



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การขยายตัวทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศก่อให้เกิดการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางการค้าระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศจึงมีบทบาทสำคัญทางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้นเช่นกัน โดยส่วนใหญ่หลักเกณฑ์ที่บัญญัติขึ้นนั้นมาจากความต้องการของแต่ละประเทศ ซึ่งแล้วแต่ว่าประเทศนั้นจะมีบทบาทหรืออิทธิพลในทางระหว่างประเทศมากน้อยเพียงใด ซึ่งหากจะกล่าวตามความเป็นจริงแล้วประเทศที่มีบทบาทและอิทธิพลในทางระหว่างประเทศมากที่สุดก็คือประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศนั้นส่วนหนึ่งมาจากกฎหมายภายในของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเอง ดังเช่น มาตรการปกป้อง หรือ Safeguard Measures¹ ซึ่งกฎหมายภายในของประเทศของประเทศไทยที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องมาตรการปกป้องนั้นมีหลายฉบับ ได้แก่ มาตรา 350 ภายใต้ Tariff Act of 1930 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการออกคำสั่งทางบริหารเพื่อกำหนดวิธีพิจารณา และบรรทัดฐานในการบรรเทาความ

¹เกษมสันต์ วีระกุล และคณะ, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 259 อธิบายไว้ว่า “มาตรการปกป้อง” หมายความว่า มาตรการชั่วคราวเพื่อช่วยในการปรับตัวอย่างในระบบเศรษฐกิจ มาตรการนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 19 ภายใต้ GATT (Article 19 of GATT) เป็นมาตรการที่ GATT บินยอมให้ประเทศภาคีใช้มาตรการปกป้องได้เมื่อประเทศนั้นประสบปัญหาจากการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ เช่น อุตสาหกรรมภายในประเทศต้องเผชิญกับการแข่งขันที่รุนแรงจากต่างประเทศ และการนำเข้าจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติ เป็นต้น

เสียหายโดยใช้บทยกเว้น (Escape Clause)² หรือที่รู้จักในนามของ “มาตรการปกป้อง” หรือ **The Trade Expansion Act of 1962** เป็นกฎหมายที่ออกในช่วงที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง กฎหมายฉบับนี้ออกโดยผ่านความเห็นชอบจากสภา Congress³ หรือ **The Trade Act of 1974** เป็นกฎหมายที่มีการประกาศใช้มาตรา 201 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจทางกฎหมายแก่ประเทศสหรัฐอเมริกาในการใช้มาตรการปกป้อง⁴ หรือ **The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988** ซึ่งเป็นกฎหมายที่ปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาของบทบัญญัติใน The U.S. Trade Act of 1974 หรือ **The Trade Act of 1974 (ฉบับแก้ไขปี ค.ศ. 1994)** ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นภายหลังจากที่มีความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องภายใต้ WTO และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน⁵ ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายแต่ละฉบับที่กล่าวมานี้ล้วนมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องอุตสาหกรรมภายในของประเทศสหรัฐอเมริกาจากการที่มีการนำสินค้าเข้ามาภายในประเทศในปริมาณที่เพิ่มขึ้นสูงจนทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในของประเทศสหรัฐอเมริกา และเป็นบทยกเว้นซึ่งเป็นกฎหมายภายในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้กับประเทศผู้ส่งออกที่ส่งสินค้าเข้ามาขายในประเทศสหรัฐอเมริกา⁶

² Janet A. Nuzum, “The Agreement on Safeguards: U.S. Law Leads Revitalization of the Escape Clause,” in The World Trade Organization (New York : American Bar Association, 1996), p.421.

³ Bruce E. Clubb, “Dismantling Trade Barriers : Implementation of the Trade Expansion Act,” in International Trade, Investment and Organization, eds. Wayne R. LaFave & Peter Hay (Urbana : University of Illinois Press, 1967), p.33.

⁴ Donald J. Rousslang, “IMPORT IMJURY IN U.S. TRADE LAW: AN ECONOMIC VIEW,” International Review of Law and Economics, 8, No.1 (June 1988) : 117.

⁵ <http://frwebgate4.access.gpo.gov/waisgate.cgi?WAIIdocID=020282162+4+0+0&WAISaction=retriev> (July 2000)

⁶ Kenneth R. Simmonds, Brian H.W. Hill, “OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS ACT OF 1988,” Law and Practice under The GATT (January 1988) : V.

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงกล่าวได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ใช้มาตรการปกป้อง (ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1930) แต่แนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการปกป้องนี้เป็นที่รู้จักครั้งแรกเมื่อประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดทำความตกลงทางการค้าต่างตอบแทน Reciprocal Trade Agreement of 1942 กับประเทศเม็กซิโก ซึ่งความตกลงดังกล่าวมีเนื้อหาที่อนุญาตให้ประเทศคู่สัญญาสามารถยกเลิกข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากรอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในของประเทศได้⁷ จนกระทั่งในปี 1947 ประเทศสหรัฐอเมริกามีนโยบายทางการค้าที่กำหนดว่า ความตกลงทางการค้าทุกฉบับของประเทศสหรัฐอเมริกาจะต้องมีการบัญญัติบทยกเว้น (Escape Clause)⁸ (ซึ่งต่อไปนี้ผู้เขียนใช้คำว่า “บทยกเว้น”) ไว้ และเมื่อมีการร่างกฎบัตรองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization : ITO) ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เสนอให้มีบทยกเว้นในร่างกฎบัตรองค์การการค้าระหว่างประเทศด้วย โดยเหตุแห่งการใช้บทยกเว้นนี้จะนำมาใช้เมื่อมีกรณีฉุกเฉินและใช้เพียงชั่วคราวเท่านั้น แต่เมื่อกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) ที่เป็นตราสารก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศไม่ได้รับการรับรองจากประเทศทั้งหลายที่เข้าร่วมประชุม (รวมถึงประเทศสหรัฐอเมริกา) จึงเป็นผลให้การก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศต้องประสบกับความล้มเหลว⁹ ดังนั้น ในปี 1947 จึงได้มีการตกลงให้บทยกเว้นเป็นส่วนหนึ่งของ GATT 1947 ด้วย

ในเนื้อหาของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับมาตรการปกป้องซึ่งกล่าวไว้ในมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 นั้น ได้กล่าวว่า อนุญาตให้ประเทศภาคีสามารถจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเพื่อป้องกันอุตสาหกรรม

⁷John H. Jackson, William J. Davey, Alan O Sykes, Jr., ESCAPE CLAUSES, SAFEGUARDS AND ADJUSTMENT POLICIES (St. Paul, Minn : West Publishing, 1996), p.604.

⁸ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 97-108, 122-129 กล่าวไว้ว่า บทยกเว้น (Escape Clause) เป็นบทบัญญัติที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีวัตถุประสงค์ในการใช้เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้รับความเสียหายจากการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูง ดังนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงพยายามผลักดันให้บทยกเว้นเป็นส่วนหนึ่งของ GATT ซึ่งต่อมารู้จักในนามของ “มาตรการปกป้อง” (Safeguard Measures) โดยการมีส่วนร่วมของประเทศสหรัฐอเมริกาภายใน GATT ไม่ใช่เป็นเรื่องการค้าเสรีโดยแท้ แต่เป็นเพียงการค้าที่เสรีขึ้นเท่านั้น

⁹ ทัชฌัมย์ อุชนะสุต, “หลักการระงับข้อพิพาทในแกตต์และองค์การการค้าโลก,” วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 16(ตุลาคม 2538) : 86.

กรรมภายในประเทศของตนจากสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเห็นได้ หรือ ไม่อาจคาดหวังได้ว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งก็หมายความว่า มาตรา 19 ของ GATT 1947 อนุญาตให้ประเทศภาคีไม่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ GATT 1947 ได้ ทั้งยังให้ประเทศภาคีกำหนดมาตรการเพื่อจำกัดปริมาณการนำเข้าได้ เมื่อการนำเข้านั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมภายในของประเทศผู้นำเข้าที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน หรือ สินค้าที่มีการแข่งขันกันโดยตรง¹⁰ โดยการใช้มาตรการนั้นต้องใช้ในกรณีเพื่อป้องกันความเสียหายอย่างร้ายแรงตามความจำเป็นและชั่วคราวสำหรับการเยียวยาปัญหานั้นเท่านั้น¹¹ นอกจากนี้ มาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 ยังได้กำหนดในเรื่องเกี่ยวกับการปรึกษาหารือระหว่างประเทศที่ใช้มาตรการปกป้องกับประเทศที่ถูกใช้มาตรการนั้น รวมทั้งได้กำหนดเรื่องการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ประเทศผู้ส่งออกที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการปกป้องด้วย¹²

ถึงแม้ว่า จะมีการบัญญัติเนื้อหาของมาตรการปกป้องไว้ในมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 แล้วก็ตาม แต่ประเทศภาคีต่าง ๆ ไม่นิยมใช้มาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 แต่กลับใช้มาตรการนอกกฎเกณฑ์ของ GATT แทนที่มาตรา 19¹³ ซึ่งได้แก่ การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export

¹⁰ Olivier Long, Law and Its Limitations in the GATT Multilateral Trade System (Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1995), pp. 57-58.

¹¹ Bela Ballassa and Constantine Michalopoulos, "Liberalizing Trade Between Developed and Developing Countries," Journal of World Trade Law 20(January : February, 1986) : 21.

¹²Text of the General Agreement on Tariffs and Trade,Article XIX Emergency Action on Imports of Particular Products.

¹³Brian Hindley, "THE VER SYSTEM AND GATT SAFEGUARDS," Paper presented of the Conference on the Role and Interests of the Developing Countries in the Multilateral Trade Negotiations, Bangkok, The World Bank Thailand Development Research Institute,1986, 30 October–1 November 1986, p.2.

Restraints)¹⁴ ข้อตกลงการตลาดแบบเป็นขั้นตอน (Orderly Marketing Agreement)¹⁵ ตัวอย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายภายในซึ่งส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของประเทศสหรัฐอเมริกาในการใช้มาตรการปกป้องตามมาตรา 19 นั่นคือ มาตรา 201 ตามกฎหมาย The Trade Act of 1974 ซึ่งมีการใช้น้อยครั้งมากเมื่อเปรียบเทียบกับการใช้มาตรการนอกกฎเกณฑ์ของ GATT ในช่วงเวลาที่ผ่านมา เนื่องจากมาตรา 201 ภายใต The Trade Act of 1974 มีเนื้อหาที่เข้มงวดและยากแก่การใช้ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1975 - 1980 ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงปกป้องอุตสาหกรรมรถยนต์ภายในประเทศตนโดยทำข้อตกลงว่าด้วยการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจกับประเทศญี่ปุ่น และกับนานาประเทศที่ผลิตเหล็กเป็นหลักเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมเหล็กภายในประเทศ นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ทำข้อตกลงการกีดกันการค้ากรณีสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป (Multi-Fiber Arrangement Regarding International Trade in Textile หรือ MFA)¹⁶ เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องแต่งกายภายใน

¹⁴การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraints) เป็นเครื่องมือของลัทธิการปกป้องแบบใหม่ (new protectionism) ที่มีใช้ภายในศุลกากร(non tariff barriers) เป็นเครื่องมือที่ประเทศพัฒนาแล้วนิยมนำมาใช้อย่างแพร่หลาย เพื่อเป็นการหลบเลี่ยงหลักการและกฎเกณฑ์ของแกตต์ โดยรัฐบาลของประเทศผู้นำเข้าจะส่งเจ้าหน้าที่ไปเกลี้ยกล่อม ชักชวน โน้มน้าว ชักจูง ล่อหลอก ตลอดจนข่มขู่จู่โจมว่า หากไม่ยอมทำความตกลง VERs ประเทศคู่เจรจาจะต้องเผชิญมาตรการปกป้องที่รุนแรงยิ่งขึ้น (เกษมสันต์ วีระกุล และคณะ, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์, หน้า 291)

¹⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 227 กล่าวไว้ว่า ข้อตกลงการตลาดแบบเป็นขั้นตอน (Orderly Marketing Agreement) คือ ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประกอบด้วยคู่สัญญาตั้งแต่ 2 ฝ่ายขึ้นไป โดยมีเนื้อหาว่าประเทศผู้ส่งออกจะต้องสร้างหลักประกันว่าจะควบคุมอย่างเข้มงวด เพื่อไม่ให้มีการส่งออกสินค้าในปริมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนทำให้มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรม หรือต่อการจ้างแรงงานในประเทศผู้นำเข้า

¹⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 216-217 กล่าวไว้ว่า ข้อตกลงการกีดกันการค้ากรณีสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป (Multi-Fiber Arrangement Regarding International Trade In Textiles หรือ MFA) เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่ให้ประเทศคู่สัญญาจำกัดปริมาณสิ่งทอที่นำเข้าได้ เมื่อประเทศผู้นำเข้าพิจารณาเห็นว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับป้องกันไม่ให้เกิดความปั่นป่วนขึ้นในตลาดของตน

ประเทศ¹⁷ เป็นต้น

ปัญหาจากการใช้มาตรการนอกกฎเกณฑ์ของ GATT แทนที่มาตรา 19 จึงเป็นปัญหาที่สำคัญ ปัญหาหนึ่งซึ่งได้มีการเจรจาในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโตเกียว นอกจากนี้ ประเทศภาคีประเทศต่าง ๆ ได้วิจารณ์เกี่ยวกับการใช้มาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 อย่างมากมาย เช่น ประเทศที่พัฒนาแล้วใช้มาตรา 19 เพียงเพื่อกีดกันสินค้าที่นำเข้ามาจากประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อปกป้อง (Protect)¹⁸ สินค้าที่แข่งขันโดยตรงกับสินค้าภายในประเทศ หรือ สินค้าชนิดเดียวกันที่ผลิตภายในประเทศ อีกทั้งเรื่องการชดเชยค่าเสียหายซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่ทำให้ประเทศภาคีผู้ใช้มาตรการปกป้องไม่พอใจ เพราะประเทศผู้ใช้มาตรการมีความเห็นว่า ประเด็นเรื่องการชดเชยค่าเสียหายเป็นประเด็นที่ทำให้ประเทศภาคีไม่กล้าเสี่ยงที่จะใช้มาตรการปกป้อง หรือ เรื่องการไม่มีกลไกในการติดตามตรวจสอบการเจรจาการค้าพหุภาคี (Multilateral Surveillance) ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้มีการใช้มาตรา 19 อย่างไม่เหมาะสม โดยประเทศที่พัฒนาแล้วได้สร้างกำแพงในการกีดกันทางการค้า เป็นต้น

จากข้อวิจารณ์ต่าง ๆ ของประเทศภาคีที่ได้กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 ยังคงมีประเด็นปัญหามากมายจากการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947 เช่น คำจำกัดความของคำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ซึ่งมีความหมายที่กว้างจนเกินไปทำให้สามารถตีความได้หลากหลาย หรือ ไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการใช้มาตรการปกป้อง หรือ กระบวนการของมาตรการปกป้องที่เกี่ยวกับการแจ้งข้อมูลและการปรึกษาหารือมีราย

¹⁷John H. Jackson, William J. Davey, Alan O Sykes, Jr., LEGAL PROBLEM OF INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS: CASES, MATERIALS AND TEXT. (St. Paul, Minn : West Publishing, 1996), p.596.

¹⁸การปกป้องคุ้มครอง (Protection) เป็นมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อทำให้สินค้านำเข้ามีต้นทุนสูงขึ้น ได้แก่ การขึ้นอัตราภาษีศุลกากร การจำกัดปริมาณสินค้านำเข้า ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อลดความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบกับผู้ผลิตสินค้านั้นในต่างประเทศ และช่วยให้ผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันภายในประเทศสามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าจากต่างประเทศได้ (เกษมสันต์ วีระกุล และคณะ, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์, หน้า 246.)

ละเอียดยังไม่เพียงพอ เป็นต้น¹⁹ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า อาจจะเป็นส่วนหนึ่งแห่งความบกพร่องของมาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947 นั่นคือ มาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947 อาจจะมีช่องโหว่ที่ทำให้ประเทศภาคีสามารถใช้มาตรการดังกล่าวไปในเชิงบิดเบือนทางการค้าได้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีกระบวนการทางการเมืองที่เปิดช่องให้กลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศมีบทบาทและอิทธิพลต่อการใช้มาตรการดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากความถี่ของการใช้มาตรการปกป้องตั้งแต่ปี 1950 - 1988 มีการใช้มาตรการดังกล่าว 29 ครั้ง²⁰ โดยการใช้มาตรการในแต่ละครั้งนั้นมักจะเป็นช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศสหรัฐอเมริกากำลังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงต้องศึกษาบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการปกป้องตามมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 เพราะปัญหาที่เกิดจากการใช้มาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 นี้จะเป็นบทเรียนสำคัญในการบัญญัติมาตรา 19 ตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องภายใต้ WTO และเพื่อให้ทราบว่ากระบวนการทางการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาเปิดช่องให้กลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศมีบทบาทและอิทธิพลต่อการใช้มาตรการปกป้องจริงหรือไม่ จึงจำเป็นต้องศึกษาบทบัญญัติกฎหมายภายในของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนหมายถึง The Trade Act of 1974 เนื่องจาก ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายฉบับนี้ ได้มีผู้ยื่นคำร้องขอใช้มาตรการปกป้องเป็นจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายฉบับอื่น ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งผลจากการศึกษาดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ว่า มาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947 จะมีช่องโหว่ให้ประเทศภาคีโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกานำมาบัญญัติกฎหมายภายในเกี่ยวกับมาตรการปกป้องเพื่อใช้ในเชิงบิดเบือนทางการค้าได้หรือไม่

เมื่อเกิดประเด็นปัญหาต่าง ๆ ขึ้นเกี่ยวกับมาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947 ประเทศภาคีต่าง ๆ ก็เริ่มให้ความสนใจและเสนอความคิดเห็นควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมในเนื้อหาของบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการปกป้อง โดยในการเจรจารอบโตเกียว ประเทศภาคีได้พยายามจัดทำความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะแต่ละประเทศมีความคิดเห็นขัดแย้งกัน เช่น ประชาคมยุโรปเห็นควรให้ใช้มาตรการปกป้องโดยเลือกปฏิบัติ ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาเห็น

¹⁹ ทัชชณัฏ ฤกษ์สุด, “กติกาคืออื่น ๆ ของแกตต์,” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ตุลาคม 2539) : 3-5.

²⁰ William R. Bishop, “Investigations Completed under Section 201 of the Trade Act of 1974,” (Unpublishing Manuscript)

ควรให้ใช้มาตรการปกป้องบนพื้นฐานแห่งหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ซึ่ง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ต่อมา การจัดทำความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องประสบผลสำเร็จในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเนื้อหาเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการปกป้อง ซึ่งนานาประเทศที่เป็นประเทศภาคีของ GATT ต่างเห็นพ้องกันว่า มาตรการปกป้องตามความตกลงว่าด้วยเรื่องมาตรการปกป้องภายใต้ WTO (World Trade Organization) ที่เป็นผลมาจากการเจรจา รอบอุรุกวัยมีมาตรฐานที่ต่ำกว่ามาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมในเนื้อหาเกี่ยวกับมาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947 ตามที่ปรากฏในความตกลงว่าด้วยเรื่องมาตรการปกป้องแล้วก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการปกป้องตามความตกลงว่าด้วยเรื่องมาตรการปกป้องยังอาจจะมีช่องโหว่ที่ทำให้ประเทศภาคีโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาใช้มาตรการปกป้องไปในเชิงบิดเบือนทางการค้าต่อไปได้ เนื่องจาก ประเทศภาคีต่าง ๆ ได้วิจารณ์บทบัญญัติของมาตรการปกป้องตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องภายใต้ WTO มากมาย ดังเช่น ประเทศภาคีผู้ถูกใช้มาตรการปกป้องในฐานะที่เป็นประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ (โดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา) ซึ่งกล่าวว่า การกำหนดเงื่อนไขที่ทำให้ประเทศผู้นำเข้าไม่ต้องปฏิบัติตามกระบวนการจัดสรรโควต้าตามสัดส่วนการนำเข้าเฉลี่ยในช่วง 3 ปีหลังสุดที่มีข้อมูล ทำให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถเลือกปฏิบัติต่อประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ได้ เป็นต้น²¹

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การศึกษาและวิเคราะห์หลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการปกป้องตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องภายใต้ WTO จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้ทราบว่า มาตรการปกป้องตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องภายใต้ WTO จะมีช่องโหว่ให้ประเทศภาคีโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาบัญญัติกฎหมายภายในเกี่ยวกับมาตรการปกป้องเพื่อใช้ในเชิงบิดเบือนทางการค้าได้หรือไม่ ซึ่งการวิเคราะห์ในประเด็นนี้ ผู้เขียนจะศึกษาบทบัญญัติกฎหมายภายในของประเทศสหรัฐอเมริกาที่บัญญัติขึ้นภายหลังจากที่มีความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องภายใต้ WTO แล้ว ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนหมายถึง The Trade Act of 1974 (ฉบับแก้ไขปี ค.ศ. 1994) เพื่อเป็นแนวทางในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศไทยต่อไป

²¹ Interview with Gabrielle Marceau, Legal Counsellor, World Trade Organization, 1 September 2000.

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวความคิด หลักการ และวิวัฒนาการของมาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947 ตลอดจนประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับมาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947
2. เพื่อศึกษาข้อเสนอของประเทศที่เข้าร่วมในการเจรจาหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยเพื่อแก้ไขปรับปรุงมาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947
3. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการปกป้องของประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งก่อนและหลังจากการเจรจารอบอุรุกวัยในลักษณะของการใช้มาตรการดังกล่าวไปในเชิงบิดเบือนทางการค้า
4. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้องตามความตกลงว่าด้วยเรื่องมาตรการปกป้องที่ยังอาจจะมีจุดบกพร่องเหลืออยู่ เพื่อความเป็นธรรมของระบบการค้าโลก และเป็นแนวทางในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

การใช้มาตรการปกป้องตามมาตรา 19 ภายใต้ GATT 1947 และ ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องภายใต้ WTO อาจจะมีช่องโหว่ที่ทำให้ประเทศภาคีสามารถใช้มาตรการปกป้องในเชิงบิดเบือนและไม่เป็นธรรมทางการค้าได้ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีกระบวนการเมืองที่เปิดช่องให้กลุ่มผลประโยชน์เข้ามาบีบบบาทและอิทธิพลต่อการใช้มาตรการดังกล่าว

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

มุ่งศึกษาแนวความคิด หลักการ วิวัฒนาการ ตลอดจนประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับมาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947 รวมทั้งข้อเสนอของประเทศต่าง ๆ ที่เข้าร่วมในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงมาตรการปกป้อง นอกจากนี้เน้นศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการปกป้องของประเทศสหรัฐอเมริกาในลักษณะของการใช้มาตรการดังกล่าวไปในเชิงบิดเบือนทางการค้า และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้องตามความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องที่ยังอาจจะมีจุดบกพร่องเหลืออยู่

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1. การศึกษาวิจัยจะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947 และมาตรการปกป้องตามความตกลงว่าด้วยเรื่องมาตรการปกป้อง รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้มาตรการดังกล่าวในประเทศสหรัฐอเมริกา ตลอดจนบทความที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศโดยนำมาสรุปวิเคราะห์
2. การศึกษาวิจัยจะใช้วิธีการแบบภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์ข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากการศึกษาทำให้ทราบถึงแนวความคิด หลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการใช้มาตรการปกป้องภายใต้ GATT 1947 รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการปกป้องของประเทศสหรัฐอเมริกาที่สามารถทำให้กลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศนั้นใช้มาตรการดังกล่าวไปในเชิงบิดเบือนทางการค้าได้ง่าย นอกจากนี้ทำให้ทราบว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการปกป้องที่ได้แก้ไขภายหลังจากการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยยังมีข้อบกพร่องเหลืออยู่หรือไม่ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางการค้าระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญคือ เพื่อเป็นแนวทางในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศไทย