเรือ ด้านการติดตาม ด้านการตรวจสอบย้อนกลับ ด้านการบังคับใช้กฎหมาย และ ด้านแรงงานการปรับปรุงที่สำคัญ อาทิ

3.1 แก้ไขพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 เพื่อจัดระเบียบการประมงในประเทศไทยและในน่านน้ำทั่วไปป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้ปรับปรุงกฎหมายลำดับรองภายใต้ พ.ร.บ.การประมง 2558 ที่เกี่ยวข้องกับ IUU ทั้งหมด

3.2 ปรับปรุงระบบการจดทะเบียนเรือประมงและออกใบอนุญาตทำการประมง การจัดหาหน่วยบริการเคลื่อนที่เพื่อเร่งรัดการจดทะเบียนเรือและออกอาชญาบัตร

<sup>19</sup> มาตรฐานเลขที่ มอก. 14061 เล่ม 1 - 2559

<sup>20</sup> ความตกลงที่กำหนดกลไกให้แก่รัฐเจ้าของท่าสามารถปฏิเสธการเข้าเทียบท่า ของเรือประมงต่างชาติที่ทำการประมงผิดกฎหมาย และเรือขนถ่าย สัตว์น้ำที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงผิดกฎหมายเข้าเทียบท่า รัฐของตนได้

<sup>21</sup> ภายใต้ EU IUU Regulation คือ กฎระเบียบเพื่อป้องกันการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยสหภาพยุโรป บังคับใช้เมื่อ 1 มกราคม 2553 โดยถือว่า การป้องกันการทำการประมง IUU เป็นหน้าที่ของ รัฐเจ้าของธงเรือ (Flag State) รัฐเจ้าของท่า (Port State) รัฐชายฝั่ง (Coastal State) และรัฐเจ้าของตลาด (Market State) ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ในการแก้ไขปัญหานี้

3.3 ควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมง จัดตั้งศูนย์ติดตามเฝ้าระวังการทำประมง ศูนย์แจ้งเรือเข้า-ออก และลาดตระเวนเฝ้าระวังการทำประมงผิดกฎหมายในน่านน้ำไทย

3.4 จัดทำระบบติดตามเรือ (Vessel Monitoring System - VMS) รวมถึงการจัดตั้งศูนย์ควบคุมและติดตามตำแหน่งเรือ และกำหนดให้เรือประมงขนาดมากกว่าหรือเท่ากับ 60 ตัน กรอสติดตั้งระบบการติดตาม

3.5 ปรับปรุงระบบการตรวจสอบ (Traceability) ย้อนกลับสำหรับสัตว์น้ำ ทั้งการนำเข้า และสัตว์น้ำที่จับภายในประเทศ

#### 4. ปฏิรูประบบการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งกระบวนการ

4.1 จัดทำแผนระดับชาติในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่มีการจัดทำรายงาน และไร้การควบคุม (National Plan of Action – IUU : NPOA-IUU) รวมถึงเพื่อรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน และรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมตามแนวทาง กฎเกณฑ์ และมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับนับถือในนานาประเทศ รวมทั้งคุ้มครองสวัสดิภาพของคนประจำเรือ และป้องกันการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง

4.2 จัดระบบการควบคุมการออกใบอนุญาตทำการประมง รวมถึงใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์เพื่อหาผลผลิตสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน (Sustainable Yield :MSY) อาทิ การกำหนดพื้นที่ทำการประมง การกำหนดปริมาณสัตว์น้ำสูงสุดที่อนุญาตให้ทำการประมงได้ มีการกำหนดห้วงเวลาการทำประมงให้สอดคล้องกับขีดความสามารถในการทำประมง และปริมาณผลผลิตสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำประมงได้อย่างยั่งยืน

### จุดดี จุดเสีย จุดอ่อน ข้อได้เปรียบที่เกี่ยวข้องของไทยต่อประเด็น แรงงาน และสิ่งแวดล้อมผ่าน SWOT Analysis

เนื่องจาก ข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรปเป็นประเด็นสำคัญที่เน้นในเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยในการเจรจาภายใต้เขตการค้าเสรี ดังนั้น ประเด็นที่ควรจะต้องพิจารณาให้รอบคอบถึงความคุ้มค่าในการเจรจา โดยพิจารณาถึงจุดอ่อนจุดแข็งโอกาสและความเสี่ยงในการเจรจาเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างไร ซึ่งในส่วนนี้ผู้ศึกษาได้ลองวิเคราะห์และจัดทำเป็นผ่านการวิเคราะห์ทาง SWOT Analysis สามารถสรุปได้ ดังนี้

#### Strength

1. สหภาพยุโรปมีพื้นฐานระบบเศรษฐกิจมีความแข็งแกร่ง และ ประชากรมีรายได้ต่อหัวในระดับที่สูง และเป็นกลุ่มประเทศที่มีนักลงทุนอยู่เป็นจำนวนมาก และเป็นกลุ่มประเทศที่มีเทคโนโลยีสูง ที่สามารถเป็นตลาดสำคัญให้กับผู้ส่งออกไทยทั้งด้านสินค้าและบริการ
2. ไทยเป็นผู้ส่งออกสินค้าสำคัญไปยังสหภาพยุโรปจำนวนมาก โดยเฉพาะในกลุ่มสินค้าอุตสาหกรรม สินค้าทุนการระป้องกัน สินค้าโภคภัณฑ์ขั้นพื้นฐาน สินค้าไก่ปรุงสุก สินค้าข้าว เป็นต้น

3. ไทยมีศักยภาพในการส่งออกสินค้าบริการไปสู่ตลาดต่างประเทศหลายสาขา และมีความสามารถในการแข่งขันสูง เช่น การบริการด้านสุขภาพ การให้บริการด้านท่องเที่ยว ความเข้มแข็งในหลายอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมอาหาร เป็นต้น

4. ไทยมีศักยภาพที่ดีทางด้านภูมิศาสตร์ที่ตั้งเป็นศูนย์กลางของอาเซียน ทำให้เป็นจุดสามารถดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศเพื่อใช้ไทยเป็น hub ของการลงทุนในอาเซียน ซึ่งความตกลงเขตการค้าเสรีจะเป็นเครื่องมือเสริมความมั่นใจในการมาลงทุนของนักลงทุนของสหภาพยุโรป

5. ในช่วงพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แสดงความมุ่งมั่นอย่างชัดเจนในการแก้ไขปัญหาทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการประมง โดยเห็นได้จากการดำเนินการตามความตกลงระหว่างผ่านการแสดงเจตจำนงต่อสังคมโลก การจัดทำแผนด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความชัดเจน การบริหารจัดการทรัพยากรประมงจนหลุดจากการให้ใบเหลืองจากสหภาพยุโรปเรื่อง IUU จะกลายเป็นแรงในการสร้างความมั่นใจในการเจรจาได้เป็นอย่างดี

6. หน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสิ่งแวดล้อม แรงงาน ป่าไม้ และ ประมง มีความเข้มแข็งในการที่จะดำเนินการอย่างจริงจังในทุกมิติ

## Weakness

1. สหภาพยุโรปอยู่ในภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ทั้งจากเรื่องผลกระทบการแพร่ระบาดของโควิด-19 ผลกระทบต่อการสนับสนุนในสงครามรัสเซีย – ยูเครน และ ผลพวงของสงครามทั้งในเรื่องราคาพลังงานที่สูงขึ้น ราคาสินค้าเกษตร ภาวะเงินเฟ้อ จนส่งผลให้ภาวะด้านเศรษฐกิจถดถอย ส่งผลให้กำลังซื้อสินค้าตกต่ำ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาทางเศรษฐกิจบางประการที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในระยะยาว เช่น ภาวะอัตราหนี้สินระหว่างประเทศที่มีอยู่สูงเกินกว่ากำหนดจำนวนมาก เช่น เนเธอร์แลนด์ สวีเดน อิตาลี เป็นต้น

2. Brexit ทำให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปลดลง และประโยชน์ทางการค้ามีการลดลงตามสัดส่วนด้วยเช่นกันเนื่องจากสหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่ใหญ่ และเป็นประเทศศูนย์กลางการเงินของสหภาพยุโรป

3. ไทยสูญเสีย GSP มาตั้งแต่ พ.ศ. 2558 ทำให้ความได้เปรียบในเรื่องอัตราภาษีลดลง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งหา platform ทางการค้าที่จะมาช่วยสนับสนุนและลดความเสียหายเปรียบเรื่องการสูญเสีย GSP อย่างเร่งด่วน ซึ่งทำให้ความตกลงเขตการค้าเสรีจะเป็นเครื่องมือในการเติมเต็มการสูญเสียดังกล่าว

4. การยกระดับการจัดการด้านแรงงาน และ สิ่งแวดล้อมของไทยยังไม่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากยังไม่สามารถทำให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศได้ เช่น การยังไม่สามารถให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐานของ ILO ได้ครบ แม้จะปลดใบเหลืองจากสหภาพยุโรปในกรณี IUU แต่ภาพจำของผู้บริโภคยังคงมี เป็นต้น ซึ่งทั้งสองเรื่องจะกลายเป็นจุดอ่อนในการเจรจา

5. แนวปฏิบัติของภาครัฐในการเข้าเป็นภาคีกฎหมายระหว่างประเทศคือ ต้องแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศนั้นเสียก่อนการจะเป็นภาคีระหว่างประเทศใดๆ ทำให้โอกาสในการเข้าเป็นภาคีใดๆ ทำได้ยาก

6. การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไทย ทำให้นโยบายรัฐบาลชุดที่ผ่านมาอาจมีความเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะมุมมองว่ายุทธศาสตร์ชาติเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ทั้งที่การมียุทธศาสตร์ชาติระยะยาวทำให้นักลงทุนมีความมั่นใจในทิศทางของประเทศ

### Opportunities

1. สหภาพฯ มี 27 ประเทศประชากรเกือบ 500 ล้านคน รายได้ต่อหัวมีสูง ถือเป็นตลาดขนาดใหญ่ของสินค้าไทย ซึ่งหากการเจรจาเขตการค้าเสรี สามารถดำเนินการลุล่วงไปได้โดยไม่มีประเด็นสิทธิมนุษยชนด้านแรงงาน และสิ่งแวดล้อมเป็นตัวขัดขวางความคืบหน้าในการเจรจา หรือความสำเร็จของการเจรจา จะทำให้การเปิดตลาดทั้งสินค้าและบริการของไทยในสหภาพยุโรปจะสามารถทำได้มากขึ้น

2. จากการที่มีภูมิศาสตร์ที่เป็นศูนย์กลางของทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ไทยมีโอกาสสูงที่จะแหล่งดึงดูดการลงทุนจากสหภาพยุโรปได้ดียิ่งขึ้น ยิ่งหากสามารถมีช่องทางทางธุรกิจและการลงทุนที่มากขึ้นผ่านความตกลงเขตการค้าเสรี จะทำให้ไทยเป็นแหล่งดึงดูดการลงทุนและการค้าได้มากขึ้น

3. ในทางการค้าถือว่าการมีความตกลงเขตการค้าเสรีจะเป็นการลดข้อเสียเปรียบในเรื่องอัตราภาษีได้อย่างถาวร และดีกว่าระบบ GSP ซึ่งถือเป็นเสถียรภาพทางการค้าที่ภาคธุรกิจต้องการ และ จะลดความเสียเปรียบในตลาดสหภาพยุโรปต่อประเทศคู่แข่งทางการค้า

4. ไทยสามารถใช้โอกาสด้านการเจรจาเขตการค้าเสรีกับสหภาพยุโรปเป็นแรงส่งในการปฏิรูป และปรับปรุงกฎระเบียบภายในประเทศให้ได้มาตรฐานสากลทั้งด้านแรงงานและด้านสิ่งแวดล้อม โดยอาจถือได้ว่าข้อเรียกร้องในการเจรจาของสหภาพฯ เป็นแรงกดดันจากภายนอกในทางบวกได้ด้วยเพราะหากปล่อยให้มีการดำเนินการเองก็อาจจะไม่มีความคืบหน้าอย่างที่ควรจะเป็น

5. หากสามารถเจรจาเขตการค้าเสรีกับสหภาพยุโรปได้เป็นผลสำเร็จ จะทำให้ไทยมีความตกลงการค้าเสรีที่ครอบคลุมการค้าของไทยกับทั่วโลกใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ (ร้อยละ 80 ของมูลค่าการค้ารวมของประเทศ) และจะเป็นความตกลงที่ทันสมัยที่สุด อันจะทำให้การเจรจาเขตการค้าเสรีกับประเทศอื่นๆ ในอนาคตที่มีศักยภาพอื่น เช่น CPTPP สามารถดำเนินการได้ง่ายและสะดวกขึ้น

### Threats

1. ความอ่อนไหวของผู้บริโภค กลุ่มประชาสังคมในสหภาพยุโรปต่อข่าวในทางลบในเรื่องการจัดการภาคแรงงานจะส่งผลกระทบต่อความมั่นใจในการดำเนินการทางธุรกิจ

2. ภาคประชาสังคม รัฐบาลยุโรป และ ภาคเอกชน มีบทบาทสูงในการกำหนดนโยบายด้านการค้าของคณะกรรมาธิการยุโรปทำให้สหภาพยุโรปจะออกมาตรการที่มีใช้ภาษี (non-tariff measures) เป็นจำนวนมาก

3. ประเด็นแรงงานและสิ่งแวดล้อมในสหภาพยุโรปเป็นประเด็นอ่อนไหวสูงที่ภาคประชาสังคมพร้อมที่จะโจมตี ทำให้เสี่ยงต่อภาพพจน์โดยรวมของสินค้าไทยและประเทศโดยรวมว่าไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกที่ไม่ให้ความคุ้มครองแรงงาน หรือ มีการผลิตสินค้าที่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังอาจถูกฉกฉวยโอกาสใช้เป็นประเด็นโจมตีสินค้าไทยโดยประเทศคู่แข่งทางการค้าอีกด้วยเพื่อทำให้ไทยสูญเสียตลาด

4. หากประเด็นสิทธิมนุษยชนด้านแรงงานและการปกป้องสิ่งแวดล้อมอยู่ในการเจรจา และอยู่ในข้อบทยอาจเกิดความเสี่ยงในกรณีที่ไทยไม่สามารถทำตามข้อผูกพันได้ จนเป็นเหตุนำไปสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท (Dispute mechanism) ภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรีในอนาคต หากไม่มีข้อยกเว้นระบุเอาไว้ในข้อบทย

5. สหภาพยุโรป ยังเจรจาเขตการค้าเสรีกับประเทศอื่นๆ ในอาเซียนอย่างต่อเนื่อง เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งหากสหภาพยุโรปสามารถเจรจาทำ FTA กับประเทศอื่นได้ก่อนจะทำให้โอกาสด้านการขยายการค้าของไทยลดลง และโอกาสที่ผู้ส่งออกไทยจะสูญเสียตลาดอย่างถาวรมีสูงเนื่องจากประเทศอาเซียนมีลักษณะโครงสร้างด้านอุตสาหกรรมและการค้าที่คล้ายกัน

6. การที่ไทยจะต้องปรับเปลี่ยนการจัดการด้านประมงอย่างเข้มงวดและต่อเนื่อง ย่อมจะสร้างผลกระทบต่อผู้ประกอบการเดิมหรือผู้มีส่วนได้เสียที่อยู่ในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งย่อมจะต้องตามมาโดยภาวะการถูกต่อต้านการปรับเปลี่ยนดังกล่าว เช่น กลุ่มผู้ทำการประมงที่ต่อต้านมาตรการจัดการด้านประมงอย่างเข้มข้น หรือต้นทุนในการดำเนินการจะมีอัตราที่สูงมาก เป็นต้น

7. การไม่สามารถดำรงการดำเนินการตามแผนการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอน และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามที่กำหนดในภายหลัง จะส่งผลเสียและมีความเสี่ยงต่อการถูกลงโทษทางการค้าภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรี

8. การเข้ามาของรัฐบาลใหม่ที่เกิดจากการเลือกตั้ง อาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายที่มีการดำเนินการผ่านไปแล้ว โดยเฉพาะในการดำเนินการที่อาจส่งผลกระทบต่อฐานเสียงของพรรคการเมือง โดยเฉพาะด้านกิจการ การประมง และ ป่าไม้

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า จากข้อเท็จจริงของสภาพแวดล้อมในด้านแนวนโยบาย การดำเนินการภายในประเทศ ตลอดจนการเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งระดับพหุภาคีและระดับทวิภาคีในงานด้านแรงงาน ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งการจัดการสภาพภูมิอากาศ การจัดการป่าไม้ และการจัดการประมง พอจะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีการปฏิรูปและปรับปรุงส่วนที่เกี่ยวข้องมาเป็นระยะเวลายาวนาน จนเรียกได้ว่าประสบความสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ แต่ก็ยังอาจจะมีประเด็นด้านแรงงานเท่านั้นที่ยังมีข้อจำกัดอยู่พอสมควร เพราะยังคงมีกระบวนการที่ต้องดำเนินการอีกมากเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อันเป็นการเตรียมการรับมือกับข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรป และในท้ายของบทนี้ ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ภาพรวมทั้งหมดโดยใช้ SWOT analysis อันจะช่วยให้นำไปประเมินสถานการณ์ และกำหนดบทบาททำที่ด้านการเจรจาได้อย่างถูกต้องต่อไป

## บทที่ 4

### การเตรียมความพร้อม และข้อเสนอแนะท่าที่การเจรจาของไทย<sup>1</sup>

จากเนื้อหาของความตกลงตัวอย่างที่ปรากฏอยู่ภายใต้หัวข้อการค้าและการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งจาก EU – Singapore FTA และ EU – New Zealand FTA พบว่าเนื้อหาของความตกลงกับนิวซีแลนด์ มีสาระที่ครอบคลุมเนื้อหาฉบับที่ทำกับสิงคโปร์ อีกทั้งมีความเข้มข้นสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันมากที่สุด ดังนั้น มีความเป็นไปได้มากที่สหภาพยุโรปจะยึดแนวทางเนื้อหาของความตกลง EU – New Zealand FTA มาใช้กับไทยมากที่สุด

หากจะสรุปอย่างย่อของเนื้อหาในหัวข้อการค้าและการพัฒนาที่ยั่งยืนของในเอกสารด้านนโยบายของสหภาพยุโรป และ ความตกลงตัวอย่างทั้งสองฉบับจะทำให้พบท่าที่ของ สหภาพยุโรป ดังนี้

1. การยึดมั่นพันธกรณีภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงาน เช่น ความตกลงปารีส (เรื่องการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ) และอนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) เป็นต้น
2. การบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงานในประเทศที่เคร่งครัด ไม่ลดด้อย (derogating) ไม่ทำให้อ่อนลง (Weakening) หรือ หลีกเลียงไม่บังคับใช้ (Not Enforcing) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและแรงงานเพื่อดึงดูดการค้าและการลงทุน
3. การสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนอื่นๆ ที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญ เช่น การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (IUU Fishing) และการทำไม้ที่ยั่งยืน เป็นต้น
4. ต้องการให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วม ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรอิสระ ภาคประชาสังคม นายจ้าง และลูกจ้าง กลุ่มธุรกิจ และองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม
5. ต้องการให้หัวข้อการค้าและการพัฒนาที่ยั่งยืนอยู่ภายใต้กระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท โดยเริ่มจากการใช้วิธีหารือของภาครัฐ ซึ่งหากตกลงกันไม่ได้ก็สามารถฟ้องร้องได้โดยมีการตั้งเป็นการพิจารณาของคณะผู้เชี่ยวชาญ (Panel of Experts) ที่สองฝ่ายร่วมกันจัดตั้งขึ้น

ดังนั้นจาก ท่าที่ของสหภาพฯ ในบทที่ 2 นำมาวิเคราะห์เทียบกับสถานการณ์การค้าและการเจรจาของไทย รวมถึงจุดแข็งจุดอ่อนแล้วในบทที่ 3 จะสามารถนำเสนอสรุปเป็น กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมภายใน และข้อเสนอแนะในเชิงกลยุทธ์ก่อนเข้าสู่การเจรจา ดังนี้

---

<sup>1</sup> เป็นข้อคิดเห็นส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูล และ ของผู้ศึกษาเท่านั้น ไม่สามารถใช้เป็นท่าที่ในการเจรจา และ ไม่สามารถนำมากล่าวอ้างว่าเป็นท่าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แต่อย่างใด

## การเตรียมพร้อมของไทย

ในมุมมองของผู้ศึกษาเห็นว่าในการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือประเด็นดังกล่าวในการเจรจา ไม่ใช่เพียงแต่การหาช่องทางสำหรับใช้ในการเจรจาเท่านั้น แต่การเตรียมพร้อมต้องเริ่มตั้งแต่ต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอการเตรียมความพร้อมใน 2 ด้าน คือ การเตรียมความพร้อมก่อนการเจรจา และ การเตรียมความพร้อมท่าทีในการเจรจา ดังนี้

### การเตรียมความพร้อมก่อนการเจรจา

#### 1. ผลักดันให้เป็นเรื่องระดับวาระแห่งชาติ :

ควรพิจารณาประกาศการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม และ สิทธิมนุษยชน (รวมถึงด้านแรงงาน) ให้เป็น “วาระแห่งชาติ” โดยยึดโยงกับยุทธศาสตร์ชาติอย่าง เป็นสำคัญ โดยมี นายกรัฐมนตรี เป็นผู้นำในการขับเคลื่อน โดยที่ต้องมีผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดร่วมในการขับเคลื่อน อาทิ รัฐมนตรีของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ผู้นำภาคเอกชน/ธุรกิจ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน เป็นต้น เพื่อร่วมผลักดันและแก้ไขอุปสรรคอย่างบูรณาการและยกระดับการจัดการแรงงานและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยเหตุผลสำคัญที่เสนอให้ยกเป็นวาระแห่งชาติเนื่องจาก

1.1 การดำเนินการเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และ แรงงาน เป็นเรื่องใหญ่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานอย่างกว้างขวางทั้ง ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน ภาคการศึกษา ฯลฯ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ยกตัวอย่างเช่น เรื่องการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม แม้แต่หน่วยงานภาครัฐก็ได้จำกัดอยู่เฉพาะกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงหน่วยราชการอื่นๆ อีกด้วย

1.2 การปรับเปลี่ยนในทั้งสองประเด็นอาจมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มที่เสียประโยชน์ ทั้งในส่วนที่เป็นองค์กรแรงงาน ภาคเอกชน กลุ่มอุตสาหกรรม กลุ่มผู้ใช้แรงงานคนไทยและแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายและเข้ามาโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงต้องการแรงผลักดันที่มีความมั่นใจได้ว่าจะสามารถดำเนินการได้เป็นผลสำเร็จและอย่างถาวร ไม่มีความลดหย่อน หรือ หย่อนยานในการปฏิบัติในอนาคตซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญอันหนึ่งที่คาดว่าจะปรากฏอยู่ในความตกลง FTA

1.3 เป็นการยืนยันความสำคัญและความยั่งยืนของการดำเนินการในระดับชาติแม้จะมีการเปลี่ยนผ่านรัฐบาล ทั้งนี้ จำเป็นต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดในแต่ละเรื่องเป็นระยะอย่างชัดเจน เพื่อให้สามารถติดตามความคืบหน้าในการดำเนินงานได้

#### 2. ประชาสัมพันธ์ความสำคัญของการดำเนินการ :

เนื่องจากประเด็นเรื่องแรงงาน และ สิ่งแวดล้อม มีความเกี่ยวเนื่องกับผู้เกี่ยวข้องหลายกลุ่มโดยเฉพาะภาคการผลิตและภาคประชาชน ดังนั้น การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจ การรับรู้ และการเตรียมความพร้อมจึงมีความสำคัญ อีกทั้ง ในบางกรณีที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อาจทำให้หลายภาคส่วนขาดความพร้อมในการดำเนินการ อาทิ ภาคธุรกิจและภาคการผลิตที่ต้องปรับกระบวนการผลิตเพื่อรักษาสภาพอากาศและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือภาคการเกษตร ภาคการประมงที่ต้องเกี่ยวพันกับการใช้แรงงานไร้ฝีมือ เป็นต้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเร่งประชาสัมพันธ์ให้ทุกภาคส่วนรับทราบและร่วมกันดำเนินการ

### 3. การเตรียมความพร้อมประเด็นด้านแรงงาน :

3.1 ประเด็นการผลักดันให้ ร่าง พ.ร.บ แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ..... และ ร่าง พ.ร.บ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา :

3.1.1 เนื่องจากข้อเท็จจริงพบว่าร่างทั้งสองฉบับ ได้เกิดแรงต้านอย่างกว้างขวาง ประกอบกับที่ผ่านมามีการยุบสภา และ มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ทำให้กระบวนการต้องเริ่มนับหนึ่งอีกครั้ง ดังนั้น จึงเป็นโอกาสที่หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องจะได้นำร่างทั้งสองฉบับกลับมาหารือเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถบรรจุร่างกฎหมายทั้งสองฉบับเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น จึงมีโจทย์สำคัญอยู่สองประการคือ

3.1.1.1 ความสอดคล้องกับอนุสัญญาที่เป็นอนุสัญญาพื้นฐานที่สำคัญของ ILO โดยเฉพาะ C87และC98

3.1.1.2 ความสมดุล ระหว่างข้อเรียกร้องด้านสิทธิแรงงานที่ครอบคลุมถึงแรงงานต่างด้าว กับ ความมั่นคงพื้นฐานของประเทศโดยเฉพาะ อาทิ ด้านความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศกับบางอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานจำนวนมากหรือพึ่งพิงแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะ ในอุตสาหกรรมประมง และการก่อสร้างโครงการสาธารณะพื้นฐาน

3.1.2 พิจารณาทำความเข้าใจกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียล่วงหน้า เพื่อลดแรงต้าน อาทิ กระทรวงแรงงาน ต้องร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หน่วยงานฝ่ายความมั่นคง และ องค์กรด้านแรงงานเร่งเข้าถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเพื่อสร้างความมีส่วนร่วม การรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้านก่อนการปรับแก้ไขร่างกฎหมายอีกครั้ง และ ต้องให้ความรู้เพื่อสร้างความเข้าใจกับ นายจ้าง ลูกจ้าง กลุ่มวิสาหกิจ ภาคประชาสังคม และ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยเฉพาะในเรื่องกฎหมาย และ ข้อระเบียบ ข้อปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึง การเตรียมระบบในการรองรับการควบคุมการเจรจาระหว่างนายจ้าง กับ องค์กรของลูกจ้าง ตลอดจนการเข้ามามีบทบาทของภาคประชาสังคม ภายใต้กฎหมายใหม่ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง

3.1.3 ระยะเวลาดำเนินการอาจพิจารณาผลักดันร่างกฎหมายทั้งสองฉบับให้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาภายในระยะเวลา 1 – 1.5 ปี หลังจากรัฐสภาชุดใหม่เริ่มปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถบังคับใช้ร่างกฎหมายก่อนที่การเจรจากับสหภาพยุโรปเข้าสู่ช่วงสุดท้าย และจะยังคงมีเวลาที่จะนำข้อจำกัดภายใต้กฎหมาย (หากมี) มาจัดทำเป็นข้อยกเว้นในการเจรจาหากมีความจำเป็น

3.1.4 หากร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ควรเร่งพิจารณาแจ้ง (notify) ต่อ ILO ถึงความคืบหน้า ตลอดจนเร่งกระบวนการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา C87 และ C98 ต่อไป

### 4. การเตรียมความพร้อมประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงไว้แล้วดังในบทที่ 3 พบว่า ประเด็นหลักสำคัญที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญ มีอยู่สองประเด็น คือ 1) ประเด็นการยอมรับความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และ 2) การมีแผนจัดการและการแสดงความมุ่งมั่นในการดำเนินการตามแผนจัดการด้าน



สิ่งแวดล้อมของตนเองที่ได้แสดงเจตจำนงไว้อย่างจริงจัง โดยจะต้องไม่มีการลดทอนมาตรฐานการดำเนินการเพื่อสร้างแต้มต่อทางการค้า หรือดึงดูดการลงทุน ซึ่งจะสามารถเห็นได้ดังนี้

#### 4.1 ประเด็นการยอมรับความตกลงระหว่างประเทศ

4.1.1 ด้านปกป้องภูมิอากาศ : ผู้ศึกษาเห็นว่าในประเด็นนี้ไม่น่าจะเป็นที่น่ากังวลมากนัก เนื่องจากไทยได้เข้าเป็นภาคีความตกลงหลักในทุกความตกลง และได้แก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับความตกลงเหล่านั้น อาทิ ด้านการปกป้องชั้นบรรยากาศ ไทยได้เข้าร่วมความตกลงหลักทั้งหมด อาทิ ความตกลง the Paris Agreement ความตกลง the Kyoto Convention รวมทั้ง ได้ประกาศเจตนารมณ์ของประเทศ ไว้ในการประชุม COP26<sup>2</sup> โดย นายกรัฐมนตรี ในฐานะระดับนโยบายสูงสุด และที่สำคัญได้กำหนดแผนงานของแต่ละประเทศตามที่ได้ให้ไว้ (Nationally Determined Contribution) ไว้ และได้มีการจัดทำฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 ด้วย และได้จัดทำยุทธศาสตร์ระยะยาวในการพัฒนาแบบปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำของประเทศไทย (Long-Term Low Greenhouse Gas Emission Development Strategy) รวมถึง จัดทำแผนที่นำทางการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ปี พ.ศ. 2564 – 2573 (Thailand’s Nationally Determined Contribution Roadmap on Mitigation 2021 – 2030 หรือ NDC Roadmap on Mitigation 2021 – 2030)

4.1.2 ด้านการประมง : เห็นได้ว่า ไทยได้นำหลักการเพื่อป้องกันการทำประมงแบบผิดกฎหมาย ไม่รายงาน และไร้การควบคุมของสหภาพยุโรปมาใช้ (IUU) จนมีการปรับปรุงระบบการประมงครั้งใหญ่ ตลอดจนการแก้ไขกฎหมายโดยเฉพาะการแก้ไขพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 ซึ่งจากการให้ข้อมูลของเจ้าหน้าที่กรมประมง ระบุว่า “การแก้ไขเพื่อจุดประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในสถานะที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน และรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมตามแนวทาง กฎเกณฑ์ และมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับนับถือในนานาประเทศ” นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการใช้แรงงานที่เคยเป็นจุดอ่อนอันสำคัญที่ถูกกล่าวหาเชื่อมโยงกับด้านการประมงของไทยคือ การใช้แรงงานทาสนั้น ประเทศไทยก็ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ด้านการใช้แรงงานประมง เรียบร้อยแล้ว

4.1.3 ด้านป่าไม้ : กรมป่าไม้ของไทยได้จัดทำความตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจในการจัดการป่าไม้ที่ผิดกฎหมายและป้องกันการนำไม้ที่ผิดกฎหมายไปขายในสหภาพยุโรป (Forest Law Enforcement, Governance and Trade – Voluntary Partnership Agreements: FLEGT-VPAs) ได้มีการทบทวนพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ให้สอดคล้องกับมาตรการ FLEGT หรือ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม จัดทำมาตรฐานการจัดการสวนป่าไม้เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน เพื่อรองรับการออกใบรับรอง เป็นต้น

4.2 ประเด็นมีแผนจัดการและการแสดงความมุ่งมั่นในการดำเนินการตามแผน : ผู้ศึกษาเห็นว่าไทยได้แสดงความมุ่งมั่นและจริงจังอย่างชัดเจน ในการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามที่ได้

<sup>2</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “COP26 กับบทบาทประเทศไทย ในการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <https://www.greennetworkthailand.com/>, 2565

ให้เจตจำนงไว้ทั้งในส่วนที่เป็นความตกลงระหว่างประเทศ หรือ ความตกลงสองฝ่าย โดยสามารถเห็นได้จากทั้งการจัดทำข้อเสนอต่างๆ เพื่อนำไปเผยแพร่ต่อองค์กรระหว่างประเทศ ทั้งนี้ สามารถสรุปได้ดังนี้

4.2.1 ด้านปกป้องภูมิอากาศ : ไทยได้ดำเนินการตามแผนอย่างเคร่งครัด โดยพิจารณาได้จากผลสำเร็จของการดำเนินการตามแผน อาทิ ประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายตามแผนการลดก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมของประเทศ (Nationally Appropriate Mitigation Action: NAMA) ภายในปี พ.ศ. 2563 ในสาขาพลังงานและขนส่ง ร้อยละ 7-20 โดยดำเนินการได้ร้อยละ 15.76 คิดเป็น 57.84 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า (MtCO<sub>2</sub>eq) เมื่อเทียบกับกรณีปกติ (Business As Usual: BAU) เมื่อพ.ศ. 2548<sup>3</sup> ตลอดจน การกำหนดยุทธศาสตร์หรือมาตรการระยะยาวที่ชัดเจนในการพัฒนาแบบปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำของประเทศไทย (Long-Term Low Greenhouse Gas Emission Development Strategy) และการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (Nationally Determined Contribution: NDC) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมาย อีกด้วย นอกจากนี้ สำนักงานนโยบายฯ อยู่ระหว่างการปรับปรุง (ร่าง) พ.ร.บ.การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.... และกฎหมายลำดับรอง ให้สอดคล้องกับเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน พ.ศ. 2573 (ค.ศ. 2030) และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ ภายในปี พ.ศ. 2608 (ค.ศ. 2065) โดยอยู่ระหว่างดำเนินการศึกษากลไกและมาตรการที่เหมาะสม เช่น การออกแบบ จัดเก็บ รวบรวมข้อมูลก๊าซเรือนกระจกของประเทศ การศึกษาการกำหนดราคาคาร์บอนที่มีการซื้อขายภายในและระหว่างประเทศ เป็นต้น

4.2.2 ด้านการจัดการประมงและป่าไม้ : ผู้ศึกษาเห็นว่าการจัดการทั้งสองประเด็นได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น ในขณะนี้จึงเป็นประเด็นว่า 1.1) หน่วยงานจะสามารถปฏิบัติตามที่กฎหมายระบุไว้ได้อย่างจริงจังได้หรือไม่ 1.2) ในอนาคตหากมีแรงกดดันจากผู้ประกอบการภายในประเทศ เช่น กลุ่มประมง จะส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขกฎหมายให้อ่อนลงไปจากเดิมหรือไม่ และ 1.3) กฎหมายและแนวทางปฏิบัติในปัจจุบันยังมีข้อจุดอ่อนอะไรที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ซึ่งคงต้องติดตามต่อไป

### การเตรียมพร้อมเพื่อการเจรจา

#### 1. การเตรียมความพร้อมของหน่วยงาน:

1.1 ประเด็นการค้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืนประกอบด้วยหลายประเด็นที่มีเงื่อนไขในลักษณะเดียวกัน ในแต่ละประเด็นมีความเกี่ยวข้องข้ามหน่วยงาน รวมถึงทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคแรงงานทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ จึงทำให้ประเด็นเหล่านี้มีความซับซ้อน ดังนั้น การประสานท่าที การให้มีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความชัดเจน การร่วมคิดเพื่อผลประโยชน์ของประเทศและส่วนรวมจึงเป็นเรื่องจำเป็นสูงสุด

1.2 การเตรียมการหาท่าทีไทย อาจพิจารณาแยกหาหรือประเด็นนี้ออกมาเป็นเรื่องเฉพาะ โดยแบ่งเป็นสองระดับ คือ ระดับวงหารือใหญ่ และระดับคณะทำงาน core group กล่าวคือ

<sup>3</sup> พิรุณ สัยยะสิทธิ์พานิช, เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สัมภาษณ์. พฤษภาคม 2566

1.2.1 ระดับคณะทำงาน (Core group) ประกอบด้วย กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป่าไม้ กรมประมง และ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีหน้าที่คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลในระบบ information sharing การร่วมรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย การร่วมกันวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อกำหนดท่าทีและกลยุทธ์ ในการเจรจา รวมถึงแนวทางในการรับมือกับผลกระทบจากข้อตกลง ก่อนนำไปหารือในวงใหญ่ และ อาจพิจารณาเข้าร่วมในการเจรจา

1.2.2 ระดับวงหารือใหญ่ (Plenary Session) จะประกอบด้วยกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งหมด ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรม ภาคการเกษตร ภาคประชาสังคม/ภาคประชาชน ภาคการศึกษา มีหน้าที่ในการให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อประเด็นที่เสนอจากคณะทำงานระดับ core group

## 2. ประเด็นเนื้อหา

2.1 จากข้อบทข้างต้นถึงการดำเนินการที่ผ่านมาของไทยเห็นได้ว่า ข้อเรียกร้องของ สหภาพยุโรปจากความตกลงที่ผ่านมานั้นน่าจะอยู่ในวิสัยที่ไทยสามารถรับได้ แม้ว่าจะยังมีประเด็น ที่ต้องดำเนินการจริงจังมากขึ้นคือเรื่องแรงงาน อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่าในขณะที่การเจรจายังอยู่ใน ระยะเริ่มต้น ก็ไม่มีความจำเป็นที่ไทยต้องเร่งยอมรับต่อเรื่องดังกล่าว

2.2 ผู้เจรจาไทยอาจพิจารณายึดถือในหลักการพื้นฐาน 6 ประการ คือ

2.2.1 ในภาพรวมของประเด็นการค้าและการพัฒนาที่ยั่งยืนควรจะต้อง พิจารณาเสนอให้ถ้อยคำในบทนำ (chapeau)<sup>4</sup> ว่าจะต้องไม่นำเหตุผลด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนมาเป็น ข้ออ้าง หรือเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าที่รวมถึงมาตรการตอบโต้ทางการค้าอาจเกิดจาก เรื่องนี้อย่างไม่เป็นธรรม ควรให้ระบುವ่าทั้งสองฝ่ายเข้าใจและยอมรับในเรื่องความแตกต่างในการพัฒนา ของประเทศกำลังพัฒนาอย่างไทย โดยเฉพาะในเรื่องศักยภาพความพร้อมและสถานการณ์ที่แตกต่าง กันของแต่ละประเทศ ตลอดจนต้องให้ความสำคัญกับความร่วมมือและความช่วยเหลือ และ ผลประโยชน์ใดๆ ที่ได้รับจากเรื่องนี้ ต้องนำกลับมาใช้ประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาที่ยังคงมีในประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อให้ในสารัตถะใน chapeau เป็นปัจจัยในการพิจารณาเพื่อกำหนดและดำเนินการตาม พันธกรณีภายใต้ข้อบทนี้

2.2.2 ความมีอิสระในการออกกฎหมายและกฎระเบียบภายในที่สอดคล้องกับ สถานะและข้อเท็จจริงของประเทศ แต่ยังคงสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นภาคีอยู่ใน ขณะนั้น ไทยยังคงต้องคงสิทธิในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีเงื่อนไข บังคับให้ต้องมีการหารือกับประเทศคู่ภาคีก่อนที่จะออกกฎหมายใด แต่ควรมีเงื่อนไขในการรับฟัง ความคิดเห็นก่อนออกกฎหมายได้ ซึ่งเป็นแนวทางที่ไทยได้ใช้อยู่โดยปกติอยู่แล้ว

<sup>4</sup> ถ้อยคำใน chapeaux ของความตกลง จะมีน้ำหนักในการกำหนดทิศทางทางการดำเนินการ ตามความตกลง อันเปรียบเสมือนเป็นหลักการและเหตุผลสำคัญในการบัญญัติเนื้อหาในความตกลง ซึ่งอาจกำหนดไว้ตอนต้นของความตกลงทั้งฉบับ หรือ อาจกำหนดไว้เป็นเฉพาะส่วนของหัวข้อใด หัวข้อหนึ่งก็ได้ แล้วต้องจุดประสงค์ต้องการให้ครอบคลุมเช่นใด

2.2.3 ด้านแรงงาน ควรต้องแสดงความชัดเจนว่าการให้สัตยาบันต่อความตกลงระหว่างประเทศใดๆ ซึ่งรวมถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนด้านแรงงาน และการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาหลักของ ILO ที่ไทยยังไม่ได้ให้ไว้ ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความพร้อมของประเทศเป็นสำคัญ เนื่องจากพื้นฐานข้อเท็จจริงของสภาวะการณ์แต่ละประเทศแตกต่างกัน ดังนั้น การจะมีถ้อยคำใดที่เป็นการผูกมัดเป็นการบังคับให้ไทยจะต้องให้สัตยาบันที่ยังไม่มีความพร้อมโดยทันทีจึงเป็นทางออกที่อาจไม่สามารถรับได้

2.2.4 ด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะด้านการป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ควรยืนยันในหลักการ “ความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างโดยคำนึงถึงขีดความสามารถของแต่ละประเทศ” (Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities: CBDR-RC) ซึ่งเป็นหลักการภายใต้อนุสัญญา UNFCCC และความตกลงปารีส ซึ่งเน้นย้ำว่า ประเทศพัฒนาแล้วต้องเป็นผู้นำ และสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินงาน

2.2.5 การต้องให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค (technical assistance) เนื่องจากประเด็นการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะการลดก๊าซเรือนกระจกเป็นเรื่องที่ใหม่และมีความซับซ้อน กระทบต่อต้นทุนการผลิตทั้งอุตสาหกรรมและการเกษตร ซึ่งต้องมีทั้งในเรื่องการปรับตัวต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น การปรับตัวไปยังมิติใหม่ของการผลิตและการเกษตร ซึ่งการจะทำให้ได้ตามเป้าหมายจำเป็นต้องอาศัยการเปลี่ยนผ่านและการสนับสนุนจากประเทศพัฒนาแล้วเช่น สหภาพยุโรป อย่างจริงจัง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ: CBDR-RC ของความตกลงปารีสข้างต้น หรือ ในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ให้มีการแลกเปลี่ยน และถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เป็นประโยชน์ทางด้านการค้าและสิ่งแวดล้อม อาทิ การพัฒนาทรัพยากรบุคคล การส่งเสริม R&D การถ่ายทอดเรื่องการกักเก็บคาร์บอน (carbon capture) การสนับสนุนในกลุ่มอุตสาหกรรมที่ตอบสนองต่อ CBAM เป็นต้น หรือ การเปิดโอกาสการร่วมมือหรือร่วมทุนทางธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อาทิ ด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่ลดต้นทุนโดยการใช้พลังงานทางเลือกและไม่ปลดปล่อยของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2.2.6 การต้องมีหลักการการปฏิบัติที่แตกต่าง (Special and Differential Treatment) อยู่ในทุกมิติของความตกลง เนื่องจากไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา ระดับการพัฒนาไม่เท่าเทียมกับสหภาพยุโรป ดังนั้น ในความตกลงจะต้องมีการกำหนดการปฏิบัติเป็นพิเศษกับไทยในทุกมิติทั้งในเรื่องต่างๆ อาทิ ระยะเวลาในการเข้าเป็นภาคี ระยะเวลาในการออกกฎหมายภายใน หรือเงื่อนไขอื่นๆ ที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ เป็นต้น โดยเฉพาะหากสารัตถะและเนื้อความในความตกลงมีนัยยะที่จะสร้างข้อผูกมัดทางกฎหมายระหว่างประเทศต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้ไทยมีโอกาสและมีเวลาในการปรับตัวในระยะเวลาที่เหมาะสมกับความสามารถและศักยภาพโดยรวมของประเทศ

## 2.3 ท่าทีของผู้เจรจาฝ่ายไทยอาจนำไปพิจารณาประกอบการจัดทำท่าที

### 2.3.1 ท่าทีแรก

2.3.1.1 พิจารณาเสนอให้ข้อบ่งชี้เป็นไปในลักษณะของความร่วมมือระหว่าง ไทย และ สหภาพยุโรป โดย อาจชี้ให้เห็นว่าประเด็น non-trade issues ทั้งสองประเด็นได้มีเวทีอย่างเป็นทางการระหว่างไทยและสหภาพฯ ที่มีความเหมาะสมและตรงกับหัวข้อโดยตรงที่ต้องการอยู่แล้ว เช่น กรณีแรงงาน อาจจัดให้มี เวที labour dialogue เรื่องประมง มีเวที IUU เรื่องป่าไม้

มีเวที FLEGT – VPN อยู่แล้ว โดยไม่มีความจำเป็นต้องให้มีการหารือซ้ำซ้อนภายใต้การเจรจาเขตการค้าเสรี

2.3.1.2 เสนอไม่ให้นำข้อบทนี้เข้าสู่ภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทของ FTA เนื่องจากหากผลักดันเป็นเรื่องของความร่วมมือแล้วก็ไม่มีความจำเป็นต้องนำเรื่องเข้าสู่ระบบการระงับข้อพิพาทอีก แต่อาจเสนอให้เป็นการตั้ง panel สำหรับการหารือ (consultation) แทน

2.3.1.3 การเลือกใช้ถ้อยคำ ไม่ควรใช้ถ้อยคำที่ผูกพัน เช่น shall, will, must, ensuring เป็นต้น แต่ควรเสนอให้ใช้เป็นถ้อยคำที่มีความผ่อนคลายเป็นต้น เช่น should, would, best endeavor เป็นต้น

2.3.1.4 การเสนอให้สหภาพยุโรป ให้ Technical Assistance กับไทย เนื่องจากทั้งสองเรื่องเป็นเรื่องใหม่สำหรับไทย ซึ่งสหภาพยุโรปมีความเชี่ยวชาญมากกว่าในการปรับเปลี่ยนและผลักดัน

2.3.2 **ท่าทีที่สอง** เป็นท่าทีในกรณีที่สหภาพยุโรปไม่ประสงค์จะให้มีความเฉพาะแต่เรื่องความร่วมมือ แต่ต้องการให้มีบทบังคับอย่างจริงจังด้วย

2.3.2.1 กรณีแรงงาน : คาดได้ว่าสหภาพยุโรปต้องการให้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาพื้นฐานด้านแรงงานที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน (โดยเฉพาะ C87 และ C98) ซึ่งที่ผ่านมาหน่วยงานไทยเองก็มีท่าทีที่ชัดเจนว่าต้องการจะให้สัตยาบันเมื่อสามารถผ่านร่างกฎหมายทั้งสองฉบับผ่านเสียก่อน ดังนั้น ท่าทีที่ผู้เจรจาฝ่ายไทยอาจยอมให้มีถ้อยคำที่แสดงถึงเจตจำนง (commitment) ที่จะให้สัตยาบันได้ แต่เงื่อนไขไม่ควรมี หรือ มีบนความพร้อมของประเทศ

2.3.2.2 กรณีด้านสิ่งแวดล้อม : ผู้เจรจาฝ่ายไทยควรเสนอให้มีการกำหนดให้มี chapeau เป็นการเฉพาะ เพื่อให้เห็นความสำคัญของระดับในการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อการค้าและการ โดยจะต้องย้ำในเรื่องศักยภาพความพร้อมและสถานการณ์ที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อตกลง และ ควรจะต้องนำเสนอแนวคิดว่าจะต้องให้มีการให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือกับไทยอย่างต่อเนื่อง และอาจจะไปถึงประโยชน์ใดๆ ที่ได้รับจากความตกลงต้องนำไปต่อยอดในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาดังกล่าวของประเทศนั้น

2.3.2.3 ประเด็นการนำข้อบทการระงับข้อพิพาทมาใช้ : อาจพิจารณาแนวทาง ดังนี้

(1) การนำข้อบทการระงับข้อพิพาทมาใช้ต้องมีระยะเปลี่ยนผ่าน (transitional period) : เนื่องจากความสำเร็จของการดำเนินการตามเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน มีความเกี่ยวข้องกับศักยภาพและระดับการพัฒนาของแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกัน ดังที่ระบุไว้ใน chapeaux ดังนั้น ผู้เจรจาฝ่ายไทย ควรเสนอให้มี transitional period สำหรับไทยที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาที่จะนำข้อผูกพันเรื่องการระงับข้อพิพาทมาใช้

(2) การจะเริ่มข้อพิพาท : ควรพิจารณาหารือข้อบทให้มีความชัดเจนในเรื่อง เงื่อนไขใดจะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าเริ่มมีปัญหาในการปฏิบัติตามข้อตกลงของแต่ละฝ่าย และอะไรที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายมั่นใจว่า ปัญหาดังกล่าวไม่ได้ถูกกำหนดมาเพื่อเป็นข้อกีดกันทางการค้า

และควรจะมีการหารือเพื่อกำหนดให้มีมาตรการเตือนล่วงหน้า (early warning) ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนในการติดตามและเฝ้าระวังเพื่อป้องกัน ปัญหาที่จะเกิดขึ้น

(3) การอ้างถึงความเสียหาย : เนื่องจากในกรณีที่มีความขัดแย้ง มักจะต้องแสดงถึงความเสียหายอันเกิดจากการไม่ทำตามความตกลงของคู่ภาคี ดังนั้น ควรพิจารณาหารือให้ชัดเจนถึง “เงื่อนไขที่จะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าเกิดปัญหาขึ้น” ต้องระบุชัดเจนว่าปัญหาของการละเมิดพันธกรณีคืออะไร ความเสียหายต่อคู่ภาคีคืออะไร และเสียหายต่อใคร

(4) การตั้งคณะกรรมการ (panel) : เนื่องจากสหภาพยุโรป ต้องการให้มีภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามการดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งแนวทางดังกล่าวน่าจะยอมรับได้ โดยอาจพิจารณากำหนดความชัดเจน อาทิ บทบาทของภาคประชาสังคม เพื่อให้ข้อแนะนำระหว่างการดำเนินการของภาครัฐในการปฏิบัติตามแผน ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นคนตัดสิน ถูกผิด

(5) บทลงโทษ : กรณีที่มีข้อพิพาท จนนำไปสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท ผลการลงโทษควรให้สามารถปรับมาเป็นผลประโยชน์ทางการค้า โดย อาจให้นำกลับมาใช้เพื่อการยกระดับการแก้ไขปัญหาอื่นๆ ของประเทศที่ทำผิด ซึ่งแนวทางนี้ จะเป็นเครื่องชี้ว่า ความตกลง FTA มีผลช่วยในการยกระดับการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างแท้จริง อนึ่ง แนวทางนี้ เคยมีกรณีที่เกิดขึ้นใกล้เคียงคือ สหภาพยุโรป ยอมให้นำเงินที่เรียกเก็บจากมาตรการ Anti-Dumping เข้ามาสมทบเป็นเงินกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศที่กระทรวงพาณิชย์ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเงินกองทุนฯ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการส่งเสริมการส่งออกของสินค้าไทย เป็นต้น

## สรุป

ในข้อสรุปของการเตรียมความพร้อมของไทยนั้น เห็นว่า ในขณะนี้ไทยได้มีการเตรียมความพร้อมด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างมีนัยยะสำคัญมาเป็นระยะ ทั้งด้วยภาคความสมัครใจตามฉันทามติของประชาคมโลกอย่างเช่นการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการด้านการเปลี่ยนแปลงทางชั้นบรรยากาศ หรือ ด้วยแรงกดดันจากสหภาพยุโรปและประชาสังคม อย่างเช่นกรณีการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติอย่างป่าไม้และการประมง ประเด็นสำคัญที่จำเป็นต้องติดตามคือ ไทยจะสามารถดำเนินการตามแผนได้อย่างจริงจัง เคร่งครัดมากเพียงใด โดยไม่สูญเสียความตั้งใจในการดำเนินการไปกับแรงกดดันทางการเมือง ซึ่งถือเป็นข้อเสียเปรียบของรัฐบาลที่มาจากภาคการเมืองที่จำเป็นต้องทำตามกระแสเรียกร้องของภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม หรือ ภาคของฐานเสียงในพื้นที่ ดังนั้น การติดตามและการแก้ไขปัญหาในคณะทำงานระดับชาติจึงมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งยวด

ในการเจรจานั้น จะเห็นได้ว่า ความร่วมมือ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคการศึกษา กลุ่มผู้ผลิต และกลุ่มเกษตรกร ความโปร่งใส และการยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติ เป็นเครื่องมือสำคัญต่อกระบวนการเจรจาในการกำหนดท่าทีและกลยุทธ์ในการเจรจากับสหภาพยุโรป ส่วนการกำหนดแนวนโยบายในการเจรจานั้น ต้องยึดหลักการที่ว่า ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีความต้องการการสนับสนุนจากมิตรประเทศทางการค้าในการช่วยยกระดับการบริหารจัดการด้านการค้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะในประเด็นสิ่งแวดล้อมและด้านแรงงาน

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

สหภาพยุโรป มีสมาชิก รวม 27 ประเทศ มีประชากรรวมกันกว่า 447 ล้านคน และมี GDP สูงกว่า 15.6 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 18 ของ GDP โลก ซึ่งลักษณะทางกายภาพ และลักษณะทางเศรษฐกิจ ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นกลุ่มประเทศที่เป็นตลาดขนาดใหญ่ และมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจสูงมาโดยตลอด ในด้านการค้าเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญกับไทยมาโดยตลอดในฐานะเป็นตลาดที่มีคุณภาพเพราะประชากรมีรายได้ต่อหัวเป็นจำนวนสูง ในเวลาเดียวกันเป็นตลาดที่ประชาชน ในฐานะผู้บริโภค และภาคประชาสังคมในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ให้กับสังคม ได้ให้ความสำคัญกับ เรื่องของการพัฒนาที่ยั่งยืน และมีความอ่อนไหวกับประเด็นการปกป้องสิ่งแวดล้อม (environmental issues) และ การปฏิบัติต่อกันด้วยความเท่าเทียมในสังคม (social equality) จนกลายเป็นบรรทัดฐาน (norm) ของสังคม จนถ่ายทอดไปสู่ภาคธุรกิจเอกชน (business community) และไปสู่แนวนโยบายของภาครัฐ (government policy)

แนวนโยบายสำคัญของสหภาพยุโรปเรื่องนี้เป็นคือ คณะกรรมาธิการการค้า หรือ DG Trade ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับนโยบายทางการค้าระหว่างประเทศทั้งหมด รวมถึงการเจรจา FTA กับประเทศต่าง ได้ออกนโยบายที่เอาประเด็น “non-trade issues” เช่นเรื่อง สิ่งแวดล้อม แรงงาน ฯลฯ มาเชื่อมโยงกับการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ โดนยกเหตุผลเรื่อง สหภาพยุโรป ropean Value คือ คุณค่าของความเป็นสหภาพยุโรปมาเป็นเครื่องมือในการสร้างความเท่าเทียมในการแข่งขันทางการค้า โดยมีมุมมองว่าประเทศสมาชิกสหภาพฯ มีภาระที่ต้องรักษาคุณค่าของความ เป็นยุโรปต่อประเด็นทางสังคมอื่น ในขณะที่ประเทศอื่นโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาไม่มีภาระนั้น ทำให้ผู้ประกอบการของสหภาพฯ เสียเปรียบ จึงจำเป็นต้องสร้างระดับความเท่าเทียม (equal playing field) ในการแข่งขันให้เกิดขึ้น ประกอบกับเป็นการตอบสนองต่อนโยบาย “เป้าหมาย การพัฒนาที่ยั่งยืน 2030 ของสหประชาชาติ หรือ the 2030 Agenda for Sustainable Development Goal : SDG 2030 จากเหตุผลข้างต้น จึงทำให้สหภาพยุโรปได้ออกนโยบาย Trade For All : Towards a more responsible trade and investment policy เมื่อ พ.ศ. 2558 นโยบาย “An open, sustainable, and assertive trade policy ปี พ.ศ. 2563 และเอกสารกำหนดกรอบการเจรจา ประเด็น TSD : The power of trade partnerships : together for green and just economic growth เมื่อ พ.ศ. 2565 ที่ย้ำชัดว่า การเจรจาความตกลง FTA กับสหภาพยุโรปนั้นต้องมีประเด็น non-trade issues อย่างเช่น การรักษาสิ่งแวดล้อม และ การปกป้องสิทธิแรงงาน เข้าอยู่ในข้อบทความ ตกลงเขตการค้าเสรีด้วย ซึ่งเดิมมีนัยยะเป็นเพียงการแลกเปลี่ยนความร่วมมือระหว่างกัน แต่ต่อมา ความต้องการได้ทวีความเข้มข้นมากขึ้นจนพัฒนาเป็นข้อบังคับที่ผูกมัดเป็นพันธกรณีที่ต้อง

ดำเนินการ รวมถึงยึดโยงกับการมิบทลงโทษ (Trade Sanction) หากไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณี ผ่านกระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้ความตกลง FTA (Dispute Settlement Mechanism)

สหภาพยุโรปเจรจา FTA กับไทย เสร็จครั้งแรกเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2556 และได้มีการเจรจาไป 4 รอบ จนกระทั่งเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2558 การเจรจากับไทยได้หยุดชะงักลง เพราะเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศของไทย ในระหว่างนั้น สหภาพยุโรปสามารถสรุปการเจรจากับสิงคโปร์ และเวียดนามได้ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2566 ที่ผ่านมา ทั้งสองฝ่ายประกาศจะกลับมาเจรจากันอีกครั้ง แต่ประเด็นในการศึกษาไม่ใช่เรื่องการทำอย่างไรจะทำให้การเจรจากลับมาได้ อีก แต่ประเด็นอยู่ที่ว่าเมื่อกลับมาเจรจาแล้วไทยจะรับมือกับข้อเรียกร้องนี้อย่างไร เพราะต้องไม่ลืมว่าความตกลง FTA ของไทยที่มีอยู่ 14 ฉบับกับ 18 ประเทศนั้น ประเด็นการรักษาสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองแรงงาน ไม่เคยมีอยู่ในความตกลง FTA มาก่อน หรืออย่างดีที่สุดในความตกลง RCEP ก็เป็นเพียงเรื่องความร่วมมือระหว่างกันโดยที่ไม่มีประเด็นบทลงโทษภายใต้การระงับข้อพิพาทเลย ดังนั้น จึงทำให้ต้องกลับไปตั้งคำถามพื้นฐานว่าคุ่มใหม่ที่จะเจรจากับสหภาพยุโรปก่อนจะนำไปสู่ว่าหากคุ่มค่า เราเตรียมพร้อมแล้วหรือยัง หากพร้อมแล้วจะแนะนำทีมเจรจาให้รับมืออย่างไร ซึ่งนี่คือประเด็นที่การศึกษานี้จะหาคำตอบ

### สหภาพยุโรปสำคัญไฉน

เมื่อพิจารณาจากสถิติการค้า และ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปในบทที่ 2 เราได้ข้อเท็จจริงว่าสหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจการค้า การลงทุน ภาคการบริการโดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยว นอกจากนี้ จากยุทธศาสตร์ของไทยชัดเจนคือต้องการปรับเปลี่ยนประเทศไปสู่ประเทศที่นำด้วยนวัตกรรม ซึ่งจากข้อมูลของ WIPO ชี้ชัดว่าสหภาพยุโรปจะเป็นแหล่งเทคโนโลยีให้กับไทยได้หากมีการค้าการลงทุนระหว่างกันมากขึ้น ดังนั้น หากเป็นเช่นนี้ ย่อมทำให้คาดได้ว่าหากไทยมีการเจรจา FTA แล้วไทยคงต้องเผชิญกับข้อเรียกร้องในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม และ ด้านแรงงานที่มีความท้าทายอย่างมากในระดับสูง (high ambition) อย่างแน่นอน

### สหภาพยุโรปต้องการอะไร

เพื่อให้ได้ข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรป จึงศึกษาในความตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับสิงคโปร์ (สหภาพยุโรปSGFTA) และ สหภาพยุโรปกับนิวซีแลนด์ (สหภาพยุโรปNZFTA) ซึ่งความตกลงฉบับหลังเป็นความตกลงฉบับล่าสุดของสหภาพฯ พบว่า ลักษณะโครงสร้างและความต้องการของ สหภาพยุโรป มีความใกล้เคียงกัน ซึ่งทำให้เห็นภาพได้ว่า สิ่งที่ สหภาพยุโรป ให้ความสำคัญ ได้แก่

1. ด้านแรงงาน จะให้น้ำหนักกับเรื่องการเคารพต่อหลักการมูลฐานด้านแรงงาน 5 ประการ คือ หลักการเสรีภาพในการสมาคมและการยอมรับสิทธิในการรวมตัวกันเจรจาต่อรอง (Freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargain) หลักการการขจัดแรงงานบังคับและการเกณฑ์แรงงานในทุกรูปแบบ (The elimination of all forms of forced or compulsory labour) หลักการการห้ามการใช้แรงงานเด็ก (the effective abolition of child labour) หลักการการขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ (elimination of non-discrimination in respect of employment and occupation) และ หลักการความปลอดภัยในการทำงานและสุขภาพของแรงงาน (Occupational safety and health)



อันเป็นการตอกย้ำถึงความต้องการให้ประเทศที่เป็นภาคีเจรจากับสหภาพยุโรปจะต้องเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาพื้นฐาน (Fundamental Conventions) ของ ILO ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิพื้นฐานของแรงงาน ซึ่งมีความตกลงที่เกี่ยวข้องจำนวน 8 ฉบับ

2. ด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับการทำตามความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นภาคีอยู่แล้วอย่างเข้มข้นโดย ห้ามไม่ให้ถอนตัว ถอยหลัง (back track) ไม่ทำตาม หรือ ลดทอนความเข้มข้นในการดำเนินการตามความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง อีกนัยหนึ่งคือ ต้องดำเนินการตามแผนที่ประเทศตนเองกำหนดไว้ และ ให้บทบาทของภาคประชาสังคม (NGOs) เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและให้ข้อคิดเห็นมากขึ้น

3. การดำเนินการภายใต้ทั้งสองเรื่อง จะต้องอยู่ภายใต้กระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทภายใต้ความตกลง โดยเริ่มจากการใช้วิธีหารือของภาคีรัฐ ซึ่งหากตกลงกันไม่ได้ก็สามารถฟ้องร้องตามกระบวนการระงับข้อพิพาทของ FTA

4. ความท้าทายประการสำคัญคือ ความต้องการให้การดำเนินการทั้งสองเรื่องอยู่ภายใต้ข้อบทการระงับข้อพิพาทด้วย ซึ่งนั่นหมายความว่าหากทำผิดกติกาจะถูกฟ้องร้องและอาจโดนทำโทษ

### ความพร้อมของไทย

ในด้านนโยบายของประเทศ พบว่าเรื่องการรักษาและการปกป้องสิ่งแวดล้อม และการยกระดับด้านแรงงานถือเป็นประเด็นสำคัญระดับชาติ เพราะเป็นประเด็นที่ถูกบรรจุอยู่ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 อีกทั้งในกรณีการรักษาสภาพภูมิอากาศ เป็นเรื่องที่ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศเป็นสัญญาต่อประชาคมโลกไว้ที่ COP26 เป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกและการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายหลังปี 2563 ที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 20 – 25 เมื่อเทียบกับปริมาณก๊าซเรือนกระจกปกติที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในปี 2573 และ เป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอนภายในปี 2593 และ การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ใน พ.ศ. 2608

จากการให้ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเจรจากับสหภาพยุโรป ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป่าไม้ และ กรมประมง เราสามารถพบการเตรียมความพร้อม ของไทยได้ ดังนี้

1. ด้านแรงงาน จากอนุสัญญาพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของแรงงานจำนวน 8 ฉบับที่สหภาพยุโรปมีความต้องการให้คู่เจรจาของตนให้สัตยาบัน ไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 87 (C87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) ว่าด้วย เสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ. 1948 และ อนุสัญญาฉบับที่ 98 (C98 Right to Organize and Collective Bargaining) ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 เนื่องจากปัญหากฎหมายภายในยังไม่รองรับรวมถึงข้อกังวลในเรื่องความปลอดภัย เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติที่สามารถรวมตัวกันได้ อย่างไรก็ตามที่ผ่านมา กระทรวงแรงงาน ได้พยายามแก้ไขกฎหมาย พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และ พ.ร.บ. รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ..... เพื่อให้สอดคล้องแต่ในที่สุดร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขได้รับแรงต้านจากกลุ่มที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับต้องกลับไปเริ่มต้นกระบวนการใหม่อีกครั้ง

2. ด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดการด้านสภาพอากาศ การจัดการทรัพยากรป่าไม้และการจัดการด้านประมง พบว่าไทยดำเนินการเตรียมการมาเป็นระยะโดยตลอด โดยได้เข้าเป็นภาคีในความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ อาทิ ความตกลง UNFCCC ความตกลง Paris Agreement เป็นต้น และไทยได้ร่วมประกาศเจตนารมณ์ของไทยเป็นระยะ ตั้งแต่การประชุม COP 21 เมื่อ พ.ศ. 2557 จนกระทั่งล่าสุด นายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในเวที COP 26 ได้ประกาศเป้าหมายของไทยจะมีความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี ค.ศ. 2050 และมุ่งสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero Greenhouse Gas Emissions) ภายในปี ค.ศ. 2065 โดยที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เข้าไปขับเคลื่อนการจัดการตั้งแต่ต้น รวมถึงได้จัดทำเป้าหมายการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (Nationally Determined Contribution) ภายใต้ the Paris Agreement ให้เข้มข้นในการปรับปรุงครั้งที่ 2 ด้วย

ในด้านการจัดการด้านป่าไม้ กรมป่าไม้ได้เข้าร่วมทำงานกับสหภาพยุโรป ภายใต้กรอบความตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจในการจัดการป่าไม้ที่ผิดกฎหมายและป้องกันการนำไม้ที่ผิดกฎหมายไปขายในสหภาพยุโรป (Forest Law Enforcement, Governance and Trade – Voluntary Partnership Agreements: FLEGT -VPAs) ไม่ได้มีการปรับปรุง พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ให้รองรับกับกระบวนการ FLEGT เป็นต้น และส่วนด้านการประมง ภายหลังได้รับใบเหลืองเตือนจากสหภาพยุโรป หน่วยงานไทย โดยกรมประมง เป็นผู้มีบทบาทหลักในการปรับกระบวนการจัดการทางประมงของประเทศทั้งหมดโดยทำงานร่วมกับสหภาพยุโรป ซึ่งได้ดำเนินการเช่น การเข้าเป็นภาคีระหว่างประเทศ อย่าง UN Fish Stock Agreement (UNFSA) Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate IUU fishing : PSMA การปรับระบบการจดทะเบียนเรือ การติดตาม การเฝ้าระวัง การควบคุมการขึ้นท่า การควบคุมการจับสัตว์น้ำผ่านหลักการภายใต้ผลผลิตสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield : MSY) การกำหนดพื้นที่ทำการประมง เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิรูปกระบวนการประมงภายในขั้นสูงสุด จนสหภาพยุโรปปลดการให้ธงเหลืองกับไทย

โดยภาพรวม เห็นได้ว่าไทยมีการเตรียมความพร้อมในเรื่องนี้มาโดยตลอด แม้ว่าจะยังไม่สมบูรณ์ทั้งหมดก็ตาม ยังคงเหลือประเด็นที่ควรจะต้องติดตามคือเรื่องประเด็นแรงงาน โดยเฉพาะการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา C87 และ C98 ซึ่งจะเชื่อมโยงกับการแก้ไขกฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้น ในส่วนประเด็นด้านจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น ปัจจัยสำคัญคือในส่วนการจัดการสภาพภูมิอากาศต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการที่ได้กำหนดไว้ ในขณะที่ด้านประมงและป่าไม้จะขึ้นอยู่กับการรักษามาตรการและการดำเนินการที่มีอยู่แล้วไม่ให้ถดถอยหรือเปลี่ยนไปในเชิงลดหย่อนความเข้มข้นจนทำให้ความสำเร็จและผลลัพธ์ลดลงโดยเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่อาจมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และแรงกดดันที่มาจากกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ เช่น กลุ่มทำการเรือประมง กลุ่มที่ต้องอาศัยการนำเข้าวัตถุดิบไม้จากประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น ซึ่งแน่นอนมีผลต่อฐานคะแนนเสียงทางการเมืองในประเทศอย่างแน่นอน

### เตรียมพร้อมเจรจาอย่างไร

จากข้อเท็จจริงข้างต้น ผู้ศึกษาจะสรุปได้ว่า ไทยน่าจะสามารถเจรจากับสหภาพยุโรปในประเด็นนี้ได้อย่างมั่นใจได้ในระดับหนึ่ง เพราะสิ่งที่ได้ดำเนินการไปก็สอดคล้องกับสิ่งที่เป็นข้อเรียกร้อง

ของสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรป อยู่ในวิสัยที่สามารถยอมรับได้ แต่เห็นว่าในขณะที่เริ่มการเจรจาไทยก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องตอบรับข้อเรียกร้องโดยทันที

จากการศึกษาที่ผ่านมา ทำให้ผู้ศึกษา เห็นว่าในการเจรจากับสหภาพยุโรป เบื้องต้นควรยึดถือในแนวทาง 7 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ต้องย้ำในบทนำของหัวข้อนี้ว่าประเด็นการพัฒนาที่ยั่งยืนต้องไม่นำมาใช้เป็นข้ออ้างหรือเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้า การใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้าก็ต้องไม่นำมาใช้อย่างไม่เป็นธรรม

2. สิทธิในการออกกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นเรื่องของภายในประเทศ ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงความพร้อม ศักยภาพ และ พันธกรณีระหว่างประเทศควบคู่ไปด้วย หน่วยงานรัฐ ยินดีรับฟังข้อคิดเห็น

3. ในขณะที่การจะให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาพื้นฐานของ ILO ใดๆ ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความพร้อมของประเทศเป็นสำคัญด้วย ดังนั้น หากมีข้อกำหนดในเรื่องเงื่อนไขเวลาควรจะต้องหลีกเลี่ยง เนื่องจากพื้นฐานข้อเท็จจริงของสภาวะการณ์แต่ละประเทศแตกต่างกัน หรือ หากหลีกเลี่ยงไม่ได้ต้องยึดให้นานที่สุด และ ต้องมีข้อยกเว้นในกรณีที่เกิดเหตุจำเป็นฉุกเฉิน เช่น ยุบสภา มีสถานการณ์ฉุกเฉินไม่สามารถควบคุมได้ เป็นต้น

4. เรื่องสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะด้านการป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ควรยืนยันในหลักการ “ความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกันโดยคำนึงถึงขีดความสามารถของแต่ละประเทศ” (Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities: CBDR-RC) อันเป็นหลักการสำคัญของความตกลง UNFCCC และ ความตกลงปารีส

5. ต้องมี Technical Assistance ให้กับไทยเพราะการจัดการกับเรื่องสิ่งแวดล้อมถือเป็นเรื่องใหม่และมีความซับซ้อนพันไปหลายสาขา และ

6. เนื่องจากไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นต้องมีหลักการ Special and Differential Treatment อยู่ในทุกมิติให้กับไทยด้วย

7. บทบาทของ ภาคประชาสังคม ต้องเป็นบทบาทที่ต้องยอมรับร่วมกัน ทั้งนี้ อยู่บนเงื่อนไขว่า ภาคประชาสังคม เป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะ กระบวนการพิจารณาสุดท้ายต้องเป็นบทบาทของภาครัฐภาคีเป็นผู้ตัดสินใจ

ในด้านการเตรียมการเจรจา ผู้ศึกษาเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการเตรียมพร้อม โดยอาจต้องจัดโครงสร้างทีมเจรจาแยกออกมาเฉพาะเพราะเรื่องนี้มีความเกี่ยวพันในหลายมิติ รวมทั้งอาจแบ่งเป็นสองระดับคือ กลุ่ม core group ที่ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกรม ที่รับผิดชอบโดยตรงเพื่อทำหน้าที่ในการคิด วิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ เป็นต้น และกลุ่มใหญ่ ที่ต้องมียุทธศาสตร์ประกอบเป็นตัวแทนของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด อาทิ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคอุตสาหกรรม ภาคการเกษตร เป็นต้น ทำหน้าที่ให้ข้อคิดเห็น และชี้แนะประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ต้องยึดถือคือ เรื่อง ความโปร่งใส ความชัดเจน การร่วมด้วยช่วยกันคิดเพื่อผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ ส่วนการกำหนดท่าทีในการเจรจานั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรจะต้องเตรียมพร้อมทั้งที่รุกและที่รอง โดยที่ต้องให้ความสำคัญกับขั้นตอนของการระงับข้อพิพาท

## สรุป

จากการศึกษาข้อบท ข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรปในความตกลงเขตการค้าเสรีที่ทำกับประเทศอื่น แล้วนำมาเทียบเคียงกับความตั้งใจจริงของไทย รวมถึงการดำเนินการที่ผ่านมา พบว่าไทยมีความพร้อมในระดับที่สูงในการรับมือกับการเจรจาในประเด็นนี้กับสหภาพยุโรป ทั้งในเรื่องสารัตถะ การเตรียมการในทางปฏิบัติ ความสามารถและความตั้งใจจริงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทย อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ต้องจัดการให้ได้คือ การดำเนินการตามแผนที่ได้กำหนดไว้ การรับมือกับแรงกดดันทั้งภายในและภายนอก การสร้างสมดุลในการเจรจาทั้งในเรื่องเนื้อหาภายในข้อบทของประเด็นการค้าและการพัฒนา เช่น การยอมรับข้อผูกพัน กับข้อจำกัดในเรื่องการระงับข้อพิพาท การมี special and differential treatment ในฐานะที่ไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา เป็นต้นและความสมดุลในภาพรวมระหว่างหัวข้อนี้ กับหัวข้ออื่นๆ ในการเจรจาในภาพรวม โดยมีหลักการคือ แม้ยอมรับได้ แต่ไม่มีอะไรได้มาฟรีๆ ทั้งเขาและเรา

## ข้อเสนอแนะ

1. ไทยน่าจะสามารถเจรจากับสหภาพยุโรปในประเด็นนี้ได้อย่างมั่นใจ แต่เห็นว่าการเจรจากับสหภาพยุโรป เบื้องต้นควรยึดถือในแนวทาง 6 ประการ 1) การพัฒนาที่ยั่งยืนต้องไม่นำมาใช้เป็นข้ออ้างหรือเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้า 2) สิทธิในการออกกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นเรื่องของภายในประเทศ ต้องพิจารณาถึงความพร้อม ศักยภาพ และ พันธกรณีระหว่างประเทศควบคู่ไปด้วย 3) การให้สัตยาบันใดต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความพร้อมของประเทศไม่ยอมรับหากจะกำหนดเงื่อนไขในการให้สัตยาบัน 4) เรื่องสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะด้านการป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ควรยืนยันในหลักการ “ความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างโดยคำนึงถึงขีดความสามารถของแต่ละประเทศ” (Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities: CBDR-RC) อันเป็นหลักการสำคัญของความตกลง UNFCCC และความตกลงปารีส 5) ต้องมี Technical Assistance ให้กับไทยเพราะการจัดการกับเรื่องสิ่งแวดล้อมถือเป็นเรื่องใหม่และมีความซับซ้อนกันไปหลายสาขา และ 6) ต้องให้หลักการ Special and Differential Treatment อยู่ในทุกมิติ

2. การเจรจาต้องจัดโครงสร้างทีมเจรจา แบ่งเป็นสองระดับคือ

2.1 กลุ่ม core group เป็น หน่วยงานระดับกรมที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อทำหน้าที่ในการคิด วิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ เป็นต้น

2.2 กลุ่มที่ปรึกษาใหญ่ มีตัวแทนของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ทำหน้าที่ให้ข้อคิดเห็น และชี้แนะประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. การกำหนดท่าทีในการเจรจานั้น จะต้องเตรียมพร้อมทั้งท่าทีแรกและท่าทีรอง โดยที่ต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับขั้นตอนของการระงับข้อพิพาท

4. ประเด็นสำคัญที่ต้องจัดการให้ได้คือ การดำเนินการตามแผนที่ได้กำหนดไว้ การรับมือกับแรงกดดันทั้งภายในและภายนอก การสร้างสมดุลในการเจรจาทั้งในเรื่องเนื้อหาภายในข้อบทของประเด็นการค้าและการพัฒนา เช่น การยอมรับข้อผูกพัน กับข้อจำกัดในเรื่องการระงับข้อพิพาท การมี S&D treatment ในฐานะที่ไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา เป็นต้น

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, กรม. ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2557. สำนัก  
แรงงานสัมพันธ์. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักแรงงานสัมพันธ์, 2557.

#### วารสาร

สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งประเทศไทย. “สร.รฟท. ร่วมยื่นถอนร่าง พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์  
ในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ...”. วารสารส่องทาง. ปีที่ 27 ฉบับที่ กรกฎาคม 2565. หน้า 1 – 5

#### เอกสารวิจัย

ศิรินารถ ใจมั่น, “ความท้าทายและผลกระทบจากการเจรจาความตกลงการค้าเสรีกับสหภาพยุโรป”.  
รายงานส่วนบุคคลตามหลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรมรุ่นที่  
76 ประจำปี 2555, สำนักงาน กพ. หน้า 19 – 26.

#### สัมภาษณ์

พิรุณ สัยยะสิทธิ์พานิช, เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.  
สัมภาษณ์ผ่านแบบสอบถาม. พฤษภาคม 2566.

ไม่ประสงค์เปิดเผยชื่อ, กรมป่าไม้. พฤษภาคม 2566.

ไม่ประสงค์เปิดเผยชื่อ, กรมประมง. พฤษภาคม 2566.

#### กฎหมาย

“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 139 ตอนพิเศษ 258 ง.  
1 พฤศจิกายน 2565.

“ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561 – 2580”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก. 13 ตุลาคม  
2561.

#### เอกสารไม่ตีพิมพ์

แรงงาน, กระทรวง. ขออนุญาตพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ. หนังสือ ด่วนที่สุด  
ที่ รง 0505/3379 ลงวันที่ 14 พ.ย 2565

จิรัตถ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา. นโยบายการค้าฉบับใหม่ของสหภาพยุโรป. เอกสารแสดงผลงานที่เป็น  
ผลปฏิบัติงานหรือผลสำเร็จของงาน. กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

- เจรจาการค้าระหว่างประเทศ, กรม. ข้อบ่งชี้ด้วยการค้าและการพัฒนาที่ยั่งยืนในความตกลงการค้าเสรี. สำนักยุโรป, 2566.
- เจรจาการค้าระหว่างประเทศ, กรม. มาตรฐานสิทธิแรงงานกับการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. สำนักอเมริกา แปซิฟิก และองค์การระหว่างประเทศ, 2566.
- นุจจารี สมพงษ์, ความตกลงทางการค้าของสหภาพยุโรปกับประเด็นสิทธิมนุษยชน. กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2566.
- นุจจารี สมพงษ์, บทบาทของความตกลงด้านการลงทุนกับการสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน. กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2566.
- บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ไม่สอดคล้องอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98. มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน, 2559.
- พงษ์พันธุ์ ชุ่มใจ. รายงาน: ทำไมอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 จึงสำคัญต่อแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ. เอกสารประกอบ ข้อเสนอเรื่อง การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติเนื่องในวันแรงงานข้ามชาติสากล 18 ธันวาคม 2549, ประเทศไทย, 2549.
- ยอดยิ่ง ศุภศรี. “การนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านจะสามารถแก้ปัญหาแรงงานในภาวะสังคมผู้สูงอายุได้หรือไม่”. เอกสาร TRF Policy Brief, ฉบับที่ 19 พฤศจิกายน 2553, โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว), 2553.
- รวีวรรณ ภูริเดช. “ประเทศไทยกับทิศทางการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”. เอกสารบรรยาย Presentation. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2566.
- แรงงาน, กระทรวง. เรื่อง ขอดอนร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ. หนังสือด่วนที่สุด ที่ รง 0505/3379 ลงวันที่ 14 พ.ย 2565.
- ศักดิ์นา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 ทำไมต้องให้สัตยาบัน?. คณะทำงานผลักดันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98, มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2553
- อังคณา เตชะโกเมนทร์, อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98. สหภาพแรงงานเอสโซ่แห่งประเทศไทย, 2559.

### ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

- กระทรวงแรงงาน, กระทรวง. “ถอยแล้วยอมตั้งร่างแก้ไข พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์มาพิจารณาใหม่”. Post Today. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.posttoday.com/politics/686630,2565>.
- นภาพร อติวานิชยพงศ์. “สหภาพแรงงานกับการปกป้องสิทธิแรงงานข้ามชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://aromfoundation.org/2016/%E0%B8%AA%E0>, 2559.
- นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. “COP26 กับบทบาทประเทศไทยในการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.greennetworkthailand.com/cop26-%E0%B8%9B>, 2565.

- รัฐสภา. การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชน. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=74860&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=74860&filename=index), 2566.
- แรงงาน, กระทรวง. “เอกสารแนวทางการดำเนินการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien\\_th/f45ff7d848ca050d0029a94317d5a0f1.pdf](https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/f45ff7d848ca050d0029a94317d5a0f1.pdf), 2561.
- เลขานุการไทย – อียูเฟล็กที, สำนักงาน. แผนปฏิบัติการ FLEGT . กรมป่าไม้. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [https://tefso.org/th/flegt-action-plan/#:~: text=FLEGT](https://tefso.org/th/flegt-action-plan/#:~:text=FLEGT), 2565.
- สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, กรม. “รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ....”. กรมป่าไม้. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://legal.labour.go.th/attachments/article/11/0001.pdf>, 2560.
- ไสว ปาระมี. “กรรมการลูกจ้าง กับกรรมการสหภาพแรงงาน แตกต่างกันหรือไม่อย่างไร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.parameelaw.com>, 2566.
- สิทธิชัย เรื่องโรจน์วิริยา, อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, กรุงเทพฯ : เอกสารสัมมนา การติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามข้อตกลงและพันธกรณีระหว่างประเทศ วันที่ 2 -3 สิงหาคม 2557. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER3/DRAWER083/GENERAL/DATA0000/00000138.PDF>, 2557.
- Post Today. “กระทรวงแรงงานถอยแล้วยอมตั้งร่างแก้ไขพ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์มาพิจารณาใหม่”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.posttoday.com/politics/686630>, 2565.

## ภาษาต่างประเทศ

### Non-published papers

- Council of the European Union. Thailand - Council conclusions (11 December 2017). Council conclusions on Thailand, as adopted by the Council at its 3587th meeting held on 11 December 2017.

### Electronic Databas

- ASEAN Secretariat. “Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement legal text”. (Online). Available: <https://rcepsec.org/legal-text/>, 2565.

- Cossar-Gilbert, Sam. “5 Hidden Costs of the RCEP to People and Planet. The Diplomat” (Online). Available: <https://thediplomat.com/2017/10/5-hidden-costs-of-the-rcep-to-people-and-planet/>, 2017
- Council of the European Union. Council conclusions on Thailand Foreign Affairs Council meeting Luxembourg, 23 June 2014. Council conclusions on Thailand Foreign Affairs Council meeting Luxembourg, 23 June 2014
- Dombrovskis. “Vladis. Glad to host Thailand Deputy PM Jurin to discuss possible relaunch of EU-Thailand trade talks”. (Online). Available: <https://twitter.com/VDombrovskis/status/1618330818568675328>, 2023
- European Commission. “Trade For All : Towards a more responsible trade and investment policy”. (Online). Available : <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/trade-all-towards-more-responsible-trade-and-investment-policy>, 2015
- European Commission. “Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy”. (Online). Available : <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/trade-policy-review-open-sustainable-and-assertive-trade-policy>, 2021
- European Commission. “The power of trade partnerships: together for green and just economic growth. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”. (Online). Available: <https://circabc.europa.eu/ui/group/8a31feb6-d901-421f-a607-ebbdd7d59ca0/library/8c5821b3-2b18-43a1-b791-2df56b673900/details>, 2022.
- European Commission. The EU-New Zealand Free Trade Agreement. (Online). Available : [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/new-zealand/eu-new-zealand-agreement/text-agreement\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/new-zealand/eu-new-zealand-agreement/text-agreement_en), 2022.
- European Commission. “Key elements of the EU-New Zealand trade Agreement. Supplementary Information”. (Online). Available : [https://policy.trade.ec.europa.eu/news/key-elements-eu-new-zealand-trade-agreement-2022-06-30\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/news/key-elements-eu-new-zealand-trade-agreement-2022-06-30_en), 2022.
- Eurostat. “EU population increases again after two years decrease”. (Online). Available: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/edn-20230711-1#:~:text=After%20a%20decline%20in%20population,people%20on%201%20January%202023>, 2023.



- Insigh EU Monitoring. “Special collection: EU–New Zealand Trade Agreement: Unlocking sustainable economic growth”. (Online). Available: [https://portal.ieu-monitoring.com/editorial/special-collection-eu-new-zealand-trade-agreement-unlocking-sustainable-economic-growth/381710?utm\\_source=ieu-portal](https://portal.ieu-monitoring.com/editorial/special-collection-eu-new-zealand-trade-agreement-unlocking-sustainable-economic-growth/381710?utm_source=ieu-portal), 2022
- International Labour Organization. “Thailand Decent Work Country Program 2019 – 2021”. (Online). Available: [https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS\\_713808/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_713808/lang-en/index.htm), 2019.
- Patricia Ranald. “RCEP Has Limited Trade Gains and Ignores Labour and Human Rights. Australian Institute of International Affairs”. (Online). Available: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/rcep-has-limited-trade-gains-and-ignores-labour-and-human-rights/>, 2020.
- Sam Cossar-Gilbert. “5 Hidden Costs of the RCEP to People and Planet”. (Online). Available: <https://thediplomat.com/2017/10/5-hidden-costs-of-the-rcep-to-people-and-planet/>, 2017.
- World Bank. “GDP-European Union”. (Online). Available : <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU>, 2023.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ** : นายดวงอาทิตย์ นิธิอุทัย
- วัน เดือน ปีเกิด** : 24 ธันวาคม 2510
- การศึกษา** : ประถม-มัธยม โรงเรียนเซนต์คาเบรียล  
 : ปริญญาตรี ศิลปศาสตร์ (ประวัติศาสตร์-เศรษฐศาสตร์)  
 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปทุมวัน  
 : ปริญญาโท Master of Arts (Political Studies – International Relations) University of Illinois at Springfield
- ประวัติการทำงานโดยย่อ** : เลขานุการเอก คณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก  
 ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์  
 : อัครราชทูตที่ปรึกษา (ฝ่ายการพาณิชย์) สำนักงานที่ปรึกษา  
 ฝ่ายการพาณิชย์ ณ กรุงเฮก / ผู้อำนวยการ สำนักงานส่งเสริม  
 การค้าในต่างประเทศ ณ กรุงเฮก ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์  
 : อัครราชทูต (ฝ่ายการพาณิชย์) สำนักงานที่ปรึกษาฝ่าย  
 การพาณิชย์ ณ กรุงบรัสเซลส์ ราชอาณาจักรเบลเยียม
- ตำแหน่งปัจจุบัน** : รองอธิบดี กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ