

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มัน สำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป

4.1 ข้อตกลงในการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป

4.1.1 ความตกลงร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในเรื่องการผลิต การตลาด และการค้ำประกันสำปะหลัง (พ.ศ. 2525 – 2529)¹

เหตุผลในการทำข้อตกลงฉบับนี้

ในคำอธิบายของข้อตกลงได้กล่าวถึงเหตุผลต่างๆ ที่ประเทศทั้งสองได้มีการทำข้อตกลงการค้ำประกันสำปะหลังฉบับนี้ไว้ดังนี้คือ

1. รับทราบว่า เศรษฐกิจของประเทศไทยต้องมีการพึ่งพาการผลิตมันสำปะหลังและการส่งออกมันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป และปัญหาการตลาดของประชาคมยุโรปซึ่งเกิดจากการนำเข้มันสำปะหลังเพิ่มขึ้น
2. สำนึกว่า การผลิตมันสำปะหลังในประเทศไทยมีอยู่หนาแน่นในบริเวณที่ยากจนที่สุด และมีความอ่อนไหวทางการเมืองมากที่สุด
3. คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการพัฒนาการเกษตรและการปลูกพืชต่างชนิดในประเทศไทย และผลประโยชน์ร่วมในการรักษาเสถียรภาพของตลาดมันสำปะหลังในประเทศไทยและประชาคมยุโรป
4. ยืนยันว่าความตั้งใจของทั้งสองฝ่ายที่จะร่วมมือในเรื่องเกี่ยวกับการผลิต การตลาด และการค้ำประกันสำปะหลังบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน
5. สำนึกว่าความร่วมมือดังกล่าวควรดำเนินการให้สำเร็จในทางที่ก้าวหน้าและมุ่งผลทางปฏิบัติ

¹ สักดา นพเกตุ. (2529). *สัญญาค้ำประกันสำปะหลังพิสูจน์ฝีมือรัฐมนตรีรักษาการ*. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 49, หน้า 11.

สาระสำคัญของข้อตกลง

1. ข้อตกลงนี้มีกำหนดระยะเวลา 5 ปี คือตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2525 – 31 ธันวาคม 2529 และตามมาตรา 9 วรรค 2 ของข้อตกลงระบุไว้ว่า ภายใน 1 ปี ก่อนที่ข้อตกลงจะหมดอายุลงหากไม่มีการบอกยกเลิกข้อตกลงจากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแล้ว ข้อตกลงนี้จะมีผลใช้บังคับต่อไปอีก 3 ปี โดยใช้ปริมาณ โคเวต้าในปี 2528 และ 2529 เป็นเกณฑ์

2. ปริมาณการส่งออกหรือจำนวน โคเวต้าที่ได้รับในการส่งออกเป็นลักษณะ โคเวต้าที่ลดลงดังนี้

ปี 2525 ส่งออกได้ 5 ล้านตัน

ปี 2526 – 2527 ส่งออกได้ปีละ 5 ล้านตัน และสามารถส่งออกเพิ่มได้อีก 10% หรือ 500,000 ตัน ภายในระยะเวลา 2 ปีดังกล่าว

ปี 2528 – 2529 ส่งออกได้ปีละ 4.5 ล้านตัน และสามารถส่งออกเพิ่มได้อีก 10% หรือ 450,000 ตัน ภายในระยะเวลา 2 ปีดังกล่าว

ทั้งนี้ปริมาณส่งออกรวมดังกล่าวไม่รวมถึงปริมาณที่อยู่ในระหว่างการขนส่งหรือส่งออกต่อไปยังประเทศนอกประชาคมยุโรป หรือปริมาณที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงเกี่ยวกับการแปรรูปภายในประชาคมยุโรป

3. มาตรา 3 ของข้อตกลงระบุว่าประชาคมยุโรปจะเก็บภาษีขาเข้าต่อมันสำปะหลังตามจำนวนที่ได้ตกลงกันไว้ ในอัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ 6 ของราคาสินค้า และรับประกันว่าประเทศไทยจะได้รับการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีดังกล่าว

4. มาตรา 4 ของข้อตกลงกล่าวไว้ว่าประชาคมยุโรปจะรักษารัฐธรรมนูญของไทยในตลาดการค้ามันสำปะหลังที่อาจถูกรบกวนจากการนำเข้ามันสำปะหลังจากประเทศอื่นเพิ่มขึ้น ถ้อยคำดังกล่าวไม่ได้ผูกมัดให้ประชาคมยุโรปต้องรับผิดชอบใดๆ ในกรณีที่ฐานะของไทยในตลาดการค้ามันสำปะหลังเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ในข้อตกลงใช้คำว่า “จะคำนึงถึง” (bear in mind) การนำเข้าสินค้าที่มีคาร์โบไฮเดรตที่อาจจะแข่งขัน โดยตรงกับมันสำปะหลังของไทย ซึ่งการใช้ถ้อยคำดังกล่าวเป็นการผูกพันอย่างหลวมๆเท่านั้น มิได้มีเจตนาที่จะช่วยรักษาสถานการณ์การค้ามันสำปะหลังของไทยแต่อย่างใด

5. มาตรา 5 ของข้อตกลงกำหนดให้ประเทศไทยเป็นผู้อนุญาตการส่งออก (Export Licensor) โดยระบุว่าประชาคมยุโรปต้องออกใบอนุญาตนำเข้ามันสำปะหลังจากประเทศไทยทุกครั้ง เมื่อมีการแสดงใบอนุญาตส่งออกที่ออกให้โดยรัฐบาลไทย

6. มาตรา 6 ของข้อตกลงกำหนดให้ประชาคมยุโรปให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาชนบทและการลดพื้นที่การปลูกมันสำปะหลังในประเทศไทยพร้อมทั้งกระจายการเพาะปลูกพืชผลชนิดต่างๆให้มากขึ้น ตลอดจนให้การสนับสนุน โครงการวิจัยตลาดของพืชชนิดต่างๆที่ปลูกทดแทนสำหรับจำนวนความช่วยเหลือที่ได้มีการตกลงกันในภายหลังสำหรับช่วงปี พ.ศ. 2525 – 2529 คือ 75 ล้าน ECU (European Currency Units)

7. มาตรา 7 ให้จัดตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อศึกษาและเสนอแนะมาตรการต่างๆเกี่ยวกับการค้าและการผลิต รวมทั้งพิจารณาว่าในกรณีที่ให้มีข้อตกลงแล้วจะดำเนินการในรูปแบบอย่างไรต่อไป และในกรณีที่จำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติตามข้อตกลงเป็นไปโดยเรียบร้อยก็อาจจัดให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีขึ้นได้

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกกับประชาคมยุโรปแล้ว ประเทศไทยก็ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกแกตต์เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2525 ผลจากการเข้าเป็นภาคีแกตต์นี้ทำให้ประเทศไทยได้รับสิทธิประโยชน์ที่ประเทศต่างๆได้ให้กันไว้ในการประชุมการค้าหลายฝ่ายรอบต่างๆ อาทิ สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรในอัตราร้อยละ 6 โดยไม่มีโควต้าต่อมันสำปะหลังที่นำเข้าประชาคมยุโรปซึ่งประชาคมยุโรปได้ผูกพันต่อแกตต์ในปี 2510 ตามหลัก MFN ในมาตรา 1 วรรค 1 ของแกตต์ นอกจากนี้ประเทศไทยยังเข้าสวมสิทธิในการเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลังรายใหญ่แทนอินโดนีเซียด้วย โดยอาศัยการพิจารณาจากประวัติการส่งออกในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา

ต่อมาในปี 2528 ซึ่งเป็นปีที่คู่สัญญาฝ่ายที่ต้องการบอกเลิกข้อตกลงจะต้องแจ้งการบอกเลิกข้อตกลงนี้ให้แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปี ก่อนสิ้นสุดอายุสัญญา (สัญญาจะสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม 2529) ปรากฏว่าได้เกิดประเด็นถกเถียงกันขึ้นว่า ประเทศไทยควรบอกเลิกสัญญานี้หรือไม่อย่างไร ซึ่งพอจะสรุปเหตุผลของทั้งสองฝ่ายได้ดังนี้

ก. ฝ่ายที่เห็นว่าไม่ควรบอกเลิกข้อตกลงโดยมีเหตุผลคือ

1) ข้อตกลงปี 2525 เป็นสัญญาสองฝ่ายที่ให้ความแน่นอนในการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปในอนาคต

2) เกรงว่าประชาคมยุโรปจะยกข้อต่อสู้ที่ว่า ขณะที่มีการประชุมทางการค้าหลายฝ่ายรอบแคนเนดีในปี 2510 ประเทศไทยยังมีได้เป็นภาคีสมาชิกแกตต์และมีได้เข้าร่วมเจรจาด้วย ดังนั้นประเทศไทยจึงไม่มีสิทธิที่จะบังคับตามข้อผูกพันที่ประชาคมยุโรปมีต่อแกตต์และประชาคมยุโรปมักจะอ้างอยู่เสมอว่า การที่อินโดนีเซียและบราซิลอนุญาตให้ประชาคมยุโรปหลุดพ้นข้อผูกพันใน

การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรในปี 2525 นั้น เป็นการอนุญาตถาวรถ้าวิน โคนีเซียและ บราซิลต่ออายุสัญญาเก่าออกไปอีกก็ถือเป็นการต่อการอนุญาตไม่ใช่การทำข้อตกลงใหม่ที่จะต้อง ทำตามขั้นตอนตามมาตรา 28

3) การมีข้อตกลงช่วยทำให้ประเทศไทยได้รับเงินช่วยเหลือ 75 ล้าน ECU เพื่อการพัฒนาชนบทและลดเนื้อที่เพาะปลูกในประเทศไทย

4) ประชาคมยุโรปพยายามอ้างเหตุที่จะจำกัดการนำเข้ามันสำปะหลังจากประเทศไทยในประเด็นที่ว่า การขนถ่ายมันทำให้เกิดฝุ่นมากจนก่อให้เกิดมลพิษ การอ้างดังกล่าวจะเข้า องค์ประกอบตามมาตรา 20 ของแกตต์ ซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองสุขภาพและชีวิตของมนุษย์ สัตว์ และพืช ซึ่งมีผลให้ใช้เป็นเหตุในการจำกัดจำนวนนำเข้าได้ และประชาคมยุโรปยังอ้างว่า ข้อผูกพัน ตามพิกัด 07.06 ของคณะมนตรีความร่วมมือทางพิภคอัตราศุลกากร (The Custom Cooperation Council Nomenclature หรือ CCCN) ที่จะเก็บภาษีขาเข้าต่อมันสำปะหลังในอัตราร้อยละ 6 นั้น หมายถึงเฉพาะมันเส้น (Chips) เท่านั้น ไม่รวมถึงมันอัดเม็ด (Pellets) ด้วย นอกจากนี้ประชาคมยุโรป ยังอ้างว่า มันอัดเม็ดของไทยทำมาจากการนำมันเส้นไปทำเป็นแป้งปนก่อนแล้วจึงนำมาอัดเป็นเม็ด ซึ่งถือว่าเข้าลักษณะเป็นเม็ดแป้งตามพิกัด 11.04 ของ CCCN ซึ่งมีอัตราภาษีที่สูงกว่า ข้ออ้างเหล่านี้ จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง แต่ถ้ามมีการต่ออายุสัญญาปี 2525 ออกไป ปัญหา เหล่านี้ก็จะไม่เกิดขึ้น

5) เกรงว่าประชาคมยุโรปจะใช้สิทธิตามมาตรา 35 ของแกตต์ โดยจะไม่ให้สิทธิ ประโยชน์ที่ประชาคมยุโรปผูกพันเอาไว้ต่อแกตต์แก่ประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้เจรจา แลกเปลี่ยนสิทธิประโยชน์ด้วยในขณะที่เข้าเป็นภาคีสมาชิกของแกตต์

6) ข้อตกลงปี 2525 กำหนดให้ประเทศไทยเป็นผู้อนุญาตการส่งออกทำให้ผล ประโยชน์ในทางเศรษฐศาสตร์ (Quota rent) ตกอยู่กับประเทศไทย หากประเทศไทยอ้างสิทธิตาม มาตรา 28 จะทำให้ผลประโยชน์อันนี้ตกไปอยู่กับประชาคมยุโรปแทน

ข. ฝ่ายที่เห็นว่าควรบอกเลิกข้อตกลงปี 2525 มีเหตุผลดังนี้คือ

1) ข้อตกลงปี 2525 เป็นสัญญาจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ (VER) ซึ่งต่าง จากสัญญาการค้า เพราะสัญญาการค้าจะระบุจำนวนที่ผู้ซื้อจะซื้อและผู้ขายจะขาย แต่สัญญาจำกัด ตนเองเช่นนี้มีความหมายเพียงว่า ประเทศผู้ส่งออกสัญญาว่าจะไม่ส่งออกเกินจำนวนที่ตกลงกันไว้ ต่อปี แต่ไม่มีข้อความใดที่แสดงว่าประชาคมยุโรปจะต้องซื้อเต็มตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ เนื่องจาก

ผู้ซื้อคือเอกชนภายในประชาคมยุโรป หากเอกชนผู้ซื้อจะไม่ซื้อหรือซื้อน้อยลงเป็นจำนวนล้านตัน ไทยก็จะอ้างว่าประชาคมยุโรปผิดสัญญาไม่ได้

2) ประชาคมยุโรปถูกผูกพันในการให้สิทธิประโยชน์ (Tariff Concession) ที่จะเก็บภาษีขาเข้าร้อยละ 6 โดยไม่มีการจำกัดจำนวนต่อมันสำปะหลังที่นำเข้าประชาคมยุโรป ตามที่ได้ตกลงไว้ในการเจรจาอบเคนเนดีและจะเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เว้นแต่จะได้กระทำตามขั้นตอนในมาตรา 28 ของแกตต์ เมื่อประชาคมยุโรปถูกผูกพันดังกล่าวแล้วประเทศไทยในฐานะเป็นสมาชิกของแกตต์ก็ย่อมได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว ตามหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) ตามมาตรา 1 วรรค 1 ของแกตต์ด้วย แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้เข้าร่วมเจรจาอะไรด้วยในปี 2510 ก็ตาม และในกรณีที่ประเทศไทยบอกเลิกสัญญาดังกล่าว แล้วประเทศอินโดนีเซียกับบราซิลไม่ได้บอกเลิกประเทศไทยก็ยังได้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวผ่านหลัก MFN อยู่ดี ประชาคมยุโรปจะอ้างว่าจำนวนโควต้าภายใต้ข้อตกลงที่ทำกับอินโดนีเซียและบราซิลเป็นประโยชน์ที่อนุเคราะห์สูงสุดต่อประเทศภาคีสมาชิกแกตต์ที่ประเทศไทยควรจะได้ทำที่ประเทศทั้งสองได้รับด้วยนั้นไม่ได้ เพราะข้อตกลงที่ประชาคมยุโรปทำกับอินโดนีเซียและบราซิลนั้นเป็นข้อตกลงที่มีการจำกัดเวลา และเป็นการชั่วคราวซึ่งมีลักษณะเป็นข้อยกเว้นของหลัก

ดังนั้น จึงไม่ชอบที่ประชาคมยุโรปจะนำข้อยกเว้นของหลักทั่วไปมาใช้เป็นมาตรฐานที่จะให้กับประเทศไทยด้วย หากแต่ต้องถือเอาความตกลงตามการเจรจาอบเคนเนดีคือร้อยละ 6 โดยไม่มีโควต้าเป็นหลักของสิทธิประโยชน์ที่จะให้แก่ชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง หากประชาคมยุโรปจะขอจำกัดโควตาก็สามารถทำได้ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 กล่าวคือ ประชาคมยุโรปต้องมาเจรจาและขอความยินยอมในการเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์กับประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ (Principal supplier) และจะทำข้อตกลงกับอินโดนีเซียและบราซิล โดยไม่ได้รับความยินยอมจากประเทศไทยไม่ได้

นอกจากนี้ประชาคมยุโรปก็ไม่สามารถที่จะอ้างได้ว่า การที่ข้อตกลงกับอินโดนีเซียและบราซิลได้ระบุว่าการนิ่งเฉยของคู่สัญญาจะมีผลให้ข้อตกลงมีอายุต่อไปอีก 3 ปีนั้น ทำให้ไม่มีการทำสัญญาเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ใหม่ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้มาตรา 28 เพราะแม้โดยทั่วไปการนิ่งเฉยจะมีผลให้สัญญาเกิดขึ้นได้หากว่ามีการระบุไว้โดยชัดเจนก็ตาม แต่การที่นิ่งเฉยโดยไม่บอกเลิกในข้อตกลงที่มีอายุจำกัดนั้นก็เสมือนเป็นการทำสัญญาหรือข้อตกลงใหม่นั้นเอง เมื่อถึงเวลาสิ้นสุดของข้อตกลงนั้น (ธันวาคม 2529) ก็หมายความว่าข้อยกเว้นให้พ้นจากความผูกพันต่อหลักได้สิ้นสุดด้วย ส่วนการจะแสดงเจตนาด้วยวิธีใดให้ตกลงใหม่หรือการยกเว้นเกิดขึ้นมาอีกก็เป็นกรณีที่จะต้องตกลงกัน แต่เมื่อเป็นการทำข้อตกลงใหม่ ช่วงอายุใหม่ของข้อตกลงจึงยังต้องอยู่

ภายใต้บังคับของมาตรา 28 ด้วย เพราะเนื้อหาของข้อตกลงก็คือการเปลี่ยนแปลงการให้ผลประโยชน์ทางศุลกากรจากร้อยละ 6 โดยไม่มีโควต้า เป็นร้อยละ 6 โดยมีโควต้า สำหรับประเด็นนี้ แม้ว่าจะไม่มีการบอกเลิกข้อตกลง ข้อตกลงที่เป็นการยกเว้นหลักใหญ่เป็นการชั่วคราวนั้นก็ไม้อาจจะมีอายุต่อไปได้ เพราะเมื่อประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกของแกตต์ การต่ออายุที่มีข้อตกลงที่มีเนื้อความเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทางศุลกากรก็เป็นเสมือนการทำสัญญาขึ้นมาใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ของไทย อันต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 28 ของแกตต์ดังกล่าว

3) ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่จึงมีสิทธิตามมาตรา 28 วรรค 2 ที่จะเรียกร้องค่าทดแทน (Compensatory adjustment) ต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ประชาคมยุโรปจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ที่ตนผูกพันไว้ ซึ่งประเทศไทยจะได้รับค่าทดแทนเป็นจำนวนที่สูงกว่า 75 ล้าน ECU ที่ได้รับในช่วงปี 2525 – 2529

4) การพิสูจน์มลพิษที่จะทำให้ประเทศผู้นำเข้ามีสิทธิจำกัดจำนวนตามมาตรา 20 นั้น เป็นเรื่องของข้อเท็จจริง การเอามาอัดเป็นเม็ดก็เพื่อเป็นการลดการแตกที่ทำให้เกิดฝุ่นขณะขนถ่ายที่ทำเรือเมื่อรูดเตอร์คัม นอกจากนี้ที่เมืองดังกล่าวก็ได้มีมาตรการป้องกันฝุ่นอยู่แล้วโดยการฉีดน้ำปูเป็นกำแพงสูงในขณะขนถ่ายเพื่อกันฝุ่นที่จะถูกลมพัดเข้าเขตที่อยู่อาศัย

ส่วนเรื่องของพิกัตอัตราศุลกากรนั้น ประเทศไทยก็มีหลักฐานทั้งด้านข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายไทยดังนี้คือ

1) เรื่องความแตกต่างระหว่างมันเส้นกับมันอัดเม็ดตามพิกัต 07.06 ของ CCCN แต่เดิมนั้นพิกัต 07.06 กล่าวถึงเฉพาะมันเส้นแต่ต่อมาได้มีบันทึกคำชี้แจง (Explanatory Note) หรือ E.N. ของ CCCN ออกมาในปี 2511 ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าสินค้าที่ระบุไว้ในพิกัต 07.06 นั้นให้รวมถึงสินค้าที่ได้มีการนำเอาไปอัดเป็นเม็ดด้วย

2) เรื่องที่มันอัดเม็ดของประเทศไทยถูกกล่าวหาว่าทำมาจากการเอามันเส้นไปปั่นจนเป็นแป้งก่อนแล้วจึงนำมาอัดเม็ด ซึ่งทำให้เป็นเม็ดแป้งและอยู่ภายใต้อัตราภาษีที่สูงขึ้นนั้น ข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาก็คือ การที่มันเม็ดแตกลงเพราะการขนส่งหรือการที่เอารถแทรกเตอร์ไปเกลี่ยให้มันเม็ดลงตามร่องของสินค้าในเรือได้เต็มทีนั้น จะถือว่าการแตกเป็นผงนั้นทำให้มันอัดเม็ดกลายเป็นมันอัดเม็ดที่ทำมาจากเม็ดแป้งไม่ได้ ในเรื่องนี้ศาลยุติธรรมยุโรปเคยตัดสินว่า การจัดประเภทสินค้าต้องดูลักษณะโดยตรงของสินค้า (Objective characteristics) ซึ่ง objective มักจะหมายถึง “physical” คือดูที่ตัวสินค้าว่าเป็นอะไร ถ้าเป็นมันสำปะหลังๆ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแท่งหรือรูปใดหรือผ่านกระบวนการใดๆ ถ้าผลสุดท้ายมีลักษณะเนื้อเป็นมันสำปะหลังก็ต้องถือว่าเป็นมันสำปะหลัง นอกจากนี้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศยังได้วางหลักในเรื่องกระบวนการผลิตว่า การ

ผ่านกระบวนการผลิต เช่น การอัดต่างๆ จะไม่ทำให้การจัดประเภทของสินค้าเปลี่ยนแปลงไปตราบนานเท่าที่สินค้าที่ผ่านกระบวนการต่าง ๆ นั้นยังมีส่วนสำคัญของสินค้าเดิมคงอยู่ และสัดส่วนของส่วนประกอบก็ไม่ต่างไปจากก่อนที่จะผ่านกระบวนการดังกล่าว ตัวอย่างที่ไม่ได้ถูกทำเป็นแป้งละเอียดก่อนแล้วจึงมาอัดเป็นเม็ด กระบวนการที่ทำแป้งมันสำปะหลังกับการทำมันอัดเม็ดเป็นคนละกระบวนการผลิตกัน โดยสิ้นเชิง

การที่ประชาคมยุโรปอ้างว่ามันอัดเม็ดของไทยอยู่ในพิกัด 11.04 นั้นไม่ชอบเนื่องจากลักษณะของสินค้าในพิกัด 11.04 นั้นคือ แป้ง หรือ ปั่น (flour meal) ซึ่งเป็นการเอาสินค้าที่ป่นหรือที่เป็นแป้งใส่กระสอบหรือบรรจุถุงไปขาย ไม่ใช่สินค้าที่ใส่ลงเรือโคคๆดังเช่นมันอัดเม็ด นอกจากนี้พิกัด 11.04 ยังไม่ได้รวมถึงการอัดเม็ดไว้ด้วยและไม่มีคำบันทึกของ CCCN ที่ว่าให้รวมถึงสิ่งอัดเป็นเม็ดไว้ด้วย ซึ่งต่างจากบันทึกคำชี้แจงที่มีต่อพิกัด 07.06 ดังนั้นสิ่งที่เราเรียกว่าเม็ดแป้ง (pellets of flour) จึงไม่อยู่ในข่ายของพิกัด 11.04 ด้วยเหตุผลดังกล่าวมา

3) ประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรปไม่มีอำนาจที่จะตีความพิกัดศุลกากรของประชาคมยุโรป (CCT) ว่ารวมหรือไม่รวมสิ่งใดให้มีผลผูกพันได้ เนื่องจากอำนาจการตีความของรัฐนั้นหมดสิ้นไปตั้งแต่ประเทศสมาชิกได้ยอมรับกฎเกณฑ์ของ CCT แล้ว และประเทศสมาชิกเองก็ไม่สามารถออกกฎหมายบริหารให้มีผลกระทบต่อการจัดประเภทสินค้าในพิกัดอัตราศุลกากรได้

4) เกี่ยวกับการเปลี่ยนระบบพิกัดอัตราศุลกากรจากระบบ CCCN มาเป็นระบบ Harmonized System หรือ H.S. นั้นจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากพิกัด 07.14 ภายใต้ระบบ H.S. ได้กล่าวไว้ชัดเจนว่าสินค้ามันสำปะหลังที่อยู่ภายใต้ภาษีย้อยละ 6 นั้นรวมการอัดเม็ดด้วย อย่างไรก็ตามประเด็นเรื่องมันเม็ดหรือเม็ดแป้งก็จะยังคงมีอยู่ เนื่องจากพิกัด 07.14 ในระบบ H.S. นำเอาสินค้าในพิกัด 07.06 และ 11.04 ในระบบ CCCN มาอยู่ด้วยกันเป็น A กับ B ซึ่งทำให้มีความใกล้เคียงกันมาก และอาจทำให้ประชาคมยุโรปยังพยายามกล่าวถึงเรื่องมันอัดเม็ดทำมาจากแป้งอีก

5) สำหรับเรื่องที่ประชาคมยุโรปขู่ว่าจะใช้มาตรา 35 เพื่อไม่ให้สิทธิประโยชน์ที่ตนผูกพันไว้แก่ประเทศไทยนั้น เนื่องจากประชาคมยุโรปไม่ได้ระบุข้อสงวน (reservation) ไว้ในขณะที่ประเทศไทยสมัครเข้าเป็นภาคีสมาชิกแอกต์ในปี 2525 ดังนั้นประชาคมยุโรปก็ต้องผูกพันให้สิทธิประโยชน์ที่ให้ไว้และจะใช้มาตรา 35 กับประเทศไทยไม่ได้

6) เรื่องการเป็นผู้ควบคุมการส่งออกนั้น ตามหลักเกณฑ์ของแอกต์ในมาตรา 28 มิได้กำหนดว่าใครจะเป็นผู้ควบคุมการนำเข้าหรือส่งออก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภาระจาดกลางกัน ดังนั้นหากมี

การบอกเลิกข้อตกลงปี 2525 และมีการเจรจาในข้อตกลงใหม่ประเทศไทยก็สามารถเจรจาให้ตนเป็นผู้ควบคุมการส่งออกได้

7) ข้อตกลงปี 2525 นี้ประเทศไทยเสียเปรียบมากเนื่องจากจำนวนโควต้าที่ได้รับมีลักษณะที่ลดลงในแต่ละช่วงปี ในขณะที่อินโดนีเซียและบราซิลได้โควต้าที่มีลักษณะเพิ่มขึ้นทุกปี

8) สเปนและโปรตุเกสเข้าเป็นสมาชิกประชาคมยุโรปปี 2529 เนื่องจากโปรตุเกสนำเข้มน้ำส้มหลังจากประเทศไทยเป็นปริมาณไม่น้อย เมื่อโปรตุเกสเป็นสมาชิกประชาคมยุโรปแล้ว จำนวนที่เคยส่งได้จะถูกรวมอยู่ในโควต้าส่งออกที่ประเทศไทยได้รับ สำหรับสเปนนั้นแม้จะเคยห้ามมันส้มหลังจากเข้าประเทศ แต่เมื่อเป็นสมาชิกประชาคมยุโรปแล้วก็ต้องถูกผูกพันกับภาษีร้อยละ 6 โดยไม่มีโควต้าด้วย ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่ประเทศไทยจะขอโควต้าเพิ่มขึ้น

ผู้วิจัยมีความเห็นเช่นเดียวกับฝ่ายที่ให้บอกเลิกข้อตกลง นอกจากนี้ผู้วิจัยยังมีความเห็นต่อไปว่า ประเทศไทยควรที่จะนำหลักเกณฑ์ของแกตต์มาใช้ในการเจรจการค้ามันส้มกับประชาคมยุโรป ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกแกตต์ โดยการนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 28 มาช่วยในการเจรจา

ผู้วิจัยเห็นว่าการที่จะบอกเลิกข้อตกลงแล้วกลับไปใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรในอัตราร้อยละ 6 โดยไม่มีโควตานั้น ประชาคมยุโรปคงรับไม่ได้และคงต้องหามาตรการกีดกันมันส้มหลังของไทยไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นมาตรการที่รุนแรงกว่าการใช้ข้อตกลง VER เช่นการไม่ยอมออกใบอนุญาตนำเข้าให้ เป็นต้น ดังนั้นวิธีการที่เป็นไปได้คือการเจรจาข้อตกลงการค้ามันส้มหลังกับประชาคมยุโรปภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 28 ของแกตต์ ซึ่งจะช่วยให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์มากกว่า ดังจะได้วิเคราะห์ปัญหาในส่วนนี้ต่อไป

หลังจากที่ได้มีการโต้แย้งทางความคิดดังกล่าวมาข้างต้นแล้วในช่วงปลายปี 2528 นั้นเอง นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กับ นายพชร อิศรเสนา อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศในขณะนั้น ได้เดินทางไปเจรจาสัญญาการค้ามันส้มหลังกับประชาคมยุโรป ในระหว่างวันที่ 27 พฤศจิกายน - 3 ธันวาคม 2528 และได้ไปทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 และมีการลงนามเป็นการเบื้องต้น (Initial) ในร่างพิธีสาร (Draft Protocol) ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขและต่ออายุข้อตกลงปี 2525 ทั้งๆที่ยังมิได้มีการบอกเลิกข้อตกลงปี 2525 แต่อย่างไรใด สาระสำคัญของพิธีสารมีดังนี้

1) เป็นการแก้ไขและต่ออายุข้อตกลงปี 2525 จากปี 2530 – 2533 โดยเพิ่มจำนวนโควต้า จาก 4.975 ล้านตันต่อปี เป็น 5.25 ล้านตันต่อปี รวมจำนวนทั้งสิ้น 21 ล้านต่อช่วงระยะเวลา 4 ปี และส่งออกได้สูงสุดไม่เกินปีละ 5.5 ล้านตัน

2) ประชาคมยุโรปยอมรับว่าอัตราภาษีศุลกากรร้อยละ 6 ภายใต้พิกัด 07.06 ของ CCCN หรือ 07.06 ของ CCT ของประชาคมยุโรปนั้นรวมถึงมันเส้น (chips) และมันอัดเม็ด (pellets) ด้วย

3) ประชาคมยุโรปได้ขยายความหมายของมันอัดเม็ดในมาตรา 3 (1) ของร่างพิธีสารว่า หมายถึง “สิ่งที่ได้นำมาทำเป็นแป้งปนก่อนที่จะมีการนำมาอัดเป็นเม็ด”

ข้อบกพร่องของร่างพิธีสารฉบับนี้มีดังนี้

1) ประชาคมยุโรปถือว่าการที่ตกลงกันให้ทั้งมันเส้นและมันอัดเม็ดอยู่ในพิกัด 07.06 ซึ่งมีอัตราภาษีร้อยละ 6 นั้น เป็นข้อยกเว้นชั่วคราวที่มีผลเฉพาะในช่วงอายุของข้อตกลงใหม่เท่านั้น ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาแก่ประเทศไทยเมื่อสิ้นอายุของสัญญาใหม่ในปี 2533 โดยประชาคมยุโรปจะสามารถอ้างได้ว่า ประเทศไทยได้ยอมรับเป็นลายลักษณ์อักษรว่า มันอัดเม็ดของไทยเป็นสิ่งที่นำมาทำเป็นแป้งปนก่อนที่จะอัดเป็นเม็ด ซึ่งต้องถือว่าไม่ใช่มันอัดเม็ดแต่เป็นเม็ดแป้ง (pellets of flour) ที่จะต้องจัดอยู่ในพิกัด 11.04 ซึ่งมีอัตราภาษีที่สูงกว่า

2) ประชาคมยุโรปยังไม่ยอมรับว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ (principal supplier) ตามมาตรา 28 ของแกตต์

3) เกี่ยวกับเรื่องพิกัดอัตราภาษีศุลกากร ประชาคมยุโรปอ้างว่าในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบเคนเนดีในปี 2510 นั้น กำหนดให้พิกัด 07.06 หมายถึงเฉพาะมันเส้นเท่านั้น ดังนั้นการยอมรับในข้อตกลงใหม่ว่าพิกัด 07.06 ให้รวมถึงมันอัดเม็ดด้วยนั้นจะไม่ถือเป็นการตีความคำนิยามในข้อผูกพันที่ประชาคมยุโรปมีต่อแกตต์ และจะไม่ถือเป็นการสรุปล่วงหน้าว่าต้องยอมรับในอนาคตด้วย

ผลของร่างพิธีสารฉบับนี้ในกรณีที่ประเทศไทยไปเซ็นยอมรับก็คือ ประเทศไทยจะถูกกฎหมายปิดปากว่า พิกัด 07.06 ที่ให้รวมมันอัดเม็ดด้วยนั้นเป็นเพียงข้อยกเว้นมิใช่หลัก และมันอัดเม็ดของไทยทำมาจากแป้งหรือมันปนซึ่งต้องถูกจัดอยู่ในพิกัด 11.04 โดยถือว่าเป็นแป้งเม็ด

การแก้ไขข้อบกพร่องของพิธีสาร

ในขณะที่ นายโกศล ไกรฤกษ์ ได้ไปลงนามในพิธีสารซึ่งมีลักษณะเป็นการแก้ไขและต่ออายุข้อตกลงปี 2525 นั้น ประเทศไทยยังมิได้บอกเลิกข้อตกลงปี 2525 แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจมีมติให้บอกเลิกข้อตกลงปี 2525 เมื่อวันที่ 23

ธันวาคม 2528 และนายวิชา เวชชาชีวะ เอกอัครราชทูตไทยประจำประชาคมยุโรปได้มีหนังสือถึง นาย Frane Adriessen รองประธานคณะกรรมการประชาคมยุโรปเพื่อบอกเลิกข้อตกลงปี 2525 ในวันที่ 24 ธันวาคม 2528

ต่อมาในเดือนพฤษภาคม 2529 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ นายสุรัตน์ โอสธานุเคราะห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้นไปเจรจาเพิ่มเติมกับประชาคมยุโรป ก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญาและให้เซ็นสัญญาได้โดยมีเงื่อนไข 3 ประการคือ

- 1) ให้เจรจาให้ประชาคมยุโรปยอมรับภายใต้เกณฑ์ ว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ ตามมาตรา 28
- 2) ให้เจรจาแก้ไขข้อคำในร่างพิธีสารที่ นายโกศล ไกรฤกษ์ได้ไปเซ็นยอมรับว่าประเทศไทยทำมันอัดเม็ดจากแป้งมันสำปะหลัง เพื่อมิให้ประเทศไทยเสียเปรียบในเรื่องพิกัดอัตราภาษีศุลกากร
- 3) ยอมรับโควต้ามันสำปะหลังจำนวน 21 ล้านตัน สำหรับช่วงระยะเวลา 4 ปีตามข้อตกลงใหม่

นายสุรัตน์ โอสธานุเคราะห์ หัวหน้าคณะผู้แทนไทยเจรจาและลงนามในร่างพิธีสารอันมีผลทำให้ร่างพิธีสารฉบับดังกล่าวเป็นพิธีสารที่สมบูรณ์ โดยที่มิได้มีการแก้ไขร่างพิธีสารตามมติของคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด เนื่องจากประชาคมยุโรปอ้างว่าไม่ได้รับมอบหมายให้มาเจรจาหรือแก้ไขร่างพิธีสาร ทั้งสองฝ่ายจึงได้ทำบันทึกความตกลง (Agreed Minutes) ขึ้นอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งมีข้อความทำนองเดียวกันกับที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเอาไว้

4.1.2 พิธีสารต่ออายุความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างราชอาณาจักรไทยกับประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเกี่ยวกับการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลัง (พ.ศ.2530 – 2533)²

สาระสำคัญของพิธีสารมีดังนี้

- 1) มาตรา 1 ให้ต่ออายุข้อตกลงออกไปอีก 4 ปี โดยเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2530 – 31 ธันวาคม 2533 ข้อตกลงนี้จะสิ้นสุดอายุเมื่อคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งบอกเลิกข้อตกลงล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปีก่อนวันหมดอายุ และมาตรา 1 วรรค 3 กำหนดไว้ว่าก่อนที่จะมีการ

² เพียงใจ เลิศเกียรติศักดิ์. (2530, สิงหาคม). นโยบายการจัดสรรโควต้าการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง : ใครกำหนด?. วารสารสังคมศาสตร์, หน้า 104 – 122.

บอกเลิกข้อตกลง ให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายปรึกษาหารือกันก่อนเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้ข้อตกลงนี้ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปได้

2) มาตรา 2 วรรค 1 กำหนดให้ฝ่ายไทยได้รับจำนวนโควต้าส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเพิ่มขึ้นจากเดิมปีละ 4.975 ล้านตัน เป็นปีละ 5.25 ล้านตัน รวมปริมาณส่งออกทั้งหมดในช่วง 4 ปี จะเท่ากับ 21 ล้านตัน แต่ทั้งนี้จะส่งออกได้ไม่เกินปีละ 5.5 ล้านตัน นอกจากนี้มาตรา 2 วรรค 2 ของข้อตกลงยังอนุญาตให้ขิม โควต้าส่งออกของปีถัดไปในช่วงต่ออายุสัญญาได้เพิ่มอีก 500,000 ตัน ในช่วง 3 เดือนสุดท้ายของปี 2529, 2533 และในปีสุดท้ายของช่วงอายุสัญญาถัดไป ซึ่งปริมาณดังกล่าวนี้จะถูกนำไปหักออกจากปริมาณการส่งออกที่กำหนดไว้ในช่วง 4 ปีถัดไป

3) มาตรา 3 วรรค 1 บัญญัติว่า ประชาคมยุโรปยอมรับว่าจะเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 6 ต่อหัวมันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในพิกัด 07.06 ของ CCCN (The Custom Cooperation Council Nomenclature) หรือ 07.06 A ของประชาคมยุโรป ซึ่งรวมถึงมันเส้นและมันอัดเม็ดด้วย นอกจากนี้ข้อตกลงยังได้ขยายความหมายของมันสำปะหลังอัดเม็ดว่าหมายความรวมถึง มันสำปะหลังอัดเม็ดแข็งที่ได้นำมาป่นให้เป็นแป้งก่อนที่จะมีการนำมาอัดเม็ด

4) มาตรา 3 วรรค 2 ระบุไว้ว่า ไม่ว่าจะระบบภาษีแบบ Harmonized System จะกำหนดพิกัดอัตราภาษีศุลกากรใหม่อย่างไรก็ตาม จะไม่มีผลกระทบต่อข้อจำกัดมิให้เก็บภาษีมันสำปะหลังจากไทยเกินกว่าร้อยละ 6

5) มาตรา 3 วรรค 3 (a) ของข้อตกลงระบุว่าบทบัญญัติในมาตรา 3 หรือการยอมรับว่าจะเก็บภาษีอัตราร้อยละ 6 ในพิกัดดังกล่าว จะมีผลอยู่เฉพาะตราบทำอายุของข้อตกลงใหม่นี้เท่านั้น และไม่ถือเป็นการให้คำจำกัดความของสินค้าภายใต้พิกัด 07.06 CCCN ที่ประชาคมยุโรปผูกพันไว้ต่อภาคีแต่อย่างใด

6) มาตรา 3 วรรค 4 ระบุว่าทำให้คำนิยามหรือการตีความสินค้าภายใต้พิกัด 07.06 ตามวรรค 3 ที่อาจมีขึ้นในอนาคตจะไม่มีผลต่อการจัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 6 ตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงแต่อย่างใด

พิธีสารต่ออายุข้อตกลงฉบับนี้ได้ใช้บังคับมาจนถึงปี 2532 รัฐบาลไทยได้แจ้งบอกเลิกข้อตกลงกับประชาคมยุโรป ภายหลังจากที่ได้มีการปรึกษาหารือกันตามมาตรา 1 วรรค 3 ของพิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2530 แล้ว แต่ผลการปรึกษาหารือไม่เป็นที่น่าพอใจ หลังจากนั้นทั้งสองฝ่ายก็ได้มีการเจรจาตกลงกันอีก และในที่สุดก็ได้มีการลงนามในพิธีสารต่ออายุข้อตกลงออกไปอีก โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2534 – 2537

4.1.3 พิธีสารต่ออายุความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประชาคมยุโรป ด้านการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลัง (พ.ศ. 2534 – 2537)³

สาระสำคัญของพิธีสารฉบับนี้

- 1) มาตรา 1 ของพิธีสารเป็นการต่ออายุข้อตกลงออกไปอีก 4 ปี โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2534 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2537 ทั้งนี้คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจบอกเลิกข้อตกลงได้ โดยต้องแจ้งให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปี ก่อนวันสิ้นสุดอายุข้อตกลง อย่างไรก็ตามก่อนที่จะแจ้งบอกเลิกข้อตกลงนี้ คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายควรปรึกษาหารือกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้สามารถใช้ข้อตกลงนี้ได้ต่อไป
- 2) มาตรา 2 วรรค 1 กำหนดไว้ว่าจำนวนโควต้าส่งออกสำหรับช่วงเวลา 4 ปี คือตั้งแต่ 1 มกราคม 2534 – 31 ธันวาคม 2537 ยังคงได้รับปริมาณเท่าเดิมคือ 21 ล้านตัน แต่จำนวนส่งออกสูงสุดเพิ่มขึ้นจากเดิมปีละ 5.5 ล้านตันซึ่งส่งออกได้สูงสุดปีละ 5.75 ล้านตัน
- 3) มาตรา 2 วรรค 2 อนุญาตให้ขิมโควต้าส่งออกในปีสุดท้ายของข้อตกลงปี 2530 ได้เพิ่มขึ้นจากเดิมซึ่งขิมได้ 500,000 ตัน เป็น 750,000 ตัน และสามารถขิมได้ตั้งแต่เดือนที่ 7 เป็นต้นไป (เดิมสามารถขิมได้ตั้งแต่เดือนที่ 10) นอกจากนี้ในปี 2537 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของข้อตกลงปี 2534 สามารถขิมโควต้ามาใช้ล่วงหน้าตั้งแต่เดือนที่ 7 ได้อีก 650,000 ตันจากเดิมซึ่งกำหนดให้ขิมในเดือนที่ 10 ในจำนวน 500,000 ตัน
- 4) มาตรา 3 ของข้อตกลงบัญญัติว่า ประชาคมยุโรปยังคงเก็บภาษีศุลกากรในอัตราร้อยละ 6 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่นำเข้า ซึ่งรวมถึงมันอัดเม็ดที่ได้นำมาป่นให้เป็นแป้งก่อนที่จะนำมาอัดเม็ดด้วย
- 5) มาตรา 4 ระบุว่า ประชาคมยุโรปยืนยันว่าความช่วยเหลือภายใต้มาตรา 6 ของข้อตกลงฉบับแรกยังคงมีอยู่ต่อไป
- 6) มาตราอื่นๆนอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นยังคงเป็นไปตามพิธีสารต่ออายุฉบับปี 2530

³ เรื่องเดียวกัน.

4.2 วิเคราะห์องค์กรของรัฐในการเจรจาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำข้อตกลง จำกัดการส่งออก⁴

กล่าวโดยสังเขปเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐและการบริหารราชการแผ่นดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และ 218 แล้วพบว่าองค์กรต่างๆของรัฐในประเทศไทยอาทิ กระทรวง ทบวง กรม ต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากกันต่างหาก การที่แต่ละองค์กรมีความเป็นนิติบุคคลนั้นก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการบริหารอยู่เสมอ เนื่องจากความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายทำให้แต่ละองค์กรมีอิสระทางกฎหมายจากองค์กรแม่ของตน ทั้งทางด้านการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน การทำนิติกรรมและการอื่นในนามของตนเอง ดังจะเห็นได้จากการลงนามในข้อตกลงระหว่างประเทศที่จะต้องมีผลผูกพันกระทรวง ทบวง กรม หลายแห่งก็ย่อมต้องมีการลงนามยินยอมหรือมอบฉันทะจากทุกหน่วยงานดังกล่าว ให้รัฐมนตรีผู้ไปลงนามมีอำนาจในการลงนามที่จะมีผลผูกพันต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลของตนเองได้ ในด้านการบริหารนั้นความเป็นนิติบุคคลทำให้องค์กรของรัฐ โดยเฉพาะกระทรวง และทบวง เป็นอิสระแก่กันทั้งในด้านการบริหารงานและการดำเนินนโยบาย แม้จะเป็นเรื่องเดียวกันแต่องค์กรของรัฐก็อาจจะมีจุดยืนหรือมุมมองในประเด็นปัญหาแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตลอดจนผลประโยชน์ต่างๆที่แต่ละองค์กรควบคุมดูแลอยู่ตามที่กฎหมายกำหนด

1) กระทรวงพาณิชย์

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์และกิจการทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ รวมถึงการซื้อขายและการแลกเปลี่ยนสินค้า การควบคุมและส่งเสริมเกี่ยวกับกิจการค้าและประกันภัย

ในกรณีเกี่ยวกับการค้ามันสำปะหลัง กฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงพาณิชย์เข้ามาควบคุมดูแล เพื่อให้การส่งออกมันสำปะหลังเป็นไปโดยเรียบร้อยได้แก่ พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 5 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องต่างๆเช่น การกำหนดว่าสินค้าใดเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า กำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบในการส่งออกหรือนำเข้า เป็นต้น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมปริมาณการส่งออก

⁴ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. (2529, ธันวาคม). *กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป*. วารสารนิติศาสตร์, 16, หน้า 127 - 135.

ตลอดจนจัดสรรโควต้าในการส่งออกให้แก่ผู้ส่งออกแต่ละราย ประกอบกับมีมติของคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนในการเจรจาทำความตกลงกับ ประชาคมยุโรป ดังนั้นกระทรวงพาณิชย์จึงเป็นผู้ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง

ท่าทีของกระทรวงพาณิชย์ต่อการทำข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังกับประชาคมยุโรปนั้น มีท่าที ยินยอมรับการทำข้อตกลงมาตั้งแต่ต้น หน่วยงานที่มีบทบาทในการสนับสนุนการทำข้อตกลงเป็น อย่างมาก ได้แก่ กรมการค้าต่างประเทศ เพราะต้องการที่จะเข้าไปควบคุมการค้ามันสำปะหลัง เนื่องจากจะได้รับประโยชน์จาก Quota Rent ที่ตนเป็นผู้ควบคุมดูแลอยู่ ดังจะเห็นได้จากการที่ กรมการค้าต่างประเทศได้ออกระเบียบต่างๆมาเพื่อควบคุมการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังตั้งแต่ ก่อนมีการทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการแล้ว

2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตร การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การชลประทาน การประมง การปศุสัตว์ การป่าไม้ การพัฒนาที่ดิน และการสหกรณ์ เป็นต้น

ท่าทีของกระทรวงเกษตรฯ ที่มีต่อการทำข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังนั้นในตอนแรกคัดค้าน โดยเห็นว่า การทำข้อตกลงจะกระทบกระเทือนต่อภาวะการเพาะปลูกและการผลิตมันสำปะหลัง ในประเทศ ดังจะเห็นได้จากท่าทีของกระทรวงเกษตรฯที่มีต่อร่างข้อตกลงปี 2525 ดังนี้

ประการแรก การจำกัดปริมาณการส่งออกของไทยตามร่างความตกลงดังกล่าว ยังไม่เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ประเทศไทยมีความสามารถในการส่งออกมากกว่าจำนวนที่ อยู่ในร่างความตกลง และเป็นการยากที่ประเทศไทยจะหาตลาดใหม่ทดแทนได้ในระยะเวลาอันสั้น และมีปริมาณแน่นอนเท่ากับตลาดในประชาคมยุโรป

ประการที่สอง การลดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในระยะเวลาอันสั้นจะมี ผลกระทบถึงราคารมันสำปะหลังภายในประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้ราคาหัวมันสดตกต่ำลงเพราะชาวไร่ ไม่อาจลดพื้นที่เพาะปลูกได้ในทันทีทันใด ดังนั้นจึงอาจเกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ โดยรวม โดยเฉพาะต่อชาวไร่มันสำปะหลังซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจน อีกทั้งการเสนอให้ใช้กลไกราคาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาก็ไม่อาจทำได้เพราะมันสำปะหลังเป็นพืชเศรษฐกิจของ ชาวไร่ที่ยากจน ดังนั้น ราคาหัวมันสดที่ลดลงจะมีผลกระทบที่รุนแรงต่อชาวไร่มันสำปะหลัง

ประการที่สาม การลดลงของปริมาณการส่งออกดังกล่าว เป็นการเพิ่มปัญหาให้กับดุลการค้า และดุลการชำระเงินของประเทศไทย เนื่องจากรายได้ในรูปเงินตราของต่างประเทศลดลงอันมีผล ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างยิ่ง

ซึ่งต่อมาประชาคมยุโรปได้เสนอให้เงินช่วยเหลือในโครงการปลูกพืชทดแทนผ่านกระทรวงเกษตรฯจึงทำให้กระทรวงเกษตรฯเปลี่ยนท่าทีมาเป็นสนับสนุนให้มีการทำข้อตกลง ด้วยหน้าที่ความรับผิดชอบและผลประโยชน์ที่แต่ละองค์กรต้องควบคุมดูแลและดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้แต่ละองค์กรต่างก็มีทัศนคติต่อการทำข้อตกลงที่ต่างกัน กล่าวคือ กระทรวงพาณิชย์ยอมรับการทำข้อตกลงเพราะว่าตนจะได้เป็นผู้ควบคุมดูแลการส่งออก โดยเฉพาะการจัดสรรโควต้า จะทำให้กระทรวงพาณิชย์ได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Quota Rent) จากการบริหารโควต้าส่งออกที่ได้รับตามข้อตกลง สำหรับกระทรวงเกษตรฯแต่เดิมมีท่าทีคัดค้านนั้นเป็นเพราะเห็นว่าการทำข้อตกลงมีผลกระทบต่อการผลิตมันสำปะหลังของประเทศ โดยเฉพาะการลดพื้นที่เพาะปลูกมันลงอย่างกะทันหันโดยที่ไม่มีทางเลือกอื่น จะทำให้ราคาหัวมันสดลดต่ำลงผู้ที่เดือดร้อนก็คือชาวไร่มันสำปะหลัง ดังนั้นกระทรวงเกษตรฯจึงต้องปกป้องผลประโยชน์โดยรวมของประเทศไว้ ต่อมาเมื่อกระทรวงเกษตรฯได้รับข้อเสนอในการให้เงินช่วยเหลือโครงการปลูกพืชทดแทนจึงได้เปลี่ยนท่าทีมายอมรับการทำข้อตกลง หากมองในด้านการปฏิบัติหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์เกี่ยวกับกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบก็ถือว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง โดยมองในแง่ที่ว่า การได้รับเงินช่วยเหลือเป็นประโยชน์ต่อกระทรวงเกษตรฯ ในด้านการได้รับเงินอุดหนุนโครงการปลูกพืชทดแทน โดยไม่ต้องรอมอบประมาณของรัฐบาลซึ่งช้าและไม่เพียงพอต่อความต้องการและการได้รับเงินอุดหนุนถือเป็นประโยชน์ต่อชาวไร่มันสำปะหลังและประเทศชาติโดยรวม

4.3 ประเด็นในการเจรจาทำข้อตกลง⁵

4.3.1 ข้อตกลงจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังปี 2525

ตามที่นาย ตามใจ ขำกโศ ได้ไปลงนามในข้อตกลงเบื้องต้นกับประชาคมยุโรป ซึ่งมีชื่อเรียกว่า “Outline of Agreement on Cooperation Between Thailand and European Economic Community Relation to Manioc Production Marketing and Trade” เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2523 นั้นข้อตกลงเบื้องต้นดังกล่าวยังมีได้มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย เนื่องจากยังมีได้มีการให้สัตยาบันตามกฎหมายจากรัฐบาล อย่างไรก็ตามหลังจากที่ได้มีการลงนามกันในปี 2523 แล้วก็มีได้มีการทำ

⁵ บุญจิต ฐิตาภิวัฒน์กุล. (2534, กรกฎาคม - กันยายน). วิเคราะห์อุตสาหกรรมมันสำปะหลัง. วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ, หน้า 247 - 263.

อะไรกันอีกจนกระทั่งในตอนต้นปี 2525 ประชาคมยุโรปก็ได้เริ่มเรียกร้องให้ประเทศไทยลงนามในสัญญาจำกัดตนเอง

โดยมากแล้วประเทศผู้ส่งออกที่ยินยอมทำข้อตกลง VER มักจะมีได้เกิดขึ้นจากความสมัครใจของประเทศผู้ส่งออกเอง แต่เพราะเกรงว่าอาจต้องเผชิญกับมาตรการทางการค้าที่รุนแรงกว่า แต่ในกรณีการค้ำประกันสำปะหลังของประเทศไทยกรมการค้าต่างประเทศกลับมีท่าทีผลักดันให้มีการริบลงนามในข้อตกลง VER อย่างเป็นการ ฆูลเหตุที่ผลักดันให้กรมการค้าต่างประเทศแสดงท่าทีเช่นนั้นก็คือ

1) ภายใต้ร่างความตกลงฉบับปี 2523 ประชาคมยุโรปปรับว่าจะจำกัดภาษีขาเข้าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในอัตราไม่เกินร้อยละ 6 ของมูลค่า และประเทศไทยจะได้รับการปฏิบัติอย่างชาติที่ ได้รับอนุเคราะห์ซึ่งเกี่ยวกับอัตรภาษีสำหรับปริมาณที่ได้ทำข้อตกลงกันได้

2) ในปี 2524 ประเทศไทยได้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปเป็น ปริมาณ 5.5 ล้านตัน มูลค่าประมาณ 10,000 ล้านบาท หรือประมาณ 1 ส่วน 6 ของมูลค่าการส่งออก ทั้งหมด ซึ่งการพึ่งพาสินค้าชนิดเดียวและมีผู้ซื้อคนเดียวเช่นนี้เป็นการเสี่ยงต่อความมั่นคงทาง เศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันหากประเทศไทยสามารถทำ ข้อตกลงกับประชาคมยุโรปเพื่อให้ปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยได้รับความ คู่คุ้มครองที่แน่นอนได้แล้ว ก็จะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ

3) ประชาคมยุโรปปรับว่าจะใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่าฐานะของ ประเทศไทยในตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของประชาคมยุโรปจะไม่ได้รับความเสียหายมากนัก จากการเพิ่มปริมาณนำเข้าจากประเทศอื่น โดยจะคำนึงถึงการนำเข้าสินค้าประเภทคาร์โบไฮเดรตซึ่ง สามารถแข่งขันได้โดยตรงกับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

4) ฆูลเหตุที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ กรมการค้าต่างประเทศต้องการเข้ามาควบคุมการค้า มันสำปะหลัง เพื่อประโยชน์จากการบริหารโควต้าส่งออกที่ได้รับตามข้อตกลง

องค์กรของรัฐอีกองค์กรหนึ่งที่สนับสนุนให้มีการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งแต่เดิมกระทรวงเกษตรฯทำที่คัดค้านการทำข้อตกลงจำกัดการ ส่งออก ต่อมาเมื่อประชาคมยุโรปเสนอให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อช่วยในโครงการกระจาย การเพาะปลูกพืชอื่น ๆ แทนมันสำปะหลังผ่านกระทรวงเกษตรฯทำที่คัดค้านก็ค่อยๆหายไป ในที่สุด

ประเด็นที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงเจรจากันมีดังนี้

1) การจำกัดการส่งออก

ฝ่ายประชาคมยุโรปต้องการให้มีการลดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากประเทศไทยลง เพื่อให้การส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้พิกัด 07.06 ของ CCCN ระหว่างปี 2525 – 2529 รวม 5 ปี อยู่ในปริมาณที่ได้ทำการตกลงกันไว้ จึงได้กำหนดการส่งออกในช่วงเวลาดังกล่าวเป็น 3 ระยะ โดยกำหนดปริมาณการส่งออกสูงสุดในปี 2525 โดยไม่เกิน 5 ล้านตัน และให้ลดลงมาเรื่อยๆทุกช่วงปี จนถึง 4.5 ล้านตัน ประเทศไทยโดยเฉพาะกระทรวงพาณิชย์มิได้คัดค้านแต่อย่างใด ทั้งๆที่โควต้าที่ได้รับมีจำนวนลดลงเรื่อยๆเนื่องจากเห็นว่าเป็นปริมาณที่ได้รับ นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้รับ Quota Rent จากการเป็นผู้ออกใบรับรองและใบอนุญาตการส่งออก

2) ประเด็นเกี่ยวกับพิกัดอัตราภาษีศุลกากร

ประเทศไทยเกรงว่าประชาคมยุโรปจะแก้ไขข้อผูกพันที่มีต่อแกดต์และเกรงว่าหากประชาคมยุโรปจัดประเภทสินค้าใหม่ (Reclassification of Tariff Nomenclature) จะทำให้มันสำปะหลังของไทยซึ่งอยู่ในพิกัด 07.06 A ของ CCT ต้องถูกจัดอยู่ในพิกัด 11.04 ซึ่งจะทำให้มันสำปะหลังของไทยถูกเก็บภาษีขาเข้าสูง เนื่องจากมันอัดเม็ดของไทยถูกกล่าวหาว่าทำมาจากแป้งปนก่อนแล้วจึงนำมาอัดเม็ด ประกอบกับเกรงว่าหากไม่ยอมอ่อนข้อให้ประชาคมยุโรป ประชาคมยุโรปก็จะหันไปซื้อมันสำปะหลังจากประเทศอื่น ดังนั้นในการเจรจาทำข้อตกลงประเทศไทยได้เจรจาให้ฝ่ายประชาคมยุโรปเก็บภาษีขาเข้าต่อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายใต้ข้อตกลงนี้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 6 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง และประชาคมยุโรปรับประกันว่าประเทศไทยจะได้รับการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราภาษีสำหรับปริมาณที่ได้ตกลงกัน

3) ประเด็นเกี่ยวกับปัญหาดุลการชำระเงิน

เนื่องจากประเทศไทยต้องลดปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังลง อันทำให้ประเทศชาติต้องขาดรายได้ไปซึ่งจะทำให้มีผลกระทบต่อดุลการชำระเงินของประเทศ จึงได้เจรจากับประชาคมยุโรปถึงปัญหาดังกล่าวและได้สรุปว่าทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้เมื่อเกิดปัญหาการขาดดุลการชำระเงินอย่างรุนแรงเกิดขึ้น

4) ประเด็นเกี่ยวกับการรักษาสถานะภาพของไทยในตลาดประชาคมยุโรป

ในขณะนั้นประเทศไทยยังขาดสาระสนเทศที่ถูกต้อง เพราะขณะนั้นประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลังมากที่สุด และไม่มีประเทศใดจะเข้ามาแข่งขันกับประเทศไทยได้ แต่ประเทศไทยก็ต้องการหลักประกันว่าสถานะภาพของไทยในตลาดประชาคมยุโรปจะไม่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อไทยต้องลดปริมาณการส่งออกลง ซึ่งจะทำให้ประเทศอื่นส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังตลอดจน

ผลิตภัณฑ์ที่สามารถทดแทนมันสำปะหลังได้โดยตรงมาขายแข่งได้ ประเทศไทยจึงขอให้ฝ่ายประชาคมยุโรปให้หลักประกันต่อการรักษาสถานะภาพของไทยดังกล่าว อย่างไรก็ตามประชาคมยุโรปก็ได้ยอมรับโดยการผูกพันอย่างหลวมๆ

5) ประเด็นเกี่ยวกับการควบคุมปริมาณการส่งออก

ประเทศไทยได้ให้ความมั่นใจแก่ประชาคมยุโรปว่าจะไม่ส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในช่วงเวลาที่ตกลงกันไว้เกินกว่าปริมาณที่กำหนด และประชาคมยุโรปก็เปิดโอกาสให้ประเทศไทยเป็นผู้อนุญาตการส่งออกเอง เพื่อเป็นการจูงใจให้ประเทศไทยยอมตกลงทำสัญญาจำกัดการส่งออกตนเอง

6) ประเด็นเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือในโครงการปลูกพืชทดแทน

ฝ่ายไทยได้เจรจาเพื่อขอให้ประชาคมยุโรปช่วยอุดหนุนทางการเงินในโครงการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลัง ซึ่งประชาคมยุโรปปรับที่จะให้ความช่วยเหลือสำหรับช่วงระยะเวลาปี 2525 – 2529 เป็นจำนวนเงิน 75 ล้าน ECU

ในที่สุดทั้งสองฝ่ายก็ได้มีการลงนามอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2525 ข้อตกลงฉบับนี้มีอายุ 5 ปี เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2525 – วันที่ 31 ธันวาคม 2529 และมาตรา 9 ของข้อตกลงระบุว่า ถ้าไม่มีการบอกเลิกโดยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดล่วงหน้าหนึ่งปีก่อนสิ้นสุดอายุข้อตกลง ข้อตกลงนี้ก็จะจะมีผลใช้บังคับต่อไปอีกโดยอัตโนมัติ 3 ปี โดยถือเอาจำนวนโควต้าส่งออกในปี 2528 และ 2529 เป็นเกณฑ์

4.3.2 พิธีสารต่ออายุข้อตกลงจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังปี 2530

ในปี 2528 ซึ่งเป็นปีก่อนที่ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังจะสิ้นสุดลงคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้มีมติแต่งตั้งให้ นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เดินทางไปเจรจาและยังทำที่ของประชาคมยุโรปและห้ามมิให้มีการตกลงใดๆที่เป็นการผูกมัดประเทศไทย จากการเจรจาทั้งสองฝ่ายได้มีการทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 และมีการลงนามเป็นการเบื้องต้น (Initial) ในร่างพิธีสาร (Draft Protocol) ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขและต่ออายุข้อตกลงปี 2525 ให้มีผลใช้บังคับต่อไปโดยเริ่มจากปี 2530 – 2533 ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยยังมีได้บอกเลิกข้อตกลงปี 2525 สถานทูตไทยในกรุงบรัสเซลมีความร้อนใจเป็นอันมาก ซึ่งได้ส่งโทรเลขมาเพื่อเร่งรัดให้ประเทศไทยบอกเลิกข้อตกลงเพราะมิฉะนั้นข้อตกลงปี 2525 ก็จะมีผลใช้บังคับต่อไปโดยอัตโนมัติอีก 3 ปี ในที่สุดรัฐบาลไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ มีมติให้บอกเลิกข้อตกลงปี 2525 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2528 และนายวิทยา

เวชชาชีวะ เอกอัครราชทูตประจำประชาคมยุโรปได้มีหนังสือถึงนาย Frane Adriessen รองประธาน คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรปเพื่อบอกเลิกข้อตกลงปี 2525 ในวันที่ 24 ธันวาคม 2528

สาระสำคัญในร่างพิธีสารที่นายโกศล ไกรฤกษ์ ได้ลงนามไว้คือ

1) แก๊ซและต่ออายุข้อตกลงปี 2525 จากปี 2530 – 2533 โดยมีจำนวนโควต้าเพิ่มขึ้นจาก 4.975 ล้านตันต่อปี เป็น 5.25 ล้านตันต่อปี

2) ในมาตรา 3 ของร่างพิธีสาร ประชาคมยุโรปยอมทำตามคำขอของประเทศไทยที่ให้มีการยอมรับเป็นลายลักษณ์อักษรว่า อัตราภาษีศุลกากรร้อยละ 6 ภายใต้พิกัด 07.06 ของ CCCN หรือ 07.06 A ของ CCT ของประชาคมยุโรปนั้น หมายความว่ารวมถึงมันเส้นและมันอัดเม็ดด้วย

การที่ต้องระบุไว้ในมาตรา 3 (i) เช่นนี้ เนื่องจากประชาคมยุโรปมักจะอ้างอยู่เสมอว่าพิกัด 07.06 ไม่รวมมันอัดเม็ด และกล่าวหาว่ามันอัดเม็ดของประเทศไทยทำมาจากแป้งปนก่อนแล้วจึงนำมาอัดเม็ด ดังนั้นจึงต้องเสียภาษีขาเข้าในอัตราที่สูงขึ้น คณะผู้แทนไทยที่ไปเจรจาได้แก้ไขปัญหานั้นทั้งสองดังกล่าว โดยการระบุในมาตรา 3 (i) ของร่างพิธีสารให้ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทุกชนิด รวมทั้งมันอัดเม็ดซึ่งผ่านการตีให้เป็นแป้งก่อนด้วย โดยให้เสียภาษีขาเข้าในอัตราเดียวกัน คือ ร้อยละ 6 ของมูลค่ามันสำปะหลังที่นำเข้าประชาคมยุโรป

อย่างไรก็ตามร่างพิธีสารฉบับนี้ก็ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1) ร่างพิธีสารมิได้มีการกล่าวถึงสถานะภาพของไทยในฐานะเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถเรียกร้องค่าทดแทนตามมาตรา 28 ในกรณีที่ประชาคมยุโรปจะขอเปลี่ยนแปลงหรือถอนสิทธิประโยชน์ที่ได้ผูกพันไว้ต่อภาคี ซึ่งหากมีข้อความที่กล่าวถึงการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่อยู่ในร่างพิธีสาร จะทำให้ประเทศไทยมีอำนาจในการเจรจาทันทีกับประชาคมยุโรปเพิ่มมากขึ้น

2) มาตรา 3 (iii) (a) ของร่างพิธีสารบัญญัติไว้ว่าการยอมรับว่าพิกัด 07.06 ที่ให้หมายความรวมถึงมันเส้นและมันอัดเม็ดด้วยนั้น จะมีผลอยู่ครบเท่าอายุของข้อตกลงใหม่เท่านั้น และการยอมรับนี้จะไม่เป็นการให้คำจำกัดความของสินค้าภายใต้พิกัด 07.06 ของ CCCN แต่อย่างใด

3) การที่ประชาคมยุโรปยอมรับในร่างพิธีสารในมาตรา 3 (i) ว่าพิกัด 07.06 รวมถึงมันอัดเม็ดด้วย โดยได้ขยายความหมายของมันอัดเม็ดว่าหมายถึง “สิ่งที่ได้นำมาทำเป็นแป้งก่อนที่จะนำมาอัดเป็นเม็ด” เป็นสิ่งที่อันตรายอย่างยิ่ง เพราะเมื่อข้อตกลงหมดอายุลงในปี 2533 ประชาคมยุโรปก็จะสามารถอ้างได้ว่า ประเทศไทยได้ยอมรับเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วว่า มันอัดเม็ดของไทย

ทำมาจากแป้งหรือมันป่นก่อนที่จะนำมาอัดเม็ด ผลก็คือประชาคมยุโรปจะจัดมันอัดเม็ดของประเทศ
ไทยเข้าอยู่ในหมวดสินค้าประเภทแป้ง ทำให้ตกอยู่ในพิสัยอัตราภาษีที่สูงมาก

การยอมรับให้คงอ้อยคำในมาตรา 3 (i) และ 3 (iii) (a) ไว้ในพิธีสารต่ออายุจะมีผลทำให้
ประเทศไทยไม่อาจอ้างได้ว่ามันอัดเม็ดของประเทศไทยมิได้ทำมาจากสิ่งที่เป็นแป้งหรือมันป่นก่อน
เพราะถูกกฎหมายปิดปากมิให้กล่าวอ้างขึ้นมาอีก

ต่อมาในช่วงต้นปี 2529 ได้มีการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้น ซึ่งเป็น
ช่วงที่อยู่ในการบริหารงานของ “รัฐบาลเปรม 4” ของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ในช่วงเวลา
ดังกล่าวเกิดกระแสผลักดันให้มีการปรับคณะรัฐมนตรีอันเนื่องมาจากความขัดแย้งในการดำเนิน
นโยบายของรัฐมนตรีของพรรคกิจสังคมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่พลเอกเปรมฯ
แต่งตั้งเข้ามา ประกอบกันนโยบายของพรรคกิจสังคมในการแก้ไขปัญหาการค้าข้าวไม่สามารถบรรลุ
เป้าหมายที่วางไว้ได้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมในขณะนั้นจึงได้ลาออกจาก
การเป็นหัวหน้าพรรค ทำให้รัฐมนตรีจำนวน 15 คนของพรรคกิจสังคมซึ่งรวมถึง นายโกศล ไกร
ฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ต้องลาออกตามไปด้วย เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงทำให้
นายกรัฐมนตรีปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ ภายหลังจากที่ได้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่แล้ว
ปรากฏว่า นายสุรัตน์ โอศถานุเคราะห์ จากพรรคกิจสังคมได้รับการแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่ง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แทน และสานต่อปัญหาเรื่องข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่าง
ไทยกับประชาคมยุโรป โดยเฉพาะเกี่ยวกับร่างพิธีสารที่รัฐมนตรีคนก่อนได้ไปลงนามเบื้องต้นไว้
ซึ่งจำเป็นต้องรีบแก้ไขโดยเร็ว

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังแห่งชาติได้จัดการ
ประชุมครั้งที่ 1 /2529 ขึ้นในวันที่ 5 มีนาคม 2529 ผลการประชุมสรุปได้ว่า

1) โควต้าส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ได้รับตามข้อตกลงปี 2525 จำนวน 4.5 ล้าน
ตัน ไม่พอต่อการรองรับผลผลิตมันสำปะหลังในแต่ละปี แม้ว่าจะมีตลาดนอกประชาคมยุโรปและ
โครงการปลูกพืชทดแทนก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร นอกจากนี้ประเทศไทยควรได้รับ
โควต้าส่งออกเพิ่มขึ้นเนื่องจากสเปนและโปรตุเกส ได้เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ของประชาคมยุโรปใน
ปี 2529 ด้วย

2) ตามมาตรา 3 (i) ของร่างพิธีสาร แม้ฝ่ายไทยจะได้ประโยชน์จากการที่ข้อตกลงจะ
ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทุกชนิดรวมทั้งมันเม็ดแข็ง ซึ่งผ่านการตีให้เป็นแป้งก่อนนำมา
อัดเม็ด แต่ก็อาจเป็นการยอมรับเป็นลายลักษณ์อักษรว่า มันอัดเม็ดทำมาจากเม็ดแป้งและทำลายข้อ
โต้แย้งของศาลากรไทยในการเจรจาจำแนกพิสัยศุลกากร ของคณะมนตรีศุลกากรและการเจรจา

ปรับระบบพิทักษ์ศุลกากรเป็นระบบ Harmonized System ดังนั้นควรเจรจาแก้ไขข้อความในมาตรา 3 (i)

คณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมกันเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2529 และมีมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไปเซ็นสัญญาโดยมีเงื่อนไข 3 ข้อ คือ

1) ขอมอบโควต้าส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจำนวน 21 ล้านตันต่อช่วงระยะเวลา 4 ปี (2530 – 2533)

2) แก้ไขถ้อยคำที่ นายโกศล ไกรฤกษ์ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ไปเซ็นตั้งข้อตกลงเบื้องต้นที่ไปขอมอบว่า มันอัดเม็ดของไทยทำมาจากแป้งปิ่นก่อนแล้วจึงนำมาอัดเป็นเม็ด

3) ให้ประชาคมยุโรปยอมรับว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ตามมาตรา 28 ของ แกดต์

ผลการเจรจาแก้ไขร่างพิธีสาร ปรากฏว่าผู้แทนของฝ่ายประชาคมยุโรปอ้างว่า ไม่ได้รับมอบอำนาจให้มาแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในร่างพิธีสาร แต่มีอำนาจลงนามในพิธีสารได้ ทั้งสองฝ่ายจึงได้ทำบันทึกความตกลง (Agreed Minutes) ขึ้นอีกฉบับหนึ่ง โดยมีข้อความตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ไปแก้ไข

อย่างไรก็ตามมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายตกลงทำบันทึกความตกลงขึ้นนั้น ก็เนื่องมาจากเหตุผลทางการเมืองที่ว่า ต่างฝ่ายต่างก็ต้องการข้ออ้างเพื่อนำกลับไปชี้แจงให้กับฝ่ายตนได้ว่าได้กระทำไปตามที่ได้รับมอบหมายมาเรียบร้อยแล้ว โดยเฉพาะทางฝ่ายไทย ด้วยเหตุที่เกรงว่าหากไม่มีการลงนามในข้อตกลงหรือไม่มีการทำอะไรขึ้นใหม่และต้องกลับมามือเปล่าก็ต้องถูกตำหนิจากรัฐบาลและประชาชนว่า เป็นผู้ที่ไม่มีความสามารถและทำงานไม่สำเร็จ ด้วยเหตุนี้เองจึงเป็นมูลเหตุจูงใจให้มีการทำบันทึกความตกลงฉบับดังกล่าวขึ้น

ข้อความในบันทึกความตกลงดังกล่าวระบุว่า ฝ่ายประชาคมยุโรปยอมรับเพียง “รับทราบ”(took note) เท่านั้น และเป็นการยอมรับในบันทึกความตกลงมิใช่การยอมรับในพิธีสาร ดังนั้นปัญหาเรื่องพิกัต 07.06 ของ CCCN ว่ารวมมันเส้นและมันอัดเม็ดด้วยหรือไม่ จะกลับมาเป็นปัญหาอีกเมื่อถึงปี 2533 ซึ่งเป็นปีที่สิ้นสุดอายุของพิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2525

ประชาคมยุโรปได้ยอมรับว่าประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่แต่การยอมรับนี้ได้ทำอยู่ในบันทึกความตกลง ซึ่งเป็นการยอมรับในระดับทวิภาคีไม่ใช่การยอมรับในระดับพหุภาคีภายใต้การรับรู้ของแกดต์ ในขณะที่ประชาคมยุโรปได้แจ้งต่อแกดต์ว่าประเทศอินโดนีเซียเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่มานับตั้งแต่ปี 2525

หลังจากที่ได้มีการทำบันทึกความตกลงระหว่างกันแล้ว ทั้งสองฝ่ายก็ได้ลงนามในพิธีสารต่ออายุข้อตกลงเพื่อให้มีผลสมบูรณ์ พิธีสารต่ออายุฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2530 – 31 ธันวาคม 2533 รวม 4 ปี อย่างไรก็ตามข้อบกพร่องที่มีอยู่ก็ยังมีได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด

4.3.3 พิธีสารต่ออายุข้อตกลงจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังปี 2534

พิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2530 มีผลใช้บังคับมาจนถึงปี 2532 ซึ่งเป็นปีที่คู่สัญญาฝ่ายที่ต้องการบอกลีกข้อตกลงต้องแจ้งการบอกลีกนั้นให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้า 1 ปีก่อนสิ้นสุดข้อตกลง คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกันรับผิดชอบในการเจรจาแก้ไขข้อตกลงกับประชาคมยุโรปเพื่อให้เกิดผลดีที่สุดต่อประเทศไทย ในการเดินทางไปเจรจาดังนี้ นายสุบิน ปิ่นขยัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้นเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไปเจรจากับฝ่ายประชาคมยุโรป ซึ่งมี MR. R. Mac Sharry กรรมการธิการประชาคมยุโรปด้านการเกษตรเป็นหัวหน้าคณะ การเจรจาเริ่มขึ้นระหว่างวันที่ 12 – 17 ธันวาคม 2532 ณ กรุงบรัสเซลส์

ฝ่ายไทยได้เตรียมประเด็นที่จะไปเจรจากับประชาคมยุโรปไว้ดังนี้

- 1) ขอเพิ่มโควต้าให้สูงขึ้นจากความตกลงฉบับปี 2530 ที่กำหนดไว้จำนวน 21 ล้านตัน
- 2) โควต้าส่งออกสูงสุดในปี 2533 กำหนดปริมาณ 5.5 ล้านตัน
- 3) กำหนดโควต้าส่งออกตามความตกลงในระหว่างช่วง 4 ปี ต่อไป (2534 – 2537) ปริมาณสูงสุดปีละ 5.75 ล้านตัน
- 4) ปริมาณ โควต้าที่จะขี้นมาใช้เพื่อให้ครบจำนวนที่กำหนดตามข้อ 2 และ 3 นั้น จะอยู่ในช่วงหกเดือนสุดท้ายของปี 2533 และของปี 2537 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของความตกลงต่อไป
- 5) โครงการความช่วยเหลือภายใต้ความตกลงมันสำปะหลัง ขอให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการจัดสรรไปในการดำเนินงานตามโครงการที่ฝ่ายไทยได้กำหนดไว้
- 6) ขอให้ประชาคมยุโรปคืนเงินจากการเรียกเก็บภาษีนำเข้ามันสำปะหลังในอัตรา 6 % ให้แก่ไทย
- 7) ขอให้ฝ่ายศุลกากรของประชาคมยุโรปยกเว้นการสุ่มวิเคราะห์ตัวอย่างมันสำปะหลังจากประเทศไทย
- 8) ฝ่ายไทยเสนอให้นำข้อตกลงไปแจ้งให้แกดศร์รับรู้

ภายหลังจากการพิจารณาข้อเสนอของฝ่ายไทยแล้ว ประชาคมยุโรปได้แจ้งผลการพิจารณาข้อเสนอของฝ่ายไทยดังกล่าวข้างต้นดังนี้

- 1) ประชาคมยุโรปไม่สามารถรับข้อเสนอของฝ่ายไทยในเรื่องการขอเพิ่มโควต้าในช่วงความตกลงระยะต่อไป แต่สามารถที่จะให้มีการยืดหยุ่นในการใช้โควต้าในช่วงระยะความตกลงต่อไปได้
- 2) การที่ขอโควต้าเพิ่มในปีสุดท้ายของความตกลงต่อไปนั้นให้เป็นไปตามปริมาณที่ได้กำหนดไว้ในข้อตกลงปัจจุบัน
- 3) ประชาคมยุโรปปฏิเสธไม่ยอมรับข้อเสนอของฝ่ายไทยที่จะให้คืนรายได้จากการเก็บภาษีนำเข้า 6 % ให้แก่ไทย
- 4) ประชาคมยุโรปจำเป็นต้องสุมวิเคราะห์ตัวอย่างมันสำปะหลังจากประเทศไทย เช่นเดียวกับที่ได้ปฏิบัติกับประเทศอื่น
- 5) ประชาคมยุโรปเห็นว่าไม่มีเหตุผลที่จะต้องนำความตกลงไปแจ้งในแกตต์
- 6) ความช่วยเหลือตามมาตรา 6 ของข้อตกลงปัจจุบันจะยังคงมีอยู่ต่อไปในปริมาณเท่าที่ประชาคมยุโรปจะให้ได้สูงสุด

ผลจากการเจรจาดังกล่าวปรากฏว่าทั้งสองฝ่ายไม่สามารถจะเห็นชอบร่วมกันในประเด็นต่างๆ ได้ ประเทศไทยจึงแจ้งยกเลิกข้อตกลงต่อประชาคมยุโรปพร้อมกับแจ้งต่อแกตต์ว่าประเทศไทยยังคงมีสถานะเป็นผู้ส่งออกมันสำปะหลังรายใหญ่อยู่ในตลาดประชาคมยุโรป เพื่อเป็นการสงวนสิทธิของประเทศไทยในฐานะเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ตามมาตรา 28 ของแกตต์ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงที่จะให้มีการเจรจาหรือกันต่อไปตามมาตรา 1 ของพิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2530

ต่อมาทั้งสองฝ่ายได้เจรจาดตกลงกันอีกในระหว่างวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ถึง 1 มีนาคม 2533 ที่เชียงใหม่ และในระหว่างวันที่ 23 - 29 เมษายน ปีเดียวกันที่กรุงบรัสเซลส์ ปรากฏว่าทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ และได้มีการลงนามข้อยุติในร่างพิธีสารระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และกรรมการฝ่ายการเกษตรของประชาคมยุโรป ผลการประชุมสรุปได้ดังนี้คือ

- 1) ทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะทำความตกลงการค้ามันสำปะหลังต่อกันในรูปของพิธีสารต่ออายุข้อตกลง เพื่อลดขั้นตอนการทำข้อตกลง

2) ร่างข้อความในอารัมภบทส่วนใหญ่จะเป็นไปตามพิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2530 และ ได้รับความในวรรคที่ 6 ว่า การต่ออายุข้อตกลงในครั้งนี้มีการเพิ่มเติมและแก้ไขเฉพาะในข้อ 1, 3, 6 และ 9 ของข้อตกลงฉบับแม่บทเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ในการอ้างอิงในอนาคตต่อไป

3) ปริมาณการส่งออกรวมสำหรับช่วงปี 2534 – 2537 เป็นจำนวน 21 ล้านตันเท่าเดิม แต่สามารถส่งออกได้เพิ่มขึ้นเป็นปีละ 5.75 ล้านตัน จากเดิมที่กำหนดไว้เพียง 5.5 ล้านตัน

4) สามารถยืมโควตาในปีสุดท้ายของข้อตกลงปี 2530 จาก 500,000 ตัน เป็น 750,000 ตัน ได้ตั้งแต่เดือนที่ 7 จากเดิมยืมได้ในเดือนที่ 10 ของปี

5) ในปีสุดท้ายของข้อตกลงฉบับต่อไปจะสามารถยืมโควตามาใช้ล่วงหน้าในปีสุดท้าย ตั้งแต่เดือนที่ 7 ได้อีก 650,000 ตัน จากเดิมซึ่งกำหนดให้ยืมในเดือนที่ 10 ในจำนวน 500,000 ตัน

6) ฝ่ายประชาคมยุโรปยอมรับในหลักการว่า จะเก็บภาษีได้ไม่เกินร้อยละ 6 ต่อมันสำปะหลังที่นำเข้าจากประเทศไทย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นมันสำปะหลังอัดเม็ดที่ทำจากมันเส้นหรือจากแป้งป่นก็ได้ และได้มีข้อแม้เป็นหลักประกันเอาไว้ด้วยว่า ไม่ว่าจะระบบภาษีแบบ Harmonizes System จะกำหนดพิกัตอัตราภาษีศุลกากรใหม่ก็ตาม จะไม่กระทบกระเทือนต่อข้อจำกัดมิให้เก็บภาษีมันสำปะหลังจากไทยเกินกว่าร้อยละ 6 ด้วย

7) ประชาคมยุโรปจะยังคงให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยสำหรับการพัฒนาการเกษตรและการปลูกพืชทดแทน

8) นอกจากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วบทบัญญัติอื่นๆยังคงเป็นไปตามพิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2530

4.4 วิเคราะห์ประเด็นข้อกฎหมายที่ใช้ในการเจรจาทำข้อตกลงจำกัดการส่งออก⁶

4.4.1 ประเด็นการบอกเลิกข้อตกลงฝ่ายเดียวสามารถกระทำได้หรือไม่

มาตรา 1 วรรค 2 ของพิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2534 บัญญัติไว้ว่า “.....ความตกลงนี้จะยังใช้บังคับต่อไปอีก.....เว้นแต่จะถูกบอกเลิกโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นเวลาอย่างน้อยหนึ่งปี ก่อนการสิ้นสุดของช่วงเวลาสี่ปีแรก หรือช่วงเวลาสี่ปีอื่นใดถัดจากนั้น การบอกเลิกจะมีผลบังคับในวันสุดท้ายของช่วงเวลาสี่ปีที่ได้มีการแจ้งบอกเลิก.....”

⁶ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. (2529, ธันวาคม) กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับการค้ำประกันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป. วารสารนิติศาสตร์, 16, หน้า 127 – 135.

จากถ้อยคำในมาตรา 1 วรรค 2 ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าหากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์จะให้ข้อตกลงฉบับนี้มีผลใช้บังคับผูกพันกันต่อไป คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนั้นก็ยังสามารถบอกเลิกข้อตกลงได้ภายหลังจากที่ได้มีการปรึกษาหารือกันแล้วแต่ผลไม่เป็นที่น่าพอใจ โดยต้องแจ้งการบอกเลิกข้อตกลงให้อีกฝ่ายทราบล่วงหน้าอย่างน้อยหนึ่งปีก่อนสิ้นสุดอายุสัญญา

การบอกเลิกข้อตกลงตามมาตรา 1 วรรค 2 นี้ เป็นการบอกเลิกฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งแต่อย่างใด เพราะเมื่อคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งบอกเลิกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วเมื่อสิ้นสุดอายุของข้อตกลง ข้อตกลงนั้นก็จะมีผลบังคับทันที

ผลของการบอกเลิกข้อตกลงภายหลังจากข้อตกลงสิ้นสุดอายุลงแล้วจะทำให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายกลับคืนสู่สถานะเดิม โดยเฉพาะประเทศไทยเมื่อสิ้นสุดอายุของข้อตกลงแล้ว ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกของแอกต์ที่มีปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก ก็จะเข้าสวมสิทธิการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ (Principal Supplier) ตามมาตรา 28 ของแอกต์แทนประเทศอินโดนีเซียโดยสมบูรณ์

4.4.2 มันอัดเม็ดของประเทศไทยจะต้องถูกจัดอยู่ในพิกต์อัตราภาษีศุลกากรที่มีอัตราภาษีสูงกว่าร้อยละ 6 หรือไม่

ประชาคมยุโรปปรับเป็นลายลักษณ์อักษรในมาตรา 3 (i) ของพิธีสารต่ออายุข้อตกลงปี 2525 ว่าอัตราภาษีศุลกากรร้อยละ 6 ภายใต้พิกต์ 07.06 ของ CCCN หรือ 07.06 A ของตารางพิกต์ CCT ของประชาคมยุโรปนั้น รวมมันอัดเม็ดที่ทำมาจากแป้งหรือมันป่นก่อนที่จะนำมาอัดเป็นเม็ด

แต่มาตรา 3 (iii) (a) ได้บัญญัติถ้อยคำที่แสดงว่า การยอมรับตามมาตรา 3 (i) นั้นจะมีผลอยู่เฉพาะในอายุของข้อตกลงใหม่เท่านั้น และจะไม่เป็นการให้คำจำกัดความของสินค้าภายใต้พิกต์ 07.06 ของ CCCN แต่อย่างใด

จากถ้อยคำดังกล่าวแสดงว่าประชาคมยุโรปถือว่า การนำมันอัดเม็ดและมันเส้นมารวมอยู่ในพิกต์ 07.06 นั้นเป็นข้อยกเว้น และเป็นการยกเว้นชั่วคราวครบเท่าอายุของข้อตกลงเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากประชาคมยุโรปมักกล่าวอยู่เสมอว่าพิกต์ 07.06 นั้นหมายถึงเฉพาะมันเส้นเท่านั้น ไม่รวมมันอัดเม็ดด้วย

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าข้ออ้างดังกล่าวของประชาคมยุโรปนั้น ไม่ถูกต้องตามกฎหมายด้วยเหตุผลดังนี้คือ

1) แม้พิกัด 07.06 ของ CCCN ตามที่ประชาคมยุโรปได้ผูกพันไว้ในการประชุมแกดต์รอบเคนเนดีในปี 2510 จะกล่าวถึงเฉพาะมันเส้น แต่ต่อมาในปี 2511 ก็ได้มีบันทึกคำชี้แจง (Explanatory Note) หรือ E.N. ของ CCCN ที่ระบุไว้ชัดเจนว่า สินค้าที่ระบุไว้ในพิกัด 07.06 นั้นให้รวมไปถึงสินค้าที่ได้มีการนำเอาไปอัดเป็นเม็ดด้วย

2) ประชาคมยุโรปเป็นผู้เพิ่มข้อความในพิกัด 07.06 A ของตารางพิกัด CCT ของประชาคมยุโรป เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2525 ให้รวมมันอัดเม็ดด้วย และจากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติปรากฏว่าประชาคมยุโรปได้อนุญาตให้ประเทศไทย อินโดนีเซีย และบราซิล ส่งมันอัดเม็ดเข้าไปจำหน่ายตามสัญญาซึ่งใช้ข้อความ 07.06 ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าประชาคมยุโรปตั้งใจรวมมันอัดเม็ดไว้ในพิกัด 07.06 ภายใต้ภาษีศุลกากรร้อยละ 6

3) จากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติทางการค้าระหว่างประชาคมยุโรปกับประเทศไทย อินโดนีเซีย และบราซิล ในช่วงระยะเวลาเกือบ 10 ปีที่ผ่านมาประชาคมยุโรปทราบและรับรู้อยู่ตลอดเวลาว่าสินค้าที่ซื้อขายกันนั้นคือมันสำปะหลังอัดเม็ด ซึ่งจากการปฏิบัติตามประเพณีทางการค้าที่สืบต่อกันมาเป็นระยะเวลานานอย่างสม่ำเสมอ ประกอบกับความรู้ที่ผูกพันว่าเป็นพันธกรณีตามกฎหมายที่คู่สัญญาจะต้องยึดถือและปฏิบัติต่อกันของประชาคมยุโรปกับประเทศทั้งสามเช่นนี้ ตามมาตรา 38 (i) (b) ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศถือว่า การปฏิบัติต่อกันเช่นนั้นถือเป็นกฎหมายจารีตประเพณีที่ใช้บังคับกันได้ ดังนั้นประชาคมยุโรปจะอ้างว่าพิกัด 07.06 ไม่รวมถึงมันอัดเม็ดด้วยไม่ได้

อย่างไรก็ตามข้อความในพิธีสารต่ออายุข้อตกลงฉบับปี 2530 มาตรา 3 (i) และมาตรา 3 (iii) (a) ก็ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ แม้ว่าประเทศไทยจะได้พยายามแก้ไขโดยการทำบันทึกความตกลงการเจรจากับประชาคมยุโรปเพื่อแก้ไขความเสียเปรียบในเรื่องมันอัดเม็ดกับเม็ดแป้งแล้วก็ตาม แต่ปัญหาเรื่องพิกัด 07.06 ของ CCCN จะรวมมันเส้นหรือมันอัดเม็ดด้วยหรือไม่ ก็ยังเป็นปัญหาอยู่ เพราะไม่ได้ถูกแก้ไขโดยบันทึกฯ แต่ต่อมาพิธีสารฉบับต่ออายุข้อตกลงฉบับปี 2530 จะได้สิ้นสุดลง และได้มีการทำพิธีสารต่ออายุข้อตกลงฉบับปี 2534 ขึ้น ปัญหานี้ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด ปัญหาข้อถกเถียงในเรื่องดังกล่าวจะกลับมาอีกในกรณีที่พิธีสารต่ออายุฉบับปี 2534 หหมดอายุลงและไม่ได้มีการต่ออายุข้อตกลงกันอีก เมื่อถึงเวลานั้นประเทศไทยจะถูกกฎหมายปิดปากมิให้ยกข้อต่อสู้ใดๆ ขึ้นอ้างกับประชาคมยุโรปได้อีก เนื่องจากประเทศไทยได้ไปยอมรับเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วว่าพิกัด 07.06 ที่ให้รวมมันเส้นและมันอัดเม็ดด้วยนั้นเป็นข้อยกเว้น ดังนั้นมันอัดเม็ดของประเทศไทยจึงต้องถูกจัดอยู่ในพิกัดศุลกากรอื่นที่มีอัตราภาษีสูงกว่า

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า เหตุใดจึงยังคงมีการโต้แย้งกันในเรื่อง พิภคอัตราภาษีศุลกากรกันอยู่ ทั้งๆที่ประเทศไทยมีข้อต่อสู้ที่ดีกว่าทั้งในทางข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายที่สนับสนุน เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากประชาคมยุโรปต้องการสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรองให้คงไว้ในข้อตกลง เพื่อให้เกิดแรงกดดันแก่ฝ่ายไทยในการเจรจาครั้งต่อไป

4.4.3 ควรจะนำข้อตกลงเข้าไว้ในกรอบของแกตต์หรือไม่ และประเทศไทยควรอ้างความเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ต่อแกตต์หรือไม่

ข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปเป็นข้อตกลงสองฝ่ายที่เพิ่มขึ้นในลักษณะของสัญญาจำกัดการส่งออกตนเอง (Voluntary Export Restraint หรือ VER) ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ขัดกับหลักการของแกตต์ในมาตรา 11 (1) และ 13 (1) ซึ่งอยู่นอกความรับรู้ของแกตต์

การทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกกับประชาคมยุโรปนี้ทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบและสูญเสียประโยชน์จากการขาดรายได้จากการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรปเป็นอันมาก เนื่องจากในพิธีสารต่ออายุข้อตกลงนั้น ไม่มีการกล่าวถึงประเทศไทยในฐานะผู้ส่งออกมันสำปะหลังรายใหญ่ ทำให้ประเทศไทยเสียสิทธิประโยชน์จากการเข้าเป็นภาคีสมาชิกของแกตต์และสูญเสียอำนาจในการต่อรองเจรจา หากประเทศไทยได้มีการนำหลักการในมาตรา 28 ของแกตต์มาช่วยในการเจรจาแก้ไขข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังแล้ว จะช่วยให้ประเทศไทยมีอำนาจต่อรองที่ดีขึ้น เพราะหากประชาคมยุโรปต้องการจะเปลี่ยนแปลงหรือถอนสิทธิประโยชน์ในทางภาษีศุลกากร ประชาคมยุโรปก็ต้องมาเจรจาและขอความยินยอมจากประเทศไทยในฐานะผู้ส่งออกรายใหญ่ก่อน และมาตรา 28 (2) ก็ให้สิทธิประเทศไทยที่จะเรียกร้องค่าทดแทนต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ประชาคมยุโรปจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์นั้นๆ

ดังนั้นจึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะนำข้อตกลงการค้ามันสำปะหลังที่ทำกับประชาคมยุโรปไปไว้ในกรอบของแกตต์ แต่ถึงแม้ว่าจะได้นำข้อตกลงไปไว้ในกรอบของแกตต์แล้วก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่า จะเป็นการยกเลิกโควต้าตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้แต่อย่างใด หากแต่เป็นการนำโควต้าที่อยู่นอกแกตต์เข้ามาอยู่ภายในแกตต์ ซึ่งจะมีผลทำให้ข้อตกลงดังกล่าวหมดสภาพความเป็น gray area ลง และกลายเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงลดหย่อนพันธกรณีภายใต้มาตรา 28 ซึ่งจะเป็นผลดีต่อประเทศไทยยิ่งกว่า และก็มีได้หมายความว่า จะทำให้ประเทศไทยได้รับโควต้าเพิ่มขึ้นเสมอไป ทั้งนี้เนื่องจากการจะได้โควต้าเพิ่มขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับการเจรจาดกกลงกันของทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ

การนำข้อตกลงไปไว้ในกรอบของแกตต์

ตามมาตรา 28 วรรค 1 นั้น กำหนดให้ประเทศที่ต้องการจะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ต้องไปเจรจาและขอความยินยอมจากประเทศ 3 กลุ่มคือ ประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ ประเทศที่ได้มีการเจรจาให้สิทธิประโยชน์นั้นๆเป็นประเทศแรก และประเทศที่มีผลประโยชน์สำคัญในสินค้าที่จะขอเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์นั้น สำหรับในกรณีการค้ำประกันสำหรับระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปนี้ เนื่องจากประเทศไทยมีสถานะภาพเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ ดังนั้นหากประชาคมยุโรปต้องการจะขอลดหย่อนข้อผูกพันก็ต้องแจ้งให้ประเทศไทยทราบว่าประชาคมยุโรปจะอย่างไรกับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติประชาคมยุโรปยังไม่ยอมรับสถานะภาพการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของประเทศไทย นอกจากนี้ยังต่ออายุข้อตกลงลดหย่อนพันธกรณีที่ได้ทำกับอินโดนีเซียและบราซิลออกไปอีก ดังนั้นขั้นตอนที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการมีดังนี้คือ

1) ติดต่อให้ประชาคมยุโรปแจ้งให้ประเทศไทยทราบในกรณีที่ประชาคมยุโรปต้องการจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ การแจ้งต่อประชาคมยุโรปเช่นนี้เท่ากับเป็นการบอกว่าหากประชาคมยุโรปต้องการจะต่ออายุข้อตกลงลดหย่อนข้อผูกพันกับอินโดนีเซียและบราซิลก็ต้องมาเจรจาและขอความยินยอมกับประเทศไทยด้วย

2) ถ้าประชาคมยุโรปปฏิบัติตามขั้นตอนของแอกต์ก็จะมาขอเจรจากับประเทศไทยตามขั้นตอนในมาตรา 28 วรรค 1 ถึง 3 และใน Procedure for Negotiations under Article xxviii ซึ่งสรุปขั้นตอนการดำเนินการได้ดังนี้

- 2.1) ต้องมีการรับรองจากประชาคมยุโรปว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่จริง
- 2.2) เมื่อทุกฝ่ายยอมรับก็จะเริ่มการเจรจาในระดับสองฝ่ายขึ้น
- 2.3) ถ้าผลการเจรจาเป็นที่น่าพอใจก็จะมีการแจ้งแอกต์ให้ทราบว่ามีการตกลงลดหย่อนให้แกกันไปถึงเมื่อใด
- 2.4) ถ้าตกลงกันไม่ได้ผู้ที่เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ก็อาจจะใช้มาตรการตอบโต้ต่ออีกฝ่ายหนึ่งได้ แต่การตอบโต้นี้ต้องกระทำแบบ Non – Discrimination

3) ถ้าประชาคมยุโรปไม่ยอมเจรจากับประเทศไทยไม่ว่าด้วยเหตุผลใดๆก็ตาม ประเทศไทยก็อาจเริ่มด้วยการขอ consult กับประชาคมยุโรปตามมาตรา 22 ได้

4) หากยังไม่สามารถเจรจาได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ประเทศไทยก็อาจขอให้ council ช่วยดำเนินการปรึกษาหารือ

5) หากยังได้ผลไม่เป็นที่น่าพอใจอีกก็อาจเริ่ม dispute settlement procedures ตามมาตรา 23 โดยการขอให้ council ตั้ง Panel เพื่อสอบสวนเรื่องนี้และเพื่อให้คำแนะนำว่าคู่กรณีควรจะดำเนินการอย่างไร

6) ถ้า council ตั้ง Panel ให้และต่อมา Panel ทำรายงานเสร็จก็ต้องดำเนินการให้ประชาคมยุโรปยอมรับรายงานดังกล่าว เพื่อให้ประชาคมยุโรปปฏิบัติตามสิ่งที่ Panel แนะนำให้ทำ

สำหรับการที่จะทำให้ประชาคมยุโรปยอมรับสถานะภาพการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของประเทศไทยนั้นมี 2 วิธีคือ ประการแรก ให้ประชาคมยุโรปยอมรับเองโดยการทำหนังสือแจ้งต่อภาคีภาคีทั้งหมดว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ในสินค้ามันสำปะหลังพิกัด 07.06 ประการที่สอง คือเสนอให้ council ตัดสินให้ยอมรับ ซึ่ง council ก็จะพิจารณาจากตัวเลขนำเข้าของประชาคมยุโรปย้อนหลังอย่างน้อยสามปี โดยใช้ตัวเลขที่ใกล้เคียงปัจจุบันมากที่สุด

อนึ่งการที่ประเทศภาคีภาคีจะอ้างความเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ในสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งนั้น ในทางปฏิบัติภาคีไม่เคยแจ้งว่าใครเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ หากแต่เป็นหน้าที่ของประเทศที่ต้องการอ้างความเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่เองที่จะต้องรักษาสิทธิของตนโดยการทำหนังสือถึงเลขาธิการภาคี เพื่อแสดงความจำนงว่าตนเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ ซึ่งเลขาธิการภาคีก็จะทำหนังสือเวียนแจ้งให้ประเทศสมาชิกทราบว่าจะได้มีการอ้างสิทธิการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ในสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งขึ้นแล้ว ในทางปฏิบัติหากประเทศอื่นเห็นว่าตนมีสิทธิในการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่ดีกว่าก็จะทำการคัดค้านขึ้นมา ซึ่งเลขาธิการภาคีก็จะจัดให้มีการเจรจา หากผลการเจรจาไม่เป็นที่น่าพอใจก็อาจใช้ dispute settlement procedures ตามมาตรา 23 แต่หากไม่มีประเทศใดคัดค้านประเทศผู้อ้างสิทธิการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ก็จะได้สิทธินั้น ไปจนกว่าจะมีประเทศอื่นที่เห็นว่าตนเป็นผู้ส่งออกสินค้าชนิดนั้นๆมากกว่ามาอ้างสิทธิการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่แทน ดังเช่นในกรณีการค้าน้ำมันสำปะหลังซึ่งแต่เดิมประเทศที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่คือ อินโดนีเซีย ต่อมาเมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีภาคี ประเทศไทยก็เข้าสวมสิทธิการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่แทนอินโดนีเซีย เนื่องจากปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของประเทศไทยมีมากกว่าอินโดนีเซียหลายเท่า และประเทศไทยก็ได้สงวนสิทธิของตนในการเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ โดยการทำหนังสือแจ้งต่อภาคีตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น

4.5 ผลกระทบของการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกที่มีต่อการค้ามันสำปะหลังของไทย⁷

เดิมก่อนที่จะมีการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของประเทศไทยไปยังประชาคมยุโรป การค้าและการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นไปโดยเสรี ประเทศไทยสามารถส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปจำหน่ายยังประชาคมยุโรปได้โดยไม่จำกัดจำนวน และสามารถทำรายได้ให้ประเทศนับหมื่นล้านบาท แต่หลังจากที่ได้มีการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังแล้วการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังต้องถูกจำกัดจำนวนลง ผลจากการถูกจำกัดการส่งออกดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาวะการผลิตและการส่งออกมันสำปะหลังเป็นอย่างมาก ผู้ประกอบการเกี่ยวกับมันสำปะหลังต่างก็ได้รับผลกระทบโดยตรง นับตั้งแต่ชาวไร่มันสำปะหลัง ผู้ประกอบการ โรงงาน และผู้ส่งออก ทั้งนี้เนื่องจากผลผลิตมันสำปะหลังของประเทศไทยที่ผลิตได้จะถูกแปรรูปเพื่อการส่งออกเกือบทั้งหมด มีการใช้ภายในประเทศเพียงเล็กน้อย ดังนั้นราคาของมันสำปะหลังจึงขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาดเป็นสำคัญ และเนื่องจากผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่ส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศประมาณร้อยละ 95 เป็นการส่งออกไปจำหน่ายยังตลาดร่วมยุโรป ดังนั้นการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปในขณะที่พื้นที่เพาะปลูกและปริมาณการผลิตยังคงเท่าเดิม จึงมีผลทำให้ระดับราคาของหัวมันสดลดต่ำลงไปเรื่อยๆ ทำให้ชาวไร่มันสำปะหลังต้องขายหัวมันสดไปในราคาที่ต่ำและไม่คุ้มทุน ในด้านผู้ประกอบการ โรงงานก็ไม่สามารถผลิตได้เต็มกำลังการผลิต ในด้านผู้ส่งออกเองก็ต้องรับภาระในต้นทุนที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากการเก็บสต็อกสินค้าที่ไม่อาจส่งออกได้

⁷ อัจฉนา จิรเมธาธร. (2529, เมษายน). การดำเนินนโยบายส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ปี2523 – 2529. วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์, หน้า 19 – 33.