

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ

นายจักรสุระ วรรณะภูติ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2555

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR) are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

Political Economy of International Trade Dispute Settlement Mechanism

Mr.Jaksura Vatanaputi

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2012

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการในการระงับข้อ
พิพาททางการค้าระหว่างประเทศ

โดย

นายจักรสุระ วรรณนะภูติ

สาขาวิชา

เศรษฐศาสตร์การเมือง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชโยดม สรรพศรี)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.นवलน้อย ตีร์รัตน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. ชุมพร ปัจจุสานนท์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. สมชาย รัตนโกมุท)

จักรสุระ วรรณะภูติ : เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการระงับข้อพิพาท
ทางการค้าระหว่างประเทศ. (Political Economy of International Trade Dispute
Settlement Mechanism) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ดร.สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์,
126 หน้า.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นสหวิชาศึกษาระหว่างกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ที่มุ่งพิสูจน์
สมมุติฐานพฤติกรรมการใช้ประโยชน์จากกลไกการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก
ระหว่างประเทศสมาชิกที่มีสถานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน โดยการศึกษาปรากฏการณ์ที่
เกิดขึ้นภายใต้กลไกการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกอันเป็นปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ
ระหว่างประเทศสมาชิกชนิดที่เป็นทางการ ด้วยกรอบการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์
การเมือง

ภายใต้การศึกษานี้ ประเทศสมาชิกทำการตัดสินใจบนเหตุผลของการแสวง
ประโยชน์อันรับอิทธิพลมาจากผู้เล่นในประเทศ ประกอบกับประยุทธ์ใช้ทฤษฎีระบบโลก
โดยมองว่ากลไกในการระงับข้อพิพาททำหน้าที่ผลิตซ้ำและก่อให้เกิดการสะสมทุนแก่
ประเทศมหาอำนาจ ซึ่งเมื่อทำการศึกษาดังกล่าวในการระงับข้อพิพาทประกอบกับตัวอย่าง
กรณีพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว พบว่ากลไกให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ทางกฎหมายหากแต่
ได้เปิดช่องให้มีการแทรกแซงของปัจจัยทางการเมืองในขั้นตอนปฏิบัติโดยเฉพาะในส่วนที่
เกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาและการบังคับตามคำวินิจฉัย ส่งผลให้ประเทศสมาชิกที่มีความ
ได้เปรียบเชิงโครงสร้างอย่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปสามารถหยิบใช้กระบวนการ
เพื่อการรักษาไว้ซึ่งมาตรการกีดกันทางการค้าบนต้นทุนของประเทศสมาชิกอื่นๆ ดังนั้น
องค์การการค้าโลกจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับมิติทางเศรษฐศาสตร์ควบคู่ไปกับ
กฎหมาย และสร้างความเป็นแบบแผนของการใช้อำนาจทางศาลให้มากขึ้น เพื่อจำกัด
บทบาทของความไม่สมดุลเชิงอำนาจและลดต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการถูกใช้มาตรการ
พิพาทที่ขัดต่อพันธกรณีให้แก่บรรดาประเทศสมาชิกกำลังพัฒนาตลอดระยะเวลาของ
กระบวนการ

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง.....

ลายมือชื่อนิสิต.....

ปีการศึกษา2555.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

5285265629 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEYWORDS : Dispute Settlement / International Trade / Political Economy

JAKSURA VATANAPUTI: POLITICAL ECONOMY OF INTERNATIONAL TRADE DISPUTE SETTLEMENT MECHANISM. ADVISOR: ASSOC. PROF. SUTHIPHAND CHIRATHIVAT, Ph.D., 126 pp.

The objective of this interdisciplinary study is to test hypothesis on practice of the member states in accruing benefits under the WTO dispute settlement mechanism. In so doing, the study on formal power relationship between the developed and the developing under the DSU will be observed with political economy analytical framework.

Member states possess the rationality in seeking the site of exploitation which is derived from political supporters within state. The theories are also applied in analyzing the DSU to propose the concept of accumulating wealth for core capitalist countries particularly the United States and the European Union. The test on dispute cases suggested that the DSU significantly allows the intervention of political and power factors in several processes. The superior members, therefore, tend to exploit the system by retaining protective measures and incurring economic costs on others. It is essential for the WTO then to rethink about promoting a more formally judicial role and taking into account an economic dimension of the DSU in order to deal with power unbalancing and to restrict the opportunity cost arises from measure at dispute, which has been posted on the developing who eventually wins the case.

Field of Study :Political Economy..... Student's Signature

Academic Year :2555..... Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้หากขาดความกรุณาอย่างสูงของ รศ.ดร.สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ชี้แนะและขัดเกลาวิทยานิพนธ์จนเป็นรูปเป็นร่าง รศ.ดร. นवलน้อย ตีร์รัตน์ ประธานสอบวิทยานิพนธ์ ที่ทั้งได้ให้โอกาสเข้ามาศึกษาและทำวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จ รศ.ดร. สมชาย รัตนโกมุท และ ศ.ดร.ชุมพร บัจจุสานนท์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าเพื่อให้คำแนะนำในการแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณบุญชัย โชควัฒนา เจ้านายคนแรกในชีวิตการทำงานของผู้เขียนซึ่งผู้เขียนเคารพยิ่ง ที่ได้ให้แนวคิดอันมีค่า และรับรองให้ผู้เขียนได้เข้าศึกษาในหลักสูตรนี้ นายนรา แป้นประหยัด และ นายสัจจาวุฒิ รอดสำราญ เพื่อนผู้มีความรู้ดีในการทำงานวิจัย ที่ให้ความเห็นและความช่วยเหลืออันเป็นประโยชน์เสมอมา นอกจากนี้ยังมีเพื่อน พี่ น้อง ร่วมรั้วนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เจ้านายและเพื่อนร่วมที่ทำงาน ผู้ซึ่งไม่ได้ถูกเอ่ยนามในที่นี้ที่ให้การสนับสนุนจนสำเร็จการศึกษาครั้งนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หลักสูตรเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่อำนวยความสะดวกให้กับผู้เขียนอย่างมากตลอดระยะเวลา ทั้งในขณะศึกษาและขณะทำวิทยานิพนธ์

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ซึ่งให้การดูแล การอบรมสั่งสอนอย่างดีที่สุด รวมถึงน้องสาว ซึ่งทั้งสามท่านได้มอบครอบครัวที่อบอุ่น และกำลังใจให้แก่ผู้เขียนในทุกๆเรื่องเสมอมา

คุณงามความดีที่ปรากฏในงานศึกษานี้ ผู้เขียนขอมอบให้แก่ผู้มีพระคุณทั้งหลาย หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องใดๆ ผู้เขียนขออภัยไว้เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญรูป.....	ญ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	4
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	5
2. แนวคิดทฤษฎี.....	10
2.1 หลักทฤษฎีเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ.....	10
2.2 กระบวนการตัดสินใจภายในและปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล	16
2.3 ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างระบบเศรษฐกิจ	19
2.4 กลไกการระงับข้อพิพาททางการค้า	22
3. ข้อพิพาทและการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก	39
3.1 การมีส่วนร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก.....	39
3.2 สาระสำคัญด้านระยะเวลาของกระบวนการ	57
3.3 นัยสำคัญของหลักการเรื่องสภาพบังคับของ DSU.....	60

บทที่	หน้า
3.4 การตัดสินใจเชิงนโยบาย	62
3.5 ประเทศกำลังพัฒนากับกระบวนการระงับข้อพิพาท	64
3.6 การตัดสินใจเชิงนโยบาย	65
4. กรณีศึกษา.....	71
4.1 มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้ากึ่งแร่แข็งจากประเทศไทย.....	71
4.2 มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสิ่งทออินเดีย.....	77
4.3 กรณีศึกษาอื่นๆ.....	83
5. สรุปผลการศึกษา และ ข้อเสนอแนะ	87
5.1 สรุปผลการศึกษา	85
5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	90
รายการอ้างอิง.....	92
ภาคผนวก.....	96
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	126

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า	
1.1	แสดงกรอบในการวิเคราะห์	8
2.1	แสดงกรอบในการวิเคราะห์การบังคับใช้ในมุมมองของเศรษฐศาสตร์การเมือง	36
3.1	แสดงสัดส่วนการมีส่วนร่วมในกระบวนการระดับข้อพิพาทของประเทศสมาชิก	47
3.2	แสดงอันดับและมูลค่าการส่งออกนำเข้าสินค้า ปี 2011	49
3.3	แสดงสัดส่วนการค้าของประเทศสมาชิก	49
3.4	แสดงสถานะการพิพาทในฐานะผู้ถูกร้องของสหรัฐอเมริกาภายใต้ความตกลงว่าด้วยการทุ่มตลาดและมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด	55
3.5	ระยะเวลาในการพิจารณาเพื่อตัดสินระดับข้อพิพาท ตัวอย่างกรณีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย	58
4.1	มูลค่าเฉลี่ยและสัดส่วนการส่งออกเฉลี่ยคู่แข่งแห่งของไทย (HS030613) ที่สำคัญระหว่างปี 2002-2007	72
4.2	กระบวนการตัดสินและแนวทางการต่อสู้เพื่อระดับข้อพิพาท: กรณีคู่แข่งแห่งระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา	74
4.3	เปรียบเทียบประเภทภาษีและค่าธรรมเนียมระหว่างก่อนและหลังมีการตอบโต้การทุ่มตลาดของสหรัฐอเมริกาที่มีผลต่อการส่งออกคู่แข่งแห่งของไทย	76
4.4	มูลค่าเฉลี่ยและสัดส่วนการส่งออกเฉลี่ยสินค้าสิ่งทอของอินเดีย (HS6302) ที่สำคัญ ระหว่างปี 2001-2002	78
4.5	กระบวนการตัดสินและแนวทางการต่อสู้เพื่อระดับข้อพิพาท: กรณีสินค้าสิ่งทอระหว่างอินเดียและยุโรป	80
4.6	เปรียบเทียบประเภทภาษีและค่าธรรมเนียมระหว่างก่อนและหลังมีการเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาด ของประชาคมยุโรปต่อสินค้าสิ่งทอส่งออกของอินเดีย	82
4.7	แสดงผลของตัวชี้วัดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้กรณีศึกษา	85

สารบัญรูป

รูปที่		หน้า
2.1	แผนภาพแสดงขั้นตอนการระงับข้อพิพาท	23
3.1	กราฟแสดงจำนวนกรณีพิพาท	40
3.2	แผนภูมิแสดงลำดับการมีส่วนร่วมในฐานะผู้ร้องคดี	41
3.3	แผนภูมิแสดงลำดับการมีส่วนร่วมในฐานะผู้ถูกร้องคดี	43
3.4	แผนภูมิแสดงลำดับการมีส่วนร่วมในฐานะคู่ความฝ่ายที่สาม	44
3.5	แผนภูมิแสดงสถิติการพิพาทเป็นรายความตกลง	51
4.1	มูลค่าการส่งออกกุ้งแช่แข็งของไทยระหว่างปี 2002-2007	73
4.2	สัดส่วนตลาดส่งออกของอินเดียนปี 2001-2002	79

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ถูกก่อตั้งขึ้นในปี 1995 ในฐานะของการเป็นผู้รับช่วงจากความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1947 (GATT 1947) ซึ่งจัดเป็นสนธิสัญญาฉบับหนึ่งที่ถูกทำขึ้นระหว่างบรรดาระบบเศรษฐกิจตะวันตกในช่วงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ในครั้งนั้นบรรดาประเทศสมาชิกได้บรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับการลดอุปสรรคทางการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีศุลกากร (Tariffs) เพื่อให้การดำเนินนโยบายทางการค้าของประเทศหนึ่งๆไม่ไปกระทบขัดขวางระบบการค้าระหว่างประเทศโดยรวม อย่างไรก็ตาม GATT เป็นเพียงความตกลงและไม่ได้มีสถานะเป็นสถาบันหรือองค์กรในทางกฎหมาย จนกระทั่งการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย (Uruguay Round) สิ้นสุดลง ผลของการเจรจาส່วนหนึ่งคือ การก่อตั้ง WTO ขึ้นทำหน้าที่ทั้งในส่วนของการดูแลความตกลงเดิมและเพิ่มเติมเนื้อหาที่ไม่ได้ถูกครอบคลุมโดยความตกลง GATT 1947 การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดที่สุดก็คือการจัดให้มีกระบวนการระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Mechanism) เพื่อจัดการกับปัญหาทางปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นระหว่างประเทศสมาชิก ภายใต้ความตกลงฉบับต่างๆ ของ WTO

กฎเกณฑ์ของ WTO มีสภาพกฎหมายระหว่างประเทศโดยทั่วไป ซึ่งถูกรับเอาไปปฏิบัติโดยรัฐสมาชิกซึ่งมีอำนาจและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย (Horizontal Law) บนหลักการของความยินยอมและสมัครใจ (Consensus Base) อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรและกระบวนการระงับข้อพิพาทของตนเอง แต่ก็อาจกล่าวได้ว่ากฎเกณฑ์ของ WTO นั้นไม่ได้มีผลผูกพันประเทศสมาชิกอย่างชนิดเด็ดขาด ในลักษณะเช่นเดียวกันกับที่กฎหมายภายในรัฐหนึ่งๆจะพึงมีผลต่อประชาชนในรัฐนั้น¹ ตรงกันข้าม WTO วางระบบโดยอาศัยความยืดหยุ่นเพื่อให้รองรับการใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิก ขณะเดียวกันก็เป็นการสร้าง

¹ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อองค์คณะผู้ตัดสิน (Panel) ของ WTO ได้ตัดสินเป็นโทษแก่ประเทศสมาชิก ก็จะไม่ปรากฏกลไกของการบังคับ มาตรการคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว (Injunctive Relief) หรือ อำนาจบังคับดังที่ตำรวจพึงมี เป็นต้น เนื่องจาก WTO เป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมกลุ่มกันของรัฐบาลชาติซึ่งมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง บนพื้นฐานของความสมัครใจในการเข้ามาอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน

แรงจูงใจแก่สมาชิกในการเข้าผสมานประโยชน์ทางการค้าระหว่างกัน (Trade Reciprocity) โดยที่ไม่จำเป็นต้องให้มีการโอนอำนาจอธิปไตยจากรัฐมาสู่ตัวองค์กร

ระบบที่ออกแบบขึ้นเพื่อการผสมานประโยชน์บ่อยครั้งสร้างความขัดแย้งระหว่างสมาชิก เช่นนั้นแล้ว WTO เองก็ต้องมีเครื่องมือที่สร้างหลักประกันความเป็นธรรมและแน่นอนให้กับรัฐสมาชิกและระบบโดยรวม ว่าเมื่อเกิดความไม่ลงรอยกันอันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายทางการค้าที่อาจไปกระทบขัดขวางผลประโยชน์ที่รัฐสมาชิกอื่นพึงได้รับ WTO จะสามารถขจัดความขัดแย้งนั้นให้สิ้นไปด้วยวิถีทางที่เป็นที่ยอมรับ จึงได้มีการออกแบบกลไกในการระงับข้อพิพาท โดยเขียนขึ้นเป็นข้อบัญญัติเอาไว้ในภาคผนวกที่สอง เป็นบันทึกความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes: DSU) ในฐานะของความตกลงฉบับหนึ่งซึ่งเปรียบเสมือนการชดเชยการไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายของกฎเกณฑ์ตลอดจนตัวองค์กรเอง กลไกของ WTO ณ จุดนี้เองจึงนับว่ามีความสำคัญอย่างมากในฐานะของผู้สร้างความชอบธรรมในกรณีที่เกิดความขัดแย้งขึ้น ให้กับประเทศสมาชิกที่มีความหลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความหลากหลายทางเศรษฐกิจและการเมือง

มีหลายบทบัญญัติในข้อตกลงว่าด้วยการระงับข้อพิพาทที่นำเอาประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาเข้ามาพิจารณาเป็นกรณีเฉพาะ ซึ่งเป็นการสะท้อนแนวคิดของความไม่เท่าเทียมกันโดยธรรมชาติระหว่างประเทศสมาชิกที่พัฒนาแล้วกับของประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนา โดยเห็นได้จากการประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก ครั้งที่ 3 ที่ซีแอตเทิลในปี 2000 (The 3rd Ministerial Conference of the WTO) ซึ่งได้มีความพยายามที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของรัฐสมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพในลักษณะที่เป็นการให้แต้มต่อแก่ประเทศกำลังพัฒนาในขั้นตอนของการปรึกษาหารือ ตลอดจนในขั้นตอนของการพิจารณาตัดสินข้อพิพาทขององค์คณะผู้พิจารณาคดี (Special and Differential Treatment)²

แนวคิดของบทบัญญัติเหล่านั้น แม้มันจะเป็นการยอมรับความแตกต่างและเป็นความพยายามสร้างความเท่าเทียมกันในบรรดาชาติสมาชิกที่จะสามารถเข้าถึงกลไกการระงับข้อพิพาท

² World Trade Organization, "3rd ministerial conference," Presented at ministerial conference, Seattle, United States, 30 November 1999, หน้า 7.

แต่ก็ยังไม่อาจนำมาซึ่งความเท่าเทียมกันในพฤติกรรมระหว่างชาติสมาชิกที่มีสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศแตกต่างกัน ด้วยความที่ขนาดโดยเปรียบเทียบของตลาดหรือระบบเศรษฐกิจเป็นที่มาสำคัญของอำนาจต่อรอง ประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีระบบเศรษฐกิจและตลาดที่ใหญ่กว่าและเข้มแข็งกว่า โดยธรรมชาติย่อมทรงอิทธิพลมากกว่าในระบบเศรษฐกิจแบบเปิด เพราะจะสามารถใช้ประโยชน์จากต้นทุนค่าเสียโอกาสเปรียบเทียบ (Relative Opportunity Costs) ที่จะตกอยู่กับประเทศคู่ค้าของตนเมื่อประเทศเหล่านั้นเลือกที่จะดำเนินนโยบายทางการค้าแบบปิด³

ความไม่เท่าเทียมในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น ณ จุดที่ต้องปฏิสัมพันธ์กันบนเวทีการระงับข้อพิพาท สร้างคำถามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประเทศสมาชิกที่มีสถานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกันว่ามีผลอย่างไรต่อความชอบธรรมที่พึงได้รับ เอกสารวิจัยชิ้นนี้จึงมีความพยายามที่จะพิสูจน์ความสอดคล้องในมิติทางเศรษฐศาสตร์การเมืองโดยเพิ่มเติมบริบทด้านการเมืองของกระบวนการระงับข้อพิพาทในเชิงสถาบัน (Institutional Factors) ประกอบกับนัยในการดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศซึ่งสะท้อนเจตนาในการตัดสินใจเชิงนโยบายได้ชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อตั้งข้อสังเกตว่า นอกจากความหลากหลายทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นใดโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่แปรผันตามสถานะทางเศรษฐกิจอันส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่ได้รับจากกรอบกติกาการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO) อีกหรือไม่ และหากมี ปัจจัยเหล่านั้นมีผลอย่างไรต่อประเทศสมาชิกซึ่งครอบคลุมคุณลักษณะแตกต่างกัน ประกอบกับการพิจารณาเนื้อหาของกรพิพาทจะช่วยให้เห็นถึงมาตรการทางการค้าต่างๆ ที่ถูกนำมาใช้ จนกระทั่งเกิดเป็นข้อพิพาท และช่วยให้เห็นถึงรูปแบบในการใช้ประโยชน์จาก DSU ไม่มากนักน้อย อีกทั้ง การศึกษาจะสามารถเป็นตัวอย่างหนึ่งที่ช่วยอธิบายปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐอันเป็นรากฐานของความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านต่างๆ รวมถึงความร่วมมือทางการค้าได้ชัดเจนมาก

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษากระบวนการระงับข้อพิพาทตามระเบียบของ WTO ที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและประเทศกำลังพัฒนาในมิติทางเศรษฐศาสตร์การเมือง

³ Richard H. Steinberg, In the shadow of law or power? Consensus-based bargaining and outcomes in the GATT/WTO, (International Organization 56(2), 2002), หน้า 514-538.

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.3.1.1 วิเคราะห์ระเบียบข้อบังคับที่ใช้ในการระงับข้อพิพาทของ WTO

1.3.1.2 วิเคราะห์กระบวนการระงับข้อพิพาทจากกรณีศึกษาสำคัญใน 2 กรณี ได้แก่ (1) กรณีศึกษากรณีมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดต่อสินค้ากุ้งจากประเทศไทย (United States — Measures Relating to Shrimp from Thailand: DS343) (2) กรณีศึกษามาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดของประชาคมยุโรปต่อสิ่งทอผ้าเช็ดตัวนำเข้าจากอินเดีย (European Communities – Anti-Dumping Duties on Imports of Cotton-Type Bed Linen from India: DS141)

1.3.1.3 วิเคราะห์ผลการตัดสินเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งในทางกฎหมายและเศรษฐศาสตร์การเมือง

1.3.2 การนิยามกลุ่มประเทศภายใต้การศึกษา

เนื่องจาก WTO ไม่ได้เสนอคำนิยามของประเทศมหาอำนาจ ประเทศพัฒนาแล้ว หรือประเทศกำลังพัฒนาเอาไว้ ด้วยจุดมุ่งหมายของการศึกษานี้จึงขอเสนอให้

ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ⁴ ในนัยทั่วไปประเทศที่มีอำนาจเหนือทางเศรษฐกิจอาจชี้วัดด้วยปริมาณการค้า ผลิตภัณฑ์มวลรวม และ ดัชนีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง งานศึกษานี้ให้ความสำคัญกับกลุ่มประเทศที่มีคุณลักษณะดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับข้อสันนิษฐานด้านอำนาจภายใต้งานศึกษานี้ ดังนั้นจึงได้เสนอการพิจารณาประเทศกลุ่ม G8 เป็นตัวแปรสำคัญเพื่อที่จะพิสูจน์พฤติกรรมการใช้สถานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าในการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นการศึกษาภายใต้กรอบกลไกการค้าและการระงับพิพาท

⁴ ประเทศกลุ่มนี้ ถือปริมาณการค้าโลกถึงสองในสามส่วนเมื่อครั้งสงครามเย็นสิ้นสุดลง และกลุ่มประเทศนี้มีรากฐานมาจากความเป็นชาติก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของโลก (ยกเว้นรัสเซียซึ่งไม่ได้เป็นชาติชั้นนำทางเศรษฐกิจ แต่ถูกรวมเข้าไปในกลุ่มในปี 1998 เพื่อสะท้อนนัยของการปรับเปลี่ยนจุดยืนทางการเมืองและแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจที่เป็นกลางมากขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น)

ขององค์การการค้าโลก กลุ่มประเทศมหาอำนาจจะต้องยึดตามสถานะความเป็นสมาชิกภาพของ WTO กลุ่มดังกล่าวจึงแบ่งออกเป็นชาติสมาชิก 4 รายประกอบไปด้วย สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และ แคนาดา ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้จะใช้คำว่า "ประเทศใหญ่" แทนประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ

ประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากชาติสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนามีอยู่จำนวนมาก ทำให้ช่วงต่างประเทศในกลุ่มนี้ค่อนข้างกว้าง งานศึกษานี้ใช้การวางนัยทั่วไปซึ่งสามารถปรับใช้ได้ สถานการณ์ที่คล้ายคลึงกัน ด้วยวิธีใช้ตัวอย่างประเทศสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญมาเป็นตัวแปรหลักที่ใช้ในการศึกษา ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศสมาชิกที่มีการเคลื่อนไหวในอันดับต้นๆจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาท เช่น อินเดีย บราซิล อาร์เจนตินา และ ไทย ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้จะใช้คำว่า "ประเทศเล็ก" แทนประเทศกำลังพัฒนา

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ทำให้เข้าใจผลกระทบจากความแตกต่างของสถานะเศรษฐกิจที่มีในทางปฏิบัติต่อความร่วมมือทางการค้าระหว่างประเทศภายใต้กลไกการระงับข้อพิพาทของ WTO

1.4.2 ทำให้เข้าใจขอบเขต ข้อจำกัด และ หน้าที่ของกระบวนการยุติข้อพิพาท และชี้ให้เห็นระดับของความสัมพันธ์กันระหว่าง “กฎหมาย” และ “อำนาจ” ภายใต้ระบบของ WTO ซึ่งอาศัยการผสมผสานประโยชน์บนพื้นฐานของความสมัครใจ

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

งานศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Approach) โดยอาศัยข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ได้แก่ ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาท ความตกลงฉบับต่างๆ ของ WTO ตลอดจนรายงานคำวินิจฉัยในกรณีพิพาทต่างๆ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น

1.5.1 ลักษณะงานศึกษา

วิทยานิพนธ์เรื่อง “เศรษฐกิจศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ” ฉบับนี้ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีเนื้อหาเป็นงานสหวิชา (Multi-Discipline) ระหว่างวิชากฎหมายและวิชาเศรษฐศาสตร์ ที่มุ่งศึกษาหาคำอธิบายแบบนิรนัย (Deductive Research) กล่าวคือเริ่มต้นจากเนื้อหาด้านทฤษฎีที่ปรากฏอยู่และโยงไปสู่การตั้งสมมติฐานโดยอนุมานที่ว่า ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเข้มแข็งกว่าสามารถใช้ประโยชน์จากกระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้การกำกับดูแลขององค์การการค้าโลก (WTO) ได้ดีกว่า เมื่อมีทฤษฎีและสมมติฐานเป็นตัวตั้ง จากนั้นจึงทำการทดสอบสมมติฐานด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์ว่าสมมติฐานที่ตั้งขึ้นมานั้นจริงหรือไม่ประการใดโดยการวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงแล้วสรุปผลแบบอุปนัย (Inductive Methodology) อันจะนำไปสู่ความรู้ความเข้าใจและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อไป

1.5.2 วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นงานศึกษาที่ใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาค้นคว้าหลักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในบริบทของความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ โดยวิเคราะห์จากตัวบทกฎหมายและกระบวนการที่เกิดขึ้นในการตัดสินคำพิพาททางการค้าจากกรณีศึกษาที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ และนำไปสู่การวิเคราะห์และอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น และสร้างข้อสรุปในที่สุด

1.5.3 ที่มาของข้อมูล

งานศึกษาชิ้นนี้ได้รับเอาข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) มาใช้ประกอบการศึกษาดังนี้

1.5.3.1 ข้อมูลสถิติ ได้แก่ สถิติกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นในภาพรวม สถิติการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิพาทของประเทศสมาชิกในฐานะต่างๆ สถิติการพิพาทจำแนกรายความตกลง สถิติการพิพาทด้านเนื้อหาเป็นรายมาตรการของความตกลงเฉพาะที่ทำการศึกษา สถิติปริมาณทาง

การค้า ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ได้ถูกรวบรวมจากฐานข้อมูลของสำนักงานเลขาธิการองค์การการค้าโลก และนำเสนอในรูปแบบที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.5.3.2 เอกสารข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ตัวบทกฎหมายอันประกอบไปด้วยความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ความตกลงว่าด้วยกลไกในการระงับข้อพิพาท (DSU) ความตกลงฉบับต่างๆ ของ WTO เช่น ความตกลงว่าด้วยการทุ่มตลาดและมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและ ความตกลงว่าด้วยการตอบโต้การอุดหนุน เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงรายงานขององค์การการค้าโลก เอกสารรายงานการปรึกษาหารือระหว่างประเทศสมาชิก รายงานการพิจารณากรณีพิพาทต่างๆ ขององค์คณะผู้ตัดสิน (Panel/Appellate Body Report) ซึ่งทั้งหมดรวบรวมจากฐานข้อมูลขององค์การการค้าโลก

1.5.3.3 ข้อมูลทุติยภูมิที่นำมาใช้ประกอบและอ้างอิงในการศึกษา เช่น งานศึกษาที่เกี่ยวกับทฤษฎีความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ทฤษฎีการตัดสินใจเชิงนโยบาย และข้อมูลภูมิหลังทางการค้าที่ผ่านการรวบรวมมาแล้ว เป็นต้น ถูกรวบรวมจากเอกสารการศึกษาทั้งของไทยและต่างประเทศ และจากการเผยแพร่ของหน่วยงานราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

1.5.3.4 ข้อมูลที่นำมาศึกษาในฐานะของปัจจัยสนับสนุน คือ ข้อมูลเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางการค้า (Aid for Trade) รวบรวมจากฐานข้อมูลขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) และข้อมูลเพื่อชี้ผลกระทบทางการค้าที่ใช้สนับสนุนกรณีศึกษาต่างๆ

1.5.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิกที่มีสถานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกันที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับโอกาสที่แตกต่างกันในการใช้กลไกในการระงับข้อพิพาทในฐานะของเครื่องมือในการแสวงประโยชน์

ตารางที่ 1.1 แสดงกรอบในการวิเคราะห์

วิธีการ	เนื้อหา	สิ่งที่ได้	กรอบแนวคิด
1) การทบทวนข้อมูล	สถิติการพิพาท การมีส่วนร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาทของประเทศสมาชิก	ภาพรวมของการพิพาท เพื่อที่จะวัดระดับการมีส่วนร่วมของประเทศที่ทำการศึกษา	อิทธิพลของผู้เล่นในประเทศ และกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ในฐานะที่มาของการออกเครื่องมือเชิงนโยบาย
	สัดส่วนทางการค้าของประเทศที่ทำการศึกษา	ประกอบกำหนัดสถานะประเทศสมาชิก สนับสนุนสมมติฐานในการแยกกลุ่มประเทศ	-
	เนื้อหาที่มีการพิพาท และสถานะของประเทศสมาชิก	ประเภทเครื่องมือที่ใช้ และตัวประเทศผู้เข้ามาตรการเหล่านั้น เพื่อที่จะนำไปวิเคราะห์การบริหารความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง	ทฤษฎีอำนาจ ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศ
	ตัวบท DSU และ ความตกลงของ WTO	ข้อมูลในฐานะของกติกากการค้า สำหรับการวิเคราะห์พฤติกรรมและการแสวงประโยชน์ของประเทศสมาชิก	แนวคิดเกี่ยวกับการตอบโต้ทางการค้าและการเยียวยาความเสียหายของ DSU
2) การศึกษาจากกรณีศึกษา	- ข้อพิพาทกึ่งแข่งขันไทย – สหรัฐฯ - ข้อพิพาทสิ่งทออินเดีย – ยุโรป - ข้อพิพาททุงพลาสดิกไทย – สหรัฐฯ - กรณีศึกษาอื่น (การให้บริการการพนันออนไลน์แอนติกัว – สหรัฐฯ)	วิธีการหรือช่องทางที่ประเทศสมาชิกใช้ในการสร้างความได้เปรียบภายใต้กลไกในทางปฏิบัติ	ทฤษฎีระบบโลก ทฤษฎีอำนาจอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างและอำนาจต่อรอง และ แนวคิดเกี่ยวกับต้นทุนค่าเสียโอกาส

ที่มา: ผู้ศึกษา

จากตารางแสดงกรอบในการวิเคราะห์ งานศึกษานี้วางกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นสองส่วน ส่วนแรก ทำด้วยวิธีการทบทวนข้อมูลเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการศึกษา (พฤติกรรมประเทศสมาชิก) และบริบทของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศเล็กและประเทศใหญ่ (กติกการระงับข้อพิพาท) ส่วนที่สอง ใช้วิธีการศึกษาจากกรณีศึกษาเพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากกระบวนการฯ

ในบทต่อไปจะทำการเสนอแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เนื้อหาดังที่ได้เสนอไว้ในตารางที่ 1.1

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎี

การศึกษาเรื่อง “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ” มีงานศึกษาตลอดจนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังนี้

วรรณกรรมปริทัศน์

- 2.1 หลักทฤษฎีเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ
- 2.2 กระบวนการตัดสินใจภายในและปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล
- 2.3 ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างระบบเศรษฐกิจ
- 2.4 กลไกการระงับข้อพิพาททางการค้า

2.1 หลักทฤษฎีเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ

ในภาพรวม ภาชีศุลกากรซึ่งจัดเก็บบนฐานของการนำเข้าสินค้าจากต่างชาติได้สร้างผลกระทบต่อผู้บริโภคในประเทศเจ้าของมาตรการทางภาษีนั่นเอง โดย ผู้บริโภคนั้นจะต้องจ่ายเงินในจำนวนที่มากขึ้นเพื่อซื้อสินค้าต่างชาติ และหรือระดับความสามารถในการบริโภคสินค้าลดลง ยิ่งไปกว่านั้นภาษีนำเข้ายังสร้างต้นทุนทางอ้อมให้กับผู้บริโภคในการที่จะต้องจ่ายเงินในจำนวนที่สูงขึ้นเพื่อที่จะบริโภคสินค้าชนิดเดียวกันที่ผลิตในประเทศด้วย เนื่องจากเมื่อราคาของสินค้าต่างชาติสูงขึ้น ผู้บริโภคพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการจ่ายส่วนต่างของราคาที่เพิ่มขึ้นให้ต้องหันเข้ามาพิจารณาบริโภคสินค้าภายในประเทศ หากแต่อุปทานของสินค้าในประเทศไม่สามารถจะถูกเพิ่มขึ้นได้โดยปราศจากการปรับเพิ่มขึ้นของต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) จนท้ายที่สุดผู้บริโภคก็ต้องบริโภคสินค้าในประเทศในราคาที่สูงขึ้นตามไปด้วย

ในมุมมองกลับกัน ภาชีศุลกากรก็เป็นคุณแก่ผู้ผลิตภายในประเทศซึ่งต้องเผชิญกับการแข่งขันจากสินค้าต่างชาติ เปรียบเสมือนการคุ้มครองผู้ผลิตชาติในอุตสาหกรรมนั้นๆ ยิ่งภาชีศุลกากรสร้างต้นทุนให้กับสินค้านำเข้า ผู้บริโภคยิ่งหันมาพิจารณาบริโภคสินค้าภายในประเทศมากขึ้น จึงเป็นโอกาสของผู้ผลิตภายในประเทศที่จะขยายระดับการผลิตเพื่อที่จะขายได้ในปริมาณที่มากขึ้น พร้อมทั้งขยับราคาให้สูงขึ้นตราบเท่าที่ยังสามารถทำกำไรได้ เพราะฉะนั้นโดยเปรียบเทียบแล้วประโยชน์ที่ผู้ผลิตภายในประเทศได้รับจากมาตรการภาษีนำเข้านั้นจะต่ำกว่าต้นทุนที่ผู้บริโภคต้อง

แบกรับเอาไว้ เหตุผลค่อนข้างตรงไปตรงมาคือ ผู้ผลิตในประเทศได้ประโยชน์จากราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นในจำนวนสินค้าที่ผู้ผลิตได้ผลิตขึ้นและขายออกไปทั้งหมด ในขณะที่ผู้บริโภครู้สึกบังคับให้ต้องจ่ายเงินแพงขึ้นสำหรับการบริโภคสินค้านั้นทั้งที่เป็นสินค้านำเข้าและสินค้าที่ผลิตเองในประเทศ (Net Loss) และในสถานการณ์เช่นนี้ถือเป็นผลลบต่อเศรษฐกิจของประเทศผู้นำเข้าโดยรวม

สถานการณ์ข้างต้นเป็นข้อสรุปทั่วไปบนสมมติฐานที่ว่าประเทศผู้นำเข้าอยู่ในฐานะของผู้นำเข้าโดยอิงตามราคาตลาด (Price Taker) กล่าวคือ ไม่ได้มีอิทธิพลเพียงพอที่จะทำธุรกรรมอันจะส่งผลกระทบต่อราคาตลาดโลกของสินค้านำเข้านั้นๆ สมมติฐานนี้เป็นสมมติฐานที่สอดคล้องกับความเป็นจริงในกรณีทั่วไป เนื่องจากประเทศหนึ่งๆประสงค์จะครองส่วนแบ่งตลาดโลกในสินค้านิดหนึ่งในฐานะของผู้นำเข้าในอัตราส่วนที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับส่วนแบ่งตลาดในฐานะของการเป็นผู้ส่งออก เพราะเป็นธรรมชาติด้วยเหตุผลเรื่องดุลการชำระเงินที่ประเทศหนึ่งๆพยายามที่จะวางตนเองอยู่ในฐานะของผู้ส่งออกมากกว่าที่จะเป็นผู้นำเข้า ดังนั้นเมื่ออยู่ในฐานะของ Price Taker ประเทศผู้นำเข้าไม่สามารถที่จะบีบให้ผู้ผลิตต่างชาติเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขด้านราคาได้ เพราะผู้ส่งออกสามารถที่จะเปลี่ยนตลาดส่งออกไปยังประเทศอื่นได้โดยที่ไม่กระทบกับราคาสินค้าในตลาดโลก อย่างไรก็ตาม วรรณกรรมของ Peter Lindert¹ ได้อธิบายว่ายังมีบางกรณีที่ประเทศผู้นำเข้าครองส่วนแบ่งตลาดในสัดส่วนที่สูงพอที่การนำเข้าของตนสามารถส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าในตลาดโลกได้ อำนาจผูกขาดการซื้อของประเทศ (Monopsony) ในลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้ประเทศผู้นำเข้าอยู่ในฐานะของ Price Maker ที่จะสามารถบีบให้ผู้ส่งออกต่างชาติยอมที่จะขายสินค้าให้ในราคาที่ต่ำลงโดยการเก็บภาษีนำเข้าในตัวสินค้านั้น ประเทศซึ่งอยู่ในสถานะเช่นนี้ หากได้กำหนดอัตราภาษีศุลกากรในระดับที่เหมาะสมแล้ว (Optimal Tariff) ก็สามารถส่งผลดีต่อสวัสดิการของสังคม เพราะราคาที่ผู้บริโภคในประเทศจ่ายไปเพื่อซื้อสินค้านั้น จะเกินราคาที่ผู้ผลิตต่างชาติได้รับชำระจริง และผู้ผลิตต่างชาติเองก็ยินยอมที่จะลดราคาสินค้าลงหรือแม้กระทั่งลดปริมาณการส่งออกลงเพื่อที่จะยังคงสามารถขายในตลาดของประเทศผู้นำเข้าได้ ในขณะที่เดียวกันราคาสินค้านิดเดียวกันที่ผลิตในประเทศก็จะขายกับราคาสูงขึ้นด้วยในระดับหนึ่ง โดยสรุปคือ อัตราภาษีที่เหมาะสมทำให้อุปสงค์ต่อสินค้าเข้าลดลง ส่งผลให้ราคาสินค้าในตลาดโลกลดลง อัตราการค้าของประเทศที่จัดเก็บภาษีดีขึ้นสามารถชดเชยการสูญเสียจากปริมาณการค้าที่

¹ Peter H. Lindert, *International Economics*, 8th edition (New York: McGraw-Hill Higher Education, 1986).

ลดลง ซึ่งแน่นอนว่าการกีดกันโดยใช้เครื่องมือทางภาษีจะมี deadweight loss กับระบบเศรษฐกิจ แต่สำหรับประเทศผู้นำเข้าทราบเท่าที่ภาษีนำเข้านั้นอยู่ในระดับที่พอเหมาะ ต้นทุนนั้นจะถูกหักกลบโดยผลได้จากการนำเข้าสินค้าต่างชาติในราคาที่ถูกลง

อย่างไรก็ตาม Lindert กล่าวว่าในทางปฏิบัติการที่ประเทศผู้นำเข้าได้วางมาตรการภาษีเพื่อประโยชน์ของระบบเศรษฐกิจชาติเป็นสำคัญ อาจส่งผลสืบเนื่องให้เกิดการตอบโต้ทางการค้าระหว่างกัน (Trade Retaliation) ประเทศผู้ส่งออกอาจแสดงออกด้วยการสร้างอุปสรรคทางการค้าในสินค้านำเข้าชนิดอื่นๆของตน การแสดงออกดังกล่าวหากก่อตัวเป็นสงครามทางการค้าทำยที่สุดทุกฝ่ายก็จะเป็นผู้เสียประโยชน์ แนวคิดเรื่องการค้าเสรีจึงพยายามที่จะชี้ให้เห็นว่าทำยที่สุด Optimal Tariff อาจส่งผลในทางตรงกันข้ามกับที่ตั้งใจเอาไว้ก็เป็นได้ Lindert ได้ยกตัวอย่างเหตุผลที่สนับสนุนการใช้มาตรการภาษีนำเข้าทั้งที่เป็นปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์และไม่ใช่ว่าปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การส่งเสริมการผลิตภายในประเทศ การคุ้มครองอุตสาหกรรมแรกเริ่ม (Infant Industry) การหารายได้ให้กับรัฐบาล ความมั่นคงของชาติ และการกระจายรายได้ เป็นต้น และได้ให้ข้อสรุปว่าเหตุผลที่สนับสนุนทั้งหมดล้วนเกี่ยวข้องกับการบิดเบือนทางการค้าซึ่งก็คือช่องว่างระหว่างราคาซื้อของผู้บริโภคในประเทศกับราคาในตลาดโลก หรืออีกนัยหนึ่งก็คือช่องว่างระหว่างต้นทุน/ผลประโยชน์ของเอกชนกับสังคมโดยรวม ยิ่งไปกว่านั้นข้อสนับสนุนต่างๆดังกล่าวไม่สามารถจะอธิบายได้ว่ามาตรการภาษีนำเข้าดีกว่าเครื่องมือโยบายอื่นๆอย่างไร แม้กระทั่งการใช้ประโยชน์จากการเป็น Monopsony เพื่อที่จะส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าก็ตาม จะได้ชื่อว่าเป็น Optimal Tariff ก็ต่อเมื่อประเทศคู่ค้าไม่ได้ทำการตอบโต้ด้วยเครื่องมือทางภาษีในลักษณะเดียวกัน และแม้จะเป็นเช่นนั้นอัตราภาษีดังว่าก็ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอยู่ดี

เมื่อการกีดกันทางการค้ามีแนวโน้มที่จะเป็นโทษแก่ระบบเศรษฐกิจโดยรวมมากกว่าเป็นคุณ จึงมีความพยายามที่จะออกแบบกติกาการค้าสากลขึ้นมา การค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันกอบประขึ้นด้วยกฎหมายจำนวนหนึ่ง (WTO's Agreements) ที่อยู่ภายใต้การดูแลขององค์การการค้าระหว่างประเทศ (WTO) ทำหน้าที่เสมือนข้อปฏิบัติในการเจรจาทำการค้าระหว่างกันของประเทศสมาชิก หลักใหญ่ใจความที่สำคัญถูกรบรรจุไว้ในความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) ซึ่งมีหลักการที่เป็นสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

ประการแรก หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non – Discrimination) ประเทศหนึ่งๆ ต้องปฏิบัติด้านการค้าต่อประเทศสมาชิกอื่นๆ อย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็น Most – Favored – Nation: MFN (Article III) หรือการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง กล่าวคือสิทธิประโยชน์ด้านการค้าที่ดีที่สุดที่แต่ละประเทศมอบให้ประเทศคู่ค้าใดก็ตามจะถูกผสมผสานประโยชน์อยู่ท่ามกลางกลุ่มประเทศสมาชิกด้วยกัน อย่างเดียวกันทันที โดยปราศจากเงื่อนไขในสินค้าที่เหมือนกัน “Like Product” นอกจากนี้ยังมีหลักที่เรียกว่า National Treatment (Article III) หรือ หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ กล่าวคือประเทศสมาชิกผู้นำเข้าต้องปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าภายหลังจากที่สินค้านั้นเข้ามาแล้ว เสมือนกับที่ปฏิบัติกับสินค้าของตน

ประการที่สอง หลักการเปิดตลาดเสรี ไม่ได้มีกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในข้อใดข้อหนึ่งของความตกลงฯ แต่เป็นหลักการที่ถูกสกัดออกมาจากตัวความตกลงฯ ซึ่งได้บัญญัติห้ามการกีดกันทางการค้าทุกรูปแบบยกเว้นภาษีนำเข้า การกีดกันทางการค้าในรูปแบบอื่นอาจตามมาด้วยการตอบโต้ทางการค้า

ประการที่สาม หลัก Fair Trade โดยความตกลงฯ ไม่ได้จำกัดสิทธิประเทศสมาชิกในการใช้มาตรการตอบโต้ต่างๆ ในกรณีที่อุตสาหกรรมของตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนอุตสาหกรรมภายในโดยประเทศสมาชิกอื่น

เมื่อรัฐบาลประเทศสมาชิกยังคงสามารถบริหารอำนาจอธิปไตยในทางการค้าระหว่างประเทศภายใต้ความเป็นสมาชิกของ WTO (โดยรับผลสืบเนื่องที่แตกต่างกันออกไป) วรรณกรรมของ Warner Max Corden² ได้ทำการศึกษาช่วงกลุ่มของนโยบายที่แตกต่างกันโดยการเรียงลำดับของนโยบายที่ควรจะถูกเลือกใช้ตามคุณค่าของผลสืบเนื่อง และศึกษาข้อจำกัดของนโยบายแต่ละชั้นอันเป็นสาเหตุที่จะเลื่อนลงมาใช้นโยบายในลำดับถัดไป (The Hierarchy of Policies) งานของ Corden จะช่วยให้เห็นภาพของชนิดของเครื่องมือ นโยบายทางการค้าต่างๆ และผลกระทบได้ชัดเจนยิ่งขึ้นในฐานะของการเป็นตัวเลือกนโยบาย

² Warner Max Corden, Trade Policy and Economic Welfare, 1st edition (Oxford: Clarendon Press, 1997)

ในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมือง ระบบการค้าระหว่างประเทศที่ ออกแบบโดย WTO เปรียบเสมือนแนวปฏิบัติซึ่งรัฐบาลประเทศสมาชิกได้ยอมรับเพื่อที่จะสร้าง ระเบียบและความราบรื่นแน่นอนให้กับความสัมพันธ์ทางการค้าโดยการวางกฎเกณฑ์เพื่อจูง ใจให้ประเทศต่างๆได้เข้ามาผสานประโยชน์ร่วมกันภายใต้กติกาเดียวกัน บรรณกรรณงานเขียนของ Frieder Roessler³ ได้พูดถึงอิทธิพลของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของรัฐบาลเอาไว้ว่า เป็นระบบที่สร้างผลกระทบเชิงบวกทั้งต่อด้าน เศรษฐกิจและด้านการเมือง ในทางทฤษฎีการเปิดเสรีทางการค้าย่อมสร้างประโยชน์ต่อทั้งระบบ เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ กล่าวให้เห็นภาพคือ รัฐบาลสามารถที่จะชนะการเลือกตั้งโดย การลดอุปสรรคด้านการค้าเนื่องจาก ประชาชนเสี่ยงข้างมากเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จาก นโยบายการค้าเสรี หรือ รัฐบาลสามารถทำการถ่ายโอนประโยชน์ที่ได้รับจากนโยบายการค้าเสรีไป ในทิศทางที่ทำให้สวัสดิภาพของประชาชนส่วนใหญ่ดีขึ้นแม้ว่าจะไม่ได้เป็นผู้ที่รับประโยชน์จาก นโยบายนั้นๆโดยตรงก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น การจัดให้มีโปรแกรมช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวหรือ มาตรการรองรับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้การค้าเสรีส่ง ผลกระทบเชิงบวกต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมในทางทฤษฎี แต่ก็จะมีผู้เล่นที่เกี่ยวข้องใน อุตสาหกรรมบางชนิดไม่ว่าจะเป็นตัวผู้ผลิตเองหรือแรงงานที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องรับผลกระทบ จากการแข่งขันของอุตสาหกรรมต่างชาติ และก็เป็นธรรมดาที่ผู้ได้รับผลกระทบเหล่านั้นจะ แสดงออกซึ่งการต่อต้านนโยบายการค้าเสรีนั้นๆ ดังนั้น การที่รัฐบาลจะตัดสินใจกำหนด รายละเอียดของการแลกเปลี่ยนประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศนั้น ต้องได้พิจารณาแล้วว่า สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับการส่งสินค้าออกไปยังต่างประเทศนั้นอยู่ในระดับที่มากพอที่จะ หักล้างความเดือดร้อนเสียหายที่อุตสาหกรรมภายในประเทศจะได้รับ (Political Counterweight) เพราะนั่นหมายความว่าโดยอนุมานว่ารัฐบาลจะได้รับแรงสนับสนุนภายในประเทศซึ่งสนับสนุนการ ดำเนินนโยบายนั้นๆหรือเรียกว่าแรงสนับสนุนที่มีอำนาจเหนือกว่า (Predominant Interests)

ในลักษณะเดียวกันกับบรรณกรรณของ Roessler งานเขียนของ Andrew Moravcsik ได้ ศึกษาการเมืองระหว่างประเทศโดยใช้ Liberal Theory มาอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆในการ แสดงออกทางนโยบายระดับประเทศของรัฐหนึ่งๆ ซึ่งมีเนื้อหาตอนหนึ่งที่อธิบายให้เห็นถึงลักษณะ ของรัฐและความสัมพันธ์ต่อประชาชนภายในรัฐซึ่งส่งอิทธิพลต่อการเลือกใช้นโยบายใดๆ มี

³ Frieder Roessler, "The scope, limits and function of the GATT legal system," *World Economy*, 8(3), (1985): pp. 287-298.

ใจความสำคัญว่า แนวคิดเสรีนิยมได้เสนอแนวคิดพื้นฐานว่า รัฐๆหนึ่งย่อมต้องให้ความสำคัญต่อบัณฑิตภายในรัฐของตน (The Primacy of Societal Actors) ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลในการตัดสินใจและแสดงออกเพื่อที่จะแสวงหาหรือรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของตนเองบนพื้นฐานของความเป็นเหตุเป็นผล ดังนั้นหากพูดถึงการเมืองภายในประเทศแล้ว รัฐย่อมไม่ได้เป็นผู้เล่นเสียเอง หากแต่มีฐานะเป็นสถาบันตัวแทนของบัณฑิตหรือบัณฑิตที่รวมตัวกันขึ้นเป็นกลุ่มผลประโยชน์ นั้นหมายความว่าความต้องการหรือความพึงพอใจของประชาชนภายในประเทศมักจะถูกแปลงออกมาให้อยู่ในรูปของนโยบายแห่งรัฐด้วยวิถีทางต่างๆ⁴ ดังนั้น ตามที่ Moravcsik ได้เสนอไว้ นโยบายของรัฐบาลย่อมเป็นตัวสะท้อนลักษณะเฉพาะต่างๆรวมถึงประโยชน์ของประชาชนภายในประเทศ อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าประชาชนทุกคนหรือกลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่มจะสามารถส่งอิทธิพลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลและได้ประโยชน์จากนโยบายขึ้นหนึ่งๆ อย่างเท่าเทียมกัน นั้นย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะหรือแนวนโยบายหลักของสถาบันรัฐนั้นๆ ประกอบด้วย แนวคิดของ Moravcsik นี้ชี้ให้เห็นภาพของลักษณะความสัมพันธ์ทั่วไประหว่างรัฐในฐานะผู้ออกนโยบายกับประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ในฐานะของปัจเจกหนึ่งที่เป็นกลไกภายในประเทศที่สร้างแรงผลักดันให้รัฐได้แสดงออกซึ่งนโยบายด้านการค้า

ในทางทฤษฎี การค้าเสรีเป็นช่องทางในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจของประเทศ ในความเป็นจริง งานเขียนของ Deardoff และ Stern ชี้ให้เห็นว่านโยบายทางการค้าหนึ่งๆของประเทศอาจไม่ได้ส่งผลดีต่อกลุ่มผลประโยชน์เสียทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ระบอบการค้าเสรีในปัจจุบันที่มี WTO เป็นเสมือนเวทีในการเจรจาเพื่อแลกเปลี่ยนประโยชน์ระหว่างกันของรัฐสมาชิก⁵ จึงเกิดเป็นช่องว่างระหว่างทฤษฎีกับสภาพความเป็นจริงซึ่งรัฐเองต้องตัดสินใจว่าจะดำเนินนโยบายอย่างไรในสภาวะที่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มหรือผู้เล่นต่างๆ โดยอาจต้องคำนึงถึงปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางเศรษฐกิจควบคู่ไปด้วย

⁴ Andrew Moravcsik, "Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics," *International Organization* 51(4) (1997): pp. 515-553.

⁶ Alan V. Deardoff. and Robert M. Stern, "What you should know about globalization and the World Trade Organization," *Review of International Economics* 10(3) (2002): pp. 404-423.

2.2 กระบวนการตัดสินใจภายในและปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

การศึกษาพฤติกรรมการใช้ประโยชน์จากระบบการค้าเสรีของรัฐบาลประเทศสมาชิกนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจถึงที่มาของนโยบายหรือกระบวนการตัดสินใจภายในประเทศรวมถึง ปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล เพราะจะช่วยให้เข้าใจเป็นเบื้องต้น ถึงลักษณะปกติของแรงจูงใจในการหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งบางครั้งอาจไม่ตรงตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ทุกประการ

วรรณกรรมที่อธิบายพฤติกรรมการใช้ประโยชน์จากระบบการค้าระหว่างประเทศผ่าน มาตรการกีดกันทางการค้าคืองานเขียนของ Bruno Frey ร่วมกับ Hannelore Weck-Hannemann (1996) ซึ่งอธิบายถึงสาเหตุประการสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างทฤษฎีทางการค้ากับสภาพปฏิบัติที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงซึ่งก็คือ ข้อสันนิษฐานที่สนับสนุนทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศที่ว่าตลาดเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์นั้นไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงอย่างเต็มที่ กล่าวคือตลาดในความเป็นจริงเป็นตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ นำไปสู่การบิดเบือนราคาโดยเปรียบเทียบ และมีต้นทุนของการเข้าถึงข้อมูล การทำธุรกรรม และ ต้นทุนในการเจรจาต่อรอง ทั้งยังยากที่จะกระจายความมั่งคั่งเพื่อการเยียวยาผู้เสียประโยชน์จากนโยบายเปิดเสรีทางการค้า จึงเป็นภาระสำหรับรัฐบาลที่สนับสนุนนโยบายการค้าเสรี ที่จะหาทางออกในการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เมื่อเป็นเช่นนี้การกีดกันทางการค้าก็ดูเหมือนว่าจะเป็นนโยบายที่ สมเหตุสมผลสำหรับรัฐบาลในประเทศประชาธิปไตย Frey กับ Weck-Hannemann ชี้ต่อไปว่าข้อ สมมติฐานใหม่นี้นำไปสู่พฤติกรรมการแทรกแซงของรัฐบาลต่อระบบการค้าเสรีซึ่งสวัสดิการทาง เศรษฐกิจจะเกิดขึ้นบนต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของประเทศคู่ค้าเท่านั้นจนในที่สุดสวัสดิการโดยรวมจะ ต่ำลงเป็นผลมาจากการตอบโต้กันไปมาของประเทศคู่ค้าผ่านมาตรการกีดกันต่างๆทั้งที่ใน ความเป็นจริงนโยบายการค้าเสรีจะยังเป็นนโยบายที่เป็นประโยชน์ที่สุดต่อระบบเศรษฐกิจของ ประเทศโดยรวม⁶

⁶ Bruno S. Frey and Hannelore Weck-Hannemann, "The political economy of protection, Chapter 8 in *Current issues in international trade*, David Greenaway. (London: Macmillan, 1996), pp. 154-158.

Frey กับ Hannemann อธิบายให้เห็นกระบวนการผลักดันภายในประเทศที่ชื่อว่าแรงจูงใจในการสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจอาจไม่ได้วางอยู่บนทฤษฎีทางการค้าทุกประการเนื่องจากนโยบายขึ้นหนึ่งๆจะได้รับการเรียกร้องหรือแรงสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ กล่าวคือ นโยบายกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่างๆจะได้รับการเรียกร้องจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียซึ่งอาจเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง กลุ่มธุรกิจเอกชน หรือพรรคการเมือง ซึ่งใช้ความพยายามที่จะหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยการหันเข้ามาลงทุนเพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ และการเรียกร้องนั้นได้รับการตอบสนองจากนักการเมืองผู้มีอำนาจในการวางนโยบายเพื่อแลกกับการได้รับแรงสนับสนุนทางการเมือง ซึ่งระดับของต้นทุนในการผลักดัน (Cost of Lobbying) จะเป็นตัวสะท้อนความปรารถนาของผู้มีอำนาจวางนโยบายในการออกนโยบายปกป้องเป็นพิเศษแก่ภาคธุรกิจหรือภาคอุตสาหกรรมนั้นๆ

บางครั้งนโยบายปกป้องทางการค้าหนึ่งๆอาจได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งไม่ได้เป็นกลุ่มผลประโยชน์โดยตรง งานของ Brett Williams เป็นอีกหนึ่งการศึกษาที่อธิบายให้เห็นถึงผลกระทบของเหตุผลที่ไม่ใช่เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ (Non – Economic Reasons) ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในการเลือกใช้เครื่องมือนโยบาย โดยการตั้งคำถามว่าเพราะเหตุใดประชาชนทั่วไปจึงยังคงสนับสนุนนโยบายกีดกันทางการค้าผ่านการลงคะแนนเสียงซึ่งเป็นคุณแก่ภาคอุตสาหกรรมหนึ่งๆแม้ได้รู้ว่าพวกตนจะตกเป็นผู้เสียประโยชน์ในที่สุด งานศึกษาได้ให้กลุ่มตัวอย่างเหตุผลเหล่านั้น เช่น เพื่อการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญของประเทศในอนาคต เพื่อความมั่นคงของชาติ และ เพื่อการกระจายความมั่งคั่งไปสู่ภาคอุตสาหกรรมที่เป็นสัญลักษณ์หรือจุดแข็งของประเทศ เป็นต้น แต่ไม่ว่าด้วยเหตุผลอันใดข้อสรุปในเรื่องนี้คือการพยายามชี้ให้เห็นว่าเหตุผลที่ไม่ใช่ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์อาจเป็นตัวช่วยสร้างความชอบธรรมแก่นโยบายปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศเพราะเสียงส่วนใหญ่ของประเทศแท้จริงอาจเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกลไกการตัดสินใจของรัฐบาลตามแนวทางที่ Frey กับ Hannemann กล่าวไว้ก็เป็นได้

อย่างไรก็ตาม แม้ไม่ปรากฏเหตุผลที่ไม่ใช่เหตุผลเชิงเศรษฐศาสตร์เพื่อมาสนับสนุนมาตรการปกป้องทางการค้า งานของ Brett Williams มีความเห็นในลักษณะคล้ายคลึงกับวรรณกรรมของ Frey กับ Hannemann คือมองว่าภายใต้กระบวนการการตัดสินใจของรัฐบาล รัฐบาลกำลังสร้างประโยชน์ต่างตอบแทนกับกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศ ในกรณีของ Brett

Williams กล่าวว่า อำนาจในการบริหารประเทศหรือตำแหน่งในรัฐบาลนั้น เป็นสิ่งที่ต้องแข่งขันกัน เพื่อการได้มา ดังนั้น แรงสนับสนุนไม่ว่าจะเป็นจากประชาชนทั่วไป พรรคการเมืองอื่น หรือ ทหาร สู้แต่ระบอบการปกครองของประเทศ ย่อมเป็นสิ่งสำคัญสำหรับนักการเมืองเพื่อที่จะชิง ตำแหน่งในรัฐบาล Brett Williams ได้อ้างรูปแบบพฤติกรรมของรัฐบาลตามงานศึกษาของ Anthony Downs ซึ่งศึกษาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของประเทศประชาธิปไตย ซึ่งวางสมมติฐานตอน หนึ่งว่าจุดมุ่งหมายในการตัดสินใจทางการเมืองก็เพื่อที่จะยังสามารถรักษาตำแหน่งเอาไว้⁷ ดังนั้น หลักการสำคัญอยู่ที่ว่าด้วยนโยบายขึ้นหนึ่งนักการเมืองสามารถที่จะสร้างแรงสนับสนุนสูงสุดโดยที่ มีเสียงคัดค้านน้อยที่สุดได้หรือไม่ เมื่อนโยบายขึ้นหนึ่งจะเป็นตัวเรียกคะแนนเสียงตลอดจนทุน สนับสนุนและในขณะเดียวกันก็ทำให้เสียทุนและแรงสนับสนุนไปในตัว⁸ ปัจจุบันที่ Brett Williams นำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการชี้ว่าประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆจะสนับสนุนหรือคัดค้าน รัฐบาลก็คือ ส่วนได้หรือส่วนเสียเฉลี่ยต่อหัว (Per Capita Gain or Loss) อันเกิดจากนโยบายขึ้น หนึ่งๆ ขนาดของส่วนได้ส่วนเสียทางเศรษฐกิจดังกล่าวจะช่วยอธิบายการแสดงออกทางการเมือง ของปัจเจกชนในการเข้าสนับสนุนหรือคัดค้านการตัดสินใจของรัฐบาล อย่างไรก็ตามการได้มาซึ่ง ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายหนึ่งๆตลอดจนการแสดงออกเพื่อกดดันรัฐบาลย่อมมีต้นทุน⁹ โดยธรรมชาติ กลุ่มผู้ผลิตที่ได้ประโยชน์จากนโยบายปกป้องทางการค้ามีเดิมนสูงกว่าประชาชนทั่วไปที่อาจเสีย ประโยชน์จากนโยบายขึ้นเดียวกัน จึงมีแนวโน้มที่จะรับทราบผลกระทบเชิงนโยบายและลงทุนเพื่อ สนับสนุนการตัดสินใจของรัฐบาลได้ดีกว่าอันเนื่องมาจากการฉีกกำลังกันแบกรับต้นทุนเพื่อ กดดันการตัดสินใจของรัฐบาลโดยพิจารณาแล้วว่า Per Capita Gain จะครอบคลุมต้นทุนที่ ผู้ประกอบการแต่ละรายได้ลงไป ในขณะที่ประชาชนทั่วไปอาจไม่ได้ทราบถึงผลกระทบของ นโยบายปกป้องทางการค้าที่จะเกิดขึ้นกับตนและ/หรือทราบแต่ต้นทุนในการเข้าถึงข้อมูลนั้นเกิน กว่าประโยชน์ที่ตนแต่ละคนจะได้รับในกรณีที่ไม่ได้มีการออกนโยบายนั้น

⁷ Brett G. Williams, "The importance of disciplining the choice of policy instrument to the effectiveness of the GATT in disciplining agricultural trade policies," (Doctoral dissertation University of Adelaide, 2000).

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

⁹ Brett G. Williams, "Political decision – making within states about the principal policy instrument," Chapter 7 in The importance of disciplining the choice of policy instrument to the effectiveness of the GATT in disciplining agricultural trade policies, (Doctoral dissertation University of Adelaide, 2000). p. 144

นอกจากนี้ก็ยังม้งงานของ Peter M. Haas (1989)¹⁰ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดีในการพยายามอธิบายว่ากลุ่มต่างๆได้เข้ามามีบทบาทเหนือการออกนโยบายอย่างไร และงานของ Andrew Moravcsik (1997) ที่พยายามศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในลักษณะที่ไม่เป็นอุดมคติจนเกินไป โดยเชื่อว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ, ปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองภายในประเทศ และบริบททางสังคมของเหล่าบริษัทข้ามชาติ ล้วนส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของรัฐในเวทีโลก ในขณะที่แนวคิดทางสังคม, ผลประโยชน์ และ สถาบันส่งอิทธิพลต่อการพิจารณาทางเลือกที่ดีที่สุดของรัฐบาล (Strategic Calculation)

จากงานศึกษาที่กล่าวมา สามารถอนุมานได้ว่าแรงจูงใจในการดำเนินนโยบายด้านการค้าของรัฐบาลไม่ได้วางอยู่บนหลักประโยชน์ต่างตอบแทนกับประเทศสมาชิกอื่นโดยลำพัง หากแต่ยังขึ้นอยู่กับกลไกการทำงานของกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองภายในประเทศซึ่งบ่อยครั้งที่ผลของการตัดสินใจไปกระทบขัดขวางประโยชน์ของประเทศคู่ค้า ดังนั้นจึงถือเป็นที่มาของการศึกษาข้อสันนิษฐานภายใต้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่ว่าประเทศใหญ่สามารถใช้ประโยชน์จากกติกาของ WTO ได้ดีกว่าประเทศเล็กในลักษณะที่ทำให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศเล็กต้องด้อยลง

2.3 วรรณกรรมที่อธิบายปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างระบบเศรษฐกิจ

Immanuel Wallerstein (1974) ได้พัฒนาทฤษฎี World –System Theory ขึ้นมาจากวรรณกรรมของ Lenin (Imperialism, The Highest Stage of Capitalism) เพื่อที่จะอธิบายวงจรของระบอบทุนนิยมจากความรุ่งเรืองสู่ความเสื่อมในภาพรวม ในงานวรรณกรรมของ Wallerstein นั้นเช่นเดียวกัน ได้มองระบอบทุนนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจของโลก หากแต่ได้เปลี่ยนจุดพิจารณาจากความสัมพันธ์ของการผลิตภายในองค์กรมาสู่การเงินและการค้าระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นจุดที่ก่อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ (Site of Exploitation) ในระดับโลก นั้นหมายความว่าปัจจัยผู้เล่นจากชนชั้นนายทุนในประเทศได้ถูกขยับขึ้นเป็นรัฐที่ครองสถานะเสมือนเป็นชนชั้นนายทุนของระบบเศรษฐกิจโลก (Core Capitalist States) ภายใต้วรรณกรรมชิ้นนี้ ดังนั้นรัฐต่างๆจะถูกวิเคราะห์จากมุมมองของสถานะและหน้าที่ภายใต้ระบบทุนนิยมโลก โดย Wallerstein กล่าวว่าระบอบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น WTO, World Bank และ IMF รับหน้าที่ในการผลิตซ้ำซึ่ง

¹⁰ Peter M. Haas, "Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control," *International Organization* 43(3), (1989), pp. 377-403.

ผลประโยชน์นี้ให้แก่รัฐนายทุนและพลเมืองชั้นบนของรัฐนั้น ในแง่ของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐจึงเท่ากับว่าวรรณกรรมนี้ได้ปฏิเสธการแลกเปลี่ยนที่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐที่มีสถานะหรือความเข้มแข็งแตกต่างกันเพราะเป็นระบบการแลกเปลี่ยนที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเข้มแข็งกว่า¹¹ ส่วนเกินที่เกิดขึ้นจากระบบเศรษฐกิจโลกก็ย่อมกระจุกตัวอยู่ในบรรดารัฐมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ

ด้วยกรอบแนวคิดเดียวกัน วรรณกรรมของ Johan Galtung (1971) ได้ศึกษาลงไปถึงธรรมชาติของระบบเศรษฐกิจโลกเพื่อหาเหตุผลว่าเพราะเหตุใดระบบทุนนิยมโลกยังคงสามารถดำรงอยู่ได้ พบว่ารูปแบบของ Imperialism ได้เปลี่ยนจากความเป็นจักรวรรดินิยมทางการเมืองโดยตรงมาสู่จักรวรรดินิยมทางเศรษฐกิจโดยมีระบบตลาดเป็นฐานโครงสร้างให้ประเทศที่มีเศรษฐกิจเข้มแข็งกว่าและพลเมืองชั้นนายทุนของตนสามารถแสวงหาประโยชน์จากประเทศชายขอบ¹² โครงสร้างนี้จะช่วยลดความขัดแย้งทางชนชั้นภายในประเทศมหาอำนาจทุนนิยมเนื่องจากรัฐบาลจะทำการถ่ายโอนประโยชน์บางส่วนที่ตกตวงมาจากระบบเศรษฐกิจโลกไปสู่ชนชั้นแรงงานของตนผ่านโครงการของรัฐบาลต่างๆ ชนชั้นแรงงาน

สำหรับวรรณกรรมที่ศึกษาพฤติกรรมของรัฐในมุมมองทางกฎหมายในยุคก่อนที่จะเป็น WTO ได้แก่งานของ Kenneth W. Abbott ซึ่งเป็นการศึกษาการตัดสินใจของรัฐบาลประเทศต่างๆ ซึ่งผ่านกระบวนการการตัดสินใจภายในประเทศและสะท้อนออกมาด้วยนโยบายทางการค้า ในส่วนของพฤติกรรมการตัดสินใจภายในประเทศนั้นมีแนวคิดตรงกับวรรณกรรมอื่นๆ ที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ สำหรับในระดับระหว่างประเทศ Abbott มองว่ารัฐบาลประเทศที่ทำการค้าจะพบว่าตนอยู่ในสถานการณ์ของทฤษฎีเกม (Game Theory) ที่มีผู้เล่นสองคนหรือ Prisoner's Dilemma (PD Game) ผู้เล่นแต่ละคนย่อมจะเลือกช่องทางที่ทำให้ตนได้ประโยชน์ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่เปรียบเสมือนตลาดผู้ขายน้อยรายที่การตัดสินใจของผู้เล่นคนหนึ่งส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่ผู้เล่นอื่นจะได้รับ โดยผู้เล่นแต่ละคนจะเลือกกลยุทธ์หลัก (Dominant Strategy) ที่สร้างหลักประกัน

¹¹ Arghiri Emmanuel, "Unequal Exchange," *New York: Monthly Review Press*, (1972) in *The Rise and the Future Demise of the World Capitalist System: Concept for Comparative Analysis*, (New York: New York Monthly Review Press, 1974), p. 401.

¹² Johan Galtung, "A structural theory of imperialism," *Journal of Peace Research* 2 (1971): pp. 8-98.

ว่าตนจะได้ผลประโยชน์เหนือกว่าไม่ว่าผู้เล่นอีกคนจะดำเนินกลยุทธ์อย่างไร อย่างไรก็ตามเมื่อผู้เล่นแต่ละรายตัดสินใจเลือกกลยุทธ์ในลักษณะดังกล่าว ผลที่ปรากฏคือผู้เล่นทั้งสองรายจะได้รับประโยชน์น้อยกว่าการที่หากผู้เล่นทั้งคู่เลือกที่จะเลือกกลยุทธ์ลำดับรองอันเป็นกลยุทธ์ทางเลือก (Alternative Strategy) จากกรอบทฤษฎีดังกล่าวสามารถนำมาเทียบเคียงและอธิบายปรากฏการณ์ทางการค้าระหว่างประเทศในความเป็นจริงที่รัฐบาลคู่ค้าก็เปรียบเสมือนผู้เล่น และคาดการณ์ผลเสียหายรุนแรงที่จะเกิดขึ้นต่อไปในระยะยาวหากรัฐบาลแต่ละรัฐบาลเลือกที่จะตอบโต้การกระทำของรัฐบาลอื่นจนเกิดเป็นการตอบโต้กันไปมาในเกมนต์ๆไป ผลที่ได้คือข้อเสนอแนะที่มีต่อกฎหมายการค้าระหว่างประเทศว่าควรจะถูกวางให้ทำหน้าที่อย่างไรเพื่อป้องกันผลเลวร้ายที่อาจเกิดขึ้น¹³ งานของ Abbott แม้ว่าจะเป็นการเขียนขึ้นในยุคก่อนที่จะระบบการค้าแบบพหุภาคีจะแพร่หลาย แต่ก็สามารถนำมาเทียบเคียงได้กับสถานการณ์ปัจจุบันเพราะแก่นหรือสาระสำคัญของทางการค้าและลักษณะธรรมชาติของความเป็นอิสระจากกันทางนโยบายของรัฐต่างๆก็ยังสามารถนำมาใช้ร่วมกันได้

ส่วนจุดเชื่อมโยงระหว่างความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับความตกลงระหว่างประเทศอย่างเป็นรูปธรรมนั้น ปรากฏวรรณกรรมของ Richard H. Steinberg ซึ่งศึกษาโดยใช้ปัจจัยซึ่งเป็นรากฐานของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในยุคใหม่ซึ่งก็คือความยินยอมสมัครใจในการเข้าฝัสน ผลประโยชน์กันมาเป็นตัวอธิบายปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาล Steinberg ในฐานะนักคิดสำนัก Realism ได้ใช้ Bargaining Theory มาอธิบายปรากฏการณ์การสร้างอำนาจครอบงำของประเทศมหาอำนาจในองค์การการค้าโลก (WTO) ผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองบนวาระต่างๆ วรรณกรรมพยายามจะแสดงให้เห็นว่าการเจรจาต่อรองแท้จริงดำเนินไปอย่างไรและประเทศสมาชิกถืออำนาจต่อรองอะไรในขั้นตอนต่างๆ¹⁴ ที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในยุคของ GATT การที่ Steinberg มุ่งเน้นพิจารณาช่องว่างระหว่างหลักกฎหมายที่รองรับตัวองค์กรรวมถึงความเท่าเทียมกันของอำนาจอธิปไตยในทางนิตินัยและลักษณะตามธรรมชาติของลำดับศักดิ์ในทางพฤตินัย จะช่วยทำให้เข้าใจหลักการทางการเมืองของการขยายตลาดโลกและมุกกลับของระบบตลาดโลกเองได้กระจ่างยิ่งขึ้น

¹³ Kenneth W. Abbott, "The trading nations dilemma: The functions of the law of international trade," *Harvard International Law Journal* 26(2) (1985): pp. 501-532.

¹⁴ Richard H. Steinberg, "In the shadow of law or power? Consensus-based bargaining and outcomes in the GATT/WTO," *International Organization* 56(2) (2002): pp. 514-538.

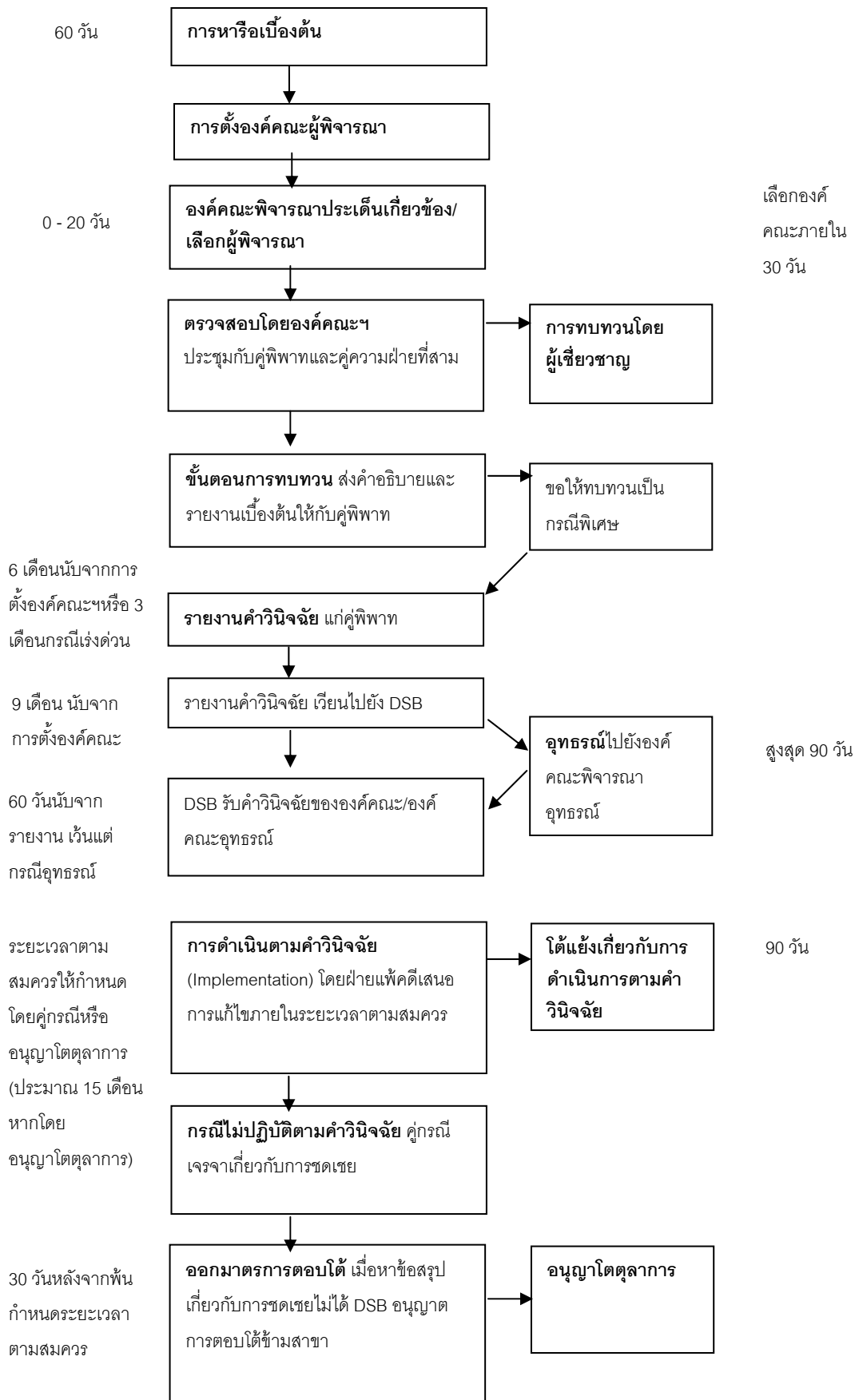
2.4 กลไกการระงับข้อพิพาททางการค้า

คณะรัฐมนตรีใหญ่ขององค์การการค้าโลก (General Council) ได้มอบความรับผิดชอบในการยุติข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกให้แก่องค์กรระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body: DSB) ทำหน้าที่โดยอาศัยเครื่องมือกฎระเบียบที่ถูกรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes) หรือ “DSU” ซึ่งผูกพันบรรดาประเทศสมาชิกของ WTO ทั้งหมดซึ่งถือได้ว่าได้ให้ความยินยอมแล้วนับแต่วันเข้าเป็นสมาชิก โดยการนำเอาหลักในการระงับข้อพิพาทของ GATT เดิม (กฎหมายจารีตประเพณี) มารวบรวมไว้ พร้อมทั้งเพิ่มเติมหรือปรับปรุงเพื่อความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น องค์กรพิชานาอุทธรณ์ (Appellate Body) และ อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) และ การบังคับการหารือ (Consultation) เป็นต้น และ DSU นี้จะทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายใต้ความตกลงของ WTO ทุกฉบับ (Single undertaking)

ในการหาคำตอบจากสมมติฐานที่ตั้งไว้ งานศึกษานี้จำเป็นต้องพิจารณา DSU ในฐานะเครื่องมือทางกฎหมาย เพื่อดูว่าระบบได้วางขั้นตอนหรือกลไกในการระงับข้อพิพาทไว้อย่างไร อันจะนำไปสู่การกำหนดประเด็นที่จะใช้ในการวิเคราะห์ นอกจากนี้ในส่วนนี้จะยังทำการศึกษางานเขียนที่วิพากษ์กลไกในการระงับข้อพิพาทเพื่อสร้างข้อพิพจน์ในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองต่อไป

2.4.1 กลไกในการระงับข้อพิพาทในทิศทางของกฎหมาย

DSU ได้กำหนดการเข้าสู่กระบวนการตั้งแต่ในขั้นของการปรึกษาหารือ นอกจากนี้ยังได้กำหนดถึงวิธีการและขั้นตอนในการพิจารณาโดยองค์คณะ การรายงานการวินิจฉัย การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองรายงานและกำหนดผลทางกฎหมายของ DSB การปฏิบัติตามคำวินิจฉัย (Implementation) การเจรจาเยียวยาความเสียหาย ไปจนถึงกระทั่งในขั้นของการขออนุญาตใช้มาตรการตอบโต้ ดังจะเห็นได้จากรูปภาพแสดงขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทดังนี้



จากรูปภาพแสดงขั้นตอน กระบวนการของ DSU สามารถแบ่งออกเป็นขั้นตอนหลักๆ ได้แก่ การปรึกษาหารือ การพิจารณาโดยองค์คณะ การพิจารณาโดยองค์คณะอุทธรณ์ และการปฏิบัติตามคำวินิจฉัย มีรายละเอียดดังนี้

2.4.1.1 ขั้นตอนการเจรจาหารือ (Consultations)

ในบททั่วไปของ DSU (General Provisions) ได้มอบสิทธิให้แก่ประเทศสมาชิกหนึ่งสมาชิกใดที่เห็นว่าประโยชน์ทางการค้าของตนต้องด้อยลงจากการละเมิดพันธกรณีของประเทศสมาชิกอื่นภายใต้ความตกลงของ WTO (Covered Agreements) สามารถที่จะเข้าอาศัยกลไกนี้ในการแก้ปัญหาแก้ปัญหา¹⁵ โดยมาตรา 4 (Consultations) กำหนดให้การหารือระหว่างประเทศสมาชิกพิพาทนี้เป็นขั้นตอนบังคับ ประเทศสมาชิกผู้ถูกร้องขอจะต้องเข้าร่วมและดำเนินการหาทางออกร่วมกันภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการร้องขอ (หรือภายในกรอบระยะเวลาที่มีการตกลงกัน) หากการดำเนินการดังกล่าวไม่เกิดขึ้นประเทศผู้เสียหายสามารถเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาโดยองค์คณะต่อไป (Panel)¹⁶ และในระหว่างการหารือ มาตรา 4.10 ยังกำหนดให้คู่หารือต้องคำนึงถึงสภาพปัญหาและผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาเป็นกรณีพิเศษ¹⁷ กรอบ

¹⁵ Article 3.3 DSU, “The prompt settlement of situations in which a Member considers that any benefits accruing to it directly or indirectly under the covered agreements are being impaired by measures taken by another Member is essential to the effective functioning of the WTO and the maintenance of a proper balance between the rights and obligations of Members”

¹⁶ Article 4.3 DSU, “If a request for consultations is made pursuant to a covered agreement, the Member to which the request is made shall, unless otherwise mutually agreed, reply to the request within 10 days after the date of its receipt and shall enter into consultations in good faith within a period of no more than 30 days after the date of receipt of the request, with a view to reaching a mutually satisfactory solution. If the Member does not respond within 10 days after the date of receipt of the request, or does not enter into consultations within a period of no more than 30 days, or a period otherwise mutually agreed, after the date of receipt of the request, then the Member that requested the holding of consultations may proceed directly to request the establishment of a panel”

¹⁷ Article 4.10 DSU, “During consultations Members should give special attention to the particular problems and interests of developing country Members”

ระยะเวลาการหารือในกรณีปกติอยู่ที่ 60 วัน หากไม่สำเร็จประเทศผู้เสียหายสามารถร้องขอให้มีการพิจารณาโดยองค์คณะเช่นเดียวกัน¹⁸

2.4.1.2 ขั้นตอนการพิจารณาโดยองค์คณะ (Panel Process)

หากการเจรจาไม่เป็นผลด้วยเงื่อนไขตามมาตรา 4 ประเทศสมาชิกสามารถร้องต่อ DSB ภายใต้มาตรา 6.1 ให้ตั้งองค์คณะขึ้นพิจารณาข้อพิพาท เว้นแต่ DSB จะมีมติไม่รับเอาคำร้องนั้น องค์คณะ (Panel) มีลักษณะที่งัดตุลาการประกอบไปด้วยสมาชิกสามคนหรือห้าคนในกรณีพิเศษ ถูกเลือกและแต่งตั้งขึ้นทำหน้าที่ชั่วคราว โดยประเทศสมาชิกคู่พิพาทจะเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติทำหน้าที่เป็นอิสระและต้องไม่มีสัญชาติเดียวกับประเทศคู่พิพาท (Article 8 “Composition of Panel”)¹⁹

กรอบในการพิจารณาให้กำหนดโดยประเทศคู่พิพาทเองซึ่งต้องกระทำใน 20 วันนับจากวันที่ได้มีการตั้งองค์คณะขึ้น (Term of Reference) และการพิจารณาให้ทำให้แล้วเสร็จในระยะเวลา 6 เดือนในกรณีทั่วไป หรือ 3 เดือนในกรณีเร่งด่วนนับจากวันที่ตั้ง²⁰ เมื่อได้

¹⁸ Article 4.7 DSU, “If the consultations fail to settle a dispute within 60 days after the date of receipt of the request for consultations, the complaining party may request the establishment of a panel. The complaining party may request a panel during the 60-day period if the consulting parties jointly consider that consultations have failed to settle the dispute”

¹⁹ Article 8.1 DSU, “Panels shall be composed of well-qualified governmental and/or non-governmental individuals, including persons who have served on or presented a case to a panel, served as a representative of a Member or of a contracting party to GATT 1947 or as a representative to the Council or Committee of any covered agreement or its predecessor agreement, or in the Secretariat, taught or published on international trade law or policy, or served as a senior trade policy official of a Member”

Article 8.3 DSU, “Citizens of Members whose governments are parties to the dispute or third parties as defined in paragraph 2 of Article 10 shall not serve on a panel concerned with that dispute, unless the parties to the dispute agree otherwise”

²⁰ Article 12.8 DSU, “...the period in which the panel shall conduct its examination, from the date that the composition and terms of reference of the panel have been agreed upon until the date the final report is issued to the parties to the dispute, shall, as a general rule, not exceed six months.”

ดำเนินการทบทวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของเหตุพิพาท จะมีจัดทำรายงานคำวินิจฉัยชั้นสุดท้ายเสนอต่อ DSB ตามมาตรา 15 ของ DSU พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะ (Recommendation) ในกรณีพบว่าการละเมิดพันธกรณีจริงโดยการให้ประเทศผู้ถูกร้องปรับปรุงมาตรการให้สอดคล้องกับพันธกรณี²¹ หลังจากที่ได้เวียนรายงานการวินิจฉัยให้ประเทศสมาชิกครบ 20 วัน DSB จะทำการพิจารณารับรองรายงานคำวินิจฉัยนั้นทั้งนี้ภายในกรอบระยะเวลา 60 วัน นับแต่วันที่มีการเวียนให้ประเทศสมาชิก (Adoption) เว้นแต่จะมีฉันทามติไม่รับเอารายงานนั้นหรือกรณีมีการอุทธรณ์ DSB จะรอจนกว่าขั้นตอนพิจารณาอุทธรณ์จะแล้วเสร็จ²²

2.4.1.3 ขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ (Appellate Review)

การพิจารณาโดยองค์คณะอุทธรณ์ (Appellate Body: AB) ถูกกำหนดไว้ภายใต้มาตรา 17 DSU ประกอบไปด้วยสมาชิกถาวรจำนวนเจ็ดคนมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ไม่เป็นลูกจ้างของรัฐหรือองค์กรใดๆ ทำหน้าที่วิเคราะห์วินิจฉัยรายงานคำตัดสินของ Panel อีกชั้นหนึ่ง เป็นกระบวนการกลั่นกรองขั้นสุดท้ายที่ไม่มีปรากฏอยู่ในจารีตของ GATT เดิม มีสำนักงานเป็นของตนเองเปรียบเสมือนเลขานุการทำหน้าที่ให้การสนับสนุนการทำงานของ AB แยกต่างหากจากสำนักเลขาธิการของ WTO (มาตรา 17.1 – 17.3 DSU)

โดยหลักการ การทบทวนคำวินิจฉัยในชั้นนี้ทำหน้าที่แก้ไขข้อผิดพลาด (หากมี) เพื่อสร้างหลักการการวินิจฉัยที่สม่ำเสมอ สร้างระบบที่ชัดเจนแน่นอน และสามารถ

In cases of urgency, including those relating to perishable goods, the panel shall aim to issue its report to the parties to the dispute within three months”

²¹ Article 19.1 DSU, “Where a panel or the Appellate Body concludes that a measure is inconsistent with a covered agreement, it shall recommend that the Member concerned bring the measure into conformity with that agreement. In addition to its recommendations, the panel or Appellate Body may suggest ways in which the Member concerned could implement the recommendations”

²² Article 16.4 DSU, “Within 60 days after the date of circulation of a panel report to the Members, the report shall be adopted at a DSB meeting unless a party to the dispute formally notifies the DSB of its decision to appeal or the DSB decides by consensus not to adopt the report. If a party has notified its decision to appeal, the report by the panel shall not be considered for adoption by the DSB until after completion of the appeal...”

ศาลการณได้ AB มีอำนาจในการวินิจฉัยยืนตาม (Uphold) กลับคำวินิจฉัย (Reverse) หรือปรับปรุง (Modify) คำวินิจฉัยของ Panel โดยการพิจารณาในกรณีทั่วไปให้กระทำให้แล้วเสร็จใน 60 วันนับแต่วันที่มีการร้องอุทธรณ์มายังองค์การอุทธรณ์ การขยายเวลาในการพิจารณาได้ตามความเหมาะสม แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 90 วัน²³ และเช่นเดียวกับในกรณีของ Panel AB จะจัดทำรายงานการวินิจฉัยเสนอต่อ DSB เพื่อขอการรับรอง และถือว่าผูกพันประเทศสมาชิกอย่างไม่มีเงื่อนไข เว้นแต่ DSB จะมิตีไม่รับรองรายงานนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีการเวียนรายงานให้แก่ประเทศสมาชิก และเช่นเดียวกันในกรณีที่ประเทศผู้ถูกร้องเป็นผู้แพ้คดี ก็จะมีการจัดทำข้อเสนอแนะ (Recommendation) ให้มีการปรับปรุงมาตรการให้กลับมาสอดคล้องกับพันธกรณี

2.4.1.4 ขั้นตอนการดำเนินการตามคำวินิจฉัย (Implementation)

เมื่อ DSB รับรับรองรายงานการวินิจฉัยของ Panel หรือ AB เป็นที่เรียบร้อยแล้วประเทศสมาชิกผู้แพ้คดีต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะโดยทันที โดย DSU กำหนดภายใน 30 วันนับแต่ได้มีการรับเอารายงานคำวินิจฉัยนั้นๆ (Adoption) ให้ประเทศสมาชิกแจ้งต่อ DSB ถึงความจำเป็นในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัย หากการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยไม่สามารถเกิดขึ้นได้ทันทีในทางปฏิบัติ ประเทศสมาชิกมีสิทธิได้รับ “ระยะเวลาตามสมควร” (Reasonable Period of Time) ซึ่งโดยเจตนาแล้วควรจะเป็นระยะเวลาที่สั้นที่สุดที่เป็นไปได้ในการยกเลิกมาตรการพิพาทสุดแต่ความจำเป็นของประเทศสมาชิกผู้มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามดังกล่าว ซึ่งระยะเวลาตามสมควรนี้อาจเสนอโดยประเทศสมาชิกและ DSB ให้การรับรอง หรือ ให้เป็นไปตามความตกลงของคู่กรณีทั้งนี้ต้องตกลงกันภายใน 45 วันนับจากวันที่รายงานถูกรับรอง หรือหากยังไม่สามารถตกลงกันได้ วิธีที่สามคือให้มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นทำหน้าที่กำหนดระยะเวลาตามสมควร ซึ่ง DSU ก็ได้วางแนวทางของการกำหนดเวลานี้เอาไว้ว่าไม่ควรเกิน 15 เดือนนับจากวันที่รับรองรายงาน ทั้งนี้อาจสั้นหรือยาวกว่าขึ้นอยู่กับความจำเป็นแห่งกรณีพิพาท²⁴

²³ Article 17.5 DSU, As a general rule, the proceedings shall not exceed 60 days from the date a party to the dispute formally notifies its decision to appeal to the date the Appellate Body circulates its report. In fixing its timetable the Appellate Body shall take into account the provisions of paragraph 9 of Article 4, if relevant. When the Appellate Body considers that it cannot provide its report within 60 days, ... In no case shall the proceedings exceed 90 days.

²⁴ At a DSB meeting held within 30 days after the date of adoption of the panel or Appellate Body report, the Member concerned shall inform the DSB of its intentions in respect of

การโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำวินิจฉัย เช่นว่าสอดคล้องกับพันธกรณีที่ให้ไว้หรือเป็นไปตามที่รายงานคำวินิจฉัยเสนอแนะแล้วหรือไม่ ยังถูกไว้ในมาตรา 21 DSU ให้ประเทศสมาชิกอาศัยกระบวนการระดับข้อพิพาทนี้ หากเป็นไปได้ให้อาศัยการพิจารณาขององค์คณะเดิม กระบวนการนี้ (Compliance Panel) ให้แล้วเสร็จใน 90 วัน²⁵

มาตรา 22 ของ DSU (“Compensation and the Suspension of Concessions”) กำหนดกลไกสำคัญเมื่อการแก้ไขมาตรการพิพาทไม่เกิดขึ้นภายในระยะเวลาตามสมควร ประเทศผู้ร้องถือสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหาย และ ถือสิทธิที่จะระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าที่ได้ให้ไว้แก่ประเทศสมาชิกคู่พิพาท อย่างไรก็ตามเป็นเพียงมาตรการชั่วคราว มีจุดประสงค์เพื่อนำมาตรการให้กลับมาสอดคล้องกับพันธกรณี²⁶ ทั้งนี้การเยียวยาความเสียหาย

implementation of the recommendations and rulings of the DSB. If it is impracticable to comply immediately with the recommendations and rulings, the Member concerned shall have a reasonable period of time in which to do so. The reasonable period of time shall be:

(a) the period of time proposed by the Member concerned, provided that such period is approved by the DSB; or, in the absence of such approval,

(b) a period of time mutually agreed by the parties to the dispute within 45 days after the date of adoption of the recommendations and rulings; or, in the absence of such agreement,

(c) a period of time determined through binding arbitration within 90 days after the date of adoption In such arbitration, a guideline for the arbitrator should be that the reasonable period of time to implement panel or Appellate Body recommendations should not exceed 15 months from the date of adoption of a panel or Appellate Body report. However, that time may be shorter or longer, depending upon the particular circumstances.

²⁵ Article 21.5 DSU, “Where there is disagreement as to the existence or consistency with a covered agreement of measures taken to comply with the recommendations and rulings such dispute shall be decided through recourse to these dispute settlement procedures, including wherever possible resort to the original panel. The panel shall circulate its report within 90 days after the date of referral of the matter to it. When the panel considers that it cannot provide its report within this time frame, it shall inform the DSB in writing of the reasons for the delay together with an estimate of the period within which it will submit its report”

²⁶ Article 22.1 DSU, “Compensation and the suspension of concessions or other obligations are temporary measures available in the event that the recommendations and rulings are not

นอกจากอยู่บนฐานความสมัครใจแล้ว ยังถูกกำหนดให้ต้องอาศัยการเจรจา ซึ่งหากภายใน 20 วันนับจากวันที่พันกำหนดระยะเวลาตามควร ประเทศคู่พิพาทยังไม่สามารถตกลงกำหนดค่าเสียหายกันได้ ให้ประเทศผู้ร้องยื่นขออนุญาตต่อ DSB ใช้มาตรการตอบโต้ต่อสินค้าของประเทศคู่พิพาทในมูลค่าเทียบเท่ากับความเสียหาย โดย DSB จะต้องทำการพิจารณาให้แล้วเสร็จใน 30 วันนับจากวันที่ครบกำหนดระยะเวลาตามสมควร²⁷ การโต้แย้งเกี่ยวกับระดับของการตอบโต้ให้กระทำโดยอนุญาตตุลาการ โดยหลักการแล้วการตอบโต้ให้กระทำภายใต้สินค้าในสาขาเดียวกัน หากไม่มีสินค้าในสาขาเดียวกันนั้นในจำนวนที่มากพอให้ตอบโต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ DSB อาจอนุญาตให้ทำการตอบโต้ข้ามสาขา (Cross Retaliation) และหรือข้ามความตกลงกันได้หากพิจารณาแล้วพบว่ามีคามจำเป็น²⁸

ทั้งนี้หลักของการตอบโต้ภายใต้ DSU นี้ต้องเป็นไปตามเจตนาที่วางไว้ กล่าวคือมีขึ้นเพื่อเป็นการจูงใจให้ประเทศผู้ถูกร้องดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องโดยเร็ว ดังนั้นการกำหนดมูลค่าความเสียหายเพื่อทำการตอบโต้ ดังนั้นลักษณะของมาตรการตอบโต้ภายใต้มาตรา 22 นี้จึงมีลักษณะของการมุ่งหวังให้เกิดการปรับปรุงมาตรการพิพาท (Prospective) มากกว่าที่จะให้มีผล

implemented within a reasonable period of time. However, neither compensation nor the suspension of concessions or other obligations is preferred to full implementation of a recommendation to bring a measure into conformity with the covered agreements. Compensation is voluntary and, if granted, shall be consistent with the covered agreements”

²⁷ Article 22.2 DSU, “If the Member concerned fails to bring the measure found to be inconsistent with a covered agreement into compliance therewith or otherwise comply with the recommendations and rulings within the reasonable period of time... such Member shall, if so requested, and no later than the expiry of the reasonable period of time, enter into negotiations... to developing mutually acceptable compensation. If no satisfactory compensation has been agreed within 20 days after the date of expiry of the reasonable period of time, any party having invoked the dispute settlement procedures may request authorization from the DSB to suspend the application to the Member concerned of concessions or other obligations under the covered agreements”

²⁸ Article 22.3 (c) DSU, “if that party considers that it is not practicable or effective to suspend concessions or other obligations with respect to other sectors under the same agreement, and that the circumstances are serious enough, it may seek to suspend concessions or other obligations under another covered agreement;”

ย้อนหลังไปครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่เข้าสู่กระบวนการพิพาท ระดับของการตอบโต้จึงครอบคลุมความเสียหายตั้งแต่ที่ DSB ได้ให้อนุญาตในการใช้มาตรการตอบโต้ และทั้งนี้การตอบโต้ต้องกระทำในระดับที่เหมาะสม ประเทศผู้ถูกใช้มาตรการตอบโต้สามารถคัดค้านระดับการตอบโต้ผ่านการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ (มาตรา 22.6)

ด้วย WTO ได้ให้ความสำคัญกับประเทศในกลุ่มที่พัฒนาน้อยที่สุด (LDCs) กับประเทศกำลังพัฒนาในทุกๆ ขั้นตอน ด้วยจุดประสงค์ในการช่วยเหลือประเทศในกลุ่มนี้ให้สามารถยุติความขัดแย้งโดยเฉพาะในขั้นก่อนที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของ Panel โดยเลขาธิการหรือประธานของ DSB สามารถเสนอที่จะเข้ามาไกล่เกลี่ยหาทางออกตามความเหมาะสม²⁹

นอกจากนี้ DSU ยังมอบสิทธิพิเศษบางประการให้กับ LDCs และประเทศกำลังพัฒนา (Special and Differential Treatment) ในหลายๆ ขั้นตอน ในขั้นของการหารือ ระยะเวลาในการเจรจาอาจขยายออกไปได้โดย DSB อย่างไรก็ตามหากเห็นว่ามีความจำเป็น ในขั้นการพิจารณา (Panel Stage) ประเทศกำลังพัฒนามีสิทธิร้องขอให้ตั้งผู้พิจารณาอย่างน้อยหนึ่งคนจากประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา³⁰ ในฐานะผู้ถูกร้องประเทศกำลังพัฒนาต้องได้รับระยะเวลาในการเขียนคำแก้ต่างที่เพียงพอ อย่างไรก็ตามต้องไม่กระทบกรอบระยะเวลารวมในขั้นนี้ ในขั้นของการปฏิบัติตามคำวินิจฉัย (Implementation) ให้กำหนดระยะเวลาตามสมควรที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตัวประเทศกำลังพัฒนา และที่สำคัญเกี่ยวกับการติดตามการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกกำลังพัฒนา³¹ นอกจากนี้ยังมีส่วน

²⁹ Article 24.2 DSU, "In dispute settlement cases involving a least-developed country Member, where a satisfactory solution has not been found in the course of consultations the Director-General or the Chairman of the DSB shall, upon request by a least-developed country Member offer their good offices, conciliation and mediation with a view to assisting the parties to settle the dispute, before a request for a panel is made. The Director-General or the Chairman of the DSB, in providing the above assistance, may consult any source which either deems appropriate"

³⁰ Article 8.10 DSU, "When a dispute is between a developing country Member and a developed country Member the panel shall, if the developing country Member so requests, include at least one panelist from a developing country Member"

³¹ Article 21.8 DSU, "If the case is one brought by a developing country Member, in considering what appropriate action might be taken, the DSB shall take into account not only the

ที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย (Legal Assistance) DSB มีหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือในด้านนี้เพิ่มเติมเป็นกรณีพิเศษ เช่น การมอบหมายผู้เชี่ยวชาญเข้าดูแลให้ความช่วยเหลือ³²

ในภาพรวมของขั้นตอน ขั้นตอนได้ถูกออกแบบมาเพื่อให้คู่พิพาทได้อาศัยการเจรจาเป็นเบื้องต้น โดยมีเป้าหมายสูงสุดคือการทำให้มาตรการพิพาทสอดคล้องกับพันธกรณี ในแง่ของคำวินิจฉัยถือว่ามีผลผูกพันประเทศคู่พิพาท ประเทศผู้ไม่ปฏิบัติตามมีความเสี่ยงที่จะถูกตอบโต้ทางการค้าและอาจเจรจาเขตเศรษฐกิจให้กับผู้เสียหายด้วยความสมัครใจ ในขณะที่ประเทศผู้เสียหายก็จะถูกผูกพันตามที่ DSB ให้การรับรองหรืออนุญาต จะทำการสรุปหรือตัดสินใจเองแต่เพียงฝ่ายเดียวดำเนินการแตกต่างจากที่ DSB กำหนดไม่ได้ ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือสมาชิกที่ด้อยกว่า ดังนั้นกติกาที่จึงถือว่ามีความครบถ้วนในลายลักษณ์อักษร และเพียงพอที่จะให้ประเทศสมาชิกอาศัยความร่วมมือเข้าแก้ไขความขัดแย้งทางการค้า อย่างไรก็ตามยังมี การตั้งคำถามเกี่ยวกับผลในทางปฏิบัติของกระบวนการซึ่งจะได้เสนอในหัวข้อต่อไป

2.4.2 ข้อพิพาทเกี่ยวกับกลไกการระงับข้อพิพาท

ระบบการระงับข้อพิพาทปัจจุบันภายใต้ WTO มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการ ซึ่งในลายลักษณ์อักษรแล้วต้องถือว่ามีความสมบูรณ์และครอบคลุมแง่มุมต่างๆมากขึ้น **ประการแรก** คือการสร้างหลักการที่เรียกว่า “Negative Consensus” กล่าวคือข้อวินิจฉัยขององค์คณะฯ (Panel) และ องค์คณะอุทธรณ์ (AB) ให้ถือว่าถูกยอมรับโดย DSB โดยอัตโนมัติ (Automaticity) นอกเสียจากว่าได้มีมติหรือความเห็นพ้องตรงกันภายใน DSB เองมิให้รับเอา

trade coverage of measures complained of, but also their impact on the economy of developing country Members concerned”

³² Article 27.2 DSU, “While the Secretariat assists Members in respect of dispute settlement at their request, there may also be a need to provide additional legal advice and assistance in respect of dispute settlement to developing country Members. To this end, the Secretariat shall make available a qualified legal expert from the WTO technical cooperation services to any developing country Member which so requests. This expert shall assist the developing country Member in a manner ensuring the continued impartiality of the Secretariat”

รายงานข้อวินิจฉัยนั้น เกิดข้อสันนิษฐานว่า เมื่อตัว Panel หรือ AB มีอิสระไม่โดนแทรกแซงหรือกดดันจากรัฐบาลหรือเอกชนใดๆ โดยเฉพาะในการวินิจฉัย ก็จะเป็นเรื่องของประเทศคู่พิพาท รวมถึงเอกชนของตนที่จะต้องชี้แจงน้ำหนักการเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท นอกจากนี้ความเป็นอัตโนมัติในการวินิจฉัยดังกล่าว ยังสร้างความเป็นไปได้ในการเผชิญกับการตอบโต้ทางการค้า (Retaliation) เนื่องด้วยคำร้องในการขอใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้าที่รัฐบาลสมาชิกหนึ่งยื่นต่อ DSB นั้น ก็จะถูกนำมาใช้ได้แพร่หลายเช่นกัน **ประการที่สอง** เกี่ยวกับความรวดเร็วของกระบวนการพิจารณา ระบบระงับข้อพิพาทของ WTO เปรียบเทียบกับของ GATT แล้ว มีกรอบระยะเวลาในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนชัดเจน ดังนั้นอาจมองว่าเป็นการสร้างแรงจูงใจในการเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท ฝ่ายผู้ร้องคดีก็มีแรงจูงใจในการเข้าสู่กระบวนการเนื่องจากเห็นระยะเวลาและทุนทรัพย์ที่ต้องใช้ไปในการนั้นได้ชัดเจนขึ้น ฝ่ายผู้ถูกร้องเองก็อาจจะยอมรับปฏิบัติตามคำวินิจฉัยได้มากขึ้น เนื่องจากเป็นระบบที่สร้างความแน่นอนชัดเจนให้กับสมาชิกผู้เข้าร่วมและ**ประการที่สาม** การเพิ่มกระบวนการอุทธรณ์คำวินิจฉัย (Appellate Process) ซึ่งมองว่า ทั้งประเทศสมาชิกผู้ร้องและผู้ถูกร้อง สามารถใช้ประโยชน์จากขั้นตอนนี้ในการที่จะแสวงหาคำตัดสินที่เป็นคุณแก่ตนมากขึ้นหลังจากที่การวินิจฉัยโดย Panel เสร็จสิ้น โดยการแสดงออกอย่างชอบธรรมซึ่ง ถึงแม้จะไม่ได้มีโอกาสสูงนักที่ AB จะกลับคำวินิจฉัยของ Panel แต่การเพิ่มเติมหรือปรับปรุงข้อวินิจฉัยในบางประเด็น (Modification) ก็ยังเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอ และประการสุดท้าย WTO เปิดโอกาสให้ NGOs เข้ามีส่วนร่วมในการส่งสรุปรายงานประกอบคำวินิจฉัย เช่นตัวอย่าง ในกรณี United States – Shrimp-turtle³³

การเปลี่ยนจาก GATT มาสู่ WTO ดังกล่าวถือเป็นการพัฒนาที่สำคัญและมีการบัญญัติกฎเกณฑ์ที่ครอบคลุม แต่มีได้แปลว่า DSU จะปราศจากข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับความชอบธรรมเรื่องต่างๆ เช่น การวางกรอบเวลาในการให้ผู้แพ้คดีดำเนินการตามคำตัดสิน กรอบระยะเวลาในการระงับสิทธิประโยชน์ต่อประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตัดสิน และการกำหนดระดับของการชดเชยเยียวยา เป็นต้น

งานที่ศึกษาทั่วโลกในการระงับข้อพิพาทมีปรากฏอยู่จำนวนมาก แบ่งเป็นงานที่ศึกษาความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง และงานที่มุ่งวิเคราะห์ความสำเร็จของกลไกในทางปฏิบัติในเชิงคุณค่า

³³ Keisuke Lida, "Is WTO dispute settlement effective?," *Global Governance* 10 (2004): pp. 207 – 225.

สรุปงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบริบทของการศึกษานี้ได้ดังนี้

ในยุคแรกที่มีการเปลี่ยนผ่านมาสู่ WTO เกิดคำถามเกี่ยวกับความเท่าเทียมกันระหว่างสมาชิกที่เป็นประเทศเล็กและประเทศใหญ่ ในบรรดางานเขียนชิ้นแรกๆ การศึกษาทำด้วยวิธีการทางสถิติ พบว่าประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่ (แคนาดา, สหภาพยุโรป, ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา) เป็นผู้ใช้ระบบการระงับข้อพิพาทในจำนวนที่มากกว่า ข้อคำถามที่สำคัญคือ สถิติเหล่านั้นสะท้อนสิ่งอันใดได้หรือไม่ เมื่อทางสถิติพบว่าประเทศเหล่านั้นได้ใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทไม่ได้เพื่อพุ่งเป้าไปยังกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเป็นการเฉพาะ จึงเท่ากับว่าสถิติดังกล่าวยังไม่มากพอที่จะชี้ไปยังปัจจัยเชิงอำนาจที่อ้างว่าเป็นตัวที่ส่งผลต่อการเข้าใช้กระบวนการระงับข้อพิพาท หากแต่เป็นปัจจัยตัวอื่นๆ ประกอบกันที่ส่งผลให้พฤติกรรมของประเทศสมาชิกในการเข้าอาศัยร่มเงาของ DSU แตกต่างกันไป³⁴ อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์การเข้าถึงในลักษณะดังกล่าว ยังเป็นการกระทำในช่วงระยะเวลาสั้นๆ โดยใช้ข้อมูลสถิติทำการเปรียบเทียบระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา เพื่อหาข้อสรุปออกมาสนับสนุนคำอธิบายถึงคุณลักษณะของระบบการระงับข้อพิพาท

จากงานดังกล่าวทำให้เชื่อได้ว่าการสังเกตทางสถิติโดยเฉพาะสถิติการมีส่วนร่วมอาจไม่เพียงพอต่อการอธิบายความได้เปรียบของประเทศใหญ่จากการใช้กระบวนการ มีความจำเป็นที่จะต้องมองลึกลงไปในตัวกระบวนการถึงผลในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นแก่ประเทศใหญ่และประเทศเล็ก พบว่างานวรรณกรรมของไทยที่ทำการวิเคราะห์ในลักษณะดังกล่าว ได้แก่ งานศึกษาของนายประสิทธิ์ เอกบุตร และเอกสารประกอบของนายวีรชัย พลาศรัย อดีตอธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

นายประสิทธิ์ เอกบุตร (2006) ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ในเอกสารวิชาการของโครงการ WTO Watch เกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาทเอาไว้ว่า มาตรการตอบโต้ (Trade Retaliation) มักจะได้ผลดีมากกว่ากับประเทศผู้ชนะคดีที่เป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจใหญ่กว่าหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะประเทศผู้แพ้คดีซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาย่อมจะต้องพึ่งพิงตลาดสินค้าของประเทศผู้ชนะคดีเพื่อประโยชน์ในการส่งออกของตน ในทางตรงกันข้าม ประเทศพัฒนาแล้วหากตกเป็นผู้โดนใช้

³⁴ Horn, Henrik, Petros C. Mavroidis and Hakan Nordstrom, "Is the Use of the WTO Dispute Settlement System Biased," *CEPR Discussion Paper* No. 2340 (December 1999).

มาตรการตอบโต้ย่อมมีทางออกโดยสามารถเลี่ยงไปซื้อสินค้าจากประเทศอื่นที่ไม่เสี่ยงต่อการถูกตอบโต้แทน³⁵

สิ่งที่ต้องพิจารณาอย่างยิ่งคือ ความเบี่ยงเบนออกจากระบบการระงับข้อพิพาทที่ถูกออกแบบไว้ สามารถเกิดขึ้นได้ในหลายขั้นตอนทางปฏิบัติ งานเขียนหลายชิ้นพยายามอธิบายการระงับข้อพิพาทลึกลงไปในขั้นตอนปฏิบัติ เช่น งานเขียนของนายวีรชัย พลาศรัย อธิบดีอธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ที่ชี้ประเด็นในทางปฏิบัติของ DSU ซึ่งไม่เปิดโอกาสให้ประเทศผู้ได้รับความเสียหายทำคำร้องขอให้มาตรการชั่วคราวตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ จะต้องรอจนกว่า Panel หรือ AB มีคำตัดสินซึ่งต้องผ่านกระบวนการที่ใช้เวลามาก การบังคับคดีจึงจะเริ่มต้นในขณะที่ความเสียหายต่อเอกชนในประเทศได้เริ่มเดินไปแล้วโดยที่ไม่มีหลักเกณฑ์เรื่องการมีผลย้อนหลังของคำตัดสิน อีกทั้งในถ้อยคำของ DSU รายงานคำวินิจฉัยมีฐานะเป็นเพียง “Recommendation” ให้ปรับมาตรการทางการค้าของประเทศสมาชิกให้สอดคล้องกับพันธกรณีเท่านั้น ไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการในเรื่องนั้นๆอย่างไรบ้าง เป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกผู้ละเมิดพันธกรณีสามารถตีความว่าจะปฏิบัติตามข้อเสนอนั้นๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีพิพาทที่ยืดเยื้อเพราะมาตรการที่ปรับนั้นยังมีเนื้อหาที่คงขัดต่อพันธกรณีทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา ในมุมมองกลับกันสำหรับประเทศที่เป็นผู้แพ้คดีและถูกใช้มาตรการตอบโต้ ก็ไม่ได้มีเกณฑ์รองรับว่ามาตรการตอบโต้นั้นมีมูลค่าไม่มากไปกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทำให้ในทางปฏิบัติเมื่อมีการกำหนดมูลค่าของมาตรการตอบโต้แล้ว ประเทศผู้ฟ้องคดีอาจเลือกใช้มาตรการกับสินค้า/บริการที่หมุนเวียนกันไป เกิดความไม่แน่นอนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อไม่มีระบบติดตามที่เป็นรูปธรรม ทำให้เกิดความไม่แน่นอนทางการค้าและก่อให้เกิดผลกระทบมากกว่าที่ควรจะเป็นได้

ในภาพรวมนายวีรชัยฯ จึงมองว่ากระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้ DSU ไม่ได้จูงใจให้คู่กรณีเจรจาหรือชดเชยเยียวยาให้เป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย ประเทศผู้ฟ้องในท้ายที่สุดมักลงเอย

³⁵ ประสิทธิ์ เอกบุตร, “การระงับข้อพิพาททางการค้าของไทยใน WTO,” ใน เอกสารวิชาการหมายเลข 13 โครงการ WTO Watch (ฉบับกระแสดวงการค้าโลก). (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2006), หน้า 12.

ด้วยการใช้มาตรการตอบโต้ ซึ่งหากเป็นประเทศเล็กอาจไม่มีอำนาจต่อรองที่จะทำให้เกิดผล ช้ำยังอาจทำให้เกิดผลลบกับเศรษฐกิจของประเทศตนเอง³⁶

สำหรับวรรณกรรมต่างประเทศที่ศึกษากลไกการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก (WTO) มีปรากฏอยู่จำนวนมาก จำนวนหนึ่งเป็นงานที่วิเคราะห์หลักกฎหมายเบื้องหลังกลไกการระงับข้อพิพาทเพื่อนำมาพัฒนาและปรับใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนระหว่างพิจารณาข้อพิพาทและในชั้นที่เกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหาย ยกตัวอย่างเช่น งานของ Judith H. Bello (1996)³⁷ ที่อธิบายความจำเป็นของการออกแบบระบบให้มีความยืดหยุ่นเพื่อเป็นการรวบรวมให้ประเทศสมาชิกเข้ามาอยู่ภายใต้บริบททางการค้าเดียวกันเพื่อที่จะขยายระบบการค้าเสรีออกไปในวงกว้าง นอกจากนี้ก็ยังมีงานเขียนเชิงวิพากษ์แนวคิดของการเยียวยาความเสียหายภายใต้กลไกการระงับข้อพิพาทอันเกิดขึ้นจากมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของ WTO ได้แก่ งานของ Holger Spamann (2006) ซึ่งมองว่าการเยียวยาความเสียหายผ่านมาตรการปฏิบัติต่างๆ อันเป็นไปในลักษณะของการตอบโต้จะสามารถสร้างสมดุลทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศคู่ค้าได้หรือไม่นั้นยังเป็นสิ่งที่คลุมเครือ³⁸ Spamann ได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับแนวทางในการคำนวณระดับและเปรียบเทียบความเสียหาย และพยายามจะหาคำอธิบายการตัดสินใจของอนุญาโตตุลาการในประเด็นทางการเมือง และงานของ Bryan Mercurio (2009) ซึ่งได้วิพากษ์มาตรการเยียวยาความเสียหายในเชิงคุณค่า และตั้งคำถามต่อมาตรการดังกล่าวว่ามีประสิทธิภาพเพียงพอในการแก้ปัญหาการตอบโต้ไปมาระหว่างประเทศสมาชิกได้หรือไม่³⁹

³⁶ วีรชัย พลาศรัย, การระงับข้อพิพาทภายใต้องค์การการค้าโลก, เอกสารหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาควิชาการรัฐร่วมเอกชน (ปรอ.) รุ่นที่ 20, ปีการศึกษา 2007 - 2008

³⁷ Judith H. Bello, "The WTO Dispute Settlement Understanding: Less is More," 90 American Journal of International Law, (1996): pp. 416-418.

³⁸ Holger Spamann, "The Myth of 'Rebalancing' Retaliation in WTO Dispute Settlement Practice," Journal of International Economic Law: Oxford University Press Vol. 9, No. 1 (March 2006)

³⁹ Bryan Mercurio, "Why compensation cannot replace trade retaliation in the WTO Dispute Settlement Understanding," World Trade Review Vol. 8, Issue 02 (2009): pp. 315-338.

ในขณะที่ DSU มีหลักเกณฑ์รองรับเกี่ยวกับการสร้างความชอบธรรมทางกฎหมาย แบ่งเป็นขั้นตอนครบถ้วน แต่จากข้อพิพาทโดยเฉพาะในงานวรรณกรรมของไทยที่กล่าวมา เมื่อผู้เล่นในกระบวนการมีสถานะแตกต่างกัน หลักเกณฑ์ทางกฎหมายไม่สามารถจำกัดความได้เปรียบเสียเปรียบจากการใช้อำนาจต่อรองระหว่างประเทศสมาชิกได้ เพื่อที่จะศึกษาผลในทางปฏิบัติดังกล่าว ในมิติทางเศรษฐศาสตร์การเมืองจึงจำเป็นที่จะต้องทำการกำหนดประเด็นที่จะนำมาวิเคราะห์ต่อไป

2.4.3 ประเด็นที่จะนำมาวิเคราะห์เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในแง่มุมมองของเศรษฐศาสตร์การเมือง

เนื่องจากปัจจัยตัวแปรสำคัญที่ถูกกำหนดไว้ภายใต้งานศึกษานี้ คือความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างประเทศคู่พิพาทที่เกิดขึ้นภายใต้กลไกในการระงับข้อพิพาท ดังนั้นการวิเคราะห์จะกระทำในจุดขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้ความพยายามที่จะกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ด้วยอำนาจเศรษฐกิจที่เหนือกว่า ซึ่งเมื่อพิจารณากระบวนการในการระงับข้อพิพาทแล้ว สามารถกำหนดประเด็นที่จะนำมาวิเคราะห์ได้ดังนี้

ตารางที่ 2.1 แสดงกรอบในการวิเคราะห์การบังคับใช้ในมุมมองของเศรษฐศาสตร์การเมือง

ประเด็น	รายละเอียด	ผลชี้วัดทางกฎหมาย	ผลชี้วัดทางเศรษฐศาสตร์การเมือง
1) การปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ (Implementation)	มาตรา 21.1 กำหนดให้ผู้แพ้คดีปฏิบัติตามข้อวินิจฉัย	ประเทศสมาชิกได้ปรับมาตรการให้สอดคล้องกับพันธกรณี	ระยะเวลาการใช้มาตรการพิพาทรวมทั้งสิ้นที่สุด (ต้นทุนค่าเสียโอกาส)
	มาตรา 21.3 ภายในระยะเวลาตามสมควร	ได้มีการกำหนดระยะเวลาเพียงพอแก่การดำเนินการ	
	มาตรา 21.5 กำหนดองค์คณะพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะโดยเฉพาะ	มีกลไกที่สามารถยุติความขัดแย้ง และเป็นหลักประกันการจัดความเสียหายแก่ผู้ชนะคดี	

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด	ผลชี้วัดทางกฎหมาย	ผลชี้วัดทางเศรษฐกิจศาสตร์การเมือง
1) การปฏิบัติตาม ข้อเสนอแนะ (Implementation) (ต่อ)	มาตรา 21.6 กลไกในการ ติดตามการบังคับตามคำ วินิจฉัย (Surveillance)	หลักประกันการปฏิบัติ ตามคำวินิจฉัย	
2) การเยียวยาความ เสียหายและการ ระงับสิทธิประโยชน์	มาตรา 22.2 การระงับสิทธิ ประโยชน์ (Suspension) ในฐานะของการตอบโต้ ทางการค้า สิทธิในการตอบ โต้เริ่มต้นเมื่อได้รับอนุญาต จาก DSB	สามารถจูงใจให้เกิดการ ปฏิบัติตามข้อวินิจฉัย (Prospective)	สามารถเยียวยาผลเชิงลบ ของมาตรการพิพาท ซึ่ง ขึ้นอยู่กับระดับการพึ่งพิง ทางการค้า (ตัวชี้วัด อำนาจต่อรอง) และ ต้นทุนในการตอบโต้
	มาตรา 22.1 การชดเชย เยียวยา (Compensation) บนหลักการของความ สมัครใจ	เปิดโอกาสให้ผู้ได้รับ ความเสียหาย ได้รับการ เยียวยาที่สมเหตุสมผล	สามารถสร้างระบบการ เยียวยาที่สมเหตุสมผล ระหว่างประเทศที่มี อำนาจต่อรองต่างกัน โดย ไม่เป็นการบิดเบือนหลัก สิทธิทางกฎหมาย
	มาตรา 22.3 ทางเลือกใน เนื้อหาของการตอบโต้ ภายใต้สาขาเดียวกัน ข้าม สาขา หรือ ข้ามความตกลง ตามลำดับ	สามารถใช้วิธีที่มี ประสิทธิภาพสูงสุดใน การจูงใจให้เกิดการ ปฏิบัติตามข้อวินิจฉัย โดยไม่เป็นการใช้สิทธิเกิน ส่วน	สามารถทำให้มาตรการ พิพาทระงับไปโดยเร็วเพื่อ ขจัดต้นทุนค่าเสียโอกาส

ที่มา: ผู้ศึกษา

ตารางข้างต้นได้แสดงมุมมองต่อกระบวนการระงับข้อพิพาทที่แตกต่างกันระหว่างมิติทางกฎหมายและมิติทางเศรษฐกิจศาสตร์ โดยทางกฎหมายได้ให้ความสำคัญกับระบบที่สามารถแก้ไข

ความขัดแย้งได้จริงซึ่งมีหลักฐานคือการบัญญัติเอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามเพื่อสร้างการวินิจฉัยและการบังคับใช้ที่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่มิติทางเศรษฐศาสตร์มองว่า ถ้าฟังการปฏิบัติตามในท้ายที่สุดนั้นไม่เพียงพอที่จะถือว่ากลไกนี้ได้สร้างความชอบธรรมทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศผู้ชนะคดี เมื่อผลกระทบเชิงลบจากมาตรการพิพาทได้เกิดขึ้นมาแล้ว การระงับไปของเหตุแห่งการพิพาทไม่สามารถชดเชยผลกระทบดังกล่าวได้

ดังนั้นประเด็นที่จะนำมาวิเคราะห์เกี่ยวกับการบังคับใช้ในมุมมองของเศรษฐศาสตร์การเมืองจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการสร้างความชอบธรรมทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศสมาชิกซึ่งมีอยู่ 2 ประเด็นด้วยกัน คือ

1. เรื่องของต้นทุนค่าเสียโอกาสซึ่งแปรผันตามเวลาที่เพิ่มขึ้น แม้หลักกฎหมายจะได้เปิดโอกาสให้มีการต่อสู้กันอย่างเท่าเทียม เนื่องจากแนวคิดของ WTO ในเรื่องของการระงับสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 22 (Suspension of Concessions) จะไม่นำความเสียหายในอดีตมารวมดังเช่นในหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นต้นทุนย่อมเกิดขึ้นทุกขณะตลอดระยะเวลาของขั้นตอนบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย (Implementation)

2. เรื่องความสามารถของประเทศสมาชิกในการทำให้ประเทศคู่กรณีกลับมาปฏิบัติให้สอดคล้องกับกติกาการค้า (ตามคำวินิจฉัย) เป็นเรื่องเกี่ยวพันกับอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจการเมือง การสร้างกลไกให้ประเทศสมาชิกทำการตอบโต้เพื่อจูงใจให้เกิดการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยก็ควรจะต้องคำนึงถึงปัจจัยตัวนี้ด้วย

ประเด็นทั้งสองดังว่าจะนำไปสู่การพิสูจน์ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองมีผลต่อการระงับข้อพิพาท และ วิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์การเมืองต่อกระบวนการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศใหญ่กับประเทศเล็กต่อไปในงานศึกษานี้

บทที่ 3

ข้อพิพาทและการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก

ส่วนที่ 1

ข้อเท็จจริง

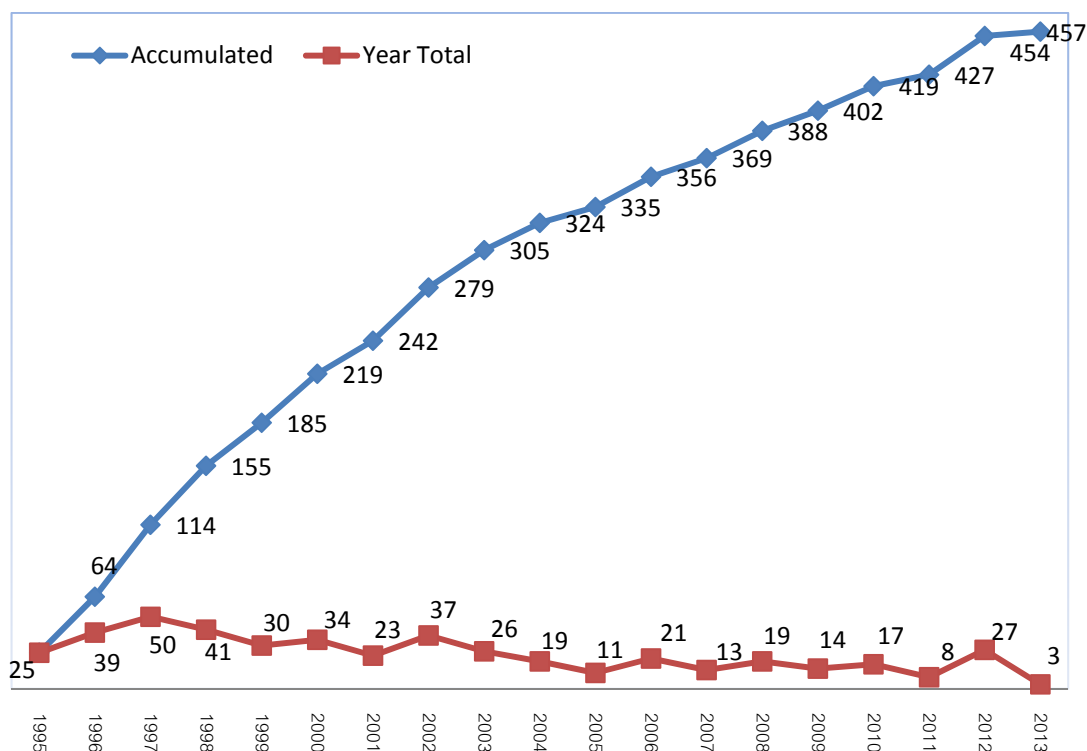
3.1 การมีส่วนร่วมในกระบวนการการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก

การมีส่วนร่วมในกระบวนการการระงับข้อพิพาทหากแบ่งตามสภาพที่ปรากฏสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลักๆ คือ 1) ในขั้นก่อนการพิจารณาข้อพิพาท (ขั้นตอนปรึกษาหารือ) และ 2) ในขั้นของการพิจารณาข้อพิพาท

ข้อมูลทางสถิติในบทนี้จะนับการมีส่วนร่วมที่ปรากฏหมายเลขคดีพิพาทเป็นสำคัญ เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิง โดยสถิติดังกล่าวจะถูกนำมาใช้ตั้งสมมติฐานการใช้ประโยชน์จากระบบฯ เพื่อตั้งต้นทำความเข้าใจพฤติกรรมความร่วมมือของประเทศสมาชิก การสังเกตจะทำในสองด้าน ด้านแรกคือการมีส่วนร่วมในเชิงปริมาณ และด้านที่สองคือด้านเนื้อหาที่มีการพิพาท ซึ่งการสังเกตด้านเนื้อหานี้ ก็เพื่อที่จะให้ภาพลักษณะของการใช้ประโยชน์จากระบบการระงับข้อพิพาทผ่านเครื่องมือทางการค้าที่เบี่ยงเบนออกจากวัตถุประสงค์ของเครื่องมืออื่นๆ

3.1.1 การมีส่วนร่วมในเชิงปริมาณ

นับตั้งแต่มีการปฏิรูประบบการค้าระหว่างประเทศในปี 1995 องค์การการค้าโลก (WTO) ได้เข้ามาทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบให้ระบบการผสานประโยชน์ทางการค้าดำเนินไปได้อย่างราบรื่น หนึ่งในแง่มุมที่ WTO ได้เข้ามาจัดการดูแลตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาคือ การยุติความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิก โดยการมอบหมายให้ DSB ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในทำหน้าที่รับข้อร้องเรียนของประเทศสมาชิก ตลอดจนดำเนินการให้เกิดความลงรอยกันที่สุดในที่สุด



รูปที่ 3.1 กราฟแสดงจำนวนกรณีพิพาท

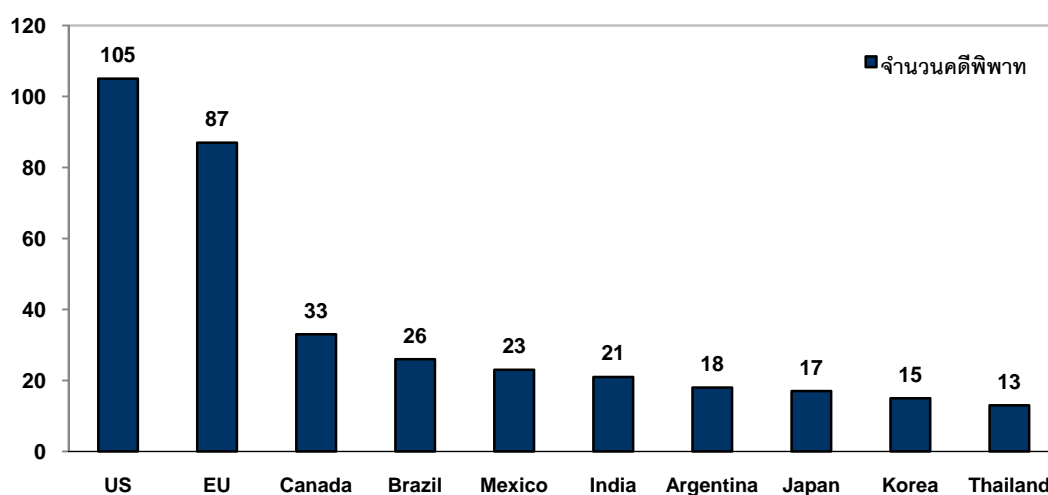
ที่มา: ข้อมูลดิบรวบรวมจากฐานข้อมูลขององค์การการค้าโลก ณ เดือนเมษายน 2013

จากกราฟแสดงจำนวนกรณีพิพาท นับแต่ปี 1995 เป็นต้นมา WTO ได้รับพิจารณาข้อพิพาทแล้วทั้งสิ้นจำนวน 457 กรณี โดยปีที่มีกรณีพิพาทเกิดขึ้นมากที่สุดคือปี 1997 (50 กรณี) และปีที่มีจำนวนข้อพิพาทเกิดขึ้นต่ำที่สุดคือในปี 2011 (8 กรณี) พิจารณาจากกราฟที่ปรากฏจำนวนกรณีพิพาทขึ้นถึงจุดสูงสุดในสามปีแรก หลังจากนั้นได้ค่อยๆลดระดับลงมา จนกระทั่งปี 2003 เป็นต้นมา จำนวนกรณีพิพาททรงตัวอยู่ในระดับไม่ถึง 30 กรณีต่อปี โดยเฉพาะในช่วง 2007 – 2011 เกิดข้อพิพาทขึ้นไม่ถึง 20 กรณีต่อปี อย่างไรก็ตามจากข้อมูลนี้ต้องถือว่ายังไม่สามารถชี้แจงสำคัญใดๆได้อย่างชัดเจน ด้วยจำนวนการพิพาทอาจลดลงบ้างเนื่องจากเหตุที่ประเทศสมาชิกในยุคหลังๆ ได้หันพึ่งระบบการค้าแบบทวิภาคีภายใต้ความตกลงการค้าเสรีต่างๆมากขึ้น การยุติความขัดแย้งก็อาจทำได้ด้วยวิธีทางที่ถูกลงไว้ภายใต้กรอบความตกลงการค้าเสรีนั้นๆ โดยไม่จำเป็นต้องหันพึ่งความช่วยเหลือของ DSB

ในภาพรวมของข้อมูลนี้ เมื่อไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน ระดับของการพิพาทที่ดำเนินเรื่อยมาต้องถือว่าได้เกิดขึ้นจากปัจจัยคงที่บางอย่างซึ่งเป็นเหตุแห่งความขัดแย้ง เช่น

พฤติกรรมการกีดกันทางการค้า เป็นต้น ซึ่งได้ปรากฏอยู่ทุกยุคทุกสมัย ดังนั้นช่วงเวลาหรือปีที่มีการพิพาทภายใต้งานศึกษานี้ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในช่วง 1995 หรือในยุคปัจจุบันย่อมถูกให้นำหนักเท่ากันในการศึกษานี้

เมื่อกล่าวถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาทในภาพรวมไปแล้ว งานศึกษานี้ได้ทำการสังเกตพฤติกรรมในการปรากฏตัวบนเวทีการระงับข้อพิพาทโดยจำแนกเป็นรายประเทศสมาชิก เพื่อเป็นการรวบรวมข้อเท็จจริงพื้นฐานที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์การใช้ประโยชน์จากกระบวนการการระงับข้อพิพาทในลำดับต่อไป



รูปที่ 3.2 แผนภูมิแสดงลำดับการมีส่วนร่วมในฐานะผู้ร้องคดี

ที่มา: รวบรวมฐานข้อมูลขององค์การการค้าระหว่างประเทศ

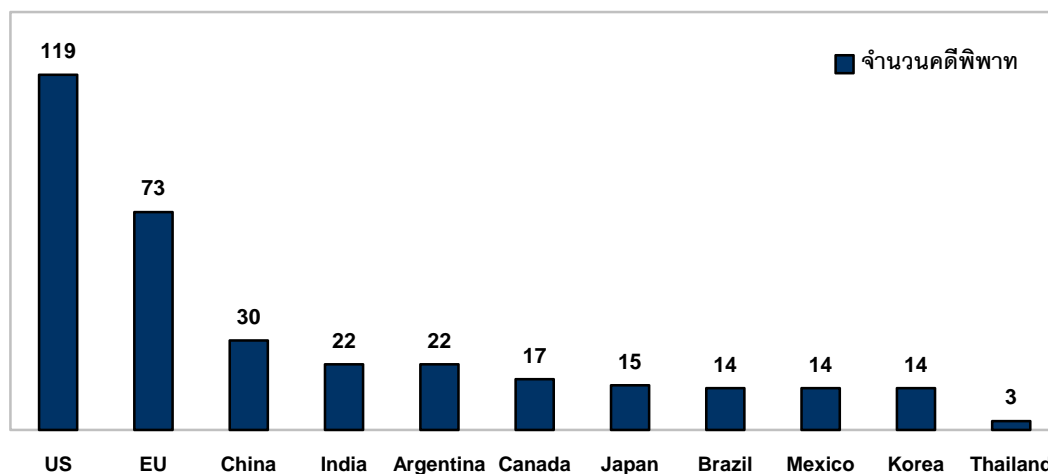
จากแผนภูมิแสดงลำดับการมีส่วนร่วมของประเทศสมาชิกในด้านต่างๆ พบว่าการมีส่วนร่วมกระจุกตัวอยู่ในบรรดาประเทศสมาชิกจำนวนหนึ่ง โดยมีทั้งส่วนที่เป็นประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่และที่เป็นประเทศเล็กๆ โดยในกลุ่มประเทศใหญ่ สมาชิกที่ถือว่าเคลื่อนไหวบ่อยครั้งที่สุดอย่างเห็นได้ชัดคือ สหรัฐอเมริกา และ สหภาพยุโรป รองลงมาคือแคนาดา และ ญี่ปุ่น สำหรับประเทศเล็ก สถิติได้ชี้ว่าการปรากฏตัวบนเวทีการระงับข้อพิพาทถูกจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มประเทศอย่าง อินเดีย บราซิล เม็กซิโก อาร์เจนตินา และ ไทย

การมีส่วนร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาท เมื่อแบ่งตามสถานะสามารถแบ่งได้ออกเป็นสามสถานะด้วยกัน ได้แก่ การเป็นประเทศผู้ร้อง (Complainant) การเป็นประเทศผู้ถูกร้อง

(Respondent) และการเข้าสู่คดีในฐานะคู่ความฝ่ายที่สาม (Third Party) การมีส่วนร่วมในสถานะต่างๆ สะท้อนนัยที่แตกต่างกันออกไป เมื่อพิจารณาจากลำดับการเป็นประเทศผู้ร้อง การเป็นผู้ร้องข้อพิพาทในสองอันดับแรกตกเป็นของสหรัฐฯ (105 กรณี) และสหภาพยุโรป (87 กรณี) ตามลำดับ ทิ้งห่างอันดับสามคือแคนาดา (33 กรณี) อันดับสี่บราซิล (26 กรณี) และอันดับห้าเม็กซิโก (23 กรณี) ตามลำดับ จะเห็นได้ว่าตั้งแต่อันดับที่สามเป็นต้นไปตัวเลขการเป็นผู้ร้องค่อยๆ ลดลงเป็นลำดับ มีความใกล้เคียงกันและไม่จำกัดอยู่เพียงแค่ประเทศใหญ่เท่านั้น เพราะใน 10 อันดับแรก ได้ปรากฏประเทศอย่างอินเดีย (21 กรณี) อาร์เจนตินา (17 กรณี) และประเทศไทย (13 กรณี)

การเป็นผู้ร้องคดีสามารถถูกมองได้ในสองด้าน ในภาวะที่ปกติที่สุดกระบวนการการระงับข้อพิพาททำหน้าที่ในเชิงรับให้แก่ประเทศสมาชิก ดังนั้นการเป็นผู้ร้องคดีในนัยที่ตรงไปตรงมาย่อมหมายถึงการเป็นผู้ถูกละเมิดหรือผู้ได้รับความเสียหายจากมาตรการของประเทศคู่พิพาท และได้เข้าอาศัยกระบวนการการระงับข้อพิพาทเพื่อขจัดความเสียหายให้หมดไป ในอีกด้านหนึ่ง การเป็นผู้ร้องคดีอาจถูกใช้ไปในฐานะของการเป็นเครื่องมือเชิงรุก ในรูปของเครื่องมือทางการเมืองเพื่อที่จะก่อต้นทุนให้กับประเทศคู่พิพาท

สำหรับการเป็นผู้ถูกร้อง แตกต่างกันที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการตัดสินใจโดยตรงของประเทศสมาชิกผู้ถูกร้องเอง แต่ก็ไม่ใช่ว่าจะปราศจากการตัดสินใจโดยสิ้นเชิงเนื่องจากประเทศผู้ถูกร้องมีโอกาสเลือกที่จะเข้าสู่คดีหรือไม่ หรือ เลือกว่าจะระงับประเด็นในชั้นของการหารือหรือไม่ เป็นต้น ดังนั้นในแง่ของการใช้กลไกการระงับข้อพิพาทเป็นเครื่องมือหรือเวทีในการหาประโยชน์แล้ว ประเทศผู้ถูกร้องก็สามารถเป็นผู้ที่กำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ก็เป็นได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเนื้อหาของการพิพาทซึ่งจะได้กล่าวต่อไป จากข้อมูลยังคงพบว่าประเทศสมาชิกที่ปรากฏตัวในฐานะผู้ถูกร้องยังคงเป็นกลุ่มประเทศรายเดิมๆ ดังปรากฏในแผนภูมิแสดงลำดับการมีส่วนร่วมในฐานะผู้ถูกร้องคดี



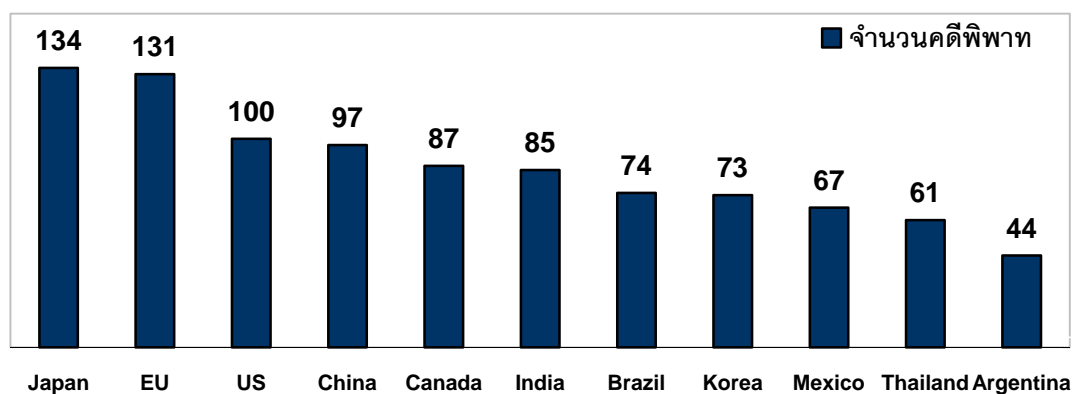
รูปที่ 3.3 แผนภูมิแสดงลำดับการมีส่วนร่วมในฐานะผู้ถูกร้องคดี
ที่มา: รวบรวมจากฐานข้อมูลขององค์การการค้าระหว่างประเทศ

พบว่า สหรัฐอเมริกายังคงครองสถานะอันดับหนึ่ง (119 กรณี) และอันดับสองก็ยังคงเป็นสหภาพยุโรป (73 กรณี) ทิ้งห่างอันดับสามคือจีน (30 กรณี) นอกจากนี้ยังปรากฏประเทศในกลุ่มกำลังพัฒนาอย่างอินเดีย (22 กรณี) อาร์เจนตินา (22 กรณี) บราซิล (14 กรณี) เม็กซิโก (14 กรณี) และไทย (3 กรณี) ในลักษณะเช่นเดียวกัน ผู้นำของการมีส่วนร่วมยังคงอยู่ที่อันดับหนึ่งและอันดับสองอย่างชัดเจน แม้ด้วยข้อเท็จจริงจะเป็นการพิพาทกันเองระหว่างสองมหาอำนาจคือสหรัฐฯและยุโรปถึง 78 กรณี (สหภาพยุโรปร้องสหรัฐฯ 32 ครั้ง และสหรัฐฯร้องยุโรป 46 ครั้ง) แต่นัยของการเป็นผู้ถูกร้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งของสหรัฐฯและสหภาพยุโรปก็มีอยู่ว่า ทั้งสองประเทศเป็นผู้ละเมิดพันธกรณีบ่อยครั้งที่สุด ซึ่งพฤติกรรมการละเมิดพันธกรณีนั้นได้ถูกกระทำสะสมมาอย่างต่อเนื่อง จนอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าหากกระบวนการการระงับข้อพิพาทได้ถูกออกแบบมาอย่างเท่าเทียม การเป็นผู้ถูกร้องของประเทศสมาชิกเฉพาะรายในระดับที่สูงแตกต่างจากประเทศอื่นๆ มาก ก็ไม่น่าที่จะดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง เช่นนี้แล้วข้อมูลสถิติที่ปรากฏทำให้อนุมานได้ว่าคงต้องมีปัจจัยคงที่ที่เป็นตัวกำหนดให้สหรัฐฯและสหภาพยุโรปอยู่ในฐานะผู้ถูกร้องรายใหญ่เสมอมา ซึ่งนอกจากโครงสร้างทางการค้าแล้ว อาจมองว่าเป็นที่ตัวพฤติกรรมการค้าตติสันใจของรัฐบาลก็เป็นได้

นอกจากการเป็นผู้ร้องและผู้ถูกร้องโดยตรงแล้ว ประเทศสมาชิกสามารถตัดสินใจขอเข้าเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม (Third Party) ซึ่งการเข้าร่วมในคดีประเภทนี้สามารถทำได้โดยการร้องขอของประเทศสมาชิกในสองจุด คือในจุดที่จัดให้มีการหารือ (Consultation Stage) หรือ ในจุดที่มีการตั้งองค์คณะขึ้นเพื่อพิจารณา (Panel Stage) การเข้าร่วมลักษณะนี้อาจเกิดขึ้นด้วยสาเหตุที่

แตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศฝ่ายที่สามอาจรู้สึกว่าคุณได้รับความเสียหายหรือได้รับประโยชน์ จากมาตรการประเภทเดียวกับที่มีการพิพาท หรือ อาจกังวลเพราะตนเป็นผู้ใช้มาตรการที่ คล้ายคลึงกับของประเทศผู้ถูกร้องที่กำลังโดนโต้แย้งอยู่ หากอยู่ในชั้นของการหารือ ประเทศ สมาชิกฝ่ายที่สาม อาจได้รับประโยชน์จากการหาทางออกร่วมกัน เนื่องจากเป็นทางออกที่ย่อม กระทบต่อนโยบายการค้าของตน และหากอยู่ในชั้นของการพิจารณาโดยองค์คณะ ประเทศ สมาชิกที่สงวนสิทธิการเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม ถือสิทธิที่จะยื่นเอกสารและแสดงวาทะต่อหน้าองค์ คณะ (Panel) แต่ไม่ว่าจะเข้าเป็นคู่ความฝ่ายที่สามในชั้นตอนใดก็ตาม WTO กำหนดว่าต้อง ปรากฏข้อเท็จจริงของการมีความเกี่ยวโยงทางการค้าอย่างมีนัยสำคัญกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น (Substantial Trade Interest)

เมื่อทำการตรวจสอบปริมาณการมีส่วนร่วมในฐานะคู่ความฝ่ายที่สาม พบว่าระดับการมี ส่วนร่วมโดยรวมเพิ่มขึ้นอย่างมาก และไม่ได้ทิ้งช่วงกันมากเช่นเดียวกับที่ปรากฏในสถิติการมีส่วน ร่วมในฐานะผู้ร้องและผู้ถูกร้องที่พิจารณาไปก่อนหน้านี้



รูปที่ 3.4 แผนภูมิแสดงลำดับการมีส่วนร่วมในฐานะคู่ความฝ่ายที่สาม

ที่มา: รวบรวมจากฐานข้อมูลขององค์การการค้าระหว่างประเทศ

จากแผนภูมิแสดงลำดับการมีส่วนร่วมในฐานะคู่ความฝ่ายที่สาม พบว่าลำดับที่หนึ่งเป็น ของญี่ปุ่น (134 กรณี) ในขณะที่สหภาพยุโรป (131 กรณี) และ สหรัฐฯ (100 กรณี) อยู่ในอันดับที่ สองและสามตามลำดับ สำหรับประเทศอื่นๆ ที่ปรากฏก็ยังคงเป็นกลุ่มประเทศสมาชิกเดิม แต่ ระดับของการมีส่วนร่วมได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก ยกตัวอย่างกรณีของประเทศไทยซึ่งเป็นผู้ร้องโดยตรง

ในอันดับสิบที่จำนวน 13 กรณี ด้วยอันดับที่สิบเดียวกันนี้ ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นคู่ความฝ่ายที่สามทั้งสิ้นถึง 61 ครั้ง

นัยของการมีส่วนร่วมประเภทนี้นั้นแตกต่างออกไป เนื่องจากประเทศสมาชิกสามารถให้การหรือแสดงเหตุผลได้ทั้งในฝั่งที่เป็นคำร้องหรือที่เป็นคำแก้ต่าง หรือแม้แต่ผสม กล่าวคือตัวเลขสถิติที่ปรากฏอยู่นี้เป็นตัวเลขผสมที่ไม่ได้ชี้ไปที่สถานะของการเป็นผู้ร้องหรือผู้ถูกร้องฝั่งใดฝั่งหนึ่ง การเป็นคู่ความฝ่ายที่สามนี้จึงเป็นการแสดงออกอย่างกว้างในสถานะที่ประเทศสมาชิกไม่ต้องการจะเลือกต่อสู้ในทุกๆครั้งหรือทุกประเด็นที่เกิดการฝ่าฝืนความตกลง ไม่จำเป็นเป็นต้องแบกรับต้นทุนดำเนินการตั้งแต่ต้น และในเชิงนโยบายยังถือว่ามีส่วนในการกำหนดบรรทัดฐานการตัดสินของ DSB¹ อย่างไรก็ตามย่อมมีสิทธิบางประการไม่เท่ากับการเข้าเป็นคู่ความโดยตรง เช่น สิทธิในการอุทธรณ์คำวินิจฉัย เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากสถิติการมีส่วนร่วมในด้านต่างๆทั้งสามด้าน สิ่งที่ปรากฏชัดคือประเทศสมาชิกซึ่งถือว่าเป็นผู้เล่นรายสำคัญในกระบวนการการระงับข้อพิพาทเป็นสมาชิกรายเดิมๆซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นประเทศสองกลุ่มอย่างชัดเจน คือ กลุ่มที่เป็นประเทศใหญ่ ได้แก่

¹ การเกิดขึ้นของกลไกในการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรอุทธรณ์ (AB) เป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันทางหนึ่ง เพราะเหตุว่า AB สามารถออกหรือสร้างบทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการของตนเอง (Working Procedures) ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อมีข้อโต้แย้งของรัฐบาลคู่พิพาทเกี่ยวกับสบัญญัติวิธีและได้ถูกยกขึ้นอุทธรณ์เป็นปัญหาข้อกฎหมาย ข้อพิจารณาของ AB ให้ถือเป็นที่สุด จึงนับว่า AB มีอิสระอย่างมากในการยุติความเห็นที่ไม่ลงรอยเกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาท ซึ่งเป็นการปฏิรูปเชิงสถาบันที่สำคัญและมีความจำเป็น อย่างไรก็ตามหากมองในมุมมองกลับภาวะดังกล่าวได้สร้างความไม่สมดุลระหว่างหน้าที่ในการออกกฎกับหน้าที่ในการพิจารณาคดีของ AB เปิดโอกาสให้รัฐบาลประเทศสมาชิกอาจหันมาพึ่งกระบวนการพิจารณาคดีของ DSU เพื่อแสวงสิ่งที่ไม่ได้รับจากการเจรจา หรืออาจมองว่าเป็นการสนับสนุนให้ AB ต้องทำการออกกฎเกณฑ์ในทางที่อาจทำให้ความน่าเชื่อถือของ DSU หรือแม้กระทั่ง WTO เองก็ตามต้องด้อยลง

ประเทศสมาชิกถือโอกาสในการเข้ามีส่วนร่วมในคดีโดยเฉพาะในฐานะของคู่ความฝ่ายที่สาม หรือ เมื่อมีการขยายการรับฟังพยานหลักฐานไปสู่ประเทศที่ไม่ได้เป็นคู่พิพาทโดยตรง (amicus curiae) เพื่อมีโอกาสจะได้แสดงความเห็นในสิ่งที่อาจเกิดขึ้นเป็นระเบียบในทางปฏิบัติจากคำวินิจฉัยของ DSB ต่อไปในอนาคตปัญหาเดียวกันคือไม่มีส่วนใดส่วนหนึ่งของความตกลงหรือระบบที่ป้องกันการใช้อำนาจเกินส่วนของ AB

สหรัฐอเมริกา ยุโรป แคนาดา และ ญี่ปุ่น กับ กลุ่มที่เป็นประเทศเล็ก ได้แก่ อินเดีย บราซิล เม็กซิโก อาร์เจนติน่า และ ไทย

องค์การการค้าโลกมีสมาชิกประเทศทั้งสิ้น 159 ราย ณ เดือนมีนาคม 2013 (สมาชิกรายล่าสุดในขณะที่ยังศึกษาคือสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เข้าเป็นสมาชิกในเดือนกุมภาพันธ์ 2013) กับจำนวนข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งสิ้น 457 กรณี เฉลี่ยแล้วประเทศสมาชิกรายหนึ่งๆจะเข้ามีส่วนกับคดีพิพาทจำนวน 5.74 กรณี (คำนวณรวมทั้งในสถานะผู้ร้องและผู้ถูกร้อง)

สหรัฐฯ และยุโรป ถือเป็นสองประเทศสมาชิกที่มีการปรากฏตัวอย่างเด่นชัดเมื่อเทียบกับประเทศสมาชิกอื่นๆบนเวทีการระงับข้อพิพาท ทั้งในฐานะของการเป็นผู้ร้อง (Complainant) และผู้ถูกร้อง (Respondent) เมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยที่ 5.74 กรณีพิพาทต่อหนึ่งประเทศสมาชิก การมีส่วนร่วมของสหรัฐฯอยู่เหนือค่าเฉลี่ยราว 39 เท่า ในขณะที่การมีส่วนร่วมของสหภาพยุโรปก็เช่นกัน อยู่เหนือค่าเฉลี่ยถึงเกือบ 29 เท่าตัว ซึ่งนั่นหมายความว่าประเทศสมาชิกจำนวนมากได้หายไปจากระบบการระงับข้อพิพาทโดยเฉพาะประเทศสมาชิกที่เป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด (LDCs) ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 34 ประเทศ ยกตัวอย่างเช่น กัมพูชา ลาว แองโกล่า บังคลาเทศ (1 กรณีพิพาทร้องต่ออินเดีย) คองโก เซเนกัล และ แซมเบีย ฯลฯ

ตารางที่ 3.1 แสดงสัดส่วนการมีส่วนร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาทของประเทศสมาชิก

ประเทศสมาชิก	ผู้ร้อง	ผู้ถูกร้อง	คู่ความฝ่ายที่สาม	ร้อยละ
ประเทศใหญ่				
สหรัฐอเมริกา	105	119	100	70.8
สหภาพยุโรป	87	73	131	63.6
แคนาดา	33	17	87	29.9
ญี่ปุ่น	17	15	134	36.3
รวม	242	224	452	200
ประเทศเล็ก				
อินเดีย	21	22	85	28
บราซิล	26	14	74	24.9
เม็กซิโก	23	14	67	22.7
อาร์เจนติน่า	18	22	44	18.3

ไทย	13	3	61	16.8
รวม	101	75	331	72.4

ที่มา: สถิติการมีส่วนร่วมรายประเทศจากจำนวนกรณีพิพาททั้งหมด 457 กรณี (ข้อมูล ณ เดือนเมษายน 2013)

เมื่อพิจารณาสัดส่วนการมีส่วนร่วมของประเทศสมาชิกในทุกๆสถานะจะพบว่าประเทศสมาชิกกำลังพัฒนาที่ถือว่ามียุทธศาสตร์สูงสุดในโลกจำนวน 5 ประเทศ มีส่วนรวมอยู่ในช่วง 16.8 – 28% ของจำนวนกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งหมด ในขณะที่สหรัฐอเมริกาประเทศเดียวมีส่วนร่วมใน 70.8% ของจำนวนข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งหมด ซึ่งถือว่าใกล้เคียงกับอัตราการมีส่วนร่วมของประเทศเล็ก 5 ประเทศรวมกัน (72.4%) และหากพิจารณาตัวเลขรวมของสมาชิกในกลุ่มประเทศใหญ่ทั้ง 4 ประเทศ จะพบว่าการมีส่วนร่วมอยู่ในอัตราสูงถึง 200% ของจำนวนกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งหมด 457 กรณี ซึ่งหมายความว่าในกรณีพิพาทหนึ่งที่เกิดขึ้น จะมีประเทศใหญ่ในกลุ่มนี้ปรากฏตัวจำนวนสองประเทศด้วยกัน

ภาพรวมทางสถิติของการมีส่วนร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาทนั้น ถือว่าเป็นกิจกรรมที่กระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มประเทศสมาชิกเพียงไม่กี่ประเทศ ซึ่งคงเล็งไม่ได้ที่จะกล่าวหาว่าสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเป็นสองประเทศสมาชิกที่งานศึกษานี้เพิ่งความสนใจไปเป็นพิเศษ และตั้งคำถามว่า เพราะเหตุใดจึงปรากฏเช่นนั้น ข้อมูลเช่นนั้นมีความสัมพันธ์อย่างไรกับความเป็นชาติมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ เมื่อสถานะของการกระจุกตัวได้คงรูปแบบในลักษณะเช่นนี้มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ในช่วงแรกที่มีการปฏิรูประบบ DSU ขึ้น การหายไปของประเทศสมาชิกจำนวนมากจึงอาจอนุมานได้ว่าคงต้องมีปัจจัยคงที่หรือปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงอย่างช้าๆบางตัวที่เป็นตัวกำหนดให้สถิติเป็นอยู่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

เมื่อทฤษฎีเกี่ยวกับการตัดสินใจเชิงนโยบายบอกเราว่า การตัดสินใจของรัฐบาลตั้งอยู่บนเหตุผลในการได้รับประโยชน์ทางการเมืองกลับคืน งานศึกษานี้ได้รับเอาแนวคิดดังกล่าวมาทำการพิจารณาในบริบทของกระบวนการการระงับข้อพิพาทนี้ว่า ระดับความพยายามในการแสดงออกเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางการค้าผ่านช่องทางใดๆของรัฐบาล เกี่ยวพันกับผลประโยชน์ทางการเมืองที่รัฐบาลจะได้รับเอาจาก ผู้รับประโยชน์ทางการค้านั้นๆโดยตรง ดังนั้นระดับของการเข้ามีส่วนร่วมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นประเทศผู้ร้อง สะท้อนแรงปรารถนาในการที่จะได้รับประโยชน์ตอบแทน

หากระดับของผลประโยชน์ทางการค้าสามารถแปลงเป็นประโยชน์ทางการเมืองที่รัฐบาล จะได้รับแล้ว การมีเดิมพันทางการค้าที่สูง สามารถทำให้รัฐบาลสมาชิกตื่นตัวเป็นพิเศษ หรือ ความตื่นตัวในการเข้าร่วมเป็นพิเศษจะทำให้รัฐบาลสมาชิกได้รับประโยชน์ทางการค้า ก็เป็นไปได้ หากแต่การนำตัวเลขสถิติมาใช้ในที่นี้ เราให้ความสำคัญกับปัจจัยคงที่ หรือปัจจัยที่เปลี่ยนแปลง อย่างช้า ไม่ได้สนใจศึกษาความเคลื่อนไหวหรือความเป็นมา แต่เน้นการศึกษาจากสิ่งที่เป็นอยู่ เช่นนั้นจึงมองว่าความเป็นสหรัฐและสหภาพยุโรป หรือประเทศใหญ่อื่นๆในบริบทของ WTO มี ที่มาจากปัจจัยอะไร และส่งผลอย่างไรต่อพฤติกรรมกรรมการแสดงออกในกระบวนการระงับข้อพิพาท ของ DSU

ปริมาณของผลประโยชน์หรือเดิมพันทางการค้าที่กล่าวไป สามารถสังเกตได้จากปริมาณ การค้าที่ประเทศสมาชิกรายนั้นๆเข้าเกี่ยวข้อง เมื่อเราทราบจากสถิติการมีส่วนร่วมในกระบวนการ ระงับข้อพิพาทว่า ประเทศสมาชิกซึ่งเป็นผู้เล่นหลักๆในกระบวนการฯสามารถถูกแบ่งออกเป็นสอง กลุ่มประเทศ จึงได้ทำการสังเกตปริมาณทางการค้าของกลุ่มประเทศสองกลุ่มต่อไป ซึ่งปัจจัยที่ นำมาใช้คือมูลค่าการนำเข้าและส่งออกในปี 2011 ปรากฏตามตารางดังนี้

ตารางที่ 3.2 แสดงอันดับและมูลค่าการส่งออกนำเข้าสินค้า ปี 2011

อันดับและมูลค่าการส่งออกนำเข้าสินค้า ปี 2011 (หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ)				
ประเทศสมาชิก	อันดับการส่งออก	มูลค่าส่งออก	อันดับการนำเข้า	มูลค่านำเข้า
สหภาพยุโรป	1	2170024	1	2396536
สหรัฐอเมริกา	2	1480432	2	2265897
ญี่ปุ่น	4	823184	4	855380
แคนาดา	13	452131	13	463410
อินเดีย	19	302905	12	464463
เม็กซิโก	16	349569	16	361068
บราซิล	22	256039	21	236964
ไทย	25	222576	22	228787
อาร์เจนตินา	44	83950	44	73937

ที่มา: ฐานข้อมูลการค้ารายประเทศขององค์การการค้าโลก

พิจารณาจากตารางแสดงอันดับ และมูลค่าการส่งออกนำเข้าสินค้าพบว่า สหภาพยุโรป ด้วยจำนวนประเทศในสังกัด 27 ประเทศ ครองอันดับหนึ่งทั้งในด้านการนำเข้าและส่งออกด้วยมูลค่ารวมมากกว่า 4.5 ล้านล้าน เหรียญสหรัฐ รองลงมาคือสหรัฐอเมริกา 3.7 ล้านล้าน เหรียญสหรัฐ อันดับถัดมา ได้แก่ ญี่ปุ่น (1.6 ล้านล้าน เหรียญสหรัฐ) และ แคนาดา (9 แสนล้าน เหรียญสหรัฐ) ตามลำดับ สำหรับมูลค่าการค้าของกลุ่มประเทศเด็กที่ปรากฏตัวในเวทีการระงับข้อพิพาทบ่อยครั้งพบว่า อินเดียมีมูลค่าการส่งออกอยู่ในระดับ 7.6 แสนล้านเหรียญ เม็กซิโก 7.1 แสนล้าน บราซิล 4.9 แสนล้าน ไทย 4.5 แสนล้าน และอาร์เจนติน่า 1.5 แสนล้าน

จากฐานข้อมูลขององค์การการค้าโลกเกี่ยวกับมูลค่าการนำเข้าและการส่งออกดังกล่าว สามารถแบ่งกลุ่มประเทศสมาชิกออกเป็นกลุ่มๆตามสัดส่วนการค้าโลก ดังนี้

ตารางที่ 3.3 แสดงสัดส่วนการค้าของประเทศสมาชิก

สัดส่วนการค้าโลก	การส่งออกสินค้า	การนำเข้าสินค้า
< 0.5%		
0.5 – 1%	อาร์เจนติน่า	อาร์เจนติน่า
1 – 3%	อินเดีย เม็กซิโก บราซิล ไทย	เม็กซิโก บราซิล ไทย
3 – 10%	แคนาดา ญี่ปุ่น	แคนาดา ญี่ปุ่น อินเดีย
> 10%	สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา	สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา

ที่มา: ฐานข้อมูลภาพรวมการค้าขององค์การการค้าโลก

ประเทศที่มีปริมาณการค้าสูงหรือเป็นประเทศใหญ่ย่อมมีโอกาสที่จะเกี่ยวพันกับสินค้าได้หลากหลายกว่าประเทศเล็กซึ่งมีช่วงของสินค้าส่งออกที่แคบกว่า ทั้งการเข้าสู่ตลาดขนาดใหญ่ของประเทศที่พัฒนาแล้วในปัจจุบันก็มีแนวโน้มปลอดภาษีนำเข้าอยู่แล้ว โอกาสเกิดความขัดแย้งในฐานะผู้ส่งออกโดยเปรียบเทียบจึงเกิดได้ยากกว่าประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่

อย่างไรก็ตาม การแบ่งกลุ่มประเทศในลักษณะนี้ ก็เพื่อแสดงให้เห็นว่ามูลค่าทางการค้ามีน้อยต่อการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาท ทุกประเทศสมาชิกต่างมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตน แต่มูลค่าทางการค้าที่สูงย่อมสะท้อนกิจกรรมทางการค้าที่เกิดขึ้นในวงที่กว้างกว่า และหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ทางการค้าที่มากกว่า การเข้ามีส่วนร่วมในกรณีพิพาทจำนวนมากจึงเป็นสิ่งที่พึงเกิดขึ้น

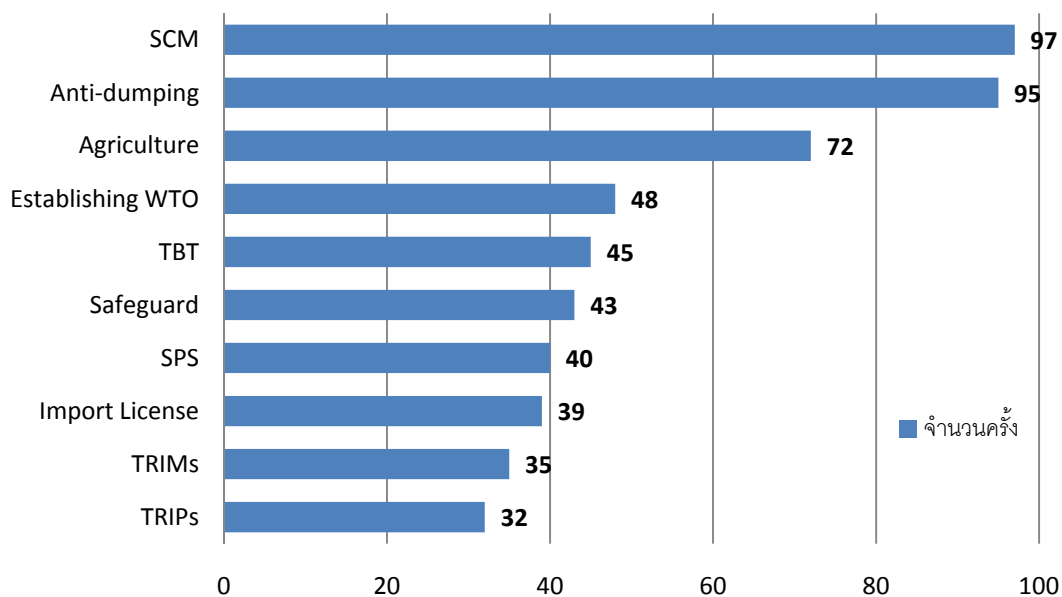
ในขณะเดียวกัน มูลค่าเหล่านั้นก็ได้สะท้อนระดับของการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจกับประเทศคู่ค้า ตลาดขนาดใหญ่ย่อมเป็นที่ต้องการของประเทศผู้ส่งออก (Market Access) ซึ่งประเทศต้นทางต่างคาดหวังที่จะรักษาเอาไว้ เพื่อที่จะสามารถนำเข้าสู่สถานะการนำเข้าของตนในฐานะที่มาของอำนาจต่อรอง

แม้ไม่ใช่การพิพาททุกกรณีที่จะถูกนำเข้าสู่กระบวนการฯ ตระกาะที่ถูกนำมาใช้ในการตัดสินใจว่าจะเข้าสู่กระบวนการและการต่อสู้คดีหรือไม่คือการพิจารณาปัจจัยต้นทุนและผลประโยชน์ หากมูลค่าความเสียหายจากมาตรการการค้าของประเทศคู่กรณีอยู่ในระดับที่สูง แนวโน้มที่จะเกิดการต่อสู้ในคดีก็สูงตามเนื่องจากมีเดิมพันที่สูง นอกจากนี้ยังเกี่ยวพันกับระดับของการพึ่งพิงทางการค้า ซึ่งทำให้สถานะการณ์การตัดสินใจของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลแตกต่างกัน ในลำดับถัดไป การพิจารณาเนื้อหาแห่งการพิพาทจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่จะอธิบายว่า การพิพาทที่เกิดขึ้นทางสถิติ มีนัยอย่างไรกับประเทศสมาชิกทั้งสองกลุ่ม

3.1.2 สถิติและมุมมองด้านเนื้อหาที่มีการพิพาท

เนื่องจาก WTO ประกอบไปด้วยความตกลงหลายฉบับ ข้อพิพาทสามารถเกิดขึ้นได้อย่างกว้างขวางตามเนื้อหาที่มีการพิพาท เนื้อหาแห่งการพิพาทนั้นมีความสำคัญตรงที่สามารถสะท้อนนัยของการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการฯ ว่าประเทศสมาชิกมีสถานะอย่างไรก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการฯ และเรายังอาจอนุมานได้ถึงเจตนากรณีในการเข้าสู่กระบวนการฯ นอกจากนี้ความซับซ้อนในการต่อสู้คดีภายใต้ความตกลงฉบับต่างๆ อันเป็นผลมาจากเครื่องมือทางการค้าที่ต่างกัน ย่อมส่งผลต่อประเทศสมาชิกหนึ่งๆแตกต่างกันออกไปด้วย

งานศึกษานี้ได้ทำการสังเกตทางสถิติเกี่ยวกับจำนวนเนื้อหาที่มีการพิพาทกันแยกเป็นรายความตกลง เพื่อที่จะดูว่ากระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ที่เป็นมาทั้งหมดนั้นแนวโน้มเป็นการพิพาทกันเรื่องอะไร และมีนัยอย่างไรต่อการดำเนินนโยบายของประเทศสมาชิกทั้งสองกลุ่ม



รูปที่ 3.5 แผนภูมิแสดงสถิติการพิพาทเป็นรายความตกลง

ที่มา:ฐานข้อมูลขององค์การการค้าระหว่างประเทศ

จากจำนวนความตกลงทั้งหมด 21 ความตกลงของ WTO ความตกลงที่มีการพิพาทกันสูงที่สุดคือ ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้การอุดหนุน (97 กรณี) และ ความตกลงว่าด้วยมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (95 กรณี) ซึ่งเป็นสองความตกลงที่มีสถิติพิพาทมากกว่าความตกลงที่เหลืออื่นๆอย่างเห็นได้ชัด คิดเป็นอัตราส่วนต่อความตกลงราว 20% ของจำนวนข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งสิ้น 457 กรณี (เมษายน 2013) ซึ่งนับว่าสูงมาก เพราะค่าเฉลี่ยพิพาทรายความตกลงอยู่ที่เพียง 4% ของกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งหมด

เมื่อข้อพิพาทที่เกิดขึ้นถึง 40% ได้เกิดขึ้นภายใต้ความตกลงสองฉบับรวมกัน การศึกษานี้จึงขอเสนอการพิจารณาในแง่มุมของการพิพาทที่เกิดขึ้นภายใต้ความตกลงทั้งสองนี้ เพื่อที่จะดูว่ามีนัยอย่างไรต่อการดำรงบทบาทที่แตกต่างกันของประเทศสองกลุ่มซึ่งเป็นสิ่งที่น่าสนใจทำการศึกษา

3.1.2.1 ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้การอุดหนุน

ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนฯ (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: SCM) ถูกสร้างขึ้นจากมาตรา XVI ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษี

ศุลกากรและการค้า (GATT) อนุญาตให้ประเทศผู้เสียหายจากมาตรการอุดหนุนสินค้าของรัฐบาลต่างชาติที่ส่งผลกระทบต่อสินค้าชนิดเดียวกันในประเทศ สามารถเก็บอากรตอบโต้เพื่อขจัดความเสียหายให้หมดไป ดังนั้น วัตถุประสงค์ของความตกลงนี้ก็เพื่อไม่ให้เกิดการบิดเบือนตลาดจากนโยบายการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ในขณะที่พยายามจำกัดการใช้การตอบโต้ฯ ในอยู่ในวงที่เหมาะสม

ภายใต้ความตกลงนี้ สามารถแบ่งเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญได้ออกเป็น ส่วนที่มีการกำหนดประเภทของการอุดหนุนที่สร้างความเสียหายต่อประเทศสมาชิกอื่น ๆ ซึ่งต้องห้ามไม่ให้กระทำ และส่วนที่เป็นข้อกำหนดมาตรการตอบโต้สำหรับประเทศผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากมาตรการของประเทศคู่ค้า ซึ่งมีการกำหนดเกี่ยวกับการใช้มาตรการตอบโต้ การสืบสวนโดยหน่วยงานของประเทศผู้ริเริ่มมาตรการ (Investigation) การแสดงพยานหลักฐาน ตลอดจนรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดมูลค่าความเสียหายต่ออุตสาหกรรมในประเทศ เป็นต้น โดยมีหลักการว่าต้องสามารถแสดงความสัมพันธ์ระหว่างการอุดหนุนการส่งออก กับความเสียหายที่เกิดขึ้น

ภายใต้กรณีพิพาทหนึ่งๆ ประเทศสมาชิกคู่พิพาทสามารถโต้แย้งกันได้ในหลายๆ ประเด็นโดยการหยิบยกมาตราที่เกี่ยวข้องขึ้นกล่าวอ้างและพิสูจน์ ซึ่งจากจำนวน 97 กรณีพิพาทที่ปรากฏ 93 ครั้งเป็นการโต้แย้งกันบนมาตรา 3 ของความตกลงอันว่าด้วยการอุดหนุนที่เป็นการต้องห้าม (Article 3: Prohibition) กล่าวคือเป็นการโต้แย้งกันว่า พฤติกรรมการช่วยเหลืออุตสาหกรรมในประเทศของรัฐบาลประเทศผู้ถูกใช้มาตรการตอบโต้ฯ นั้น เป็นการอุดหนุนที่ขัดต่อความตกลงหรือไม่ นอกจากนี้ 43 กรณี เป็นการโต้แย้งกันเกี่ยวกับบททั่วไปในมาตรา 1 ของความตกลงฯ 37 ครั้งโต้แย้งกันเกี่ยวกับการกำหนดความเสียหายในมาตรา 15 และ 34 ครั้งโต้แย้งเกี่ยวกับการออกมาตรการตอบโต้การอุดหนุนภายใต้มาตรา 10 ของความตกลงฯ ตามลำดับ

นัยการโต้แย้งในลักษณะดังกล่าว หมายถึงการร้องพิพาทของประเทศผู้ถูกใช้มาตรการตอบโต้ฯ ว่าประเทศผู้ใช้มาตรการฯ ได้ดำเนินการออกมาตรการตอบโต้ก่อนนโยบายของตนอย่างไม่ต้อง เนื่องจากกระบวนการออกใช้มาตรการให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในประเทศได้ใช้ดุลยพินิจของแต่ละประเทศสมาชิก ดำเนินการตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของ

กฎหมายในประเทศที่รับเอาเนื้อหาของความตกลงมาบังคับใช้ ประเทศผู้ใช้มาตรการสามารถอาศัยโอกาสดังกล่าวในการแสวงประโยชน์โดยการออกการตอบโต้ที่มีนัยแฝงนั้น

เมื่อสถิติชี้ว่าประเด็นพิพาทอันดับหนึ่งเป็นเรื่องการโต้แย้งกันว่ามีการใช้มาตรการตอบโต้ที่ไม่ชอบธรรม พบว่าประเทศผู้ถูกร้องส่วนใหญ่ภายใต้ความตกลงนี้เป็นประเทศใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาถูกร้องทั้งสิ้นจำนวน 31 กรณี คิดเป็น 32% ของจำนวนข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งหมด รองลงมาคือ สหภาพยุโรป 12 (12%) กรณี และ แคนาดา 10 กรณี (10%) ตามลำดับ การใช้มาตรการตอบโต้ในลักษณะดังกล่าวของประเทศใหญ่เสมือนกับการกีดขวางทางการค้าของประเทศเล็กที่สามารถผลิตสินค้าได้ในต้นทุนที่ต่ำกว่า

3.1.2.2 ความตกลงว่าด้วยการทุ่มตลาดและมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด

ความตกลงอีกฉบับที่มีการพิพาทกันอย่างกว้างขวางบนเวทีระดับข้อพิพาทของ WTO คือความตกลงว่าด้วยการทุ่มตลาดและมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994) ใกล้เคียงกับ SCM ความตกลงนี้มีการพิพาทกันจำนวน 95 กรณีพิพาท เนื่องจากมีการใช้การตอบโต้การทุ่มตลาดกันเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน เพื่อจัดการกับสินค้าส่งออกที่มีมูลค่าต่ำผิดปกติมายังตลาดในประเทศของตน

เช่นเดียวกับมาตรการตอบโต้การอุดหนุน ลักษณะของการตอบโต้การทุ่มตลาดเอง ก็จะเกี่ยวข้องกับ การพิสูจน์ความเสียหายของอุตสาหกรรมในประเทศ (Domestic Industry) อันเกิดจากการนำเข้าสินค้าประเภทหรือชนิดเดียวกันในราคาต่ำกว่ามูลค่าปกติ ซึ่งผู้ร้องข้อพิพาทจะมีภาระหน้าที่ในการพิสูจน์สามเรื่องหลักๆ ได้แก่ พิสูจน์ราคาปกติ (Normal Value) ของตัวสินค้านำเข้านั้น พิสูจน์ความเหมือนของสินค้านำเข้ากับสินค้าของผู้ผลิตในประเทศ (Like Products) และ พิสูจน์ความเสียหายที่เกิดต่อผู้ผลิตในประเทศ (Injury) ซึ่งการพิสูจน์ต่างๆ ดังกล่าวมีความยากในการรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริง (Fact Available) การตีความ การแสดงหลักฐาน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้ทั้งเวลา ความเชี่ยวชาญ และยังต้องผ่านกระบวนการภายในตามที่กฎหมายภายในประเทศกำหนดไว้

ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาดนี้ จาก 95 กรณีพิพาท ในภาพรวมกลุ่มประเทศใหญ่สี่ประเทศเป็นผู้ร้องพิพาทจำนวน 33 กรณี และเป็นผู้ถูกร้อง 55 กรณี ที่พียงสังเกตคือ สหรัฐอเมริกาอยู่ในสถานะผู้ถูกร้องถึง 45 กรณี (47%) รองลงมาคือ สหภาพยุโรป 9 กรณี (9.5%) เพื่อที่จะพิสูจน์ว่าการอยู่ในสถานะผู้ถูกร้องดังกล่าวโดยเฉพาะของสหรัฐฯ มีนัยอย่างไร สถิติการพิพาทแยกเป็นรายมาตราของ WTO ซึ่งว่าโดยมากเป็นการพิพาทกันในสามเรื่องหลัก คือเรื่องการกำหนดการทุ่มตลาด (156 ครั้ง) เรื่องการกำหนดความเสียหาย (160 ครั้ง) และเรื่องการแสดงหลักฐาน (191 ครั้ง)

เรื่องการแสดงหลักฐานได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 6 ของความตกลง (Evidence) เป็นการกำหนดภาระหน้าที่ของประเทศสมาชิกซึ่งโดยมากเป็นหน้าที่ในขั้นของการสืบสวน² สำหรับเรื่องการกำหนดการทุ่มตลาดในมาตรา 2 และการกำหนดความเสียหายในมาตรา 3 เป็นเรื่องของการพิสูจน์เงื่อนไขหรือองค์ประกอบในการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด³ การเป็นผู้ถูกร้องภายใต้ประเด็นเหล่านี้ จึงหมายถึงการถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ใช้มาตรการตอบโต้ฯ โดยไม่มีสิทธิจะใช้หรือใช้โดยเก็บอากรส่วนต่างที่เกินส่วน อย่างไรก็ตาม ถ้าพึงสถิติการเป็นผู้ถูกร้องยังเป็นเพียงแนวโน้ม ข้อมูลจาก 45 กรณีที่ประเทศสหรัฐเป็นผู้ถูกร้องภายใต้ความตกลงนี้ สามารถจำแนกตามสถานะดังนี้

² มาตรา 6 ของความตกลงว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาด (Agreement on Implementation of Article VI) เป็นการวางระเบียบหลักเกณฑ์ ขั้นตอน ตลอดจนวิธีการในการรวบรวมหลักฐาน (Investigation) ของผู้รับผิดชอบของประเทศสมาชิก และด้วยความที่โดยรวมแล้ว ให้เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานในการสืบสวน เช่น การกำหนดมูลค่าปกติ (Normal Value) เพื่อหาหลักฐานแสดงความเสียหายจากการนำเข้านั้น คดีที่ขึ้นสู่ DSU อันเป็นผลพวงจากมาตรานี้โดยมากจึงเป็นกรณีที่คู่พิพาทมองว่ามาตรการตอบโต้ทางการค้าที่ถูกหยิบมาใช้ มีที่มาจากกระบวนการในประเทศคู่ความที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบธรรมซึ่งขัดต่อพันธกรณี (Fault Implementation) ไม่ว่าจะมาจากการใช้ดุลยพินิจที่ดี หรือจากกฎหมายภายในประเทศก็ดี

³ มาตรา 3 ของความตกลงฯ กำหนดให้ประเทศผู้ใช้มาตรการตอบโต้ ต้องระบุถึงความเสียหาย และความสัมพันธ์ระหว่างการนำเข้านั้นกับความเสียหายที่เกิดขึ้นต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ ในสินค้าชนิดหรือประเภทเดียวกัน เพราะฉะนั้น แนวคิดเกี่ยวกับความเสียหายของความตกลงว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาดนั้นคือการพิจารณาปัจจัยด้านราคา เปรียบเทียบระหว่างราคาส่งออกและมูลค่าปกติของสินค้านั้น กฎเกณฑ์เรื่องนี้เป็นหลักจึงเป็นเรื่องของกำไรขาดทุนของกลุ่มผู้ผลิตในประเทศ ซึ่งตัวแปรอื่นๆที่ส่งผลกระทบต่อราคา เช่น ค่าเงินปริมาณการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นในประเทศต้นทางอาจไม่ได้ถูกนำมาใช้ ทำให้การกำหนดความเสียหายและส่วนต่างการทุ่มตลาดเป็นหลักเพราะประเมินข้อมูลดังกล่าวได้ค่อนข้างยาก แต่การนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการนำสืบของประเทศผู้กล่าวอ้าง

ตารางที่ 3.4 แสดงสถานะการพิพาทในฐานะผู้ถูกร้องของสหรัฐอเมริกาภายใต้ความตกลงว่าด้วยการทุ่มตลาดและมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด

สถานะ	จำนวนคดี
รับรองรายงาน ไม่กำหนดให้ต้องปรับปรุงมาตรการ	2
รับรองรายงาน กำหนดให้มีการปรับปรุงมาตรการ	5
มีการปรับปรุงมาตรการเรียบร้อยแล้ว	13
ยุติการพิพาทโดยการทำข้อตกลงร่วมกัน	6
ตั้งองค์คณะ	3
อนุญาตให้ใช้มาตรการตอบโต้	3
สิ้นระยะเวลาในการพิจารณาขององค์คณะ	1
อยู่ระหว่างการหารือ	12

ที่มา: รวบรวมจากฐานข้อมูลขององค์การการค้าระหว่างประเทศ

พิจารณาจากสถานะของการถูกร้องพิพาท ต้องถือว่า DSU ตัดสินให้ สหรัฐฯ เป็นผู้ชนะคดีเพียงสองครั้งเท่านั้น ในคดี DS221 แคนาดาเป็นผู้ร้องเกี่ยวกับมาตรา 129(c)(1) ของกฎหมาย “Uruguay Round Agreement Act” และ DS244 ญี่ปุ่นเป็นผู้ร้อง (United States — Sunset Review of Anti-Dumping Duties on Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Japan) มีอยู่ 18 ครั้งที่ต้องทำการปรับปรุงมาตรการ ซึ่งปรับปรุงเรียบร้อยแล้ว 3 ครั้ง และมี 3 ครั้งที่ไม่ดำเนินการให้สอดคล้องและถูกขอใช้มาตรการตอบโต้⁴ นอกจากนี้มี 6 ครั้งที่เป็นการยุติข้อพิพาทโดยการทำข้อตกลงร่วมกันซึ่งอาจตีความได้ว่าสหรัฐฯได้ปฏิบัติตามพันธกรณี มี 1 กรณีที่ไม่สามารถชี้ถูกผิดได้เนื่องจากพ้นระยะเวลาขององค์คณะ และปัจจุบันยังอยู่ระหว่างการหารือและระหว่างการพิจารณาขององค์คณะอีกรวม 13 กรณี

เท่ากับว่ามาตรการตอบโต้ที่แทบทั้งสิ้นของสหรัฐฯ เป็นมาตรการที่มีปัญหา เพราะมีเพียงสองครั้งเท่านั้นที่ถูกตัดสินว่าไม่ได้ขัดต่อพันธกรณี ผลจากข้อเท็จจริงก็คือการก่อให้เกิดภาวะชะงักงันทางการค้าแก่ประเทศคู่ค้าซึ่งเริ่มส่งผลตั้งแต่นั้นของการไต่สวน อาจทำให้ผู้ส่งออกต้องหาแหล่งส่งออกใหม่เนื่องจากเกิดความไม่แน่ใจในต้นทุนสินค้าที่เพิ่มขึ้น (การทุ่มตลาด)

⁴ สามกรณีที่สหรัฐฯถูกขอใช้มาตรการตอบโต้การไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี ได้แก่ DS217 DS234 และ DS268

จากมุมมองด้านเนื้อหาที่มีการพิพาทซึ่งได้หยิบข้อเท็จจริงสถิติจากความตกลงทั้งสองฉบับมาพิจารณา สามารถเห็นมูลเหตุของการพิพาทซึ่งมีที่มาจากอิสระในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในประเทศซึ่งเป็นปกติที่ย่อมมีเจตนาพื้นฐานในการปกป้องอุตสาหกรรมของตน พบว่าสถิติการใช้มาตรการตอบโต้อันมีที่มาไม่ถูกต้อง (Fault Implementation) เป็นพฤติกรรมของประเทศใหญ่อย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะสหรัฐฯ ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการประเภทรื้อสูง มาตรการต่างๆ ก็ถูกนำมาใช้ได้อย่างไม่ยกเว้นนัก ทั้งนี้ที่เปิดการโต้สวนสัญญาถูกส่งไปยังผู้นำเข้าส่งออกที่เกี่ยวข้องให้ต้องใคร่ครวญเกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขันในตลาดสหรัฐฯ และหากอุตสาหกรรมในประเทศผู้ถูกใช้มาตรการเป็นอุตสาหกรรมที่ไม่เข้มแข็งนัก ผลกระทบย่อมรุนแรง เพราะการพิพาทกันภายใต้ความตกลงว่าด้วยการทุ่มตลาดนี้ไม่ว่าผลของการพิพาทในท้ายที่สุดจะเป็นอย่างไร กระบวนการที่ยืดเยื้อและความเสียหายที่ดำเนินไปย่อมไม่เป็นคุณกับประเทศผู้ร้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศผู้ร้องที่มีความสามารถในการรองรับผลกระทบในระดับต่ำ ดังนั้น แม้ว่าประเทศผู้ใช้มาตรการจะตกเป็นผู้แพ้คดีในฐานะของผู้ถูกร้อง แต่ก็สามารถที่จะปิดตลาดในประเทศได้ตลอดชั่วระยะเวลาหลายปี ยกตัวอย่างกรณีการโต้สวนการทุ่มตลาดของกรมศุลกากรประเทศออสเตรเลียที่มีต่อสินค้าเหล็กชุบสังกะสีนำเข้าจากประเทศไทยในปี 1999 ตามปรากฏในภาคผนวก

จากข้อเท็จจริงสถิติที่หยิบยกมาทั้งหมด ทั้งในด้านการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการระงับข้อพิพาท ด้านปริมาณการค้า และด้านเนื้อหาแห่งการพิพาทก็ดี ล้วนเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างของประเทศสมาชิก การตัดสินใจของรัฐบาลสมาชิกถูกนำเข้าไปโยงกับสถานะทางเศรษฐกิจของตน ดังนั้นสถานะทางเศรษฐกิจจึงน่าจะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของรัฐบาลประเทศสมาชิกหนึ่งที่มีต่อประเทศคู่ค้าหรือที่เรียกว่าอำนาจต่อรอง กล่าวคือหากมีเดิมพันทางการค้าสูง รัฐบาลก็มักจะตื่นตัวในการรักษาผลประโยชน์ของตนโดยการเรียกร้องผ่านกระบวนการการระงับข้อพิพาท ระดับมูลค่าทางการค้า จึงสัมพันธ์กับการตัดสินใจเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการ นอกจากนี้ในส่วนเนื้อหาของเรื่องที่มีการพิพาทเอง ก็จะส่งผลกระทบต่อสมาชิกแตกต่างกันออกไป สาเหตุเพราะลักษณะของการระงับข้อพิพาท แม้ในลายลักษณ์อักษรจะถูกบังคับใช้อย่างเท่าเทียม แต่ผลที่เกิดในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป ศักยภาพทางเศรษฐกิจหรือความสามารถในการรองรับผลกระทบของผู้เล่นในประเทศนำมาซึ่งอำนาจในการต่อรอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีเกี่ยวกับการทุ่มตลาดดังที่ได้ยกมาภายใต้การศึกษานี้

ข้อพิพาทส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นการพิพาทกันบนสิทธิประโยชน์ทางการค้าที่ได้ให้กันไว้ในกรณีปกติ (Normal Trade Scheme) ในตารางข้อผูกพันท้ายความตกลง (Schedule of Concession) แต่เป็นการพิพาทกันบนเครื่องมือเฉพาะ ด้วยเจตนาพิเศษบางประการ ซึ่งสำคัญตรงที่ว่าล้าพียงการพิพาทกันภายใต้ความตกลงสองฉบับ (AD และ SCM) ถือว่าเป็นเนื้อหาที่มีการพิพาทกันในวงกว้าง และมีน้ำหนักมากพอที่การศึกษานี้จะได้ทำการยกตัวอย่างกรณีศึกษาเพื่อที่จะได้หาข้อสรุปถึงพฤติกรรมของประเทศสมาชิกต่อไป

ส่วนที่สอง

นัยสำคัญของระบบการระงับข้อพิพาท

การศึกษาในส่วนที่แล้ว ได้เสนอภาพของการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการ การถือปริมาณทางการค้าที่แตกต่างกันของประเทศสมาชิกสองกลุ่มที่มุ่งศึกษา และ ภาพรวมของเนื้อหาที่มีการพิพาท การศึกษาในส่วนนี้ จะชี้ให้เห็นถึงประเด็นในมิติทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ได้กำหนดกรอบในการวิเคราะห์เกี่ยวกับต้นทุนค่าเสียโอกาสและอำนาจในการต่อรองว่ามีความสัมพันธ์อย่างไรกับเครื่องมือที่มีผลเป็นการกีดกันทางการค้า

3.2 สาระสำคัญด้านระยะเวลาของกระบวนการ

จากกรอบระยะเวลาทั่วไปในการดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพาทในแต่ละขั้นตอนซึ่งกำหนดเอาไว้ที่ 1 ปี 3 เดือน (ในกรณีที่มีการอุทธรณ์) แม้จะไม่ได้เป็นระยะเวลาที่วางเอาไว้แบบเบ็ดเสร็จ แต่ระยะเวลาที่ใช้จริงก็อาจเกินกว่านั้นไปมาก เมื่อทำการสังเกตกรณีพิพาทที่ไทยเป็นผู้ถูกร้องจำนวน 13 คดี เราพบว่าแทบทั้งสิ้นมีระยะเวลาในการในการระงับข้อพิพาทเกินกว่ากำหนดระยะเวลาทั่วไปที่ถูกวางเอาไว้

ตารางที่ 3.5 ระยะเวลาในการพิจารณาเพื่อตัดสินระดับข้อพิพาท ตัวอย่างกรณีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย

เรื่อง	ระยะเวลา	ขั้นตอนการพิจารณาระดับข้อพิพาท
ระยะเวลาตามกรอบของ DSU	15 เดือน	
ประเทศไทยเป็นผู้ร้องขอเพื่อพิจารณาตัดสินระดับข้อพิพาท		
Hungary — Export Subsidies in respect of Agricultural Products	ประมาณ 16 เดือน มี.ค. 96 - ก.ค. 97	ตกลงกันและมีการถอนคำร้อง
Colombia — Safeguard Measure of Imports of Plain Polyester Filaments from Thailand	ประมาณ 13 เดือน ก.ย. 98 - ต.ค. 99	ตกลงกันและมีการถอนคำร้อง
United States — Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000	ประมาณ 9 เดือน ธ.ค. 2000 - ก.ย. 2004	สหรัฐอเมริกาถูกตัดสินว่าผิด แต่ไม่มีการปรับปรุงมาตรการพิพาท ไทยได้รับอนุญาตให้ใช้มาตรการตอบโต้
United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products	ประมาณ 59 เดือน ต.ค. 2001 -ก.ย. 2006	สหรัฐอเมริกาถูกตัดสินว่าผิดและมีการถอนมาตรการพิพาทแล้ว
European Communities — Customs Classification of Frozen Boneless Chicken Cuts	ประมาณ 40 เดือน มี.ค. 2003- ก.ค. 2006	ยุโรปถูกตัดสินว่าผิดและมีการถอนมาตรการพิพาทแล้ว
United States — Measures Relating to Shrimp from Thailand	ประมาณ 36 เดือน เม.ย. 2006 - เม.ย. 2009	สหรัฐอเมริกาถูกตัดสินว่าผิดและมีการถอนมาตรการพิพาทแล้ว
United States — Anti-Dumping Measures on Polyethylene Retail Carrier Bags from Thailand	ประมาณ 22 เดือน พ.ย. 2008 - ส.ค. 2010	สหรัฐอเมริกาถูกตัดสินว่าผิดและมีการถอนมาตรการพิพาทแล้ว
European Communities — Export Subsidies on Sugar	ประมาณ 32 เดือน ก.ย. 2002 - พ.ค. 2005	ยุโรปถูกตัดสินว่าผิดแต่ยังไม่มี การถอนมาตรการพิพาท
European Communities — Duties on Imports of Rice	ต.ค. 95 - ถึงปัจจุบัน	อยู่ระหว่างการพิจารณา
Turkey — Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products	มี.ย. 96 - ถึงปัจจุบัน	อยู่ระหว่างการพิจารณา
Egypt — Import Prohibition on Canned Tuna with Soybean Oil	ก.ย. 2000 - ถึงปัจจุบัน	อยู่ระหว่างการพิจารณา

เรื่อง	ระยะเวลา	ขั้นตอนการพิจารณาระงับข้อพิพาท
European Communities — Generalized System of Preferences	ค.ศ. 2001 - ถึงปัจจุบัน	อยู่ระหว่างการพิจารณา
United States — Provisional Anti-Dumping Measures on Shrimp from Thailand	ค.ศ. 2004 - ถึงปัจจุบัน	อยู่ระหว่างการพิจารณา

ที่มา: สรุปจาก http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm

จากข้อมูลขององค์การการค้าระหว่างประเทศ โดยพิจารณาช่วงเวลาที่ใช้ในกระบวนการตัดสินข้อพิพาท นับตั้งแต่การยื่นเรื่องเข้าสู่การพิจารณากระทั่งสิ้นสุดคำตัดสิน จากตัวอย่างข้อพิพาทของไทยในฐานะประเทศเล็กและเป็นผู้ร้องเพื่อพิจารณาตัดสิน (Complainant) จำนวนทั้งสิ้น 13 ข้อพิพาท พบว่า

1. **กรณีใช้ระยะเวลาเกินกว่ากรอบเวลาระงับข้อพิพาท:** มีกระบวนการตัดสินข้อพิพาทถึง 11 กรณีที่ใช้เวลาเกินกว่ากรอบระยะเวลา 15 เดือนตามที่กำหนดไว้ของ WTO โดยใช้เวลาดังแต่ 16 เดือน ถึง 59 เดือน ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศเล็กและประเทศใหญ่ถึง 10 กรณี จึงอาจอนุมานได้ว่าวิธีการต่อสู้ข้อพิพาทแต่ละครั้งประเทศผู้ถูกร้องที่เป็นประเทศใหญ่สามารถใช้วิธีการขยายเวลาของกระบวนการนี้ได้ แม้ว่าจะมีการกำหนดกรอบเวลาทั่วไปเอาไว้ที่ 15 เดือนก็ตาม

2. **กรณีใช้ระยะเวลาไม่เกินกว่ากรอบเวลาระงับข้อพิพาท:** มีเพียง 2 ข้อพิพาทเท่านั้นที่ใช้ระยะเวลา 9 เดือน และ 13 เดือนซึ่งต่ำกว่ากรอบเวลาของ WTO ได้แก่ กรณี United States — Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000 และ กรณี Colombia — Safeguard Measure of Imports of Plain Polyester Filaments from Thailand ข้อสังเกตที่น่าสนใจ กรณี United States — Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000 ซึ่งไทยมีการพิพาทกับประเทศใหญ่แม้ว่าจะมีผลคำตัดสินให้ผู้ถูกร้องผิดแต่กลับพบว่า สหรัฐอเมริกาไม่มีการปรับปรุงหรือถอนมาตรการที่ทำให้เกิดข้อพิพาท แต่กลับไทยต้องใช้มาตรการตอบโต้แทนซึ่งเป็นไปได้ว่าการตอบโต้ของประเทศเล็กอาจไม่ส่งผลกระทบและเพิ่มต้นทุนทางเศรษฐกิจต่อประเทศใหญ่ได้มากนัก

กล่าวโดยสรุป หากจะวิเคราะห์ผลจากความล่าช้าของกระบวนการระดับข้อพิพาท ซึ่งมีทิศทางเศรษฐกิจการเมืองอาจมองได้ว่า กระบวนการยุติธรรมที่ยืดเยื้อ ประกอบกับโครงสร้างขนาดเศรษฐกิจ และระดับการพึ่งพิงทางการค้า เป็นการเพิ่มต้นทุนค่าเสียโอกาสให้สูงขึ้นเป็นลำดับและก่อให้เกิดผลเสียหายทางเศรษฐกิจ และอาจมีผลเสียหายมากขึ้น หากประเทศใหญ่ซึ่งถูกตัดสินว่ากระทำผิดความตกลงจริงไม่ได้มีการปรับปรุงตามคำวินิจฉัย (Compliance) และใช้วิธีการปล่อยให้ประเทศเล็กที่ไม่มีอำนาจต่อรองต้องใช้มาตรการตอบโต้ แทนที่จะมีการถอดมาตรการพิพาทออกไป

3.3 นัยสำคัญของหลักการเรื่องสภาพบังคับของ DSU

กระบวนการระดับข้อพิพาทของ WTO มีลักษณะพิเศษประการสำคัญคือ การอนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถตอบโต้ทางการค้าระหว่างกันได้ โดยให้อยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลของ WTO ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้ประเทศคู่กรณีหันมาปรับเครื่องมือทางการค้าของตนให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัย มิติทางเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจ สามารถชี้ให้เห็นภาพของความไม่เท่าเทียมในการเข้าอาศัยประโยชน์จากเครื่องมือขึ้นนี้

ดังนั้นตัวชี้วัดความสำเร็จของการใช้สภาพบังคับ (Key Success Factor) คืออำนาจต่อรองในการหยิบใช้เครื่องมือนโยบายอันมีน้ำหนักมากพอที่จะส่งอิทธิพลเหนือประเทศคู่กรณี ประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่กว่าจึงสามารถกดดันประเทศเล็กได้ดีกว่า ด้วยความที่ประเทศเล็กจำเป็นต้องอาศัยตลาดขนาดใหญ่สำหรับธุรกิจส่งออกของตน ดังนั้นหากเรามองกลไกในการอนุญาตให้ตอบโต้ทางการค้าในฐานะของเครื่องมือสร้างสภาพบังคับเช่นนี้แล้ว สิ่งนี้เท่ากับเป็นข้อจำกัดเชิงระบบแก่ประเทศเล็กเมื่อต้องต่อกรกับประเทศใหญ่ซึ่งไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงตลาดของตนมากนัก

ในกรณีที่สัดส่วนการนำเข้าสินค้าหรือบริการจากประเทศที่ละเมิดพันธกรณี โดยประเทศที่จะทำการตอบโต้นั้นมีสัดส่วนที่ต่ำ เท่ากับว่าการตอบโต้ขนั้นย่อมไม่เป็นผลมากพอที่จะสร้างแรงกดดันให้ประเทศคู่กรณีหันมาปรับมาตรการทางการค้าของตนให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่ให้ไว้ภายใต้ความตกลง

การที่คดีพิพาทหนึ่งๆ สร้างภาระในการติดตามทั้งด้านความเนื้อหาและระยะเวลา หมายความว่าอุปสรรคของประเทศเล็กในการส่งเจ้าหน้าที่ซึ่งมีจำนวนน้อยอยู่แล้ว ได้เข้าติดตาม หรือเข้าดำเนินการที่จำเป็นในฐานะผู้มีส่วนร่วมในข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นในฐานะผู้ร้องก็ดีหรือผู้ถูกร้องก็ดี เนื่องจากการพิพาทหนึ่งๆ อาจกินระยะเวลานานถึงสองปี ยิ่งไปกว่านั้น แม้ WTO จะกล่าวว่าได้ออกแบบระบบข้อพิพาทที่ทำการตัดสินบนฐานของกฎเกณฑ์ ไม่ใช่บนฐานของอำนาจทางเศรษฐกิจ แต่ความไม่เท่าเทียมก็อาจยังคงเกิดขึ้นเมื่อประเทศเล็กต้องแบกรับต้นทุนทางเศรษฐกิจระหว่างกระบวนการพิจารณา โดยเฉพาะเมื่ออยู่ในฐานะประเทศผู้ร้องซึ่งเสียหายจากมาตรการที่ขัดต่อพันธกรณีของประเทศคู่พิพาท ความเสียหายนั้นจะยังคงดำเนินไปตลอดระยะเวลาที่ดำเนินกระบวนการ

ข้อจำกัดดังกล่าวในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองถือเป็นข้อจำกัดเชิงอำนาจ (Power Constraint) ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญเมื่อประเทศต้องเผชิญกับการตอบโต้ทางการค้าโดยประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจทั้งหลาย⁵ หมายความว่า การตอบโต้เมื่ออยู่ในมือของประเทศเล็กแล้วจะไม่ใช่เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพเท่าใดนักสำหรับการสร้างสภาพบังคับหรือแรงกดดันต่อประเทศคู่กรณี สิ่งนี้เป็นปัญหาอย่างยิ่งในทางปฏิบัติของ WTO สำหรับประเทศเล็กเมื่อมีความต้องการที่จะอาศัยช่องทางของกฎหมายตามที่ระบบได้วางเอาไว้ หากแต่ปรากฏตามข้อเท็จจริงว่าขนาดของตลาดและการพึ่งพิงไม่เอื้อให้สามารถทำเช่นนั้นได้ ยิ่งไปกว่านั้นยังอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของตนเอง ยกตัวอย่างประเทศสมาชิกอย่างสหรัฐ และ สหภาพยุโรปหากถูกระงับสิทธิประโยชน์ทางภาษีนำเข้าในฐานะที่เป็นการตอบโต้ ก็สามารถที่จะย้ายการส่งออกจำนวนซึ่งไม่มากนักไปยังประเทศปลายทางอื่นๆ ได้โดยไม่กระทบกระเทือน

เหล่านั้นจึงยังเป็นปัญหาเกี่ยวกับจุดประสงค์ในการใช้มาตรการตอบโต้ว่าจะถูกใช้ไปสมกับเจตนารมณ์หรือไม่ เพราะการปรับความสมดุลของประโยชน์ต่างตอบแทนในลักษณะเช่นนี้ จะ

⁵ Roderick Abbott, "Are Developing Countries Deterred from Using the WTO Dispute Settlement?: Participation of Developing Countries in the DSM in the years 1995 – 2005," ECIPE Working Paper No. 01/2007 (2007)

ไปเกี่ยวพันกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประเทศคู่กรณี โดยประเทศใหญ่ยังคงมีอิสระในการเลือกที่จะคงไว้หรือเพิกถอนมาตรการที่ขัดต่อพันธกรณีก็ได้⁶

การขาดกลไกในการสร้างสภาพบังคับที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเยียวยาที่เหมาะสม ทำให้การระงับข้อพิพาทในความเป็นจริงต้องหันกลับมาสู่กลไกในการใช้อำนาจต่อรอง ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งว่าทำไมประเทศเล็กจำนวนมากได้หายไปจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ดังที่สถิติปรากฏ เหล่านี้เปิดเผยปัญหาในความเป็นจริงจากมุมมองของประเทศเล็ก ด้วยปริมาณการค้าที่ไม่สูงนัก เปรียบเทียบกับภาระต้นทุนในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาท ตลอดจนต้นทุนในการตอบโต้ อาจพอที่จะอธิบายสาเหตุที่ประเทศเล็กส่วนใหญ่ได้หายไปจากระบบด้วยความที่ไม่คุ้มค่ากับการลงทุนทั้งเงินทุนและเวลา อาจกล่าวได้ว่าเป็นตัวอย่างหนึ่งของความไม่สมมาตรระหว่างผลชี้วัดทางกฎหมายและผลชี้วัดทางเศรษฐศาสตร์

3.4 การการตัดสินใจเชิงนโยบาย

นัยสำคัญด้านเวลาและการออกสภาพบังคับของกระบวนการระงับข้อพิพาทดังที่ได้กล่าวไปเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกได้ใช้สถานะทางเศรษฐกิจเป็นตัวตัดสินใจความสำเร็จในการเข้าร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาท ซึ่งเครื่องยืนยันพฤติกรรมในแง่ของทฤษฎีคือแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายภายในประเทศว่า ถึงแม้เจตนารมณ์จะถูกประกาศออกไปชัดเจนว่าต่างยินยอมที่จะร่วมมือกันสร้างระบบการค้าที่เสรีและเป็นธรรม (Trade Liberalization) แต่การแสดงออกไม่ได้ปรากฏเช่นนั้นเสมอไป พฤติกรรมของรัฐบาลต่างๆที่แสดงออกมาได้ถูกถ่วงถ่วงจากกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองภายในประเทศ (Political Decision Making) เป็นสำคัญ มาตรการทางเศรษฐกิจต่างๆถูกหยิบยกมาใช้เพื่อตอบสนองแรงผลักดันในประเทศซึ่งเสนอการแลกเปลี่ยนบางอย่างให้กับผู้มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งรวมถึงการได้รับคะแนนนิยมหรือแรงสนับสนุนให้เป็นรัฐบาลต่อไป

⁶ ประเด็นนี้นำมาสู่การตั้งข้อสังเกตภายใต้งานศึกษานี้เกี่ยวกับการใช้มาตรการตอบโต้โดยประเทศสมาชิกที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน เนื่องจากมาตรา 22.2 DSU ในเนื้อหาเท่ากับเป็นการอนุญาตให้มีการใช้อุปสรรคทางการค้าเพื่อขจัดอุปสรรคทางการค้าอีกขึ้นหนึ่ง ซึ่งขัดต่อหลักการการค้าเสรี อุปสรรคทางการค้าก่อดันทุนในทางเศรษฐศาสตร์ให้กับประเทศทั้งสองฝ่าย ดังนั้นประสิทธิภาพในการใช้มาตรการตอบโต้จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยหลากหลาย และส่งผลแตกต่างกันในแต่ละสถานการณ์ ปัจจัยที่สำคัญคือเรื่องความสามารถในการแบกรับต้นทุนของประเทศสมาชิก

ผู้เล่นในประเทศซึ่งเรียกว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่างมีส่วนกำหนดทิศทางการตัดสินใจของรัฐบาลผ่านความร่วมมือร่วมกันอย่างเป็นทางการ (Collective Action) การตัดสินใจเหล่านั้นในบริบทของการค้าระหว่างประเทศ แสดงออกมาในรูปของเครื่องมือเชิงนโยบายที่ถูกใช้ไปเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ หากกลุ่มผลประโยชน์ส่งสัญญาณให้ทำการร้องข้อพิพาทหรือแม้แต่ให้ตอบโต้ทางการค้า รัฐบาลจะชั่งน้ำหนักและพิจารณาตอบสนองต่อแรงผลักดันนั้น รัฐบาลที่ตอบสนองได้ดี ก็ย่อมได้รับผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นการตอบแทน

อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องการรวมตัวกันของผู้เล่นในประเทศไม่สามารถทำนายพฤติกรรมของประเทศเล็กได้อย่างเจาะจงเมื่อเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท เพราะเป็นเรื่องของข้อเท็จจริงรายการณี่ไป แต่กระบวนการที่เรียกว่า “การตัดสินใจทางการเมือง” นี้ก็สามารถนำมาเพื่ออธิบายความไม่ลงรอยกันระหว่างผลลัพธ์ของการตัดสินใจกับผลลัพธ์ทางเศรษฐศาสตร์⁷ อย่างไรก็ตามงานศึกษานี้อาศัยการเทียบเคียงแนวคิดดังกล่าวโดยมีเจตนาที่จะอธิบายเพียงรูปแบบของพฤติกรรมของรัฐบาล (Model of the Behaviour of Governments) ขณะเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท ว่ามีปัจจัยเชิงสถาบันจำนวนหนึ่งเข้ามาเกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลนี้ได้สร้างข้อสันนิษฐานว่า การตัดสินใจทางนโยบาย ตลอดจนพฤติกรรมที่แสดงออก อาจไม่ได้ตั้งอยู่บนเหตุผลเศรษฐศาสตร์เสมอไป และเมื่อความเป็นไปได้ทางกฎหมายเปิดช่องก็ยังมีปัจจัยภายนอกต่างๆ (Non Economic Reasons) ที่ทำให้การตัดสินใจของรัฐบาลมีความหลากหลาย ยกตัวอย่างเช่น แผนการพัฒนาอุตสาหกรรมชาติ ค่านิยม การบริหารความเสี่ยง และ ความมั่นคงของชาติ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยพวกนี้มีความสัมพันธ์กับสถานะทางเศรษฐกิจอย่างมาก ดังนั้นหากอยู่ในสถานะที่แตกต่างกัน การตัดสินใจก็ย่อมต้องแตกต่างกันเป็นธรรมดา เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงอยู่ที่การอาศัยประโยชน์จากกติกา และผลลัพธ์จึงขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ใช้กติกาการระงับข้อพิพาทได้ดีกว่ากัน

⁷ Brett G. Williams, “Political Decision – Making Within States about the Principal Policy Instrument,” Chapter 7 in *The Importance of Disciplining the Choice of Policy Instrument to the Effectiveness of the GATT in Disciplining Agricultural Trade Policies*, (Doctoral dissertation University of Adelaide, 2000), p. 143.

หากที่กล่าวมานี้เป็นจริงย่อมเท่ากับว่ากระบวนการในการร้องข้อพิพาทไม่ได้ถูกใช้ไปในเชิงรับ หรือเพียงแต่เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเมื่อถูกละเมิดพันธกรณีอย่างที่เราจะเป็นเท่านั้น พบว่ากรณีพิพาทที่ปรากฏบ่อยครั้งมีที่มาจากการใช้ดุลยพินิจเกินส่วน ต้องพิจารณาว่ากติกาการระงับข้อพิพาทที่ใช้อยู่จัดการกับตรงนี้ได้ดีเพียงใด เพราะบนแนวคิด World System Theory หมายความว่าผู้เล่นตกเป็นเป้าในการแสวงประโยชน์ (Site of Exploitation) มีจุดเกาะเกี่ยวกับความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

3.5 ประเทศกำลังพัฒนากับกระบวนการระงับข้อพิพาท

WTO ได้สร้างหลักการปฏิบัติเป็นพิเศษแก่ประเทศเล็ก (Special and Differential Treatment) เพื่อเสนอต่อประเทศเล็กด้วยการมอบสิทธิพิเศษต่างๆในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการ แต่จะว่าไปแล้วอุปสรรคในทางปฏิบัติในการมีส่วนร่วมในกระบวนการการระงับข้อพิพาทก็ยังเป็นที่สังเกตได้ชัดเจนในหลักการ หากเป็นเช่นที่ WTO กล่าวอ้างว่าเป็นระบบที่เสนอความเท่าเทียมให้กับเหล่าประเทศสมาชิกในการเข้าอาศัยความชอบธรรมในการตัดสินของกลไกการระงับข้อพิพาท ประเทศเล็กน่าจะย่อมมีความต้องการที่จะดำรงสถานะของการเป็นผู้มีส่วนร่วมเข้าอาศัยประโยชน์จากระบบเมื่อมีความจำเป็น แต่ในขณะที่เดียวกันก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ภายใต้ระบบที่ WTO เชื่อว่าถูกออกแบบมาอย่างดี กลับเต็มไปด้วยการปฏิบัติที่ยังเน้นให้เห็นความต่างระหว่างประเทศสมาชิกที่มีสถานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกันได้อย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศเล็กโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเล็กๆ อาจไม่มีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญในสาขากฎหมาย WTO หรือผู้ที่คุ้นเคยกับขั้นตอนของกระบวนการการระงับข้อพิพาท จำนวนคดีพิพาทและความซับซ้อนของคดีที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ สร้างภาระอย่างมากให้กับประเทศสมาชิกในการที่จะติดตามทั้งด้านสารบัญญัติและสบัญญัติ

การที่คดีพิพาทหนึ่งๆสร้างภาระในการติดตามทั้งด้านความเนื้อหาและระยะเวลา หมายความว่าถึงอุปสรรคของประเทศเล็กในการส่งเจ้าหน้าที่ซึ่งมีจำนวนน้อยอยู่แล้ว ได้เข้าติดตามหรือเข้าดำเนินการที่จำเป็นในฐานะผู้มีส่วนร่วมในข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นในฐานะผู้ร้องก็ดีหรือผู้ถูกร้องก็ดี เนื่องจากการพิพาทหนึ่งๆอาจกินระยะเวลานานถึงสองปี ยิ่งไปกว่านั้น แม้ WTO จะกล่าวว่าได้ออกแบบระงับข้อพิพาทที่ทำการตัดสินบนฐานของกฎเกณฑ์ ไม่ใช่บนฐานของอำนาจทางเศรษฐกิจ แต่ความไม่เท่าเทียมก็อาจยังคงเกิดขึ้นเมื่อประเทศเล็กต้องแบกรับต้นทุนทางเศรษฐกิจระหว่างกระบวนการพิจารณา โดยเฉพาะเมื่ออยู่ในฐานะประเทศผู้ร้องซึ่งเสียหายจากมาตรการที่

ขัดต่อพันธกรณีของประเทศคู่พิพาท ความเสียหายนั้นจะยังคงดำเนินไปตลอดระยะเวลาที่ดำเนินกระบวนการ และแม้ภายหลังพบว่ามีการละเมิดพันธกรณีจริง ส่งผลเสียต่อการค้าของประเทศเล็ก แต่การเพิกถอนมาตรการนั้นก็ยังไม่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้น

เหล่านี้เปิดเผยปัญหาในความเป็นจริงจากมุมมองของประเทศเล็ก ด้วยปริมาณการค้าที่ไม่สูงนัก เปรียบเทียบกับภาระต้นทุนในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาท อาจพอที่จะอธิบายสาเหตุที่ประเทศเล็กส่วนใหญ่ได้หายไปจากระบบด้วยความที่ไม่คุ้มค่ากับการลงทุนทั้งเงินทุนและเวลา

3.6 การให้ความช่วยเหลือด้านการค้า

การให้ความช่วยเหลือทางการค้าถูกนำมาตั้งข้อสังเกตในที่นี้ในฐานะของปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนแนวคิดเกี่ยวกับการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ แม้ไม่ได้อยู่ภายใต้บริบทของระบบการระงับข้อพิพาทของ WTO โดยตรง แต่ก็ปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของประเทศสมาชิก เมื่อการค้าโลกเป็นระบบที่ประเทศต่างๆต้องเข้าปฏิสัมพันธ์กันในรูปแบบของการมีประโยชน์ต่างตอบแทน (Trade Reciprocity) ประเทศสมาชิกหนึ่งๆที่กำลังพยายามแสวงประโยชน์ภายใต้ระบบการระงับข้อพิพาทอยู่นั้น ย่อมไม่ต้องการที่จะเสียไปซึ่งประโยชน์ที่มีมาก่อนหน้า ดังนั้นการตัดสินใจจึงไม่ได้ถูกวางอยู่บนฐานของกรอบกติกาของ WTO โดยลำพัง หากแต่รัฐบาลก็ต้องนำปัจจัยนี้มารวมอยู่ในกระบวนการตัดสินใจด้วย

นอกเหนือจากความร่วมมือเพื่อลดกำแพงภาษีและอุปสรรคทางการค้าแล้ว ระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศยังถือว่าการให้ความช่วยเหลือทางการค้าบนพื้นฐานของความสมัครใจจะเป็นตัวขับเคลื่อนและยกระดับการค้าโลก โดยให้ความสำคัญกับกลุ่มประเทศเล็ก และประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด (LDCs) ซึ่งในหลักการมองว่า อุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยในประเทศผู้ส่งออกอาจไม่สามารถแก้ไขได้โดยความร่วมมือทางการค้าตามปกติ ยกตัวอย่างเช่น เรื่องของการขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญ การมีระบบสาธารณูปโภคที่ด้อยมาตรฐาน และ การขาดแคลนเงินทุนในการพัฒนาการผลิต ตลอดจนการปรับปรุงกฎระเบียบทางการค้าที่เป็นอุปสรรค เป็นต้น เพื่อที่จะขจัดข้อจำกัดของตัวผู้ส่งออกจึงเกิดขึ้น (Supply-side Constraints)

การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวถือเป็นการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Aid) เพื่อที่จะให้ประเทศผู้รับความช่วยเหลือสามารถเข้ามามีบทบาทในระบบการค้าโลกได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น อันนำไปสู่ความสามารถในการใช้การค้าเพื่อลดระดับความยากจนของประเทศ ซึ่ง WTO เองไม่ได้มองว่าการให้ความช่วยเหลือนี้มันมีขึ้นเพื่อเป็นการทดแทนหรือเยียวยาให้กับการเปิดเสรีทางการค้าของกลุ่มประเทศเล็กแต่อย่างใด เพราะการมองเช่นนั้นจะเท่ากับเป็นการปฏิเสธความชอบธรรมในหลักการของการค้าเสรีที่ตนเป็นผู้ออกแบบขึ้น

ในบรรดาประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด (LDCs) ความช่วยเหลือทางการค้านี้อาจมีความสำคัญอย่างมากกับภาคการส่งออกของประเทศ ดังนั้นเมื่อการให้ความช่วยเหลืออยู่บนหลักการของความสมัครใจของประเทศผู้ให้ (Donors) ไม่ได้ถูกผูกพันโดยหน้าที่ตามข้อตกลงแล้ว การนำประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท จึงอาจไม่ใช่ทางเลือกที่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือ (Recipients) จะพึงกระทำนัก เพราะเกรงว่าสิทธิประโยชน์ต่างๆที่ได้รับอยู่อาจถูกเพิกถอนไปได้ สถานการณ์เช่นนี้นับว่าเป็นปัจจัยภายนอก (Externality) ประการสำคัญ ซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้ถูกพิสูจน์ด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ในงานศึกษานี้ (Empirical Evidence) แต่ก็พอที่จะชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองของประเทศสมาชิก WTO ทั้งสองกลุ่มได้

ตัวเลขการมีส่วนร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาทอาจมีจุดเกาะเกี่ยวกับระดับความช่วยเหลือทางการค้าที่ประเทศนั้นได้รับ หากคู่พิพาทที่ปรากฏเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ตน เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือด้านการค้าที่ว่านั้นมีลักษณะ ไม่ต่างตอบแทน (Non-Reciprocity) ประโยชน์ทางเศรษฐกิจย่อมตรงความต้องการของประเทศผู้รับที่จะรักษาระดับความช่วยเหลือเอาไว้ ซึ่งนั่นหมายความว่าถึงการรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือกับตนเองไว้ เพราะสิทธิประโยชน์อาจถูกเพิกถอนได้ทุกเมื่อ

การศึกษานี้จึงได้พยายามที่จะทำการตั้งข้อสังเกตต่อสถิติการช่วยเหลือทางการค้า (Aid for Trade: AfT) ซึ่งถูกรวบรวมไว้โดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic and Co-operation and Development: OECD) พบว่ายอดรวมมูลค่าของการให้ความช่วยเหลือในทุกสาขานั้นอยู่ในแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นจากระดับ 150,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 1995 ไปอยู่ที่เกือบ 324,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ณ ปี 2010 โดยราว 61% เป็น

AFT จากกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สหรัฐฯ แคนาดา ญี่ปุ่น อังกฤษ เยอรมนี อิตาลี และ ฝรั่งเศส (ประมาณ 197,344 ล้านเหรียญสหรัฐฯ) และจากจำนวนที่กลุ่มประเทศดังกล่าวเป็นผู้มอบให้ นั้น ประเทศผู้รับความช่วยเหลือ (Recipients) ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีส่วนร่วมในกระบวนการ DSU สูงที่สุดซึ่งได้แก่ บราซิล อินเดีย อาร์เจนตินา และ ไทย เป็นผู้รับความช่วยเหลือในปี 2010 มูลค่ารวมกันเท่ากับ 8,565 ล้านเหรียญสหรัฐฯ คิดเป็น 4.43% ของปริมาณความช่วยเหลือทั้งหมด ซึ่งยังนับเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำ คือเฉลี่ยราว 2,141 ล้านเหรียญสหรัฐฯต่อประเทศ

ประเทศสมาชิก WTO ผู้รับความช่วยเหลือที่กล่าวมา ได้แก่ บราซิล อินเดีย อาร์เจนตินา และ ไทย นับเป็นกลุ่มประเทศเล็กกลุ่มเล็กๆที่ปรากฏตัวในเวทีของ DSU บ่อยครั้งที่สุดในแง่ของจำนวนกรณีพิพาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือในฐานะของการเป็นผู้ร้อง (Complainant) บราซิลนั้นอยู่ในฐานะของการเป็นผู้ร้องข้อพิพาททั้งสิ้น 26 กรณีเป็นอันดับที่สี่จากสมาชิก WTO ทั้งสิ้น 159 ประเทศสมาชิก ประเทศอื่นในกลุ่มนี้อยู่ในฐานะของผู้ร้องคดีจำนวน 21 15 และ 13 กรณี คือ อินเดีย อาร์เจนตินา และประเทศไทย ตามลำดับ ความเชื่อมโยงเกิดขึ้นระหว่างปริมาณความช่วยเหลือที่ได้รับกับการต่อสู้คดีกับประเทศผู้ให้ (Donors) ในแง่ที่ว่า ความช่วยเหลือ 4.43% จากความช่วยเหลือทั้งหมดของประเทศมหาอำนาจอย่าง สหรัฐฯ ญี่ปุ่น แคนาดา อังกฤษ และประเทศสำคัญอื่นๆในสหภาพยุโรปนั้น (เยอรมนี อิตาลี) อาจไม่ได้สร้างความกดดันได้มากนักในสายตาของประเทศพัฒนาากลุ่มดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศด้อยพัฒนาอื่นๆในแอฟริกา โดยรวมกันแล้วประเทศเล็กทั้งสิ้น ได้ร้องคดีทั้งสิ้น 75 กรณี ระหว่างปี 1995 ถึง เดือนสิงหาคม 2012 โดยเป็นการร้องต่อประเทศในกลุ่มมหาอำนาจทั้งสิ้น 43 กรณี คิดเป็น 57.3% ของการร้องคดีทั้งหมด ซึ่งเฉลี่ยรายประเทศเท่ากับ 14.33%

สำหรับทางด้านของสมาชิกมหาอำนาจทั้งสิ้นแล้ว ได้อยู่ในฐานะของการเป็นผู้ถูกร้อง (Respondent) ทั้งสิ้น 223 กรณีโดยไม่คำนึงว่าใครเป็นผู้ร้อง แต่เพื่อหาความสัมพันธ์กับประเทศผู้รับความช่วยเหลือ AFT แล้ว จึงจะนับเฉพาะการเป็นผู้ถูกร้องโดยประเทศอื่นนอกเหนือจากการร้องพิพาทระหว่างกันเอง ซึ่งสถิติข้อพิพาทของ WTO แสดงจำนวนข้อพิพาทระหว่างบรรดาสมาชิก ได้แก่ สหรัฐฯ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และ แคนาดา กันเองเท่ากับ 110 กรณี นอกจากนี้เนื่องจากในจำนวนข้อพิพาทนั้น 23 กรณีเป็นการร้องโดยประเทศที่อยู่ในฐานะของการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ AFT เช่นเดียวกัน เช่น ประเทศออสเตรเลีย เกาหลีใต้ นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ นั้นเท่ากับว่าเหลือ

จำนวนพิพาท 87 กรณีที่เกิดขึ้นจากการถูกร้องโดยประเทศเล็ก และราวครึ่งหนึ่งคือ 43 กรณีในนั้น เป็นการร้องโดย กลุ่มบราซิล อินเดีย อาร์เจนตินา และ ไทย เท่ากับว่าอีก 44 กรณีที่เหลือเป็นการถูกร้องโดยประเทศเล็กอื่นๆ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว ค่าเฉลี่ยการร้องคดีรายสมาชิกถือว่าต่ำมาก ซึ่งแปรผกผันกับมูลค่าความช่วยเหลือที่ได้รับ (ข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม 2012)

อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตทางสถิตินี้สร้างข้อพิจารณาได้เพียงอย่างกว้าง เนื่องจากข้อจำกัดบางประการอันเกิดจากการนำสถิติสองส่วนมาพิจารณาประกอบกัน ประการแรก สถิติจำนวนข้อพิพาทภายใต้ระบบการระงับข้อพิพาทของ WTO กับสถิติปริมาณการให้และการรับความช่วยเหลือทางการค้าของชาติ OECD ซึ่งจะไปแล้วผู้เล่นในทั้งสองกลุ่มไม่สมมาตรกัน กล่าวคือ ประเทศเล็กหรือประเทศ LDCs บางประเทศที่รับความช่วยเหลือ Aft อาจไม่ได้เป็นประเทศสมาชิกของ WTO ประการที่สองคือ วิธีการในการรวบรวมและแยกแยะข้อมูลภายใต้บริบททั้งสองแตกต่างกัน ภายใต้ WTO ได้ถือเอาสถานะของสหภาพยุโรปเป็นหนึ่งสมาชิก แต่ภายใต้บริบทของการให้ความช่วยเหลือทางการค้าของ OECD ได้นับสถิติแยกเป็นรายประเทศ และจากข้อเท็จจริงประเทศเล็กบางประเทศที่เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปก็ไม่ได้อยู่ในสถานะของการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ⁸

สิ่งที่พบจากการพิจารณาคือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองตัวหนึ่งที่มีบทบาทในการสร้างข้อจำกัดในการเข้ามีส่วนร่วมใน DSU ของประเทศที่มีสถานะทางเศรษฐกิจเข้มแข็งน้อยกว่า และหากเป็นเช่นนั้นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมืองบอกเราว่า นั่นเป็นการครอบงำทางทุนชนิดหนึ่ง ซึ่งในระยะยาวอาจสร้างให้ประเทศผู้รับความช่วยเหลือมีความสามารถในการส่งออกเพิ่มขึ้น หรือเป็นการเตรียมความพร้อมด้านบุคคลากร สาธารณูปโภค ฯลฯ ก็ตาม แต่ในระยะสั้นๆ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศผู้รับความช่วยเหลือและแน่นอนว่าไม่ต้องการจะสูญเสียความช่วยเหลือเหล่านี้ไป การแสดงออกในเวทีระหว่างประเทศจึงต้องถูกทำด้วยความระมัดระวัง นอกจากนี้ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นยังถูกใช้เป็นฐานในการสร้างประโยชน์ให้กับประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ (Site of Exploitation) ผ่านบรรดาทุนข้ามชาตินั่นเอง

⁸ เมื่อพูดถึงสถิติข้อพิพาทของ WTO เราใช้สถิติของกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น แคนาดา และ ยุโรป ในขณะที่หากพูดถึง Aft เราได้นำตัวเลขของกลุ่มประเทศ G7 มาทำการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของมูลค่าความช่วยเหลือกับจำนวนคดีในที่นี้

แม้ไม่ได้เกิดขึ้นในขอบเขตของกระบวนการระดับข้อพิพาทของ DSU แต่หลักการดังกล่าวอาจกระทบการตัดสินใจเชิงนโยบายของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ (Rationale for Decision Making) ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือในระดับที่ต่ำโดยเปรียบเทียบอย่างบราซิลหรืออินเดีย โดยตัวของประเทศนั้นๆเองแล้วย่อมมีสภาพเศรษฐกิจที่เจริญกว่าประเทศ LDCs ในความเป็นจริง ความเสี่ยงที่จะสูญเสียความช่วยเหลือไปมีเท่ากัน แต่น้ำหนักของความช่วยเหลือนั้นอาจไม่เท่ากัน สำหรับประเทศสำหรับประเทศผู้รับความช่วยเหลือแต่ละประเทศ

แท้จริงแล้วบทบาทของ AFT ส่งผลในลักษณะเช่นเดียวกับโครงการของ WTO โครงการหนึ่ง คือโครงการยกเลิกภาษีและโควต้า (Duty – free Quota –free: DFQF) ให้กับประเทศพัฒนา น้อยที่สุด ซึ่งสำหรับประเทศเล็กก็สามารถพิจารณาให้ตามความสมัครใจ⁹ ด้วยวิธีการหลักสอง อย่างคือ การยกเลิกโควต้าและยกเลิกภาษีนำเข้าให้กับสินค้าของ LDCs ได้สามารถเข้าถึงตลาด ของประเทศในอีกสองกลุ่มได้ (ประเทศใหญ่และประเทศเล็ก) แม้ไม่สามารถมีหลักประกัน ความสำเร็จในการเข้าสู่ตลาดต่างชาติ แต่ WTO เชื่อว่าโปรแกรมนี้จะเป็ประโยชน์ต่อสวัสดิการ ของ LDCs อย่างสูง เช่นนั้นโปรแกรมนี้ก็เช่นกันย่อมกระทบต่อการตัดสินใจของประเทศที่พัฒนา น้อยที่สุดในลักษณะเดียวกันกับ AFT

ดังนั้นในเชิงความสัมพันธ์กับจำนวนคดี การให้ความช่วยเหลือในลักษณะที่ว่ามานี้ อาจ กระทบการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการ DSU หรือแม้กระทั่งทิศทางในการแสดงออกเมื่อมีมูลเหตุ ของการพิพาทเกิดขึ้น รัฐบาลสมาชิกผู้รับความช่วยเหลือซึ่งตระหนักถึงความเสี่ยง ย่อมรู้ดีว่าเป็น ความช่วยเหลือบนพื้นฐานของความสมัครใจ ไม่ผูกพันประเทศผู้ให้ และหากเลือกได้ย่อมที่จะ เลือกลงมืออยู่ท่ามกลางความขัดแย้งที่ยึดอยู่กับประเทศผู้ให้ ในขณะเดียวกันเมื่อความช่วยเหลือไม่ เป็นสิ่งผูกพันต่อประเทศผู้ให้ กล่าวคือไม่ได้อยู่ภายใต้พันธกรณีของความตกลง WTO การเพิก ถอนสิทธิประโยชน์ต่างๆที่ให้แก่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ย่อมไม่สามารถถูกเรียกร้องภายใต้ บังคับของ DSU ได้ เช่นเดียวกับการค้าโดยผ่านสิทธิพิเศษอื่นๆ (GSP) ที่ประเทศเล็กเป็นผู้ถืออยู่ จำนวนมากก็ไม่ได้ถือเป็นส่วนหนึ่งของความตกลง WTO และความขัดแย้งหากเกิดขึ้นก็ไม่

⁹ ประเทศไทยเองในการประชุมระดับรัฐมนตรี WTO เมื่อปี 2011 ได้แสดงเจตนารมณ์ที่จะยกเลิกภาษี และโควต้าให้กับกลุ่มประเทศ LDCs ขณะนี้ (เมษายน 2013) กำลังมีการดำเนินการจัดทำรายการสินค้าที่จะลด ให้กับกลุ่ม LDCs โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) กระทรวงการคลัง, ที่มา: เอกสารกรมการภาษีอากร และมาตรการทางการค้า 4/2556/9

สามารถถูกเรียกร้องผ่าน DSU ได้ ยิ่งถือเป็นข้อจำกัดให้ประเทศเล็ก หรือ LDCs จำนวนมาก หายไปจากระบบฯ

ภายใต้ส่วนที่ 2 ของการศึกษาในบทนี้ ได้วิเคราะห์ปัจจัยที่สำคัญสองปัจจัย คือ เวลาที่ใช้ไปในกระบวนการ และ หลักการในการสร้างสภาพบังคับ ซึ่งเป็นปัจจัยที่เปิดโอกาสให้เกิดความไม่เท่าเทียมดังกรอบการวิเคราะห์ที่ได้วางเอาไว้ โดยเจาะจงไปที่รายประเทศสมาชิกที่ปรากฏตัวบ่อยครั้งในเวทีการระงับข้อพิพาท ซึ่งพฤติกรรมของประเทศสมาชิกต่างๆถูกตีกรอบไว้ด้วยแนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจเชิงนโยบายภายในรัฐ นอกจากนี้ยังได้ทำการตั้งข้อสังเกตปัจจัยการให้ความช่วยเหลือทางการค้า ในฐานะปัจจัยภายนอกที่อาจมีส่วนในการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในการเข้าอาศัยกลไกการระงับข้อพิพาท

ในบทต่อไปจะนำข้อมูลที่ได้ไปทำการศึกษาประกอบข้อเท็จจริงจากกรณีพิพาทเพื่อแสดงภาพของการใช้ประโยชน์จากกลไกในการระงับข้อพิพาทของประเทศสมาชิกที่มีสถานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกันในทางปฏิบัติ

บทที่ 4 กรณีศึกษา

สำหรับเนื้อหาในบทที่ 4 เป็นการนำเสนอผลวิเคราะห์กระบวนการระงับข้อพิพาทจากกรณีศึกษาสำคัญใน 2 กรณี ได้แก่ (1) กรณีศึกษามาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดต่อสินค้ากุ้งจากประเทศไทย (United States — Measures Relating to Shrimp from Thailand: DS343) และ (2) กรณีศึกษามาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดของประชาคมยุโรปต่อสิ่งทอผ้าเช็ดหน้าเข้าจากอินเดีย (European Communities – Anti-Dumping Duties on Imports of Cotton-Type Bed Linen from India: DS141) ซึ่งสามารถให้ข้อสรุปผลที่เกิดจากกระบวนการทางกฎหมายและผลลัพธ์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ รายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 กรณีศึกษามาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดต่อสินค้ากุ้งแช่แข็งจากประเทศไทย (United States — Measures Relating to Shrimp from Thailand: DS343)

กรณีพิพาทนี้เป็นการโต้แย้งกันเกี่ยวกับที่มาของมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดกุ้งแช่แข็งไทย (Frozen warm water shrimp) ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2005 (มีการร้องขอให้มีการไต่สวนมาตั้งแต่ในปี 2003) ต่อมาข้อพิพาทดังกล่าวถูกนำเข้าสู่การตัดสินของ DSU ในปี 2006 และมีข้อสรุปคำตัดสินให้สหรัฐฯ ปรับปรุงมาตรการพิพาทให้สอดคล้องกับความตกลงว่าด้วยการทุ่มตลาด ในเดือนกรกฎาคม 2008 สหรัฐฯ ได้แถลงต่อ DSB เมื่อทำตามคำวินิจฉัยแล้วเสร็จเมื่อ เมษายน 2009 โดยใช้เวลาในการหาข้อยุติทั้งสิ้น 36 เดือน

ไม่ใช่ครั้งแรกและครั้งเดียวที่กุ้งแช่แข็งของไทยถูกใช้มาตรการประเภนี้ของสหรัฐฯ และประเทศที่โดนมาตรการเช่นเดียวกันยังประกอบไปด้วย จีน เวียดนาม อินเดีย เอกวาดอร์ เป็นต้น อัตราการตอบโต้การทุ่มตลาดของไทยอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ อาจส่งผลให้การค้าในตลาดสหรัฐฯ ยังสามารถโตขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามไม่ได้แปลว่าไม่เสียหาย ดังที่ผู้ศึกษาจะได้แสดงให้เห็นถึงนัยทางการค้าผ่านข้อมูลดังต่อไปนี้

4.1.1 สถิติมูลค่าการค้ากุ้งแช่แข็งของไทย

จากข้อมูลการค้าระหว่างประเทศแสดงให้เห็นว่ากุ้งแช่แข็งเป็นสินค้าส่งออกสำคัญของไทยที่มีมูลค่าเฉลี่ยการส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาเป็นอันดับหนึ่งตลอดช่วงระยะเวลาที่มีการพิพาท หรือคิดเป็นสัดส่วนการส่งออกโดยเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ 51.85 ของการส่งออกกุ้งแช่แข็งทั้งหมดของไทย รองลงมาคือญี่ปุ่น และ แคนาดา หรือคิดเป็นร้อยละ 21.43 และ 6.01 ตามลำดับในช่วงเวลา 2002-2007 ขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกาก็มีการนำเข้ากุ้งแช่แข็งจากไทยเป็นอันดับหนึ่งด้วยเช่นเดียวกันตลอดในช่วงเวลาเดียวกัน¹

ตารางที่ 4.1 มูลค่าเฉลี่ยและสัดส่วนการส่งออกเฉลี่ยกุ้งแช่แข็งของไทย (HS030613) ที่สำคัญระหว่างปี 2002-2007

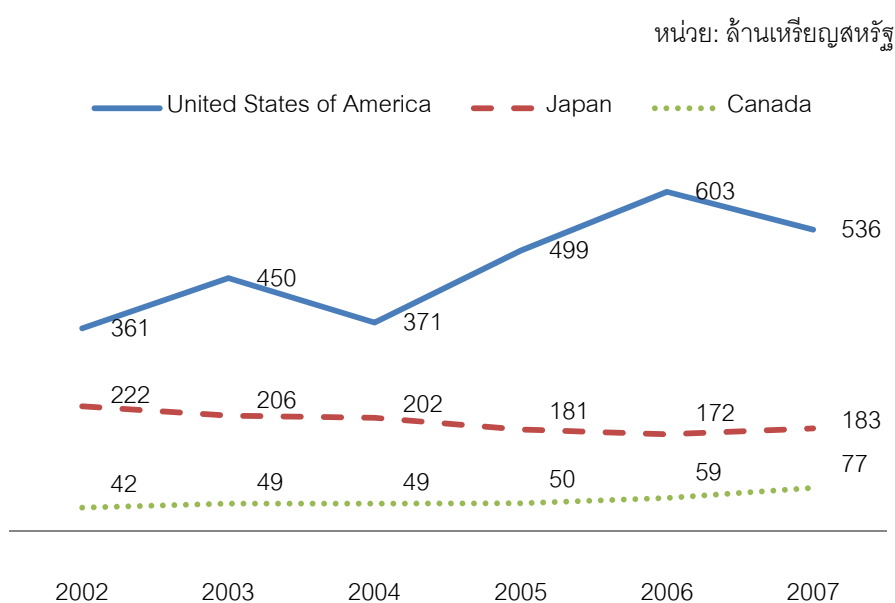
ประเทศคู่ค้าสำคัญ	มูลค่าเฉลี่ยการส่งออกกุ้งแช่แข็งของไทย (ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	สัดส่วนการส่งออกของไทย เฉลี่ย (ร้อยละ)
1) สหรัฐอเมริกา	470.09	51.85
2) ญี่ปุ่น	194.32	21.43
3) แคนาดา	54.51	6.01
4) อื่นๆ	187.68	20.70
รวม	906.61	100.00

ที่มา: ITC calculations based on UN COMTRADE statistics.

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากมูลค่าการส่งออกกุ้งแช่แข็งตลอดช่วงปี 2002-2007 แสดงให้เห็นว่าตลาดการส่งออกกุ้งแช่แข็งของไทยที่สำคัญ คือ สหรัฐอเมริกาและสูงกว่าประเทศคู่ค้าสำคัญลำดับรองลงมาค่อนข้างสูง และแม้ว่าจะมีการยื่นคำร้องตั้งแต่ปี 2003 และเริ่มมีการไต่สวนในปี 2005 ก็ตามความสำคัญของสหรัฐอเมริกาในฐานะแหล่งส่งออกสำคัญของไทยก็เปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการส่งออกของไทยแต่อย่างใด

¹ ข้อมูลจาก ITC calculations based on UN COMTRADE statistics.

จากสถิติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงระดับการพึ่งพิงทางการค้าบนสินค้าเฉพาะรายการระหว่างของสองประเทศ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงนโยบายการนำเข้า และ/หรือการส่งออกใดๆ ย่อมมีผลกระทบต่อผู้ส่งออกในเชิงเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากกรณีการบังคับใช้นโยบายประเภทที่ส่งผลเป็นการเพิ่มต้นทุนด้านราคาให้กับผู้ประกอบการในประเทศเล็กย่อมส่งผลเสียหายต่อโครงสร้างการผลิตและการค้ามากกว่าโดยเปรียบเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดกับประเทศใหญ่ที่นำเข้า



รูปที่ 4.1 มูลค่าการส่งออกคู่แข่งของไทยระหว่างปี 2002-2007

ที่มา: ITC calculations based on UN COMTRADE statistics.

ด้วยเหตุนี้การศึกษาถึงการพิพาทกันเกี่ยวกับมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดของสหรัฐฯซึ่งมีที่มาไม่ถูกต้อง ทำขึ้นเพื่อชี้ผลเสียหายของนโยบายกีดกันทางการค้าและยังเป็นการวิเคราะห์เพื่อสะท้อนถึงข้อจำกัดของกลไกการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกเมื่อเกิดการพิพาทกันบนมาตรการใดๆระหว่างประเทศคู่ค้าซึ่งเป็นประเทศใหญ่ต่อประเทศเล็กโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากต้นทุนค่าเสียโอกาสระหว่างการเจรจาระงับข้อพิพาทนั่นเอง

4.1.2 กระบวนการตัดสินและการต่อสู้เพื่อระงับข้อพิพาท: กรณีกึ่งแซ่แข็งระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา

สิ่งที่น่าสังเกตในช่วงกระบวนการพิจารณาเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างสองประเทศสมาชิกตลอดระยะเวลา 36 เดือน (นับตั้งแต่กระบวนการหารือ กระทั่ง DSB รับรองรายงาน) พบว่าปัจจัยที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจของรัฐบาลสหรัฐฯ ตั้งแต่ริเริ่มการไต่สวนจนกระทั่งระงับข้อพิพาทไป คือกลุ่มผู้ประกอบการแปดมลรัฐชายฝั่งทางใต้ของสหรัฐฯ (SSA) ประกอบไปด้วยกิจการประมงหรือผู้ประกอบการเพาะกุ้ง ผู้แปรรูป และผู้จัดจำหน่าย ซึ่งเสนอเรื่องต่อกรมการค้าและคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐฯ (USDOC) เพื่อให้คุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศซึ่งพบว่า มีรูปแบบขั้นตอนดังนี้

ตารางที่ 4.2 กระบวนการตัดสินและแนวทางการต่อสู้เพื่อระงับข้อพิพาท: กรณีกึ่งแซ่แข็งระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา

ระยะเวลา	กระบวนการ	แนวทางการต่อสู้	ระเบียบข้อบังคับขององค์การการค้าระหว่างประเทศ
ยื่นคำขอต่อ DSB (24 เมษายน 2006)	1) ไทยขอปรึกษาหารือ (แต่ไม่เป็นผล)		
ประมาณ 6 เดือน นับแต่การ ขอหารือ (26 ตุลาคม 2006)	2) ตั้งองค์คณะ (Panel) จากการร้องขอของไทย	ไทยโต้แย้งมาตรการทั้งสองของสหรัฐฯ สหรัฐฯ ไม่ได้แก้ต่างในประเด็น Zeroing	ความตกลง AD มาตรา 2.4.2 (Zeroing) มาตรา 18.1 และ GATT 1994
ประมาณ 16 เดือน นับแต่ กระบวนการที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2008)	3) เวียนคำวินิจฉัยของ Panel แก่ประเทศสมาชิก	ทั้งสองฝ่ายอุทธรณ์การ ตีความกฎหมายของ Panel	
ประมาณ 5 เดือน นับแต่ กระบวนการที่ 3 (16 กรกฎาคม 2008)	4) เวียนคำวินิจฉัยของ AB แก่ประเทศสมาชิก	AB วินิจฉัยยื่นให้ สหรัฐฯถอนมาตรการ พิพาท (EBR)	
ประมาณ 1 เดือน นับแต่ กระบวนการที่ 4	5) DSB รับรองรายงานขั้น สุดท้าย (Final Report)		

ระยะเวลา	กระบวนการ	แนวทางการต่อสู้	ระเบียบข้อบังคับ ขององค์การการค้า ระหว่างประเทศ
1 สิงหาคม 2008 ประมาณ 8 เดือน นับแต่ กระบวนการที่ 5 (20 เมษายน 2009)	6) สหรัฐฯถอนมาตรการ ตามคำวินิจฉัยระหว่าง การประชุม DSB	-	

ที่มา: ผู้ศึกษา

กระบวนการระงับข้อพิพาทตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งมีการถอนมาตรการของสหรัฐอเมริกา ระยะเวลารวมทั้งสิ้นประมาณ 36 เดือน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สหรัฐฯได้ประโยชน์จากการใช้มาตรการที่ ถูกวินิจฉัยว่าผิดโดยปราศจากต้นทุน

4.1.3 ผลลัพธ์ที่ได้จากการตัดสินเพื่อระงับข้อพิพาทกรณีไทยและสหรัฐอเมริกา

1) ประเทศไทยชนะคดี และมีคำสั่งให้สหรัฐอเมริกายกเลิกวิธีการคำนวณส่วนต่างการ ทุ่มตลาดแบบ Zeroing² และมาตรการวางประกัน C - Bond³ ซึ่งเป็นการใช้กฎระเบียบทางศุลกากร (Customs Bond Directive และ Customs and Border Enactment) เพื่อเรียกให้ผู้นำเข้าวางประกัน ศุลกากร (EBR) โดยไม่สมควร

² “Zeroing” เป็นวิธีการคำนวณเพื่อกำหนดอัตราส่วนต่างการทุ่มตลาดขั้นสุดทำให้สูงกว่าความเป็นจริง โดยปกติการคำนวณส่วนต่างจะใช้วิธีการเปรียบเทียบมูลค่าสินค้าในตลาดของประเทศผู้ส่งออกกับในตลาดของต นกรณีที่มีผู้ส่งออกหลายราย หากราคาขายในประเทศผู้ผลิตสูงกว่าราคาในตลาดส่งออก ส่วนต่างจะมีค่าเป็นบวก (Positive Margin) และหากราคาขายในตลาดประเทศผู้ส่งออกต่ำกว่าราคาขายในตลาดส่งออก ส่วนต่างจะมีค่าเป็นลบ (Negative Margin) ซึ่งต้องนำทั้งค่าบวกและลบมาพิจารณาประกอบกัน อย่างไรก็ตามสหรัฐฯใช้วิธีการตีค่าส่วน ต่างการทุ่มตลาดที่เป็นลบให้เท่ากับศูนย์ เพื่อที่จะได้ค่าน้ำหนักที่สูงขึ้นเมื่อนำส่วนต่างทั้งหมดมารวมกันเพื่อกำหนด อัตรตอบโต้การทุ่มตลาด ทำให้ตัวเลขที่ได้สูงกว่าที่ควรจะเป็น ยกตัวอย่างเช่น หากราคาขายในประเทศไทยเท่ากับ 100 บาท ส่งไปขายที่สหรัฐฯในราคา 60 บาท 40% ส่วนต่างการทุ่มตลาดจะถูกเรียกเก็บ แต่หากราคาขายในสหรัฐฯ เท่ากับ 140 (Negative Margin) ส่วนต่างตรงนี้จะถูกตีค่าเป็นศูนย์ เมื่อมีการนำตัวเลขมาคำนวณ ก็จะพบส่วนต่าง เท่ากับ 40% ทั้งๆที่เมื่อนำทั้งสองธุรกรรมมาคำนวณร่วมกัน จะไม่พบส่วนต่างและก็จะไม่มีการเรียกเก็บส่วนต่างการ ทุ่มตลาดแต่อย่างใด

2) จากผลคำวินิจฉัยชี้ได้แสดงให้เห็นว่ามาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลงว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาดและความตกลงทั่วไป (GATT 1994)

แม้ว่าผลคำตัดสินจะเป็นที่สิ้นสุดแสดงให้เห็นถึงผลสำเร็จในการต่อสู้ของประเทศเล็กในเวทีการค้าระหว่างประเทศก็ตาม แต่หากพิจารณาในแง่ของความสูญเสียทางเศรษฐกิจ หมายรวมถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสในช่วงเวลาการระงับข้อพิพาทแล้วย่อมแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้รับผลเสียหายทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นตลอดช่วงระยะเวลา รวม 36 เดือน (นับแต่ออกมาตรการการพิพาทจนกระทั่งมีการแก้ไขปรับปรุง) ซึ่งทำให้เกิดต้นทุนแฝงของผู้ส่งออกคู่แข่งของไทย ในรูปของภาษีและค่าธรรมเนียมที่มีการใช้เพิ่มเติมจากการค้าในภาวะปกติ

ตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบประเภทภาษีและค่าธรรมเนียมระหว่างก่อนและหลังมีมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดของสหรัฐอเมริกาที่มีผลต่อการส่งออกคู่แข่งของไทย

ประเภทภาษีและค่าธรรมเนียมก่อนมี มาตรการพิพาทของสหรัฐอเมริกา	ประเภทภาษีและค่าธรรมเนียมหลังมี มาตรการพิพาทของสหรัฐอเมริกา
ภาษีศุลกากรปกติผูกพันที่อัตรา 0%	วางประกันการตอบโต้การทุ่มตลาด (Cash Deposit) 600 เหรียญสหรัฐฯ ต่อการนำเข้า (Shipment) พันธบัตรค้ำประกันการนำเข้า 200,000 เหรียญสหรัฐฯ

ที่มา: ผู้ศึกษา

ก่อนมีมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด สินค้าคู่แข่งจากไทยถูกเรียกเก็บอัตราภาษีศุลกากรปกติผูกพันที่อัตราร้อยละ 0 แต่เมื่อมีการใช้การเรียกวางประกันทำให้สินค้าคู่แข่งของไทยมีต้นทุนสำคัญ 2 ส่วน แบ่งเป็นต้นทุนที่คิดจากการวางประกัน และต้นทุนจากการวางพันธบัตรค้ำประกันการนำเข้า

³ “Continuous Bond” หรือการวางพันธบัตรค้ำประกันการนำเข้า มีวัตถุประสงค์เป็นการเรียกเก็บเงินประกันการตอบโต้การทุ่มตลาด โดยผู้นำเข้าจากประเทศไทยต้องวางประกันเป็นเงินในจำนวนเทียบเท่ากับมูลค่าการตอบโต้การทุ่มตลาดในแต่ละระวางการนำเข้า

นำเข้า จากการประเมินต้นทุนดังกล่าวพบว่า ในกรณีต้นทุนที่เกิดจากการวางประกันการตอบโต้การทุ่มตลาดเพิ่มขึ้น 600 เหรียญสหรัฐฯ ต่อการนำเข้า 1 Shipment ขณะที่ต้นทุนจากการวางพันธบัตรค่าประกันการนำเข้าต่อ 1 ปี มีมูลค่าประมาณ 200,000 เหรียญสหรัฐฯ ซึ่งทำให้ไทยมีต้นทุนการวางพันธบัตรตลอดช่วง 3 ปี รวมทั้งสิ้นประมาณ 600,000 เหรียญสหรัฐฯ

4.2 กรณีศึกษามาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดของประชาคมยุโรปต่อสิ่งทอนำเข้าจากอินเดีย (European Communities – Anti-Dumping Duties on Imports of Cotton-Type Bed Linen from India: DS141)

กรณีพิพาทสินค้าสิ่งทอระหว่างอินเดียประชาคมยุโรปเดิมเกิดขึ้นเมื่อสิงหาคม 1998 (อินเดียขอใช้กระบวนการหารือ) ซึ่งมีการนำข้อพิพาทดังกล่าวเข้าสู่การตัดสินโดยองค์คณะ (Panel Stage) ในเดือนตุลาคม 1999 และมีข้อสรุปคำตัดสินให้ยุโรปเพิกถอนมาตรการพิพาทไปในที่สุด ณ ชั้นอุทธรณ์ในเดือน เมษายน 2003 (Compliance Panel มาตรา 21.5) รวมใช้ระยะเวลาทั้งสิ้นประมาณ 4 ปี 7 เดือน (เฉพาะที่อยู่ในกระบวนการ) แต่หากรวมระยะเวลาตั้งแต่มีการใช้มาตรการพิพาทจนกระทั่งถอนออกไปรวมแล้วประมาณ 5 ปี 5 เดือน

อย่างไรก็ดีเพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นมา และความสำคัญของภาคธุรกิจการค้าสิ่งทอของอินเดียซึ่งใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศ (รองจากเกษตรกรรม) และมีตลาดส่งออกขนาดใหญ่อยู่ที่ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในขณะนั้น จึงขอทำการนำเสนอสถิติการค้าระหว่างทั้งสองประเทศ รายละเอียดดังต่อไปนี้

4.2.1 สถิติมูลค่าการส่งออกสินค้าสิ่งทอของอินเดีย

จากข้อมูลการค้าระหว่างประเทศแสดงให้เห็นว่าสินค้าสิ่งทอเป็นสินค้าส่งออกสำคัญของอินเดียที่มีมูลค่าเฉลี่ยการส่งออกไปยังสหภาพยุโรปมากเป็นอันดับหนึ่ง หรือคิดเป็นสัดส่วนการส่งออกโดยเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ 27.47 ของการส่งออกสินค้าสิ่งทอของไทย รองลงมาคือสหราชอาณาจักร

และ เยอรมนี หรือคิดเป็นร้อยละ 8.17 และ 6.99 ตามลำดับ ขณะเดียวกันสหภาพยุโรปก็มีการนำเข้า กุ้งแช่แข็งจากไทยเป็นอันดับหนึ่งด้วยเช่นเดียวกัน⁴

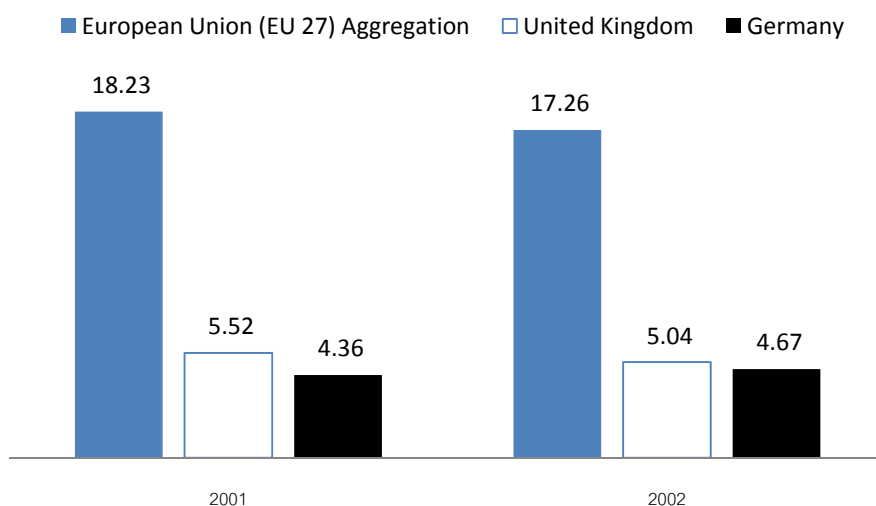
ตารางที่ 4.4 มูลค่าเฉลี่ยและสัดส่วนการส่งออกเฉลี่ยสินค้าสิ่งทอของอินเดีย (HS6302) ที่สำคัญ ระหว่างปี 2001-2002

ประเทศคู่ค้าสำคัญ	มูลค่าเฉลี่ยการส่งออก สินค้าสิ่งทอของอินเดีย (ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	สัดส่วนการส่งออกสินค้าสิ่ง ทอของอินเดียของไทยเฉลี่ย (ร้อยละ)
1) สหภาพยุโรป	17.75	27.47
2) สหราชอาณาจักร	5.28	8.17
3) เยอรมนี	4.52	6.99
4) อื่น ๆ	37.06	57.37
รวม	64.60	100.00

ที่มา: ITC calculations based on UN COMTRADE statistics.

จากข้อมูลการค้าระหว่างประเทศของอินเดียแสดงให้เห็นว่าตลาดส่งออกสินค้าสิ่งทอที่สำคัญ สามอันดับแรกคือ สหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร และเยอรมนี โดยมีมูลค่าการส่งออกไปยังสหภาพ ยุโรปมากที่สุด การพึ่งพิงตลาดยุโรปในระดับที่สูง สะท้อนนโยบายการค้าของอินเดียที่จำเป็นจะต้อง เข้าต่อผู้ซื้อจนถึงที่สุด

⁴ ข้อมูลจาก ITC calculations based on UN COMTRADE statistics.



รูปที่ 4.2 สัดส่วนตลาดส่งออกของอินเดียในปี 2001-2002

ที่มา: ITC calculations based on UN COMTRADE statistics.

ด้วยเหตุนี้การศึกษาระบบการตอบโต้อันเนื่องมาจากผลเสียหายของนโยบายกีดกันทางการค้าจึงเป็นการวิเคราะห์เพื่อสะท้อนถึงข้อจำกัดของกลไกการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก เมื่อเกิดขึ้นระหว่างประเทศคู่ค้าซึ่งเป็นประเทศใหญ่ต่อประเทศเล็กโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากต้นทุนค่าเสียโอกาสระหว่างการเจรจาระงับข้อพิพาทจึงเป็นที่ควรพิจารณา

4.2.2 กระบวนการตัดสินและการต่อสู้เพื่อระงับข้อพิพาท: กรณีมาตรการตอบโต้สินค้าสิ่งทอนำเข้าจากอินเดีย

ระหว่างมีการตัดสินและการต่อสู้เพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างสองประเทศ ตลอดช่วงระยะเวลา 5 ปี 5 เดือนมีรายกระบวนการตามวิธีพิจารณาและต่อสู้ โดยยุโรปมีท่าทีในการดึงเวลาในขั้นตอนสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงมาตรการไม่ถูกต้อง เป็นผลให้ต้องโต้แย้งต่อเนือง (Compliance Panel) เพิ่มต้นทุนเวลา (ค่าเสียโอกาส) ให้อินเดียเพิ่มขึ้นถึง 1 ปี 8 เดือน ทั้งที่ควรยุติลงตั้งแต่ในเดือนสิงหาคม 2001

ตารางที่ 4.5 กระบวนการตัดสินและแนวทางการต่อสู้เพื่อระงับข้อพิพาท: กรณีสินค้าสิ่งทอระหว่างอินเดียและยุโรป

ระยะเวลา	กระบวนการ	แนวทางการต่อสู้	ระเบียบข้อบังคับขององค์การการค้าระหว่างประเทศ
ยื่นคำขอต่อ DSB (3 สิงหาคม 1998)	1) อินเดียขอปรึกษาหารือ (ไม่เป็นผล)		ความตกลง AD มาตรา 2.2.2
ประมาณ 13 เดือนนับแต่การขอหารือ (7 กันยายน 1999)	2) ตั้งองค์คณะ (Panel) จาก การร้องขอของอินเดีย		เรื่องการกำหนด ส่วนต่างการทุ่มตลาด โดยการเลือกใช้วิธี
ประมาณ 14 เดือนนับแต่กระบวนการที่ 2 (30 ตุลาคม 2000)	3) เวียนคำวินิจฉัยของ Panel แก่ประเทศสมาชิก		จำนวน 1 จาก 3 วิธี ตามมาตรา 2.2.2 ของ
ประมาณ 4 เดือนนับแต่กระบวนการที่ 3 (1 มีนาคม 2001)	4) AB ออกรายงานคำวินิจฉัย		ความตกลงว่าด้วยการ การตอบโต้การทุ่มตลาด ซึ่งแท้จริงแล้วต้องใช้
ประมาณ 5 เดือนนับแต่กระบวนการที่ 4 (14 สิงหาคม 2001)	5) ยุโรปอ้างว่าได้มีการ ปรับปรุงมาตรการเรียบร้อยแล้ว		วิธีการปกติตามที่ข้อมูล ปραกฏ ค่าบริหารจัดการ
ประมาณ 7 เดือนนับแต่กระบวนการที่ 5 (8 มีนาคม 2002)	6) อินเดียขอเข้าหารือเป็น รอบที่สอง	การที่ยุโรปออกมาตรการที่ ไม่สอดคล้องกับคำวินิจฉัย	ต้นทุน กำไร ที่เกิดขึ้นทาง การค้าปกติสำหรับสินค้า
ประมาณ 2 เดือนนับจากกระบวนการที่ 6 (7 พฤษภาคม 2002)	7) ตั้ง Panel (มาตรา 21.5) พิจารณามาตรการของยุโรป	เพิ่มต้นทุนเวลาของอินเดีย	ชนิดเดียวกันของผู้ผลิต หรือผู้ส่งออกที่อยู่ภายใต้ การพิจารณา หากข้อมูล
ประมาณ 8 เดือนนับจากกระบวนการที่ 7 (29 พฤศจิกายน 2002)	8) Panel วินิจฉัยยกคำร้อง ของอินเดีย (วินิจฉัยว่ายุโรป ปฏิบัติถูกต้องแล้ว)	ประมาณ 1 ปี 8 เดือน	ดังกล่าวไม่ปรากฏ จึงจะ ค่อยหันไปใช้วิธีการอื่นๆ ได้ตามลำดับ ไม่สามารถ เลือกใช้วิธีการคำนวณที่ ให้ส่วนต่างการทุ่มตลาด สูงกว่าวิธีการอื่นๆ ได้ โดยตรง

ระยะเวลา	กระบวนการ	แนวทางการต่อสู้	ระเบียบข้อบังคับ ขององค์การการค้า ระหว่างประเทศ
ประมาณ 4 เดือนนับจาก กระบวนการที่ 8	9) องค์การอุทธรณ์วินิจฉัยให้ อินเดียชนะ (ให้ยุโรป ดำเนินการให้ถูกต้อง)		
ที่มา: ผู้ศึกษา			

จากกระบวนการในการระงับข้อพิพาทที่ยาวนานในคดีนี้ ระยะเวลาที่ดำเนินไปย่อมเป็นคุณกับยุโรปในการที่สามารถคงมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเอาไว้ ในขณะที่ยุโรปพยายามที่จะดึงเวลาในการพิพาทออกไปโดยการใช้สิทธิที่ความตกลงเปิดช่องเอาไว้ให้ได้แย้งในโอกาสต่างๆ (Delaying Tactic) จากกรอบระยะเวลาทั่วไปที่วางไว้ภายใต้ DSU ประมาณ 1 ปี 3 เดือน ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่าการดำเนินกระบวนการได้ใช้เวลาเกินไปจากที่ควรจะเป็นมากกว่า 3 เท่าตัว

4.2.3 ผลลัพธ์ที่ได้จากการตัดสินเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างอินเดียและสหภาพยุโรป

ประเทศอินเดียชนะคดีในท้ายที่สุด และมีคำสั่งให้สหรัฐอเมริกายกเลิกมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดอันมีที่มาจากการเลือกใช้วิธีการคำนวณส่วนต่างที่ไม่ถูกต้องตามมาตรา 2.2.2 ของความตกลงว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาด

แม้ว่าผลคำตัดสินในที่สุดแสดงให้เห็นถึงผลสำเร็จในการต่อสู้ของอินเดียในเวทีการค้าระหว่างประเทศก็ตาม แต่หากพิจารณาในแง่ของต้นทุนทางเศรษฐกิจ ย่อมแสดงให้เห็นว่าประเทศอินเดียได้รับผลเสียหายทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นตลอดช่วงเวลา 5 ปี 5 เดือน ซึ่งทำให้เกิดต้นทุนแฝงต่อผู้ผลิตและผู้ส่งออกสิ่งทอ อันเกิดจากการเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาด พบว่าผู้ที่อยู่เบื้องหลังคือ คณะกรรมการอุตสาหกรรมสิ่งทอยุโรป (The Committee of Cotton and Allied Textiles Industries of Europe: Eurocoton) ที่พยายามจะปกป้องผู้ประกอบการราว 177,000 ราย โดย ระหว่าง 1995 – 2005 ได้ผลักดันให้ริเริ่มการไต่สวนการทุ่มตลาดที่มีต่อสินค้าอินเดียทั้งสิ้น 55 ครั้งจาก 33% ของที่

อินเดียโดนทั้งหมด ส่งผลให้ยุโรปเป็นสมาชิกรายใหญ่ที่สุดที่พยายามจะใช้การตอบโต้การทุ่มตลาดกับอินเดีย

ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบประเภทภาษีและค่าธรรมเนียมระหว่างก่อนและหลังมีการเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดของประชาคมยุโรปต่อสินค้าส่งออกของอินเดีย

ประเภทภาษีและค่าธรรมเนียมก่อน มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ของประชาคม ยุโรป	ประเภทภาษีและค่าธรรมเนียมหลังมี มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดของประชาคม ยุโรป
-	อากรตอบโต้การทุ่มตลาดในอัตรา 2.6 – 24.7% สำหรับสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดในอินเดีย

ที่มา: ผู้ศึกษา

ด้วยมาตรการดังกล่าว คำวินิจฉัยว่ายุโรปละเมิดความตกลงไม่ได้มีความหมายมากไปกว่าการยุติการพิพาท เพราะหากค่านึงถึงผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจแล้ว อินเดียและอุตสาหกรรมของตนก็ได้เป็นผู้ชนะ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมาตรการที่ขัดต่อกฎหมายของยุโรปนั้นใหญ่หลวง เมื่ออุตสาหกรรมสิ่งทอของอินเดียสร้างรายได้จากการส่งออกให้ประเทศราว 20% ก่อให้เกิดการจ้างแรงงาน 35 ล้านคน เป็นอันดับสองรองจากภาคเกษตรกรรม (ข้อมูลปี 2008) มาตรการของยุโรปส่งผลทำให้บริษัทผู้ผลิตและจำหน่ายรายใหญ่ของประเทศอย่าง แองโกล – เฟรนช์ เท็กซ์ไทล์ (Anglo – French Textiles) มียอดจำหน่ายลดลงไปกว่า 60% ในช่วงที่มีการใช้มาตรการตั้งแต่ปี 1997 อุตสาหกรรมสิ่งทอโดยรวมมียอดส่งออกลดลงอย่างรวดเร็วจาก 127 ล้านดอลลาร์ เหลือเพียง 91 ล้านดอลลาร์ ในปี 2001 อุตสาหกรรมสิ่งทออินเดียต้องปลดคนงานออกจำนวนหลายพันคน เป็นผลมาจากการต้องปิดกิจการลงของบริษัทขนาดเล็กและกลางหลายแห่ง สาเหตุที่ได้รับผลกระทบรุนแรงเนื่องจากตลาดยุโรปเป็นแหล่งส่งออกหลักที่ใหญ่ที่สุดของอินเดีย อุตสาหกรรมต้นน้ำจำนวนมากเกี่ยวข้องกับสินค้าที่มีปลายทางยังตลาดยุโรป ทำให้มีคนงานจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้องในทั้งระบบ การสูญเสียดังกล่าวนั้นยากที่จะทำให้กลับมาสู่สภาวะปกติ เพราะ DSU ไม่มีมาตรการเยียวยาหรือรองรับผลกระทบจาก

ความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งก่อนและระหว่างกระบวนการพิจารณาคดีที่ยาวนาน แม้อินเดียถือกำลังพัฒนาที่มีอำนาจต่อรองค่อนข้างสูง แต่ผลของการเข้าสู่กระบวนการในครั้งนี้ไม่ได้ทำให้อินเดียเดินออกจากกระบวนการโดยปราศจากต้นทุนทั้งที่ได้รับการตัดสินให้เป็นฝ่ายชนะคดี

4.3 กรณีศึกษาอื่นๆ

4.3.1 กรณีมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดต่อสินค้าถุงพลาสติกจากประเทศไทย (United States – Anti-Dumping Measures on Polyethylene Retail Carrier Bags from Thailand: DS383)

กรณีพิพาทนี้เป็นอีกหนึ่งคดีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดของสหรัฐฯ ที่มีต่อสินค้าถุงพลาสติกชนิดหูหิ้วนำเข้าจากประเทศไทย เริ่มใช้มาตรการในเดือนสิงหาคม 2004 โดยกรมการค้าของสหรัฐฯ (USDOC) ใช้วิธีการคำนวณส่วนต่างการทุ่มตลาดในการไต่สวนขั้นแรกด้วยวิธี Zeroing ทั้งที่เคยถูกวินิจฉัยไว้แล้วว่าขัดต่อหลักเกณฑ์ของความตกลงฯ ทำให้ส่วนเหลือของการทุ่มตลาดและอากรที่ต้องชำระเพิ่มขึ้นสูงเกินความเป็นจริง และได้มีการเข้าสู่กระบวนการพิพาทกันเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2008 (กระบวนการหารือ) โดยไทยทำการโต้แย้งต่อองค์คณะผู้พิจารณาซึ่งถูกแต่งตั้งขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม 2009 ว่าวิธีการของสหรัฐฯ นั้นต้องห้ามภายใต้มาตรา 2.4.2 ความตกลงว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาด ซึ่งท้ายที่สุดองค์คณะฯ ได้วินิจฉัยเป็นคุณแก่ประเทศไทยในประเด็นนี้โดยให้สหรัฐฯ ได้ทำการปรับปรุงมาตรการของตนเมื่อเดือนมกราคม 2010⁵ (มาตรการถูกปรับปรุงเมื่อสิงหาคม 2010) ซึ่งรวมระยะเวลาตั้งแต่มีการหารือจนกระทั่งสหรัฐฯ ถอนมาตรการออกไปรวม 22 เดือน เกินกว่ากรอบเวลาที่ DSU วางไว้เช่นเดียวกับในกรณีอื่นๆ

4.3.2 กรณีศึกษาจากการให้บริการเกี่ยวกับการพนัน ระหว่างประเทศแอนติกัวและบาร์บูดา และสหรัฐอเมริกา (United States — Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services: DS285)

⁵ Panel Report, United States – Anti-Dumping Measures on Polyethylene Retail Carrier Bags from Thailand, para 3.1 – 3.2.

นอกเหนือจากกรณีพิพาทที่เกิดจากความขัดแย้งจากการใช้นโยบายกีดกันทางการค้าตามประเภทสินค้าแล้วยังพบว่ามีกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้านบริการอีกด้วย ตัวอย่างเช่น กรณีพิพาทจากการให้บริการเกี่ยวกับการพนัน ระหว่างประเทศแอนติกัวและบาร์บูดา และสหรัฐอเมริกา (United States — Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services: DS285) ซึ่งมีการเรื่องนำเข้าสู่การพิจารณาเพื่อระงับข้อพิพาทภายใต้ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) เมื่อเดือนมีนาคม 2003

ความเป็นมาของกรณีพิพาทนี้เกิดขึ้นจากข้อผูกพันการค้าบริการที่สหรัฐฯ ให้ไว้ ซึ่งเป็นกรณีพิพาททางการค้าระหว่างประเทศใหญ่และเล็กโดยพฤติกรรมของประเทศใหญ่ที่มีการต่อสู้ทางกฎหมายอย่างยืดเยื้อ แม้ว่า ผลคำตัดสินระงับข้อพิพาทนี้จะกำหนดให้สหรัฐอเมริกาต้องยกเลิกมาตรการกีดกันการค้าบริการเกี่ยวกับการพนันที่มีต่อแอนติกัวและบาร์บูดาแล้ว แต่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ พบว่า มาตรการของสหรัฐอเมริกาทำให้ประชาชนประมาณ 4,500 คนหรือประมาณ 5% ของประชากรแอนติกัวและบาร์บูดาต้องสูญเสียงานในทันที ขณะที่สหรัฐฯ ยังคงปฏิเสธที่จะยกเลิกอุปสรรคทางการค้าอย่างชัดเจน แม้ว่า ปัจจุบันแอนติกัวและบาร์บูดาได้รับอนุมัติให้ใช้มาตรการตอบโต้ภายใต้ TRIPs เพื่อผลการตอบโต้กลับไม่เกิดผลใดๆ ที่จะกระทบต่อความสูญเสียทางเศรษฐกิจต่อสหรัฐอเมริกาในอัตราส่วนที่เท่ากัน

หลังจากที่ได้ทำการศึกษาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายใต้กรณีพิพาทที่ยกมาเป็นตัวอย่างประกอบในงานศึกษานี้ ร่วมกับกรอบการวิเคราะห์ที่ได้กำหนดไว้เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในมิติทางเศรษฐศาสตร์การเมือง (ท้ายบท 2) พบว่า DSU อาจสัมฤทธิ์ผลสำหรับตัวชี้วัดในทางกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ผลชี้วัดในมิติทางเศรษฐศาสตร์มักไม่สำเร็จเมื่อเป็นการเผชิญหน้าทางการค้าระหว่างประเทศเล็กและประเทศใหญ่ โดยได้ให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดสามตัวที่วัดผลของ DSU ในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ได้แก่ 1) การจำกัดต้นทุนค่าเสียโอกาส ที่เพิ่มพูนขึ้นตามระยะเวลาที่ผ่านมา 2) การจัดให้มีการเยียวยาที่สมเหตุสมผล และ 3) ความสำเร็จของการใช้อำนาจต่อรองในการตอบโต้ทางการค้า

พบว่า ต้นทุนระยะเวลาในการดำเนินข้อพิพาทถูกแทรกแซงโดยประเทศใหญ่ โดยปราศจากหลักประกันการเยียวยาผลกระทบทางเศรษฐกิจแก่ประเทศผู้ถูกใช้มาตรการพิพาทที่เหมาะสม และไม่มีระบบการสร้างแรงกดดันให้เกิดการปฏิบัติที่ถูกต้องในกรณีประเทศเล็กเป็นผู้ร้อง (ไม่สามารถเพิ่มต้นทุนให้ประเทศผู้ใช้มาตรการ) นำมาจำแนกตามตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 แสดงผลของตัวชี้วัดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้กรณีศึกษา

ผลชี้วัด	กึ่งแน่ชัด		กรณีศึกษาอื่น ๆ
	ไทย – สหรัฐฯ	อินเดีย – ยุโรป	
การจำกัดต้นทุนค่าเสียโอกาส (ปัจจัยเวลา)	อายุมาตรการ 4 ปี กับค่าใช้จ่ายปีละ 2 แสนเหรียญ	อายุมาตรการ 4 ปี กับอากรส่วนเพิ่ม 2.6 – 24.7%	-
การเยียวยาที่สมเหตุสมผล	ไม่ปรากฏหลักการการเยียวยาให้มีผลย้อนหลังหรือระงับความเสียหายชั่วคราว	ไม่ปรากฏหลักการการเยียวยาให้มีผลย้อนหลังหรือระงับความเสียหายชั่วคราว	ไม่ปรากฏหลักการการเยียวยาให้มีผลย้อนหลังหรือระงับความเสียหายชั่วคราว
ประสิทธิภาพของการใช้มาตรการตอบโต้	-	-	การตอบโต้ของแอนติกัวฯ ภายใต้ TRIPs ไม่ส่งผลต่อสหรัฐฯ

ที่มา: ผู้ศึกษา

กล่าวโดยสรุป กลไกการระงับข้อพิพาทของ WTO โดยอาศัยวิธีการให้ประเทศสมาชิกสร้างสภาพบังคับระหว่างกันผ่านการระงับสิทธิประโยชน์ที่ให้แก่กันเป็นระบบที่ไม่มีสภาพบังคับในตัวเองสะท้อนได้จากพฤติกรรมของประเทศใหญ่ในการกำหนดมาตรการต่างๆ ที่มีผลต่อการกีดกันต่อสินค้าและบริการ แม้ว่าจะมีการตัดสินว่าเป็นความผิดไม่ตรงตามประสงค์ให้เกิดการค่าเสียหายแท้จริง

ดังนั้น กระบวนการระงับข้อมูลบนพื้นฐานความสมัครใจโดยใช้กลไกปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประเทศสมาชิกเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์มากนัก และยังทำให้เกิดพฤติกรรมที่จะเพิกเฉยหรือยืดอายุของมาตรการกีดกันให้มากที่สุดในช่วงการตัดสินผลจากพฤติกรรมดังกล่าวของประเทศใหญ่ ย่อมแสดงให้เห็นว่าประยุทธ์ใช้หลักความสมัครใจไม่สามารถใช้ในทางปฏิบัติได้มากนักเมื่อวิเคราะห์ผ่านอำนาจทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ซึ่งในระยะยาวแล้วกระบวนการระงับข้อพิพาทอาจขาดความน่าเชื่อถือต่อประเทศสมาชิก และความไว้วางใจต่อการนำเรื่องพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาขององค์กรการค้าระหว่างประเทศในท้ายที่สุด

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา และ ข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษานี้ มุ่งอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้กลไกการระงับข้อพิพาท อันเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกชนิดที่เป็นทางการ กล่าวคือเป็นความสัมพันธ์ที่ถูกกำหนดไว้ด้วยระเบียบกติกาค้าขายขององค์การการค้าโลก แต่เมื่อประเทศสมาชิกต่างมีพฤติกรรมตั้งต้นในการแสวงประโยชน์ (Self – opportunism) ความพยายามในการใช้อำนาจเพื่อกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์หรือการสร้างกติกาแฝงจึงเกิดขึ้นซึ่งสะท้อนประโยชน์ที่แตกต่างกันที่ประเทศเล็กประเทศใหญ่ได้รับภายใต้กติกาการระงับข้อพิพาท

งานศึกษานี้ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Political Decision Making) และทฤษฎีอำนาจเพื่อวิเคราะห์ระบบการระงับข้อพิพาททางการค้าของ WTO ในฐานะทำหน้าที่เป็นที่พึ่งสุดท้ายของประเทศสมาชิก ว่าเป็นระบบที่สามารถต้านทานการแทรกแซงของปัจจัยเศรษฐกิจการเมืองที่ถูกผูกติดกับตัวประเทศสมาชิกได้มากน้อยเพียงใด โดยให้ความสำคัญกับการระงับข้อพิพาทเมื่อพิจารณาเงื่อนไขเชิงอำนาจทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันระหว่างคู่กรณีว่าส่งผลกระทบต่อกระบวนการ วิธีการ และผลลัพธ์ลัพท์ในมิติทางเศรษฐกิจอย่างไร

ในบทความศึกษานี้จึงเป็นการสรุปผลการศึกษาจากกรณีตัวอย่าง และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหากรณีพิพาทระหว่างประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและประเทศเล็กในทางเศรษฐกิจการเมือง

จากการศึกษา พบว่า บทบาทของ WTO ในการระงับข้อพิพาทภายใต้ DSU มีข้อจำกัดในการบังคับผลการกฎหมายเพื่อขจัดอิทธิพลของปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมือง ซึ่งกระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO เป็นเพียงขั้นตอนที่ถูกกำหนดเอาไว้ การชี้ขาดที่แท้จริงไม่ได้เกิดบนฐานของกติกา แต่เป็นบนฐานของอำนาจ (Power oriented) สำหรับจุดอ่อนของกลไกการระงับข้อพิพาท (DSU) จากกรณีศึกษาทั้ง 3 กรณี พบว่า

5.1.1 DSU ขาดการบังคับตามกรอบระยะเวลาอย่างเคร่งครัด และขาด
มาตรการในการระงับความเสียหายจากมาตรการพิพาทเป็นการชั่วคราวและครอบคลุม
ความเสียหายจริง (Retroactivity) เป็นผลให้เกิดต้นทุนส่วนเพิ่มให้แก่ประเทศผู้เสียหายจาก
 มาตรการพิพาท แม้ในท้ายที่สุดจะชนะข้อพิพาท แต่ต้นทุนค่าเสียโอกาสในการเข้าสู่ตลาดและ
 ต้นทุนอื่นๆ ก็ได้เกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนและระหว่างเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท เช่น ผลกระทบต่อ
 ธุรกิจภาคครัวเรือน การจ้างงาน ต้นทุนในการเข้าสู่ตลาดส่งออกแห่งใหม่ (ต้นทุนในการปรับปรุง
 สินค้า และ ต้นทุนด้านบุคลากร) ซึ่งไม่มีการระงับความเสียหายดังกล่าวไว้ก่อนในช่วงระหว่าง
 กระบวนการ

5.1.2 DSU ขาดประสิทธิภาพในการบังคับตามคำวินิจฉัยเหนือประเทศสมาชิก
มหาอำนาจ จากการศึกษาปรากฏหลักฐานสองประการ *ประการแรก* พฤติกรรมของสหรัฐฯ และ
 ยุโรปในการใช้กลยุทธ์ด้านเวลา (Delaying tactic) เพื่อยืดอายุการใช้มาตรการพิพาทของตน
 ออกไปเรื่อยๆ โดยความพยายามเพิ่มขึ้นต่อนับกับกระบวนการตัดสินโดย เพื่อคงไว้ซึ่งมาตรการ
 พิพาทอย่างปราศจากต้นทุน (Cost free period) ตัวอย่างเช่น กรณี EC – Bed Linen *ประการที่*
สอง ประเทศคู่กรณีอาจใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้าตามที่ DSU อนุญาต แต่มาตรการตอบโต้
 กลับไม่ได้ส่งผลให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประเทศเล็กลดลง และในบางครั้งก็ไม่สามารถกดดัน
 ให้เกิดการปฏิบัติตามคำวินิจฉัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้ใช้การมาตรการตอบโต้เป็นประเทศ
 สมาชิกกำลังพัฒนาขนาดเล็กทำให้มาตรการตอบโต้ของประเทศเล็กไม่สามารถสร้างผลกระทบ
 เชิงลบกดดันให้ประเทศใหญ่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกีดกันทางการค้าได้

5.1.3 DSU ไม่สามารถนำข้อเสนอแนะ (Recommendation) เพื่อกำหนดวิธีการ
ปรับปรุงมาตรการของผู้แพคดีได้ ตัวอย่างเช่น ในเรื่องของการออกข้อเสนอแนะให้ประเทศผู้แพ่
 คดีปรับมาตรการ (มาตรา 19.1 DSU) เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกยังสามารถใช้ดุลยพินิจในการ
 ปรับปรุงมาตรการของตนให้สอดคล้องกับพันธกรณี ซึ่งหลายครั้งเปิดโอกาสให้เกิดการพิพาท
 ยืดเยื้อเกี่ยวกับความชอบธรรมของมาตรการที่ถูกปรับปรุงใหม่นั้น ตัวอย่างเช่น กรณี US –
 Gambling แม้ในวรรคที่สองของ มาตรา 19.1 จะเปิดโอกาสให้องค์คณะทำการกำหนดวิธีการ
 ปรับปรุงมาตรการแก่ประเทศผู้ถูกร้อง ในทางปฏิบัติมักไม่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น กรณี US – Anti-
 Dumping Measures on PET Bags

5.1.4 DSU ไม่ได้เสนอการจัดการใดๆ เป็นพิเศษต่อการกระทำที่เคยถูกวินิจฉัยไว้แล้วว่าต้องห้าม ทำให้ยังคงถูกนำมาทำซ้ำ และแต่ละคราวก็กินระยะเวลาของกระบวนการยกตัวอย่างกรณีการคำนวณส่วนต่างการทุ่มตลาดแบบ Zeroing การใช้วิธีคำนวณนี้ของสหรัฐฯในหลายๆกรณีสะท้อนเจตนาไม่สุจริต โดยอาศัยช่องว่างของทั้งกฎเกณฑ์เรื่องการตอบโต้การทุ่มตลาด และช่องว่างของกระบวนการในการระงับข้อพิพาท ตัวอย่างเช่น กรณี US – Shrimp กรณี US — Anti-Dumping Measures on PET Bags

แม้ว่า DSU จะมอบสิทธิพิเศษด้านระยะเวลาและการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย (Special and Differential Treatment) แก่ประเทศสมาชิกกำลังพัฒนา เช่น การขยายระยะเวลาในการหารือ (มาตรา 4.10) การขยายเวลาในการปรับปรุงมาตรการ (มาตรา 21.8) หรือ การให้คำปรึกษาด้านกฎหมายในกรณีการมีข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ แต่จากจุดอ่อนข้างต้น แสดงให้เห็นว่าสิทธิพิเศษข้างต้นเป็นเพียงเครื่องมือจูงใจให้ประเทศต่างๆ นำกรณีพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาความขององค์การการค้าระหว่างประเทศและอาจสร้างความชอบธรรมทางกฎหมาย (Lawful) มากขึ้นเท่านั้น แต่ไม่สามารถช่วยลดการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ และสร้างความเป็นธรรมทางการค้า (Fair Trade) แก่ประเทศที่เป็นรองทางเศรษฐกิจการเมืองได้อย่างแท้จริง ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่าประเทศผู้แพ้ข้อพิพาทก็ยังดำรงสถานะของการเป็นผู้กำหนดมาตรการกีดกันต่างๆ ต่อไปอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากจุดอ่อนสำคัญของกระบวนการระดับข้อพิพาทดังสรุปไว้ข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากลไกทางกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และ/หรือยุติการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าซึ่งได้แสดงไว้ในกรณีศึกษาตัวอย่างทั้ง 3 กรณี ระหว่างประเทศใหญ่และประเทศเล็กอาจไม่เป็นการส่งเสริมการค้าเสรีได้อย่างแท้จริง หากแต่กระบวนการระดับข้อพิพาทดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้เกิดการต่อสู้บนกติกาที่ถูกกำหนดใหม่โดยประเทศใหญ่ (Rules of game) ซึ่งประเทศเล็กเสียเปรียบ เมื่อพิจารณาจากต้นทุนค่าเสียโอกาสที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการตัดสินข้อพิพาทของ WTO

เพราะฉะนั้น ปัจจัยคุณลักษณะทางเศรษฐกิจและการเมืองได้แสดงให้เห็นว่าได้เข้ามามีผลอย่างมาก ในการสะท้อนความไม่สมดุลกันระหว่างการใช้หลักกฎหมาย และหลักทางเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์การแก้ไขปัญหากรณีพิพาททางการค้าเกิดขึ้น ดังนั้น เมื่อปัจจัยอำนาจถูกผูกติดอยู่กับตัวประเทศสมาชิก WTO จึงจำเป็นต้องทบทวนหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นธรรมในมิติทางเศรษฐศาสตร์แก่ประเทศสมาชิกซึ่งมีความแตกต่างของขนาดทางเศรษฐศาสตร์ให้มากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ความสำคัญของต้นทุนค่าเสียโอกาสที่เกิดขึ้นควบคู่กับมาตรการทางกฎหมายมากยิ่งขึ้น เพื่อเสริมประสิทธิภาพให้การบังคับตามคำวินิจฉัย (Compliance) ในฐานะของสิ่งที่ต้องประพฤติปฏิบัติ มิใช่ในฐานะของทางเลือก นอกจากนี้การใช้กระบวนการทางกฎหมายจะต้องสามารถจำกัดพฤติกรรมการแสวงประโยชน์โดยปราศจากต้นทุน (Cost – Free Period) หรือทำให้พฤติกรรมการยึดถือข้อกีดกันทางการค้ามีต้นทุนที่สูงขึ้น สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อใช้ในการระดับข้อพิพาทในอนาคตจึงควรมีมาตรการดังต่อไปนี้

5.2.1 การกำหนดกรอบเวลาในการระดับข้อพิพาทที่กระชับหรือเคร่งครัดขึ้น เพื่อให้มีกรอบเวลาที่ประเทศเล็กจะได้รับผลกระทบจากต้นทุนค่าเสียโอกาสลดลง และ/หรือสามารถประเมินต้นทุนดังกล่าว อันนำไปสู่การกำหนดค่าเสียหายที่สมเหตุสมผลที่เกิดขึ้นในระหว่างกระบวนการได้อย่างชัดเจน

5.2.2 การทำให้ผลการตัดสินใจระดับข้อพิพาทมีผลบังคับใช้อย่างแท้จริง โดยต้องตระหนักว่ากลไกในการให้ประเทศสมาชิกได้อาศัยการตอบโต้ทางการค้าในที่สุดเพื่อสร้างสภาพบังคับต่อคู่กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ในมิติทางเศรษฐศาสตร์การเมืองแล้ว ประเทศเล็กไม่อยู่ในวิสัยที่จะอาศัยเครื่องมือที่ถูกออกแบบให้อิงกับอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจการเมืองเช่นนี้ จึงควรมีระบบที่ก่อต้นทุนให้กับผู้ไม่ปฏิบัติตามนอกเหนือจากในสวนที่ให้ประเทศสมาชิกไปดำเนินการเอง

5.2.3 การชดเชยเยียวยาภายใต้ DSU เกิดขึ้นบนหลักของความสมัครใจ เป็นการชดเชยเยียวยาให้โดยประเทศสมาชิกผู้ละเมิดพันธกรณี เปิดโอกาสไว้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางกฎหมาย แต่หากมองว่าวัตถุประสงค์ของหลักการนี้เพื่อการเยียวยาความเสียหายโดยแท้จริงแล้วอย่างน้อยก็ควรมีหลักประกันเกี่ยวกับการได้รับการเยียวยาที่สมเหตุสมผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวทีเจรจาที่ประเทศเล็กเป็นผู้เสียหาย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ประสิทธิ์ เอกบุตร. การระงับข้อพิพาททางการค้าของไทยใน WTO. เอกสารวิชาการหมายเลข 13
โครงการจับกระแสนโยบายการค้าโลก, 2006

วีระชัย พลาศรัย, การระงับข้อพิพาทภายใต้องค์การการค้าโลก, เอกสารหลักสูตรการป้องกัน
ราชอาณาจักรภาคีรัฐร่วมเอชช (ปรอ.) รุ่นที่ 20, 2007

สิทธิกร นิพภยะ. การใช้และการตีความความตกลง GATS และนัยต่อประเทศไทย. NTMs in
Focus Volume 3 Issue 2 (มิถุนายน 2009).

ภาษาอังกฤษ

Alan V. Deardoff. and Robert M. Stern. What you should know about globalization and
the World Trade Organization. In Review of International Economics Volume 10
Issue 3, 2002.

Andrew Moravcsik. Taking preferences seriously: A liberal theory of international
Politics. International Organization 51(4), 1997: 515-553.

Anthony Downs. An economic theory of democracy. New York: Harper & Brothers, 1957.

Appellate Body Report. European Communities – Anti-Dumping Duties on Imports of
Cotton-Type Bed Linen from India, para, 81.

Appellate Body Report. United States – Measures Relating to Shrimp from Thailand.

Arghiri Emmanuel. Unequal Exchange. New York: Monthly Review Press, (1972) in The Rise and the Future Demise of the World Capitalist System: Concept for Comparative Analysis, 1974: 401.

Brett G. Williams. The importance of disciplining the choice of policy instrument to the effectiveness of the GATT in disciplining agricultural trade policies. Doctoral dissertation University of Adelaide, 2000.

Brett G. Williams. Political decision – making within states about the principal policy instrument. Chapter 7 in The importance of disciplining the choice of policy instrument to the effectiveness of the GATT in disciplining agricultural trade policies. Doctoral dissertation University of Adelaide, 2000.

Bruno S. Frey and Hannelore Weck-Hannemann, The political economy of protection. Chapter 8 in Current issues in international trade, David Greenaway. London: Macmillan, 1996: 154-158.

Bryan Mercurio. Why compensation cannot replace trade retaliation in the WTO Dispute Settlement Understanding. World Trade Review Vol. 8, Issue 02 (2009): 315-338.

Johan Galtung. A structural theory of imperialism. Journal of Peace Research 2 (1971): 8-98.

Frieder Roessler. The scope, limits and function of the GATT legal system. World Economy, 8(3), 1985: 287-298.

Holger Spamann. The Myth of 'Rebalancing' Retaliation in WTO Dispute Settlement Practice. Journal of International Economic Law. Oxford University Press Vol. 9, No. 1 (March 2006).

Horn, Henrik, Petros C. Mavroidis and Hakan Nordstrom. Is the Use of the WTO Dispute Settlement System Biased. CEPR Discussion Paper No. 2340, December 1999.

Immanuel Wallerstein. World-Systems Analysis : An Introduction. Durham and London : Duke University Press, 2004.

James Smith. Inequality in international trade? Developing countries and institutional change in WTO dispute settlement. Review of International Political Economy Vol. 11 No. 3 (August 2004): 542 – 573.

Judith H. Bello. The WTO Dispute Settlement Understanding: Less is More. 90 American Journal of International Law, (1996): 416-418.

Keisuke Lida. Is WTO dispute settlement effective?. Global Governance, 10: 207 – 225, 2004.

Kenneth W. Abbott. The trading nations dilemma: The functions of the law of international trade. Harvard International Law Journal 26(2) (1985): 501-532.

Michael J. Trebilcock and Robert Howse. The Regulation of International Trade. 3rd edition, (Routledge: 2005): 258.

Panel Report. United States – Anti-Dumping Measures on Polyethylene Retail Carrier Bags from Thailand.

Peter H. Lindert. International Economics. 8th edition. New York: McGraw-Hill Higher Education, 1986.

Peter M. Haas. Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control. International Organization 43(3), (1989): 377-403.

Richard H. Steinberg. In the shadow of law or power? Consensus-based bargaining and outcomes in the GATT/WTO. International Organization 56(2), (2002) : 514-538.

Roderick Abbott. Are Developing Countries Deterred from Using the WTO Dispute Settlement?: Participation of Developing Countries in the DSM in the years 1995 – 2005. ECIPE Working Paper No. 01/2007.

Warner Max Corden. Trade policy and economic welfare. 1st edition. Oxford: Clarendon Press, 1997.

World Trade Organization. 3rd ministerial conference. Presented at ministerial conference, Seattle, United States 30 (November 1999): 7.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก. ความตกลงว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางการค้า

ANNEX 2

UNDERSTANDING ON RULES AND PROCEDURES GOVERNING THE SETTLEMENT OF DISPUTES

Members hereby agree as follows:

Article 1

Coverage and Application

1. The rules and procedures of this Understanding shall apply to disputes brought pursuant to the consultation and dispute settlement provisions of the agreements listed in Appendix 1 to this Understanding (referred to in this Understanding as the "covered agreements"). The rules and procedures of this Understanding shall also apply to consultations and the settlement of disputes between Members concerning their rights and obligations under the provisions of the Agreement Establishing the World Trade Organization (referred to in this Understanding as the "WTO Agreement") and of this Understanding taken in isolation or in combination with any other covered agreement.
2. The rules and procedures of this Understanding shall apply subject to such special or additional rules and procedures on dispute settlement contained in the covered agreements as are identified in Appendix 2 to this Understanding. To the extent that there is a difference between the rules and procedures of this Understanding and the special or additional rules and procedures set forth in Appendix 2, the special or additional rules and procedures in Appendix 2 shall prevail. In disputes involving rules and procedures under more than one covered agreement, if there is a conflict between special or additional rules and procedures of such agreements under review, and where the parties to the dispute cannot agree on rules and procedures within 20 days of the establishment of the panel, the Chairman of the Dispute Settlement Body provided for in paragraph 1 of Article 2 (referred to in this Understanding as the "DSB"), in consultation with the parties to the dispute, shall determine the rules and procedures to be followed within 10 days after a request by either Member. The Chairman shall be guided by the principle that special or additional rules and procedures should be used where possible, and the rules and procedures set out in this Understanding should be used to the extent necessary to avoid conflict.

Article 2

Administration

1. The Dispute Settlement Body is hereby established to administer these rules and procedures and, except as otherwise provided in a covered agreement, the consultation and dispute settlement provisions of the covered agreements. Accordingly, the DSB shall have the authority to establish panels, adopt panel and Appellate Body reports, maintain surveillance of implementation of rulings and recommendations, and authorize suspension of concessions and other obligations under the covered agreements. With respect to disputes arising under a covered agreement which is a Plurilateral Trade Agreement, the term "Member" as used herein shall refer only to those Members that are parties to the relevant Plurilateral Trade Agreement. Where the DSB administers the dispute settlement provisions of a Plurilateral Trade Agreement, only those Members that are parties to that Agreement may participate in decisions or actions taken by the DSB with respect to that dispute.
2. The DSB shall inform the relevant WTO Councils and Committees of any developments in disputes related to provisions of the respective covered agreements.
3. The DSB shall meet as often as necessary to carry out its functions within the time-frames provided in this Understanding.
4. Where the rules and procedures of this Understanding provide for the DSB to take a decision, it shall do so by consensus.¹

Article 3

General Provisions

1. Members affirm their adherence to the principles for the management of disputes heretofore applied under Articles XXII and XXIII of GATT 1947, and the rules and procedures as further elaborated and modified herein.
2. The dispute settlement system of the WTO is a central element in providing security and predictability to the multilateral trading system. The Members recognize that it serves to preserve the rights and obligations of Members under the covered agreements, and to clarify the existing provisions of those agreements in accordance with customary rules of interpretation of public international law. Recommendations and rulings of the DSB cannot add to or diminish the rights and obligations provided in the covered agreements.
3. The prompt settlement of situations in which a Member considers that any benefits accruing to it directly or indirectly under the covered agreements are being impaired

¹ The DSB shall be deemed to have decided by consensus on a matter submitted for its consideration, if no Member, present at the meeting of the DSB when the decision is taken, formally objects to the proposed decision.

by measures taken by another Member is essential to the effective functioning of the WTO and the maintenance of a proper balance between the rights and obligations of Members.

4. Recommendations or rulings made by the DSB shall be aimed at achieving a satisfactory settlement of the matter in accordance with the rights and obligations under this Understanding and under the covered agreements.

5. All solutions to matters formally raised under the consultation and dispute settlement provisions of the covered agreements, including arbitration awards, shall be consistent with those agreements and shall not nullify or impair benefits accruing to any Member under those agreements, nor impede the attainment of any objective of those agreements.

6. Mutually agreed solutions to matters formally raised under the consultation and dispute settlement provisions of the covered agreements shall be notified to the DSB and the relevant Councils and Committees, where any Member may raise any point relating thereto.

7. Before bringing a case, a Member shall exercise its judgement as to whether action under these procedures would be fruitful. The aim of the dispute settlement mechanism is to secure a positive solution to a dispute. A solution mutually acceptable to the parties to a dispute and consistent with the covered agreements is clearly to be preferred. In the absence of a mutually agreed solution, the first objective of the dispute settlement mechanism is usually to secure the withdrawal of the measures concerned if these are found to be inconsistent with the provisions of any of the covered agreements. The provision of compensation should be resorted to only if the immediate withdrawal of the measure is impracticable and as a temporary measure pending the withdrawal of the measure which is inconsistent with a covered agreement. The last resort which this Understanding provides to the Member invoking the dispute settlement procedures is the possibility of suspending the application of concessions or other obligations under the covered agreements on a discriminatory basis vis-à-vis the other Member, subject to authorization by the DSB of such measures.

8. In cases where there is an infringement of the obligations assumed under a covered agreement, the action is considered *prima facie* to constitute a case of nullification or impairment. This means that there is normally a presumption that a breach of the rules has an adverse impact on other Members parties to that covered agreement, and in such cases, it shall be up to the Member against whom the complaint has been brought to rebut the charge.

9. The provisions of this Understanding are without prejudice to the rights of Members to seek authoritative interpretation of provisions of a covered agreement through decision-making under the WTO Agreement or a covered agreement which is a Plurilateral Trade Agreement.

10. It is understood that requests for conciliation and the use of the dispute settlement procedures should not be intended or considered as contentious acts and that, if a dispute arises, all Members will engage in these procedures in good faith in an effort to resolve the dispute. It is also understood that complaints and counter-complaints in regard to distinct matters should not be linked.

11. This Understanding shall be applied only with respect to new requests for consultations under the consultation provisions of the covered agreements made on or after the date of entry into force of the WTO Agreement. With respect to disputes for which the request for consultations was made under GATT 1947 or under any other predecessor agreement to the covered agreements before the date of entry into force of the WTO Agreement, the relevant dispute settlement rules and procedures in effect immediately prior to the date of entry into force of the WTO Agreement shall continue to apply.²

12. Notwithstanding paragraph 11, if a complaint based on any of the covered agreements is brought by a developing country Member against a developed country Member, the complaining party shall have the right to invoke, as an alternative to the provisions contained in Articles 4, 5, 6 and 12 of this Understanding, the corresponding provisions of the Decision of 5 April 1966 (BISD 14S/18), except that where the Panel considers that the time-frame provided for in paragraph 7 of that Decision is insufficient to provide its report and with the agreement of the complaining party, that time-frame may be extended. To the extent that there is a difference between the rules and procedures of Articles 4, 5, 6 and 12 and the corresponding rules and procedures of the Decision, the latter shall prevail.

Article 4

Consultations

1. Members affirm their resolve to strengthen and improve the effectiveness of the consultation procedures employed by Members.

2. Each Member undertakes to accord sympathetic consideration to and afford adequate opportunity for consultation regarding any representations made by another Member concerning measures affecting the operation of any covered agreement taken within the territory of the former.³

3. If a request for consultations is made pursuant to a covered agreement, the Member to which the request is made shall, unless otherwise mutually agreed, reply to the request within 10 days after the date of its receipt and shall enter into consultations in good faith within a period of no more than 30 days after the date of

² This paragraph shall also be applied to disputes on which panel reports have not been adopted or fully implemented.

³ Where the provisions of any other covered agreement concerning measures taken by regional or local governments or authorities within the territory of a Member contain provisions different from the provisions of this paragraph, the provisions of such other covered agreement shall prevail.

receipt of the request, with a view to reaching a mutually satisfactory solution. If the Member does not respond within 10 days after the date of receipt of the request, or does not enter into consultations within a period of no more than 30 days, or a period otherwise mutually agreed, after the date of receipt of the request, then the Member that requested the holding of consultations may proceed directly to request the establishment of a panel.

4. All such requests for consultations shall be notified to the DSB and the relevant Councils and Committees by the Member which requests consultations. Any request for consultations shall be submitted in writing and shall give the reasons for the request, including identification of the measures at issue and an indication of the legal basis for the complaint.

5. In the course of consultations in accordance with the provisions of a covered agreement, before resorting to further action under this Understanding, Members should attempt to obtain satisfactory adjustment of the matter.

6. Consultations shall be confidential, and without prejudice to the rights of any Member in any further proceedings.

7. If the consultations fail to settle a dispute within 60 days after the date of receipt of the request for consultations, the complaining party may request the establishment of a panel. The complaining party may request a panel during the 60-day period if the consulting parties jointly consider that consultations have failed to settle the dispute.

8. In cases of urgency, including those which concern perishable goods, Members shall enter into consultations within a period of no more than 10 days after the date of receipt of the request. If the consultations have failed to settle the dispute within a period of 20 days after the date of receipt of the request, the complaining party may request the establishment of a panel.

9. In cases of urgency, including those which concern perishable goods, the parties to the dispute, panels and the Appellate Body shall make every effort to accelerate the proceedings to the greatest extent possible.

10. During consultations Members should give special attention to the particular problems and interests of developing country Members.

11. Whenever a Member other than the consulting Members considers that it has a substantial trade interest in consultations being held pursuant to paragraph 1 of Article XXII of GATT 1994, paragraph 1 of Article XXII of GATS, or the corresponding provisions in other covered agreements⁴, such Member may notify the consulting

⁴ The corresponding consultation provisions in the covered agreements are listed hereunder: Agreement on Agriculture, Article 19; Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, paragraph 1 of Article 11; Agreement on Textiles and Clothing, paragraph 4 of Article 8; Agreement on Technical Barriers to Trade, paragraph 1 of Article 14; Agreement on Trade-Related Investment Measures, Article 8; Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994, paragraph 2 of Article 17; Agreement on Implementation of Article VII of GATT 1994, paragraph 2 of

Members and the DSB, within 10 days after the date of the circulation of the request for consultations under said Article, of its desire to be joined in the consultations. Such Member shall be joined in the consultations, provided that the Member to which the request for consultations was addressed agrees that the claim of substantial interest is well-founded. In that event they shall so inform the DSB. If the request to be joined in the consultations is not accepted, the applicant Member shall be free to request consultations under paragraph 1 of Article XXII or paragraph 1 of Article XXIII of GATT 1994, paragraph 1 of Article XXII or paragraph 1 of Article XXIII of GATS, or the corresponding provisions in other covered agreements.

Article 5

Good Offices, Conciliation and Mediation

1. Good offices, conciliation and mediation are procedures that are undertaken voluntarily if the parties to the dispute so agree.
2. Proceedings involving good offices, conciliation and mediation, and in particular positions taken by the parties to the dispute during these proceedings, shall be confidential, and without prejudice to the rights of either party in any further proceedings under these procedures.
3. Good offices, conciliation or mediation may be requested at any time by any party to a dispute. They may begin at any time and be terminated at any time. Once procedures for good offices, conciliation or mediation are terminated, a complaining party may then proceed with a request for the establishment of a panel.
4. When good offices, conciliation or mediation are entered into within 60 days after the date of receipt of a request for consultations, the complaining party must allow a period of 60 days after the date of receipt of the request for consultations before requesting the establishment of a panel. The complaining party may request the establishment of a panel during the 60-day period if the parties to the dispute jointly consider that the good offices, conciliation or mediation process has failed to settle the dispute.
5. If the parties to a dispute agree, procedures for good offices, conciliation or mediation may continue while the panel process proceeds.
6. The Director-General may, acting in an *ex officio* capacity, offer good offices, conciliation or mediation with the view to assisting Members to settle a dispute.

Article 19; Agreement on Preshipment Inspection, Article 7; Agreement on Rules of Origin, Article 7; Agreement on Import Licensing Procedures, Article 6; Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Article 30; Agreement on Safeguards, Article 14; Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Article 64.1; and any corresponding consultation provisions in Plurilateral Trade Agreements as determined by the competent bodies of each Agreement and as notified to the DSB.

Article 6

Establishment of Panels

1. If the complaining party so requests, a panel shall be established at the latest at the DSB meeting following that at which the request first appears as an item on the DSB's agenda, unless at that meeting the DSB decides by consensus not to establish a panel.⁵
2. The request for the establishment of a panel shall be made in writing. It shall indicate whether consultations were held, identify the specific measures at issue and provide a brief summary of the legal basis of the complaint sufficient to present the problem clearly. In case the applicant requests the establishment of a panel with other than standard terms of reference, the written request shall include the proposed text of special terms of reference.

Article 7

Terms of Reference of Panels

1. Panels shall have the following terms of reference unless the parties to the dispute agree otherwise within 20 days from the establishment of the panel:

"To examine, in the light of the relevant provisions in (name of the covered agreement(s) cited by the parties to the dispute), the matter referred to the DSB by (name of party) in document ... and to make such findings as will assist the DSB in making the recommendations or in giving the rulings provided for in that/those agreement(s)."

2. Panels shall address the relevant provisions in any covered agreement or agreements cited by the parties to the dispute.
3. In establishing a panel, the DSB may authorize its Chairman to draw up the terms of reference of the panel in consultation with the parties to the dispute, subject to the provisions of paragraph 1. The terms of reference thus drawn up shall be circulated to all Members. If other than standard terms of reference are agreed upon, any Member may raise any point relating thereto in the DSB.

Article 8

Composition of Panels

1. Panels shall be composed of well-qualified governmental and/or non-governmental individuals, including persons who have served on or presented a case to a panel, served as a representative of a Member or of a contracting party to GATT 1947 or as

⁵ If the complaining party so requests, a meeting of the DSB shall be convened for this purpose within 15 days of the request, provided that at least 10 days' advance notice of the meeting is given.

a representative to the Council or Committee of any covered agreement or its predecessor agreement, or in the Secretariat, taught or published on international trade law or policy, or served as a senior trade policy official of a Member.

2. Panel members should be selected with a view to ensuring the independence of the members, a sufficiently diverse background and a wide spectrum of experience.

3. Citizens of Members whose governments⁶ are parties to the dispute or third parties as defined in paragraph 2 of Article 10 shall not serve on a panel concerned with that dispute, unless the parties to the dispute agree otherwise.

4. To assist in the selection of panelists, the Secretariat shall maintain an indicative list of governmental and non-governmental individuals possessing the qualifications outlined in paragraph 1, from which panelists may be drawn as appropriate. That list shall include the roster of non-governmental panelists established on 30 November 1984 (BISD 31S/9), and other rosters and indicative lists established under any of the covered agreements, and shall retain the names of persons on those rosters and indicative lists at the time of entry into force of the WTO Agreement. Members may periodically suggest names of governmental and non-governmental individuals for inclusion on the indicative list, providing relevant information on their knowledge of international trade and of the sectors or subject matter of the covered agreements, and those names shall be added to the list upon approval by the DSB. For each of the individuals on the list, the list shall indicate specific areas of experience or expertise of the individuals in the sectors or subject matter of the covered agreements.

5. Panels shall be composed of three panelists unless the parties to the dispute agree, within 10 days from the establishment of the panel, to a panel composed of five panelists. Members shall be informed promptly of the composition of the panel.

6. The Secretariat shall propose nominations for the panel to the parties to the dispute. The parties to the dispute shall not oppose nominations except for compelling reasons.

7. If there is no agreement on the panelists within 20 days after the date of the establishment of a panel, at the request of either party, the Director-General, in consultation with the Chairman of the DSB and the Chairman of the relevant Council or Committee, shall determine the composition of the panel by appointing the panelists whom the Director-General considers most appropriate in accordance with any relevant special or additional rules or procedures of the covered agreement or covered agreements which are at issue in the dispute, after consulting with the parties to the dispute. The Chairman of the DSB shall inform the Members of the composition of the panel thus formed no later than 10 days after the date the Chairman receives such a request.

⁶ In the case where customs unions or common markets are parties to a dispute, this provision applies to citizens of all member countries of the customs unions or common markets.

8. Members shall undertake, as a general rule, to permit their officials to serve as panelists.

9. Panelists shall serve in their individual capacities and not as government representatives, nor as representatives of any organization. Members shall therefore not give them instructions nor seek to influence them as individuals with regard to matters before a panel.

10. When a dispute is between a developing country Member and a developed country Member the panel shall, if the developing country Member so requests, include at least one panelist from a developing country Member.

11. Panelists' expenses, including travel and subsistence allowance, shall be met from the WTO budget in accordance with criteria to be adopted by the General Council, based on recommendations of the Committee on Budget, Finance and Administration.

Article 9

Procedures for Multiple Complainants

1. Where more than one Member requests the establishment of a panel related to the same matter, a single panel may be established to examine these complaints taking into account the rights of all Members concerned. A single panel should be established to examine such complaints whenever feasible.

2. The single panel shall organize its examination and present its findings to the DSB in such a manner that the rights which the parties to the dispute would have enjoyed had separate panels examined the complaints are in no way impaired. If one of the parties to the dispute so requests, the panel shall submit separate reports on the dispute concerned. The written submissions by each of the complainants shall be made available to the other complainants, and each complainant shall have the right to be present when any one of the other complainants presents its views to the panel.

3. If more than one panel is established to examine the complaints related to the same matter, to the greatest extent possible the same persons shall serve as panelists on each of the separate panels and the timetable for the panel process in such disputes shall be harmonized.

Article 10

Third Parties

1. The interests of the parties to a dispute and those of other Members under a covered agreement at issue in the dispute shall be fully taken into account during the panel process.

2. Any Member having a substantial interest in a matter before a panel and having notified its interest to the DSB (referred to in this Understanding as a "third party") shall have an opportunity to be heard by the panel and to make written submissions to the panel. These submissions shall also be given to the parties to the dispute and shall be reflected in the panel report.
3. Third parties shall receive the submissions of the parties to the dispute to the first meeting of the panel.
4. If a third party considers that a measure already the subject of a panel proceeding nullifies or impairs benefits accruing to it under any covered agreement, that Member may have recourse to normal dispute settlement procedures under this Understanding. Such a dispute shall be referred to the original panel wherever possible.

Article 11

Function of Panels

The function of panels is to assist the DSB in discharging its responsibilities under this Understanding and the covered agreements. Accordingly, a panel should make an objective assessment of the matter before it, including an objective assessment of the facts of the case and the applicability of and conformity with the relevant covered agreements, and make such other findings as will assist the DSB in making the recommendations or in giving the rulings provided for in the covered agreements. Panels should consult regularly with the parties to the dispute and give them adequate opportunity to develop a mutually satisfactory solution.

Article 12

Panel Procedures

1. Panels shall follow the Working Procedures in Appendix 3 unless the panel decides otherwise after consulting the parties to the dispute.
2. Panel procedures should provide sufficient flexibility so as to ensure high-quality panel reports, while not unduly delaying the panel process.
3. After consulting the parties to the dispute, the panellists shall, as soon as practicable and whenever possible within one week after the composition and terms of reference of the panel have been agreed upon, fix the timetable for the panel process, taking into account the provisions of paragraph 9 of Article 4, if relevant.
4. In determining the timetable for the panel process, the panel shall provide sufficient time for the parties to the dispute to prepare their submissions.
5. Panels should set precise deadlines for written submissions by the parties and the parties should respect those deadlines.

6. Each party to the dispute shall deposit its written submissions with the Secretariat for immediate transmission to the panel and to the other party or parties to the dispute. The complaining party shall submit its first submission in advance of the responding party's first submission unless the panel decides, in fixing the timetable referred to in paragraph 3 and after consultations with the parties to the dispute, that the parties should submit their first submissions simultaneously. When there are sequential arrangements for the deposit of first submissions, the panel shall establish a firm time-period for receipt of the responding party's submission. Any subsequent written submissions shall be submitted simultaneously.

7. Where the parties to the dispute have failed to develop a mutually satisfactory solution, the panel shall submit its findings in the form of a written report to the DSB. In such cases, the report of a panel shall set out the findings of fact, the applicability of relevant provisions and the basic rationale behind any findings and recommendations that it makes. Where a settlement of the matter among the parties to the dispute has been found, the report of the panel shall be confined to a brief description of the case and to reporting that a solution has been reached.

8. In order to make the procedures more efficient, the period in which the panel shall conduct its examination, from the date that the composition and terms of reference of the panel have been agreed upon until the date the final report is issued to the parties to the dispute, shall, as a general rule, not exceed six months. In cases of urgency, including those relating to perishable goods, the panel shall aim to issue its report to the parties to the dispute within three months.

9. When the panel considers that it cannot issue its report within six months, or within three months in cases of urgency, it shall inform the DSB in writing of the reasons for the delay together with an estimate of the period within which it will issue its report. In no case should the period from the establishment of the panel to the circulation of the report to the Members exceed nine months.

10. In the context of consultations involving a measure taken by a developing country Member, the parties may agree to extend the periods established in paragraphs 7 and 8 of Article 4. If, after the relevant period has elapsed, the consulting parties cannot agree that the consultations have concluded, the Chairman of the DSB shall decide, after consultation with the parties, whether to extend the relevant period and, if so, for how long. In addition, in examining a complaint against a developing country Member, the panel shall accord sufficient time for the developing country Member to prepare and present its argumentation. The provisions of paragraph 1 of Article 20 and paragraph 4 of Article 21 are not affected by any action pursuant to this paragraph.

11. Where one or more of the parties is a developing country Member, the panel's report shall explicitly indicate the form in which account has been taken of relevant provisions on differential and more-favourable treatment for developing country

Members that form part of the covered agreements which have been raised by the developing country Member in the course of the dispute settlement procedures.

12. The panel may suspend its work at any time at the request of the complaining party for a period not to exceed 12 months. In the event of such a suspension, the time-frames set out in paragraphs 8 and 9 of this Article, paragraph 1 of Article 20, and paragraph 4 of Article 21 shall be extended by the amount of time that the work was suspended. If the work of the panel has been suspended for more than 12 months, the authority for establishment of the panel shall lapse.

Article 13

Right to Seek Information

1. Each panel shall have the right to seek information and technical advice from any individual or body which it deems appropriate. However, before a panel seeks such information or advice from any individual or body within the jurisdiction of a Member it shall inform the authorities of that Member. A Member should respond promptly and fully to any request by a panel for such information as the panel considers necessary and appropriate. Confidential information which is provided shall not be revealed without formal authorization from the individual, body, or authorities of the Member providing the information.

2. Panels may seek information from any relevant source and may consult experts to obtain their opinion on certain aspects of the matter. With respect to a factual issue concerning a scientific or other technical matter raised by a party to a dispute, a panel may request an advisory report in writing from an expert review group. Rules for the establishment of such a group and its procedures are set forth in Appendix 4.

Article 14

Confidentiality

1. Panel deliberations shall be confidential.
2. The reports of panels shall be drafted without the presence of the parties to the dispute in the light of the information provided and the statements made.
3. Opinions expressed in the panel report by individual panelists shall be anonymous.

Article 15

Interim Review Stage

1. Following the consideration of rebuttal submissions and oral arguments, the panel shall issue the descriptive (factual and argument) sections of its draft report to the

parties to the dispute. Within a period of time set by the panel, the parties shall submit their comments in writing.

2. Following the expiration of the set period of time for receipt of comments from the parties to the dispute, the panel shall issue an interim report to the parties, including both the descriptive sections and the panel's findings and conclusions. Within a period of time set by the panel, a party may submit a written request for the panel to review precise aspects of the interim report prior to circulation of the final report to the Members. At the request of a party, the panel shall hold a further meeting with the parties on the issues identified in the written comments. If no comments are received from any party within the comment period, the interim report shall be considered the final panel report and circulated promptly to the Members.

3. The findings of the final panel report shall include a discussion of the arguments made at the interim review stage. The interim review stage shall be conducted within the time-period set out in paragraph 8 of Article 12.

Article 16

Adoption of Panel Reports

1. In order to provide sufficient time for the Members to consider panel reports, the reports shall not be considered for adoption by the DSB until 20 days after the date they have been circulated to the Members.

2. Members having objections to a panel report shall give written reasons to explain their objections for circulation at least 10 days prior to the DSB meeting at which the panel report will be considered.

3. The parties to a dispute shall have the right to participate fully in the consideration of the panel report by the DSB, and their views shall be fully recorded.

4. Within 60 days after the date of circulation of a panel report to the Members, the report shall be adopted at a DSB meeting⁷ unless a party to the dispute formally notifies the DSB of its decision to appeal or the DSB decides by consensus not to adopt the report. If a party has notified its decision to appeal, the report by the panel shall not be considered for adoption by the DSB until after completion of the appeal. This adoption procedure is without prejudice to the right of Members to express their views on a panel report.

Article 17

Appellate Review

⁷ If a meeting of the DSB is not scheduled within this period at a time that enables the requirements of paragraphs 1 and 4 of Article 16 to be met, a meeting of the DSB shall be held for this purpose.

Standing Appellate Body

1. A standing Appellate Body shall be established by the DSB. The Appellate Body shall hear appeals from panel cases. It shall be composed of seven persons, three of whom shall serve on any one case. Persons serving on the Appellate Body shall serve in rotation. Such rotation shall be determined in the working procedures of the Appellate Body.
2. The DSB shall appoint persons to serve on the Appellate Body for a four-year term, and each person may be reappointed once. However, the terms of three of the seven persons appointed immediately after the entry into force of the WTO Agreement shall expire at the end of two years, to be determined by lot. Vacancies shall be filled as they arise. A person appointed to replace a person whose term of office has not expired shall hold office for the remainder of the predecessor's term.
3. The Appellate Body shall comprise persons of recognized authority, with demonstrated expertise in law, international trade and the subject matter of the covered agreements generally. They shall be unaffiliated with any government. The Appellate Body membership shall be broadly representative of membership in the WTO. All persons serving on the Appellate Body shall be available at all times and on short notice, and shall stay abreast of dispute settlement activities and other relevant activities of the WTO. They shall not participate in the consideration of any disputes that would create a direct or indirect conflict of interest.
4. Only parties to the dispute, not third parties, may appeal a panel report. Third parties which have notified the DSB of a substantial interest in the matter pursuant to paragraph 2 of Article 10 may make written submissions to, and be given an opportunity to be heard by, the Appellate Body.
5. As a general rule, the proceedings shall not exceed 60 days from the date a party to the dispute formally notifies its decision to appeal to the date the Appellate Body circulates its report. In fixing its timetable the Appellate Body shall take into account the provisions of paragraph 9 of Article 4, if relevant. When the Appellate Body considers that it cannot provide its report within 60 days, it shall inform the DSB in writing of the reasons for the delay together with an estimate of the period within which it will submit its report. In no case shall the proceedings exceed 90 days.
6. An appeal shall be limited to issues of law covered in the panel report and legal interpretations developed by the panel.
7. The Appellate Body shall be provided with appropriate administrative and legal support as it requires.
8. The expenses of persons serving on the Appellate Body, including travel and subsistence allowance, shall be met from the WTO budget in accordance with criteria to be adopted by the General Council, based on recommendations of the Committee on Budget, Finance and Administration.

Procedures for Appellate Review

9. Working procedures shall be drawn up by the Appellate Body in consultation with the Chairman of the DSB and the Director-General, and communicated to the Members for their information.
10. The proceedings of the Appellate Body shall be confidential. The reports of the Appellate Body shall be drafted without the presence of the parties to the dispute and in the light of the information provided and the statements made.
11. Opinions expressed in the Appellate Body report by individuals serving on the Appellate Body shall be anonymous.
12. The Appellate Body shall address each of the issues raised in accordance with paragraph 6 during the appellate proceeding.
13. The Appellate Body may uphold, modify or reverse the legal findings and conclusions of the panel.

Adoption of Appellate Body Reports

14. An Appellate Body report shall be adopted by the DSB and unconditionally accepted by the parties to the dispute unless the DSB decides by consensus not to adopt the Appellate Body report within 30 days following its circulation to the Members.⁸ This adoption procedure is without prejudice to the right of Members to express their views on an Appellate Body report.

Article 18

Communications with the Panel or Appellate Body

1. There shall be no *ex parte* communications with the panel or Appellate Body concerning matters under consideration by the panel or Appellate Body.
2. Written submissions to the panel or the Appellate Body shall be treated as confidential, but shall be made available to the parties to the dispute. Nothing in this Understanding shall preclude a party to a dispute from disclosing statements of its own positions to the public. Members shall treat as confidential information submitted by another Member to the panel or the Appellate Body which that Member has designated as confidential. A party to a dispute shall also, upon request of a Member, provide a non-confidential summary of the information contained in its written submissions that could be disclosed to the public.

⁸ If a meeting of the DSB is not scheduled during this period, such a meeting of the DSB shall be held for this purpose.

Article 19

Panel and Appellate Body Recommendations

1. Where a panel or the Appellate Body concludes that a measure is inconsistent with a covered agreement, it shall recommend that the Member concerned⁹ bring the measure into conformity with that agreement.¹⁰ In addition to its recommendations, the panel or Appellate Body may suggest ways in which the Member concerned could implement the recommendations.
2. In accordance with paragraph 2 of Article 3, in their findings and recommendations, the panel and Appellate Body cannot add to or diminish the rights and obligations provided in the covered agreements.

Article 20

Time-frame for DSB Decisions

Unless otherwise agreed to by the parties to the dispute, the period from the date of establishment of the panel by the DSB until the date the DSB considers the panel or appellate report for adoption shall as a general rule not exceed nine months where the panel report is not appealed or 12 months where the report is appealed. Where either the panel or the Appellate Body has acted, pursuant to paragraph 9 of Article 12 or paragraph 5 of Article 17, to extend the time for providing its report, the additional time taken shall be added to the above periods.

Article 21

Surveillance of Implementation of Recommendations and Rulings

1. Prompt compliance with recommendations or rulings of the DSB is essential in order to ensure effective resolution of disputes to the benefit of all Members.
2. Particular attention should be paid to matters affecting the interests of developing country Members with respect to measures which have been subject to dispute settlement.
3. At a DSB meeting held within 30 days¹¹ after the date of adoption of the panel or Appellate Body report, the Member concerned shall inform the DSB of its intentions in respect of implementation of the recommendations and rulings of the DSB. If it is impracticable to comply immediately with the recommendations and rulings, the

⁹ The "Member concerned" is the party to the dispute to which the panel or Appellate Body recommendations are directed.

¹⁰ With respect to recommendations in cases not involving a violation of GATT 1994 or any other covered agreement, see Article 26.

¹¹ If a meeting of the DSB is not scheduled during this period, such a meeting of the DSB shall be held for this purpose.

Member concerned shall have a reasonable period of time in which to do so. The reasonable period of time shall be:

- (a) the period of time proposed by the Member concerned, provided that such period is approved by the DSB; or, in the absence of such approval,
- (b) a period of time mutually agreed by the parties to the dispute within 45 days after the date of adoption of the recommendations and rulings; or, in the absence of such agreement,
- (c) a period of time determined through binding arbitration within 90 days after the date of adoption of the recommendations and rulings.¹² In such arbitration, a guideline for the arbitrator¹³ should be that the reasonable period of time to implement panel or Appellate Body recommendations should not exceed 15 months from the date of adoption of a panel or Appellate Body report. However, that time may be shorter or longer, depending upon the particular circumstances.

4. Except where the panel or the Appellate Body has extended, pursuant to paragraph 9 of Article 12 or paragraph 5 of Article 17, the time of providing its report, the period from the date of establishment of the panel by the DSB until the date of determination of the reasonable period of time shall not exceed 15 months unless the parties to the dispute agree otherwise. Where either the panel or the Appellate Body has acted to extend the time of providing its report, the additional time taken shall be added to the 15-month period; provided that unless the parties to the dispute agree that there are exceptional circumstances, the total time shall not exceed 18 months.

5. Where there is disagreement as to the existence or consistency with a covered agreement of measures taken to comply with the recommendations and rulings such dispute shall be decided through recourse to these dispute settlement procedures, including wherever possible resort to the original panel. The panel shall circulate its report within 90 days after the date of referral of the matter to it. When the panel considers that it cannot provide its report within this time frame, it shall inform the DSB in writing of the reasons for the delay together with an estimate of the period within which it will submit its report.

6. The DSB shall keep under surveillance the implementation of adopted recommendations or rulings. The issue of implementation of the recommendations or rulings may be raised at the DSB by any Member at any time following their adoption. Unless the DSB decides otherwise, the issue of implementation of the recommendations or rulings shall be placed on the agenda of the DSB meeting after

¹² If the parties cannot agree on an arbitrator within ten days after referring the matter to arbitration, the arbitrator shall be appointed by the Director-General within ten days, after consulting the parties.

¹³ The expression "arbitrator" shall be interpreted as referring either to an individual or a group.

six months following the date of establishment of the reasonable period of time pursuant to paragraph 3 and shall remain on the DSB's agenda until the issue is resolved. At least 10 days prior to each such DSB meeting, the Member concerned shall provide the DSB with a status report in writing of its progress in the implementation of the recommendations or rulings.

7. If the matter is one which has been raised by a developing country Member, the DSB shall consider what further action it might take which would be appropriate to the circumstances.

8. If the case is one brought by a developing country Member, in considering what appropriate action might be taken, the DSB shall take into account not only the trade coverage of measures complained of, but also their impact on the economy of developing country Members concerned.

Article 22

Compensation and the Suspension of Concessions

1. Compensation and the suspension of concessions or other obligations are temporary measures available in the event that the recommendations and rulings are not implemented within a reasonable period of time. However, neither compensation nor the suspension of concessions or other obligations is preferred to full implementation of a recommendation to bring a measure into conformity with the covered agreements. Compensation is voluntary and, if granted, shall be consistent with the covered agreements.

2. If the Member concerned fails to bring the measure found to be inconsistent with a covered agreement into compliance therewith or otherwise comply with the recommendations and rulings within the reasonable period of time determined pursuant to paragraph 3 of Article 21, such Member shall, if so requested, and no later than the expiry of the reasonable period of time, enter into negotiations with any party having invoked the dispute settlement procedures, with a view to developing mutually acceptable compensation. If no satisfactory compensation has been agreed within 20 days after the date of expiry of the reasonable period of time, any party having invoked the dispute settlement procedures may request authorization from the DSB to suspend the application to the Member concerned of concessions or other obligations under the covered agreements.

3. In considering what concessions or other obligations to suspend, the complaining party shall apply the following principles and procedures:

- (a) the general principle is that the complaining party should first seek to suspend concessions or other obligations with respect to the same sector(s) as that in which the panel or Appellate Body has found a violation or other nullification or impairment;

- (b) if that party considers that it is not practicable or effective to suspend concessions or other obligations with respect to the same sector(s), it may seek to suspend concessions or other obligations in other sectors under the same agreement;
- (c) if that party considers that it is not practicable or effective to suspend concessions or other obligations with respect to other sectors under the same agreement, and that the circumstances are serious enough, it may seek to suspend concessions or other obligations under another covered agreement;
- (d) in applying the above principles, that party shall take into account:
 - (i) the trade in the sector or under the agreement under which the panel or Appellate Body has found a violation or other nullification or impairment, and the importance of such trade to that party;
 - (ii) the broader economic elements related to the nullification or impairment and the broader economic consequences of the suspension of concessions or other obligations;
- (e) if that party decides to request authorization to suspend concessions or other obligations pursuant to subparagraphs (b) or (c), it shall state the reasons therefor in its request. At the same time as the request is forwarded to the DSB, it also shall be forwarded to the relevant Councils and also, in the case of a request pursuant to subparagraph (b), the relevant sectoral bodies;
- (f) for purposes of this paragraph, "sector" means:
 - (i) with respect to goods, all goods;
 - (ii) with respect to services, a principal sector as identified in the current "Services Sectoral Classification List" which identifies such sectors;¹⁴
 - (iii) with respect to trade-related intellectual property rights, each of the categories of intellectual property rights covered in Section 1, or Section 2, or Section 3, or Section 4, or Section 5, or Section 6, or Section 7 of Part II, or the obligations under Part III, or Part IV of the Agreement on TRIPS;
- (g) for purposes of this paragraph, "agreement" means:

¹⁴ The list in document MTN.GNS/W/120 identifies eleven sectors.

- (i) with respect to goods, the agreements listed in Annex 1A of the WTO Agreement, taken as a whole as well as the Plurilateral Trade Agreements in so far as the relevant parties to the dispute are parties to these agreements;
- (ii) with respect to services, the GATS;
- (iii) with respect to intellectual property rights, the Agreement on TRIPS.

4. The level of the suspension of concessions or other obligations authorized by the DSB shall be equivalent to the level of the nullification or impairment.

5. The DSB shall not authorize suspension of concessions or other obligations if a covered agreement prohibits such suspension.

6. When the situation described in paragraph 2 occurs, the DSB, upon request, shall grant authorization to suspend concessions or other obligations within 30 days of the expiry of the reasonable period of time unless the DSB decides by consensus to reject the request. However, if the Member concerned objects to the level of suspension proposed, or claims that the principles and procedures set forth in paragraph 3 have not been followed where a complaining party has requested authorization to suspend concessions or other obligations pursuant to paragraph 3(b) or (c), the matter shall be referred to arbitration. Such arbitration shall be carried out by the original panel, if members are available, or by an arbitrator¹⁵ appointed by the Director-General and shall be completed within 60 days after the date of expiry of the reasonable period of time. Concessions or other obligations shall not be suspended during the course of the arbitration.

7. The arbitrator¹⁶ acting pursuant to paragraph 6 shall not examine the nature of the concessions or other obligations to be suspended but shall determine whether the level of such suspension is equivalent to the level of nullification or impairment. The arbitrator may also determine if the proposed suspension of concessions or other obligations is allowed under the covered agreement. However, if the matter referred to arbitration includes a claim that the principles and procedures set forth in paragraph 3 have not been followed, the arbitrator shall examine that claim. In the event the arbitrator determines that those principles and procedures have not been followed, the complaining party shall apply them consistent with paragraph 3. The parties shall accept the arbitrator's decision as final and the parties concerned shall not seek a second arbitration. The DSB shall be informed promptly of the decision of the arbitrator and shall upon request, grant authorization to suspend concessions or other obligations where the request is consistent with the decision of the arbitrator, unless the DSB decides by consensus to reject the request.

¹⁵ The expression "arbitrator" shall be interpreted as referring either to an individual or a group.

¹⁶ The expression "arbitrator" shall be interpreted as referring either to an individual or a group or to the members of the original panel when serving in the capacity of arbitrator.

8. The suspension of concessions or other obligations shall be temporary and shall only be applied until such time as the measure found to be inconsistent with a covered agreement has been removed, or the Member that must implement recommendations or rulings provides a solution to the nullification or impairment of benefits, or a mutually satisfactory solution is reached. In accordance with paragraph 6 of Article 21, the DSB shall continue to keep under surveillance the implementation of adopted recommendations or rulings, including those cases where compensation has been provided or concessions or other obligations have been suspended but the recommendations to bring a measure into conformity with the covered agreements have not been implemented.

9. The dispute settlement provisions of the covered agreements may be invoked in respect of measures affecting their observance taken by regional or local governments or authorities within the territory of a Member. When the DSB has ruled that a provision of a covered agreement has not been observed, the responsible Member shall take such reasonable measures as may be available to it to ensure its observance. The provisions of the covered agreements and this Understanding relating to compensation and suspension of concessions or other obligations apply in cases where it has not been possible to secure such observance.¹⁷

Article 23

Strengthening of the Multilateral System

1. When Members seek the redress of a violation of obligations or other nullification or impairment of benefits under the covered agreements or an impediment to the attainment of any objective of the covered agreements, they shall have recourse to, and abide by, the rules and procedures of this Understanding.

2. In such cases, Members shall:

- (a) not make a determination to the effect that a violation has occurred, that benefits have been nullified or impaired or that the attainment of any objective of the covered agreements has been impeded, except through recourse to dispute settlement in accordance with the rules and procedures of this Understanding, and shall make any such determination consistent with the findings contained in the panel or Appellate Body report adopted by the DSB or an arbitration award rendered under this Understanding;
- (b) follow the procedures set forth in Article 21 to determine the reasonable period of time for the Member concerned to implement the recommendations and rulings; and

¹⁷ Where the provisions of any covered agreement concerning measures taken by regional or local governments or authorities within the territory of a Member contain provisions different from the provisions of this paragraph, the provisions of such covered agreement shall prevail.

- (c) follow the procedures set forth in Article 22 to determine the level of suspension of concessions or other obligations and obtain DSB authorization in accordance with those procedures before suspending concessions or other obligations under the covered agreements in response to the failure of the Member concerned to implement the recommendations and rulings within that reasonable period of time.

Article 24

Special Procedures Involving Least-Developed Country Members

1. At all stages of the determination of the causes of a dispute and of dispute settlement procedures involving a least-developed country Member, particular consideration shall be given to the special situation of least-developed country Members. In this regard, Members shall exercise due restraint in raising matters under these procedures involving a least-developed country Member. If nullification or impairment is found to result from a measure taken by a least-developed country Member, complaining parties shall exercise due restraint in asking for compensation or seeking authorization to suspend the application of concessions or other obligations pursuant to these procedures.
2. In dispute settlement cases involving a least-developed country Member, where a satisfactory solution has not been found in the course of consultations the Director-General or the Chairman of the DSB shall, upon request by a least-developed country Member offer their good offices, conciliation and mediation with a view to assisting the parties to settle the dispute, before a request for a panel is made. The Director-General or the Chairman of the DSB, in providing the above assistance, may consult any source which either deems appropriate.

Article 25

Arbitration

1. Expedient arbitration within the WTO as an alternative means of dispute settlement can facilitate the solution of certain disputes that concern issues that are clearly defined by both parties.
2. Except as otherwise provided in this Understanding, resort to arbitration shall be subject to mutual agreement of the parties which shall agree on the procedures to be followed. Agreements to resort to arbitration shall be notified to all Members sufficiently in advance of the actual commencement of the arbitration process.
3. Other Members may become party to an arbitration proceeding only upon the agreement of the parties which have agreed to have recourse to arbitration. The parties to the proceeding shall agree to abide by the arbitration award. Arbitration awards shall be notified to the DSB and the Council or Committee of any relevant agreement where any Member may raise any point relating thereto.

4. Articles 21 and 22 of this Understanding shall apply *mutatis mutandis* to arbitration awards.

Article 26

1. Non-Violation Complaints of the Type Described in Paragraph 1(b) of Article XXIII of GATT 1994

Where the provisions of paragraph 1(b) of Article XXIII of GATT 1994 are applicable to a covered agreement, a panel or the Appellate Body may only make rulings and recommendations where a party to the dispute considers that any benefit accruing to it directly or indirectly under the relevant covered agreement is being nullified or impaired or the attainment of any objective of that Agreement is being impeded as a result of the application by a Member of any measure, whether or not it conflicts with the provisions of that Agreement. Where and to the extent that such party considers and a panel or the Appellate Body determines that a case concerns a measure that does not conflict with the provisions of a covered agreement to which the provisions of paragraph 1(b) of Article XXIII of GATT 1994 are applicable, the procedures in this Understanding shall apply, subject to the following:

- (a) the complaining party shall present a detailed justification in support of any complaint relating to a measure which does not conflict with the relevant covered agreement;
- (b) where a measure has been found to nullify or impair benefits under, or impede the attainment of objectives, of the relevant covered agreement without violation thereof, there is no obligation to withdraw the measure. However, in such cases, the panel or the Appellate Body shall recommend that the Member concerned make a mutually satisfactory adjustment;
- (c) notwithstanding the provisions of Article 21, the arbitration provided for in paragraph 3 of Article 21, upon request of either party, may include a determination of the level of benefits which have been nullified or impaired, and may also suggest ways and means of reaching a mutually satisfactory adjustment; such suggestions shall not be binding upon the parties to the dispute;
- (d) notwithstanding the provisions of paragraph 1 of Article 22, compensation may be part of a mutually satisfactory adjustment as final settlement of the dispute.

2. Complaints of the Type Described in Paragraph 1(c) of Article XXIII of GATT 1994

Where the provisions of paragraph 1(c) of Article XXIII of GATT 1994 are applicable to a covered agreement, a panel may only make rulings and recommendations where a party considers that any benefit accruing to it directly or indirectly under the relevant covered agreement is being nullified or impaired or the attainment of any objective of that Agreement is being impeded as a result of the existence of any situation other than those to which the provisions of paragraphs 1(a) and 1(b) of Article XXIII of GATT 1994 are applicable. Where and to the extent that such party considers and a panel determines that the matter is covered by this paragraph, the procedures of this Understanding shall apply only up to and including the point in the proceedings where the panel report has been circulated to the Members. The dispute settlement rules and procedures contained in the Decision of 12 April 1989 (BISD 36S/61-67) shall apply to consideration for adoption, and surveillance and implementation of recommendations and rulings. The following shall also apply:

- (a) the complaining party shall present a detailed justification in support of any argument made with respect to issues covered under this paragraph;
- (b) in cases involving matters covered by this paragraph, if a panel finds that cases also involve dispute settlement matters other than those covered by this paragraph, the panel shall circulate a report to the DSB addressing any such matters and a separate report on matters falling under this paragraph.

Article 27

Responsibilities of the Secretariat

1. The Secretariat shall have the responsibility of assisting panels, especially on the legal, historical and procedural aspects of the matters dealt with, and of providing secretarial and technical support.
2. While the Secretariat assists Members in respect of dispute settlement at their request, there may also be a need to provide additional legal advice and assistance in respect of dispute settlement to developing country Members. To this end, the Secretariat shall make available a qualified legal expert from the WTO technical cooperation services to any developing country Member which so requests. This expert shall assist the developing country Member in a manner ensuring the continued impartiality of the Secretariat.
3. The Secretariat shall conduct special training courses for interested Members concerning these dispute settlement procedures and practices so as to enable Members' experts to be better informed in this regard.

APPENDIX 1

AGREEMENTS COVERED BY THE UNDERSTANDING

(A) Agreement Establishing the World Trade Organization

(B) Multilateral Trade Agreements

Annex 1A: Multilateral Agreements on Trade in Goods
Annex 1B: General Agreement on Trade in Services
Annex 1C: Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights

Annex 2: Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes

(C) Plurilateral Trade Agreements

Annex 4: Agreement on Trade in Civil Aircraft
Agreement on Government Procurement
International Dairy Agreement
International Bovine Meat Agreement

The applicability of this Understanding to the Plurilateral Trade Agreements shall be subject to the adoption of a decision by the parties to each agreement setting out the terms for the application of the Understanding to the individual agreement, including any special or additional rules or procedures for inclusion in Appendix 2, as notified to the DSB.

APPENDIX 2

SPECIAL OR ADDITIONAL RULES AND PROCEDURES
CONTAINED IN THE COVERED AGREEMENTS*Agreement Rules and Procedures*

Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures	11.2
Agreement on Textiles and Clothing	2.14, 2.21, 4.4, 5.2, 5.4, 5.6, 6.9, 6.10, 6.11, 8.1 through 8.12
Agreement on Technical Barriers to Trade	14.2 through 14.4, Annex 2
Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994	17.4 through 17.7
Agreement on Implementation of Article VII of GATT 1994 3, 9, 21	19.3 through 19.5, Annex II.2(f), 3, 9, 21
Agreement on Subsidies and Countervailing Measures	4.2 through 4.12, 6.6, 7.2 through 7.1 0, 8.5, footnote 35, 24.4, 27.7, Annex V
General Agreement on Trade in Services Annex on Financial Services Annex on Air Transport Services	XXII:3, XXIII:3 4 4
Decision on Certain Dispute Settlement Procedures for the GATS	1 through 5

The list of rules and procedures in this Appendix includes provisions where only a part of the provision may be relevant in this context.

Any special or additional rules or procedures in the Plurilateral Trade Agreements as determined by the competent bodies of each agreement and as notified to the DSB.

APPENDIX 3

WORKING PROCEDURES

1. In its proceedings the panel shall follow the relevant provisions of this Understanding. In addition, the following working procedures shall apply.
2. The panel shall meet in closed session. The parties to the dispute, and interested parties, shall be present at the meetings only when invited by the panel to appear before it.
3. The deliberations of the panel and the documents submitted to it shall be kept confidential. Nothing in this Understanding shall preclude a party to a dispute from disclosing statements of its own positions to the public. Members shall treat as confidential information submitted by another Member to the panel which that Member has designated as confidential. Where a party to a dispute submits a confidential version of its written submissions to the panel, it shall also, upon request of a Member, provide a non-confidential summary of the information contained in its submissions that could be disclosed to the public.
4. Before the first substantive meeting of the panel with the parties, the parties to the dispute shall transmit to the panel written submissions in which they present the facts of the case and their arguments.
5. At its first substantive meeting with the parties, the panel shall ask the party which has brought the complaint to present its case. Subsequently, and still at the same meeting, the party against which the complaint has been brought shall be asked to present its point of view.
6. All third parties which have notified their interest in the dispute to the DSB shall be invited in writing to present their views during a session of the first substantive meeting of the panel set aside for that purpose. All such third parties may be present during the entirety of this session.
7. Formal rebuttals shall be made at a second substantive meeting of the panel. The party complained against shall have the right to take the floor first to be followed by the complaining party. The parties shall submit, prior to that meeting, written rebuttals to the panel.
8. The panel may at any time put questions to the parties and ask them for explanations either in the course of a meeting with the parties or in writing.
9. The parties to the dispute and any third party invited to present its views in accordance with Article 10 shall make available to the panel a written version of their oral statements.

10. In the interest of full transparency, the presentations, rebuttals and statements referred to in paragraphs 5 to 9 shall be made in the presence of the parties. Moreover, each party's written submissions, including any comments on the descriptive part of the report and responses to questions put by the panel, shall be made available to the other party or parties.

11. Any additional procedures specific to the panel.

12. Proposed timetable for panel work:

- | | | |
|--|-------|-----------|
| (a) Receipt of first written submissions of the parties: | | |
| (1) complaining Party: | _____ | 3-6 weeks |
| (2) Party complained against: | _____ | 2-3 weeks |
| (b) Date, time and place of first substantive meeting with the parties; third party session: _____ | | |
| | | 1-2 weeks |
| (c) Receipt of written rebuttals of the parties: _____ | | |
| | | 2-3 weeks |
| (d) Date, time and place of second substantive meeting with the parties: _____ | | |
| | | 1-2 weeks |
| (e) Issuance of descriptive part of the report to the parties: _____ | | |
| | | 2-4 weeks |
| (f) Receipt of comments by the parties on the descriptive part of the report: _____ | | |
| | | 2 weeks |
| (g) Issuance of the interim report, including the findings and conclusions, to the parties: _____ | | |
| | | 2-4 weeks |
| (h) Deadline for party to request review of part(s) of report: _____ | | |
| | | 1 week |
| (i) Period of review by panel, including possible additional meeting with parties: _____ | | |
| | | 2 weeks |
| (j) Issuance of final report to parties to dispute: _____ | | |
| | | 2 weeks |
| (k) Circulation of the final report to the Members: _____ | | |
| | | 3 weeks |

The above calendar may be changed in the light of unforeseen developments. Additional meetings with the parties shall be scheduled if required.

APPENDIX 4

EXPERT REVIEW GROUPS

The following rules and procedures shall apply to expert review groups established in accordance with the provisions of paragraph 2 of Article 13.

1. Expert review groups are under the panel's authority. Their terms of reference and detailed working procedures shall be decided by the panel, and they shall report to the panel.
2. Participation in expert review groups shall be restricted to persons of professional standing and experience in the field in question.
3. Citizens of parties to the dispute shall not serve on an expert review group without the joint agreement of the parties to the dispute, except in exceptional circumstances when the panel considers that the need for specialized scientific expertise cannot be fulfilled otherwise. Government officials of parties to the dispute shall not serve on an expert review group. Members of expert review groups shall serve in their individual capacities and not as government representatives, nor as representatives of any organization. Governments or organizations shall therefore not give them instructions with regard to matters before an expert review group.
4. Expert review groups may consult and seek information and technical advice from any source they deem appropriate. Before an expert review group seeks such information or advice from a source within the jurisdiction of a Member, it shall inform the government of that Member. Any Member shall respond promptly and fully to any request by an expert review group for such information as the expert review group considers necessary and appropriate.
5. The parties to a dispute shall have access to all relevant information provided to an expert review group, unless it is of a confidential nature. Confidential information provided to the expert review group shall not be released without formal authorization from the government, organization or person providing the information. Where such information is requested from the expert review group but release of such information by the expert review group is not authorized, a non-confidential summary of the information will be provided by the government, organization or person supplying the information.
6. The expert review group shall submit a draft report to the parties to the dispute with a view to obtaining their comments, and taking them into account, as appropriate, in the final report, which shall also be issued to the parties to the dispute when it is submitted to the panel. The final report of the expert review group shall be advisory only.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ: นายจักรสุระ วรรณะภูติ

วันเกิด: 23 มิถุนายน 1983

สถานที่ทำงาน: บริษัท โตโยต้า มอเตอร์ ประเทศไทย จำกัด

การศึกษา:ปริญญาตรี นิติศาสตร์บัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปริญญาโท กฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยซิดนีย์ ประเทศออสเตรเลีย

ปริญญาโท เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ประสบการณ์ทำงาน:**
- เจ้าหน้าที่กฎหมายบริษัท สหพัฒนพิบูล จำกัด (มหาชน)
 - เจ้าหน้าที่สำนักประธาน (นายบุญชัย โชควัฒนา) บริษัท สหพัฒนพิบูล จำกัด (มหาชน)
 - เลขานุการคณะกรรมการเศรษฐกิจ การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
 - อนุกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการติดตามกรอบการเจรจาการค้าเสรี คณะกรรมการเศรษฐกิจ การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม วุฒิสภา
 - หัวหน้างานอาวุโส ฝ่ายรัฐกิจสัมพันธ์ บริษัท โตโยต้า มอเตอร์ ประเทศไทย จำกัด (ปัจจุบัน)
 - คณะทำงานด้านกฎหมาย มูลนิธิศูนย์ข้อมูลจราจรอัจฉริยะไทย (ITIC) (ปัจจุบัน)