

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 กันยายน 2542

องค์การการค้าโลกกับการแต่งตั้งผู้อำนวยการ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

วันที่ 1 กันยายน 2542 นายไมค์ มัวร์ (Mike Moore) อดีตนายกรัฐมนตรีนิวซีแลนด์ รั้งตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนที่สอง สืบต่อจากนายเรนาโต รุกเจียโร (Renato Ruggiero) ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2542 กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกแห่งนี้อยู่ติดต่อยาวนานกว่า 9 เดือน และสร้างความรำคาญใจในหมู่ภาคีสมาชิกอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน อันเป็นเหตุให้เก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกไร้ผู้ยึดครองถึง 4 เดือน

การสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกกำหนดกฎเกณฑ์ว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้จักต้องได้รับฉันทมติ (consensus) จากมวลภาคีสมาชิก โดยมอบหน้าที่ให้ประธานคณะมนตรีทั่วไปแห่งองค์การการค้าโลก (WTO General Council) เป็นผู้สรรหาและหยั่งเสียง ทั้งนี้โดยพยายามหลีกเลี่ยงการลงมติและการใช้อำนาจวีโต้ (No Vote, No Veto) กฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้ต้องนับว่าปราศจากความโปร่งใสอย่างยิ่ง ทั้งความไม่โปร่งใสในกระบวนการชาวเสียง และความไม่โปร่งใสในลำดับขั้นตอนของกระบวนการสรรหา ในเมื่อไม่มีการลงมติ ประธานคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้ยึดกุมข้อมูลแต่เพียงผู้เดียวว่า ภาคีสมาชิกแต่ละประเทศมีความพึงพอใจผู้สมัครรับตำแหน่งแต่ละคนแตกต่างกันอย่างไรบ้าง และผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนนิยมสูงสุด ในเมื่อลำดับขั้นตอนการสรรหาไม่มีความโปร่งใส ประธานคณะกรรมการสรรหาสามารถจัดระเบียบวาระการสรรหาเพื่อให้ได้ผลการสรรหาตามที่ต้องการได้ อาทิเช่น เมื่อผู้ได้รับคะแนนนิยมในการหยั่งเสียงรอบแรกๆเป็นผู้ที่ประธานฯไม่ต้องการให้ได้ตำแหน่งผู้อำนวยการ ประธานฯอาจหวังเหนี่ยวการเสนอชื่อเพื่อขอฉันทมติจากมวลสมาชิกก็ได้ และปล่อยให้มีการหาเสียงจนดุลคะแนนเสียงแปรเปลี่ยนไป ต่อเมื่อผู้สมัครที่ประธานฯสนับสนุนได้คะแนนนำ จึงเสนอชื่อเพื่อขอฉันทมติต่อคณะมนตรีทั่วไปแห่งองค์การการค้าโลก

นายอาลี เอ็มชูโม (Ali Mchumo) ชาวแทนซาเนีย ผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะมนตรีทั่วไปแห่งองค์การการค้าโลก ถูกวิพากษ์ว่าดำเนินการสรรหาผู้อำนวยการด้วยความไม่โปร่งใส นายศุภชัย พานิชภักดิ์และประเทศผู้สนับสนุนกล่าวอ้างว่า ในการหยั่งเสียงช่วงแรกเมื่อนายศุภชัยมีคะแนนนำ ประธานคณะกรรมการสรรหาไม่คิดเสนอชื่อนายศุภชัยเพื่อขอฉันทมติ

จากมวลสมาชิกร แต่แล้วในช่วงปลายเดือนเมษายน 2542 กลับคิดเสนอชื่อนายมาร์ ร์พร้อมทั้งบีบบังคับให้นายศุภชัยถอนตัว โดยอ้างว่า นายมาร์มีคะแนนนำนายศุภชัย ข้ออ้างที่ว่า นายศุภชัยมีคะแนนนำในการหยั่งเสียงช่วงแรก และนายมาร์มีคะแนนนำช่วงปลาย ล้วนเป็นข้ออ้างที่ไม่มีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ได้ เพราะมีประธานคณะกรรมการสรรหาเพียงผู้เดียวเท่านั้นที่ทราบข้อเท็จจริงในเมื่อไม่มีการลงคะแนนเสียงอย่างเป็นทางการจะเป็นกิจจะลักษณะ

สหรัฐอเมริกาบีบบังคับสำคัญในการกีดกันมิให้นายศุภชัยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ในด้านหนึ่ง ด้วยการหาเสียงให้นายมาร์ โดยใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศทั้งปวง ในอีกด้านหนึ่ง ด้วยการกดดันให้นายศุภชัยถอนตัวด้วยวิธีการนานัปการ บทบาทของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวนี้ยังความไม่พอใจแก่รัฐบาลนายชวน หลีกภัยอย่างยิ่ง และมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง

การที่สหรัฐอเมริกาสามารถเล่นบทกีดกันนายศุภชัยได้ ก็เพราะสหภาพยุโรปไม่มีฉันทมติที่จะเลือกผู้สมัครคนหนึ่งคนใด โดยปล่อยให้เป็นการตัดสินใจของแต่ละประเทศ หากมิใช่แรงสนับสนุนที่ได้รับจากญี่ปุ่น นายศุภชัยอาจต้องหลุดจากโผไปแล้ว ด้วยเหตุที่ทั้งนายมาร์และนายศุภชัยได้คะแนนเสียงก้ำกึ่งกัน และผู้สมัครทั้งสองต่างไม่ยอมถอนตัว องค์การการค้าโลกจึงตกอยู่ในฐานะอหิหลักอหิเหลือ ทางออกที่เหลือก็คือ การแบ่งปันตำแหน่งระหว่างผู้สมัครทั้งสอง ทั้งนี้โดยมีออสเตอร์เลียเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย

คณะมนตรีทั่วไปแห่งองค์การการค้าโลกมีมติเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2542 ให้นายไมค์ มาร์ ร์ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการระหว่างวันที่ 1 กันยายน 2542 ถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2545 และให้นายศุภชัย พานิชภักดิ์ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการระหว่างวันที่ 1 กันยายน 2545 จนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2548 โดยจะไม่มี การขยายเวลาวาระการดำรงตำแหน่ง และทั้งสองคนจะไม่ได้รับพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งนี้ซ้ำอีก

ในเดือนมีนาคม 2545 คณะมนตรีทั่วไปจะขอคำยืนยันจากนายศุภชัยเกี่ยวกับความพร้อมในการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ หากนายศุภชัยไม่พร้อม ก็จะมีกระบวนการสรรหาผู้อำนวยการคนใหม่ให้ทันดำรงตำแหน่งในวันที่ 1 กันยายน 2545 หากการสรรหาไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา จะมีการแต่งตั้งรองผู้อำนวยการคนหนึ่งคนใดให้รักษาการตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ในกรณีที่นายมาร์ออกจากตำแหน่งก่อนหมดวาระ ให้นายศุภชัยดำรงตำแหน่งสืบต่อได้ทันที โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี

ข้อเสนอในการแบ่งปันตำแหน่ง (Job Sharing) ระหว่างนายมาร์กับนายศุภชัย มีมาแต่เดือนเมษายน 2542 แล้ว ในเวลานั้น นายศุภชัยไม่รับข้อเสนอนี้ โดยอ้างว่า วาระการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ 4 ปี ตามกฎบังคับขององค์การการค้าโลกนั้นเหมาะสมอยู่แล้ว การเวียนกันดำรงตำแหน่งควนละ 2 ปีนั้นสั้นเกินไป เมื่อคำนึงข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้อำนวยการคนใหม่ต้องมีหน้าที่

จัดการประชุมการค้าพหุภาคีรอบใหม่ ซึ่งในรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ใช้เวลาประชุมยาวนานถึง 7 ปี (*The Nation*, April 20, 1999)

การขยายวาระการดำรงตำแหน่งเป็นคณะ 3 ปี ในด้านหนึ่งเพื่อโน้มน้าวให้นายศุภชัยรับข้อเสนอนี้ แต่ในอีกด้านหนึ่งทำให้การสรรหาผู้อำนวยการไม่เป็นไปตามกฎข้อบังคับที่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ 4 ปี แทนที่กระบวนการสรรหาจะได้ผู้อำนวยการเพียงคนเดียวกลับได้ผู้อำนวยการ 2 คน อยู่ในตำแหน่งรวมกัน 6 ปี คิดเทียบเท่าจำนวนผู้อำนวยการ 1.5 คน

ความขัดแย้งในประเด็นเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งก่อนหลังหมดสิ้นไป เมื่อฝ่ายไทยตกลงที่จะให้นายศุภชัยดำรงตำแหน่งสืบต่อจากนายมัวร์ ทั้งนี้ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า การตัดสินใจดังกล่าวนี้เป็นผลจากการไกล่เกลี่ยของออสเตรเลีย หรือเป็นผลจากการประนีประนอมของพรรคประชาธิปไตยเป็นด้านหลัก กระนั้นก็ตาม การแต่งตั้งรองผู้อำนวยการยังมิได้กำหนดจำนวนและเกณฑ์ที่แน่นอน ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ต้องการยึดกุมตำแหน่งรองผู้อำนวยการ ภูมิภาคต่างๆ ทั้งอัฟริกา ละตินอเมริกาและเอเชีย ล้วนต้องการดุลยภาพแห่งภูมิภาคด้วยกันทั้งสิ้น ไม่ว่ารองผู้อำนวยการจะมีจำนวนกี่คน ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้จะอยู่ในตำแหน่งจนสิ้นวาระของนายศุภชัย

การเวียนกันดำรงตำแหน่งกำลังกลายเป็นจารีตใหม่ของสังคมโลก เนื่องจากไม่สามารถมีฉันทมติเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ นอกจากตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ซึ่งตกลงให้ 'เล่นเก้าอี้ดนตรี' ระหว่างนายมัวร์กับนายศุภชัยในครั้งนั้นแล้ว ก่อนหน้านั้น ก็มีข้อตกลงแบ่งปันเก้าอี้ผู้ว่าการธนาคารกลางแห่งยุโรป (European Central Bank) ระหว่าง Wim Duisenberg (ชาวฮอลันดา) กับ Jean-Claude Trichet (ชาวฝรั่งเศส) ตำแหน่งประธานรัฐสภายุโรป (European Parliament) ก็บรรลุข้อตกลงลักษณะเดียวกัน แม้แต่การแข่งขันฟุตบอลโลกปี 2545 ยังต้องแบ่งเค้กระหว่างญี่ปุ่นกับเกาหลีใต้ในการเป็นเจ้าภาพ

แม้ว่าการแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนที่สองและสามจะบรรลุข้อตกลงได้ แต่ปัญหาพื้นฐานในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวยังมิได้มีการเยียวยาแก้ไข คณะมนตรีทั่วไปในการประชุมเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2542 มีมติให้ร่างกติกาเพื่อให้ภาคีสมาชิกพิจารณาในการประชุม ณ นครซีแอตเติล สหรัฐอเมริกาในเดือนพฤศจิกายน 2542

กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกดังที่เป็นมา มีปัญหาพื้นฐานอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก กระบวนการสรรหาปราศจากความโปร่งใส (Transparency) ความไม่โปร่งใสเกิดจากการหลีกเลี่ยงการลงคะแนนเสียงและการหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจวีโต (No Vote, No Veto) ด้วยเหตุที่ไม่มีการลงคะแนนเสียง จึงไม่เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ผู้สมัครคนใด

มีคะแนนนำ โดยที่ประธานคณะกรรมการสรรหายึดกุมข้อมูลนี้แต่เพียงผู้เดียว อันเป็นเหตุให้ประธานฯสามารถใช้ข้อมูลให้เป็นประโยชน์ในการจัดวาระการประชุม เพื่อให้ได้ผลการประชุมตามที่ต้องการได้ (Agenda Manipulation) หากประธานฯ ตกอยู่ในอำนาจหรืออิทธิพลของประเทศมหาอำนาจ อำนาจในการจัดวาระการประชุมกลายเป็นช่องทางที่ประเทศมหาอำนาจใช้ผลักดันผู้ที่ตนสนับสนุน

ประการที่สอง ข้อกำหนดที่ว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก จะต้องได้รับฉันทมติจากภาคีสมาชิกนั้นมีผลเท่ากับการยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ (Unanimity Rule) ในการสรรหา แต่การบรรลุฉันทมตินั้นเป็นเรื่องยาก และต้องเสียต้นทุนการตัดสินใจ (Decision Cost) สูงยิ่ง ในเมื่อองค์การการค้าโลกมีสมาชิกถึง 134 ประเทศ และนับวันแต่จะมีสมาชิกเพิ่มขึ้น ในอีกด้านหนึ่ง กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ขัดแย้งกับหลักการหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจวีโต เพราะการยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ทำให้ภาคีสมาชิกมีอำนาจวีโต หากผู้สมัครคนใดไม่ได้รับความเห็นชอบจากภาคีเพียงประเทศเดียวก็หมดโอกาสที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ การกำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงและการละทิ้งกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์จะช่วยแก้ปัญหาพื้นฐานในการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกได้

ข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมมีอยู่ 4 ลำดับชั้น

ชั้นที่หนึ่ง ภายหลังการปิดรับสมัครไม่เกิน 1 เดือน ให้ผู้สมัครแถลงนโยบายการบริหารองค์การการค้าโลก

ชั้นที่สอง ภายหลังการดำเนินการตามชั้นที่หนึ่งไม่เกิน 1 เดือน ให้ภาคีสมาชิกลงมติคัดค้านหรือไม่คัดค้านผู้สมัครแต่ละคน โดยคัดผู้สมัครที่ไม่ถูกคัดค้านด้วยคะแนนสูงสุดให้เหลือเพียง 2 คน

ชั้นที่สาม ภายหลังการดำเนินการตามชั้นที่สองไม่เกิน 1 เดือน ให้ภาคีสมาชิกลงมติเลือกผู้สมัครที่ผ่านกระบวนการสรรหาชั้นที่สองเพื่อดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโดยคัดผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด

ชั้นที่สี่ นำชื่อผู้สมัครซึ่งผ่านกระบวนการสรรหาชั้นที่สาม ขอความเห็นชอบจากภาคีสมาชิก ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการจะต้องได้รับคะแนนความเห็นชอบไม่น้อยกว่า 75% ของจำนวนภาคีสมาชิก

หากคะแนนความเห็นชอบน้อยกว่า 75% ของจำนวนสมาชิก ให้เริ่มต้นกระบวนการสรรหาใหม่ โดยในระหว่างนั้น ให้เลขาธิการผู้อำนวยการคนหนึ่งคนใดขึ้นมารักษาการตำแหน่งผู้อำนวยการตำแหน่งผู้อำนวยการ

หากไม่ละทิ้งหลักการ No Vote, No Veto และไม่ละทิ้งกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ การสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกในอนาคตจะยังคงปราศจากความโปร่งใส และจะยังคง ยึดเยื้อและสร้างความรำวฉานในหมู่ภาคีสมาชิกต่อไป