

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามข้อ 6 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1994 (Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 : Anti-dumping Agreement 1994)ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า " ความตกลง ฯ 1994 " เป็นความตกลงแนบท้ายความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization :WTO) ที่เป็นผลจากการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย(Uruguay Round Multilateral Trade Negotiation) ภายใต้อาณัติของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยอัตราภาษีศุลกากรและการค้า(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า" แกดต์" ดังนั้น ภาควิชาการทุกประเทศจึงมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามความตกลง ฯ 1994 ด้วย

จากการที่ประเทศไทยได้ทำการให้สัตยาบันตกลงยอมรับเข้าเป็นภาคี แกดต์ จึงมีหน้าที่ในการปฏิบัติตนให้อยู่ภายใต้กรอบของความตกลงและการบังคับใช้ กฎเกณฑ์ต่างๆของ แกดต์ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดด้วยนั้น ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ผูกพันไว้ คือ ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการตอบโต้การทุ่มตลาดให้เป็นไปตามพันธกรณีของความตกลง ฯ 1994 นี้

เมื่อความตกลงเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าโลกมีผลบังคับใช้ การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดมีมากขึ้นตามลำดับ เนื่องจากความตกลง ฯ 1994 ยอมให้มีการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานภายในของรัฐในการบังคับใช้หลักเกณฑ์ในการตอบโต้การทุ่มตลาดในหลายประการ กฎเกณฑ์ที่ไม่เพียงพอและกฎเกณฑ์ที่คลุมเครือหรือไม่ชัดเจน ทำให้มีการตีความฝ่ายเดียวที่ทำให้เกิดข้อโต้แย้งได้เพิ่มขึ้น บทบัญญัติที่ดีความได้หลายฉบับนี้จึงทำให้เกิดการนำไปใช้อย่างผิด ๆ ของแต่ละรัฐได้ในอนาคต¹

¹ Inge Nora Neufeld , Anti-dumping and Countervailing Procedures_ Use or Abuse?, Implication for Developing Countries ,UNCTAD ,(2001), p 1

เดิมประเทศผู้ใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดมักเป็นกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว แต่ขณะนี้มีการใช้มาตรการตอบโต้อย่างแพร่หลายรวมทั้งประเทศกำลังพัฒนาด้วย โดยที่การเปิดไต่สวนยังมีเป้าหมายที่ประเทศกำลังพัฒนา² เนื่องจากประเทศเหล่านี้ สามารถผลิตสินค้าโดยใช้ต้นทุนที่ต่ำกว่า รวมทั้งไม่มีการกำหนดการปฏิบัติที่แตกต่างและเป็นพิเศษ สำหรับประเทศกำลังพัฒนา³ จึงทำให้ประเทศผู้นำเข้าหันมาพึ่งมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในของตน ส่งผลให้เกิดความชะงักงันทางการค้า ความไม่แน่นอน และไม่มีเสถียรภาพในการส่งออกของสินค้าที่ถูกไต่สวน แม้ในที่สุดมีการเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาดหรือไม่ก็ตาม ตามการศึกษาของ OECD⁴ พบว่าการไต่สวนเพื่อเรียกเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาดมากกว่า 2 ใน 3 ของคำตัดสินขั้นสุดท้าย(Final Determination)มักจบลงด้วยความตกลงทางด้านราคา (Price undertaking)

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า ประเทศอุตสาหกรรมมีแนวโน้มที่จะตอบโต้บริษัทจากประเทศกำลังพัฒนาด้วยมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเพิ่มขึ้น เมื่อประเทศกำลังพัฒนาเริ่มจะดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเริ่มจะมีความสามารถในการแข่งขันในตลาดเพิ่มขึ้น ประเทศอุตสาหกรรมก็จะพยายามปิดตลาดเหล่านี้บ่อยครั้ง

นอกจากต้นทุนทางกฎหมายที่เห็นได้ชัดแล้ว การเปิดการไต่สวนยังทำให้บริษัทที่ทำการส่งออกมีรายได้ลดลงเป็นเวลาหลายปี จึงเป็นการยากต่อประเทศกำลังพัฒนาที่จะปกป้องผลประโยชน์ของตนได้อย่างเท่าเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ความรู้กฎหมายและแหล่งเงินทุนที่ไม่เพียงพอ รวมทั้งการไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ของประเทศกำลังพัฒนา เป็นข้อจำกัดในการต่อสู้คดีและดำเนินการทางกฎหมายต่อมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด⁵

แต่เนื่องจากมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเป็นมาตรการที่สามารถกระทำได้ภายใน

² ในช่วง 5 ปี หลังจากการจัดตั้ง WTO ร้อยละ 66.6 ของคดีที่มีการไต่สวนเพื่อตอบโต้การทุ่มตลาด พุ่งเป้าหมายที่ประเทศกำลังพัฒนา : สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ , ผลกระทบจากการใช้มาตรการAD/CVDในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา(สรุปรจาก “Impact of Anti-Dumping and Countervailing Duty Actions” by the UNCTAD) ,มกราคม 2544 , Available from : <http://www.dtn.moc.go.th/>

³ Inge Nora Neufeld , Anti-dumping and Countervailing Procedures__ Use or Abuse?, Implication for Developing Countries , p 18

⁴ Organisation for Economic Cooperation and Development

⁵ Ibid , p. 14

ได้พันธมิตรที่มีต่อองค์การการค้าโลก ประกอบกับมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเปิดโอกาสให้หน่วยงานของประเทศสมาชิกใช้ดุลพินิจของตนในหลายประเด็น รวมทั้งเริ่มการไต่สวนตามเงื่อนไขในความตกลง 1994 ๗ ได้โดยง่าย⁶ ซึ่งประเด็นเหล่านี้อาจก่อให้เกิดการบิดเบือนในการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดได้

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ถูกใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดมาก เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ส่งออกสินค้าที่มีต้นทุนการผลิตต่ำ และค่าเงินบาทได้ลดลงอย่างมากในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ภาคอุตสาหกรรมของไทยจึงได้รับผลกระทบจากการเรียกเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาดรวมทั้งไม่สามารถเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาดได้ตามที่ต้องการ ทำให้ฝ่ายไทยทั้งภาครัฐและภาคเอกชนรู้สึกว่าได้ถูกกระทำอย่างไม่เป็นธรรม⁷

เมื่อพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดของไทย เห็นว่าในอดีตประเทศไทยนั้นมี พระราชบัญญัติป้องกันการทุ่มตลาดของประเทศไทยฉบับปี พ.ศ. 2507 ซึ่งไม่เคยมีการบังคับใช้เลยแม้แต่ครั้งเดียว โดยมีสาเหตุที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัตินี้มีเนื้อหาสาระและรายละเอียดน้อยมากจนเจ้าหน้าที่ไม่สามารถนำไปบังคับใช้ได้เลย ประกอบกับไม่มีการร้องเรียนจากภาคเอกชน จึงทำให้ไม่เคยมีการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ภายหลังการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ได้สิ้นสุดลงกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์จึงได้แก้ไขปรับปรุงเนื้อหาโดยออกเป็นประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการเก็บภาษีสินค้าทุ่มตลาดและได้รับการอุดหนุน พ.ศ.2534 (Ministry of Commerce Notification on Collection of Surcharge in Response to Dumped and Subsidized Imported Products, B.E.2534) และประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการเก็บภาษีสินค้าทุ่มตลาดและได้รับการอุดหนุน พ.ศ. 2539 (Ministry of Commerce Notification on Collection of Surcharge in Response to Dumped and Subsidized imported Products, B.E.2539)

⁶ สำนักเจรจาพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ , มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด , มกราคม 2544 , Available from : <http://www.dfn.moc.go.th>

⁷ สุรัตน์ มาลากรอง , บทบาทของรัฐในการปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าของไทย: กรณีศึกษามาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2541) , หน้า 85

⁸ ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นกรมเจรจาการค้าต่างประเทศ

นับแต่มีการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2539 นั้น มีการตัดสินใจกรณีของการทุ่มตลาดเพียงไม่กี่กรณีเท่านั้น และข้อพิจารณาส่วนใหญ่เท่าที่ผ่านมาจะยุติเพียงแค่นั้นในชั้นของคณะกรรมการพิจารณาการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน (คทอ.) เท่านั้น ยังไม่มีการพิจารณาถึงชั้นศาล ที่เป็นเช่นนี้เพราะเป็นประกาศกระทรวงพาณิชย์จึงมีสถานะทางกฎหมายที่ต่ำมาก และยังคงขาดรายละเอียดหลายประการทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถจะนำไปบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

เนื่องจากปัญหาทางกฎหมายของประกาศกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวและการปรับปรุงโครงสร้างและการแบ่งความรับผิดชอบในกระทรวงพาณิชย์ จึงมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อยกร่างกฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดขึ้นมาใหม่อีกครั้ง โดยอาศัยกฎหมายของสหภาพยุโรป คือ Council Regulation No.384/96 เป็นแม่แบบโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 31 มีนาคม 2542 และมีผลใช้บังคับในวันที่ 30 มิถุนายน 2542 โดยมีชื่อเต็มเป็นทางการว่า "พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542" ⁹

เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้บังคับใช้จึงเป็นประเด็นที่น่าจะพิจารณาว่าหน่วยงานของไทย ซึ่งเป็นองค์กรหลักจะมีการบังคับใช้กฎหมายได้มีประสิทธิภาพมากแค่ไหน ทั้งในกรณีที่ประเทศไทยเป็นผู้ไต่สวนและเป็นผู้ถูกไต่สวน โดยองค์กรที่จะนำกฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดไปบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติก็คือ กรมการค้าต่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดในพระราชบัญญัติ ฯ ¹⁰ โดยผู้มีอำนาจวินิจฉัยทั้งในเรื่องการทุ่มตลาดและการวินิจฉัยความเสียหาย คือคณะกรรมการพิจารณาการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน (คทอ.)

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น กรณีของสหรัฐอเมริกาที่ได้มีการไต่สวนคดีทุ่มตลาดระหว่างปี 1969-1998 สูงถึง 954 คดี ¹¹ จะเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดของสหรัฐอเมริกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากระบบ

⁹ ศักดา ธนิตกุล , อุษณีย์ ไพรสนต์ , พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาด พ.ศ. 2542 : ภาพรวมและประเด็น ปัญหา , วารสารกฎหมาย 20 , 2543 : 435

¹⁰ ตัวอย่างเช่น มาตรา 32 กำหนดให้กรมการค้าต่างประเทศรับคำร้อง มาตรา 39 กำหนดให้ไต่สวนเบื้องต้น มาตรา 54 กำหนดให้กรมการค้าต่างประเทศมีหน้าที่ในการไต่สวนเพื่อเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาดขั้นสุดท้าย เป็นต้น

¹¹ ศักดา ธนิตกุล , อุษณีย์ ไพรสนต์ , พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาด พ.ศ. 2542 : ภาพรวมและประเด็น ปัญหา : 435

กฎหมายที่คิดแล้ว ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดยังมีสิ่งที่เอื้อต่อการบังคับใช้และ เป็นส่วนที่ก่อให้เกิดหลักเกณฑ์หรือมาตรการใหม่ๆ ซึ่งมาจากการตัดสินในคดีก่อน (precedent) ขององค์กรที่รับผิดชอบดูแลการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวด้วย องค์กรเหล่านั้นคือ International Trade Administration : ITA , International Trade Commission : ITC ซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวง พาณิชย

โดยทั้งสององค์กรนี้จะประกอบด้วยนักเศรษฐศาสตร์ที่มีคุณวุฒิสูงและมีประสบการณ์ในการไต่สวนมามาก¹² ทำให้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดในสหรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และจากการที่สหรัฐอเมริกามีองค์กรที่รับผิดชอบและทำการตัดสินในคดีต่างๆ ที่ผ่านมา ทำให้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดของสหรัฐอเมริกาได้รับการพัฒนาเรื่อยมา และมีการกำหนดรายละเอียดและมีคำตัดสินที่นำมาใช้ยืนยันและสามารถนำมากล่าวอ้างได้ ซึ่งนับว่าองค์กรบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดของสหรัฐอเมริกาเป็นส่วนที่ส่งผลให้สหรัฐอเมริกามีมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดที่สมบูรณ์และชัดเจนกว่าประเทศอื่น¹³

จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะศึกษาแนวทางพัฒนาโครงสร้างขององค์กรบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดของไทย ซึ่งมีองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมการค้าต่างประเทศ คณะกรรมการพิจารณาตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน (คทอ.) และ ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ รวมถึงผู้ประกอบการภายในประเทศ เพื่อให้องค์กรของไทยมีการนำกฎหมายไปบังคับใช้ให้ได้ประสิทธิภาพมากขึ้นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและก่อให้เกิดการพัฒนากฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดของไทยอย่างสมบูรณ์ที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดขององค์กรบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดของไทย
2. เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างรูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาด

¹² เรื่องเดียวกัน , หน้า 449

¹³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 435

3. เพื่อให้ทราบถึงข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาด
4. เพื่อให้ทราบบทบาทที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดขององค์กรบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาด
5. เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนากฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดอย่างสมบูรณ์ที่สุดต่อประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

หลักเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดขององค์กรบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดของประเทศไทย ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตาม ข้อ 6 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1994(Anti-dumping Agreement) ยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่ก่อให้เกิดการพัฒนากฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดเท่าที่ควร

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาถึงบทบาทและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดของไทย ประกอบกับการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทขององค์กรบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดที่มีประสิทธิภาพของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศคู่ค้าของไทย ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และ ประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจใกล้เคียงกับประเทศไทย คือ ประเทศมาเลเซีย

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1. เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากทบทวนวรรณกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศในส่วนของกฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาด โดยเฉพาะในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาด
2. เป็นการวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นการเก็บข้อมูลในเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงสนทนาเพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหน้าที่กรมการค้าต่างประเทศ ผู้เชี่ยวชาญในการร่างกฎหมายจากคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดของประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดของประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดของไทย เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดในอนาคตต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย