

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ในปัจจุบันระบบการค้าระหว่างประเทศต้องเผชิญหน้ากับลัทธิกีดกันทางการค้า เพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าของประเทศ ซึ่งมีแนวโน้มของการกีดกันทางการค้าเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะมาตรการกีดกันใช้ภาษี และการกีดกันได้ขยายขอบเขตจากการกีดกันทางการค้าเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศจากการนำเข้า รวมถึงการใช้กฎหมายภายในประเทศ เพื่อเป็นเครื่องมือต่อรองและปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ ดังนั้น กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยจึงมิได้มีเพียงข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (The General Agreement on Tariffs and Trade : GATT) เท่านั้น แต่กฎหมายเศรษฐกิจการค้าของต่างประเทศ เช่น มาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทย โดยเฉพาะจากกรณีศึกษาการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยของสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่าข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าและมาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงกฎหมายเศรษฐกิจของประเทศไทย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการค้าเสรี อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า อีกทั้งยังก่อให้เกิดผลต่อกฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสุขของประเทศไทย

ปัญหาข้อพิพาทการค้าบุหรี่ เป็นปัญหาข้อพิพาทแรกระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา ภายใต้การเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาตามมาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 และปัญหาข้อพิพาทการค้าบุหรีระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาได้ถูกนำเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT ภายใต้มาตรา 22 และมาตรา 23 ของ GATT และภายใต้ "กรอบความเข้าใจเกี่ยวกับการแปลความหมายและการบังคับใช้มาตรา 22 และมาตรา 23 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า" ซึ่งนับเป็นกรณีพิพาทแรกที่ยึดถือปฏิบัติตามกรอบความเข้าใจที่ประเทศสมาชิก GATT โดยเฉพาะประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาได้ลงนามผูกพันในการเจรจาอนุสัญญายุโรป และ GATT Panel ได้พิจารณาและทำข้อเสนอแนะ (Recommendation) พร้อมทั้งให้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งประเทศไทยและสหรัฐอเมริกามีพันธกรณีที่จะต้องยึดถือปฏิบัติตามภายใต้กฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ (International Law)

ดังนั้น การเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยจึงเป็นผลจากคำตัดสินของ GATT Panel ภายใต้กระบวนการข้อพิพาทตาม GATT และแตกต่างจากการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นผลจากการทำข้อตกลงทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกา และมีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงทางการค้า (Trade Agreement หรือ Trade Obligation)

ตามคำตัดสินของ GATT Panel นั้น ประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎหมายการค้าระหว่างประเทศที่จะต้องอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่จากสหรัฐอเมริกาและประเทศสมาชิกของ GATT ทั้งหมดตามมาตรา 1 และมาตรา 3 ของ GATT และประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่นำเข้าจากต่างประเทศไม่ด้อยไปกว่าที่ปฏิบัติต่อบุหรี่ที่ผลิตภายในประเทศตามหลัก National Treatment ตามมาตรา 3 ของ GATT ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับภาษี หรือกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการลงทุน การกำหนดราคา การจำหน่าย บุหรี่ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม GATT Panel ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ประเทศไทยอาจออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชน หากกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่ขัดแย้งต่อ GATT หรือขัดแย้งต่อ GATT น้อยที่สุด กล่าวคือ กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ต้องไม่เลือกปฏิบัติ (Discrimination) ระหว่างบุหรี่ปroducer ในประเทศและบุหรี่ปroducer นำเข้าจากต่างประเทศตามหลักปฏิบัติอย่างชาติ (National Treatment) ตามมาตรา 3(4) ของ GATT และมีผลในด้านการปกป้องประชาชนทั่วไปในแง่คุณภาพและปริมาณ

จึงเห็นได้ว่า การที่ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้นำปัญหาการค้าบุหรี่ประหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า อันเป็นผลมาจากปัจจัยภายในประเทศ ปัจจัยจากองค์การระหว่างประเทศและปัจจัยจากรัฐบาลไทย การที่สหรัฐอเมริกา นำปัญหาการค้าบุหรี่เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ก่อให้เกิดกระบวนการทางกฎหมาย โดยเฉพาะกระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้การเจรจาพหุภาคีและการตัดสินโดยอาศัยความเห็นพร้อมต้องกัน (By Consensus) รวมทั้งการตัดสินภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (ซึ่งมีลักษณะเป็น Legal Norm) ก่อให้เกิดผลดี คือ ลดแรงกดดันทางการเมืองระหว่างประเทศจากประเทศมหาอำนาจ และสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรองมากกว่าการเจรจาภายใต้มาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการเจรจาพหุภาคีและการใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียว หรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของสหรัฐอเมริกา แต่ผลเสีย คือ ทำให้ขาดการเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการค้า ซึ่งนับเป็นวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของ GATT

ถึงแม้ว่ามาตรา 301 จะขัดแย้งต่อหลักการและเจตนารมณ์ของ GATT และปฎิญา รัฐมนตรีว่าด้วยการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยก็ตาม แต่ยังไม่มีการพิจารณาของ GATT Panel ว่าการดำเนินมาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียวของสหรัฐอเมริกาตามมาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 ขัดแย้งต่อมาตรา 22 และมาตรา 23 ของ GATT หรือไม่แต่อย่างใด แต่การยอมรับให้มาตรา 301 เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ จะกลายเป็นการยืนยันว่า สหรัฐอเมริกาสามารถใช้กฎหมายภายในประเทศเหนือ รัฐอธิปไตยอื่น ๆ ในลักษณะสิทธินอกอาณาเขต (Extra Territoriality) ซึ่งขัดต่อระบบกฎหมายระหว่างประเทศและขัดต่อหลักอธิปไตยของรัฐ

6.2 ข้อเสนอแนะ

กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีบทบาทต่อประเทศไทย ไม่ได้มีเพียงข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) เท่านั้น หากแต่ต้องวิเคราะห์ถึงกฎหมายเศรษฐกิจการค้าของประเทศคู่ค้าที่สำคัญของประเทศไทย เช่น มาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 เนื่องจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยเช่นกัน

ดังนั้น จากการศึกษาวิจัยนี้อาจเป็นข้อมูลและแนวทางในการแก้ไขปัญหาคอขวดทางการค้าภายใต้มาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 ดังนี้

1. ประเทศไทยต้องวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเศรษฐกิจของต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย และพิจารณาแนวทางที่จะแก้ไขผลกระทบนั้น ทั้งในแง่การแก้ไขปัญหาระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคี ตลอดจนเสริมสร้างประสิทธิภาพในการเจรจาการค้าในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

2. ประเทศไทยอาจพึงพากระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT มากขึ้น เพราะกระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT เป็นกระบวนการทางกฎหมาย และการพิจารณาคัดสินภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (Legal Norm) ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดี คือ ลดความกดดันทางการเมือง และสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรองแก่ประเทศไทยมากกว่าการเจรจาภายใต้มาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988

แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยอาจต้องเจรจาปัญหาการค้าภายใต้มาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบ

เนื่องจากมาตรา 301 เป็นมาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียวหรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของสหรัฐอเมริกา แต่การเจรจาทางวิภาคีตามมาตรา 301 ก็ไม่ใช่จะเป็นผลเสียต่อประเทศไทยไปเสียทั้งหมด แต่ขึ้นอยู่กับปัญหาการเจรจาและการยืดหยุ่นผ่อนปรน ซึ่งประเทศไทยอาจจะเจรจาดูรองกับสหรัฐอเมริกา เพื่อขอแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ตอบแทนทางการค้าสำหรับการเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาเช่นนั้น เช่น การลดหย่อนภาษีนำเข้าของสหรัฐอเมริกา การขอนำเข้าสินค้าหรือโควตาการนำเข้าเพิ่มขึ้น เป็นต้น

3. ประเทศไทยอาจต้องพึ่งพาวงค์กร GATT ในการระงับข้อพิพาททางการค้า ดังนั้น ประเทศไทยควรสนับสนุนการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT ให้ชัดเจน รัดกุม และเป็นธรรม โดยเฉพาะการคงไว้ซึ่งหลักการในการเจรจาแบบพหุภาคี และการห้ามใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียว

4. ถ้าหากการเจรจาการค้าภายใต้มาตรา 301 รั้งบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 จะก่อให้เกิดการขยายตัวเป็นข้อพิพาททางการเมืองระหว่างประเทศ หรือการใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียวตามอำเภอใจของสหรัฐอเมริกาภายใต้มาตรา 301 การระงับข้อพิพาทตาม GATT ก็เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางการค้าซึ่งเหมาะสมที่สุดในภาวะการณ์ปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา 301 จะขัดแย้งต่อหลักการและเจตนารมณ์ของ GATT และปฏิญารัฐมนตรีว่าด้วยการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอูรุกวัยก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีผลการพิจารณาของ GATT Panel ว่าการดำเนินมาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียวของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวขัดแย้งต่อมาตรา 22 และมาตรา 23 ของ GATT หรือไม่แต่อย่างใด แต่ถ้าพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา 22(1) ของ GATT ที่บัญญัติว่า "การกระทำใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อการค้าและการดำเนินการของ GATT" และมาตรา 23(1) ของ GATT ที่บัญญัติว่า "ประเทศสมาชิก GATT ใดกระทำการอันทำให้สิทธิประโยชน์ตาม GATT ของประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของ GATT ไม่เป็นผลหรือเป็นโมฆะ (Nullification or Impairment) หรือขัดต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของ GATT" ประเทศสมาชิก GATT อาจนำปัญหาข้อพิพาททางการค้าเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT ดังนั้น ประเทศไทยอาจยื่นข้อเรียกร้องต่อ GATT เพื่อระงับข้อพิพาททางการค้าภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 22(1) และมาตรา 23(1) ของ GATT ได้

5. พิจารณาบททวนแก้ไขกฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ทางด้านการค้า เพื่อเสริมสร้างบรรยากาศการแข่งขันภายใต้ระบบการค้าเสรี และให้เพียงพอต่อการรองรับและตอบโต้ความเปลี่ยนแปลงในกฎหมายของต่างประเทศด้วย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการค้า หรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับภาษี โดยประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงความผูกพันทางการค้าระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้แสดงความผูกพันไว้ต่อประเทศต่าง ๆ

6. ศึกษาแนวทางและวิเคราะห์ปัญหา เพื่อตระเตรียมการแก้ไขปัญหาจากผลกระทบของกฎหมายการค้าต่างประเทศที่อาจมีผลกระทบต่อประเทศไทย ไม่ว่าจะผลกระทบต่อเศรษฐกิจหรือกฎหมายต่าง ๆ ของประเทศไทย อาทิเช่น ผลกระทบต่อประเทศไทยที่อาจถูกสหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้เปิดตลาดสินค้าอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเฉพาะสินค้าที่ถูกระบุไว้ตามรายงาน NTE ว่าประเทศไทยมีการกีดกันทางการค้าหรือการบิดเบือนทางการค้า



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย