

## บทที่ 4

กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับปัญหาข้อพิพาทการค้า  
: กรณีการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยของสหรัฐอเมริกา

### 4.1 การเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยของสหรัฐอเมริกา

ประเทศในแถบเอเชียส่วนมากได้พยายามปกป้องอุตสาหกรรมการผลิตบุหรี่ภายในประเทศด้วยการผูกขาดโดยรัฐ และกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กีดกันการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ อาทิเช่นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการห้ามนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศยกเว้นได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจ ตัวอย่างเช่น เกาหลีใต้ ประเทศไทย หรือการเก็บภาษีศุลกากรในอัตราสูง หรือการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการโฆษณา หรือการขาย เป็นต้น เนื่องจากสินค้าบุหรี่เป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากแก่รัฐ อีกทั้งบุหรี่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและสภาพแวดล้อมเป็นพิษ<sup>1</sup>

ในขณะเดียวกัน บุหรี่เป็นสินค้าสิ่งทีการรายได้ให้แก่บริษัทผู้ผลิตมากมาย รัฐบาลสหรัฐอเมริกา กับบริษัทอุตสาหกรรมบุหรี่ของสหรัฐอเมริกามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และร่วมกันผลักดันให้เปิดตลาดบุหรี่ในต่างประเทศ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ใช้บทบังคับทางการค้า (Threats of Trade Sanctions) ต่อประเทศต่าง ๆ เพื่อนำเข้าบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศแถบเอเชีย<sup>2</sup> และผลที่ตามมา คือการเพิ่มของอัตราผู้สูบบุหรี่ในประเทศแถบเอเชีย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> "Unhealth Alliance." Health Alert 94, (1989) : 217.

<sup>2</sup> Ibid., p. 215.

ก. สาเหตุที่สหรัฐอเมริกาต้องการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศแถบเอเชีย<sup>๑</sup>

สหรัฐอเมริกาต้องการเปิดตลาดบุหรี่ในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศแถบเอเชีย เนื่องจากปัจจัยภายในสหรัฐอเมริกาและปัจจัยในประเทศแถบเอเชียเป็นส่วนผลักดันให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาต้องพยายามเปิดตลาดบุหรี่ในต่างประเทศ

(1) ปัจจัยภายในสหรัฐอเมริกา

(1.1) ตลาดในสหรัฐอเมริกาถึงจุดอิ่มตัว

จากการศึกษาพบว่าปริมาณผู้สูบบุหรี่ในสหรัฐอเมริกาลดลงอย่างช้า ๆ มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1981 โดยเฉลี่ยลดลงปีละ 2-3% และในปี ค.ศ. 199๐ ลดลงจากปี ค.ศ. 1989 ถึงร้อยละ 4.7 ทำให้การขายบุหรี่ในสหรัฐอเมริกาลดลงอย่างมาก บริษัทผู้ผลิตบุหรี่จึงผลักดันให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกา เรียกร้องให้ต่างประเทศเปิดตลาดสำหรับบุหรี่ต่างประเทศ เพื่อแย่งส่วนแบ่งตลาดของผลิตภัณฑ์บุหรี่ในต่างประเทศอันก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากแก่บริษัทผู้ผลิตบุหรี่และรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

สาเหตุของการที่ตลาดในสหรัฐอเมริกาถึงจุดอิ่มตัว

1. ความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างประชากร จากความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างประชากรของคนอเมริกันที่มีอายุเฉลี่ยสูงขึ้น ทำให้กลุ่มวัยรุ่นซึ่งเป็นกลุ่มที่ติดบุหรี่ได้ง่ายลดจำนวนลง ขณะเดียวกันชาวอเมริกันที่เป็นผู้ใหญ่มีจำนวนมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะเลิกสูบบุหรี่มากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้บริษัทผู้ผลิตบุหรี่ต้องหาตลาดของประชากรกลุ่มใหม่

2. การรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ในสหรัฐอเมริกา การรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ในสหรัฐอเมริกาคือสาเหตุทำให้ตลาดบุหรี่ในสหรัฐอเมริกามีขนาดเล็กลง นับแต่สมัยที่กรมอนามัยได้เตือนให้คนอเมริกันตระหนักถึงอันตรายที่เกิดจากการสูบบุหรี่ อาทิเช่น ปี 1964 Surgeon General G.Evertt Koop กล่าวว่า "การสูบบุหรี่เป็นสาเหตุของความตาย ราว 1 ใน 6 ของผู้เสียชีวิตทั้งหมดในสหรัฐอเมริกา" ต่อมาเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรของคนอเมริกันที่เคยสูบบุหรี่ได้เลิกนิสัยสูบบุหรี่โดยเด็ดขาด

<sup>๑</sup> ส่วนวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย, สหรัฐฯบุกตลาดบุหรี่ไทย (1) ไทย-เข็ญรายต่อไปของธุรกิจบุหรี่อเมริกัน, (กรกฎาคม 2532), หน้า 1-11.



ผลจากการรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ทำให้ประชากรอเมริกันเห็นถึงอันตรายของ บุหรี่ที่มีต่อสุขภาพ และทำให้อัตราการสูบบุหรี่ลดลงประมาณครึ่งหนึ่งจากการสำรวจพบว่าผู้สูบบุหรี่ ในสหรัฐอเมริกามีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องกันมาตลอด โดยในปี ค.ศ. 1950, 1955, 1964, 1978, 1985 และ 1986 อัตราการสูบบุหรี่ สำหรับผู้ชายลดลงเป็นร้อยละ 60, 53, 52, 39, 38, 33 และ 31 ในขณะที่อัตราการสูบบุหรี่เพศหญิงสูงขึ้นแต่เพียงเล็กน้อย กล่าวคือในปี ค.ศ. 1955, 1965, 1978 และ 1985 เป็นร้อยละ 25, 34, 30 และ 25 และคาดว่าในปี ค.ศ. 1988 สหรัฐอเมริกาจะบริโภคยาสูบเพิ่มเพียงเล็กน้อยโดยเพิ่มจากปี ค.ศ. 1987 เพียงร้อยละ 1<sup>4</sup>

รวมทั้งรัฐได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ยาสูบที่เข้มงวดมากขึ้น มีกฎหมาย หลายฉบับเกี่ยวกับการควบคุมปริมาณ คุณภาพ และการบริโภคของประชาชนอย่างเข้มแข็ง อาทิเช่น

ก. กฎหมายหรือกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมปริมาณและคุณภาพ เช่น Toxic Substance Act, the Fair Labeling and Packaging Act, the Federal Hazardous Substance Act, the Controlled Substance Act<sup>5</sup>

ข. กฎหมายหรือกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการบริโภค เช่น

- ข้อบังคับห้ามสูบบุหรี่บนเครื่องบินที่ขั้วบินภายในประเทศเป็นการถาวร และเที่ยวบินที่ใช้เวลาเดินทาง 2 ชั่วโมง (เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1990)<sup>6</sup>
- มาตรการห้ามสูบบุหรี่ในสถานที่ราชการ ที่ทำงานและกิจการบาง ประเภทจากการสำรวจพบว่าในปี ค.ศ. 1988 มีการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดบริเวณสูบบุหรี่ ใน 43 มลรัฐ<sup>7</sup>
- ข้อบังคับห้ามลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทสูบบุหรี่ในขณะทำงาน ซึ่งมี ประมาณร้อยละ 30 ของบริษัทห้างร้านในสหรัฐอเมริกา<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Anti Smoking Campaign Project, The World Situation Tobacco Use, March 1989, p.18.

<sup>5</sup> ส่วนวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย, ไทย : เหยื่อรายต่อไปของธุรกิจหรืออเมริกัน, เอกสารการสัมมนาเรื่อง "ปัญหาบุหรี่นอกและมาตรา 301 กับทางออกของไทย", 10 สิงหาคม 2532, หน้า 2.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>7</sup> แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายควบคุมคุณภาพและปริมาณดังกล่าว ไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจ ของ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกาในการควบคุมความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ บุหรี่ ถึงแม้ว่าบุหรี่ควรรับผิดชอบสำหรับการตายของผู้บริโภคมากกว่าสินค้าอื่น ๆ ก็ตาม และ The Food and Drug Administration ของสหรัฐอเมริกาที่ไม่สามารถพิจารณาถึงความปลอดภัย ของผลิตภัณฑ์บุหรี่ได้โดยอ้างว่าบุหรี่ยังใช้ทั้งอาหาร และยา

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน.

แต่อย่างไรก็ตาม ธุรกิจบุหรี่ถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของบริษัทผู้ผลิตบุหรี่สหรัฐอเมริกา ทำให้บริษัทบุหรี่ป่าเป็นต้องรักษาผลประโยชน์ของตนเอง และล้มล้างอิทธิพลของโครงการรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ โดยพยายามทำให้ร่างกฎหมายหลายฉบับของสหรัฐอเมริกาตกไป

3. ราคาบุหรี่เพิ่มขึ้น สาเหตุของการที่ราคาบุหรี่เพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากบริษัทผู้ผลิตบุหรี่รวมตัวกันขึ้นราคาเพื่อชดเชยตลาดที่ลดลง และรัฐบาลได้ขึ้นภาษีสรรพสามิตในปี ค.ศ. 1990 ทำให้ราคาขายปลีกสูงขึ้นร้อยละ 15 แต่ก็ทำให้ความต้องการสูบบุหรี่ลดน้อยลง ทำให้บริษัทผู้ผลิตบุหรี่ระดับรองที่มีราคาถูกกว่า ส่งผลให้ปริมาณการขายบุหรี่ระดับรองขยายตัวอย่างรวดเร็วเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9 ของตลาดทั้งหมด แต่บริษัทผู้ผลิตบุหรี่ต้องสูญเสียผลกำไรอย่างมาก เพราะบุหรี่ราคาพิเศษมีกำไรน้อย ด้วยเหตุผลนี้ในช่วงปี ค.ศ. 1985 เป็นต้นมา ตลาดบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาจึงอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของบริษัทผู้ผลิตบุหรี่อเมริกันอย่างแท้จริง

#### (1.2) การเปลี่ยนแปลงนโยบายในการผลิตยาสูบและบุหรี่

นับแต่ปี ค.ศ. 1986 เป็นต้นมา นโยบายการผลิตยาสูบและบุหรี่ในสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนแปลงอย่างมาก รัฐบาลสหรัฐอเมริกามีนโยบายลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตบุหรี่ โดยนำเครื่องจักรที่ทันสมัยเพื่อนำไปใช้กับระบบการผลิต ตลอดจนนโยบายการลดพื้นที่เพาะปลูก เนื่องจากตลาดบุหรี่ในประเทศถึงจุดอิ่มตัว บริษัทผู้ผลิตบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาได้กระจายธุรกิจออกไปสู่ผลิตภัณฑ์อื่น ๆ โดยการผนวกกิจการหรือเข้าซื้อกิจการเกี่ยวกับอาหาร เช่น R.J. Reynolds เข้าซื้อกิจการ Nabisco และ Philip Morris เข้าซื้อกิจการ General Food Corp. ในปี ค.ศ. 1985 กิจการ Kraft Inc. และ National Dairy Product ในปี ค.ศ. 1988 แต่แหล่งรายได้ที่สำคัญยังคงพึ่งกิจการบุหรี่ โดยกำไรของกิจการบุหรี่ป่ากับร้อยละ 81 ของกำไรทั้งหมดของบริษัท

#### (2) ปัจจัยในประเทศแถบเอเชีย

สำหรับปัจจัยภายในประเทศแถบเอเชียที่สำคัญต่อความต้องการเปิดตลาดในประเทศในประเทศแถบเอเชีย ได้แก่ การคาดคะเนถึงตลาดที่โตในเอเชีย<sup>๑</sup> และมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่ได้เพียงพอ ซึ่งจะเห็นได้จากการสำรวจปริมาณการบริโภคบุหรี่ในปี ค.ศ. 1970-1985 ปรากฏว่าผู้บริโภคนิโคตินได้ลดลงในประเทศอุตสาหกรรมแต่กลับเพิ่มขึ้นในประเทศแถบเอเชีย และสหรัฐอเมริกาได้คาดคะเนว่ายอดขายในประเทศเอเชียจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 18 ก่อนปี ค.ศ. 2000

<sup>๑</sup> Anti-Smoking Campaign Project, Tobacco Use, (March 1990) p.6-9.

<sup>๒</sup> Ibid., p.29.



ข. กรณีการเปิดตลาดบุหรี่ในญี่ปุ่น

(1) การเรียกร้องให้เปิดตลาดบุหรี่ในญี่ปุ่นของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาในญี่ปุ่น

ครั้งแรก เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2522 สหรัฐอเมริการ้องขอต่อ GATT ว่าญี่ปุ่นคงไว้ซึ่งมาตรการของรัฐบาลที่เลือกปฏิบัติ (Discriminatory) ต่อการนำเข้าของผลิตภัณฑ์บุหรี่ การนำเข้าผลิตภัณฑ์บุหรี่ถูกจำกัดเพราะเป็นการดำเนินกิจการของ JTI เป็นการผูกขาดทางการค้าโดยรัฐ ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 3 และมาตรา 17 ของ GATT

สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นไม่สามารถตกลงกันได้สำหรับการเจรจาหรือเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2522 สหรัฐอเมริการ้องขอให้ก่อตั้ง Panel เพื่อระงับข้อพิพาทต่อไป ต่อมาสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นได้ชี้แจงต่อ GATT ว่าญี่ปุ่นได้ยินยอมให้มีการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศตามที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้อง<sup>10</sup>

ครั้งที่สอง ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2522 แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการได้ส่วนการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของญี่ปุ่นตามมาตรา 301 โดยการริเริ่มโดยตนเอง และ US.CEA ได้หาหลักฐานเพื่อสนับสนุนการเรียกร้อง<sup>11</sup> ญี่ปุ่นได้โต้แย้งว่าญี่ปุ่นได้ซื้อใบยาสูบจากสหรัฐอเมริกามากกว่า 20 % ของปริมาณส่งออกใบยาสูบทั้งหมดของสหรัฐอเมริกา ดังนั้นการกระทำของญี่ปุ่นจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการปิดตลาด สหรัฐอเมริกาได้ข่มขู่ว่าจะดำเนินการตอบโต้โดยวิธีการทางภาษีสำหรับสินค้าส่งออกที่สำคัญของญี่ปุ่น เช่น Supercomputers ส่วนประกอบรถยนต์ สิ่งทอ จนกระทั่งถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2530 (ค.ศ. 1987) ญี่ปุ่นได้ยกเลิกพิกัดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับบุหรี่ต่างประเทศ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>10</sup> Report of the Panel, Japaness restricts on import of manufactured Tobacco from US, (11 June 1981)

<sup>11</sup> Unhealthy Alliance, Health Alert 94, p.217

(2) มาตรการของสหรัฐอเมริกา : การเปิดตลาดบุหรี่ในญี่ปุ่น(2.1) การลดลงหรือการยกเลิกนิโคตินอัตราภาษีศุลกากร

หลังการเปิดตลาดบุหรี่ทำให้ระหว่างปี พ.ศ. 2524-2528 ญี่ปุ่นได้ลดภาษีการนำเข้าสำหรับบุหรี่ต่างประเทศจาก 90% ลงเหลือเพียง 20% และกำหนดอัตราภาษีขายปลีกประมาณ 40% ของราคาขายบุหรี่ต่างประเทศ และในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2530 ญี่ปุ่นได้ยกเลิกนิโคตินอัตราภาษีศุลกากรสำหรับบุหรี่ต่างประเทศ

(2.2) การโฆษณาและการเสนอขายบุหรี่ในญี่ปุ่น<sup>12</sup>

1. การโฆษณาทางโทรทัศน์ ญี่ปุ่นได้ปล่อยปลະละเลิกการโฆษณาบุหรี่โดยเฉพาะการโฆษณาทางโทรทัศน์ ก่อนปีพ.ศ. 2523 บริษัทผู้ผลิตบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาได้พยายามเสนอการขายโดยการโฆษณาทางโทรทัศน์ในช่วงรายการสำหรับเด็กและสตรี แม้ว่าในญี่ปุ่นการโฆษณาบุหรี่ทางโทรทัศน์จะอนุญาตให้ขายหลัง 20.54 นาฬิกา แต่สหรัฐอเมริกาก็เพิกเฉย นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาโฆษณาบุหรี่ทางโทรทัศน์เพิ่มขึ้น 10 เท่า และใช้เวลามากเป็นอันดับ 2 ของการโฆษณาทั้งหมด และมุ่งที่กลุ่มผู้ที่ไม่สูบบุหรี่โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้หญิงและวัยรุ่น ได้ทุ่มเงินเพื่อการโฆษณาผลิตภัณฑ์บุหรี่ในปี พ.ศ. 2523 เป็นเงิน 2.3 ล้านดอลลาร์ และเพิ่มขึ้นจนกระทั่งถึง 27.8 ล้านดอลลาร์ในปี พ.ศ. 2528 จนกระทั่งต้นปี พ.ศ. 2532 The National Japan Tobacco ได้ยอมปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการระงับการโฆษณาทางโทรทัศน์ในช่วงรายการสำหรับเด็กและสตรี แต่บริษัทผู้ผลิตบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาได้โฆษณาในช่วงการแข่งขันเบสบอลและการแสดงสำหรับกลุ่มวัยรุ่นแทน

2. การแจกตัวอย่างบุหรี่เพื่อการทดลองสูบ บริษัทผู้ผลิตบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาพยายามเสนอการขายแก่ผู้หญิง โดยการแจกบุหรี่สำหรับผู้หญิงเพื่อทดลองสูบ โดยไม่คิดราคา และพยายามสร้างภาพพจน์ที่ดีสำหรับผู้หญิงที่สูบบุหรี่ อันทำให้จำนวนผู้หญิงที่สูบบุหรี่เพิ่มมากขึ้น JTI ได้ผลิตบุหรี่ยี่ห้อที่จะดึงดูดกลุ่มเยาวชน และผู้หญิงเพื่อแข่งขันกับบุหรี่ต่างประเทศ

3. การเป็นผู้สนับสนุนการแข่งขันกีฬา บริษัทผู้ผลิตบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาได้ทุ่มเงินจำนวนมาก เพื่อเสนอขอเป็นผู้สนับสนุนการแข่งขันกีฬา เพื่อสร้างภาพพจน์ที่ดีและเพื่อหลีกเลี่ยงข้อห้ามการโฆษณาทางโทรทัศน์

<sup>12</sup> ส่วนวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, ฝ่ายวิชาการ ธนาคารโลกไทย, สหรัฐอเมริกาบุกตลาดบุหรี่ไทย (2) ธุรกิจหรืออเมริกัน : อิทธิพลมืดที่กำลังคุกคามไทย, (กรกฎาคม 2532), หน้า 2-3.



(3) ผลจากการเปิดตลาดบุหรี่ในญี่ปุ่น(3.1) การเพิ่มส่วนแบ่งตลาดของบุหรี่สหรัฐอเมริกาในญี่ปุ่น<sup>13</sup>

ในระหว่างปี พ.ศ. 2524-2528 ญี่ปุ่นได้ทุ่มเงินเพื่อปรับปรุงบุหรี่และการเสนอขายของบุหรี่ญี่ปุ่นในตลาดญี่ปุ่นเอง เนื่องจากบุหรี่สหรัฐอเมริกาได้เพิ่มส่วนแบ่งตลาดของบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาในตลาดญี่ปุ่นจาก 1.2% เพิ่มขึ้นเป็น 2% ในปี พ.ศ. 2530 และ 12.9% ในปี พ.ศ. 2531 และคาดว่าจะมีส่วนแบ่งตลาดถึง 25% ในปี พ.ศ. 2539 และการส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาไปยังประเทศญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นจาก 5.2 ล้านมวนในปี พ.ศ. 2525 เป็น 32 ล้านมวนในปี พ.ศ. 2530

ในปี พ.ศ. 2530 ญี่ปุ่นผลิตบุหรี่ลดลงจากปี พ.ศ. 2529 ร้อยละ 9.8 และในปี พ.ศ. 2531 จะผลิตลดลงจากปี พ.ศ. 2530 อีกร้อยละ 3.9 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2533 ญี่ปุ่นจะผลิตบุหรี่ลดลงจากปี พ.ศ. 2532 เช่นกันแต่เพียงเล็กน้อย เนื่องจากบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาเข้ามาแย่งส่วนแบ่งตลาดญี่ปุ่นสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนมีมูลค่าประมาณ 23,000 ล้านดอลลาร์สำหรับอเมริกาจากการเพิ่มส่วนแบ่งตลาดของบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาเช่นนี้ ทำให้ JTI พยายามปรับปรุงคุณภาพบุหรี่ที่ผลิตโดยนำเข้าใบยาแห้งจากสหรัฐอเมริกาเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำมาเป็นส่วนผสมในการผลิตบุหรี่เพื่อแข่งขันกับบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา โดยในปี พ.ศ. 2533 คาดว่าญี่ปุ่นจะนำเข้าใบยาสูบจากต่างประเทศเป็นปริมาณ 65,300 ตัน หรือเพิ่มขึ้น 2.03%

(3.2) ผลจากการเปิดตลาดบุหรี่ซึ่งไม่เป็นที่น่าพอใจของสหรัฐอเมริกา

รายงาน NTE ในปี พ.ศ. 2532 ยังได้ระบุถึงมาตรการกีดกันทางการค้าของญี่ปุ่นเกี่ยวกับภาษีภายในและระบบการจำหน่ายบุหรี่<sup>14</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>13</sup> Ibid., p.217-218, กองการยาสูบ กรมสรรพสามิต, "โครงการค้ายาสูบของสหรัฐฯ ภายใต้กฎหมายมาตรา 301 "วาระสารยาสูบฯ (กันยายน 2531) : หน้า 1, Anti-Smoking Campaign Project, Tobacco Use, หน้า 36.

<sup>14</sup> Office of the United States Trade Representative, National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, p.97.

ค. กรณีการเปิดตลาดบุหรี่ในไต้หวัน

(1) การเรียกร้องให้เปิดตลาดบุหรี่ในไต้หวันของสหรัฐอเมริกา<sup>15</sup>

แต่เดิมก่อนปี พ.ศ. 2528 ไต้หวันได้ตั้งกำแพงภาษีบุหรี่ต่างประเทศไว้สูงมาก และเข้มงวดในการจำหน่ายและการโฆษณาบุหรี่ที่ผลิตในประเทศและต่างประเทศ ไต้หวันได้ถูกสหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้เปิดตลาดบุหรี่ตามมาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและศุลกากร ค.ศ. 1984 ในปี พ.ศ. 2528 โดยผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มได้ส่วนโดยตนเอง มีผลทำให้ไต้หวันอนุญาตให้การนำเข้าบุหรี่จากสหรัฐอเมริกาในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2529 แต่ยังไม่สามารถตกลงกันเกี่ยวกับการอนุญาตให้มีการโฆษณาและราคาจำหน่าย จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2530 สหรัฐอเมริกาและไต้หวันได้ทำข้อตกลงสองฝ่าย และเปิดตลาดบุหรี่ในไต้หวัน อย่างเป็นทางการนับแต่วันลงนามความตกลง

(2) มาตรการของสหรัฐอเมริกา : การเปิดตลาดบุหรี่ในไต้หวัน

(2.1) การลดพิกัดอัตราภาษีศุลกากร

(2.2) การโฆษณาและการเสนอขายบุหรี่ในไต้หวัน<sup>16</sup>

ภายหลังการเปิดตลาดบุหรี่ต่างประเทศในไต้หวัน การโฆษณาและการเสนอขาย ยังคงถูกจำกัดตามข้อตกลงสองฝ่าย โดยไต้หวันห้ามการโฆษณาบุหรี่ในสิ่งต่าง ๆ อาทิ เช่น สื่อทาง อิเล็กทรอนิกส์ หนังสือพิมพ์และป้ายประกาศ ยกเว้นการโฆษณาในนิตยสาร (Magazine) แต่ สหรัฐอเมริกายังทำโฆษณาโดยมุ่งไปยังกลุ่มหญิงและวัยรุ่น ทำให้กระทรวงพาณิชย์ของไต้หวันต้อง ออกระเบียบว่าด้วยการห้ามโฆษณาบุหรี่ที่จำหน่ายภายในประเทศ นอกจากนี้ไต้หวันได้กำหนด กฎเกณฑ์ให้บุหรี่ต่างประเทศที่นำเข้าในประเทศต้องระบุเตือนเกี่ยวกับสุขภาพลงบนซองบุหรี่

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>15</sup> Unhealthy Alliance, Health Alert 94, p.218.

<sup>16</sup> ส่วนวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย : สหรัฐอเมริกา  
บุกตลาดบุหรี่ไทย (2) ธุรกิจบุหรี่อเมริกัน : อิทธิพลมืดที่กำลังคุกคามไทย (กรกฎาคม 2532),  
หน้า 2-3.



(3) ผลจากการเปิดตลาดบุหรี่ในไต้หวัน(3.1) การเพิ่มส่วนแบ่งตลาดของบุหรี่สหรัฐอเมริกาในไต้หวัน

หลังจากการเปิดตลาดบุหรี่ต่างประเทศในไต้หวัน ส่วนแบ่งของผลิตภัณฑ์บุหรี่ของสหรัฐอเมริกาในไต้หวันได้เพิ่มขึ้น 17% และสูงขึ้น 20% ในปี พ.ศ. 2532 เนื่องจากการลดพิกัดอัตราภาษีศุลกากรทำให้ราคาบุหรี่ต่างประเทศลดลง จากการสำรวจพบว่าผู้บริโภคลดลง 5% ในปี พ.ศ. 2528-2529 แต่ในปี พ.ศ. 2530 มีผู้บริโภคเพิ่มขึ้น 10% โดยเฉพาะผู้สูบบุหรี่ที่มีอายุ 18-25 ปี

การเพิ่มส่วนแบ่งของผลิตภัณฑ์บุหรี่ต่างประเทศ ทำให้ TIWNB (Taiwan Tobacco and Wine Monopoly Bureau) ได้ออกบุหรี่ยี่ห้อใหม่ซึ่งประกอบด้วยใบยาสูบจากสหรัฐอเมริกาเป็นส่วนใหญ่

(3.2) ผลจากการเปิดตลาดบุรียังไม่เป็นที่พอใจของสหรัฐอเมริกา

หลังการเปิดตลาดบุหรี่สหรัฐอเมริกาได้ขอเจรจาจากวิภาคีกับไต้หวัน เพื่อทบทวนข้อตกลงสองฝ่ายเกี่ยวกับการอนุญาตให้โฆษณาในนิตยสาร (Magazine) และปริมาณของวัตถุดิบที่ซื้อขาย นอกจากนี้ในรายงาน NTE ตัวแทนการค้าสหรัฐอเมริกายังได้ระบถึงการกีดกันทางการค้าของไต้หวันเกี่ยวกับข้อบังคับเรื่องการติดฉลากซึ่งถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด<sup>17</sup>

(3.3) จัดให้มีหน่วยงานในการรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่

ภายหลังจากเปิดตลาดบุหรี่ทำให้อัตราการสูบบุหรี่เพิ่มมากขึ้น จึงได้มีหน่วยงานในการรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ขึ้นในปี พ.ศ. 2531 ทำให้มีกำหนดห้ามสูบบุหรี่ในโรงพยาบาลทุกแห่ง และจัดสถานที่สำหรับผู้สูบบุหรี่ในโรงงานและร้านอาหาร

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>17</sup> Office of The United States Trade Representative, National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers.

ง. กรณีการเปิดตลาดบอร์ ในเกาหลีใต้<sup>18</sup>

(1) การเรียกร้องให้เปิดตลาดบอร์ ในเกาหลีใต้ของสหรัฐอเมริกา

ตลาดยาสืบในเกาหลีใต้ก่อนการเปิดตลาดบอร์เสรี การนำเข้าและการจำหน่ายบอร์ต่างประเทศในเกาหลีใต้เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายอีกทั้งการมีบอร์ต่างประเทศไว้ในครอบครองเป็นสิ่งผิดกฎหมายด้วยเช่นกัน ระบบการผลิตและการตลาดบอร์ของเกาหลีใต้นั้นรัฐบาลเกาหลีใต้เป็นผู้ผูกขาดการค้ายาสืบทั้งหมดและจัดเก็บภาษีศุลกากรนำเข้าบอร์ถึง 100%

ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องเกาหลีใต้ภายใต้มาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและศุลกากร ค.ศ. 1984 ถึงสองครั้ง

ครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2529 ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องให้เกาหลีใต้เปิดตลาดบอร์สหรัฐอเมริกาในเกาหลีใต้ โดยผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริการิเริ่มการไต่สวนโดยตนเอง ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้เกาหลีใต้เปิดตลาดบอร์สหรัฐอเมริกาในเกาหลีใต้ โดยข่มขู่ว่าจะให้มาตรการตอบโต้ทางการค้าสำหรับผลิตภัณฑ์สิ่งทอของเกาหลีใต้ที่ส่งมายังสหรัฐอเมริกา และต่อมาเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2529 สหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้ได้ทำข้อตกลงทวิภาคี โดยเกาหลีใต้ได้ยินยอมเปิดตลาดบอร์จากสหรัฐอเมริกาในขอบเขตจำกัดโดยเปิดตลาดบอร์จากสหรัฐอเมริกา 1% ของตลาดบอร์ในประเทศ หรือมีมูลค่าประมาณ 2.1 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี แต่รัฐบาลเกาหลีใต้ไม่ยินยอมให้มีการโฆษณาบอร์ในเกาหลีใต้ และต่อมาสหรัฐอเมริกาได้ผ่านกฎหมาย "Jenkins-thurmond textill bill"

ครั้งที่สอง เมื่อ 25 มกราคม พ.ศ. 2531 บริษัทผู้ผลิตบอร์ของสหรัฐอเมริกาได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาให้ทำการไต่สวนเกาหลีใต้ โดยกล่าวอ้างว่าเกาหลีใต้ปฏิบัติทางการค้าที่เป็นการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ระหว่างบอร์ที่ผลิตในประเทศกับบอร์ที่นำเข้าจากต่างประเทศ ภายใต้มาตรา 301 รัฐบัญญัติและศุลกากร พ.ศ. 1984 และผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มการไต่สวนเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2531 และเมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2531 ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้จัดให้มีการเจรจาครั้งแรก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>18</sup> วิวัฒน์ เชาสกุล, สรุปการค้ายาสืบเกาหลีใต้กับสหรัฐฯ, วารสารยาสืบ (2531) หน้า 18-24 และกองการยาสืบ กรมสรรพสามิต, สถานการณ์ยาสืบ : สาธารณรัฐเกาหลีใต้, วารสารยาสืบ (2532) หน้า 16-20.



### ประเด็นที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้องต่อเกาหลีใต้

1. กำหนดการนำเข้าบุหรี่ไว้เพียง 1% ของตลาดในประเทศ
2. KMC ดำเนินการกีดกันผู้แทนนำเข้า
3. อัตราภาษีศุลกากรและภาษีภายในสูง
4. ราคาขายปลีกบุหรี่สำหรับบุหรี่ยี่ห้อนำเข้ามีอัตราที่สูง และกำหนดส่วนเหลือมกำไรการขายปลีกต่ำกว่าบุหรี่ภายใน
5. ห้ามการโฆษณาและส่งเสริมการขาย
6. ผูกขาดการประกอบอุตสาหกรรมและ อนุญาตให้ร่วมลงทุน
7. จำกัดจำนวนร้านค้าและการจัดจำหน่าย

### ข้อกล่าวอ้างของเกาหลีใต้

เกาหลีใต้ได้ยกประเด็นเรื่องสุขภาพของประชาชน แต่ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาโต้แย้งว่าเกาหลีใต้ไม่สามารถอ้างประเด็นสุขภาพเพราะ Korean Monopoly Corporation (หรือที่เรียกโดยย่อว่า KMC) ซึ่งเป็นบริษัทผูกขาดการผลิตและการจำหน่ายบุหรี่ในเกาหลีใต้ได้จำหน่ายบุหรี่ทั่วประเทศและจำหน่ายบุหรี่ยี่ห้อถูกตามชนบทด้วย

### ผลการเจรจาภายใต้มาตรา 301

วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2531 เกาหลีใต้ได้ยินยอมตามที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้องตามมาตรา 301 โดยยอมเปิดตลาดบุหรี่เสรี เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้ข่มขู่ว่าจะดำเนินมาตรการตอบโต้โดยขึ้นภาษีศุลกากรนำเข้าแก๊สลิควิดที่สำคัญของเกาหลีใต้ที่นำเข้าสหรัฐอเมริกา เช่น รถยนต์ เสื้อผ้าสำเร็จรูป เครื่องไฟฟ้า เป็นต้น โดยทำข้อตกลงสองฝ่ายเป็นบันทึกความเข้าใจ มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 อนุญาตให้บุหรี่สหรัฐอเมริกาเข้าสู่ตลาดเกาหลีใต้ ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่รัดขวางทางการค้าน้อยที่สุด

### (2) มาตรการของสหรัฐอเมริกา : การเปิดตลาดบุหรี่ในเกาหลีใต้

#### (2.1) การยกเลิกระบบผูกขาดของการผลิตและการตลาด

รัฐบาลเกาหลีใต้เป็นผู้ผูกขาดการค้ายาสูบทั้งหมดในตลาดเกาหลีใต้โดยผ่านสำนักงานผูกขาด ต่อมาเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2529 รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ยกเลิกกฎหมายการผูกขาดของรัฐบาลในการผลิตและการตลาดบุหรี่ และเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2530 สำนักงานผูกขาด (Office of Monopoly) ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลด้านการผลิตและจัดจำหน่ายบุหรี่ทั้งหมด ได้ถูกแปลงรูปกลายเป็นบริษัทมหาชนหรือองค์กรกึ่งรัฐบาล และได้เปลี่ยนชื่อเป็น Korean Monopoly Corporation : KMC ภายหลังจากเปิดตลาดในระยะเวลา 7 เดือน

แต่ยังคงดำเนินการภายใต้การกำกับของกระทรวงการคลัง ในช่วงแรกของการเปิดตลาดเกาหลีใต้ สำหรับการนำเข้าข้าวโพด ผู้จำหน่ายปลีกนุหรีต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตถูกจำกัดให้มีเพียง 500 ราย เท่านั้น ต่อมารัฐบาลเกาหลีใต้ยอมให้เพิ่มจำนวนผู้จำหน่ายปลีกเป็น 10,000 ราย และอนุญาตให้ผู้จำหน่ายปลีกนุหรีทั้งหมดจำหน่ายนุหรีต่างประเทศได้ โดยเป็นอิสระจาก KMC

#### (2.2) การอนุญาตให้เพิ่มส่วนเหลือมกำไรของนุหรีสหรัฐอเมริกา

จากข้อตกลงสองฝ่ายเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2529 มีผลทำให้เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2530 รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ปรับปรุงส่วนเหลือมกำไรของผู้จำหน่ายปลีกนุหรีสหรัฐอเมริกา จากจำนวน 30 วอนต่อชอง เป็น 35 วอนต่อชอง และต่อมาในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2530 รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ปรับปรุงส่วนเหลือมกำไรอีกครั้ง โดยเพิ่มขึ้นจาก 35 เป็น 60 วอนต่อชอง ในขณะที่ส่วนเหลือมกำไรของการจำหน่ายนุหรีที่ผลิตภายในประเทศถูกกำหนดไว้ไม่เกิน 35 วอนต่อชอง อันมีผลทำให้ผู้จำหน่ายปลีกนุหรีสหรัฐอเมริกามีแรงจูงใจในการจำหน่ายนุหรีสหรัฐอเมริกามากกว่านุหรีที่ผลิตในประเทศ และต่อมากำหนดราคาได้ถูกยกเลิกไป

#### (2.3) อัตราภาษีศุลกากรของการนำเข้าข้าวสาลีลดลง

เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2530 เกาหลีใต้ได้ลดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับนุหรี โดยลดลงจากเดิมซึ่งเคยเก็บ 100 % เหลือเพียง 70 % และได้ลดภาษีศุลกากรลงอีกเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2530 โดยลดลงจาก 70% เหลือเพียง 50% ภายหลังจากเปิดตลาดเสรีก็ลดทั้งอัตราภาษีศุลกากรและภาษีภายใน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 ทำให้นุหรีของสหรัฐอเมริกามีต้นทุนในระดับเดียวกับนุหรีในประเทศ และทำให้นุหรีของสหรัฐอเมริกาสามารถแข่งขันในตลาดได้ถึง 20% จนกระทั่งเดือนเมษายน พ.ศ. 2532 ภาษีศุลกากรสำหรับนุหรีนำเข้าข้าวสาลีลดลงเป็น 0% ส่วนอัตราภาษีสรรพสามิตระหว่างนุหรีนำเข้าและนุหรีในประเทศถูกกำหนดในอัตราที่เท่ากัน

#### (2.4) การโฆษณาและการเสนอการขายนุหรีในเกาหลีใต้

ในปี พ.ศ. 2529 กฎหมายภายในของเกาหลีใต้ห้ามการโฆษณานุหรี ยกเว้น เฉพาะนุหรีตราที่ออกใหม่อนุญาตให้โฆษณาในสิ่งพิมพ์และป้ายโฆษณา สหรัฐอเมริกาได้ทำการโฆษณานุหรีอย่างมากมีผลทำให้ KMC ต้องส่งเสริมการขายอย่างมากเพื่อเพิ่มการจำหน่ายนุหรีภายในประเทศแข่งขันกับนุหรีของสหรัฐอเมริกา ทำให้การจำหน่ายนุหรีภายในประเทศเพิ่มขึ้น

แต่ผลจากการเจรจาตามมาตรา 301 ในปี พ.ศ. 2531 เกาหลีใต้ได้ยินยอมให้มีการโฆษณานุหรีต่างประเทศในนิตยสารสำหรับผู้ชายได้ และยังให้ขยายตลาดนุหรีในร้านค้าปลีกทั้งหมดทั้งหมด



(3) ผลจากการเปิดตลาดบุหรี่ในเกาหลีใต้ : การเพิ่มส่วนแบ่งตลาดของบุหรี่  
สหรัฐอเมริกาในเกาหลีใต้

ส่วนแบ่งตลาดบุหรี่ต่างประเทศในเกาหลีใต้ถูกแย่งไปเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ถึงแม้ว่าจะมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยสิ้นปี พ.ศ. 2529 ส่วนแบ่งตลาดบุหรี่ต่างประเทศมีเพียง 0.06% ส่วนการจำหน่ายแบบปลอดภาษีมีส่วนแบ่งตลาด 0.12% และในปี พ.ศ. 2530 เพิ่มขึ้นเป็น 0.18% และ 0.16% ตามลำดับ การที่ส่วนแบ่งตลาดบุหรี่ต่างประเทศในเกาหลีใต้เพิ่มเพียงเล็กน้อย เนื่องจากตามประเพณีและวัฒนธรรมของเกาหลีใต้ที่ผู้หญิงจะสูบบุหรี่เพียงเล็กน้อย และผู้สูบบุหรี่จะไม่สูบบุหรี่ในที่สาธารณะ รวมทั้งในปี พ.ศ. 2529 มีกฎหมายห้ามคนเกาหลีใต้สูบบุหรี่ต่างประเทศ คนเกาหลีใต้จึงมีความรือรือในบุหรี่ต่างประเทศน้อยมาก

แต่อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2531 การนำเข้าบุหรี่ของเกาหลีใต้กลับสูงขึ้นถึงร้อยละ 3 จากตลาดบุหรี่ทั้งหมด และอาจเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 10 เมื่อถึงปีที่ 10 ทำให้เกาหลีใต้ได้ออกบุหรี่ตราใหม่ เช่น "88" ที่มีส่วนผสมใบยาสูบของสหรัฐอเมริกา ทำให้มีส่วนแบ่งตลาด 50%

จ. สาเหตุที่สหรัฐอเมริกาต้องการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย

นอกจากปัจจัยภายในสหรัฐอเมริกาและปัจจัยในประเทศแถบเอเชีย\* ที่ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นที่ผลักดันให้สมาคมอุตสาหกรรมผู้ส่งออกบุหรี่ (US Cigarettes Export of Association หรือ US. CEA) ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาเพื่อได้ส่วนประเทศไทยตามมาตรา 301 รัฐบาลยุติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988

1. การเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าของสหรัฐอเมริกาที่มุ่งเน้นการเปิดตลาดสินค้าของสหรัฐอเมริกา

2. ตาม National Trade Estimate Report รายงานว่าประเทศไทยได้เปรียบดุลการค้าสหรัฐอเมริกา และรายงาน NTE ได้รายงานเกี่ยวกับการกีดกันทางการค้าของประเทศไทยในการจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์บุหรี่ และกำหนดมูลค่าความเสียหายที่สหรัฐอเมริกาจะได้รับไว้ถึง 166 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา<sup>19</sup>

\* โปรดดูหัวข้อ ก. ของ 4.1

<sup>19</sup> Office of the United States Trade Representative, National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, p.169-170.

3. สหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จในการเรียกร้องให้เปิดตลาดบุหรี่ในประเทศแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ โดยผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้สอบสวนตามมาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและศุลกากร ค.ศ. 1984 การริเริ่มโดยตนเอง และมีบริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาได้เคยยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากเกาหลีใต้ได้ทำข้อตกลงสองฝ่ายกับสหรัฐอเมริกา ดังนั้น US.CEA ได้เรียกร้องต่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาให้สอบสวนการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศไทย โดยกีดกันการนำเข้าบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา

4. US.CEA พิจารณาเห็นว่าตลาดบุหรี่ในประเทศไทยเติบโตเช่นเดียวกับตลาดบุหรี่ในญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลีใต้ และบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาได้แพร่หลายในประเทศไทยเช่นเดียวกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้

#### 4.2 ความเป็นมาของปัญหาการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา

##### ก. โครงสร้างการผลิตและตลาดใบยาสูบของประเทศไทย

##### (1) การผลิตใบยาสูบของประเทศไทย

ใบยาสูบเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของไทยสามารถทำรายได้ให้แก่ประเทศในปีหนึ่งไม่ต่ำกว่าพันล้านบาท เนื่องจากใบยาสูบเป็นพืชที่ให้ผลตอบแทนค่อนข้างสูงประกอบกับสภาพอากาศที่เหมาะสม จึงนิยมปลูกกันอย่างกว้างขวางในแถบภาคเหนือตอนบน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของเกษตรกรในบริเวณดังกล่าวและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ได้แก่ ผู้บ่มใบยา ผู้อบใบยา ผู้ค้าใบยาแห้ง เป็นต้น และใบยาสูบเป็นพืชที่แตกต่างจากพืชเศรษฐกิจอื่นคือเป็นสินค้าที่กฎหมายกำหนดให้กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลังเป็นผู้ควบคุมดูแลทั้งการเพาะปลูก การผลิต และแปรรูป

ยาสูบเป็นพืชที่ปลูกแพร่หลายในประเทศไทยมานาน ในปี พ.ศ. 2532 ประเทศไทยมีพื้นที่เพาะปลูกยาสูบ 251,685 ไร่ ผลิตใบยาสูบได้ 54,681 ตัน คิดเป็นร้อยละ 0.8 ของผลผลิตใบยาสูบของโลก จึงเป็นผู้ผลิตรายย่อยของโลก เมื่อเทียบกับสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งผลิตใบยาสูบได้ร้อยละ 32.4 และสหรัฐอเมริกาซึ่งผลิตได้ร้อยละ 8.4 ของผลผลิตใบยาสูบของโลก พื้นที่เพาะปลูกใบยาสูบของไทยส่วนใหญ่อยู่ในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ แนวโน้มการผลิตใบยาสูบในรอบ 15 ปี ที่ผ่านมา ในช่วงปี พ.ศ. 2517 ถึง พ.ศ. 2526 การผลิตใบยาสูบมีความผันผวนค่อนข้างมาก แต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกเฉลี่ยร้อยละ 8 ต่อปี แต่ในปี พ.ศ. 2526 ถึง พ.ศ. 2531 การผลิตใบยาสูบมีแนวโน้มลดลงเฉลี่ยร้อยละ 8.5 ต่อปี ทั้งนี้เนื่องจากการรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ ทำให้ราคาใบยาสูบในตลาดโลกมีแนวโน้มต่ำลง ชาวไร่จึงหันไปปลูกพืชอื่นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่าในปี พ.ศ. 2532 และ พ.ศ. 2533 นี้คาดว่าจะผลิตใบยาสูบได้เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2531 และ



พ.ศ. 2532 เนื่องจากราคาใบยาสูบที่เริ่มมีแนวโน้มสูงขึ้นจึงให้เกษตรกรหันมาขยายการเพาะปลูกยาสูบมากขึ้น ใบยาสูบที่ปลูกในประเทศไทยมี 4 พันธุ์ ได้แก่ พันธุ์เวอร์จิเนีย พันธุ์เบอร์เลย์ พันธุ์เตอกิช และพันธุ์พื้นเมือง กรมสรรพสามิตจะกำหนดให้ผู้เพาะปลูกปลูกยาสูบพันธุ์ใดตามที่เห็นสมควร

โรงงานยาสูบเป็นหน่วยงานเดียวที่มีรับซื้อใบยาสูบ เพื่อใช้ผลิตบุหรี่ภายในประเทศ โดยจะกำหนดปริมาณการรับซื้อไว้ล่วงหน้า โดยทำสัญญาผูกพันกันเป็นข้อตกลงล่วงหน้าอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรทั้งด้านคุณภาพและปริมาณของใบยาสูบ เพื่อให้ชาวไร่และผู้มีใบยาผลิตยาสูบตามโควตาการรับซื้อใบยาแต่ละพันธุ์ที่โรงงานยาสูบกำหนด ส่วนใบยาสูบที่ผลิตได้ส่วนที่เหลือ จะส่งออกต่างประเทศตามจำนวนที่ได้รับส่วนแบ่งตลาดส่งออกของกลุ่มผู้ส่งออกใบยาสูบ ในปี พ.ศ. 2531 และ พ.ศ. 2532 โรงงานยาสูบได้รับซื้อใบยาสูบในประเทศไทยรวมทั้งสิ้น 28,428.7 ตัน คิดเป็นร้อยละ 52 ของผลผลิตใบยาสูบทั้งหมดของประเทศ และใบยาสูบที่โรงงานยาสูบรับซื้อนี้คิดเป็นร้อยละ 77 ของปริมาณการใช้ใบยาสูบทั้งหมดของโรงงานยาสูบ ส่วนการใช้ใบยาสูบจากต่างประเทศ ปัจจุบันมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 23 ของปริมาณใบยาสูบที่โรงงานยาสูบใช้ทั้งหมด จะเห็นได้ว่าปริมาณการใช้ใบยาสูบในประเทศไทยในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.37 ต่อปี เนื่องจากโรงงานยาสูบมีนโยบายที่จะใช้ใบยาในประเทศไทยในการผลิตบุหรี่เป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น และการที่ปริมาณการใช้ใบยาสูบในประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นจากปี พ.ศ. 2530 ถึง พ.ศ. 2531 ทำให้ราคาใบยาสูบในประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นด้วย

## (2) การตลาดใบยาสูบของประเทศไทย<sup>20</sup>

ประเทศไทยต้องนำเข้าใบยาพันธุ์ เวอร์จิเนียและเบอร์เลย์จากสหรัฐอเมริกา เนื่องจากใบยาสูบไทยยังมีขีดจำกัดในหลาย ๆ ด้าน ที่จะพัฒนาให้มีความสมบัติทดแทนใบยาสูบจากสหรัฐอเมริกาได้ การนำเข้ามีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากภาวะการผลิตและการจำหน่ายบุหรี่มีแนวโน้มขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ โดยในปี พ.ศ. 2531 ถึง พ.ศ. 2532 ประเทศไทยมีการนำเข้าใบยาสูบพันธุ์ เวอร์จิเนียและเบอร์เลย์จากสหรัฐอเมริกาทั้งหมดจำนวน 6,940 ตัน และเพิ่มขึ้นอีก 29.32% ในปี พ.ศ. 2533

ถึงแม้ผลจากการรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่และสภาวะเศรษฐกิจของโลกต้นทศวรรษตลอดเวลา แต่การส่งออกใบยาสูบมิได้ทรุดตัวลงเนื่องจากใบยาสูบเป็นสินค้าที่นำไปใช้เป็นวัตถุดิบเพื่อผลิตบุหรี่ ซึ่งไม่สามารถนำวัตถุดิบอื่น ๆ มาใช้ทดแทนกันได้

<sup>20</sup> กองวิจัยสินค้าและตลาด, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, การค้าใบยาสูบและผลกระทบจากการนำเข้าบุหรี่ (2533), หน้า 7. และกองการยาสูบ, กรมสรรพสามิต, ภาวะตลาดใบยาสูบปี 2533 และแนวโน้มปี 2534, (พ.ย.-ธ.ค. 2533).

ในปี พ.ศ. 2532 ไทยมีการส่งออกใบยาสูบรวมทั้งสิ้น 27,347.5 ตัน มูลค่า 1,411.5 ล้านบาท ปริมาณการส่งออกลดลงจากปี พ.ศ. 2531 ซึ่งส่งออกได้ 31,584.8 ตัน แต่มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2531 เนื่องจากราคาใบยาสูบในตลาดโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น ใบยาพันธุ์เวอร์จิเนียเป็นพืชที่มีการส่งออกมากที่สุด โดยมีสัดส่วนการส่งออกถึงร้อยละ 56 ของปริมาณใบยาสูบที่ส่งออก

สำหรับปี พ.ศ. 2533 การส่งออกใบยาสูบเพิ่มขึ้นทั้งปริมาณและมูลค่า ร้อยละ 26.28 และ 34.47 ตามลำดับ เนื่องจากอียิปต์มีการสั่งซื้อใบยาสูบไทยสูงถึง 3.8 ล้านกิโลกรัม ส่วนประเทศผู้นำเข้าใบยาสูบของไทยที่สำคัญ คือ ตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรปนำเข้าใบยาสูบจากไทยคิดเป็น 51% ของ ปริมาณการส่งออกของไทยทั้งหมด รองมาได้แก่ สหรัฐอเมริกา นำเข้าใบยาสูบไทยคิดเป็น 13.7% ของปริมาณการส่งออกของไทยทั้งหมด นอกจากนี้ยังมี ญี่ปุ่น ไต้หวัน สิงคโปร์ สาธารณรัฐประชาชนจีน ส่วนประเทศที่นำจับตามอง ได้แก่ อียิปต์ และอินโดนีเซีย

#### ข. อุตสาหกรรมการผลิตบุหรี่ของประเทศไทย

บุหรี่หรือที่เรียกว่า "บุหรี่ยิกาแรต" เป็นผลิตภัณฑ์อย่างหนึ่งของยาสูบ คำว่า บุหรี่ยิกาแรตตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 มาตรา 4 คำนยามความหมายว่า หมายถึง "ยาเส้น หรือยาเส้นปรุงร้ง ไม่ว่าจะมียาแห้ง หรือยาอัดปนอยู่หรือไม่ ซึ่งมวนด้วยกระดาษหรือวัตถุที่ทำขึ้น ใช้แทนกระดาษ หรือใบยาแห้ง หรือยาอัด"

ตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 มาตรา 16 บัญญัติไว้ว่า "การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ยิกาแรตเป็นการผูกขาดของรัฐ" ดังนั้น โรงงานยาสูบ สังกัดกระทรวงการคลังเป็นผู้ผูกขาดการผลิตและการจำหน่ายบุหรี่ยิกาแรตในประเทศไทยแต่เพียงผู้เดียว

ภาวะการผลิตและการจำหน่ายบุหรี่ของโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง ได้มีการขยายตัวออกไปตามลำดับจาก 26,269.2 ล้านมวนในปี พ.ศ.2522 และเพิ่มเป็น 36,876 ล้านมวนในปี พ.ศ.2532 สาเหตุของการขยายตัวของการผลิตบุหรี่เนื่องจากปัจจัยด้านรายได้ของประชากรที่เพิ่มขึ้น ในอัตราสูงทำให้อัตราค่าจ้างการซื้อมากขึ้น แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงการขยายตัวของอุตสาหกรรมบุหรี่ของไทยในปี พ.ศ.2525 แล้ว การจำหน่ายในปี พ.ศ.2525 มีการเปลี่ยนแปลงลดลง ซึ่งสาเหตุของการทำให้การผลิตและการจำหน่ายลดลง เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และการปรับราคาจำหน่ายบุหรี่ยิกาแรต โดยในปี พ.ศ. 2525 ปริมาณการจำหน่ายบุหรี่ของโรงงานยาสูบลดลงจากปี พ.ศ. 2524 ถึง 15.06% และปี พ.ศ. 2526 ถึงปี พ.ศ. 2532 ปริมาณการจำหน่ายบุหรี่ยิกาแรตในอัตราสูงขึ้นเพียงร้อยละ 1-6% ต่อปี เนื่องจากอัตราการผลิตบุหรี่ของไทยขยายตัวเล็กน้อยอันเป็นผลมาจากการรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่



และในปี พ.ศ. 2533 โรงงานยาสูบมีแผนการที่จะผลิตบุหรี่กานตรอกจำหน่ายในต่างประเทศเพิ่มขึ้น โดยบุหรี่กานตรอกที่จะผลิตออกจำหน่ายเป็นบุหรี่กานตรอกประเภท ไนมีกันกรองทั้งหมด

ค. นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการผลิต การบริโภค และการนำเข้าบุหรี่ของประเทศไทย

(1) นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการผลิตและการตลาด ใบยาสูบและบุหรี่ของประเทศไทย

นอกจากเพราะบุหรี่เป็นสินค้าที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและจากประวัติความเป็นมาทางการเมืองแล้ว รัฐบาลไทยมีนโยบายในการควบคุมการผลิตและการตลาดใบยาสูบของประเทศไทย และการผูกขาดอุตสาหกรรมการผลิตบุหรี่ของประเทศไทย เนื่องจากใบยาสูบและบุหรี่ปกติมีบทบาทที่สำคัญต่อรายได้ของรัฐ การจ้างแรงงาน และดุลการค้าใบยาสูบ ดังนี้

1. บทบาทต่อรายได้ของรัฐ บุหรี่กานตรอกเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญแหล่งหนึ่งในบรรดาแหล่งรายได้หลาย ๆ แหล่งของรัฐ ซึ่งหากเทียบรายรับจากอุตสาหกรรมบุหรี่ปกติกับรายรับที่รัฐได้รับจากรายได้ของรัฐทั้งหมด ในช่วงปีงบประมาณ 2525-2531 เฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 0.48 ของรายได้ที่รัฐได้รับทั้งหมด \*

2. บทบาทต่อการจ้างแรงงาน บุหรี่กานตรอกมีบทบาทต่อการจ้างแรงงานในประเทศไทยใน 2 ทาง คือ

ก) ด้านการจ้างแรงงานในอุตสาหกรรมผลิตบุหรี่ปกติ ในปีงบประมาณ 2531 การจ้างแรงงานในอุตสาหกรรมผลิตบุหรี่ปกติมีจำนวนทั้งสิ้น 7,491 คน \*\*

ข) ด้านการจ้างแรงงานในการเพาะปลูกยาสูบ การผลิตบุหรี่ปกติก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงถึงการเพาะปลูกใบยาสูบ ซึ่งมีเกษตรกรผู้เพาะปลูกใบยาสูบจำนวนมาก

3. บทบาทต่อดุลการค้า ประเทศไทยจำเป็นต้องนำเข้าใบยาสูบจากต่างประเทศเป็นส่วนผสมในการผลิตบุหรี่ปกติ ในขณะที่ด้วยกันประเทศไทยได้ส่งออกใบยาสูบที่เหลือจากการใช้ภายในประเทศไปจำหน่ายในต่างประเทศด้วย

\* ที่มาจากรายงานประจำปี 2525-2531 โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย

\*\* ที่มาจากรายงานประจำปี 2531 โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง อ้างถึงจำนวนพนักงานโรงงานยาสูบในปีงบประมาณ 2526-2531

(1.1) การควบคุมการผลิตและการตลาด ใบยาสูบของประเทศไทย<sup>21</sup>

พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ควบคุมการผลิตและการตลาดใบยาสูบของประเทศไทย โดยมีกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแล ทั้งนี้ กรมสรรพสามิตจะดูแลเกี่ยวกับพื้นที่เพาะปลูก พันธุ์ ใบยาสูบและปริมาณการผลิตของแต่ละพื้นที่ ตลอดจนควบคุมการตลาดใบยาสูบทุกขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นใบยาสดหรือใบยาแห้ง เช่น กฎหมาย กำหนดให้ผู้เพาะปลูกต้องขายใบยาสดให้แก่ผู้บ่มใบยาในเขตส่งเสริมของ โรงบ่มสรรพสามิต ผู้บ่มอิสระที่มีใบอนุญาตจากกรมสรรพสามิต หรือผู้เพาะปลูกเป็นผู้บ่มใบยาเองก็ได้ และจะต้องส่งใบยาแห้งให้แก่โรงงานยาสูบตามโควตาในแต่ละปี ทั้งนี้การเพาะปลูก การบ่มใบยาจะถูกกำหนดตามสภาพความต้องการของผู้ผลิตภายในและต่างประเทศ

ผู้บ่มใบยาสดจะต้องขายใบยาแห้งที่บ่มให้แก่โรงงานยาสูบ (ตามโควตาที่ได้รับจากโรงงานยาสูบ) ตัวแทนของบริษัทส่งออกหรือ โรงบ่มสรรพสามิต ส่วนใบยาแห้งที่เหลือจากโควตาของโรงงานยาสูบ ผู้บ่มอิสระและ โรงบ่มสรรพสามิตจะขายให้แก่ตัวแทนของบริษัทส่งออก\* หรือผู้ที่ได้รับอนุมัติให้ เป็นผู้มีสิทธิรับซื้อ ใบยาแห้งตามที่กรมสรรพสามิตกำหนด ราคาการจำหน่ายใบยาสดและใบยาแห้งแต่ละพื้นที่จะถูกกำหนดโดยกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง โดยในแต่ละฤดูกาลผลิตเช่นกัน

นโยบายของรัฐในการควบคุมการผลิตและการตลาดใบยาสูบก่อให้เกิดผลดีคือ ทำให้มีการสร้างหลักประกันทางด้านตลาดให้แก่ผู้เพาะปลูกใบยา และผู้บ่มใบยาอิสระ ส่วนผลเสียคือก่อให้เกิดระบบการผูกมัดระหว่างผู้เพาะปลูกกับผู้บ่มใบยาเนื่องจากผู้เพาะปลูกไม่สามารถนำไปขายให้แก่โรงบ่มอื่น ๆ นอกจากโรงบ่มที่กรมสรรพสามิตกำหนดไว้ และมีผลทำให้โรงบ่มใบยาสูบอาจลดราคาทางอ้อม โดยการกำหนดคุณภาพใบยาสดที่ซื้อขายในเกรดต่ำ และก่อให้เกิดปัญหาตลาดรับซื้อใบยาแห้งอยู่ในวงแคบและตลาดแบบผูกมัด ทำให้บริษัทรับซื้อใบยาแห้งสามารถลดราคาซื้อได้\*\*\*

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

\* บริษัทผู้ส่งออกในปัจจุบันมีประมาณ 20 กว่าราย ที่สำคัญคือ กลุ่มเทเวศร์, กลุ่มบริษัทดัมส์, กลุ่มบริษัทอินเทกน ไทย แอม และยูนิเวอร์แซล, กลุ่ม G-K, และกลุ่มมิตรชัย

\*\* ตามปกติราคาซื้อขายใบยาสูบไม่ว่า ใบยาสดหรือใบยาแห้งจะถูกกำหนดโดย โรงงานยาสูบ แต่ในทางปฏิบัติอาจขึ้นอยู่กับ demand และ supply ของตลาดในขณะนั้นด้วย



ผลผลิตใบยาสูบของไทยประมาณ 35% ใช้ในการผลิตบุหรี่ภายในประเทศ ส่วน 65% ที่เหลือจะส่งออกไปขายต่างประเทศ ดังนั้นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการผลิตและการตลาดใบยาสูบของไทย ไม่ได้อยู่ที่ของโรงงานยาสูบเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับบทบาทของบริษัทผู้ค้าใบยาสูบระหว่างประเทศ (International Tobacco Leaf Dealer Company) และความเคลื่อนไหวของตลาดใบยาสูบโลกด้วย ซึ่งมีลักษณะของตลาดแบบการผูกขาดเช่นกัน\*

ข้อสังเกต : ในปี พ.ศ. 2531 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์วางแผนลดพื้นที่เพาะปลูกใบยาสูบ และให้ผู้เพาะปลูกปลูกพืชอย่างอื่นแทน ทั้งนี้เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเคยขอเจรจาเพื่อลงทุนตั้งโรงงานผลิตบุหรี่ในประเทศไทย และในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2529 สหรัฐอเมริกาได้เคยขอเจรจาเพื่อเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย ทำให้มีการตื่นตัวในประเทศไทยมากขึ้น\*\*

### (1.2) การผูกขาดอุตสาหกรรมการผลิตบุหรี่ของไทย

รัฐบาลไทยได้ควบคุมการผลิตและการจำหน่ายบุหรี่ โดยอุตสาหกรรมการผลิตบุหรี่เป็นกิจการผูกขาดของรัฐภายใต้พรบ. ยาสูบ พ.ศ. 2509<sup>22</sup> มีโรงงานยาสูบเป็นผู้ผูกขาดการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ในประเทศไทยเพียงผู้เดียว อุตสาหกรรมการผลิตบุหรี่ของประเทศไทยได้ผลิตบุหรี่เพื่อการบริโภคบริโภคภายในประเทศ และในปี 2533 โรงงานยาสูบมีแผนการที่จะผลิตบุหรี่ที่กาเรตประเทศ ไม่มีกั้นการรอกทั้งหมดออกจำหน่ายในต่างประเทศด้วย

### (2) นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการบริโภค

ก่อนประเทศไทยเปิดตลาดบุหรี่เสรี ประเทศไทยมิได้มีมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยเฉพาะ แต่ผลจากการรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ทำให้รัฐออกกฎหมายหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริโภคยาสูบ โดยออกเป็นข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี คำสั่งและข้อบังคับต่าง ๆ อาทิเช่น การระบุให้เตือนเรื่องโทษของการสูบบุหรี่

\* ผู้ค้าใบยาสูบระหว่างประเทศจะมีเพียง 6 ราย ซึ่งมีปริมาณกว่าร้อยละ 85 ของใบยาสูบที่ซื้อขายกันในตลาดโลกคือ Universal Leaf Tobacco, Transcontinental Leaf Tobacco, Debrill Brothers, Export Leaf Tobacco Company, Cebruder Kulenkampff, A.C. Monk & Co.

\*\* โปรดดูบทที่ 3 หัวข้อ 3.4 (ข)

<sup>22</sup> มาตรา 16 พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509.

บนช่องบุหรี่ การห้ามสูบบุหรี่ในสถานที่สาธารณะบางแห่งและสถานที่ราชการ การห้ามโฆษณา<sup>29</sup> เป็นต้น

ข้อสังเกต ก่อนปี พ.ศ. 2532 ประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการคุ้มครองปกป้องสุขภาพประชาชนจากการสูบบุหรี่ จนกระทั่งสหรัฐอเมริกาได้เคยเจรจาขอเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยในปลายปี พ.ศ. 2529 ตลอดจนการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่เพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา อันมีผลทำให้รัฐบาลมีความตื่นตัวมากขึ้น และได้ออกประกาศคณะกรรมการว่าด้วยฉลากที่ 44 (พ.ศ. 2532) ออกตามความในมาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้บุหรี่เป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก ไม่สามารถโฆษณาได้และต้องจัดให้มีคำเตือนเรื่องโทษของการสูบบุหรี่ว่า "การสูบบุหรี่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ"

### (3) นโยบายของรัฐเกี่ยวกับกานำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ

การค้าบุหรี่ในประเทศไทยเป็นการค้าผูกขาด และห้ามนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต หรือการนำเข้าเพื่อจำหน่าย ณ ร้านค้าปลอดภาษีตามกฎหมายศุลกากร หรือการนำเข้าโดยเอกสิทธิ์ทางการเมือง ซึ่งปริมาณการนำเข้าบุหรี่เพื่อจำหน่าย ณ ร้านค้าปลอดภาษีมีประมาณ 230 ล้านแวน (หรือ 11.5 ล้านซอง) ส่วนการนำเข้าเพื่อการค้าอื่น ประเทศไทยไม่อนุญาตให้นำเข้าเป็นเวลานานหลายสิบปี หลังจากที่เคยนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการลักลอบนำเข้าบุหรี่ แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้จึงได้ยกเลิกไป ในช่วงปี พ.ศ. 2526 จนถึง พ.ศ. 2528 บุหรี่ที่ถูกลักลอบนำเข้าในประเทศไทยเฉลี่ยประมาณปีละ 1,000 ล้านแวน (50 ล้านซอง) ส่วนในปี พ.ศ. 2529 จนถึง พ.ศ. 2530 ลักลอบนำเข้าลดลงเหลือประมาณปีละ 800-900 ล้านแวน คิดเป็นร้อยละ 2 ของปริมาณบุหรี่ที่ขายภายในประเทศ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>29</sup> ดูกฎหมายและมาตรการในการควบคุมการบริโภคยาสูบ (ก่อนอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ), เอกสารภาคผนวก.



### ง. การค้าบุหรี่ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา<sup>24</sup>

การค้าบุหรี่ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกานั้น กล่าวได้ว่ามีปริมาณและมูลค่าน้อยมาก เนื่องจากประเทศไทยมีมาตรการห้ามนำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศ\* บุหรี่จากต่างประเทศที่ซื้อขายกันส่วนใหญ่จึงเป็นบุหรี่ที่ลักลอบนำเข้า จากสถิติการส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา ปรากฏว่าการส่งออกบุหรี่ยังไทยในช่วงปี พ.ศ. 2524 ถึง พ.ศ. 2528 ปีละประมาณ 950 ล้านวน มูลค่าประมาณ 161 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา คิดเป็นร้อยละ 0.01 ของบุหรี่ส่งออกทั้งหมดของสหรัฐอเมริกา แต่ในปี พ.ศ. 2529 จนถึง พ.ศ. 2530 ไม่ปรากฏการส่งออกบุหรี่สหรัฐอเมริกามายังประเทศไทย เนื่องจากไทยเข้มงวดในการจับกุมการลักลอบการนำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศมากขึ้น\*\* แต่ในปี พ.ศ. 2531 สหรัฐอเมริกาส่งออกบุหรี่ยังไทยได้เพิ่มขึ้นเป็น 4,380 ล้านวน มูลค่า 1,232 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา คิดเป็นร้อยละ 0.04 ของบุหรี่ที่สหรัฐอเมริกาส่งออก เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2530-พ.ศ. 2531 สหรัฐอเมริกาได้พยายามขยายตลาดบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย โดยการใช้นโยบายการคุ้มครองโรคนาสูบในประเทศไทยมากขึ้น

<sup>24</sup> กองวิจัยสินค้าและตลาด, กรมเศรษฐกิจพาณิชย์, การค้าใบยาสูบและผลกระทบบกการนำเข้าบุหรี่, หน้า 20-23.

\* แต่เดิมนั้นตั้งแต่ พ.ศ. 2486 - พ.ศ. 2514 โรงงานยาสูบเป็นหน่วยงานเดียวที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศ ต่อมาในปี พ.ศ. 2515-พ.ศ. 2518 โรงงานยาสูบได้หยุดการนำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศ เนื่องจากอัตราค่าแสตมป์และอากรขาเข้าสูง ทำให้ต้นทุนนำเข้าสูงกว่าบุหรี่ยี่ห้ออื่น ต่อมาในปี พ.ศ. 2519-2520 กระทรวงการคลังขึ้นนโยบายให้โรงงานยาสูบนำเข้าจากต่างประเทศเพื่อจำหน่ายแข่งกับบุหรี่ยี่ห้ออื่นนำเข้าโดยลดค่าแสตมป์ยาสูบและอากรขาเข้าลง แต่ปรากฏว่าไม่สามารถแข่งกับบุหรี่ยี่ห้ออื่น เนื่องจากถูกกำหนดให้จำหน่ายในโรงแรม ห้างสรรพสินค้าและสโมสรเท่านั้น นับแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา จึงระงับการนำเข้าบุหรี่ยี่ห้ออื่นและไม่ออกหรือต่อใบอนุญาตจำหน่ายบุหรี่ยี่ห้ออื่นต่างประเทศ

การที่ประเทศไทยมีมาตรการห้ามนำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศทำให้สหรัฐอเมริกาได้เปรียบดุลการค้าใบยาสูบและบุหรี่ยังไทยน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ คือได้เปรียบดุลการค้าเป็นมูลค่าดังนี้ 23.1 818.3 และ 174.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ

\*\* เป็นข้อมูลที่สหรัฐอเมริกาอ้างอิง

4.3 ปัญหาข้อพิพาทเรื่องการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยของประเทศสหรัฐอเมริกาภายใต้  
มาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988

ก. การเรียกร้องของสมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาภายใต้มาตรา 301  
ของรัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988<sup>25</sup>

วันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2532 สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา (U.S. Cigarettes Export of Association)\* ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา ให้ได้ส่วนโรงงานยาสูบและรัฐบาลไทย สำหรับการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของไทยในการจำกัดการนำเข้าจากบุหรี่ต่างประเทศรวมทั้งการห้ามโฆษณาบุหรี่ไม่ว่าจะโดยสื่อโฆษณาประเภทใดตาม มาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988\*\*

(1) ประเด็นข้อเรียกร้องและข้อต่อแย้งของ USCEA

(1.1) ประเด็นข้อเรียกร้องของ US.CEA

US.CEA ได้กล่าวอ้างถึงมาตรา 301(b) ว่ากฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติ  
ของรัฐบาลไทย และโรงงานยาสูบ (Thailand Tobacco Monopoly: TTM) เป็นการปฏิบัติ  
ที่ไม่สมเหตุสมผล (Unreasonable) และเป็นการเลือกปฏิบัติ (Discriminatory) และก่อให้เกิดภาระหรือจำกัดการค้าของสหรัฐอเมริกา (Burden or Restrict US.Commerce) จึง  
เป็นการปฏิบัติต่อ US.CEA อย่างไม่เป็นธรรม โดยกล่าวอ้างดังนี้

1. รัฐบาลไทยและ TTM กีดกันการนำเข้าและสนับสนุนอุตสาหกรรมบุหรี่ในประเทศอย่างไม่สมเหตุสมผล (Unreasonable) ด้วยไม่ยอมให้มีการแข่งขันจากบุหรี่ต่างประเทศและห้ามการลงทุนในประเทศ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>25</sup> สรุบบข้อเรียกร้องของสมาคมผู้ส่งออกบุหรี่สหรัฐฯ, เอกสารการสัมมนา "ปัญหาบุหรี่และมาตรา 301 กับทางออกของประเทศไทย, เอกสารหมายเลข 1, 10 สิงหาคม 2532, หน้า 1-9.

\* สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาที่ยื่นข้อเรียกร้องต่อ USTR ประกอบด้วย R. J.Reynolds, Philip Morris และ Brown & Williamson.

\*\* โปรดดูบทที่ 3.



2. รัฐบาลไทยดำเนินการเก็บค่าธรรมเนียมากรขาเข้าในอัตราสูงอย่างไม่สมเหตุสมผล (Unreasonable) รวมถึงการปฏิเสธผู้ยื่นคำร้องในการขอเก็บค่าธรรมเนียบนเข้าหรีที่จะผลิตในประเทศไทย ปัจจุบันได้กำหนดอัตราภาษีศุลกากรสูงถึงร้อยละ 60 ของราคา CIF หรือประมาณ 80 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งเป็นอัตราที่ไม่เป็นธรรม

3. หากหรีของสหรัฐอเมริกาสามารถนำเข้ามายังได้ภายใต้ระบบภาษีภายในของรัฐบาลไทยที่ไม่เป็นธรรมจะทำให้หรีของสหรัฐอเมริกาไม่สามารถแข่งขันกับหรีไทยได้ ซึ่งเป็น การเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อหรีของสหรัฐอเมริกา\*

4. โรงงานยาสูบอยู่ในฐานะผูกขาด กีดกันไม่ให้สหรัฐอเมริกาผลิตใด ๆ ในการนำเข้าหรี จัดตั้งคลังสินค้าทับถม การจัดจำหน่ายหรี เพื่อให้มีตลาดเสรีและเป็นธรรม ควรปล่อยให้สหรัฐอเมริกามีสิทธิดำเนินการในเรื่องดังกล่าว อีกทั้งจากประสบการณ์ที่ไทยอนุญาตนำเข้าหรีเป็นระยะ 9 เดือน ในปี พ.ศ. 2523 ระบบการจัดจำหน่ายก็ยังอยู่กับโรงงานยาสูบและอ้างว่าหรีต่างประเทศจำหน่ายไม่ดี นอกจากนี้ข้อปฏิบัติบางประการเป็นอุปสรรคต่อการจำหน่าย ดังนั้นเพื่อขจัดอุปสรรคดังกล่าว US.CEA จึงเรียกร้องให้มีการอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิตัดสินใจนำเข้าและจัดจำหน่ายหรี

5. กระทรวงการคลังและโรงงานยาสูบกำหนดส่วนเหลือมราคาจำหน่ายปลีกอย่างไม่สมเหตุสมผล (Unreasonable) ทำให้ผู้จำหน่ายปลีกท้อใจในการสต็อกหรีต่างประเทศ\*\*

6. รัฐบาลไทยสั่งห้ามการโฆษณาและส่งเสริมการขายหรีอย่างเข้มงวด

\* สหรัฐอเมริการอ้างถึงการจัดเก็บ ภาษีสรรพสามิต ซึ่งเก็บตามปริมาณส่วนผสมของใบยา ซึ่งระบุว่าหรีที่ใช้ใบยาสูบภายในประเทศเกิน 80% ให้เสียในอัตรา 48% หากใช้ใบยาสูบภายในประเทศไม่เกิน 80% ให้เสียในอัตรา 56.6% ของราคาขายปลีก และถ้าใช้ใบยาสูบภายในประเทศ 100% ให้เสียในอัตรา 35% ของราคาขายปลีก และภาษีการค้า บัญชียกเว้นภาษี การค้าตามประมวลรัษฎากรให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยาสูบ และผู้ขายยาสูบซึ่งทำจาใบยาสูบที่ขึ้นเมือง.

\*\* การกำหนดส่วนเหลือมราคาขายปลีกนั้น กระทรวงการคลังโดยกรมสรรพสามิต เป็นผู้กำหนดราคาจำหน่ายปลีกตามที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติยาสูบ และโรงงานยาสูบเป็นผู้กำหนดราคาขายส่ง ดังนั้นส่วนเหลือมของราคาขายปลีกจึงถูกกำหนดโดยกระทรวงการคลังและโรงงานยาสูบ.

(1.2) ข้อเสนอแนะที่ US.CEA ร้องขอ

1. ยกเลิกข้อจำกัดทั้งหมดสำหรับการนำเข้าและการจำหน่ายบุหรี่ในประเทศ ซึ่งเป็น การปฏิบัติที่ไม่สมเหตุผลผลของ โรงงานยาสูบและรัฐบาลไทย
2. ยกเลิกการเลือกปฏิบัติและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ไม่สมเหตุผลผลเพื่อที่จะ เกิดราคาที่สามารถแข่งขันในตลาดได้
3. ขอให้ยอมให้บริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาที่มีสิทธิเลือกนำเข้าและจัดจำหน่ายบุหรี่ ในประเทศไทย โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาลไทยและมาตรการใด ๆ ก็ตาม แม้กระทั่ง ระบบการผูกขาดการจำหน่ายบุหรี่ที่มีอยู่ของ โรงงานยาสูบ โดยวางอยู่บนพื้นฐานของการไม่เลือก ปฏิบัติ
4. สิทธิของบริษัทสหรัฐอเมริกาในการโฆษณาและส่งเสริมการขายสินค้าของตน เพื่อให้สามารถแข่งขัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพในไทยที่ โรงงานยาสูบครองตลาดอยู่ก่อน อาทิ เช่น การอนุญาต ให้มีการโฆษณา ในสิ่งพิมพ์หรือสื่อ โฆษณากลางแจ้ง หรือการ ให้บริษัทบุหรี่สนับสนุนการ แข่งขันกีฬาและงานนิทรรศการต่าง ๆ การแจกตัวอย่างสินค้า เป็นต้น

นอกจากข้อเสนอแนะที่ US.CEA ให้ผู้แทนการค้าขจัดหรือยกเลิก US.CEA ได้ เสนอแนวทางการยกเลิกการปฏิบัติทางการค้าไว้หลายประการ อาทิเช่น

- การวางตลาดของบุหรี่นำเข้าควรได้รับอนุญาตให้จำหน่ายได้ในทุก ๆ ที่ที่บุหรี่ ของโรงงานยาสูบจำหน่าย ไม่ควรมีการเพิ่มเติมหรือแยกใบอนุญาต
- ผู้นำเข้าควรจะสามารถแจกจ่ายสินค้าผ่านพ่อค้าส่ง ผู้จำหน่ายอิสระหรือผู้ค้าปลีกที่ได้รับอนุญาตอยู่แล้ว โดย ไม่มีการแยกใบอนุญาต
- การเก็บภาษีใด ๆ สำหรับบุหรี่นำเข้าควรจัดเก็บตามฐานปริมาณไม่ใช่ตาม ฐานมูลค่าและ ไม่ควรเรียกจากราคาเดิม โดยเรียกเก็บจากผู้ค้าส่งแทนผู้จำหน่ายปลีก
- ผู้ส่งออกของสหรัฐอเมริกาควรได้รับอนุญาตให้เข้าไปตั้งบริษัทในประเทศไทย เพื่อสนับสนุนการนำเข้า การตลาด การแจกจ่ายบุหรี่ของตน
- การโฆษณาในสิ่งพิมพ์หรือสื่อกลางแจ้งควร จะได้รับการยอมรับ การโฆษณาใน การให้การสนับสนุนการแข่งขันและงานนิทรรศการต่าง ๆ การแจกตัวอย่างสินค้า การยอมรับโฆษณาใน แบบต่าง ๆ การใช้จุดขาย (Point of Sale)

(2) คำชี้แจงข้อเรียกร้องของไทย

1. ประเทศเป็นตลาดนำเข้า ยาสูบที่ล่าช้าประเทศหนึ่งของสหรัฐอเมริกา  
ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะนำเข้าบุหรี่ก็ตาม แต่ก็ยังนำเข้า ยาสูบมากกว่าประเทศแถบ เอเชียหลายประเทศที่เปิดตลาดบุหรี่เสรี แม้ว่าประเทศไทยจะถือเป็นประเทศกำลังพัฒนา



แต่ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจะอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น และไต้หวัน เกาหลีใต้ รายได้ประชาชาติของประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำกว่า ดังนั้น ตลาดยาสูบในประเทศไทยจึงไม่น่าจะสำคัญเท่าตลาดในประเทศแถบเอเชียเท่านั้น หากพิจารณาในแง่ดุลการค้าในส่วนที่เกี่ยวกับยาสูบแล้ว จะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาได้เปรียบดุลการค้าไทยค่อนข้างสูงมาก

2. นโยบายของชาติไทยในการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ เนื่องจากนโยบายของชาติในการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ทำให้รัฐบาลไทยไม่อนุญาตให้นำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศ และห้ามการโฆษณาหรืออย่างเด็ดขาด ไม่ว่าจะ เป็นบุหรี่ภายในประเทศหรือบุหรี่ต่างประเทศ แต่เพื่อผลประโยชน์เรื่องรายได้ที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และการจ้างแรงงาน ทำให้รัฐบาลไทยยอมให้อุตสาหกรรมบุหรี่ในประเทศยังคงอยู่ แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งนโยบายของชาติในการรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ จึงทำให้รัฐบาลไทยไม่เคยวางแผนขยายอุตสาหกรรมบุหรี่ในประเทศ นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าผลของการที่ประเทศแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี และไต้หวัน ยินยอมให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศเสรี ทำให้การบริโภคของประชาชนในประเทศเหล่านั้นได้เพิ่มขึ้นอย่างมากอันเนื่องมาจากการโฆษณาและการเสนอขายของบริษัทบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา

3. อัตราภาษีนำเข้าบุหรี่ของไทยไม่สูงหากเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศในคาบสมุทรบอลข่านและกลุ่มประเทศยุโรป (EC) โดยปกติสินค้าบุหรี่เป็นสินค้าที่มีอัตราภาษีนำเข้าสูงทั่วโลก เนื่องจากบุหรี่เป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชนทั้งผู้บริโภคและผู้ที่อยู่ใกล้เคียง ดังนั้นประเทศต่าง ๆ จึงกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อจำกัดการนำเข้าบุหรี่ อาทิเช่น การเก็บอัตราภาษีในอัตราสูง เป็นต้น อีกทั้งประเทศไทยมีนโยบายในการรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่จึงไม่มีเหตุผลที่จะยอมให้มีการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศโดยไม่คิดภาษี\*\*

## ศูนย์วิทยทรัพยากร

### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* คำชี้แจงข้อเรียกร้องประเด็นเกาหลีใต้ได้เคยอ้างถึงนโยบายของชาติที่แสดงถึงการไม่สนับสนุนการสูบบุหรี่ และไม่เคยพยายามที่จะผลิตบุหรี่แข่งขันกับตลาดบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นตลาดในประเทศหรือต่างประเทศ แต่เกาหลีใต้เคยอ้างถึงแผนการส่งออกบุหรี่ 36 ล้านห่อ.

\*\* สำหรับอากรขาเข้าในขณะนั้น ตามพิกัดอัตราศุลกากรตอนที่ 24 ยาสูบและผลิตภัณฑ์ที่ใช้แทนยาสูบ ประเภทย่อย 2,402.20 กำหนดให้บุหรี่ที่มียาสูบต้องชำระอากรขาเข้าในอัตราร้อยละ 30 ของราคา C.I.F. หรือ 30 บาทต่อกิโลกรัม

4. การเก็บภาษีของรัฐบาลไทยไม่เป็นทางเลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) เนื่องจากอัตราภาษีสรรพสามิต (Excise Taxes) หรือค่าแสตมป์ยาสูบ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 กำหนดให้บุหรี่กานาเรตที่ทำด้วยใบยาสูบที่ปลูกในประเทศทั้งหมดเสียค่าแสตมป์ยาสูบร้อยละ 35 ของราคาขายปลีก ส่วนบุหรี่กานาเรตที่ทำด้วยใบยาสูบที่ปลูกในประเทศ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของยาสูบทั้งหมดเสียค่าแสตมป์ยาสูบร้อยละ 48 ของราคาขายปลีก และบุหรี่กานาเรตที่ผลิต นอกจากที่กล่าว ให้เสียค่าแสตมป์ยาสูบร้อยละ 56.50 ของราคาขายปลีก ซึ่งเป็นข้อกำหนดตาม ส่วนผสมของใบยาสูบและ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ

5. การห้ามโฆษณาสินค้าบุหรี่ของรัฐบาลไทยไม่เป็นทางเลือกปฏิบัติ ด้วยนโยบายของรัฐบาลในการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ทำให้รัฐบาลไทยห้ามโฆษณาสินค้าบุหรี่ไม่ว่า บุหรี่ที่ผลิตในประเทศหรือบุหรี่ที่ผลิตในต่างประเทศ ไม่ว่าจะโฆษณารูปแบบใด ๆ และการไม่ จำกัดการโฆษณานั้นเป็นการฝ่าฝืนข้อตกลงสากลว่าด้วยเรื่องสุขภาพ การอนุญาตให้บุหรี่ต่าง ประเทศได้รับสิทธิพิเศษในการโฆษณาในขณะที่ผู้ผลิตในประเทศไม่ได้รับข้อมถือว่าเป็นความไม่ ยุติธรรม อีกทั้งการโฆษณาและการส่งเสริมการขายบุหรี่ที่ US.CEA อ้างว่าจะมีผลทำให้ผู้สูบบุหรี่ อยู่แล้วหันมาสูบบุหรี่ต่างประเทศเท่านั้น แต่ผลการวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ พบว่าการโฆษณามีผล โดยตรงต่อการเริ่มสูบบุหรี่ของเยาวชนชายและหญิง และการเพิ่มจำนวนผู้สูบบุหรี่ และรัฐบาล ในหลายประเทศได้พยายามกำหนดนโยบายห้ามการโฆษณาบุหรี่รวมทั้งสหรัฐอเมริกาเองด้วย ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่ไม่สมเหตุสมผลที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาพยายามออกกฎหมายหรือมาตรการห้าม การโฆษณาสินค้าบุหรี่ในประเทศตนเอง แต่ขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกาพยายามที่จะโฆษณาสินค้า บุหรี่ในต่างประเทศ ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงไม่อาจยอมรับให้มีการโฆษณาบุหรี่ในไทย

6. การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศและการห้ามโฆษณาบุหรี่ใน ประเทศไทยอาจถูกพิจารณาเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับสุขภาพตามข้อยกเว้นของ GATT มาตรา 20(b)

ถึงแม้ว่ามาตรการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศของรัฐบาลไทยจะขัดต่อ หลักการห้ามจำกัดปริมาณการนำเข้าตามมาตรา 11 ของ GATT ก็ตาม แต่บทบัญญัติของ GATT ได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนตามมาตรา 20(b) แพทย์ และนักวิทยาศาสตร์ค้นพบว่าบุหรี่เป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งสามารถทำให้เกิด โรคมะเร็งและโรคที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการสูบบุหรี่อีกมากมาย แม้ว่าบุหรี่จะเป็นสิ่งเสพติดที่ไม่ผิด กฎหมาย แต่ก็มี การรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่และมีการจำกัดการโฆษณาบุหรี่ นอกจากนี้ GATT ได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชนเนื่องจากเป็นอำนาจอธิปไตยของประเทศที่จะ



คุ้มครองประชาชนในประเทศ (Health Sovereignty) แม้ว่ามาตรา 20 จะไม่ระบุเฉพาะเจาะจง แต่ก็เป็นการยากที่จะปฏิเสธว่าเหตุนี้ก็เป็นสินค้าที่ไม่ก่อให้เกิดอันตราย\*

แต่ US.CEA และผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาแยกข้อโต้แย้งเรื่องการขออนุญาตนำเข้าหรือออกจากประเด็นเรื่องสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยอ้างถึงเหตุผลดังนี้

1. เป็นการขัดต่อหลักปฏิบัติอย่างคนในชาติ (National Treatment) หากประเทศไทยยังคงผลิตและจำหน่ายบุหรี่ภายในประเทศ ประเทศไทยต้องอนุญาตให้ต่างประเทศผลิตและจำหน่ายบุหรี่ในประเทศตามหลัก National Treatment

2. เป็นความพยายามใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนตามมาตรา 20(b) ในลักษณะที่บิดเบือนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ (Protectionist Purposes) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสิ่งที่ควรได้รับการพิจารณาถึง ไม่ว่าจะสินค้าที่ผลิตภายในประเทศหรือที่ผลิตจากต่างประเทศเพื่อคุ้มครองสุขภาพของผู้บริโภค แต่มีใช้กำหนดไว้เพื่อความมุ่งหมายในลักษณะของการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ (Disguised Restrictions on International Trade) หรือในลักษณะของการเลือกปฏิบัติที่ไม่สมเหตุสมผล

ข. การเจรจาปัญหาการค้าบุหรี่ภายใต้มาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988

เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2532 US.CEA ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาให้ดำเนินการไต่สวนโรงงานยาสูบและรัฐบาลไทยภายใต้มาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 และผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มการไต่สวนเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 (รับคำร้อง) และเริ่มการไต่สวนเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2532 โดยเปิดเจรจาหารือกับไทยครั้งแรกที่พักยา ระหว่างในวันที่ 31 กรกฎาคม ถึง 2 สิงหาคม พ.ศ. 2532 และครั้งที่สองที่ Washington D.C. ระหว่างวันที่ 3 ถึง 4 ตุลาคม พ.ศ. 2532 วิทยานิพนธ์นี้จะไม่ขอล่าถึงรายละเอียดของการเจรจาหารือในปัญหาข้อพิพาท

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* มีข้อสังเกตว่า ในสนธิสัญญาอมิตี (Treaty of Amity and Economic Relations) ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาภายใต้ IV ของ Article VIII กำหนดไว้ว่า  
"Either party may impose prohibition or restriction on sanitary ... provided such prohibition or restrictions do not arbitrarily discriminate against the commerce of the other party."

เรื่องการเปิดตลาดบุหรี่ดังกล่าว แต่จะขอกล่าวถึง

- (1) กลวิธีของสหรัฐอเมริกาในการขอเจรจาเพื่อเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย
- (2) ท่าทีของประเทศไทยในการเจรจายุทธการการค้าบุหรีระหว่าง ไทยกับสหรัฐอเมริกา

(1) กลวิธีของสหรัฐอเมริกาในการเจรจาเพื่อเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย

ก่อนสหรัฐอเมริกาเจรจาเพื่อเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย โดยใช้มาตรการบังคับทางการค้า สหรัฐอเมริกาเคยขอเจรจาเพื่อลงทุนตั้งโรงงานผลิตและจำหน่ายบุหรี่ในประเทศไทย แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2529 สหรัฐอเมริกาเจรจากับประเทศไทยเพื่อเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย โดยสหรัฐอเมริกาเสนอจะนำเข้าขอลดอัตราภาษีจากประเทศไทย แต่การเจรจาไม่ประสบความสำเร็จ ในขณะเดียวกันในปี พ.ศ. 2530 ถึง พ.ศ. 2531 สหรัฐอเมริกาได้พยายามขยายการตลาดบุหรีของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย โดยการโฆษณาบุหรีในประเทศไทย อาทิเช่น การสนับสนุนการแข่งขันฟุตบอลและการแข่งขันมวย ปิดป้ายโฆษณาตามสถานที่สาธารณะและสนามแข่งขัน การโฆษณาทางสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ<sup>26</sup> ต่อมาเมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2532 US.CEA ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา ตามมาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 เพื่อใช้มาตรการบังคับทางการค้าต่อประเทศไทยหากไม่ยอมเปิดตลาดให้บุหรีต่างประเทศ\*

การเปิดตลาดบุหรีในประเทศไทย : กรณีตามมาตรา 301 Regular

ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้ประเทศไทยเปิดตลาดบุหรีในประเทศไทย เป็นการเรียกร้องตามมาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "มาตรา 301 Regular" เนื่องจากเป็นการร้องขอโดยภาคเอกชน มิใช่กรณีตามมาตรา 301 Super หรือมิใช่กรณีตามมาตรา 301 Special ซึ่งผู้แทนการค้า

<sup>26</sup> โครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี, บริษัทบุหรีนอก : กลยุทธ์ร้อยเล่มเกวียน, เอกสารการสัมมนาเรื่อง "ปัญหาบุหรีนอกและมาตรา 301 กับทางออกของไทย", 10 สิงหาคม 2532, หน้า 1-7.

\* มูลค่าความเสียหายที่สหรัฐอเมริกาคาดว่าได้รับความเสียหายจากการห้ามนำเข้าบุหรีซึ่งประเมินไว้ว่า มีมูลค่า 166 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ซึ่งสหรัฐอเมริกาคำนวณจากการคาดคะเนถึงส่วนแบ่งตลาดบุหรีสหรัฐอเมริกาในประเทศไทยปริมาณ 25% หากประเทศไทยเปิดตลาดบุหรีเสรี ซึ่งกรมสรรพสามิตไม่เห็นด้วยกับมูลค่าความเสียหายที่สหรัฐอเมริกาได้รับ และสหรัฐอเมริกาอาจดำเนินการตอบโต้ตามมาตรา 301 โดยการยกเลิกสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร การขึ้นภาษีสินค้าที่ส่งไปยังสหรัฐอเมริกา หรือการจำกัดการนำเข้าสินค้าที่สำคัญของไทยก็ได้ ในมูลค่าความเสียหายที่สหรัฐอเมริกาคาดว่าจะได้รับ



สหรัฐอเมริกาต้องริเริ่มการไต่สวนโดยตนเอง และสำหรับการเจรจาปัญหาการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยของสหรัฐอเมริกาตามมาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 (มาตรา 301 Regular) ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องดำเนินการสอบสวนภายใน 12 เดือนนับจากวันที่ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริการิเริ่มการสอบสวน (รับคำร้อง) โดย US.CEA และผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกามีเจตนาที่ว่าจะใช้มาตรา 301 เพื่อขอเจรจากับประเทศไทยและเป็นมาตรการบังคับทางการค้าเพื่อเพิ่มแรงกดดันให้แก่ประเทศไทย และทำให้สหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จในการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย เช่นเดียวกับการเปิดตลาดบุหรี่ประเทศในแถบเอเชีย<sup>27</sup>

หมายเหตุ : ความแตกต่างของกรณีตามมาตรา 301 Regular, มาตรา 301 Super และมาตรา 301 Special

มาตรา 301 Regular การริเริ่มการไต่สวนอาจจะทำโดยผู้มีส่วนได้เสีย (ภาคเอกชน) ร้องขอ หรือผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริการิเริ่มโดยตนเอง สำหรับการริเริ่มการไต่สวนโดยผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาจะต้องตัดสินใจภายใน 45 วัน หลังรับคำร้องเรียนว่าจะดำเนินการไต่สวนหรือไม่ หากผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาพิจารณาเห็นควรไต่สวนผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริการิเริ่มการไต่สวนทันที (ถ้ามีผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริการิเริ่มโดยตนเองจะไต่สวนเมื่อใดก็ได้) และผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องพิจารณาตัดสินว่าประเทศคู่กรณีมีการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมภายใน 12-18 เดือน นับจากวันเริ่มไต่สวน แล้วแต่กรณี

มาตรา 301 Super ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องรายงาน NTE เกี่ยวกับการกีดกันทางการค้า และการบิดเบือนทางการค้าของต่างประเทศ และรายงาน NTE จะต้องคาดคะเนมูลค่าทางการค้า (Commercial Value) ของการกีดกันทางการค้า ซึ่งตามรายงาน NTE เกี่ยวกับการอุปสรรคเกี่ยวกับการเปิดตลาดสินค้าของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย ได้กล่าวถึงอุปสรรคเกี่ยวกับการห้ามนำเข้าบุหรี่ของประเทศไทยว่า มีลักษณะผูกขาดของรัฐและการจำหน่ายบุหรี่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ซึ่งถือเป็นการกีดกันทางการค้า และระบุมูลค่าความเสียหายที่สหรัฐอเมริกาได้รับถึง 166 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา

<sup>27</sup> ส่วนวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย, สหรัฐฯ บกตลาดบุหรี่ไทย (3) ปัญหาบุหรี่นอก V.S สินค้าส่งออกสำคัญ : ไม่ใช่ "การบุชายัญญ์" ไตรทังสิน, หน้า 2-3.

และตามมาตรา 301 Super ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องระบุถึงการกระทำที่เป็นการบิดเบือนทางการค้าและประเทศบิดเบือนทางการค้าที่ควรถูกพิจารณาก่อน (Priority Practice and Priority countries) และภายใน 21 วันหลังจากเสนอรายงานชื่อประเทศที่ควรถูกพิจารณาก่อน ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริการต้องเริ่มการไต่สวนประเทศที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่ระบุไว้โดยวีเริ่มการไต่สวนโดยตนเอง (ภายในวันที่ 20 มิถุนายน 2532)

แต่สำหรับกรณีการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยของสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกามีได้ระบุให้ประเทศไทยเป็น Priority Countries

มาตรา 301 Special ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องยื่นรายงาน NTE และผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องระบุบัญชีรายชื่อประเทศ ซึ่งปฏิเสธการให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ หรือปฏิเสธการเปิดตลาดที่เป็นธรรมและเท่าเทียมแก่สินค้าของสหรัฐอเมริกาที่อาศัยความคุ้มครองของทรัพย์สินทางปัญญา และระบุประเทศที่ควรถูกพิจารณาก่อน (Priority Countries) ซึ่งผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาอาจจะระบุให้ประเทศคู่ค้าอยู่ในบัญชีรายชื่อประเทศที่ถูกพิจารณาก่อน (Priority Watch List) หรือประเทศที่ถูกจับตามองอย่างใกล้ชิด (Watch list) ซึ่งประเทศไทยได้ถูกระบุเป็น Priority Watch List

ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องเริ่ม ไต่สวนประเทศที่ถูกระบุเป็น Priority Countries ภายใน 30 วันหลังจากวันที่ระบุให้ประเทศคู่ค้าอยู่ในบัญชีรายชื่อประเทศที่ถูกพิจารณาก่อน (Priority Countries)

(2) ท่าทีของประเทศไทยในการเจรจาปัญหาการค้าบุหรี่กับสหรัฐอเมริกา

สำหรับท่าทีของประเทศไทยในปัญหาการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย แยกออกเป็น 2 ฝ่าย

ฝ่ายแรก เห็นด้วยกับการอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ ด้วยเหตุผลดังนี้

1. การอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่อย่างถูกต้องตามกฎหมายจะช่วยจัดการลักลอบนำเข้าอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือทำให้มีจำนวนลดลง
2. รัฐบาลจะมีรายได้จากการเก็บภาษีเพิ่มเป็นจำนวนมากแทนที่จะให้มีการลักลอบนำเข้าบุหรี่อย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
3. การอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่จะทำให้ผู้ที่สูบบุหรี่สามารถเลือกซื้อหรือเปลี่ยนยี่ห้อตามความพอใจและไม่ทำให้คนไม่สูบบุหรี่หันมาสูบบุหรี่ แต่สามารถตอบสนองต่อรสนิยมของประชาชนบางกลุ่มตามความพอใจ



4. ประเทศไทยควรอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศเพื่อให้เห็นจากการถูกมาตรการตอบโต้ตามมาตรา 301 ของรัฐธรรมนูญเพื่อการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ทางการค้า เช่น ผู้ส่งออกสินค้าที่จะถูกมาตรการตอบโต้ของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศไทย

5. ประเทศไทยควรอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการค้าเรื่องอื่น ๆ ที่ได้รับประโยชน์มากกว่า และเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีและความเชี่ยวชาญในการจัดการและการตลาดของไทย

กลุ่มผู้ส่งออกได้พยายามให้ข้อมูลกับรัฐบาลไทยเกี่ยวกับความเสียหายที่ผู้ส่งออกไทยจะได้รับหากสหรัฐอเมริกาดำเนินการตอบโต้ตามมาตรา 301 และเรียกร้องให้รัฐบาลรีบตัดสินใจอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ ด้วยเกรงว่าสินค้าส่งออกของประเทศไทยที่จะได้รับจะมีความเสียหายอย่างมาก

ฝ่ายที่สอง ไม่เห็นด้วยกับการอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ ด้วยเหตุผลดังนี้

1. การอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ไม่สามารถแก้ไขปัญหามันที่ลักลอบนำเข้า โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้ แต่ประเทศไทยควรดำเนินการแก้ไขปัญหามันที่ลักลอบนำเข้าอย่างจริงจัง

2. รายได้ที่รัฐบาลเก็บได้ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลและเอกชนต้องเสียไปในการรักษาโรคที่เกิดจากบุหรี่ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ที่ทำกันมาเป็นเวลานาน<sup>20</sup>

3. การอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศในไทยจะทำให้ประชาชนสูบบุหรี่เพิ่มมากขึ้น โดยกล่าวอ้างถึงผลของการอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศในประเทศแถบเอเชียที่ทำให้คนสูบบุหรี่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มเด็กและสตรี และบริษัทบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาขยายส่วนแบ่งการตลาดด้วยการโฆษณาไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในรูปแบบต่าง ๆ ที่ยากแก่การควบคุมและทำให้การรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ล้มเหลว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>20</sup> วัฒนา สุวรรณแสง จันเจริญ, บุหรี่กับเศรษฐกิจ, เอกสารการสัมมนาเรื่องปัญหาบุหรี่นอก และมาตรา 301 กับทางออกของไทย, 10 สิงหาคม 2532, หน้า 3-5.

4. บุหรี่ไม่ใช่ประเด็นการต่อรองทางการค้าเพราะบุหรี่เป็นสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และพยายามแสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาไม่ควรบีบบังคับไทยสำหรับกรณีบุหรี่เพราะเป็นสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ แม้แต่สหรัฐอเมริกาก็มีแรงกดดันต่อการสูบบุหรี่ภายในประเทศเช่นกัน

ความเคลื่อนไหวในการต่อต้านการนำเข้าบุหรี่จากสหรัฐอเมริกา ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ ได้พยายามเน้นประเด็นเรื่องสุขภาพและโทษของการสูบบุหรี่ ตลอดจนพฤติกรรมของบริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาภายหลังที่ประเทศในแถบเอเชียได้อนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ และดำเนินการต่อต้านการนำเข้าบุหรี่จากสหรัฐอเมริกาดังนี้

1. การต่อต้านภายในประเทศ อาทิเช่น การทำหนังสือเรียกร้องให้รัฐบาลยืนยัน ไม่อนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ และได้ชี้แจงผลกระทบของการอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่<sup>29</sup>

2. การต่อต้านในต่างประเทศ อาทิเช่น

- โครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ได้ขอความร่วมมือจากองค์การอนามัยโลก และกลุ่มอาเซียนแปซิฟิก โดยจัดประชุมเรื่อง "บุหรี่และสุขภาพภาคพื้นเอเชีย" (Asia Pacific Conference on Cigarette Smoking and Health) ที่ไต้หวัน เพื่อคัดค้านสหรัฐอเมริกา ดำเนินการตามมาตรา 301 บีบบังคับให้ไทยอนุญาตให้นำเข้า และได้ขอความร่วมมือจากองค์การสิ่งแวดล้อมโลกด้วย

- โครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ร่วมกับองค์การทางการแพทย์และสาธารณสุข มีหนังสือถึงตัวแทนการค้าสหรัฐอเมริกา เพื่อขอให้ถอนข้อเรียกร้องของ US.CEA ตามมาตรา 301 บีบบังคับให้ประเทศไทยอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ และขอให้ตัดบุหรี่ออกจากรายการสินค้าที่จะต้องเจรจาตามมาตรา 301 เพราะการนำเข้าบุหรี่เป็นประเด็นทางสุขภาพที่ต้องให้ความสำคัญเป็น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>29</sup> โครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่, หนังสือเรื่อง "ขอคัดค้านการนำเข้าบุหรี่นอก" ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีลงวันที่ 17 มีนาคม 2532, ในประมวลเหตุการณ์บุหรี่นอกเข้าไทย เอกสารการสัมมนาเรื่องปัญหาบุหรี่นอก และมาตรา 301 กับทางออกของไทย.



อันดับแรก มิใช่ประเด็นทางการค้าที่จะนำมาเจรจาต่อรองกันได้<sup>๓๐</sup> โดยพยายามให้ตัวแทนการค้าสหรัฐอเมริกาตระหนักถึงผลกระทบของปัญหาทางสุขภาพเนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้พยายามปกป้องสุขภาพอนามัยของคนอเมริกันเช่นกัน\* จนกระทั่งวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2532 กระทรวงการคลังเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของกระทรวงสาธารณสุขและมีมติไม่อนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศในประเทศไทย

#### 4.4 ปัญหาข้อพิพาทเรื่องการให้นำเข้าบุหรี่ในประเทศไทยของสหรัฐอเมริกาภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า

ระหว่างการเจรจาปัญหาการค้าบุหรี่ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกายังไม่มีสิ้นสุดลงผู้แทนการค้าสหรัฐได้ตัดสินใจนำปัญหาข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT อันเป็นผลจากแรงกดดันภายในประเทศและแรงกดดันภายนอกประเทศ มีผลทำให้การเจรจาปัญหาการค้าบุหรี่เป็นการเจรจาเขตภาคี และการตัดสินโดยอาศัยมติเอกฉันท์หรือความเห็นพ้องต้องกัน และก่อให้เกิดกระบวนการทางกฎหมาย ตลอดจนการเจรจาและตัดสินภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายมากขึ้น ซึ่งมีผลคือลดแรงกดดันทางการเมืองระหว่างประเทศจากประเทศมหาอำนาจและสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรองมากกว่าการเจรจาภายใต้มาตรา 301 และการที่ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา นำปัญหาข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT เป็นการเปลี่ยนท่าทีจากการใช้ตามมาตรา 301 ซึ่งมีให้ประเทศไทยเปิดตลาดบุหรี่ตั้งแต่วันที่สหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จในการเรียกร้องให้ประเทศแถบเอเชียเปิดตลาด ซึ่งทำให้ US.CEA ไม่พอใจอย่างมากเนื่องจากมีผลทำให้การเจรจาต้องยืดเยื้อออกไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร

<sup>๓๐</sup> ดูเอกสารภาคผนวก The Letter to Mr. Peter Collins, Director of the Office of USTR, on 31 July 1989 และ The Letter to Mr. Jane Bradley, Chirman, Section 301 Committee, on 20 June, 1989 of Anti-Smoking Campaign Project.

\* ในปี 1964 สหรัฐอเมริกากำหนดว่าบริษัทผู้ผลิตบุหรี่ต้องพิมพ์คำเตือนเกี่ยวกับอันตรายของบุหรี่ที่ต่อสุขภาพบนซองบุหรี่ ในปี 1971 ห้ามโฆษณาบุหรี่ทั้งทางวิทยุและโทรทัศน์ ปี ค.ศ. 1975 มลรัฐมินิโซต้า เป็นรัฐแรกที่ออกกฎหมายบังคับให้สถานที่สาธารณะต้องจัดบริเวณปลอดบุหรี่ ในปี ค.ศ. 1983 รัฐบาลสั่งห้ามสูบบุหรี่ในสถานที่ราชการทุกแห่ง

ข้อสังเกต สหรัฐอเมริกาได้เคยร้องขอให้ประเทศคู่อนุญาตนำเข้าข้าวหรือต่างประเทศ GATT ในปี พ.ศ. 2522 โดยกล่าวอ้างว่า ญีปุ่นยังคงไว้ซึ่งมาตรการของรัฐบาลที่หลากหลาย อันก่อให้เกิดรูปแบบของการเลือกปฏิบัติ (Discriminatory) ต่อการนำเข้าของข้าว โดย การนำเข้าข้าวหรือถูกจำกัดจากการดำเนินกิจการโดยรัฐซึ่งขัดต่อมาตรา 3 และมาตรา 17 ของ GATT และในที่สุดรัฐบาลญี่ปุ่นยกเลิกมาตรการจำกัดการนำเข้าข้าวหรือจากสหรัฐอเมริกาโดยกำหนดค่ากลาง สองฝ่าย ตั้งขึ้น GATT Panel จึงไม่ได้พิจารณาตัดสินว่าการกระทำของรัฐบาลญี่ปุ่นละเมิดต่อ กฎเกณฑ์ของ GATT ตามบทบัญญัติมาตรา 3 หรือมาตรา 17 หรือไม่

ก. ปัจจัยที่ทำให้สหรัฐอเมริกาเข้าได้ตามข้อนิพากษ์เข้าสู่กระบวนการระดับข้อนิพากษ์ตาม GATT

(1) ปัจจัยภายในประเทศสหรัฐอเมริกา

ตัวแทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องนำเข้าข้าวข้อนิพากษ์ เข้าสู่กระบวนการระดับข้อนิพากษ์ ตาม GATT เพื่อลดแรงกดดันภายในประเทศความเคลื่อนไหวของกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่พร้อมต่อต้านการนำเข้า และกลุ่มองค์กรทางกานเกษตรและสาธารณสุขของสหรัฐอเมริกาที่แสดง การต่อต้านการกระทำของฝ่ายบริหารและตัวแทนการค้าสหรัฐอเมริกา ดังนี้

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เซสเตอร์ แอลกินส์ ไม่เห็นด้วยที่ตัวแทนการค้า สหรัฐอเมริกา รับคำร้องของ US.CEA ในการใช้มาตรการทางการค้าเพื่อเปิดตลาดข้าวในไทย และได้ยื่นเสนอกฎหมายต่อสภาคองเกรส มีชื่อว่า "กฎหมายปฏิรูปการส่งออกข้าว พ.ศ. 2532" หรือ "ร่างกฎหมายแอลกินส์" หากร่างกฎหมายแอลกินส์มีผลใช้บังคับจะทำให้ข้าวหรือของ สหรัฐอเมริกาที่จะส่งเข้าไปขายในต่างประเทศมีระดับของภาษีและนิโคตินไม่สูงกว่าระดับของภาษีและนิโคตินสำหรับข้าวหรือที่ขายในสหรัฐอเมริกา ห้ามการโฆษณาหรือทางวิทยุและ โทรทัศน์ซึ่งมีผลเช่นเดียวกันในต่างประเทศ และต้องระบุคำเตือนเรื่องโทษของการสูบบุหรี่ และภาษาของฉลากต้องใช้ภาษาของประเทศผู้นำเข้าข้าวหรือสหรัฐอเมริกา\* นอกจากนี้ยังมีมติแยก บุหรี่ออกจากสินค้าอื่นที่จะถูกดำเนินการตามมาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน

\* มาตรา 4 ของร่างกฎหมายปฏิรูปการส่งออกข้าว พ.ศ. 2532 ระบุว่า "การขาย หรือโฆษณาหรือของสหรัฐอเมริกาทุกชนิดที่ส่งออกไปขายยังต่างประเทศ ต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนด ว่าด้วยการติดฉลากและการโฆษณา เช่นเดียวกับที่ได้อยู่ในสหรัฐอเมริกาตามกฎหมายว่าด้วยการ ติดฉลากและการโฆษณาหรือของรัฐบาลกลาง และห้ามโฆษณาหรือของสหรัฐอเมริกาในต่าง ประเทศไม่ว่าโดยทางตรงหรือผ่านตัวแทนสาขาในต่างประเทศ ไม่ว่าสื่อใด ๆ ที่ถูกห้ามใน สหรัฐอเมริกา"



ค.ศ. 1988\* อีกทั้งรัฐสภาควรรยกเลิกมาตรการลดอัตราภาษีสำหรับการโฆษณาให้แก่บริษัทบุหรี่  
สหรัฐอเมริกาด้วย\*\*

2. กลุ่มพรรคต่อต้านการสูบบุหรี่และกลุ่มองค์กรทางการแพทย์และสาธารณสุข  
ของสหรัฐอเมริกาแสดงความเห็นคัดค้านผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาในการใช้มาตรการบังคับทาง  
การค้าต่อประเทศไทย เช่น American Association for World Health, the American  
Cancer Society, the American Health Association และ The American Lung  
Association โดยอ้างถึงประเด็นสุขภาพของประชาชนว่า "องค์กรสาธารณสุขของสหรัฐอเมริกา  
พยายามปกป้องคุ้มครองคนอเมริกัน เร่งเข้าไต่สวนอเมริกันเลิกสูบบุหรี่ แต่ผู้แทนการค้ากลับยึดเยียด  
บุหรี่ออกนอกประเทศอันทำให้คนในต่างประเทศสูบบุหรี่มากขึ้น" และในขณะที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกา  
ได้พยายามขอความร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศในการปราบปรามยาเสพติด และบุกรุกก็เป็น  
สิ่งเสพติดเช่นกัน"

## (2) ปัจจัยจากองค์การระหว่างประเทศ

จากแรงกดดันเคลื่อนไหวของโครงการพรรคเพื่อการไม่สูบบุหรี่ซึ่งพยายาม  
คัดค้านการอนุญาตนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศในประเทศไทย ได้มีการรณรงค์ต่อองค์กรสุขภาพระหว่าง  
ประเทศ เช่น การประชุมบุหรี่และสุขภาพภาคพื้นเอเชีย (Asia Pacific Conference on  
Cigarette Smoking and Health) ที่กรุงไทเป (ประเทศไต้หวัน) ให้ประเทศต่าง ๆ  
เห็นภัยจากการค้าบุหรี่และสนับสนุนประเทศไทย ไม่ให้ถูกบีบบังคับทางการค้าจากสหรัฐอเมริกา แม้ว่า  
การประชุมนี้จะ ไม่ก่อให้เกิดผลตามกฎหมายที่จะบังคับต่อสหรัฐอเมริกาก็ตาม แต่ก็ก่อให้เกิดแรง  
เคลื่อนไหวทางการเมืองระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศภาคพื้นเอเชีย เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน  
พ.ศ. 2532 ประเทศต่าง ๆ ได้มีหนังสือถึงประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเพื่อคัดค้านมาตรการ

## ศูนย์วิทยทรัพยากร

\* มาตรา 1 ของร่างกฎหมายปฏิรูปการส่งออกยาสูบ พ.ศ. 2532 ระบุว่า "ห้าม  
รัฐบาลสหรัฐอเมริกานำเงินงบประมาณที่สภาองเกรสจัดสรรให้ไปใช้ในการเจรจาหรือดำเนิน  
การลงโทษประเทศใด ๆ เพื่อให้ยกเลิกหรือลดการกีดกันที่ประเทศนี้ ๆ อาจมีเกี่ยวกับการ  
การโฆษณา การผลิต การบรรจุหีบห่อ การนำเข้า การขาย หรือ การจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบ  
ของสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะการกีดกันจะเข้าข่ายการปฏิรูปทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อสหรัฐอเมริกา  
หรือผู้ผลิตสหรัฐอเมริกาหรือไม่"

\*\* นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แสดงความเห็นว่า ล้มเลิกสุขภาพระหว่าง  
รัฐบาลสหรัฐอเมริกากับบริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาคควรสิ้นสุดลง เนื่องจากกฎหมายไม่ควรสนับสนุน  
สิ่งที่เป็นพิษ

บังคับทางการค้าต่อประเทศไทยเกี่ยวกับเรื่องการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ โดยให้เหตุผลว่า "บุหรี่มิใช่เรื่องของการค้าหรือความไม่สมดุลทางการค้า แต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน และสุขภาพอนามัยของคนเอเชียก็มีความสำคัญเท่าเทียมกันกับสุขภาพอนามัยของคนอเมริกันเช่นเดียวกัน" นอกจากนี้องค์การควบคุมการสูบบุหรี่ของเอเชีย-แปซิฟิก (The Asian Pacific Association for the Control of Tobacco: APACT) ได้ร้องขอให้ตัวแทนการค้าสหรัฐอเมริกาไม่ใช้มาตรการบังคับทางการค้าต่อประเทศไทยตามมาตรา 301 เนื่องจาก "บุหรี่เป็นประเด็นเกี่ยวกับสุขภาพและเศรษฐกิจ (Both Health and Economic Reasons) และถือว่าสหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายขัดแย้งต่อนโยบายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของโลก อันจะทำให้ภาพพจน์ของสหรัฐอเมริกาเสื่อมเสียอย่างมากและจะทำลายโอกาสการส่งออกสินค้าของสหรัฐอเมริกาอย่างอื่น ๆ เนื่องด้วยการนำบุหรี่ต่างประเทศเข้าประเทศไทยจะทำให้โครงการพรรคการเมืองไม่สูบบุหรี่ไม่ประสบความสำเร็จ ตัวอย่างเช่น การเปิดตลาดบุหรี่ในญี่ปุ่น ได้ทวีและเกาหลีใต้<sup>31</sup>

จากการประชุม "บุหรี่และสุขภาพของโลก" ที่เมืองเพิร์ท (Perth) ประเทศออสเตรเลียเมื่อ นอกจากประเทศต่าง ๆ ได้ร่วมกันร้องขอให้ GATT ถอนข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาที่ขอให้ไทยอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ ประเทศต่าง ๆ ได้ทำหนังสือขอสหรัฐอเมริกาเลิกล้มความพยายามใช้มาตรการบังคับทางการค้ากดดันประเทศต่าง ๆ เปิดตลาดบุหรี่ โดยตัดบุหรี่ออกจากรายการสินค้าที่จะบังคับใช้ มาตรา 301 โดยอ้างว่าหากสหรัฐอเมริกาคัดบุหรี่ออกจากรายการสินค้าตามมาตรา 301 พร้อมเสนอให้ GATT ดำเนินตามแบบเดียวกับสหรัฐอเมริกา จะได้รับการยกย่องจากทั่วโลก"

### (3) ปัจจัยจากรัฐบาลไทย

การที่รัฐบาลไทยได้ยืนยันไม่ยอมเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยตามคำเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2532ว่าจะไม่อนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ หลังจากทีรัฐบาลไทยได้พิจารณาผลดีและผลเสียของการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ และรัฐบาลไทยได้ตัดสินใจไม่อนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศด้วยเหตุผลเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากแรงกดดันของการต่อต้านภายในประเทศไทยจากองค์กรสาธารณสุขและกลุ่มพรรคการเมืองการไม่สูบบุหรี่เป็นสำคัญ\*

<sup>31</sup> ดูเอกสารภาคผนวก The Letter to Mr. Peter Collins, Director of the Office of USTR, on 31 July 1989 of Asian-Pacific conference on cigarette smoking and health.

\* โปรดดูหัวข้อ (2) ของข้อ ข. เรื่อง "ท่าทีของประเทศไทยในการเจรจามิหนุหาการค้าบุหรี่ประหว่งประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา"



จากปัจจัยภายในประเทศ ปัจจัยจากองค์การระหว่างประเทศ และปัจจัยจาก  
 รัฐบาลไทย มีผลทำให้ตัวแทนการค้าสหรัฐอเมริกาตัดสินใจนำปัญหาข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับ  
 ข้อพิพาทตาม GATT เนื่องจาก สหรัฐอเมริกาเห็นว่าหากสหรัฐอเมริกาดำเนินการใช้มาตรการ  
 บังคับทางการค้าตามมาตรา 301 สหรัฐอเมริกาจะต้องได้รับการประณามจากทั่วโลก และมี  
 ผลกระทบความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ขณะเดียวกันรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเห็นว่า  
 การนำปัญหาข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT จะช่วยลดความกดดันจากบริษัท  
 ผู้ผลิตบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากการนำเข้าบุหรี่ในประเทศได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับพิจารณา  
 ตัดสินของ GATT

ข. ประเด็นข้อพิพาทเรื่องการนำเข้าสินค้านำเข้าบุหรี่ไทยของสหรัฐอเมริกาภายใต้  
 กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT

(1) ประเด็นข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา

(1.1) ประเด็นการจำกัดการนำเข้าสินค้านำเข้าบุหรี่ต่างประเทศในประเทศไทย<sup>32</sup>

1. การจำกัดการนำเข้าสินค้านำเข้าบุหรี่ต่างประเทศของประเทศไทยเป็นการขัดต่อ  
 มาตรา 11 ของ GATT และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 11(2)(c) เพราะบุหรี่ไม่ใช่ผลิตภัณฑ์  
 การเกษตรตามความหมายนี้

2. การจำกัดการนำเข้าสินค้านำเข้าบุหรี่ต่างประเทศของประเทศไทยไม่เข้าข้อยก  
 เว้นตามมาตรา 20 (b) เพราะประเทศไทยไม่มีความจำเป็นที่จะอ้างถึงเรื่องสุขภาพ

3. การจำกัดการนำเข้าสินค้านำเข้าบุหรี่ต่างประเทศของประเทศไทยไม่ได้รับ  
 ยกเว้นตามข้อ 1(b) พิธีสารการเข้าสู่การเป็นสมาชิก GATT ของไทย เนื่องจากพระราชบัญญัติ  
 ยาสูบ พ.ศ. 2509 ไม่ได้บัญญัติครอบคลุมเรื่องการจำกัดการนำเข้า

4. ไม่มีบทบัญญัติของ GATT ให้อำนาจไว้สำหรับกรณีการจำกัดการนำเข้า  
 บุหรี่ต่างประเทศของประเทศไทย

<sup>32</sup> GATT, Thailand-Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes (5 October 1990), p.5.

(1.2) ประเด็นการเก็บภาษีภายในสำหรับบุหรี่ยี่ห้อของประเทศไทย<sup>33</sup>

การเก็บภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้าและค่าธรรมเนียมภายในอื่น ๆ ของประเทศไทย เป็นการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ตามมาตรา 3(1) และมาตรา 3(2) ของ GATT เพราะเป็นการเก็บภาษีให้แตกต่างไปจากสินค้าภายในประเทศที่คล้ายคลึงกัน (like domestic products)

(1.3) ข้อเสนอแนะของสหรัฐอเมริกา

บังคับให้ประเทศไทยยกเลิกมาตรการจำกัดการนำเข้าข้ามพรมแดนและให้ประเทศไทยปฏิบัติตามหรือแก้ไขกฎหมายภายในประเทศเพื่อจัดซื้อที่ดินทางการค้า<sup>34</sup>

(2) ข้อโต้แย้งของประเทศไทย(2.1) ประเด็นการจำกัดการนำเข้าข้ามพรมแดนในประเทศไทย<sup>35</sup>

1. การจำกัดการนำเข้าข้ามพรมแดนของประเทศไทยถูกต้องเหมาะสมตามข้อยกเว้นเพราะบุหรี่ยี่ห้อเป็นสินค้าเกษตรกรรมตามความหมายของมาตรา 11(2)(c) และประเทศไทยได้ดำเนินการลดการเพาะปลูกยาสูบและการผลิตบุหรี่ยี่ห้อ

2. ประเทศไทยจำกัดการนำเข้าข้ามพรมแดนของประเทศไทยเพราะความจำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนตามมาตรา 20(b) เมื่อมาตรการจำกัดการนำเข้าข้ามพรมแดนของประเทศไทยจะทำให้เห็นนโยบายของรัฐที่จะควบคุมการสูบบุหรี่ที่มีประสิทธิภาพ

3. การจำกัดการนำเข้าข้ามพรมแดนของประเทศไทยได้รับยกเว้นตามข้อ 1 (b) ของพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทยเนื่องจากพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 เป็นกฎหมายที่ปรากฏอยู่ก่อนการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทย

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid., p.5.



(2.2) ประเด็นการเก็บอัตราภาษีภายในสำหรับบุหรี่ยี่สองประเทศไทย<sup>36</sup>

ภาษีสรรพสามิตและภาษีการค้า และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่กำหนดไว้สำหรับบุหรี่ยี่ต่างประเทศที่นำเข้ามาในอัตราภาษีที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับสินค้าบุหรี่ยี่ที่ผลิตในไทย และไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 3

(2.3) ข้อเสนอนะของประเทศไทย<sup>37</sup>

ประเทศไทยขอให้ยกเลิกค่าร้องของสหรัฐอเมริกา

ค. การระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement) ตาม GATT กับปัญหาข้อพิพาท  
เรื่องการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ยี่ต่างประเทศไทยของสหรัฐอเมริกา

(1) ขอบเขตการวิเคราะห์

เพื่อให้ประเด็นคำวิเคราะห์มีขอบเขตชัดเจน ผู้วิจัยจะแยกพิจารณาวิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมายตามขอบเขตดังต่อไปนี้

1. ประเทศไทยจำกัดการนำเข้าบุหรี่ยี่ต่างประเทศไทยเป็นการค้าผูกขาดขัดต่อมาตรา 1 และ มาตรา 3 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือไม่

2. ประเทศไทยออกกฎหมายหรือมาตรการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ยี่ต่างประเทศไทยเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 11 ของ GATT หรือไม่ และถือว่าเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 11(2)(c) ของ GATT หรือไม่

3. ประเทศไทยสามารถอ้างมาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนตามมาตรา 20(b) ของ GATT สันต่อผู้นำเข้าบุหรี่ยี่ต่างประเทศไทยอย่างเสรีได้หรือไม่

4. อัตราภาษีภายในของไทยสำหรับบุหรี่ยี่ต่างประเทศไทยขัดต่อมาตรา 3 ของ GATT หรือไม่

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

(2) วิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมาย

สำหรับประเด็นข้อพิพาท เรื่องการจำกัดการนำเข้าข้าวหรือในประทศไทยกับ  
สหรัฐอเมริกามีประเด็นหลักกฎหมายที่สำคัญดังนี้

1. กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของประเทศไทยที่จำกัดการนำเข้าข้าวหรือต่างประเทศขัด  
ต่อมาตรา 1 และมาตรา 3 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือไม่

การพิจารณาประเด็นทางกฎหมาย ได้แก่ "ประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่าง  
ประเทศที่จะต้องอนุญาตให้นำเข้าข้าวหรืออย่างเสรีหรือไม่และถ้าประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎหมาย  
เช่นนั้น ประเทศไทยต้องอนุญาตให้นำเข้าข้าวหรือจากสหรัฐอเมริกา และประเทศคู่สัญญาทั้งหมดของ  
GATT ตามหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) และหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความ  
อนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation) ตามบทบัญญัติมาตรา 3 และมาตรา 1 ของ GATT"

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกของ GATT ตามบทบัญญัติมาตรา 33 ของ  
GATT และตามพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทย พ.ศ. 2525 ประเทศไทย  
ย่อมมีพันธกรณีต่อประเทศสมาชิก GATT ที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ พันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติต่อ  
ประเทศสมาชิกอื่น โดยเท่าเทียมกันเกี่ยวกับมาตรการทางการค้าต่าง ๆ ตามหลักการที่สำคัญของ  
GATT ได้แก่ หลักปฏิบัติอย่างชาติ (National Treatment) และหลักปฏิบัติอย่างชาติที่  
ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation : MFN) พันธกรณีของประเทศไทยที่มีต่อ  
ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ตามหลักปฏิบัติอย่างชาติและหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง  
ไม่ผูกพันเฉพาะแต่กรณีภายในประเทศ (Internal Taxes) เท่านั้น แต่ยังรวมถึง  
กฎหมาย กฎเกณฑ์ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการค้าภายใน การเสนอขาย การซื้อขาย  
การขนส่ง การจัดจำหน่ายและการใช้สินค้า กฎเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนผสม กระบวนการผลิตหรือ  
การใช้สินค้า

ดังนั้นหากประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องอนุญาตให้  
นำเข้าข้าวหรือต่างประเทศประเทศไทยจะต้องปฏิบัติต่อข้าวหรือของสหรัฐอเมริกา หรือข้าวหรือต่างประเทศ  
ไม่ด้อยไปกว่า (Treatment No Less Favourable) ที่ปฏิบัติต่อข้าวหรือไทยในส่วนที่เกี่ยวกับ  
กฎหมาย กฎเกณฑ์ และข้อบังคับที่มีผลกระทบ (Affecting) ต่อการค้าภายในประเทศ  
การเสนอขาย การซื้อขาย การขนส่ง การจัดจำหน่าย และการใช้ ฯลฯ หรือกฎเกณฑ์หรือข้อ  
บังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับภายในตามหลักปฏิบัติอย่างชนชาติตามมาตรา 3 ของ GATT และคำว่า  
"การปฏิบัติที่ไม่ด้อยไปกว่า (Treatment No Less Favourable) ตามมาตรา 3(4)  
มุ่งหมายถึง การให้ความเสมอภาคทางโอกาส (Equality of Opportunity) สำหรับ  
สินค้าที่นำเข้า เช่นเดียวกับสินค้าที่ผลิตในประเทศซึ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำไว้ และ  
คำว่า "ผลกระทบ" (Affecting) ตามมาตรา 3(4) มีเจตนาที่แสดงความหมายกว้าง ๆ  
กล่าวคือกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่อาจจะมีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงสภาพการแข่งขันทาง



ตลาดภายในประเทศระหว่างสินค้าที่ผลิตภายในประเทศและสินค้าที่นำเข้า ไม่ใช่เฉพาะกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ใช้ต่อการขายสินค้าเท่านั้น และหากไทยจำเป็นต้องอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามประเทศคู่สมาชิกของ GATT อื่น ๆ อย่างเท่าเทียมกันโดยทันทีและ ไม่มีเงื่อนไข ตั้งแต่ประเทศไทยจะต้องอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ที่ผลิตในประเทศคู่สมาชิกของ GATT อื่น ๆ เช่นเดียวกับบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา นอกจากนั้น กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ จะใช้บังคับต่อประเทศสมาชิกของ GATT ทุกประเทศ ตามหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation) ตามมาตรา 1 ของ GATT ที่มุ่งเน้นการให้สิทธิประโยชน์ (Advantage) ที่ประเทศสมาชิกของ GATT ให้แก่สินค้าของอีกประเทศหนึ่ง สิทธิประโยชน์ที่ให้แก่จะต้องขยายให้แก่ประเทศสมาชิกอื่นทั้งหมด โดยทันทีและ ไม่มีเงื่อนไข

2. ประเทศไทยออกกฎหมายจำกัดการนำเข้า บุหรี่ต่างประเทศเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 11 ของ GATT

พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ที่บัญญัติไว้ว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดนำ...ยาสูบเข้ามาในหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดี" ขัดต่อหลักการห้ามจำกัดปริมาณการนำเข้า ตามมาตรา 11(1) ของ GATT หรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการจำกัดการนำเข้า บุหรี่ต่างประเทศตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ถูกต้องตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่

ประเด็นทางกฎหมาย

คำว่า "กฎหมายที่มีอยู่ก่อนพิธีสาร" มีความหมายแค่นี้<sup>38</sup>

หลักการสำคัญประการหนึ่งของ GATT คือ "หลัก Grandfather Right" ซึ่งบัญญัติให้ประเทศสมาชิกของ GATT จะผูกพันในขอบเขตอย่างเต็มที่เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่ปรากฏอยู่ (fullest extent not inconsistent with existing legislation) ซึ่งเป็นสิทธิพิเศษที่ให้แก่กฎหมายของประเทศที่เป็นสมาชิกที่มีอยู่ก่อน GATT ให้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไปแม้จะขัดแย้งกับบทบัญญัติของ GATT ก็ตาม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>38</sup> โปรดดูหัวข้อ Grandfather Right ในบทที่ 2.

คำว่า "กฎหมายที่ปรากฏอยู่" หมายความว่าถึง กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับระหว่าง ประเทศรวมถึงการบังคับใช้ของ GATT ที่เกี่ยวกับกฎหมายภายในประเทศด้วย และกฎหมาย ที่ปรากฏอยู่ก่อนให้ถือเอาวันที่ประเทศสมาชิกลงนาม (signed) ในพิธีสารบังคับใช้ GATT หรือ วันที่ตามที่กำหนดไว้ใน paragraph สุดท้ายของพิธีสาร ซึ่งได้แก่ วันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1947 แต่มีข้อสังเกตว่าบางกรณีประเทศที่เข้าสู่อำนาจเป็นสมาชิก GATT ภายหลังได้กำหนดข้อกำหนด เช่นเดียวกันไว้ในพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT แต่ระบุวันที่ที่ประเทศสมาชิกลงนามใน พิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ฉบับนั้น

สำหรับประเทศไทย ได้ลงนามพิธีสารการเข้าเป็นภาคี GATT ของประเทศไทย เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2525 และพิธีสารมีผลบังคับใช้ภายใน 30 วัน นับจากวันที่ประเทศไทย ลงนามในพิธีสารฉบับนี้ หรือวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2525 ถือได้ว่าประเทศไทยมีสิทธิและ พันธกรณีต่อประเทศสมาชิกของ GATT ตามส่วนที่ 1 ส่วนที่ 3 และส่วนที่ 4 ของ GATT นับแต่ วันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2525 และประเทศไทยมีสิทธิและพันธกรณีต่อประเทศสมาชิกอื่นของ GATT ตามส่วนที่ 2 ของ GATT ในขอบเขตอย่างเต็มที่เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่ปรากฏอยู่ก่อน วันที่ในพิธีสารฉบับนี้ (the date of this protocol) ซึ่งได้แก่วันที่ประเทศไทยลงนาม ในพิธีสาร (วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2525)<sup>39</sup> โดยพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของ ประเทศไทยได้ระบุตามข้อ 1 (b) ว่า "...จะผูกพันตามส่วนที่ 2 ของ GATT ในขอบเขตอย่าง เต็มที่เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่ปรากฏอยู่ก่อนวันที่ในพิธีสารฉบับนี้" ซึ่งเป็นข้อกำหนดไว้ เช่นเดียวกันกับข้อกำหนดข้อ 1(b) ของพิธีสารบังคับใช้ชั่วคราวที่เป็นข้อกำหนดที่ก่อให้เกิดหลัก Grandfather Right แต่วันที่ตามพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทยใช้คำว่า "วันที่ในพิธีสารฉบับนี้"

นอกจากนี้คำว่า "กฎหมายที่ปรากฏอยู่" (Existing Legislation) อันก่อให้เกิด หลัก Grandfather Right นี้จะต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องกระทำ (requiring legislation) ไม่ใช่กฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหาร (authority legislation) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายนั้นจะต้องกำหนดเกี่ยวกับข้อ บังคับของฝ่ายบริหาร (The executive authority requirements) สำหรับการกระทำ ของฝ่ายบริหาร (executive action) อันไม่สามารถถูกเปลี่ยนแปลงได้ ไม่รวมถึงกฎหมาย ที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหาร อันเป็นแนวความคิดที่ พิจารณาจากความหมายของความคิดว่า "ขอบเขตอย่างเต็มที่ของอำนาจฝ่ายบริหาร (fullest extent of executive authority)\*"

<sup>39</sup> Article 1(b) of Protocol for the Accession of Thailand to the General on Tariffs and Trade ; เลกสารภาคผนวก

\* โปรดดูหลัก Grandfather Right ในบทที่ 2, กฎเกณฑ์ที่ได้รับการยืนยันอีกครั้ง ในปี ค.ศ. 1955 โดยประเทศสมาชิกได้แสดงข้อสงวน (Expressing a reservation)



ประเทศไทยได้เสนอข้อกล่าวอ้างว่ามาตรา 27 ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509<sup>40</sup> เป็นกฎหมายที่มีอยู่ก่อนพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของไทย จึงเป็นบทบัญญัติที่ได้รับยกเว้นตามข้อ 1(b) ของพิธีสารฯ โดยอ้างถึงคำตัดสินของ GATT Panel ในคดีการจำกัดการนำเข้าแอปเปิ้ลของ Norway ว่า "กฎหมายที่มีอยู่ก่อนพิธีสาร" ต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ ประการแรก เป็นกฎหมายตามความหมายทั่วไป (formal sense) ประการที่สอง เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นก่อนพิธีสาร และประการสุดท้าย เป็นกฎหมายซึ่งมีลูกบัญญัติขึ้นโดยเจตนาที่จะกำหนดหรือแสดงความหมายของบทบัญญัติเช่นนั้น ประเทศไทยได้ยกข้อกล่าวอ้างว่า พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 เป็นกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดการนำเข้าบุหรี่ เนื่องจากรัฐบาลไทยต้องการควบคุมการผลิตและการบริโภคภายในประเทศ ถึงแม้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายจะมิได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายไว้อย่างชัดเจนว่ามีจุดมุ่งหมายในการนำเข้าบุหรี่เพื่อปกป้องคุ้มครองสุขภาพของประชาชนก็ตาม (minimizing harm to public health) ตั้งเ็นมาตรา 27 พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 จึงเป็นกฎหมายที่มีอยู่ก่อนพิธีสารตามเงื่อนไขที่ GATT Panel พิจารณา

- ความหมายตามมาตรา 27 ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 มีความหมายรวมถึง "การห้าม" (prohibition) หรือ "การจำกัด" (restriction) การนำเข้าตามมาตรา 11 ของ GATT หรือไม่

ตามมาตรา 11(1) ของ GATT เป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานของ GATT ที่มุ่งเน้นการค้าเสรีโดยบัญญัติไว้ว่า "ประเทศสมาชิกจะต้องไม่ก่อตั้งหรือไม่รักษาไว้ซึ่งการห้าม (prohibition) หรือการจำกัด (restriction) ใด ๆ ต่อ...หรือการนำเข้าซึ่งสินค้า นอกจากมาตรการทางภาษีศุลกากร ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ต่อสินค้าจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ ไม่ว่าจะการห้ามนั้นจะอยู่ในรูปการจำกัดปริมาณหรือรูปใดก็ตาม

ตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดนำ...ยาสูบเข้ามาในราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาต..." (License of Tobacco Imports) และคำว่า "ยาสูบ" หมายรวมถึง บุหรี่ซิการ์ บุหรี่อื่น ๆ ยาเส้นปรุง และให้รวมตลอดถึงยาเคี้ยวด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>40</sup> มาตรา 27 พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดนำ... ยาสูบเข้ามาในหรือส่งออก ไปนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดี

แต่สหรัฐอเมริกาได้ยกข้อโต้แย้งว่า ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 จะได้บัญญัติขึ้นก่อนพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของไทยแต่มาตรา 27 มิได้บัญญัติถึง "การห้าม" (Prohibition) หรือ "การจำกัด" (Restriction) การนำเข้าอย่างเด็ดขาด เพียงแต่บัญญัติว่าการนำเข้าบุหรี่ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือพนักงานที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดี ทางปฏิบัติประเทศไทย ได้มีการห้ามนำเข้าบุหรี่จากสหรัฐอเมริกาและประเทศคู่สมาชิกอื่น ๆ

3. ประเทศไทยสามารถอ้างกรณีจำเป็นเพื่อบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลที่จะควบคุมผลผลิตภายในประเทศตามมาตรา 11 (2) (C) (1) ของ GATT ในการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศได้หรือไม่

- บุหรี่เป็นสินค้าเกษตรกรรมตามข้อยกเว้นของหลักการห้ามจำกัดปริมาณการนำเข้าตามมาตรา 11 (2) ของ GATT หรือไม่

มาตรา 11 (2) ของ GATT ได้กำหนดอนุญาตให้ประเทศสมาชิกจำกัดปริมาณการนำเข้าได้สำหรับสินค้าเกษตรกรรมหากมีกรณีจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ซึ่งเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองผู้ผลิตสินค้าเกษตรกรรมภายในประเทศ

คำว่า "สินค้าเกษตรกรรม" (Agricultural Products) หมายถึงสินค้าที่อยู่ในสภาพขั้นต้นของการผลิต และเป็นสินค้าที่สามารถเสียหรือเน่าเปื่อยได้ (Perishable) หรือเป็นสินค้าที่ยังคงเดิมอยู่ (Fresh Product) โดยมุ่งเฉพาะสินค้าที่ผลิตโดยเกษตรกรเพื่อให้อำนาจรัฐในการคุ้มครองเกษตรกรรมเนื่องจากสินค้าเหล่านี้อาจเสียหรือเน่าเปื่อยได้ และไม่สามารถจำหน่ายในประเทศทั้งหมดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ดังนั้นมาตรา 11 (2) ของ GATT เป็นบทบัญญัติยกเว้นการจำกัดของหลักการห้ามจำกัดการนำเข้าซึ่งเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของ GATT ที่มุ่งลดการจำกัดทางการค้าโดยใช้มาตรการมาตรการใด ๆ ที่มีใช้ภาษีเพื่อกีดกันทางการค้า จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด บทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ควรถูกนำมาใช้บังคับเพื่อเป็นมาตรการคุ้มครองรวมถึงผู้ผลิตอุตสาหกรรมทางการเกษตรด้วย

สหรัฐอเมริกาได้กล่าวอ้างว่า บุหรี่ไม่ใช่ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรตามความหมายของมาตรา 11 เนื่องจากมีขั้นตอนการผลิตแยกจากสินค้าเกษตรกรรม แต่ประเทศไทยพยายามยกข้อโต้แย้งว่า การจำกัดการนำเข้าของประเทศไทยเป็นสิ่งเหมาะสม เนื่องจากบุหรี่เป็นสินค้าเกษตรกรรมและเป็นสินค้าที่อยู่ภายใต้พิกัดอัตราศุลกากรของ CCCN.24.02.6 และ HS.2402.10 ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ยกข้อโต้แย้งว่า สินค้าที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 1-24 ของ CCCN และ HS nomenclatures เป็นสินค้าเกษตรกรรมเป็นสมมุติฐานที่ไม่ควรถูกนำมาใช้บังคับกับบทบัญญัติของ GATT โดยอัตโนมัติ



- หลักการจำกัดการนำเข้าสำหรับกรณีจำเป็นเมื่อบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลที่จะควบคุมปริมาณผลผลิตภายในประเทศตามมาตรา 11(2)(c)(i) \* ให้บังคับเฉพาะ "การจำกัด" (Restriction) การนำเข้าเท่านั้นหรือไม่

ตามมาตรา 11(2)(c) ใต้บัญญัติ "อนุญาตให้ประเทศสมาชิกจำกัด (Restriction) การนำเข้าได้สำหรับสินค้าเกษตรกรรม...หากเป็นกรณีจำเป็นเพื่อบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลที่จะควบคุมปริมาณผลผลิตภายในประเทศ" จะเห็นได้ว่ามาตรา 11(2)(c) ของ GATT ใต้บัญญัติเฉพาะ "การจำกัดการนำเข้า" (Import Restriction) เท่านั้นไม่ได้กล่าวถึงการห้าม (Prohibition)

สหรัฐอเมริกาได้ยกข้อกล่าวอ้างว่าการที่ประเทศไทยห้ามนำเข้าหรือต่างประเทศไม่อยู่ภายใต้ข้อยกเว้นตามมาตรา 11(2)(c) เนื่องจากข้อยกเว้นหลักการห้ามจำกัดปริมาณการนำเข้าตามมาตรา 11(2) ของ GATT ใต้บัญญัติโดยใช้คำแตกต่างกัน กล่าวคือ ตามมาตรา 11(2)(a) และ มาตรา 11(2)(b) ของ GATT ใต้บัญญัติ "การห้าม" (Prohibition) หรือ "การจำกัด" (Restriction) แต่มาตรา 11(2)(c) ของ GATT ใต้บัญญัติเฉพาะ "การจำกัด" (Restriction) เท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติของ GATT มีความมุ่งหมายให้บังคับใช้เฉพาะ "การจำกัดการนำเข้า" (Import restrictions) เท่านั้น

- กรณีจำเป็นเมื่อบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลที่จะควบคุมปริมาณผลผลิตภายในประเทศตามมาตรา 11(2)(c) มีความหมายอย่างไร และการที่รัฐบาลมีนโยบายลดการเพาะปลูก ไบยาสับ และการผลิตบุหรี่จะถือได้หรือไม่ว่าการจำกัดจำนวนการนำเข้าบุหรี่เป็นมาตรการที่จำเป็นเมื่อบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลที่จะควบคุมปริมาณผลผลิตภายในประเทศ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

\* "The provision of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following:

...

(c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form, necessary to the enforcement of governmental measures which operate:

(i) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to the marketed or produced..."

ตามมาตรา 11(2)(c)(i) ของ GATT ได้บัญญัติ "อนุญาตให้ประเทศสมาชิก จำกัด (Restriction) ปริมาณการนำเข้าได้ สำหรับสินค้าเกษตรกรรม... ที่ผลิตภายใน ประเทศอันคล้ายคลึงกับสินค้านำเข้า (like domestic product) หรือถ้าไม่มีสินค้าที่คล้าย คลึงกันเป็นสินค้าที่ทดแทน โดยตรงกับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศไม่ว่าการนำเข้าในรูปแบบใด ๆ ถ้าหากเป็นกรณีจำเป็นเพื่อบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลที่มุ่งจะควบคุมปริมาณผลผลิต หรือการขาย"

การจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตรกรรมตามมาตรา 11(2) จะต้องเป็น "กรณีจำเป็น" ให้จำกัดการนำเข้า ทั้งนี้เนื่องจากหลักการพื้นฐานของ GATT มุ่งหลักการค้าเสรี และพยายามกีดกันข้อกำหนดที่จำกัดการนำเข้าสินค้า แต่ขณะเดียวกัน GATT ได้กำหนดข้อยกเว้น เนื่องจากความจำเป็นบางประการ อาทิเช่นมาตรา 11(2)(c) เนื่องจากต้องการคุ้มครอง เกษตรกรสำหรับสินค้าเกษตรกรรมที่อาจเสียหายหรือเน่าเปื่อยได้ จากคำตัดสินของ GATT ว่า "ไม่ใช่ ความมุ่งหมายที่จะจัดหาวิธีการของการปกป้องผลผลิตภายในประเทศต่อการแข่งขันของต่างประเทศ"

สหรัฐอเมริกาได้ยกข้อกล่าวอ้างว่า การจำกัดการนำเข้าสินค้านั้นไม่เป็นมาตรการ ที่จำเป็นของรัฐบาล ในการจำกัดการนำเข้า เนื่องจากรัฐบาล ไทยยังดำเนินกิจการผลิตหรือภายใน ประเทศ โดยอ้างถึง คำวินิจฉัยของ GATT Panel ว่าข้อยกเว้นตามมาตรา 11(2)(c) ของ GATT ต้องเป็นกรณีที่รัฐมุ่งหมายที่จะจัดหาวิธีการเพื่อควบคุมปริมาณผลผลิตภายในประเทศ แต่ประเทศไทย ไม่มีความมุ่งหมายหรือ ไม่มีมาตรการที่จะควบคุมปริมาณผลผลิตภายในประเทศ ดังนั้นประเทศไทยจึงไม่มีเหตุที่จะยกข้อกล่าวอ้างดังกล่าวได้

\* มาตรา 11(2)(c)(i) ระบุว่า "2. The provisions of paragraph 1 of this article shall not extend to the following:

...

(c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any from necessary to the enforcement of governmental measures which operate:

(i) to restrict the quantities of like domestic product permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted"



แต่ประเทศไทยโต้แย้งว่า ประเทศไทยได้มีนโยบายลดการเพาะปลูกใบยาสูบซึ่งสหรัฐอเมริกาได้โต้แย้งว่าการที่รัฐบาลไทยแสดงถึงนโยบายลดการเพาะปลูกยาสูบก็มีใ้กรณีจำเป็นที่จะจำกัดการนำเข้าบุหรี่ เนื่องจากบุหรี่ไม่ใช่ใบยาสูบ หรือไม่ใช่สินค้าที่คล้ายคลึงกับสินค้าที่ผลิตในประเทศหรือเป็นสินค้าที่ทดแทนโดยตรงกับสินค้าที่ผลิตในประเทศตามความหมาย มาตรา 11(2)(C)(i)

4. ประเทศไทยสามารถอ้างมาตรการที่จำเป็นเมื่อปกป้องสุขภาพอนามัยของประชาชนตามมาตรา 20 (b) ของ GATT ได้หรือไม่

มาตรา 20(b) ได้บัญญัติไว้ว่า "ไม่มีบทบัญญัติใดในข้อตกลงนี้จะห้ามการยอมรับหรือการบังคับตามโดยประเทศสมาชิกของ GATT สำหรับกรณีจำเป็นเพื่อปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของประชาชน"<sup>\*</sup> ความหมายตามมาตรา 20 (b) เป็นข้อยกเว้นทั่วไป (General Exceptions) และถือว่าเป็นสิทธิพิเศษของรัฐที่เหนือกว่าเสรีภาพทางการค้าในการที่รัฐจะออกกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับเพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาพของประชาชน เช่น การห้ามนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเพื่อปกป้องชีวิตและอนามัยของประชาชนในประเทศผู้นำเข้า แม้ว่าจะขัดต่อมาตรา 11 ของ GATT ก็ตาม เป็นต้น แต่มาตรา 20(b) ของ GATT ต้องเป็นกรณีจำเป็น (necessary)

สหรัฐอเมริกาได้ยกข้อกล่าวอ้างว่า การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของไทยไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 20(b) เพราะประเทศไทยไม่มีกรณีจำเป็นที่จะอ้างถึงเรื่องสุขภาพ โดยอ้างว่า

1. มาตรา 20(b) คล้ายคลึงกับมาตรการคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศ (Domestic Salegard) ต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นในการจำกัดการนำเข้า แต่ประเทศไทยยังผลิตบุหรี่ภายในประเทศ ดังนั้นจึงถือไม่ได้ว่าการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชน เพราะการลดความต้องการของตลาดกระทำได้โดยการศึกษาและให้ความเข้าใจถึงอันตรายของการสูบบุหรี่มากกว่าการจำกัดประสิทธิภาพในการผลิตบุหรี่

<sup>\*</sup> Article xx(b),...

"...nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:

...

(b) necessary to protect human... life or health"

2. ประเทศไทยไม่สามารถอ้างความจำเป็นเพื่อสุขภาพของประชาชนเพื่อจำกัดจำนวนการนำเข้าบุหรี่ เนื่องจากการผลิต การขาย และการส่งออกบุหรี่ หรือ ใบยาสูบยังอยู่ในระดับสูง และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี ในขณะที่การนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศถูกห้าม ประเทศไทย ได้ผลิตบุหรี่หลายยี่ห้อและพยายามเลียนแบบยี่ห้อบุหรี่จากสหรัฐอเมริกาที่เป็นยี่ห้อที่ขายดีที่สุด นอกจากนี้การเปิดตลาดจะทำให้ผู้บริโภครู้สึกสามารถเปลี่ยนมาบริโภคยี่ห้อใหม่เท่านั้น ไม่จำเป็นต้องต้องการของผู้บริโภค

3. สหรัฐอเมริกากล่าวอ้างว่า สมาชิกของ GATT ไม่ควรออกกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับใด ๆ ที่ขัดต่อบทบัญญัติของ GATT มาตรการที่จำเป็นในการออกกฎหมายหรือข้อบังคับให้สอดคล้องกับ GATT ต้องมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ

- บทบัญญัติของ GATT ไม่มีที่จะนำมาบังคับใช้
- คู่กรณีตกลงจะนำมาใช้บังคับด้วยกัน
- ข้อกำหนดดังกล่าวถูกนำมาใช้อย่างเหมาะสม
- พยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือข้อบังคับที่ขัดต่อบทบัญญัติอื่น ๆ ของ GATT

4. บุหรี่ที่ขายในสหรัฐอเมริกาต้องแจ้งส่วนผสมของบุหรี่ต่อ Department of Health and Human Service ตามที่ The Federal Cigarette Labeling Act. กำหนด นอกจากนี้ประเทศไทย ไม่มีกฎหมายข้อบังคับหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับส่วนผสมของบุหรี่

สำหรับประเทศไทย ได้ยกข้อโต้แย้งว่า การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของประเทศไทย เพราะความจำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนตามมาตรา 20(b) ด้วยเหตุผลสนับสนุนข้อโต้แย้งว่า

1. การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของไทยเป็นมาตรการของรัฐที่จะควบคุมการสูบบุหรี่ของประชาชนซึ่งเป็นนโยบายเกี่ยวกับสุขภาพของประชาชน โดยมีองค์การที่มีไว้รัฐบาลแรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการปกป้องสุขภาพของประชาชน และได้ดำเนินการหลายประการเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน อาทิเช่น

- ผลิตนาโครงการเพื่อการควบคุมการบริโภคบุหรี่ ก่อตั้งคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อควบคุมการบริโภคยาสูบ

- ออกกฎหมายห้ามโฆษณาบุหรี่ทั้งทางตรงและทางอ้อม
- การแจ้งให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงอันตรายของการสูบบุหรี่ การพิมพ์คำเตือนเกี่ยวกับอันตรายของการสูบบุหรี่บนซองบุหรี่ การห้ามสูบบุหรี่ในสถานที่สาธารณะต่าง ๆ
- ให้การสนับสนุนค้นคว้าเกี่ยวกับบุหรี่และสุขภาพ

นอกจากนี้เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2533 มีมติของคณะรัฐมนตรีเรื่องการแก้ไขปัญหาคารบิโภคบุหรี่โดยลดปริมาณบุหรี่ (Supply) ลดการผลิตบุหรี่และลดการเพาะปลูกยาสูบในเขตเพาะปลูก และลดปริมาณความต้องการของผู้บริโภค (Demand) โดยตั้งกองทุนเพื่อนำไปใช้



ในโครงการพรรคเพื่อการไม่สูบบุหรี่ ให้สถาบันทางการแพทย์มีบทบาทในการสร้างทัศนคติต่อประชาชนกับการบริโภคยาสูบ และการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ยืนยันว่าประเทศไทยได้มีการแก้ไขภายหลังจากสหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้ประเทศไทยเปิดตลาดบุหรี่ตั้งแต่เดิมประเทศไทยได้วางแผนขยายการผลิตบุหรี่ โดยการเพิ่มเครื่องจักร

2. การผลิตบุหรี่ตามประวัติความเป็นมา เพื่อทดแทนสิ่งเสพติดที่เป็นภัยมากกว่า และการผลิตบุหรี่เป็นการผูกขาดของรัฐไว้ตามมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 เนื่องจากเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อควบคุมผลผลิตยาสูบ และเนื้อผลิตบุหรี่ ในจำนวนที่เหมาะสมกับความต้องการของตลาดเท่านั้น

3. อัตราการสูบบุหรี่ในไทยในช่วง 10 ปี ลดลง โดยจากปี พ.ศ. 2519 อัตราการสูบบุหรี่ 30.1% และในปี พ.ศ. 2529 อัตราการสูบบุหรี่ 25% ในขณะที่ยวกันผลผลิตบุหรี่ในประเทศก็ลดลงเช่นกัน

4. การแข่งขันทางการค้าไม่ควรรวมถึงบุหรี่ ทั้งนี้เนื่องจากหลายประเทศรวมทั้งสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย ได้พยายามควบคุมการบริโภคยาสูบ แต่การแข่งขันทางการค้าจะนำมาซึ่งเทคนิคทางการตลาดที่ดีกว่า เช่นการปรับปรุงคุณภาพ การลดราคา ฯลฯ ยังจะนำมาซึ่งการเพิ่มจำนวนผู้บริโภคมากขึ้น โดยเฉพาะเด็กและหญิง

5. บุหรี่ของสหรัฐอเมริกาอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคมกกว่าบุหรี่ที่ผลิตในประเทศไทยเนื่องจากระดับคาร์บอนิลโคตินมากกว่า และบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาที่เปิดเผยส่วนผสมของบุหรี่และที่ได้รับการยอมรับจาก Department of Health and Human Service sine 1985 ไม่มีการระบุชื่อของบุหรี่ไว้เฉพาะเจาะจงและไม่มีการชี้แจงจำนวนอัตราส่วนของสิ่งเสพติด และตามมติของคณะรัฐมนตรีในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 ประเทศไทยได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับส่วนผสมของบุหรี่ โดยกำหนดให้โรงงานยาสูบต้องเปิดเผยถึงส่วนผสมของบุหรี่ต่อกระทรวงสาธารณสุขและโรงงานยาสูบได้รับข้อเสนอให้ยกเลิกหรือลดส่วนผสมบางอย่างซึ่งถูกระบุว่าก่อให้เกิดอันตราย

5. มาตรการหรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับภาษีภายในของประเทศไทยสำหรับบุหรี่ต่างประเทศมีติดต่อมาตรา 3 ของ GATT หรือไม่

ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติต่อประเทศสมาชิก GATT อื่น ๆ โดยเท่าเทียมกันตามหลักปฏิบัติอย่างชนชาติ (National Treatment) ซึ่งรวมถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับภาษีภายในประเทศด้วยตามมาตรา 3(1) และมาตรา 3(2) ของ GATT เพราะก่อนที่ประเทศไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกของ GATT ประเทศไทยได้ผูกพันต่อประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของ GATT ตามพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ข้อ 3. ว่า "ประเทศไทยจะแก้ไขภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิต (The business and excise taxes) ของไทย สำหรับสินค้าที่ผลิตใน

ประเทศและสินค้านำเข้าที่มีภาระภาษี (incidence) แตกต่างกัน โดยจะแก้ไขอย่างรวดเร็วเท่าที่เป็นไปได้ หากถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2532 อัตราภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิตยังคงแตกต่างกันระหว่างสินค้าที่ผลิตในประเทศกับสินค้านำเข้าแล้ว ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของ GATT มีสิทธิทบทวนการกระทำของไทยได้"<sup>41</sup>

ประเทศไทยมีความผูกพันที่จะต้องแก้ไขเกี่ยวกับภาษีภายในประเทศให้มีความเท่าเทียมกันตามหลัก National Treatment (มาตรา 3 ของ GATT) แม้ว่ากฎหมายกฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิตจะปรากฏอยู่ก่อนวันที่ประเทศไทยลงนามในพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT แต่ประเทศไทยได้ผูกพันตนเองในการที่จะแก้ไขภาระภาษีให้เป็นไปตามหลักมาตรา 3 ของ GATT ทั้งนี้ประเทศไทยเคยแจ้งต่อ GATT ที่จะดำเนินการแก้ไข โดยอ้างว่าจะนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ ซึ่งจะสร้างความเป็นธรรมทางโครงสร้างภาษี ดังนั้นจึงทำให้สหรัฐอเมริกาได้ยกประเด็นนี้กล่าวอ้างใน GATT อีก ซึ่งประเทศฟิลิปปินส์ได้เคยถูกเรียกร้องจากหลายประเทศในลักษณะเดียวกัน

หลักปฏิบัติอย่างชนชาติ (National Treatment) เกี่ยวกับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับภาษี (obligation relating to taxation) ได้ถูกปฏิบัติไว้ "ห้ามการใช้มาตรการหรือกฎเกณฑ์ภายในต่าง ๆ (other internal charges) ให้แตกต่างจาก (เกินไปกว่า) สินค้าที่ผลิตภายในประเทศที่คล้ายคลึงกัน (like domestic products) ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม" นอกจากนี้ห้ามประเทศสมาชิกใด ๆ ใช้มาตรการภาษีอากรภายในหรือค่าธรรมเนียมภายในต่าง ๆ ต่อสินค้านำเข้าหรือสินค้าที่ผลิตในประเทศในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับหลักที่กำหนดไว้ตามมาตรา 3(1)

สหรัฐอเมริกาได้ยกข้อกล่าวอ้างว่า อัตราภาษีภายในของไทยสำหรับบุตรต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้า และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ขัดต่อหลัก National Treatment ตามมาตรา 3(1) และมาตรา 3(2) ของ GATT โดยยกเหตุผลว่า

1. ตามข้อ 3 ของพิธีสารการเข้าเป็นภาคี GATT ของประเทศไทยแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยแสดงเจตนาว่า ภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้าและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของประเทศไทยจะปฏิบัติตามหลัก National Treatment ตามมาตรา 3 ของ GATT

<sup>41</sup> Article 3 of Protocol for the Accession of Thailand to the General Agreement on Tariffs and Trade; เอกสารภาคผนวก



2. ประเทศไทยได้กำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับพหุรีที่นำเข้ามาจากต่างประเทศกับพหุรีที่ผลิตในประเทศแตกต่างกันโดยเรียกเก็บภาษีในอัตราที่แตกต่างกันตามส่วนผสมไบโฮาสุบที่ใช้ในการผลิตพหุรี ดังนั้นพหุรีสหรัฐอเมริกาที่มีส่วนผสมไบโฮาสุบของไทยน้อยมากย่อมเสียภาษีสรรพสามิตในอัตราที่สูงกว่าพหุรีที่ผลิตในไทย เป็นการขัดต่อหลัก National Treatment ตามมาตรา 3(1) และมาตรา 3(2) ของ GATT

3. ประเทศไทยได้กำหนดภาษีการค้าสำหรับพหุรีนำเข้าจากต่างประเทศ แต่กำหนดยกเว้นภาษีการค้าให้แก่ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายพหุรีที่ผลิตในประเทศไทย เป็นการขัดต่อหลัก National Treatment ตามมาตรา 3 ของ GATT เพราะบทบัญญัติดังกล่าวจะไม่นำมาใช้บังคับกับพหุรีต่างประเทศเนื่องจากการผลิตพหุรีของต่างประเทศในไทยจำต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐมาก่อน

### ประเทศไทยได้ยกข้อโต้แย้งดังนี้

1. ประเทศไทยยอมรับว่าอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับพหุรีต่างประเทศกำหนดอัตราสูงสุดคือ 80% ของราคาขายปลีก ส่วนอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับพหุรีในประเทศ กำหนดอัตราสูงสุดคือ 60% ของราคาขายปลีก แต่ต่อมาภาษีสรรพสามิตถูกกำหนดตามส่วนผสมของไบโฮาสุบ แต่หลัก National Treatment ตามมาตรา 3 ของ GATT เป็นกรณีเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับอัตราภาษี มิใช่อัตราเพดานสูงสุด (ceiling)

2. เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 กระทรวงการคลังได้ออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต ซึ่งกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับพหุรีที่ผลิตในประเทศและพหุรีที่นำเข้ามาในอัตราเดียวกันคือ อัตรา 55% ถือได้ว่าได้ปฏิบัติตามหลัก National Treatment ตามมาตรา 3 ของ GATT

3. เจื่อนไขของการเรียกเก็บภาษีการค้าสำหรับพหุรีไม่ขึ้นอยู่กับพหุรีต่างประเทศหรือพหุรีไทย แต่พหุรีที่ผลิตในประเทศไทยจะได้รับการยกเว้นภาษีการค้า และต่อมาในวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2533 กระทรวงการคลังได้ออกกฎเกณฑ์ยกเว้นภาษีการค้าสำหรับพหุรี ทั้งพหุรีจากต่างประเทศและพหุรีของประเทศไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(3) วิเคราะห์ทางกฎหมายในประเด็นข้อพิพาท

1. ประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องอนุญาตให้นำเข้าหรืออย่างเสรีหรือไม่

จะเห็นได้ว่าการค้าของประเทศไทยเป็นการค้าผูกขาดโดยรัฐโดยโรงงานยาสูบเป็นผู้ผลิต ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ มีกรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดจำหน่าย การจำกัดการนำเข้าของประเทศไทยขัดกับหลักการค้าเสรีของ GATT ตามมาตรา 1 มาตรา 3 และมาตรา 11 ของ GATT โดย GATT Panel อ้างว่าการที่ประเทศไทย ไม่อนุญาตให้นำเข้าหรือในช่วงระยะเวลา 10 ปี ถือได้ว่าประเทศไทยปฏิบัติขัดต่อหลักการห้ามจำกัดการนำเข้าตามมาตรา 11(1) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "ประเทศสมาชิกจะต้องไม่ก่อตั้งหรือ ไม่รักษาไว้ซึ่งการห้าม (Prohibition) หรือ การจำกัด (Restriction) ใด ๆ ต่อการนำเข้าซึ่งสินค้า (Any Product)..."\* เว้นแต่ การห้ามนำเข้า หรือต่างประเทศในประเทศไทยจะได้รับยกเว้นตามบทบัญญัติของ GATT กรณีหนึ่งกรณีใดดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 เป็นกฎหมายที่มีอยู่ก่อนพิธีสาร การเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทยและพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทยได้ระบุตามข้อ 1(b) ว่า "ประเทศไทยจะผูกพันตามส่วนที่ 2 ของ GATT ในขอบเขตอย่างเต็มที่เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่ปรากฏอยู่ก่อนวันที่ในพิธีสารฉบับนี้" ดังนั้นประเทศไทยจึงห้ามการนำเข้าหรือต่างประเทศตามบทบัญญัติมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509

(2) เป็นกรณีจำเป็นเพื่อบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลในการควบคุมผลผลิตภายในประเทศตามมาตรา 11(2)(c)(i) ของ GATT

(3) เป็นกรณีจำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนตามมาตรา 20(b) ของ GATT

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* The Panel noting... "No prohibitions or restrictions... made effective through... import licenses... shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of territory of any other contracting party..."



2. ประเทศไทยสามารถอ้างมาตรา 27 ตามพระราชบัญญัติ yasub พ.ศ. 2509 ในฐานะที่เป็นสิทธิพิเศษที่ให้แก่กฎหมายที่มีอยู่ก่อนพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทยหรือไม่

ตามพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทย ข้อ 1(b) กำหนดว่า ประเทศไทยจะผูกพันตามส่วนที่ 2 ของ GATT ในขอบเขตอย่างเต็มที่เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่ปรากฏอยู่ก่อนวันที่ในพิธีสารฉบับนี้ และพระราชบัญญัติ yasub พ.ศ. 2509 ก็เป็นกฎหมายที่ปรากฏอยู่ก่อนวันที่ในพิธีสาร ซึ่งประเด็นนี้ The Council ได้บันทึกความเข้าใจ (Understanding) ระหว่างคู่กรณีว่า "The two parties agree that the "relevant GATT provision" referred to in the terms of reference include the protocol of Accession of Thailand"\* ดังนั้น ประเทศไทยห้ามนำเข้าจากต่างประเทศตามบทบัญญัติมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติ yasub พ.ศ. 2509 ได้หรือไม่

คำว่า "กฎหมายที่มีอยู่ก่อนพิธีสาร" กฎหมายนั้นจะต้องมีองค์ประกอบ 3 ประการ\*\*

1. เป็นกฎหมายตามความหมายทั่วไป (formal sense)
2. เป็นกฎหมายที่บัญญัติก่อนพิธีสาร
3. กฎหมายซึ่งมีถ้อยคำที่บัญญัติขึ้นโดยเจตนาที่จะกำหนดหรือแสดงความหมาย (ด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน) ของบทบัญญัติเช่นนั้น (be mandatory in character by its term or expressed intent)

\* อ้างถึง BISD, 29 S/3 and the CONTRACTING PARTIES decision of 17 June 1985 (BISD 34S/28).

\*\* The panel note that ... legislation had to meet three criteria in order to qualify under the existing legislation clause. It had to

- (a) be legislation in the formal sense
- (b) predate the protocol and
- (c) be mandatory in character by its terms or expressed intent.

อ้างถึง Report of the panel on "Norway-Restrictions on Imports of Apples and Pears" (L/6474 paragraph 5.7, adopted on 21 June 1989).

นอกจากนี้กฎหมายที่ปรากฏอยู่ (Existing Legislation) จะต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องกระทำ (Requiring Legislation) ไม่ใช่กฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหาร (Authority Legislation) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งกฎหมายนั้นต้องกำหนดเกี่ยวกับข้อบังคับของฝ่ายบริหารสำหรับการกระทำของฝ่ายบริหารอื่นไม่สามารถถูกเปลี่ยนแปลงได้\*

แต่ ตามมาตรา 27 ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดนำ...ยาสูบเข้ามาใน...วันแต่จะ ได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดี" ถึงแม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะได้บัญญัติถึง "ห้ามการนำเข้า" ก็ตาม แต่บทบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะอนุญาตการนำเข้า ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 27 ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีอยู่ก่อนพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทย จึงไม่ได้รับการยกเว้นหลักการห้ามจำกัดการนำเข้าตามบทบัญญัติของ GATT\*\*

#### ข้อสังเกต:

1. คำว่า "กฎหมายที่ปรากฏอยู่ก่อน" (Existing legislation) ตามข้อ 1(b) ของพิธีสารบังคับชั่วคราวเป็นข้อกำหนดที่ก่อให้เกิดหลัก Grandfather Right ซึ่ง เป็นสิทธิพิเศษที่ให้แก่กฎหมายของรัฐที่เป็นสมาชิกที่อยู่ก่อน GATT ให้มีผลบังคับแม้จะขัดแย้งต่อบทบัญญัติของ GATT หรือ "กฎหมายที่ปรากฏอยู่ก่อน" หมายถึง กฎหมายที่ปรากฏอยู่ก่อนวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1947 หรือวันที่ประกาศสมาชิกลงนามในพิธีสารฉบับนี้

\* The mandatory character required for such legislation was examined in a 1949 Working Party report which stated that the existing legislation clause applied only to

"legislation which is of a mandatory character by its terms or expressed intent—that is, it imposes on the executive authority requirement which cannot be modified by executive action"

อ้างอิง Working Party on "Notifications of existing measures and procedural question" (BISD III/49, paragraph 99 at 62; approved by the CONTRACTING PARTIES on 10 August 1949); Report of the panel on "Norway-Restrictions on imports of apples and pears" (L/6474 at paragraph 5, 6, adopted on 21 June 1989).

\*\* The Panel found that the existing legislation clause in Thailand's Protocol did not exempt the restriction on the importation of cigarettes from Thailand's obligations under the General Agreement.



2. ประเทศไทยได้กำหนดเงื่อนไขไว้เช่นเดียวกันกับข้อกำหนดข้อ 1(b) ของพิธีสารบังคับใช้ชั่วคราว โดยพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทยได้ระบุไว้ในข้อ 1(b) ว่า "ประเทศไทยจะผูกพันตามส่วนที่ 2 ของ GATT ในขอบเขตอย่างเต็มที่เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่ปรากฏอยู่ก่อนวันที่ในพิธีสารฉบับนี้" แต่วันที่ตามพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทยใช้คำว่า "วันที่ในพิธีสารฉบับนี้" จะถือเป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดหลัก Grandfather Right หรือไม่

3. แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยได้ยกข้อกล่าวอ้างว่ามาตรา 27 ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 เป็นกฎหมายที่มีอยู่ก่อนพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทย และสหรัฐอเมริกายอมรับว่า พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 เป็นกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทย ซึ่ง Council ได้บันทึกความเข้าใจ (Understand) ระหว่างคู่กรณีว่า "The two parties agree that the "relevant GATT provision" referred to in the terms of reference include the protocol of Accession of Thailand"

4. ไม่มีบทบัญญัติของ GATT ใดที่แสดงความหมายของคำว่า "กฎหมายที่ปรากฏอยู่ก่อน" (Existing legislation) ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดหลัก Grandfather Right จะต้องเป็นกฎหมายที่มีอยู่ก่อนโดยเจตนาที่จะกำหนดหรือแสดงความหมายของบทบัญญัติเช่นนั้น แต่เป็นการตีความของ GATT Panel ดังเช่นในคดีการจำกัดการนำเข้าและแลกเปลี่ยนของ Norway

ประเทศไทยได้กล่าวอ้างว่า พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดนำ...ยาสูบเข้ามาใน...วันแต่ได้รับอนุญาต" แม้ว่ากฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้ชัดเจน แต่เจตนารมณ์ของกฎหมายแสดงถึงความมุ่งหมายในการห้ามนำเข้า ตามความหมายของคำว่า "กฎหมายที่ปรากฏอยู่ก่อน" ดังกล่าวข้างต้นด้วย

แต่อย่างไรก็ตามสหรัฐอเมริกาอ้างว่า พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 มิได้บัญญัติห้ามการนำเข้าอย่างเด็ดขาด แต่เป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหาร และ GATT Panel ได้พิจารณาว่า มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหาร หรือ "authority legislation" ดังนั้น มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 จึงไม่ได้รับสิทธิพิเศษในฐานะเป็น Grandfather Right

5. ไม่มีบทบัญญัติใดของ GATT แสดงความหมายของคำว่า "กฎหมายที่ปรากฏอยู่ก่อน" (Existing legislation) ตามข้อ 1(b) ของพิธีสารบังคับใช้ชั่วคราว ว่ามีความหมายถึง "requiring legislation" หรือเป็นกฎหมายที่กำหนดบังคับอำนาจของฝ่ายบริหารสำหรับการกระทำของฝ่ายบริหารอื่น ไม่สามารถถูกเปลี่ยนแปลงได้ ไม่ใช่ "authority legislation" หรือเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหาร แต่การแปลความหมายดังกล่าว ได้ถูกนำมาใช้โดย GATT Panel และกฎเกณฑ์ได้รับการยืนยันในปี ค.ศ.1955 โดยประเทศ

สมาชิก GATT ได้แสดงข้อสงวน อันเป็นผลจากการตีความของคำว่า "ขอบเขตอย่างเต็มที่เท่าที่ไม่ขัดแย้งกัน" หมายถึง "ขอบเขตอย่างเต็มที่ของอำนาจฝ่ายบริหาร"

3. มาตรการจำกัดการนำเข้าที่หรือเป็นกรณีจำเริญเพื่อบังคับใช้มาตรการของรัฐที่จะควบคุมปริมาณผลผลิตภายในประเทศตามมาตรา 11(2)(c)(i) ของ GATT หรือไม่

ตามมาตรา 11(2)(C)(i) อนุญาตให้ประเทศสมาชิกจำกัด (Restriction) การนำเข้าได้สำหรับสินค้าเกษตรกรรม... ไม่ว่าการนำเข้าในรูปแบบใด ๆ ถ้าหากเป็นกรณีจำเริญเพื่อบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลที่มุ่งจะควบคุมปริมาณการผลิต หรือการขายสินค้าที่ผลิตภายในประเทศอันคล้ายคลึงกับสินค้านำเข้าหรือถ้าไม่มีสินค้าที่คล้ายคลึงกันก็เป็นสินค้าที่ทดแทนโดยตรงกับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ

หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 11(2)(C) คำว่า "สินค้าเกษตรกรรม" (Agricultural Products) ไม่ว่าจะนำเข้าในรูปแบบใด (import in any form) หมายความว่าความหมายถึงสินค้าที่อยู่ในสภาพต้นของการผลิตและเป็นสินค้าที่สามารถนำเข้าเพื่อขายได้ ซึ่งหมายถึงสินค้าที่ยังคงสภาพเดิมอยู่ (Fresh Product)\* ซึ่งตามความเห็นของ GATT Panel เห็นว่า "สินค้าเกษตรกรรม" ที่จะจำกัดการนำเข้าตามมาตรานี้จะต้องเป็น "Fresh Products" โดยเฉพาะสินค้าที่ผลิตโดยเกษตรกร โดย GATT Panel ได้พิจารณาเจตนารมณ์ของการร่างบทบัญญัตินี้เพื่อให้รัฐบาลป้องกันเกษตรกร เนื่องจากสินค้านี้ อาจเสียหายหรือนำเข้าได้ง่าย และจากการประชุมที่ฮาวานา คณะกรรมการของที่ประชุมได้ยอมรับว่า "ข้อยกเว้นของหลักการห้ามจำกัดจำนวนการนำเข้า ไม่ควรถูกนำมาใช้เสมือนเป็นการอนุญาตให้จำกัดจำนวนเพื่อป้องกัน

---

\* The panel note that... to "agricultural products" as agricultural products "imported in any form" any defines... as covering "the same products when in an early stage of processing and still perishable, which compete directly with the fresh product and if freely imported would tend to make the restriction on the fresh product ineffective."

...

"the domestic product subject to restrictions had to be the product produced by farmers" อ้างถึง Report of the panel on "Canada-Import Restrictions on Ice-Cream and Yoghurt." (L/6568 paragraph 66, adopted on 4 November 1989).



กระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมเกษตร”\*

ดังนั้น ตามความเห็นของ GATT Panel จึงเห็นว่าทรัพย์สินใช้สินค้าเกษตรกรรม เนื่องจากทรัพย์สินเป็นสินค้าที่มีขั้นตอนการผลิตแยกจากสินค้าเกษตรกรรม โดยไม่ได้คำนึงว่าทรัพย์สินเป็นสินค้าที่อยู่ภายใต้พิกัดอัตราศุลกากรบทบัญญัติของ CCCN.24.02.6 และ HS. 2402.10 จะถือว่าเป็นสินค้าเกษตรกรรมหรือไม่

นอกจากความเห็นของ GATT Panel ที่ว่า ทรัพย์สินใช้สินค้าเกษตรกรรม GATT Panel ได้เสนอความเห็นที่ว่ามาตรา 11(2)(C)(1) จะต้องเป็นการจำกัดการนำเข้าเฉพาะสินค้าซึ่งเหมือนหรือคล้ายคลึงกันกับสินค้าที่ผลิตในประเทศ (like domestic product) อย่างไรก็ตามประเทศไทยจำกัดการนำเข้า ทรัพย์สินไม่ได้ เนื่องจากทรัพย์สินใช้สินค้าซึ่งคล้ายคลึงกันกับ ไบยาสูบ หรือ เป็นสินค้าที่ทดแทนโดยตรงกับสินค้าภายในประเทศ แต่ทรัพย์สินเป็นสินค้าที่มีกระบวนการผลิตมาจาก ไบยาสูบ

ตามความเห็นของ GATT Panel เห็นว่าทรัพย์สินใช้สินค้าเกษตรกรรม ดังนั้นประเทศไทยจึงไม่สามารถอ้างกรณีจำเป็นเพื่อบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลที่จะควบคุมปริมาณผลผลิตภายในประเทศตามมาตรา 11(2)(c)(i) ของ GATT

\* The panel noted that this interpretation was borne out by the drafting history, which suggested that the provision was intended to enable government to protect farmers and fishermen who, because of the perishability of their produce... At Havana, the relevant sub-committee agreed that the exception

"Should not be construed as permitting the use of quantitative restrictions as a method of protecting the industrial processing of agricultural or fisheries products" อ้างถึง Reports of Committees and Principal Sub-Committees ICITO/I/8, p.94.

ข้อสังเกต : มาตรา 11(2) บัญญัติเพียงคำว่า "สินค้าเกษตรกรรม" (any agricultural products) เท่านั้น แต่ GATT Panel ได้ตีความคำว่า "สินค้าเกษตรกรรม" ตามมาตรา 11(2) จะต้องเป็นสินค้าที่อยู่ในสภาพขั้นต้นของการผลิต และเป็นสินค้าที่สามารถเลี้ยงหรือเนาเปื่อยได้" และสินค้าเกษตรกรรมจะต้องเป็น "fresh product" เท่านั้น จะเห็นได้ว่า การตีความของ GATT Panel เป็นการอ้างอิงคำตัดสินของ GATT Panel ในคดี Canada-Import Restriction on Ice-Cream and Yoghurt และอ้างอิงการประชุมที่ Havana ตาม Reports of Committee and Principal Sub-Committees อันแสดงถึงลักษณะที่เป็น "legal norm" ของกระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT ประการหนึ่ง

4. ประเทศไทยสามารถอ้างมาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชน ตามมาตรา 20(b) ของ GATT ขึ้นต่อผู้เพื่อยกเว้นการนำเข้าหรือต่างประเทศอย่างเสรีได้หรือไม่

GATT Panel ยอมรับว่าการสูบบุหรี่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและข้อกำหนดที่มุ่งหมายเพื่อการลดการบริโภคบุหรี่ หรือเพื่อป้องกันประชาชนจากอันตรายของส่วนผสมในบุหรี่นำเข้า ซึ่งเป็นมาตรการที่แสดงความตั้งใจลดจำนวนการขายบุหรี่ในประเทศไทย อยู่ในขอบเขตของมาตรา 20(b) กล่าวคือเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชน เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 20 (b) ของ GATT ยอมรับให้ประเทศคู่สัญญาที่มีสิทธิพิเศษต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชนเหนือกว่าเสรีภาพทางการค้า แต่อย่างไรก็ตามข้อยกเว้นตามมาตรา 20(b) ที่อนุญาตให้ประเทศไทยสามารถจำกัดการนำเข้าหรือได้แม้จะขัดต่อหลักการจำกัดการนำเข้าก็ ตาม ประเทศไทยจะต้องมี "กรณีจำเป็น" (necessary) เพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนด้วย\*

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* The Panel noted that this provision clearly allowed contracting parties to give priority to human health over trade liberalization; however for a measure to be covered by Article xx(b) it had to be "necessary".



"กรณีจำเป็น" (necessary) ตามมาตรา 20(b) กับมาตรา 20(d)

GATT Panel ได้พยายามชี้ให้เห็นถึง "กรณีจำเป็น" (necessary) ตามบทบัญญัติข้อยกเว้นทั่วไป โดยพิจารณาเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา 20(d) ว่า ประเทศคู่สัญญาของ GATT ไม่สามารถใช้มาตรการหรือข้อกำหนดซึ่งขัดแย้งต่อบทบัญญัติของ GATT โดยอ้างถึง "ความจำเป็น" ตามบทบัญญัติมาตรา 20(d) แต่มาตรา 20(d) จะนำมาบังคับใช้ต่อเมื่อข้อกำหนดหรือมาตรการถูกนำมาใช้ได้อย่างเหมาะสมหรือสมเหตุสมผล (reasonably be expedited to employ) และถูกนำมาใช้ให้สอดคล้องกับ GATT หรือไม่ขัดแย้งต่อบทบัญญัติอื่นของ GATT เท่าที่สามารถทำได้ แต่ถ้าหากว่าข้อกำหนดหรือมาตรการนั้นขัดแย้งต่อบทบัญญัติของ GATT ข้อกำหนดหรือมาตรการก็ไม่มีวามเหมาะสม แต่ถ้าประเทศสมาชิก GATT ผู้หนึ่งที่จะบังคับใช้ข้อกำหนดดังกล่าวต้องขัดแย้งกับบทบัญญัติของ GATT น้อยที่สุด \*

บทบัญญัติข้อยกเว้นหลักทั่วไป ตามมาตรา 20(b) และมาตรา 20(d) ได้บัญญัติ "กรณีจำเป็น" (necessary) ไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้น "กรณีจำเป็น" ตามมาตรา 20(b) และมาตรา 20(d) ควรจะมีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดในการใช้และเจตนารมณ์เช่นเดียวกัน เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ข้อยกเว้นให้ประเทศสมาชิกสามารถใช้มาตรการใด ๆ หรือออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ขัดต่อบทบัญญัติของ GATT เพื่อนโยบายสาธารณะเช่นกัน และเป็นข้อกำหนดที่มีความมุ่งหมายที่จะมุ่งให้

\* The Panel had stated that

"a contracting party cannot justify a measure inconsistent with other GATT provisions as "necessary" in terms of Article xx(d) if an alternative measure which it could reasonably be expected to employ and which is not inconsistent with other GATT provision is available to it. By the same taken, in case where a measure consistent with other Gatt provision is not reasonably available, a contracting party is bound to use, among the measures reasonably available to it, that which entails the least degree of inconsistency with other GATT provisions.

อ้างอิง Report of the panel on "United States-Section 337 of the Tariff Act of 1930 (L/6439, paragraph 5.26; adopted on 7 November 1989).

ให้ประเทศสมาชิก GATT พยายามหลีกเลี่ยงการขัดแย้งต่อพันธสัญญาของ GATT เท่าที่จะทำได้\*

แต่ในกรณีนี้มาตรการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของไทยยังไม่ใช้มาตรการที่จำเป็น เพราะประเทศไทยได้อนุญาตให้มีการผลิตและขายบุหรี่ภายในประเทศและมีมาตรการหรือข้อกำหนดอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับ GATT ซึ่งเป็นมาตรการภายใน (Internal Measures) ซึ่งไม่ขัดต่อ มาตรา 3(4) ของ GATT และมีผลในด้านการปกป้องประชาชนทั้งในแง่คุณภาพและปริมาณ ได้แก่

- ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพ\*\* อาทิเช่น ให้พิมพ์คำเตือนสุขภาพบน ซองบุหรี่ปิดฉลาก หรือให้เปิดเผยส่วนผสมในบุหรี่

\* The Panel see that the term "necessary" under paragraph (d) should be the same as in paragraph (b), in both paragraphs the same term was used and the same objective intended : to allow contracting parties to impose trade restrictive measures inconsistent with the General Agreement to pursue overriding public policy goals to the extent that such inconsistencies were unavoidable. The fact that paragraph (d) applies to inconsistencies resulting from the enforcement of GATT-consistent laws and regulations while paragraph (b) applies to those resulting from health-related policies therefore did not justify a different.

\*\* The panel the examined wheather the Thai concerns about the quality of Cigarettes consumed in Thailand could be met with measures consistent or less inconsistent, with the General Agreement. A note that other countries had introduced strict, no-discriminatory labeling and ingredient disclosure regulations which allowed governments to control, and the public to be informed of, the content of cigarettes. A non-discriminatory regulation implemented on national treatment basis in accordance with Article III:4...



- ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมปริมาณ

ในแง่ Demand\* อาทิเช่น การห้ามสูบบุหรี่ในสถานที่สาธารณะบางแห่ง การออกกฎเกณฑ์ห้ามการโฆษณาบุหรี่ทั้งหมด ไม่ว่าจะบุหรี่ที่ผลิตในประเทศหรือบุหรี่นำเข้าจากต่างประเทศ ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยถือเอาตามมติที่ 43 ของ World Health Assembly \*\* ถึงแม้ว่าจะมีข้อโต้แย้งว่า การห้ามโฆษณาเป็นการก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผลิตภัณฑ์บุหรี่ภายในประเทศกับบุหรี่นำเข้า ซึ่งขัดต่อมาตรา 3(4) ของ GATT ก็ตาม แต่น่าจะถือว่าเป็น "มาตรการที่จำเป็น" ตามมาตรา 20(b) เนื่องจากเป็นสิทธิในการโฆษณาที่ให้เกิดความเสียหายต่อความกระตือรือร้นความต้องการสูบบุหรี่เพิ่มมากขึ้น

ในแง่ Supply อาทิเช่น ประเทศไทยอาจออกกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับเกี่ยวกับปริมาณการนำเข้าบุหรี่ (The overall supply of cigarettes) โดยอาจคงไว้ซึ่ง

\* The Panel then consider wheather Thai concerns about the quantity of cigarette consumed in Thailand could be not by measures reasonably available to it and consistent, or less inconsistent, with the General Agreement.

\*\* At the Forty-third World Health Assembly a resolution was approved stating that the Who is:

"Encouraged by... recent information demonstrating the effectiveness of tobacco control strategies, and in particular... comprehensive legislative bans and other restrictive measures to effectively control the direct and the indirect advertising, promotion and sponsorship of Tobacco"

การผูกขาดโดยรัฐในการนำเข้า และการขายบุหรี่ภายในประเทศ\* การกำหนดราคา\*\* การจำหน่ายปลีก ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักมาตรา 3(4) ของ GATT แต่สามารถปฏิบัติขัดต่อความผูกพันที่ประเทศไทยได้ยอมรับไว้ภายใต้สิทธิประโยชน์บางประการ เกี่ยวกับราคาบุหรี่ตามมติของ WHO ที่ 43 ว่า "ความมีประสิทธิภาพในการควบคุมการบริโภค ยาสูบ... นโยบายที่ได้รับผลสำเร็จ คือ การเพิ่มราคาบุหรี่"

ข้อสังเกต : บทบัญญัติมาตรา 20 ของ GATT เป็นบทบัญญัติยกเว้นของบทบัญญัติอื่น ๆ ทั้งหมด GATT โดยถือเป็นข้อยกเว้นทั่วไป บทบัญญัตินี้จึงอาจมีผลทำให้ประเทศสมาชิก GATT ดำเนินการที่เบี่ยงเบนหรือเลี่ยงภาระผูกพันที่มีอยู่ตามมาตรารอื่น ๆ ของ GATT และ บทบัญญัติดังกล่าวอาจถูกใช้ในลักษณะของการปิดเบือนได้มาก ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 20 จึง ต้องไม่นำมาใช้ในลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือเป็นการจำกัดการค้าระหว่างประเทศในลักษณะ แอบนแฝง

---

\* The Panel then examined how Thailand might restrict the Supply of cigarette in a manner consistent with the General Agreement. The Panel noted that contracting parties may maintain governmental monopolies, such as the Thai Tobacco Monopoly, on the importation and domestic sale of product (อ้าง Article III : 4, XXII and xx(d) the Thai Government may use this monopoly to regulate the overall supply of cigarette...

\*\* The Thai Government may use this monoly to regulate overall... their price and their retail availability provide it thereby does not accord imported cigarettes less favourable treatment than domestic cigarettes or act inconsistently with any commitment assumed under it Schedule of Concessions (อ้าง Article III:2 and 4 and II : 4)

As to the pricing of cigarettes, the panel noted that the Forty-third World Health Assemply, in its resolution cited above, stated that it was:

"Encouraged by... recent information (demonstrating the effectiveness of tobacco control strategies, and in particular... policies to achieve progressive increase in the real price of tobacco."



5. อัตราภาษีภายในของประเทศไทยสำหรับบุหรี่ปั้วต่างประเทศขัดต่อมาตรา 3 ของ GATT หรือไม่

ตามมาตรา 3(1) บัญญัติว่า "ห้ามการใช้มาตรการหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ภายในประเทศผู้นำเข้าสินค้าเพื่อป้องกันการผลผลิตภายในประเทศ" และตามมาตรา 3(2) บัญญัติว่า "สินค้าของประเทศสมาชิกใด ๆ ในต่างประเทศที่นำเข้ามาในประเทศสมาชิกอื่นใดจะไม่ถูกจัดเก็บภาษีภายในในประเทศ (internal taxes) หรือค่าธรรมเนียมภายในต่าง ๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมให้แตกต่างจาก (เกินไปกว่า) สินค้าที่ผลิตภายในประเทศที่คล้ายคลึงกัน (like domestic product)..." นอกจากนี้ตามพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทย พ.ศ. 2525 ประเทศไทยได้ผูกพันต่อประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของ GATT ไว้ตามข้อ 5 แห่งพิธีสารฉบับนี้ว่าประเทศไทยจะแก้ไขภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิต (the business and excise taxes) ของประเทศไทยสำหรับสินค้าที่ผลิตในท้องถิ่นและสินค้านำเข้าที่มีภาวะภาษีแตกต่างกัน..." ซึ่งจากข้อความตามพิธีสารแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความผูกพันที่จะปฏิบัติตามหลักปฏิบัติอย่างคนชาติในเรื่องเกี่ยวกับภาษีภายในประเทศตามมาตรา 3 ของ GATT

การที่ประเทศไทยได้กำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับบุหรี่ปั้วที่นำเข้ามาจากต่างประเทศกับบุหรี่ปั้วที่ผลิตในประเทศแตกต่างกันโดยเรียกเก็บภาษีในอัตราที่แตกต่างกันตามส่วนผสมในยาสูบที่ใช้ในการผลิตบุหรี่ปั้ว น่าจะถือได้ว่าขัดต่อมาตรา 3(1) และมาตรา 3(2) ของ GATT เพราะประเทศไทยมีความผูกพันต่อประเทศสมาชิก GATT ที่จะต้องปฏิบัติตามหลัก National Treatment ตามมาตรา 3 ของ GATT ในกรณีเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ภายในประเทศ แต่เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 กระทรวงการคลังได้ออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับบุหรี่ปั้วที่ผลิตในประเทศและบุหรี่ปั้วที่นำเข้ามาในอัตราเดียวกัน คือ อัตรา 55% ดังนั้นกฎเกณฑ์ดังกล่าวย่อมไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 3 ของ GATT

เช่นเดียวกันประเทศไทยได้บัญญัติให้ยกเว้นภาษีการค้าให้แก่บุหรี่ปั้วที่ผลิตในประเทศแก่ผู้ขอมขัดต่อหลัก National Treatment ตามมาตรา 3 เช่นกัน แต่เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2533 กระทรวงการคลังได้ออกกฎเกณฑ์ยกเว้นภาษีการค้าสำหรับบุหรี่ปั้วที่ผลิตในประเทศและบุหรี่ปั้วที่นำเข้ามา ดังนั้น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิตย่อมไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 3 ของ GATT

ง. ข้อเสนอ (Submission) ขององค์การอนามัยโลก : ความชอบธรรมตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ตามบันทึกความเข้าใจ (The Memorandum of Understanding) ระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศไทย เรื่องการขอให้องค์การอนามัยโลกพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชนตามคำเรียกร้องของไทยที่ร้องขอให้ GATT Panel พิจารณานอกเหนือจากประเด็นข้อพิพาทที่ GATT Panel กำหนดไว้ และ GATT Panel ได้ร้องขอให้ WHO แสดง

ความเห็น (Conclusions) ที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นข้อพิพาทที่ WHO มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ เช่น ผลกระทบของการสูบบุหรี่ต่อสุขภาพ และที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของ WHO (on related issues for which the WHO was competent)

องค์การอนามัยโลก ได้สรุปเกี่ยวกับผลกระทบต่อการสูบบุหรี่และการบริโภคบุหรี่  
(Effects of Cigarette Use and Consumption) และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของ WHO อาทิเช่น

- การสูบบุหรี่ในประเทศพัฒนาแล้วลดลงในอัตรา 1.1% ต่อปี ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้น 2.1% ต่อปี การเพิ่มขึ้นของอัตราการสูบบุหรี่เป็นสาเหตุทำให้อัตราการตายเพิ่มมากขึ้น

- การผลิตบุหรี่ในประเทศไทยเป็นกิจการผูกขาดของรัฐบาลเช่นเดียวกับประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ การโฆษณาและการเสนอขายน้อย และไม่มีสภาพการแข่งขัน ตลอดจนการผลิตบุหรี่มีเทคนิคน้อย ไม่เชี่ยวชาญเหมือนประเทศทางตะวันตก ความแตกต่างมีผลกระทบต่อปัญหาสุขภาพของประชาชนเนื่องจากบริษัทผู้ผลิตบุหรี่ของตะวันตกสามารถทำให้เกิดการสูบบุหรี่ในกลุ่มผู้ที่ไม่สูบบุหรี่ เช่นกลุ่มผู้หญิงและกลุ่มวัยรุ่น

- การบริโภคบุหรี่ของไทยมีอัตราลดลงเนื่องจากความสำเร็จของโครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ของไทยและนโยบายการควบคุมการสูบบุหรี่ขององค์การอนามัยโลก ก่อให้เกิดกฎหมายห้ามการโฆษณาทุกรูปแบบ รวมถึงห้ามสนับสนุนการกีฬา การเตือนอันตรายของการสูบบุหรี่ที่ข้างซองบุหรี่ หากอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ในประเทศไทย การรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ก็ไม่สามารถบรรลุผลเนื่องจากไม่สามารถสู้กับค่าใช้จ่ายจำนวนมากหากแข่งขันกับการขายตลาดของบริษัทบุหรี่ข้ามชาติ ซึ่งมีผลทำให้เกิดการสูบบุหรี่มากขึ้น และอัตราการตายเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น การนำเข้าบุหรี่ในประเทศลาตินอเมริกาและประเทศแถบเอเชีย เป็นต้น โดยเฉพาะบริษัทบุหรี่ข้ามชาติ ได้ใช้กลยุทธ์โฆษณาบุหรี่ทางอ้อม และเทคนิคอื่น ๆ มากมายเพื่อเสนอการขายบุหรี่

- การใช้สารเจือปนในบุหรี่สหรัฐอเมริกาเพิ่มมากขึ้นนับแต่ปี พ.ศ. 2533

- นโยบายการขึ้นราคามบุหรี่ โดยการขึ้นภาษีสรรพสามิตสำหรับบุหรี่เป็นนโยบายเกี่ยวกับสุขภาพของประชาชน เพื่อสนับสนุนให้คนสูบบุหรี่ลดลง

สหรัฐอเมริกาได้โต้แย้งเกี่ยวกับข้อเสนอ (Submission) ของ WHO เกี่ยวกับการพิจารณาของ WHO ถึงผลกระทบของการใช้และการบริโภคต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เนื่องจากเห็นเรื่องที่อยู่ในเขตหน้าที่รัฐโดยเฉพาะของ WHO และสหรัฐอเมริกาพิจารณาเห็นว่า WHO มิใช่ผู้มีผู้เชี่ยวชาญ (Specially Competent) ในประเด็นว่าความเกี่ยวพันของสุขภาพกับการเปิดตลาดบุหรี่ ดังเช่นที่ประเทศไทยร้องขอ โดยโต้แย้งต่อ Panel ให้จำกัดประเด็น



(Issues) ซึ่งถูกพิจารณาโดย WHO ตามที่ถูกอ้างถึงในบันทึกความเข้าใจระหว่างคู่กรณี

การที่ Panel ได้ร้องขอให้ WHO แสดงความเห็นเกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทในการพิจารณาและทำข้อเสนอแนะ (Recommendation) ของ Panel เนื่องจาก Panel ยอมรับว่า WHO เป็นผู้เชี่ยวชาญ (Specially Competent) ตามที่ The Council ได้บันทึกตามบันทึกความเข้าใจระหว่างคู่กรณีว่า

"3...

(ii) The two parties understand that Thailand will make a request for the panel to consult with competent international organizations on technical aspects such as the health effects of cigarette use and consumption. It is further understood that if Thailand make such a request, The Panel, may so consult"

และ Panel ได้พิจารณาและทำข้อเสนอแนะ (Recommendation) โดยพิจารณาตามข้อเสนอ (Submission) ของ WHO เกี่ยวกับการบริโภคบุหรี่มีผลกระทบต่อสุขภาพ โดย Panel ยอมรับว่าการสูบบุหรี่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน และข้อกำหนดที่มุ่งหมายเพื่อการลดการบริโภคบุหรี่ หรือเพื่อป้องกันประชาชนจากอันตรายของส่วนผสมในบุหรี่นำเข้าซึ่งเป็นมาตรการที่แสดงความตั้งใจลดจำนวนการขายบุหรี่ในประเทศไทย อยู่ในขอบเขตของมาตรา 20(b) เนื่องจากมาตรา 20(b) ยอมรับให้ประเทศคู่สัญญาที่มีสิทธิพิเศษต่อชีวิตและสุขภาพของประชาชนเห็นอกเห็นใจเสรีภาพทางการค้า และ Panel ได้แสดงถึงมาตรการหรือข้อกำหนดอื่น ๆ ที่เป็นมาตรการที่จำเป็นตามมาตรา 20(b) ที่สอดคล้องหรือขัดแย้งน้อยที่สุดกับ GATT (ตามมาตรา 20(b) เช่นข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมปริมาณทั้งในแง่ Demand และ Supply โดย Panel ได้ยึดถือตามมติที่ 43 ของ WHO ที่แสดงไว้ในข้อเสนอ (Submission) ของ WHO ที่บัญญัติว่า

"Encouraged by...recent information demonstrating the effectiveness of tobacco control strategies, and in particular... comprehensive legislative ban and other restrictive measures to effectively control the direct and indirect advertising, promotion and sponsorship of Tobacco...policies to achieve progressive increase in the real price of tobacco"

ดังนั้นการที่ข้อเสนอ (Submission) ของ WHO ได้ถูกพิจารณาในการตัดสินประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อพิพาทของคู่กรณีและมีผลต่อรายงานของ Panel น่าจะถือได้ว่าเป็นความชอบธรรมตามกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจาก

1. ตามกระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT ตามกรอบความเข้าใจเกี่ยวกับการแปลความหมาย และการบังคับใช้มาตรา 22 และมาตรา 23 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (Understanding on the Interpretation and Application of Article XXII and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade) ได้บัญญัติเกี่ยวกับกรอบอำนาจหน้าที่ของ Panel ว่าจะต้องจัดให้มีรายงานให้แก่คู่กรณีพิพาทเกี่ยวกับการตั้งประเด็นข้อพิพาทให้เป็นไปตามข้อกำหนดมาตรฐาน (Standard Terms of Reference) คือ

"to examine, in the light of the relevant GATT provisions, the matter referred to the CONTRACTING PARTIES in making the recommendations or in giving the ruling provided for the Article XXIII : 2"

Panel จะต้องทำการพิจารณา (Description) การพิพาท (Finding) และ ทำข้อสรุป (Conclusion) ในประเด็นข้อพิพาทตามข้อกำหนดมาตรฐานนี้ ซึ่ง Panel มีอำนาจร้องขอให้ WHO แสดงความเห็นตามที่ The Council ได้บันทึกเกี่ยวกับความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ทั้งนี้เพราะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข้อพิพาทที่ Panel ต้องพิจารณาตามมาตรา 20(b) ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ Panel ในการพิจารณา

2. ตามกรอบความเข้าใจเกี่ยวกับการแปลความหมายและการบังคับใช้มาตรา 22 และมาตรา 23 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ยังได้บัญญัติให้อำนาจ The Council ในการระบุข้อกำหนดมาตรฐานอื่น ๆ (other than standard terms of reference) ซึ่งได้รับการยอมรับ (agreed upon) โดยคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ยกกล่าวอ้างขึ้นสำหรับประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน (any point relating thereto) ในช่วงระยะเวลาของการก่อตั้ง Panel ด้วย ดังแผนการที่ Council ได้บันทึกตามบันทึกความเข้าใจของคู่กรณี และ Panel ได้ปฏิบัติตามที่ Council บันทึกไว้ย่อมถือได้ว่าเป็นความชอบธรรมที่ Panel จะกระทำได้

#### 4.5 ผลของการนำปัญหาการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาเข้าสู่การระงับข้อพิพาทตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า

##### ก. การบังคับตามคำตัดสินและข้อเสนอแนะของ GATT

คำตัดสินและข้อเสนอแนะ (Recommendation) ของ GATT ย่อมมีผลผูกพันคู่กรณีทั้งประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาที่จะต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของ Panel โดยประเทศไทยมีความผูกพันที่จะต้องอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่จากสหรัฐอเมริกาตามมาตรา 11 และสิทธิประโยชน์ที่ไทยได้แก่ประเทศสมาชิก GATT ทบประเทศในกรณีนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศในประเทศไทยตามหลัก MFN ตามมาตรา 1 ทั้งนี้ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามข้อสันนิษฐานที่ต่างประเทศไม่ว่าบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา และของประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของ GATT ไม่ได้อยู่ไปว่า



บุตรที่ผลิตภายในประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย กฎเกณฑ์ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการขายภายใน การเสนอขาย การซื้อขาย การขนส่ง การจัดจำหน่ายและการใช้ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับส่วนผสม การควบคุมราคาตามมาตรา 3 (4) รวมทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการทางภาษีภายในประเทศสำหรับสินค้าหรือต่างประเทศตามมาตรา 3(1) และมาตรา 3(2) ด้วย แต่ประเทศไทยสามารถลดกฎหมาย กฎเกณฑ์ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีผลในด้านการปกป้องสุขภาพของประชาชนทั้งในแง่การปกป้องสุขภาพ ในแง่ของคุณภาพ และในแง่ของ Demand และ Supply ซึ่งเป็นมาตรการภายใน (Internal Measures) ซึ่งไม่ขัดแย้งต่อ GATT หรือขัดแย้งต่อ GATT น้อยที่สุดตามมาตรา 20 (d) และมีข้อกำหนดที่ไม่ได้อยู่ไปกว่าที่ปฏิบัติต่อบุตรที่ภายในประเทศตามมาตรา 3(4) ของ GATT

สำหรับประเทศไทยเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2533 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้นำเข้าบุตรต่างประเทศ และให้ปฏิบัติอย่างชาติ (National Treatment) ในการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำเข้าบุตรต่างประเทศโดยเฉพาะกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับด้านสาธารณสุขต่าง ๆ แต่สำหรับสหรัฐอเมริกาได้อ้างถึงการปฏิบัติอย่างชาตินั้น ประเทศไทยจะต้องให้บุตรสหรัฐอเมริกามีโอกาสแข่งขันในตลาดที่เทียบเท่ากับบุตรไทยด้วย ซึ่งประเทศไทยได้อ้างว่าการเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาเป็นการเรียกร้องเกินกว่าพันธกรณีของไทยภายใต้ GATT ที่กำหนดให้ปฏิบัติต่อบุตรนำเข้า ไม่ได้อยู่ไปกว่าที่ผลิตภายในประเทศไทย และจะต้องไม่เป็นไปตามวิธีการที่จะปกป้องบุตรที่ผลิตในประเทศเท่านั้น

ข. การเจรจาปัญหาการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาภายใต้มาตรา 301 ของรัฐธรรมนูญการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 ภายหลังคำตัดสินของ GATT Panel

ถึงแม้ปัญหาการค้าหรือจะถูกพิจารณาตัดสินตามกระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT แล้วก็ตามสหรัฐอเมริกายังได้ร้องขอให้มีการเจรจาภายใต้มาตรา 301 รัฐธรรมนูญการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 สำหรับประเด็นอื่น ๆ โดยสหรัฐอเมริกาอ้างว่าประเทศไทย ไม่ได้ให้โอกาสบุตรสหรัฐอเมริกาที่นำเข้ามีโอกาสแข่งขันในตลาดที่เทียบเท่ากับบุตรไทยตามหลัก National Treatment ซึ่งได้แก่

1. ภาษี ขอให้ประเทศไทยจัดเก็บภาษีศุลกากรในอัตราร้อยละ 30 ของราคา CIF และขอให้เรียกเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราร้อยละ 55 ในอัตรามาตรฐาน ๗ ปลายทาง

สำหรับประเด็นการเรียกร้องนี้ประเทศไทยชี้แจงว่า การลดอากรขาเข้านั้น สหรัฐอเมริกาควรเรียกร้องตามวิธีการภายใต้ GATT โดยเสนอผลประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับตอบแทน ส่วนการเก็บภาษีสรรพสามิตนั้น ประเทศไทยได้ปฏิบัติตามหลักปฏิบัติอย่างชาติ (National Treatment) การร้องขอของสหรัฐอเมริกาเป็นเรื่องนอกเหนือผลการตัดสินของ GATT แต่ละประเทศมีอธิปไตยในการปฏิบัติด้านภาษีอากรตามหลักปฏิบัติอย่างชาติ

2. การปิดนสตมป่ยาสูบภายใต้กระดาษเซลโลเฟนบนซองบุหรี่ สหรัฐอเมริกา เห็นว่าก่อให้เกิดความเสียหายต่อสินค้าและเบ้้การระค่อนข้างสูง

สำหรับการเจรจาในการเรียกร้อง ประเทศไทย ได้ยินยอมตาม โดยอนุมัติให้ โรงงานผู้ผลิตบุหรี่ต่างประเทศนำนสตมป่ยาสูบไปปิด ณ โรงงานผู้ผลิต ได้ โดยจะออกกฎหมายเกี่ยวกับการนำนสตมป่ยาสูบไปปิด ณ โรงงานผู้ผลิต ส่วนการปิดอาคารนสตมป่ให้ใช้วิธีเดียวกับวิธีการของโรงงานยาสูบ

3. การตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บน สหรัฐอเมริกาขอตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนสำหรับจัดเก็บบุหรี่ต่างประเทศที่นำเข้ามาภายในประเทศโดยเฉพาะ แต่ประเทศไทยเห็นว่า ไม่มีควมจำเป็นในการจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บน ให้เฉพาะสินค้านั้น

4. การกำหนดราคาของบุหรี่ แต่ประเทศไทยยืนยันจะใช้ราคาที่อยู่ติดกรมสรรพสามิตประกาศกำหนดตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ซึ่งเป็นราคาขายปลีกเพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษี

สำหรับท่าทีของประเทศไทยในการเจรจาปัญหาการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาภายใต้มาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 ภายหลังก้าตัดสินของ GATT นั้น ประเทศไทยพยายามดำเนินมาตรการภายใต้กรอบของ GATT และคำตัดสินของ GATT โดยออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่ GATT ตัดสินไว้ เพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของ GATT แล้วเพื่อสร้างแรงกดดันให้สหรัฐอเมริกายติเรื่องกรณีบุหรี่ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาไม่น่าจะใช้มาตรา 301 ข่มขู่ที่จะดำเนินมาตรการต่อประเทศไทย เพราะข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาคือเป็นเรื่องนอกเหนือจากพันธกรณีภายใต้ GATT และประเทศไทยได้ปฏิบัติตามคำตัดสินของ GATT ที่มีผลผูกพันให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามรวมทั้งสหรัฐอเมริกาเอง

ค. ทางเลือกและผลของการเจรจาภายใต้มาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 กับการแก้ไขข้อพิพาทตามกระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT : กรณีการนำเข้าบุหรี่ในประเทศไทยของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จในการเรียกร้องให้ประเทศแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ เปิดตลาดให้แก่บุหรี่ของสหรัฐอเมริกา โดยผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้ไต่สวนตามมาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและศุลกากร ค.ศ. 1984 โดยการริเริ่มเอง ดังนั้น USCEA ได้เรียกร้องให้ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาไต่สวนประเทศไทยที่กีดกันการนำเข้าบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา ในระหว่างการเจรจาปัญหาการค้าระหว่างประเทศที่กีดกันการนำเข้าบุหรี่ของสหรัฐอเมริกายังไม่สิ้นสุดลง ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินใจนำปัญหาข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT อันเป็นผลมาจากปัจจัยภายในประเทศ ปัจจัยจาก



องค์การการค้าระหว่างประเทศ และปัจจัยจากรัฐบาลไทย ซึ่งถือว่าสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนแปลง  
ท่าทีจากการดำเนินมาตรการตอบโต้ทางการค้าตามมาตรา 301 เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท  
ตาม GATT

การที่สหรัฐอเมริกาตัดสินใจนำปัญหาข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม  
GATT ก่อให้เกิดผล ดังนี้

1. ทำให้การเจรจาปัญหาการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาเป็น  
กระบวนการทางกฎหมาย โดยมีการเจรจาพหุภาคี และการตัดสินใจโดยอาศัยมติเอกฉันท์ (by  
consensus) รวมทั้งกระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT เป็นกระบวนการและการตัดสินใจภายใต้  
กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (legal norm) ซึ่งก่อให้เกิดผลดี คือ ลดแรงกดดันทางการเมือง  
ระหว่างประเทศจากประเทศมหาอำนาจในการใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียวตามอำเภอใจ และ  
สร้างอำนาจในการเจรจาต่อรองมากกว่าการเจรจาภายใต้มาตรา 301 แต่มีผลเสีย คือ  
การเจรจาภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT ทำให้ขาดการเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์  
ตอนแรกทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญของการค้าระหว่างประเทศ

2. ทำให้ประเด็นข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกายุติกระบวนการระงับข้อพิพาท  
ตาม GATT ลดลงและอยู่ในกรอบของการเจรจาที่ชัดเจนมากขึ้น โดยประเด็นข้อพิพาทตาม GATT  
จำกัดเพียงประเด็นการจำกัดการนำเข้าสำหรับต่างประเทศในประเทศไทย และประเด็นการเก็บภาษี  
ภายในสำหรับประเทศต่างประเศของประเทศไทย

3. ทำให้ยืดอายุการตัดสินใจของตัวแทนการค้าสหรัฐอเมริกาตามมาตรา 301 ออกไป  
อีก 6 เดือน เพราะกรณีตัวแทนการค้าสหรัฐอเมริกานำปัญหาข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของ GATT  
ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องวินิจฉัยว่า การกระทำของรัฐต่างประเทศเป็นการปฏิบัติทางการค้า  
ที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ภายใน 18 เดือนนับจากวันเริ่มได้ส่วน (25 พฤศจิกายน 2533) หรือภายใน  
30 วันนับจาก GATT ตัดสินข้อพิพาท (21 เมษายน 2534) แล้วแต่วันใดจะก่อนกัน แต่ในกรณีอื่น ๆ  
ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องตัดสินใจภายใน 12 เดือน

การยืดอายุการตัดสินใจของตัวแทนการค้าสหรัฐอเมริกาย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศไทย  
ในการกำหนดท่าทีในการเจรจาและการแก้ไขปัญหาค่าได้ดียิ่งขึ้น แต่ทำให้ USCEA ไม่พอใจอย่างมาก  
เนื่องจากก่อให้เกิดการล่าช้า

4. ทำให้ลดความกดดันทางการเมืองและการค้าในสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย  
การที่สหรัฐอเมริกานำปัญหาการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท  
ตาม GATT ช่วยลดความกดดันทางการเมืองและการค้าภายในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากประเทศไทย  
จะอนุญาตให้นำเข้าประเทศหรือไม่เป็นไปตามคำพิพากษาตัดสินของ GATT กล่าวคือ ผู้แทน  
การค้าสหรัฐอเมริกาไม่สามารถยุติการเจรจาเนื่องจากบริษัทผู้ซื้อของสหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วย ใน

ขณะเดียวกันตัวแทนการค้าสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้รับความกดดันจากปัจจัยภายในสหรัฐอเมริกาและปัจจัยจากองค์การระหว่างประเทศ

ทั้งนี้การที่สหรัฐอเมริกา นำปัญหาการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT ก็ช่วยลดความกดดันภายในประเทศเช่นกัน เนื่องจากเกิดความแตกแยกระหว่างกลุ่มผู้ส่งออกกับกลุ่มผู้คัดค้านการนำเข้าข้าวใน ประเทศไทย โดยกลุ่มผู้ส่งออกพยายามสนับสนุนให้รัฐบาลไทยอนุญาตให้นำเข้าข้าวที่ต่างประเทศด้วยเกรงว่าสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศจะได้รับความเสียหายจากมาตรการตอบโต้ทางการค้าของสหรัฐอเมริกา ซึ่งสามารถดำเนินการตอบโต้ต่อภาคธุรกิจหรือสินค้าใด ๆ ก็ได้ โดยมีมูลค่าเท่ากับความเสียหายที่สหรัฐอเมริกา คาดว่าจะได้รับ (เท่ากับ 166 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา) ในขณะที่กลุ่มผู้คัดค้านการนำเข้าพยายามคัดค้านการอนุญาตนำเข้าข้าวที่รัฐบาลไทย โดยรายงานผลกระทบของการอนุญาตให้นำเข้าข้าวที่ต่างประเทศ

5. ทำให้คำตัดสินของ GATT เป็นกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศที่มีผลผูกพัน คู่กรณี ให้ยึดถือปฏิบัติตาม รวมถึงประเทศไทยมีพันธกรณีตาม GATT ที่จะต้องให้สิทธิประโยชน์ เช่นเดียวกับต่อประเทศสมาชิก GATT อื่น ๆ คำตัดสินและข้อเสนอแนะตลอดจนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของ GATT ย่อมมีผลผูกพันให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องอนุญาตให้นำเข้าข้าวที่ต่างประเทศตามมาตรา 11 ของ GATT และประเทศไทยต้องปฏิบัติต่อข้าวที่ต่างประเทศ หรือข้าวสหรัฐอเมริกา ไม่ด้อยไปกว่า (Treatment no Less Favourable) ที่ปฏิบัติต่อข้าวไทยในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย กฎเกณฑ์ และข้อบังคับต่าง ๆ ภายในประเทศ ตลอดจนกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับภาษีภายในตามหลัก National Treatment (มาตรา 3 ของ GATT) รวมถึงประเทศไทยมีความผูกพันที่จะต้องให้สิทธิประโยชน์แก่ประเทศสมาชิก GATT ทุกประเทศโดยเท่าเทียมกันตามหลัก Most-Favoured-Nation (มาตรา 1 ของ GATT) เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การค้าเสรีตาม GATT

ถ้าประเทศไทยได้เจรจาการค้ากับสหรัฐอเมริกาภายใต้มาตรา 301 ประเทศไทยอาจยินยอมให้นำเข้าข้าวที่ตามที่สหรัฐอเมริกา เรียกร้อง โดยทำข้อตกลงทวิภาคี (Bilateral Settlement) ดังเช่น ประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ ซึ่งมีผลเฉพาะคู่กรณีตามข้อตกลงเท่านั้น สิทธิประโยชน์ที่ให้แก่กัน ไม่มีผลผูกพันไปถึงสมาชิก GATT อื่น ๆ ด้วย แต่สหรัฐอเมริกาอาจเรียกร้องขอเจรจากับประเทศไทยภายใต้มาตรา 301 หากสหรัฐอเมริกาไม่พอใจในข้อตกลงทวิภาคีที่ทำไว้ ดังเช่นที่สหรัฐอเมริกาเคยเรียกร้องขอเจรจากับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ภายหลังทำข้อตกลงทวิภาคีเพื่อเปิดตลาดข้าวแล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม หากประเทศไทยต้องเจรจาปัญหาการค้ากับสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยอาจเจรจาต่อรองเพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น สิทธิประโยชน์พิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP) การเพิ่มโควตาสิ่งทอ เป็นต้น



6. การทำให้ประเทศไทยสามารถอ้างได้ว่า ประเทศไทยได้ปฏิบัติตามคำตัดสิน  
และข้อเสนอแนะของ GATT ในการเจรจากับสหรัฐอเมริกาภายใต้ มาตรา 301 ภายหลังจากการ  
 ตัดสินของ GATT ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศในการอนุญาต  
 ให้เข้าเข้ากฏต่างประเทศ และแก้ไขกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเห็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับ  
 ภาษีหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการค้าเสรี เช่น การนำเข้า การซื้อขาย การจัดจำหน่าย การกำหนด  
 ราคา ฯลฯ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีของ GATT บทหลักการไม่เลือกปฏิบัติ อีกทั้งประเทศไทย  
 อาจออกมาตรการจำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนตามมาตรา 20(b) ซึ่งเป็นมาตรการ  
 ภายใน (Internal Measures) ซึ่งไม่ขัดต่อมาตรา 3(4) และมาตรา 22 (b) ของ GATT  
 และมีผลในด้านการปกครองประชาชนทั้งในแง่ Quality, demand และ Supply ซึ่งถือได้ว่า  
 ประเทศไทยได้ปฏิบัติตามพันธกรณีตาม GATT และประเทศไทยสามารถยกขึ้นเป็นข้อกล่าวอ้างต่อ  
 สหรัฐอเมริกาในการเจรจาปัญหาการค้าเสรีภายใต้มาตรา 301 ว่าประเทศไทยได้ปฏิบัติตาม  
 พันธกรณีตาม GATT และสหรัฐอเมริกาไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะใช้มาตรา 301 ผลักดันประเทศไทย  
 ในประเด็นอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือพันธกรณีของประเทศไทยตามบทบัญญัติของ GATT

ง. เปรียบเทียบผลของการเปิดตลาดเสรีระหว่างประเทศไทยกับประเทศแถบ  
เอเชียอื่น ๆ

สหรัฐอเมริกาได้ใช้ทวิภาคีในการเปิดตลาดเสรีในประเทศไทยและประเทศแถบ  
 เอเชียอื่น ๆ เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวันและเกาหลีใต้ โดยสหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องเพื่อขอเจรจากับ  
 ประเทศต่าง ๆ ภายใต้มาตรา 301 รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 แต่ผลของ  
 การเปิดตลาดเสรีในประเทศไทยกับประเทศแถบเอเชียแตกต่างกัน เนื่องจากการที่ประเทศแถบ  
 เอเชียยินยอมเปิดตลาดเสรีให้แก่สหรัฐอเมริกาเป็นผลของการเจรจาภายใต้มาตรา 301 รัฐบัญญัติ  
 การค้าและศุลกากร ค.ศ.1984 แต่การเปิดตลาดเสรีในประเทศไทยเป็นผลจากการตัดสินของ  
 Panel ภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT ซึ่งก่อให้เกิดผลแตกต่างกันดังนี้

1. ประเทศแถบเอเชียเหล่านั้น ได้ยินยอมเปิดตลาดเสรีให้กับสหรัฐอเมริกาเนื่องจาก  
 สหรัฐอเมริกาได้ข่มขู่ว่าจะดำเนินการตอบโต้ทางการค้าสำหรับสินค้าส่งออกที่สำคัญ ดังนั้น ประเทศ  
 แถบเอเชียจึงได้ยินยอมเปิดตลาดเสรีให้แก่สหรัฐอเมริกา เพื่อเจรจาขอแลกเปลี่ยนผลประโยชน์  
 ทางการค้ากับสหรัฐอเมริกา เช่น ภายหลังจากเกาหลีใต้ยินยอมเปิดตลาดเสรีให้แก่สหรัฐอเมริกา  
 สหรัฐอเมริกาได้ผ่านกฎหมายที่เรียกว่า "Jenkin-Thurmond Textill bill" เพื่อตอบแทน  
 การเปิดตลาดเสรีในเกาหลีใต้ เป็นต้น

แต่การเปิดตลาดเสรีในประเทศไทยเป็นผลมาจากการตัดสินของ GATT Panel  
 ภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT จึงเป็นการเจรจาและตัดสินภายใต้กระบวนการ  
 ทางกฎหมายและกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (legal norm) ซึ่งทำให้ลดแรงกดดันทางการเมือง  
 ระหว่างประเทศ จากการใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียวหรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของ  
 สหรัฐอเมริกาภายใต้มาตรา 301 และสร้างอำนาจต่อรองทางการค้ามากกว่า แต่อย่างไรก็ตาม

การเจรจา และตัดสินภายใต้กระบวนการทางกฎหมายและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของ GATT ทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการเจรจาเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการค้า

2. ผลของการเจรจาเพื่อเปิดตลาดทรัพย์สินได้มาตรา 301 นั้น ประเทศแถบเอเชียและสหรัฐอเมริกาได้ทำข้อตกลงทวิภาคี ซึ่งมีผลผูกพันเฉพาะประเทศคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตามข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ (International Obligation หรือ Trade Agreement) นั้น อย่างไรก็ตาม หากผลของการทำข้อตกลงทวิภาคีไม่เป็นที่พอใจของสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาก็อาจเรียกร้องโดยขอเจรจากับประเทศแถบเอเชียตามมาตรา 301 อีกก็ได้ ดังเช่น ภายหลังจากเกาหลีใต้และสหรัฐอเมริกาได้ทำข้อตกลงทวิภาคีลงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2529 ต่อมาเมื่อ 25 มกราคม พ.ศ. 2531 ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินใจได้ส่วนเกาหลีใต้ตามข้อเรียกร้องของบริษัทสหรัฐ สำหรับการปฏิบัติทางการค้าที่เป็นทางเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ขอลดภาษีนำเข้าสำหรับต่างประเทศเพิ่มขึ้น ขอลดภาษีนำเข้า และขอสิทธิบัตร เป็นต้น

แต่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำตัดสินของ GATT ตามกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ (International Law) กล่าวคือ ประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎเกณฑ์ของ GATT ที่จะต้องอนุญาตนำเข้าสินค้านำเข้าหรือต่างประเทศตามมาตรา 11 และประเทศไทยจะต้องปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าหรือประเทศหรือสินค้านำเข้าหรือประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ด้อยไปกว่า (Treatment no less Favourable) ที่ปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าหรือประเทศหรือสินค้านำเข้าหรือประเทศอื่น ๆ ภายในประเทศ ตลอดจนกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับภาษีภายใน ตามหลักปฏิบัติอย่างชาติ ตามมาตรา 3 ของ GATT และประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องให้สิทธิประโยชน์เช่นเดียวกันต่อประเทศสมาชิกอื่น ๆ โดยเท่าเทียมกัน ตามหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งตามมาตรา 1 ของ GATT ด้วย ขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกาต้องผูกพันตามคำตัดสินของ GATT Panel เช่นเดียวกัน อันก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศไทย คือ ประเทศไทยสามารถอ้างต่อสหรัฐอเมริกาเพื่อปฏิเสธสำหรับการปฏิบัติที่อยู่นอกเหนือพันธกรณีตาม GATT

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย