

กลไกระงับข้อพิพาทของ WTO

ความเป็นมา

1. ผลของการจัดตั้ง WTO เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 อันเนื่องมาจากความสำเร็จของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ทำให้มีการปฏิรูปปรับเปลี่ยนข้อตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) เป็นความตกลง WTO ซึ่งนอกจากจะมีบทบัญญัติกำกับดูแลการค้าสินค้าเช่นที่เคยปฏิบัติในแอกต์แล้ว ยังเพิ่มความตกลงและความเข้าใจเรื่องต่างๆ รวมถึงความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท (Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes : DSU) ร่วมอยู่ด้วย เพื่อเป็นแนวทางการระงับข้อพิพาททางการค้าที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศสมาชิก WTO

กระบวนการยุติข้อพิพาทของ WTO

2. กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO มีขั้นตอนโดยสรุป ดังนี้

2.1 สมาชิก WTO มีสิทธิใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ได้ หากเห็นว่าสิทธิของตนภายใต้ความตกลง WTO ถูกกระทบเนื่องจาก

- สมาชิกอื่นใช้มาตรการที่ขัดต่อความตกลง WTO (Violation Complaint) หรือ
- สมาชิกอื่นใช้มาตรการที่ไม่ขัดต่อความตกลง WTO (Non Violation Complaint) หรือ
- มีสถานการณ์ใดๆ เกิดขึ้น (Situation Complaint)

2.2 สมาชิกสามารถขอหารือ (consult) กับสมาชิกที่ทำให้ตนเกิดความเสียหาย โดยคำขอหารือจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ระบุถึงมาตรการที่เป็นประเด็นข้อพิพาทและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งฝ่ายที่ถูกหารือจะต้องตอบคำขอภายใน 10 วัน และจัดให้มีการหารือภายใน 30 วัน หลังจากได้รับคำขอ หากไม่มีการหารือภายใน 30 วัน หรือทั้งสองฝ่ายเห็นว่าการหารือดังกล่าวไม่สามารถสรุปผลได้ภายใน 60 วัน ประเทศที่ขอหารือสามารถขอให้ตั้งคณะผู้พิจารณา (Panel) เพื่อพิจารณารณพิพาทได้เลย

2.3 คำขอตั้ง Panel จะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรระบุว่ามีการหารือหรือไม่ รวมทั้งข้อเท็จจริง มาตรการที่เป็นประเด็นแห่งข้อพิพาท และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.4 Panel มีองค์คณะ 3 คน เว้นแต่ภาคีคู่พิพาทตกลงให้มี 5 คน หากไม่สามารถตกลงเลือกผู้ที่จะทำหน้าที่เป็น panelist ภายใน 20 วัน ภาคีอาจขอให้ผู้อำนวยการใหญ่ WTO คัดเลือกให้สำหรับคดีระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว จะต้องมีการคัดเลือก panelist จากประเทศกำลังพัฒนา 1 คน หากประเทศกำลังพัฒนาร้องขอ

2.5 Panel จะต้องพิจารณาคดีและทำรายงาน (Final Report) ให้เสร็จภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่มีการตั้งคณะผู้พิจารณา ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จภายในกำหนดดังกล่าว จะต้องรายงานต่อองค์กรระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body: DSB) อย่างไรก็ดีตาม ระยะเวลาใน

การดำเนินคดีและทำรายงานจะต้องไม่เกิน 9 เดือน DSB จะต้องรับรองรายงานดังกล่าวภายใน 60 วัน นับแต่ Panel เวียนรายงานให้สมาชิกพิจารณา เว้นแต่ DSB มีมติฉันทามติไม่รับรอง หรือมีการอุทธรณ์คดี

2.6 องค์การอุทธรณ์ (Appellate Body) ประกอบด้วยสมาชิก 7 คน ซึ่งคัดเลือกโดย DSB และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี คณะอุทธรณ์มีองค์คณะในการพิจารณา 3 คน และจะต้องใช้เวลาในการพิจารณาและทำรายงาน (Appellate Body Report) ไม่เกิน 60 วัน นับแต่วันที่แจ้งว่าจะมีการอุทธรณ์การอุทธรณ์ทำได้เฉพาะประเด็นข้อกฎหมายเท่านั้น และ DSB จะต้องรับรองรายงานภายใน 30 วัน นับแต่ องค์การอุทธรณ์เวียนรายงานให้สมาชิกพิจารณา

2.7 สมาชิกที่แพ้คดีจะต้องปฏิบัติตามคำตัดสินของ Panel หรือ Appellate Body ทันที หรือภายในระยะเวลาที่เหมาะสม (reasonable period of time) ซึ่งจะต้องไม่เกิน 15 เดือน หากไม่สามารถทำได้จะต้องเจรจากับสมาชิกที่ชนะคดีเพื่อให้การชดเชย (compensation) ที่เหมาะสม หากไม่สามารถตกลงกันได้ สมาชิกที่ชนะคดีอาจขอ DSB ให้อนุญาตให้งดเว้นการให้สิทธิประโยชน์หรือตอบโต้ (suspension of concessions) กับสมาชิกที่แพ้คดี ซึ่ง DSB จะต้องอนุญาตภายใน 30 วัน หลังสิ้นสุดระยะเวลาที่เหมาะสม เว้นแต่ DSB มีฉันทามติไม่อนุญาต (negative consensus) ตามคำขอ

2.8 หากสมาชิกที่แพ้คดีเห็นว่าระดับการตอบโต้ไม่เหมาะสม หรือคนได้ปฏิบัติตามคำตัดสินแล้ว สมาชิกที่แพ้คดีมีสิทธิขอให้ Panel พิจารณาประเด็นดังกล่าวได้ และ Panel จะต้องมีคำตัดสินในเรื่องดังกล่าวภายใน 60 วัน

3. กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ได้ปรับกลไกการยุติข้อพิพาทของแกตต์ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น

- กำหนดช่วงเวลาดำเนินการในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการระงับข้อพิพาท เพื่อมิให้การพิจารณาคดีล่าช้าเกินไป
- เปิดโอกาสให้คู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของคณะผู้พิจารณา นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการอุทธรณ์โดยให้สามารถจัดตั้งคณะอุทธรณ์เพื่อทบทวนผลการตัดสินของคณะผู้พิจารณา ในส่วนของข้อกฎหมาย และการตีความตามความตกลง WTO ได้
- หากไม่มีฉันทามติปฏิเสธการจัดตั้งคณะผู้พิจารณาการรับรองรายงาน หรือการอนุญาตให้ตอบโต้ (retaliate) ก็ให้ดำเนินการตามที่เสนอได้เลย ซึ่งจะแตกต่างจากกระบวนการในแกตต์ที่จะต้องมีฉันทามติยอมรับ เปิดโอกาสให้ประเทศที่แพ้คดีคัดค้าน ทำให้ไม่สามารถรับรองรายงานของ panel ได้
- ให้ประเทศที่ชนะคดีได้รับการชดเชย หรือตอบโต้ได้ หากประเทศที่แพ้คดีไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของคณะผู้พิจารณา หรือองค์การอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด

อย่างไรก็ดี ประเทศสมาชิกยังเห็นว่า กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ในปัจจุบัน

ยังมีข้อบกพร่อง ที่สมควรจะมีการทบทวนแก้ไข

4. ข้อมูล ณ วันที่ 2 พฤษภาคม 2548 ระบุว่าสมาชิกนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO เป็นจำนวน 329 คดี โดยคดีพิพาทที่ผ่านมาเป็นเรื่องที่ประเทศพัฒนาแล้วเป็นผู้หยิบยกขึ้น 196 คดี เป็นเรื่องที่ประเทศกำลังพัฒนาหยิบยกขึ้น 99 คดี ที่เหลือเป็นเรื่องที่

ทั้งสองฝ่ายร่วมกันหยิบยกขึ้น โดยกรณีพิพาทส่วนใหญ่เกี่ยวกับการทุ่มตลาด การอุดหนุน และเกษตร เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประเทศไทยในกระบวนการระงับข้อพิพาทใน WTO

5. ประเทศไทยได้นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO โดยเป็นประเทศผู้ฟ้อง 13 กรณี ประเทศผู้ถูกฟ้อง 3 กรณี รวมถึงกรณีการเข้าร่วมในฐานะประเทศที่สาม (third party) 37 กรณี โดยมีสถานะดังนี้

กรณีที่ไทยชนะ เช่น

- กรณีที่ไทยขอหารือกับสังการีเรื่องมาตรการอุดหนุนส่งออกสินค้าเกษตร (WT/DS 35)
- กรณีพิพาทเรื่องมาตรการห้ามนำเข้ากุ้งทะเลจากประเทศที่ไม่มีการคุ้มครองเต่าทะเลของสหรัฐฯ (ไทยเป็นผู้ฟ้องร่วมกับ มาเลเซีย อินเดีย ปากีสถาน) (WT/DS 58)
- กรณีที่ไทยขอหารือกับโคลอมเบียเรื่องมาตรการปกป้องที่ใช้กับการนำเข้าสินค้า Plain Polyester Filaments (WT/DS 181)
- กรณีสหรัฐฯ ใช้กฎหมาย “Continued Dumping and Subsidy offset Act of 2000” นำภาษีที่เก็บได้จากการตอบโต้การทุ่มตลาดและการต่อต้านการอุดหนุน ไปจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อให้อุตสาหกรรมภายในที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการดังกล่าว (ไทยเป็นผู้ฟ้องร่วมกับสมาชิกอื่นของ WTO อีก 10 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย บราซิล ชิลี สหภาพยุโรป อินเดีย อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น เกาหลี แคนาดา และเม็กซิโก) (WT/DS 234)
- กรณีที่ไทยร่วมกับออสเตรเลียและบราซิล ฟ้องสหภาพยุโรปกรณี สหภาพฯ อุดหนุนส่งออกน้ำตาล (WT/DS 283)
- กรณีที่ไทยร่วมกับบราซิล ฟ้องสหภาพยุโรปเรื่องไก่หมักเกลือ (WT/DS 286)
- กรณีที่ไทยขอหารือกับสหรัฐอเมริกา เรื่องการใช้มาตรการ AD กับสินค้ากุ้งจากไทย (WT/DS 324)

กรณีที่ไทยแพ้ 1 กรณี ได้แก่

- กรณีพิพาทเรื่องที่ใช้มาตรการ AD กับสินค้าเหล็ก H-Beam จากโปแลนด์ (WT/DS 122)

กรณีที่สามารถตกลงกันได้ 3 กรณี ได้แก่

- กรณีที่ไทยร่วมกับฟิลิปปินส์ขอหารือกับออสเตรเลียเรื่องการไ้มาตรการที่มีผลต่อการนำเข้าผลไม้สด และผัก (WT/DS 270)
 - กรณีที่ไทยร่วมกับฟิลิปปินส์ขอหารือกับออสเตรเลียเรื่องการไ้มาตรการที่มีผลต่อการนำเข้าสับปะรด (WT/DS 271)
- โดยทั้งสองคดีเป็นกรณีที่ไทยและออสเตรเลียตกลงที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวภายใต้ FTA
- กรณีที่สหภาพยุโรปขอหารือกับไทยเรื่องสินค้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นำเข้าสหภาพยุโรป (WT/DS370)

กรณีที่ไม่มีความคืบหน้า 4 กรณี ได้แก่

- กรณีที่ไทยขอหารือกับสหภาพยุโรปเรื่องการเก็บภาษีนำเข้าข้าว (WT/DS 17)
- กรณีที่ไทยขอหารือกับตุรกีเรื่องการจำกัดการนำเข้าสินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจากไทย (WT/DS 47)
- กรณีที่ไทยขอหารือกับอียิปต์เรื่องการไ้มาตรการห้ามนำเข้าปลาทูนากระป๋องจากไทย (WT/DS 205)
- กรณีที่ไทยขอหารือกับสหภาพยุโรปเรื่องระบบการให้สิทธิพิเศษ (GSP) ของสหภาพ ยุโรป (WT/DS 242)

กรณีที่อยู่ระหว่างดำเนินการ 2 กรณี ได้แก่

- กรณีที่ฟิลิปปินส์ยื่นฟ้องไทยเรื่องสินค้าหมูหรือนำเข้าจากฟิลิปปินส์ (WT/DS 371)
- กรณีไทยยื่นฟ้องสหรัฐฯ เรื่องการไ้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดที่ไม่เป็นธรรมกับสินค้าถั่วพลาคติจากไทย (DS383)

กรณีที่ไทยใช้สิทธิเป็นประเทศที่สาม เช่น

- กรณีบราซิลฟ้องสหภาพยุโรปเรื่องการไ้มาตรการจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์ไก่ (WT/DS 69)
- กรณีสหภาพยุโรปฟ้องแคนาดาเรื่องการคุ้มครองสิทธิบัตรยาของแคนาดา (WT/DS 114)
- กรณีสหภาพยุโรปฟ้องสหรัฐฯ เรื่องกฎหมาย Section 301-310 (Title III, Chapter 1) ของ Trade Act 1974 ของสหรัฐฯ ขัดต่อพันธกรณีของสหรัฐฯ ภายใต้ความตกลง WTO (WT/DS 152)
- กรณีสหภาพยุโรปฟ้องสหรัฐฯ เรื่องการไ้มาตรการปกป้อง (Safeguards) กับสินค้าเหล็ก (WT/DS 259)

- กรณีพิพาทด้านทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างสหรัฐฯ และจีน (WT/DS 362)

การปรับปรุงบทบัญญัติของ DSU

6. ข้อตัดสินใจของรัฐมนตรี WTO ว่าด้วยการทบทวนกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท (Decision on the Application and Review of the Dispute Settlement Understanding : DSU) ได้กำหนดให้มีการทบทวนกลไกการระงับข้อพิพาทให้แล้วเสร็จหลังจากความตกลง WTO มีผลบังคับใช้แล้ว 4 ปี (ภายใน 1 มกราคม 2542) และให้การประชุมระดับรัฐมนตรีที่มีขึ้นหลังจากการทบทวนนี้แล้วเสร็จ มีมติว่าจะใช้ระบบนี้ต่อไปโดยไม่มีการแก้ไข หรือมีการแก้ไข หรือยกเลิกกลไกนี้
7. องค์การระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body : DSB) ของ WTO ได้มีการหารืออย่างไม่เป็นทางการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2540 แต่ไม่สามารถทบทวนให้แล้วเสร็จตามกำหนดได้ (1 มกราคม 2542) โดยได้มีมติให้ต่อเวลาการหารือออกไปถึงสองครั้ง คือ เลื่อนออกไปถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2542 และ 30 พฤษภาคม 2546 ตามลำดับ แต่สมาชิกก็ยังไม่สามารถตกลงกันได้ ปัจจุบันได้เลื่อนระยะเวลาออกไปอย่างไม่กำหนด
8. DSB ได้จัดการประชุมสมัยพิเศษ ([DSB special session](#)) ขึ้นหลายครั้ง เพื่อพิจารณาข้อเสนอของประเทศต่างๆ เกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของ DSU โดยใช้เอกสาร JOB(08)/81 ณ วันที่ 18 กรกฎาคม 2551 เป็นเอกสารในการเจรจา โดยข้อเสนอที่สำคัญที่ปรากฏในเอกสารดังกล่าว ได้แก่
 - 8.1 ลำดับขั้นตอนการดำเนินการในการปฏิบัติตามคำตัดสิน (Sequencing)
การลำดับขั้นตอนก่อนหลังระหว่างมาตรา 21.5 ว่าด้วยการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อเสนอของ DSB และมาตรา 22 ว่าด้วยการใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้า (ข้อเสนอของสหภาพยุโรป) ความตกลง DSU ปัจจุบัน ยังไม่ได้มีการจัดลำดับความสัมพันธ์ระหว่างมาตรา 21.5 และมาตรา 22 ของ DSU อย่างชัดเจนว่ามาตราใดควรมีการปฏิบัติก่อนหรือหลัง สหภาพยุโรปจึงเสนอว่า สมาชิกที่ชนะคดีควรขอให้ panel ตัดสินเสียก่อนว่าผู้แพ้คดีทำตามคำตัดสินหรือไม่ตามมาตรา 21.5 ก่อนที่จะตอบโต้ทางการค้าตามมาตรา 22 อนุญาตไว้
 - 8.2 องค์ประกอบของคณะผู้พิจารณา (Panel Composition)
ข้อเสนอดังกล่าวเช่น เสนอให้มีคณะผู้พิจารณาถาวร และ ให้จัดทำ roster ของคณะผู้พิจารณา เพื่อให้มีจำนวนคณะผู้พิจารณาที่มีคุณภาพเพียงพอกับกรณีพิพาทที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทุกปี และเพื่อแก้ปัญหาการเลือกผู้พิจารณาร่วมกันในแต่ละกรณีพิพาทที่คู่กรณีมักไม่สามารถตกลงร่วมกันได้ อีก 2 หรือ 4 คน
 - 8.3 การเพิ่มสิทธิของประเทศที่สาม (Enhanced Third Party Right) (ข้อเสนอของกลุ่มสมาชิก 6 ประเทศ ประกอบด้วย อาร์เจนตินา บราซิล แคนาดา อินเดีย เม็กซิโก นิวซีแลนด์ และนอร์เวย์)
โดยกลุ่มประเทศดังกล่าวเสนอให้เพิ่มสิทธิของประเทศที่สาม เช่น (i) ให้ third party เข้าร่วมในการ

พิจารณาคดีของ Panel ได้ตั้งแต่ต้นจนจบ โดยเดิม third party สามารถเข้าร่วมการพิจารณาคดีครั้งแรกเท่านั้น (ii) ให้สมาชิกเข้าร่วมเป็น third party ในชั้นอุทธรณ์ได้ แม้ว่าจะไม่ได้เข้าเป็น third party ในชั้น Panel และ (iii) ให้อำนาจ Panel มีดุลพินิจให้สิทธิเพิ่มเติมกับ third party นอกจากที่กำหนดไว้ใน DSU

8.4 การให้อำนาจองค์กรอุทธรณ์ส่งกรณีพิพาทกลับไปสู่การพิจารณาของคณะผู้พิจารณา (Remand Authority)

การให้อำนาจองค์กรอุทธรณ์ส่งกรณีพิพาทกลับไปสู่การพิจารณาของคณะผู้พิจารณา เนื่องจากภายใต้ DSU ปัจจุบัน อำนาจในการพิจารณากรณีพิพาทขององค์กรอุทธรณ์ ถูกจำกัดอยู่เพียงการพิจารณาประเด็นข้อกฎหมาย (Issues of law) และการตีความทางกฎหมายของคณะผู้พิจารณา โดยไม่สามารถพิจารณาประเด็นข้อเท็จจริง (factual findings) ได้

8.5 การระงับการให้สิทธิประโยชน์หรือผลประโยชน์อื่นใด (Compensation and suspension of concessions)

เนื่องการชดเชยสิทธิประโยชน์ใน WTO ไม่ใช่การชดเชยที่เป็นตัวเงิน (monetary compensation) แต่อยู่ในรูปแบบของการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้าที่เพิ่มขึ้น หรือการเปิดตลาดมากขึ้นโดยต้องเป็นไปตามหลักเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติ ที่ผ่านมามีไม่เคยมีการให้การชดเชยสิทธิประโยชน์ภายใต้ WTO สมาชิกจึงยื่นข้อเสนอให้สมาชิกสามารถให้การชดเชยที่เป็นตัวเงิน (monetary compensation) ได้

สถานะล่าสุด

9. ในการประชุมระดับรัฐมนตรีที่ฮ่องกง ได้มีการรับรองรายงานการประชุม โดยที่ประชุมเห็นว่าการเจรจาเพื่อแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของ DSU มีความก้าวหน้าไปพอสมควรตามที่ประธานองค์กรระงับข้อพิพาทในการประชุมสมัยพิเศษ ได้รายงานต่อ TNC และได้มีมติให้มีการประชุมสมัยพิเศษต่อไปเพื่อให้การเจรจาบรรลุผลโดยเร็ว

สำนักเจรจาการค้าพหุภาคีกรม

เจรจาการค้าระหว่างประเทศ

กุมภาพันธ์ 2553