

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (The General Agreement on Tariffs and Trade) หรือเกตต์ (GATT) เป็นกฎเกณฑ์และกติกาที่มีบทบาทต่อการควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมระบบการค้าเสรีและขจัดอุปสรรคทางการค้าซึ่งมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) , หลักการปฏิบัติอย่างชาติ (National Treatment) และหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation Principle) ซึ่งเป็นหลักการที่มุ่งให้เกิดการขยายตัวทางการค้าเนื่องจากประเทศภาคีทุกประเทศจะได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกัน

แต่ในความเป็นจริงของสภาพการค้าระหว่างประเทศซึ่งมีโครงสร้างของระบบการค้าและเศรษฐกิจตลอดจนการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่แตกต่างกัน จึงทำให้ศักยภาพทางการแข่งขันทางการค้าของแต่ละประเทศไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศภาคีขึ้นได้ นอกจากนี้ในปัจจุบันสภาพการค้าระหว่างประเทศต้องประสบกับปัญหาการกีดกันทางการค้าที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ รวมไปถึงการปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าโดยใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Trade Barriers) เช่น การทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Restraints Agreement) หรือการใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียวทางการค้า (Unilateral countermeasures) ของสหรัฐอเมริกาโดยใช้รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน 1988 (The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988) กับประเทศที่ถูกพิจารณาว่ามีการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อสหรัฐ ตลอดจนการใช้วิธีการอื่น ๆ เช่น มาตรการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจด้อยกว่าต้องถูกแรงกดดันให้ยอมรับต่อข้อเสนอและเงื่อนไขต่างๆ ของประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือกว่าเพื่อคำนึงถึงผลประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ที่จะได้รับจาก

ประเทศที่มีอำนาจเหนือกว่านั้น ดังนั้นหากใช้การเจรจาวิภาคิเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างกัน จะทำให้ประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจต่อยกว่านั้นเกิดความเสียเปรียบได้เนื่องจากมีอำนาจต่อรองน้อยกว่า ประเทศต่าง ๆ จึงควรพิจารณาถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทในลักษณะพหุภาคี เนื่องจากจะสร้างความเป็นธรรมและอำนาจต่อรองระหว่างประเทศภาคีให้มีความเท่าเทียมกัน

กระบวนการระงับข้อพิพาทแกดตต์เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทแบบพหุภาคีโดยการ ใช้ฉันทามติของประเทศภาคีแกดตต์ ซึ่งได้รับการบัญญัติอยู่ในมาตรา 22 และ 23 ของข้อตกลง แกดตต์ โดยมาตรา 22 เป็นการระงับข้อพิพาทโดยการเจรจา ส่วนมาตรา 23 เป็นการระงับข้อ พิพาทในกรณีที่มีการทำให้เสียไปหรือเสียหายเกิดขึ้นต่อผลประโยชน์ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ของประเทศภาคีภายใต้ข้อตกลงแกดตต์ หรือมีการกระทำที่เป็นการขัดขวางไม่ให้มีการบรรลุผล ตามวัตถุประสงค์ในข้อตกลงแกดตต์ โดยเกิดจากการที่ประเทศภาคีละเมิดพันธกรณีภายใต้ข้อ ตกลงแกดตต์ หรือจากการใช้มาตรการใด ๆ ของคู่พิพาทอีกฝ่ายไม่ว่าจะมีการละเมิดข้อตกลง แกดตต์หรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ยังรวมถึงการมีสถานการณ์อื่น ๆ เกิดขึ้นโดยที่ไม่มีคู่พิพาทอีก ฝ่ายด้วย

อย่างไรก็ดีกระบวนการระงับข้อพิพาทแกดตต์ได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นกระบวนการที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเนื่องจากข้อบกพร่องต่าง ๆ ในกระบวนการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความ ล่าช้าในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการ ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพรายงาน ปัญหาเกี่ยวกับการขัดขวางการรับรองคำตัดสินของคณะมนตรี ปัญหาเกี่ยวกับการขาดสภาพ บังคับให้ประเทศภาคีปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน ซึ่งปัญหาในกระบวนการระงับข้อ พิพาทแกดตต์ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการขัดขวางการรับรองรายงานของคณะมนตรีในระบบ ฉันทามติ เนื่องจากการรับรองในระบบฉันทามติจะต้องได้รับการรับรองจากคณะมนตรีซึ่ง ประกอบไปด้วยประเทศภาคีทั้งหมดโดยไม่มีเสียงคัดค้านอย่างเป็นทางการจากประเทศภาคีใน ขณะที่มีการลงมติ ดังนั้นระบบนี้จึงทำให้ประเทศภาคีแกดตต์ทุกประเทศรวมถึงประเทศคู่พิพาท และประเทศที่มีผลประโยชน์ในข้อพิพาทสามารถคัดค้านการรับรองคำตัดสินของคณะมนตรีได้ ตั้งแต่กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท การรับรองรายงานของคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาท และการให้อำนาจตอบโต้เมื่อประเทศคู่พิพาทไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินหรือคำ แนะนำ จึงเป็นผลให้กระบวนการระงับข้อพิพาทเกิดความล่าช้า , รายงานของคณะกรรมการ

แนะนำหรือคำตัดสิน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้กระบวนการระงับข้อพิพาทแกดต์ได้รับการวิจารณ์ว่าขาดประสิทธิภาพและไม่ได้รับความเชื่อมั่นจากประเทศภาคีโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา

จากปัญหาดังกล่าวมานี้เองทำให้บรรดาประเทศภาคีแกดต์ต่างเห็นถึงความสำคัญของการปรับปรุงข้อบกพร่องในกระบวนการระงับข้อพิพาทแกดต์เพื่อให้กระบวนการระงับข้อพิพาทแกดต์มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อสามารถใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทของแกดต์เป็นเวทีที่ยุติปัญหาข้อพิพาททางการค้าระหว่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อจัดการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าต่าง ๆ ที่ประเทศภาคีพยายามนำมาใช้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ภายในประเทศของตน เช่น มาตรการตอบโต้ทางการค้าฝ่ายเดียวของสหรัฐฯ เป็นต้น ดังนั้นประเทศภาคีจึงได้บรรลุเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการระงับข้อพิพาทแกดต์เป็นหัวข้อหนึ่งการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยด้วย

เมื่อการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยได้สิ้นสุดลงโดยได้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ขึ้น ซึ่งผลของการประชุมดังกล่าวทำให้ประเทศต่าง ๆ จะต้องเปิดตลาดทางการค้าให้แก่กันอย่างกว้างขวางทั้งในด้านสินค้า บริการ และการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และทำให้เกิดการแข่งขันทางการค้าที่รุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ ดังนั้นในข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกนี้จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการระงับข้อพิพาทแกดต์ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยได้มีการทำข้อตกลงเรื่องความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการจัดการระงับข้อพิพาท (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้ในการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและพันธกรณีที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลก โดยในความเข้าใจ 1994 นี้ได้มีการปรับปรุงกระบวนการระงับข้อพิพาทหลายประการ เช่น การจัดตั้งองค์การระงับข้อพิพาท องค์การอุทธรณ์ การใช้อนุญาโตตุลาการ การจำกัดเวลา การใช้บัญชีรายชื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจากปัจเจกชนที่ไม่ใช่ตัวแทนของรัฐบาล และการแก้ไขที่สำคัญที่สุดคือการใช้ระบบการรับรองคำตัดสินขององค์การระงับข้อพิพาทโดยอัตโนมัติ และการเปลี่ยนแปลงการใช้ระบบการรับรองโดยฉันทามติ (Positive Consensus) มาเป็นระบบการไม่รับรองโดยฉันทามติ (Negative Consensus) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้คำตัดสินขององค์การระงับข้อพิพาทจะได้รับการรับรองโดยทันทีถ้าไม่มีเสียงคัดค้านจากประเทศสมาชิกขององค์การระงับข้อพิพาททั้งหมด

และเป็นการแก้ปัญหาการขัดขวางการรับรองคำตัดสิน (Block Adoption) ภายใต้ระบบเดิมใน ข้อตกลงแกตต์ 1947 กล่าวคือทำให้การคัดค้านรายงานเป็นไปโดยยาก เนื่องจากต้องใช้เวลา คัดค้านจากประเทศสมาชิกทั้งหมดรวมทั้งประเทศที่ได้รับประโยชน์จากคำตัดสินด้วยซึ่งแตกต่างจากระบบเดิมที่การคัดค้านการรับรองคำตัดสินสามารถทำได้โดยง่ายเนื่องจากประเทศภาคีเพียง ประเทศเดียวก็สามารถคัดค้านการรับรองรายงานได้ ดังนั้นการใช้ Negative Consensus จึง เป็นการแก้ปัญหาการขัดขวางการรับรองคำตัดสิน (Block Adoption) และลดปัญหาความล่าช้า ในกระบวนการระงับข้อพิพาท นอกจากนี้ยังทำให้กระบวนการระงับข้อพิพาทมีความรวดเร็วยิ่ง ขึ้น แต่อย่างไรก็ดีกระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้ความเข้าใจ 1994 ได้พยายามทำให้ กระบวนการระงับข้อพิพาทนี้มีความครอบคลุมมากขึ้นโดยการเปิดโอกาสให้ประเทศคู่พิพาทที่ไม่ พอใจคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถอุทธรณ์รายงานดังกล่าวต่อองค์กร อุทธรณ์ได้ ส่วนประเทศคู่พิพาทที่ไม่พอใจคำตัดสินในการให้อำนาจตอบโต้ก็สามารถคัดค้าน การให้อำนาจตอบโต้ที่ต่อองค์กรระงับข้อพิพาทได้

การปรับปรุงกระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้ความเข้าใจ 1994 นี้จึงทำให้ กระบวนการระงับข้อพิพาทมีความรวดเร็ว เป็นอัตโนมัติ มีความยุติธรรม และเกิดความโปร่งใส ซึ่งสามารถแก้ไขข้อบกพร่องของกระบวนการระงับข้อพิพาทในแกตต์ 1947 และทำให้กระบวนการ ระงับข้อพิพาทภายใต้องค์การการค้าโลกมีประสิทธิภาพและความเข้มแข็งมากขึ้น เพื่อให้ ประเทศสมาชิกสามารถใช้กฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้ความเข้าใจ 1994 นี้ เป็นกรอบควบคุมและรักษาผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกในสภาพการแข่งขันทางด้าน เศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้องค์การการค้าโลกเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าต่างๆ ในการค้าระหว่างประเทศได้อย่างแท้จริง เช่น การตอบโต้ฝ่ายเดียวทางการค้าตามมาตรา 301 ของสหรัฐฯ เป็นต้น เนื่องจากคำตัดสินขององค์การระงับข้อพิพาทเป็นพันธกรณีที่ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นหากองค์การระงับข้อพิพาทตัดสินว่าประเทศสมาชิกใดมีการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกแล้ว ประเทศนั้นก็จะมีพันธกรณีที่จำเป็นต้องเพิกถอนการปฏิบัติไม่สอดคล้องนั้นออกไป นอกจากนี้คำตัดสินขององค์การระงับข้อพิพาทยังมีส่วนช่วยในการตีความกฎเกณฑ์และเป็นทางจารีตปฏิบัติขององค์การการค้าโลกอีกด้วย

2. ควรมีการสนับสนุนให้องค์การการค้าโลกใช้ระบบฉันทามติที่ประเทศคู่พิพาทไม่มีสิทธิลงมติ (Consensus Minus Two) ในการรับรองคำตัดสินขององค์การระงับข้อพิพาท เนื่องจากการใช้ฉันทามติในลักษณะ Negative Consensus จำเป็นที่จะต้องได้รับการคัดค้านจากประเทศสมาชิกทุกประเทศ ซึ่งทำให้การคัดค้านการรับรองรายงานเป็นไปได้โดยยากเนื่องจากจะต้องได้รับเสียงคัดค้านจากประเทศที่ได้รับประโยชน์ในการตัดสินด้วย จึงอาจเกิดปัญหาในกรณีที่ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือองค์การอุทธรณ์ก็จะไม่สามารถคัดค้านการรับรองรายงานดังกล่าวได้ ถ้าหากประเทศที่ได้ประโยชน์จากการตัดสินนั้นออกเสียงแม้เพียงประเทศเดียวในการรับรองรายงานนั้น ซึ่งกรณีนี้จะทำให้เกิดความไม่ชอบธรรมขึ้น เนื่องจากจะทำให้เสียงส่วนใหญ่ของประเทศสมาชิกหมดความหมายไป และผลของรายงานดังกล่าวก็จะเป็นแนวทางปฏิบัติและการตีความกฎเกณฑ์องค์การการค้าโลกต่อไป นอกจากนี้ยังมีผลกระทบรวมถึงการให้อำนาจตอบโต้อีกด้วย เพื่อแก้ปัญหานี้การพิจารณาถึงการรับรองรายงานโดยการห้ามไม่ให้ประเทศสมาชิกคู่พิพาทมีสิทธิในการรับรองคำตัดสินขององค์การระงับข้อพิพาทตามหลักกฎหมายที่ว่า “ไม่มีใครที่ควรจะต้องตัดสินคดีของตนเองได้” (nemo debet esse iudex in propria causa) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการขัดขวางการคัดค้านการรับรองคำตัดสินจากประเทศคู่พิพาท

3. ควรมีการส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนามีความเข้าใจและทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบาทของกระบวนการระดับข้อพิพาทภายใต้องค์การการค้าโลกให้มากขึ้นว่าการใช้กระบวนการระดับข้อพิพาทภายใต้องค์การการค้าโลกเป็นการสร้างอำนาจต่อรองที่เท่าเทียมกันให้เกิดขึ้นในการเจรจาระดับข้อพิพาทโดยกระบวนการพหุภาคีโดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างบรรยากาศของความไม่พอใจระหว่างประเทศให้เกิดขึ้น เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาเกิดความเชื่อมั่นในการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระดับข้อพิพาทนี้

4. องค์การการค้าโลกควรมีการกำหนดมาตรการผ่อนปรนหรือปกป้องประเทศกำลังพัฒนาจากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเป็นพิเศษ เพื่อเป็นการส่งเสริมและสร้างความเชื่อมั่นให้ประเทศกำลังพัฒนาหันมาใช้กระบวนการระดับข้อพิพาทภายใต้ข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกมากขึ้น เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาเป็นประเทศที่มีอำนาจต่อรองน้อยที่สุดในองค์การการค้าโลกจึงอาจไม่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเพียงพอที่จะตอบโต้ประเทศที่ใหญ่กว่าได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย