ในกรณีที่มีการสอบสวนเพื่อที่จะเก็บภาษีป้องกันการทุ่มตลาดในสินค้าที่มาจากประเทศผู้ส่งออกมากกว่าหนึ่งประเทศในเวลาเดียวกัน จะมีการประเมินผลของสินค้านั้นโดยรวม (cumulatively assess) ได้ต่อเมื่อ (1) ส่วนเหลื่อมของราคาที่จะเก็บจากสินค้าที่นำเข้าจากแต่ละประเทศนั้นเกินกว่าร้อยละ 2 ของราคาส่งออก (2) การประเมินผลโดยรวมนั้นมีความเหมาะสมต่อสภาพการแข่งขันระหว่างสินค้านำเข้าและสินค้าชนิดเดียวกันที่ผลิตภายในประเทศ

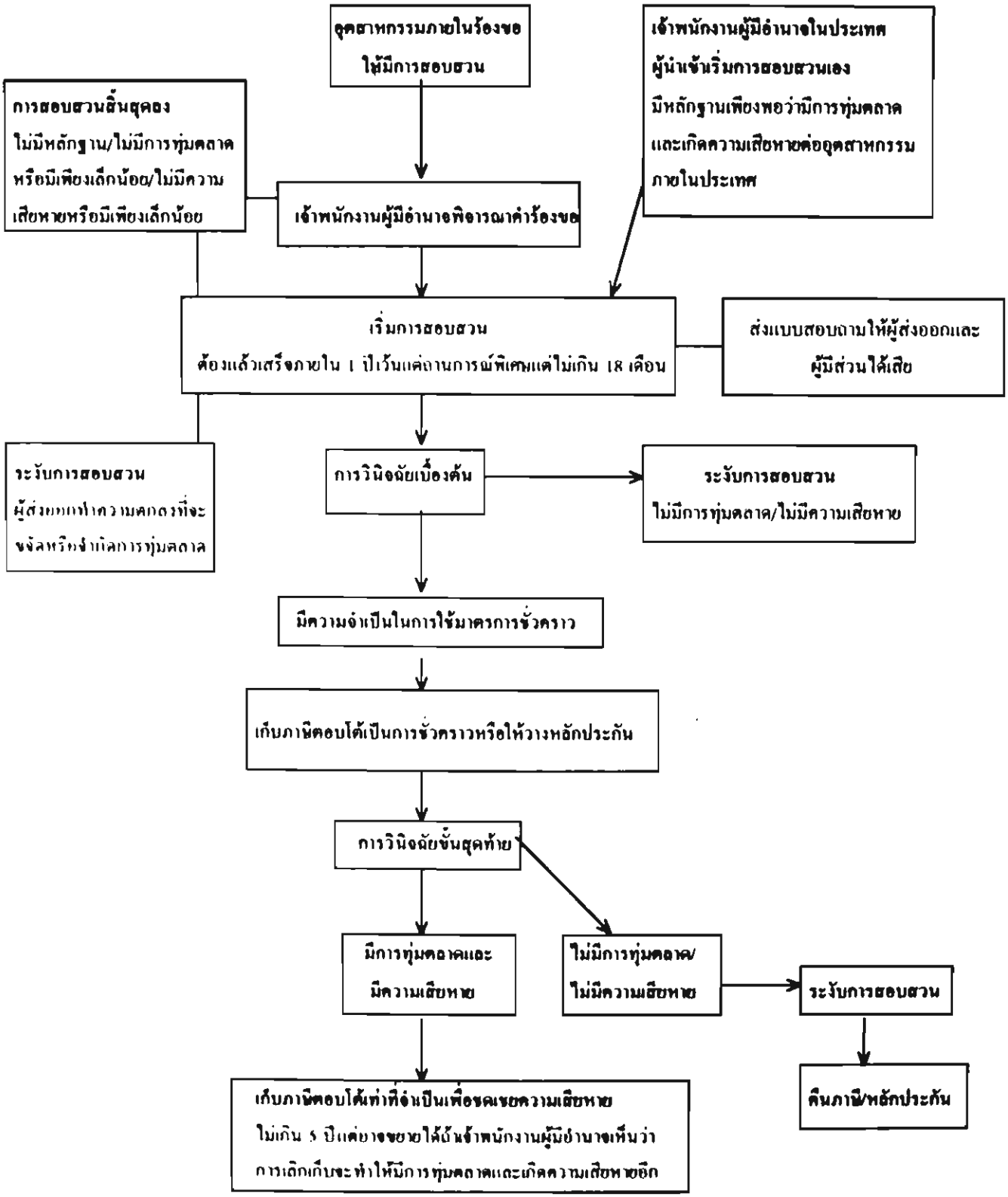
ในการพิจารณาถึงผลกระทบของสินค้าที่มีการทุ่มตลาดต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศต้องประเมินจากทุกปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ความเป็นไปได้ในการลดลงของราคา กำไร ผลผลิต ส่วนแบ่งทางการตลาด เป็นต้น และในการพิจารณาว่าสินค้าที่ทุ่มตลาดมีความเกี่ยวโยงถึงความเสียหายของอุตสาหกรรมภายในประเทศหรือไม่ เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาจากปัจจัยอื่นด้วยที่อาจทำความเสียหายแก่อุตสาหกรรมภายในประเทศในขณะเดียวกันได้ โดยปัจจัยนี้ให้รวมถึงปริมาณและราคาของสินค้านำเข้าที่มิได้ขายในราคาทุ่มตลาด การหดตัวของอุปสงค์ (contraction in demand) หรือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการบริโภค (changes in the pattern of consumption) การมีข้อจำกัดทางการค้า การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งออก และผลผลิตของอุตสาหกรรมภายในประเทศ

ในการพิจารณาว่าการทุ่ มตลาดนั้นคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริง (Facts) มิใช่การกล่าวอ้าง (Allegation) การคาดเดา (Conjecture) หรือความเป็นไปได้ที่ยังห่างไกล (Remote Possibilities)

ข.1.3 <u>อุตสาหกรรมภายในประเทศ</u> มาตรา 4 กำหนดว่า "อุตสาหกรรมภายในประเทศ" (Domestic Industry) หมายถึง ผู้ผลิตภายในประเทศที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันทั้งหมด หรือผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันซึ่งผลผลิตเมื่อรวมกันแล้วเป็นสัดส่วนใหญ่ (major proportion) ของผลผลิตรวมทั้งประเทศ

ข.2 <u>กระบวนการสอบสวนและการใช้มาตรการตอบโต้</u> ข้อตกลงได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนไว้ ดังนี้

ขั้นตอนการสอบสวนและการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด



ข.2.1 เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจต้องเริ่มการสอบสวนเมื่อมีการร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรโดย หรือในนามอุตสาหกรรมภายในประเทศว่า (มาตรา 5.1, 5.2)

(1) มีการทุ่มตลาด

(2) การทุ่มตลาดนั้นก่อให้เกิดความเสียหายตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 ของแกตต์ 1994 ตามที่ได้มีการตีความไว้ตามข้อตกลงนี้

(3) มีความเกี่ยวข้องกันระหว่างการทุ่มตลาดและความเสียหายที่เกิดขึ้น

แต่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจอาจเริ่มการสอบสวนด้วยตนเองได้ถ้ามีหลักฐานเพียงพอว่ามีการทุ่มตลาดและความเสียหายเกิดขึ้นจากการทุ่มตลาดตามมาตรา 5.2 (มาตรา 5.6)

โดยในการร้องเรียนนั้นต้องมีข้อมูลที่ละเอียดเพียงพอเช่น ปริมาณและมูลค่าของการผลิตภายในประเทศซึ่งสินค้าชนิดเดียวกันกับสินค้าที่ทำการทุ่มตลาด รายชื่อของผู้ผลิตภายในประเทศทั้งหมดที่เป็นที่รู้จักว่าผลิตสินค้าชนิดนั้น ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่กล่าวอ้างว่าทำการทุ่มตลาด ประเทศที่ส่งออก หรือประเทศผู้ผลิต ราคาที่ขายในประเทศผู้ส่งออก หรือประเทศผู้ผลิต ผลของสินค้านำเข้าที่มีต่ออุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันนั้นภายในประเทศ เป็นต้น

ข.2.2 การสอบสวนจะเริ่มต้นเมื่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจพิจารณาแล้วเห็นว่า การร้องเรียนนั้นได้รับการสนับสนุนหรือคัดค้านโดยหรือในนามของอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ผลิตสินค้าชนิดนั้นซึ่งผลผลิตรวมกันแล้วมากกว่าร้อยละ 50 ของผลผลิตรวมในสินค้านั้นทั้งประเทศ แต่การสอบสวนจะไม่เริ่มต้นหากปรากฏว่า ผู้ผลิตภายในประเทศที่สนับสนุนการร้องเรียนนั้นเป็นผู้ผลิตที่มีผลผลิตรวมกันแล้วน้อยกว่าร้อยละ 25 ของผลผลิตรวมในสินค้านั้นที่ผลิตโดยอุตสาหกรรมภายในประเทศ (มาตรา 5.4)

ข.2.3 เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจต้องหลีกเลี่ยงที่จะเผยแพร่คำร้องเรียนที่ได้รับเพื่อเริ่มกระบวนการสอบสวน เว้นแต่ว่าจะมีคำตัดสินให้เริ่มกระบวนการสอบสวนได้ (มาตรา 5.5)

ข.2.4 การสอบสวนต้องระงับทันทีหรือต้องมีการปฏิเสธการร้องเรียนทันที ถ้าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจพบว่าไม่มีหลักฐานอย่างเพียงพอตามที่มีการกล่าวอ้าง หรือมีการทุ่มตลาดเพียงเล็กน้อย (De Minimis) คือมีการทุ่มตลาดไม่ถึงร้อยละ 2 ของราคาส่งออก หรือปริมาณของสินค้านำเข้าที่มีการทุ่มตลาดไม่ถึงร้อยละ 3 ของปริมาณการนำเข้าสินค้านั้นทั้งหมดหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเพียงเล็กน้อย

(Negilible) ยกเว้นกรณีที่มีการนำเข้าสินค้าที่มีการทุ่มตลาดจากหลายประเทศรวมกันแล้วเกินกว่าร้อยละ 7 ของสินค้าชนิดนั้นที่นำเข้าทั้งหมด (มาตรา 5.8)

ข.2.5 กระบวนการสอบสวนจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการทางศุลกากรในการนำสินค้าเข้า (มาตรา 5.9) และต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี อาจมีการขยายได้แต่ต้องไม่เกิน 18 เดือน

ข.2.6 ผู้มีประโยชน์ส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหามีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลที่สำคัญต่างๆและมีสิทธิยื่นเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงได้ (มาตรา 6) ซึ่งผู้มีประโยชน์ส่วนได้เสียเหล่านี้จะได้รับ "แบบสอบถาม" (Questionnaires) ที่ใช้ในการสอบสวน และมีเวลาอย่างน้อย 30 วันในการตอบ แต่เวลานี้อาจขยายได้เมื่อมีการร้องขอโดย "ผู้มีประโยชน์ส่วนได้เสีย" (Interested Parties) หมายถึง

- ผู้ส่งออกหรือผู้ผลิตในต่างประเทศ หรือผู้นำเข้าซึ่งสินค้าที่อยู่ภายใต้การสอบสวน หรือสมาคมทางการค้าหรือธุรกิจที่มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออกหรือผู้นำเข้าสินค้านั้น

- รัฐบาลของประเทศสมาชิกผู้ส่งออก และ

- ผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันนั้นในประเทศผู้นำเข้า หรือสมาคมทางการค้าหรือธุรกิจที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิตสินค้าชนิดนั้นในประเทศผู้นำเข้า

อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกยังมีสิทธิที่จะระบุบุคคลทั้งภายในและต่างประเทศนอกเหนือจากที่ระบุไว้ข้างต้นนี้ก็ได้ นอกจากนั้น กรณีที่สินค้านั้นมีการขายปลีก (retail level) เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจต้องเปิดโอกาสให้อุตสาหกรรม ผู้ใช้สินค้านั้น (industrial users of the product) ตัวแทนขององค์กรผู้บริโภค (representative consumer organization) เสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกรณีสอบสวนเกี่ยวกับการทุ่มตลาด ความเสียหาย ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (casuality) การที่กำหนดเช่นนี้เป็นการทำให้ขั้นตอนการสอบสวนมีความโปร่งใสเป็นธรรมมากขึ้นเช่นเดียวกับเรื่องการช่วยอุดหนุนเพราะในความเป็นจริงความเสียหายที่เกิดกับอุตสาหกรรมภายในประเทศเมื่อเทียบกับความเสียหายที่ผู้บริโภคหรืออุตสาหกรรมอื่นที่ต่อเนื่องได้รับอาจมีมากกว่าเนื่องจากต้องใช้สินค้าซึ่งผลิตในประเทศที่มีราคาแพงแต่คุณภาพด้อยกว่าสินค้านำเข้า การที่ให้โอกาสทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเสนอข้อมูลตามจริงจะทำให้การพิจารณาและกระบวนการสอบสวนอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง และเกิดประโยชน์ที่แท้จริงกับระบบเศรษฐกิจโดยรวมมากกว่า [8]

---

[8] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมและคดีตัวอย่างใน Gi-Heon Kwon, **Transnational Coalitions Among Societal, State and International Actors : GM, Ford and Hyundai in Canadian Anti-Dumping Case**

เมื่อเริ่มการสอบสวน เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจจะต้องมอบคำร้องที่ได้รับมาให้กับผู้ส่งออกที่ระบุไว้ (ในกรณีที่ผู้ส่งออกซึ่งเกี่ยวข้องมีจำนวนมาก เพียงแค่ส่งแก่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจของประเทศผู้ส่งออกหรือสมาคมทางการค้าที่เกี่ยวข้องก็เพียงพอแล้ว) เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจของประเทศผู้ส่งออกและผู้มีประโยชน์ส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องที่ร้องขอ โดยต้องคำนึงถึงการรักษาความลับของข้อมูลด้วย

ข.2.7 อาจมีการใช้มาตรการชั่วคราวโดยการเก็บภาษีชั่วคราวได้ ถ้าเป็นไปตามมาตรา 7 ที่ระบุเงื่อนไขไว้ว่า

(1) มีการเริ่มสอบสวนแล้วและผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีสิทธิตามมาตรา 6 แล้ว และ

(2) ได้มีคำวินิจฉัยยืนยันเบื้องต้น (preliminary affirmative determination) แล้วว่ามีการทุ่มตลาดจริงและเกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ และ

(3) เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจพิจารณาแล้วเห็นว่าการใช้มาตรการชั่วคราวนี้มีความจำเป็นต่อการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายในระหว่างการสอบสวน

มาตรการชั่วคราวนี้จะใช้ได้ต่อเมื่อได้เริ่มการสอบสวนไปแล้วอย่างน้อย 60 วัน และต้องใช้ในระยะเวลาสั้นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้แต่ต้องไม่เกิน 4 เดือน ซึ่งอาจขยายได้แต่ก็ไม่เกิน 6 เดือนเมื่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเห็นสมควรหรือเมื่อมีการร้องขอจากผู้ส่งออกที่เป็นผู้แทนซึ่งมีสัดส่วนสำคัญในการค้าที่เกี่ยวข้อง (a significant percentage of the trade involved) โดยมาตรการชั่วคราวนี้อาจอยู่ในรูปของการเก็บอากรชั่วคราว การวางหลักประกันด้วยเงินสดหรือพันธบัตรก็ได้

ข.2.8 การสอบสวนต้องระงับหรือยุติไปโดยไม่มีการเก็บภาษีป้องกันการทุ่มตลาดซึ่งรวมถึงมาตรการชั่วคราวด้วย เมื่อปรากฏแก่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจว่า ผู้ส่งออกได้ดำเนินการด้วยความสมัครใจ (Price Undertakings)ที่จะปรับปรุงราคาสินค้าของตน หรือหยุดการส่งออกมายังประเทศผู้นำเข้าในราคาที่มีการทุ่มตลาด และเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจก็พอใจในการดำเนินการเช่นนั้นที่จะเป็นการขจัดความเสียหายที่เกิดขึ้นไป (มาตรา 8)

ราคาสินค้าที่ปรับเพิ่มขึ้นนั้นไม่ต้องสูงจนเกินกว่าจำเป็นในการที่จะขจัดส่วนเหลื่อมการทุ่มตลาดและอาจต่ำกว่าส่วนเหลื่อมการทุ่มตลาดได้ถ้าการปรับราคาเพิ่มนั้นได้ปลดเปลื้องความเสียหายที่เกิดกับอุตสาหกรรมภายในประเทศแล้ว

ข.2.9 การกำหนดว่าจะเก็บภาษีหรือไม่นั้นต้องขึ้นอยู่กับคำตัดสินของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจของประเทศผู้นำเข้าโดยจะต้องเก็บอย่างไม่เลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าทั้งหลายที่มาจากประเทศที่มีการทุ่มตลาดและเกิดความเสียหาย เว้นแต่สินค้าที่มาจากประเทศที่ทำ Price Undertakings (มาตรา 9)

การเก็บภาษีป้องกันการทุ่มตลาดจะเก็บได้ไม่เกิน 5 ปีนับจากวันที่กำหนดว่าจะเก็บแต่อาจขยายเวลาได้ถ้าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเห็นว่าการเลิกเก็บจะทำให้มีการทุ่มตลาดและเกิดความเสียหายอีก (มาตรา 11.3) โดยต้องทบทวนถึงความจำเป็นในการต้องเรียกเก็บอากรตอบโต้ต่อไปซึ่งต้องดำเนินการตามวิธีการสอบสวนปกติ

ข.2.10 โดยหลักการเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาดจะเก็บได้เฉพาะจากสินค้าที่นำเข้ามาบริโภคหลังจากที่มีการตัดสินแล้วว่าให้เก็บภาษีตอบโต้ได้ในกรณีปกติตามมาตรา 9 และกรณีเป็นมาตรการชั่วคราวตามมาตรา 7 แต่อาจมีผลย้อนหลังได้ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 10 คือ

- เมื่อมีคำวินิจฉัยขั้นสุดท้ายว่ามีความเสียหาย หรือในกรณีมีคำวินิจฉัยขั้นสุดท้ายว่าการคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายจะนำไปสู่การตัดสินว่ามีความเสียหาย การเก็บภาษีตอบโต้อาจมีผลย้อนหลังในระหว่างที่มีการใช้มาตรการชั่วคราวได้ กล่าวคือในการใช้มาตรการชั่วคราว ประเทศผู้นำเข้าอาจเก็บอากรชั่วคราวหรือร้องขอให้ประเทศสมาชิกที่ทำการทุ่มตลาดวางหลักประกันซึ่งอาจเป็นเงินสดหรือพันธบัตร และเมื่อมีคำวินิจฉัยขั้นสุดท้ายดังกล่าวให้เก็บภาษีตอบโต้ การเก็บอากรตอบโต้นั้นจะมีผลย้อนหลังไปได้ในระยะเวลาไม่เกิน 90 วันก่อนวันใช้มาตรการชั่วคราว เมื่อมีการกำหนดภาษีที่แน่นอนแล้ว หากภาษีตอบโต้มีมูลค่าสูงกว่าหลักประกันที่ให้ไว้ จะไม่มีการเก็บส่วนที่ต่างนั้น แต่หากต่ำกว่าหลักประกันก็ต้องคืนส่วนที่เกินนั้นให้ทันที

- ถ้าคำวินิจฉัยได้ผลในทางตรงกันข้าม (negative) คือพบว่าไม่มีการทุ่มตลาดหรือไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมภายในประเทศ ก็ต้องคืนอากรหรือหลักประกันที่เรียกเก็บไว้โดยทันที

ข.2.11 หากประเทศคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องการที่จะให้มีการปรึกษาหารือในเรื่องที่พิพาท อีกฝ่ายต้องให้ความร่วมมือ หากการปรึกษาหารือไม่อาจนำไปสู่ข้อสรุปที่ยอมรับระหว่างกันได้ และปรากฏว่าประเทศผู้นำเข้ากำหนดอัตราภาษีตอบโต้เป็นการแน่นอนหรือยอมรับในการทำความตกลงปรับปรุงราคา (Price Undertakings) ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็อาจนำเรื่องดังกล่าวเสนอองค์กรระงับข้อพิพาทได้ (มาตรา 17)

ค) ผลของข้อตกลงการทุ่มตลาดต่อนโยบายการค้าของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาจากที่นำเสนอมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ข้อตกลงการทุ่มตลาดได้พยายามแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมาในอดีตจากการที่นำข้อตกลงแกตต์เรื่องการทุ่มตลาดไปใช้ในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นการอธิบายความหมายของคำต่างๆ ที่สำคัญให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น อาทิเช่น การทุ่มตลาด ราคาส่งออก อุตสาหกรรมภายในประเทศ ความเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นต้น กำหนดกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ เพื่อที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายจะได้ทราบว่า ตนมีสิทธิและหน้าที่อย่างไรบ้างเมื่อต้องกล่าวหาและถูกกล่าวหา ในการดำเนินการต่างๆก็คำนึงถึงความเป็นจริง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการคิดความเสียหาย การเป็นอุตสาหกรรมภายในประเทศที่จะมีสิทธิเรียกร้องที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่มาตรา 5.4 ของข้อตกลงมีการกำหนดว่าในการที่จะร้องเรียนว่ามีการทุ่มตลาดและการทุ่มตลาดนั้นก่อให้เกิดหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศนั้นจะต้องได้รับการสนับสนุนทั้งที่เห็นด้วยและคัดค้านจากผู้ผลิตที่มีปริมาณการผลิตรวมกันอย่างน้อยร้อยละ 50 ของผลผลิตภายในประเทศทั้งหมดในสินค้าชนิดเดียวกันนั้น การที่กำหนดเช่นนี้เป็นประโยชน์แก่ผู้ส่งออกที่ถูกกล่าวหา เพราะแต่เดิมการกล่าวหาจะกระทำได้ง่ายมาก แม้จะเป็นเพียงผู้ประกอบการที่ผลิตสินค้าที่มีปริมาณน้อยมากซึ่งในความเป็นจริงก็ค่อนข้างที่จะไม่มีความสามารถในการแข่งขันอยู่แล้ว (Least Competition Firms) ก็สามารถมาร้องเรียนได้ และประเทศผู้นำเข้าก็อ้างว่าเป็นการร้องเรียนในนามของ (on behalf of) ผู้ผลิตภายในประเทศแล้ว ซึ่งสร้างอุปสรรคและความไม่แน่นอนแก่ผู้ส่งออกและผู้นำเข้า

อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติจะมีความชัดเจนโปร่งใสมากขึ้น แต่ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศซึ่งเป็นเป้าหมาย (Target) ของประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปที่มักจะกล่าวอ้างว่าไทยทำการทุ่มตลาดและจะเก็บภาษีเพื่อเป็นการตอบโต้ ขณะเดียวกันจากการที่ข้อตกลงว่าด้วยมาตรการป้องกันเริ่มใช้อ้างได้ยากมากขึ้นประกอบกับที่กล่าวมาแล้วว่าการใช้มาตรการป้องกันนั้นมีต้นทุนมากกว่าการใช้มาตรการอื่น เพราะเป็นการตอบโต้ต่อการค้าที่เป็นธรรมและกลไกในการใช้ได้สร้างภาระให้กับผู้ใช้ ในขณะที่ผู้ตอบโต้แทบจะไม่มีต้นทุนในการตอบโต้แต่อย่างใด แต่การใช้มาตรการป้องกันการทุ่มตลาดนั้นเป็นการตอบโต้ต่อการค้าที่ "ไม่เป็นธรรม" และผู้ตอบโต้ก็ตอบโต้ได้อย่าง "เลือกปฏิบัติ" จึงทำให้ประเทศต่างๆ คงหันมาใช้มาตรการนี้มากขึ้น ซึ่งถือว่าค่อนข้างจะตรงกันข้ามกับความมุ่งหมายของการแก้ไขมาตรการนี้ของแกตต์ที่ตอนเริ่มการเจรจานั้นต้องการที่จะให้มีการใช้มาตรการตอบโต้นี้น้อยลง แต่กลับกลายเป็นว่าน่าจะมีการใช้ มากขึ้นมากกว่าด้วยเหตุผลดังกล่าว นอกจากนั้นเมื่อวิเคราะห์ข้อตกลงอย่างละเอียดจะพบว่ามีกลไกที่ประเทศต่างๆสามารถนำมาใช้ในการที่ตนจะ

เก็บภาษตอบโต้ได้ง่ายขึ้นอยู่หลายประการ จึงควรที่ประเทศไทยต้องให้ความสนใจเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการเจรจาและกำหนดนโยบายต่อไป ดังนี้

ค.1 มาตรา 2.2.1 กำหนดว่าในกรณีที่การขายสินค้าที่เป็นประเด็นพิพาทในประเทศผู้ส่งออกหรือในประเทศที่สามเป็นการขายที่ต่ำกว่าต้นทุนในการผลิตของสินค้าบวกด้วยค่าใช้จ่ายในการบริหาร และการขาย จะไม่ถือว่าราคาสินค้าดังกล่าวนั้นเป็นราคาที่จำหน่ายในทางการค้าปกติ ถ้าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเห็นว่าการขายนั้นกระทำในระยะเวลายาวนาน (extended period of time) ซึ่งโดยปกติคือ 1 ปีแต่ไม่น้อยกว่า 6 เดือน และเป็นการขายในปริมาณมาก (in substantial quantities) การกำหนดเช่นนี้อาจมีผลเป็นการทำให้ราคาปกติสูงขึ้นจึงทำให้ง่ายต่อการที่จะกล่าวหาว่ามีการทุ่มตลาดเพราะได้ตัด (get rid of) ราคาที่ขายต่ำในประเทศผู้ส่งออกไป ซึ่งถ้าใช้ราคานั้นก็อาจมีความใกล้เคียงหรือเท่ากับราคาในประเทศผู้นำเข้าก็ได้ ขณะเดียวกันก็เป็นการเพิ่มส่วนเหลื่อมราคาที่จะนำไปคิดในการเก็บภาษีตอบโต้ด้วย ซึ่งแท้ที่จริงการที่ตัดราคาในประเทศผู้ส่งออกไปเพราะมีสมมติฐานว่าเป็นกลยุทธ์ของประเทศผู้ส่งออกที่จะกำจัดคู่แข่งออกไปเพื่อผูกขาดตลาด แต่ในความเป็นจริงการที่ราคาถูกหรือต่ำลงอาจมาจากสาเหตุอื่นก็เป็นได้คือ เมื่อเศรษฐกิจตกต่ำ (Recession) หรือในช่วงเวลาที่มีการหดตัวของอุปสงค์ (Slack Demand)

เมื่อไม่สามารถหาราคาส่งออกหรือราคาปกติได้ก็ต้องใช้ "ต้นทุนที่สร้างเอง" (Constructed Cost) ตามมาตรา 2.4 การที่ข้อตกลงกำหนดวิธีการ "ตัด" ไว้เช่นนี้คล้ายกับกฎหมายป้องกันการทุ่มตลาดของสหรัฐฯ (ปัจจุบันสหรัฐฯ ได้ เสนอร่างกฎหมายใหม่ในเรื่องนี้ให้องค์การการค้าโลกพิจารณาอยู่ ซึ่งใช้อัตราที่เป็นจริง) โดยสหรัฐฯ กำหนดว่าในการสร้างต้นทุนเองนั้นจะต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายเข้าไป โดยคิดค่าโสหุ้ย (Overhead) ในเรื่องการขาย การบริหารเป็นร้อยละ 10 ของต้นทุนโดยตรง (direct costs) และให้คิดกำไรประมาณร้อยละ 10 ของค่าใช้จ่ายโดยตรงบวกค่าโสหุ้ย ซึ่งในความเป็นจริงผู้ผลิตอาจมิได้มีต้นทุนเช่นนี้ก็ได้ ผลก็คือราคาในประเทศผู้ส่งออกที่สร้างต้นทุนขึ้นเองนั้นคงต้องสูงกว่าราคาที่ขายในประเทศผู้นำเข้าจึงต้องปรากฏค่อนข้างแน่นอนว่ามีการทุ่มตลาดและส่วนเหลื่อมราคาก็ต้องสูงตามไปด้วย

ค.2 มาตรา 2.2 f.2 กำหนดว่าการขายในประเทศผู้ส่งออกซึ่งจะนำราคามาคิดเปรียบเทียบกับราคาในประเทศผู้นำเข้าจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อปริมาณสินค้าชนิดนั้นที่ขายในประเทศผู้ส่งออกมีปริมาณเพียงพอ (sufficient quantity) คือไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของสินค้านั้นที่ส่งมาขายในประเทศผู้นำเข้า แต่ข้อตกลงก็ยังเปิดช่องไว้ว่า แม้มีการขายในปริมาณต่ำกว่าที่กำหนดก็อาจนำมาเปรียบเทียบได้ถ้ามีหลักฐานที่แสดงได้ว่าปริมาณที่ต่ำกว่านั้นมีขนาดเพียงพอ (sufficient magnitude) ต่อการเปรียบเทียบแล้ว การที่ข้อตกลงระบุไว้เช่นนี้สร้างความไม่แน่นอนให้แก่การนำข้อตกลงมาใช้ เพราะแม้การขายสินค้านั้นในราคาสูงในประเทศ

ผู้ส่งออกมีปริมาณน้อยไม่เพียงพอต่อการชดเชยส่วนขาดทุนที่เกิดขึ้นจากการทุ่มตลาดก็อาจนำมาเปรียบเทียบได้ เป็นการเปรียบเทียบราคาที่ไม่คำนึงต่อความเป็นจริง

ค.3 มาตรา 2.3 ระบุว่าในกรณีที่ราคาส่งออกไม่น่าเชื่อถือ (Unreliable) ก็ให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้ "ต้นทุนที่สร้างเอง" ถือว่าเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจของประเทศผู้นำเข้าค่อนข้างมาก (almost complete discretion) ในการที่จะกำหนด "ต้นทุน"

ค.4 มาตรา 2.4.2 ซึ่งวางหลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบราคาว่าต้องอยู่ใช้วิธีการเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าคิดราคาส่งออกหรือราคาปกติเป็นราคาเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (Weight Average) ราคาสินค้าในประเทศผู้นำเข้าก็ต้องใช้ราคาเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักด้วย (Weight Average-to-weight Average basis) และถ้าเป็นราคาส่งออกหรือราคาปกติที่คิดจากธุรกรรม (Transaction) เพียงอย่างเดียวก็ต้องคิดราคาในประเทศผู้นำเข้าด้วยวิธีการเดียวกันนั้น (Transaction-to-Transaction Basis) ถือว่าเป็นการเปรียบเทียบราคาอย่างเท่าเทียมกัน (Equivalent Price comparison) เป็นการแก้ปัญหาที่ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาชอบใช้วิธีการเปรียบเทียบที่ต่างกันระหว่างราคาสินค้าในประเทศผู้ส่งออกกับราคาสินค้าในประเทศผู้นำเข้าซึ่งอาจมีผลทำให้ราคาสินค้าในประเทศผู้ส่งออกมีราคาสูงกว่าในประเทศผู้นำเข้าได้เมื่อใช้วิธีที่ต่างกัน ผลก็คือมีการทุ่มตลาดและเก็บภาษีตอบโต้ได้

แต่มาตรานี้ก็ยังมีส่วนที่เป็น "เครื่องมือ" ให้กับประเทศที่ใช้มาตรการตอบโต้ได้อยู่เช่นกัน กล่าวคือ มาตรานี้ระบุว่าให้เปรียบเทียบราคาทั้งสองนี้ที่ใช้ "ในระหว่างขั้นตอนการสอบสวน" (during the investigation phase) ในความเป็นจริงนั้น ระหว่างการสอบสวนอาจมีการเก็บภาษีตอบโต้เป็นการชั่วคราวก่อน (tentative dumping margin) และเมื่อดำเนินการสอบสวนต่อมารวมถึงการทวนสอบทางด้านบริหารทั้งหลาย (subsequent administrative reviews) ราคาที่เป็นหลักในการนำมาคิดส่วนเหลื่อมราคาอาจมีการเปลี่ยนแปลงไป จนในที่สุดอัตราภาษีสุดท้าย (Final Duties) ที่จะเก็บจริงๆ จะถูกกำหนดแน่นอนอีกครั้งเมื่อกระบวนการสอบสวนสิ้นสุด ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นส่วนเหลื่อมราคาที่เก็บไว้ เกินก็ต้องคืนส่วนที่เกิน (Refund) จากส่วนเหลื่อม แต่ข้อตกลงมิได้อธิบายให้ชัดเจนว่า ราคาที่เป็นหลักในการนำมาคิดต้องเป็นราคา ณ เวลาใดแน่นอนทำให้บางประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาได้ใช้ช่องว่าง (Loophole) นี้เป็นประโยชน์แก่ตน กล่าวคือ กฎหมายป้องกันการทุ่มตลาดของสหรัฐฯ ได้ระบุว่า การเปรียบทียบราคานั้นให้ใช้ราคาที่ใช้ "เฉพาะ" (only) ในระหว่างการสอบสวนเท่านั้นและมาตรา 777 A(d)(2) ก็ระบุว่า ราคาในประเทศผู้ส่งออกนั้นให้เฉลี่ยจากระยะเวลาประมาณ 1 เดือน ในขณะที่ราคาส่งออกให้เฉลี่ยจากระยะเวลา 6 เดือน โดยมิได้มีการพิจารณาราคาในช่วงระยะเวลาที่มี "การทวนสอบ" ก่อนที่จะมีการกำหนดอัตราภาษีสุดท้ายเลย ผลก็คือ ทำให้การวินิจฉัยว่ามีการทุ่มตลาดหรือไม่อาจไม่ตรงกับความเป็นจริง เพราะราคาอาจ

เปลี่ยนแปลงไปแล้วเมื่อถึงเวลาทวนสอบ ขณะเดียวกันก็สร้างความไม่แน่นอนและมีผลทำให้อัตราภาษีที่จะเก็บสูงขึ้นได้ถือว่าเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยไม่เหมาะสม (inappropriate advantage) จากช่องว่างของกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยไม่ตั้งใจ (Unintended Loophole)

ค.5 มาตรา 3.3 กำหนดให้ประเทศผู้นำเข้าคิดความเสียหายโดยรวมได้ถ้าเป็นสินค้าที่มีการนำเข้ามาในเวลาเดียวกันและมีปริมาณมากกว่าร้อยละ 3 ของสินค้านั้นที่นำเข้า และมีการทุ่มตลาดมากกว่าร้อยละ 2 ของราคาส่งออก และการคิดความเสียหายเช่นนี้เหมาะสมกับสภาพการแข่งขันในตลาดของประเทศผู้นำเข้าเป็นการกำหนดที่มิได้ปรับปรุงวิธีการคิดความเสียหายแต่อย่างใด เพราะก่อนหน้านี้ก็เป็นเช่นนี้อยู่แล้ว และสร้างปัญหาว่าทำให้พิสูจน์ความเสียหายได้ง่าย นอกจากนั้นในกฎหมายป้องกันการทุ่มตลาดของสหรัฐฯ เองก็ได้กำหนดให้มีการร้องเรียนได้อีกเพื่อที่จะได้ถือว่าเป็นเวลาเดียวกัน

ค.6 มาตรา 5.8 กำหนดว่าถ้าพบว่ามีการทุ่มตลาดเพียงเล็กน้อยคือไม่ถึงร้อยละ 2 ของราคาส่งออกหรือปริมาณการนำเข้าสินค้าที่มีการทุ่มตลาดไม่ถึงร้อยละ 3 ของปริมาณการนำเข้าสินค้านั้นทั้งหมดให้ยุติการสอบสวนทันที แต่กรณีนี้อาจยกเว้นได้ถ้าสินค้าที่มีการทุ่มตลาดซึ่งนำเข้าจากประเทศต่างๆ นั้นเมื่อคิดโดยรวม (collectively) แล้วเกินกว่าร้อยละ 7 ของปริมาณการนำเข้าสินค้านั้น แม้ว่าเมื่อคิดจากแต่ละประเทศจะไม่ถึงร้อยละ 3 ก็ตาม กรณีนี้คงเป็นการง่ายที่จะร้องเรียน ถ้าผู้ผลิตรวมเอาประเทศเล็กๆ ที่ส่งสินค้ามีปริมาณไม่ถึงร้อยละ 3 ไว้ด้วยกันในการร้องเรียนว่ามีการทุ่มตลาด ซึ่งทำให้มาตรานี้ที่ดูเหมือนเป็นการให้ประโยชน์แก่ประเทศที่มีการทุ่มตลาดเพียงเล็กน้อยหรือมีส่วนแบ่งในตลาดเพียงเล็กน้อยกลับกลายเป็นสิ่งที่มิได้ให้ประโยชน์ไป

ค.7 มาตรา 11.3 กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดในการใช้มาตรการตอบโต้ไว้ว่าห้ามใช้เกินกว่า 5 ปีนับแต่วันที่นำมาใช้ แต่ขณะเดียวกันระยะเวลานี้ก็อาจขยายได้ถ้าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจพิจารณาแล้วเห็นว่าการเลิกใช้มาตรการฯอาจทำให้มีการทุ่มตลาดต่อไปและก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง จึงทำให้ "ไม่มีข้อจำกัด" ในการใช้มาตรการตอบโต้ และผลของการใช้มาตรการจะเป็นอย่างไรคงต้องขึ้นอยู่กับแต่ละกรณีและเป็นไปตามดุลยพินิจของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในประเทศผู้นำเข้า

ค.8 มาตรา 17.6 กำหนดให้มี "การทวนสอบ" (Standard of Review) (เป็นไปตามความต้องการของสหรัฐอเมริกาที่เสนอไว้ในการเจรจาเมื่อเดือนพฤศจิกายน 1993)โดยระบุว่า เมื่อ DSB (องค์กรระงับข้อพิพาท) ได้รับการร้องขอจากประเทศสมาชิกที่พิพาทจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่ประเทศผู้นำเข้าใช้มาตรการภาษีป้องกันการทุ่มตลาด โดยจะตรวจสอบได้เฉพาะ 2 ประเด็นคือ ประเด็นแรกการที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจกำหนดข้อเท็จจริงในเรื่อง

นั้นมีความเหมาะสมแล้ว (proper) หรือไม่และการประเมินข้อเท็จจริงนั้น เป็นไปอย่างไม่มีอคติและเป็นกลาง (Unbiased and Objective) หรือไม่ ประเด็นที่สองในกรณีที่ต้องมีการตีความบทบัญญัติของข้อตกลงที่เกี่ยวข้องต้องตีความให้เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (Public International Law) หมายความว่า เมื่อคณะกรรมการฯเห็นว่าการกำหนดและการประเมินมีความเหมาะสมและเป็นกลางแล้วแม้จะพบข้อเท็จจริงอย่างอื่นก็ไม่มีสิทธิพิจารณา นอกจากนั้น แม้คณะกรรมการฯจะเห็นว่าการตีความโดยวิธีอื่นจะดีกว่าก็ต้องตีความตามหลักการที่กำหนดไว้เท่านั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่า ข้อตกลงได้สร้างข้อจำกัดในการใช้ดุลยพินิจของ DSB ในการทวนสอบการดำเนินงานภายในของรัฐสมาชิก ซึ่งต่างจากการที่ WTO ได้สร้างอำนาจให้กับ DSB ในการพิจารณาข้อพิพาทคล้ายกับอำนาจของศาลแพ่งในระบบการฟ้องร้องคดีทั่วไป จึงเหมือนกับเป็นการเปิดช่องให้รัฐสมาชิกใช้ มาตรการภายในประเทศที่ไม่สอดคล้องกับข้อตกลงได้ เท่ากับว่าเป็นการให้เครื่องมือแก่รัฐที่ได้ไปยินยอมผูกพันตนตามกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดแต่ขณะเดียวกันก็สามารถที่จะผ่อนปรนข้อผูกพันนั้นได้เมื่อมีการนำไปใช้ในทางปฏิบัติภายในประเทศ

ค.9 <u>การตอบโต้การหลบเลี่ยงการส่งออก</u> (Anti-Circumvention) แม้ข้อตกลงได้กำหนดวิธีพิสูจน์ว่ามีการทุ่มตลาดแม้มีการหลบเลี่ยงการส่งออกไว้ก็ตาม แต่มิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการตอบโต้การหลบเลี่ยงส่งออกไว้ ทำให้แต่ละประเทศสามารถกำหนดกฎหมายภายในเรื่องนี้ได้ตามความต้องการ อาทิเช่น สหรัฐอเมริกาได้กำหนดว่าถือว่า การหลบเลี่ยงการส่งออกจะเกิดขึ้นเมื่อ (1) มีการส่งออกชิ้นส่วนหรืออุปกรณ์มาเพื่อประกอบในสหรัฐฯ ในขณะที่ถ้าเป็นสินค้าสำเร็จรูปก็ต้องถูกเก็บภาษีป้องกันการทุ่มตลาด (2) มีการส่งออกชิ้นส่วนและอุปกรณ์ไปยังประเทศที่สามเพื่อประกอบเป็นสินค้าสำเร็จรูปในประเทศที่สามและส่งออกมายังสหรัฐอเมริกาเพื่อมิให้ถูกเก็บภาษีป้องกันการทุ่มตลาด ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ที่ทำเช่นนี้ก็คือประเทศในเอเชียนั่นเอง นอกจากนั้นสหรัฐฯได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนี้ใหม่ในปี 1988 ซึ่งมีขอบเขตกว้างกว่าเดิม กล่าวคือเดิมหลักเกณฑ์ของสหรัฐฯในการพิจารณาว่ามีการหลบเลี่ยงการส่งออกหรือไม่ให้ดูว่ามีการผลิตเพิ่มเติม (Value Added) ในสหรัฐฯ หรือประเทศที่สามในปริมาณเท่าใด ถ้ามีเพียงเล็กน้อย (Small) ก็ถือว่าไม่ใช่การหลบเลี่ยงการส่งออก แต่เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายได้เปลี่ยนเป็นปริมาณ "น้อยและไม่เด่นชัด" (Minor and Insignificant) ซึ่งมีความหมายกว้างมากขึ้น และยังพิจารณาอีกว่าการประกอบสินค้านั้นมีมูลค่าในกระบวนการผลิตเท่าไร การลงทุนอยู่ในระดับใด สิ่งอำนวยความสะดวกในการผลิต (Production Facilities) ที่ติดตั้งอยู่ในสหรัฐฯหรือประเทศที่สามนั้นมีสภาพอย่างไร แม้กระทั่งระดับการวิจัยและพัฒนาที่ดำเนินการในประเทศผู้นำเข้านั้นเป็นอย่างไรก็อยู่ในขอบข่ายของการพิจารณา ดังนั้น กิจการในประเทศผู้ส่งออกที่ไม่ได้มีการผลิตหรือกระบวนการผลิตเพิ่มเติมนอกประเทศตนมากนักก็คงถูกกล่าวหาว่ามีการหลบเลี่ยงการส่งออกได้ง่าย

ค.10 <u>การบัญญัติกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ</u> ข้อตกลงมิได้มีข้อจำกัดในการบัญญัติหรือปรับปรุงกฎหมายภายในไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่ทุกประเทศทราบดีว่าเมื่อตนไปผูกพันตนไว้กับข้อตกลงภายใต้ WTOต่างก็มีหน้าที่ต้องมาบัญญัติกฎหมายภายในให้มีความสอดคล้องกับหลักการในข้อตกลงนั้นๆ ดังนั้น เมื่อข้อตกลงมิได้สร้างข้อจำกัดเอาไว้ประเทศสมาชิกก็สามารถที่จะบัญญัติและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายภายในอย่างไรก็ได้ตราบเท่าที่มิได้ขัดกับข้อตกลง ดังเช่น สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปที่ได้บัญญัติกฎหมายป้องกันการทุ่มตลาดที่มีผลทำให้กฎหมายมีกระบวนการที่เข้มงวดขึ้น (to strengten its anti-dumping law procedures) และใช้วิธีการเปรียบเทียบหรือการคำนวนของตน โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อรักษาไว้ซึ่ง "ระดับความคุ้มครอง" (Level of Protection) ที่ตนเคยใช้ในมาตรการป้องกันการทุ่มตลาด จึงเป็นไปได้ว่าประเทศอื่นก็อาจดำเนินการเช่นนี้ได้เช่นกันจนทำให้ประเทศคู่ค้าต้องประสบปัญหาการกีดกันทางการค้าในที่สุด

ค.11 <u>VER</u> WTO พยายามที่จะขจัด VER ที่อยู่ในข้อตกลงว่าด้วยมาตรการป้องกันและข้อตกลงสิ่งทอและเสื้อผ้าออกไป แต่ปรากฏว่าได้มีบทบัญญัติของข้อตกลงการทุ่มตลาดที่มีลักษณะเป็น VER อยู่และประเทศสมาชิกก็มีสิทธิในการทำข้อตกลงในลักษณะดังกล่าว คือ ตามมาตรา 8 เรื่อง Price Undertakings ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แม้จะมีการกำหนดไว้ในมาตรา 8.5 ว่า ประเทศผู้ส่งออกจะไม่ถูกบังคับให้ต้องดำเนินการเช่นนั้น แต่ก็ระบุว่าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจของประเทศผู้นำเข้าอาจเสนอให้ประเทศผู้ส่งออกดำเนินการเช่นนั้นได้ เมื่อพิจาณาจากความเป็นจริงเมื่อประเทศผู้นำเข้าเสนอเช่นนั้นประเทศผู้ส่งออกอาจต้อง "จำยอม" ที่จะดำเนินการก็ได้หากพิจารณาแล้วว่าจะเป็นประโยชน์กับตนมากกว่าที่จะโดนเก็บภาษีตอบโต้ซึ่งไม่ทราบว่าจะมีอัตราเท่าใดประกอบกับอาจจะไม่แน่ใจในกระบวนการของกฎหมายภายในประเทศของประเทศผู้นำเข้าด้วยก็เป็นได้

ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นสิ่งที่ประเทศไทยต้องคำนึงถึงทั้งในเรื่องข้อจำกัดในการใช้ข้อตกลงและการใช้ข้อตกลงเป็นกลไกในการดำเนินการต่างๆทั้งในฐานะที่เป็นประเทศ "เป้าหมาย" ของประเทศที่ใช้มาตรการตอบโต้และเป็นประเทศที่ใช้มาตรการตอบโต้นั้นเอง

ตารางเปรียบเทียบการทุ่มตลาดและการตอบโต้ภายใต้แกตต์ 1947 กับข้อตกลงการทุ่มตลาดและการตอบโต้ภายใต้องค์การการค้าโลก

เรื่อง	แกตต์ 1947	องค์การการค้าโลก	ข้อเปรียบเทียบ
การมีผลบังคับใช้	ประเทศภาคีทุกประเทศต้องปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้แกตต์ 1947 แต่การปฏิบัติตามพันธกรณีข้อตกลงรอบเคเนดี้ขึ้นอยู่การเข้าเป็นภาคีซึ่งแต่ละประเทศมีสิทธิที่จะเป็นภาคีหรือไม่ก็ได้แล้วแต่ความสมัครใจ	ทุกประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกต้องผูกพันตนตามพันธกรณีในข้อตกลงการทุ่มตลาด	ขจัดปัญหาการปฏิบัติที่แตกต่างระหว่างประเทศที่เป็นภาคีและมิได้เป็นภาคีของข้อตกลง ทำให้ทุกประเทศสมาชิกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกัน
การให้คำจำกัดความอย่างคำในบทบัญญัติ	มิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน	อธิบายไว้อย่างชัดเจน เช่น "ความเสียหาย" "อุตสาหกรรมภายในประเทศ" โดยใช้หลักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์	ขจัดปัญหาการตีความที่ในบางครั้งส่งผลต่อความเป็นธรรมหรือขัดต่อหลักวิชาการ
กระบวนการสอบสวน	กำหนดไว้โดยคร่าว	กำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น การสอบสวนจะเริ่มต้นในกรณีใดได้บ้าง วิธีการใช้อำนาจของผู้มีหน้าที่ในการสอบสวน โดยมีขั้นตอนชัดเจน และยังกำหนดให้การสอบสวนระงับถ้าพบว่าไม่มีการทุ่มตลาดหรือมีเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีความเสียหาย หรือมีเพียงเล็กน้อย	เป็นการทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง "เห็นตลอด" ในกระบวนการ จึงคาดได้ว่า ต้องทำอะไร อย่างไร เวลาใด สร้างความโปร่งใสให้กับการใช้มาตรการ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งการกำหนด de minimis และ negligible ไว้ เป็นการตัดการทุ่มตลาดหรือความเสียหายเล็กๆน้อยๆไป ทำให้การกล่าวอ้างทำได้ยากขึ้น เป็นประโยชน์ต่อประเทศเล็กที่ส่วนใหญ่คือ ประเทศกำลังพัฒนา
การหาราคาส่งออกหรือราคาที่จะนำมาเปรียบเทียบกับราคาปกติ (Normal Value)	กำหนดไว้	กำหนดไว้โดยละเอียด	สร้างความชัดเจนในการหาราคาส่งออก

เรื่อง	แกตต์ 1947	องค์การการค้าโลก	ข้อเปรียบเทียบ
วิธีการเปรียบเทียบราคาส่งออกกับราคาปกติ	-	กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้เปรียบเทียบจากการค้าในระดับเดียวกัน	สร้างความเป็นธรรมในการคิด เพราะ หากคิดจากการค้าในต่างระดับกัน ราคาที่ได้ก็อาจจะต่ำหรือสูงกว่าความเป็นจริง ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้เป็นเครื่องมือที่จะหาว่ามีการทุ่มตลาดได้ง่ายขึ้น
การคิดส่วนเหลื่อมราคา (Margin of Dumping)	-	กำหนดให้คิดด้วยวิธีเดียวกัน คือ คิดจากค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของทั้งราคาส่งออกและราคาปกติ หรือคิดจากราคาทั้ง สองที่กระทำในธุรกรรมต่อธุรกรรม	สร้างความเป็นธรรมในการคิด มิให้มีการใช้วิธีที่ต่างกัน ซึ่งอาจนำไปสู่ส่วนเหลื่อมของราคาที่ผิดจากความเป็นจริง
การมีส่วนร่วมของอุตสาหกรรมภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับสินค้านั้น และองค์กร ที่เป็นตัวแทนผู้บริโภค	-	กำหนดให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ	ทำให้การพิจารณาเพื่อเก็บภาษีตอบโต้อยู่บนพื้นฐานความเป็นจริง เนื่องจากในบางกรณี การทุ่มตลาดและความเสียหายที่เกิดขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับระโยชน์ที่อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและผู้บริโภคจะได้รับนั้น อาจจะ "น้อย" กว่า และอาจเกิด ความเสียหายมากกว่าถ้ามีการเก็บภาษีตอบโต้
กำหนดระยะเวลาในการสอบสวนและการเก็บภาษีตอบโต้	-	กำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยกำหนดว่า กระบวนการสอบสวนทั้งสิ้นต้องไม่เกิน 1 ปี อาจขยายได้แต่ไม่เกิน 18 เดือน และเก็บภาษีได้ไม่เกิน 5 ปี เว้นแต่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเห็นว่ามีความจำเป็น	สร้างความโปร่งใส คาดหมายได้ในการดำเนินการตามข้อตกลง

บรรณานุกรม

Kenneth W. Abbott, New Instruments of Protection: Anti-Dumping, Safeguards and Dispute Settlement After the Uruguay Round, Conference on Emerging Global Trading Environment and Developing Asia, ADB Headquarters Manila, Phillippines, 29-30 May 1995.

Macro C.E.J. Bronckers, WTO Implementation in the European Community: Anti-Dumping, Safeguards and Intellectual Property, Journal of World Trade, Volume 29, October 1995, Number 5.

Trien Nguyen, Carlo Perroni and Randal Wigle, A Uruguay Round Success ? and William R. Cline, Evaluating the Uruguay Round, The World Economy, Volume 18, January 1995, Number 1.

Implications of Uruguay Round Agreements for Developing Countries: Multilateral Trade Rules, ESCAP/UNDP/KDI Regional Symposium on the Uruguay Round Agreements, 30 November-3 December 1994, Seoul, Republic of Korea.

ข้อสังเกตต่อการใช้มาตราการป้องกัน มาตรการตอบโต้การช่วยอุดหนุน และมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น มาตรการป้องกัน การตอบโต้การช่วยอุดหนุนและการตอบโต้ทุ่มตลาดต่างก็เป็นมาตรการที่แกตต์และองค์การการค้าโลกยินยอมให้ประเทศภาคีและประเทศสมาชิกดำเนินการได้เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากสินค้านำเข้า ถือเป็นข้อยกเว้นอย่างหนึ่งที่ประเทศภาคีหรือประเทศสมาชิกสามารถใช้มาตรการที่ขัดต่อหลักการของแกตต์ และองค์การการค้าโลกได้ ประเด็นหนึ่งที่ผู้เกี่ยวข้องสนใจต้องการเหตุผลสนับสนุนก็คือ มาตรการเหล่านี้ ประเทศผู้นำเข้าจะสามารถใช้พร้อมกัน (Double Measures) ได้หรือไม่ อย่างไร และเพราะเหตุใด

เมื่อพิจารณาจากหลักการในข้อตกลงเหล่านี้ ผู้วิจัยมีความเห็นดังนี้ [9]

1. มาตรการตอบโต้การช่วยอุดหนุนและมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ไม่สามารถใช้พร้อมกันได้ เนื่องจาก ในการคิดคำนวนว่าราคาสินค้าที่นำเข้ามาหรือราคาส่งออกนั้นต่ำกว่าราคาปกติ หรือราคาถูกกว่าความเป็นจริงนั้นต้องคิดจากราคาขายเดียวกัน (sale price) หรือ Cost Structure เดียวกัน นอกจากนั้นในการเก็บภาษีเพื่อตอบโต้ก็เป็นการเยียวยาความเสียหายเดียวกัน ดังนั้น เมื่อความเสียหายได้รับการเยียวยาด้วยการเก็บภาษีตอบโต้ต่อการกระทำใดการกระทำหนึ่งแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นหรือมีความสมเหตุผลใดๆอีกในการที่จะอ้างเพื่อเก็บภาษีตอบโต้

2. มาตรการป้องกันและการตอบโต้การช่วยอุดหนุนหรือตอบโต้การทุ่มตลาด กรณีนี้ก็เช่นเดียวกัน การใช้มาตรการป้องกันก็เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากสินค้านำเข้า เมื่อมีการใช้มาตรการเท่ากับว่าความเสียหายได้หมดไปหรือได้รับการเยียวยา ดังนั้น การอ้างความเสียหายเพื่อใช้มาตรการอื่นอีกจึงทำไม่ได้ เพราะขาด "เหตุ" นอกจากนั้น หากให้กระทำได้ก็ดูจะเป็นการได้ประโยชน์เกินควร

---

[9] ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุธรรม อยู่ในธรรม ที่กรุณาสละเวลาในการปรึกษาหารือและวิเคราะห์ ในเรื่องนี้

4. การระงับข้อพิพาท

บทนำ

เมื่อมีความพยายามในการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศหรือ ITO นั้น ได้มีการบัญญัติกระบวนการระงับข้อพิพาทไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ (Arbitration Provision) ด้วย แต่เมื่อกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) ที่เป็นตราสารก่อตั้ง ITO ไม่ได้รับการรับรองจากประเทศทั้งหลายที่เข้าร่วมส่งผลให้การก่อตั้ง ITO ต้องประสบกับความล้มเหลวและกระบวนการระงับข้อพิพาทอย่างเป็นทางการก็ต้องสิ้นผลไปด้วย ดังนั้น เมื่อแกตต์ที่เป็นเพียงข้อตกลงระหว่างประเทศมีผลบังคับใช้จึงไม่มีองค์กรใดโดยเฉพาะทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท แต่ก็ได้ระบุวิธีการระงับข้อพิพาทไว้ในบางบทบัญญัติ การนำบทบัญญัติเหล่านี้มาใช้ในทางปฏิบัติต้องประสบปัญหาหลายประการ เช่น ความไม่ชัดเจนหรือคาดหมายได้ของขั้นตอนต่างๆ ความไม่น่าเชื่อถือขององค์กรที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท ความล่าช้าของกระบวนการ การใช้สิทธิ Veto ของประเทศคู่พิพาท ซึ่งในที่สุดกลายเป็นข้ออ้างของประเทศต่างๆที่จะระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอื่นนอกกรอบของแกตต์เนื่องจากเห็นว่าไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่สหรัฐฯ ใช้มาตรา 301 เพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างตนกับประเทศคู่ค้าด้วยข้ออ้างดังกล่าว

งานวิจัยในหัวข้อนี้จะนำเสนอถึงปัญหาและอุปสรรคของการใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้แกตต์ 1947 และวิเคราะห์ว่า เมื่อมีการจัดทำ "ความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท" ที่เป็นผลมาจากการเจรจารอบอุรุกวัยแล้วได้แก้ไขและปรับปรุงปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้หรือไม่อย่างไร และยังคงมีประเด็นใดหรือไม่ที่อาจเป็นปัญหาต่อไปได้ในอนาคต

ก) **กระบวนการระงับข้อพิพาทตามแกตต์ 1947** แกตต์ในฐานะที่เป็นข้อตกลงพหุภาคีทางการค้าได้กำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาทไว้ในบทบัญญัติต่างๆ โดยอาจแบ่งได้ 2 ประเภท

- <u>กระบวนการระงับข้อพิพาทที่แฝงอยู่ในบทบัญญัติต่างๆ</u> เป็นกรณีที่แต่ละบทบัญญัติกำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เป็นลักษณะเฉพาะของตน โดยจะกำหนดไว้ในสองลักษณะคือ การปรึกษาหารือ (Consultation) (เช่น มาตรา 7(1), มาตรา 19(1)) และการเพิกถอนหรือการระงับการให้สิทธิประโยชน์(Withdrawal or Suspension of Concessions) (เช่น มาตรา 2(5), มาตรา 19(3))

- กระบวนการระงับข้อพิพาทที่ระบุไว้ในมาตรา 22 และมาตรา 23 เป็นกรณีที่ระบุเฉพาะถึงกระบวนการระงับข้อพิพาท เพื่อเป็นกลไกในการรักษาไว้ซึ่งความเท่าเทียมกันของประเทศภาคีทั้งหลายทั้งในด้านข้อผูกพันและผลประโยชน์ที่ตนควรจะได้รับตามข้อตกลงแกตต์ โดยมาตรา 22 ระบุถึงกระบวนการเจรจาหารือระหว่างรัฐคู่พิพาทเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ยอมรับกันได้ หากไม่ได้ข้อสรุปฯประเทศภาคีที่เกี่ยวข้องมีสิทธิร้องขอให้ที่ประชุมใหญ่แกตต์เข้าร่วมปรึกษาหารือได้ และมาตรา 23 กล่าว ถึงกรณีที่ประเทศภาคีเห็นว่าผลประโยชน์ที่ตนควรจะได้รับไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดย ทางอ้อมภายใต้ข้อตกลงแกตต์ได้ถูกทำให้เสื่อมสิทธิ (Nullification or Impairment) หรือการดำเนินการใดๆเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแกตต์ถูกขัดขวางซึ่งเป็นผลมาจาก

- การที่ประเทศภาคีอื่นเพิกเฉยต่อการปฏิบัติตามข้อผูกพันของตนตามข้อตกลงแกตต์

- การใช้มาตรการใดๆของประเทศภาคีอื่นไม่ว่ามาตรการดังกล่าวจะขัดต่อแกตต์หรือไม่

- สถานการณ์อื่นใดก็ตาม

เมื่อปรากฏเหตุการณ์เช่นนี้ ประเทศภาคีที่พิพาทต้องเข้าร่วมปรึกษาหารือกัน หากไม่ได้ผลก็ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 23 วรรค 2

ประเด็นที่น่าสนใจคือ มาตรา 22 และมาตรา 23 นั้นไม่ได้มีความสัมพันธ์กันโดยตรง กล่าวคือ กระบวนการตามมาตรา 22 ไม่ใช่สิ่งที่ต้องกระทำก่อนเพราะในมาตรา 23 วรรค 1 ก็ได้กำหนดกระบวนการเช่นว่านี้ไว้ด้วยหมายความว่า หากรัฐคู่พิพาทได้ดำเนินการเจรจาปรึกษาหารือตามมาตรา 22 แล้วและไม่สามารถตกลงกันได้ก็สามารถดำเนินการต่อตามมาตรา 23 วรรค 2 ได้เลยโดยไม่ต้องไปเริ่มดำเนินการตามมาตรา 22 วรรค 1 อีก สรุปได้ว่า กระบวนการในแต่ละมาตราสามารถดำเนินการได้โดยลำพังและเป็นอิสระ

กระบวนการระงับข้อพิพาทตามแกตต์ 1947 อาจสรุปได้ ดังนี้

1. เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ประเทศภาคีที่พิพาทต้องร่วมมือกันในการเจรจาปรึกษาหารือเพื่อหาข้อสรุปที่เป็นที่ยอมรับระหว่างกันได้ และหากประเทศที่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา ประเทศกำลังพัฒนานั้นมีสิทธิที่จะร้องขอให้เลขาธิการแกตต์ทำหน้าที่เป็นคนกลางหรือผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ภายหลังจากการปรึกษาหารือระหว่างรัฐคู่กรณี (คำตัดสินของที่ประชุมใหญ่แกตต์เมื่อ 5 เมษายน 1966)

2. ถ้าภายในระยะเวลาอันควร ยังไม่ได้ข้อสรุปที่เป็นที่ยอมรับกันได้ ให้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อที่ประชุมใหญ่แกตต์ (ในทางปฏิบัติที่ประชุมใหญ่แกตต์อาจมอบหมายให้คณะมนตรีแกตต์ทำหน้าที่นี้แทนได้)

3. ที่ประชุมใหญ่แกตต์ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มาจากประเทศภาคีที่เป็นกลาง แต่การตั้งคณะกรรมการฯนี้มิได้มีการบัญญัติไว้โดยตรงในข้อตกลงแกตต์ เป็นกรณีที่พัฒนามาจากหลักจารีตประเพณี (Customary Practice) ในการใช้บทบัญญัติมาตรา 22 และ 23 ต่อมาจึงได้มีการประมวล (Codification) ไว้ใน Understanding Regarding Notification, Consultation on Dispute Settlement and Surveillance ซึ่งได้รับการรับรองเมื่อ 28 พฤศจิกายน 1979

4. ในช่วงระยะเวลานับแต่การตั้งคณะกรรมการฯจนถึงการรับรองรายงาน(Report) ของคณะกรรมการฯ รัฐคู่พิพาทอาจหาทางระงับข้อพิพาทได้ก่อนที่จะมีการเสนอรายงานต่อที่ประชุมใหญ่แกตต์ หรือที่ประชุมใหญ่แกตต์อาจขอให้รัฐที่ใช้มาตรการซึ่งขัดต่อแกตต์เพิกถอนมาตรการนั้นไป หรือหากการเพิกถอนนั้นกระทำไม่ได้ในทันที ก็อาจขอให้รัฐที่ใช้มาตรการฯชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐพิพาทที่เสียหายจากการใช้มาตรการนั้น

5. คณะกรรมการฯจะวินิจฉัยและสรุปเรื่องดังกล่าวในรายงาน (Report)เสนอต่อที่ประชุมใหญ่แกตต์เพื่อขอความเห็นชอบ โดยที่ประชุมใหญ่มักจะให้ความเห็นชอบ

6. การรับรองรายงานจะใช้การตัดสินโดย "ฉันทามติ" (Consensus) หมายถึงการออกเสียงโดยทุกประเทศภาคีรวมทั้งรัฐที่พิพาท

7. ที่ประชุมใหญ่แกตต์จะคอยกำกับดูแลในการที่รัฐคู่พิพาทจะต้องยอมรับและปฏิบัติตามคำตัดสิน (Ruling) หรือคำแนะนำ (Recommendation) ของตน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตาม ที่ประชุมใหญ่แกตต์อาจยินยอมให้รัฐที่เสียหายกระทำการระงับการให้สิทธิประโยชน์หรือข้อผูกพันที่ตนมีต่อประเทศนั้นตามข้อตกลงแกตต์เพื่อเป็นการตอบโต้ (Retaliation) ต่อรัฐนั้นที่ไม่ยอมทำตามคำตัดสิน หรือคำแนะนำ และรัฐที่ถูกตอบโต้ก็มีสิทธิที่จะถอนตนจากการเป็นประเทศภาคีแกตต์ได้

ก.1 ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการระงับข้อพิพาทแกตต์ 1947

แม้จะมีการบัญญัติกระบวนการและขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศภาคีแกตต์ไว้ในมาตรา 22 และ 23 แล้วก็ตาม การนำกระบวนการฯมาใช้ในทางปฏิบัติก็ยังคงประสบปัญหาหลายประการ ดังนี้

ก.1.1 การตีความความหมายบทบัญญัติ การนำกระบวนการฯมาใช้ในทางปฏิบัติก็เหมือนกับการนำบทบัญญัติอื่นของแกตต์ 1947 มาใช้ในทางปฏิบัติคือ ประสบปัญหาในเรื่องความคลุมเครือของถ้อยคำ โดยเฉพาะคำว่า "ถูกทำให้เสื่อมสิทธิ" ทำให้ต้องมีการตีความและต่างฝ่ายก็จะพยายามตีความให้เป็นประโยชน์แก่ตนมากที่สุด เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนโดยมิได้คำนึงถึงความชอบธรรมที่ตนควรจะให้หรือควรจะได้รับ

ก.1.2 ความชัดเจน คาดหมายได้และความรวดเร็วของกระบวนการ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแกตต์ในการระงับข้อพิพาทจะพบว่ายังไม่มีความชัดเจนมากนัก เพียงแต่กล่าวว่าเมื่อมีข้อพิพาทต้อง ดำเนินการอย่างไร แต่รัฐคู่กรณีมิอาจทราบได้ล่วงหน้าเลยว่ากรณีพิพาทนั้นจะยุติลงได้เมื่อไร อย่างไร เพราะหากเกิดข้อพิพาทขึ้น แม้จะยังมิได้มีการตัดสินก็ก่อให้เกิดผลทางด้านจิตวิทยาได้ เนื่องจากผู้ประกอบการที่เป็นผู้นำเข้าก็คงจะไม่อยากสั่งสินค้ามาจากแหล่งในประเทศผู้ส่งออกที่กำลังมีกรณีพิพาทกับประเทศตน เพราะถ้ามีคำตัดสินว่า ให้เก็บภาษีสูงขึ้นหรือจำกัดการนำเข้าลง ตนก็ต้องได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนั้นหากสินค้าดังกล่าวเป็นสินค้าที่เน่าเสียได้ ความล่าช้าของกระบวนการฯ ที่ไม่มีกำหนดชัดเจนก็จะสร้างความเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการเช่นกัน

ก.1.3 การตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นที่ทราบกันดีว่า ข้อพิพาทแต่ละเรื่องจะมีลักษณะเฉพาะของตน คณะกรรมการฯควรจะมาจากผู้ที่มีความรู้สามารถและมีประสบการณ์ในเรื่องนั้นโดยเฉพาะเพื่อให้ได้คำตัดสินที่เหมาะสม แต่แกตต์มักจะตั้งคณะกรรมการฯในลักษณะของคณะทำงาน (Working Party) เป็นการเฉพาะคราวเฉพาะกิจมากกว่า และส่วนใหญ่ก็มาจากนักการทูต (Diplomat) มิใช่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ ดังนั้นในการให้ความเห็นก็มักจะเป็นลักษณะทางการทูตมากกว่าความสมเหตุสมผลทางกฎหมาย จึงค่อนข้างจะประสบปัญหาในประเด็นทางด้านเทคนิคเป็นอย่างมากซึ่งส่งผลต่อความน่าเชื่อถือและคุณภาพของรายงาน นอกจากนั้นในการจัดตั้งคณะกรรมการฯที่ใช้วิธีฉันทามติก็มักจะประสบกับปัญหาการถูกยับยั้งโดยประเทศคู่พิพาทที่ไม่ต้องการให้มีการตั้งคณะกรรมการฯ โดยสามารถใช้สิทธิ Veto เพราะต้องได้รับความยินยอมจากทุกประเทศสมาชิกรวมทั้งคู่พิพาท ทำให้เกิดความล่าช้าได้ อย่างไรก็ตามปัญหาของคุณภาพรายงานก็ได้บรรเทาลงโดยการจัดตั้งสำนักงานกฎหมายของแกตต์ (GATT Legal Office) ขึ้นในปี 1981 เพื่อให้คำแนะนำและคำปรึกษาในการระงับข้อพิพาทแต่ก็ยังมีบทบาทเพียงแค่ "การชักนำ" (Pursuasive Force) เท่านั้น ผู้ที่มีอำนาจโดยตรงในการระงับข้อพิพาทก็ยังเป็นคณะกรรมการฯ

ก.1.4 การขัดขวางการรับรองรายงาน แต่เดิมที่ประชุมใหญ่แกตต์จะรับรองรายงานโดยใช้คะแนนเสียงข้างมาก (Majority Votes) ตามมาตรา 25(4) ของข้อตกลงแกตต์ ต่อมาในปี 1950 ได้ เปลี่ยนเป็นระบบฉันทามติ ดังนั้น หากประเทศภาคีที่ต้องเสียประโยชน์จากคำตัดสินในรายงานนั้นต้องการที่จะคัด

ค้านก็สามารถกระทำได้โดยการขัดขวางการรับรองรายงาน (Block Adoption) ซึ่งมีผลทำให้รายงานนั้นเป็นเพียง "คำแนะนำ" ไม่มีผลผูกพันให้ประเทศภาคีต้องปฏิบัติตามอย่างคำตัดสินที่ได้รับการรับรอง ขณะเดียวกันรายงานนั้นก็ไม่มีฐานะเป็น "กรณีตัวอย่าง" (Precedent) ที่จะนำไปใช้ในการตีความและการใช้บทบัญญัติแกตต์ในอนาคตต่อไป

ก.1.5 <u>การไม่ปฏิบัติตามรายงาน</u> จากการที่การตอบโต้ซึ่งเป็นมาตรการที่ประเทศที่ได้รับความเสียหายจะใช้กับประเทศที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำตัดสินจะต้องได้รับการตัดสินโดยฉันทามติจากที่ประชุมใหญ่แกตต์ จึงอาจได้รับการขัดขวางจากประเทศภาคีที่ต้องปฏิบัติตามคำตัดสินนั้นได้ ทำให้การปฏิบัติตามคำตัดสินจึงมักจะต้องกระทำโดยการเจรจาระหว่างรัฐคู่พิพาทซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าและไม่เป็นที่พอใจของประเทศภาคีที่ได้รับประโยชน์จากคำตัดสิน

ก.1.5 <u>ความไม่ได้ผลของการใช้มาตรการถอน ระงับหรือยับยั้งการให้สิทธิประโยชน์</u> การตอบโต้โดยการใช้มาตรการถอนหรือระงับหรือยับยั้งการให้สิทธิประโยชน์จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอำนาจจากที่ประชุมใหญ่แกตต์ก่อน หากกระทำไปก่อนโดยไม่ได้รับอนุญาตการตอบโต้นั้นอาจจะกลายเป็นมูลเหตุของการถูกทำให้เสื่อมสิทธิ ซึ่งทำให้ประเทศภาคีที่ถูกตอบโต้สามารถร้องเรียนต่อแกตต์ได้ นอกจากนั้นในการตอบโต้จะต้องกระทำเท่าที่เหมาะสมกับสถานการณ์เท่านั้นต่างจากการตอบโต้ตามมาตรา 19 และมาตรา 28 ที่ให้อำนาจในการตอบโต้ได้ในระดับที่เท่าเทียมกัน (Equivalent) จึงเป็นปัญหาว่าอย่างไรจึงจะถือว่า "เหมาะสม"

ในทางปฏิบัติการใช้มาตรการดังกล่าวบางครั้งเป็น "การทำลายตนเอง" (Self-Defeated) กล่าวคือตามความได้เปรียบเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) เมื่อมีการใช้มาตรการทำให้รัฐอาจต้องซื้อสินค้าในราคาที่สูงขึ้น และในบางครั้งการใช้มาตรการนี้ก็มิได้มีผลอย่างที่แกตต์ประสงค์ เนื่องจากหากเป็นกรณีที่ประเทศที่มีพลังทางเศรษฐกิจน้อยหรือประเทศเล็กจะใช้มาตรการต่อประเทศที่มีพลังทางเศรษฐกิจมากกว่าหรือประเทศใหญ่ ผลกระทบที่จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศใหญ่อาจจะดูเล็กน้อยจนดูเหมือนไม่มีความเสียหายใดๆเลย ถ้ามีการนำเข้าสินค้าจากประเทศใหญ่เพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลย อาจรู้สึกเหมือนกับว่าประเทศภาคีที่ใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่นไม่ได้รับการลงโทษใดเลย (Impunity)

ก.1.6 <u>การที่ประเทศภาคีหันไปใช้มาตรการฝ่ายเดียวในการระงับข้อพิพาท</u> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้มาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกา จากการที่การระงับข้อพิพาทของแกตต์มีข้อบกพร่องอยู่หลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งความล่าช้าในกระบวนการต่างๆ การขัดขวางขั้นตอนต่างๆด้วยวิธีการ Veto ของประเทศภาคีที่เสียประโยชน์ ทำให้ประเทศต่างๆ หันไปใช้มาตรการฝ่ายเดียวกันมากขึ้น โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่

หันมาใช้มาตรา 301 ซึ่งกำหนดให้ผู้แทนทางการค้าหรือ USTR (United States Trade Representatives) ต้องทำการตอบโต้ต่อประเทศที่ดำเนินการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อสหรัฐฯ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้คือ 12-18 เดือนนับแต่เริ่มมีการไต่สวน โดยอ้างความไร้ประสิทธิภาพและความล่าช้าของกระบวนการระงับข้อพิพาทแกตต์ อย่างไรก็ตามแม้การที่สหรัฐฯ ตอบโต้เช่นนี้อาจถูกอ้างได้ว่าเป็นมูลเหตุของการ "ทำให้เสื่อมสิทธิ" ซึ่งประเทศภาคีอื่นร้องเรียนต่อแกตต์ได้ แต่เท่าที่ผ่านมายังไม่มีคำตัดสินของคณะกรรมการฯ ว่าการตอบโต้ของสหรัฐฯ เป็นการกระทำที่ขัดหรือฝ่าฝืนข้อตกลงแกตต์หรือไม่ เพราะสหรัฐฯ มักจะอ้างว่าเป็นการตอบโต้ในเรื่องที่มิใช่เรื่องสินค้าซึ่งแกตต์มีอำนาจครอบคลุมอยู่ โดยมักจะอ้างว่าเป็นเรื่องของข้อจำกัดในด้านการลงทุน (Investment Transactions) หรือข้อจำกัดด้านการค้าบริการ (Service Industry Transactions) ซึ่งแกตต์ไม่มีอำนาจประกอบกับเมื่อเกิดข้อพิพาทก็มักจะถูกระงับด้วยการเจรจาทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯและประเทศที่พิพาทเสียก่อน

ข) กระบวนการระงับข้อพิพาทในองค์การการค้าโลก

เมื่อเริ่มมีการเจรจารอบอุรุกวัย ประเทศภาคีแกตต์ทั้งหลายจึงพยายามที่จะแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดจากการใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทในทางปฏิบัติ โดยสหรัฐฯได้เสนอให้มีการใช้ระบบ Consensus Minus Two เป็นการไม่ให้สิทธิประเทศภาคีคู่พิพาทลงมติโดยอ้างว่าทำให้ไม่มีการ Veto โดยประเทศที่เสียประโยชน์ในการลงมตินั้น ข้อเสนอของสหรัฐฯได้รับการคัดค้านโดยประชาคมยุโรปและกลุ่มประเทศนอร์ดิค เนื่องจากเห็นว่า ระบบการระงับข้อพิพาทนั้นเป็นระบบระหว่างประเทศ จึงควรให้ความสำคัญกับการให้ความยินยอมของรัฐ เพราะเมื่อรัฐให้ความยินยอมก็เท่ากับว่ายอมรับการมีผลบังคับใช้ของกระบวนการนั้นแล้ว ประกอบกับเห็นว่า แม้ประเทศคู่พิพาทไม่มีสิทธิในการลงมติก็อาจมีการแทรกแซงโดยให้ประเทศอื่นที่มีความสัมพันธ์กันใช้สิทธิ Veto แทนตนได้เช่นกัน ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน 1988 ประเทศภาคีทั้งหลายก็เริ่มเห็นความสำคัญของการยกเลิกสิทธิ Veto เพื่อให้กระบวนการระงับข้อพิพาทเป็นอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยให้กระบวนการต่างๆ นับแต่การตั้งคณะกรรมการฯ การรับรองรายงาน การตอบโต้เป็นไปอย่างอัตโนมัติ (Automatically) กล่าวคือ ไม่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือการยอมรับของประเทศคู่พิพาทแต่อย่างใด ไม่ให้สิทธิในการ Veto แต่หากประเทศคู่พิพาทไม่พอใจในผลของคำตัดสินก็สามารถที่จะอุทธรณ์ได้ และผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ผูกพันทันที หากไม่ปฏิบัติตามคำตัดสิน ประเทศคู่พิพาทก็ตอบโต้ได้ทันที หากท้ายที่สุดยังไม่เป็นที่พอใจอีกก็ให้ตั้ง Arbitration ซึ่งมีผลผูกพันคู่พิพาทและถือเป็นที่สุด และกำหนดระยะเวลาของกระบวนการฯทั้งสิ้นไม่เกิน 21 เดือนเพื่อแก้ปัญหาความล่าช้า

เมื่อมีการประชุมครึ่งรอบ (Mid-Term) ของการเจรจารอบอุรุกวัย ณ กรุงมอนทรีล ประเทศแคนาดา จึงมีการนำหลักการข้างต้นมากำหนดและระบุให้ชัดเจนใน Dicision on Improvement to the GATT Dispute Settlement Rules and Procedures ที่จะใช้กับข้อพิพาทต่างๆจนถึงเมื่อสิ้นสุดการเจรจารอบอุรุกวัย

ข.1 หลักทั่วไปในกรรมสารสุดท้าย

เมื่อสิ้นสุดการเจรจารอบอุรุกวัย ได้มีการจัดทำ "ความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท" (Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes) ภายใต้ข้อตกลงจัดตั้ง WTO ซึ่งมีการรวบรวมหลักการที่สำคัญที่ระบุในการเจรจารอบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน Dicision on Improvement ในการเจรจาครึ่งรอบอุรุกวัย ทำให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น แก้ไขข้อบกพร่องต่างๆของการระงับข้อพิพาทที่ผ่านมา โดยอาจสรุปหลักการและกระบวนการที่สำคัญได้ดังนี้

หลักการและกระบวนการที่สำคัญของการระงับข้อพิพาท

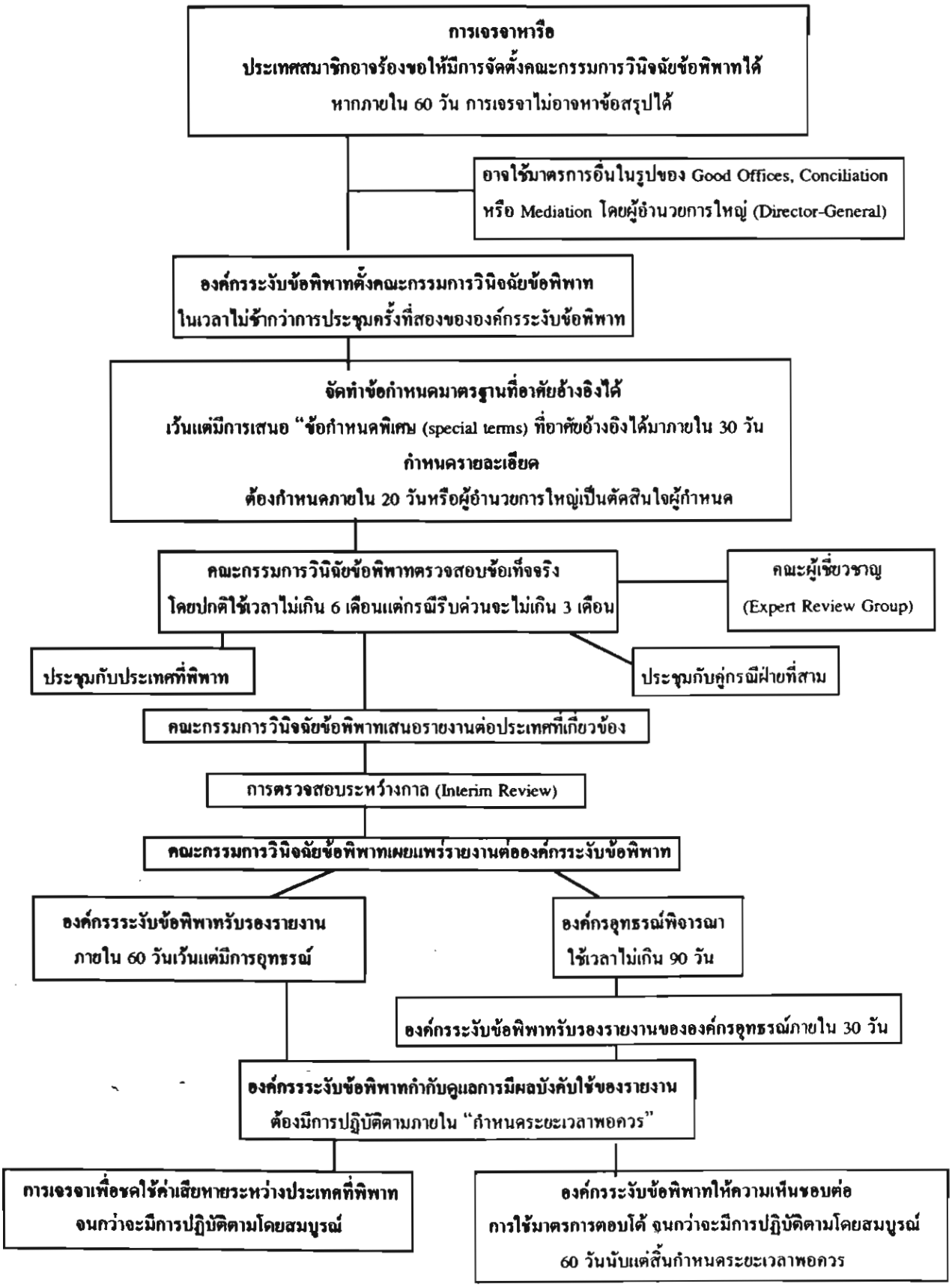
ข.1.1 <u>การใช้ความเข้าใจฯ</u> ความเข้าใจฯจะใช้กับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับข้อตกลงที่ระบุไว้ในภาคผนวก 1 ท้ายความเข้าใจฯที่เรียกว่า "ข้อตกลงภายใต้บังคับของความเข้าใจฯ" หรือ Covered Agreement (เช่น ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า ข้อตกลงการค้าที่เกี่ยวเนื่องกับทรัพย์สินทางปัญญา ข้อตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ เป็นต้น) และข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตนตามข้อตกลงจัดตั้ง WTO แต่ขณะเดียวกันในข้อตกลงแต่ละฉบับก็ได้มีการระบุถึงวิธีการระงับข้อพิพาทของตนไว้ด้วย เป็นการเปิดโอกาสให้คู่พิพาทเลือกที่จะใช้การระงับข้อพิพาทในข้อตกลงแต่ละฉบับหรือจะใช้ตามความเข้าใจฯก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงหลักการระงับข้อพิพาทที่กำหนดไว้ใน ข้อตกลงแต่ละฉบับด้วย หมายความว่าหากมีข้อขัดแย้งระหว่างการระงับข้อพิพาทที่ระบุในข้อตกลงแต่ละฉบับกับที่ระบุในความเข้าใจฯก็ให้ถือตามข้อตกลงฯแต่ละฉบับนั้น (มาตรา 1)

ข.1.2 <u>การระงับข้อพิพาทตามความเข้าใจฯกับการระงับข้อพิพาทของแกตต์ 1947</u> การระงับข้อพิพาทของแกตต์ 1947 ที่ระบุในมาตรา 22 และมาตรา 23 นั้นยังคงมีผลบังคับใช้ได้กับประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก รวมถึงบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง และเพื่อให้การระงับข้อพิพาทเป็นที่คาดหมายได้และเป็นหลักประกันของระบบการค้าพหุภาคี หากมีข้อคลุมเคลือใดๆในการตีความบทบัญญัติต่างๆให้ตีความโดยอาศัยหลักจารีตประเพณีของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง และเมื่อ DSB มีคำสั่งหรือคำแนะนำใดๆจะต้องไม่เป็นการลดหรือเพิ่มสิทธิหรือข้อผูกพันของประเทศสมาชิกตามข้อตกลง

ภายใต้บังคับฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำสั่งหรือคำแนะนำนั้นจะต้องมีจุดมุ่งหมายที่จะได้ข้อยุติที่เป็นที่ยอมรับได้ระหว่างคู่กรณี (มาตรา 3)

ข.1.3 การตั้ง "องค์กรระงับข้อพิพาท" หรือ DSB DSB มีหน้าที่บริหารกฎและกระบวนการระงับข้อพิพาท มีอำนาจในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) พิจารณารับรองรายงานของคณะกรรมการฯและองค์กรอุทธรณ์ ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามคำตัดสินและอนุมัติการตอบโต้ DSB จะมีอำนาจในการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับทุกข้อตกลงซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจารอบอุรุกวัยไม่ว่าจะเป็นข้อตกลงการค้าพหุภาคีหรือข้อตกลงการค้าหลายฝ่าย เพียงแต่คำว่า "สมาชิก" (Member) ที่ระบุอยู่ในบทบัญญัตินั้นจะมีความหมายอยู่ในสองนัย คือ ในกรณีที่ DSB บริหารบทบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อตกลงการค้าหลายฝ่าย (Plurilateral Agreement) เฉพาะประเทศสมาชิกที่เป็นภาคีข้อตกลงนั้นเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการนั้นได้ แต่หากเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับข้อตกลงการค้าพหุภาคี ประเทศสมาชิกทั้งหลายมีสิทธิเข้าร่วมได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะเมื่อมีการลงนามในข้อตกลงจัดตั้ง WTO แล้วถือว่าเป็นการลงนามเพียงข้อตกลงเดียว แต่มีผลถึงต่อ "ทุกข้อตกลง" หรือ Single Undertaking โดยไม่ต้องมีการลงนามในทุกข้อตกลง แต่ข้อตกลงการค้าหลายฝ่ายนั้นจะมีผลผูกพันเฉพาะประเทศที่ยอมรับพันธกรณีเท่านั้นจะไม่ผูกพันทุกประเทศที่ลงนามในกรรมสารสุดท้าย การมี DSB นั้นถือเป็นประเด็นสำคัญ เพราะมีองค์กรที่จะดูแลตลอดทั้งกระบวนการระงับข้อพิพาท ทำให้ขั้นตอนต่างๆ มีความชัดเจน มีองค์กรรองรับและมีมาตรฐานในการปฏิบัติเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน มีความต่อเนื่องและเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด

ข.1.4 กระบวนการระงับข้อพิพาท



ที่มา : GATT Focus, No.107, Special Issue, May 1994, p.13

ข.1.4.1 การเจรจาหารือ เมื่อเกิดข้อพิพาท ประเทศคู่กรณีต้อง "ร่วมมือ"กันในการเจรจาหารือเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปที่ยอมรับได้ โดยประเทศคู่พิพาทที่ได้รับคำร้องขอเจรจาต้องตอบรับภายใน 10 วัน และต้องเข้าร่วมเจรจาภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง หากไม่สามารถหาข้อสรุปได้ภายใน 60 วันนับแต่มีการร้องขอจึงจะนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกได้ โดยร้องขอให้มีการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หากกรณีที่พิพาทเกี่ยวข้องกับสินค้าที่เน่าเสียได้ (Perishable Goods) กำหนดเวลานี้จะลดลง กล่าวคือ จะต้องเข้าร่วมเจรจาหารือภายในเวลาไม่เกิน 10 วันนับแต่ร้องขอ และหากการหารือไม่ได้ผลภายใน 30 วันนับแต่วันร้องขอ ประเทศสมาชิกก็มีสิทธิร้องขอให้มีการตั้งคณะกรรมการฯได้ (มาตรา 4) หากประเทศที่ใช้มาตรการเป็นประเทศกำลังพัฒนา ระยะเวลานี้อาจขยายออกไปได้เมื่อคู่พิพาทเห็นพ้องกัน (มาตรา 12.10)

ข.1.4.2 การใช้มาตรการอื่นในรูปของ Good Offices, Conciliation, Mediation นอกจากการขอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯ คู่พิพาทมีสิทธิที่จะเลือกใช้มาตรการอื่นตามความสมัครใจของทั้งสองฝ่ายในรูปของ Good Offices Conciliation Mediation ซึ่งร้องขอในเวลาใดก็ได้ และหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวจะสิ้นสุดลงในเวลาใดก็ได้ อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐพิพาทเห็นพ้องกันว่า องค์กรที่ตนเลือกนั้นไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ ประเทศคู่พิพาทอาจขอให้มีการตั้งคณะกรรมการฯได้ แต่ถ้าองค์กรที่คู่กรณีเลือกได้เข้ามาร่วมปรึกษาหารือภายใน 60 วันนับแต่วันที่มีการร้องขอ ประเทศที่ร้องขอจะขอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯไม่ได้จนกว่าจะพ้นระยะเวลา 60 วันนับแต่ร้องขอ การระงับข้อพิพาทขององค์กรที่คู่พิพาทเลือกนี้กับการระงับข้อพิพาทคณะกรรมการฯอาจดำเนินการไปพร้อมๆกันก็ได้หากคู่กรณีเห็นพ้องกัน (มาตรา 5)

ข.1.4.3 การตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เมื่อได้รับการร้องขอ การแต่งตั้งคณะกรรมการฯจะต้องดำเนินการอย่างช้าที่สุดในการประชุมขององค์กรระงับข้อพิพาท หรือ DSB (Dispute Srttlement Body) ครั้งต่อไป ยกเว้น DSB จะตัดสินโดยฉันทามติที่จะไม่ตั้งคณะกรรมการฯ เพื่อมิให้มีการ "ถ่วงเวลา" ในการจัดตั้ง การร้องขอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยระบุถึงการเจรจาหารือที่ผ่านมา มาตรการที่เป็นประเด็น (Specific Measures at Issue) โดยมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยย่อที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาได้อย่างชัดเจน ขณะเดียวกัน ถ้าต้องการให้การระงับข้อพิพาทใช้มาตรฐานอย่างอื่นนอกจาก "ข้อกำหนดมาตรฐานที่อาศัยอ้างอิงได้" (Standard Terms of References) ก็ต้องเสนอรายละเอียด (Proposed Text) นั้นมาด้วย (มาตรา 6)

"ข้อกำหนดมาตรฐานที่อาศัยอ้างอิงได้" กำหนดอยู่ในมาตรา 7 เป็นเครื่องมือในการกำหนดมาตรฐานและปทัสฐานของการระงับข้อพิพาทซึ่งความเข้าใจฯได้นำหลักการมาจากข้อ F(b) ของ Dicision on Improvement ซึ่งระบุว่า ก่อนที่ประเทศคู่พิพาทจะดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพพาทให้กำหนดข้อ

กำหนดมาตรฐานฯ และหากต้องการที่จะใช้บทบัญญัติอื่นใดอีกให้เสนอมาเป็น "ข้อกำหนดพิเศษที่อาศัยอ้างอิงได้" (The Proposed Text of Special Terms of References) เช่น ในข้อพิพาทระหว่างไทยกับสหรัฐฯเรื่องบุหรี่ มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯเมื่อ 16 พฤษภาคม 1990 ได้มีการตกลงระหว่างคู่กรณีให้ใช้บทบัญญัติต่างๆ ของแกตต์ที่เกี่ยวข้อง พิธีสารการเข้าเป็นภาคีของประเทศไทยและคำตัดสินของที่ประชุมใหญ่แกตต์เมื่อ 17 มิถุนายน 1987 เป็นข้อกำหนดมาตรฐานฯ และตามความเข้าใจฯการกำหนด "ข้อกำหนดฯ" ต้องทำภายใน 20 วันนับแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯเพื่อป้องกันมิให้นำกรณีดังกล่าวมาเป็นข้ออ้างทำให้การระงับข้อพิพาทเกิดความล่าช้าเกินควร (มาตรา 7.1) คณะกรรมการฯจะถูกเลือกมาจากบัญชีรายชื่อ (List) ประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณสมบัติ และประสบการณ์ที่เหมาะสมกับกรณีพิพาท อาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือไม่ก็ได้ โดยต้องวินิจฉัยข้อพิพาทตามความสามารถของตน มิใช่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลหรือองค์กรใดๆ และรัฐบาลของบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่ชี้นำหรือสร้างอิทธิพลใดๆในฐานะที่เขาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการฯ ประชาชนของประเทศสมาชิกที่เป็นคู่พิพาทหรือประเทศที่สาม (Third Parties) ที่มีประโยชน์ส่วนได้เสียในเรื่องที่พิพาทจะเป็นคณะกรรมการฯไม่ได้ หากมีข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนากับประเทศพัฒนาแล้วประเทศกำลังพัฒนามีสิทธิร้องขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนที่มาจากประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน

โดยปกติคณะกรรการฯจะมีจำนวน 3 คนแต่อาจมี 5 คนได้ ถ้าคู่พิพาทเห็นชอบและแจ้งโดยไม่ชักช้าภายใน 10 วันนับแต่มีการตั้งคณะกรรมการฯ เลขาธิการ WTO จะเสนอรายชื่อคณะกรรมการฯ ซึ่งรัฐคู่พิพาทไม่สามารถคัดค้านได้ เว้นแต่มีเหตุผลอ้างว่า คณะกรรมการฯ นั้นขาดความน่าเชื่อถือ (Compelling Reason) หากไม่สามารถตกลงกันในการตั้งคณะกรรมการฯได้ภายใน 20 วันนับแต่แต่งตั้ง Director-General จะปรึกษากับประธาน DSB (Chairman of the DSB) และประธานของคณะมนตรีหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการฯจากบัญชีรายชื่อที่เห็นว่าเหมาะสม (มาตรา 8)

ข.1.4.4 <u>กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท</u> มาตรา 12.6 กำหนดว่า โจทก์ต้องยื่น Written Submission ก่อน เว้นแต่ คณะกรรมการฯพิจารณาแล้วว่าให้ยื่นพร้อมกัน และการยื่นในครั้งต่อไปจะยื่นพร้อมกัน โดยในการดำเนินกระบวนการฯ คณะกรรมการฯต้องมีความยืดหยุ่นอย่างเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันว่ารายงานจะมีคุณภาพอย่างสูงสุด (High Quality) และต้องปรึกษาหารือกับรัฐคู่พิพาทภายในหนึ่งอาทิตย์หลังจากกำหนด "ข้อกำหนดมาตรฐาน" เพื่อทำ "ตารางเวลา" (Timetable) ของกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการฯ โดยกระบวนการนับแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการฯจนถึงการจัดทำรายงานสุดท้าย (Final Report) จะต้องไม่เกิน 6 เดือน และไม่เกิน 3 เดือนในกรณีรีบด่วนที่เกี่ยวกับสินค้าเน่าเสียได้ ถ้าต้องเกิดความล่าช้า คณะกรรมการฯจะต้องแจ้งให้DSBทราบเป็นลายลักษณ์อักษรถึงเหตุผล

ของความล่าช้ารวมถึงกำหนดเวลาที่คาดว่าจะเสนอรายงานได้โดยต้องไม่เกิน 9 เดือนนับแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯ หากประเทศคู่พิพาทประเทศหนึ่งหรือมากกว่านั้นเป็นประเทศกำลังพัฒนา รายงานของคณะกรรมการฯ ต้องแสดงโดยชัดแจ้งถึงการคำนึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของข้อตกลงภายใต้บังคับฯ ที่ว่าด้วยการปฏิบัติที่แตกต่างและเป็นพิเศษต่อประเทศกำลังพัฒนา คณะกรรมการฯ อาจระงับการปฏิบัติงานเมื่อได้รับการร้องขอจากประเทศที่ร้องขอให้มีการระงับข้อพิพาท แต่มีกำหนดไม่เกิน 12 เดือนซึ่งตารางเวลาก็จะได้รับการขยายออกไปเท่ากับระยะเวลาที่มีการระงับ ถ้ามีการระงับการปฏิบัติงานเกินกว่า 12 เดือน อำนาจในการจัดตั้งคณะกรรมการฯ จะหมดลง (มาตรา 12)

ข.1.4.5 <u>การรับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท</u> คณะกรรการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเปิดโอกาสให้คู่พิพาทเสนอข้อคิดเห็นในร่างรายงานภายในเวลาที่กำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงและข้อโต้แย้ง โดยคู่พิพาทสามารถร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรให้คณะกรรมการฯพิจารณาทบทวนร่างรายงานส่วนใดส่วนหนึ่งก่อนจะเวียนรายงานฉบับสมบูรณ์ไปยังประเทศสมาชิกทั้งหลาย DSB จะรับรองรายงานทันทีหลังจาก 20 วันที่ได้มีการเผยแพร่รายงานให้แก่ประเทศสมาชิกทั้งหลายแล้ว เว้นแต่ภายใน 60 วันนับแต่วันที่มีการเผยแพร่รายงาน รัฐคู่พิพาทได้แจ้งให้ DSB ถึงการตัดสินใจของตนที่จะอุทธรณ์ หรือในกรณีที่ DSB ได้ลงมติโดยฉันทามติที่จะไม่รับรองรายงานนั้น หมายความว่า DSB จะรับรองรายงานโดยอัตโนมัติเว้นแต่มีเหตุผลข้างต้น หากมีการอุทธรณ์ DSB จะไม่พิจารณารับรองรายงานจนกว่าการอุทธรณ์จะได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จ (มาตรา 16)

ข.1.4.6 <u>การตั้งองค์กรอุทธรณ์</u> DSB จะเป็นผู้จัดตั้งองค์กรอุทธรณ์ที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายการค้าระหว่างประเทศและในเรื่องเฉพาะตามข้อตกลงภายใต้บังคับฯ มีจำนวน 7 คนที่มิได้มีความผูกพัน (Unaffiliated) กับรัฐบาลใดๆ ซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ 4 ปีโดยอาจได้รับเลือกเข้ามาใหม่ได้ องค์กรอุทธรณ์มีอำนาจในการพิจารณาเฉพาะประเด็นข้อกฎหมาย (Issues of Law) และการตีความกฎหมาย (Legal Interpretations) ที่ปรากฏอยู่ในรายงานเท่านั้น องค์กรอุทธรณ์ต้องพิจารณาและจัดทำรายงานให้เสร็จภายใน 60 วันนับแต่มีการอุทธรณ์ แต่ถ้ามีความล่าช้าต้องแจ้งเหตุผลและกำหนดการที่คาดว่าจะแล้วเสร็จต่อ DSB โดยกระบวนการทั้งสิ้นต้องไม่เกิน 90 วัน DSB จะรับรองรายงานขององค์กรอุทธรณ์ (Automatically) และรัฐคู่กรณีต้องยอมรับโดยไม่มีเงื่อนไข เว้นแต่ DSB จะตัดสินโดยฉันทามติที่จะไม่รับรองรายงานนั้นภายใน 30 วันนับแต่มีการเผยแพร่รายงานแก่ประเทศสมาชิกทั้งหลาย (มาตรา 17)

ข.1.4.7 <u>กำหนดเวลา (Time-Frame) ในกระบวนการระงับข้อพิพาท</u> ถ้ารัฐคู่พิพาทมิได้ตกลงเป็นอย่างอื่น ระยะเวลาในการระงับข้อพิพาทนับแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯ จนถึง DSB รับรองรายงาน

ของคณะกรรมการฯ หรือองค์กรอุทธรณ์รวมกันแล้วต้องไม่เกิน 9 เดือน หรือไม่เกิน 12 เดือนถ้ามีการอุทธรณ์รายงาน หากมีการขยายระยะเวลาเพราะความล่าช้าของคณะกรรมการฯ หรือองค์กรอุทธรณ์ ระยะเวลาที่ขยายนั้นก็จะถูกเพิ่มเข้าไปด้วย (มาตรา 20)

ข.1.4.8 การกำกับดูแลการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน (Surveillance of Implementation of Recommendations or Rulings) ความเข้าใจฯ ระบุว่าให้มีการปฏิบัติตามคำแนะนำและคำตัดสินทันที เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของกระบวนการระงับข้อพิพาท โดยภายใน 30 วันหลังจากที่มีการรับรองรายงานฯ DSB จะต้องจัดการประชุม และรัฐที่เกี่ยวข้องต้องแจ้งต่อ DSB ถึงความประสงค์ที่จะปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน หากไม่สามารถปฏิบัติตามได้ทันที ต้องกำหนดระยะเวลาพอควร (Resonable Period of Time) ตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

- ระยะเวลาที่เสนอโดยประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องโดยได้รับความเห็นชอบจาก DSB หรือ
- ถ้าไม่มีความเห็นชอบเช่นนั้น ระยะเวลาพอควรคือระยะเวลาที่ประเทศสมาชิกที่พิพาทตกลงร่วมกัน ภายใน 45 วันนับแต่วันที่มีการรับรองคำแนะนำหรือคำตัดสิน หรือ
- ถ้าไม่มีการตกลงเช่นนั้น ระยะเวลาพอควรจะกำหนดโดยอนุญาโตตุลาการภายใน 90 วันนับแต่วันรับรองคำแนะนำและคำตัดสิน โดยระยะเวลาเหมาะสมที่กำหนดโดยอนุญาโตตุลาการไม่ควรเกิน 15 เดือนนับจากการรับรองรายงาน

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาในการระงับข้อพิพาทนับแต่ตั้งคณะกรรมการฯจนถึงสิ้นสุดกระบวนการฯ และกำหนดระยะเวลาพอควรข้างต้นจะต้องไม่เกิน 15 เดือนและไม่เกิน 18 เดือนหากมีการขยายเวลาโดยคณะกรรมการฯ หรือองค์กรอุทธรณ์ตามมาตรา 12 และมาตรา 17 DSB จะติดตามกำกับดูแลการปฏิบัติตามคำแนะนำ และคำสั่ง และเรื่องดังกล่าวจะถูกบรรจุไว้ในวาระการประชุมของ DSB หลังจาก 6 เดือนนับแต่การกำหนดระยะเวลาพอควร และจะยังคงประเด็นนี้ไว้ในวาระการประชุมจนกว่าจะได้รับการแก้ไข และ 10 วันก่อนการ ประชุมของ DSB ในแต่ละครั้งประเทศที่เกี่ยวข้องต้องเสนอรายงานความคืบหน้าเป็นลายลักษณ์อักษรของการปฏิบัติตาม หากประเทศกำลังพัฒนาเป็นผู้ร้องขอในคดีพิพาท DSB จะต้องพิจารณาด้วยกระบวนการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ และต้องไม่คำนึงถึงผลกระทบของมาตรการต่อการค้าแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องคำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาด้วย (มาตรา21)

ข.1.4.9 <u>การชดใช้ค่าเสียหายและการระงับสิทธิประโยชน์ (Compensation and the Suspension of Concessions)</u> การชดเชยความเสียหายหรือการระงับสิทธิประโยชน์หรือข้อผูกพันฯเพื่อเป็นการตอบโต้การไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสินถือเป็นมาตรการชั่วคราว และความเข้าใจฯให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตามคำแนะนำและคำตัดสินที่จะให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงภายใต้บังคับฯ มากกว่า การชดใช้ค่าเสียหายถือเป็นความสมัครใจ (Voluntary) โดยมีขั้นตอนดังนี้

1) หากในกำหนดระยะเวลาพอควร ประเทศสมาชิกยังไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน เมื่อประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องร้องขอก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาพอควร ประเทศสมาชิกนั้นจะต้องเข้าร่วมเจรจาเพื่อให้มีการจ่ายค่าทดแทน

2) ถ้าภายใน 20 วันหลังจากสิ้นสุดกำหนดเวลาพอควรแล้วยังไม่สามารถตกลงกันเรื่องค่าเสียหายที่เป็นที่พอใจแก่ทั้งสองฝ่ายได้ ประเทศที่ได้รับผลจากการที่ไม่ปฏิบัติตามนั้นอาจร้องขอความเห็นชอบจาก DSB ในการที่ตนจะระงับการให้สิทธิประโยชน์และการปฏิบัติตามข้อผูกพันใดๆตามข้อตกลงภายใต้บังคับฯได้ ซึ่ง DSB ก็ต้องให้ความเห็นชอบ (Automatically) ภายใน 30 วันนับแต่สิ้นกำหนดระยะเวลาพอควรเว้นแต่ DSB จะตัดสินโดยฉันทามติที่จะไม่ให้ความเห็นชอบซึ่งการระงับฯ นี้จะอยู่บนพื้นฐานของ "การเลือกปฏิบัติ" โดยการระงับสิทธิประโยชน์หรือการปฏิบัติตามข้อผูกพันฯ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

- ต้องเป็นการระงับสิทธิประโยชน์หรือข้อผูกพันที่อยู่ในหมวดเดียว (Same Sector) กับกรณีที่พิพาท

- หากรัฐนั้นเห็นว่า การดำเนินการตามกรณีแรกเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติหรือไม่ได้ผล การระงับฯก็อาจทำในต่างหมวด (Other Sector) ได้ในข้อตกลงภายใต้บังคับฯเดียวกัน (Same Agreement)

- หากรัฐเห็นว่า การดำเนินการตามกรณีที่สองเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติหรือไม่ได้ผล และสถานการณ์มีความจำเป็นเพียงพอ (Serious Enough) การระงับฯอาจทำในต่างข้อตกลงภายใต้บังคับฯ ได้

- ในการระงับสิทธิประโยชน์หรือข้อผูกพันฯ ประเทศภาคีต้องคำนึงถึงความสำคัญทางการค้าของหมวดซึ่ง ถูกระงับที่มีต่อประเทศภาคีนั้น และผลทางเศรษฐกิจที่จะตามมาด้วย

- "หมวด" หมายถึง

: ในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้าคือ สินค้าทั้งหมด

: ในส่วนที่เกี่ยวกับบริการคือ บริการที่ปรากฏอยู่ใน "บัญชีจำแนกหมวดบริการ" (Services Sectoral Classification List)

: ในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา คือ ประเภทของทรัพย์สินทางปัญญาที่ระบุ ในข้อตกลงนั้น

- "ข้อตกลง" หมายถึง

: ข้อตกลงที่เกี่ยวกับสินค้าคือ ข้อตกลงที่ระบุในภาคผนวก 1A ทั้งหมดและรวมถึงข้อตกลงการค้าหลายฝ่ายในกรณีที่ประเทศสมาชิกที่พิพาทเป็นภาคีของข้อตกลงการค้าหลายฝ่ายนี้ด้วย

: ข้อตกลงที่เกี่ยวกับบริการคือ GATS

: ข้อตกลงที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาคือ TRIPs

การระงับสิทธิประโยชน์และข้อผูกพันฯจะต้องมีความเท่าเทียมกัน (Equivalent) กับระดับความเสื่อมสิทธิและความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ DSB จะไม่ให้ความเห็นชอบถ้าการระงับฯนั้นเป็นการกระทำที่ข้อตกลงภายใต้บังคับฯได้ห้ามเอาไว้

3) ถ้ามีการร้องเรียนจากประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องว่า ระดับของการระงับฯ "ไม่เท่าเทียม"กับความเสื่อมสิทธิ หรือความเสียหาย หรือการระงับนนั้นไม่กระทำให้ถูกต้องในเรื่องของ "หมวด" และ "ข้อตกลง" ตามที่ความเข้าใจฯกำหนดไว้ในมาตรา 22(3) จะมีการนำเสนอประเด็นนี้ให้ "อนุญาโตตุลาการ" (Arbitration) ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการฯชุดเดิมหรือที่แต่งตั้งโดยผู้อำนวยการทั่วไป (Director-General) พิจารณา โดยต้องแล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่สิ้นระยะเวลาพอควรและในช่วงระยะเวลาที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการจะไม่มีการระงับฯเกิดขึ้น โดยอนุญาโตตุลาการจะมีอำนาจในการพิจารณาในสองประเด็นข้างต้นเท่านั้น และประเทศที่พิพาทจะต้องยอมรับคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการและไม่สามารถที่จะขอให้มีการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการคณะที่สอง (Second Arbitration) DSB ต้องให้ความเห็นชอบต่อคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ เว้นแต่ DSB ตัดสินโดยฉันทามติที่จะไม่เห็นชอบ

ข.1.4.10 <u>การให้ความสำคัญกับประเทศด้อยพัฒนา (Special Procedures Involving Least-Developed Countries)</u> ความเข้าใจฯ ระบุว่าในกรณีที่ประเทศคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นประเทศด้อยพัฒนา ประเทศสมาชิกทั้งหลายต้องดำเนินการทุกขั้นตอนของกระบวนการระงับข้อพิพาทอย่างมีข้อจำกัดพอควร (Due Restraint) โดยคำนึงถึงสถานการณ์ของประเทศด้อยพัฒนานั้น ไม่ว่าจะเป็นมาตรการที่ใช้

การขอชดใช้ค่าเสียหาย การระงับสิทธิประโยชน์หรือข้อผูกพันฯ นอกจากนั้นหากการปรึกษาหารือเบื้องต้นก่อนที่จะมีการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นที่พอใจระหว่างประเทศคู่พิพาทได้ เมื่อมีการร้องขอจากประเทศด้อยพัฒนา ผู้อำนวยการทั่วไปหรือประธานของ DSB จะต้องเสนอ Good Offices, Conciliation, Mediation ของตนเพื่อช่วยเหลือประเทศพิพาทในการระงับข้อพิพาท ก่อนที่จะมีการร้องขอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

ข.1.4.11 การตั้งอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) อนุญาโตตุลาการถือเป็นทางเลือกอีกอย่างหนึ่งของการระงับข้อพิพาท โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันของประเทศคู่พิพาทในการจัดตั้ง และประเทศสมาชิกอื่นอาจเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการได้ ประเทศที่พิพาทต้องยอมรับและปฏิบัติตามคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ โดยต้องมีการแจ้งคำตัดสินต่อ DSB และคณะมนตรีหรือคณะกรรมการเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย และบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสินและการชดใช้ค่าเสียหายหรือการระงับการให้สิทธิประโยชน์ หรือข้อผูกพันฯ จะถูกนำมาใช้กับคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการด้วย

จากที่นำเสนอมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ความเข้าใจฯได้แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเรื่องการระงับข้อพิพาทของแกตต์ 1947 ในหลายประการ กล่าวคือ

ความชัดเจน คาดหมายได้ และความรวดเร็ว กระบวนการฯตามความเข้าใจฯมีขั้นตอนที่ชัดเจนมากขึ้น โดยผู้ที่เกี่ยวข้องพอจะคาดหมายได้ว่า จะต้องดำเนินการอย่างไร เมื่อใด มีองค์กรรองรับในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมี DSB ที่คอยดูแลและปฏิบัติหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทตั้งแต่ต้นจนจบ ในแต่ละขั้นตอนก็มีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน ทำให้ทราบว่าอย่างช้าที่สุดการระงับข้อพิพาทก็ต้องสิ้นสุดลงในระยะเวลาไม่เกิน 18 เดือน นอกจากนั้นความเข้าใจฯได้สร้างระบบ "อัตโนมัติ" ในขั้นตอนต่างๆ เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการตั้งคณะกรรมการฯ การรับรองรายงานฯ การให้อำนาจใช้มาตรการตอบโต้ ทำให้ประเทศที่เกี่ยวข้อง "ถ่วงเวลา" ได้ยาก

การตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการฯ มีความน่าเชื่อถือมากขึ้นเพราะมาจากผู้ที่เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในเรื่องพิพาทจริงๆ โดยเลือกจากบัญชีรายชื่อที่มีการเลือกสรรมาก่อนแล้วขั้นหนึ่ง และคณะกรรมการฯ นั้น จะต้องไม่ใช่คนชาติของประเทศที่พิพาทในขณะนั้น ซึ่งจะส่งผลให้รายงานมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น และขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญกับประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องให้มีคณะกรรมการฯ 1 คนมาจากประเทศกำลังพัฒนาหากคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนั้นหากคู่พิพาทไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของคณะกรรมการฯก็สามารถที่จะขอให้มีการจัดตั้ง องค์กรอุทธรณ์

เพื่อพิจารณาให้ความเป็นธรรมได้ซึ่งถือเป็นการดำเนินการเพื่อให้คำตัดสินของคณะกรรมการฯมีคุณภาพและเกิดความน่าเชื่อถือมากขึ้น

การรับรองรายงานฯ รายงานฯจะได้รับการเห็นชอบหรือการรับรองโดยอัตโนมัติ กล่าวคือ เมื่อมีรายงาน DSB จะต้องให้ความเห็นชอบ จะคัดค้านได้ก็ต่อเมื่อตัดสินโดยฉันทามติที่จะไม่รับรอง เรียกว่า Negative Consensus ที่ต้องเป็นกรณีทุกประเทศที่เข้าร่วมต้องเห็นพ้องต้องกันที่จะไม่รับรองรายงานนั้น รวมทั้งประเทศที่ได้รับประโยชน์จากรายงานนั้นด้วยซึ่งเป็นกรณีที่ทำได้ค่อนข้างยาก

การปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน ความเข้าใจฯกำหนดให้ประเทศคู่พิพาทต้องปฏิบัติตามคำแนะนำ หรือคำตัดสิน ถ้าไม่กระทำ อีกฝ่ายมีสิทธิขอความเห็นชอบในการใช้มาตรการตอบโต้ได้ซึ่ง DSB ต้องให้ความเห็นชอบเว้นแต่มีฉันทามติที่จะไม่เห็นชอบ ประการที่สำคัญคือการตอบโต้นั้นกระทำได้แบบเลือกปฏิบัติ ประเทศที่ตอบโต้จึงไม่มี "ต้นทุน" จึงกระทำได้ไม่ยาก นอกจากนั้นยังมีการติดตามดูแลการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสินตลอดเวลาจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามอีกด้วย

ประสิทธิภาพของการระงับสิทธิประโยชน์หรือข้อผูกพันที่ตนมีต่อประเทศสมาชิกอื่น เมื่อ WTO มีอำนาจครอบคลุมในธุรกรรมระหว่างประเทศที่กว้างขวางกว่าแกตต์ 1947 ซึ่งหลายฝ่ายเห็นว่า จำกัดอยู่แค่สินค้า ปัญหาที่ประเทศซึ่งต้องการใช้มาตรการตอบโต้ไม่สามารถจะตอบโต้ได้เพราะไม่มีสินค้าที่นำเข้าหรือมีแต่ปริมาณน้อยมากคงคลี่คลายไปได้ เพราะ ความเข้าใจฯให้ตอบโต้ได้ในต่างหมวดหรือแม้แต่ต่างข้อตกลง ประกอบการติดต่อสัมพันธ์ในธุรกรรมระหว่างประเทศ นับวันจะมีลักษณะที่ต้องอาศัยพึ่งพากันมากขึ้น (Interdependence)

การใช้มาตรการฝ่ายเดียวของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะการใช้มาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกาตามมาตรา 23(2)(a) ระบุว่า เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับข้อตกลงต่างๆภายใต้ WTO ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการระงับข้อพิพาทตามความเข้าใจฯ นี้เท่านั้น จะใช้วิธีการอื่นไม่ได้ และการตอบโต้จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจาก DSB เท่านั้น จะเห็นได้ว่า การระงับข้อพิพาทในทุกกรณีจะต้องอยู่ในกรอบของความเข้าใจฯ นี้ การใช้มาตรา 301 ของสหรัฐฯ แม้จะไม่ได้มีการกำหนดไว้โดยตรง แต่การที่กระบวนการระงับข้อพิพาทมีความรวดเร็วขึ้นและอยู่ในกำหนดเวลาที่สหรัฐฯเคยอ้าง เหตุผลในการใช้มาตรา 301 คือ 18 เดือน ประกอบกับ WTO นั้นมีอำนาจครอบคลุมการค้าระหว่างประเทศทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นสินค้า บริการ การลงทุน ทรัพย์สินทางปัญญา ฯลฯ ทำให้สหรัฐฯ ไม่สามารถอ้างได้อีกต่อไปว่าเรื่องที่พิพาทกันนั้นมิได้อยู่ในอำนาจของ WTO ดังเช่นที่เคยอ้างเมื่อยังเป็นแกตต์ 1947

ข.2 หลักทั่วไปในข้อตกลงการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Agreements)

ข้อตกลงการค้าพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลกได้กำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทไว้ในแต่ละข้อตกลงนั้นด้วย ซึ่งก็เหมือนกับกระบวนการฯที่ระบุไว้ในความเข้าใจฯ และตามข้อตกลงเหล่านี้ก็ระบุให้มีการนำความเข้าใจฯมาใช้กับประเด็นพิพาทที่เกี่ยวกับข้อตกลงด้วย เว้นแต่จะได้มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะ เช่น มาตรา 19 ของข้อตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตร มาตรา 8(10) ของข้อตกลงว่าด้วยสิ่งทอและเสื้อผ้า เป็นต้น หากมีความขัดแย้งระหว่างกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ระบุในความเข้าใจฯกับที่ระบุในข้อตกลงภายใต้บังคับฯแต่ละฉบับให้ถือตามข้อตกลงภายใต้บังคับฯนั้น

ค) ผลของกระบวนการระงับข้อพิพาทต่อนโยบายการค้าของประเทศไทย

เป็นที่เชื่อกันว่าระบบการระงับข้อพิพาทภายใต้องค์การการค้าโลกจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งทำให้เกิดหลักประกันและความคาดหมายได้ต่อระบบการค้าพหุภาคี อย่างไรก็ตามยังคงมีบางประเด็นที่ประเทศไทยในฐานะผู้ที่เข้าร่วมในระบบการค้าพหุภาคีต้องคำนึงถึงเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายต่างๆเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดดังนี้

ค.1 <u>ระบบอัตโนมัติ</u> แม้จะมีการใช้ระบบอัตโนมัติในขั้นตอนต่างๆ แล้วก็ตาม และอาจมีการคัดค้านได้ถ้าเป็นการคัดค้านที่มาจากประเทศสมาชิกทุกประเทศรวมถึงประเทศที่ได้รับประโยชน์ด้วย ซึ่งถือว่าเป็นการทำให้การรับรองเป็นไปได้ง่ายมากขึ้นและการคัดค้านเป็นไปได้ยากขึ้นเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามก็ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศที่ได้ผลประโยชน์ขัดขวางการไม่รับรองได้เช่นกัน ผลก็จะเป็นเช่นเดิม แต่มีข้อดีกว่าเพราะให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้ประโยชน์ ในขณะที่ระบบเดิมให้สิทธิแก่ผู้ที่เสียประโยชน์ มีข้อที่น่าสนใจก็คือ การที่ให้ประเทศที่พิพาทมีส่วนร่วมในการตัดสินด้วยนั้น จะเป็นการกระทำที่ถูกต้องหรือไม่ หลักกฎหมายทั่วไปมีอยู่ว่า "ไม่มีใครควรจะตัดสินคดีของตนเองได้" (nemo debet esse judex in propria causa) นั้นควรจะคำนึงถึงหรือไม่ซึ่งจะสอดคล้องกับข้อเสนอของสหรัฐฯแต่เดิม คือ Consensus Minus Two ด้วย

ค.2 <u>การตกลงแบบทวิภาคี</u> เท่าที่ผ่านมานับแต่การก่อตั้งแกตต์ เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใดของการระงับข้อพิพาท ประเทศภาคีก็มักที่จะยุติข้อพิพาทด้วยการทำความตกลงทวิภาคี (Bilateral Settlement Agreement) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเพราะประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่าใช้การบีบบังคับทางอ้อม ประเทศที่มีกำลังน้อยกว่าก็ต้องจำยอม ซึ่ง Professor Robert E. Hudec เห็นว่าสร้างปัญหาและอุปสรรคอย่างมากต่อการระงับข้อพิพาทในแกตต์ และเมื่อสิ้นสุดการเจรจารอบอุรุกวัยก็

เป็นที่คาดกันว่าปัญหานี้น่าจะหมดไป แต่ปรากฏว่าก็ยังคงเป็นเช่นเดิมอยู่ไม่ว่าจะเป็นกรณีพิพาทระหว่างสหรัฐฯ กับญี่ปุ่น เรื่องการนำเข้ารถยนต์หรือข้อพิพาทระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป กรณียุโรปเก็บภาษีนำเข้าข้าวหอมมะลิจากไทยสูงขึ้น ที่หลายฝ่ายเห็นว่าจะเป็นกรณีตัวอย่างในการทดสอบประสิทธิภาพของการระงับข้อพิพาทภายใต้ WTO แต่ปรากฏว่าได้มีการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีทวิภาคีในระหว่างเจรจาเบื้องต้นเสียก่อนที่จะนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการฯ เหตุที่เป็นเช่นนี้ ทำให้พิจารณาได้หลายมุมมองกล่าวคือ กระบวนการฯ มีประสิทธิภาพมากขึ้นจึงทำให้ประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐฯ หรือยุโรปไม่ต้องการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการฯ เพราะตระหนักดีว่า อีกฝ่ายจะได้รับความคุ้มครองและมีอำนาจต่อรองมากขึ้น หรือเป็นเพราะประเทศมหาอำนาจยังคงใช้อำนาจบีบบังคับโดยอ้อมได้เหมือนเดิม สำหรับกรณีประเทศไทยกับยุโรปนั้น ยุโรปได้เสนอที่จะชดเชยความเสียหายให้ไทยเป็นโควต้าภาษีสินค้าข้าวหักและเพิ่มโควต้าสินค้ามันสำปะหลังจากโควต้าเดิมที่ไทยได้รับอยู่ ไทยจึงยอมรับเพราะพิจารณาแล้วเห็นว่าการชดเชยเช่นนี้จะมีประโยชน์มากกว่า และการที่จะพิสูจน์ว่ายุโรป กระทำการที่ขัดต่อ WTO ยังคงมีปัญหาพอควร ขณะเดียวกันไทยก็ยังคงสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการฟ้องร้องยุโรปต่อ DSB ถ้าเกิดความเสียหายขึ้นมา ดังนั้น ความมีประสิทธิภาพของความเข้าใจฯคงต้องรอดูกันต่อไปพร้อมกับการทำความตกลงทวิภาคีนอกกรอบ WTO อย่างไรก็ตาม กรณีนี้ในอีกมุมมองหนึ่งอาจถือได้ว่าประเทศไทยได้สูญเสียโอกาสในการดำเนินการในเชิง "รุก" ไป ทั้งที่มีความชัดเจนในการละเมิดพันธกรณีของสหภาพยุโรป นอกจากนั้น ยังเป็นไปได้ว่าสหภาพยุโรปอาจถือเป็นกรณีตัวอย่างที่จะนำมาใช้หรือกล่าวอ้างกับสินค้าชนิดอื่นของไทยในคราวต่อไปเพื่อนำไปสู่การชดเชยที่อาจดู "ไม่คุ้ม" เช่นกรณีนี้

แต่มิใช่ว่าประเทศไทยจะไม่เคยใช้วิธีการเจรจาในเชิงรุกเมื่อมีข้อพิพาท ประเทศไทยเคยประสบความสำเร็จจากการเจรจากับสหภาพยุโรปกรณีการจำกัดการนำเข้าปลาทูน่า ในข้อพิพาทนี้ไทยกล่าวหาว่าสหภาพยุโรปละเมิดพันธกรณีของแกตต์ใน 3 ประเด็นคือ

- ตามมาตรา 2 (Article II) เนื่องจากประเทศภาคีจะใช้โควต้าเพื่อจำกัดการนำเข้าไม่ได้ ยกเว้นกรณีที่เป็นไปตามข้อยกเว้น ซึ่งสหภาพยุโรปก็ไม่เข้าข่ายนี้

- ตามมาตรา 13 (Article XIII) ระบุว่าการใช้ข้อจำกัดต่อสินค้านำเข้าต้องใช้อย่างไม่เลือกปฏิบัติ แต่สหภาพยุโรปจำกัดการนำเข้าปลาทูน่าจากไทยโดยมิได้จำกัดการนำเข้าจากประเทศในกลุ่ม ACP (อาฟริกา คาริบเบียนและแปซิฟิก) และประเทศแถบเมดิเตอร์เรเนียน จึงถือได้ว่ากระทำโดยเลือกปฏิบัติ

- ตามมาตรา 1 (Article I) หลัก MFN การที่สหภาพยุโรปเก็บภาษีนำเข้าปลาทูน่าจากไทยในอัตราร้อยละ 24 ในขณะที่เก็บจากประเทศในกลุ่ม ACP และกลุ่มประเทศแถบทะเลเมดิเตอร์เรเนียนในอัตราที่ต่ำกว่านี้ ถือว่าขัดกับหลัก MFN

นอกจากนั้น ประเทศไทยยังเรียกร้องให้สหภาพยุโรปลดอัตราภาษีนำเข้าสินค้าไทยลงมาให้เท่ากับที่เก็บจากประเทศอื่น ผลการเจรจาในครั้งนี้คือสหภาพยุโรปยอมรับว่ามาตรการของตนฝ่าฝืนมาตรา 2 จริง จึงจะใช้โควต้าดังกล่าวถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2539 เท่านั้น และจะพยายามเลิกใช้นโยบาย (Fishery Policy: เพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมการประมงของรัฐชายฝั่งในสหภาพยุโรป เพื่อประกันรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการ และเพื่อประกันคุณภาพแก่ผลิตภัณฑ์ประมง) นี้ในระยะเวลาที่เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และเท่าที่จะไม่เป็นการเสียหายแก่สหภาพยุโรปเอง

จากตัวอย่าง 2 กรณีข้างต้นชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ที่ไทยจะได้รับอย่างที่ต้องการ หากดำเนินนโยบายในเชิงรุกอย่างถูกวิธี ซึ่งจะเป็นการยับยั้งให้ประเทศอื่นพึงคิดก่อนที่จะมาละเมิดพันธกรณีต่อไทย หากเรายังคงดำเนินนโยบายในเชิง "รับ" ดังเช่นที่ผ่านมา อาจทำให้ประเทศต่างๆคิดได้ว่า การละเมิดสิทธิของไทยมิใช่เรื่องที่ทำได้ยากนัก

นอกจากนั้น กรณีที่ความเข้าใจฯระบุไว้ในมาตรา 23(2)(a) ว่า เมื่อเกิดข้อพิพาทใดๆที่เกี่ยวกับข้อตกลงภายใต้ WTO ประเทศสมาชิกจะต้องใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทที่ระบุไว้ในความเข้าใจฯ เท่านั้น โดยจะไม่ระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอื่น จะหมายความว่า เมื่อเกิดข้อพิพาทและมีการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทแล้วจะใช้วิธีอื่นไม่ได้เลย หรือยังคงเคารพต่อ "เจตนา" ของคู่พิพาทที่สามารถจะระงับข้อพิพาทด้วยการตกลงร่วมกันซึ่งอาจอยู่ในรูปของข้อตกลงทวิภาคี (กรณีการทำข้อตกลงทวิภาคีก่อนเข้าสู่กระบวนการฯ มิใช่กรณีนี้) ส่วนที่ว่าการทำข้อตกลงทวิภาคีนั้นจะทำให้ประเทศเล็กไม่มีอำนาจต่อรอง ก็มีผู้เห็นว่าการถอนเรื่องออกจาก WTO ต้องอาศัยความยินยอมของทั้งสองฝ่าย หากประเทศเล็กเห็นว่า ตนไม่ได้ประโยชน์จากข้อตกลงทวิภาคีนั้นก็มีอำนาจต่อรองในการที่จะไม่ยอมถอนได้ ในการพิจารณาประเด็นนี้สิ่งที่ควรใช้ร่วมในการพิจารณาก็คือ ระบบของ WTO นั้นต้องการเป็น "ผู้พิจารณา" หรือ "ผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอม" ข้อพิพาท ถ้าเป็นผู้พิจารณาก็ต้องทำให้ระบบเอื้อต่อการใช้บทบัญญัติอย่างสอดคล้องกันและมีหลักประกันว่าบทบัญญัติและคำตัดสินต่างๆ จะต้องมีการปฏิบัติตาม แต่หากเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ระบบต้องสนับสนุนให้ประเทศที่พิพาทเจรจากันเพื่อหาข้อยุติไม่ว่าด้วยวิธีใด

ค.3 <u>การใช้มาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกา</u> แม้ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้มาตรา 301 ของสหรัฐฯ น่าจะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของความเข้าใจฯ แต่เมื่อมีกรณีพิพาทกับญี่ปุ่นเรื่องรถยนต์ภายหลัง

การจัดตั้ง WTO แล้ว สหรัฐฯ ก็อ้างการใช้มาตรา 301 โดยกล่าวว่า ญี่ปุ่นดำเนินการค้าอย่างไม่เป็นธรรม ญี่ปุ่นจึงจะนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO แต่ในท้ายที่สุดก็ตกลงกันได้ด้วยการเจรจาทวิภาคี ทำให้ไม่มีการพิสูจน์อย่างชัดแจ้งและเป็นบรรทัดฐานว่ามาตรการฝ่ายเดียวที่สหรัฐฯ นำมาใช้นั้นขัดต่อ WTO หรือไม่ ดังนั้น ก็คงเป็นไปได้ว่า สหรัฐฯ ต้องใช้ข้ออ้างนี้ต่อไปกับประเทศอื่นที่สหรัฐฯ เห็นว่าดำเนินการค้าไม่เป็นธรรมต่อตน ประเทศไทยในฐานะที่เป็นคู่ค้าของสหรัฐฯ คงต้องให้ความสำคัญกับกรณีนี้และพยายมหาข้อกฎหมายที่สามารถจะนำมาใช้ "รับมือ" กับสหรัฐฯ ต่อไป

ค.4 <u>การตอบโต้</u> แม้จะมีการตอบโต้ได้อย่างเลือกปฏิบัติ ข้ามหมวด ข้ามข้อตกลงกันได้ก็ตาม แต่อาจมีกรณีที่ประเทศเล็กใช้มาตรการตอบโต้แล้วเกิดผลกระทบต่อประเทศใหญ่น้อยมากเมื่อเทียบกับผลกระทบที่ประเทศเล็กได้รับไม่ว่าจากมาตรการที่ประเทศใหญ่ใช้ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติหรือมาตรการที่ประเทศเล็กใช้เอง เพราะสร้างผลกระทบต่อประเทศเล็กนั้นด้วยถ้าสินค้าซึ่งนำเข้าที่ถูกมาตรการตอบโต้นั้นมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของตน เช่น เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของสินค้าและตนไม่สามารถผลิตได้เองเป็นต้น ควรหรือไม่ที่จะให้การใช้มาตรการตอบโต้มีลักษณะมาตรการร่วมหรือ Collective Measures

ค.5 <u>ประเทศกำลังพัฒนา</u> แม้ความเข้าใจฯจะกำหนดให้มีการให้ความสำคัญต่อประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา แต่ที่ผ่านมาส่วนใหญ่ประเทศที่เป็นจำเลยก็มักจะเป็นประเทศกำลังพัฒนา ขณะเดียวกันเมื่อได้รับความเสียหายจากมาตรการของประเทศอื่นก็ไม่ค่อยจะมีการฟ้องร้องมากนัก เพราะขาดความเข้าใจในกลไกและคิดอยู่เสมอว่าแกตต์คือองค์กรของ "คนรวย" แต่เมื่อประเทศกำลังพัฒนามีบทบาทมากขึ้นในสังคมระหว่างประเทศ การมีข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทก็อาจเพิ่มมากขึ้นไปด้วย ดังนั้นควรที่จะทำความเข้าใจในการใช้กลไกของกฎหมายให้ดีเพื่อเกิดประโยชน์แก่ตนมิต้องตกเป็นจำเลยคอยหาข้อแก้ตัวอยู่แต่ฝ่ายเดียว ประเทศไทยได้เริ่มบทบาทเชิงรุกนี้แล้วคือ การจะฟ้องสหภาพยุโรปต่อ WTO ซึ่งถือว่าค่อนข้างได้เปรียบเพราะเป็นโจทก์ แต่สิ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือ การมีโอกาสที่เพิ่มมากขึ้นในการเป็นจำเลยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของความเข้าใจฯแล้ว ระบบ Negative Consensus ไม่ค่อยก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ฝ่ายที่เป็นจำเลยมากนักเพราะถ้าคำแนะนำหรือคำตัดสินระบุให้ตนเป็นผู้เสียประโยชน์ สิทธิในการที่จะคัดค้านการรับรองรายงานจะถูกจำกัด เนื่องจากต้องอาศัยเสียงจากทุกประเทศรวมทั้งผู้ที่ได้ประโยชน์ (ซึ่งคงไม่คัดค้าน) ในขณะที่โจทก์ซึ่งได้รับประโยชน์จากรายงานไม่ต้องเกรงว่าจะไม่มีการรับรองรายงานเพราะเป็นระบบอัตโนมัติ ไม่ต้องอาศัยเสียงจากใครเลย และถ้ามีการคัดค้านจากผู้ที่เสียประโยชน์ก็ไม่มีผลเพราะมิใช่ฉันทามติ จึงต้องคำนึงถึงประเด็นนี้ให้มากเมื่อต้องตกเป็นจำเลย

ตารางเปรียบเทียบกระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้แกตต์ 1947 กับกระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้องค์การการค้าโลก

เรื่อง	แกตต์ 1947	องค์การการค้าโลก	ข้อเปรียบเทียบ
ขอบเขตและการใช้	1. ประเทศภาคีมีสิทธิเลือก ที่จะไม่ลงนามผูกพันในข้อตกลงข้างเคียงที่เป็นผลมาจากการเจรจารอบต่างๆ 2. ใช้เฉพาะข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสินค้าเท่านั้น	1. ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติและผูกพันตามข้อตกลงทุกข้อตกลงภายใต้องค์การการค้าโลก (ยกเว้นภาคผนวก 4) 2. ใช้ได้ทั้งเรื่องสินค้า การบริการ การลงทุนและทรัพย์สินทางปัญญา	เป็นการสร้างบูรณภาพให้กับกระบวนการระงับข้อพิพาท คือจะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน และเป็นการขยายขอบเขตการใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทให้ครอบคลุมทุกเรื่องที่อยู่ภายใต้องค์การฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการแก้ปัญหาการกล่าวอ้างของสหรัฐฯ ในการใช้มาตรา 301 โดยอ้างว่าเรื่องนั้นๆ มิได้อยู่ในขอบเขตหรือขอบอำนาจของแกตต์
องค์กร	1. ที่ประชุมใหญ่แกตต์โดยคณะมนตรี 2. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท	1. องค์กรระงับข้อพิพาท 2. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท 3. องค์กรอุทธรณ์	เป็นการสร้างความชัดเจนในเรื่องความรับผิดชอบขององค์กรที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทโดยองค์กรระงับข้อพิพาทจะมากำกับดูแลตลอดกระบวนการ และเพิ่มองค์กรอุทธรณ์ ที่จะมาพิจารณาทบทวน กลั่นกรองคำตัดสินของคณะกรรมการฯ ทำให้คำตัดสินได้รับการตรวจสอบ
การตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท	ใช้ระบบฉันทามติที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากทุกประเทศภาคี รวมทั้งประเทศคู่พิพาทด้วย ซึ่งอาจเกิดความล่าช้า และมีการขัดขวางได้โดยการใช้สิทธิ Veto	1. คณะกรรมการฯจะต้องได้รับการแต่งตั้งอย่างช้าที่สุดในการประชุมขององค์กรระงับข้อพิพาทในครั้งต่อไป 2. การแต่งตั้งใช้ระบบอัตโนมัติเว้นแต่จะมีฉันทามติ ที่จะไม่แต่งตั้ง	ขจัดปัญหาเรื่องความล่าช้า การขัดขวางการแต่งตั้งตามแกตต์ 1947 ได้ เนื่องจากมีการกำหนดเวลาในการแต่งตั้งไว้และหากจะมีการคัดค้านก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากทุกประเทศสมาชิก หมายความว่า แม้มีเพียงประเทศเดียวที่ไม่คัดค้านการแต่งตั้งก็ต้องถือว่ามีการแต่งตั้งโดยอัตโนมัติแล้ว

เรื่อง	แกตต์ 1947	องค์การการค้าโลก	ข้อเปรียบเทียบ
ความน่าเชื่อถือและคุณภาพของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท	ส่วนใหญ่เป็นการแต่งตั้งจากนักการทูต มิใช่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ	แต่งตั้งโดยเลือกมาจากบุคคลที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์ที่เหมาะสมกับกรณีพิพาท โดยต้องทำหน้าที่ในฐานะที่มิได้เป็นตัวแทนของรัฐบาลใด	สร้างความน่าเชื่อถือมากขึ้น เพราะมาจากบุคคลที่มิได้เป็นตัวแทนของรัฐบาลใดเลย และเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะเรื่อง ทำให้ผลคำตัดสินมีคุณภาพมากขึ้นเช่นกัน
การกำหนดเวลาในทุกขั้นตอนของกระบวนการระงับข้อพิพาท	มิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่อาจคาดได้ว่า ข้อพิพาทจะระงับลงเมื่อใด เกิดความล่าช้าและส่งผลทางด้านจิตวิทยา	กำหนดระยะเวลาในทุกขั้นตอน หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามกำหนดเวลา องค์กรที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนต้องแจ้งเหตุผลของความความล่าช้าให้องค์กรระงับข้อพิพาททราบด้วย	ขจัดปัญหาเรื่องความล่าช้า ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องคาดหมายได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีความรวดเร็วมากขึ้น ทำให้ข้ออ้างถึงความล่าช้าในกระบวนการฯ ของสหรัฐฯ ในการใช้มาตรา 301 ก็จะไม่สมเหตุผลอีกต่อไป
การใช้ระบบฉันทามติ	ใช้ในทุกขั้นตอน ทำให้เกิดการขัดขวางการให้ความเห็นชอบหรือการรับรองรายงาน	ใช้ระบบอัตโนมัติ ส่วนระบบฉันทามติจะใช้เฉพาะเวลาที่ต้องการคัดค้านหรือขัดขวางการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ถ้าคัดค้านหรือขัดขวางโดยฉันทามติไม่ได้ ให้ถือว่า การดำเนินการนั้นมีผลโดยอัตโนมัติ	การใช้ระบบอัตโนมัติในขั้นตอนต่างๆ ทำให้การขัดขวางการดำเนินการตามกระบวนการฯ เป็นไปได้ยากขึ้น เนื่องจากต้องอาศัยความเห็นชอบจากทุกประเทศสมาชิก ดังนั้น หากประเทศที่ได้ประโยชน์จากการดำเนินการนั้นเพียงประเทศเดียวไม่เห็นด้วยคือไม่คัดค้าน ก็ต้องถือว่ามีการรับรองการดำเนินการนั้นแล้ว
องค์กรอุทธรณ์	-	หากประเทศคู่พิพาทไม่พอใจในคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็สามารถเสนอเรื่องให้องค์กรอุทธรณ์พิจารณาได้	การใช้ระบบอัตโนมัติในขั้นตอนการรับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ทำให้การคัดค้านการรับรองรายงานเป็นไปได้ยาก เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันในเรื่องการพิจารณาด้วยความเป็นธรรม องค์การการค้าโลกจึงกำหนดองค์กรอุทธรณ์ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ทบทวนและกลั่นกรองคำตัดสินของคณะกรรมการฯ

เรื่อง	แกตต์ 1947	องค์การการค้าโลก	ข้อเปรียบเทียบ
การให้ทางเลือกในการระงับข้อพิพาท	-	คู่พิพาทมีสิทธิเลือกใช้มาตรการอื่นตามความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย ในรูปของ Good Offices, Conciliation, Mediation	ทำให้คู่พิพาทมีทางเลือกมากขึ้น
อนุญาโตตุลาการ	-	ประเทศคู่พิพาทเห็นชอบร่วมกันในการจัดตั้งอนุญาโตตุลาการ และคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการจะมีผลผูกพันประเทศที่พิพาทนั้น	เป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประเทศคู่พิพาทในการที่จะมีทางเลือกเพิ่มขึ้น
การกำกับดูแลการปฏิบัติตามคำแนะนำและคำตัดสิน	ไม่มีกลไกในการบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน ทำให้เกิดความล่าช้าและขาดสภาพบังคับ	ต้องมีการปฏิบัติตามทันที โดยภายใน 30 วันหลังจากมีการรับรองรายงานฯ องค์กรระงับข้อพิพาทต้องจัดการประชุมเพื่อให้มีการปฏิบัติตามและรัฐที่เกี่ยวข้องต้องแจ้งต่อองค์กรฯ ถึงความประสงค์ที่จะปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน หากทำไม่ได้ต้องกำหนด "ระยะเวลาพอควร" ในการที่จะปฏิบัติตาม และหากไม่ปฏิบัติตามอีก ประเทศคู่พิพาทอีกฝ่ายมีสิทธิใช้มาตรการตอบโต้	ทำให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน และการตอบโต้ได้นี้ทำให้เกิดสภาพบังคับ
การชดใช้ค่าเสียหายและการตอบโต้ด้วยการระงับสิทธิประโยชน์	1. การชดใช้ค่าเสียหายขึ้นอยู่กับความสมัครใจ 2. การตอบโต้จะกระทำได้โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะมนตรี ซึ่งใช้ระบบฉันทามติ จึงมีการขัดขวางได้โดยประเทศที่เสียประโยชน์ 3. ตอบโต้ได้เพียงเท่าที่เหมาะสม	1. คงระบบเดิมคือด้วยความสมัครใจ 2. การให้ความเห็นชอบใน การใช้สิทธิตอบโต้ใช้ระบบอัตโนมัติ เว้นแต่มีฉันทามติที่จะไม่เห็นชอบ 3. ตอบโต้ได้เท่าเทียมกับระดับของความเสื่อมสิทธิหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น และยังตอบโต้ได้โดยการระงับสิทธิประโยชน์ในต่างหมวดต่างข้อตกลง	ทำให้การขัดขวางในการให้ความเห็นชอบในการตอบโต้ทำได้ยากขึ้น เป็นการก่อให้เกิดสภาพบังคับในการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน และการตอบโต้ในระดับเดียวกับการเสื่อมสิทธิหรือความเสียหาย และต่างหมวดต่างข้อตกลงได้ ทำให้การตอบโต้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

บรรณานุกรม

ESCAP/UNDP/KDI Regional Symposium on the Uruguay Round Agreements, 30 November-3 December 1994, Seoul, Republic of Korea

Implications of Uruguay Round Agreements for Developing Countries : Multilateral Trade Rules,

John H. Jackson, Conciliation, Dispute Resolution and Enforceability of GATT Obligation : World Trade and the Law of GATT (Chapter 8), 1969

Kenneth W. Abbott, New Instrument of protection : Anti-Dumping, Safeguards and Dispute Settlement After Uruguay Round Conference on Emerging Global Trading Environment and Developing Asia, ADB Headquarters, Manila, Philippines

Micheal K. Young, Dispute Resolution in the Uruguay Round : Lawyers Triumph over Diplomats, The International Lawyer, Volume 29, Summer'95

Robert E. Hudec, Enforcing International Trade Law : The Evolution of the Modern GATT Legal System, Butterworth Legal Publishers, 1993

The WTO and the Future Trading System, ESCAP/UNDP/KDI Regional Symposium on the Uruguay Round Agreements, 30 November-3 December 1994, Seoul, Republic of Korea

5. องค์การการค้าโลก

บทนำ

จากการที่แกตต์มีฐานะเป็นเพียงข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ ทำให้มีปัญหาในเรื่องโครงสร้างองค์กร นอกจากนั้นการค้าที่แกตต์เกี่ยวข้องก็มีเพิ่มมากขึ้น เนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศไม่ว่าจะเป็นเรื่องการลงทุน การค้าบริการ ทรัพย์สินทางปัญญา แต่องค์กรที่จะมาดูแลเรื่องเหล่านี้ไม่มีความชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแกตต์ งานวิจัยในหัวข้อนี้จะพิจารณาว่า เมื่อมีการจัดตั้ง WTO ซึ่งมีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศแล้ว จะทำให้โครงสร้าง การดำเนินการขององค์กรใหม่ซึ่งมาแทนที่แกตต์นี้มีความชัดเจนขึ้นหรือไม่ขจัดปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตได้หรือไม่ อย่างไร สามารถดำเนินการได้ตามความมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และในส่วนของประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งขององค์การนี้ได้ดำเนินการอนุวัติตามข้อผูกพันนี้แล้วหรือไม่ อย่างไร

ก) โครงสร้าง

แกตต์เป็นเพียงข้อตกลงพหุภาคีทางการค้า (Multilateral Trade Agreement) ซึ่งประเทศภาคีได้ลงนามกันไว้เมื่อ 30 ตุลาคม 1947 โดยบังคับใช้ผ่านพิธีสารบังคับใช้ชั่วคราวหรือ PPA (Protocol of Provisional Application) เดิมประเทศต่างๆต้องการที่จะก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศหรือ ITO (International Trade Organization) ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การทางการค้าเทียบเท่ากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือ IMF แต่กฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) ที่เป็นตราสารก่อตั้ง ITO ไม่ได้รับการรับรองจากประเทศภาคีทั้งหลายที่เข้าร่วมโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่ประสบปัญหา เศรษฐกิจภายในจนต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบคุ้มกัน (Protective Policy) ซึ่งขัดต่อการค้าเสรีตามความมุ่งหมายของ ITO แต่ด้วยเหตุที่ประเทศต่างๆตระหนักดีว่าการไร้กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศอาจนำไปสู่ปัญหาที่อาจกลายเป็นสงครามทางการค้าและไปสู่สงครามโลกในที่สุด จึงหันมาใช้ข้อตกลงแกตต์ซึ่งแต่เดิมเป็นเพียงข้อตกลงย่อยภายใต้กฎบัตรฮาวานาเป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศแทน

แม้ในช่วงแรกจะมีการพิจารณากันว่าแกตต์มิใช่ "องค์การ" เป็นเพียง "ข้อตกลง" ซึ่งเหมือนองค์การ (looked like an Organization) แต่ด้วยเหตุที่ภาระงานภายใต้ข้อตกลงแกตต์เป็นเรื่องที่สำคัญและมีความซับซ้อน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรที่คอยดูแลและดำเนินการให้เป็นไปบทบัญญัติและวัตถุ

ประสงค์ของข้อตกลง จึงมีการให้อำนาจกับที่ประชุมใหญ่แกตต์ (CONTRACTING PARTIES) ตามมาตรา XXV ในการดำเนินการต่างๆให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแกตต์ และเพื่อการมีผลบังคับของข้อตกลง โดยที่ประชุมใหญ่แกตต์คือการประชุมระหว่างทุกประเทศภาคีที่จะจัดขึ้นเป็นครั้งคราวอย่างน้อย 1 ครั้งในทุก 2 ปี เห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่แกตต์มีค่อนข้างกว้างซึ่งอาจกล่าวได้ว่าดำเนินการในทุกเรื่องที่เกี่ยวกับแกตต์ ต่อมาเมื่อภาระงานของแกตต์เพิ่มมากขึ้น การมีองค์กรเพียงองค์กรเดียวที่ดูแลและดำเนินการจึงไม่เพียงพอ ดังนั้นในการประชุมปี 1960 จึงมีการจัดตั้งคณะมนตรีแกตต์ (GATT Council)ที่ประกอบด้วยประเทศภาคีทุกประเทศทำหน้าที่แทนที่ประชุมใหญ่แกตต์ในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุม ซึ่งคณะมนตรีฯจะมีการประชุมกันประมาณปีละ 9-10 ครั้งหรือเดือนละครั้ง ในส่วนงานเลขาธิการนั้น บทบัญญัติแกตต์มิได้กล่าวไว้ แต่ตอนที่มีการเตรียมจัดตั้ง ITO ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชั่วคราวของ ITO หรือ ICITO (Interim Commission for the ITO) เพื่อเตรียมงานด้านต่างๆของ ITO โดย ICITO นี้ทำหน้าที่ด้านเลขานุการให้กับแกตต์ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการจัดตั้ง ITO จากกระบวนการดำเนินการที่ปรากฏในทางปฏิบัติ ทำให้เมื่อการก่อตั้ง ITO ล้มเหลว ICITO ก็ยังคงทำหน้าที่เลขาธิการให้กับแกตต์เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการของแกตต์ และพัฒนามาเป็นสำนักงานเลขาธิการ (GATT Secretariat) ในที่สุด

เมื่อมีการเจรจารอบอุรุกวัย แนวคิดในการจัดตั้งองค์การทางการค้าระหว่างประเทศตามแนวทาง ITO ก็ยังคงมีอยู่ และเมื่อสิ้นสุดการเจรจา ได้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกหรือ WTO (World Trade Organization) ที่รวมเอาข้อตกลงแกตต์ 1947 ไว้เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก (Agreement Establishing The World Trade Organization) โดยระบุอยู่ในแกตต์ 1994 ที่เป็นเพียงข้อตกลงการค้าพหุภาคีซึ่งบัญญัติไว้ในภาคผนวก 1A (Annex 1A) หมายความว่า แม้มี WTO แกตต์ 1947 ก็ยังคงมีผลบังคับอยู่และมีสถานะทางกฎหมายที่แยกต่างหากจากแกตต์ 1994 เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าในการเข้าเป็นสมาชิก WTO นั้นยังคงมีประเทศภาคีแกตต์บางประเทศที่ยังไม่พร้อมเป็นสมาชิก ประเทศภาคีนั้นก็ยังไม่ต้องผูกพันตนตามบทบัญญัติในข้อตกลงต่างๆของ WTO แต่ยังคงต้องผูกพันตนตามข้อตกลงแกตต์ 1947 ต่อไป ดังนั้นการเรียกข้อตกลงต่างๆ ที่เป็นผลมาจากการเจรจารอบอุรุกวัยว่า "ข้อตกลงแกตต์" นั้นคงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องนักในเชิงกฎหมาย ควรจะเรียกว่า "ข้อแตกลงการค้าพหุภาคี" หรือ "ข้อตกลง.....ภายใต้ข้อ ตกลงจัดตั้ง WTO" คงจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องมากกว่า

ในฐานะที่ WTO เป็นองค์การระหว่างประเทศ โครงสร้างจึงมีความชัดเจนมากขึ้นโดยจะคล้ายกับโครงสร้างของแกตต์ 1947 ซึ่งมีที่ประชุมรัฐมนตรี (Ministerial Conference) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจขั้นสูงสุดมีการประชุมอย่างน้อย 1 ครั้งในทุก 2 ปีเหมือนกับที่ประชุมใหญ่แกตต์ และในระหว่าง

ที่ยังไม่มีการประชุมระดับรัฐมนตรีนี้ก็จะมีคณะมนตรีทั่วไป (General Council) ซึ่งเทียบเท่ากับคณะมนตรีแกตต์ 1947 มาดำเนินการแทน โดยตามข้อ 2 ของภาคผนวก 1A ได้มีบันทึกคำอธิบาย (Explanatory Notes) ระบุว่า ที่ประชุมใหญ่แกตต์ (ซึ่งคำตัดสินต่างๆ จะมีผลผูกพันเป็นกฎหมาย) ซึ่งทำหน้าที่ในฐานะผู้ตัดสินใจขั้นสูงสุดของแกตต์นั้นจะยังคงมีสถานะเดิมอยู่ เพียงแต่จะมีความหมายอยู่สองนัยโดย พิจารณาจากหน้าที่คือ นัยแรกจะหมายถึง องค์การการค้าโลกเมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของมาตราต่างๆ ที่ปรากฏในข้อ b ของภาคผนวก 1A ของข้อตกลงจัดตั้ง WTO และนัยที่สองจะหมายถึงการประชุมรัฐมนตรีในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกจากที่ระบุไว้ในข้อ b

ที่ประชุมรัฐมนตรี จะประกอบด้วยผู้แทนของประเทศสมาชิกทุกประเทศทำหน้าที่บริหารและดำเนินการเรื่องต่างๆที่อยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ของ WTO โดยจะเป็นผู้ที่ตัดสินใจขั้นสูงสุดในทุกเรื่อง หน้าที่หลักคือ การจัดให้มีเวทีสำหรับการเจรจาระหว่างประเทศสมาชิกในเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างกันและในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อตกลงต่างๆในภาคผนวกของข้อตกลงจัดตั้ง WTO และ อาจกำหนดกรอบ (Framework) ในการปฏิบัติตามผลของการเจรจาเช่นว่านั้นด้วย และดำเนินการตามหน้าที่ของ WTO หากได้รับการร้องขอจากประเทศสมาชิก

คณะมนตรีทั่วไป ประกอบด้วยผู้แทนของประเทศสมาชิกทุกประเทศเช่นเดียวกัน โดยจะประชุมกันตามความเหมาะสมซึ่งตามปกติประมาณเดือนละครั้งหรือประมาณปีละสิบครั้ง ในระหว่างที่ไม่มีการประชุมของที่ประชุมรัฐมนตรี คณะมนตรีทั่วไปจะทำหน้าที่นี้แทน แต่โดยปกติจะทำหน้าที่ตามที่ข้อตกลงจัดตั้ง WTO ได้กำหนดไว้

ประเด็นที่น่าสนใจคือ ตามข้อ 2 ของภาคผนวก 1A ได้มีบันทึกคำอธิบายระบุว่า คำว่า "ประเทศภาคี" (Contracting party) ตามบทบัญญัติของแกตต์ 1994 นั้นหมายถึง "ประเทศสมาชิก" (Member) เหตุที่ต้องมีคำอธิบายพิเศษเช่นนี้เพราะว่า แกตต์ 1994 นั้นรวมไปถึงแกตต์ 1947 ด้วย และในแกตต์ 1947 นั้นยังคงมีการใช้คำว่า "ประเทศภาคี" อยู่ ดังนั้น จึงต้องมีการชี้แจงว่า เมื่อในเวลานี้มีข้อตกลงจัดตั้ง WTO ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศแล้ว ประเทศต่างๆก็มีฐานะเป็น "สมาชิก" ขององค์การระหว่างประเทศ เพราะฉะนั้น ประเทศที่เป็นภาคีแกตต์ 1947 อยู่ เมื่อแกตต์ 1947 ถือเป็นส่วนหนึ่งของกรรมสารสุดท้าย (Final Act) และเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้ง WTO ด้วย คำว่า "ประเทศภาคี" ก็ต้องเปลี่ยนเป็น "ประเทศสมาชิก" ไปด้วย โดยที่ไม่ได้มีการแก้ไขในบทบัญญัติของแกตต์ 1947 แต่อย่างใด เพราะว่าแกตต์ 1947 นั้นมีลักษณะของความเป็นกฎหมายแยกต่างหากจากแกตต์ 1994 นั่นเอง

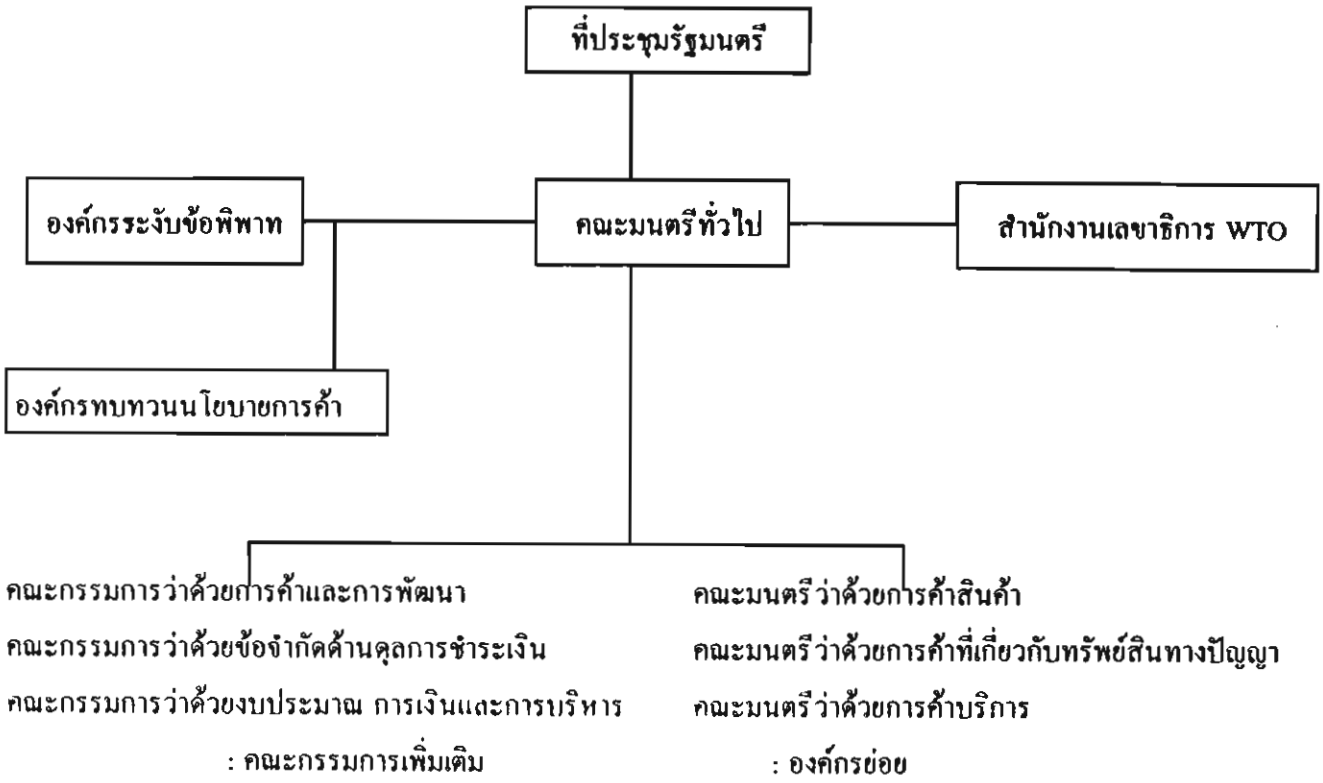
ข) กลไกในการปฏิบัติงาน

WTO เป็นองค์การกลางที่คอยดูแลความเป็นธรรมในการค้าระหว่างประเทศ ทำหน้าที่บริหาร ดำเนินการ และวางกลไกเพื่อให้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติของข้อตกลงต่างๆ ที่เป็นผลมาจากการเจรจารอบอุรุกวัย จัดให้มีเวทีสำหรับการเจรจาระหว่างประเทศสมาชิกในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และหากมีข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก WTO จะบริหาร "ความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท" (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes) นอกจากนั้นยังทำหน้าที่บริหารกลไกการทบทวนนโยบายการค้าของประเทศต่างๆหรือ TPRM (Trade Policy Review Mechanism) รวมทั้งให้ความร่วมมือกับ IMF และ IBRD และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีความสอดคล้องในการวางแนวนโยบายเศรษฐกิจโลกร่วมกัน

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า องค์กรหลักที่ทำงานในหน้าที่ของ WTO คือ ที่ประชุมรัฐมนตรี และคณะมนตรีทั่วไป เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวมีประสิทธิภาพ ข้อตกลงจัดตั้ง WTO จึงระบุให้องค์กรทั้งสองมีอำนาจในการจัดตั้งคณะมนตรีและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องสำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ อาจเป็นเพราะเดิมก่อนที่มีการเจรจารอบอุรุกวัยนั้น แกตต์ 1947 จะเกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับการค้าสินค้าเท่านั้น และบทบัญญัติแกตต์ก็มีเพียง 38 มาตรายังไม่มีความสลับซับซ้อนมากนักเมื่อเทียบกับข้อตกลงที่เป็นผลมาจากการเจรจารอบอุรุกวัยนี้ องค์กรที่สำคัญคือที่ประชุมใหญ่แกตต์ซึ่งจะมีสมัยประชุมสองปีครั้ง ถือเป็นการประชุมสูงสุดเต็มคณะ และการประชุมคณะมนตรีแกตต์ซึ่งได้รับ อำนาจจากที่ประชุมใหญ่แกตต์ให้ดำเนินการแทนในเรื่องต่างๆระหว่างปีทั้งงานประจำและงานเร่งด่วน ซึ่งโดยปกติแล้วจะมีการประชุมกันประมาณปีละ 9 ครั้ง วาระการประชุมส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องกรณีพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก การพิจารณาการสมัครเข้าเป็นสมาชิก การขอผ่อนผัน (Waivers) และการรับรองรายงานของคณะกรรมการต่างๆ โดยคณะกรรมการภายใต้แกตต์นั้นส่วนใหญ่จะเป็นคณะกรรมการที่คอยกำกับดูแลให้เป็นไปตามข้อตกลงที่เป็นผลมาจากการเจรจารอบโตเกียว พิจารณาสิทธิพิเศษที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา ควบคุมการดำเนินการใช้ข้อจำกัดทางการค้าต่างๆเพื่อแก้ปัญหาด้านดุลการชำระเงิน บริหารข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอ ดูแลงบประมาณของแกตต์ เป็นต้น โดยสำนักงานเลขาธิการแกตต์ทำหน้าที่ควบคุมบริหารงานทั่วไป เป็นเลขานุการการประชุมต่างๆ คอยช่วยเหลือบริการทางด้านเทคนิคแก่ประเทศภาคีต่างๆโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา และมีผู้เชี่ยวชาญทางด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกร นักสถิติที่ให้ความช่วยเหลือด้านการวิเคราะห์นโยบายการค้าและข้อมูลต่างๆ และยังมีนักกฎหมายที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับข้อกฎหมายต่างๆ โดยเฉพาะในกรณีพิพาทระหว่างประเทศภาคี

แต่เมื่อมีการจัดตั้ง WTO ได้เกิดข้อตกลงต่างๆ ขึ้นอีกมากมาย เฉพาะที่เกี่ยวกับการค้าสินค้าก็มีถึง 13 ข้อตกลง และยังมีข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าบริการ การค้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา และข้อตกลงการค้าหลายฝ่ายอีก 4 ฉบับ คงจะเป็นการยากที่จะให้องค์กรหลักเพียงสององค์กรทำหน้าที่ต่างๆ ที่กล่าวมาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ WTO ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่โดยเฉพาะเรื่องเพื่อความมีประสิทธิภาพของ WTO โดยที่ประชุมรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (Committee on Trade and Development) คณะ กรรมการว่าด้วยข้อจำกัดด้านดุลการชำระเงิน (Committee on Balance-of-Payments Restrictions) และคณะกรรมการงบประมาณ การเงินและการบริหาร (Committee on Budget, Finance and Administration) ส่วนคณะมนตรีทั่วไปมีอำนาจในการจัดตั้งคณะมนตรีว่าด้วยการค้าสินค้า (Council for Trade in Goods) คณะมนตรีว่าด้วยการค้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา (Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) คณะมนตรีว่าด้วยการค้าบริการ (Council for Trade in Services) โดยแต่ละคณะกรรมการและแต่ละคณะมนตรีอาจตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติม (Additional Committee) และองค์กรย่อย (Subsidiary Bodies) ได้ตามที่ตนต้องการและเห็นสมควร ซึ่งคณะกรรมการ และองค์กรย่อยเหล่านี้สามารถที่จะกำหนดวิธีการดำเนินงานของตนได้โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหรือคณะมนตรีของตน ตัวอย่างเช่น คณะมนตรีว่าด้วยการค้าสินค้าจะมีอำนาจในการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการเกษตร (Committee on Agriculture) ทำหน้าที่ทบทวนความคืบหน้าในการปฏิบัติตามข้อผูกพันที่เจรจาภายใต้โครงการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรของการเจรจารอบอุรุกวัย หรือจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสิ่งทอ หรือ TMB (Textilles Monitoring Body) ทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติของประเทศสมาชิกตามข้อตกลงว่าด้วยสิ่งทอและเสื้อผ้า ตรวจสอบมาตรการทั้งหมดที่ใช้อยู่ภายใต้ข้อตกลงสิ่งทอฯให้มีความสอดคล้องกับข้อตกลงฯ เป็นต้น โดยประเทศสมาชิกทุกประเทศมีสิทธิเป็นสมาชิกของคณะมนตรีและคณะกรรมการที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ นอกจากนั้นยังมีสำนักงานเลขาธิการ WTO ทำหน้าที่บริหารงานทั่วไป มีผู้อำนวยการใหญ่ (Director-General) เป็นผู้บริหารสูงสุดซึ่งแต่งตั้งโดยที่ประชุมรัฐมนตรี อาจสรุปกลไกของการปฏิบัติหน้าที่ของ WTO ผ่านหน่วยงานและองค์กรต่างได้ ดังนี้

องค์การการค้าโลก



ค) สิทธิและหน้าที่ของประเทศสมาชิก

กรรมสารสุดท้ายเป็นเอกสารที่ผู้แทนของประเทศทั้งหลายตกลงกันว่า จะมีการนำข้อตกลงจัดตั้ง WTO ไปให้หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการให้ความเห็นชอบในข้อตกลงระหว่างประเทศในแต่ละประเทศดำเนินการให้มีผลผูกพัน และเมื่อได้มีการลงนามในกรรมสารสุดท้ายแล้ว ผู้แทนประเทศเหล่านี้ก็ตกลงที่จะยอมรับข้อตกลงต่างๆ ปฏิญญารัฐมนตรีและคำตัดสิน (Ministerial Dicisions and Declarations) ซึ่งจะเห็นได้ว่า กรรมสารสุดท้ายแป็นสิ่งที่นำไปสู่ข้อตกลงจัดตั้ง WTO ประเด็นที่น่าสนใจของข้อตกลงจัดตั้ง WTO คือตามข้อ II(2) ได้กำหนดไว้ว่า ข้อตกลงทั้งหลายและ กรรมสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามที่ระบุไว้ในภาคผนวก 1,2 และ 3 ซึ่งเรียกว่าข้อตกลงการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Agreements) นั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้ง WTO ซึ่งมีผลผูกพันประเทศสมาชิกทุกประเทศ ข้อตกลงทั้งหลายในภาคผนวกต่างๆ จึงเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้ง WTO โดยผลของข้อนี้ ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์กรรมสารสุดท้ายประกอบกับข้อ II(2) ของข้อตกลงจัดตั้ง WTO แล้ว จึงเห็นได้ว่า เมื่อบรรดาประเทศสมาชิกได้ลงนามในกรรมสารสุดท้ายแล้วก็หมายความว่า ประเทศสมาชิกนั้นตกลงที่จะลงนามในข้อตกลงจัดตั้ง WTO

และเมื่อลงนามในข้อตกลงจัดตั้ง WTO แล้วก็เท่ากับได้ลงนามในทุกข้อตกลงที่อยู่ในภาคผนวก 1,2 และ 3 ซึ่งภาคผนวกทั้งสามนี้มีข้อตกลงอยู่มากมายและเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้ง WTO โดยนัยของข้อ II (2) และนอกจากจะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้ง WTO แล้วยังมีผลผูกพันประเทศสมาชิกทุกประเทศ จุดนี้จึงเป็นเหตุที่กล่าวกันว่า การเจรจารอบอุรุกวัยนั้นเป็นการกระทำที่ทำครั้งเดียวแต่มีผลต่อ "ทุกข้อตกลง" หรือ Single Undertaking นั่นเอง กล่าวคือไม่ต้องมีการลงนามในแต่ละข้อตกลงแต่ลงนามในเพียงข้อตกลงเดียวคือ ข้อตกลงจัดตั้ง WTO แล้วทำให้ทุกข้อตกลงมีผลบังคับใช้ทั้งหมดด้วยกลไกของกฎหมาย ดังที่วิเคราะห์มาข้างต้น ส่วนข้อตกลงที่อยู่ในภาคผนวก 4 นั้น แม้จะมีการเจรจากันภายใต้แกตต์แต่เนื่องจากไม่มีการเจรจากันภายใต้รอบอุรุกวัยนี้จึงมีข้อยกเว้นที่ไม่มีการบังคับให้ประเทศสมาชิกที่ลงนามรับรองผลการเจรจานี้ต้องเป็นสมาชิกในข้อตกลง 4 ฉบับที่อยู่ภายในภาคผนวก 4 คือ ข้อตกลงว่าด้วยการค้าอากาศยานพลเรือน (Civil Aircraft) ข้อตกลง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (Government Procurement) ข้อตกลงว่าด้วยนมและผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ (International Dairy) ข้อตกลงว่าด้วยเนื้อโบไวน์ระหว่างประเทศ (International Bovine Meat) ซึ่งมีนักวิชาการเห็นว่า การที่มีกลไกเช่นนี้เป็น "ช่องทาง" ที่จะนำเรื่องอื่นอาทิเช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องสิทธิมนุษยชนเข้ามาเป็นประเด็นใหม่ในการเจรจาได้ต่อไป

เมื่อประเทศสมาชิกได้ผูกพันตนตามข้อตกลงต่างๆดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วก็มีสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องกระทำ ดังนี้

สิทธิ

1. แต่งตั้งผู้แทนจากประเทศตนทำหน้าที่ประจำคณะมนตรีทั่วไป

2. เข้าร่วมในการเจรจาเรื่องต่างๆที่ยังคงต้องมีการเจรจาต่อไป อาทิเช่น การเจรจาในการเปิดตลาดการบริการว่า ตนมีความพร้อมในการเปิดบริการในสาขาใดบ้าง การเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในปี 2543 เป็นต้น

3. ได้รับการลดหย่อนภาษีจากประเทศสมาชิกอื่นตามหลัก MFN

4. การใช้ "ข้อผ่อนผัน" หรือ "ข้อยกเว้น" ต่างๆตามสิทธิที่ตนมีอยู่ตามบทบัญญัติของข้อตกลงนั้น เช่น ข้อตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตรกำหนดว่า ประเทศสมาชิกจะต้องลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกลงร้อยละ 21 และต้องลดเงินอุดหนุนลงร้อยละ 36 ภายใน 6 ปี ในขณะที่ประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับการ "ผ่อนผัน"จากข้อตกลงดังกล่าวโดยให้ลดการอุดหนุนลงร้อยละ 14 และลดเงิน

อุดหนุนลงร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี หรือการเปิดเสรีการค้าบริการในบางสาขาที่ตนเห็นว่าสามารถที่จะแข่งขันกับบริการประเภทเดียวกันที่มาจากต่างประเทศได้ โดยระบุไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Schedules of Specific Commitments) ซึ่งถือได้ว่าเป็น "ข้อยกเว้น" เพราะเมื่อเสนอที่จะเปิดบริการในสาขาใดไว้เท่าใดก็จะเป็นไปตามนั้นเท่านั้น สำหรับบริการสาขาอื่นก็ต้องมีการเจรจาค่อยๆ เปิดกันต่อไปตามลำดับจนเปิดเสรีในที่สุด

5. ได้รับสิทธิตามที่ประเทศสมาชิกจะได้รับตามที่ระบุไว้ในบทบัญญัติต่างๆรวมถึงสิทธิพิเศษและการปฏิบัติที่แตกต่าง (Special and Differential Treatment) ในฐานะที่ประเทศนั้นเป็นประเทศกำลังพัฒนา

6. มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือด้านข้อมูลต่างๆ การฝึกอบรมทางการค้าระหว่างประเทศตามที่ระบุไว้ในข้อตกลงต่างๆ

7. หากเกิดปัญหาหรือกรณีมีข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก สามารถร้องเรียนต่อ WTO เพื่อพิจารณาให้ความเป็นธรรมโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่มีความเป็นสากลซึ่งระบุไว้ใน "ความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท"

หน้าที่

1. ดำเนินการตามระบบกฎหมายภายในของตนที่จะให้ความเห็นชอบในข้อตกลงนั้นๆ เพื่อให้มีผลผูกพัน เช่น นำข้อตกลงจัดตั้ง WTO มาผ่านระบบรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ

2. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามพันธกรณีของข้อตกลง

3. ปรับปรุงระบบอัตราภาษีให้มีความสอดคล้องกับอัตราที่ตนได้ไปเจรจาผูกพันเอาไว้

4. ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของ WTO และต้องยอมรับปฏิบัติตามคำตัดสินต่างๆ ขององค์กรทั้งหลายภายใต้ WTO

5. ลด เลิกมาตรการที่ขัดต่อหลักการของ WTO อาทิเช่น มาตรการอุดหนุนสินค้าเกษตร มาตรการที่กำหนดให้ใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ (Local Content Requirement) การเปิดตลาดในสินค้าบางชนิดที่แต่เดิมมีการห้ามหรือจำกัดการนำเข้า ปรับมาตรการที่มิใช่ภาษีมาเป็นมาตรการที่เป็นภาษี (Tariffication)

6. แจ้งและเผยแพร่ข้อมูลที่จำเป็นแก่องค์กรของ WTO อาทิเช่น รายละเอียดของมาตรการที่เป็นอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า การจัดตั้งศูนย์ตอบข้อซักถาม (Enquiry Point) เพื่อให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารและตอบข้อซักถามของประเทศสมาชิกอื่นเกี่ยวกับกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ

7. เสียค่าสมาชิกรายปีตามที่ WTO กำหนด

ง) ผลต่อประเทศไทย

ง.1 ผลต่อการออกกฎหมายรับรองและการจัดระบบราชการ

เมื่อประเทศไทยได้ไปลงนามในข้อตกลงจัดตั้ง WTO เมื่อ 15 เมษายน 2537 ก็หมายความว่าประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้มีการรับรองสถานะขององค์การดังกล่าวตลอดจนให้ความคุ้มครอง WTO ในการดำเนินการ และปฏิบัติงานในประเทศไทยด้วย ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการออก"พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การการค้า โลก พ.ศ. 2537" โดยมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับข้อตกลงจัดตั้ง WTO ดังนี้

ง.1.1 ตามมาตรา 4(1) ของพ.ร.บ.ระบุว่า "ให้ยอมรับนับถือว่าองค์การเป็นนิติบุคคลและให้ถือว่ามีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย" ซึ่งสอดคล้องกับข้อ VIII(1) ของข้อตกลงจัดตั้ง WTO ที่กำหนดว่า WTO มีสถานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมาย และสมาชิกแต่ละรายจะให้การรับรองความสามารถทางกฎหมายเท่าที่จำเป็นในการปฏิบัติงานของ WTO

ง.1.2 ตามมาตรา 4(2) ของพ.ร.บ.ระบุว่า "ให้องค์การ เจ้าหน้าที่ขององค์การและผู้แทนสมาชิกขององค์การได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทำนองเดียวกับทบวงการชำนัญพิเศษตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันของทบวงการชำนัญพิเศษฉบับที่สมัชชาแห่งสหประชาชาติได้ลงมติรับเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๘๐ หรือความตกลงที่อาจจะมีขึ้นระหว่างรัฐบาลไทยกับองค์การนี้ ในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทยหรือเข้ามาในประเทศไทยเพื่อปฏิบัติหน้าที่ หรือในการปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวกับองค์การ" ถือว่า ประเทศไทยได้ดำเนินการที่สอด คล้องกับข้อ VIII(2),(3) และ (4) ของข้อตกลงจัดตั้ง WTO แล้วที่กำหนดว่า

- (2) WTO จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตนจากสมาชิกแต่ละราย

- (3) เจ้าหน้าที่ของ WTO และผู้ของแทนสมาชิกก็จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามที่จำเป็น สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยอิสระในส่วนที่เกี่ยวพันกับ WTO

- (4) เอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่ประเทศสมาชิกให้แก่ WTO เจ้าหน้าที่ของ WTO และผู้แทนของสมาชิกจะเป็นไปในทำนองเดียวกับเอกสิทธิและความคุ้มกันที่ระบุไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันขององค์การชำนัญพิเศษ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสมัชชาใหญ่ทั่วไปของสหประชาชาติเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 1947

ส่วนการจัดระบบราชการนั้น ก่อนที่ข้อตกลงจัดตั้ง WTO จะมีผลใช้บังคับ หน่วยงานราชการหลักที่รับผิดชอบในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศมีอยู่สองฝ่ายคือ กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์ กล่าวคือ ในทางปฏิบัติ กระทรวงการต่างประเทศจะส่งเอกอัครราชทูตระดับซี 10 ไปเป็นเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรประจำองค์การสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา ซึ่งส่วนใหญ่จะดูแลทางด้านการเมืองมากกว่าด้านอื่น เช่น งานที่เกี่ยวข้องกับ WHO FAO ILO หากเป็นประเด็นทางด้านการค้าก็จะมีการประสานงานกับกระทรวงพาณิชย์ที่จะมีเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโส (Senior Officer) เป็นผู้ดูแลเรื่องต่างๆ ทางด้านการค้าและมีการแต่งตั้งที่ปรึกษาการพาณิชย์ระดับซี 7 ซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการเจรจาแกตต์มาแต่ต้น นับแต่ประเทศไทยได้สมัครเข้าเป็นภาคีแกตต์เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2525 และภายหลังเปลี่ยนเป็น "อัครราชทูต ที่ปรึกษา (ฝ่ายการพาณิชย์) ณ นครเจนีวา" ระดับ 8 แต่เมื่อ 2-3 ปีก่อนสิ้นสุดการเจรจารอบอุรุกวัยได้มีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งดังกล่าวเป็น "อัครราชทูต (ฝ่ายการพาณิชย์)" ระดับ 9 อย่างไรก็ตามแม้ตามทางการเอกอัครราชทูตถาวรประจำ UN จะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการเจรจาระดับหัวหน้าคณะก็ตาม แต่ในด้านนโยบายต่างๆ ก็ยังต้องมีการกำหนดโดยกระทรวงพาณิชย์ในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติมาแต่ต้น โดยมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น หลังจากที่มีการจัดตั้ง WTO ซึ่งมีฐานะเป็นองค์การเอกเทศระดับเทียบเท่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีโครงสร้างองค์กรของตนเองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำ WTO ก็มีการปรับเปลี่ยนระดับให้มีความเหมาะสมโดยกำหนดว่า ควรเป็นเอกอัครราชทูตประจำ WTO ระดับซี 10 สังกัดกระทรวงพาณิชย์ เนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องการค้าระหว่างประเทศ

ง.2 ผลต่อการวางนโยบายการค้า การลงทุนระหว่างประเทศของประเทศไทย

แม้ประเทศไทยจะมีอธิปไตยที่จะกำหนดนโยบายการค้า การลงทุนให้มีความเหมาะสมกับแผนพัฒนาประเทศของตนในด้านต่างๆได้ แต่เมื่อได้สมัครเข้าเป็นสมาชิก WTO ก็ต้องคำนึงถึงพันธกรณีตามข้อตกลงนั้น กฎหมายและกฎเกณฑ์ภายในต่างๆที่ใช้อยู่และที่อาจกำหนดขึ้นมาใหม่ก็ต้องมีความสอดคล้อง

หรือไม่ขัดกับพันธกรณีนั้นด้วย ดังนั้น เมื่อข้อตกลงจัดตั้ง WTO มีผลบังคับใช้แล้ว ประเทศไทยก็ต้องดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายกฎระเบียบที่ยังคงขัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักการของ WTO อาทิ เช่น การมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนที่กำหนดให้ส่งออกหรือ XR (Export Requirement) หรือการกำหนดให้อุตสาหกรรมภายในประเทศบางประเภทต้องใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตภายในประเทศเป็นสัดส่วนสำคัญในการผลิตหรือ LCR (Local Content Requirement) ซึ่งขัดต่อข้อตกลง TRIMs หรือการประกันราคา การพยุงราคา การให้กู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรของไทยที่ขัดต่อข้อตกลงสินค้าเกษตร เป็นต้น กฎเกณฑ์เหล่านี้ต้องยกเลิกหรือจำกัดมาตรการลงเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ในทุกข้อตกลงภายใต้ WTO จะมีข้อกำหนดที่ให้มีการปฏิบัติที่เป็นพิเศษหรือแตกต่างต่อประเทศกำลังพัฒนาหรือ S&D ประเทศไทยในฐานะที่กำหนดตนว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ก็ควรที่จะนำข้อกำหนดนี้มาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน เนื่องจากแม้ WTO จะมีผลบังคับใช้แล้วก็ตามแต่การเปิดตลาดสินค้าและบริการตามข้อตกลงต่างๆนั้นยังไม่ต้องกระทำในทันทีมีระยะเวลาปรับตัวให้แก่ทุกประเทศสมาชิก เพราะตระหนักดีว่าการที่รัฐให้ความคุ้มครองหรือปกป้องผู้ผลิตเพื่อแข่งขันได้ในตลาดโลกมาเป็นระยะเวลานาน หากให้มีการเปิดตลาดในทันทีก็อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศนั้นและของโลกโดยรวมได้ จึงกำหนดระยะเวลาไว้อย่างค่อยเป็นค่อยไปตามแต่สภาพของสินค้าและบริการนั้น ขณะเดียวกันก็เห็นว่า ประเทศกำลังพัฒนาคงต้องใช้ระยะเวลาในการปรับตัวมากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว เพราะขาดความ พร้อมทางเศรษฐกิจจึงกำหนดให้มีการขยายเวลาออกไปได้พอควรตามที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อตกลง ดังนั้น ประเทศไทยต้องแสวงประโยชน์จากระยะเวลานี้โดยหันมาวางนโยบายการค้า การลงทุนที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ผลิตและผู้ประกอบการในการที่จะปรับตัวเพื่อรับมือกับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นอนาคตหลังเปิดตลาด ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนด้านข้อมูล ข่าวสาร การค้นคว้า วิจัยหรือแม้กระทั่งความช่วยเหลือในการที่ผู้ผลิตจะต้องปรับเปลี่ยนไปผลิตสินค้าชนิดอื่นที่เห็นว่ามีความได้เปรียบในการแข่งขันมากกว่า โดยมีประเด็นที่น่าพิจารณาประกอบ ดังนี้

1. ในการดำเนินนโยบายที่แต่เดิมใช้นโยบายเชิง "รับ" มาตลอด โดยมิได้คำนึงถึงศักยภาพของตนในการผลิตสินค้าบางประเภทที่มีการพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงควรมีนโยบายเชิง "รุก" ในบางกรณีที่มีความพร้อมเพื่อสนับสนุนให้ผู้ประกอบการไปลงทุนในต่างประเทศมากขึ้นโดยการการออกกฎหมายกฎเกณฑ์ที่เอื้อต่อการลงทุนนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขจัดกฎหมาย และกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการค้า การลงทุนระหว่างประเทศ ส่วนในนโยบายเชิง "รับ" นั้นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือตอบโต้ทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม โดยต้องมีความโปร่งใส เข้าใจง่าย เช่น กฎหมายป้องกันการทุ่มตลาดและตอบโต้การอุดหนุน นอกจากนั้นควรให้ความสำคัญต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อมิให้ผู้ผลิตต่างประเทศเข้ามาแสวงประโยชน์โดยมิชอบเมื่อมีการเปิด

ตลาด และขณะเดียวกันในบางประเทศก็มีการใช้กฎหมายนี้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศตน จึงควรที่จะพิจารณาว่าประเทศไทยจะดำเนินการเช่นนี้ได้หรือไม่มากน้อยเพียงใด

2. การปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อผู้ผลิตที่เป็นคนชาติ เช่น การให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ (Authorities) ในการใช้ดุลยพินิจมากเกินไป โดยมักจะระบุไว้ในกฎหมายว่า "....ให้อยู่ใน ดุลยพินิจของ...." ซึ่งอาจเป็นการใช้อำนาจอย่างตามอำเภอใจได้ (Abritary) หรือในกรณีที่มิได้มีการกำหนด ขั้นตอนหรือกระบวนการไว้อย่างชัดเจน ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถทราบถึงขั้นตอนหรือกระบวนการทั้งหมดได้ เกิดความล่าช้าเกินควรและเป็นอุปสรรคต่อการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ

3. การประสานงานที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยราชการต่างๆอาจเป็นอุปสรรคหรือสร้างความสับสนให้กับผู้ประกอบการ เนื่องจากปัจจุบันการค้าระหว่างประเทศได้มีความเกี่ยวโยงกับเรื่องต่างๆไม่ว่าจะเป็นการลงทุน การเงิน แม้กระทั่งสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงควรพิจารณาว่ามีความจำเป็นหรือไม่ที่จะตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ดูแลเรื่องเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยเฉพาะ หรือจะจัดตั้งกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมระหว่างประเทศหรือ MITI (Ministry of International Trade and Industry) ดังเช่นที่ประเทศพัฒนาแล้วในแถบเอเชียนิยมจัดตั้ง เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี และให้มีหน่วยงานดูแลเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ เช่น ดูแลเรื่องการค้าสินค้าสินค้าเกษตร

ตัวอย่างความล้มเหลวจากการไม่ประสานงานของหน่วยราชการต่างๆ ที่ผ่านมา คือ กรณีพิพาทระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปเรื่องตลับลูกปืน (Ball Beareings Case) รายละเอียดโดยคร่าวมีอยู่ว่า สหภาพยุโรปพบว่ามีการช่วยอุดหนุนจากไทยในการส่งออกตลับลูกปืนไปยังสหภาพยุโรป โดยอยู่ในรูปของการยกเว้นภาษีเงินได้ การยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักร อุปกรณ์และชิ้นส่วน (BOI) จึงจะเก็บ CVD ประเทศไทยขอให้ยุโรประงับการเก็บ CVD โดยประเทศไทยจะเป็นผู้เก็บภาษีส่งออก (export tax) จากสินค้านี้เอง จากข้อเสนอนี้เห็นได้ว่าการที่หน่วยงานหนึ่งของรัฐเป็นผู้เก็บภาษีส่งออกก็เพื่อเป็นการแก้ไขเรื่องการช่วยอุดหนุนซึ่งดำเนินการโดยอีกหน่วยงานหนึ่งของรัฐ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทางออกที่ดีของเรื่องนี้ที่น่าจะเป็นคือมีการยกเลิกการยกเว้นภาษีทั้งสองกรณีที่สร้างปัญหาต่อการส่งออกดีกว่าที่จะเป็นการเก็บภาษีส่งออกซึ่งเป็นการสร้างภาระและสูญเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น

4. การให้บริการของหน่วยงานต่างๆของรัฐอาจเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อผู้ผลิตได้ เนื่องจากการที่การค้าการลงทุนระหว่างประเทศได้มีกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นมากมายยากต่อการที่ผู้ประกอบการจะศึกษาหรือติดตามได้ทันการ ประกอบกับในกรณี WTO นั้น การให้ข้อมูล ข่าวสารที่สำคัญ WTO จะ

ประสานงานและส่งให้หน่วยงานของรัฐเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล ข่าวสาร แต่ในบางครั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ก็อาจมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อความ "ลับ" ของข้อมูล ข่าวสารที่สำคัญต่อผู้ประกอบการ ดังนั้น จึงควรมีการตั้ง หลักการที่ชัดเจนว่า ข้อมูลใดควรจะ "ลับ" หรือไม่ตามความเป็นจริง

5. เมื่อประเทศไทยต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศทางการค้าเช่นนี้แล้ว ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนก็ควรพึงยึดถือปฏิบัติตามหลักการ กฎเกณฑ์ขององค์การนี้รวมถึงการบัญญัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับหลักการและกฎเกณฑ์นั้นด้วยเพื่อรักษาภาพพจน์และสร้างอำนาจต่อรองเมื่อเกิดกรณีพิพาทซึ่งเราจะอยู่ในฐานะที่ดีกว่า เมื่อมิได้กระทำสิ่งใดที่เป็นการละเมิดพันธกรณี ดังเห็นได้จากกรณีตัวอย่างเปรียบเทียบในข้อพิพาทระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา และข้อพิพาทระหว่างไทยกับนิวซีแลนด์ กล่าวคือในเดือนมิถุนายน 1994 กระทรวงพาณิชย์ของสหรัฐอเมริกาประกาศว่า ไทยทำการทุ่มตลาดในการส่งออกสับปะรดกระป๋องไปยังสหรัฐฯ สืบเนื่องจากการที่ไทยยอมลดราคาส่งออกลงมาเพื่อให้เท่ากับราคาของอินโดนีเซียทั้งที่มีต้นทุนสูงกว่า ต่อมาในเดือนมกราคม กระทรวงพาณิชย์ของสหรัฐฯ ก็พบว่า มีการทุ่มตลาดจริงจึงเก็บภาษีตอบโต้ ตามข้อเท็จจริง BOI ได้ลดภาษีให้แก่ผลิตบริษัทที่ถูกกล่าวหาว่าทำการทุ่มตลาด โดยบริษัทนั้นได้แจ้งสัดส่วนของน้ำสับปะรดผิดไปจากความเป็นจริงเพื่อให้ได้รับการลดภาษี ซึ่งเป็นการกระทำที่พลาด เพราะผู้มีหน้าที่สอบสวนของสหรัฐฯ ในกรณีนี้ได้ใช้ข้อมูลจาก BOI และในท้ายที่สุดก็พิสูจน์ได้ว่า มีการทุ่มตลาดเพราะด้วยสัดส่วนตามที่แจ้งไว้ ไม่น่าที่จะขายได้ในราคาที่ต่ำเช่นนั้น

ขณะที่ข้อพิพาทระหว่างไทยและนิวซีแลนด์เรื่องนมข้นหวาน (condensed milk) กลับมีผลอีกลักษณะหนึ่งซึ่งเป็นผลมาจากการ "ตรงไปตรงมา" ของผู้ประกอบการ กล่าวคือ เมื่อ 26 สิงหาคม 1994 นิวซีแลนด์กล่าวหาว่า ไทยทำการช่วยอุดหนุนการส่งออกนมข้นหวานไปยังนิวซีแลนด์ และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในนิวซีแลนด์ บริษัทที่ส่งนมข้นหวานไปยังนิวซีแลนด์ คือ ฟอร์โมสต์ (ประเทศไทย) ต่อมา 30 มิถุนายน 1995 จึงเริ่มมีการสอบสวน และประเทศทั้งสองฝ่ายก็เริ่มเจรจากัน ในการสอบสวนได้มุ่งไปที่โครงการคืนภาษีแก่ผู้ประกอบการตาม พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 สุดท้ายปรากฏว่าโครงการนี้มิได้รับเงินทุนไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยอ้อมจากรัฐบาลเลย และยังปรากฏอีกว่า บริษัทโฟรโมสต์เองก็มิได้รับการคืนภาษีจากการส่งออกนมข้นหวานนี้ด้วยเช่นกัน จึงถือไม่ได้ว่า มีการช่วยอุดหนุน ทำให้นิวซีแลนด์ไม่มีสิทธิเก็บภาษีตอบโต้

ดังนั้น จากกรณีตัวอย่างจึงเป็นสิ่งที่รัฐและเอกชนควรคำนึงให้ดีถึงความตรงไปตรงมา การยึดถือกฎเกณฑ์ที่ถูกต้องเพื่อนำมาซึ่งโอกาสที่ดีทางการค้าเมื่อมีข้อพิพาทหรือปัญหาต่อไปในอนาคต

บรรณานุกรม

Jeffrey J. Schott, The Future Role of the WTO. Washington: Institute for International Economic,1994

The WTO and the Future of the Trading System. ESCAP/UNDP/KDI Regional Symposium on the Uruguay Round Agreements, 30 November - 3 December 1994, Seoul, Korea