

บทที่ 5

วิเคราะห์ผลของข้อตกลง CEPT และการจัดตั้ง AFTA ต่อ GATT

ในบทก่อนได้ศึกษามาแล้วถึงหลักกฎหมายการค้าระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคนั้นคือ ข้อตกลงแม่บทว่าด้วยการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศในกลุ่มอาเซียนได้ร่วมกันจัดตั้งและทำความตกลงกันขึ้นมา เพื่อที่จะได้กำหนดเป็นแนวทางต่ออนาคตของอาเซียน อันเป็นการแสดงถึงความตกลงยินยอมร่วมมือกันของกลุ่มสมาชิกอาเซียนที่จะต้องผูกพันซึ่งกันและกันและปฏิบัติตามความตกลงในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ประเทศอาเซียนจะต้องเปิดกว้างตามแนวทางส่งเสริมการค้าเสรีและอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกประเทศ ทั้งนี้ภายใต้ความตกลงดังกล่าวทุกประเทศจึงเห็นชอบให้จัดตั้งและเข้าร่วมเขตการค้าเสรีภายใน 15 ปี และกำหนดให้ใช้มาตรการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรร่วม (CEPT) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในบทก่อนเป็นกลไกที่สำคัญ เพื่อที่จะกำหนดเป็นแนวทางภายใต้กรอบแห่งความตกลงและพร้อมที่จะก้าวไปสู่ทิศทางใหม่ที่กำลังปรับระเบียบบริหารของโลกลงและภูมิภาคที่กำลังเกิดขึ้นให้เป็นรูปร่างขึ้นมา ซึ่งเป็นบทบาทของอาเซียนและยุคใหม่ของ เอเชียอาคเนย์

อย่างไรก็ตามข้อกำหนดกฎเกณฑ์ภายใต้ความตกลงในระดับภูมิภาคที่เกิดขึ้นมานั้น ประเทศกลุ่มอาเซียนยังมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามระดับนานาชาติประเทศ ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มอาเซียนด้วยกันเองเท่านั้น

ในการศึกษานี้ นอกจากจะต้องพิจารณาในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคดังกล่าวมาแล้ว จึงมีความจำเป็นจะต้องศึกษาในระดับ

นานาประเทศด้วย การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐในปัจจุบัน มาตรการที่ถือว่าเป็นกฎหมายที่สำคัญ คือ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade) ซึ่งเป็นที่รู้จักกันทั่วไป โดยเรียกว่า "แกตต์" ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงแกตต์ จึงมักหมายรวมไปถึงระบบของแกตต์ ซึ่งจะรวมกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ตัวข้อตกลงของแกตต์ได้รวมไว้ หรือได้ถือปฏิบัติมาว่าเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงแกตต์และข้อตกลงอื่น ๆ ที่อยู่ในกรอบของแกตต์ด้วย แกตต์จึงถือว่าเป็นข้อตกลงทางการค้า พหุภาคีหรือข้อตกลงหลายฝ่าย

วัตถุประสงค์และหลักการของแกตต์

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งแกตต์ เพื่อส่งเสริมการค้าของโลก ดำเนินไปโดยเสรี และตั้งอยู่บนพื้นฐานที่มั่นคง อันจะเป็นการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนา และความกินดีอยู่ดีของประชากรทั่วโลก¹ แกตต์จึงถูกสร้างขึ้นด้วยเหตุผลพื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการ ในลักษณะของการสอดประสาน กล่าวคือ² ประการแรก การปล่อยให้มีการค้าเสรีแข่งขันอย่างมากรวดตลาดโลก โดยปราศจากการควบคุมหรือกีดกัน อาจจะไม่นำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าไปได้ ดังนั้นแกตต์จึงถูกสร้างขึ้นมาเพื่อแสวงหาความร่วมมือระหว่างรัฐภายใต้การแข่งขันหรือการค้าเสรี ประการที่สอง ถ้ารัฐต่าง ๆ ต่างก็เข้ามาแทรกแซงควบคุมการค้าเสรีมากเกินไปแล้ว อาจจะทำให้เกิดอุปสรรค

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ สุนทร กัญจนาลัย. "การเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย ใครได้ใครเสีย," วารสารจุฬาลงกรณ์ 11 (เมษายน-มิถุนายน 2534): 30.

² สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. "กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ," คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (อัสสาเนา), หน้า 4.

และการค้าที่ไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น เนื่องจากการที่รัฐเข้าไปสู่ตลาดนั้น บางทีเป็นการทำให้การค้าของตลาดเกิดการบิดเบือนเกิดขึ้น แกตต์จึงเป็นแนวความคิดที่สนับสนุนการขยายตัวในทางการค้าระหว่างประเทศภายใต้ระบบการค้าเสรี แต่ในขณะที่เดียวกันรัฐก็จะเข้าไปมีบทบาทบ้างในบางกรณี ซึ่งเป็นข้อยกเว้น ดังนั้นการค้าของโลกจะดำเนินไปได้โดยเสรีก็ด้วยการแสดงความร่วมมือของรัฐต่าง ๆ ในอันที่จะพัฒนาระดับสภาพความเป็นอยู่ การมีงานทำ การขยายซึ่งรายได้และอุปสงค์ การขยายการใช้ทรัพยากรและการขยายการผลิตและการแลกเปลี่ยนสินค้า จึงเป็นความจำเป็นที่ประเทศภาคีต่าง ๆ จะต้องดำเนินการในลักษณะการตอบแทนซึ่งกันและกัน ในด้านที่จะเป็นประโยชน์กับภาคีทุก ๆ ฝ่าย ตามหลักการต่างตอบแทน (reciprocity) ในขณะที่เดียวกันสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ตามหลักการต่างตอบแทนนั้นจะต้องเป็นการปฏิบัติโดยเสมอภาค นั่นคือห้ามเลือกปฏิบัติ (Non Discrimination) ที่อยู่บนหลักประการสำคัญอีกประการคือ หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most favoured Nation) ซึ่งมีความหมายว่า ถ้ามีการให้สิทธิประโยชน์อย่างใด ๆ ในทางการค้าแก่ประเทศหนึ่ง ผลประโยชน์นั้นจะต้องมีผลไปถึงประเทศภาคีอื่น ๆ โดยอัตโนมัติและอย่างไม่มีเงื่อนไข อย่างไรก็ตาม การวิจัยนี้จะศึกษาถึงประเด็นทางกฎหมายของแกตต์ที่จะเกี่ยวข้องกับเขตการค้าเสรีอาเซียน เฉพาะบางเรื่องดังต่อไปนี้ :-

5.1 หลักการจำกัดการนำเข้าโดยการกำหนดจำนวน

การจำกัดการนำเข้าโดยการกำหนดจำนวนนั้นเป็นอุปสรรคสำคัญในการค้าระหว่างประเทศ โดยทั่วไปเรียกกันสั้น ๆ ว่า "โควตา" (quota) ซึ่งอยู่ในอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน ประเทศไทยทางการได้ให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำมันพืชจากการเข้ามาตีตลาดของน้ำมันพืชจากต่างประเทศ ทั้งโดยวิธีการทางด้านภาษีอันได้แก่ การตั้งกำแพงภาษีขาเข้าในอัตราค่อนข้างสูง และวิธีการที่ไม่ใช่ภาษีซึ่งได้แก่การควบคุม ปริมาณนำเข้า ซึ่งในการนำเข้าต้องได้รับอนุญาตในแต่ละครั้งตามความขาดแคลน ซึ่งถูกอ้างเป็นหลักในการอนุญาต

แต่ละครั้ง โดยเฉพาะน้ำมันปาล์ม น้ำมันถั่วเหลือง ดังได้กล่าวมาแล้วใน
บทต้น ๆ โควต้า โดยแท้จริงแล้วจึงเป็นการจำกัด ที่เรียกว่าเป็นอุปสรรคที่ไม่
ใช่ภาษีศุลกากร (Non tariff barrier) มักเรียกโควต้าแทนการจำกัดการ
นำเข้าโดยการกำหนดจำนวน โควต้าจึงต่างจากภาษีศุลกากรเพราะ เป็น
มาตรการที่อาจไม่ต้องมีภาษีเข้ามาเกี่ยวข้องเลย เพียงแต่กำหนดเอาไว้ว่า
จำนวนสินค้าตามที่กำหนดเอาไว้เต็มแล้วนำเข้ามาอีกไม่ได้ วัตถุประสงค์ก็
เพื่อให้การค้าเป็นไปโดยเสรี ดังนั้นโควต้าจึงเป็นเครื่องมือกีดกันการค้า
ระหว่างประเทศที่จะต้องถูกยกเลิก มาตรา 11 (1) ของแกตต์จึงได้บัญญัติหลัก
ห้ามการจำกัดใดใดต่อการนำเข้าซึ่งสินค้านอกจากภาษีศุลกากร ภาษีอากร
ค่าธรรมเนียม ไม่ว่าการห้ามนั้นจะเป็นในรูปโควต้าหรือรูปใดก็ตาม อีกทั้งตาม
มาตรา 13 (1) ก็ได้กล่าวถึงการห้ามการจำกัดจำนวนไว้เช่นกันว่า ในการมี
ข้อห้ามหรือข้อจำกัดใด ๆ ทั้งหลายจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีการใช้ข้อห้ามหรือ
ข้อจำกัดนั้นกับสินค้าที่มาจากประเทศภาคีทุกประเทศเหมือนกัน ทั้งนี้เป็นไปตาม
หลักการห้ามเลือกปฏิบัติต่อการจำกัดจำนวนด้วย

ภายใต้หลักการห้ามการจำกัดจำนวนของแกตต์ที่ประเทศภาคีสมาชิกมี
พันธะที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการแบบเดียวกันนี้เองที่ การจัดตั้ง เขตการค้าเสรี
อาเซียนตามข้อตกลงจัดตั้ง ได้ยึดมั่นในหลักการของระบบการค้าที่เปิดและเสรี
ของแกตต์ ในมาตรการกำหนดอัตราภาษีร่วมเพื่อจัดตั้ง เขตการค้าเสรีอาเซียน
(CEPT) ซึ่งเป็นกลไกในการดำเนินการให้เกิดการค้าเสรีขึ้น ประเทศภาคี
สมาชิก ก็มีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการขั้นตอนของการลดภาษี ตามมาตรา
5 ของ CEPT ได้บัญญัติไว้เป็นไปขนานองเดียวกันกับข้อตกลง GATT ในเรื่อง
ของการห้ามการจำกัดตามมาตรา 11 และ 13 โดยภายใต้มาตรา 5 ของ
CEPT กำหนดให้ประเทศสมาชิกอาเซียนยกเลิกมาตรการจำกัดด้านปริมาณ
ไม่ว่าการจำกัดจะกระทำให้เป็นผลในรูปแบบใดก็ตามที่มีผลเป็นการจำกัดการนำเข้า
เข้า รวมถึงมาตรการเกี่ยวกับการบริหารและข้อบังคับ ซึ่งเป็นการจำกัดการนำเข้า
เข้า และยังกำหนดให้ประเทศสมาชิกยกเลิกมาตรการที่เป็นการกีดกันการค้า
อื่น ๆ ที่มีใช่ภาษี ซึ่งประเทศสมาชิกมีพันธะที่จะต้องกระทำ อย่างไรก็ดีภายใต้

หลักกฎหมายของแอกต์ตามมาตรา 11 ที่ห้ามการจำกัดจำนวน ก็คงมีลักษณะเหมือนกับกฎหมายอื่น ๆ ทั่วไป กล่าวคือ มีข้อยกเว้นต่อหลักห้ามการจำกัดจำนวน โดยที่มาตรา 11 (2) บัญญัติไว้ว่า การห้ามการจำกัดจำนวน ตามมาตรา 11 จะไม่นำไปใช้บังคับในกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ :-3

มาตรา 11 (2) (a) เป็นการอนุญาตให้มีการจำกัดในการส่งออก หากเป็นการจำเป็นที่จะต้องกระทำเพื่อป้องกันการขาดแคลนอย่างรุนแรงซึ่งสินค้าที่เป็นอาหารหรือสินค้าอื่นใดที่สำคัญยิ่งต่อประเทศผู้ส่งออก

มาตรา 11 (2) (b) เป็นกรณีที่อนุญาตให้มีการจำกัดการส่งออกหรือนำเข้าได้ ถ้าหากเป็นการจำเป็นต่อการบังคับใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าหรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดประเภท คุณภาพ หรือการตลาดของสินค้าในการค้าระหว่างประเทศ

มาตรา 11 (2) (i) เป็นกรณีที่กฎหมายอนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้าจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรกรรมหรือสินค้าที่เกี่ยวกับการประมงได้ หากการจำกัดนั้นเป็นเรื่องที่จะใช้บังคับใช้มาตรการของรัฐบาลที่มุ่งจะจำกัดจำนวนการผลิตหรือการขายสินค้าที่ผลิตขายภายในประเทศอันคล้ายคลึงกับสินค้านำเข้า หรือถ้าไม่มีสินค้าที่คล้ายคลึง เป็นกรณีที่สินค้านำเข้าเป็นสินค้าทดแทนโดยตรงกับสินค้าที่ผลิตในประเทศ

นอกจากมาตรา 11 (2) ที่ได้บัญญัติข้อยกเว้นของหลักห้ามการจำกัดจำนวนไว้แล้ว ยังมีมาตรา 12 ซึ่งเป็นเรื่องที่อนุญาตให้มีการจำกัดการนำเข้าเนื่องมาจากปัญหาดุลย์การชำระเงินและมาตรา 13 (2) ของแอกต์ที่การจำกัด

โควต้ายังอาจกระทำได้โดยใช้ภาษีศุลกากร ซึ่งเป็นกรณีของการกำหนดอัตราภาษีไว้จำนวนที่จะอนุญาตให้นำเข้าและเมื่อเกินจำนวนดังกล่าวจะไม่ห้ามหากแต่จะถูกเก็บภาษีอัตราที่สูงมากจนไม่สามารถค้าขายกันได้ ซึ่งก็มีผลเสมือนหนึ่งกับการห้ามนำเข้านั่นเอง การจำกัดโควตาโดยใช้ภาษีศุลกากรจึงมีลักษณะที่ต่างจากการจำกัดจำนวน ซึ่งปกติจะระบุเอาไว้เลยว่าจะอนุญาตให้นำเข้าได้เป็นจำนวนเท่าใดในเวลาใด

อย่างไรก็ตาม นอกจากมาตรการที่เป็นข้อยกเว้นของหลักห้ามการจำกัดจำนวนดังกล่าวตามมาตรา 11 (2), มาตรา 12 และมาตรา 13 (2) ที่แกตต์ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้แล้วนั้น แกตต์ยังได้บัญญัติมาตรการอันเป็นมาตรการฉุกเฉินซึ่งเรียกว่า "มาตรการป้องกัน (Safeguard)" มาตรการนี้เป็นสิ่งที่แกตต์ยังคงอนุญาตไว้เป็นกรณีพิเศษที่ประเทศผู้นำเข้าสามารถที่จะวางมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดการนำเข้าในกรณีที่มีการนำเข้านั้นก่อให้เกิดผลเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในของประเทศนั้น ๆ ตามมาตรา 19 (1) (a) ที่ได้บัญญัติเรื่องของมาตรการป้องกัน เพื่อป้องกันผลเสียหายอันเกิดจากการนำเข้าไว้ โดยมีสาระสำคัญอันเป็นองค์ประกอบดังนี้ กล่าวคือ :-⁴

- 1) ต้องมีการนำเข้าที่พุ่งขึ้นสูง
- 2) การพุ่งขึ้นสูงของการนำเข้าเกิดจากสถานการณ์ไม่อาจคาดถึง
- 3) การพุ่งขึ้นสูงก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือคุกคามที่จะก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผู้ผลิตภายใน อันมีผลมาจากความผูกพันที่ประเทศภาคีมีอยู่ในแกตต์

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 98.

4) การป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายเบื้องต้นนั้น จะต้อง มี
ขอบเขตของขนาดและระยะเวลาเท่าที่จำเป็นในการป้องกันและเยียวยาความ
เสียหายนั้น ๆ

5) การป้องกันนี้จะทำได้โดยมาตรการต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นการยกเว้น
ข้อผูกพันชั่วคราวหรือใช้การถอนหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ที่ได้ให้กันไว้
แก่บัดด้วย

มาตรา 19 ตามข้อตกลงภาคนี้ เป็นการอนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้า
กำหนดและใช้มาตรการต่าง ๆ ไปฝ่ายเดียวได้ โดยการใช้มาตรการจำกัดการ
นำเข้าหรือห้ามนำเข้าจะมีผลกระทบไปถึงทุกประเทศที่ส่งสินค้าชนิดนั้น นั่นคือจะ
ต้องไม่เลือกปฏิบัติ บทบัญญัติที่มีลักษณะ เป็นข้อยกเว้นของหลักห้ามการจำกัด
จำนวน ด้วยมาตรการป้องกันซึ่งถือว่าเป็นมาตรการฉุกเฉินต่อการนำเข้าสินค้า
บางประเภทที่ภาคนี้ได้อนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้าซึ่งเป็นภาคีของภาคนี้กระทำ
นี้ได้ถูกบัญญัติเป็นข้อยกเว้นในเรื่องของมาตรการขั้นตอนการลดภาษีตามข้อ
ตกลง CEPT ที่กำหนดให้ประเทศภาคีอาเซียนที่จะต้องยกเลิกมาตรการจำกัด
ห้ามปริมาณสำหรับสินค้าที่อยู่ใน CEPT และให้ยกเลิกมาตรการกีดกันการค้าที่
ไม่เข้าภาษีอื่น ๆ เอาไว้ในตนเองเดียวกัน ตามมาตรา 6 เรื่องมาตรการ
ฉุกเฉิน ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่นำเข้า ถ้าหากการนำเข้าสินค้าใดภายใต้
CEPT ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือว่าจะ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย
อย่างร้ายต่อการผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน หรือสินค้าที่แข่งขันกันได้โดยตรงใน
ประเทศสมาชิกที่นำเข้าแล้ว อาจจะขอระงับการให้สิทธิพิเศษด้านการลดภาษีได้
เป็นการชั่วคราวและต้องไม่เลือกปฏิบัติ เท่าที่จำเป็นเพื่อที่จะป้องกัน
หรือเยียวยาความเสียหายเช่นว่า โดยกำหนดให้การใช้มาตรการระงับสิทธินี้ให้
เป็นไปตามข้อตกลงภาคนี้ นั่นก็คือ ภายใต้ข้อตกลง CEPT ได้บัญญัติมาตรการ
ฉุกเฉิน เพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจจะเกิดขึ้นจากการนำเข้าต่อประเทศผู้
นำเข้าไว้ตามมาตรา 6 ของ CEPT เอาไว้ในตนเองเดียวกันกับมาตรา 19
ตามข้อตกลงภาคนี้ เรื่องของมาตรการป้องกัน ดังนั้นต่อปัญหากรณีดังกล่าว หาก
ว่ามาตรการเร่งรัดในการลดภาษีศุลกากรให้เหลือร้อยละ 0 - 5 และให้



ยกเลิกข้อจำกัดต่อการควบคุมปริมาณการนำเข้ารวมไปถึง เรื่องการอนุญาตนำเข้าสินค้าต่อกลุ่มสินค้าใด ๆ โดยเฉพาะในส่วนของอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและอุตสาหกรรมน้ำมันถั่วเหลือง ซึ่งเป็นกลุ่มสินค้าเร่งรัดภายใต้ข้อตกลง CEPT ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากจากการใช้มาตรการดังกล่าว

5.2 หลักการรวมตัวทางการค้าตามมาตรา 24

ในทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันได้มีความพยายามทั้งในด้านการส่งเสริมการค้าเสรีระหว่างประเทศควบคู่ไปกับการกีดกันทางการค้าต่อกันในด้านการส่งเสริมการค้าเสรี การเจรจาของแอกต์นั้นว่ามีความสำคัญสูงสุด ได้มีการเจรจาในรอบอุรุกวัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ การเจรจาของแอกต์ในรอบก่อน ๆ จึงเน้นหนักในด้านการลดอัตราภาษีศุลกากรต่อกัน ส่วนใหญ่เป็นการตกลงกันในหมู่ประเทศพัฒนาแล้ว แต่ก็ส่งผลดีต่อประเทศด้อยพัฒนาด้วย เนื่องจากการลดภาษีตั้งอยู่บนหลักของการไม่เลือกปฏิบัติ การเจรจาในรอบอุรุกวัยมีลักษณะเด่นได้แก่ การพยายามลดมาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษี การตกลงกันในด้านการค้าพืชผลเกษตรและบริการ การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาและการมีส่วนร่วมมากขึ้นของประเทศด้อยพัฒนา อุปสรรคสำคัญที่สุดของการเจรจาครั้งนี้ได้แก่ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐและกลุ่ม EC เกี่ยวกับการคุ้มครองสินค้าเกษตร จะพบว่าสาเหตุของการไม่สมดุลทางการค้าโดยเฉพาะการขาดดุลอย่างมหาศาลของสหรัฐเป็นแรงผลักดันสำคัญต่อความพยายามกีดกันทางการค้าของสหรัฐ แม้สหรัฐจะพยายามคงความเป็นผู้นำในการค้าเสรี แต่ปัญหาการขาดดุลจะสร้างแรงกดดันให้มีการกีดกันการค้าเพิ่มขึ้นต่อไป ขณะเดียวกันก็มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจมากขึ้น ที่สำคัญได้แก่ การรวมตัวกันเหนียวแน่นมากขึ้นในกลุ่ม EC และการจัดตั้งเขตการค้าเสรีในทวีปอเมริกาเหนือ (NAFTA) การรวมกลุ่มนี้จะทำให้ผู้นอกกลุ่มจะเสียเปรียบในการแข่งขันกับประเทศในกลุ่มเนื่องจากอัตราภาษีนำเข้าไม่เท่าเทียมกัน จากภาพของการค้าโลกกระทั่งมาถึงการเจรจา GATT รอบอุรุกวัยดังกล่าวถึงแล้วนั้นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการวางแนวทางทางการค้าระหว่างประเทศของ

ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในกรณีของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่เศรษฐกิจมีระดับการพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศในระดับสูง ประสบการณ์ที่ผ่านมาของอาเซียนในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจและจากภาวะการค้าของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ประเทศต่าง ๆ จึงได้พยายามสร้างกลุ่มการค้าขึ้นและมีแนวโน้มของการกีดกันทางการค้า โดยประเทศที่พัฒนาแล้วสูงขึ้นไม่ว่าผลการเจรจา รอบอุรุกวัยจะออกมาหรือไม่ก็ตาม ย่อมจะส่งผลกระทบต่อ การส่งออกของกลุ่มอาเซียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นเพื่อที่จะรักษาความสามารถในการแข่งขันของสินค้าส่งออกและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของกลุ่มอาเซียน กลุ่มอาเซียนโดยเฉพาะประเทศไทยจึงจำเป็นต้องกำหนดหรือวางแนวทางในการแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจแนวใหม่ เพื่อสร้างอำนาจในการเจรจาในเวทีการค้าโลกและลดผลกระทบจากการรวมกลุ่มการค้าในภูมิภาคอื่น ๆ ซึ่งกำลังเกิดขึ้นและ เป็นอยู่ในขณะนี้

การจัดตั้งเขตการค้าเสรีในกลุ่มอาเซียน ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประเทศในกลุ่มภูมิภาคเดียวกัน จากข้อเสนอของประเทศไทย และได้มีการลงนามจัดตั้งเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2535 โดยมีเป้าหมายให้บรรลุเป็นเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) ภายใน 15 ปี หลังจากวันที่ 1 มกราคม 2535 หรือภายในสิ้นปี พ.ศ. 2551 ซึ่งได้ตั้งเป้าหมายว่าจะลดอัตราภาษีศุลกากรระหว่างกันเหลือร้อยละ 0 - 5 สำหรับสินค้าทุกชนิดที่ผลิตในอาเซียนยกเว้นสินค้าเกษตร โดยอาศัยมาตรการระบบภาษีศุลกากรร่วมตามข้อตกลง CEPT เป็นกลไกสำคัญ เพื่อนำไปสู่เขตการค้าเสรี อันจะเป็นเกราะป้องกันตนเองของประเทศสมาชิกจากผลกระทบของการสร้างกลุ่มการค้าในภูมิภาคอื่น ๆ ที่ไม่ขัดกับหลักการหรือกฎเกณฑ์ทางการค้าระหว่างประเทศ (GATT) เนื่องจากการจัดตั้งกลุ่มการค้าเป็นกลไกหนึ่งที่จะทำให้เกิดการค้าของโลกเสรี

ตามมาตรา 24 ของแอกต์ ได้บัญญัติเรื่องเขตการค้าเสรีไว้ดังมีสาระสำคัญใจความว่า* ประเทศภาคียอมรับว่าเสรีภาพทางการค้าเป็นสิ่งที่รัฐพึงปรารถนา โดยพัฒนาการรวมตัวกันอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น ระหว่างเศรษฐกิจของประเทศภาคีที่กระทำโดยผ่านข้อตกลงด้วยความสมัครใจและยอมรับว่าวัตถุประสงค์ของเขตการค้าเสรีควรจะอำนวยความสะดวกทางการค้าระหว่างรัฐและไม่เป็นการก่อให้เกิดกำแพงทางการค้าต่อประเทศอื่น ๆ ดังนั้นภายใต้ข้อตกลงนี้จึงไม่เป็นการกีดขวางการก่อตั้งเขตการค้าเสรีหรือการบังคับใช้ข้อตกลงชั่วคราวของการก่อตั้งเขตการค้าเสรี ทั้งนี้อัตราภาษีศุลกากรหรือข้อกำหนดทางการค้าต่าง ๆ ที่บังคับใช้ในแต่ละเขตแดนและในเขตการค้าเสรีจะต้องไม่สูงกว่าหรือมีข้อจำกัดมากกว่าทางศุลกากรหรือข้อกำหนดที่มีอยู่ก่อนหน้าของการก่อตั้งเขตการค้าเสรี ดังนั้นภายใต้หลักการในเรื่องเขตการค้าเสรีที่แอกต์ได้บัญญัติขึ้นนี้ ประเทศภาคีสมาชิกอาเซียนได้ร่วมกันก่อตั้งเขตการค้าเสรีตามข้อตกลงแม่บทว่าด้วยการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศที่เกิดขึ้นด้วยความยินยอมพร้อมใจร่วมกันก่อตั้งโดยการรวมตัวทางเศรษฐกิจ อีก

*แปลโดยผู้เขียน ข้อความเดิมคือ

The contracting parties recognize the desirability of increasing freedom of trade by the development, through voluntary agreements, of closer integration the economics of the countries parties to such agreements. They also recognize that the purpose of a customs union or of a free trade area should be to facilitate trade between the constituent territories and not to raise barriers to the trade of other contracting parties with such territories.

ทั้งข้อกำหนดการจัดตั้ง เขตการค้าเสรีอาเซียนไม่มีผลเป็นการบิดเบือนทางการค้าแต่อย่างใด ภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนที่ทุกประเทศมีพันธะต้องใช้ในการปฏิบัติตามความตกลงที่จะยกเลิกข้อจำกัดทางการค้าตามข้อตกลง CEPT ที่ใช้ เป็นกลไกสำคัญในการลดภาษีศุลกากรระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน ให้เหลือร้อยละ 0 - 5 และยกเลิกข้อจำกัดการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรระหว่างกัน เพื่อมุ่งให้เกิดเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสมาชิกแต่ประเทศสมาชิกยังสามารถที่จะกำหนดพิกัดอัตราภาษีศุลกากรหรือข้อจำกัดทางการค้าอื่น ๆ กับประเทศนอกกลุ่มได้โดยเสรี

ดังนั้น การจัดตั้ง เขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งเป็นการรวมตัวทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคหนึ่ง เป็นการสร้างสิทธิพิเศษในระหว่างกันของประเทศอาเซียน อันนำไปสู่การค้าระบบเสรีได้ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของข้อตกลงแกตต์ ที่มีวัตถุประสงค์ในการที่จะสร้างระบบเศรษฐกิจการแข่งขันแบบเสรีภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน พืชน้ำมันเป็นกลุ่มสินค้าเร่งรัดที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องดำเนินการลดภาษีเป็นการเร่งด่วน และเป็นที่คาดว่า น้ำมันปาล์ม และน้ำมันถั่วเหลือง จะเป็นสินค้าที่จะได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการ CEPT ต่อการจัดตั้งเขตการค้าเสรี ในบทต่อไปจะได้เป็นการศึกษาถึงผลกระทบของหลักกฎหมายการค้าระหว่างประเทศที่จะมีต่ออุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน และอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องในบริบทของเขตการค้าอาเซียน

5.3 หลักเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับสินค้าเกษตร

ตามข้อบัญญัติของแกตต์ มาตรา 11 ซึ่งกำหนดหลักห้ามการจำกัดจำนวนหรือการจำกัดการนำเข้า เอาไว้ นั้นว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการค้าระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามกฎหมายหรือข้อกำหนดของแกตต์ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายอื่น ๆ คือมีข้อยกเว้นเสมอ โดยตามมาตรา 11 (2) ของแกตต์ได้กำหนดอนุญาตให้ประเทศสมาชิกจำกัดปริมาณการนำเข้าได้สำหรับสินค้าเกษตรกรรมหากมีการจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ซึ่งเป็นมาตรการ

ชั่วคราวเพื่อคุ้มครองผู้ผลิตสินค้าเกษตรกรรมภายในประเทศ

คำว่า "สินค้าเกษตรกรรม"⁵ (Agricultural Products) หมายถึงสินค้าที่อยู่ในสภาพขั้นต้นของการผลิต และเป็นสินค้าที่สามารถเสียหรือเน่าเปื่อยได้ (Perishable) หรือเป็นสินค้าที่ยังคงเดิมอยู่ (Fresh Products) โดยมุ่งเฉพาะสินค้าที่ผลิตโดยเกษตรกรเพื่อให้อำนาจรัฐในการคุ้มครอง เนื่องจากสินค้าเหล่านี้อาจเสียหรือเน่าเปื่อยได้ และไม่สามารถจำหน่ายในประเทศทั้งหมดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ดังนั้นมาตรา 11 (2) ของแกตต์เป็นบทบัญญัติยกเว้นการจำกัดของหลักห้ามการจำกัดการนำเข้า ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของแกตต์ที่มุ่งลดการจำกัดทางการค้าโดยใช้มาตรการใด ๆ ที่มีประสิทธิภาพเพื่อกีดกันทางการค้า จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด ซึ่งตามความเห็นของ GATT PANEL เห็นว่า "สินค้าเกษตรกรรม" ที่จะจำกัดการนำเข้าตามมาตรานี้จะต้องเป็น "Fresh Products" โดยเฉพาะสินค้าที่ผลิตโดยเกษตรกร และเจตนารมณ์ของการร่างบทบัญญัติเช่นนี้ก็น่าจะอยู่ที่ว่า การใช้บทบัญญัติใดควรจะต้องตีความโดยเคร่งครัด เพื่อมิให้เกิดการบิดเบือนทางการค้าเกิดขึ้น และข้อยกเว้นดังกล่าวของหลักการห้ามการจำกัดการนำเข้าไม่ควรถูกนำไปใช้เสมือนเป็นการอนุญาติให้จำกัดจำนวนเพื่อป้องกันกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมการเกษตร

ในส่วนของสินค้าที่อยู่ภายใต้บังคับของข้อตกลง CEPT เพื่อการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 3 ของ CEPT ที่กำหนดว่า

⁵ ไซติพรณ เกตุราพร. "ผลกระทบของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่อกฎหมายของประเทศไทย : การเปิดตลาดบุนหรีในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535) หน้า 133.

ภายใต้ความตกลงนี้จะใช้บังคับผลิตภัณฑ์ทุกชนิดรวมไปถึงสินค้าทุน, ผลผลิต เกษตรแปรรูป และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของคานียามคำว่า ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร (สินค้าเกษตรกรรม) ตามที่กำหนดไว้ตามความตกลงนี้ ดังนั้นในส่วนหนึ่งของผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของข้อตกลงนี้ ดัง ที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทก่อน

ซึ่งตามบทนิยามคำว่า ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร (สินค้าเกษตรกรรม Agricultural Products) ที่กำหนดไว้ในมาตรา 1 ของข้อตกลง CEPT นั้นหมายถึง

1. ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ได้แก่

1.1) วัตถุดิบทางการเกษตรหรือผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้ผ่านการแปรรูป

1.2) วัตถุดิบที่คล้ายคลึงทางการเกษตรหรือผลิตภัณฑ์ที่ไม่ผ่านการแปรรูปที่คล้ายคลึงกัน

2. ผลิตภัณฑ์ซึ่งผ่านกระบวนการผลิตขั้นต้นอย่างง่ายที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบเดิมของผลิตภัณฑ์อย่างน้อย

ดังนั้นหากสินค้าประเภทใดที่มีลักษณะ เข้ากับองค์ประกอบข้างต้นในเรื่องของสินค้าเกษตรตามที่กำหนดไว้ใน CEPT ถ้าหากสามารถถือได้หรือถูกจัดได้ว่าเป็นสินค้าเกษตรแล้ว ย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการขั้นตอนการลดภาษีและหลักการห้ามการจำกัดจำนวนต่อการณ์นำเข้า และมาตราอื่นที่นอกจากกำแพงภาษีที่รัฐสมาชิกของ CEPT จะต้องกำจัด หรือยกเลิกมาตรการนั้นเสียตามที่ได้กำหนดไว้ตามมาตรา 5 แห่ง CEPT

หากสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ประเภทใด ถ้าพิจารณาจากองค์ประกอบของข้อตกลง CEPT และถือได้ว่าเป็นผลิตภัณฑ์ที่ผ่านกระบวนการแปรรูป โดยมี การ

เปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบเดิมของผลิตภัณฑ์ กล่าวคือ ผลิตภัณฑ์หรือสินค้าประเภทนั้นมีคุณสมบัติเข้าข่ายของผลิตภัณฑ์ที่เรียกว่า Processed Agricultural Products แล้ว ผลิตภัณฑ์หรือสินค้านี้ดังกล่าว ย่อมอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของมาตรการ CEPT ในเรื่องขั้นตอนของการลดภาษี (มาตรา 4 ของ CEPT) และตามหลักของการห้ามการจำกัดจำนวนต่อการนำเข้าสินค้า (มาตรา 5 ของ CEPT) ซึ่งประเทศภาคีสมาชิกอาเซียนมีพันธะที่จะต้องกระทำตามบทบัญญัติในเรื่องของการลดภาษีและยกเลิกการจำกัดการนำเข้าสินค้า อย่างไรก็ตามหากผลิตภัณฑ์หรือสินค้าประเภทเดียวกันนี้เอง ที่เมื่อพิจารณาตามองค์ประกอบของสินค้าครอบคลุมที่จะอยู่ภายใต้ CEPT โดยถูกจัดว่าเป็น Processed Agricultural Products แล้วนั้น แต่เมื่อมาพิจารณาตามข้อตกลงแกตต์สามารถจัด ประเภทของสินค้าประเภทเดียวกันนี้เองว่าเป็น Agricultural Products (สินค้าเกษตรกรรม) กล่าวคือ เป็นสินค้าที่ยังอยู่ในขั้นต้นของการผลิตและเป็นสินค้าที่เน่าเปื่อยได้ หรือเป็นสินค้าที่ยังคงเดิมอยู่ได้ ดังนั้นหากสินค้าหรือผลิตภัณฑ์เดียวกัน ถ้าพิจารณาตาม CEPT แล้วเป็น Processed Agricultural Products ในขณะที่เดียวกันก็อาจจัดเป็นสินค้าเกษตร (Agricultural Products) ตามแกตต์ได้เช่นกัน

ถ้ากรณีของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่ถือได้ว่าเป็น Processed Agricultural Products แล้ว ตาม CEPT กำหนดว่า ประเทศสมาชิกมีพันธะที่ต้องยกเลิกการห้ามการจำกัดการนำเข้าสินค้าตาม มาตรา 5 ของ CEPT แต่อย่างไรก็ตามข้อตกลง CEPT ก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นหลักห้ามการจำกัดเอาไว้เช่นเดียวกันตามหลักการของเรื่องมาตรการฉุกเฉิน ดังมาตรา 6 ของ CEPT ดังที่กล่าวมาแล้ว เพื่อระงับการให้สิทธิพิเศษโดยการป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการที่ยกเลิกข้อจำกัดการนำเข้าหรืออื่น ๆ แต่ถ้าสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรถือได้ว่าเป็นสินค้าเกษตร (Agricultural Products) ตามข้อตกลงแกตต์แล้ว ตามมาตรา 11 (2) (c) ของแกตต์ ได้บัญญัติอนุญาตให้ประเทศสมาชิกจำกัด (Restriction) การนำเข้าได้สำหรับสินค้าเกษตรกรรม หากเป็นกรณีจำเป็นเพื่อบังคับใช้

มาตรการของรัฐบาลที่จะควบคุมปริมาณผลผลิตภายในประเทศ ซึ่งตามมาตรา 11 (2) (c) ของแอกต์ได้บัญญัติเฉพาะ "การจำกัดการนำเข้า" (Import Restriction) เท่านั้น ไม่ได้ห้าม (Prohibition) อันแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายให้บังคับใช้เฉพาะกล่าวถึงการ "การจำกัดการนำเข้า (Import Restriction)" เท่านั้น ซึ่งการจะจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตรกรรมตามมาตรา 11 (2) จะต้องเป็นกรณีจำเป็นที่จำกัดการนำเข้า เนื่องจากหลักการพื้นฐานที่สำคัญของแอกต์ คือมุ่งให้เกิดการค้าเสรีและพยายามยกเลิกหรือกำจัดมาตรการใด ๆ ที่เป็นการกีดกันทางการค้า แต่ขณะเดียวกันแอกต์ก็ยังคงกำหนดข้อยกเว้นเอาไว้กรณีจำเป็นต่อกรณีของสินค้าเกษตรกรรมไว้ด้วยเช่นกัน

ส่วนกรณีตามข้อกำหนดของ CEPT เมื่อพิจารณาตามมาตรา 5 (1) หรือ 5 (2) ประกอบกับ มาตรา 1 (3) หรือ 1 (2) ตามลำดับแล้ว จะพบว่าในเรื่องของการกำหนดให้สมาชิกยกเลิกมาตรการจำกัดด้านปริมาณสำหรับสินค้าที่อยู่ใน CEPT ต่อการนำเข้าสินค้านี้ระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งตามมาตราดังกล่าว CEPT บัญญัติเอาไว้รวมทั้ง "การห้าม (Prohibition)" หรือ "การจำกัด" รวมเอาไว้ด้วยกัน ทั้ง 2 กรณีที่สมาชิกต้องปฏิบัติ ซึ่งต่างจากมาตรา 1 (2) (c) ของแอกต์

ดังนั้นในการตีความของคำว่า สินค้าเกษตร (Agricultural Products) ในส่วนของสินค้าเกษตรที่จะอยู่ภายใต้ข้อตกลงเรื่องของการลดภาษีศุลกากรและยกเลิกมาตรการจำกัดด้านปริมาณสำหรับสินค้าที่อยู่ใน CEPT จึงมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอยู่ที่ว่า สินค้าเกษตรดังกล่าวหากอยู่ภายใต้ค่านิยามของคำว่า สินค้าเกษตร สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ดังกล่าวย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับของ CEPT โดยสินค้าที่จะอยู่ภายใต้ CEPT ในส่วนของสินค้าเกษตรจะต้องผ่านกระบวนการหรือกรรมวิธีในการแปรรูป แต่ในส่วนของสินค้าเกษตรหรือผลิตภัณฑ์การเกษตรตามข้อตกลงแอกต์มีหลักเกณฑ์อยู่ที่ สินค้านั้นเป็นอยู่ในสภาพขั้นต้นของการผลิต และเป็นสินค้าที่นำเข้าเปื่อยได้ หรือเป็นสินค้าที่ยังคงเดิมอยู่

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาเพื่อตีความต่อปัญหาสินค้า
เกษตรตาม CEPT จึงมีหลักเกณฑ์ที่ใช้แตกต่างไปจากสินค้าเกษตรตามแกตต์
หากสินค้าเกษตรใดที่สามารถจัดอยู่ในข้อตกลงแกตต์ รัฐสมาชิกอาจจำกัดการ
นำเข้าสินค้าได้ตามมาตรา 11 (2) (c) ซึ่งเป็นข้อยกเว้นเรื่องการจำกัดการ
นำเข้าแต่ตามข้อตกลง CEPT สินค้าเกษตรที่อยู่นอกเหนือขอบเขตค่านิยามตาม
มาตรา 1 และจัดอยู่ในกลุ่มของสินค้าเกษตรแปรรูปดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้
CEPT ตามมาตรการลดภาษีและมาตรการจำกัดด้านปริมาณ ตามมาตรา 4
ประกอบกับมาตรา 5 ของ CEPT อย่างไรก็ตามประเทศสมาชิกก็อาจขอรหัสจับ
สิทธิพิเศษได้เช่นเดียวกันตามมาตรา 6 ของ CEPT



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย