

## บทที่ 4

การจำกัดปริมาณสินค้าในข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ

### 1. วิวัฒนาการของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ

#### 1.1 หลักเกณฑ์ของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศภายใต้กฎบัตรฮาวานา

ภายใต้กฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) ได้ปรากฏบทบัญญัติในเรื่องข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศตาม Chapter VI : Inter - Governmental Commodity Agreement โดยได้มีการตระหนักถึงการใช้ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ กล่าวคือ สถานการณ์ภายใต้สินค้าโภคภัณฑ์ที่ผลิตขึ้น, การแลกเปลี่ยนและการบริโภคสินค้าโภคภัณฑ์ ในทางการค้าระหว่างประเทศอาจได้รับผลกระทบโดยอุปสรรคพิเศษต่างๆ เช่น การมีแนวโน้มที่จะเกิดความไม่สมดุลระหว่างการผลิตและการบริโภค, การสะสมของสินค้าล้นตลาด หรือการผันแปรของราคาสินค้า โดยอุปสรรคเหล่านี้อาจจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของผู้ผลิตและผู้บริโภค และผลสะท้อนที่เป็นอันตรายต่อนโยบายทั่วไปของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งในเวลาดังกล่าว ประเทศสมาชิกตระหนักว่าอุปสรรคพิเศษเช่นนี้อาจจะต้องได้รับการจัดการเป็นพิเศษทางการค้าระหว่างประเทศในสินค้าโภคภัณฑ์นั้นโดยผ่านข้อตกลงสินค้าระหว่างรัฐ<sup>1</sup> (Inter - governmental agreement)

สถานการณ์ที่สามารถใช้ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ มีดังนี้<sup>2</sup>

1) ในกรณีที่ไม่ปรากฏการกระทำเฉพาะของภาครัฐ ส่วนเกิน (Burdenome surplus) ของสินค้าโภคภัณฑ์ได้ปรากฏชัดเจนขึ้นและคาดว่าจะเพิ่มขึ้นต่อไปอีก ซึ่งจะเป็นสาเหตุทำให้เกิดภาระอย่างมากต่อผู้ผลิตโดยเฉพาะผู้ผลิตรายเล็ก ซึ่งสถานการณ์นี้ไม่สามารถแก้ไขได้โดยการดำเนินการบังคับทางการตลาดปกติ เพราะการลดลงอย่างมากของราคาสินค้าไม่ได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วอันนำไปสู่การเพิ่มขึ้นในการบริโภคอย่างมาก หรือนำไปสู่การลดลงอย่างมากในการผลิต

---

<sup>1</sup> Havana Charter Article 55.

<sup>2</sup> *Ibid.* Article 62.

2) ในกรณีที่ไมปรากฏการกระทำเฉพาะของภาครัฐ ปัญหาพิเศษเป็นเรื่องการมีอยู่ของการว่างงานอย่างแพร่หลายหรือการทำงานที่ต่ำกว่าความสามารถในส่วนของสินค้าโภคภัณฑ์ที่เกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งไม่สามารถแก้ไขโดยการบังคับทางตลาดปกติ เพื่อป้องกันภาวะที่แพร่หลายและมากเกินไปไปสู่คนงาน เพราะการลดลงอย่างมากในราคาสินค้าไม่ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องอันนำไปสู่การเพิ่มขึ้นอย่างมากในการบริโภค แต่นำไปสู่การลดลงของการจ้างงาน และเพราะสินค้าโภคภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นปริมาณที่ไม่สามารถสร้างโอกาสอันเป็นทางเลือกในการจ้างงานให้แก่คนงานที่เกี่ยวข้อง

ตามกฎบัตรฮาวานากาการใช้ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้<sup>3</sup>

1) เพื่อป้องกันการหรือบรรเทาปัญหาที่รุนแรงในทางเศรษฐกิจที่อาจจะเกิดขึ้นได้ เมื่อการปรับตัวระหว่างการผลิตและการบริโภคไม่สามารถเป็นผลได้โดยการบังคับปกติในทางตลาดเพียงอย่างเดียว

2) ในช่วงระยะเวลาที่จำเป็นเพื่อจัดเตรียมโครงสร้างการพิจารณาและการพัฒนามาตรการที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อสนับสนุนการขยายตัวของ การบริโภค หรือหลีกเลี่ยงการใช้ทรัพยากรหรือแรงงานในอุตสาหกรรมที่ขยายตัวมากเกินไป รวมถึงในกรณีที่เหมาะสมเท่าที่จะเป็นไปได้ การพัฒนาอุตสาหกรรมลำดับรองบนพื้นฐานการผลิตในประเทศของสินค้าโภคภัณฑ์ขั้นปฐม

3) เพื่อป้องกันหรือรักษาการผันแปรในราคาสินค้าโภคภัณฑ์ขั้นปฐมไม่ให้มีมากเกินไป เพื่อบรรลุถึงระดับราคาที่มีเสถียรภาพในลักษณะที่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคและจัดหาผลกำไรที่สมเหตุสมผลไปยังผู้ผลิต ความต้องการประกันความสมดุลเป็นระยะเวลานานระหว่างอุปสงค์และอุปทาน

4) เพื่อรักษาและพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติของโลก และป้องกันการใช้แหล่งทรัพยากรจนหมดไปโดยไม่จำเป็น

5) เพื่อจัดเตรียมสำหรับการขยายตัวของ การผลิตสินค้าโภคภัณฑ์ขั้นปฐม ในกรณีที่ การขยายตัวในการผลิตสามารถบรรลุผลได้กับผลประโยชน์ที่ตกให้แก่ผู้บริโภคและผู้ผลิต

6) เพื่อประกันการกระจายสินค้าที่เป็นธรรมในภาวะที่สินค้าขาดแคลน

<sup>3</sup> *Ibid.* Article 57.

หลักการทั่วไปของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศในการปฏิบัติต่อประเทศสมาชิก มีสาระสำคัญ คือ ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศต้องเปิดกว้างให้ประเทศต่างๆ เข้าร่วมเป็นสมาชิกและการปฏิบัติต่อประเทศภาคีในคราวแรกประเทศภาคีต้องได้รับการปฏิบัติที่ไม่น้อยกว่าการปฏิบัติที่มีต่อประเทศอื่นๆ<sup>4</sup> นอกจากนี้ ภายใต้ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศต้องมีการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศสมาชิกที่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีในข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์กับประเทศสมาชิกที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีในข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ และการปฏิบัติของประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมเป็นภาคีในข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ต่อประเทศสมาชิกที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีในข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ต้องเป็นการปฏิบัติที่ไม่ด้อยกว่าการปฏิบัติต่อประเทศที่มีเสมาชิกและไม่ได้เข้าร่วมในข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์<sup>5</sup>

## 1.2 ข้อยกเว้นทั่วไปของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษีศุลกากรและการค้ามาตรา XX (h)

จากที่ได้ศึกษามาแล้วว่า กฎบัตรฮาวานาหรือกฎบัตรว่าด้วยองค์การการค้าระหว่างประเทศไม่ได้มีผลใช้บังคับ เพราะเหตุผลที่สำคัญ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้ลงนามให้สัตยาบันเนื่องจากไม่ได้รับอนุมัติจากสภาองเกรส ดังนั้น บรรดาบทบัญญัติต่างๆ ที่ประกอบอยู่ในกฎบัตรฮาวานาซึ่งรวมถึงบทบัญญัติเรื่องข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศจึงไม่มีผลบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม ในขณะที่มีการร่างข้อตกลง GATT นั้นได้มีการร่างบทบัญญัติซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศไว้ในข้อตกลง GATT ดังนั้น บทบัญญัติของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศจึงปรากฏอยู่ในข้อตกลง GATT ด้วยเช่นกัน โดยเป็นข้อยกเว้นพันธกรณีทั่วไป (General Exception) ตามมาตรา XX ซึ่งประเทศภาคีแกตต์อาจยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลง GATT ได้ เช่น พันธกรณีว่าด้วยการปฏิบัติอย่างชาติที่ ได้รับอนุเคราะห์หรือปฏิบัติตามมาตรา I หรือ หรือพันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าตามมาตรา XI เป็นต้น ถ้าการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีนั้นสอดคล้องกับเงื่อนไขของข้อยกเว้นตามมาตรา XX

<sup>4</sup> *Ibid.* Article 60 (a).

<sup>5</sup> *Ibid.* Article 60 (c).

สำหรับบทบัญญัติเรื่องข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ ตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลง GATT ปรากฏเป็นข้อยกเว้นในมาตรา XX (h)<sup>6</sup> ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขของการได้รับยกเว้นพันธกรณีของประเทศภาคีไว้ว่าประเทศภาคีของแกตต์ (ในขณะนั้นปัจจุบัน หมายถึง ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลก) อาจยกข้อกล่าวอ้างเพื่อการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆ ภายใต้ข้อตกลง GATT ได้ ถ้าการปฏิบัติของประเทศภาคีที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ข้อตกลง GATT นั้นเป็นการดำเนินการภายใต้พันธกรณีในข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ ซึ่งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ หรือไม่มีเหตุผลอันสมควรในระหว่างประเทศภาคีที่อยู่ในสภาพอย่างเดียวกัน หรือก่อให้เกิดการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างแอมแฝงขึ้น

จากบทบัญญัติมาตรา XX (h) ตามข้อตกลง GATT การดำเนินการตามข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศสามารถได้รับการยกเว้นพันธกรณี ดังนี้

- 1) ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศซึ่งเป็นไปตามหลักการของมติคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติลงวันที่ 28 มีนาคม 1947 โดยบันทึกการตีความเพิ่มเติมมาตรา XX (h) ของข้อตกลง GATT ที่ได้ระบุว่าข้อยกเว้นพันธกรณีของข้อตกลงทั่วไปมาตรา XX (h) ให้ขยายความรวมถึงข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศซึ่งเป็นไปตามมติของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ
- 2) ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรี (เดิม คือ ที่ประชุมใหญ่ภาคีสัญญา) และข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว

---

<sup>6</sup> GATT Article XX.

"Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:

(h) undertaken in pursuance of obligations under any intergovernmental commodity agreement which conforms to criteria submitted to the CONTRACTING PARTIES and not disapproved by them or which is itself so submitted and not so disapproved."

3) ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศที่ได้รับการเสนอและได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรี (เดิม คือ ที่ประชุมใหญ่ภาคีสัญญา)

### 1.3 ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศภายใต้ UNCTAD

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) หรือการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการค้าพัฒนา เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1964 จากการรวมตัวกันของประเทศกลุ่มกำลังพัฒนาที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ UNCTAD เป็นองค์การถาวร ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ มีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อส่งเสริมในทางการค้าระหว่างประเทศตลอดจนการเร่งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะในส่วนของประเทศกำลังพัฒนา ในการประชุมสมัยที่ 1 ของ UNCTAD (UNCTAD I) ได้มีมติยอมรับเกี่ยวกับการจัดการปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาในเรื่องการค้าสินค้าโภคภัณฑ์ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับโภคภัณฑ์ขึ้น ทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับสินค้าโภคภัณฑ์และส่งเสริมให้ประเทศที่พัฒนาแล้วเพิ่มอุปสงค์ในสินค้าโภคภัณฑ์ต่างๆ จัดทำโครงการสำหรับการจัดระเบียบการค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ

เนื่องจากที่ผ่านมาในการทำข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์นั้น ข้อตกลงแต่ละฉบับต่างเกี่ยวข้องกับสินค้าตามที่ได้กำหนดไว้และต่างมีกฎเกณฑ์ของแต่ละข้อตกลง โดยไม่มีวิธีการที่ร่วมกันหรือวิธีการที่สอดคล้องกัน จนกระทั่งการประชุมสมัยที่ 4 (UNCTAD IV) ในปี ค.ศ. 1976 ที่กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาได้เรียกร้องให้มีการจัดตั้งโครงการร่วม (Integrated Programme) สำหรับสินค้าโภคภัณฑ์ขึ้นเพื่อปรับปรุงการค้าสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศให้มีเสถียรภาพและให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตและผู้ส่งออก หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1980 ได้มีการจัดตั้งกองทุนร่วมสำหรับสินค้าโภคภัณฑ์ (Common Fund for Commodities) ขึ้น เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนสำหรับการทำให้โครงการร่วมประสบความสำเร็จและเพื่อสนับสนุนการจัดทำข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์และการดำเนินงานต่างๆของข้อตกลง

## 2. ลักษณะและวัตถุประสงค์ของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ

### 2.1 ลักษณะทั่วไปของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ

ข้อตกลงจัดตั้งกองทุนร่วมสำหรับสินค้าโภคภัณฑ์ (Agreement Establishing The Common Fund Commodities) มาตรา 1 ได้ให้ความหมายของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศไว้ว่า

“ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ หมายถึง ข้อตกลงระหว่างรัฐเพื่อสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องสินค้าโภคภัณฑ์ โดยประเทศภาคีครอบคลุมถึงประเทศผู้ผลิตและประเทศผู้บริโภคที่มีส่วนแบ่งสำคัญทางการค้าในสินค้าโภคภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง”<sup>7</sup>

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศควบคู่กับความหมายของสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ตามมาตรา 2:1 (a) ที่ได้ให้คำนิยามของสนธิสัญญาไว้ว่า

“สนธิสัญญา หมายถึง ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่างๆ และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกันและไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม”

ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์มีลักษณะเป็นสนธิสัญญาตามความหมายของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ดังนั้น ในการศึกษาเกี่ยวกับข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ จึงเป็นการอธิบายควบคู่ไปกับลักษณะและผลผูกพันของสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ซึ่งจากนิยามความหมายของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงจัดตั้งกองทุนร่วมสำหรับสินค้าโภคภัณฑ์จะเห็นได้ว่าข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศมีองค์ประกอบ คือ

<sup>7</sup> Agreement Establishing The Common Fund Commodities Article 1.

“2. International commodity agreement or arrangement (hereinafter referred to as ICA) means any intergovernmental agreement or arrangement to promote international cooperation in a commodity, the parties to which include producers and consumers covering the bulk of world trade in the commodity concerned.”

1) เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐ (Intergovernmental Agreement) โดยเป็นการดำเนินการและปรากฏออกมาในลักษณะของข้อตกลงระหว่างประเทศที่เป็นทางการ<sup>8</sup> ซึ่งลักษณะสำคัญของข้อตกลงระหว่างประเทศ คือ เป็นการกระทำทางกฎหมายที่ตกลงทำขึ้นระหว่างบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ การกระทำทางกฎหมายที่ตกลงทำขึ้นระหว่างบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ ในที่นี้ คือ การกระทำทางกฎหมายที่ตกลงทำขึ้นระหว่างรัฐกับรัฐ นอกจากนี้ ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์บางฉบับได้กำหนดให้ "รัฐ" ตีความครอบคลุมถึง "สหภาพยุโรป" (European Union) และ "องค์การระหว่างรัฐ" (Intergovernmental Organization) ที่มีความรับผิดชอบในการเจรจา, การทำข้อตกลง และการบังคับใช้ข้อตกลงระหว่างประเทศอีกด้วย เช่น ข้อตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ 1992 หรือข้อตกลงว่าด้วยโกโก้ระหว่างประเทศ 2001 และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ เป็นข้อตกลงที่อยู่ในบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ มิใช่อยู่ภายใต้กฎหมายภายในของแต่ละรัฐหรือรัฐหนึ่งรัฐใด ดังนั้น เรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลง เช่น ความสมบูรณ์ของข้อตกลง, การมีผลใช้บังคับ ผลทางกฎหมายหรือการสิ้นสุดของข้อตกลง เป็นต้น จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ

2) เป็นข้อตกลงที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องสินค้าโภคภัณฑ์ประเภทต่างๆ เช่น กาแฟ, น้ำตาล, โกโก้, ปอ เป็นต้น

3) ประเทศที่เป็นคู่สัญญาของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ประกอบด้วยประเทศผู้ผลิตและประเทศผู้บริโภคที่มีส่วนแบ่งสำคัญทางการค้าในสินค้าโภคภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อตกลงว่าด้วยโกโก้ระหว่างประเทศ 2001 ซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิก 2 กลุ่ม คือ ประเทศภาคีผู้ส่งออกและประเทศภาคีผู้นำเข้า

นอกจากนี้ ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศต้องประกอบด้วยข้อกำหนดกลไกเกี่ยวกับการควบคุมหรือกลไกความร่วมมือเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของข้อตกลง ตลอดจนการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศที่กำหนดหน้าที่และลักษณะในทางระหว่างประเทศไว้อย่างชัดเจนด้วย<sup>9</sup>

<sup>8</sup> B.S. Chimni, International Commodity Agreement : A legal Study, (London: Croom Helm, 1987), p. 33.

<sup>9</sup> See Kabir-ur-Rahman Khan, The Law and organization of International Commodity Agreement, (London: Martinus Nijhoff Publishers The Hague, 1982), p. 9.

### ผลผูกพันของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ

อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 มาตรา 26 กำหนดว่า "สนธิสัญญาทุกฉบับที่มีผลใช้บังคับแล้วย่อมผูกพันภาคีและจะต้องใช้บังคับโดยภาคีด้วยความสุจริต" และ มาตรา 34 กำหนดว่า "สนธิสัญญาย่อมไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีและสิทธิใดๆแก่รัฐที่สาม โดยปราศจากความยินยอมของรัฐที่สาม"

จากบทบัญญัติของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 จะเห็นได้ว่า โดยหลักกฎหมายสนธิสัญญาแล้ว สนธิสัญญาที่มีผลบังคับใช้ย่อมมีความผูกพันเฉพาะรัฐภาคี ซึ่งรัฐภาคีมีความผูกพันที่ต้องปฏิบัติ หรืองดเว้นการปฏิบัติตามที่สนธิสัญญากำหนด ทั้งนี้ สนธิสัญญาย่อมไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีและสิทธิใดๆแก่รัฐที่สาม เว้นแต่จะได้รับ ความยินยอมจากรัฐที่สาม ดังนั้น ในกรณีของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ ข้อตกลงฉบับต่างๆจึงมีผลผูกพันเฉพาะกับประเทศที่เป็นภาคีของข้อตกลง เช่น ประเทศ A เป็นภาคีของข้อตกลงว่าด้วยโกโก้ระหว่างประเทศ 2001 ส่วนประเทศ B ไม่ได้เป็นภาคีของข้อตกลงฉบับนี้ ข้อตกลงจึงมีผลผูกพันเฉพาะกับประเทศ A ที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงว่าด้วยโกโก้ระหว่างประเทศ 2001 แต่สำหรับประเทศ B ข้อตกลงไม่มีผลผูกพันประเทศ B ให้ต้องปฏิบัติตามข้อตกลง เพราะประเทศ B ไม่ได้เป็นภาคีข้อตกลงฉบับนี้

สำหรับประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศอาจมีผลผูกพันประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกให้ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศหรือไม่มีผลผูกพันกับประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกก็ได้ ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) ถ้าประเทศหนึ่งประเทศใดเป็นประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลก แต่ไม่ได้เป็นภาคีของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ ในกรณีเช่นนี้ ความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกย่อมมีความผูกพันกับประเทศดังกล่าว ในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก แต่สำหรับข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากประเทศนั้นไม่ได้เป็นภาคีของข้อตกลง ดังนั้น ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศจึงไม่มีผลผูกพันประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลก

ยกตัวอย่างเช่น ประเทศ A เป็นประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลก แต่ไม่ได้เป็นภาคีของข้อตกลงว่าด้วยโกโก้ระหว่างประเทศ 2001 ดังนั้น ประเทศ A ย่อมมีความผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก แต่ไม่มีความผูกพันที่ต้อง

ปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยโกโก้ระหว่างประเทศ 2001 เพราะไม่ใช่ประเทศภาคีของข้อตกลงฉบับนี้

2) ถ้าประเทศหนึ่งประเทศใดเป็นประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกและเป็นประเทศภาคีของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ ในกรณีเช่นนี้ ความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกย่อมผูกพันประเทศดังกล่าวในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก และข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์สินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศย่อมผูกพันกับประเทศนั้นในฐานะประเทศภาคีของข้อตกลงด้วยเช่นกัน

ยกตัวอย่างเช่น ประเทศ B เป็นประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกและเป็นประเทศสมาชิกของข้อตกลงว่าด้วยโกโก้ระหว่างประเทศ 2001 ดังนั้น ประเทศ B มีความผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกและพันธกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงว่าด้วยโกโก้ระหว่างประเทศ 2001

## 2.2 วัตถุประสงค์พื้นฐานของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ

### 2.2.1 การรักษาความมีเสถียรภาพด้านราคาของสินค้าโภคภัณฑ์

การรักษาเสถียรภาพด้านราคาเป็นวัตถุประสงค์หลักของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากความผันแปรและไม่สามารถคาดหมายได้ในราคาสินค้าและรายได้การส่งออกเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งพึ่งพารายได้หลักของประเทศจากการส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ ผลของความไม่มีเสถียรภาพในการส่งออกอาจกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศผู้ส่งออก เช่น ความไม่มีเสถียรภาพในรายได้จากการส่งออกที่มีอยู่เสมอนำไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพในการนำเข้า หรือเป็นการลดทอนการแข่งขันของสินค้าโภคภัณฑ์ทำให้มีการจัดหาสิ่งสังเคราะห์ (synthetic substitutes) ที่นำมาใช้แทนสินค้าธรรมชาติ (natural product) หรือนำไปสู่การลดความเสี่ยงของผู้ใช้โดยการเลือกให้สิ่งสังเคราะห์เพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายในการผลิต, ทำให้อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้นในลักษณะที่ระดับราคาหมุนเวียนไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ระดับเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นเมื่อราคาสินค้าออกและรายได้สูง และระดับเงินเฟ้อตกต่ำเมื่อราคาสินค้าลดต่ำลง, ความไม่มีเสถียรภาพด้านรายได้สามารถกระตุ้นการไหลออกของเงินทุนดังเช่นมาตรการเพื่อรักษามูลค่าของเงินทุนในกรณีที่เกิดวิกฤตด้าน

ดุลการชำระเงินหรือมีความเกรงว่าจะมีการลดค่าเงิน, ทำให้เกิดปัญหาสังคม เช่น ปัญหาการว่างงาน<sup>10</sup>

### 2.2.2 มาตรการเพื่อการพัฒนาสินค้าโภคภัณฑ์

มาตรการเพื่อการพัฒนาสินค้าโภคภัณฑ์เป็นอีกวัตถุประสงค์หนึ่งที่ประกอบอยู่ในข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ นอกเหนือจากวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาเสถียรภาพด้านราคาของสินค้าโภคภัณฑ์ มาตรการเพื่อการพัฒนาสินค้าโภคภัณฑ์ได้แก่<sup>11</sup>

1) การพัฒนาการเข้าสู่ตลาด เนื่องจากวิธีการที่สำคัญเพื่อการรักษาความเสถียรภาพของรายได้ในการส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ของประเทศกำลังพัฒนา คือ การพัฒนาการเข้าสู่ตลาด เพราะฉะนั้น ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศจึงได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ดังกล่าวไว้ในตัวข้อตกลงด้วย

การเข้าสู่ตลาดเป็นวิธีการของการประกันวัตถุประสงค์ทางด้านราคาของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ มาตรการที่นำมาใช้ในการประกันการเข้าสู่ตลาดเป็นมาตรการที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนอย่างกว้างๆและดำเนินการโดยประเทศภาคีผู้ส่งออก<sup>12</sup>

วัตถุประสงค์ของการพัฒนาการเข้าสู่ตลาดจำเป็นที่ต้องมุ่งไปที่ความเจริญเติบโตของระบบการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยการจัดเก็บภาษีอากรขาเข้าให้สูง (Protectionism) ของประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าความต้องการของประเทศกำลังพัฒนาในการเจรจาทางการค้า คือ การลดอุปสรรคทางการค้าในรูปแบบของภาษีและอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภายในสินค้าโภคภัณฑ์ทางการเกษตร แต่สิ่งนี้ได้รับการตอบสนองเพียงเล็กน้อยจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะฉะนั้น องค์การสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ (International Commodity Organization) ที่ได้ก่อตั้งขึ้นภายใต้ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศจึงพยายามเพื่อสนับสนุนและทำให้เกิดการดำเนินการในการพัฒนาการเข้าสู่ตลาด

2) การสนับสนุนการบริโภคสินค้าโภคภัณฑ์ การสนับสนุนการบริโภคถือว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะในกรณีที่มีการลดลงค่อนข้างมากในอัตราการเจริญเติบโตของการบริโภคสินค้าโภคภัณฑ์ทั้งอาหาร, เครื่องดื่ม และวัตถุดิบด้านอุตสาหกรรม

<sup>10</sup> B.S. Chimni, *supra note* 8, pp. 41 - 42.

<sup>11</sup> See *Ibid.* pp. 50 - 54.

<sup>12</sup> Kabir-ur-Rahman Khan, *supra note* 9, p. 117.

3) การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันกับสินค้าสังเคราะห์ รูปแบบการบริโภคสินค้าโภคภัณฑ์ได้ถูกยับยั้งโดยการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับโครงสร้างอื่นๆ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญได้แสดงให้เห็นโดยการขยายตัวอย่างรวดเร็วของวัสดุสังเคราะห์ (Synthetic materials) เช่น เส้นใยสังเคราะห์, ยางสังเคราะห์ พลาสติก เพราะฉะนั้น ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันกับวัสดุสังเคราะห์ต่างๆ

4) การประกันการจัดหาสินค้าอย่างเพียงพอไปยังผู้บริโภค เนื่องจากข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศได้รับการเจรจาขึ้นในระหว่างประเทศผู้ผลิตและประเทศผู้บริโภค ดังนั้นจึงปรากฏผลประโยชน์ที่ร่วมกันของทั้งสองฝ่าย โดยผลประโยชน์ที่สำคัญของประเทศภาคีผู้บริโภค คือ การประกันการจัดหาสินค้าโภคภัณฑ์อย่างสม่ำเสมอและเพียงพอ

5) การรวบรวมเอกสารและการเผยแพร่ข้อมูล ข้อมูล คือ องค์ประกอบสำคัญต่อความร่วมมือระหว่างประเทศและการประสานทางด้านนโยบาย ดังนั้น องค์การเศรษฐกิจระหว่างประเทศจึงได้ผูกพันในการรวบรวมและการแลกเปลี่ยนข้อมูล ซึ่งข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศได้กำหนดวัตถุประสงค์ด้านการรวบรวมและการเผยแพร่ข้อมูลโดยผ่านองค์การสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ

6) การรับรองมาตรฐานแรงงานที่เป็นธรรม ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศได้กำหนดวัตถุประสงค์การรับรองมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำและสิทธิสำหรับคนงานชายหญิง

7) วัตถุประสงค์อันนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์แต่ละฉบับอาจจะกำหนดวัตถุประสงค์ด้านอื่นๆ ตลอดจนวิธีการและเครื่องมืออันหลากหลายที่รวมอยู่ในข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ รวมทั้งการพัฒนาสินค้าโภคภัณฑ์ในระยะยาว ซึ่งวัตถุประสงค์เหล่านี้สามารถบรรลุผลได้โดยผ่านการริเริ่มโครงการ การค้นคว้าวิจัยและการศึกษา รวมถึงการกำหนดพันธกรณีที่เหมาะสมไปยังภาคีของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ

### 3. กลไกทางกฎหมายของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ

กลไกทางกฎหมายของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ที่สำคัญ ได้แก่ การจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชน, การควบคุมการส่งออก และการทำสัญญาพหุภาคี ทั้งนี้ กลไกทางกฎหมายแต่ละประเภทอาจนำมาใช้เพียงกลไกเดียวสำหรับข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศแต่ละฉบับ หรือนำมาใช้ร่วมกันอยู่ในข้อตกลงเดียวกันก็ได้ โดยในแต่ละกลไกนั้นมีลักษณะและการดำเนินงานที่สำคัญของกลไก ดังนี้

#### 3.1 การจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชน

มูลภัณฑ์กันชน (Buffer Stock) หมายถึง การเก็บและระบายสินค้าในคลังสินค้าของรัฐบาลหรือองค์การการค้าเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้านั้นไม่ให้สูงหรือต่ำเกินไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าเกษตรกรรม หรือสินค้าขั้นปฐมบางชนิดที่มีราคาผันผวนอยู่เสมอ เช่น ยางพารา, กาแฟ, ข้าวสาลี, ติบุก, แร่เงิน เป็นต้น ถ้าราคาสินค้าสูงเกินระดับที่กำหนดไว้ ก็จะทำให้นำสินค้านั้นออกจากคลังไปจำหน่ายในตลาดเพื่อดึงให้ราคาต่ำลงมา ในทางตรงข้าม หากราคาในตลาดต่ำกว่าราคาเป้าหมายก็จะมี การเข้าไปซื้อสินค้านั้นมาเก็บไว้เพื่อยกระดับราคาให้สูงขึ้น<sup>13</sup>

การที่ราคาสินค้าโภคภัณฑ์มีราคาตกต่ำลงอย่างมากย่อมก่อให้เกิดผลเสียกับบรรดาประเทศผู้ผลิต ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องพึ่งพาการค้าในสินค้าโภคภัณฑ์ กลไกทางกฎหมายของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ที่จะช่วยในการรักษาระดับราคาให้มีเสถียรภาพประการหนึ่ง คือ การจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชน (Buffer Stock) มูลภัณฑ์กันชนช่วยในการขจัดการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดความผันแปรในอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply)<sup>14</sup> เป็นเครื่องมือทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอุปสงค์กับอุปทาน<sup>15</sup> โดยเมื่อ

<sup>13</sup> ภราดร ปริดาศักดิ์, พจนานุกรมเศรษฐศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 40.

<sup>14</sup> อุปสงค์ (Demand) หมายถึง ความต้องการสินค้าและบริการของผู้บริโภค โดยความต้องการสินค้าของผู้บริโภคจะเพิ่มขึ้นเมื่อสินค้านั้นมีราคาถูกลง และความต้องการของผู้บริโภคจะลดลงหากราคาสินค้านั้นมีราคาสูงขึ้น

ปริมาณการเสนอขายหรืออุปทานมีมากเกินไป เมื่อราคาสินค้าลดต่ำกว่าราคาต่ำสุด ก็จะมีการนำสินค้าออกไปจากตลาดโลกเป็นการชั่วคราว และเมื่อราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้นจนถึงราคาสูงสุดที่กำหนดไว้ สินค้าก็จะได้นำมาเสนอขายในตลาดต่อไป การจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชนมีความเหมาะสมเฉพาะในสินค้าบางประเภท กล่าวคือ สินค้าที่จะจัดเข้าโครงการมูลภัณฑ์กันชนได้ ต้องสามารถเก็บรักษาไว้ได้ โดยมีค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาน้อย และต้องเก็บไว้ได้นานโดยไม่เสื่อมคุณภาพ<sup>16</sup>

ลักษณะการปฏิบัติงานของมูลภัณฑ์กันชนในข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศคือ มูลภัณฑ์กันชนจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ ซึ่งในข้อตกลงจะกำหนดให้ประเทศภาคีต้องส่งเงินหรือสินค้าโภคภัณฑ์อย่างหนึ่งอย่างใด หรือทั้งสองอย่างเข้าสู่กองมูลภัณฑ์กันชนตามมูลค่าที่กำหนด อีกทั้งมีการกำหนดบทลงโทษแก่ประเทศภาคีในกรณีที่มีการดำเนินการล่าช้าในการส่งเงินหรือสินค้าโภคภัณฑ์เข้าสู่มูลภัณฑ์กันชน หรือในกรณีที่ประเทศภาคีปฏิบัติตามไม่ครบถ้วนอีกด้วย เช่น ข้อตกลงว่าด้วยดีบุกระหว่างประเทศ ครั้งที่ 5 มาตรา 23 ที่กำหนดว่า ถ้าประเทศภาคีผู้ผลิตไม่ได้ปฏิบัติตามอย่างครบถ้วนตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเข้าสู่มูลภัณฑ์กันชนดังที่ข้อตกลงกำหนดไว้ คณะมนตรีอาจจะเพิกถอนสิทธิหรือสิทธิพิเศษที่ประเทศนั้นจะได้รับตามข้อตกลงก็ได้

ตัวอย่างการปฏิบัติงานของมูลภัณฑ์กันชนในข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ เช่น ข้อตกลงว่าด้วยดีบุกระหว่างประเทศ ครั้งที่ 5 มาตรา 28 ซึ่งมีหลักการปฏิบัติงานของมูลภัณฑ์กันชน คือ ถ้าราคาตลาดของดีบุกเท่ากับหรือสูงกว่าราคาสูงสุด ก็จะมีการเสนอขายดีบุกในมูลภัณฑ์กันชนออกไปจนกระทั่งราคาลดต่ำกว่าราคาสูงสุดหรือดีบุกในมูลภัณฑ์กันชนได้หมด

อุปทาน (Supply) หมายถึง ปริมาณของสินค้าและบริการที่ผู้ผลิตเสนอขาย ในระดับราคาต่างๆ โดยเมื่อราคาสินค้ามีราคาสูงผู้ผลิตก็จะเพิ่มปริมาณการผลิตหรือการเสนอขาย แต่ถ้าสินค้ามีราคาต่ำผู้ผลิตก็จะลดปริมาณการผลิตหรือการลดการเสนอขายสินค้า

<sup>15</sup> Kabir-ur-Rahman Khan, *supra note 9*, p. 158.

<sup>16</sup> ประชุม โฉมฉาย, "มาตรการระหว่างประเทศในการสร้างเสถียรภาพให้กับสินค้าขึ้นปฐุม." ใน วรรณไวทยากร : ชุมนุมบทความทางวิชาการถวายพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ในโอกาสที่พระชนม์มครบ 80 พรรษาบริบูรณ์ 25 สิงหาคม 2514, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์แห่งประเทศไทย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), น. 101 - 102.

ไป และเมื่อราคาดีบุกมีค่าเท่ากับหรือต่ำกว่าราคาต่ำสุด ก็จะมีการเสนอรับซื้อดีบุกเข้ามาจนราคาตลาดของดีบุกอยู่เหนือระดับราคาต่ำสุดหรือเงินที่รับซื้อดีบุกได้หมดไป

นอกจากนี้ ในการปฏิบัติงานของมูลภัณฑ์กันชนได้กำหนดให้อาจจะมีการจำกัดปริมาณการส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ได้ ดังตัวอย่างเช่น มาตรา 32 ของข้อตกลงว่าด้วยดีบุกระหว่างประเทศ ครั้งที่ 5 ที่กำหนดว่า ในบางครั้งคณะกรรมการดีบุกระหว่างประเทศอาจกำหนดปริมาณของดีบุกซึ่งอาจจะถูกส่งออกจากประเทศผู้ผลิตได้ และอาจจะประกาศระยะเวลาควบคุมและกำหนดปริมาณดีบุกทั้งหมดที่สามารถส่งออกได้สำหรับช่วงระยะเวลาควบคุมนั้น ซึ่งการกำหนดปริมาณดีบุกที่จะได้รับอนุญาตให้ส่งออกได้คณะกรรมการต้องพิจารณาถึงประมาณการผลิตและการใช้ที่ได้กระทำตามมาตรา 9 (a) (กล่าวคือ การประเมินสถานการณ์ทางสถิติของดีบุกอย่างน้อยไตรมาสละ 1 ครั้ง และทำการคาดคะเนการผลิตและการใช้ดีบุกที่นำไปได้ในไตรมาสต่อไปหรือหลาย ๆ ไตรมาส และคณะกรรมการดีบุกระหว่างประเทศอาจพิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้องด้วย) ปริมาณของโลหะดีบุก และเงินสดที่อยู่ในมูลภัณฑ์กันชน ปริมาณดีบุก การใช้ประโยชน์ และแนวโน้มที่เป็นไปได้ของคลังสะสมอื่นๆของดีบุก ราคาดีบุกในปัจจุบันและปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

### 3.2 การควบคุมการส่งออก<sup>17</sup>

การควบคุมการส่งออกเป็นการตกลงถึงปริมาณสินค้าที่ประเทศภาคีของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศจะได้รับสิทธิในการส่งออกหรือการให้สิทธิพื้นฐานในการส่งออก และการกำหนดขนาดตลาดที่เหมาะสมให้กับประเทศภาคีผู้ส่งออกหรือการกำหนดโควตาโดยรวม (Global Quota) กล่าวคือ

#### (1) การให้สิทธิพื้นฐานในการส่งออก

การให้สิทธิพื้นฐานในการส่งออกหรือการตกลงกันถึงปริมาณสินค้าที่ประเทศภาคีของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศจะได้รับสิทธิในการส่งออก คือ การกำหนดโควตาการส่งออกประจำปีแก่ประเทศภาคีผู้ส่งออก โดยการให้สิทธิพื้นฐานในการส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ของประเทศภาคีผู้ส่งออกจะได้รับการกำหนดไว้อย่างชัดเจน การกำหนดสิทธิพื้นฐานในการส่งออกให้แก่ประเทศภาคีผู้ส่งออกนี้ทำให้การดำเนินการของระบบได้รับความสะดวกขึ้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว

<sup>17</sup> Kabir-ur-Rahman Khan, *supra note 9*, pp. 87 - 98.

ในการกำหนดการให้สิทธิพื้นฐานในการส่งออกจะเป็นการเจรจาในระหว่างการประชุมเกี่ยวกับสินค้าโภคภัณฑ์

## (2) การกำหนดโควตาโดยรวม

การกำหนดโควตาโดยรวมหรือการกำหนดขนาดตลาดที่เหมาะสมให้กับประเทศสมาชิกผู้ส่งออกสามารถอธิบายได้ว่าเป็นข้อตกลงทางตลาด<sup>18</sup> (Agreement Market) โควตาในแต่ละปีเป็นปริมาณที่เกิดขึ้นหลังจากการพิจารณาสถานการณ์ตลาดและวัตถุประสงค์ของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ โควตาของประเทศภาคีผู้ส่งออกได้ถูกกำหนดโดยการอ้างถึงการให้สิทธิพื้นฐานในการส่งออกของประเทศผู้ส่งออก ในลำดับแรกโควตาโดยรวมจะกำหนดขึ้นโดยการประมาณขนาดของตลาดสินค้าโภคภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นการดำเนินการโดยอาศัยข้อมูลทางสถิติ และตามด้วยการกำหนดถึงส่วนแบ่งในตลาดซึ่งจัดหามาได้อย่างเหมาะสมถูกต้องตามกฎหมายสำหรับการควบคุมการจัดการซึ่งเป็นการอาศัยข้อเท็จจริงทางกฎหมายเป็นลำดับต่อมา

ในการกำหนดโควตาโดยรวมปัจจัยที่เกี่ยวข้องและเป็นปัจจัยในการจัดการส่วนแบ่งในการส่งออก คือ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสินค้าโภคภัณฑ์ที่มีอยู่, สิทธิของประเทศภาคีและคู่สัญญาฝ่ายที่สาม ซึ่งในการจัดสรรโควตาประเทศภาคีทุกประเทศของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ และประเทศผู้นำเข้าซึ่งได้รับอนุญาตเป็นกรณีพิเศษต่างมีสิทธิในการส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ โดยขอบเขตของการได้รับสิทธิในการส่งออกจะแตกต่างกันไปตามกฎเกณฑ์ที่นำมาบังคับใช้

นอกจากปัจจัยทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ความมีเสถียรภาพของข้อตกลงทางตลาดหรือการกำหนดโควตาโดยรวมก็เป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อการควบคุมการค้าสินค้าโภคภัณฑ์เช่นกัน ซึ่งข้อตกลงทางตลาดหรือการกำหนดโควตาโดยรวมนั้นอาจมีอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการกระทำของทั้งประเทศสมาชิกของข้อตกลงและประเทศที่มีใช่สมาชิกของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ เช่น การส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ของประเทศสมาชิกที่เกินกว่าที่ได้รับสิทธิในการส่งออก, การนำเข้าสินค้าโภคภัณฑ์จากประเทศที่มีใช่สมาชิกในปริมาณมากและเกินกว่าระดับที่ยอมรับได้ ดังนั้น กลไกข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศจึงอาจประกอบด้วยมาตรการที่จำเป็นอื่น ๆ เพื่อการดำรงไว้ซึ่งข้อตกลงทางตลาดที่มีเสถียรภาพ กล่าวคือ

<sup>18</sup> *Ibid.* p. 87.

### มาตรการเกี่ยวกับการส่งออกที่เกินกว่าที่ได้รับสิทธิ

ในการส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ของประเทศภาคีของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศแต่ละประเทศต่างได้รับสิทธิในการส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ตามที่ได้รับการแบ่งสรร โดยในการส่งออกนั้นต้องไม่เกินกว่าปริมาณการส่งออกที่ได้รับ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีอาจมีการส่งออกเกินกว่าที่ได้รับสิทธิเกิดขึ้น ซึ่งถ้าการส่งออกที่เกินกว่าที่ได้รับสิทธิเกิดจากความผิดพลาดของบุคคลหรือความผันแปรของสภาวะของธรรมชาติแล้วถือว่าไม่เป็นการละเมิดพันธกรณีที่มีต่อข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ แต่การส่งออกของประเทศภาคีที่เกินกว่าที่ได้รับสิทธิที่นอกเหนือจากขอบเขตดังกล่าวนี้เป็นการละเมิดต่อพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ ซึ่งข้อตกลงอาจมีบทบัญญัติเพื่อลงโทษประเทศภาคีที่มีการส่งออกเกินกว่าที่ได้รับสิทธิ เช่น ข้อตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ 1977 มาตรา 45 ได้วางข้อกำหนดเกี่ยวกับการส่งออกไว้ว่า ประเทศภาคีผู้ส่งออกจะต้องส่งออกน้ำตาลเมื่อสิ้นปีโควตา ไม่เกินโควตาที่ให้ส่งออกหรือไม่เกินสิทธิในการส่งออก ถ้ามีการส่งออกน้ำตาลเกินกว่าจำนวนที่ได้รับสิทธิในการส่งออกหรือเกินกว่าสิทธิในการส่งออกไม่มากกว่า 10,000 ตัน หรือ ร้อยละ 5 ของจำนวนตันส่งออกพื้นฐานหรือสิทธิในการส่งออก แล้วแต่จำนวนใดต่ำกว่า จำนวนส่วนที่เกินนั้นยังไม่ถือว่าเป็นความผิด แต่ถ้าการส่งออกสุทธิเกินจำนวนดังกล่าวก็ให้นำส่วนที่เกินนั้นไปหักออกจากโควตาที่สามารถส่งออกได้หรือสิทธิในการส่งออกในปีโควตาถัดไป ถ้าประเทศภาคีผู้ส่งออกได้ส่งออกน้ำตาลสุทธิเกินกว่าโควตาที่ให้ส่งออกได้เป็นครั้งที่ 2 หรือมากกว่านั้น ให้นำจำนวนที่เกินนั้นไปหักออกจากโควตาที่ให้ส่งออกได้ของประเทศภาคีนั้นในปีถัดไป และให้นำจำนวนที่เกินกว่านั้นไปลดโควตาที่ให้ส่งออกได้ของภาคีรายนั้นลงไปอีกในปีโควตาถัดไป

### การควบคุมการนำเข้าสินค้าโภคภัณฑ์จากประเทศที่มีใช้ภาคี

การควบคุมการนำเข้าจากประเทศที่มีใช้ภาคีเป็นอีกมาตรการหนึ่งของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศเพื่อการดำรงไว้ซึ่งขนาดตลาดที่เหมาะสมสำหรับประเทศผู้ส่งออกและเป็นมาตรการเพื่อส่งเสริมการรักษาระดับราคาสินค้าอีกประการหนึ่ง เช่น ข้อตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศปี 1977 มาตรา 57 ที่กำหนดถึงการควบคุมการนำเข้าน้ำตาลว่า ในกรณีราคาน้ำตาลต่ำกว่า 11 เซนต์ต่อปอนด์ ในแต่ละปีโควตา ประเทศภาคีต้องจำกัดการนำเข้าสูงสุดจากประเทศที่มีใช้ภาคีรวมกันเท่ากับร้อยละ 54 ของปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยจากประเทศเหล่านั้นรวมกลุ่มในระยะเวลา 4 ปี ระหว่างปี ค.ศ. 1973 ถึง 1976 ไม่รวมปีที่มีการนำเข้าต่ำสุด สำหรับในกรณีที่ราคาน้ำตาลสูงกว่า 11 เซนต์ต่อปอนด์ ประเทศภาคีต้องจำกัดการนำเข้าสูงสุดจากประเทศที่มีใช้ภาคีรวมกันเป็นกลุ่มเท่ากับร้อยละ 75 ของปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยจากประเทศเหล่านั้น

รวมกลุ่มในระยะเวลา 4 ปี ระหว่างปี ค.ศ. 1973 ถึง 1976 ไม่รวมปีที่มีการนำเข้าต่ำสุด โดยมีข้อยกเว้นของการใช้ข้อจำกัด คือ จะไม่นำมาใช้บังคับเมื่อราคาน้ำตาลมาตรฐานสูงกว่า 21 เซนต์ต่อปอนด์และหากประเทศภาคีรายใดนำเข้าในปริมาณที่เกินกว่าจำนวนที่ได้รับอนุมัติ ให้นำส่วนที่เกินนี้ไปลดจำนวนที่ประเทศภาคีผู้นั้นได้รับสิทธิในการนำเข้าได้ในโควตาปีถัดไป เว้นแต่คณะมนตรีจะเห็นเป็นอย่างอื่น

### 3.3 การทำสัญญาพหุภาคี

ตัวอย่างของการทำสัญญาพหุภาคีปรากฏในข้อตกลงว่าด้วยข้าวสาลีระหว่างประเทศ ซึ่งในระบบการสัญญาพหุภาคีของข้อตกลงว่าด้วยข้าวสาลีระหว่างประเทศนั้น ประเทศภาคีต่างมีบทบาทที่สำคัญต่อการดำเนินการและปฏิบัติตามพันธกรณีของข้อตกลง

รูปแบบดั้งเดิมข้อข้อตกลงว่าด้วยข้าวสาลีระหว่างประเทศ คือ การประกันปริมาณการจัดซื้อของประเทศภาคีผู้นำเข้าในราคาที่ไม่ต่ำกว่าระดับราคาต่ำสุดที่ได้ตกลงกัน และประเทศภาคีผู้ส่งออกประกันปริมาณการขายของประเทศผู้ส่งออกไปยังประเทศภาคีผู้นำเข้าในราคาที่ไม่เกินกว่าระดับราคาสูงสุด ต่อมาภายหลังกลไกของข้อตกลงเป็นเพียงการกำหนดการเจรจาปรึกษาหารือและการดำเนินการของข้อตกลง<sup>19</sup>

## 4. ผลทางกฎหมายของการเข้าเป็นภาคีข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ

### 4.1 ผลทางกฎหมายในการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าโภคภัณฑ์และการรักษาเสถียรภาพด้านราคา

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ผลของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศมีผลผูกพันเฉพาะประเทศภาคี อีกทั้งยังไม่ก่อให้เกิดทั้งพันธกรณีและสิทธิใดๆแก่รัฐที่สาม โดยปราศจากความยินยอมของรัฐที่สาม นอกจากนี้ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 มาตรา 35 ได้กำหนดว่า "พันธกรณีย่อมเกิดขึ้นแก่รัฐที่สาม ถ้ารัฐภาคีแห่งสนธิสัญญาตั้งใจก่อให้เกิดหน้าที่และพันธกรณีแก่รัฐที่สาม และรัฐที่สามได้ยอมรับพันธกรณีเช่นนั้นอย่างชัดแจ้ง"

<sup>19</sup> B.S. Chimni, *supra note* 8, pp. 49 – 50.

เป็นลายลักษณ์อักษร” ในกรณีเช่นนี้ หมายความว่า ถ้าประเทศภาคีข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดหน้าที่และพันธกรณีแก่รัฐที่สาม กล่าวคือ ประเทศที่มีใช้ภาคีของข้อตกลง ประเทศที่มีใช้ภาคนั้นต้องให้ความยินยอมอย่างชัดแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร เพราะฉะนั้น โดยหลักการแล้วข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศที่มีกลไกทางกฎหมายเพื่อการควบคุมการส่งออกของประเทศภาคีจึงไม่มีผลผูกพันต่อประเทศที่มีใช้ภาคีของข้อตกลง ดังนั้น ประเทศที่มีใช้ภาคีข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศจึงสามารถส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ได้ตามที่ต้องการโดยไม่อยู่ภายใต้การจำกัดปริมาณการส่งออก ซึ่งการที่ประเทศที่มีใช้ภาคีไม่ได้ถูกจำกัดปริมาณการส่งออกสินค้าอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศผู้ส่งออกซึ่งเป็นภาคีของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศได้ กล่าวคือ การควบคุมปริมาณการส่งออกมีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาความมีเสถียรภาพด้านราคาของสินค้าโภคภัณฑ์ โดยการรักษาปริมาณสินค้าในตลาดไม่ให้มีมากเกินไปซึ่งอาจทำให้ราคาสินค้าลดต่ำลง หรือถ้าปริมาณสินค้าในตลาดมีน้อยเกินไปอาจทำให้สินค้ามีราคาสูงมาก แต่เมื่อกลไกการควบคุมปริมาณการส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ไม่มีผลบังคับกับประเทศที่มีใช้ภาคี ดังนั้น ประเทศที่มีใช้ภาคีจึงสามารถส่งออกสินค้าได้โดยไม่ถูกจำกัดปริมาณ ซึ่งในกรณีดังกล่าวอาจมีผลทำให้สินค้าโภคภัณฑ์ในตลาดมีมาก ราคาลดต่ำลง และถ้าราคาสินค้าต่ำกว่าราคาต่ำสุดที่กำหนดไว้ในข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ ประเทศภาคีผู้นำเข้าย่อมหันไปซื้อสินค้าจากประเทศผู้ส่งออกที่มีใช้ภาคีข้อตกลงทางด้านประเทศภาคีผู้ส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ นอกจากต้องถูกจำกัดปริมาณการส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์แล้ว สินค้าโภคภัณฑ์ยังไม่สามารถส่งออกแข่งขันกับสินค้าที่มาจากประเทศที่มีใช้ภาคีอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศจึงมีมาตรการในการจำกัดการนำเข้าสินค้าโภคภัณฑ์จากประเทศที่มีใช้ภาคี โดยการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับปริมาณสินค้าที่ประเทศภาคีผู้นำเข้าสินค้าโภคภัณฑ์สามารถนำเข้าจากประเทศที่มีใช้ภาคี ซึ่งการกำหนดปริมาณการนำเข้าสินค้าโภคภัณฑ์ที่ประเทศภาคีผู้นำเข้าสามารถนำเข้าจากประเทศที่มีใช้ภาคีได้ย่อมส่งผลเป็นการจำกัดปริมาณการส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์ของประเทศที่มีใช้ภาคีเช่นกัน เพราะปริมาณการนำเข้าได้ถูกลดปริมาณลง เนื่องจากประเทศภาคีของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศผู้นำเข้าต้องผูกพันในการนำเข้าสินค้าตามปริมาณที่กำหนดไว้

ในกรณีนี้ เมื่อการกำหนดพันธกรณีเกี่ยวกับการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าโภคภัณฑ์จากประเทศที่มีใช้ภาคีเป็นการกำหนดพันธกรณีไปยังประเทศภาคีของข้อตกลงซึ่งต้องผูกพันในการปฏิบัติตามที่ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศกำหนดไว้ พันธกรณีตาม

ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศไม่ได้ก่อให้เกิดหน้าที่และพันธกรณีแก่ประเทศที่มีใช้ภาคี ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมอย่างชัดแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรจากประเทศที่มีใช้ภาคีแต่อย่างใด แม้ว่าการกำหนดพันธกรณีไปยังประเทศภาคีของข้อตกลงจะส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าของประเทศที่มีใช้ภาคีของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ก็ตาม

#### 4.2 ผลที่มีต่อพันธกรณีภายใต้กฎเกณฑ์ว่าด้วยการจำกัดปริมาณสินค้าของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วย พิภพภาษีศุลกากรและการค้า

ในกรณีที่ประเทศหนึ่งๆ เป็นประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกและเป็นภาคีของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ ประเทศนั้นย่อมมีความผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกอันรวมถึงการที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ข้อตกลง GATT ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา II:2 ของความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก และพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นภาคีสัญญาของข้อตกลงทั้งสองฉบับ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศเป็นข้อยกเว้นพันธกรณีของประเทศสมาชิกที่มีต่อข้อตกลง GATT ดังนั้น ถ้าข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศเป็นข้อตกลงที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ หรือไม่มีเหตุผลอันสมควรในระหว่างประเทศสมาชิกที่อยู่ในสภาพอย่างเดียวกัน หรือก่อให้เกิดการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างแอมแฝง และการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศนั้นเป็นการขัดแย้งกับพันธกรณีภายใต้ข้อตกลง GATT ประเทศสมาชิคนั้นสามารถยกข้อกล่าวอ้างตามมาตรา XX (h) เพื่อการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ข้อตกลง GATT ได้

การได้รับยกเว้นดังกล่าวมีผลต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีเกี่ยวกับการห้ามจำกัดปริมาณสินค้าของประเทศสมาชิกตามข้อตกลง GATT กล่าวคือ มาตรา XI:1 กำหนดว่า ห้ามประเทศสมาชิกในการกำหนดมาตรการหรือดำรงไว้ซึ่งมาตรการจำกัดปริมาณสินค้าไม่ว่าจะเป็นการจำกัดปริมาณการนำเข้าหรือการจำกัดปริมาณการส่งออกสินค้า เว้นแต่การจำกัดปริมาณการนำเข้าหรือการส่งออกสินค้านั้นเป็นการกระทำโดยการใช้อนุสัญญาทางภาษี ในกรณีดังกล่าว ถ้าประเทศนั้นเป็นประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกและเป็นภาคีของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ และหากข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศกำหนดพันธกรณีให้ประเทศ

ภาคีสามารถจำกัดปริมาณการนำเข้าหรือการส่งออกสินค้าได้ในกรณีต่างๆ เช่น การจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าจากประเทศที่มีใช้ภาคี หรือการจำกัดปริมาณการส่งออกไปยังประเทศที่มีใช้ภาคี การจำกัดปริมาณสินค้าของประเทศสมาชิกภายใต้พันธกรณีของข้อตกลงสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศย่อมได้รับการจากยกเว้นพันธกรณีที่มิใช่ข้อตกลง **GATT** ดังนั้น แม้ว่าจะเป็นการจำกัดปริมาณสินค้าจากประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกด้วยตนเอง ก็ไม่ถือเป็นการละเมิดพันธกรณีว่าด้วยการห้ามจำกัดปริมาณสินค้า

