

บทที่ 3

หลักการและกฎเกณฑ์ว่าด้วยการจำกัดปริมาณสินค้าในองค์การการค้าโลก

1. หลักการและกฎเกณฑ์ว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้า ภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษีศุลกากรและการค้า

ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษีศุลกากรและการค้าหรือข้อตกลง GATT ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการจำกัดปริมาณสินค้าโดยทั่วไปไว้ในมาตรา XI:1 ว่า ประเทศสมาชิกจะต้องไม่จัดให้มีหรือการคงไว้ซึ่งการห้ามหรือการจำกัดปริมาณสินค้า นอกเหนือจากการจัดเก็บหรือค่าภาระอื่น ไม่ว่าจะเป็นการทำให้มีผลโดยผ่านการกำหนดโควตา (Quotas), การอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกสินค้า (Import or Export Licences) หรือการใช้มาตรการอื่นๆ (Other Measures) ในการนำเข้าหรือการส่งออก หรือการขายเพื่อการส่งออกสินค้า¹

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การจำกัดปริมาณสินค้าโดยการกำหนดโควตา การใช้มาตรการอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกสินค้าหรือมาตรการอื่นๆ ซึ่งในที่นี้ คือ มาตรการอื่นใด ที่มีผลเป็นการจำกัดปริมาณสินค้า ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าจากประเทศสมาชิกอื่นหรือการจำกัดปริมาณการส่งออกสินค้าหรือการขายเพื่อการส่งออกสินค้าไปยังประเทศสมาชิกอื่น ถือเป็นมาตรการจำกัดปริมาณสินค้าที่ต้องห้ามตามข้อตกลง GATT แต่อีกด้านหนึ่งได้สะท้อนให้เห็นว่า การใช้มาตรการทางภาษี อันได้แก่ การจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บค่าภาระอื่น นั้นเป็นมาตรการทางการค้าที่ประเทศสมาชิกสามารถนำมาใช้ในการจำกัดปริมาณสินค้าได้

การศึกษาในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงหลักการของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าโดยการใช้อนุสัญญาทางการค้าที่มีใช้ภาษี สำหรับการจำกัดปริมาณสินค้าโดยการใช้อนุสัญญาทางภาษีผู้เขียนจะได้กล่าวถึงต่อไปในช้อยกเว้นของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้า

¹ GATT Article XI:1.

1.1 ความหมายของมาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษี

มาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษี หมายถึง มาตรการต่างๆของรัฐที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากร ซึ่งเป็นการจำกัดต่อการเคลื่อนไหวในทางการค้า² มาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีซึ่งนำมาใช้กับการจำกัดปริมาณสินค้าในกรณีนี้เป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติตามข้อตกลงต่างๆขององค์การการค้าโลกโดยเป็นมาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีที่นำมาบังคับใช้ซึ่งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดปริมาณสินค้าภายใต้ข้อตกลง GATT หรือบทบัญญัติภายใต้กฎเกณฑ์อื่นขององค์การการค้าโลกที่อนุญาตให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีเพื่อการจำกัดปริมาณสินค้าได้ ถือเป็นอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษี (Non - Tariff Barrier) ถ้าประเทศสมาชิกได้นำมาใช้ในการจำกัดปริมาณสินค้านั้นถือเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อพันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้า

1.2 ขอบเขตของมาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษี

บทบัญญัติมาตรา XI:1 ได้กำหนดห้ามประเทศสมาชิกกำหนดหรือดำรงไว้ซึ่งมาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีอันจะก่อให้เกิดการจำกัดปริมาณสินค้าในระหว่างประเทศสมาชิก โดยกล่าวถึงแต่เพียงการห้ามใช้มาตรการ (Measures) ทั้งนี้ไม่ได้มีการกล่าวถึงขอบเขตของมาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีไว้ ซึ่งขอบเขตของมาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีถือว่าเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยในการวิเคราะห์ได้ว่าการใช้มาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีนั้นขัดแย้งกับบทบัญญัติมาตรา XI:1 หรือไม่ กล่าวคือ ถ้าประเทศสมาชิกได้นำมาตรการที่มีใช้ภาษีมาใช้เพื่อการจำกัดปริมาณสินค้าและมาตรการที่มีใช้ภาษีนั้นอยู่ในขอบเขตซึ่งเป็นมาตรการทางการค้าที่ต้องห้ามตามข้อตกลง GATT แล้ว อาจพิจารณาได้ว่าการใช้มาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีนั้นเป็นการละเมิดพันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้ามาตรา XI:1

² Walter Goode, Dictionary of Trade Policy Terms, (United Kingdom: Cambridge University Press, 2003), pp. 253 - 254.

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับการพิจารณาถึงขอบเขตของมาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีนั้น คณะพิจารณาได้อธิบายถึงขอบเขตของมาตรการที่มีใช้ภาษีไว้ในคดี *Japan - Trade in Semi-conductors*³ ซึ่งในคดีนี้เป็นการตรวจสอบถึงแนวทางเกี่ยวกับการบริหารจัดการ (Administrative Guidance) ที่ออกโดยรัฐบาลญี่ปุ่นกับสถานะของแนวทางเกี่ยวกับการบริหารจัดการว่าเป็นการจำกัดปริมาณสินค้าหรือไม่ ตามข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่าในช่วงกลางระหว่างปี ค.ศ. 1980 - 1989 มีความขัดแย้งกันค่อนข้างมากระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นในการค้า Semi-conductors ซึ่งเป็นผลให้เกิดการเริ่มการสอบสวนการทุ่มตลาดและการสอบสวนตามมาตรา 301 กับการส่งออก Semi-conductors ของญี่ปุ่น หลังจากนั้น สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นได้ตกลงทำข้อตกลงเกี่ยวกับการค้า Semi-conductors ภายใต้ข้อตกลงดังกล่าว สหรัฐอเมริกาจะยุติการสอบสวนในประเด็นการค้าที่ไม่เป็นธรรมและในทางกลับกันญี่ปุ่นได้ให้ข้อผูกพันเพื่อขยายการเข้าสู่ตลาดต่างประเทศของญี่ปุ่นในการค้า Semi-conductors และเพื่อขีดขวางการทุ่มตลาด

หลังจากการทำข้อตกลงเกี่ยวกับการค้า Semi-conductors รัฐบาลญี่ปุ่นไม่ได้ห้ามผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกภายใต้ข้อตกลงนี้ในการส่งออก Semi-conductors ในราคาที่ต่ำกว่าราคาทุน (company-specific cost) ทั้งได้มีการรวบรวมข้อมูลของบริษัทและต้นทุนการผลิตจากผู้ผลิต ตลอดจนการเผยแพร่ข้อกำหนดและการนำข้อกำหนดเพิ่มโทษทางอาญาสำหรับผู้ส่งออก Semi-conductors เกี่ยวกับการรายงานข้อมูลราคาส่งออก นอกจากนี้ รัฐบาลได้ดำเนินการควบคุมบริษัทและควบคุมต้นทุนการผลิตสินค้าและราคาส่งออก Semi-conductors ที่ได้ขายเพื่อการส่งออกไปยังประเทศภาคีอื่นนอกเหนือจากสหรัฐอเมริกาและการจัดให้มีการคำนวณความต้องการสินค้าและการจัดหาสินค้าทุกๆ 3 เดือน ให้ความรู้แก่ผู้ผลิตเกี่ยวกับสิ่งจำเป็นในการจัดทำระดับการผลิตให้เหมาะกับการคำนวณความต้องการและการจัดหาสินค้าตามที่ได้รวบรวมโดยกระทรวงการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ

³ Report of the Panel, *Japan - Trade in Semi-conductors*, adopted on 4 May 1988 (L/6309 - 35S/116) อ้างถึงใน John H. Jackson, William J. Davey and Alan O. Sykes, JR. Legal Problem of International Economic Relations Cases, Materials and Text on The National and International Regulation of Transnational Economic Relations, (United States: West Publishing CO, 1995), pp. 425 - 429, see also GATT, Report of the Panel, *Japan - Trade in Semi-conductors*, adopted on 4 May 1988 (L/6309 - 35S/116).

ประเด็นที่ได้แย้งกันในคดี คือ ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเห็นว่ามาตรการที่กำหนดขึ้นสำหรับการจำกัดการขายเพื่อการส่งออก **Semi-conductors** ในราคาขายที่ต่ำกว่าราคาทุนเป็นการใช้มาตรการอื่นที่นอกเหนือจากมาตรการทางภาษีในความมุ่งหมายของมาตรา XI:1 ซึ่งญี่ปุ่นได้โต้แย้งว่า ไม่มีมาตรการของรัฐที่จำกัดสิทธิของผู้ผลิตและผู้ส่งออกของญี่ปุ่น ทั้งนี้ ในการส่งออก **Semi-conductors** ผู้ส่งออกหรือผู้ผลิตยังสามารถส่งออกสินค้าได้ตามราคาที่ต้องการ อีกทั้ง มาตรการของรัฐเพื่อหลีกเลี่ยงการขายที่ต่ำกว่าราคาทุนไม่ใช่ข้อผูกพันทางกฎหมาย เพราะฉะนั้นจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา XI:1 การจำกัดการส่งออกเป็นเรื่องที่เอกชนได้กระทำขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของเอกชนเองและการกระทำของเอกชนเช่นว่านั้นเป็นเรื่องที่อยู่นอกขอบเขตของมาตรา XI:1

คณะพิจารณาได้ตรวจสอบข้อโต้แย้งของคู่ความในคดีตามมาตรา XI:1 และได้ให้ข้อสังเกตว่า มาตรา XI:1 เป็นมาตรการที่กว้างขวางครอบคลุมซึ่งสามารถนำไปใช้ได้กับมาตรการทั้งหมดที่ได้บัญญัติขึ้นหรือยังคงใช้บังคับอยู่โดยประเทศภาคีที่เป็นการห้ามหรือการจำกัดปริมาณการนำเข้าหรือการส่งออกสินค้าหรือการขายเพื่อการส่งออกอันนอกเหนือจากมาตรการที่ได้ดำเนินการในรูปแบบของมาตรการทางภาษีหรือการจำกัดเก็บค่าภาระอื่น⁴ คณะพิจารณาได้ตรวจสอบถึงข้อโต้แย้งของรัฐบาลญี่ปุ่นที่ว่ามาตรการที่ถูกร้องเรียนไม่ใช่การจำกัดปริมาณสินค้าตามมาตรา XI:1 เพราะมาตรการที่เป็นปัญหานั้นไม่ใช่ข้อผูกพันทางกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐซึ่งในประเด็นนี้คณะพิจารณาได้ให้ข้อสังเกตว่ามาตรา XI:1 เป็นบทบัญญัติที่แตกต่างจากบทบัญญัติมาตราอื่นๆของข้อตกลง GATT เนื่องจากมาตรา XI:1 ไม่ได้อ้างถึงกฎหมาย (Law) หรือข้อบังคับ (Regulation) แต่เป็นการกล่าวไว้อย่างกว้างถึงมาตรการ (Measures) ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่ามาตรการใดๆที่กำหนดขึ้นหรือมาตรการที่ยังคงบังคับใช้อยู่โดยประเทศภาคีที่เป็นการจำกัดการส่งออกสินค้าหรือการขายเพื่อการส่งออกสินค้าย่อมอยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา XI:1 โดยไม่ต้องพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของมาตรการนั้นๆแต่อย่างใด⁵

จากคำอธิบายของคณะพิจารณาในคดี **Japan – Trade in Semi-conductors** ทำให้เห็นได้ว่าขอบเขตของมาตรการทางการค้าที่มีใช้ภายใต้มาตรา XI:1 ของข้อตกลง GATT คือ มาตรการทางการค้าที่นอกเหนือจากมาตรการทางภาษีที่มีขึ้นหรือได้ดำรงอยู่โดย

⁴ *Ibid.* para 104.

⁵ *Ibid.* para 106.

ประเทศสมาชิกใดที่เป็นการจำกัดปริมาณสินค้าย่อมเป็นมาตรการทางการค้าที่ขัดแย้งกับมาตรา XI:1 ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงสถานะทางกฎหมายของมาตรการดังกล่าวแต่ประการใด

การห้ามจำกัดปริมาณสินค้ากับหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ

พันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้า กล่าวคือ การห้ามประเทศสมาชิกใช้ มาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีเพื่อการจำกัดปริมาณสินค้าตามมาตรา XI:1 นั้นมีความใกล้เคียง กับหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามมาตรา III ของข้อตกลง GATT ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา III:4 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติว่าด้วยการออกกฎหมาย, ข้อบังคับ หรือ ข้อกำหนดต่างๆไว้ว่า เมื่อสินค้าของประเทศสมาชิกอื่นได้นำเข้ามาในดินแดนของประเทศสมาชิก ผู้นำเข้า สินค้าที่นำเข้านั้นจะต้องได้รับการปฏิบัติที่ไม่ด้อยไปกว่าการปฏิบัติที่ได้กระทำต่อสินค้า ชนิดเดียวกันกับสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศ (Like Product) ด้านกฎหมาย ข้อบังคับ หรือ ข้อกำหนดต่างๆที่มีผลกระทบต่อการค้าภายในประเทศนั้น การเสนอขาย การซื้อ การขนส่ง การจัดส่ง หรือการใช้สินค้า

อย่างไรก็ตาม การห้ามจำกัดปริมาณสินค้ากับหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินั้นมีความ มุ่งหมายที่แตกต่างกันและลักษณะการใช้บังคับของมาตรการก็มีความแตกต่างกัน ซึ่งในประเด็นนี้ คณะพิจารณาในคดี *Canada - Administration of the Foreign Investment Review Act* ได้ ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างมาตรา III กับ มาตรา XI:1 ดังนี้ มาตรการที่มีผลกระทบต่อ การนำเข้าสินค้า (The Importation of Products) อยู่ภายใต้การควบคุมของมาตรา XI:1 และ มาตรการซึ่งมีผลกระทบต่อสินค้านำเข้า (Imported Products) อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา III โดยคณะพิจารณาได้ให้ความเห็นว่า ถ้ามาตรา XI:1 ถูกตีความในความหมายอย่างกว้างเพื่อ ครอบคลุมถึงข้อกำหนดภายในด้วย บทบัญญัติมาตรา III จะเป็นส่วนที่ไม่จำเป็นและข้อยกเว้น ของมาตรา XI:1 โดยเฉพาะข้อยกเว้นที่บัญญัติอยู่ในวรรค 2 ของมาตรา XI จะนำมาใช้กับ ข้อกำหนดภายในประเทศที่เป็นการจำกัดการนำเข้าด้วยซึ่งเป็นการขัดแย้งกับความมุ่งหมายของ มาตรา III⁶

⁶ GATT, Report of the Panel, *Canada - Administration of the Foreign Investment Review Act*, adopted on 7 February 1984 (L/5504 - 30S/140) para. 5.14.

นอกจากนี้ในคดี *United States - Restrictions on Imports of Tuna*⁷ ซึ่งประเทศเม็กซิโกกล่าวอ้างเกี่ยวกับมาตรการห้ามนำเข้าปลาทูน่าของสหรัฐอเมริกา เม็กซิโกได้ให้เหตุผลว่าตามมาตรา III ประเทศภาคีต้องไม่เลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าในประเทศกับสินค้านำเข้า แต่มาตรการห้ามนำเข้าปลาทูน่าของสหรัฐอเมริกาเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าในประเทศกับสินค้านำเข้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต โดยวัตถุประสงค์ของมาตรการ MMPA คือ ต้องการคุ้มครองปลาโลมาไม่ใช่มาตรการที่บังคับถึงสินค้าโดยตรงและมาตรการดังกล่าวเป็นการใช้มาตรการห้ามนำเข้าปลาทูน่าโดยมีการปฏิบัติที่แตกต่างระหว่างสินค้าในประเทศและสินค้านำเข้าตรงที่กระบวนการผลิตเป็นข้อบังคับที่ใช้กับการจับปลาทูน่า ไม่ได้มีผลบังคับกับลักษณะทางกายภาพของสินค้าที่นำเข้า ดังนั้น จึงไม่ใช่ข้อบังคับภายในตามมาตรา III และตามบันทึกการตีความเพิ่มเติมของมาตรา III การกระทำของสหรัฐอเมริกาเป็นการกระทำที่ขัดต่อทบัญญัติมาตรา XI:1 สหรัฐอเมริกาต่อสู้ว่าทบัญญัติที่จะนำมาปรับใช้กับการนำเข้าปลาทูน่าจากเม็กซิโกของสหรัฐอเมริกา คือ มาตรา III:4 ซึ่งภายใต้มาตรา III:4 สหรัฐอเมริกามีสิทธิที่จะออกกฎหมายหรือข้อบังคับภายในให้มีผลบังคับต่อสินค้านำเข้าจากต่างประเทศได้ หากกฎหมายหรือข้อบังคับภายในไม่ได้ทำให้สินค้านำเข้าและสินค้าที่ผลิตในประเทศได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันเพื่อคุ้มครองการผลิตภายในประเทศ ดังนั้น มาตรการห้ามนำเข้าปลาทูน่าเป็นกฎหมายหรือข้อบังคับภายในประเทศของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีผลบังคับใช้ ณ จุดเขตแดนตามบันทึกการตีความมาตรา III ในคดีนี้คณะพิจารณาได้พิจารณาความแตกต่างระหว่างการจำกัดปริมาณการนำเข้าตามมาตรา XI:1 กับหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามมาตรา III ว่า มาตรา XI:1 เป็นเรื่องการกำหนดห้ามประเทศภาคีในการห้ามหรือจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้า แต่สำหรับมาตรา III เป็นบทบัญญัติที่กำหนดว่าประเทศภาคีสามารถใช้ข้อบังคับภายในประเทศกับสินค้านำเข้าได้ แต่ต้องไม่เป็นการคุ้มครองสินค้าในประเทศ อีกทั้งข้อบังคับภายในนั้นต้องปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าที่ไม่ด้อยไปกว่าการปฏิบัติต่อสินค้าชนิดเดียวกันในประเทศ มิฉะนั้นจะขัดกับบทบัญญัติมาตรา III

จากคำวินิจฉัยของคณะพิจารณาจะเห็นได้ถึงความแตกต่างระหว่างพันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้ากับหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามมาตรา III:4 กล่าวคือ การห้ามจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเป็นการห้ามประเทศสมาชิกผู้นำเข้านำมาตราการที่มีใช้ภายในประเทศมาใช้บังคับ ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีผลกระทบต่อ “การนำเข้าสินค้า” ของ

⁷ GATT, Report of the Panel, *United States - Restrictions on Imports of Tuna*, (DS21/R - 39S/155).

ประเทศสมาชิกอื่นอันก่อให้เกิดผลเป็นการห้ามนำเข้าหรือจำกัดปริมาณการนำเข้า โดยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าตามมาตรา XI:1 นั้นเป็นการห้ามประเทศสมาชิกในการใช้หรือดำรงไว้ซึ่งมาตรการ (Measures) จำกัดปริมาณสินค้า แต่สำหรับหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติเป็นการห้ามประเทศสมาชิกสินค้าออกกฎหมาย, (Laws) ข้อบังคับ, (Regulations) หรือข้อกำหนดต่างๆ (Requirements) ที่ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อ "สินค้านำเข้า" โดยการออกกฎหมาย ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดต่างๆนั้นเป็นการปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าที่ด้อยกว่าการปฏิบัติต่อสินค้าในประเทศ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ถึงขอบเขตของมาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีซึ่งต้องห้ามในการนำมาใช้เพื่อการจำกัดปริมาณสินค้าตามมาตรา XI:1 คือ มาตรการทางการค้าที่มีขึ้นหรือที่ได้ดำรงอยู่โดยประเทศสมาชิกใดซึ่งเป็นมาตรการอันนอกเหนือจากมาตรการทางภาษีที่นำมาบังคับใช้เพื่อการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าจากประเทศสมาชิกอื่นหรือการส่งออกหรือการขายเพื่อการส่งออกสินค้าไปยังประเทศสมาชิกอื่น ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงสถานะทางกฎหมายของมาตรการที่นำมาบังคับใช้ โดยอาจเป็นกฎหมาย ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดต่างๆ หรือเป็นมาตรการอื่นใด และในกรณีของการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้า ขอบเขตของมาตรการที่มีใช้ภาษีในความหมายนี้ คือ มาตรการภายในของประเทศสมาชิกผู้นำเข้าสินค้าที่มีเป็นการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าจากประเทศสมาชิกอื่น

1.3 รูปแบบของมาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษี

จากบทบัญญัติของข้อตกลง GATT มาตรา XI:1 สามารถแบ่งรูปแบบมาตรการจำกัดปริมาณสินค้าที่มีใช้ภาษีได้เป็น 3 ประเภทคือ การกำหนดโควตา, การขออนุญาตนำเข้าหรือส่งออกสินค้า และการใช้มาตรการอื่นที่มีผลเทียบเท่าการจำกัดปริมาณสินค้า ซึ่งมาตรการแต่ละรูปแบบมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1.3.1 การกำหนดโควตา

ในทางกฎหมาย “โควตา” (Quota) หมายถึง การจำกัดปริมาณ (Quantitative Restriction) ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดจำนวนต่ำสุดหรือจำนวนสูงสุด⁸ ซึ่งการกำหนดโควตานั้นอาจเป็นการกำหนดโควตากรานำเข้าหรือการกำหนดโควตากรส่งออก

โควตากรส่งออก (Export Quota) หมายถึง การจำกัดปริมาณสินค้าที่สามารถส่งออกไปขายยังต่างประเทศได้และโควตากรนำเข้า (Import Quota) หมายถึง การจำกัดปริมาณสินค้าจากต่างประเทศที่สามารถนำเข้าประเทศได้⁹

สำหรับในทางเศรษฐศาสตร์ “โควตา” มักหมายถึง การกำหนดจำนวนสินค้าเข้าสินค้าออก กล่าวคือ การกำหนดโควตาสินค้าเข้า ได้แก่ การกำหนดปริมาณอย่างสูงสุดของสินค้าที่พ่อค้าจะสามารถนำเข้าประเทศได้ การกำหนดโควตาสินค้าเข้าของรัฐบาลแต่ละประเทศอาจเพิ่มลดได้ตามความเหมาะสม ประโยชน์ของการกำหนดโควตาในการค้าระหว่างประเทศ นอกจากจะป้องกันมิให้ดุลการค้าเสียเปรียบแล้ว ยังช่วยให้ผู้ผลิตภายในประเทศที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันสามารถทำการผลิตให้พอดีกับความต้องการได้ เพราะสามารถประมาณได้ถูกว่าจะมีสินค้าเข้ามาจากต่างประเทศเท่าใด ส่วนการกำหนดโควตาสินค้าออกมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องควบคุมปริมาณการส่งออกสินค้าบางชนิดด้วยการกำหนดโควตาเช่นเดียวกับการกำหนดโควตาสินค้าเข้า เหตุผลสำคัญที่ต้องมีการกำหนดโควตาสินค้าออกบางชนิด คือ เพื่อสงวนสินค้านั้นไว้ใช้ในประเทศมิให้มีการส่งออกมากเกินไปจนทำให้เกิดการขาดแคลนขึ้นภายในประเทศ ซึ่งจะมีผลทำให้ราคาสินค้าชนิดนั้นสูงขึ้นจนเป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชน¹⁰

เมื่อพิจารณาจากความหมายทางกฎหมายและความหมายทางเศรษฐศาสตร์ของโควตา จะเห็นได้ว่าโควตาในทางกฎหมายและในทางเศรษฐศาสตร์นั้นมีลักษณะเป็นไปในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ เป็นการกำหนดจำนวนหรือปริมาณของสินค้า ซึ่งประกอบด้วย 2 รูปแบบ คือ การกำหนดโควตากรส่งออกและการกำหนดโควตากรนำเข้า

⁸ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Eighth edition (United States of America: Thomson business, 2004) p. 1285.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ อุทัย หิรัญโต, *สารานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525), น. 306 – 307.

การกำหนดโควตาแบ่งออกได้เป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

1) การกำหนดโควตาโดยรวม (Global Quota) เป็นการกำหนดปริมาณการนำเข้าซึ่งไม่คำนึงถึงแหล่งที่มาของสินค้าโดยใช้หลักการมาก่อนได้ก่อนในการจัดสรรโควตาและมีแนวโน้มในการใช้ประวัติการนำเข้าของผู้นำเข้าเป็นฐานในการจัดสรร

2) การกำหนดโควตาที่เกิดจากการทำความตกลงสองฝ่าย (Bilateral Quota) เป็นการเลือกปฏิบัติต่อประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดของสินค้านำเข้าซึ่งเป็นลักษณะโดยแท้ของการกำหนดโควตาที่เกิดจากการทำความตกลงสองฝ่าย

3) การกำหนดโควตาทางภาษี (Tariff Quota) คือ การกำหนดจำนวนของสินค้าที่สามารถนำเข้าหรือส่งออกได้โดยมีการจัดเก็บภาษีในอัตราที่แน่นอนหรืออาจไม่มีการจัดเก็บภาษีในสินค้าที่อยู่ในจำนวนของโควตาทางภาษี แต่หากมีการนำเข้าหรือส่งออกในจำนวนเกินกว่าที่กำหนดไว้ในโควตาภาษี สินค้านำเข้าหรือส่งออกที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในโควตาทางภาษีจะถูกจัดเก็บในอัตรากว่าสินค้านำเข้าในโควตา โควตาทางภาษีแตกต่างจากการกำหนดโควตา คือ โควตาทางภาษีจะกำหนดทั้งปริมาณสินค้านำเข้าหรือส่งออกและอัตรากำหนดที่จัดเก็บสำหรับจำนวนสินค้าที่กำหนด แต่การกำหนดโควตาเป็นการกำหนดเฉพาะปริมาณสินค้านำเข้าหรือส่งออกได้

1.3.2 การอนุญาตนำเข้าหรือส่งออก

การอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกมี 2 รูปแบบ คือ การอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกสินค้าโดยอัตโนมัติและการอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกสินค้าโดยการใช้อัตราพิเศษ การอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกสินค้าโดยอัตโนมัติเป็นการออกใบอนุญาตอย่างเสรีให้แก่ผู้ยื่นขออนุญาตทุกรายซึ่งรูปแบบของการอนุญาตโดยอัตโนมัติไม่ถือเป็นการจำกัดปริมาณสินค้า สำหรับการอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกสินค้าโดยการใช้อัตราพิเศษ เนื่องจากเป็นการใช้อัตราพิเศษในการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการนำเข้าหรือการส่งออก ดังนั้น จึงอาจก่อให้เกิดการจำกัดปริมาณสินค้าขึ้นได้

1.3.3 มาตรการอื่นที่มีผลเทียบเท่ากับการจำกัดปริมาณสินค้า

บันทึกการค้าความเพิ่มเติมตามภาคผนวก I แนบท้ายข้อตกลง GATT มาตรา XI ได้กำหนดว่า เงื่อนไขของการจำกัดการนำเข้าหรือการส่งออกสินค้าให้ครอบคลุมถึงการจำกัดการนำเข้าหรือการส่งออกที่ได้ทำให้มีผลโดยผ่านการค้าโดยรัฐด้วย¹¹ นอกจากนี้ รูปแบบของ

¹¹ GATT Notes and Supplementary Provisions Ad Articles XI, XII, XIII, XIV and XVIII.

มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าได้มีการกล่าวไว้ในภาคผนวกของ **Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions**¹² ซึ่งรายการของการจำกัดปริมาณสินค้า ได้แก่ การห้ามนำเข้าหรือการส่งออกสินค้า (**Prohibition**), การห้ามนำเข้าหรือการส่งออกสินค้าเว้นแต่ในกรณีที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด (**Prohibition except under defined condition**) การกำหนดโควตาทั้งการกำหนดโควตาแบบรวม (**Global quota**), การกำหนดโควตาที่แบ่งสรรเป็นรายประเทศ (**Global quota allocated by country**) และการกำหนดโควตาสองฝ่าย (**Bilateral quota**), การอนุญาตนำเข้าหรือการอนุญาตส่งออกสินค้าโดยอัตโนมัติและมีใช้อัตโนมัติ (**Automatic Licensing and Non - Automatic Licensing**), การจำกัดปริมาณสินค้าโดยผ่านการค้าโดยรัฐ (**Quantitative Restriction Made effective Through state-trading Operations**), กฎเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนผสม (**Mixing Regulation**), การกำหนดราคาต่ำสุดของสินค้า, (**Minimum Price**) และการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (**Voluntary Export Restraints**)

จากรายการของมาตรการจำกัดปริมาณสินค้าที่ได้กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นได้ถึงตัวอย่างของมาตรการอื่นที่มีผลเทียบเท่ากับการจำกัดปริมาณสินค้า อันได้แก่ การกำหนดราคาต่ำสุดของสินค้า, การทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ, การจำกัดปริมาณสินค้าโดยผ่านการค้าโดยรัฐ

1.3.3.1 การกำหนดราคาต่ำสุด

การกำหนดราคาต่ำสุด ได้แก่ กรณีที่ฝ่ายประเทศผู้นำเข้าสินค้านำเข้าสินค้านำเข้าที่กำหนดราคาต่ำสุดของสินค้านำเข้าที่สามารถจำหน่ายได้ในประเทศผู้นำเข้า จัดเป็นมาตรการอื่นที่มีผลเทียบเท่ากับการจำกัดปริมาณสินค้าประเภทหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าโดยการกำหนดราคาต่ำสุดของสินค้าจากกรณีพิพาทในคดี *European Community Programme of Minimum Import Prices, Licences and Surety Deposits for Certain Processed Fruits and Vegetables*¹³ ตามประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าผู้แทนของประเทศสหรัฐอเมริกาให้ข้อสังเกตว่า มาตรการ XI:1 ได้ห้ามการกำหนดหรือการคงไว้

¹² World Trade Organization, Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions, G/L/59 10 January 1996 (96 - 0072).

¹³ GATT, Report of the Panel, European Community Programme of Minimum Import Prices, Licences and Surety Deposits for Certain Processed Fruits and Vegetables, adopted on 18 October 1978 (L/4687 - 25S/68).

ซึ่งการจำกัดปริมาณสินค้าที่นอกเหนือจากการจัดเก็บภาษีหรือค่าภาระอื่น ทั้งนี้สหรัฐอเมริกา กล่าวอ้างว่าได้มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา XI:1 โดยการกำหนดราคานำเข้าต่ำสุดสำหรับ มะเขือเทศ (tomato concentrates) กล่าวคือ การห้ามการนำเข้าสินค้าในราคาต่ำกว่าราคาที่ กำหนด เพราะฉะนั้นการกำหนดราคาต่ำสุดจึงเป็นการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้า ซึ่ง สหรัฐอเมริกากล่าวอ้างว่าผลในทางปฏิบัติ ถ้าราคาสินค้าได้ถูกทำให้เพิ่มสูงขึ้นไปสู่ราคาต่ำสุด ตามที่กำหนดไว้เพื่อที่จะได้รับอนุญาตให้นำเข้าไปยังประชาคมยุโรป การกำหนดราคาสินค้านำเข้าต่ำสุดย่อมเป็นสิ่งที่ เป็นอุปสรรคต่อการลดคุณภาพของสินค้าอันจะทำให้ไม่มีการแข่งขันใน ตลาดประชาคม นอกจากนี้ผลของราคานำเข้าต่ำสุดเป็นการเพิ่มขึ้นด้านราคาที่ไม่เป็นไปตาม ธรรมชาติเพื่อผลกำไรของผู้ผลิตในประชาคมโดยการจำกัดการนำเข้าสินค้า¹⁴

คณะพิจารณาได้ตรวจสอบถึงการกำหนดราคาต่ำสุดและระบบหลักประกันที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเกี่ยวข้องกับมะเขือเทศที่เชื่อมโยงกับพันธกรณีของประชาคมยุโรปภายใต้มาตรา XI:1 และ คณะพิจารณาให้ข้อสังเกตว่า มาตรา 3 ของ Council Regulation (EEC) No.516/77 ที่กำหนด ราคาต่ำสุดสำหรับมะเขือเทศอยู่ภายใต้บังคับของหัวข้อที่ 20.02c ของ The Common Customs Tariff ที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละปีก่อนวันที่ 1 เมษายน สำหรับการตลาดในปีต่อไป และราคาสินค้านำเข้าต่ำสุดอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติมาตรา 10 ของ Council Regulation (EEC) No.516/77 ที่กำหนดว่า การออกใบอนุญาตนำเข้าต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้ ในกรณี การออกใบอนุญาตสำหรับมะเขือเทศการเสนอหลักประกันเพิ่มเติมเพื่อการรับรองว่าราคาของ สินค้านำเข้าภายใต้ความควบคุมราคาสินค้าต้องเท่ากับหรือมากกว่าราคาต่ำสุด ทั้งนี้หลักประกัน จะถูกริบในกรณีอัตราส่วนปริมาณสินค้านำเข้ามีราคาต่ำกว่าราคาต่ำสุดที่กำหนดไว้

ในคดีนี้ คณะพิจารณาได้ให้ข้อสังเกตถึงข้อโต้แย้งของฝ่ายประเทศสหรัฐอเมริกาว่า ระบบดังกล่าวนี้ได้ห้ามการนำเข้าสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าราคาที่กำหนดไว้และเป็นการจำกัด ปริมาณการนำเข้าสินค้าตามมาตรา XI:1 อีกทั้งได้ให้ข้อสังเกตถึงข้อโต้แย้งของตัวแทน ฝ่ายประชาคมยุโรปว่าระบบนี้เป็นมาตรการที่มีใช้ภาษีและการนำเข้ามะเขือเทศไปยังประชาคม ยุโรปนั้นมะเขือเทศได้รับอนุญาตให้นำเข้าได้แต่ไม่ต่ำกว่าระดับราคานำเข้าต่ำสุด โดย คณะพิจารณาให้ข้อสังเกตว่าตามข้อโต้แย้งของประชาคมยุโรปเป็นผลให้ผู้นำเข้าต้องปฏิบัติให้ สอดคล้องกับราคาต่ำสุดที่กำหนดซึ่งในประเด็นของการกำหนดราคาสินค้านำเข้าต่ำสุด

¹⁴ *Ibid.* para 3.1.

คณะพิจารณาเห็นว่าระบบการกำหนดราคานำเข้าต่ำสุดเป็นการจำกัดปริมาณสินค้าที่นอกเหนือจากมาตรการทางภาษีตามที่กำหนดในมาตรา XI:1¹⁵

1.3.3.2 การทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraints)

การทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VERs) เป็นการจำกัดปริมาณสินค้าซึ่งจัดเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภายใต้ประเภทหนึ่ง ทั้งนี้ การทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VERs) เป็นการกระทำโดยทางประเทศผู้ส่งออกเกี่ยวกับการกำหนดปริมาณสินค้าที่จะส่งออก

ลักษณะการใช้ข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ คือ ประเทศผู้ส่งออกทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกกับประเทศผู้นำเข้าว่าภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนด ประเทศผู้ส่งออกจะไม่ส่งออกสินค้านั้นๆออกไปเกินกว่าจำนวนที่กำหนด และประเทศผู้นำเข้าก็สัญญาว่าถ้าจำนวนไม่เกินที่กำหนดจะให้นำเข้าได้หรือไม่เก็บภาษีสูงเกินไปจนเหมือนห้ามเข้า¹⁶ ซึ่งเป้าหมายของการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจเป็นเช่นเดียวกับการจำกัดการนำเข้า กล่าวคือ เพื่อกีดกันการนำเข้าทำให้สามารถคุ้มครองการผลิตในประเทศไว้ได้อย่างเดิมหรือเพื่อให้ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นและกีดกันการนำเข้าเพื่อรักษาระดับดุลการชำระเงินของประเทศ¹⁷

1.3.3.3 การค้าโดยรัฐ (State - Trading Operations)

การค้าโดยรัฐเป็นการกระทำทางการค้ารูปแบบหนึ่งซึ่งข้อตกลง GATT ได้กำหนดห้ามมิให้นำมาใช้ในการจำกัดปริมาณการนำเข้าหรือการส่งออกสินค้า การค้าโดยรัฐเป็นดำเนินการในทางการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการ วัตถุประสงค์ในการที่รัฐบาลเข้าแทรกแซงการค้าระหว่างประเทศมีหลายประการ เช่น เพื่อควบคุมราคาและคุณภาพของสินค้า, เพื่อความมั่นคงของประเทศ, เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม เพราะกิจการบางชนิดเอกชนไม่สามารถ

¹⁵ *Ibid.* para 4.9.

¹⁶ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "บทบาทของกฎหมายเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศและผลกระทบต่อประเทศไทย," *บทบัญญัติ*, ตอน 4, ฉบับที่ 42, น. 65 (ธันวาคม 2529).

¹⁷ ชัยวุฒิ ชัยพันธ์, *ข้อตกลงจำกัดการส่งออกด้วยความสมัครใจระหว่างประเทศไทยกับกลุ่มประชาคมยุโรป: ลักษณะ ผลกระทบ และผลที่ติดตามมา ส่วนที่ 1 ผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจส่วนรวม*, (กรุงเทพมหานคร: หน่วยเศรษฐศาสตร์วิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), น. 23.

ดำเนินการได้ตลอดจนเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองกับต่างประเทศ เพราะรัฐมีอำนาจในการต่อรองได้มากกว่าเอกชน¹⁸

2. ข้อยกเว้นของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้า

หลักการและกฎเกณฑ์ว่าด้วยการจำกัดปริมาณสินค้าภายใต้ข้อตกลง GATT แม้จะห้ามประเทศสมาชิกกำหนดมาตรการหรือดำรงไว้ซึ่งมาตรการเพื่อการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าจากประเทศสมาชิกอื่น การส่งออกหรือการขายเพื่อการส่งออกสินค้าไปยังประเทศสมาชิกอื่น แต่ภายใต้หลักของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้านั้นมีข้อยกเว้นบางประการซึ่งอนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถจำกัดปริมาณการนำเข้าหรือการส่งออกหรือการขายเพื่อการส่งออกสินค้าได้ ซึ่งในการกล่าวอ้างข้อยกเว้นเพื่อการจำกัดปริมาณสินค้า คณะพิจารณาในคดี *Panel on Japanese Measures on Imports of Leather*¹⁹ ได้แสดงให้เห็นถึงการกล่าวอ้างข้อยกเว้นของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้า ในประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการจำกัดปริมาณสินค้าสหรัฐอเมริกา กล่าวอ้างว่าการกำหนดโควตาในผลิตภัณฑ์หนังฟอก (leather) ของญี่ปุ่นแสดงให้เห็นว่าเป็นการฝ่าฝืนมาตรา XI:1 อย่างชัดแจ้งและต่อเนื่อง โดยเหตุผลที่ญี่ปุ่นได้ยกขึ้นกล่าวอ้างสำหรับการคงไว้ซึ่งการจำกัดปริมาณผลิตภัณฑ์หนังฟอก คือ ความต้องการปกป้องพลเมืองของญี่ปุ่น ซึ่งสหรัฐอเมริกาไม่สามารถเห็นพ้องได้ว่าการกำหนดโควตาของญี่ปุ่นนั้นเป็นวิธีการของการแก้ปัญหา ด้านสังคมภายในประเทศที่ยอมรับได้

ประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับความสอดคล้องของการจำกัดปริมาณสินค้าที่ดำรงอยู่ของญี่ปุ่นที่มีต่อผลิตภัณฑ์หนังฟอกกับมาตรา XI:1 คณะพิจารณาได้เห็นถึงสถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมในสถานการณ์อุตสาหกรรมหนังฟอกและปัญหาด้านพลเมืองของญี่ปุ่น ซึ่งคณะพิจารณาได้ให้ข้อสังเกตว่ามาตรา XI:1 ได้ห้ามการจำกัดปริมาณสินค้า อย่างไรก็ตาม คณะพิจารณาได้ยอมรับถึงสถานการณ์ที่อาจจะให้มีการดำรงไว้ซึ่งการจำกัดปริมาณสินค้าที่พิสูจน์ได้ว่าชอบด้วยกฎหมายภายใต้บทบัญญัติของข้อตกลง GATT ที่เกี่ยวข้อง

¹⁸ พรพิมล สันติมนิรัตน์, เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น. 104.

¹⁹ GATT, Report of the Panel, Panel on Japanese Measures on Imports of Leather, adopted on 15/16 May 1984 (L/5623 - 31S/94).

ซึ่งในคดีนี้ คณะพิจารณาได้ให้ข้อสังเกตว่า ญีปุ่นไม่ได้กล่าวอ้างถึงบทบัญญัติของข้อตกลง GATT ที่พิสูจน์ได้ถึงความชอบด้วยกฎหมายในการดำรงไว้ซึ่งการจำกัดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์หนังฟอก คณะพิจารณาเห็นว่าสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์, วัฒนธรรม และปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ญี่ปุ่นกล่าวอ้างไม่สามารถพิจารณาได้ตามบริบทนี้ เนื่องจากเงื่อนไขที่ญี่ปุ่นกล่าวอ้างนั้นเป็นการตรวจสอบตามบทบัญญัติของข้อตกลง GATT ที่เกี่ยวข้องและบทบัญญัติตามข้อตกลง GATT นั้น ไม่ได้บัญญัติขึ้นพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมายสำหรับการจำกัดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์หนังฟอกด้วยเหตุผลดังที่ญี่ปุ่นกล่าวอ้าง เพราะฉะนั้น คณะพิจารณาเห็นว่าการจำกัดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์หนังฟอกของญี่ปุ่นขัดแย้งกับมาตรา XI:1²⁰

จากกรณีพิพาทที่ศึกษามาข้างต้น คณะพิจารณาได้ให้เหตุผลว่า การจำกัดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์หนังฟอกของญี่ปุ่นไม่เข้าข้อยกเว้นกรณีต่างๆที่กำหนดไว้ตามกฎหมายจึงเป็นการกระทำที่ขัดแย้งกับพันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้ามาตรา XI:1 ดังนั้น ในกรณีของการจำกัดปริมาณสินค้าจะเห็นได้ว่าการที่ประเทศสมาชิกจะกล่าวอ้างการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอนุญาตให้ประเทศสมาชิกในการจำกัดปริมาณสินค้า ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อยกเว้นของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าทั้งการใช้มาตรการทางภาษีและการจำกัดปริมาณสินค้าในสถานการณ์ต่างๆ ดังนี้

2.1 การใช้มาตรการทางภาษี

การสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการทางภาษีมากกว่าการจำกัดปริมาณสินค้า เนื่องจากการจัดเก็บภาษีมีความโปร่งใสมากกว่าการจำกัดปริมาณสินค้า เพราะราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นเกิดจากการจัดเก็บภาษีเห็นได้ชัดแจ้งกว่าการจำกัดปริมาณสินค้า นอกจากนี้ รายได้ในการจัดเก็บภาษีตกได้แก่รัฐบาลของประเทศสมาชิกผู้จัดเก็บภาษี แต่ในกรณีของการจำกัดปริมาณสินค้า ด้วยเหตุที่การจำกัดปริมาณสินค้าทำให้ราคาสินค้าเพิ่มขึ้นเพราะปริมาณสินค้าที่นำเข้ามีจำกัด ทำให้ผู้นำเข้าสามารถขายสินค้าได้ในราคาสูงขึ้นกว่าปกติ แต่ผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นเป็นของผู้นำเข้าสินค้า อีกทั้งในการจัดการเกี่ยวกับการจำกัดปริมาณสินค้าเป็นช่องทางก่อให้เกิดความทุจริตมากกว่าการจัดเก็บภาษี เช่น การใช้ระบบการอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกสินค้าซึ่งอาจนำไปสู่การกำหนดระเบียบการอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกที่ไม่จำเป็นเพื่อผลประโยชน์ของตน

²⁰ *Ibid.* paras. 42 - 44.

2.1.1 ประเภทของมาตรการทางภาษี

มาตรการทางภาษีที่ประเทศสมาชิกสามารถนำมาใช้ในการจำกัดปริมาณสินค้าตามที่กำหนดไว้ในมาตรา XI: 1 ประกอบด้วย การจัดเก็บภาษี (taxes, duties) และการจัดเก็บค่าภาระอื่น ๆ (other charges)

2.1.1.1 การจัดเก็บภาษี

ภาษี (taxes, duties) เป็นค่าใช้จ่ายทางการเงินในรูปแบบของภาษีที่ได้มีการจัดเก็บ ณ เวลาที่มีการนำเข้าหรือการส่งออกสินค้า โดยเป็นการจัดเก็บเงินจากในรูปแบบของภาษีในเวลาที่มีการนำสินค้าเข้ามาในประเทศผู้นำเข้าหรือการส่งออกสินค้าไปยังประเทศอื่น ซึ่งเหตุผลที่ประเทศสมาชิกมักจะใช้อำนาจในการกำหนดการจัดเก็บภาษี ในสินค้านำเข้า ณ เวลาที่มีการนำเข้าสินค้า เพราะการจัดเก็บภาษีเป็นสิ่งที่สนับสนุนเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ ได้แก่ 1) รัฐได้รับรายได้ โดยผ่านการจัดเก็บภาษี สำหรับประเทศกำลังพัฒนาภาษีจัดเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศ และมีความสะดวกในการจัดเก็บรวบรวม เนื่องจากจำนวนตำแหน่งที่จัดเก็บมีจำกัด 2) การจัดเก็บภาษีเป็นการคุ้มครองสินค้าอุตสาหกรรมในประเทศ ซึ่งเป็นไปได้ที่สินค้านำเข้าอาจมีราคาสูงขึ้น หลังจากที่มีการจัดเก็บภาษี และสินค้าในประเทศมีราคาต่ำกว่า 3) การจัดเก็บภาษีในอัตราที่แตกต่างกันสามารถใช้ในการจัดสรรเงินตราต่างประเทศได้อย่างสมเหตุสมผล ในกรณีนี้เงินตราต่างประเทศขาดแคลน เช่น การจัดเก็บภาษีอัตราสูงกับสินค้าฟุ่มเฟือยซึ่งอาจเป็นการขัดขวางการนำเข้าสินค้าชนิดนั้นๆ และการจัดเก็บภาษีอัตราต่ำกับสินค้าประเภทเครื่องจักรอุตสาหกรรมและผลผลิตด้านอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมการนำเข้าสินค้านี้ดังกล่าว²¹ และการจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้าที่ส่งออกมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณการส่งออกเป็นการป้องกันการขาดแคลนสินค้าในประเทศ²²

2.1.1.2 การจัดเก็บค่าภาระอื่น

ค่าภาระอื่น (other charges) คือ ค่าใช้จ่ายทางการเงินอันนอกเหนือจากภาษีที่ได้กำหนดหรืออยู่บนพื้นฐานของการนำเข้าหรือการส่งออกสินค้า กล่าวคือ เป็นค่าใช้จ่ายที่นอกเหนือจากการจัดเก็บภาษีที่ได้มีการจัดเก็บในเวลาที่มีการนำเข้าสินค้าหรือเป็นการจัดเก็บที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าสินค้า หรือการจัดเก็บในเวลาที่มีการส่งออกสินค้าหรือเป็นการจัดเก็บที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้า ตัวอย่างของการจัดเก็บภาษีในรูปแบบของค่าภาระอื่น ได้แก่

²¹ Bhagirath Lal Das, The world trade organization : A guide to the framework for international trade, (New York: Zed Books, 1999): p.55.

²² พรพิมล สันติมณีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 18, น. 90.

เงินฝากค้ำประกันที่ต้องกระทำในการนำเข้าสินค้า ดังกรณีพิพาทในคดี *European Community Programme of Minimum Import Prices, Licences and Surety Deposits for Certain Processed Fruits and Vegetables*²³ ในคดีนี้สหรัฐอเมริกากล่าวอ้างว่าระบบการอนุญาตนำเข้าและระบบเงินฝากค้ำประกันที่เกี่ยวข้องของประชาคมยุโรปเป็นเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการจำกัดการนำเข้าและฝ่าฝืนต่อมาตรา XI:1 และระบบการอนุญาตนำเข้าดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการโดยอัตโนมัติ อีกทั้งเป็นการขัดขวางทางการค้าโดยผ่านวิธีการบริหารจัดการที่ยุงยาก และข้อกำหนดเรื่องเงินฝากค้ำประกันซึ่งเป็นภาระเพิ่มขึ้นในทางการค้านั้นไม่มีความชอบด้วยกฎหมายภายใต้ข้อตกลง GATT นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาได้กล่าวอ้างอีกว่าระบบการอนุญาตนำเข้าที่ฝ่าฝืนต่อมาตรา XI:1 โดยการขัดขวางต่อการค้าและการแทรกแซงข้อตกลงระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย ซึ่งคณะพิจารณาได้ตรวจสอบเกี่ยวกับใบรับรองการนำเข้าและระบบเงินฝากค้ำประกันกับความเชื่อมโยงพันธกรณีของประชาคมยุโรปภายใต้มาตรา XI:1 และให้ข้อสังเกตว่ามาตรา 10 ของ Council Regulation (EEC) No.516.77 ที่กำหนดว่า การออกใบรับรองการนำเข้าต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้ การเสนอสิ่งที่เป็นหลักประกันเพื่อรับรองการดำเนินการยอมให้เกิดผลในการนำเข้าสินค้า ถ้าใบรับรองการนำเข้านั้นชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตามกรณีปัญหานี้ใบรับรองการนำเข้าจะออกให้ใน 5 วันทำการ หลังจากการร้องขอ ซึ่งคณะพิจารณาเห็นว่าระบบการอนุญาตนำเข้าพิจารณาได้ว่าเป็นการอนุญาตนำเข้าโดยอัตโนมัติอีกทั้งการอนุญาตนำเข้าที่ไม่ได้กำหนดเพื่อจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าตามที่ปรากฏภายใต้มาตรา XI:1 ในคดีนี้คณะพิจารณาได้สรุปว่าใบรับรองการนำเข้าและระบบเงินฝากค้ำประกันที่ดำเนินการโดยประชาคมยุโรปไม่ใช่ที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของประชาคมยุโรปภายใต้มาตรา XI:1²⁴

2.1.2 รูปแบบของการจัดเก็บภาษี

รูปแบบของการจัดเก็บภาษี โดยทั่วไปแล้วการจัดเก็บภาษีแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การจัดเก็บภาษีตามมูลค่าของสินค้า, การจัดเก็บภาษีตามปริมาณสินค้า และการจัดเก็บภาษีผสม ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีทั้งการจัดเก็บภาษีตามมูลค่าของสินค้าและการจัดเก็บภาษีตามปริมาณของสินค้า การจัดเก็บภาษีทั้ง 3 รูปแบบสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

²³ GATT, Report of the Panel, *supra* note 13.

²⁴ *Ibid.* 4.1

2.1.2.1 การจัดเก็บตามมูลค่า (Ad valorem)

การจัดเก็บภาษีในรูปแบบนี้เป็นการจัดเก็บตามมูลค่าของสินค้า กล่าวคือ การจัดเก็บภาษีตามมูลค่าเป็นการกำหนดอัตราภาษีตามมูลค่าหรือราคาของสินค้านำเข้าหรือสินค้านำเข้าส่งออก ยกตัวอย่างเช่น ประเทศผู้นำเข้าได้กำหนดอัตราภาษีในสินค้านำเข้าร้อยละ 12 ถ้าสินค้านำเข้ามีมูลค่า 1,000 ดอลลาร์ต่อ 1 ตัน อัตราภาษีที่ประเทศผู้นำเข้าจัดเก็บจากสินค้านำเข้าคิดเป็น 120 ดอลลาร์ต่อตัน ดังนั้น ค่าใช้จ่ายโดยรวมในการนำเข้าสินค้า คือ 1,120 ดอลลาร์ต่อตัน²⁵

2.1.2.2 การจัดเก็บตามปริมาณ (Specific)

การจัดเก็บภาษีในรูปแบบนี้เป็นการจัดเก็บภาษีตามปริมาณของสินค้า กล่าวคือ ในการจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้านำเข้าหรือสินค้าส่งออก อัตราภาษีในการจัดเก็บภาษีคิดคำนวณจากปริมาณสินค้านำเข้าหรือส่งออก ยกตัวอย่างเช่น ประเทศผู้นำเข้าได้กำหนดอัตราภาษี 50 ดอลลาร์ต่อสินค้านำเข้า 1 ตัน ถ้าปริมาณของสินค้านำเข้ามีจำนวน 1 ตัน ค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการนำเข้าจะเป็น 550 ดอลลาร์ต่อตัน²⁶

2.1.2.3 การจัดเก็บแบบผสม (Compound)

การจัดเก็บภาษีในรูปแบบนี้เป็นการจัดเก็บภาษีโดยผสมกันระหว่างการจัดเก็บภาษีตามมูลค่าและการจัดเก็บภาษีตามปริมาณ กล่าวคือ ในการจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้าใดสินค้านึ่งที่มีการนำเข้าหรือส่งออก การจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้านั้นจะเป็นการจัดเก็บภาษีโดยคิดคำนวณจากอัตราภาษีทั้งอัตราภาษีที่จัดเก็บตามมูลค่าของสินค้าและอัตราภาษีที่คำนวณจากปริมาณของสินค้านำเข้ารวมกัน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศผู้นำเข้าได้กำหนดการจัดเก็บภาษีตามมูลค่าสินค้าในอัตราร้อยละ 6 และการจัดเก็บภาษีตามปริมาณในอัตรา 30 ดอลลาร์ต่อสินค้า 1 ตัน ถ้ามูลค่าการนำเข้าสินค้า คือ 1,000 ดอลลาร์ ต่อสินค้า 1 ตัน อัตราภาษีตามมูลค่าสินค้าที่จัดเก็บคือ 60 ดอลลาร์ และอัตราภาษีตามปริมาณสินค้า คือ 30 ดอลลาร์ อัตราภาษีรวมที่จัดเก็บสำหรับสินค้าจะเป็น 90 ดอลลาร์ต่อสินค้า 1 ตัน ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าสินค้านี้รวมเป็น 1,090 ดอลลาร์ต่อ 1 ตัน²⁷

²⁵ Bhagirath Lal Das, *supra note* 21. p. 56.

²⁶ *Ibid.* p.57.

²⁷ *Ibid.*

2.1.3 วิธีการใช้มาตรการทางภาษี

การใช้มาตรการทางภาษีเพื่อการจำกัดปริมาณสินค้าของประเทศสมาชิก ถ้าสินค้าประเภทนั้นเป็นสินค้าที่ประเทศสมาชิกระบุไว้ในตารางข้อตกลงหย่อนของตน ในการจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้าประเภทดังกล่าว ประเทศสมาชิกต้องจัดเก็บภาษีตามอัตราที่ระบุไว้ในตารางข้อตกลงหย่อนและข้อผูกพันทางภาษีของตน ดังนี้

2.1.3.1 ตารางข้อตกลงหย่อนและข้อผูกพันทางภาษี

การใช้มาตรการทางภาษีเพื่อการจำกัดปริมาณสินค้า ประเทศสมาชิกต้องผูกพันการจัดเก็บภาษีตามตารางข้อตกลงหย่อน (Schedule of Concession) ที่ตนได้ให้ไว้ในการเจรจา ตารางข้อตกลงหย่อนถือเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของภาค I ของข้อตกลง GATT²⁸ ดังนั้น รายการลดหย่อนภาษีศุลกากรจึงมีผลผูกพันทางกฎหมาย (Binding force) ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลง GATT²⁹ ทั้งนี้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามการค้าของประเทศสมาชิกอื่นซึ่งไม่ต่ำกว่าที่ได้ผูกพันตามตารางข้อตกลง³⁰ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกผู้ใช้มาตรการทางภาษีเพื่อการจำกัดปริมาณสินค้าต้องจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้าประเภทต่างๆซึ่งตนได้ให้ไว้ในตารางข้อตกลงที่ไม่เกินไปกว่าระดับที่ประเทศสมาชิกนั้นได้ผูกพันตามตารางข้อตกลง

นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกไม่อาจเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บภาษีของตนหรือการเปลี่ยนแปลงเงินตราที่ทำให้เกิดผลเสียหายต่อมูลค่าของข้อผูกพันที่ได้กำหนดไว้ในตารางข้อตกลง³¹ ถ้าประเทศสมาชิกได้กำหนด หรือคงไว้ หรืออนุญาตอย่างเป็นทางการหรือทำให้มีผลในการผูกขาดการนำเข้าสินค้าตามที่ได้ระบุไว้ในตารางข้อตกลง การผูกขาดดังกล่าวต้องไม่กระทำไปเพื่อการคุ้มครองโดยเฉลี่ยที่เกินกว่าการคุ้มครองที่ได้ระบุไว้ในตารางข้อตกลง ยกเว้นในกรณีที่ได้เป็นไปตามที่ได้ระบุไว้ในตารางข้อตกลง หรือได้มีการตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่นในระหว่างประเทศสมาชิกที่ได้เจรจาข้อตกลงหย่อนกันแต่เริ่มแรก³²

²⁸ GATT Article II:7.

²⁹ ประสิทธิ์ เอกบุตร, "การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ของแกตต์กับประเทศไทย," วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 19, น.191 (กันยายน 2532).

³⁰ GATT Article II:1(a).

³¹ *Ibid.* Article II:3.

³² *Ibid.* Article II:4.

2.1.3.2 การเปลี่ยนแปลงข้อผูกพันทางภาษี

ในแต่ละรอบของช่วงระยะเวลา 3 ปี โดยมีช่วงระยะเวลาเริ่มต้นแรกเริ่ม คือ วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1958 หรือในวันแรกของช่วงเวลาอื่นใดตามที่ประชุมระดับรัฐมนตรี (ที่ประชุมใหญ่ภาคีสัญญา)³³ กำหนด ประเทศสมาชิกอาจจะเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนข้อผูกพันทางภาษีได้ โดยการเจรจาและตกลงกับประเทศสมาชิกซึ่งได้เริ่มเจรจาลดหย่อนภาษีกันมาแต่เริ่มแรกและประเทศสมาชิกอื่นที่ได้รับการตัดสินโดยที่ประชุมระดับรัฐมนตรี ว่าเป็นประเทศผู้ที่มีผลประโยชน์หลักในการจัดส่งสินค้า (ประเทศสมาชิกทั้งสองกลุ่มนี้ เรียกว่า ประเทศผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญ) และพร้อมด้วยประเทศสมาชิกอื่นที่ได้รับการตัดสินโดยที่ประชุมระดับรัฐมนตรีว่าเป็นประเทศผู้มีประโยชน์อย่างสำคัญในข้อตกลงหย่อนเช่นนั้น³⁴

ถ้าประเทศสมาชิกผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญไม่สามารถตกลงกันได้ก่อนครบกำหนดระยะเวลา ประเทศสมาชิกซึ่งได้เสนอเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนข้อผูกพันทางภาษีสามารถกระทำการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนข้อผูกพันได้ และถ้าได้มีการดำเนินการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนข้อผูกพันดังกล่าว ประเทศสมาชิกที่ได้มีการเจรจาข้อตกลงหย่อนกันมาแต่เริ่มแรก, ประเทศสมาชิกที่มีผลประโยชน์หลักในการจัดส่งสินค้า และประเทศสมาชิกที่มีประโยชน์อย่างสำคัญในข้อตกลงหย่อนมีอิสระที่จะดำเนินการในเวลาไม่เกิน 6 เดือน โดยต้องกระทำหลังจากครบกำหนด 30 วัน นับจากที่ได้รับแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรถึงการเพิกถอนดังกล่าวจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเพื่อเพิกถอนข้อตกลงหย่อนที่เทียบเท่ากับข้อตกลงหย่อนที่ได้เจรจามาแต่เริ่มแรกกับประเทศสมาชิกผู้ร้องขอเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอน³⁵

³³ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษีศุลกากรและการค้า 1994 ข้อ 2 (b) กำหนดว่า การอ้างถึงที่ประชุมใหญ่ภาคีสัญญา (CONTRACTING PARTIES) ที่กระทำการร่วมกันในมาตรา XV:1, XV:2, XV:8, XXXVIII และบันทึกการตีความมาตรา XII และ XVIII และในบทบัญญัติว่าด้วยความตกลงเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนพิเศษในมาตรา XV:2, XV:3, XV:6, XV:7, และ XV:9 ของข้อตกลง GATT ให้ถือว่าเป็นการอ้างถึง WTO อำนาจหน้าที่อื่นซึ่งบทบัญญัติของข้อตกลง GATT ที่มอบหมายให้ที่ประชุมใหญ่ภาคีสัญญา (CONTRACTING PARTIES) กระทำร่วมกันจะได้รับการแบ่งสรรโดยที่ประชุมระดับรัฐมนตรี

³⁴ *Ibid.* Article XXVIII:1.

³⁵ *Ibid.* Article XXVIII:3 (a).

ถ้าประเทศสมาชิกผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญสามารถตกลงกันได้ แต่ประเทศสมาชิกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างสำคัญไม่พอใจ ประเทศสมาชิกอื่นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างสำคัญนั้นมีอิสระในเวลาไม่เกิน 6 เดือน หลังจากการตกลงดังกล่าว โดยต้องกระทำหลังจากครบกำหนด 30 วัน นับจากที่ได้รับแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรถึงการเพิกถอนดังกล่าวจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเพื่อเพิกถอนข้อลดหย่อนที่เทียบเท่ากับข้อลดหย่อนที่ได้เจรจามาแต่เริ่มแรกกับประเทศสมาชิกผู้ร้องขอเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอน³⁶

2.2 การใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าภายใต้มาตรา XI:2

2.2.1 การห้ามหรือการจำกัดการส่งออกเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความขาดแคลนอาหารภายในประเทศ

การจำกัดปริมาณสินค้าเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความขาดแคลนอาหารภายในประเทศในกรณีนี้เป็นการห้ามหรือการจำกัดปริมาณการส่งออกสินค้า ซึ่งมีเงื่อนไขในการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้า กล่าวคือ³⁷

- 1) การห้ามหรือการจำกัดปริมาณสินค้าต้องเป็นการบังคับใช้มาตรการจำกัดปริมาณการส่งออกในลักษณะเป็น “มาตรการชั่วคราว” และ
- 2) การห้ามหรือการจำกัดปริมาณการส่งออกนั้นเป็นไปด้วยเหตุผลเพื่อป้องกันหรือบรรเทาวิกฤตการณ์ความขาดแคลนอาหารหรือสินค้าอื่นซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศผู้ส่งออกสำหรับความหมายของสินค้าอื่น (Other Product) ตามอนุमतรานี้ไม่เป็นที่ชัดแจ้งว่าสินค้าอื่นได้แก่สินค้าใดบ้าง ซึ่งสินค้าเฉพาะที่มีคุณสมบัติเป็นสินค้าอื่นและการส่งออกสินค้าสามารถจำกัดปริมาณสินค้าได้หรือไม่ย่อมจะขึ้นกับประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ตัดสิน³⁸

³⁶ *Ibid.* Article XXVIII:3 (b).

³⁷ *Ibid.* Article XI:2 (a).

³⁸ Raj Bhala, Modern GATT Law : A Treatise on the General Agreement on Tariffs and trade, (London: Sweet & Maxwell, 2005), p. 370.

2.2.2 การห้ามหรือการจำกัดการนำเข้าและการส่งออกเพื่อการแบ่งหมวดหมู่หรือการจัดประเภทของสินค้าโภคภัณฑ์

การห้ามหรือการจำกัดการนำเข้าและการส่งออกเพื่อการแบ่งหมวดหมู่หรือการจัดประเภทของสินค้าโภคภัณฑ์ที่จำเป็นสำหรับการใช้บังคับมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์สำหรับการแบ่งหมวดหมู่ (Classification), การจัดกลุ่ม (Grading) หรือการตลาด (Marketing) ของสินค้าโภคภัณฑ์ในทางการค้าระหว่างประเทศ³⁹

ข้อยกเว้นของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าตามสถานการณ์นี้ มีข้อสังเกต คือ ในบางกรณีอาจจะเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นภายใต้ข้อยกเว้นทั่วไปตามมาตรา XX (d)⁴⁰ กล่าวคือการบังคับใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่สอดคล้องกับข้อตกลง GATT ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา XX (d) เป็นการกำหนดกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ขึ้นเพราะนโยบายภายในของประเทศ แต่ในกรณีมาตรา XI:2 (b) มุ่งเน้นไปที่ความจำเป็นในทางการค้าระหว่างประเทศมากกว่าความจำเป็นสำหรับนโยบายภายในประเทศ⁴¹

ตัวอย่างกรณีพิพาทเกี่ยวกับการห้ามหรือการจำกัดการนำเข้าและการส่งออกเพื่อการแบ่งหมวดหมู่หรือการจัดประเภทของสินค้าโภคภัณฑ์จากคดี *Canada - Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*⁴² ประเด็นพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดปริมาณสินค้าในคดีนี้ คือ ประเทศแคนาดาได้ห้ามการส่งออกปลาแซลมอนและปลาเฮอริงตลอดจนผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง (Certain Unprocessed Salmon and Unprocessed Herring) ในคดีนี้ประเทศแคนาดาอ้างว่าการห้ามการส่งออกของตนนั้นเข้าข้อยกเว้น 2 ประการภายใต้ข้อตกลง GATT กล่าวคือ มาตรา XI:2 (b) ซึ่งอนุญาตให้ประเทศภาคีห้ามการส่งออกได้เท่าที่จำเป็นเพื่อ การบังคับใช้มาตรฐาน หรือกฎเกณฑ์สำหรับการแบ่งหมวดหมู่ การจัดกลุ่ม หรือการตลาดสำหรับสินค้าโภคภัณฑ์ในทางการค้าระหว่างประเทศ โดยปลาแซลมอนและปลาเฮอริงเป็นสินค้าโภคภัณฑ์ในความหมายของข้อยกเว้นตามมาตรา XI:2 (b) และกฎเกณฑ์ที่เป็นปัญหา

³⁹ GATT Article XI:2 (b)

⁴⁰ ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข.

⁴¹ John H. Jackson, *World Trade and The Law of GATT*, (United States of America: Bobbs Merrill Company Inc, 1969), p.317.

⁴² GATT, Report of the Panel, *Canada - Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*, adopted on 22 March 1988 (L/6268 - 35S/98).

ในคดีนี้เป็นการจัดการเกี่ยวกับมาตรฐานและการตลาด และการอ้างข้อยกเว้นตามมาตรา XX (g) ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วยว่า การห้ามการส่งออกเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อการบังคับใช้มาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ตามมาตรา XI:2 (b) และการห้ามการส่งออกของแคนาดานั้นเกี่ยวข้องของการการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

การพิจารณาเกี่ยวกับการกล่าวอ้างข้อยกเว้นของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าตาม มาตรา XI:2 (b) คณะพิจารณาให้ข้อสังเกตว่า ประเทศแคนาดาได้พิจารณาถึงความจำเป็นสำหรับการห้ามการส่งออกปลาแซลมอนและปลาเฮอริง คือ เพื่อรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานด้านคุณภาพสำหรับปลาแซลมอนและปลาเฮอริงของแคนาดา รวมทั้งมาตรฐานของปลาแซลมอนแช่แข็งที่ส่งออกจากแคนาดา ซึ่งคณะพิจารณาให้ข้อสังเกตว่า ประเทศแคนาดาได้นำมาตรฐานด้านคุณภาพสำหรับปลาและห้ามการส่งออกปลา ถ้าไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ประเทศแคนาดาได้ห้ามการส่งออกปลาแซลมอนและปลาเฮอริง แม้ว่าได้เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปที่นำมาใช้กับปลาที่ส่งออกจากแคนาดา ในประเด็นนี้คณะพิจารณาเห็นว่าการห้ามการส่งออกนี้ไม่สามารถพิจารณาได้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อการบังคับใช้มาตรฐานในความมุ่งหมายของมาตรา XI:2 (b)⁴³ และสำหรับประเด็นข้อโต้แย้งของแคนาดาเกี่ยวกับการห้ามการส่งออกปลาแซลมอนและปลาเฮอริงเพราะเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการตลาดระหว่างประเทศ ประเทศแคนาดาโต้แย้งว่าถ้าไม่มีการห้ามการส่งออก ผู้แปรรูปสินค้าชาวแคนาดาจะไม่สามารถพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ให้ดียิ่งขึ้นสำหรับการตลาดภายนอกประเทศได้และจะไม่สามารถรักษาไว้ซึ่งส่วนแบ่งทางตลาดสำหรับไข่ปลา (herring roe) ในประเทศญี่ปุ่นได้ ซึ่งคณะพิจารณาให้ข้อสังเกตว่าบทบัญญัติมาตรา XI:2 (b) อ้างถึงกฎเกณฑ์สำหรับการตลาดของสินค้าโภคภัณฑ์ในทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎเกณฑ์ที่ครอบคลุมโดยบทบัญญัตินี้ไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่ส่งเสริมการขายในต่างประเทศ แต่เป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้เพื่อการตลาดเท่านั้น นอกจากนี้คณะพิจารณาได้กล่าวถึงเกี่ยวกับการร่างบทบัญญัติอนุมาตราที่ว่า ในระหว่างการร่างบทบัญญัติการจำกัดการส่งออกเป็นการกระทำที่สนับสนุนการขายในต่างประเทศของสินค้าที่ถูกจำกัดการส่งออกเท่านั้น แต่ไม่ใช่การจำกัดการส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ประเภทหนึ่งเพื่อสนับสนุนการขายสินค้าโภคภัณฑ์ประเภทอื่น ซึ่งการตีความอย่างกว้างเรื่องในเงื่อนไขของกฎเกณฑ์ด้านการตลาดตามข้อโต้แย้งของแคนาดาย่อมมีผลว่าการจำกัดปริมาณการนำเข้าหรือการจำกัดปริมาณการส่งออกเป็นการปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศ และทำให้แคนาดาสามารถขายสินค้าในตลาด

⁴³ *Ibid.* para 4.2.

ต่างประเทศได้ ซึ่งจะได้รับยกเว้นจากการห้ามจำกัดปริมาณการนำเข้าและการห้ามจำกัดปริมาณการส่งออกภายใต้ข้อตกลง GATT เป็นการขยายขอบเขตของบทบัญญัติออกไปไกลเกินวัตถุประสงค์ของข้อตกลง GATT ดังนั้น คณะพิจารณาเห็นว่า การห้ามการส่งออกปลาแชลมอนและปลาเฮอริงของประเทศแคนาดาไม่ใช่กฎเกณฑ์ทางการค้าในตลาดในทางการค้าระหว่างประเทศตามความหมายของมาตรา XI:2 (b) การห้ามการส่งออกสินค้าในคดีนี้จึงพิสูจน์ไม่ได้ว่าเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา XI:2 (b)⁴⁴

2.2.3 การจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรหรือสินค้าประมง

ข้อยกเว้นของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าเกี่ยวกับการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรหรือสินค้าประมงมีหลักเกณฑ์ในการจำกัดปริมาณสินค้า คือ ประเทศสมาชิกสามารถจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าในกรณีจำเป็นสำหรับการบังคับใช้มาตรการของรัฐซึ่งได้ดำเนินการในกรณีต่างๆ ดังนี้

- เพื่อจำกัดปริมาณสินค้าที่เป็นสินค้าชนิดเดียวกันกับสินค้าในประเทศที่อนุญาตให้มีการจำหน่ายหรือผลิต หรือสินค้านำเข้าซึ่งสามารถใช้ทดแทนกันได้โดยตรง หรือ
- เพื่อขจัดการล้นตลาดชั่วคราวของสินค้าที่เป็นสินค้าชนิดเดียวกันกับสินค้าในประเทศหรือสินค้านำเข้าที่ใช้ทดแทนกันได้โดยตรง โดยการจำกัดให้ส่วนสินค้าที่ล้นตลาดนั้นไปยังกลุ่มผู้บริโภคโดยไม่คิดราคาหรือในราคาที่ต่ำกว่าระดับราคาตลาดในปัจจุบัน หรือ
- เพื่อจำกัดปริมาณของผลิตภัณฑ์จากสัตว์ที่อนุญาตให้ผลิตซึ่งการผลิตนั้นพึ่งพาสินค้าโภคภัณฑ์ที่นำเข้าโดยตรงหรือโดยส่วนใหญ่ ถ้าการผลิตสินค้าโภคภัณฑ์ในประเทศนั้นมีเพียงเล็กน้อย

การจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าตามสถานการณ์นี้ประเทศสมาชิกต้องประกาศให้ทราบถึงปริมาณหรือมูลค่าทั้งหมดของสินค้าที่อนุญาตให้มีการนำเข้าในช่วงระยะเวลาที่ระบุไว้ในอนาคต และการประกาศแจ้งถึงการเปลี่ยนแปลงในปริมาณหรือมูลค่าของสินค้านั้น

ในกรณีของการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าที่จำเป็นสำหรับการบังคับใช้มาตรการของรัฐที่ดำเนินการเพื่อจำกัดปริมาณสินค้าที่เป็นสินค้าชนิดเดียวกันกับสินค้าในประเทศที่อนุญาตให้มีการจำหน่ายหรือผลิต หรือสินค้านำเข้าซึ่งสามารถใช้ทดแทนกันได้โดยตรง ต้องไม่เป็นการลดจำนวนของการนำเข้าทั้งหมดเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนการผลิตภายในประเทศทั้งหมด โดยอาจเทียบกับอัตราส่วนซึ่งคาดหมายว่าจะได้รับในระหว่างสองกรณีดังกล่าว ถ้าหากไม่มีการจำกัด

⁴⁴ *Ibid.* para 4.3.

ปริมาณ อีกทั้งในการกำหนดอัตราส่วนประเทศสมาชิกต้องคำนึงถึงอัตราส่วนที่มีอยู่ในช่วงระยะเวลาก่อนหน้ารวมถึงปัจจัยพิเศษซึ่งอาจจะกระทบหรืออาจทำให้เกิดผลกระทบต่อการค้าสินค้าที่เกี่ยวข้องนั้น⁴⁵

2.3 การบริหารจัดการแบ่งสรรโควตาภายใต้มาตรา XIII

การจำกัดปริมาณสินค้าซึ่งสอดคล้องกับการบริหารจัดการแบ่งสรรโควตาตามมาตรา XIII ของข้อตกลง GATT เป็นข้อยกเว้นของบทบัญญัติว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าตาม มาตรา XI:1 อีกประการหนึ่ง ทั้งนี้ การบริหารจัดการแบ่งสรรโควตาตามบทบัญญัติมาตรานี้เป็น กฎเกณฑ์ที่นำมาบังคับใช้กับการส่งออกสินค้าเท่าที่สามารถปฏิบัติได้ การกำหนดโควตาทางภาษี และการจำกัดปริมาณสินค้าเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินของประเทศ โดยการจำกัดปริมาณ สินค้าในแต่ละกรณีต้องมีความสอดคล้องกับการบริหารจัดการแบ่งสรรโควตา ซึ่งการบริหาร จัดการแบ่งสรรโควตานั้นประกอบด้วยหลักการสำคัญในการบริหารจัดการ ดังนี้

2.3.1 หลักการไม่เลือกปฏิบัติในการบริหารจัดการโควตา

หลักการไม่เลือกปฏิบัติในการบริหารจัดการโควตาได้แสดงให้เห็นถึงหลักการปฏิบัติ อย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most - Favoured Nation) ซึ่งบทบัญญัติมาตรา XIII:1 ได้กำหนด ว่าการห้ามหรือการจำกัดปริมาณสินค้าของประเทศสมาชิกใดต้องไม่นำไปใช้กับการนำเข้าสินค้า จากประเทศสมาชิกอื่นหรือการส่งออกสินค้าที่มีจุดมุ่งหมายไปยังประเทศสมาชิกอื่น ยกเว้น ในกรณีที่การนำเข้าสินค้าชนิดเดียวกันของประเทศที่สามหรือการส่งออกสินค้าชนิดเดียวกันไปยัง ประเทศที่สามได้ถูกต้องห้ามหรือจำกัดปริมาณเช่นเดียวกัน⁴⁶ กล่าวคือ จากหลักการทั่วไปของ การจำกัดปริมาณสินค้าตามมาตรา XI:1 ของข้อตกลง GATT ซึ่งห้ามประเทศสมาชิกในการ กำหนดหรือดำรงไว้ซึ่งการจำกัดปริมาณการนำเข้าจากประเทศสมาชิกอื่นหรือการส่งออกสินค้า หรือการขายเพื่อการส่งออกสินค้าไปยังประเทศสมาชิกอื่น แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าการจำกัดปริมาณ สินค้าของประเทศสมาชิคนั้นเป็นการกระทำโดยการไม่เลือกปฏิบัติไม่ว่ากับประเทศใด การกระทำ ดังกล่าวย่อมไม่ถือเป็นการละเมิดพันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าตามมาตรา XI:1

⁴⁵ GATT Article XI:2 (c).

⁴⁶ *Ibid.* Article XIII:1.

2.3.2 หลักการแบ่งสรรในทางการค้า

หลักการแบ่งสรรในทางการค้าได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจำกัดปริมาณสินค้าของประเทศสมาชิกว่า ในการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้า ประเทศสมาชิกจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการกระจายทางการค้าของสินค้าโดยวิธีการแบ่งส่วนแบ่งที่ใกล้เคียงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งบรรดาประเทศสมาชิกทั้งหลายต่างคาดหวังว่าจะได้รับหากไม่มีข้อจำกัดดังกล่าว อีกทั้งประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของหลักการแบ่งสรรในทางการค้า ดังนี้⁴⁷

1) เท่าที่สามารถจะกระทำได้ ประเทศสมาชิกต้องแสดงให้เห็นถึงจำนวนโควตาทั้งหมดที่อนุญาตให้มีการนำเข้าอย่างชัดเจนและแจ้งจำนวนโควตาให้ทราบตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา XIII:3 (b)⁴⁸ ไม่ว่าจะได้มีการกำหนดว่าในระหว่างประเทศผู้จัดส่งสินค้าหรือไม่

2) ในกรณีที่การกำหนดโควตาไม่สามารถกระทำได้ การจำกัดปริมาณสินค้าอาจจะเป็นการใช้วิธีการออกใบอนุญาตนำเข้าหรือการอนุญาตให้นำเข้าโดยไม่กำหนดโควตา

3) ประเทศสมาชิกต้องไม่กำหนดให้การออกใบอนุญาตนำเข้าหรือการอนุญาตให้นำเข้าเป็นประโยชน์สำหรับการนำเข้าสินค้าจากประเทศใดหรือแหล่งที่มีโดยเฉพาเจาะจง ยกเว้นการแบ่งสรรโควตาตามข้อ 4

4) ในกรณีที่โควตาได้ถูกแบ่งสรรไปยังประเทศผู้จัดส่งสินค้า ประเทศสมาชิกผู้ใช้มาตรการอาจพยายามตกลงในเรื่องการจัดสรรส่วนแบ่งโควตากับประเทศสมาชิกอื่นทั้งหมดที่มีผลประโยชน์อย่างสำคัญในการจัดส่งสินค้า

กรณีที่วิธีการนี้ไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม ประเทศสมาชิกต้องแบ่งสรรส่วนแบ่งไปยังประเทศที่มีผลประโยชน์อย่างสำคัญในการจัดส่งสินค้า บนพื้นฐานของอัตราส่วนปริมาณหรือมูลค่าทั้งหมดของการนำเข้าที่ประเทศสมาชิคนั้นได้จัดส่งในช่วงระยะเวลาที่แสดงให้เห็นก่อนหน้า โดยพิจารณาถึงปัจจัยพิเศษซึ่งอาจจะกระทบต่อการค้าหรือทำให้เกิดผลกระทบในต่อการค้า โดยจะต้องไม่มีการกำหนดเงื่อนไขหรือระเบียบใดๆที่เป็นการขัดขวางประเทศสมาชิกในการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากส่วนแบ่งที่ได้รับ การจัดสรร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับให้นำเข้าที่ได้กระทำภายในช่วงเวลาที่กำหนด

กล่าวโดยสรุปตามหลักการแบ่งสรรในทางการค้า การใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้า ประเทศสมาชิกต้องเป็นการกำหนดโควตาเท่ากับจำนวนที่อนุญาตให้นำเข้า

⁴⁷ GATT Article XIII:2.

⁴⁸ ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข.

(การกำหนดโควตาโดยรวม) เท่าที่จะสามารถกระทำได้ แต่ถ้าการกำหนดโควตาโดยรวมนั้นไม่สามารถกระทำได้ การจำกัดปริมาณสินค้าอาจเป็นการใช้วิธีการของการออกไปอนุญาตหรืออาจเป็นการอนุญาตให้นำเข้าโดยไม่กำหนดโควตา ซึ่งข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกไปอนุญาตนั้นจะต้องไม่กำหนดเพื่อประโยชน์ของประเทศใดหรือแหล่งที่มาของสินค้าโดยเฉพาะเจาะจง ยกเว้นในกรณีที่มีการแบ่งสรรโควตาในระหว่างประเทศผู้จัดส่งสินค้า และในกรณีที่การกำหนดโควตาเป็นการแบ่งสรรในระหว่างประเทศผู้จัดส่งสินค้า ประเทศสมาชิกที่มีการจำกัดปริมาณสินค้าอาจทำความตกลงกันเกี่ยวกับการแบ่งสรรโควตากับประเทศสมาชิกอื่นที่มีผลประโยชน์อย่างสำคัญก็ได้ แต่ถ้าวิธีการนี้ไม่เหมาะสม ประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องอาจจะจัดสรรส่วนแบ่งให้ประเทศสมาชิกที่มีผลประโยชน์อย่างสำคัญโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของจำนวนหรือมูลค่าสินค้าที่ได้นำเข้าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา โดยการพิจารณาถึงปัจจัยพิเศษที่อาจจะกระทบต่อการค้าสินค้านี้ดังกล่าวด้วย

2.4 การใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าภายใต้ข้อยกเว้นทั่วไปตามมาตรา XX

บทบัญญัติมาตรา XX เป็นข้อยกเว้นทั่วไปที่ประเทศสมาชิกสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีตามบทบัญญัติต่างๆ ภายใต้ข้อตกลง GATT ซึ่งรวมถึงพันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าตามบทบัญญัติมาตรา XI:1 กล่าวคือ ในกรณีที่ประเทศสมาชิกใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าที่ไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ว่าด้วยการจำกัดปริมาณสินค้าของข้อตกลง GATT เช่น การห้ามนำเข้าสินค้าบางประเภทหรือการจำกัดปริมาณสินค้าที่นำเข้าโดยใช้มาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีหรือเป็นการจำกัดปริมาณการนำเข้าหรือการส่งออกสินค้าซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ต่างๆ ที่ข้อตกลง GATT ได้ให้อนุญาตให้ประเทศสมาชิกจำกัดปริมาณสินค้า โดยหลักแล้วย่อมถือเป็นการละเมิดพันธกรณีของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าที่กำหนดไว้ในมาตรา XI:1 อย่างไรก็ตาม ถ้าการจำกัดปริมาณสินค้าของประเทศสมาชิกนั้นสอดคล้องกับเงื่อนไขต่างๆ ของข้อยกเว้นทั่วไปตามมาตรา XX ประเทศสมาชิกผู้ใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้านี้ดังกล่าวสามารถยกข้อขึ้นกล่าวอ้างเพื่อการไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าในมาตรา XI:1 ได้

บทบัญญัติของข้อยกเว้นทั่วไปตามมาตรา XX ประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ กล่าวคือ “เงื่อนไขทั่วไป” (Chapeau) ที่กำหนดว่า การใช้มาตรการของประเทศสมาชิกนั้นต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ (Arbitrary) หรือเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (Unjustifiable) ในระหว่างประเทศสมาชิกที่อยู่ในสภาพอย่างเดียวกัน หรือก่อให้เกิดการกีดกัน

ทางการค้าระหว่างประเทศอย่างแอมแปงขึ้น⁴⁹ และ “เงื่อนไขเฉพาะ” ตามที่กำหนดในข้อ (a) ถึง ข้อ (j) ได้แก่ เป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องศีลธรรมอันดีของประชาชน, เป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ พืช, มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าหรือส่งออกทองคำหรือเงิน, มาตรการที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ไม่ขัดกับข้อตกลง GATT, มาตรการที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่เป็นแรงงานของนักโทษ, มาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อปกป้องศิลปะของชาติ ประวัติศาสตร์ โบราณคดี, มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ, มาตรการซึ่งดำเนินการตามพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงเกี่ยวกับสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ, มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดการส่งออกวัตถุดิบภายในประเทศที่จำเป็นเพื่อประกันปริมาณวัตถุดิบต่อกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมในประเทศ ในเวลาที่ราคาของวัตถุดิบในประเทศต่ำกว่าราคาของตลาดโลก, มาตรการที่จำเป็นต่อการได้มาหรือการจัดจำหน่ายสินค้าโดยทั่วไปหรือสินค้าที่ขาดแคลนในประเทศ

ทั้งนี้ การกล่าวอ้างข้อยกเว้นทั่วไปตามมาตรา XX เพื่อการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าของประเทศสมาชิกนั้นต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขทั้งสองกรณี กล่าวคือ 1) เงื่อนไขทั่วไป โดยเป็นการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจหรือเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรในระหว่างประเทศสมาชิกที่อยู่ในสภาพอย่างเดียวกัน หรือก่อให้เกิดการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างแอมแปงขึ้น และ 2) เงื่อนไขเฉพาะ ซึ่งอาจสอดคล้องกับเงื่อนไขประการหนึ่งประการใดหรือหลายประการดังที่ปรากฏในข้อ (a) ถึง ข้อ (j) ทั้งนี้ เงื่อนไขเฉพาะสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดปริมาณสินค้า ได้แก่

2.4.1 ความจำเป็นเพื่อปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช

ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช⁵⁰ ประเทศสมาชิกอาจใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าด้วยเหตุผลดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการจำกัดปริมาณสินค้านำเข้าใช้นั้นต้องเป็นมาตรการที่ “จำเป็น” (necessary) เพื่อการปกป้องชีวิตหรือสุขภาพด้วย คณะพิจารณาได้อธิบายถึงความหมายของ “จำเป็น” ไว้ในคดี *Thailand-Restrictions on Importation of and International Taxes on Cigarettes*⁵¹ ซึ่ง

⁴⁹ GATT Article XX.

⁵⁰ *Ibid.* Article XX (b).

⁵¹ GATT, Report of the Panel, *Thailand-Restrictions on Importation of and International Taxes on Cigarettes*, adopted on 7 November 1990 (DS10/R-37S/200).

ข้อพิพาทในคดีนี้มีว่าสหรัฐอเมริกาได้กล่าวหาว่าการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าโดยการห้ามนำเข้าหมูหรือจากต่างประเทศของประเทศไทยเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา XI:1 ของข้อตกลง GATT และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา XI:2 (c) เพราะหมูไม่ใช่สินค้าเกษตรในความหมายของมาตรา XI:2 ทั้งการจำกัดการนำเข้าหมูที่ไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา XX (b) เพราะประเทศไทยไม่มีความจำเป็นต้องอ้างถึงเรื่องการปกป้องสุขภาพ เนื่องจากประเทศไทยก็มีการผลิตและจำหน่ายหมูเช่นเดียวกัน ประเทศไทยได้ต่อสู้ว่า การจำกัดปริมาณโดยการห้ามนำเข้าหมูหรือสอดคล้องกับข้อยกเว้นตามมาตรา XI:2 (c) เพราะหมูเป็นสินค้าเกษตรตามความหมายของมาตรา XI:2 (c) อีกทั้งการห้ามนำเข้าหมูเป็นเรื่องที่มีเหตุผลเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายด้านสาธารณสุข กล่าวคือ เพื่อลดการบริโภคหมูซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เพราะฉะนั้นจึงเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา XX (b) ซึ่งคณะพิจารณาได้วินิจฉัยในประเด็นตามข้อยกเว้นมาตรา XX (b) ว่า ตามมาตรา XX (b) มาตรการที่นำมาใช้นั้นต้องเป็นมาตรการที่จำเป็น ซึ่งการจำกัดการนำเข้าหมูที่กำหนดโดยประเทศไทยนั้นสามารถแยกพิจารณาได้ว่า "จำเป็น" ถ้าหากไม่มีมาตรการอื่นเป็นทางเลือกอื่นที่สอดคล้องกับข้อตกลง GATT ซึ่งสามารถคาดหมายได้ว่าเหมาะสมกับการบรรลุวัตถุประสงค์ด้านสาธารณสุข สำหรับในกรณีนี้ยังมีมาตรการที่สอดคล้องกับข้อตกลง GATT ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้ อย่างเหมาะสมเพื่อควบคุมคุณภาพและปริมาณของหมูที่บรรลุวัตถุประสงค์ด้านสาธารณสุขได้ การดำเนินของรัฐบาลไทยโดยการจำกัดการนำเข้าหมูจึงไม่สอดคล้องกับมาตรา XI:1 คณะพิจารณาเห็นว่าทางปฏิบัติของประเทศไทยที่ยอมให้มีการขายหมูในประเทศ ในขณะที่ไม่ยอมรับการนำเข้าหมูหรือต่างประเทศเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับข้อตกลง GATT ไม่ใช่มาตรการที่จำเป็นในความมุ่งหมายของมาตรา XX (b)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าที่ "จำเป็น" ที่นำมาใช้เพื่อปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์หรือพืช ตามเงื่อนไขเฉพาะของมาตรา XX (b) นั้นได้แก่ กรณีที่ไม่มีมาตรการอื่นเป็นทางเลือกอื่นที่สอดคล้องกับข้อตกลง GATT แล้ว ซึ่งหากยังมีมาตรการอื่นเป็นทางเลือกอื่นที่สอดคล้องกับข้อตกลง GATT มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าดังกล่าวยอมไม่ใช่มาตรการที่จำเป็นในความมุ่งหมายของมาตรา XX (b) ดังนั้น ประเทศสมาชิกผู้ใช้มาตรการจึงไม่อาจกล่าวอ้างข้อยกเว้นเพื่อการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าได้

2.4.2 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

การใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีเงื่อนไขของการใช้มาตรการ คือ ทรัพยากรธรรมชาติที่ประเทศสมาชิกกล่าวอ้างเพื่อการอนุรักษ์นั้นเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใกล้สูญสิ้น โดยมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้นได้กระทำให้เกิดผลพร้อมกับการจำกัดการผลิตหรือการบริโภคภายในประเทศ⁵² สำหรับการตีความของคำว่า "ทรัพยากรธรรมชาติที่ใกล้สูญสิ้น" (exhaustible natural resources) ขององค์กรอุทธรณ์ในคดี *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Product*⁵³ ได้อธิบายว่า ในตัวบทมาตรา XX ของข้อตกลง GATT คำว่า "ทรัพยากรธรรมชาติที่ใกล้สูญสิ้น" ได้บัญญัติขึ้นมากกว่า 50 ปีแล้ว การแปลความหมายควรเป็นในลักษณะที่ร่วมสมัยเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการปกป้องสิ่งแวดล้อม ซึ่งในอารัมภบทของความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกได้แสดงให้เห็นว่า ประเทศสมาชิกต่างตระหนักถึงความสำคัญและการความชอบด้วยกฎหมายในการปกป้องสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นนโยบายของรัฐและนโยบายระหว่างประเทศ ซึ่งองค์กรอุทธรณ์เห็นว่า มาตรการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ใกล้สูญสิ้น ภายใต้เงื่อนไขของมาตรา XX (g) อาจเป็นได้ทั้งทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิต

จากการแปลความขององค์กรอุทธรณ์ทำให้เห็นได้ว่า การใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ใกล้สูญสิ้นนั้น ทรัพยากรธรรมชาติที่ใกล้สูญสิ้นซึ่งประเทศสมาชิกผู้ใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าต้องการอนุรักษ์ไว้ นั้นอาจเป็นทรัพยากรที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิตก็ได้

2.4.3 การปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ

ข้อยกเว้นของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าตามสถานการณ์นี้เป็นกรณีที่ประเทศสมาชิกได้ใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าตามพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ (Intergovernmental Commodities Agreement) ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ได้เสนอต่อที่ประชุมระดับรัฐมนตรี (ที่ประชุมใหญ่ภาคีสัญญาแกตต์)⁵⁴ และได้รับความเห็นชอบโดย

⁵² GATT Article XX (g).

⁵³ World Trade Organization, Report of the Appellate Body, United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Product, WT/DS58/AB/R 12 October 1998 (98-0000).

⁵⁴ อ้างแล้ว. เชิงอรรถที่ 33.

ที่ประชุมระดับรัฐมนตรี หรือซึ่งได้เสนอและได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรี⁵⁵ หรือ ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศซึ่งสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับโดยคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติตามมาตรา IV ลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1947⁵⁶

การกล่าวอ้างเพื่อให้ได้รับยกเว้นพันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าของประเทศสมาชิกประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ กล่าวคือ⁵⁷

1) มาตรการที่นำมาใช้ อันเป็นมาตรการที่ขัดกับกฎเกณฑ์ของข้อตกลง GATT ต้องเป็นพันธกรณี กล่าวคือ เป็นสิ่งที่ประเทศสมาชิกไม่สามารถใช้เป็นทางเลือกหรือเป็นดุลพินิจได้ ถ้าหากไม่ใช่พันธกรณี ประเทศสมาชิกสามารถที่จะเลือกไม่ปฏิบัติตามได้ ซึ่งก็ไม่ได้สร้างความขัดแย้งกับข้อตกลง GATT

2) พันธกรณีต้องเกิดขึ้นภายใต้ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะเหตุผลของการใช้ข้อยกเว้นมาตรา XX (h) คือ มีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างพันธกรณีภายใต้ข้อตกลง GATT และพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ

3) ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศต้องมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แน่นอน สำหรับการศึกษเกี่ยวกับข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ กล่าวคือ วิวัฒนาการของข้อตกลง ลักษณะและวัตถุประสงค์ของข้อตกลง ตลอดจนกลไกทางกฎหมายและผลทางกฎหมายของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงต่อไปในบทที่ 4 ของวิทยานิพนธ์นี้

2.4.4 การจำกัดการส่งออกวัสดุภายในประเทศ

การใช้มาตรการจำกัดปริมาณการส่งออกวัสดุภายในประเทศของประเทศสมาชิคนั้น เป็นสถานการณ์การจำกัดการส่งออกวัสดุภายในประเทศที่จำเป็นเพื่อประกันปริมาณที่จำเป็นของวัสดุ ดังกล่าวต่ออุตสาหกรรมการผลิตในประเทศ ในระหว่างเวลาที่ราคาสินค้าภายในประเทศได้ลดต่ำกว่าราคาสินค้าในตลาดโลก โดยการจำกัดปริมาณการส่งออกวัสดุนั้นเป็นส่วนหนึ่งของโครงการของการสร้างความมีเสถียรภาพของรัฐบาล ทั้งนี้การจำกัดปริมาณการส่งออกวัสดุภายในประเทศของประเทศสมาชิกต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้⁵⁸

⁵⁵ GATT Article XX (h).

⁵⁶ GATT Notes and Supplementary Provisions Ad Article XX (h).

⁵⁷ Raj Bhala, *supra* note 38. pp. 547 – 548.

⁵⁸ GATT Article XX (i).

1) การจำกัดการส่งออกต้องไม่ดำเนินการเพื่อเพิ่มการส่งออกหรือเพื่อการปกป้องที่ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ และ

2) ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการไม่เลือกปฏิบัติภายใต้ข้อตกลง GATT

ยกตัวอย่างเช่น หากประเทศสมาชิกจะใช้มาตรการจำกัดการส่งออกวัสดุภายในประเทศเพราะต้องประกันปริมาณวัสดุที่จำเป็นต่อการผลิตในประเทศ เนื่องจากในช่วงเวลานั้นราคาวัสดุในประเทศมีราคาต่ำกว่าตลาดโลก การจำกัดปริมาณการส่งออกวัสดุนั้นต้องเป็นการจำกัดปริมาณสินค้ากับทุกประเทศ กล่าวคือ ไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยการจำกัดปริมาณการส่งออกวัสดุเฉพาะกับบางประเทศ และการจำกัดปริมาณการส่งออกนั้นต้องเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อประกันปริมาณวัสดุไม่ได้กระทำเพื่อเพิ่มการส่งออกหรือการปกป้องผู้ผลิตในประเทศ

2.5 การใช้มาตรการปกป้อง

การใช้มาตรการปกป้องโดยการจำกัดปริมาณสินค้าภายใต้ข้อตกลง GATT แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การใช้มาตรการปกป้องในกรณีที่สินค้านำเข้าเพิ่มสูงขึ้นจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมในประเทศ และการใช้มาตรการปกป้องเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงิน ซึ่งเงื่อนไขในการใช้มาตรการปกป้องทั้งสองประเภท มีดังนี้

2.5.1 การใช้มาตรการปกป้องในกรณีที่สินค้านำเข้าเพิ่มสูงขึ้น

บทบัญญัติของข้อตกลง GATT มาตรา XIX อนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถใช้มาตรการปกป้องผู้ผลิตในประเทศในกรณีที่สินค้านำเข้าเพิ่มสูงขึ้นได้ ทั้งนี้ ในการนำมาตราการปกป้องมาบังคับใช้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยการปกป้อง (Agreement on Safeguards) ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขของการใช้มาตรการ หลักเกณฑ์ในการบังคับใช้ ตลอดจนการดำเนินการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญในการใช้มาตรการปกป้อง กล่าวคือ

(1) เงื่อนไขของการใช้มาตรการปกป้อง

ประเทศสมาชิกอาจจะใช้มาตรการปกป้องการนำเข้าสินค้าได้ ถ้าสินค้านำเข้าที่ได้นำเข้ามาในดินแดนของประเทศสมาชิกนั้นมีปริมาณเพิ่มขึ้น ทั้งในด้านการเพิ่มปริมาณการนำเข้าหรือปริมาณที่เพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตในประเทศ และปริมาณที่เพิ่มขึ้นนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือคุกคามจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันหรือสินค้าที่แข่งขันกันได้โดยตรง และการใช้

มาตรการปกป้องของประเทศสมาชิกต่อสินค้าที่จะได้นำเข้ามานั้นต้องนำมาใช้อย่างไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่ต้องคำนึงถึงแหล่งที่มาของสินค้า⁵⁹

(2) หลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการปกป้องในรูปแบบของการจำกัดปริมาณสินค้า

ประเทศสมาชิกอาจใช้มาตรการปกป้องได้ภายหลังจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐได้ทำการไต่สวนและมีการประกาศแจ้งตามมาตรา X ของข้อตกลง GATT⁶⁰

การใช้มาตรการปกป้องแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ คือ การเพิ่มอัตราภาษีนำเข้าสูงกว่าอัตราที่ผูกพัน, การจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้า และการจัดสรรปริมาณการนำเข้า⁶¹ ซึ่งในการใช้มาตรการปกป้องนั้นประเทศสมาชิกต้องใช้มาตรการเพียงพอที่จำเป็นเพื่อป้องกันหรือฟื้นฟูความเสียหายและเพื่อทำให้เกิดความสะดวกในการปรับตัวของอุตสาหกรรมในประเทศ

ในกรณีของการใช้มาตรการปกป้องในรูปแบบของการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้า มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าที่นำมาใช้ต้องไม่ลดการนำเข้าลงในระดับต่ำกว่าช่วงระยะเวลาเฉลี่ยการนำเข้าใน 3 ปีที่ผ่านมาก่อนหน้านี้ซึ่งสามารถหาข้อมูลได้ ยกเว้นในกรณีที่มีเหตุผลสนับสนุนอย่างชัดเจนว่าการกำหนดระดับที่แตกต่างออกไปเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อป้องกันหรือฟื้นฟูความเสียหายอย่างร้ายแรง และสำหรับกรณีการจัดสรรโควตาการนำเข้าสินค้าไปยังประเทศผู้จัดส่งสินค้า ประเทศสมาชิกผู้จำกัดปริมาณการนำเข้าอาจจะตกลงเรื่องการแบ่งสรรส่วนแบ่งโควตากับประเทศสมาชิกอื่นๆทั้งหมดที่มีผลประโยชน์อย่างสำคัญในการจัดส่งสินค้าที่เกี่ยวข้อง ถ้าการดำเนินการตามวิธีนี้ไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม ประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องต้องจัดสรรส่วนแบ่งให้กับประเทศสมาชิกผู้ที่มีผลประโยชน์อย่างสำคัญในการจัดส่งสินค้า บนพื้นฐานอัตราส่วนปริมาณหรือมูลค่าของการนำเข้าสินค้าทั้งหมดที่ได้จัดส่งให้ประเทศสมาชิคนั้นในระหว่างช่วงเวลา que แสดงให้เห็นก่อนหน้านี้ โดยต้องคำนึงถึงปัจจัยพิเศษต่างๆซึ่งอาจกระทบหรือ

⁵⁹ Agreement on Safeguards Article 2.

⁶⁰ See Agreement on Safeguards Article 3.

⁶¹ นอกจากนี้ ในสถานการณ์วิกฤต ถ้าหากดำเนินการล่าช้าจะก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งยากแก่การฟื้นฟู ประเทศสมาชิกอาจใช้มาตรการปกป้องชั่วคราวได้ตามที่ได้ตัดสินในเบื้องต้น โดยมีหลักฐานอย่างชัดเจนแสดงให้เห็นว่า การนำเข้าที่เพิ่มสูงขึ้นนั้นเป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือกำลังคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ซึ่งช่วงเวลาของการใช้มาตรการปกป้องชั่วคราวนั้นต้องไม่เกินกว่า 200 วัน และเป็นการบังคับใช้ในรูปแบบของการเพิ่มอัตราภาษีนำเข้าสูงกว่าที่ผูกพันเท่านั้น (See, Agreement on Safeguards Article 6).

กำลังก่อให้เกิดผลกระทบกับการค้าสินค้าชนิดนั้นๆ⁶² อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกผู้จำกัดปริมาณการนำเข้าอาจไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในการจำกัดปริมาณการนำเข้านี้ได้ ถ้าประเทศสมาชิกรับได้มีการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง⁶³

นอกจากนี้ประเทศผู้นำเข้าต้องไม่ใช่มาตรการปกป้องกับสินค้าที่มีแหล่งที่มาจากประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนา ถ้ามีส่วนแบ่งการนำเข้าสินค้าจากประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนานั้นไม่เกินร้อยละ 3 ของปริมาณการนำเข้าสินค้าชนิดนั้น แต่ทั้งนี้สินค้านำเข้าจากประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนาที่มีอัตราส่วนไม่เกินร้อยละ 3 นั้น เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 9 ของปริมาณการนำเข้าสินค้าที่เกี่ยวข้อง⁶⁴

(3) ระยะเวลาในการใช้มาตรการปกป้อง⁶⁵

ประเทศสมาชิกต้องใช้มาตรการปกป้องเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันหรือฟื้นฟูความเสียหายอย่างร้ายแรงและเพื่อให้เกิดความสะดวกในการปรับตัวของอุตสาหกรรมในประเทศซึ่งต้องไม่เกินกำหนดระยะเวลา 4 ปี นับจากประกาศใช้มาตรการ ทั้งนี้ระยะเวลาดังกล่าวสามารถขยายออกไปได้ ภายใต้เงื่อนไขว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐได้ตัดสินใจว่ามาตรการปกป้องยังคงจำเป็นเพื่อป้องกันหรือฟื้นฟูความเสียหายอย่างร้ายแรงและมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าอุตสาหกรรมกำลังปรับตัว อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาของการใช้มาตรการปกป้องทั้งหมด อันรวมถึงระยะเวลาในการใช้มาตรการปกป้องชั่วคราว ระยะเวลาเริ่มแรกของการใช้มาตรการปกป้องและระยะเวลาที่ขยายออกไปนั้นต้องไม่เกินกำหนดระยะเวลา 8 ปี และสำหรับประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนาที่มีสิทธิขยายระยะเวลาสูงสุดนี้ออกไปอีก 2 ปี⁶⁶ รวมระยะเวลาสูงสุดของการใช้มาตรการปกป้องสำหรับประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนา คือ 10 ปี

อนึ่ง ถ้าการใช้มาตรการปกป้องเป็นระยะเวลาเกินกว่า 1 ปี ประเทศสมาชิกผู้ใช้มาตรการต้องผ่อนคลายการใช้มาตรการลงตามลำดับในช่วงระยะเวลาของการใช้มาตรการ นอกจากนี้ ถ้าระยะเวลาในการบังคับใช้มาตรการปกป้องเกินกว่า 3 ปี ให้ประเทศสมาชิกผู้ใช้มาตรการปกป้องทบทวนการใช้มาตรการ ในเวลาที่ไม่ว่างกว่าครั้งแรกของการใช้มาตรการ

⁶² Agreement on Safeguards Article 5.2 (a).

⁶³ See Agreement on Safeguards Article 5.2 (b).

⁶⁴ Agreement on Safeguards Article 9.1.

⁶⁵ *Ibid.* Article 7.

⁶⁶ *Ibid.* Article 9.2.

ประเทศสมาชิกต้องไม่ใช้มาตรการปกป้องกับสินค้านำเข้าซึ่งได้ใช้มาตรการปกป้อง หลังจากความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกมีผลใช้บังคับ ในช่วงระยะเวลาที่เท่ากับระยะเวลาที่มีการใช้มาตรการปกป้องก่อนหน้านี้ โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าระยะเวลาของการไม่ใช้มาตรการปกป้องนั้น คือ อย่างน้อย 2 ปี แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการปกป้องที่มีช่วงระยะเวลา 180 วัน หรือน้อยกว่าอาจนำมาใช้กับการนำเข้าสินค้าได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงช่วงระยะเวลาดังกล่าว ถ้าระยะเวลาได้ผ่านพ้นไปอย่างน้อย 1 ปี นับแต่วันเริ่มต้นการใช้มาตรการปกป้องกับการนำเข้าสินค้านั้น และมาตรการปกป้องไม่ได้นำมาใช้กับสินค้าชนิดเดียวกันเกินกว่า 2 ครั้ง ในช่วงระยะเวลา 5 ปี ก่อนวันเริ่มต้นการใช้มาตรการปกป้อง

(4) ระดับการลดหย่อนและพันธกรณีอื่นๆ

ประเทศสมาชิกที่เสนอใช้มาตรการปกป้องหรือขยายการใช้มาตรการปกป้องจะต้องพยายามรักษาไว้ซึ่งระดับของข้อลดหย่อนที่เท่าเทียมกันและพันธกรณีอื่นให้เท่าระดับเดิมตามที่ปรากฏภายใต้ข้อตกลง GATT ในระหว่างประเทศสมาชิคนั้นและประเทศสมาชิกซึ่งได้รับผลกระทบจากมาตรการปกป้อง

2.5.2. การใช้มาตรการปกป้องเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงิน

ดุลการชำระเงิน คือ รายการที่แสดงถึงรายรับรายจ่ายทางการค้าและการลงทุนที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจ่ายให้หรือได้รับจากต่างประเทศในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งโดยปกติในระยะเวลา 1 ปี⁶⁷ ดุลการชำระเงินแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ดุลการชำระเงินเกินดุล ดุลการชำระเงินขาดดุล และดุลการชำระเงินได้ดุล⁶⁸

⁶⁷ ดูทัย หิรัญโต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 17.

⁶⁸ ดุลการชำระเงินเกินดุล หมายถึง ยอดรายได้มากกว่ายอดรายจ่ายทางการค้าและการลงทุนในระหว่างประชาชนและรัฐบาลของประเทศหนึ่งกับประชาชนและรัฐบาลของประเทศอื่น

ดุลการชำระเงินขาดดุล หมายถึง ยอดรายได้น้อยกว่ายอดรายจ่ายทางการค้าและการลงทุนในระหว่างประชาชนและรัฐบาลของประเทศหนึ่งกับประชาชนและรัฐบาลของประเทศอื่น

ดุลการชำระเงินได้ดุล หมายถึง ยอดรายได้เท่ากับยอดรายจ่ายทางการค้าและการลงทุนในระหว่างประชาชนและรัฐบาลของประเทศหนึ่งกับประชาชนและรัฐบาลของประเทศอื่น

ดุลการชำระเงินมีความสำคัญ คือ ทำให้สามารถทราบได้ว่าประเทศมีรายรับและรายจ่ายทางการค้าเป็นอย่างไร อันนำไปสู่การกำหนดนโยบายด้านการเงินและการคลังให้มีความเหมาะสมเพื่อช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ถ้าหากประเทศมีการขาดดุลการชำระเงินมากก็จะมีรายได้นำมาใช้จ่ายหรือพัฒนาประเทศซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อความมั่นคงของประเทศได้

สำหรับในกรณีที่ประเทศสมาชิกประสบปัญหาดุลการชำระเงิน ประเทศสมาชิกสามารถใช้มาตรการปกป้องเพื่อแก้ปัญหาด้านดุลการชำระเงินได้ ซึ่งการใช้มาตรการปกป้องในการแก้ปัญหาดุลการชำระเงินนั้นแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การใช้มาตรการที่อาศัยราคาเป็นพื้นฐาน (rice-based Measures) และการกำหนดข้อจำกัดด้านการจำกัดปริมาณสินค้า โดยมีหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการดังที่ปรากฏในความเข้าใจว่าด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับดุลการชำระเงินของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษีศุลกากรและการค้า (Understanding on The Balance-of-Payments Provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 หรือ UBOP) ดังนี้

1) ประเทศสมาชิกต้องแจ้งให้ทราบโดยเร็วที่สุดถึงกำหนดระยะเวลาการยกเลิกการใช้มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าที่ได้มีขึ้นเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงิน ถ้าไม่ได้มีการประกาศแจ้งกำหนดระยะเวลา ประเทศสมาชิกต้องชี้แจงถึงเหตุที่ไม่ได้ประกาศแจ้ง⁶⁹

2) ประเทศสมาชิกต้องเลือกใช้มาตรการที่มีผลกระทบต่อการค้าอย่างน้อยที่สุด กล่าวคือ การใช้มาตรการที่อาศัยราคาเป็นพื้นฐาน ได้แก่ การเก็บภาษีนำเข้าเพิ่มขึ้น, ข้อกำหนดด้านเงินประกันในการนำเข้า หรือมาตรการทางการค้าที่เทียบเท่าอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อราคาของสินค้านำเข้า ซึ่งในกรณีนี้ประเทศสมาชิกอาจใช้มาตรการที่อาศัยราคาเป็นพื้นฐานที่เกินกว่าระดับความผูกพันทางภาษีที่ได้ระบุไว้ในตารางข้อลดหย่อนของตนก็ได้⁷⁰ และถ้าสินค้าใดที่ไม่มีการผูกพันการจำกัดภาษีประเทศสมาชิกมีอิสระในการเพิ่มการจำกัดภาษีได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตามที่กำหนดไว้ในความเข้าใจว่าด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับดุลการชำระเงินของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษีศุลกากรและการค้า⁷¹

⁶⁹ UBOP paragraph 1.

⁷⁰ See UBOP paragraph 2.

⁷¹ Bhagirath Lal Das, *supra note 21*, p.103.

3) ประเทศสมาชิกต้องหลีกเลี่ยงการกำหนดมาตรการใหม่ ๆ ด้านการจำกัดปริมาณสินค้าเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงิน ยกเว้นในกรณีที่มาตรการที่อาศัยราคาเป็นพื้นฐานไม่สามารถยับยั้งการเสื่อมลงอย่างรวดเร็วของฐานะทางการเงินภายนอกประเทศได้ เพราะว่าสถานการณ์ที่วิกฤตของดุลการชำระเงิน⁷²

4) ในสถานการณ์ซึ่งมาตรการที่อาศัยราคาเป็นพื้นฐานไม่สามารถยับยั้งการเสื่อมลงของฐานะทางการเงินภายนอกประเทศได้ทำให้ประเทศสมาชิกต้องนำมาตรการด้านการจำกัดปริมาณมาบังคับใช้ ประเทศสมาชิกต้องแสดงเหตุผลว่าเหตุใดมาตรการที่อาศัยราคาเป็นพื้นฐานจึงไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาของสถานการณ์ดุลการชำระเงิน โดยประเทศสมาชิกที่ยังคงใช้มาตรการด้านการจำกัดปริมาณต้องแสดงให้เห็นในการเจรจาปรึกษาหารือภายหลังถึงความก้าวหน้าในการลดลงของเหตุการณ์และผลที่จำกัดของการมาตรการดังกล่าว และการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้านั้นต้องไม่ใช่มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าที่เกินกว่าหนึ่งมาตรการสำหรับสินค้าชนิดเดียวกัน⁷³

5) ประเทศสมาชิกพึงรับรองว่ามาตรการจำกัดการนำเข้าที่นำมาใช้บังคับเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินนั้นนำมาใช้เพียงเพื่อควบคุมระดับโดยทั่วไปของการนำเข้า กล่าวคือ ต้องไม่ได้เป็นไปเพื่อการปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศ⁷⁴ และไม่เกินกว่าที่จำเป็นตามที่กำหนดไว้ในสถานการณ์ของดุลการชำระเงิน นอกจากนี้ต้องใช้อำนาจจำกัดต่างๆด้วยความโปร่งใสเพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการให้น้อยที่สุด⁷⁵

จากหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการปกป้องเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินนั้น มีข้อสังเกต คือ การใช้มาตรการปกป้องเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินนั้น ประเทศสมาชิกต้องใช้มาตรการที่มีผลกระทบในทางการค้าที่น้อยที่สุด กล่าวคือ มาตรการที่อาศัยราคาเป็นพื้นฐาน เช่น การเก็บภาษีนำเข้าเพิ่มขึ้น โดยต้องหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าใหม่ เว้นแต่ในกรณีที่มาตรการที่อาศัยราคาเป็นพื้นฐานไม่สามารถแก้ปัญหาได้ อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการปกป้องเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินของประเทศสมาชิกโดยการใช้มาตรการจำกัดปริมาณการ

⁷² See, UBOP paragraph 3.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Yong – Shik Lee, Safeguard Measures in World Trade : The Legal Analysis, Second Edition, (Netherlands: Kluwer Law International, 2005), p.157.

⁷⁵ See UBOP paragraph 4.

นำเข้าสินค้านั้นต้องต้องมีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการแบ่งสรรโควตาตาม มาตรา XIII กล่าวคือ ต้องเป็นกระทำโดยการไม่เลือกปฏิบัติ⁷⁶ ตลอดจนเป็นการจำกัดปริมาณการ นำเข้าสินค้าที่สอดคล้องกับหลักการแบ่งสรรในทางการค้า กล่าวคือ ต้องกระทำในลักษณะของ การกำหนดโควตาโดยรวม โดยเป็นการกำหนดส่วนแบ่งที่ใกล้เคียงที่สุดที่ประเทศสมาชิกผู้ส่งออก สินค้านั้นคาดหมายได้ว่าจะได้รับ ถ้าหากไม่มีข้อจำกัดด้านการนำเข้าและในกรณีที่การกำหนด โควตาไม่สามารถกระทำได้ การจำกัดปริมาณสินค้าอาจจะเป็นการใช้วิธีการออกใบอนุญาตนำเข้า หรือการอนุญาตให้นำเข้าโดยไม่กำหนดโควตา

นอกจากนี้ การใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าของประเทศสมาชิกเพื่อแก้ปัญหา ดุลการชำระเงินต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในแต่ละกรณี ดังต่อไปนี้

2.5.2.1 การแก้ปัญหาดุลการชำระเงินสำหรับกรณีทั่วไป

บทบัญญัติข้อตกลง GATT กำหนดให้ประเทศสมาชิกสามารถใช้มาตรการจำกัด ปริมาณหรือมูลค่าของสินค้านำเข้าเพื่อปกป้องฐานะทางการเงินภายนอกและดุลการชำระเงินของ ประเทศได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา XII⁷⁷ กล่าวคือ การจำกัดปริมาณการ นำเข้าสินค้าที่กำหนดขึ้น หรือการคงไว้ซึ่งการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้า หรือการจำกัด ปริมาณการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มมากขึ้นที่กระทำโดยประเทศสมาชิกภายใต้มาตรา XII นั้นต้องไม่ เกินกว่ากรณีที่กำหนด

- เพื่อป้องกันการคุกคามอย่างฉุกเฉินหรือเพื่อการหยุดยั้งของการลดลงอย่างมาก ในเงินสำรองของประเทศสมาชิก หรือ
- เพื่อบรรลุถึงอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างเหมาะสมของเงินสำรองของประเทศสมาชิก ในกรณีที่เงินสำรองนั้นมีอัตราต่ำมาก⁷⁸

ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกผู้ใช้มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าภายใต้สถานการณ์ที่ กำหนดไว้ใน 2 ประการ ข้างต้น ต้องผ่อนคลายมาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าลงตามลำดับ เมื่อเงื่อนไขต่างๆได้ดีขึ้น การคงไว้ซึ่งการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าในขอบเขตตามเงื่อนไขที่ กำหนดไว้ในสถานการณ์ที่กำหนดเท่าที่จำเป็น อีกทั้งประเทศสมาชิกต้องยกเลิกการจำกัดปริมาณ การนำเข้าสินค้า เมื่อไม่ชอบด้วยเงื่อนไขในการกำหนดให้มีการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้า

⁷⁶ ดูข้อยกเว้นจากกฎเกณฑ์การไม่เลือกปฏิบัติ GATT Article XIV ในภาคผนวก ข.

⁷⁷ GATT Article XII:1.

⁷⁸ *Ibid.* Article XII:2 (a).

หรือไม่ชอบด้วยเงื่อนไขแห่งการคงไว้ซึ่งการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าภายใต้สถานการณ์นั้นอีกต่อไป⁷⁹

อย่างไรก็ตาม การจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าของประเทศสมาชิกเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินในกรณีทั่วไป มีข้อจำกัดที่ประเทศสมาชิกพึงต้องปฏิบัติ คือ

- 1) หลีกเลี่ยงความเสียหายที่ไม่จำเป็นต่อผลประโยชน์ทางการค้าหรือความเสียหายต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอื่น
- 2) ไม่ใช้การจำกัดปริมาณสินค้าเพื่อขัดขวางการนำเข้าสินค้าอย่างไม่มีเหตุผลในปริมาณที่ต่ำที่สุดในทางการค้า ซึ่งทำให้ช่องทางในทางการค้าปกติเสียหาย และ
- 3) ไม่ใช้มาตรการจำกัดปริมาณปริมาณการนำเข้าสินค้าซึ่งขัดขวางต่อการนำเข้าตัวอย่างสินค้า หรือขัดขวางต่อการดำเนินการด้านสิทธิบัตร, เครื่องหมายการค้า, ลิขสิทธิ์ หรือการดำเนินการอื่นใดในทำนองเดียวกัน⁸⁰

2.5.2.2 การแก้ปัญหาดุลการชำระเงินสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

วัตถุประสงค์หลักสำหรับบทบัญญัติพิเศษในการแก้ปัญหาดุลการชำระเงินสำหรับประเทศกำลังพัฒนา คือ เพื่อบรรเทาปัญหาเมื่อประเทศกำลังพัฒนาเผชิญกับปัญหาเงินเฟ้อและเงินสำรองที่ลดลง⁸¹ ข้อตกลง GATT มาตรา XVIII เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการช่วยเหลือเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินของประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนาดังที่ปรากฏใน Section B โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญในการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้า ดังนี้

ประเทศสมาชิกซึ่งสถานะทางเศรษฐกิจที่มีมาตรฐานการครองชีพอยู่ในระดับต่ำและอยู่ในระยะแรกเริ่มของการพัฒนาเพื่อปกป้องฐานะทางการเงินภายนอกประเทศและเพื่อประกันระดับของเงินสำรองที่เพียงพอสำหรับสนับสนุนโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศอาจจะควบคุมระดับทั่วไปของการนำเข้าสินค้าโดยการจำกัดปริมาณหรือมูลค่าของสินค้าซึ่งอนุญาตให้มีการนำเข้าได้ ภายใต้เงื่อนไขว่าการจำกัดปริมาณการนำเข้าที่ได้กำหนดขึ้น หรือได้ดำรงไว้ซึ่งมาตรการ หรือการจำกัดปริมาณการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นต้องไม่เกินกว่าความจำเป็น

⁷⁹ *Ibid.* Article XII:2 (b).

⁸⁰ *Ibid.* Article XII:3 (c)

⁸¹ Bhagirath Lal Das. *supra* note 21, p. 99.

- เพื่อขัดขวางการคุกคามหรือเพื่อยับยั้งการลดลงอย่างมากของเงินสำรองของประเทศ หรือ
- เพื่อบรรลุถึงอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินสำรองอย่างเหมาะสม ในกรณีที่เงินสำรองของประเทศไม่เพียงพอ⁸²

อนึ่ง ในการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินสำหรับประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนานั้น มีข้อจำกัดที่ประเทศสมาชิกพึงต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับการจำกัดปริมาณสินค้าเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินในกรณีทั่วไป กล่าวคือ การจำกัดปริมาณการนำเข้าต้องได้นำไปใช้ในวิธีการที่หลีกเลี่ยงความเสียหายอันไม่จำเป็นต่อผลประโยชน์ทางการค้าและทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอื่น ตลอดจนไม่ขัดขวางการนำเข้าสินค้าอย่างไม่สมเหตุผลผลในปริมาณที่ต่ำที่สุดในทางการค้าซึ่งทำให้ช่องทางในทางการค้าปกติเสียหาย และการจำกัดปริมาณการนำเข้าต้องได้นำไปใช้ในเพื่อขัดขวางการนำเข้าตัวอย่างสินค้า หรือเพื่อขัดขวางการค้าเงินการด้านสิทธิบัตร, เครื่องหมายการค้า ลิขสิทธิ์ หรือการค้าเงินการอย่างอื่นในทำนองเดียวกัน⁸³

นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกต้องผ่อนคลายมาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าเมื่อเงื่อนไขต่างๆ ได้ดีขึ้น โดยดำรงไว้ซึ่งมาตรการเท่าที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดและต้องยกเลิกการใช้มาตรการเมื่อเงื่อนไขต่างๆ นั้นได้แสดงให้เห็นว่ามาตรการนั้นไม่มีความชอบด้วยกฎหมายอีกต่อไป แต่ทั้งนี้ประเทศสมาชิกไม่ต้องยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงมาตรการจำกัดปริมาณสินค้าเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาของประเทศสมาชิกซึ่งจะทำให้มาตรการเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องนำมาใช้อีกต่อไป⁸⁴

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าแม้การจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเป็นมาตรการที่ได้รับอนุญาตให้นำมาใช้บังคับได้ตามบทบัญญัติของมาตรา XII และ XVIII:Section B ของข้อตกลง GATT เพื่อช่วยแก้ปัญหาในกรณีที่ประเทศสมาชิกทั่วไปหรือประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนาต้องประสบกับปัญหาดุลการชำระเงิน แต่อย่างไรก็ตาม จากกระบวนการและวิธีการปฏิบัติที่ได้ศึกษามานั้น ผู้เขียนเห็นว่าการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าเพื่อแก้ปัญหาการดุลการชำระเงินนั้นมีกระบวนการและวิธีการนำมาบังคับใช้ที่ค่อนข้างยุ่งยาก, ซับซ้อน ทำให้ยากแก่

⁸² GATT Article XVIII:9.

⁸³ *Ibid.* Article XVIII:10.

⁸⁴ *Ibid.* Article XVIII:11.

การนำมาตรการมาบังคับใช้ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกต้องนำมาตรการที่มีผลกระทบทางการค้า น้อยที่สุด ได้แก่ มาตรการทางภาษีมาใช้เพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงิน อีกทั้งต้องหลีกเลี่ยงการใช้ มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าใหม่ๆ การใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าได้ประเทศสมาชิกต้อง แสดงให้เห็นถึงเหตุผลว่าเหตุใดมาตรการทางภาษีจึงไม่สามารถแก้ปัญหาได้ โดยการนำมาตรการ จำกัดปริมาณสินค้าของประเทศสมาชิกมาใช้บังคับนั้นต้องไม่เกินกว่าหนึ่งมาตรการสำหรับสินค้า ชนิดเดียวกันและต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกสามารถนำมาตรการ จำกัดปริมาณสินค้ามาใช้ในการแก้ปัญหาดุลการชำระเงินตามที่บัญญัติในมาตรา XII หรือ มาตรา XVIII : Section B แล้วแต่กรณี อีกทั้งการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าของประเทศสมาชิกนั้น ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารจัดการแบ่งสรรโควตาตามมาตรา XIII ของข้อตกลง GATT กล่าวคือ เป็นการกำหนดโควตาที่กระทำโดยการไม่เลือกปฏิบัติตลอดจนต้องมีสอดคล้อง กับหลักการแบ่งสรรในทางการค้าอีกด้วย

2.6 การขอยกเว้นพันธกรณี

ในสถานการณ์พิเศษที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาจตัดสินใจงดเว้นพันธกรณีที่บังคับกับ ประเทศสมาชิกโดยความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกหรือความตกลงเกี่ยวกับการค้าพหุภาคี ใดๆก็ได้ โดยการตัดสินใจนั้นต้องได้กระทำโดยใช้คะแนนเสียง 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิก⁸⁵ ด้วยเหตุนี้ ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกจึงอาจขอยกเว้นพันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัด ปริมาณสินค้าตามบทบัญญัติมาตรา XI:1 ของข้อตกลง GATT ได้ ซึ่งหากประเทศสมาชิกได้รับการ อนุญาตจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรีให้ยกเว้นพันธกรณีได้ ประเทศสมาชิกก็ไม่ต้องปฏิบัติตาม พันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้า ในกรณีเช่นนี้ทำให้ประเทศสมาชิกสามารถจำกัด ปริมาณการนำเข้าสินค้าจากประเทศสมาชิกอื่นหรือการส่งออกสินค้าหรือการขายเพื่อการส่งออก ไปยังประเทศสมาชิกอื่นได้ แม้ว่ามาตรการที่ประเทศสมาชิกนำมาใช้บังคับนั้นจะขัดแย้งกับ หลักการของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าตามข้อตกลง GATT มาตรา XI:1 และไม่สอดคล้องกับ บทบัญญัติอันเป็นข้อยกเว้นของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อ พันธกรณีของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าในมาตรา XI:1

⁸⁵ Agreement Establishing The World Trade Organization Article IX:3.

การขอยกเว้นพันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าตามมาตรา XI:1 ประเทศสมาชิกผู้ขอยกเว้นพันธกรณีต้องปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1) คำร้องขอเพื่อขอยกเว้นพันธกรณีต้องระบุถึงมาตรการซึ่งประเทศสมาชิกได้เสนอเพื่อนำมาใช้, วัตถุประสงค์ของนโยบายเฉพาะซึ่งประเทศสมาชิกได้พยายามดำเนินการ และเหตุผลต่างๆที่ขัดขวางประเทศสมาชิกจากการบรรลุวัตถุประสงค์ด้านนโยบายของประเทศสมาชิกโดยมาตรการซึ่งสอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ข้อตกลง GATT⁸⁶

2) คำร้องขอยกเว้นพันธกรณีนั้น จะต้องยื่นในขั้นต้นต่อคณะมนตรีสำหรับการค้าสินค้า (Council for Trade in Goods) เพื่อให้พิจารณาในระยะเวลาซึ่งต้องไม่เกิน 90 วัน หลังจากนั้นคณะมนตรีสำหรับการค้าสินค้าจะเสนอรายงานให้ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วยผู้แทนระดับสูงจากประเทศสมาชิกทุกประเทศได้ทราบ⁸⁷

ในการตัดสินใจของที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเพื่อการอนุญาตให้มีการยกเว้นพันธกรณีนั้น จะต้องระบุถึงสถานการณ์พิเศษซึ่งเป็นเหตุผลสนับสนุนการตัดสินใจตลอดจนการระบุระยะเวลาและเงื่อนไขที่ใช้บังคับกับการขอยกเว้นพันธกรณี และการระบุระยะเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย

สำหรับการขอยกเว้นพันธกรณีที่ได้รับอนุญาตให้สามารถกระทำได้เกินกว่า 1 ปี ต้องมีการทบทวนโดยที่ประชุมระดับรัฐมนตรีภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี และทุกปีหลังจากนั้นจนกว่าการขอยกเว้นพันธกรณีจะสิ้นสุดลง ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบว่าสถานการณ์พิเศษนั้นยังคงมีอยู่หรือไม่ ระยะเวลาและเงื่อนไขเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งบนพื้นฐานของการทบทวนในแต่ละปีที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาจขยายการบังคับใช้ออกไป หรือเปลี่ยนแปลง หรือการยกเลิกการขอยกเว้นพันธกรณีก็ได้⁸⁸

⁸⁶ The Understanding in Respect of Waivers of Obligations under The General Agreement on Tariffs and Trade 1994 Paragraph 1.

⁸⁷ Agreement Establishing The World Trade Organization Article IX:3 (b).

⁸⁸ *Ibid.* Article IX:4.

3. มาตรการเกี่ยวกับการจำกัดปริมาณสินค้าที่มีใช้ภาษี ภายใต้กฎเกณฑ์อื่นขององค์การการค้าโลก

3.1 ความหมายของมาตรการที่มีใช้ภาษี

มาตรการที่มีใช้ภาษี (Non – Tariff Measures) หมายถึง มาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร ซึ่งเป็นกฎระเบียบข้อบังคับของภาคีรัฐบilateralที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ โดยองค์การการค้าโลกอนุญาตให้ใช้ได้⁸⁹ ในกรณีของการส่งเสริมการค้าที่เป็นธรรมหรือมีสิทธิใช้เป็นข้อยกเว้น ในกรณีฉุกเฉินและจำเป็น รวมทั้งเพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืช ทั้งนี้จะต้องไม่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติอย่างไม่มีเหตุผล ไม่มีผลต่อการกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ภายใต้ความตกลงที่กำกับดูแล⁸⁹

มาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีในกรณีนี้ ประเทศสมาชิกสามารถนำมาใช้เพื่อการจำกัดปริมาณสินค้าได้ โดยจะไม่ถือว่าเป็นการขัดแย้งกับพันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าในมาตรา XI:1 ของข้อตกลง GATT ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขว่ามาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีที่นำมาบังคับใช้เพื่อการจำกัดปริมาณสินค้านั้นต้องสอดคล้องกับข้อตกลงที่กำกับดูแลการใช้มาตรการดังกล่าว

3.2 รูปแบบของมาตรการเกี่ยวกับการจำกัดปริมาณสินค้าที่มีใช้ภาษีภายใต้กฎเกณฑ์อื่นขององค์การการค้าโลก

3.2.1 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการบังคับใช้ มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

ข้อตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary หรือข้อตกลง SPS) เป็นข้อตกลงที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของประเทศสมาชิก ซึ่งถ้าประเทศสมาชิกใดจะใช้มาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชเพื่อการจำกัดปริมาณสินค้านั้น ประเทศ

⁸⁹ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, มาตรการที่มีใช้ภาษี, (กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์) น. 1.

สมาชิกผู้หนึ่งต้องนำมาบังคับใช้โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ต่างๆของข้อตกลง
ข้อตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชด้วย

(1) ความหมายของมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

ข้อตกลง SPS ได้ให้ความหมายของมาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชไว้ ดังนี้⁹⁰

มาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืช หมายถึง มาตรการที่นำมาใช้

- เพื่อปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์, สัตว์ หรือพืช ภายในดินแดนของประเทศสมาชิกจากความเสียหายที่เป็นผลมาจากการเข้ามา, การกักตัว หรือการแพร่กระจายของแมลงศัตรูพืช, เชื้อโรค, สิ่งมีชีวิตที่เป็นพาหะของโรค หรือสิ่งมีชีวิตที่ทำให้เกิดโรค

- เพื่อปกป้องมนุษย์, สัตว์ หรือพืชในดินแดนของประเทศสมาชิกจากความเสียหายที่เป็นผลจากสารปรุงแต่ง, สิ่งเจือปน, สารพิษ หรือสิ่งมีชีวิตที่ทำให้เกิดโรคในอาหาร, เครื่องดื่มหรืออาหารสัตว์

- เพื่อปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ในดินแดนประเทศสมาชิกจากความเสียหายที่เป็นผลพาหะของจากเชื้อโรคที่อยู่ในสัตว์, พืช หรือผลิตภัณฑ์จากสัตว์หรือพืช หรือจากการเข้ามา, การกักตัว หรือการแพร่กระจายของแมลงศัตรูพืช หรือ

- เพื่อป้องกันหรือจำกัดความเสียหายอื่นๆภายในดินแดนของประเทศสมาชิกจากการเข้ามา หรือการกักตัว หรือการแพร่กระจายของแมลงศัตรูพืช

มาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชครอบคลุมถึงกฎหมาย, พระราชกฤษฎีกา, ข้อบังคับ, ข้อกำหนด และวิธีการปฏิบัติต่างๆ กระบวนการและวิธีการผลิต การทดสอบ, การตรวจสอบ, การรับรอง และวิธีการอนุมัติ การกักกันซึ่งประกอบด้วยข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสัตว์หรือพืช หรือปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของสัตว์หรือพืชในระหว่างการขนส่ง บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวิธีการทางสถิติ วิธีการสุ่มตัวอย่าง วิธีการประเมินความเสี่ยง และข้อกำหนดด้านการบรรจุหีบห่อและการปิดฉลากที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความปลอดภัยด้านอาหาร

⁹⁰ Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Annex A paragraph 1.

(2) หลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้มาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

1) ประเทศสมาชิกมีสิทธิใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่จำเป็นสำหรับการปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์, สัตว์ หรือพืช โดยมาตรการดังกล่าวต้องมีความสอดคล้องกับข้อตกลง SPS⁹¹

2) ประเทศสมาชิกต้องประกันว่าจะใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชเท่าที่จำเป็นเพื่อปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์, สัตว์ หรือพืช โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ และจะไม่ดำรงไว้ซึ่งมาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชโดยปราศจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างเพียงพอ ยกเว้นในกรณีที่หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องไม่เพียงพอ ประเทศสมาชิกอาจใช้มาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชชั่วคราวได้บนพื้นฐานของข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ รวมทั้งที่ได้รับจากองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และจากมาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชที่นำมาใช้โดยประเทศสมาชิกอื่น ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกต้องค้นหาข้อมูลเพิ่มเติมที่จำเป็นสำหรับการประเมินความเสี่ยงและทบทวนมาตรการภายในระยะเวลาอันสมควร⁹²

3) ประเทศสมาชิกต้องประกันว่ามาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชของตนจะไม่เป็นไปตามอำเภอใจหรือเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรกับประเทศสมาชิกที่มีสภาพอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน รวมทั้งในดินแดนของตนและดินแดนของประเทศสมาชิกอื่น ทั้งจะต้องไม่ใช้มาตรการในลักษณะที่จะทำให้เกิดการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างแอบแฝงขึ้น⁹³

4) ประเทศสมาชิกจะต้องกำหนดมาตรการบนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศ, แนวทาง หรือข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ปรากฏ ยกเว้นในกรณีที่ได้มีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ในบทบัญญัติของข้อตกลง SPS ซึ่งถ้ามาตรการดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ, แนวทาง หรือข้อเสนอแนะต่างๆ จะถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์, สัตว์ หรือพืช และสันนิษฐานว่าเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของข้อตกลง SPS และข้อตกลง GATT⁹⁴

⁹¹ *Ibid.* Article 2.1.

⁹² *Ibid.* Article 2.2 and 5.7.

⁹³ *Ibid.* Article 2.3.

⁹⁴ *Ibid.* Article 3.1 and 3.2

ในกรณีเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าถ้ามาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชนั้นได้นำมาใช้เพื่อ การจำกัดปริมาณสินค้านั้นเป็นมาตรการที่ไม่เข้าข่ายกเว้นของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้า ซึ่ง อาจถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ขัดแย้งกับมาตรา XI:1 ของข้อตกลง GATT แต่ถ้ามาตรการที่ นำมาใช้กับการจำกัดปริมาณสินค้านั้นเป็นมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชตาม ความหมายของข้อตกลง SPS และการกำหนดมาตรการนั้นสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่าง ประเทศ แนวทาง หรือข้อเสนอแนะต่างๆที่เกี่ยวข้อง ย่อมสันนิษฐานได้ว่ามาตรการนั้นสอดคล้อง กับข้อตกลง SPS และบทบัญญัติของข้อตกลง GATT มาตรา XI:1

สำหรับมาตรฐานระหว่างประเทศ, แนวทาง หรือข้อเสนอแนะตามที่ได้กำหนดไว้ใน ข้อตกลง SPS ได้แก่⁹⁵

- มาตรฐานระหว่างประเทศ, แนวทาง หรือข้อเสนอแนะเพื่อความปลอดภัยด้าน อาหาร ที่กำหนดโดยคณะกรรมการโคเด็กซ์
- มาตรฐานระหว่างประเทศ, แนวทาง หรือข้อเสนอแนะเพื่อสุขภาพสัตว์ และ โรคติดต่อระหว่างสัตว์และคน ที่พัฒนาภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์การโรคระบาดสัตว์แห่งโลก
- มาตรฐานระหว่างประเทศ, แนวทาง หรือข้อเสนอแนะเพื่อสุขภาพของพืช ที่ พัฒนาภายใต้การอุปถัมภ์ของสำนักเลขาธิการอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพันธ์พืชระหว่าง ประเทศซึ่งดำเนินการภายใต้อนุสัญญาอารักขาพันธ์พืชระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกอาจจะนำมาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชมา บังคับใช้หรือดำรงไว้ซึ่งมาตรการที่มีระดับของความคุ้มครองทางสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชที่สูง กว่าได้เมื่อได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศ, แนวทาง หรือข้อเสนอแนะต่างๆก็ได้ ถ้ามีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์หรือผลของระดับความคุ้มครองทางสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชที่ ประเทศสมาชิกกำหนดนั้นเหมาะสมสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 5.1 ถึง มาตรา 5.8⁹⁶

อนึ่ง มาตรการที่มีผลให้ระดับการคุ้มครองแตกต่างจากระดับการคุ้มครองที่ตั้งอยู่บน พื้นฐานของมาตรฐานระหว่างประเทศ, แนวทาง หรือข้อเสนอแนะต่างๆต้องไม่ขัดกับบทบัญญัติ อื่นของข้อตกลง SPS⁹⁷

⁹⁵ *Ibid.* Annex A paragraph 3.

⁹⁶ See Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Article 5.

⁹⁷ Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Article 3.3.

5) ประเทศสมาชิกจะต้องประกันว่ามาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชของตนนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงต่อชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์, สัตว์ หรือพืชตามที่เหมาะสมแก่กรณี โดยคำนึงถึงเทคนิคการประเมินความเสี่ยงที่ได้รับการพัฒนาโดยองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ เป็นการประเมินความเป็นไปได้ของการเข้ามา, การกักตัว หรือการแพร่กระจายของแมลงศัตรูพืชหรือโรคภายในดินแดนของประเทศสมาชิกผู้นำเข้า สอดคล้องกับมาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชที่อาจนำมาใช้ และการประเมินผลที่อาจจะเกิดขึ้นและตามมาทางด้านเศรษฐกิจและชีววิทยาซึ่งเกี่ยวข้องเนื่องกับการเข้ามา, การกักตัว หรือการแพร่กระจายดังกล่าว หรือการประเมินความเป็นไปได้สำหรับผลเสียหายต่อสุขภาพมนุษย์, สัตว์ ซึ่งเกิดจากการมีสารปรุงแต่ง, สิ่งเจือปน สารพิษ หรือสิ่งมีชีวิตที่ทำให้เกิดโรคในอาหาร เครื่องดื่ม หรืออาหารสัตว์⁹⁸

6) ประเทศสมาชิกต้องยอมรับถึงมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของประเทศสมาชิกอื่นว่ามีความเท่าเทียมกัน แม้ว่ามาตรการนั้นแตกต่างจากมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชของตนหรือแตกต่างจากมาตรการที่นำมาใช้ในทางการค้าของประเทศสมาชิกอื่นในสินค้าชนิดเดียวกัน ถ้าประเทศสมาชิกผู้ส่งออกได้แสดงให้เห็นว่าประเทศสมาชิกผู้นำเข้าเห็นว่ามาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชของตนบรรลุถึงระดับที่เหมาะสมของการคุ้มครองด้านสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชของประเทศผู้นำเข้า⁹⁹

7) ประเทศสมาชิกต้องรับรองว่ามาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชของตนจะถูกปรับให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะทางสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชของแต่ละพื้นที่ จากพื้นที่ซึ่งผลิตสินค้าไปยังพื้นที่ที่เป็นจุดหมายปลายทางของสินค้า ซึ่งในการประเมินลักษณะทางสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชของแต่ละพื้นที่นั้น ประเทศสมาชิกต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขต่างๆ เช่น ระดับที่มีอยู่ของเชื้อโรคหรือแมลงศัตรูพืช หรือโครงการกำจัดหรือควบคุมต่างๆ หลักเกณฑ์หรือแนวทางที่เหมาะสมซึ่งอาจจะได้รับการพัฒนาขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง¹⁰⁰

⁹⁸ *Ibid.* Article 5.1 and Annex A paragraph 4.

⁹⁹ See Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Article 4.1.

¹⁰⁰ Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Article 6.1.

8) ประเทศสมาชิกต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงมาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืช และต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืช¹⁰¹

9) ประเทศสมาชิกต้องให้การปฏิบัติที่พิเศษและแตกต่างแก่ประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนา¹⁰²

3.2.2 ข้อบังคับด้านเทคนิคภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า

ข้อบังคับด้านเทคนิคเป็นมาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีอีกประเภทหนึ่งที่ประเทศสมาชิกอาจนำมาใช้กับการนำเข้าสินค้าจากประเทศสมาชิกอื่นซึ่งการใช้ข้อบังคับด้านเทคนิคนี้อาจก่อให้เกิดการจำกัดปริมาณสินค้าขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม การใช้ข้อบังคับทางเทคนิคนั้นต้องมีความสอดคล้องกับข้อตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement Technical Barrier to Trade หรือข้อตกลง TBT) มิฉะนั้นข้อบังคับด้านเทคนิคที่มีผลเป็นการจำกัดปริมาณสินค้านั้นอาจขัดแย้งกับพันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าตามมาตรา XI:1 ของข้อตกลง GATT ได้

ข้อตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้ากำหนดว่าข้อบังคับด้านเทคนิคและมาตรฐานต่างๆ ตลอดจนข้อกำหนดเกี่ยวกับการบรรจุหีบห่อ, การทำเครื่องหมาย และการปิดฉลาก และกระบวนการสำหรับการประเมินความสอดคล้องกับข้อบังคับด้านเทคนิคและมาตรฐานต่างๆนั้นต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคที่ไม่จำเป็นต่อการค้าระหว่างประเทศ อีกทั้งต้องไม่นำมาใช้ในลักษณะที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจหรือไม่มีเหตุผลอันสมควรในระหว่างประเทศสมาชิกที่อยู่ในสภาพอย่างเดียวกัน หรือเป็นการใช้ข้อบังคับด้านเทคนิคในลักษณะที่ก่อให้เกิดการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างแอบแฝงขึ้น¹⁰³

ข้อตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า มีขอบเขตที่ครอบคลุมถึงสินค้าทุกชนิด ทั้งสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าเกษตร แต่ข้อตกลงจะไม่นำไปบังคับกับการจัดซื้อซึ่งกระทำโดยองค์การของรัฐโดยในกรณีจะขึ้นกับข้อตกลงว่าด้วยการจัดซื้อโดยรัฐ และการใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชตามข้อตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช¹⁰⁴

¹⁰¹ See Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Article 7 and Annex B.

¹⁰² See *Ibid.* Article 10.

¹⁰³ Agreement Technical Barrier to Trade : Preamble.

¹⁰⁴ *Ibid.* Article 1 Paragraph 1.3, 1.4 and 1.5.

(1) ความหมายของข้อบังคับด้านเทคนิค

ข้อตกลง TBT ได้ให้ความหมายของข้อบังคับด้านเทคนิคไว้ว่า หมายถึง เอกสารซึ่งอธิบายลักษณะผลิตภัณฑ์หรือกระบวนการ และวิธีการผลิตที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์นั้น รวมถึงข้อกำหนดที่ใช้ซึ่งเป็นกฎข้อบังคับที่ต้องปฏิบัติตาม โดยอาจรวมถึงหรือระบุถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้คำสัญลักษณ์ การบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมายหรือการปิดฉลากที่ใช้กับผลิตภัณฑ์ กระบวนการหรือวิธีการผลิตด้วย¹⁰⁵

(2) หลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้ข้อบังคับด้านเทคนิคภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า

1) ประเทศสมาชิกต้องประกันว่าในเรื่องข้อบังคับด้านเทคนิค, สินค้าที่นำเข้าจากดินแดนของประเทศอื่นต้องได้รับการปฏิบัติที่ไม่ด้อยไปกว่าสินค้านิตเดียวกันในประเทศ และสินค้านิตเดียวกันที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศอื่น¹⁰⁶

2) ประเทศสมาชิกต้องประกันว่าไม่มีการจัดเตรียม หรือออกข้อบังคับด้านเทคนิค หรือใช้บังคับด้านเทคนิคที่เห็นได้ชัดหรือผลของข้อบังคับด้านเทคนิคจะก่อให้เกิดอุปสรรคที่ไม่จำเป็นต่อการค้าระหว่างประเทศ กล่าวคือ ข้อบังคับด้านเทคนิคต้องไม่เป็นการจำกัดทางการค้าเกินกว่าที่จำเป็นเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม (legitimate objective) โดยพิจารณาถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งวัตถุประสงค์อันชอบธรรมนี้ ได้แก่ ความมั่นคงของชาติ การป้องกันการหลอกลวง การคุ้มครองสุขภาพหรือความปลอดภัยของมนุษย์ การคุ้มครองชีวิตหรือสุขภาพของสัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ จะต้องไม่มีการคงไว้ซึ่งข้อบังคับด้านเทคนิค ถ้าสถานการณ์หรือวัตถุประสงค์ของการออกข้อบังคับด้านเทคนิคนั้นไม่จำเป็นต้องมีอีกต่อไป¹⁰⁷

3) กรณีที่ต้องมีการใช้ข้อบังคับด้านเทคนิคและได้มีมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอยู่หรือมาตรฐานระหว่างประเทศนั้นจะได้นำมาใช้บังคับ ประเทศสมาชิกต้องใช้มาตรฐานหรือที่ส่วนที่เกี่ยวข้องของมาตรฐานดังกล่าวในลักษณะเป็นพื้นฐานสำหรับข้อบังคับด้านเทคนิคของตน เว้นแต่มาตรฐานระหว่างประเทศนั้นไม่ทำให้เกิดผลหรือไม่เหมาะสมสำหรับ

¹⁰⁵ *Ibid.* Annex 1 paragraph 1.

¹⁰⁶ *Ibid.* Article 2 paragraph 2.1.

¹⁰⁷ *Ibid.* Article 2 paragraph 2.2 and 2.3.

การบรรลุมัตถุประสงค์อันชอบธรรม เช่น เพราะปัจจัยพื้นฐานทางภูมิอากาศหรือทางภูมิศาสตร์ หรือปัจจัยพื้นฐานด้านเทคโนโลยี¹⁰⁸

ในกรณีที่ไม่มีมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องหรือเนื้อหาทางเทคนิคของข้อเสนอ ที่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับด้านเทคนิคไม่สอดคล้องกับเนื้อหาทางเทคนิคของมาตรฐานระหว่าง ประเทศที่เกี่ยวข้อง และถ้าข้อบังคับด้านเทคนิคนั้นอาจมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการค้าของ ประเทศสมาชิกอื่น ประเทศสมาชิกต้องประกาศเผยแพร่เกี่ยวกับข้อเสนอนี้ที่จะนำข้อบังคับด้าน เทคนิคมาใช้ และแจ้งแก่ประเทศสมาชิกอื่นเกี่ยวกับสินค้าที่อยู่ภายใต้ความครอบคลุมภายใต้ ข้อบังคับด้านเทคนิคตลอดจนวัตถุประสงค์และเหตุผลของข้อบังคับนั้นโดยผ่านสำนักเลขาธิการ¹⁰⁹

4) ประเทศสมาชิกที่กำลังจัดเตรียม หรือออกข้อบังคับด้านเทคนิค หรือนำข้อบังคับ ด้านเทคนิคมาใช้บังคับที่อาจจะมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการค้าของประเทศสมาชิกอื่นต้อง อธิบายถึงเหตุผลสำหรับข้อบังคับด้านเทคนิคดังกล่าวตามเงื่อนไขในบทบัญญัติของมาตรา 2 ข้อ 2.2, 2.3 และ 2.4 ในเวลาที่มีการร้องขอของประเทศสมาชิกอื่น

ถ้าข้อบังคับด้านเทคนิคที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์อันชอบธรรมที่กำหนดไว้ประการ หนึ่งประการใดและสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าจะ ไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคที่ไม่จำเป็นต่อการค้าระหว่างประเทศ¹¹⁰

5) ประเทศสมาชิกต้องกระทำการพิจารณาเพื่อให้การยอมรับถึงข้อบังคับด้าน เทคนิคของประเทศสมาชิกอื่นว่ามีความเท่าเทียมกับของประเทศสมาชิก แม้ว่าข้อบังคับด้าน เทคนิคนั้นจะมีความแตกต่างจากข้อบังคับของตนก็ตาม ถ้าประเทศสมาชิกเห็นว่าข้อบังคับด้าน เทคนิคนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ข้อบังคับด้านเทคนิคของประเทศสมาชิก¹¹¹

6) ประเทศสมาชิกต้องประกันว่าจะจัดพิมพ์เผยแพร่ข้อบังคับด้านเทคนิคโดยพลัน หรือโดยเปิดเผยในลักษณะที่จะทำให้ผู้สนใจให้ประเทศสมาชิกอื่นคุ้นเคย นอกจากนี้ต้องให้ ระยะเวลาที่เหมาะสมแก่ประเทศผู้ส่งออก โดยเฉพาะประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนาเพื่อปรับปรุง ผลิตภัณฑ์หรือวิธีการผลิตของตนตามข้อกำหนดของประเทศสมาชิกผู้นำเข้า¹¹²

¹⁰⁸ *Ibid.* Article 2 paragraph 2.4.

¹⁰⁹ See Agreement Technical Barrier to Trade Article 2 paragraph Article 2.9.

¹¹⁰ Agreement Technical Barrier to Trade Article 2 paragraph 2.5.

¹¹¹ *Ibid.* Article 2 paragraph 2.7.

¹¹² *Ibid.* Article 2 paragraph 2.11 and 2.12.

7) ในกรณีที่ต้องมีการประเมินความสอดคล้องของข้อบังคับด้านเทคนิค หน่วยงานของรัฐบาลกลางต้องนำบทบัญญัติดังที่ปรากฏในมาตรา 5 มาใช้กับสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศสมาชิกอื่น¹¹³ อีกทั้งต้องประกันว่าผลของวิธีการประเมินความสอดคล้องในประเทศสมาชิกอื่นย่อมได้รับการยอมรับ แม้ว่าวิธีการประเมินความสอดคล้องจะแตกต่างจากวิธีการของตน ภายใต้เงื่อนไขว่าถ้าประเทศสมาชิกเห็นว่าวิธีการประเมินความสอดคล้องดังกล่าวให้ความมั่นใจได้ถึง ความสอดคล้องกับข้อบังคับด้านที่เท่าเทียมกับวิธีการของตน¹¹⁴

8) ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศต้องประกันว่าจุดตอบข้อซักถามที่ปรากฏสามารถให้คำตอบที่มีเหตุผลแก่ประเทศสมาชิกอื่นและผู้สนใจในประเทศสมาชิกอื่น และการจัดหาเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง¹¹⁵

9) ประเทศสมาชิกต้องให้การปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่างแก่ประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนา¹¹⁶

4. วิเคราะห์เกี่ยวกับการจำกัดปริมาณสินค้าในองค์การการค้าโลก

4.1 เงื่อนไขของการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าและผลทางกฎหมายของการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้า

4.1.1 เงื่อนไขของการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้า

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า แม้ข้อตกลง GATT ได้กำหนดพันธกรณีห้ามประเทศสมาชิกจำกัดปริมาณการนำเข้าหรือการส่งออกสินค้าดังที่ปรากฏในมาตรา XI:1 แต่อย่างไรก็ตามพันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้านี้ได้มีข้อยกเว้นให้ประเทศสมาชิกสามารถจำกัดปริมาณสินค้าได้ ซึ่งการจำกัดปริมาณสินค้าของประเทศสมาชิกนั้นอาจเป็นการกระทำในรูปแบบต่างๆ กล่าวคือ การใช้มาตรการทางภาษีหรือการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้า หรือการใช้

¹¹³ See Agreement Technical Barrier to Trade Article 5.

¹¹⁴ See *Ibid.* Article 6.

¹¹⁵ See *Ibid.* Article 10.

¹¹⁶ See *Ibid.* Article 12.

มาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีเพื่อการจำกัดปริมาณสินค้า ซึ่งมีเงื่อนไขของการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าในแต่ละรูปแบบ ดังนี้

(1) เงื่อนไขของการจำกัดปริมาณสินค้าโดยการใช้อนุญาตนุญญาการใช้มาตรการทางภาษีและการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้า

การจำกัดปริมาณสินค้าโดยการใช้อนุญาตนุญญาการใช้มาตรการทางภาษี ได้แก่ การจัดเก็บภาษีหรือค่าภาระอื่นสำหรับการนำเข้าหรือการส่งออกสินค้าเป็นมาตรการที่องค์การการค้าโลกอนุญาตให้ประเทศสมาชิกนำมาใช้เพื่อการจำกัดปริมาณสินค้าได้ โดยการใช้อนุญาตนุญญาการใช้มาตรการทางภาษีของประเทศสมาชิกล้วนต้องสอดคล้องกับข้อผูกพันทางภาษีของประเทศสมาชิก กล่าวคือ ประเทศสมาชิกมีพันธกรณีที่ต้องจัดเก็บภาษีกับสินค้าประเภทต่างๆในอัตราที่ไม่เกินกว่าตารางข้อลดหย่อนหรือข้อผูกพันทางภาษีของตน

สำหรับการใช้อนุญาตนุญญาการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าเป็นกรณีที่ประเทศสมาชิกกำหนดปริมาณหรือจำนวนในการนำเข้าสินค้าจากประเทศสมาชิกอื่นหรือการส่งออกสินค้าไปยังประเทศสมาชิกอื่น โดยการจำกัดปริมาณสินค้านั้นเป็นไปตามสถานการณ์ต่างๆที่กำหนดไว้เป็นข้อยกเว้นของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้า ทั้งนี้ การใช้อนุญาตนุญญาการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้านั้นต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกสามารถใช้อนุญาตนุญญาการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าได้ ซึ่งสถานการณ์ที่ข้อตกลง GATT อนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถใช้อนุญาตนุญญาการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าได้ มีดังนี้

- การห้ามหรือการจำกัดการส่งออกเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความขาดแคลนอาหารภายในประเทศ
- การห้ามการจำกัดการนำเข้าและการส่งออกเพื่อการแบ่งหมวดหมู่หรือการจัดประเภทของสินค้าโภคภัณฑ์
- การจำกัดการนำเข้าสินค้าประมง
- การจำกัดปริมาณสินค้าซึ่งสอดคล้องกับหลักของการบริหารจัดการแบ่งสรรโควตา
- การจำกัดปริมาณสินค้าในกรณีที่สินค้านำเข้าเพิ่มสูงขึ้น
- การจำกัดปริมาณสินค้าเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงิน

การจำกัดปริมาณสินค้าไม่ว่าจะเป็นการจำกัดปริมาณสินค้าในรูปแบบของการใช้อนุญาตนุญญาการใช้มาตรการทางภาษีหรือการจำกัดปริมาณสินค้าด้วยเหตุผลที่สอดคล้องกับข้อยกเว้นของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าก็ตาม ประเทศสมาชิกผู้จำกัดปริมาณสินค้าต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด

ไว้ใน Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions¹¹⁷ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกต้องประกาศแจ้งการจำกัดปริมาณสินค้าซึ่งประเทศสมาชิกได้ดำรงอยู่ ณ วันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 1996 และในระหว่างเวลาทุก 2 ปี หลังจากนั้น และต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงการจำกัดปริมาณสินค้า เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการจำกัดปริมาณสินค้าเกิดขึ้น¹¹⁸

คำประกาศแจ้งต้องประกอบด้วยการบรรยายอย่างชัดแจ้งถึงสินค้าและอัตราภาษีที่มีผลกระทบพร้อมกับหัวข้อหลักหรือหัวข้อย่อยที่เกี่ยวข้องในระบบ Harmonised System หรือการระบุอย่างชัดแจ้งถึงประเภทของการจำกัดปริมาณสินค้า, การระบุถึงเหตุผลต่างๆและความชอบด้วยกฎหมายภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก สำหรับมาตรการที่ดำรงอยู่ รวมถึงบทบัญญัติที่ประเทศสมาชิกนั้นได้กล่าวอ้างสนับสนุนความชอบด้วยกฎหมาย, คำแถลงถึงผลกระทบในทางการค้าของมาตรการดังกล่าว

(2) เงื่อนไขการใช้มาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษี

บางกรณีประเทศสมาชิกอาจนำมาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีมาใช้บังคับกับการจำกัดปริมาณสินค้าและมาตรการที่มีใช้ภาษีนั้นเป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่องค์การการค้าโลกอนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถจำกัดปริมาณสินค้าได้โดยตรงตามกรณีดังกล่าวไว้ในข้อ (1) ข้างต้น แต่การใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีดังกล่าว เป็นการนำมาตรการมาบังคับใช้ด้วยเหตุผลที่สอดคล้องกับข้อยกเว้นซึ่งองค์การการค้าโลกอนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถนำมาตรการที่มีใช้ภาษีมาใช้บังคับได้ ในกรณีนี้ประเทศสมาชิกผู้ใช้มาตรการอาจมีความมุ่งหมายเพื่อจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าจากประเทศสมาชิกอื่นหรือการส่งออกสินค้าไปยังประเทศสมาชิกอื่นโดยตรง หรืออาจเป็นกรณีซึ่งการนำมาตรการที่มีใช้ภาษีมาบังคับใช้ก่อให้เกิดผลเป็นการจำกัดปริมาณสินค้าขึ้น

¹¹⁷ World Trade Organization, *supra* note 12.

¹¹⁸ *Ibid.*

"The Committee, in pursuance of its mandate (Paragraph (d) of document WT/L/471), Agrees that

Member shall make complete notifications of the Quantitative restrictions which they maintain by 31 January 1996 and at two - yearly intervals thereafter, and shall notify changes to their quantitative restrictions as and when these changes occur"

มาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษาที่นำมาใช้กับการจำกัดปริมาณสินค้า ได้แก่ การจำกัดปริมาณสินค้าจากประเทศสมาชิกอื่นนำเข้าสินค้าด้วยเหตุผลเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามข้อยกเว้นในมาตรา XX (g) หรือการจำกัดปริมาณสินค้าด้วยเหตุผลเพื่อความจำเป็นในการปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์, สัตว์ หรือพืช ตามมาตรา XX (b), การใช้มาตรการสุขอนามัยหรือสุขอนามัยพืชภายใต้ข้อตกลง SPS หรือการใช้ข้อบังคับด้านเทคนิคภายใต้ข้อตกลง TBT ซึ่งการใช้มาตรการที่มีใช้ภาษาของประเทศสมาชิกต้องมีความสอดคล้องกับเงื่อนไขตามบทบัญญัติหรือข้อตกลงที่ประเทศสมาชิกยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อการจำกัดปริมาณสินค้า ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 2 และหัวข้อที่ 3 นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน Decision on Reverse Notification of Non - Tariff Measures¹¹⁹ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกต้องมีการประกาศแจ้งถึงความเป็นได้ของการใช้มาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษา (Non - Tariff Measures) ที่ยังคงดำรงอยู่ไปยังประเทศสมาชิกอื่น ในกรณีที่มาตรการดังกล่าวไม่ปรากฏพันธกรณีว่าด้วยการประกาศแจ้งภายใต้องค์การการค้าโลก อีกทั้งไม่มีการดำเนินการประกาศแจ้งผลกระทบอื่น ๆ ภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก

คำประกาศแจ้งต้องประกอบด้วย การแสดงให้เห็นถึงลักษณะที่ชัดเจนของมาตรการ, การอธิบายอย่างชัดเจนถึงสินค้าที่ได้รับผลกระทบเท่าที่สามารถกระทำได้, ในกรณีที่เหมาะสม ต้องได้มีการอ้างถึงบทบัญญัติขององค์การการค้าโลกที่เกี่ยวข้อง, คำแถลงถึงผลกระทบในทางการค้าของมาตรการ

4.1.2 ผลทางกฎหมายของการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้า

การดำเนินการภายใต้ขอบเขตขององค์การการค้าโลกมีความมุ่งหมายประการสำคัญ คือ การลดและขจัดอุปสรรคทางการค้าไม่ว่าจะเป็นอุปสรรคในรูปแบบภาษีศุลกากรและอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษา ส่งเสริมและสนับสนุนการค้าในระหว่างประเทศสมาชิกให้ดำเนินไปโดยเสรี

หลักการเปิดเสรีทางการค้าเป็นหลักการขององค์การการค้าโลกที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการลดและการขจัดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกซึ่งภายใต้หลักการเปิดเสรีทางการค้ามีกฎเกณฑ์ซึ่งกำหนดพันธกรณีห้ามประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าจากประเทศสมาชิกอื่นหรือการส่งออกสินค้าไปยังประเทศสมาชิกอื่น นอกเหนือจากการใช้มาตรการทางภาษี อย่างไรก็ตาม ภายใต้พันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้านั้น องค์การ

¹¹⁹ World Trade Organization, Decision on Notification Procedures of Non - Tariff Measures, G/L/60 10 January 1996 (96 - 0073).

การค้าโลกได้กำหนดข้อยกเว้นของพันธกรณีไว้ ซึ่งหมายความว่า ประเทศสมาชิกสามารถให้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าได้ หากการจำกัดปริมาณสินค้านั้นได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือบทบัญญัติภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลกซึ่งอนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถจำกัดปริมาณสินค้าได้ ดังนั้น ผลทางกฎหมายของการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าภายใต้ข้อยกเว้นที่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ต่างๆขององค์การการค้าโลกนั้นจึงถือเป็นข้อยกเว้นของหลักการเปิดเสรีทางการค้า

4.2 ปัญหาของการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้า

จากการศึกษาเกี่ยวกับหลักการและกฎเกณฑ์ว่าด้วยการจำกัดปริมาณสินค้าภายใต้ข้อตกลง GATT มีข้อสังเกตว่าการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าของประเทศสมาชิกมีปัญหาต่างๆซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางภาษี

การจำกัดปริมาณสินค้าโดยการกำหนดโควตาทางภาษี (Tariff Quota) ซึ่งเป็นการกำหนดปริมาณสินค้าที่สามารถนำเข้าหรือส่งออกได้ภายใต้อัตราภาษีที่กำหนดไว้แน่นอน ในกรณีเช่นนี้ ปริมาณสินค้าที่มีการนำเข้าหรือการส่งออกซึ่งอยู่ภายในปริมาณที่ไม่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในโควตาภาษี อัตราภาษีที่จัดเก็บสำหรับสินค้าในกลุ่มนี้จะเป็นไปตามอัตราที่กำหนดไว้สำหรับโควตาภาษีหรือในบางกรณีอาจได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีในการนำเข้าหรือการส่งออก สำหรับอัตราภาษีที่จัดเก็บกับปริมาณสินค้าซึ่งเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในโควตาภาษีจะเป็นอีกอัตราหนึ่ง ซึ่งโดยปกติแล้วจะเป็นอัตราที่สูงกว่าสินค้าที่อยู่ในโควตา ถ้าประเทศสมาชิกผู้นำเข้าสินค้าได้กำหนดโควตาทางภาษีในสินค้านำเข้า แต่ประเทศสมาชิกผู้ส่งออกต้องการส่งออกสินค้าไปยังประเทศสมาชิกผู้นำเข้าในปริมาณที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในโควตาในกรณีเช่นนี้ปริมาณสินค้าที่เกินกว่าในโควตาทางภาษีต้องเสียภาษีสำหรับการนำเข้าในอีกอัตราหนึ่งที่สูงกว่าสินค้าที่อยู่ในโควตาทางภาษี ดังนั้น ประเทศสมาชิกผู้ส่งออกอาจต้องจำกัดปริมาณการส่งออกสินค้าของตนไว้เพียงเท่ากับจำนวนที่ได้รับโควตา เนื่องจากประเทศสมาชิคนั้นไม่อาจยอมรับอัตราภาษีที่จัดเก็บที่สูงกว่าหรือไม่สามารถรับภาระค่าภาษีในอัตราภาษีนั้นได้ ในทางกลับกันกรณีประเทศสมาชิกผู้ส่งออกได้กำหนดโควตาทางภาษีสำหรับผู้ผลิตในประเทศที่ต้องการส่งออกสินค้า เมื่อปริมาณสินค้าที่ส่งออกเต็มจำนวนที่กำหนดไว้ในโควตาภาษีแล้ว ผู้ผลิต

ในประเทศอาจจำกัดปริมาณสินค้าที่ตนจะส่งออกไว้เพียงเท่าที่ตนได้รับโควตาซึ่งย่อมเป็นผลเป็นการจำกัดการส่งออกของประเทศสมาชิกนั้นเช่นกัน

ปัญหาอีกประการหนึ่งของการใช้มาตรการทางภาษี คือ ในการเจรจาการค้าแต่ละรอบขององค์การการค้าโลก ภายใต้หลักการเปิดเสรีทางการค้าประเทศสมาชิกต้องพร้อมที่จะลดอัตราการจัดเก็บภาษีตามตารางข้อตกลงหย่อนสำหรับสินค้าต่างๆ ในกรณีเช่นนี้ประเทศสมาชิกอาจพยายามหลีกเลี่ยงในการไม่ต้องผูกพันการจัดเก็บภาษีตามอัตราที่กำหนดไว้ในตารางข้อตกลงโดยการแบ่งแยกประเภทของสินค้าเพื่อกำหนดอัตราภาษีที่จัดเก็บซึ่งประเทศสมาชิกอาจเลือกผูกพันเฉพาะกับสินค้าบางประเภท สำหรับสินค้าประเภทที่ประเทศสมาชิกไม่ได้ให้ข้อผูกพันไว้ในตารางข้อตกลง ประเทศสมาชิกก็อาจใช้เป็นช่องทางในการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าโดยการจัดเก็บภาษีการนำเข้าในอัตราสูง

(2) ปัญหาอื่นๆ

ปัญหาประการแรก คือ การใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีซึ่งไม่ได้ห้ามหรือจำกัดปริมาณการนำเข้า แต่ผลของการนำมาตรการนั้นมาใช้บังคับก่อให้เกิดการจำกัดปริมาณสินค้าขึ้น เช่น การกำหนดราคาต่ำสุดของสินค้านำเข้า กล่าวคือ ประเทศสมาชิกผู้นำเข้าได้กำหนดราคาสินค้าต่ำสุดของสินค้านำเข้าที่สามารถจำหน่ายได้ในประเทศสมาชิกผู้นำเข้า ทำให้สินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศต้องจำหน่ายในราคาที่ประเทศสมาชิกผู้นำเข้ากำหนด ดังนั้น หากราคาที่ได้กำหนดมีราคาสูงกว่าราคาขายของสินค้าที่ผลิตในประเทศสมาชิกผู้นำเข้า ในกรณีที่มีสินค้าชนิดเดียวกันหรือสินค้าที่ interchangeable ซึ่งสามารถผลิตได้ในประเทศ ประชาชนก็อาจจะนิยมซื้อสินค้าในประเทศเนื่องจากสินค้าในประเทศมีราคาต่ำกว่า ทำให้สินค้านำเข้าไม่สามารถแข่งขันสู้กับสินค้าในประเทศได้ เพราะไม่สามารถจำหน่ายได้หรือจำหน่ายได้ในปริมาณน้อย เมื่อเป็นเช่นนี้ก็อาจทำให้ประเทศผู้ส่งออกนั้นไม่ส่งออกสินค้าชนิดดังกล่าวไปขายในประเทศผู้ใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าโดยการกำหนดราคาต่ำสุดไว้ ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดปริมาณสินค้าจากประเทศผู้ส่งออกไปโดยปริยาย ดังนี้ จะเห็นได้ว่าการกำหนดราคาต่ำสุด แม้ไม่ใช่มาตรการที่เป็นการห้ามหรือการจำกัดปริมาณสินค้าโดยตรง แต่ผลของการใช้มาตรการนั้นได้ส่งผลให้เกิดการจำกัดปริมาณสินค้าขึ้น

ปัญหาประการต่อมา การใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าโดยการกล่าวอ้างข้อยกเว้นซึ่งไม่ปรากฏในบทบัญญัติของข้อตกลง GATT ดังตัวอย่างในกรณีพิพาทคดี Panel on Japanese Measures on Imports of Leather ตามที่ประเทศญี่ปุ่นได้ยกเหตุผลของการจำกัดปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์หนังฟอกจากสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่

ประเทศญี่ปุ่นต้องการปกป้องพลเมืองในประเทศของตน ซึ่งการอ้างเหตุผลดังกล่าวนี้ไม่ปรากฏเป็นข้อยกเว้นของการห้ามจำกัดปริมาณภายใต้บทบัญญัติของข้อตกลง GATT ดังนั้น จึงไม่ชอบด้วยมาตรา XI:1 ของข้อตกลง GATT

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากหลักการและกฎเกณฑ์ว่าด้วยการจำกัดปริมาณสินค้าภายใต้ข้อตกลง GATT แล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศสมาชิกนั้นสามารถจำกัดปริมาณสินค้าได้ในกรณีที่เป็นไปตามบทบัญญัติต่างๆ ที่อนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถจำกัดปริมาณสินค้าได้อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี การใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าของประเทศสมาชิกเป็นการตีความในลักษณะของการขยายขอบเขตของบทบัญญัติซึ่งเป็นข้อยกเว้นของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าออกไปให้ครอบคลุมกับการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าของตนเพื่อจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าจากประเทศสมาชิกอื่นหรือการส่งออกสินค้าไปยังประเทศสมาชิกอื่นดังเช่นกรณีพิพาทในคดี **Canada – Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon** ตามที่ประเทศแคนาดาได้กล่าวอ้างว่าการห้ามการส่งออกเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการตลาดระหว่างประเทศ เนื่องจากถ้าไม่มีการห้ามการส่งออกสินค้าจะทำให้ผู้แปรรูปสินค้าในประเทศไม่สามารถพัฒนาคุณภาพสินค้าให้ดีขึ้นเพื่อการตลาดภายนอกประเทศได้และทำให้แคนาดาไม่สามารถรักษาส่วนแบ่งทางการตลาดไว้ได้ ซึ่งคณะพิจารณาเห็นว่า มาตรา XI:2 (b) ไม่ใช่กฎเกณฑ์เพื่อการส่งเสริมการขายสินค้าในต่างประเทศ แต่เป็นกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้ทางการตลาด การตีความเช่นนี้เป็นการตีความเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศและทำให้สามารถขายสินค้าในต่างประเทศได้ ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตออกไปเกินกว่าวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ

ท้ายที่สุด จะเห็นได้ว่า ข้อยกเว้นบางประการของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้านั้นมีวิธีการและกระบวนการที่ค่อนข้างยุ่งยาก ซึ่งอาจทำให้ยากแก่การนำมาปฏิบัติ กล่าวคือ การใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินของประเทศ ซึ่งมีข้อจำกัดหลายประการในการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าของประเทศสมาชิก รวมถึงการหลีกเลี่ยงมาตรการจำกัดปริมาณสินค้าใหม่ๆ ยกเว้นในกรณีที่มาตรการทางภาษีไม่สามารถยับยั้งปัญหาได้ โดยประเทศสมาชิกต้องแสดงให้เห็นว่าเหตุใดการใช้มาตรการทางภาษีจึงไม่สามารถยับยั้งปัญหาได้ และการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าได้นั้นต้องกระทำโดยการไม่เลือกปฏิบัติตลอดจนต้องมีความสอดคล้องกับหลักการแบ่งสรรในทางการค้าตามมาตรา XIII อีกทั้งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติที่อนุญาตให้ประเทศสมาชิกจำกัดปริมาณสินค้าเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินของประเทศ ในกรณีเช่นนี้ถ้าประเทศสมาชิกไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าสถานการณ์ของประเทศมีความสอดคล้องกับเงื่อนไขในการใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงิน แม้ว่า

ในความเป็นจริงประเทศสมาชิกกำลังประสบปัญหาดุลการชำระเงินก็ตาม ประเทศสมาชิกก็ไม่อาจใช้มาตรการจำกัดปริมาณสินค้าเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินได้

4.3 วิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการจำกัดปริมาณสินค้ากับกฎเกณฑ์ว่าด้วยการจำกัดปริมาณสินค้าขององค์การการค้าโลก

(1) พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522¹²⁰

พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดปริมาณสินค้า กล่าวคือ

มาตรา 5 “ในกรณีที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือในการนำเข้า
- (2) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า
- (3) กำหนดประเภท ชนิด คุณภาพ มาตรฐาน จำนวน ปริมาตร ขนาด น้ำหนัก ราคา ชื่อที่ใช้ในทางการค้า ตรา เครื่องหมายการค้า ถิ่นกำเนิด สำหรับสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้า ตลอดจนกำหนดประเทศที่ส่งไปหรือประเทศที่ส่งมาซึ่งสินค้านี้ดังกล่าว

(4) กำหนดประเภทและชนิดของสินค้าที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกหรือในการนำเข้า

(5) กำหนดให้สินค้าใดที่ส่งออกหรือนำเข้าเป็นสินค้าที่ต้องมีหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า หนังสือรับรองคุณภาพสินค้า หรือหนังสือรับรองอื่นใดตามความตกลงหรือประเพณีทางการค้าระหว่างประเทศ

(6) กำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบในการส่งออกหรือการนำเข้าตามพระราชบัญญัตินี้

¹²⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 74 ฉบับพิเศษ ประกาศ ณ วันที่ 9 พฤษภาคม 2522 หน้า 1 ถึง หน้า 13.

การแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกประกาศตามมาตรา 5 นี้ ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จากการพิจารณาบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในอนุมาตราต่างๆของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 จะเห็นได้ว่ากรณีต่างๆที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 นั้น มีความขัดแย้งกับพันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าตามมาตรา XI:1 ของข้อตกลง GATT กล่าวคือ การกำหนดสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือการนำเข้า หรือการกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือนำเข้า และการกำหนดจำนวนสำหรับสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้า ตามอนุมาตรา (1), (2) และ (3) นอกจากนี้ ในกรณีของการกำหนดประเทศที่ส่งไปหรือส่งมาซึ่งสินค้า ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติซึ่งไม่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ข้อตกลง GATT เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาประกอบกับเหตุผลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 วรรค 1 ตอนต้น กล่าวคือ ในกรณีที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ, สาธารณประโยชน์, การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ, ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ จะเห็นได้ว่าเหตุผลบางประการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศนั้น มีความสอดคล้องกับมาตรา XX ของข้อตกลง GATT ซึ่งเป็นข้อยกเว้นประการหนึ่งของพันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้า เช่น การสาธารณสุขหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ในกรณีเช่นนี้ ภายใต้การพิจารณาประกอบเงื่อนไขทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกรณีถ้าประกาศเรื่องต่างๆตามที่กำหนดไว้มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าก็ไม่เป็นการละเมิดต่อพันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้า

สำหรับการกำหนดประเภทและชนิดของสินค้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกหรือนำเข้าตามที่กำหนดในอนุมาตรา (4) ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดค่าภาระต่างๆ ซึ่งถ้าประกาศที่ออกภายใต้พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 5 วรรค 1 (4) นั้น มีผลเป็นการห้ามหรือการจำกัดปริมาณการนำเข้าหรือการส่งออกสินค้า แต่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของเงื่อนไขต่างๆที่เป็นข้อยกเว้นของการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าตามที่กำหนดไว้ขององค์การการค้าโลก และไม่มี

ประเด็นอื่นๆที่ต้องพิจารณา นอกเหนือจากการกำหนดประเภทและชนิดของสินค้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกหรือนำเข้า กรณีเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ไม่เป็นการละเมิดพันธกรณีในการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าภายใต้ข้อตกลง GATT เนื่องจากเป็นการจำกัดปริมาณสินค้า โดยการกำหนดค่าภาระต่างๆซึ่งเป็นมาตรการทางภาษีที่สอดคล้องกับข้อตกลง GATT มาตรา XI:1

(2) พระราชบัญญัติมาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น พ.ศ. 2550¹²¹

มาตรการปกป้องเป็นมาตรการทางการค้าที่องค์การการค้าโลกอนุญาตให้ประเทศสมาชิกนำมาใช้บังคับการนำเข้าสินค้าได้ ในกรณีที่สินค้านำเข้าเพิ่มสูงขึ้น การจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าจัดเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการใช้มาตรการปกป้องเพื่อบรรเทาความเสียหายจากสินค้านำเข้าที่เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจึงขอล่วงถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาและกำหนดมาตรการปกป้องของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติมาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น พ.ศ. 2550 ดังนี้

(ก) ผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้ดำเนินการพิจารณากำหนดมาตรการปกป้อง

ผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณากำหนดมาตรการปกป้อง ได้แก่ ผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันที่มีผลผลิตตามเกณฑ์ที่กระทรวงพาณิชย์ประกาศกำหนด หรือผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันรายอื่นที่มีผลผลิตรวมกันตามเกณฑ์ที่กระทรวงพาณิชย์ประกาศกำหนด ในกรณีที่เห็นว่ามีกรนำเข้าสินค้าชนิดนั้นๆที่เพิ่มขึ้นและก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมภายใน โดยยื่นคำขอต่อกรมการค้าต่างประเทศพร้อมหลักฐานและข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่ามีกรนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้นและก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมภายใน¹²² ถ้ากรมการค้าต่างประเทศเห็นว่ามีหลักฐานการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้นและก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมภายใน ให้กรมการค้าต่างประเทศยื่นคำขอให้คณะกรรมการพิจารณามาตรการปกป้องดำเนินการพิจารณา¹²³

เมื่อคณะกรรมการพิจารณามาตรการปกป้องพิจารณาคำขอแล้วพบว่ามีการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้นให้กรมการค้าต่างประเทศดำเนินการได้สวนโดยไม่ชักช้า ถ้าคณะกรรมการ

¹²¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 3 ก ประกาศ ณ วันที่ 7 มกราคม 2551 หน้า 1 ถึง หน้า 14.

¹²² พระราชบัญญัติมาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น พ.ศ. 2550 มาตรา 13.

¹²³ เฟิงอ้าง. มาตรา 14.

พิจารณาคำขอแล้วพบว่าไม่มีการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้นหรือไม่มีความเสียหาย ให้กรมการค้าต่างประเทศแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวให้ผู้ยื่นคำขอทราบโดยไม่ชักช้า¹²⁴

(ข) หลักเกณฑ์ที่นำมาใช้พิจารณาความเสียหาย

การพิจารณาความเสียหายที่เกิดแก่อุตสาหกรรมภายใน เนื่องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น พระราชบัญญัติมาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น พ.ศ. 2550 กำหนดให้พิจารณาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยเฉพาะปัจจัยด้านอัตราและปริมาณของการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น, ส่วนแบ่งตลาดของสินค้านำเข้าที่เพิ่มขึ้น, การเปลี่ยนแปลงของระดับการขาย, การเปลี่ยนแปลงของระดับผลผลิต, การเปลี่ยนแปลงของระดับผลิตภาพ, การเปลี่ยนแปลงของระดับกำลังการผลิตที่ใช้จริง, การเปลี่ยนแปลงของระดับกำไรและขาดทุน, การเปลี่ยนแปลงของระดับการจ้างงาน ทั้งนี้เมื่อได้พิจารณาจากหลักฐานที่ชัดเจนแล้วต้องปรากฏว่าความเสียหายนั้นเป็นผลมาจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น¹²⁵

สำหรับการพิจารณาว่ามีความเสียหายที่อาจคุกคามอุตสาหกรรมภายในต้องพิจารณาปัจจัยเหล่านี้จากข้อเท็จจริงและไม่ใช่จากข้อกล่าวหา การคาดเดา หรือความเป็นไปได้ที่ห่างไกล¹²⁶

พระราชบัญญัติมาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น พ.ศ. 2550 ได้ความหมายของคำว่า "ความเสียหาย" และ "การนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น" ดังนี้¹²⁷

"ความเสียหาย" หมายความว่า

(1) ความเสียหายอย่างร้ายแรงที่เกิดแก่อุตสาหกรรมภายใน โดยเป็นความเสียหายโดยรวมที่ชัดเจนที่เกิดแก่อุตสาหกรรมภายใน หรือ

(2) ความเสียหายอย่างร้ายแรงที่คุกคามอุตสาหกรรมภายใน โดยเป็นความเสียหายที่ชัดเจนว่าใกล้จะเกิดแก่อุตสาหกรรมภายใน

"การนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น" หมายความว่า การนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งในปริมาณที่เพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน หรือโดยการเปรียบเทียบกับการผลิตภายในประเทศ

¹²⁴ เฟิงอ๋าง. มาตรา 15.

¹²⁵ เฟิงอ๋าง. มาตรา 16.

¹²⁶ เฟิงอ๋าง. มาตรา 17.

¹²⁷ เฟิงอ๋าง. มาตรา 3.

ในประเด็นนี้ จะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยการปกป้องขององค์การการค้าโลกที่ได้กำหนดไว้ว่า ประเทศสมาชิกอาจจะใช้มาตรการปกป้องได้ ในกรณีที่สินค้าที่กำลังนำเข้ามาในดินแดนของประเทศสมาชิกในปริมาณที่เพิ่มขึ้นทั้งในด้านปริมาณการนำเข้า หรือโดยการเปรียบเทียบกับการผลิตในประเทศจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือคุกคามจนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศที่ผลิตสินค้าเดียวกันหรือสินค้าที่แข่งขันกันโดยตรง

(ค) การได้สวนข้อมูลการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นและความเสียหาย

กรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้มีอำนาจได้สวนข้อมูลการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นและความเสียหาย เริ่มต้นได้สวนโดยการออกประกาศได้สวนการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้นและความเสียหายในวารสารของทางราชการหรือโดยวิธีอื่นใดเพื่อให้สาธารณชนรับรู้ตลอดจนการประกาศแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอและผู้มีส่วนได้เสียทราบ เมื่อได้ดำเนินการได้สวนแล้วเสร็จให้สรุปผลการได้สวนและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณามาตรการปกป้องเพื่อพิจารณาต่อไป¹²⁸

(ง) การกำหนดมาตรการปกป้องชั่วคราว

ในกรณีที่กรมการค้าต่างประเทศพิจารณาข้อมูลเบื้องต้นแล้วปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้นก่อให้เกิดความเสียหายหรือกำลังคุกคามที่จะก่อความเสียหาย ซึ่งถ้าดำเนินการล่าช้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายที่ยากแก่การแก้ไขให้กรมการค้าต่างประเทศเสนอให้คณะกรรมการพิจารณามาตรการปกป้องเพื่อพิจารณากำหนดมาตรการปกป้องชั่วคราว ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่ามีควมจำเป็นต้องกำหนดมาตรการปกป้องชั่วคราว มาตรการปกป้องที่นำมาใช้ คือ การเรียกเก็บอากรชั่วคราวตามอัตราที่เหมาะสม โดยมีระยะเวลาในการใช้บังคับไม่เกิน 200 วัน นับจากวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹²⁹

(จ) ระยะเวลาในการพิจารณากำหนดมาตรการปกป้อง

การเริ่มต้นกระบวนการพิจารณากำหนดมาตรการปกป้องจนถึงการดำเนินการมีคำวินิจฉัยขั้นที่สุดให้มีการกำหนดมาตรการปกป้องหรือมีคำวินิจฉัยขั้นที่สุดว่าไม่มีการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้นหรือไม่มีความเสียหายและให้ยุติการพิจารณา ต้องดำเนินการให้เสร็จภายใน 270 วันนับแต่วันประกาศได้สวน ยกเว้นกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 90 วัน¹³⁰

¹²⁸ เฟิ่งอ๋าง. มาตรา 18 และ มาตรา 20.

¹²⁹ เฟิ่งอ๋าง. มาตรา 22 และ มาตรา 23.

¹³⁰ เฟิ่งอ๋าง. มาตรา 25.

(จ) การกำหนดและการใช้มาตรการปกป้อง

ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยขั้นที่สุดว่าไม่มีการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้นหรือไม่มีความเสียหาย การพิจารณากำหนดมาตรการปกป้องเป็นอันยุติและให้กรมการค้าต่างประเทศแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบพร้อมออกประกาศแจ้งผลการวินิจฉัยด้วย ในกรณีที่มีการเก็บอากรชั่วคราวตามมาตรา 23 ให้คืนโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณามาตรการปกป้องมีคำวินิจฉัยขั้นที่สุดว่ามีการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้นและมีความเสียหาย ให้กำหนดมาตรการปกป้อง มาตรการหนึ่งหรือหลายมาตรการพร้อมกันก็ได้ อันได้แก่ การเรียกเก็บอากรตามอัตราที่กำหนด, การจำกัดปริมาณการนำเข้า หรือมาตรการอื่นใดที่มีผลเป็นการลดหรือจำกัดปริมาณการนำเข้า เพื่อให้ผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันหรืออุตสาหกรรมภายในมีโอกาสดำเนินการตามแผนปรับตัวตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร¹³¹

การกำหนดมาตรการปกป้องโดยการเรียกเก็บอากรเป็นการเรียกเก็บจากที่เพิ่มขึ้นจากอัตราที่ต้องเสียตามที่กำหนด ส่วนการกำหนดมาตรการปกป้องโดยการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าต้องไม่ทำให้ปริมาณการนำเข้าลดลงต่ำกว่าปริมาณการนำเข้าที่ผ่านมา ยกเว้นในกรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งว่ามีความจำเป็นต้องจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าที่ลดลงกว่าเดิมจึงจะป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายได้¹³²

สำหรับการกำหนดมาตรการปกป้องโดยการจัดสรรปริมาณการนำเข้าสินค้า คณะกรรมการพิจารณามาตรการปกป้องจะมอบหมายให้กรมการค้าต่างประเทศเจรจาตกลงจัดสรรปริมาณการนำเข้ากับประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ก็ได้ โดยในช่วงเวลาการใช้มาตรการตามกรณีนี้ ห้ามไม่ให้ผู้ใดนำเข้าสินค้านั้น เว้นแต่จะได้รับหนังสือรับรองการนำเข้าที่ออกให้โดยกรมการค้าต่างประเทศไปแสดงต่อพนักงานศุลกากรในการนำเข้า

ถ้าไม่สามารถเจรจาจัดสรรปริมาณการนำเข้าได้ พระราชบัญญัติมาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น พ.ศ. 2550 กำหนดให้จัดสรรปริมาณการนำเข้าสินค้าแก่ประเทศผู้ส่งออกตามสัดส่วนของปริมาณหรือมูลค่าทั้งหมดของสินค้านำเข้าก่อนหน้านั้นในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม โดยให้คำนึงถึงปัจจัยพิเศษที่อาจมีผลกระทบต่อการค้าสินค้านั้น¹³³

¹³¹ เฟิงอ้าง. มาตรา 26.

¹³² เฟิงอ้าง. มาตรา 28 และ มาตรา 29.

¹³³ เฟิงอ้าง. มาตรา 30.

อนึ่ง ในกรณีของความเสียหายที่เกิดแก่อุตสาหกรรมภายใน หากปรากฏว่าปริมาณการนำเข้าจากบางประเทศได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่ไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณการนำเข้ารวมที่เพิ่มขึ้น คณะกรรมการพิจารณามาตรการปกป้องจะกำหนดจัดสรรการนำเข้าตามหลักเกณฑ์ที่เห็นว่าเหมาะสมก็ได้ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 31¹³⁴ ของพระราชบัญญัติมาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น พ.ศ. 2550

นอกจากนี้พระราชบัญญัติมาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น พ.ศ. 2550 กำหนดมิให้นำมาตรการปกป้องมาใช้บังคับกับสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดจากประเทศกำลังพัฒนา ถ้าส่วนแบ่งการนำเข้าสินค้าจากประเทศนั้นไม่เกินร้อยละ 3 ของปริมาณการนำเข้ารวมของสินค้า ทั้งนี้สินค้าที่นำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนาที่มีส่วนแบ่งการนำเข้าไม่เกินร้อยละ 3 เมื่อรวมกันแล้ว ต้องมีปริมาณไม่เกินร้อยละ 9 ของปริมาณการนำเข้ารวมของสินค้านั้น¹³⁵

(ข) ระยะเวลาในการใช้มาตรการปกป้องและการทบทวนการใช้มาตรการ¹³⁶

- มาตรการปกป้องที่ประกาศใช้มีผลบังคับเท่าที่จำเป็น แต่ไม่เกิน 4 ปี นับจากวันที่ประกาศใช้บังคับ ยกเว้นในกรณีการกำหนดจัดสรรปริมาณการนำเข้าตามมาตรา 31 และกรณีของการขยายระยะเวลาการใช้มาตรการปกป้องตามมาตรา 36

- มาตรการปกป้องที่มีผลบังคับใช้เกินกว่า 1 ปี ให้ผ่อนคลายมาตรการลงตามลำดับ

- มาตรการปกป้องที่มีผลบังคับใช้เกินกว่า 3 ปี ให้คณะกรรมการพิจารณา มาตรการปกป้องพิจารณาทบทวนว่าสมควรใช้มาตรการต่อไปหรือไม่ โดยต้องดำเนินการภายในระยะเวลาครั้งแรกของระยะเวลาที่กำหนดให้ใช้มาตรการปกป้องนั้น

- ถ้าคณะกรรมการพิจารณามาตรการปกป้องเห็นสมควร หรือมีคำร้องขอภายใน ระยะเวลาที่กระทรวงพาณิชย์ประกาศกำหนดจากผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันหรืออุตสาหกรรม ภายในว่ามีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาการบังคับใช้มาตรการปกป้องออกไปเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย โดยมีหลักฐานแสดงว่าอุตสาหกรรมภายในอยู่ระหว่างการปรับตัวให้ขยายเวลา การบังคับใช้มาตรการออกไปตามที่จำเป็น แต่ระยะเวลาบังคับใช้มาตรการปกป้องทั้งหมดเมื่อรวม ระยะเวลาเดิม ระยะเวลาที่ขยายออกไป และระยะเวลาที่ใช้มาตรการปกป้องชั่วคราวแล้ว

¹³⁴ ดูในภาคผนวก ฉ.

¹³⁵ เพิ่งอ้าง. มาตรา 32.

¹³⁶ เพิ่งอ้าง. มาตรา 33 ถึง มาตรา 38.

ต้องไม่เกิน 10 ปี โดยมาตรการปกป้องที่ขยายระยะเวลาการบังคับใช้ต่อไปนั้น ต้องไม่เข้มงวดเกินกว่ามาตรการที่ใช้บังคับอยู่ ณ ระยะเวลาที่ขอขยาย

- ในกรณีที่การบังคับใช้มาตรการปกป้องสิ้นสุดลง จะนำมาตรการปกป้องมาใช้บังคับใช้กับสินค้านำเข้านั้นอีกไม่ได้ เว้นแต่ได้พ้นระยะเวลาหนึ่งของระยะเวลาที่ได้เคยใช้บังคับมาก่อนหน้า ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 2 ปี

- การบังคับใช้มาตรการปกป้องซึ่งมีระยะเวลาไม่เกิน 180 วัน อาจนำมาตรการปกป้องนั้นมาใช้บังคับกับสินค้านำเข้านั้นได้อีก เมื่อระยะเวลานั้นห่างจากวันบังคับใช้มาตรการปกป้องครั้งก่อนอย่างน้อย 1 ปี และไม่ได้มีการบังคับใช้มาตรการปกป้องกับสินค้านำเข้าดังกล่าวมากกว่า 2 ครั้ง ภายในระยะเวลา 5 ปีก่อนหน้าวันบังคับใช้มาตรการนั้น

(ข) ผลกระทบจากการใช้มาตรการปกป้อง

ในกรณีที่มีการใช้มาตรการปกป้องหรือการขยายเวลาการใช้มาตรการปกป้องซึ่งเกินกว่า 3 ปี อันทำให้ต้องทำความตกลงกับประเทศผู้ส่งออกที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการปกป้อง ให้คณะกรรมการพิจารณามาตรการปกป้องพิจารณากำหนดการชดเชยตามสิทธิที่พึงมีของประเทศผู้ส่งออกทั้งด้านสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีและพันธกรณีอื่นที่ได้รับเท่าเดิมตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลง GATT โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ในประเด็นนี้มีข้อสังเกตว่ามีความสอดคล้องกับข้อตกลงว่าด้วยการปกป้องที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกผู้เสนอใช้มาตรการปกป้องหรือขยายระยะเวลาการใช้มาตรการปกป้องพยายามคงระดับการลดหย่อนภาษีและพันธกรณีอื่นๆ ให้เท่ากับระดับที่มีอยู่เดิมภายใต้ข้อตกลง GATT ในระหว่างประเทศสมาชิกผู้ใช้มาตรการปกป้องกับประเทศสมาชิกผู้ส่งออกที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการปกป้อง

