


กรณีพิพาททางการค้า เรื่องนุหรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา, ค.ศ.1989-1990



ร้อยตำรวจเอก เดโช โสสุวรรณากุล

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-17-0811-4

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

TRADE DISPUTE OVER CIGARETTE ISSUES BETWEEN  
THAILAND AND THE UNITED STATES OF AMERICA, 1989-1990

Police Captain Decho Sosuwannakul

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN 974-17-0811-4

หัวข้อวิทยานิพนธ์  
โดย  
สาขาวิชา  
อาจารย์ที่ปรึกษา

กรณีพิพาททางการค้า เรื่องอนุหรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา, ค.ศ.1989-1990  
ร้อยตำรวจเอก เดโช โสสุวรรณากุล  
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
อาจารย์ ศุภมิตร ปิติพัฒน์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยโชค จุลศิริวงศ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(อาจารย์ ศุภมิตร ปิติพัฒน์)

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมพงษ์ ชูมาก)

สภามหาวิทยาลัย  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เดโช โสสุวรรณกุล, ร.ต.อ. : กรณีพิพาททางการค้าเรื่องบุหรี่ระหว่างไทยกับ  
สหรัฐอเมริกา, ค.ศ.1989-1990. (TRADE DISPUTE OVER CIGARETTE ISSUES  
BETWEEN THAILAND AND THE UNITED STATES OF AMERICA, 1989-1990)  
อ. ที่ปรึกษา : อาจารย์ศุภมิตร ปิติพัฒน์, 149 หน้า. ISBN 974-17-0811-4

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาการเจรจาทางการค้าเรื่องบุหรี่ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาใน  
ช่วง ค.ศ.1989-1990 เมื่อสหรัฐอเมริกาใช้มาตรการกีดกันให้ประเทศไทยต้องเปิดตลาดบุหรี่

จากการศึกษาโดยอาศัยกรอบความคิดเรื่อง การเจรจาระหว่างประเทศภายใต้กฎเกณฑ์ของระบอบ  
ระหว่างประเทศพบว่า การสามารถแสวงหาแรงสนับสนุนจากประเทศต่างๆและจากภาคเอกชนได้อย่างกว้างขวาง  
ประกอบกับการอาศัยข้อบัญญัติระหว่างประเทศทางการค้า(international trade regime) ของ GATT ที่เป็น  
ประโยชน์ต่อประเทศไทย และการเรียนรู้จากความผิดพลาดของประเทศอื่นๆที่เคยเจรจาเรื่องบุหรี่กับสหรัฐ  
อเมริกามาก่อน ได้ช่วยให้ประเทศไทยไม่เสียเปรียบสหรัฐอเมริกาในการเจรจาปัญหาการค้าเรื่องบุหรี่

## สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา...ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ... ลายมือชื่อนิสิต .....

สาขาวิชา...ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....

ปีการศึกษา.....2544..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

## 418 11247 24 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEY WORD : NEGOTIATION / THAILAND VS USA. / TRADE DISPUTE OVER CIGARETTE ISSUES

DECHO SOSUWANNAKUL, POL. CAPT. : TRADE DISPUTE OVER CIGARETTE ISSUES BETWEEN THAILAND AND THE UNITED STATES OF AMERICA, 1989-1990. THESIS ADVISOR : SUPAMIT PITIPAT, 149 pp. ISBN 974-17-0811-4

This thesis is a study of trade dispute over cigarette issues between Thailand and the United States of America during 1989-1990.

This study uses the concept of international negotiation under the rules of international regime. It is found that there were several factors that helped Thailand reach favourable outcomes in negotiating with the United States of America, i.e., an ability to garner international and domestic supports from both governmental and non – governmental sectors; an ability to utilize an international trade regime under GATT to Thailand's benefits; and an ability to learn from past experience of other countries.

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Department ..... International Relations..... Student's signature .....

Field of study ...International Relations... Advisor's signature .....

Academic year .....2001..... Co-advisor's signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือและกำลังใจของบุคคลจำนวนมากอย่างค้ำใจ ทั้งการสนับสนุนจากคณาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิหลายฝ่าย บรรดากัลยาณมิตร และครอบครัว ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณทุกท่านที่ให้ความอนุเคราะห์ในด้านต่างๆ ด้วยความจริงใจ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณบรรดาคณะกรรมการทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขอขอบพระคุณ อาจารย์ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งให้ความเมตตากรุณาช่วยเหลือให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ชี้แนวทางความรู้ต่างๆ ทางวิชาการ และให้แนวคิดเบื้องต้นของการทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้กำลังใจ และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ตลอดระยะเวลาของการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์ ขอขอบพระคุณในความเมตตากรุณาของ รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยโชค จุลศิริวงศ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ามาเป็นประธานคณะกรรมการสอบขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.สมพงษ์ ชูมาก ที่ท่านเสนอแนะข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ และกรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นคณะกรรมการสอบในครั้งนี้ด้วย

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ในภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการเรียนการศึกษาและการดำเนินชีวิต รวมถึงพี่ๆ เพื่อนๆ ร่วมรุ่นปริญญาโททุกคนที่มีส่วนช่วยเหลือและให้กำลังใจที่ไม่ได้กล่าวไว้ในที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์นายแพทย์ประกิจ วาทีสาธกกิจ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษา ให้ความรู้ และข้อมูลต่างๆ และขอขอบคุณหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งช่วยเหลือในการติดต่อประสานงานด้านข้อมูลเพิ่มเติมต่างๆ

และสุดท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณบุคคลที่ผู้วิจัยระลึกถึงบุญคุณเสมอมาตลอดชีวิตนี้ คือ บิดา มารดา และญาติพี่น้องทุกๆ คน รวมทั้งนางสาวสรรค์สะคราญ เชื้อวานาวิน ซึ่งเป็นผู้ที่มีความห่วงใยและคอยให้กำลังใจ สนับสนุนช่วยเหลือผู้วิจัยในทุกๆ ด้านด้วยดีเสมอมา ซึ่งทำให้ผู้วิจัยมีกำลังใจในการต่อสู้กับอุปสรรคทั้งหลาย

ถ้าแม้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์หรือส่วนคืออยู่บ้าง ผู้วิจัยขอขอบแต่ บิดา มารดา และบุคคลที่มีพระคุณทุกท่าน ส่วนข้อบกพร่องที่มีประการใดนั้น ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ร้อยตำรวจเอก เดโช โสสุวรรณากุล

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญ .....	ช
<b>บทที่</b>	
1. บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 สมมติฐาน .....	6
1.3 กรอบความคิด .....	7
1.4 วิธีการนำเสนอ .....	11
1.5 วิธีการศึกษาและขอบเขตของการศึกษา .....	12
1.6 วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	12
1.7 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา .....	13
2. ความเป็นมาของปัญหาการค้าหนุหรือระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา .....	14
2.1 โครงสร้างการผลิตและการตลาดใบยาสูบของประเทศไทย .....	14
2.1.1 การผลิตใบยาสูบของประเทศไทย .....	14
2.1.2 การตลาดใบยาสูบของประเทศไทย .....	15
2.2 อุตสาหกรรมการผลิตหนุหรือของประเทศไทย .....	16
2.3 นโยบายรัฐเกี่ยวกับการผลิต บริโภค และนำเข้าหนุหรือของประเทศไทย ....	17
2.3.1 นโยบายรัฐเกี่ยวกับการผลิตใบยาสูบและหนุหรือของไทย .....	17
2.3.2 นโยบายรัฐเกี่ยวกับการบริโภค .....	20
2.3.3 นโยบายรัฐเกี่ยวกับการนำเข้าหนุหรือต่างประเทศ .....	20
2.4 การค้าหนุหรือระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา .....	21
2.5 การเปิดตลาดหนุหรือในประเทศแถบเอเชียของประเทศไทย .....	22
2.5.1 สาเหตุที่สหรัฐอเมริกาต้องการเปิดตลาดในประเทศเอเชีย .....	22
2.5.2 กรณีการเปิดตลาดหนุหรือในประเทศญี่ปุ่น .....	26
2.5.3 กรณีการเปิดตลาดหนุหรือในประเทศไต้หวัน .....	27

## สารบัญ

## หน้า

2.5.4	กรณีการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศเกาหลีใต้ .....	28
2.6	สาเหตุที่สหรัฐอเมริกาต้องการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย .....	30
2.7	ข้อพิพาทการเปิดตลาดบุหรี่ในไทยของสหรัฐอเมริกาภายใต้มาตรา 301 .....	31
2.7.1	การเรียกร้องของสมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา .....	31
2.7.2	การเจรจาปัญหาการค้าบุหรี่ภายใต้มาตรา 301 .....	39
3.	โครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา.....	46
3.1	มาตรา 301 กระบวนการและมาตรการตอบโต้ทางการค้า.....	46
3.2	การพึ่งพาทางเศรษฐกิจของไทยต่อสหรัฐอเมริกา.....	55
4.	การเคลื่อนไหวผลิตภัณฑ์ของฝ่ายไทยเพื่อรับมือกับแรงกดดันของสหรัฐอเมริกา.....	58
4.1	บทบาทของการต่อสู้ของฝ่ายสาธารณสุขไทย.....	59
4.2	การแสวงหาแรงสนับสนุนจากภาคเอกชนและนานาชาติ .....	59
4.2.1	การหาแรงสนับสนุนภายในประเทศ .....	59
4.2.2	การหาแรงสนับสนุนภายนอกประเทศ .....	64
4.3	การศึกษาข้อผิดพลาดจากประเทศอื่น และข้อบัญญัติของกฎเกณฑ์ ระหว่างประเทศ .....	72
4.3.1	การผลักดันของฝ่ายไทยให้สหรัฐอเมริกานำประเด็นข้อพิพาทเข้าสู่ การพิจารณาของ GATT .....	72
4.3.2	การศึกษาข้อบัญญัติของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ .....	74
5.	การตัดสินใจพิพาทเรื่องบุหรี่ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา ภายใต้ กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT.....	77
5.1	ปัจจัยที่ทำให้สหรัฐอเมริกานำปัญหาข้อพิพาทเข้าสู่การระงับข้อพิพาท ตาม GATT .....	78
5.1.1	ปัจจัยภายในสหรัฐอเมริกา.....	78
5.1.2	ปัจจัยจากองค์การระหว่างประเทศ .....	79
5.1.3	ปัจจัยจากรัฐบาลไทย .....	80



สารบัญ

หน้า

5.2 ประเด็นข้อพิพาทเรื่องการนำเข้าหมูหรือไก่ที่กระบวนการระงับข้อพิพาท ตาม GATT.....	83
5.2.1 ประเด็นการจำกัดการนำเข้าหมูหรือไก่ต่างประเทศในประเทศไทย.....	83
5.2.2 ประเด็นการเก็บภาษีภายในสำหรับหมูหรือไก่.....	84
5.2.3 ประเด็นการห้ามโฆษณา.....	85
5.3 การพิจารณาตัดสินข้อพิพาทเรื่องหมูหรือไก่ที่ได้ GATT.....	86
5.3.1 ประเด็นการห้ามนำเข้าหมูหรือไก่.....	86
5.3.2 ประเด็นภาษีภายในประเทศ.....	92
5.3.3 ประเด็นการห้ามโฆษณา.....	94
5.4 ผลของการนำปัญหาการค้าหมูหรือไก่เข้าสู่การพิจารณาของ GATT .....	95
5.5 เปรียบเทียบผลของการเปิดตลาดหมูหรือไก่ระหว่างประเทศไทยกับประเทศ แถบเอเชียอื่น.....	97
6. บทสรุป .....	99
รายการอ้างอิง .....	103
ภาคผนวก.....	111
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	149

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงทศวรรษ 1980 ถึงต้นทศวรรษ 1990 ระบบการค้าระหว่างประเทศต้องเผชิญหน้ากับอุปสรรคจากลัทธิกีดกันทางการค้าเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าของประเทศตน ซึ่งการกีดกันทางการค้าดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะมาตรการการกีดกันที่มีใช้ภาษี (non-tariff barrier) และการกีดกันทางการค้าได้ขยายขอบเขตไปถึงการกีดกันเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศจากการนำเข้า รวมถึงการใช้กฎหมายภายในประเทศเพื่อเป็นเครื่องมือในการต่อรองและปกป้องผลประโยชน์และดุลการค้าของประเทศ

ในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าเพื่อตอบโต้กับกระแสกีดกันและปกป้องตลาดของประเทศต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการค้าโลกอย่างมาก ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการที่สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายการค้าฉบับใหม่เรียกว่า “Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988” หรือ “รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988” โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติมาตรา 301 ซึ่งบัญญัติถึงการดำเนินการตอบโต้ทางการค้าของสหรัฐอเมริกาต่อประเทศที่สหรัฐอเมริกาอ้างว่ามีการค้าที่ไม่เป็นธรรม และเพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาคาดดุลการค้า อีกทั้งเพื่อปรับปรุงความสามารถในเชิงการแข่งขันของสินค้า

ด้วยเหตุนี้ รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 จึงมุ่งเน้นการเข้าสู่ตลาดต่างประเทศ (access to foreign markets) โดยอาศัยการเจรจาทวิภาคีเพิ่มอำนาจในการตอบโต้ทางการค้าต่อประเทศที่มีการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อสหรัฐอเมริกา โดยการใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียว นอกจากนี้ ลักษณะและขอบเขตของมาตรา 301 ซึ่งมีขอบเขตนี้อาจกว้างมาก ทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถดำเนินการตอบโต้ทางการค้าได้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 ยังได้บัญญัติให้ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องรายงานต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการกีดกันและการบิดเบือนทางการค้าของประเทศคู่ค้า อันก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้าต่อสหรัฐอเมริกา

สถานะการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาในช่วงก่อนปี ค.ศ.1985 นั้น ประเทศไทยเป็นฝ่ายขาดดุลการค้ามาโดยตลอด จนกระทั่งตั้งแต่ปี ค.ศ.1985 ประเทศไทยเริ่มเป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้าสหรัฐอเมริกาเรื่อยมาและมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น ประเทศไทยจึงตกเป็นเป้าหมายที่สำคัญในการดำเนินการตามมาตรา 301 ดังจะเห็นได้จากช่วงปี ค.ศ.1989 ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องและสอบสวนประเทศไทยภายใต้มาตรา 301 special โดยประกาศให้ประเทศไทยเป็นประเทศใน priority watch list ซึ่งผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาจะใช้เวลา 6 เดือนหลังประกาศ เพื่อตรวจสอบความคืบหน้าของการเจรจากับฝ่ายไทยในประเด็นการเรียกร้องของฝ่ายสหรัฐอเมริกาที่จะสอบสวนภายใต้มาตรา 301 special จะเริ่มขึ้น ซึ่งในการนี้สหรัฐอเมริกาได้กำหนดประเด็นการเจรจาเร่งด่วนกับประเทศไทยรวม 4 เรื่องคือ เรื่องการแก้ไขสิทธิบัตรยา การคุ้มครองภายใต้กฎหมายลิขสิทธิ์ การเร่งรัดให้มีการเสนอร่างกฎหมายเครื่องหมายการค้า และการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา<sup>1</sup> นอกจากประเด็นดังกล่าวข้างต้น สหรัฐอเมริกายังได้ระบุถึงอุปสรรคทางการค้าประการหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาต้องการที่จะดำเนินการภายใต้มาตรา 301 กับประเทศไทย เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าของสหรัฐอเมริกานั้นก็คือ การห้ามนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ

สำหรับปัญหาการค้าบุหรี่ระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าของสหรัฐอเมริกาที่มุ่งเน้นการเปิดตลาดสินค้าในประเทศต่างๆ ทำให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกามีการเรียกร้องให้เปิดตลาดบุหรี่ในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศในแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น (เปิดตลาดในปี ค.ศ.1986) ใต้หวัน (เปิดตลาดในปี ค.ศ.1986) และเกาหลีใต้ (เปิดตลาดในปี ค.ศ.1988) โดยผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาดำเนินการภายใต้มาตรา 301 โดยการริเริ่มการสอบสวนข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ซึ่งทำให้ประเทศในแถบเอเชียดังกล่าวต้องยินยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีอำนาจที่จะดำเนินการตอบโต้ทางการค้าต่อสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศเหล่านั้น ทำให้ประเทศต่างๆ ต้องเปิดตลาดบุหรี่ให้กับสหรัฐอเมริกา ซึ่งรวมถึงการอนุญาตให้มีการโฆษณาสินค้าบุหรี่ ตลอดจนการผ่อนปรนมาตรการอื่นๆ ตามที่สหรัฐอเมริการ้องขอ

<sup>1</sup> อนุสรณ์ ทับสุวรรณ กานดาภา สุนทรเวช และมนัสวี ภากรการ, “ภูมิหลังและผลของมาตรา 301,” เอกสารรวบรวม ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ต่อมาเมื่อวันที่ 10 เมษายน ค.ศ.1989 สมาคมผู้ส่งออกนุหรีของสหรัฐอเมริกาได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาโดยการกล่าวหาถึงการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้<sup>2</sup>

1. รัฐบาลไทยปฏิบัติต่ออุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกาอย่างไม่เป็นธรรม กล่าวคือไม่ยอมให้สหรัฐอเมริกาลงทุนในอุตสาหกรรมยาสูบ ไม่ยอมให้นำเข้านุหรี และไม่ยอมให้สหรัฐอเมริกามีสิทธิใดๆ ในการจัดจำหน่ายนุหรีในประเทศไทย

2. รัฐบาลไทยดำเนินการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมอากรขาเข้าภาษีต่างๆ อย่างไม่สมเหตุสมผลคือ อัตราภาษีเก็บภายในประเทศอัตราหนึ่ง และเก็บสินค้านำเข้าอีกอัตราหนึ่ง

3. รัฐบาลไทยตั้งห้ามการโฆษณาและส่งเสริมการขายอย่างเข้มงวด ซึ่งทำให้นุหรีต่างประเทศตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบในการแข่งขัน

จากคำร้องเรียนดังกล่าว ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้มีมติรับคำร้องเรียนไว้ใ้ส่วนตามมาตรา 301 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ.1989 แต่การเจรจาปัญหานุหรีระหว่างทั้งสองฝ่ายไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากประเทศไทยไม่ยินยอมตามที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้อง โดยได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ.1989 ว่าจะไม่อนุญาตให้มีการนำเข้านุหรีต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่การเจรจาปัญหาการค้านุหรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศไทยภายใต้กระบวนการมาตรา 301 จะสิ้นสุดลง สหรัฐอเมริกาดกลงนำปัญหาเรื่องการค้านุหรีดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาภายใต้กรอบข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) สำหรับกระบวนการแก้ไขปัญหาคือพิพาทตาม GATT เรื่องการค้านุหรีที่ผลิตในสหรัฐอเมริกาเข้าประเทศไทยเป็นไปภายใต้มาตรา 22 และมาตรา 23 ของ GATT และภายใต้กรอบความเข้าใจเกี่ยวกับการแปลความหมายและการบังคับใช้มาตรา 22 และมาตรา 23 ของ GATT ซึ่งหลังจากที่สหรัฐอเมริกานำปัญหาดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของ GATT แล้ว สหรัฐอเมริกาได้กำหนดประเด็นข้อเรียกร้องที่จะนำมาพิจารณาตัดสินภายใต้กรอบของ GATT ไว้ด้วยกัน 2 ประเด็น คือ

<sup>2</sup> ปรัชญา อารีรักษ์ และสรรทรรศน์ เกศจุฑารัตน์, "เหตุที่ต้องอนุญาตให้มีการนำเข้านุหรีชิกาเรตเข้ามาในประเทศไทย," สามิตสาร 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2534): 6.

การจำกัดการนำเข้าและการเก็บภาษีภายใน ซึ่งตามกระบวนการระงับข้อพิพาท (dispute settlement) ตาม GATT จะมีการพิจารณาประเด็นทางกฎหมายตามข้อบัญญัติของ GATT ดังต่อไปนี้<sup>3</sup>

1. ประเทศไทยจำกัดการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศเป็นการผูกขาดซึ่งขัดต่อมาตรา 1 และมาตรา 3 ของ GATT หรือไม่

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

3. ประเทศไทยสามารถอ้างมาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนตามมาตรา 20(b) ของ GATT ขึ้นต่อสู้เพื่อจำกัดการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศอย่างเสรีได้หรือไม่

4. อัตราภาษีภายในของประเทศไทยสำหรับบุหรี่ต่างประเทศขัดต่อมาตรา 3 ของ GATT หรือไม่

ซึ่งผลการพิจารณาของคณะลูกขุน GATT Panel ปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

1. การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของประเทศไทยขัดต่อหลักการค้าเสรีของ GATT ตามมาตรา 1 มาตรา 3 และมาตรา 11 ของ GATT

2. บุหรี่ไม่ใช่สินค้าเกษตรกรรม ดังนั้น ประเทศไทยจึงไม่สามารถอ้างกรณีจำเป็นเพื่อบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลที่จะควบคุมปริมาณผลผลิตภายในประเทศตามมาตรา 11 (2)(c) ของ GATT

---

<sup>3</sup> โชติพรรณ เกตุราทร, “ผลกระทบของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่อกฎหมายของประเทศไทย: การเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท สาขา นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 128.

3. จากข้อยกเว้นตามมาตรา 20(b) ของ GATT ที่อนุญาตให้ประเทศใดๆ สามารถจำกัดการนำเข้าบุหรี่ได้แม้ว่าจะขัดต่อหลักการจำกัดการนำเข้าก็ตาม ประเทศนั้นจะต้องมี “กรณีจำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนด้วย” แต่ในกรณีของประเทศไทย มาตรการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ยังไม่ใช้มาตรการที่จำเป็น เพราะประเทศไทยได้อนุญาตให้มีการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ในประเทศ

4. กฎเกณฑ์เกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต และภาษีการค้า ไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 3 ของ GATT ทั้งนี้เนื่องจากกระทรวงการคลังทำการปรับอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับบุหรี่ที่ผลิตในประเทศและบุหรี่ที่นำเข้าให้อยู่ในอัตราเดียวกัน อีกทั้งกระทรวงการคลังได้ออกกฎเกณฑ์ยกเว้นภาษีการค้าสำหรับบุหรี่ที่ผลิตในประเทศและบุหรี่ที่นำเข้าเพื่อให้สอดคล้องต่อหลักปฏิบัติอย่างชาติ(national treatment)

ภายหลังจากคณะลูกขุน (GATT Panel) ได้ตัดสินกรณีพิพาทเรื่องบุหรื่อดังกล่าวแล้ว ประเทศไทยจึงได้เปิดตลาดนำเข้าบุหรี่ให้กับสหรัฐอเมริกา โดยที่ประเทศไทยยังสามารถห้ามมิให้มีการโฆษณาบุหรี่ได้ ซึ่งจุดที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือการเปิดตลาดนำเข้าบุหรี่ในประเทศไทยเป็นผลมาจากคำตัดสินของคณะลูกขุนภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT ซึ่งต่างจากการเปิดตลาดนำเข้าบุหรี่ของประเทศแถบเอเชียอื่นๆ เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ อันเป็นผลมาจากการทำข้อตกลงทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงทางการค้า (trade agreement)

จากปรากฏการณ์ดังกล่าว จะเห็นว่า การใช้มาตรการกีดกันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา โดยการใช้มาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกาเพื่อบีบบังคับให้ประเทศในแถบเอเชียเปิดตลาดนำเข้าบุหรี่ ผลการเจรจาที่ปรากฏก็คือประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจและมีอำนาจในการต่อรองทางการค้าสูงกว่าประเทศไทย เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ ก็ยังต้องยินยอมต่อข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา โดยต้องเปิดตลาดนำเข้าบุหรี่ที่ผลิตในสหรัฐอเมริกา รวมถึงการอนุญาตให้มีการโฆษณาบุหรี่ได้ อีกทั้งยังต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ทำไว้กับสหรัฐอเมริกา แต่สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น ผลของการเจรจาออกมาในลักษณะที่ดีกว่า กล่าวคือ แม้ว่าประเทศไทยจะต้องเปิดตลาดนำเข้าบุหรี่ แต่ประเทศไทยก็ไม่จำเป็นต้องยินยอมต่อข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาทุกข้อ ตัวอย่างที่สำคัญคือการโฆษณาจำหน่ายบุหรี่ต่างๆ ที่ความจริงประเทศไทยมีศักยภาพทางเศรษฐกิจและอำนาจการต่อรองทางการค้าต่ำกว่าประเทศอื่นในแถบเอเชีย แต่ด้วยการเตรียมความพร้อมสำหรับการเจรจาที่ดีของหน่วยงานของรัฐและกลุ่มสุขภาพของประเทศไทยในการกำหนดกลยุทธ์ไว้ต่อสู้กับการเจรจา

ภายใต้มาตรา 301 และภายใต้ GATT ผลของการเจรจาจึงปรากฏออกมาดีกว่าประเทศอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่น่าศึกษาอย่างยิ่งว่าเพราะเหตุใดประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งยังต้องพึ่งพาทางเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก เมื่อประสบกับสภาวะการกีดกันทางการค้าจากสหรัฐอเมริกาในลักษณะเดียวกันกับประเทศในแถบเอเชียอื่นๆ ผลการเจรจาที่ปรากฏจึงออกมาในลักษณะที่ดีกว่า และจากการศึกษากรณีการเปิดตลาดนำเข้าหมูหรือของประเทศไทยได้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของกระทรวงสาธารณสุขในฐานะขององค์กรหลักของรัฐบาลและกลุ่มสุขภาพของประเทศไทยที่ได้พยายามหาแรงสนับสนุนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนการเตรียมความพร้อมและกำหนดกลยุทธ์การเจรจาการเปิดตลาดนำเข้าหมูหรือต่างประเทศ ทั้งในการเจรจาภายใต้มาตรา 301 และการเจรจาภายใต้กระบวนการแก้ไขปัญหาคอพิพาทตาม GATT จนสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการเจรจาได้

## 1.2 สมมติฐาน

สมมติฐานของวิทยานิพนธ์นี้คือ

“การสามารถแสวงหาแรงสนับสนุนจากประเทศต่างๆ และจากภาคเอกชนได้อย่าง กว้างขวาง ประกอบกับการอาศัยข้อบัญญัติระหว่างประเทศทางการค้า (international trade regime) ของ GATT ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย และการเรียนรู้จากความคิดพลาดของประเทศอื่นๆ ที่เคยเจรจาเรื่องหมูหรือกับสหรัฐอเมริกา ก่อนช่วยให้ประเทศไทยไม่เสียเปรียบสหรัฐอเมริกา ในการเจรจาปัญหาการค้าเรื่องหมูหรือ”

จากกรณีที่สหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องให้ประเทศไทยเปิดตลาดหมูหรือนั้น จะเห็นว่า เมื่อสหรัฐอเมริกาเริ่มใช้มาตรการกีดกันทางการค้า โดยการใช้มาตรา 301 กับประเทศไทย ฝ่ายไทยนำโดยกระทรวงสาธารณสุขและกลุ่มสุขภาพได้พยายามหาแรงสนับสนุนจากกลุ่มสุขภาพทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ เพื่อสร้างกระแสให้เกิดผลทางอ้อมในการกีดกันให้ สหรัฐอเมริกาคงเลิกการใช้มาตรการดังกล่าว รวมถึงพยายามกดดันให้สหรัฐอเมริกานำประเด็น ข้อพิพาทดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT ซึ่งเป็นเวทีการเจรจาพหุภาคี แทนที่จะทำการเจรจาแบบทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งประเทศไทยจะตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ ขณะเดียวกันทางรัฐบาลไทยนำโดยกระทรวงสาธารณสุขก็พยายามผลักดันให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายห้ามโฆษณาหมูหรือได้สำเร็จอย่างรวดเร็ว เพื่อนำเงื่อนไขการมีกฎหมายห้ามโฆษณาหมูหรือที่มีผลบังคับใช้ทั้งกับหมูหรือของไทยและต่างประเทศให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของ GATT ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อฝ่ายไทยบนเวทีการเจรจา

นอกจากนี้ ฝ่ายสาธารณสุขของประเทศไทยยังได้ศึกษาถึงจุดบกพร่องและความผิดพลาดของประเทศในแถบเอเชียอื่นๆ ที่ถูกสหรัฐอเมริกาบีบบังคับให้เปิดตลาดหมูหรือ ซึ่งทุกประเทศล้วนได้รับผลจากการเจรจาเหมือนกัน

ประการหนึ่งคือบริษัทผู้ต่างประเทศสามารถโฆษณาจำหน่ายนุหรีได้ เพราะประเทศดังกล่าวไม่มีกฎหมายห้ามโฆษณา นุหรี ดังนั้น ฝ่ายสาธารณรัฐของประเทศไทยจึงได้พยายามหาวิธีการที่จะออกกฎหมายห้ามโฆษณา นุหรีก่อนการเจรจาภายใต้ GATT จะเริ่มขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับทั้งสินค้านุหรีที่ผลิตในประเทศไทยและต่างประเทศด้วย จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของ GATT ดังนั้น แม้ประเทศไทยจะต้องเปิดตลาดนำเข้านุหรีตามคำตัดสินของ GATT ก็ตาม แต่ผลจากการเจรจาที่ปรากฏดังกล่าวถือว่าประเทศไทยบรรลุเป้าหมายในการเจรจาแล้วกล่าวคือ บรรลุเป้าหมายทางด้านนโยบายสาธารณสุข

### 1.3 กรอบความคิด

ในการเจรจาระหว่างประเทศนั้นถือว่าบริบท (context) ของการเจรจามีความสำคัญอย่างยิ่ง กล่าวคือ ถ้าเป็นการเจรจาแบบทวิภาคี (bilateral) ระหว่างประเทศใหญ่/มหาอำนาจกับประเทศเล็กที่ต้องพึ่งพามหาอำนาจนั้นอยู่ การเจรจาที่เกิดขึ้นในบริบทของโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน เช่นนี้ ผลที่เกิดขึ้นคือประเทศมหาอำนาจอาจใช้อำนาจที่ตนเองมีอยู่เป็นอำนาจต่อรองได้โดยอาศัยความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (power relationship) กดดันให้ผลการเจรจาออกมาในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเองให้มากที่สุด แต่ถาบริบทของการเจรจาเปลี่ยนจากการเจรจาแบบทวิภาคีที่อาศัยแต่การพิจารณาโครงสร้างอำนาจแต่เพียงอย่างเดียว มาสู่การเจรจาภายใต้กรอบของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ (international regime) ซึ่งกำหนดบรรทัดฐานที่นานาประเทศยอมรับปัจจัยเรื่องความแตกต่างของอำนาจจะลดความสำคัญลง โดยบริบทการเจรจาจะเป็นเรื่องที่น่าจะมุ่งเน้นให้เกิดการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์บรรทัดฐานระหว่างประเทศ

ดังนั้น สำหรับประเทศเล็กการอาศัยการเจรจาภายใต้กรอบของกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศที่นานาประเทศยอมรับ อาจทำให้สามารถเพิ่มอำนาจการต่อรองของประเทศนั้นๆ หากประเทศดังกล่าวเล็งเห็นแล้วว่า กฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศดังกล่าวจะเอื้อประโยชน์ต่อตน ซึ่งจะทำให้ชื่อเรียกร้องและแรงกดดันของประเทศมหาอำนาจขาดน้ำหนักและความชอบธรรมในสายตาประชาคมระหว่างประเทศ ทั้งยังเป็นข้อต่อสู้ที่เหมาะสมในการรักษาผลประโยชน์ของตน

ดังนั้น กรอบความคิดสำคัญที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในการวิเคราะห์คือ แนวคิดเรื่อง international regime ซึ่ง Stephen D.Krasner ได้ให้ความหมายของ international regime ไว้ว่า คือ หลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และขั้นตอนกระบวนการในการตัดสินใจในประเด็นปัญหาหนึ่งๆ



ที่ตัวแสดงทั้งหลายยอมรับและมีความคาดหวังร่วมกัน โดยจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้<sup>4</sup>

กล่าวโดยสรุป คือ กฎเกณฑ์หรือบรรทัดฐานระหว่างประเทศ (international regime) นั้น เป็นกฎเกณฑ์ที่นานาประเทศยอมรับและถือปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน อีกทั้งยังมีผลผูกพัน ประเทศสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวครอบคลุมประเด็นปัญหาของกิจกรรม ระหว่างประเทศด้านต่างๆ แตกต่างกันไป เช่น ด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน เป็นต้น

สำหรับกฎเกณฑ์หรือบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญในปัจจุบัน ซึ่งนานาประเทศให้การยอมรับและถือปฏิบัติตาม ตลอดจนอาศัยกระบวนการระงับข้อพิพาท เพื่อแก้ปัญหาการค้ำระหว่างกันก็คือองค์การข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement of Tariffs and Trade: GATT) ซึ่งมีวัตถุประสงค์มุ่งที่จะจัดการกีดกันทางการค้าในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางด้านภาษีและมาตรการที่มีใช้ภาษี โดยจัดการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ในทางการค้าระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมให้การค้าของโลกดำเนินไปอย่างเสรี ดังนั้น เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์จึงกำหนดหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ซึ่ง GATT ตั้งอยู่บนหลักการค้าเสรี ดังต่อไปนี้

GATT มุ่งส่งเสริมการค้าเสรีจึงได้บัญญัติหลักการห้ามเลือกปฏิบัติ (non-discrimination) เพราะการปฏิบัติที่ให้ประโยชน์กับรัฐ โดยทำเทียมกันจะนำมาสู่การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร่วมกัน ดังนั้น หลักการไม่เลือกปฏิบัติจึงเป็นพื้นฐานสำคัญของ GATT ซึ่งหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ก่อให้เกิดหลักกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation หรือที่เรียกย่อๆ ว่า MFN)<sup>5</sup> และหลักปฏิบัติอย่างชาติ (national treatment)<sup>6</sup>

#### 1. หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation)

<sup>4</sup> Stephen D.Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences," in International Regimes, Stephen D.Krasner, ed. (Ithaca: Cornell University Press,1982), p. 2.

<sup>5</sup> คู่มือตรา 1 ของ GATT

<sup>6</sup> คู่มือตรา 3 ของ GATT

หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง หมายถึง การที่ประเทศสมาชิกของ GATT ทั้งหมดผูกพันที่จะต้องปฏิบัติต่อประเทศสมาชิกอื่นๆ อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับภาษีศุลกากร ค่าธรรมเนียมการโอนเงิน ระหว่างประเทศ ตลอดจนระเบียบแบบแผนพิธีการศุลกากร รวมทั้งการปฏิบัติในเรื่องภาษีภายใน และกฎหมาย กฎเกณฑ์ และข้อบังคับต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อ การขาย การเสนอขาย การซื้อขาย การจำหน่ายจ่ายแจก หรือการใช้สินค้าที่นำเข้าไปให้แตกต่างไปจากสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ ดังนั้น การที่ประเทศสมาชิก GATT ใดๆ ให้ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่ง ผลประโยชน์ทางการค้านั้นย่อมตกเป็นของประเทศสมาชิกอื่นๆ ทันทีโดยไม่มีเงื่อนไข ซึ่งหลัก MFN ดังกล่าวนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันและการแบ่งปันผลประโยชน์ เพื่อลดการกีดกันทางการค้า<sup>7</sup>

## 2. หลักปฏิบัติอย่างชาติ (national treatment)<sup>8</sup>

หลักปฏิบัติอย่างชาติ (national treatment) หมายความว่า สินค้าที่นำเข้าจะได้รับการปฏิบัติไม่น้อยไปกว่า (no less favourable than) สินค้าที่ผลิตในประเทศ ด้วยการพิจารณาถึงมาตรการทางภาษีภายในของรัฐ และกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ ของรัฐ โดยหลักปฏิบัติอย่างชาติวางอยู่บนหลักไม่เลือกปฏิบัติ เหตุผลพื้นฐานก็เพื่อให้เกิดการค้าเสรีและสนับสนุนให้ประเทศต่างๆ ปรับปรุงคุณภาพสินค้าภายในประเทศ เพราะการที่สินค้าที่ผลิตในประเทศได้รับสิทธิพิเศษหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ อันทำให้เกิดการแข่งขันที่เหนือกว่าสินค้านำมาจำหน่ายในประเทศ ย่อมเป็นการกีดกันทางการค้าและการให้ความคุ้มครองแก่สินค้าที่ผลิตภายในประเทศมากเกินไป จะทำให้สินค้านั้นไม่มีคุณภาพหรือไม่มีแรงจูงใจในการปรับปรุงคุณภาพ

ความแตกต่างระหว่างหลักปฏิบัติอย่างชาติ (national treatment) กับหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation หรือ MFN) คือ หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งบังคับให้รัฐปฏิบัติต่อสินค้าที่ผลิตในต่างประเทศทุกประเทศโดยเท่าเทียมกัน หรือห้ามเลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าที่ส่งเข้ามาขายในประเทศ แม้ว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศอาจ

<sup>7</sup> การุณ กิตติสถาพร, การควบคุมดูแลธุรกิจการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐบาลองค์การหรือตกลงระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, 2534) หน้า 8.

<sup>8</sup> John H.Jackson, World Trade and the Law of GATT., pp. 273-294. and Legal Problem of International Economic Relation., pp. 574-614.

ได้รับสิทธิพิเศษมากกว่า ส่วนหลักหลักปฏิบัติอย่างชาติเป็นมาตรการป้องกันลัทธิกีดกันทางการค้า โดยเป็นการบังคับให้รัฐห้ามเลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าที่ผลิตในประเทศกับสินค้านำเข้า เพื่อป้องกันสินค้าที่ผลิตในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการกำหนดควมภายในประเทศ และกฎเกณฑ์ภายในประเทศ เช่น มาตรการห้ามการขายภายในประเทศ เป็นต้น

นอกจากการจัดให้มีการเจรจาการค้าหลายฝ่ายระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศแล้ว GATT ยังมีบทบาทที่สำคัญในการระงับข้อพิพาททางการค้าภายใต้กระบวนการเจรจาแบบพหุภาคี และการตัดสินด้วยความเห็นพ้องต้องกันหรือมติเอกฉันท์ (by consensus) ซึ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรมและสร้างอำนาจต่อรองให้ประเทศเล็กๆ มากกว่า อีกทั้งหลักการและเจตนารมณ์ของการระงับข้อพิพาทตาม GATT (dispute settlement) ได้ห้ามประเทศสมาชิก GATT ใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียว ซึ่ง GATT มีกระบวนการและกลไกระงับข้อพิพาทเป็นกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทที่เป็นเอกภาพ เพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อการใช้มาตรการตอบโต้เมื่อเกิดกรณีมีปัญหาข้อพิพาท ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ทางการค้าโดยรวม โดย GATT จะเป็นเวทีหรือทำหน้าที่เสมือนศาลในการยุติข้อพิพาท

จากกรณีข้อพิพาทเรื่องบุหรี่ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกาได้กดดันประเทศไทย 2 ประเด็นหลัก คือ

- 1). เรื่องการเปิดตลาดบุหรี่
- 2). การโฆษณาบุหรี่

สหรัฐอเมริกาได้ใช้การเจรจาแบบทวิภาคี โดยการขู่ว่าจะใช้มาตรา 301 ลงโทษต่อประเทศที่ปฏิบัติการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อตน ซึ่งก่อนหน้านี้ประเทศไทยจะถูกกดดันจากสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จในการเจรจาเปิดตลาดบุหรี่ในญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และได้หวั่นมาแล้ว ซึ่งทุกประเทศต้องยินยอมต่อเงื่อนไขของสหรัฐอเมริกา รวมทั้งการอนุญาตให้มีการโฆษณาบุหรี่

เมื่อพิจารณาในกรอบของโครงสร้างอำนาจ (structural power) จะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกามีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่าประเทศไทยอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากการที่ประเทศไทยมียุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจแบบอาศัยการส่งออก (export-led growth) ที่ต้องอาศัยตลาดสหรัฐอเมริกาเป็นแหล่งรองรับสินค้า จึงทำให้ประเทศไทยอ่อนไหวอย่างยิ่งต่อแรงกดดันทางการค้าจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งสามารถคาดการณ์ถึงผลการเจรจาได้ว่า ประเทศไทยจะต้องยินยอม

ต่อข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาทุกข้อ เพื่อรักษาเอาไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางการค้าของประเทศไว้ แต่ผลของการเจรจาระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาปรากฏออกมาในลักษณะที่ประเทศไทยไม่ต้องยินยอมต่อข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาทุกข้อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการโฆษณาบุหรี่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยสามารถอาศัยกฎเกณฑ์บรรทัดฐานระหว่างประเทศทางการค้า (international trade regime) ที่นานาชาติ รวมทั้งสหรัฐอเมริการับรองและมีผลผูกพัน เป็นกรอบในการเจรจาแทนที่จะเป็นการเจรจาวิภาคีกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งประเทศไทยจะต้องกลายเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ทำให้ปัจจัยที่จะมีผลชี้ขาดต่อผลลัพธ์ของการเจรจากรณีพิพาทนี้เปลี่ยนไป จากการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจกดดันประเทศเล็กมาเป็นการพิจารณา เรื่องการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์บรรทัดฐานระหว่างประเทศ

#### 1.4 วิธีการนำเสนอ

เนื้อหาวิทยานิพนธ์ จะแบ่งออกเป็น 6 บทดังนี้คือ

- 1). บทนำ จะประกอบด้วยความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์การศึกษา ขอบเขตของการศึกษา สมมติฐาน กรอบความคิด วิธีการศึกษา ข้อมูลและเอกสารในการศึกษา และประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา
- 2). บทที่ 2 จะเป็นการกล่าวถึงความเป็นมาของปัญหาการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา
- 3). บทที่ 3 จะเป็นการวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา ที่ทำให้ประเทศไทยอ่อนไหวต่อแรงกดดันของสหรัฐอเมริกา
- 4). บทที่ 4 จะเป็นการศึกษาถึงการแสวงหาแรงสนับสนุนจากกลุ่มเอกชนและนานาชาติ ตลอดจนการเคลื่อนไหวผลักดันของฝ่ายไทย เพื่อเตรียมรับมือกับแรงกดดันและข้อเรียกร้อง ของสหรัฐอเมริกา
- 5). บทที่ 5 จะเป็นการศึกษาถึงแนวทางการตัดสินใจพิพาทเรื่องการนำบุหรี่ที่ผลิต ในสหรัฐอเมริกาเข้าประเทศไทยภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วย พิธีอัคราภามีสกุลการและการค้า (GATT)
- 6). บทที่ 6 เป็นการสรุปเนื้อหาทั้งหมด

#### 1.5 วิธีการศึกษาและขอบเขตของการศึกษา

### ก. วิธีการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษาเป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research) เป็นการวิจัยโดยการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือบทความ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

### ข. ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการมุ่งศึกษาถึงบทบาทของกระทรวงสาธารณสุขและกลุ่มสุขภาพในกรณีพิพาทเรื่องการเปิดตลาดบุหรี่ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา โดยจะศึกษาถึงความเป็นมาของกรณีพิพาทเรื่องบุหรี่ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริการะหว่างปี ค.ศ.1989-1990 ซึ่งเป็นการใช้มาตรา 301 รัฐบาลยุติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 เป็นมาตรการกีดกันต่อไทยโดยเน้นศึกษาถึงการเตรียมความพร้อมสำหรับการเจรจาไม่ว่าจะเป็นการศึกษาข้อกฎหมาย กระบวนการระงับข้อพิพาท การหาแรงสนับสนุนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศเพื่อหยุดยั้งการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่สหรัฐอเมริกานำมาใช้กับประเทศไทย รวมถึงการวิเคราะห์ถึงบทบาทและกลยุทธ์ ในการเตรียมตัวทั้งก่อนและระหว่างการเจรจาของฝ่ายไทย

## 1.6 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ก. เพื่อเข้าใจถึงความเป็นมาของการขอเปิดตลาดบุหรี่ต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ในประเทศไทย ตลอดจนวิธีการ ขั้นตอน และมาตรการที่สหรัฐอเมริกาใช้

ข. เพื่อให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ สำคัญๆ ลักษณะและขอบเขต ตลอดจนกระบวนการและมาตรการตอบโต้ทางการค้าภายใต้ มาตรา 301 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบ การค้าระหว่างประเทศ

ค. เพื่อทราบถึงบทบาทของกระทรวงสาธารณสุขในการเจรจาต่อรองเรื่องการขอเปิดตลาดบุหรี่ต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย

ง. เพื่อให้เห็นกระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT ซึ่งเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ

จ. เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาและดำเนินการของประเทศไทย ในกรณีที่ประเทศไทยถูกสหรัฐอเมริกาดำเนินการภายใต้มาตรา 301 ในอนาคต

## 1.7 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

ก. เพื่อทราบถึงความเป็นมาของปัญหาข้อพิพาทการเปิดตลาดนุหรือระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา

ข. เพื่อทราบถึงสาระสำคัญ ลักษณะ ขอบเขต และหลักกฎหมายของมาตรา 301 ตลอดจนกระบวนการและมาตรการตอบโต้ภายใต้มาตรา 301 และบทบาทของมาตรา 301 ต่อการเปิดตลาดต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ตลอดจนผลกระทบของมาตรา 301 ต่อประเทศไทย

ค. เพื่อทราบแนวทางการดำเนินมาตรการทางการค้าของสหรัฐอเมริกาภายใต้มาตรา 301 และเพื่อเป็นข้อมูลและแนวทางการแก้ไขปัญหา รวมทั้งการดำเนินการของประเทศไทยภายใต้ กฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ สำหรับกรณีที่ประเทศไทยถูกสหรัฐอเมริกาข่มขู่ภายใต้มาตรา 301

## บทที่ 2

### ความเป็นมาของปัญหาการค้าทุเรียนระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา

เนื้อหาในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงในเรื่อง โครงสร้างการผลิตทุเรียนของประเทศไทย และนโยบายของรัฐที่ผูกขาดอุตสาหกรรมทุเรียน ตลอดจนนโยบายห้ามนำเข้าทุเรียนจากต่างประเทศ ซึ่งทำให้ประเทศไทยตกเป็นเป้าหมายสำคัญของการใช้มาตรา 301 รัฐบาลยุติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 ซึ่งสหรัฐอเมริกากดดันให้เปิดตลาดทุเรียน โดยขู่ว่าจะใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้า หากประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา

### 2.1 โครงสร้างการผลิตและตลาดใบยาสูบของประเทศไทย

#### 2.1.1 การผลิตใบยาสูบของประเทศไทย

ใบยาสูบเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทยทำรายได้ให้แก่ประเทศในปีหนึ่งๆ ไม่ต่ำกว่าพันล้านบาท เนื่องจากยาสูบเป็นพืชที่ให้ผลตอบแทนค่อนข้างสูงประกอบกับสภาพอากาศที่เหมาะสม จึงนิยมปลูกกันอย่างกว้างขวางในแถบภาคเหนือตอนบนและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเป็นแหล่งรายได้สำคัญของเกษตรกรในบริเวณดังกล่าวและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ได้แก่ ผู้บ่มใบยา ผู้อบใบยา ผู้ค้าใบยาแห้ง เป็นต้น และใบยาสูบเป็นพืชที่แตกต่างจากพืชเศรษฐกิจอื่น คือเป็นสินค้าที่กฎหมายกำหนดให้กรมสรรพสามิต สังกัดกระทรวงการคลังเป็นผู้ควบคุมดูแล ทั้งการเพาะปลูก การผลิต และแปรรูป

ยาสูบเป็นพืชที่ปลูกแพร่หลายในประเทศไทยมานาน ในปี ค.ศ.1989 ประเทศไทยมีพื้นที่เพาะปลูกยาสูบ 251,685 ไร่ผลิตใบยาสูบได้ 54,681 ตัน คิดเป็นร้อยละ 0.8 ของผลผลิตใบยาสูบโลก จึงเป็นผู้ผลิตรายย่อยของโลก เมื่อเทียบกับสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งผลิตใบยาสูบได้ร้อยละ 32.4 และสหรัฐอเมริกาซึ่งผลิตได้ร้อยละ 8.4 ของผลผลิตใบยาสูบของโลก<sup>1</sup>

<sup>1</sup> กองการยาสูบ, กรมสรรพสามิต, การผลิตใบยาสูบปี 2532, (มีนาคม-เมษายน 2533): 11.

ใบยาสูบที่ปลูกในประเทศไทยมี 4 พันธุ์ ได้แก่ พันธุ์เวอร์จิเนีย พันธุ์เบอร์เลย์ พันธุ์เตอกิช และพันธุ์พื้นเมือง กรมสรรพสามิตจะกำหนดให้ผู้เพาะปลูกปลูกยาสูบพันธุ์ใดตามความเห็นสมควร

โรงงานยาสูบเป็นหน่วยงานเดียวที่รับซื้อใบยาสูบ เพื่อใช้ผลิตบุหรี่ภายในประเทศ โดยจะกำหนดปริมาณการรับซื้อไว้ล่วงหน้า โดยทำสัญญาผูกพันเป็นข้อตกลงล่วงหน้าอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรทั้งด้านคุณภาพและปริมาณของใบยาสูบ เพื่อให้ชาวไร่และผู้บ่มใบยาผลิตยาสูบตามโควตาการรับซื้อใบยาแต่ละพันธุ์ที่โรงงานยาสูบกำหนด ส่วนใบยาสูบที่ผลิตได้ส่วนที่เหลือจะส่งออกต่างประเทศตามจำนวนที่ได้รับส่วนแบ่งตลาดส่งออกจากกลุ่มผู้ส่งออกใบยาสูบ ในปี ค.ศ.1988 และ ค.ศ.1989 โรงงานยาสูบได้รับซื้อใบยาสูบในประเทศรวมทั้งสิ้น 28,428.7 ตัน คิดเป็นร้อยละ 52 ของผลผลิตใบยาสูบทั้งหมดของประเทศ และใบยาสูบที่โรงงานยาสูบรับซื้อนี้ คิดเป็นร้อยละ 77 ของปริมาณการใช้ใบยาสูบทั้งหมดของโรงงานยาสูบ ส่วนการใช้ใบยาสูบจากต่างประเทศ มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 23 ของปริมาณใบยาสูบที่โรงงานยาสูบใช้ทั้งหมด

## 2.1.2 การตลาดใบยาสูบของประเทศไทย<sup>2</sup>

ประเทศไทยต้องนำเข้าใบยาพันธุ์เวอร์จิเนียและเบอร์เลย์จากสหรัฐอเมริกา เนื่องจากใบยาสูบไทยยังมีขีดจำกัดในหลายๆ ด้านที่จะพัฒนาให้มีคุณสมบัติทดแทนใบยาสูบจากสหรัฐอเมริกาได้ การนำเข้ามีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากภาวะการผลิตและการจำหน่ายบุหรี่มีแนวโน้มขยายตัวขึ้นเรื่อยๆ โดยในปี ค.ศ.1988 ถึง ค.ศ.1989 ประเทศไทยมีการนำเข้าใบยาสูบพันธุ์เวอร์จิเนียและพันธุ์เบอร์เลย์จากสหรัฐอเมริกาทั้งหมดจำนวน 6,940 ตัน และเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 29.32 ในปี ค.ศ.1990

แม้ผลจากการรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่และสถานะเศรษฐกิจของโลกผันผวนตลอดเวลา แต่การส่งออกใบยาสูบมิได้ทรุดตัวลงเนื่องจากใบยาสูบเป็นสินค้าที่นำไปใช้เป็นวัตถุดิบเพื่อผลิตบุหรี่ ซึ่งไม่สามารถนำวัตถุดิบอื่นๆ มาใช้ทดแทนกันได้

<sup>2</sup> กองวิจัยสินค้าและตลาด, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, การค้าใบยาสูบและผลกระทบจากการนำเข้าบุหรี่ ปี พ.ศ.2533 และแนวโน้มปี พ.ศ.2524, (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2533): 7.



ในปี ค.ศ.1989 ประเทศไทยส่งออกใบยาสูบทั้งสิ้น 27,347.5 ตันมูลค่า 1,411.5 ล้านบาท ปริมาณการส่งออกลดลงจากปี ค.ศ.1988 ซึ่งส่งออกได้ 31,584.8 ตัน แต่มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ.1988 เนื่องจากราคาใบยาสูบในตลาดโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งใบยาพันธุ์เวอร์จิเนียเป็นพืชที่มีการส่งออกมากที่สุด โดยมีสัดส่วนการส่งออกถึงร้อยละ 56 ของปริมาณใบยาสูบทั้งหมด

ในปี ค.ศ.1990 การส่งออกใบยาสูบเพิ่มขึ้นทั้งปริมาณและมูลค่าร้อยละ 26.28 และ 34.47 ตามลำดับ เนื่องจากอียิปต์มีการสั่งซื้อใบยาสูบไทยสูงขึ้น 3.8 ล้านกิโลกรัม ส่วนประเทศผู้นำเข้าใบยาสูบไทยที่สำคัญคือตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรป โดยนำเข้าใบยาสูบจากประเทศไทยคิดเป็นร้อยละ 51 ของปริมาณการส่งออกของประเทศไทยทั้งหมด รองมาได้แก่ สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการนำเข้าใบยาสูบคิดเป็นร้อยละ 13.7 ของปริมาณการส่งออกของประเทศไทยทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีอีกหลายประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น ไต้หวัน สิงคโปร์ และสาธารณรัฐประชาชนจีน ส่วนประเทศที่น่าจับตามอง ได้แก่ อียิปต์ และอินโดนีเซีย

## 2.2 อุตสาหกรรมการผลิตบุหรี่ของประเทศไทย

“บุหรี่” หรือที่เรียกว่า “บุหรี่ยิกาเรต” นั้น เป็นผลิตภัณฑ์อย่างหนึ่งของยาสูบ ซึ่งคำว่า “บุหรี่ยิกาเรต” ตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 (ค.ศ.1966) มาตรา 4 คำนิยาม ความหมายว่า หมายถึง “ยาเส้น หรือยาเส้นปรุง ไม่ว่าจะมียาแห้ง หรือยาอัดปนอยู่หรือไม่ ซึ่งมวนด้วยกระดาษหรือวัตถุที่ทำขึ้นใช้แทนกระดาษ หรือใบยาแห้ง หรือยาอัด”

ตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 มาตรา 16 บัญญัติไว้ว่า “การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ยิกาเรตเป็นการผูกขาดของรัฐ” ดังนั้น โรงงานยาสูบ สังกัดกระทรวงการคลัง เป็นผู้ผูกขาดการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ยิกาเรตในประเทศไทยแต่เพียงผู้เดียว

ภาวะการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ของโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง ได้มีการขยายตัวออกตามลำดับจาก 26,269.2 ล้านมวนในปี ค.ศ.1979 และเพิ่มเป็น 36,876 ล้านมวนในปี ค.ศ.1989

สาเหตุการขยายตัวของการผลิตบุหรี่ปริ เนื่องจากปัจจัยด้านรายได้ของประชากรที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูง ทำให้อัตรากำลังการซื้อเพิ่มขึ้น<sup>3</sup>

## 2.3 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการผลิต การบริโภค และการนำเข้าบุหรี่ปริของประเทศไทย

### 2.3.1 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการผลิตและการตลาดใบยาสูบและบุหรี่ปริของประเทศไทย

เนื่องจากบุหรี่ปริเป็นสินค้าที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน รัฐบาลไทยจึงมีนโยบายในการควบคุมการผลิตและการตลาดใบยาสูบของประเทศไทย และการผูกขาดอุตสาหกรรมผลิตบุหรี่ปริของประเทศไทย เนื่องจากใบยาสูบและบุหรี่ปริมีบทบาทที่สำคัญต่อรายได้ของรัฐบาล การจ้างงาน และดุลการค้าใบยาสูบ ดังนี้

1). บทบาทต่อรายได้ของรัฐ บุหรี่ปริชิกาเรตนับเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญแหล่งหนึ่ง ในบรรดาหลายๆ แหล่งของรัฐ ซึ่งหากเทียบรายรับจากอุตสาหกรรมบุหรี่ปริชิกาเรตเปรียบเทียบกับรายได้ที่รัฐได้รับจากรายได้ของรัฐทั้งหมด ในช่วงปีงบประมาณ ค.ศ.1982-1988 คิดเป็นร้อยละ 0.48 ของรายได้ที่รัฐได้รับทั้งหมด\*

2). บทบาทต่อการจ้างแรงงาน บุหรี่ปริชิกาเรตมีบทบาทต่อการจ้างแรงงานในประเทศไทย ใน 2 ทาง คือ

- ด้านการจ้างแรงงานในอุตสาหกรรมผลิตบุหรี่ปริชิกาเรต ในปีงบประมาณ ค.ศ.1988 การจ้างแรงงานในอุตสาหกรรมผลิตบุหรี่ปริชิกาเรตมีจำนวนทั้งสิ้น 7,491 คน\*\*

<sup>3</sup> กองวิจัยสินค้าและตลาด, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, แนวโน้มการขยายตัวของธุรกิจใบยาสูบ ในปี 2532, (พฤษภาคม 2531): 19.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

\* ที่มาจากรายงานประจำปี 2525-2531 โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย

\*\* ที่มาจากรายงานประจำปี 2531 โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง อ้างถึงจำนวนพนักงานโรงงานยาสูบ ในปีงบประมาณ 2526-2531

- ด้านการจ้างแรงงานในการเพาะปลูกยาสูบ การผลิตบุหรี่ยาสูบที่เร่งก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงถึงการเพาะปลูกยาสูบ ซึ่งมีเกษตรกรผู้เพาะปลูกยาสูบจำนวนมาก

3). บทบาทต่ออุตสาหกรรมค้า ประเทศไทยจำเป็นต้องนำเข้ายาสูบจากต่างประเทศเป็นส่วนผสมในการผลิตบุหรี่ยาสูบ ในขณะเดียวกันประเทศไทยได้ส่งออกยาสูบที่เหลือจากการใช้ภายในประเทศไปจำหน่ายในต่างประเทศด้วย

#### ก. การควบคุมการผลิตและการตลาดยาสูบของประเทศไทย<sup>4</sup>

พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 ควบคุมการผลิตและการตลาดยาสูบของประเทศไทย โดยกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแล ทั้งนี้กรมสรรพสามิตดูแลเกี่ยวกับพื้นที่เพาะปลูกพันธุ์ยาสูบและปริมาณการผลิตแต่ละพื้นที่ ตลอดจนการควบคุมการตลาดยาสูบทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นยาสูบสดหรือยาสูบแห้ง เช่น กฎหมายกำหนดให้ผู้เพาะปลูกยาสูบให้แก่ผู้บ่มยาสูบในเขตส่งเสริมของโรงบ่มสรรพสามิต ผู้บ่มอิสระนี้ที่มีใบอนุญาตจากกรมสรรพสามิต หรือผู้เพาะปลูกเป็นผู้บ่มยาสูบเองก็ได้ และต้องส่งยาสูบแห้งให้โรงงานยาสูบตามโควต้าในแต่ละปี ทั้งนี้การเพาะปลูก การบ่มยาสูบจะถูกกำหนดตามสภาพความต้องการของผู้ผลิตภายในและต่างประเทศ

ผู้บ่มยาสูบต้องขายยาสูบแห้งที่บ่มให้แก่โรงงานยาสูบ (ตามโควต้าที่ได้รับจากโรงงาน) ตัวแทนของบริษัทส่งออกหรือโรงบ่มสรรพสามิต ส่วนยาสูบแห้งที่เหลือจากโควต้าของโรงงานยาสูบ ผู้บ่มอิสระและโรงบ่มสรรพสามิตจะขายให้แก่ตัวแทนของบริษัทส่งออก\* หรือผู้ที่ได้รับอนุมัติให้เป็นผู้มีสิทธิรับซื้อยาสูบแห้งตามที่กรมสรรพสามิตกำหนด ราคาจำหน่ายยาสูบและแห้งแต่ละพันธุ์จะถูกกำหนดโดยกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง โดยให้แต่ละฤดูกาลผลิตเช่นกัน

นโยบายของรัฐในการควบคุมการผลิตและการตลาดยาสูบก่อให้เกิดผลดีคือ ทำให้มีการสร้างหลักประกันทางด้านตลาดให้แก่ผู้เพาะปลูกยาสูบ และผู้บ่มยาสูบอิสระ

\* บริษัทผู้ส่งออกมีประมาณ 20 กว่าราย ที่สำคัญคือ กลุ่มเทพวงศ์, กลุ่มบริษัทอดัมส์, กลุ่มบริษัทอินทนนท์ไทยแอมและยูนิเวอร์แซล, กลุ่ม G-K และกลุ่มมิตซูซุ

ส่วนผลเสียคือ ก่อให้เกิดระบบการผูกมัดระหว่างผู้เพาะปลูกกับผู้บ่มใบยา เนื่องจากผู้เพาะปลูกไม่สามารถนำไปขายให้แก่โรงบ่มอื่นๆ นอกจากโรงบ่มที่กรมสรรพสามิตกำหนดไว้ และมีผลทำให้โรงบ่มใบยาสูบอาจคราคราทางอ้อม โดยการกำหนดคุณภาพใบยาสดที่ซื้อขายในเกรดต่ำ และก่อให้เกิดปัญหาตลาดรัฐซื้อใบยาแห่งอยู่ในวงแคบและตลาดแบบผูกมัด ทำให้บริษัทรับซื้อใบยาแห่งสามารถคราคราซื้อได้\*\*

ผลผลิตใบยาสูบของไทยร้อยละ 35 ใช้ในการผลิตบุหรี่ภายในประเทศ ส่วนที่เหลือร้อยละ 65 จะส่งออกไปขายต่างประเทศ ดังนั้น ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการผลิตและการตลาดใบยาสูบของไทยไม่ได้อยู่ที่โรงงานยาสูบเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับบทบาทของบริษัทผู้ค้าใบยาสูบระหว่างประเทศและความเคลื่อนไหวของตลาดใบยาสูบโลกด้วย ซึ่งมีลักษณะของตลาดแบบการผูกขาดเช่นกัน \*\*\*

ข้อสังเกต : ในปี ค.ศ.1988 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์วางแผนลดพื้นที่เพาะปลูกใบยาสูบ และให้ผู้เพาะปลูกปลูกพืชอย่างอื่นแทน ทั้งนี้เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเคยขอเจรจาเพื่อลงทุนตั้งโรงงานผลิตบุหรี่ในประเทศไทย และในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1986 สหรัฐอเมริกาได้เคยขอเจรจาเพื่อเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย ทำให้มีการตื่นตัวในประเทศไทยมากขึ้น

#### ข. การผูกขาดอุตสาหกรรมการผลิตบุหรี่ของประเทศไทย

รัฐบาลไทยได้ควบคุมการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ โดยอุตสาหกรรมการผลิตบุหรี่เป็นกิจการผูกขาดของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509<sup>5</sup> มีโรงงานยาสูบเป็นผู้ผูกขาดการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ในประเทศเพียงผู้เดียว อุตสาหกรรมการผลิตบุหรี่ของประเทศไทยได้ผลิตบุหรี่เพื่อการอุปโภคบริโภคภายในประเทศ และในปี ค.ศ.1990 โรงงานยาสูบมีแผนการที่จะผลิตบุหรี่ประเภทไม่มีก้นกรองทั้งหมดออกจำหน่ายในต่างประเทศด้วย

\*\* ตามปกติราคาซื้อขายใบยาสูบไม่ว่าใบยาสดหรือใบยาแห้งจะถูกกำหนดโดยโรงงานยาสูบ แต่ในทางปฏิบัติอาจขึ้นอยู่กับ demand-supply ของตลาดในขณะนั้นด้วย

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

<sup>5</sup> มาตรา 16 พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509.

### 2.3.2 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการบริโภค

ก่อนประเทศไทยเปิดตลาดบุหรี่เสรี ประเทศไทยมิได้มีมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยเฉพาะ แต่ผลจากการรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ทำให้รัฐออกกฎหมายหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริโภคยาสูบ โดยออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี คำสั่งและข้อบังคับต่างๆ เช่น การระบุให้เตือนเรื่องโทษของการสูบบุหรี่บนซองบุหรี่ การห้ามสูบบุหรี่ในสถานที่สาธารณะบางแห่งและสถานที่ราชการ การห้ามโฆษณา เป็นต้น<sup>6</sup>

ข้อสังเกต: ก่อนปี ค.ศ.1989 ประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการคุ้มครองปกป้องสุขภาพประชาชนจากการสูบบุหรี่ จนกระทั่งสหรัฐอเมริกาได้เคยขอเจรจาเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยในปลายปี ค.ศ.1986 ตลอดจนการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่เพิ่มมากขึ้น ตั้งแต่ปี ค.ศ.1982 เป็นต้นมา มีผลให้รัฐบาลตื่นตัวมากขึ้น และออกประกาศคณะกรรมการว่าด้วยฉลากที่ 44 พ.ศ.2532 (ค.ศ.1989) ออกตามความในมาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 (ค.ศ.1979) กำหนดให้บุหรี่เป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากไม่สามารถโฆษณาได้และต้องให้มีคำเตือนเรื่องโทษของการสูบบุหรี่ว่า “การสูบบุหรี่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ”

### 2.3.3 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ

การค้าบุหรี่ในประเทศไทยเป็นการค้าผูกขาด และห้ามนำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต หรือการนำเข้าเพื่อจำหน่าย ณ ร้านค้าปลอดภาษี ตามกฎหมายศุลกากร หรือการนำเข้าโดยเอกสิทธิ์ทางการเมือง ซึ่งปริมาณการนำเข้าบุหรี่เพื่อจำหน่าย ณ ร้านค้าปลอดภาษีมีประมาณ 230 ล้านมวน (หรือ 11.5 ล้านซอง) ส่วนการนำเข้าเพื่อการค่านั้น ประเทศไทยไม่อนุญาตให้นำเข้าเป็นเวลานานหลายสิบปี หลังจากที่เคยนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการลักลอบนำเข้าบุหรี่ แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จึงได้ยกเลิกไป ในช่วง ค.ศ.1983 จนถึง ค.ศ.1985 บุหรี่ที่ถูกลักลอบนำเข้าในประเทศไทยเฉลี่ยประมาณปีละ 1,000

<sup>6</sup> ดูกฎหมายและมาตรการในการควบคุมการบริโภคยาสูบ (ก่อนอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ), เอกสารภาคผนวก

ล้านมวน (50 ล้านซอง) ส่วนในปี ค.ศ.1986 จนถึง ค.ศ.1987 ลักลอบนำเข้าลดลงเหลือประมาณ ปีละ 800-900 ล้านมวน คิดเป็นร้อยละ 2 ของปริมาณบุหรี่ที่ขายภายในประเทศ

## 2.4 การค้าบุหรี่ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา<sup>7</sup>

การค้าบุหรี่ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกานั้น กล่าวได้ว่าปริมาณและมูลค่าน้อย เนื่องจากประเทศไทยมีมาตรการห้ามนำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศ\* บุหรี่จากต่างประเทศที่ซื้อขายกันส่วนใหญ่จึงเป็น บุหรี่ที่ลักลอบนำเข้า จากสถิติการส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา ปรากฏว่า การส่งออกบุหรี่ยังไทยในช่วงปี ค.ศ.1981 ถึง ค.ศ.1985 ปีละประมาณ 950 ล้านมวน มูลค่าประมาณ 161 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา คิดเป็นร้อยละ 0.01 ของบุหรี่ส่งออกทั้งหมดของสหรัฐอเมริกา แต่ในปี ค.ศ.1986 จนถึง ค.ศ.1987 ไม่ปรากฏการส่งออกบุหรี่ยังไทย เนื่องจากประเทศไทยเข้มงวดในการจับกุมการลักลอบการนำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศมากขึ้น\*\* แต่ในปี ค.ศ.1988 สหรัฐอเมริกาส่งออกบุหรี่ยังประเทศไทยเพิ่มขึ้นเป็น 4,380 ล้านมวน มูลค่า 1,232 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา คิดเป็นร้อยละ 0.04 ของบุหรี่ที่สหรัฐอเมริกาส่งออก เนื่องจากในช่วงปี ค.ศ.1987-ค.ศ.1988 สหรัฐอเมริกาได้พยายามขยายตลาดบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทยโดยการใช้มาตรการคุ้มครองโฆษณาบุหรี่ในประเทศไทยมากขึ้น

<sup>7</sup> กองวิจัยสินค้าและตลาด, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, “การค้าใบยาสูบและผลกระทบต่อจากการนำเข้าบุหรี่,” วารสารยาสูบ, (กุมภาพันธ์ 2531): 20-23.

\* ตั้งแต่มีนับตั้งแต่ พ.ศ.2486-พ.ศ.2514 โรงงานยาสูบเป็นหน่วยงานเดียวที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศ ต่อมาในปี พ.ศ.2515-พ.ศ.2518 โรงงานยาสูบได้หยุดนำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศ เนื่องจากอัตราค่าแสตมป์และอากรขาเข้าสูง ทำให้ต้นทุนนำเข้าสูงกว่าบุหรี่ลักลอบ ต่อมาในปี พ.ศ.2519-2520 กระทรวงการคลังมีนโยบายให้โรงงานยาสูบนำเข้าจากต่างประเทศเพื่อจำหน่ายแข่งกับบุหรี่ยี่ห้อลักลอบนำเข้า โดยลดค่าแสตมป์ยาสูบและอากรขาเข้าลง แต่ปรากฏว่าไม่สามารถแข่งกับบุหรี่ยี่ห้อลักลอบได้ เนื่องจากถูกกำหนดให้จำหน่ายในโรงแรม ห้ามสรรพสินค้าและสโมสรเท่านั้น นับแต่ปี พ.ศ.2520 เป็นต้นมา จึงระงับการนำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศและไม่ออกหรือต่อใบอนุญาตจำหน่ายบุหรี่ยี่ห้อจากต่างประเทศ

การที่ประเทศไทยมีมาตรการห้ามนำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศทำให้สหรัฐอเมริกาได้เปรียบดุลการค้าใบยาสูบและบุหรี่ยังไทยน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้

<sup>8</sup> “Unhealth Alliance,” Health Alert 94 (1989): 217.

\*\* เป็นข้อมูลที่สหรัฐอเมริกาอ้างอิง

## 2.5 การเปิดตลาดบุนหรีในประเทศแถบเอเชียของสหรัฐอเมริกา

ประเทศแถบเอเชียส่วนมากได้พยายามปกป้องอุตสาหกรรมการผลิตบุนหรีภายในประเทศด้วยการผูกขาดโดยรัฐ และกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กีดกันการนำเข้าบุนหรีต่างประเทศ เช่น กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการห้ามนำเข้าบุนหรีต่างประเทศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจ เช่น เกาหลีใต้ และประเทศไทย หรือการเก็บภาษีศุลกากรในอัตราสูง หรือการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการโฆษณา หรือการขาย เนื่องจากบุนหรีเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากแก่รัฐ อีกทั้งบุนหรีก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและสภาพแวดล้อมเป็นพิษ<sup>8</sup>

ในขณะเดียวกัน บุนหรีนับเป็นสินค้าสำคัญที่ทำรายได้ให้แก่บริษัทผู้ผลิตมากมาย รัฐบาลสหรัฐอเมริกากับบริษัทอุตสาหกรรมบุนหรีของสหรัฐอเมริกามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และร่วมกันผลักดันให้เปิดตลาดบุนหรีในต่างประเทศ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาใช้บทบังคับทางการค้า (threats of trade sanctions) ต่อประเทศต่างๆ เพื่อนำเข้าบุนหรีของสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศแถบเอเชีย<sup>9</sup> และผลที่ตามมา คือการเพิ่มของอัตราผู้สูบบุนหรีในประเทศแถบเอเชีย

### 2.5.1 สาเหตุที่สหรัฐอเมริกาต้องการเปิดตลาดบุนหรีในประเทศแถบเอเชีย<sup>10</sup>

สหรัฐอเมริกาต้องการเปิดตลาดบุนหรีในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศแถบเอเชีย เนื่องจากปัจจัยภายในสหรัฐอเมริกาและปัจจัยในประเทศแถบเอเชียเป็นส่วนผลักดันให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาต้องพยายามเปิดตลาดบุนหรีในต่างประเทศ

#### ก. ปัจจัยภายในสหรัฐอเมริกา

##### 1). ตลาดในสหรัฐอเมริกถึงจุดอิ่มตัว

<sup>9</sup> Ibid., p. 215.

<sup>10</sup> ส่วนวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย, “รายงานวิจัยเรื่อง สหรัฐฯ บุกตลาดบุนหรีไทย(1)ไทย: เขี่ยรายต่อไปของธุรกิจบุนหรีอเมริกัน,” (กรกฎาคม 2532): 1-11.

จากการศึกษาพบว่า ปริมาณของผู้สูบบุหรี่ในสหรัฐอเมริกาลดลงอย่างช้าๆ มาตั้งแต่ปี ค.ศ.1981 โดยเฉลี่ยลดลงร้อยละ 2-3 ต่อปี และในปี ค.ศ.1990 ลดลงจากปี ค.ศ.1989 ถึงร้อยละ 4.7 ทำให้การขายบุหรี่ในสหรัฐอเมริกาตกลงอย่างมาก บริษัทผู้ผลิตบุหรี่จึงผลักดันให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้ต่างประเทศเปิดตลาดสำหรับบุหรี่ต่างประเทศ เพื่อแย่งส่วนแบ่งตลาดของผลิตภัณฑ์บุหรี่ในต่างประเทศอันก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากแก่บริษัทผู้ผลิตบุหรี่และรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

ส่วนสาเหตุที่ทำให้ตลาดบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาสถิตนิ่งตัว มีอยู่หลายประการคือ

- การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างประชากร จากการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างประชากรของคนอเมริกันที่มีอายุเฉลี่ยสูงขึ้น ทำให้กลุ่มวัยรุ่นซึ่งเป็นกลุ่มที่ติดบุหรี่ได้ง่ายลดจำนวนลง ขณะเดียวกันชาวอเมริกันที่เป็นผู้ใหญ่มีจำนวนมากขึ้น แต่มีแนวโน้มที่จะเลิกสูบบุหรี่มากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้บริษัทผู้ผลิตบุหรี่ต้องหาตลาดของประชากรกลุ่มใหม่

- การรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ในสหรัฐอเมริกา การรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ในสหรัฐอเมริกาคือสาเหตุที่ทำให้ตลาดบุหรี่ในสหรัฐอเมริกามีขนาดเล็กลง นับแต่อดีตกรมอนามัยได้เตือนให้คนอเมริกันตระหนักถึงอันตรายที่เกิดจากการสูบบุหรี่ เช่น ปี ค.ศ.1964 Surgeon General G.Evertt Koop กล่าวว่า “การสูบบุหรี่เป็นสาเหตุของความตายราว 1 ใน 6 ของผู้เสียชีวิตทั้งหมดในสหรัฐอเมริกา” ต่อมาเกือบครึ่งของประชากรของคนอเมริกันที่เคยสูบบุหรี่ได้เลิกนิสัยสูบบุหรี่โดยเด็ดขาด

ผลจากการรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ทำให้ประชากรอเมริกันเห็นถึงอันตรายของบุหรี่ที่มีต่อสุขภาพ และทำให้อัตราการสูบบุหรี่ลดลงถึงประมาณเกือบครึ่งหนึ่ง ซึ่งจากการสำรวจพบว่า ผู้สูบบุหรี่ในสหรัฐอเมริกา มีแนวโน้มที่จะลดจำนวนลงอย่างต่อเนื่องกัน มาตลอด โดยในปี ค.ศ.1950, 1955, 1964, 1978, 1985 และ 1986 อัตราการสูบบุหรี่สำหรับผู้ชายลดลงเหลือร้อยละ 60, 53, 52, 39, 38, 33 และ 31 ในขณะที่อัตราการสูบบุหรี่เพศหญิงสูงขึ้นแต่เพียงเล็กน้อย กล่าวคือ ในปี ค.ศ.1955, 1965, 1978 และ 1985 เป็นเหลือเพียงร้อยละ 25, 34, 30 และ 25 และคาดว่าในปี ค.ศ.1988 สหรัฐอเมริกาจะบริโภคยาสูบเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ.1987 เพียงร้อยละ 1<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Anti Smoking Campaign Project, The World Situation Tobacco Use, (1989), p. 18.



รวมทั้งการที่รัฐบาลได้พยายามออกกฎหมายเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ยาสูบที่เข้มงวดมากขึ้น ซึ่งมีกฎหมายหลายฉบับเกี่ยวกับการควบคุมปริมาณ คุณภาพ และการบริโภคของประชาชนอย่างเข้มแข็ง อาทิ

- กฎหมายหรือกฎหมายเพื่อควบคุมปริมาณและคุณภาพ เช่น Toxic Substance Act the Fair Labeling and Packaging Act the Federal Hazardous Substance Act the Controlled Substance Act\*

- กฎหมายหรือกฎหมายเพื่อควบคุมการบริโภค เช่น

- ข้อบังคับห้ามสูบบุหรี่บนเครื่องบินภายในประเทศเป็นการถาวรและเที่ยวบินที่ใช้เวลาเดินทาง 2 ชั่วโมง (เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ.1990)<sup>12</sup>

- ข้อบังคับห้ามลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทสูบบุหรี่ในขณะทำงาน ซึ่งมีประมาณร้อยละ 30 ของบริษัทห้างร้านในสหรัฐอเมริกา<sup>13</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ธุรกิจบุหรี่ยังถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของบริษัทผู้ผลิตบุหรี่สหรัฐอเมริกา ทำให้บริษัทบุหรี่ยังจำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์ของตนเอง และล้มล้างอิทธิพลของโครงการรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ โดยพยายามทำให้ร่างกฎหมายหลายฉบับของสหรัฐอเมริกาคงไป

<sup>12</sup> ส่วนวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ,ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย,ไทย: เขี่ยรอยต่อไปของธุรกิจบุหรี่ยุโรป, เอกสารการสัมมนาเรื่อง “ปัญหาบุหรี่ยุโรปและมาตรา 301 กับทางออกของไทย”, (10 สิงหาคม 2532), หน้า 2.

\* แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายควบคุมคุณภาพและปริมาณดังกล่าว ไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกาในการควบคุมความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์บุหรี่ ถึงแม้ว่าบุหรี่ยุโรปจะรับผิดชอบสำหรับการตายของผู้บริโภคมากกว่าสินค้านอื่น ๆ ก็ตาม และ The Food and Drug Administration ของสหรัฐอเมริกาก็ไม่สามารถพิจารณาถึงความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์บุหรี่ได้โดยอ้างว่า บุหรี่มิใช่ทั้งอาหารและยา

<sup>13</sup> ส่วนวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ,ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย,ไทย: เขี่ยรอยต่อไปของธุรกิจบุหรี่ยุโรป, เอกสารในการสัมมนาเรื่อง “ปัญหาบุหรี่ยุโรปและมาตรา 301 กับทางออกของไทย”, (10 สิงหาคม 2532), หน้า 2.

- ราคาบุหรี่เพิ่มขึ้น สาเหตุของการที่ราคาบุหรี่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากบริษัทบุหรี่รวมตัวกันขึ้นราคาเพื่อชดเชยตลาดที่ลดลง และรัฐบาลได้ขึ้นภาษีสรรพสามิตในปี ค.ศ.1990 ทำให้ราคาขายปลีกสูงขึ้นร้อยละ 15 แต่ก็ทำให้ความต้องการสูบบุหรี่ลดน้อยลง ทำให้บริษัทผู้ผลิตบุหรี่ผลิตบุหรี่ระดับรองที่มีราคาถูกกว่า ส่งผลให้ปริมาณการขายบุหรี่ระดับรองขยายตัวอย่างรวดเร็วเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9 ของตลาดทั้งหมด แต่บริษัทผู้ผลิตบุหรี่ต้องสูญเสียผลกำไรอย่างมาก เพราะบุหรี่ราคาพิเศษมีกำไรน้อย ด้วยเหตุผลนี้ ในช่วงปี ค.ศ.1985 เป็นต้นมา ตลาดบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาจึงอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของบริษัทผู้ผลิตบุหรี่อเมริกันอย่างแท้จริง

## 2). การเปลี่ยนแปลงนโยบายในการผลิตยาสูบและบุหรี่

นับแต่ ค.ศ.1986 เป็นต้นมา นโยบายการผลิตยาสูบและบุหรี่ในสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนแปลงอย่างมาก รัฐบาลสหรัฐอเมริกามีนโยบายลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตบุหรี่ โดยนำเครื่องจักรที่ทันสมัยเพื่อนำไปใช้กับระบบการผลิต ตลอดจนนโยบายการลดพื้นที่เพาะปลูกเนื่องจากตลาดบุหรี่ในประเทศถึงจุดอิ่มตัว บริษัทบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาได้กระจายธุรกิจออกไปสู่ผลิตภัณฑ์อื่นๆ โดยการผนวกกิจการหรือเข้าซื้อกิจการเกี่ยวกับอาหาร เช่น R.J.Reynold เข้าซื้อกิจการ Nabisco และ Philip Morris เข้าซื้อกิจการ General Food Corp. ในปี ค.ศ.1985 กิจการ Kraft Inc. และ National Dairy Product ในปี ค.ศ.1988 แต่แหล่งรายได้ที่สำคัญนั้นยังคงต้องพึ่งพากิจการบุหรี่ โดยกำไรของกิจการบุหรี่เท่ากับร้อยละ 81 ของกำไรทั้งหมดของบริษัท

### ข. ปัจจัยในประเทศแถบเอเชีย<sup>14</sup>

สำหรับปัจจัยประเทศแถบเอเชียที่สำคัญต่อความต้องการเปิดตลาดในประเทศแถบเอเชีย ได้แก่ การคาดคะเนถึงตลาดที่ดีในเอเชีย<sup>15</sup> และมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่ดีเพียงพอ ซึ่งจะเห็นได้จากการสำรวจปริมาณการบริโภคบุหรี่ในปี ค.ศ.1970-1985 ปรากฏว่าผู้บริโภคนิโคตินได้ลดลงในประเทศอุตสาหกรรม แต่กลับเพิ่มขึ้นในประเทศแถบเอเชีย และสหรัฐอเมริกาคาดคะเนว่า ยอดขายในประเทศแถบเอเชียจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 18 ก่อนปี ค.ศ.2000

<sup>14</sup> Anti Smoking Campaign Project, Tobacco Use, (March 1990), pp. 6-9.

<sup>15</sup> Ibid., p. 29.

## 2.5.2 กรณีการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศญี่ปุ่น

สหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดบุหรี่จำนวน 2 ครั้ง

ครั้งแรก เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1979 สหรัฐอเมริกาได้ร้องขอต่อ GATT ว่า ญี่ปุ่นคงไว้ซึ่งมาตรการที่เลือกปฏิบัติ (discriminatory) ต่อการนำเข้าของผลิตภัณฑ์บุหรี่ การนำเข้าผลิตภัณฑ์บุหรี่ถูกจำกัด เพราะเป็นการผูกขาดทางการค้าโดยรัฐ ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติของ GATT

สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นไม่สามารถตกลงกันได้ ต่อมาสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นได้ชี้แจงต่อ GATT ว่า ญี่ปุ่นได้ยินยอมให้มีการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศตามที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้อง<sup>16</sup>

ครั้งที่สอง เดือนกันยายน ค.ศ.1979 ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการไต่สวนการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของญี่ปุ่นตามมาตรา 301 โดยการริเริ่มของตนเองและสมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาได้หาหลักฐานเพื่อสนับสนุนการเรียกร้อง<sup>17</sup> สหรัฐอเมริกาข่มขู่ว่าจะดำเนินการตอบโต้โดยวิธีการทางภาษีสำหรับสินค้าส่งออกที่สำคัญของญี่ปุ่น เช่น คอมพิวเตอร์ ส่วนประกอบรถยนต์ สิ่งทอ จนกระทั่งเดือนตุลาคม ค.ศ.1987 ญี่ปุ่นได้ยกเลิกพิกัดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับบุหรี่ต่างประเทศ

### มาตรการของสหรัฐอเมริกา: การเปิดตลาดบุหรี่ในญี่ปุ่น

#### 1. การลดลงหรือการยกเลิกพิกัดอัตราภาษีศุลกากร

หลังการเปิดตลาดบุหรี่ทำให้ระหว่างปี ค.ศ.1981-1985 ญี่ปุ่นได้ลดภาษีการนำเข้าสำหรับบุหรี่ต่างประเทศจากร้อยละ 90 ลงเหลือเพียงร้อยละ 20 และกำหนดอัตราภาษีขายปลีกประมาณร้อยละ 40 ของราคาขายบุหรี่ต่างประเทศ และในเดือนตุลาคม ค.ศ.1987 ญี่ปุ่นได้ยกเลิกพิกัดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับบุหรี่ต่างประเทศ

<sup>16</sup> Report of the Panel , Japaness restricts on import of manufactured Tobacco from US, (11 June 1981), p. 28.

<sup>17</sup> Unhealthy Alliance, Health Alert, p. 217.

## 2. การโฆษณาและการเสนอขายบุหรี่ในญี่ปุ่น<sup>18</sup>

- การโฆษณาทางโทรทัศน์ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ปล่อยปละละเลยให้มีการโฆษณาบุหรี่ โดยเฉพาะการโฆษณาทางโทรทัศน์ก่อนปี ค.ศ.1980 บริษัทผู้ผลิตบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา จึงพยายามเสนอการขายสินค้าบุหรี่โดยการโฆษณาทางโทรทัศน์ในช่วงรายการสำหรับเด็กและสตรี จนกระทั่งปี ค.ศ.1989 The National Japan Tobacco จึงได้ยอมปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ สาธารณสุขในการระงับการโฆษณาสินค้าบุหรี่ทางโทรทัศน์ในช่วงรายการสำหรับเด็กและสตรี แต่บริษัทผู้ผลิตของสหรัฐอเมริกาได้โฆษณาในช่วงการแข่งขันเบสบอลและการแสดงสำหรับ กลุ่มวัยรุ่นแทน

- การแจกตัวอย่างบุหรี่เพื่อการทดลองสูบบุหรี่ บริษัทผู้ผลิตของสหรัฐอเมริกาพยายามเสนอ การขายแก่ผู้หญิง โดยการแจกบุหรี่สำหรับผู้หญิงเพื่อทดลองสูบบุหรี่โดยไม่คิดราคา และพยายามสร้าง ภาพพจน์ที่ดีสำหรับผู้หญิงที่สูบบุหรี่ อันทำให้จำนวนผู้หญิงที่สูบบุหรี่เพิ่มมากขึ้น

- การเป็นผู้สนับสนุนการแข่งขันกีฬา บริษัทผู้ผลิตของสหรัฐอเมริกาได้ทุ่มเงินจำนวนมาก เพื่อเสนอขอเป็นผู้สนับสนุนการแข่งขันกีฬาเพื่อสร้างภาพพจน์ที่ดี และเพื่อหลีกเลี่ยงข้อห้าม การโฆษณาทางโทรทัศน์

### 2.5.3 กรณีการเปิดตลาดบุหรี่ในไต้หวัน

- การเรียกร้องให้เปิดตลาดบุหรี่ในไต้หวันของสหรัฐอเมริกา<sup>19</sup>

แต่เดิมก่อนปี ค.ศ.1985 รัฐบาลไต้หวันได้มีการตั้งกำแพงภาษีบุหรี่ต่างประเทศไว้สูงมาก และเข้มงวดในจำหน่ายและการโฆษณาบุหรี่ที่ผลิตในประเทศและต่างประเทศ ไต้หวันได้ถูกสหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้เปิดตลาดบุหรี่ตามมาตรา 301 ในปี ค.ศ.1985 โดยผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา ได้ริเริ่มไต่สวนโดยตนเอง ซึ่งมีผลให้ไต้หวันต้องอนุญาตให้มีการนำเข้าบุหรี่จากสหรัฐอเมริกา

<sup>18</sup> ส่วนวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย, สหรัฐอเมริกาเปิดตลาดบุหรี่ไทย(2)ธุรกิจ บุหรี่อเมริกัน: อิทธิพลมืดที่กำลังคุกคามไทย, (กรกฎาคม 2532), หน้า 2-3.

<sup>19</sup> Unhealthy Alliance, Health Alert, p. 218.

ในเดือนธันวาคม ค.ศ.1986 แต่ยังไม่สามารถตกลงกันเกี่ยวกับการอนุญาตโฆษณาและราคาจำหน่าย จนกระทั่งในปี ค.ศ.1987 สหรัฐอเมริกาและรัฐบาลไต้หวันได้มีการเจรจาทำข้อตกลงสองฝ่าย และเปิดตลาดบุหรี่ในไต้หวันอย่างเป็นทางการนับแต่วันลงนามความตกลง

#### มาตรการของสหรัฐอเมริกา: การเปิดตลาดบุหรี่ในไต้หวัน

##### - การโฆษณาและการเสนอขายบุหรี่ในไต้หวัน<sup>20</sup>

ภายหลังการเปิดตลาดบุหรี่ต่างประเทศในไต้หวัน การโฆษณาและการเสนอขายยังคงถูกจำกัดตามข้อตกลงสองฝ่าย โดยรัฐบาลไต้หวันกำหนดห้ามการโฆษณาบุหรี่ในสิ่งต่างๆ อาทิเช่น สื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ หนังสือพิมพ์ หรือป้ายประกาศ ยกเว้นการโฆษณาในนิตยสาร (magazine) แต่สหรัฐอเมริกายังทำโฆษณา โดยมุ่งไปยังกลุ่มหญิงและวัยรุ่น ทำให้กระทรวงพาณิชย์ของไต้หวัน ต้องออกระเบียบว่าด้วยการห้ามโฆษณาบุหรี่ที่จำหน่ายภายในประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลไต้หวัน ยังได้กำหนดกฎเกณฑ์ให้บุหรี่ต่างประเทศที่นำเข้าไปในประเทศต้องระบุค่าเตือนเกี่ยวกับสุขภาพ ลงบนซองบุหรี่

##### 2.5.4 กรณีการเปิดตลาดบุหรี่ในเกาหลีใต้<sup>21</sup>

##### - การเรียกร้องให้เปิดตลาดบุหรี่ในเกาหลีใต้ของสหรัฐอเมริกา

ตลาดยาสูบในเกาหลีใต้ก่อนการเปิดตลาดบุหรี่เสรี การนำเข้าและการจำหน่ายบุหรี่ ต่างประเทศในเกาหลีใต้เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย อีกทั้งการมีบุหรี่ต่างประเทศไว้ในครอบครอง ก็เป็นสิ่งผิดกฎหมายด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ระบบการผลิตและการตลาดบุหรี่ของเกาหลีใต้นั้น รัฐบาลเกาหลีใต้จะเป็นผู้ผูกขาดการค้ายาสูบทั้งหมด และกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีศุลกากรนำเข้า สินค้าบุหรี่สูงในอัตราถึงร้อยละ 100 โดยผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องต่อเกาหลีใต้ ภายใต้อนุสัญญา 301 ถึงสองครั้ง

<sup>20</sup> ส่วนวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย, “สหรัฐฯบุกตลาดบุหรี่ไทย (2) ธุรกิจหรืออเมริกัน: อิทธิพลมืดที่กำลังคุกคามไทย,” (กรกฎาคม 2532), หน้า 2-3.

<sup>21</sup> วิวัฒน์ เขาสกุล, “สรุปการค้ายาสูบเกาหลีใต้กับสหรัฐฯ,” วารสารยาสูบ (2531), หน้า 18-24 และ กอง การยาสูบ กรมสรรพสามิต, “สถานการณ์ยาสูบ: สาธารณรัฐเกาหลีใต้,” วารสารยาสูบ (2532), หน้า 16-20.

ครั้งแรก เมื่อปี ค.ศ.1986 ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องให้เกาหลีใต้เปิดตลาดบุหรี่สหรัฐอเมริกาในเกาหลีใต้ โดยผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริการิเริ่มการไต่สวนโดยตนเอง ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้เกาหลีใต้เปิดตลาดบุหรี่ โดยข่มขู่ว่าจะใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้าสำหรับผลิตภัณฑ์สิ่งทอของเกาหลีใต้ที่ส่งมายังสหรัฐอเมริกา และต่อมาวันที่ 1 กันยายน ค.ศ.1986 สหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้ได้ทำข้อตกลงทวิภาคี โดยเกาหลีใต้เปิดตลาดบุหรี่จากสหรัฐอเมริกาในขอบเขตจำกัด โดยเปิดตลาดบุหรี่จากสหรัฐอเมริการ้อยละ 1 ของตลาดบุหรี่ในประเทศ หรือมีมูลค่าประมาณ 2.1 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี แต่รัฐบาลเกาหลีใต้ไม่ยินยอมให้มีการโฆษณาบุหรี่ในเกาหลีใต้

ครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 25 มกราคม ค.ศ.1988 บริษัทผู้ผลิตบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาให้ทำการไต่สวนเกาหลีใต้ โดยกล่าวอ้างว่าเกาหลีใต้ปฏิบัติทางการค้าที่เป็นการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ระหว่างบุหรี่ที่ผลิตในประเทศกับบุหรี่ที่นำเข้าจากต่างประเทศ ภายใต้มาตรา 301 และผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มทำการไต่สวนเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1988 ต่อมาวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ.1988 เกาหลีใต้ได้ยินยอมตามที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้องตามมาตรา 301 โดยยอมเปิดตลาดบุหรี่เสรี เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้ข่มขู่ว่าจะดำเนินมาตรการตอบโต้โดยขึ้นภาษีศุลกากรนำเข้าแก่สินค้าส่งออกที่สำคัญของเกาหลีใต้ที่นำเข้าสหรัฐอเมริกา เช่น รถยนต์ เครื่องไฟฟ้า เป็นต้น โดยทำข้อตกลงสองฝ่ายเป็นบันทึกความเข้าใจ มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.1988 อนุญาตให้บุหรี่สหรัฐอเมริกาเข้าสู่ตลาดเกาหลีใต้ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่ชัดเจนการค้าน้อยที่สุด

#### มาตรการของสหรัฐอเมริกา: การเปิดตลาดบุหรี่ในเกาหลีใต้

1. การยกเลิกระบบผูกขาดของการผลิตและการตลาด
2. การอนุญาตให้เพิ่มส่วนเหลือมกำไรของบุหรี่สหรัฐอเมริกา
3. อัตราภาษีศุลกากรของการนำเข้ายาสูบลดลง
4. อนุญาตให้มีการโฆษณาและการเสนอขายบุหรี่ในเกาหลีใต้

## 2.6 สาเหตุที่สหรัฐอเมริกาต้องการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย

นอกจากปัจจัยภายในของสหรัฐอเมริกาและปัจจัยของประเทศต่างๆ ในแถบเอเชียที่ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่ผลักดันให้สมาคมอุตสาหกรรมผู้ส่งออกบุหรี่ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาเพื่อไต่สวนประเทศไทยตามมาตรา 301 ดังต่อไปนี้

1. การเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าของสหรัฐอเมริกาที่มุ่งเน้นการเปิดตลาดสินค้าของสหรัฐอเมริกา

2. ตาม National Trade Estimate Report รายงานว่า ไทยได้เปรียบดุลการค้าสหรัฐอเมริกา และได้มีรายงานเกี่ยวกับการกีดกันทางการค้าของไทยในการจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์บุหรี่ และกำหนดมูลค่าความเสียหายที่สหรัฐอเมริกาจะได้รับไว้ถึง 166 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา<sup>22</sup>

3. สหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จในการเรียกร้องให้เปิดตลาดบุหรี่ในประเทศแถบเอเชีย เช่น ประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ โดยผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้สอบสวนตามมาตรา 301 ด้วยการริเริ่มโดยตนเอง และปรากฏว่ามีบริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาได้เคยยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากที่รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ทำข้อตกลงสองฝ่ายกับสหรัฐอเมริกา ดังนั้น สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาจึงได้เรียกร้องต่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาให้ดำเนินการสอบสวนการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศไทย โดยกีดกันการนำเข้าบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา

4. สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาพิจารณาเห็นว่า ตลาดบุหรี่ในประเทศไทยเติบโตเช่นเดียวกับตลาดบุหรี่ในประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ ทั้งสิ้นค่านูหรีของสหรัฐอเมริกาได้แพร่หลายในประเทศไทยเช่นเดียวกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้

<sup>22</sup> Office of the United States Trade Representative, National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, pp. 169-170.

## 2.7 ข้อพิพาทเรื่องการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยของสหรัฐอเมริกาภายใต้ มาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988

### 2.7.1 การเรียกร้องของสมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา (U.S. Cigarettes Export of Association: US.CEA) ภายใต้มาตรา 301<sup>23</sup>

วันที่ 10 เมษายน ค.ศ.1989 สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา\* ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาให้ไต่สวนโรงงานยาสูบและรัฐบาลไทยสำหรับการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศไทยในการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ รวมทั้งการห้ามโฆษณาสินค้าบุหรี่ไม่ว่าจะโดยสื่อโฆษณาประเภทใดตามมาตรา 301 โดยกล่าวหาว่ารัฐบาลไทยหลายประการซึ่งพอสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1. รัฐบาลไทยปฏิบัติต่ออุตสาหกรรมการค้าของสหรัฐอเมริกาอย่างไม่เป็นธรรม กล่าวคือ ไม่ยอมให้สหรัฐอเมริกาลงทุนในอุตสาหกรรมยาสูบ ไม่ยอมให้นำเข้าบุหรี่ และไม่ให้สหรัฐอเมริกา มีสิทธิใดๆ ในการจัดจำหน่ายบุหรี่ในประเทศไทย
2. รัฐบาลไทยดำเนินการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมอากรขาเข้าภาษีต่างๆ อย่างไม่สมเหตุสมผล คือ อัตราภาษีเก็บในประเทศอัตราหนึ่ง และเก็บสินค้านำเข้าประเทศอีกอัตราหนึ่ง
3. รัฐบาลไทยสั่งห้ามการโฆษณาและส่งเสริมการขายบุหรี่อย่างเข้มงวด ซึ่งทำให้บุหรี่จากต่างประเทศตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบในการแข่งขัน

จากคำร้องเรียนของสมาคมผู้ส่งออกบุหรี่สหรัฐอเมริกาดังกล่าว ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา ได้มีมติรับคำร้องเรียนไว้ไต่สวนเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ.1989 เมื่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา

<sup>23</sup> “สรุปข้อเรียกร้องของสมาคมผู้ส่งออกบุหรี่สหรัฐฯ,” เอกสารในการสัมมนาเรื่อง ปัญหาบุหรี่และมาตรา 301 กับทางออกของประเทศไทย เอกสารหมายเลข 1, (10 สิงหาคม 2532), หน้า 1-9.

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



เริ่มดำเนินการไต่สวนประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยได้กำหนดนโยบาย การแก้ปัญหาไว้ 2 ระยะ คือ

### 1. ระยะก่อนที่ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาจะตัดสินปัญหาการค้า

ในระยะนี้ประเทศไทยอาจจะใช้นโยบายแก้ปัญหาโดยการร่วมมือกับประเทศต่างๆ และสมาคมต่อต้านการสูบบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาที่ไม่เห็นด้วยกับการกระทำของสหรัฐอเมริกา เพื่อสร้างแรงกดดันให้สหรัฐอเมริกายุติการใช้มาตรา 301 พร้อมกันนั้นประเทศไทยก็จะดำเนินการเจรจาในระดับทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกา โดยใช้เครื่องมือต่อรองต่างๆ ทั้งทางด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อให้สหรัฐอเมริกาผ่อนปรนต่อประเทศไทย แต่ก็ได้คำนึงถึงการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันไว้ เพราะสหรัฐอเมริกาคือตลาดการค้าที่สำคัญของประเทศไทย

### 2. ระยะหลังจากที่ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา ตัดสินปัญหาการค้า

ในระยะนี้ถ้าผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาวินิจฉัยว่า การปฏิบัติของประเทศไทยมีความเป็นธรรมสำหรับสินค้าของสหรัฐอเมริกา ปัญหาเรื่องการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาก็คลี่คลายไป แต่ถ้าหากผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาวินิจฉัยแล้วเห็นว่า การปฏิบัติของประเทศไทยมีความไม่เป็นธรรมแล้ว ทางเลือกในการแก้ปัญหาของประเทศไทยคงมีเพียง 2 ทางเลือก คือ

#### - การไม่ยอมรับนโยบายการค้ากับสหรัฐอเมริกา

การดำเนินนโยบายการค้าของประเทศไทยตามแนวทางนี้คือ การที่รัฐบาลไทยยังคงยืนยันที่จะดำเนินนโยบายการค้าในรูปแบบเดิม ซึ่งการแก้ปัญหาในเรื่องนี้จะก่อให้เกิดผลดีและผลเสียดังนี้

**ผลดี** รายได้ของโรงงานยาสูบ รายได้ของเกษตรกรผู้เพาะปลูกยาสูบ สุขภาพอนามัยของประชาชน และการจ้างงานในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับยาสูบจะไม่ถูกระทบกระเทือน

**ผลเสีย** อาจจะถูกตอบโต้จากสหรัฐอเมริกา เช่น การห้ามนำเข้า หรือการกำหนดโควตาการนำเข้า หรือการเพิ่มอัตราภาษีศุลกากรกับสินค้านำเข้าจากประเทศไทยชนิดใดชนิดหนึ่งหรือหลายชนิด โดยให้มีมูลค่าเท่ากับความเสียหายที่ทางสหรัฐอเมริกาได้รับจากการปฏิบัติของ

ประเทศไทยซึ่งมีมูลค่าประมาณ 166 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 4,300 ล้านบาทต่อปี หรือมากกว่านี้ ตามการประมาณของสมาคมผู้ส่งออกนุหรีของสหรัฐอเมริกา ปัญหานี้จะส่งผลต่อรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ การจ้างงานและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด

- การยอมรับนโยบายการค้ากับสหรัฐอเมริกา

การดำเนินนโยบายการค้ากับสหรัฐอเมริกาในแนวทางนี้คือ การที่รัฐบาลผ่อนคลายนโยบายการค้ากับสหรัฐอเมริกาเรียกว่าเสรีการค้า เช่น การยอมให้นำนุหรีจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยได้ แต่การกำหนดราคาจำหน่าย จำนวนการนำเข้า และผู้นำเข้าเป็นสิทธิของประเทศไทยที่จะกำหนด ในขณะเดียวกันก็ห้ามไม่ให้มีการโฆษณาหรือการส่งเสริมการขายในทุกรูปแบบ พร้อมทั้งกำหนดให้บริษัทที่ส่งนุหรีเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยต้องซื้อใบยาจากประเทศไทยกลับไปเป็นจำนวนที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของมูลค่านุหรีที่นำเข้ามาจำหน่ายภายในประเทศไทย การแก้ปัญหานี้จะก่อให้เกิดผลดีและผลเสียคือ

**ผลดี** จะช่วยลดความขัดแย้งทางการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกากลาง ในขณะเดียวกันก็จะเป็นการช่วยลดจำนวนนุหรีลักลอบที่ผิดกฎหมายให้มีน้อยลง ซึ่งจะเป็นทางทำให้รัฐมีรายได้จากภาษีอากรเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังจะช่วยทำให้ค่าใช้จ่ายในด้านการปราบปรามนุหรีที่ลักลอบลดลง

**ผลเสีย** รายได้ของโรงงานยาสูบ รายได้ของเกษตรกรผู้เพาะปลูกยาสูบ จำนวนการจ้างงานในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับยาสูบ และสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมถึงเสถียรภาพของรัฐบาลอาจถูกกระทบกระเทือนจากการปรับนโยบายการค้ายาสูบ

ก. ประเด็นข้อเรียกร้องและข้อผ่อนผันของสมาคมผู้ส่งออกนุหรีของสหรัฐอเมริกา<sup>24</sup>

1). ประเด็นข้อเรียกร้องของสมาคมผู้ส่งออกนุหรีของสหรัฐอเมริกา

<sup>24</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม, “กฎหมายการค้าอเมริกันผลกระทบต่อการค้าของประเทศไทย,” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 4 (ธันวาคม 2534): 65-104.

สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่สหรัฐอเมริกาได้กล่าวอ้างถึง มาตรา 301 (b) ว่า กฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติของรัฐบาลไทย และ โรงงานยาสูบ (Thailand Tobacco Monopoly: TTM) เป็นการปฏิบัติที่ไม่สมเหตุสมผล (unreasonable) และเป็นการเลือกปฏิบัติ (discriminatory) ซึ่งก่อให้เกิดภาระหรือจำกัดการค้าของสหรัฐอเมริกา จึงเป็นการปฏิบัติต่อสมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาอย่างไม่เป็นธรรม โดยกล่าวอ้างดังนี้

- รัฐบาลไทยและ โรงงานยาสูบกีดกันการนำเข้าและสนับสนุนอุตสาหกรรมบุหรี่ในประเทศอย่างไม่สมเหตุสมผล ด้วยการไม่ยอมให้มีการแข่งขันกับบุหรี่ต่างประเทศ และห้ามการลงทุนในประเทศ

- รัฐบาลไทยดำเนินการเก็บค่าธรรมเนียมอากรขาเข้าในอัตราสูงอย่างไม่สมเหตุสมผล รวมถึงการปฏิเสธผู้ยื่นคำร้องในการขอคืนค่าธรรมเนียมภาษีบุหรี่ที่จะผลิตในประเทศไทย โดยได้กำหนดอัตราภาษีศุลกากรสูงถึงร้อยละ 60 ของราคา CIF หรือประมาณ 80 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งเป็นอัตราที่ไม่เป็นธรรม

- หากบุหรี่สหรัฐอเมริกาสามารถนำเข้ามาขายได้ภายใต้ระบบภาษีภายในของรัฐบาลไทย ที่ไม่เป็นธรรมจะทำให้บุหรี่ของสหรัฐอเมริกาไม่สามารถแข่งขันกับบุหรี่ไทยได้ ซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา\*

- โรงงานยาสูบอยู่ในฐานะผูกขาดไม่ให้สหรัฐอเมริกามีอิทธิพลใดๆ ในการนำเข้าบุหรี่ จัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บน การจัดจำหน่ายบุหรี่ เพื่อให้มีตลาดเสรีและเป็นธรรม และควรปล่อยให้สหรัฐอเมริกามีสิทธิดำเนินการในเรื่องดังกล่าว อีกทั้งจากประสบการณ์ที่ประเทศไทยอนุญาตให้มีการนำเข้าบุหรี่เป็นระยะ 9 เดือนในปี ค.ศ.1980 ระบบการจำหน่ายก็ยังขึ้นอยู่กับโรงงานยาสูบ และอ้างว่าบุหรี่ต่างประเทศขายไม่ดี นอกจากนี้ ข้อปฏิบัติบางประการเป็นอุปสรรคต่อการจำหน่าย

---

\* สหรัฐอเมริกาอ้างถึงการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ซึ่งเก็บตามปริมาณส่วนผสมของใบยา ระบุว่า บุหรี่ที่ใช้ใบยาภายในประเทศเกินร้อยละ 80 ให้เสียอัตราร้อยละ 40 หากใช้ใบยาสูบภายในไม่เกินร้อยละ 80 เสียอัตราร้อยละ 56.6 ของราคาซื้อขายปลีก และถ้าใช้ใบยาสูบภายในร้อยละ 100 ให้เสียอัตราร้อยละ 35 ของราคาขายปลีก และภาษีการค้ำบัญชียกเว้นตามประมวลรัษฎากรแก่ผู้ประกอบการและผู้ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ และผู้ขายยาสูบ ซึ่งทำจากใบยาพันธุ์พื้นเมือง

ดังนั้น เพื่อขจัดอุปสรรคดังกล่าว สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาจึงเรียกร้องให้มีการอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิตัดสินใจนำเข้าและจัดจำหน่ายบุหรี่

- กระทรวงการคลังและโรงงานยาสูบกำหนดส่วนเหลือมราคาสำหรับการจำหน่ายปลีกอย่างไม่สมเหตุสมผล ทำให้ผู้จำหน่ายปลีกเกิดความท้อใจในการสต็อกบุหรี่ต่างประเทศ\*\*

- รัฐบาลไทยสั่งห้ามการ โฆษณาและส่งเสริมการขายบุหรี่อย่างเข้มงวด

## 2). ข้อผ่อนผันที่สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริการ้องขอ

- ยกเลิกข้อจำกัดทั้งหมดสำหรับการนำเข้าและการจำหน่ายบุหรี่ในประเทศ ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ไม่สมเหตุสมผลของโรงงานยาสูบและรัฐบาลไทย

- ยกเลิกการเลือกปฏิบัติและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ไม่สมเหตุสมผล เพื่อที่จะเกิดราคาที่สามารถแข่งขันในตลาดได้

- ขอให้ยอมให้บริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกามีสิทธิเลือกนำเข้าและจัดจำหน่ายบุหรี่ในประเทศไทยโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาลไทยและมาตรการใดๆ ก็ตาม แม้กระทั่งระบบการผูกขาดการจำหน่ายบุหรี่ที่มีอยู่ของโรงงานยาสูบ โดยวางอยู่บนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติ

- สิทธิของบริษัทสหรัฐอเมริกาในการ โฆษณาและส่งเสริมการขายสินค้าของตน เพื่อให้สามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพในประเทศไทยที่โรงงานยาสูบครองตลาดอยู่ก่อน อาทิเช่น การอนุญาตให้มีการ โฆษณาในสิ่งพิมพ์หรือสื่อโฆษณากลางแจ้ง หรือการให้บริษัทบุหรี่ สนับสนุนการแข่งขันกีฬาและงานพิธีต่างๆ การแจกตัวอย่างสินค้า เป็นต้น

---

\*\* การกำหนดส่วนเหลือมราคาขายปลีกนั้น กระทรวงการคลังโดยกรมสรรพสามิตเป็นผู้กำหนดราคาจำหน่ายปลีกตามที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติยาสูบ และ โรงงานยาสูบเป็นผู้กำหนดราคาขายส่ง ดังนั้น ส่วนเหลือมของราคาขายปลีกจึงถูกกำหนดโดยกระทรวงการคลังและโรงงานยาสูบ

นอกจากข้อผ่อนผันที่สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาให้ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา จัดหรือยกเลิก สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาได้เสนอแนวทางการยกเลิกการปฏิบัติทางการค้าไว้หลายประการ อาทิเช่น<sup>25</sup>

- การวางตลาดของสินค้านำเข้าควรได้รับอนุญาตให้จำหน่ายได้ในทุกๆ แห่ง ที่บุหรี่ของโรงงานยาสูบจำหน่าย ไม่ควรมีการเพิ่มเติมหรือแยกใบอนุญาต

- ผู้นำเข้าควรจะสามารถแจกจ่ายสินค้าผ่านพ่อค้าส่ง ผู้จำหน่ายอิสระ หรือผู้ค้าปลีก ที่ได้รับอนุญาตอยู่แล้ว โดยไม่มีการแยกใบอนุญาต

- การเก็บภาษีใดๆ สำหรับบุหรี่นำเข้าควรจัดเก็บตามฐานปริมาณไม่ใช่ตามฐานมูลค่า และไม่ควรเรียกจากราคาเดิม โดยเรียกเก็บจากผู้ค้าส่งแทนผู้จำหน่ายปลีก

- ผู้ส่งออกของสหรัฐอเมริกาคควรได้รับอนุญาตให้เข้าไปตั้งบริษัทในประเทศไทย เพื่อสนับสนุนการนำเข้า การตลาด การแจกจ่ายบุหรี่ของตน

- การโฆษณาในสิ่งพิมพ์หรือสื่อกลางแจ้งควรจะได้รับขอมรับ การโฆษณาในการให้การสนับสนุนการแข่งขันและงานพิธีต่างๆ การแจกตัวอย่างสินค้า การขอมรับโฆษณาในรูปแบบต่างๆ การใช้จุดขาย (point of sale)

#### ข. คำชี้แจงข้อเรียกร้องของประเทศไทย<sup>26</sup>

1). ประเทศไทยจัดว่าเป็นตลาดนำเข้ายาสูบที่สำคัญประเทศหนึ่งของสหรัฐอเมริกา แม้ว่าประเทศไทยจะไม่นำเข้าบุหรี่ก็ตาม แต่กระนั้นประเทศไทยก็ยังนำเข้ายาสูบมากกว่าประเทศในแถบเอเชียหลายประเทศที่เปิดตลาดบุหรี่เสรี ทั้งที่ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา

<sup>25</sup> ปรัชญา อารีรักษ์ และสมทรรศน์ เกศจุฑารัตน์, “เหตุที่ต้องอนุญาตให้มีการนำบุหรี่ซิการ์เรต เข้ามาในประเทศ,” สามิตสาร 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2534): 4-17.

<sup>26</sup> สมทรรศน์ เกศจุฑารัตน์, “การเจรจามุขหรือนอก ปมปัญหาที่ต้องแก้ไขเมื่อกลับมา,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 15 (24 กันยายน 2532):14.

ซึ่งระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประเทศในแถบเอเชียหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ใต้หวัน และเกาหลีใต้ จะเห็นได้จากรายได้ประชาชาติของประเทศไทยอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประเทศเหล่านั้น ดังนี้ ตลาดยาสูบในประเทศไทยจึงไม่น่าที่จะมีความสำคัญเทียบเท่ากับตลาดในประเทศแถบเอเชีย เพราะหากพิจารณาในแง่ดุลการค้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยาสูบแล้ว จะเห็นว่า สหรัฐอเมริกาได้เปรียบดุลการค้าประเทศไทยอยู่ค่อนข้างสูงมาก

2). เนื่องจากนโยบายของประเทศไทยในการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ ทำให้รัฐบาลไทยไม่อนุญาตให้มีการนำเข้าสินค้าบุหรี่จากต่างประเทศและห้ามการโฆษณาสินค้าบุหรี่อย่างเด็ดขาดไม่ว่าจะเป็นบุหรี่ภายในประเทศหรือบุหรี่ต่างประเทศ แต่เพื่อผลประโยชน์เรื่องรายได้ที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และการจ้างแรงงานทำให้รัฐบาลไทยยอมให้อุตสาหกรรมบุหรี่ในประเทศยังคงอยู่ แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งนโยบายของชาติในการพยายามรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ จึงทำให้รัฐบาลไทยไม่เคยวางแผนขยายอุตสาหกรรมบุหรี่ในประเทศไทย นอกจากนี้ จะเห็นได้จากผลของการที่ประเทศในแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี และใต้หวัน ซึ่งยินยอมให้นำเข้าสินค้าบุหรี่จากต่างประเทศอย่างเสรี ทำให้การบริโภคสินค้าบุหรี่ของประชาชนในประเทศเหล่านั้นเพิ่มขึ้นอย่างมาก อันเนื่องมาจากการโฆษณาและการเสนอขายของบริษัทบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา

3). อัตราภาษีนำเข้าบุหรี่ของประเทศไทยนั้นไม่ถือว่าเป็นอัตราที่สูง หากเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศในคาบสมุทรแปซิฟิกและกลุ่มประเทศยุโรป โดยปกติสินค้าบุหรี่เป็นสินค้าที่มีอัตราภาษีนำเข้าสูงทั่วโลก เนื่องจากบุหรี่เป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชนทั้งผู้บริโภคและผู้ที่อยู่ใกล้เคียง ดังนั้น ประเทศต่างๆ จึงกำหนดนโยบายและมาตรการ เพื่อจำกัดการนำเข้าบุหรี่ เช่น การเก็บภาษีในอัตราสูง เป็นต้น อีกทั้งประเทศไทยมีนโยบายในการรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ จึงไม่มีเหตุผลที่จะยอมให้มีการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศโดยไม่คิดภาษี\*

4). การเก็บภาษีสินค้าบุหรี่ของรัฐบาลไทยไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ เนื่องจากอัตราภาษีสรรพสามิต หรือค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 15 พ.ศ.2528 (ค.ศ.1985) ออกตามความในพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 (ค.ศ.1966) กำหนดให้บุหรี่ซิการ์เรตที่ทำด้วยยาสูบที่ปลูกในประเทศทั้งหมดเสียค่าแสตมป์ยาสูบร้อยละ 35 ของราคาขายปลีก ส่วนบุหรี่ซิการ์เรต

\* สำหรับอากรขาเข้าในขณะนั้น ตามพิกัดอัตราศุลกากรตอนที่ 24 ยาสูบและผลิตภัณฑ์ที่ใช้แทนยาสูบประเภทย่อย 2.402.20 กำหนดให้บุหรี่ที่มียาสูบต้องชำระอากรขาเข้าในอัตราร้อยละ 30 ของราคา C.I.F. หรือ 30 บาทต่อกิโลกรัม

ที่ทำด้วยใบยาสูบที่ปลูกในประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของยาสูบทั้งหมดต้องเสียค่าแสตมป์ยาสูบร้อยละ 48 ของราคาขายปลีก และบุหรี่ซิการ์เรตที่ผลิตนอกจากที่กล่าวให้เสียค่าแสตมป์ยาสูบร้อยละ 56.50 ของราคาขายปลีก ซึ่งเป็นการกำหนดตามส่วนผสมของใบยาสูบและไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ

5). การห้ามโฆษณาสินค้าบุหรี่ยของรัฐบาลไทยไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด ด้วยนโยบายของรัฐบาลในการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ทำให้รัฐบาลไทยห้ามโฆษณาสินค้าบุหรี่ยไม่ว่าบุหรี่ยที่ผลิตในประเทศหรือบุหรี่ยที่ผลิตในต่างประเทศ ไม่ว่าจะโฆษณาในรูปแบบใดๆ และการไม่จำกัดการโฆษณาดังกล่าวนั้น ถือเป็นการฝ่าฝืนข้อตกลงสากลว่าด้วยเรื่องสุขภาพ การอนุญาตให้บุหรี่ยต่างประเทศได้รับสิทธิพิเศษในการโฆษณา ในขณะที่ผู้ผลิตในประเทศไม่ได้รับข้อมติว่าเป็นความไม่ยุติธรรม อีกทั้งการโฆษณาและการส่งเสริมการขายบุหรี่ยที่สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ยของสหรัฐอเมริกาอ้างว่าจะมีผลทำให้ผู้สูบบุหรี่ยอยู่แล้วหันมาสูบบุหรี่ยต่างประเทศเท่านั้น แต่ผลการวิจัยของหน่วยงานต่างๆ พบว่า การโฆษณาจะมีผลโดยตรงต่อการเริ่มสูบบุหรี่ยของเยาวชน ทั้งชายและหญิง และเป็นการเพิ่มจำนวนผู้สูบบุหรี่ย นอกจากนี้ รัฐบาลในหลายๆ ประเทศ ยังได้พยายามกำหนดนโยบายห้ามการโฆษณาบุหรี่ย ซึ่งรวมทั้งรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาเองด้วย ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่ไม่สมเหตุสมผลเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาคงจะพยายามออกกฎหมายหรือมาตรการห้ามการโฆษณาสินค้าบุหรี่ยในประเทศตนเอง แต่ขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกา ก็พยายามที่จะโฆษณาสินค้าบุหรี่ยในต่างประเทศ ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงไม่อาจยอมรับให้มีการโฆษณาบุหรี่ยในประเทศไทย

6). การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ยต่างประเทศและการห้ามโฆษณาบุหรี่ยในประเทศไทย อาจถูกใช้พิจารณาเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับสุขภาพตามข้อยกเว้นของ GATT มาตรา 20 (b) ถึงแม้ว่ามาตรการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ยต่างประเทศของรัฐบาลไทยจะขัดต่อหลักการห้ามจำกัดปริมาณการนำเข้าตามมาตรา 11 ของ GATT ก็ตาม แต่ตามบทบัญญัติของ GATT ได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนตามมาตรา 20 (b) จากการศึกษาโดยแพทย์และนักวิทยาศาสตร์ค้นพบว่า บุหรี่ยเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งสามารถเป็นสาเหตุก่อให้เกิดโรคมะเร็งและโรคต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการสูบบุหรี่ยอีกมากมาย แม้ว่าบุหรี่ยจะเป็นสิ่งเสพติดที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่ก็มีกรรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ยและการจำกัดการโฆษณาบุหรี่ย นอกจากนี้ GATT ได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เนื่องจากถือเป็นอำนาจอธิปไตยของประเทศที่จะคุ้มครองประชาชนในประเทศของตน

(health sovereignty) แม้ว่ามาตรา 20 จะไม่ระบุเฉพาะเจาะจง แต่ก็เป็นการยากที่จะปฏิเสธว่า บุหรี่เป็นสินค้าที่ไม่ก่อให้เกิดอันตราย

แต่สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาและผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาพยายาม แยกข้อโต้แย้งเรื่องการขออนุญาตนำเข้าบุหรี่ออกจากประเด็นเรื่องสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยอ้างถึงเหตุผลไว้ดังนี้

1). เป็นการขัดต่อหลักปฏิบัติอย่างชาติ (national treatment) หากประเทศไทยยังคงผลิต และจำหน่ายบุหรี่ภายในประเทศ ประเทศไทยต้องอนุญาตให้ต่างประเทศผลิตและจำหน่ายบุหรี่ ในประเทศตามหลักปฏิบัติอย่างชาติ

2). เป็นความพยายามใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพ ของประชาชนตามมาตรา 20 (b) ในลักษณะที่บิดเบือน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ (protectionist purposes) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสิ่งที่ควรได้รับการ พิจารณาถึง ไม่ว่าจะเป็สินค้าที่ผลิตภายในประเทศหรือที่ผลิตจากต่างประเทศ เพื่อคุ้มครอง สุขภาพของผู้บริโภค แต่มิใช่กำหนดไว้เพื่อความมุ่งหมายในลักษณะของการกีดกันทางการค้า ระหว่างประเทศ หรือในลักษณะของการเลือกปฏิบัติที่ไม่สมเหตุสมผล

#### 2.7.2 การเจรจาปัญหาการค้าบุหรี่ป้ายใต้มาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988

เมื่อวันที่ 10 เมษายน ค.ศ.1989 สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาได้ยื่นข้อเรียกร้อง ต่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาให้ดำเนินการไต่สวนโรงงานยาสูบและรัฐบาลไทยภายใต้มาตรา 301 และผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มการไต่สวนเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ.1989 (รับคำร้อง) และเริ่มการไต่สวนเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ.1989 โดยขอเปิดเจรจาท้าทายกับประเทศไทยหลายครั้ง โดยในการเจรจาทั้งสองฝ่ายได้มีกลวิธีและท่าทีแตกต่างกันไป ซึ่งสามารถจำแนกรายละเอียดได้ดังนี้



### ก. กลวิธีของสหรัฐอเมริกาในการขอเจรจาเพื่อเปิดตลาดหมูหรีในประเทศไทย

ก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะทำการเจรจาเพื่อขอเปิดตลาดหมูหรีในประเทศไทยโดยใช้มาตรการบังคับทางการค้า สหรัฐอเมริกาเคยได้ยื่นขอเจรจาเพื่อลงทุนตั้งโรงงานผลิตและจำหน่ายหมูหรีในประเทศไทยเพื่อเปิดตลาดหมูหรีในประเทศไทย โดยสหรัฐอเมริกาเสนอจะเพิ่มยอดซื้อไบยาสูบจากประเทศไทย แต่การเจรจาไม่ประสบความสำเร็จ ในขณะเดียวกัน ในปี ค.ศ.1987 ถึง ค.ศ.1989 สหรัฐอเมริกาได้มีความพยายามที่จะขยายการตลาดหมูหรีของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย โดยการโฆษณาสินค้าหมูหรีในประเทศไทย เช่น การสนับสนุนการแข่งขันกีฬาฟุตบอลและมวย การปิดป้ายโฆษณาตามสนามแข่งขันและสถานที่สาธารณะต่างๆ การโฆษณาทางสิ่งพิมพ์ต่างๆ<sup>27</sup> ต่อมาเมื่อวันที่ 10 เมษายน ค.ศ.1989 สมาคมผู้ส่งออกหมูหรีของสหรัฐอเมริกาได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาตามมาตรา 301 เพื่อใช้มาตรการบังคับทางการค้าต่อประเทศไทย หากประเทศไทยไม่ยอมเปิดตลาดให้หมูหรีต่างประเทศ\*

#### การเปิดตลาดหมูหรีในประเทศไทย : กรณีตามมาตรา 301 regular

ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้ประเทศไทยเปิดตลาดหมูหรีเป็นการเรียกร้องตามมาตรา 301 รัฐบาลบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “มาตรา 301 regular” เนื่องจากเป็นการร้องขอโดยภาคเอกชนมิใช่กรณีตามมาตรา 301 super หรือมิใช่กรณีตามมาตรา 301 special ซึ่งผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องริเริ่มการได้สวนโดยตนเอง และสำหรับการเจรจาปัญหาเปิดตลาดหมูหรีในประเทศไทยของสหรัฐอเมริกาตามมาตรา 301 regular ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องดำเนินการสอบสวนภายใน 12 เดือนนับจากวันที่ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริการิเริ่มการสอบสวน (รับคำร้อง) โดยสมาคมผู้ส่งออกหมูหรีของสหรัฐอเมริกา

<sup>27</sup> โครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่, “บรรษัทหมูหรีนอก: กลยุทธ์ร้อยเล่มเกวียน,” เอกสารในการสัมมนาเรื่อง ปัญหาหมูหรีนอกและมาตรา 301 กับทางออกของไทย, (10 สิงหาคม 2532), หน้า 1-7.

\* มูลค่าความเสียหายที่สหรัฐอเมริกาคาดว่าได้รับความเสียหายจากการห้ามนำเข้าหมูหรีซึ่งประเมินไว้ว่ามีมูลค่า 166 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ซึ่งสหรัฐอเมริกาคำนวณจากการคาดคะเนถึงส่วนแบ่งตลาดสหรัฐอเมริกาในประเทศไทยประมาณร้อยละ 25 หากประเทศไทยเปิดตลาดหมูหรีเสรี ซึ่งกรมสรรพสามิตไม่เห็นด้วยกับมูลค่าความเสียหายที่สหรัฐอเมริกาได้รับ และสหรัฐอเมริกาอาจดำเนินการตอบโต้ตามมาตรา 301 โดยการยกเลิกสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร การขึ้นภาษีสินค้าที่ส่งไปยังสหรัฐอเมริกา หรือการจำกัดการนำเข้าสินค้าที่สำคัญของไทยก็ได้ในมูลค่าความเสียหายที่สหรัฐอเมริกาคาดว่าจะได้รับ

และผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา มีเจตนารมย์ที่จะใช้มาตรา 301 เพื่อขอเจรจา กับประเทศไทย และเป็นมาตรการบังคับทางการค้าเพื่อเพิ่มแรงกดดันให้แก่ประเทศไทย ทำให้สหรัฐอเมริกา ประสบความสำเร็จในการเปิดตลาดบุนหรีในประเทศไทยเช่นเดียวกันกับการเปิดตลาดบุนหรี ประเทศในแถบเอเชีย<sup>28</sup>

หมายเหตุ: ความแตกต่างของกรณีตามมาตรา 301 regular มาตรา 301 super และ มาตรา 301 special

มาตรา 301 regular การริเริ่มการไต่สวนอาจกระทำโดยผู้มีส่วนได้เสีย (ภาคเอกชน) ร้องขอ หรือผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริการิเริ่ม โดยตนเอง สำหรับการริเริ่มการไต่สวนโดยผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาจะต้องตัดสินใจภายใน 45 วันหลังรับคำร้องเรียนว่า จะดำเนินการไต่สวนหรือไม่ หากผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาศึกษาเห็นว่าสมควรไต่สวน ผู้แทนการค้า สหรัฐอเมริการิเริ่มการไต่สวนทันที (ถ้าผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริการิเริ่ม โดยตนเองจะไต่สวนเมื่อใดก็ได้) และผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องพิจารณาตัดสินว่า ประเทศคู่กรณีมีการปฏิบัติทางการค้า ที่ไม่เป็นธรรมภายใน 12-18 เดือน นับจากวันเริ่มไต่สวนแล้วแต่กรณี

มาตรา 301 super ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องรายงานเกี่ยวกับการกีดกันทางการค้า และการบิดเบือนทางการค้าของต่างประเทศ และรายงานนั้นจะต้องคาดคะเนมูลค่าทางการค้าของ การกีดกันทางการค้า ซึ่งตามรายงานเกี่ยวกับอุปสรรคเกี่ยวกับการเปิดตลาดสินค้าของสหรัฐอเมริกา ในประเทศไทยได้กล่าวถึงอุปสรรคเกี่ยวกับการห้ามนำเข้าบุนหรีของประเทศไทยว่ามีลักษณะผูกขาด ของรัฐและการจำหน่ายบุนหรีต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ซึ่งถือเป็นการกีดกันทางการค้า และระบุมูลค่าความเสียหายที่สหรัฐอเมริกาได้รับถึง 166 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาและตามมาตรา 301 super ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องระบุถึงการกระทำที่เป็นการบิดเบือนทางการค้า และประเทศบิดเบือนทางการค้าที่ควรถูกพิจารณาก่อน (priority practice and priority countries) และภายใน 21 วันหลังจากเสนอรายงานชื่อประเทศที่ควรถูกพิจารณาก่อน ผู้แทนการค้าสหรัฐ อเมริกาต้องเริ่มการไต่สวนประเทศที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่ระบุไว้โดยริเริ่มการไต่สวนโดยตนเอง

<sup>28</sup> ส่วนวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย, “สหรัฐฯบุกตลาดบุนหรีไทย (3) ปัญหาบุนหรีนอก V.S สินค้าส่งออกสำคัญ: ไม่ใช่ “การบุชายัญ”ใครทั้งสิน,” หน้า 2-3.

แต่สำหรับกรณีการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยของสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกามีได้ระบุให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ควรถูกพิจารณาก่อน (priority countries)

มาตรา 301 special ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องยื่นรายงานเกี่ยวกับการกีดกันทางการค้าและการบิดเบือนทางการค้าของต่างประเทศ และผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องระบุบัญชีรายชื่อประเทศซึ่งปฏิเสธการให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ หรือปฏิเสธการเปิดตลาดที่เป็นธรรมและเท่าเทียมแก่สินค้าของสหรัฐอเมริกาที่อาศัยความคุ้มครองของทรัพย์สินทางปัญญาและระบุประเทศที่ควรถูกพิจารณาก่อน (priority countries) ซึ่งผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาอาจระบุให้ประเทศคู่ค้าอยู่ในบัญชีรายชื่อประเทศที่ถูกพิจารณาก่อน (priority watch list) หรือประเทศที่ถูกจับตามองอย่างใกล้ชิด (watch list) ซึ่งประเทศไทยได้ถูกระบุเป็น priority watch list

#### ข. ท่าทีของประเทศไทยในการเจรจาปัญหาการค้าบุหรี่กับสหรัฐอเมริกา

สำหรับท่าทีของประเทศไทยในการเจรจาปัญหาการเปิดตลาดบุหรี่ แยกออกเป็น 2 ฝ่าย

ฝ่ายแรก เห็นด้วยกับการอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ ด้วยเหตุผลดังนี้

1. การอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่อย่างถูกต้องตามกฎหมายจะช่วยจัดการลักลอบนำเข้าอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือทำให้มีจำนวนลดลง
2. รัฐบาลจะมีรายได้จากการเก็บภาษีเพิ่มเป็นจำนวนมากแทนที่จะให้มีการลักลอบนำเข้าอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
3. การอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่จะทำให้ผู้ที่สูบบุหรี่สามารถเลือกยี่ห้อหรือเปลี่ยนยี่ห้อตามความพอใจและไม่ทำให้คนไม่สูบบุหรี่หันมาสูบบุหรี่ แต่สามารถตอบสนองต่อสนิยมของประชาชนบางกลุ่มตามความพอใจ

4. ประเทศไทยควรอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศเพื่อให้พ้นจากการถูกมาตรการตอบโต้ตามมาตรา 301 โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ทางการค้าเช่นผู้ส่งออกสินค้าที่จะถูกมาตรการตอบโต้ของสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศไทย

5. ประเทศไทยควรอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการค้าเรื่องอื่นๆ ที่ได้รับประโยชน์มากกว่า และเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีและความเชี่ยวชาญในการจัดการและการตลาดของประเทศไทยโดยกลุ่มผู้ส่งออกได้พยายามให้ข้อมูลกับรัฐบาลไทยเกี่ยวกับความเสียหายที่ผู้ส่งออกไทยจะได้รับหากสหรัฐอเมริกาดำเนินการตอบโต้ตามมาตรา 301 และเรียกร้องให้รัฐบาลรีบตัดสินใจอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ ด้วยเกรงว่าสินค้าส่งออกของประเทศไทยที่จะได้รับจะมีความเสียหายอย่างมาก

ฝ่ายที่สอง ไม่เห็นด้วยกับการอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ ด้วยเหตุผลดังนี้

1. การอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ไม่สามารถแก้ไขปัญหามันที่ลักลอบนำเข้าโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้ แต่ประเทศไทยควรดำเนินการแก้ไขปัญหาลักลอบนำเข้าอย่างจริงจัง

2. รายได้ที่รัฐบาลเก็บได้ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลและเอกชนต้องเสียไปในการรักษาโรคที่เกิดจากบุหรี่ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ที่ทำกันมาเป็นเวลานาน<sup>29</sup>

3. การอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศในไทยจะทำให้ประชาชนสูบบุหรี่เพิ่มมากขึ้น โดยกล่าวอ้างถึงผลของการอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศในประเทศแถบเอเชียที่ทำให้คนสูบบุหรี่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มเด็กและสตรี และบริษัทบุหรี่ของสหรัฐอเมริกายายส่วนแบ่งการตลาดด้วยการโฆษณาไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในรูปแบบต่างๆ ที่ยากแก่การควบคุมและทำให้การรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ล้มเหลว

4. บุหรี่ไม่ใช่ประเด็นการต่อรองทางการค้าเพราะบุหรี่เป็นสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและพยายามแสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาตระหนักว่า สหรัฐอเมริกาไม่ควรกดดันไทยสำหรับกรณีบุหรี่

<sup>29</sup> วัฒนา สุวรรณแสง จันเจริญ, “บุหรี่กับเศรษฐกิจ,” เอกสารในการสัมมนาเรื่อง ปัญหามันที่นอกและมาตรา 301 กับทางออกของไทย, (10 สิงหาคม 2532), หน้า 3-5.

เพราะเป็นสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ แม้แต่สหรัฐอเมริกาที่รณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ภายในประเทศเช่นกัน

ความเคลื่อนไหวในการต่อต้านการนำเข้าบุหรี่จากสหรัฐอเมริกา ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศพยายามเน้นประเด็นเรื่องสุขภาพและโทษของการสูบบุหรี่ ตลอดจนพฤติกรรมของบริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาภายหลังที่ประเทศในแถบเอเชียได้อนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ และดำเนินการต่อต้านการนำเข้าบุหรี่จากสหรัฐอเมริกาดังนี้

1. การต่อต้านภายในประเทศ อาทิเช่น การทำหนังสือเรียกร้องให้รัฐบาลยื่นยัน ไม่อนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ และได้ชี้แจงผลกระทบของการอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่<sup>30</sup>

2. การต่อต้านในต่างประเทศ อาทิเช่น

- โครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ได้ขอความร่วมมือจากองค์การอนามัยโลก และกลุ่มอาเซียนแปซิฟิก โดยจัดประชุมเรื่อง “ บุหรี่และสุขภาพภาคพื้นเอเชีย ” ที่ประเทศไต้หวัน เพื่อคัดค้านสหรัฐอเมริกาในการดำเนินการตามมาตรา 301 บีบบังคับให้ไทยอนุญาตให้นำเข้าและได้ขอความร่วมมือจากองค์การสิ่งแวดล้อมโลกด้วย

-โครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ร่วมกับองค์การทางการแพทย์และสาธารณสุข มีหนังสือถึงผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา เพื่อขอให้ถอนข้อเรียกร้องของสมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาตามมาตรา 301 บังคับให้ประเทศไทยอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ และขอให้ตัดบุหรี่ออกจากรายการสินค้าที่จะต้องเจรจาตามมาตรา 301 เพราะการนำเข้าบุหรี่เป็นประเด็นทางสุขภาพที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก มิใช่ประเด็นทางการค้าที่จะนำมาเจรจาท่องกันได้ โดยพยายามให้ตัวแทนการค้าสหรัฐอเมริกาทระหนักถึงผลกระทบของปัญหาทางสุขภาพ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้พยายามปกป้องสุขภาพอนามัยของคนอเมริกันเช่นกัน จนกระทั่งวันที่ 11

<sup>30</sup> โครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่, เรื่อง “คัดค้านการนำเข้าบุหรี่นอก” ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 17 มีนาคม 2532, ในประมวลเหตุการณ์บุหรี่นอกเข้าไทย เอกสารในการสัมมนาเรื่อง ปัญหาบุหรี่นอก และมาตรา 301 กับทางออกของไทย.

กรกฎาคม พ.ศ.1989 กระทรวงการคลังเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของกระทรวงสาธารณสุข และมีมติไม่อนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศในประเทศไทย

จากรายละเอียดความเป็นมาของปัญหาการค้าบุหรี่ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา ดังกล่าว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า นโยบายของรัฐเรื่องการห้ามนำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศนั้น ถือเป็นสาระสำคัญหลักที่สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้แทนการค้า สหรัฐอเมริกาให้ไต่สวนประเทศไทยภายใต้มาตรา 301 รัฐบาลยุติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 โดยกล่าวหาว่าปฏิบัติทางการที่ไม่เป็นธรรมต่อสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เพื่อกดดันให้ไทยเปิดตลาดบุหรี่ จากอดีตที่ผ่านมาสหรัฐอเมริกาเคยประสบความสำเร็จในการเปิดตลาดบุหรี่ในหลายประเทศ ในเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน โดยประเทศดังกล่าวเป็นประเทศที่มีอำนาจการต่อรองทางเศรษฐกิจสูงกว่าประเทศไทยทั้งสิ้น และมีการห้ามนำเข้าบุหรี่เช่นเดียวกันกับประเทศไทย แต่ในการเจรจาระหว่างประเทศดังกล่าวกับสหรัฐอเมริกาภายใต้การเจรจาในระดับทวิภาคี สหรัฐอเมริกาสามารถใช้อำนาจการต่อรองที่ตนเองมีอยู่เหนือกว่าบีบบังคับให้ประเทศเหล่านั้น ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาได้ ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจถึงการเจรจาปัญหาบุหรี่ ซึ่งเป็นกรณีพิพาทระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา สิ่งที่จะต้องศึกษาคือ การศึกษาโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### บทที่ 3

## โครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำให้ประเทศไทยอ่อนไหวต่อแรงกดดันของสหรัฐอเมริกา

ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้ประเทศไทยเปิดตลาดบุนหรี โดยจะใช้มาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 เพื่อใช้เป็นมาตรการตอบโต้ต่อประเทศไทย หากประเทศไทยไม่ยินยอมต่อข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา เมื่อพิจารณาในแง่ศักยภาพทางเศรษฐกิจ หรืออำนาจการต่อรองทางการค้าของแต่ละประเทศ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า หากประเทศไทยยินยอมตกลงทำการเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการค้ากับสหรัฐอเมริกาในระดับทวิภาคี ประเทศไทยจะต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ทั้งนี้สืบเนื่องจากการที่สหรัฐอเมริกามีกฎหมายการค้ามาตรา 301 ซึ่งเป็นกระบวนการโต้ตอบทางการค้าที่มีประสิทธิภาพ

### 3.1 มาตรา 301 กระบวนการและมาตรการตอบโต้ทางการค้าของสหรัฐอเมริกา

มาตรา 301 ได้สะท้อนให้เห็นถึงทิศทางของนโยบายการค้าของสหรัฐอเมริกาที่มุ่งเน้นการใช้กฎหมายภายในประเทศเป็นเครื่องมือต่อรองและปกป้องผลประโยชน์และดุลการค้าของประเทศ และเป็นเครื่องมือตอบโต้ทางการค้า โดยหันมาดำเนินนโยบายทางการค้าแบบปกป้องผลประโยชน์ และมุ่งเน้นความพยายามในการเปิดตลาดต่างประเทศ เพื่อให้สินค้าของสหรัฐอเมริกาเข้าสู่ตลาดต่างประเทศได้มากขึ้น โดยเน้นหลักการต่างตอบแทนในตลาด (reciprocity of market opportunity) ตลอดจนบีบบังคับให้ประเทศคู่ค้าลดการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมกับสหรัฐอเมริกา และปรับโครงสร้างการผลิต โดยเน้นสาขาเศรษฐกิจอื่นๆ ที่คาดว่าจะแข่งขันได้ดีในตลาดโลก

รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 (Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988) เป็นกฎหมายการค้าฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าของสหรัฐอเมริกาและปรับปรุงความสามารถในการแข่งขันของสินค้าของสหรัฐอเมริกาในระบบค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเกิดจากการเจรจาในระดับทวิภาคี (bilateral negotiations) รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 ได้บัญญัติให้มีการร้องเรียนความเสียหายจากภาคเอกชน และโดยการริเริ่มของผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาเอง ซึ่งการได้ส่วนกระทำโดยง่ายและรวดเร็ว การโอนอำนาจประธานาธิบดีให้แก่ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือให้แก่ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาอย่างมีประสิทธิภาพและแข็งแกร่งขึ้น เพื่อสร้างแรงกดดันทางการเมือง โดยเน้นยุทธวิธีการเจรจาแบบทวิภาคี ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกามีอำนาจต่อรองเหนือประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา เพราะสหรัฐอเมริกาอาจใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียว (unilateral countermeasure) ต่อประเทศที่ถูกสอบสวน<sup>1</sup>

### 3.1.1 สาระสำคัญของมาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988<sup>2</sup>

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายการค้าของสหรัฐอเมริกา สภาคองเกรสจึงได้บัญญัติแก้ไขมาตรา 301 ตามรัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

<sup>1</sup> John.H.Barton and Bart S.Fisher, "United States: Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988", *International Legal Materials* 1, p. 15.

ประสิทธิ์ เอกบุตร, "การใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียวตามมาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกา", *วารสารนิติศาสตร์* 4 (2534) หน้า 127-128.

<sup>2</sup> ประการ อาภาศิลป์ สุธรรม อยู่ในธรรม และจิตติภัทร์ เกรือวรรณ, เอกสารการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "กฎหมาย: เสริมหรือถ่วงการพัฒนาเศรษฐกิจไทย", หน้า 32-42



### 3.1.1.1 การเปลี่ยนแปลงอำนาจในการตอบโต้ทางการค้า

มาตรา 301 รั้งบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 บัญญัติให้ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาดำเนินการตอบโต้ทางการค้า หากพิจารณาเห็นว่าสิทธิอันชอบธรรมของสหรัฐอเมริกาภายใต้ข้อตกลงทางการค้าใดถูกปฏิเสธ หรือกฎหมาย นโยบาย หรือการปฏิบัติใดๆ ของต่างประเทศ ละเมิด ไม่สอดคล้อง หรือปฏิเสธประโยชน์ในทางการค้าของสหรัฐอเมริกาภายใต้ข้อตกลงทางการค้า และเป็นภาระหรือจำกัดการค้าสหรัฐอเมริกา หรือกฎหมาย นโยบายการกระทำใดๆ ของประเทศอื่นเป็นการกระทำที่ไม่สามารถยกขึ้นกล่าวอ้างได้ (unjustifiable) หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ (discrimination) และเป็นภาระหรือจำกัดการค้าสหรัฐอเมริกา<sup>3</sup>

มาตรา 301 รั้งบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 ได้เปลี่ยนแปลงอำนาจในการตอบโต้ทางการค้าของประธานาธิบดีให้เป็นอำนาจของผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาโดยบัญญัติให้มีอำนาจตัดสินใจว่าปฏิบัติทางการค้าของประเทศคู่ค้าเป็นการบิดเบือนการค้าหรือเป็นการค้าที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ และให้อำนาจดำเนินการตอบโต้ทางการค้าโดยกำหนดวิธีการตอบโต้ทางการค้าตามอำนาจที่รัฐสภากำหนดไว้เฉพาะตามแนวทางของประธานาธิบดี (ถ้ามี)<sup>4</sup>

ตามมาตรา 301 ตามรั้งบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 ได้กำหนดให้ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องดำเนินการที่ต่องการกระทำ (mandatory action)<sup>5</sup> และยังมีบัญญัติให้อำนาจแก่ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาในการใช้อำนาจดุลพินิจ (discretionary action)\* ที่จะตอบโต้การปฏิบัติทางการค้า

<sup>3</sup> Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Section 1301(a)(1)

<sup>4</sup> Ibid., Section 1301(a)

<sup>5</sup> Ibid., Section 1301(a)

\* การโอนอำนาจตัดสินใจจากประธานาธิบดีไปยังผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาเปรียบเสมือนการโอนอำนาจทางการค้าอื่นๆ ตามที่ถูกระบุไว้ในกฎหมายการค้า หรือการแยกนโยบายทางการค้าออกจากนโยบายทางการเมือง

ที่ไม่เป็นธรรมที่เหมาะสมและเป็นไปได้ (appropriate and feasible)<sup>6</sup> ภายใต้กรอบที่รัฐสภาให้ไว้ ซึ่งการให้อำนาจที่รัฐสภาให้ไว้ซึ่งการใช้อำนาจดุลพินิจน่าจะเป็นการเน้นเจตนารมณ์ให้ประธานาธิบดี พยายามลดบทบาทการใช้อำนาจเสนแนวทางให้แก่ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา

การเปลี่ยนแปลงมาตรการตอบโต้ทางการค้าให้ใช้ได้กว้างขวางและรวดเร็วยิ่งขึ้น ในลักษณะที่เป็นมาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียวเป็นการเพิ่มโอกาสตอบโต้ทางการค้าด้วยเหตุผลดังนี้

1. ทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถใช้มาตรา 301 ต่อการกระทำที่สหรัฐอเมริกาอ้างว่า เป็นการปฏิบัติทางการค้าที่เป็นธรรมของต่างประเทศที่ไม่อยู่ภายใต้กรอบอำนาจของ GATT เช่น สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

2. ได้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องรอรระยะเวลาการระงับข้อพิพาทของ GATT ดังนั้น ในกรณีการระงับข้อพิพาทตามกระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT เกี่ยวกับคดีพิเศษ ซึ่งทำให้การพิจารณาตัดสินและการจัดทำรายงานของคณะลูกขุนอาจยังไม่สิ้นสุดลง แต่สหรัฐอเมริกา ดำเนินการตอบโต้ทางการค้ามาตรา 301 นี้ก่อนการดำเนินการ

3. มาตรการตอบโต้ทางการค้าภายใต้มาตรา 301 นี้เป็นการสร้างความกดดันทางการเมือง ต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศที่จะได้รับผลกระทบต่อการตอบโต้ทางการค้าของสหรัฐอเมริกา ในการใช้ค่าเสียหายตามที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้อง ซึ่งอาจเป็นธุรกิจที่ไม่เกี่ยวกับการกระทำที่อ้างว่า ไม่เป็นธรรม

4. ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาจะได้รับความกดดันทางการเมืองอย่างมากจากรัฐสภา และจากอุตสาหกรรมในประเทศในการพิจารณาตัดสินว่า การปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ควรถูกดำเนินการไต่สวนหรือใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้า เช่น มาตรการตอบโต้ทางการค้า

---

และต่างประเทศ ซึ่งในช่วงออกกฎหมายนี้ประธานาธิบดีได้แย้งว่า หากกฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ฝ่ายบริหาร จะ ขาดอำนาจในการเจรจาต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ การเมือง และต่างประเทศ

<sup>6</sup>Ibid., Section 1301(b)(c)

อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาจนเกินสัดส่วนที่จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือไม่ รัฐสภาตั้งใจที่จะให้นำมาใช้เฉพาะกรณีที่มีผลกระทบในระดับสูงเท่านั้น

5. รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 บัญญัติกำหนดให้ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาไม่ต้องดำเนินการตอบโต้ทางการค้า ยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงมาตรการตอบโต้ทางการค้าในกรณีพิเศษซึ่งผลกระทบดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจนเกินสัดส่วนที่จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการเช่นนั้น ซึ่งเป็นการแก้ไขจากกฎหมายเดิมที่บัญญัติให้คำนึงถึง “ผลประโยชน์ของชาติ” (national interests) ทำให้ข้ออ้างเพื่อยกเว้นไม่ดำเนินการตอบโต้แคบลง

### 3.1.1.2 เวลาและเงื่อนไขในการพิจารณาตัดสินและกำหนดมาตรการตอบโต้

รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 มาตรา 301 กำหนดกระบวนการพิจารณาตัดสินและกำหนดมาตรการตอบโต้ โดยกำหนดเวลาสำหรับผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาในการพิจารณาตัดสินว่า การกระทำของประเทศอื่นเป็นการค้าที่ไม่เป็นธรรมตามกฎหมายนี้หรือไม่ รวมทั้งเงื่อนไขในการพิจารณาและกำหนดมาตรการในการตอบโต้เพื่อความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายการค้าเดิมของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ กฎหมายการค้าสหรัฐอเมริกานับเดิมนิได้บัญญัติให้ประธานาธิบดีจะต้องพิจารณาว่า การกระทำของรัฐบาลต่างประเทศเป็นการค้าที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ แต่รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 บัญญัติไว้เป็นการบังคับให้ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องมีการไต่สวนและพิจารณาตัดสิน (investigation and determination) ว่า กฎหมาย นโยบาย หรือการปฏิบัติใดๆ ของรัฐบาลต่างประเทศเป็นการไม่เป็นธรรมตามมาตรา 301 หรือไม่ในทุกกรณีที่มีเรียกร้อง โดยไม่ต้องคำนึงว่าการกระทำดังกล่าวจะถูกตอบโต้หรือไม่

ส่วนรัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 ได้ให้ความสำคัญแก่กำหนดเวลาที่ชัดเจนและกระชับมากขึ้น โดยบัญญัติให้ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องทำการวินิจฉัยภายใน 45 วัน หลังจากรับข้อร้องเรียนว่าจะไต่สวนหรือไม่<sup>7</sup> หากผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาพิจารณาเห็นว่าการกระทำของรัฐบาลต่างประเทศสมควรถูกไต่สวนก็จะต้องเริ่มไต่สวนทันที และจัดให้มีการร้องขอ

<sup>7</sup>Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Section 1304 (a)(1)&(2)

ที่จะหารือกับรัฐบาลต่างประเทศในวันเริ่มการไต่สวน<sup>8</sup> ยกเว้นกรณีเหตุจำเป็นอาจขยายเวลาออกไป ในกรณีการเจรจาหรือประสบความสำเร็จโดยประเทศที่ถูกไต่สวนยินยอมตามที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้อง ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาจะยุติการไต่สวนทันที แต่หากการเจรจาไม่ประสบผลสำเร็จผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาจะพิจารณาตัดสินและดำเนินการโต้ตอบทางการค้ากับประเทศนั้นต่อไป

ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาจะพิจารณากำหนดรูปแบบการตอบโต้ตามที่เห็นสมควร โดยการตอบโต้จะต้องมีมูลค่าเท่ากับความเสียหายที่สหรัฐอเมริกาได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม อีกทั้งการตอบโต้ อาจกระทำต่อสินค้าหรือภาคเศรษฐกิจใดก็ได้ เว้นแต่การวินิจฉัยตามกระบวนการระดับข้อพิพาทตาม GATT อย่างเป็นทางการ พบว่า สิทธิตามข้อตกลงทางการค้าของสหรัฐอเมริกา ไม่ได้ถูกปฏิเสธ หรือกฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติใดๆ นั้น ไม่เป็นการละเมิด หรือเป็นไปตามสิทธิของสหรัฐอเมริกา ไม่ได้ปฏิเสธ ทำให้สิ้นผล หรือทำให้เสียหายแก่ประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา ภายใต้ข้อตกลงทางการค้า หรือการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมได้สิ้นสุด หรือเมื่อครบ 4 ปีของการตอบโต้ทางการค้า

### 3.1.1.3 อำนาจในการจับตาดูแลการบิดเบือนทางการค้า

รัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 บัญญัติมาตรา 301 Super บังคับให้ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องชี้แจงการกระทำที่เป็นการบิดเบือนทางการค้า และประเทศที่บิดเบือนทางการค้า หรือปฏิเสธสิทธิทางการค้าสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นระบบ ซึ่งหากขจัดให้สิ้นสุดไปจะมีผลเป็นการเพิ่มการส่งออกที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา รวมทั้งการคาดคะเนถึงมูลค่าทางการค้า (commercial value) ของการบิดเบือนทางการค้าในประเทศต่างๆ ให้แก่สภาองเกรส และผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาจะต้องทำการไต่สวนภายใต้มาตรา 301 ภายใน 21 วัน หลังจากเสนอรายงานให้แก่สภาองเกรสแล้ว และผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องห้ามมาตรการยกเลิกการบิดเบือนทางการค้าหรือให้ประเทศคู่ค้าจ่ายค่าทดแทนสำหรับการกีดกันภายใน 3 ปี

<sup>8</sup>Ibid., Section 1303(a)(1)

### 3.1.1.4 อำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงและยกเลิกมาตรการตอบโต้ทางการค้า

มาตรา 307 รัฐบาลบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 ได้บัญญัติเพิ่มอำนาจของผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกมาตรการตอบโต้ทางการค้าไม่ว่าในเวลาใดๆ หากมีการวินิจฉัยตามกระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT อย่างเป็นทางการซึ่งพิจารณาเห็นว่า สหราชอาณาจักรปฏิบัติตามข้อตกลงทางการค้าสหรัฐอเมริกาไม่ได้ถูกปฏิเสธ หรือกฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติใดๆ ยังไม่เป็นการละเมิด หรือเป็นไปตามสิทธิของสหรัฐอเมริกาหรือไม่ได้ปฏิเสธ ทำให้ส่งผล หรือทำให้เสียหายแก่ประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาภายใต้ข้อตกลงทางการค้า จะเห็นว่ามาตรา 307 มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นให้แก่ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาตอบโต้ทางการค้าตามมาตรา 301<sup>9</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ตามรัฐบาลบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 ได้บัญญัติให้ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องปรึกษาหารือกับผู้เรียกร้องและเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นจากสาธารณชน และผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องรายงานการแก้ไขเปลี่ยนแปลงและยกเลิกมาตรการตอบโต้ทางการค้าให้แก่รัฐสภาและประเทศใน Federal Register ทุกครั้ง<sup>10</sup>

### 3.1.2 ลักษณะและขอบเขตมาตรา 301 ตามรัฐบาลบัญญัติการค้าและการแข่งขัน

3.1.2.1 การใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียว<sup>11</sup> บัญญัติให้อำนาจผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาอย่างกว้างขวางและใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียวได้รวดเร็วขึ้น ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของสภาองเกรสในการบัญญัติ

<sup>9</sup>Ibid., Section 1307(a)

<sup>10</sup> Ibid., Section 1307(b)

<sup>11</sup> ดูประสิทธิ์ เอกบุตร, “การใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียวตามมาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกา”, หน้า 129-

มาตรา 301 และให้ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้า โดยไม่ต้องรอรระยะเวลา การระงับข้อพิพาทภายใต้กรอบของ GATT ซึ่งจะเห็นว่าบทบัญญัตินี้มีหลักการและเจตนารมณ์ ไม่สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของ GATT อย่างชัดเจน ซึ่งลักษณะของมาตรา 30 ตาม Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ที่สำคัญได้แก่ “มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียว” (Unilateral Countermeasure)

#### มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียว (Unilateral Countermeasure)

บทบัญญัติมาตรา 301 รัฐบาลยุติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 ได้บัญญัติให้ผู้แทนการค้า สหรัฐใช้อำนาจตามมาตรา 301 ดำเนินการตอบโต้ (retaliation) การค้าที่ไม่เป็นธรรม (unfair trade) โดยการข่มขู่ต่อประเทศใดๆ ที่หลีกเลี่ยงข้อตกลงทางการค้าหรือปฏิบัติทางการค้าไม่เป็นธรรม ตามดุลพินิจของผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาในการพิจารณาตัดสินใจว่า การกระทำของต่างประเทศ เป็นการค้าที่ไม่เป็นธรรมตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และดำเนินการตอบโต้ฝ่ายเดียวตามเหมาะสม และตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดภายใต้อำนาจของประธานาธิบดี ซึ่งไม่มีขอบเขตจำกัดอย่างชัดเจน ในการเลือกใช้มาตรการตอบโต้ รวมทั้งระดับความรุนแรงของการตอบโต้ จึงเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้น อย่างคลุมเครือและกว้างมากจนมีลักษณะเป็นกฎหมายที่มีผลต่อการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือให้แก่ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาอย่างมีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง เพื่อสร้างแรงกดดันทางการเมืองต่อการเจรจาการค้าทวิภาคี และหากการเจรจาไม่บรรลุผลเป็นที่น่าพอใจ สหรัฐอเมริกาสามารถใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องปฏิบัติตามการระงับข้อพิพาท GATT ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า และปฏิญญารัฐมนตรีว่าด้วยการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย ซึ่งห้ามมาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียว

3.1.2.2 มาตรา 301 บัญญัติขอบเขตของการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมที่กว้างมาก ซึ่งสามารถนำมาใช้เมื่อมีความจำเป็นที่สหรัฐอเมริกาต้องบีบให้รัฐบาลต่างประเทศกระทำตาม กล่าวคือ กฎหมายยังไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ที่ไม่สามารถกล่าวอ้างได้” (unjustifiable) “ที่ไม่สมเหตุสมผล” (unreasonable) และ “การเลือกปฏิบัติ” (discrimination) ivo อย่างกว้างขวาง และมาตรา 301 กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย กับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับการค้าของสหรัฐอเมริกาเอา ivo อย่างหลวมๆ โดยมาตรานี้กำหนด การปฏิบัติทางการค้าไม่เป็นธรรมไว้เพียง “ก่อให้เกิดภาระ” (burden) แก่การค้าสหรัฐอเมริกาเท่านั้น

3.1.2.3 กฎหมายกำหนดให้เอกชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้มีอำนาจร้องขอให้ดำเนินการ ตามมาตรา 301 ต่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพองค์กรทางการค้าใดๆ ซึ่งทำให้มาตรานี้ยิ่งทวีความน่ากลัว ทั้งนี้เพราะบรรดาบริษัทสหรัฐอเมริกาทั้งหลายมีงบประมาณสูง และทำให้เพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มความกดดันทางการเมือง ให้แก่ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาในการพิจารณาไต่สวนและการใช้มาตรการในการตอบโต้ นอกจากนี้ รัฐบัญญัติทางการค้าและการแข่งขัน ค.ศ. 1988 ยังได้กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน สำหรับผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา ตลอดจนถึงรายงานเหตุการณ์ตัดสินใจให้สาธารณชนทราบด้วย อันเป็นวิธีที่แบบยลของรัฐสภาในการบังคับให้ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาต้องดำเนินการตอบโต้ ทางการค้า

อีกทั้งผลจากกระบวนการตามมาตรา 301 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะสนับสนุนให้การเรียกร้อง ของภาคเอกชนกลายเป็นข้อโต้แย้งระหว่างประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดความสำคัญของภาคเอกชน ในการเข้าสู่และเกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท เช่น การระงับข้อพิพาทตาม GATT

3.1.2.4 การกำหนดมาตรการตอบโต้อันไม่มีขอบเขตจำกัด ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา สามารถเลือกวิธีการใดก็ได้ และอาจตอบโต้ต่อภาคธุรกิจอื่น ซึ่งมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้าอื่น ที่ไม่เป็นธรรมที่เรียกร้องกันอยู่ก็ตาม ทำให้รัฐบาลต่างประเทศได้รับความกดดันอย่างมากในการเจรจา ระดับทวิภาคี และยินยอมทำข้อตกลงสองฝ่ายกับสหรัฐอเมริกาตามคำเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา เช่น การที่สหรัฐอเมริกาได้ใช้มาตรา 301 ข่มขู่โดยดำเนินการไต่สวนและตอบโต้ประเทศคู่ค้า ที่ไม่ยอมเปิดตลาดให้กับสินค้าและไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญามาแล้วรวม 67

กรณีซึ่งส่วนใหญ่จะสิ้นสุดลงด้วยการทำข้อตกลงทวิภาคี เช่น การใช้มาตรา 301 เพื่อบีบบังคับให้ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน เปิดตลาดบุหรี่ให้แก่สหรัฐอเมริกา และในที่สุดประเทศเหล่านั้นก็ต้องยอม ตามที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้อง เพราะคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ตนมีอยู่ในตลาดสหรัฐอเมริกา และกำหนดมาตรการในการพิจารณาไม่ตอบโต้ทางการค้า เนื่องจากการคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งทำให้เหตุที่อ้างเพื่อไม่ตอบโต้แคบลง<sup>12</sup>

3.1.2.5 บรรดาประเทศต่างๆ ต่างมีความเห็นว่า รัฐบาลยุติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 มีลักษณะของกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการกีดกันทางการค้า ดังนั้น หากนโยบาย ของฝ่ายบริหารมีลักษณะกีดกันทางการค้ามากขึ้นและดำเนินนโยบายในการรुक ตลอดจนอุตสาหกรรม ภายในสหรัฐอเมริกาจะสร้างการกีดกันทางการเมืองให้มีการใช้มาตรการตามมาตรา 301 เพื่อกีดกันทางการค้ามากขึ้น แต่สหรัฐอเมริกามักอ้างว่า รัฐบาลยุติการค้าฉบับนี้เพียงแต่เป็นเครื่องมือ ทางการค้าของสหรัฐอเมริกาในการตอบโต้ประเทศต่างๆ เพื่อเปิดตลาดอันจะก่อให้เกิดระบบการค้าเสรี และดำเนินนโยบายตอบโต้ประเทศที่มีการค้าไม่เป็นธรรมต่อสหรัฐอเมริกา

### 3.2 การพึ่งพาทางเศรษฐกิจของไทยต่อสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกานับได้ว่าเป็นประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงมาก ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกาคือประเทศที่มีขนาดใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และมีอำนาจการซื้อสูง ด้วยเหตุนี้ สหรัฐอเมริกาจึงเป็นตลาดส่งออกที่สำคัญของประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย โดยในปี ค.ศ.1988 ประเทศไทยมีการส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกามีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 19 ของ การส่งออกทั้งหมด<sup>13</sup>

<sup>12</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, ร่างรัฐบาลยุติการค้าของสหรัฐอเมริกากับผลประโยชน์ของไทย, เอกสารสรุป การปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนา 2 (พฤศจิกายน 2530), หน้า 1.4.

<sup>13</sup> ศุทธชาติ วงษ์หุ่น, “มองเศรษฐกิจสหรัฐฯสะท้อนโอกาสส่งออกของไทย,” *เดลินิวส์* (19 กรกฎาคม 2542:9).



สำหรับประเทศไทย การค้าระหว่างประเทศถือเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะประเทศไทยยังต้องพึ่งพารายได้จากการส่งออกถึงกว่าร้อยละ 20 และการนำเข้าประมาณร้อยละ 30 ของรายได้ประชาชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (ค.ศ.1987-1991) การที่ประเทศไทยต้องพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศในระดับที่สูงมากเช่นนี้ย่อมหมายถึงความสำเร็จในการส่งออกคือสิ่งที่จะนำไปสู่ความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศ ในทางตรงกันข้าม หากการส่งออกมีปัญหาย่อมหมายถึงความตกต่ำทางเศรษฐกิจของประเทศเช่นกัน จึงกล่าวได้ว่า การส่งออกเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือการส่งออกเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยมุ่งเน้นการส่งออกสินค้าออกไปยังต่างประเทศเป็นสำคัญ<sup>14</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 20 ของปริมาณการส่งออกทั้งหมด (ค.ศ.1988) และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศไทยนั้น ได้แก่ แผงวงจรไฟฟ้า อาหารกระป๋อง อัญมณีเครื่องประดับ เสื้อผ้าสำเร็จรูป อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ได้แก่ ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและตลาดส่งออกของไทยอย่างมาก นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ยังมียุทธศาสตร์ เน้นการส่งออกสินค้า เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่เศรษฐกิจโลกกำลังขยายตัว

#### ผลกระทบต่อประเทศไทยหากถูกดำเนินการตามมาตรา 301<sup>15</sup>

- ในระยะที่อยู่ระหว่างการไต่สวน ซึ่งยังไม่ทราบว่าสหรัฐอเมริกาจะใช้มาตรการตอบโต้ โดยการขึ้นอัตราภาษีอากรขาเข้าแก่สินค้าของไทยหรือไม่ และถ้าขึ้นจะเลือกสินค้าชนิดใดนั้นแล้ว จะทำให้เกิดความลังเลและปั่นป่วนขึ้น โดยฝ่ายผู้ซื้อที่อาจลังเลในการสั่งซื้อสินค้าของประเทศไทย เพราะเกรงว่าจะเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้น จึงอาจหันไปเลือกนำเข้าสินค้าต่างๆ จากแหล่งอื่นแทน ทำให้ประเทศไทยต้องเสียตลาด ขณะเดียวกันผู้ส่งออกไทยก็เกิดความลังเลและระงับชะลอการลงทุน ซึ่งทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งกำลังรุดหน้าต้องชะงักลง

<sup>14</sup> นิสิต ธีรสุขพิมล, “การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 1.

<sup>15</sup> ประเวศ วะสี, “ปัญหาหนี้รื้อนอก ยุทธศาสตร์ร่วมของไทย,” มติชน (14 กันยายน 2532) : 12.

- หากการเจรจาไม่เป็นผลสำเร็จ และสหรัฐอเมริกาตัดสินใจจะดำเนินการตอบโต้ประเทศไทย ซึ่งวิธีการตอบโต้โดยปกติสหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้เลือกสินค้าไทยที่จะตอบโต้โดยพิจารณาว่าสินค้านั้นๆ มีมูลค่าการส่งออกของประเทศไทยไปยังสหรัฐอเมริกาเทียบเท่ากับมูลค่าความเสียหายที่สหรัฐอเมริกาประเมินว่าได้รับจากการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศไทย แล้วจึงเพิ่มอัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้านั้นๆ จนถึงระดับที่ไม่สามารถแข่งขันในตลาดสหรัฐอเมริกาได้ ซึ่งผลเสียหายที่เกิดขึ้นจะไม่จำกัดอยู่ในวงที่ส่งออกเท่านั้น และจะมีผลกระทบเป็นลูกโซ่ไปยังการลงทุนและการจ้างงานต่อไป

ดังนั้น เมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบระหว่างอำนาจการต่อรองของทั้งสองประเทศจะพบว่า สหรัฐอเมริกามีอำนาจการต่อรองมากกว่าประเทศไทยอย่างมาก ซึ่งประเทศไทยต้องตกอยู่ในภาวะที่อ่อนไหวต่อการกดดันของสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยยังมุ่งเน้นเรื่องการส่งออกเป็นสำคัญ ดังนั้น การเจรจาปัญหาเรื่องบุหรี่ภายใต้มาตรา 301 ประเทศไทยจึงอยู่ในภาวะที่เสียเปรียบ ซึ่งฝ่ายไทยได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวนี้เป็นอย่างดี จึงพยายามที่จะแสวงหาแนวร่วมจากกลุ่มองค์กรต่างๆ ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงนานาชาติ ตลอดจนมีการเตรียมความพร้อมสำหรับการต่อสู้ในรูปแบบต่างๆ ดังจะกล่าวในบทต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### การเคลื่อนไหวผลักดันของฝ่ายไทยเพื่อเตรียมรับมือกับแรงกดดันของสหรัฐอเมริกา

การเจรจาปัญหาข้อพิพาทเรื่องบุหรี่ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกานั้น จากการวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจของทั้งสองประเทศ โดยพิจารณาจากลักษณะการพึ่งพาทางเศรษฐกิจและมาตรการทางการค้าที่แต่ละประเทศมีไว้สำหรับใช้ตอบโต้ประเทศคู่ค้า จะพบว่า สหรัฐอเมริกามีอำนาจการต่อรองทางการค้ามากกว่าประเทศไทยเป็นอย่างมาก ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ยังต้องพึ่งพาการส่งออกเป็นสำคัญ ประกอบกับการที่สหรัฐอเมริกามีกฎหมายมาตรา 301 เป็นมาตรการตอบโต้การค้าที่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้ประเทศไทยอ่อนไหวอย่างยิ่งต่อแรงกดดันของสหรัฐอเมริกา ซึ่งจากสถานะดังกล่าว หากประเทศไทยมุ่งเน้นเจรจาแบบทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกาภายใต้มาตรา 301 โดยใช้ประเด็นการค้า เป็นประเด็นหลักในการเจรจา ประเทศไทยก็ต้องตกเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบและพ่ายแพ้ในที่สุด ดังนั้น เมื่อเผชิญกับสภาพปัญหาดังกล่าวแนวทางแก้ปัญหา ก็คือการดำเนินความพยายามทุกวิถีทาง เพื่อที่จะเพิ่มอำนาจการต่อรองในการเจรจาจากหลายๆ วิธีการ ทั้งนี้เริ่มจากการแสวงหาแรงสนับสนุนจากกลุ่มเอกชนและนานาชาติ เพื่อนำมติมหาชนดังกล่าวมาใช้เป็นเครื่องมือ ในการกดดันสหรัฐอเมริกา ตลอดจนการศึกษาเรียนรู้ข้อผิดพลาดของประเทศต่างๆ ซึ่งเคยเจรจา ปัญหาเรื่องบุหรี่กับสหรัฐอเมริกา เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการเตรียมตัวและกำหนดกลยุทธ์ต่อผู้ รวมถึงการศึกษาข้อบัญญัติกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ (international trade regime) ของ GATT เพื่อปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับข้อบัญญัติและอาศัยกฎเกณฑ์ดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ต่อตน ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยไม่ต้องเสียเปรียบในการเจรจาปัญหาข้อพิพาทการค้าเรื่องบุหรี่ โดยในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงการเคลื่อนไหวของฝ่ายสาธารณรัฐ ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง ต่อผลลัพธ์ของการเจรจา กล่าวคือ การแสวงหาแรงสนับสนุนจากภาคเอกชนและนานาชาติ การเรียนรู้ข้อผิดพลาดของประเทศอื่นๆ ที่เคยเจรจาปัญหาข้อพิพาทเรื่องบุหรี่กับสหรัฐอเมริกา และการศึกษาข้อบัญญัติของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเพื่อเตรียมกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับ ข้อบัญญัติดังกล่าว

#### 4.1 บทบาทในการต่อสู้ของฝ่ายสาธารณสุขไทย

หลังจากสมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องให้ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา ดำเนินการไต่สวนประเทศไทยตามมาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 เพื่อกดดันประเทศไทยให้เปิดตลาดบุหรี่ กลุ่มคณะบุคคลกลุ่มแรกที่มีบทบาทอย่างยิ่งในการรณรงค์ คัดค้านก็คือ โครงการรณรงค์เพื่อการสูบบุหรี่ ซึ่งเป็นองค์รภาคเอกชนที่มีบทบาทและกิจกรรม เกี่ยวกับการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่มาอย่างต่อเนื่อง โดยมีนายแพทย์ประคิด วาทีสาชกกิจ เป็นผู้อำนวยการโครงการ โครงการดังกล่าวได้มีบทบาทสำคัญในการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อ รวบรวมเสียงสนับสนุนเพื่อคัดค้านการเปิดตลาดบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา อีกทั้งยังทำหน้าที่ เป็นผู้ ประสานงานกับกลุ่มแนวร่วมเพื่อสุขภาพอื่นๆ ในการผนึกกำลังร่วมมือกันต่อสู้กับการกดดันจาก สหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ กระทรวงสาธารณสุขยังได้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้ วัตถุประสงค์ของการรณรงค์คัดค้านโครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่เกิดผลเป็นรูปธรรม เช่น การออกแผนควบคุมการบริโภคยาสูบระดับชาติ ซึ่งทั้ง 2 ฝ่ายได้ประสานงานกันอย่างใกล้ชิดเพื่อหา แรงสนับสนุนทั้งจากภายในและนอกประเทศ ตลอดจนนำเสนอแนวคิดอันเป็นประโยชน์ต่อการ เจริญปัญหาบุหรี่ เพื่อให้รัฐบาลนำไปปรับใช้เป็นแนวทางการเจรจาต่อรองต่อไป

#### 4.2 การแสวงหาแรงสนับสนุนจากภาคเอกชนและนานาชาติ

การเคลื่อนไหวของฝ่ายไทยในลักษณะนี้ แบ่งออกได้เป็น 2 แนวทาง คือ

##### 4.2.1 การหาแรงสนับสนุนภายในประเทศ

##### ก. การจัดวิงรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ขึ้นทั่วประเทศ

กิจกรรมดังกล่าวจัดขึ้น โดยความคิดริเริ่มของชมรมแพทย์ชนบท และคณะกรรมการ โครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ โดยใช้กลยุทธ์การระดมความร่วมมือร่วมจากหลายๆ ฝ่าย ซึ่งจัดให้มีกิจกรรมการวิงรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ดังกล่าวจากทั้ง 4 ภาคของประเทศไทยคือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก และภาคใต้ โดยผู้เข้าร่วมกิจกรรมการวิง ประกอบด้วยแพทย์ พยาบาล และบุคลากรอื่นๆ ของโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข

โดยมีการพยายามรวบรวมลายมือชื่อผู้ที่สนับสนุนการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ทั่วประเทศให้ได้มากที่สุดเพื่อมอบให้กับประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาสันับสนุนร่างกฎหมายควบคุมการบริโภคยาสูบ ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายควบคุมการบริโภคยาสูบ

ความร่วมมือในการจัดกิจกรรมการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่เป็นไปอย่างกว้างขวางซึ่งมีผู้สนับสนุนและให้ความสนใจอย่างมากมาย นับตั้งแต่แพทย์ชนบทซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศไปจนถึงบุคคลระดับรัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ กระทรวงสาธารณสุข และโรงพยาบาลในสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ ในการร่วมให้นักเรียนลงลายมือชื่อสนับสนุนการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ รวมทั้งตำรวจทางหลวง กรุงเทพมหานคร รัฐสภา และวงการสงฆ์ ซึ่งนำโดยพระพุทฺธทาส บริษัทห้างร้านเอกชน สื่อมวลชนทุกแขนง ตลอดจนประชาชนทั่วประเทศ จนในที่สุดสามารถรวบรวมลายมือชื่อผู้ที่สนับสนุนการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ถึง 6,000,000 ชื่อ และได้มีการนำตัวเลขดังกล่าวไปใช้ในการต่อสู้เพื่อคัดค้านการเปิดตลาดบุหรี่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงความแข็งแกร่งของแนวร่วมในการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ของประเทศไทย<sup>1</sup>

#### ข.บทบาทของรัฐบาลในการควบคุมการบริโภคยาสูบ

ต้นปี ค.ศ.1988 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติงบประมาณ 1,000 ล้านบาทให้แก่โรงงานยาสูบตามที่กระทรวงการคลังเสนอเพื่อสร้างโรงงานและเครื่องจักรเพิ่ม เนื่องจากเครื่องจักรที่มีอยู่เป็นเครื่องจักรเก่าและผลิตได้ไม่ทันกับความต้องการของตลาดเป็นเหตุให้ต้องมีการทำงานล่วงเวลา โครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่จึงได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แสดงความไม่เห็นด้วยกับการอนุมัติให้สร้างโรงงานผลิตบุหรี่เพิ่ม ซึ่งส่งผลให้นายกรัฐมนตรีนำเรื่องการอนุมัติงบประมาณดังกล่าวกลับเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งเพื่อพิจารณาทบทวนใหม่ ปรากฏว่าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้กลับมติที่อนุมัติไว้ที่ให้มีการสร้างโรงงานเพิ่ม โดยได้อนุมัติงบประมาณจำนวน 150 ล้านบาทให้โรงงานยาสูบนำไปปรับปรุงเครื่องจักร เพื่อเพิ่มกำลังการผลิตตามที่เสนอขอมาพร้อมกันนี้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงสาธารณสุขร่างแผนการควบคุมการบริโภค

<sup>1</sup>สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประกิจ วาทีสาธกกิจ, คณบดีคณะแพทยศาสตร์รามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล, 16 มกราคม 2544.

ยาสูบระดับชาติมาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายใน 3 เดือน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้รับเรื่องไปดำเนินการ โดยมีนายแพทย์หทัย ชิตานนท์ รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ร่างแผนดังกล่าว<sup>2</sup>

คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงสาธารณสุขร่างแผนควบคุมการบริโภคยาสูบระดับชาติ ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอการควบคุมการบริโภคยาสูบระดับชาติ ที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขไปพิจารณาร่างดังกล่าวถือเป็นก้าวแรกที่สำคัญ ต่อการควบคุมการบริโภคยาสูบในประเทศไทยอย่างยิ่ง ซึ่งแผนการควบคุมการบริโภคยาสูบระดับชาติดังกล่าวนี้มีรายละเอียดครอบคลุมแผนงานที่กว้างมาก ตั้งแต่การห้ามโฆษณาบุหรี่ ห้ามสูบบุหรี่ในที่สาธารณะ การขึ้นภาษีบุหรี่ การแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อกำหนดนโยบายควบคุมการสูบบุหรี่ให้มีการตั้งหน่วยงานรับผิดชอบการควบคุมการบริโภคยาสูบขึ้นในกระทรวงสาธารณสุข นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้มีมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีคำสั่งให้โรงงานยาสูบยุติการโฆษณาบุหรี่ด้วย

จากการที่คณะรัฐมนตรีได้กลับมามีมติ โดยได้ระงับการอนุมัติงบประมาณจำนวนมหาศาล เพื่อขยายโรงงานยาสูบและซื้อเครื่องจักรเพิ่ม รวมถึงการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับแผนการควบคุมการบริโภคยาสูบระดับชาติได้สะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงที่ชัดเจนของรัฐบาล ในการดำเนินนโยบายด้านสาธารณสุขเพื่อให้ประชาชนชาวไทยมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวสามารถนำไปอ้างอิงประกอบเหตุผลการคัดค้านการเปิดตลาดบุหรี่ในเวลาต่อมา

#### ค. บทบาทของรัฐบาลในการออกกฎหมายห้ามโฆษณาบุหรี่

หลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งให้โรงงานยาสูบยุติการโฆษณา ซึ่งสำหรับหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ มติคณะรัฐมนตรีมีผลเทียบเท่ากฎหมาย ดังนั้น โรงงานยาสูบจึงต้องปฏิบัติตามทันที โดยรื้อป้ายโฆษณาบุหรี่ของโรงงานยาสูบออกทั้งหมด แต่ปรากฏว่าป้ายโฆษณาบุหรี่ต่างประเทศยังคงอยู่ตามปกติ ทั้งนี้เป็นเพราะมติคณะรัฐมนตรีใช้

<sup>2</sup> สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประกิจ วาทีสาธกิจ, คณบดีคณะแพทยศาสตร์รามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล, 28 มกราคม 2544.

บังคับได้กับหน่วยงานราชการเท่านั้น มติคณะรัฐมนตรีจึงไม่มีผลบังคับใช้กับภาคเอกชน รวมทั้งไม่มีบทลงโทษ

จนกระทั่งเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.1988 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้นำเรื่องที่บริษัทบุหรี่ต่างประเทศไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่ห้ามการโฆษณาบุหรี่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง เพราะโรงงานยาสูบร้องเรียนว่าเป็นการไม่เป็นธรรมที่ห้ามโรงงานยาสูบไม่ให้โฆษณาบุหรี่ แต่ปล่อยให้บริษัทบุหรี่ต่างประเทศสามารถโฆษณาได้อย่างเสรี ซึ่งจะส่งผลให้โรงงานยาสูบต้องสูญเสียส่วนแบ่งตลาดไปเรื่อยๆ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์) ซึ่งกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหาวิธีการออกกฎหมายห้ามโฆษณาบุหรี่ ซึ่งมีผลบังคับใช้กับบริษัทบุหรี่ของต่างประเทศด้วย<sup>3</sup>

ต่อมาเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1989 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้กำหนดให้บุหรี่เป็นสินค้าควบคุมฉลากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 (ค.ศ.1979) โดยประกาศของคณะกรรมการว่าด้วยฉลากเรื่องกำหนดบุหรี่เป็นสินค้าควบคุมฉลากยังกำหนดว่า บุหรี่ที่จะนำออกขายต้องจัดให้มีฉลากที่มีข้อความภาษาไทยที่สามารถเห็นและอ่านได้ชัดเจน โดยข้อความในฉลากดังกล่าวอย่างน้อยจะต้องมีคำเตือนว่า “สูบบุหรี่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ” นับเป็นกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ผลิตบุหรี่ต้องพิมพ์คำเตือนบนซองบุหรี่ที่ขายในประเทศฉบับแรก โดยประกาศนี้ลงประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 106 ตอนที่ 25 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2532(ค.ศ.1989) นั่นคือเป็นกฎหมายอย่างสมบูรณ์ ขณะเดียวกันก็มีการออกคำสั่งคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาที่ 2/2532 เรื่องห้ามการโฆษณาบุหรี่ในทุกสื่อโฆษณาลงประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับเดียวกัน

หลังจากมีกฎหมายห้ามการโฆษณาบุหรี่อย่างสมบูรณ์ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีคำสั่งให้บริษัทบุหรี่ต่างประเทศลดป้ายโฆษณาออก ป้ายโฆษณาบุหรี่ต่างประเทศจึงค่อยๆ ถูกรื้อถอนออกไป ซึ่งการที่ประเทศไทยมีกฎหมายห้ามโฆษณาบุหรื่อดังกล่าวสามารถนำไปใช้ในการเพิ่มอำนาจการต่อรองในการเจรจาเปิดตลาดได้เป็นอย่างมาก เนื่องจากการเจรจาปัญหาเรื่องบุหรืกับสหรัฐอเมริกาที่สำคัญประการหนึ่งคือ การเรียกร้องให้มีการโฆษณาบุหรี่

<sup>3</sup> เกษม อาชาศัย, “มองปัญหาข้อพิพาทบุหรี่,” สยามรัฐ (28 กันยายน 2532): 7.

แต่เมื่อประเทศไทยมีกฎหมายห้ามโฆษณาบุหรี่ ซึ่งมีผลบังคับทั้งกับบุหรี่ไทยและบุหรี่ต่างประเทศ จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันและสอดคล้องกับข้อบัญญัติของ GATT

### ง. การแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการบริโภคยาสูบแห่งชาติ

เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1989 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายชวน หลีกภัย) ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการบริโภคยาสูบแห่งชาติขึ้น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองประธาน และมีนายแพทย์หทัย ชิตานนท์ เป็นเลขานุการ คณะกรรมการประกอบด้วย นายแพทย์ประเวศ วะสี นายแพทย์อรรถสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายแพทย์ธีระ ลิ้มศิลา นายแพทย์ประคิด วาทีสาชกกิจ คุณปราโมทย์ สัมชุกร นายสันติ วิริยะรังสฤษดิ์ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นถึงความคืบหน้าของการดำเนินนโยบายการควบคุมการบริโภคยาสูบที่มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น<sup>4</sup>

### จ. องค์กรต่างๆ ร่วมกันคัดค้านกรณีสหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้มีการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย

ในเดือน มีนาคม ค.ศ.1989 ได้เกิดมีกระแสข่าวว่ากระทรวงการคลังเตรียมที่จะเปิดให้มีการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ระบุว่าประเทศไทยคงต้องเปิดตลาดบุหรี่ เพราะไม่สามารถทนแรงกดดันทางการค้าของสหรัฐอเมริกาได้ ดังนั้น โครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่จึงได้ยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อคัดค้านการเปิดตลาดบุหรี่ ขณะเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายชวน หลีกภัย) ในฐานะประธานคณะกรรมการควบคุมการบริโภคยาสูบแห่งชาติได้เรียกประชุมคณะกรรมการฯ โดยที่ประชุมมีมติไม่เห็นด้วยกับการที่กระทรวงการคลังจะเปิดให้มีการนำเข้าบุหรี่ และมีการเผยแพร่มติดังกล่าวไปยังสื่อมวลชนแขนงต่างๆ จนในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติยืนยันที่จะไม่เปิดให้มีการนำเข้าบุหรี่ และในช่วงดังกล่าว นายแพทย์หทัย ชิตานนท์ เลขานุการ

<sup>4</sup>สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประคิด วาทีสาชกกิจ, คณบดีคณะแพทยศาสตร์รามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล, 2 มีนาคม 2544.



คณะกรรมการควบคุมการบริโภคนยาสูบแห่งชาติได้เริ่มดำเนินการตามมาตรการควบคุมการสูบบุหรี่ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบไว้ โดยเริ่มจากเสนอให้ประธานคณะกรรมการควบคุมการบริโภคนยาสูบแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการกฎหมายขึ้น เพื่อร่างกฎหมายควบคุมการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ เพราะขณะนั้นแม้จะมีกฎหมายห้ามโฆษณาบุหรี่ ซึ่งออกตามอำนาจพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 (ค.ศ.1979) แล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการควบคุมการสูบบุหรี่ เช่น การห้ามจำหน่ายบุหรี่แก่เด็ก การกำหนดให้ผู้ผลิตบุหรี่ต้องพิมพ์คำเตือนบนซองบุหรี่ การห้ามจำหน่ายด้วยตู้ขายอัตโนมัติ เป็นต้น ซึ่งคำเตือนบนซองบุหรี่ที่มีอยู่ในขณะนั้นเป็นเพียงความร่วมมือที่โรงงานยาสูบปฏิบัติตามคำสั่งของกระทรวงการคลังให้มีการพิมพ์ไว้ตามนโยบายของรัฐบาล<sup>5</sup>

#### 4.2.2 การหาแรงสนับสนุนภายนอกประเทศ

##### ก. การหาแรงสนับสนุนจากการร่วมประชุมกับมูลนิธิจอห์น ดุง<sup>6</sup>

ความเป็นมาของการที่ผู้แทนของประเทศไทยมีโอกาสเข้าร่วมประชุมในครั้งนั้นสืบเนื่องมาจากการที่นายแพทย์ประกิต วาทีสาธกกิจได้รับการติดต่อจากมูลนิธิจอห์น ดุง ซึ่งเป็นมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่และการเสพยาเสพติดของไต้หวัน ขอเชิญผู้แทนไทยเข้าร่วมการประชุมที่เมืองไทเป ไต้หวัน ระหว่างวันที่ 9-11 มิถุนายน ค.ศ.1989 เนื่องจากมูลนิธิจอห์น ดุง ต้องการที่จะช่วยเหลือประเทศไทยให้รอดพ้นจากการถูกกดดันจากสหรัฐอเมริกาให้เปิดตลาดบุหรี่ต่างประเทศ ซึ่งในการประชุมครั้งนั้น ดร.เดวิด เยน ประธานมูลนิธิจอห์น ดุง ได้เชิญผู้แทนจากประเทศต่างๆ รวม 9 ประเทศเข้าร่วม ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฮองกง ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย สหรัฐอเมริกา ประเทศไทย รวมทั้งไต้หวัน เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความความคิดเห็น ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการต่อสู้ของประเทศไทยต่อการกดดันจากสหรัฐอเมริกา

<sup>5</sup>สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประกิต วาทีสาธกกิจ, คณบดีคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 25 มีนาคม 2544.

<sup>6</sup>สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประกิต วาทีสาธกกิจ, คณบดีคณะแพทยศาสตร์รามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล, 7 มิถุนายน 2544.

โดย ดร.เดวิด เชน เปิดเผยว่า รัฐบาลไต้หวันมีความไม่พอใจเป็นอย่างยิ่งกรณีสมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาขอให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาใช้มาตรา 301 กดดันให้ไต้หวันเปิดตลาดบุหรี่ด้วยเงื่อนไขที่ไต้หวันต้องเสียเปรียบอย่างมาก กล่าวคือ ไต้หวันไม่มีสิทธิเก็บภาษีศุลกากรขาเข้า ซึ่งบริษัทบุหรี่ต่างประเทศอ้างว่าเพื่อความเป็นธรรมที่จะทำให้บุหรี่ต่างประเทศและบุหรี่ไต้หวันมีภาระภาษีเท่ากัน และเพื่อความยุติธรรมในการแข่งขัน และเนื่องจากไต้หวันยังไม่มีกฎหมายห้ามการโฆษณาบุหรี่ เพราะฉะนั้นบุหรี่ต่างประเทศจึงสามารถโฆษณาได้อย่างเสรี โดยข้อตกลงที่รัฐบาลไต้หวันทำไว้เพื่อให้สหรัฐอเมริกายกเลิกการไต่สวนตามมาตรา 301 นั้น นอกจากจะระบุเงื่อนไขด้านภาษีและสิทธิในการโฆษณาแล้ว ยังระบุไว้อีกว่า ก่อนที่ไต้หวันจะออกมาตรการใดๆ เพื่อควบคุมการสูบบุหรี่จะต้องได้รับการเห็นชอบจากบริษัทบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาผ่านผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาก่อน

การที่ไต้หวันต้องยอมทำตามข้อเรียกร้องของผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาทุกประการนั้น เพราะรัฐบาลไต้หวันเกรงกลัวการตอบโต้ทางการค้าจากสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากไต้หวันนอกจากต้องพึ่งพาทางเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกาอย่างมาก และได้เปรียบดุลการค้าสหรัฐอเมริกาถึง 10,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ในทางการเมืองไต้หวันยังต้องพึ่งพาสหรัฐอเมริกาเพื่อคานอำนาจสาธารณรัฐประชาชนจีน

ไต้หวันนับเป็นประเทศที่ 2 ที่ถูกสหรัฐอเมริกาคัดดันให้ต้องยอมเปิดตลาดบุหรี่ โดยการใช้มาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 เป็นเครื่องมือในการกดดัน ซึ่งประเทศแรกคือ ญี่ปุ่นถูกเปิดตลาดในปี ค.ศ.1986 และเกาหลีใต้ได้ถูกเปิดตลาดในปี ค.ศ.1988 ซึ่งทั้ง 3 ประเทศต่างถูกเปิดตลาดบุหรี่ด้วยการใช้มาตรา 301 อย่างง่ายดาย ซึ่งทุกฝ่ายได้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในญี่ปุ่นและไต้หวันที่มีการโฆษณาบุหรี่กันอย่างเสรี เหตุการณ์เหล่านี้ก่อให้เกิดความไม่พอใจในประเทศที่ถูกเปิดตลาดบุหรี่เป็นอย่างมาก สื่อมวลชนของสหรัฐอเมริกาได้นำความเป็นไปเหล่านี้ไปเผยแพร่ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งชาวอเมริกันส่วนใหญ่ที่ทราบเรื่องดังกล่าวต่างแสดงความไม่เห็นด้วยกับพฤติกรรมของบริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาและบทบาทของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ดังนั้นเมื่อผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาประกาศใช้มาตรา 301 กับประเทศไทยจึงก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มสุขภาพในสหรัฐอเมริกาและฝ่ายสุขภาพของไต้หวัน อันนำมาซึ่งการจัดประชุมที่ไต้หวันขึ้น

การประชุมดังกล่าวมีผู้แทนจากสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมการประชุมจำนวน 3 คน คือ ดร.เกร็ก คอนนอลลี ทันตแพทย์ซึ่งทำงานอยู่กับหน่วยสาธารณสุขของรัฐแมสซาชูเซต ดร.ริชาร์ด เคย์นาร์ด นักกฎหมายจากมหาวิทยาลัยนอร์ธอีสเทิร์น รัฐแมสซาชูเซต เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการฟ้องร้องบริษัทบุหรี่ และนายแพทย์เทอร์รี ปีฮาเช็ค สถาบันมะเร็งแห่งชาติสหรัฐอเมริกา โดย ดร.เกร็ก คอนนอลลี ได้บรรยายถึงกลยุทธ์ของบริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาในการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศต่างๆ ซึ่งความพยายามที่จะเปิดตลาดบุหรือนอกสหรัฐอเมริกาเริ่มขึ้นหลังจากที่กระทรวงสาธารณสุขสหรัฐอเมริกาประกาศอย่างเป็นทางการว่า การสูบบุหรี่ก่อให้เกิดมะเร็งปอด และสภาkongเกรสได้กำหนดให้มีการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่อย่างจริงจังเมื่อปี ค.ศ.1984 ซึ่งเป้าหมายของการขยายตลาดคือ ทวีปอเมริกาใต้ เนื่องจากเกือบทุกประเทศของทวีปอเมริกาใต้ อยู่ภายใต้อิทธิพลของสหรัฐอเมริกา การที่บริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาย้ายตลาดไปยังทวีปอเมริกาใต้ เพื่อเตรียมรับสถานการณ์รณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ในสหรัฐอเมริกาที่ทำให้จำนวนผู้สูบบุหรี่ลดลง ต่อมาปี ค.ศ.1985 บริษัทบุหรี่ข้ามชาติสหรัฐอเมริกาได้เริ่มความพยายามที่จะแสวงหาตลาดบุหรือนอกสหรัฐอเมริกาเป็นระลอกที่ 2 ซึ่งในครั้งนี้นี้บริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาพุ่งเป้าหมายไปที่ทวีปเอเชีย ซึ่งเป็นตลาดซึ่งมีศักยภาพสูง แต่ธุรกิจบุหรี่ในประเทศเอเชียเกือบทั้งหมดเป็นธุรกิจผูกขาดของรัฐ บริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาจึงไม่ประสบความสำเร็จในการพยายามเจรจาเปิดตลาดบุหรี่ยุคด้วยตนเอง จึงได้ร้องขอให้ประธานาธิบดีใช้มาตรา 301 กดดันให้มีการเปิดตลาดบุหรี่ยุค

นอกจากนี้ ดร.เกร็ก คอนนอลลี ได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงเงื่อนไขของบริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาที่กดดันให้ประเทศไทยเปิดตลาดบุหรี่ยุครวม 4 ข้อ คือ

1. ให้ยกเลิกกฎหมายห้ามนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ
2. ให้แก้ไขอัตราภาษีที่ไม่เป็นธรรมต่อบุหรี่ต่างประเทศ
3. ขอสิทธิในการจัดระบบการจัดจำหน่ายเอง โดยไม่ผ่านโรงงานยาสูบ
4. ขอสิทธิการโฆษณาและส่งเสริมการขายทุกรูปแบบในทุกสื่อ

เงื่อนไขข้อ 4 เป็นเรื่องและผู้แทนทุกประเทศที่เข้าร่วมการประชุมเห็นว่ามีมีความสำคัญอย่างยิ่ง และมีความเห็นว่าประเทศไทยไม่ควรยอมต่อข้อเรียกร้องข้อนี้ โดยให้เหตุผลว่าประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในที่ประชุมที่มีกฎหมายห้ามโฆษณาหรืออยู่แล้ว เพราะทุกประเทศต่างประสบปัญหามากมายเกี่ยวกับการห้ามโฆษณาบุหรี่ รวมทั้งในสหรัฐอเมริกาคด้วย โดย ดร.เกร็ก คอนนอลลี มีความเห็นว่า สื่อมวลชนและประชาชนอเมริกันจะยอมรับเรื่องนี้ไม่ได้และควรจะใช้ประเด็นนี้ในการฟ้องชาวโลกให้เห็นถึงพฤติกรรมของบริษัทบุหรี่ข้ามชาติ

ที่ประชุมได้ร่วมกันปรึกษาหารือถึงแนวทางที่จะช่วยประเทศไทยให้ไม่ต้องเปิดตลาดบุหรี่ โดยให้เปิดเผยพฤติกรรมของบริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาในการโฆษณาส่งเสริมการขายในตลาดบุหรี่ ที่ถูกบังคับให้เปิดตลาดด้วยมาตรา 301 และผลกระทบของอัตราการสูบบุหรี่ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพื่อให้สื่อมวลชนและนานาชาติทราบถึงข้อเรียกร้องของบริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาที่ขอสิทธิ การโฆษณาบุหรี่ในประเทศไทย ซึ่งหมายถึงประเทศไทยจะต้องถูกบังคับให้ยกเลิกกฎหมาย ห้ามโฆษณาบุหรี่ ซึ่งเป็นกฎหมายภายในที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสุขภาพอนามัยของประชาชน นอกจากนี้จะต้องเปิดเผยกรณี ที่ประเทศไทยถูกกดดันให้เปิดตลาดบุหรี่ให้กลุ่มสุขภาพ ในสหรัฐอเมริกาทราบด้วย เพื่อจะได้เป็นแนวร่วมในการช่วยประเทศไทยให้รอดพ้นจาก การถูกกดดันจากสหรัฐอเมริกา พร้อมกันนั้นที่ประชุมได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับผู้แทนการค้า สหรัฐอเมริกาในการใช้มาตรา 301 กดดันให้ประเทศไทยเปิดตลาดบุหรี่ด้วยการขอความร่วมมือ จากผู้แทนจากทุกประเทศที่เข้าร่วมการประชุมทำหนังสือถึงผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา ให้ดำเนินการจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ (public hearing) ต่อการใช้มาตรา 301 กับประเทศไทย และสุดท้ายที่ประชุมได้ทำหนังสือถึงประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกายกเลิกการใช้มาตรา 301 และเรียกร้องให้ตัดสินค้าบุหรี่ออกจากรายการสินค้าที่ใช้กฎหมายการค้า มาตรา 301

นอกจากนี้ ที่ประชุมได้ก่อตั้งสมาพันธ์ควบคุมการบริโภคยาสูบภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก “Asia Pacific Association for the Control of Tobacco” ขึ้น โดยมี สำนักเลขาธิการตั้งอยู่ที่ มูลนิธิจอห์น ดุง ประเทศไต้หวัน และมี ดร.เดวิด เชน เป็นประธานสมาพันธ์ดังกล่าว

ดร.ริชาร์ด เคย์นาร์ต ได้เสนอความเห็นที่เห็นว่า หนทางหนึ่งที่จะกดดันบริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาก็คือการฟ้องเรียกค่าเสียหายให้กับผู้ที่ป่วยจากการสูบบุหรี่ ซึ่งเขายินดีที่จะให้คำปรึกษา กรณีการพิพาททางการค้าบุหรี่ระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยกำลังจะกลายเป็นเวที ที่ใช้ในการต่อสู้ระหว่างกลุ่มที่ต่อต้านการสูบบุหรี่ทั่วโลกกับบริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกา ซึ่งกลุ่มต่อต้านการสูบบุหรี่โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกามีความต้องการให้ประเทศไทยยืนหยัดต่อสู้กับ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้จนถึงที่สุด

ในอีกทางหนึ่ง ดร.เกร็ก คอนนอลลี ได้นำเรื่องกรณีสหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้ประเทศไทย เปิดตลาดบุหรี่ไปปรึกษากับแนวร่วมเพื่อสุขภาพของสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกอบด้วยสมาคมต่อต้าน มะเร็ง สมาคมโรคหัวใจ สมาคมออร์เวซซ์ และองค์กรสุขภาพอื่นๆ ในสหรัฐอเมริกาให้ทำหนังสือ

เรียกร้องให้ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาเปิดการทำประชาพิจารณ์ขึ้น นอกจากนี้ได้แนะนำให้ฝ่ายสุขภาพประเทศไทยพยายามนำเหตุผลด้านสุขภาพมากล่าวอ้าง เพื่อคัดค้านการเปิดตลาดบุหรี่ นอกจากนี้ยังแนะนำว่า หากประเทศไทยเจรจากับฝ่ายสหรัฐอเมริกาเฉพาะเรื่องการค้า ประเทศไทยจะต้องแพ้และไม่มีอำนาจต่อรอง

#### ข. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์ ณ สหรัฐอเมริกา<sup>7</sup>

ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้เปิดให้มีการทำประชาพิจารณ์ขึ้น กรณีการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยด้วยมาตรา 301 ระหว่างวันที่ 19-20 กันยายน ค.ศ.1989 ซึ่งคณะผู้แทนไทยที่เข้าร่วมทำประชาพิจารณ์ในครั้งนี้คือ นายแพทย์ประกิจ วาทีสาธกกิจ นายแพทย์หทัย ชิตานนท์ และนายสุรินทร์ พิศสุวรรณ โดยกระบวนการที่นำมาซึ่งการทำประชาพิจารณ์มีลำดับเหตุการณ์ดังนี้คือ หลังจากที่สำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาประกาศที่จะใช้มาตรา 301 เพื่อเจรจาให้ประเทศไทยเปิดตลาดบุหรี่เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ.1989 ทำให้เกิดปฏิกิริยาไม่เห็นด้วยจากกลุ่มสุขภาพและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายตรงข้ามกับกลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมบุหรี่ โดย ดร.เกร็ก คอนนอลลี ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกของสมาคมต่อต้านมะเร็งของสหรัฐอเมริกาได้ประสานงานกับ ดร.เดวิก เยน แห่งมูลนิธิจอห์น ดุง จัดให้มีการประชุมที่ไทเป ประเทศไต้หวัน เพื่อก่อตั้งสมาพันธ์ควบคุมการบริโภคยาสูบภาคพื้นเอเชียแปซิฟิกขึ้น หลังจากนั้นตัวแทนประเทศที่เข้าร่วมการประชุมก็ช่วยกันทำหนังสือถึงสำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้มีการทำประชาพิจารณ์ (public hearing) ขึ้น จากการกระทำดังกล่าวได้ส่งผลให้สำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาประกาศให้สาธารณชนทราบว่า จะเปิดทำประชาพิจารณ์ขึ้น ในช่วงกลางเดือนกันยายน ค.ศ.1989 โดยผู้ที่สนใจสามารถส่งเอกสารแสดงความคิดเห็นไปยังสำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้ หรือจะไปร่วมทำประชาพิจารณ์ด้วยตัวเองก็ได้ ซึ่งในกรณีที่จะไปร่วมแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองนั้นจะต้องแจ้งความประสงค์ไปยังสำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา และหากได้รับการตอบรับให้แสดงความคิดเห็นต้องทำหนังสือประกอบความคิดเห็นที่จะแสดงส่งให้แก่สำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาล่วงหน้าด้วย ซึ่งสำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาจะรวบรวมข้อคิดเห็นทั้งหมดทั้งที่มีผู้ส่งมาเป็นเอกสารและจากผู้ที่มาให้ข้อคิดเห็นด้วยตนเองนำไปประมวลเพื่อประกอบการตัดสินใจดำเนินนโยบายการใช้มาตรา 301 ใต้สวนประเทศไทยต่อไป

<sup>7</sup>สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประกิจ วาทีสาธกกิจ, คณบดีคณะแพทยศาสตร์รามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล, 18 ตุลาคม 2544.

สาระสำคัญของเอกสารแสดงเหตุผลที่คณะผู้แทนไทยเตรียมไปชี้แจงได้กล่าวถึงสิ่งต่างๆ ที่สังคมไทยเคยทำไว้เกี่ยวกับการควบคุมการบริโภคยาสูบ ไม่ว่าจะเป็นการจัดกิจกรรมวิ่งรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ การระงับการอนุมัติงบประมาณแก่โรงงานยาสูบเพื่อสร้างโรงงานเพิ่ม การออกกฎหมายห้ามโฆษณาบุหรี่ ฯลฯ ทั้งยังได้แสดงเหตุผลที่ไม่ต้องการให้มีการเปิดตลาดบุหรี่ เพราะไม่ต้องการให้เยาวชนสูบบุหรี่มากขึ้น ซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ในประเทศไทย

ระหว่างที่เดินทางไปร่วมทำประชาพิจารณ์ คณะผู้แทนไทยได้มีโอกาสเข้าพบกลุ่มสุขภาพของสหรัฐอเมริกา ณ ที่ทำการของแนวร่วมรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ของสมาคมต่อต้านมะเร็ง สมาคมอูรเวชช์และสมาคมโรคหัวใจ โดยได้พบกับ ดร.เกร็ก คอนนอลลี และตัวแทนคนอื่นๆ ที่มาจากสถานเอกอัครราชทูตไทย นอกจากนี้ ได้ทราบว่า ดร.เดวิด เชน ประธานมูลนิธิจอห์น ดุง ได้ออกค่าใช้จ่ายในการลงโฆษณาครึ่งหน้าในหนังสือพิมพ์วอชิงตัน ไทม์ ในนามของสมาพันธ์ควบคุมการบริโภคยาสูบภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก โดยตีพิมพ์เป็นรูปของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ถือบไฟเหมือนเทพีเสรีภาพ แต่คบไฟที่ถือเป็นมวนบุหรี่ โดยมีตัวอักษรพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษว่า “President Bush, Are we friend or Joe” หรือ “ประธานาธิบดีจอร์จ บุช เป็นมิตรหรือศัตรู” ทั้งนี้เพราะประเทศที่ถูกเปิดตลาดบุหรี่ด้วยมาตรา 301 คือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ใต้หวัน และประเทศไทย ล้วนเป็นพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาทั้งสิ้น

นอกจากนี้ คณะผู้แทนไทยได้เดินทางไปยังสำนักงานบุหรี่และสุขภาพของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นสำนักงานที่ตั้งขึ้นภายหลังจากที่นายแพทย์ใหญ่สหรัฐอเมริกาได้ประกาศอย่างเป็นทางการว่า “การสูบบุหรี่ทำให้เกิดมะเร็งปอด” สำนักงานนี้มีหน้าที่รวบรวมสถิติการสูบบุหรี่ในสหรัฐอเมริกา และจัดทำรายงานประจำปีถึงปัญหาและความคืบหน้าของการควบคุมการสูบบุหรี่เสนอต่อสภาองเกรส โดยนายรอน เดวิส หัวหน้าสำนักงานดังกล่าวได้กล่าวว่า กระทรวงสาธารณสุขของสหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วยกับการที่สำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาใช้มาตรา 301 กดดันให้ประเทศไทยเปิดตลาดบุหรี่

คณะผู้แทนไทยได้เดินทางไปยังสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา เพื่อเข้าไปให้การในฐานะของผู้เข้าร่วมทำประชาพิจารณ์ ซึ่งนอกจากคณะผู้แทนไทยแล้ว ผู้เข้าร่วมทำประชาพิจารณ์ที่เหลือเป็นคนอเมริกันทั้งหมด นอกจากนี้ ยังมีสมาชิกสภาองเกรสอีกหลายคนเข้าร่วม ทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและคัดค้านการใช้มาตรา 301 กับประเทศไทย มีผู้แทนจากสมาคมต่อต้านมะเร็ง

สมาคมออร์เวซซ์ สมาคมโรคหัวใจ ชมรมนักศึกษาแพทย์แห่งสหรัฐอเมริกา ชมรมแพทย์สตรีแห่งสหรัฐอเมริกา สมาคมสาธารณสุขสหรัฐอเมริกา และผู้แทนจากองค์กรสิทธิผู้ไม่สูบบุหรี่ของประเทศแคนาดา ส่วนฝ่ายที่สนับสนุนให้ใช้มาตรา 301 กับประเทศไทย ประกอบด้วยผู้แทนสมาคมผู้ส่งออกบุหรี่สหรัฐอเมริกา สมาคมผู้ส่งออกใบยา และสมาชิกสภาองค์กรสภาการรัฐที่มีการเพาะปลูกใบยาสูบ

ผู้เข้าให้การที่ประชาชนสนใจมากที่สุดคือ นายแพทย์ซี เอเวอเรท คูป อดีตนายแพทย์ใหญ่สหรัฐอเมริกา ผู้ที่มีจุดยืนที่แข็งแกร่งก่อนนโยบายการส่งออกบุหรี่ของสำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาโดยตลอด โดยได้ประณามนโยบายการส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาว่าน่าละอายและจะสร้างภาระด้านสาธารณสุขให้กับประเทศกำลังพัฒนา

คณะผู้แทนไทยได้เดินทางไป ณ ที่ทำการของ GAO: General Accounting Office ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐสภาที่ทำหน้าที่หาข้อมูลตามที่รัฐบาลหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งสมาชิกสภาองค์กรและสมาชิกวุฒิสภามอบหมาย เพื่อประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย โดย GAO ได้รับการเรียกร้องจากสมาชิกสภาองค์กรรวม 12 คน นำโดยนายเฮนรี เว็กซ์แมน ประธานคณะกรรมการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมขอให้ GAO วิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายของสำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาที่ใช้มาตรา 301 ในการเจรจาเพื่อเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย โดยคณะผู้แทนไทยได้พบกับนายจอห์น แบคคอสกี ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ศึกษาเรื่องนี้ และจะพาคณะเดินทางมายังประเทศในแถบเอเชียที่ถูกเปิดตลาดบุหรี่ด้วยมาตรา 301 รวมทั้งประเทศไทย โดยคณะดังกล่าวได้เดินทางมาประเทศไทยในเดือนตุลาคม ค.ศ.1989

หลังจากที่มีการทำประชาพิจารณ์แล้ว คณะผู้แทนไทยได้พบกับนายเจ็ต แอ์ทคิน สมาชิกสภา องค์กรส พรรคเดโมแครตจากเมืองบอสตัน ซึ่งเป็นแกนนำที่คัดค้านสำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาที่ใช้มาตรา 301 ในการเปิดตลาดบุหรีกับประเทศไทย โดยนายเจ็ต แอ์ทคิน เป็นสมาชิกองค์กรที่เสนอร่างกฎหมาย โดยผลักดันให้ออกกฎหมายห้ามมิให้มีการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อการเจรจาเปิดตลาดบุหรี ซึ่งนายเจ็ต แอ์ทคินได้ระบุว่าในภาพรวมสมาชิกสภาองค์กรและวุฒิสมาชิกจากทางตอนเหนือของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นรัฐที่ไม่มีการเพาะปลูกใบยาสูบ เป็นกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการส่งออกบุหรีของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ผู้แทน

จากทางตอนใต้ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรัฐที่มีการเพาะปลูกใบยาสูบ เป็นกลุ่มที่สนับสนุนนโยบายส่งออกบุหรี่ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

จากการทำประชาพิจารณ์ได้เปิดโอกาสให้ผู้สนับสนุนประเทศไทยได้มีโอกาส เข้าชี้แจงแสดงเหตุผลแก่สาธารณชนทั่วไปให้ทราบถึงพฤติกรรมของบริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกา ทำให้อำนาจการต่อรองของประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ คณะผู้แทนไทย ยังเข้าพบกลุ่มแนวร่วมเพื่อสุขภาพในสหรัฐอเมริกาเพื่อหาเสียงสนับสนุนได้มากขึ้นอีกด้วย

#### ค. การให้ข้อมูลพฤติกรรมของบริษัทบุหรี่ข้ามชาติแก่ GAO

เดือนตุลาคม ค.ศ.1989 ผู้แทนจากหน่วยงานที่มีชื่อว่า GAO: General Accounting Office เดินทางมายังประเทศไทยเพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบายการเปิดตลาดบุหรี่ต่างประเทศ โดยความช่วยเหลือของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา GAO เป็นหน่วยงานฝ่ายวิจัยของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่ศึกษาข้อมูลวิเคราะห์วิจัยข้อมูลเพื่อประกอบการกำหนดนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารของรัฐบาล ซึ่งการเดินทางมาประเทศไทยครั้งนี้ เนื่องจากการผลักดันของฝ่ายผู้คัดค้านนโยบายการเปิดตลาดบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาซึ่งนำโดยนายเฮนรี แวกซ์แมน สมาชิกสภาองเกรสซึ่งเป็นประธานกรรมาธิการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมร่วมกับสมาชิกสภาองเกรสอีก 11 คน ได้ยื่นคำร้องขอให้ GAO วิเคราะห์ผลกระทบด้านสุขภาพที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายนี้ ในญี่ปุ่น ได้หวั่น เกาหลีใต้ และประเทศไทย โดยหนังสือของสมาชิกสภาองเกรสที่มีถึง GAO ระบุว่า “แม้สำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาจะประสบความสำเร็จในการเจรจาเปิดตลาดบุหรี่ จนสามารถจัดอุปสรรคในการส่งออกสินค้าของอุตสาหกรรมยาสูบสหรัฐอเมริกาได้โดยถูกต้องตามกฎหมายการค้าของสหรัฐอเมริกา แต่นโยบายนี้ก็มีประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อันเป็นผลมาจากสินค้าบุหรี่”

ผู้แทนจาก GAO ได้พบผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข กรมสรรพสามิต กระทรวงพาณิชย์ โรงงานยาสูบ รวมถึงกลุ่มสุขภาพของประเทศไทยด้วย โดยในส่วนของกลุ่มสุขภาพได้จัดให้ตัวแทนแถลงถึงกิจกรรมที่เกี่ยวกับการควบคุมการสูบบุหรี่ทั้งหมด โดยมีเนื้อหาครอบคลุมถึงสิ่งที่โครงการณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ได้ดำเนินการไป เช่น การวิงรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ เป็นต้น โดยกลุ่มสุขภาพของไทยได้พยายามให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ของ GAO โดยละเอียดที่สุด โดยเฉพาะพฤติกรรมบริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาที่พยายามฝ่าฝืนคำสั่งห้ามโฆษณาของรัฐบาลไทย



เพราะรายงานของ GAO จะมีการเปิดเผยในรัฐสภาสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะเพิ่มอำนาจการต่อรองของรัฐบาลไทยได้<sup>8</sup>

#### ง. การเข้าประชุม Trade for Life Summit ที่สหรัฐอเมริกา

ต้นเดือนธันวาคม ค.ศ.1989 สมาคมต่อต้านมะเร็งแห่งสหรัฐอเมริกาได้มีหนังสือเชิญผู้แทนไทยไปเข้าร่วมการประชุม “Trade for Life Summit” ในระหว่างวันที่ 3-5 มกราคม ค.ศ.1990 ณ กรุงวอชิงตันดีซี ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยแจ้งให้ผู้แทนไทยเตรียมข้อมูลพฤติกรรมต่างๆ ของบริษัทบุหรี่ข้ามชาติในประเทศไทยไปเสนอต่อที่ประชุมเพื่อเรียกเสียงสนับสนุนการสัมมนาดังกล่าวได้เชิญบรรณารักษ์เพื่อการไม่สูบบุหรี่จากทั่วโลกและสมาชิกสภาองค์กรที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการส่งออกบุหรี่ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเข้าร่วม ประเด็นการสัมมนามุ่งเน้นเรื่องความพยายามที่จะช่วยให้ประเทศไทยรอดพ้นจากการเปิดตลาดบุหรี่ด้วยมาตรา 301 รัฐบาลยุติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 โดยผู้แทนไทยที่เข้าร่วมการสัมมนาดังกล่าวคือนายแพทย์ประภคิต วาทีสาทกกิจ ซึ่งได้แถลงถึงพฤติกรรมของบริษัทบุหรี่ในการเรียกร้องให้มีการอนุญาตให้โฆษณาบุหรี่ ทั้งยังได้กล่าวถึงสิ่งที่โครงการบรรณารักษ์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ดำเนินการไปตลอดจนแสดงถึงจุดยืนของประเทศไทยในการเจรจาปัญหาดังกล่าว ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นว่าประเทศไทยควรใช้ประเด็นเรื่องสุขภาพเป็นตัวนำในการเจรจา และไม่ควรรู้ใช้ประเด็นเรื่องการค้าไปเจรจาต่อรองกับสหรัฐอเมริกา

### 4.3 การศึกษาข้อผิดพลาดจากประเทศอื่นๆ ซึ่งเคยเจรจาปัญหานูริกับสหรัฐอเมริกา และแนวทางข้อบัญญัติของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ

#### 4.3.1 การผลักดันของฝ่ายไทยให้สหรัฐอเมริกานำประเด็นข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของ GATT

ในเดือนธันวาคม ค.ศ.1989 นางคารา ฮิล ซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้ประกาศว่า สำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาจะส่งข้อพิพาทเรื่องการเปิดตลาดบุหรี่

<sup>8</sup> สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประภคิต วาทีสาทกกิจ, คณบดีคณะแพทยศาสตร์รามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล, 5 สิงหาคม 2544.

ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาให้ GATT ตัดสิน ซึ่งการที่สำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา ตัดสินใจส่งเรื่องให้เกิดตัดสินนั้นเป็นการโยนภาระความรับผิดชอบของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา เพราะมีเสียงคัดค้านทั้งจากภายในและภายนอกสหรัฐอเมริกา ในขณะที่เดียวกันสำนักผู้แทนการค้า สหรัฐอเมริกาก็เชื่อว่าในที่สุด GATT จะต้องตัดสินให้ประเทศไทยต้องยอมเปิดตลาดบุหรี่ และจะเป็นการกำหนดบรรทัดฐานการเปิดตลาดบุหรี่ในอนาคต การตัดสินใจของสำนักผู้แทน การค้าสหรัฐอเมริกาในครั้งนี้สร้างความไม่พอใจให้กับสมาคมผู้ส่งออกบุหรี่สหรัฐอเมริกาอย่างยิ่ง ซึ่งจะทำให้อำนาจการต่อรองของสำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาลดลง เพราะแม้จะเปิดตลาดบุหรี่ ในประเทศไทยได้ แต่อาจจะไม่ได้ตามเงื่อนไขการเปิดตลาด ซึ่งบริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาต้องการ เช่น การอนุญาตให้มีการโฆษณาบุหรี่<sup>9</sup>

การส่งกรณีพิพาทให้ GATT เป็นผู้พิจารณา ทำให้การเจรจาภายใต้กรอบของมาตรา 301 ถูกยืดเวลาจากเดิมที่กำหนดไว้ 12 เดือน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องเจรจาให้แล้วเสร็จภายใน เดือนเมษายน ค.ศ.1990 ออกไปอีก 6 เดือน โดยสำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้ขอให้ GATT ดำเนินการเจรจาข้อพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศไทยด้วยแนวทางเร่งรัดพิเศษ ที่เรียกว่า “fast trade” ซึ่งตามกฎหมายของ GATT จะสามารถเจรจาให้ได้ข้อยุติภายในเวลา 9 เดือน ซึ่ง จะเพื่อทันกับเวลาที่ยืดออกไปอีก 6 เดือน ภายใต้กรอบของเงื่อนไขเวลาตามมาตรา 301 คือ ยืดจากเดือนเมษายน ค.ศ.1990 เป็นเดือนตุลาคม ค.ศ.1990

สำหรับประเทศไทย การที่สำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาส่งเรื่องไปให้ GATT ตัดสิน ทำให้ประเทศไทยมีอำนาจการเจรจาต่อรองมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการระงับข้อพิพาทตาม GATT เป็นการตัดสินภายใต้กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ กรณีที่สำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา นำกรณีพิพาทระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาเรื่องการเปิดตลาดบุหรี่ไปให้ GATT ตัดสิน นอกจากจะสืบเนื่องจากการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติที่จะไม่เปิดให้มีการนำเข้าบุหรี่แล้ว ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการยื่นข้อเสนอของนายพชร อิศรเสนา ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ต่อนางคารา ฮิล รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา โดยนายพชร อิศรเสนา ให้เหตุผลว่า ทางสำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการไต่สวนประเทศไทยตามคำร้องเรียนของ สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาซึ่งได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มว่าจะยืดเยื้อ

<sup>9</sup> ตระกูล บุญพรรณ, “ประเด็นการเปิดตลาดบุหรี่ของไทยในแอดศ,” ประชาชาติธุรกิจ (17 ตุลาคม 2533):

เนื่องจากประเทศไทยแสดงจุดยืนอย่างชัดเจนว่าจะไม่เปิดตลาดบุหรี่ ในขณะที่ทางรัฐบาลไทย ก็เป็นรัฐบาลผสมซึ่งพรรคประชาธิปัตย์อาจจะถอนตัวจากรัฐบาลแล้วทำให้มีการยุบสภา หากสหรัฐอเมริกาบีบบังคับประเทศไทยตามมาตรา 301 ได้สำเร็จ ซึ่งจะทำให้ภาพลักษณ์ของ สหรัฐอเมริกาเสียหายในสายตาชาวโลกที่จะมองว่า รัฐบาลสหรัฐอเมริกาสันับสนุนธุรกิจบุหรี่ เพื่อบีบบังคับให้ประเทศไทยให้เปิดตลาดบุหรี่จนส่งผลให้มีการยุบสภา และถ้าหากยุบสภาขึ้นจริง กฎหมายลิขสิทธิ์ที่รัฐบาลไทยกำลังเตรียมเสนอและสหรัฐอเมริกาต้องการให้ผ่านออกมาบังคับใช้ โดยเร็วจะตกไปทันที ซึ่งจะเกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ทางการค้าของสหรัฐอเมริกา จำนวนมหาศาล จนในที่สุดนางคารา ฮิล จึงได้ตอบตกลงตามที่ประเทศไทยเสนอมา<sup>10</sup>

#### 4.3.2 การศึกษาข้อบัญญัติของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเพื่อเตรียมความพร้อม

จากการศึกษาบทบัญญัติของ GATT คณะผู้แทนไทยพบว่ามาตรา 20 (b) ของ GATT ระบุว่า ประเทศหนึ่งๆ สามารถที่จะห้ามนำเข้าสินค้าบางชนิดได้ด้วยเหตุผลเพื่อปกป้องสุขภาพ ของคน สัตว์ หรือพืช คณะผู้แทนไทยจึงได้กำหนดแนวทางการต่อสู้ไว้ว่าควรจะใช้มาตรา 20 (b) ซึ่งเป็นเหตุผลที่เกี่ยวกับในด้านสุขภาพมาเป็นเหตุผลในการต่อสู้กับสำนักผู้แทนการค้าใน GATT นอกจากนี้ ยังทราบเพิ่มเติมว่าคณะลูกขุน (GATT Panel) ที่ GATT จะตั้งขึ้นเพื่อตัดสินกรณีพิพาท เรื่องบุหรีระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกามี 3 ประเทศ ซึ่งในส่วนนี้ ดร.เกร็ก คอนนอลลี ได้เป็นผู้ประสานกับนายแพทย์ประกิต วาทีสาธกกิจ เพื่อช่วยรัฐบาลไทยต่อรองกับทาง สำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาว่าจะเลือกประเทศใดเป็นกรรมการในการตัดสินกรณีพิพาทนี้ เพราะตามข้อตกลงประเทศคู่กรณีสามารถเลือกประเทศที่จะเป็นกรรมการได้แต่คู่กรณีต้องเห็นชอบ ในกรรมการที่เลือกด้วย ในท้ายที่สุดประเทศไทยกับสำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้ตกลงกัน ที่จะเลือกประเทศนิวซีแลนด์ ฟินแลนด์ และสวิตเซอร์แลนด์ โดย ดร.เกร็ก คอนนอลลี ได้ให้ความเห็นว่า ในการเลือกคณะลูกขุนดังกล่าวนี้ ประเทศไทยน่าที่จะเป็นฝ่ายได้เปรียบ เพราะประเทศนิวซีแลนด์และฟินแลนด์เป็นประเทศที่มีนโยบายควบคุมการสูบบุหรี่ที่ดีพอสมควร ประกอบกับในขณะนั้นประเทศนิวซีแลนด์ได้มีกรณีพิพาทกับสหรัฐอเมริการณเื่อดำเนินนิวเคลียร์ ของสหรัฐอเมริกาเข้าไปรุกล้ำน่านน้ำประเทศนิวซีแลนด์ ส่วนประเทศสวิตเซอร์แลนด์นั้น

<sup>10</sup> สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประกิต วาทีสาธกกิจ, คณะบดีคณะแพทยศาสตร์รามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล, 22 พฤศจิกายน 2544.

แม้จะเป็นประเทศที่ไม่ค่อยจริงจังกับการควบคุมการสูบบุหรี่มากนัก แต่เป็นประเทศที่เป็นกลางและไม่อยู่ใต้อิทธิพลของสหรัฐอเมริกา<sup>11</sup>

ในส่วนของการเตรียมความพร้อมของคณะผู้แทนไทยเพื่อร่วมเจรจากับผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาภายใต้ GATT นั้น มีนายการุณ กิตติสถาพร รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายของ GATT เป็นหัวหน้าคณะ ก่อนที่คณะผู้แทนไทยจะเดินทางไปร่วมเจรจานั้น นายการุณได้เรียกประชุมคณะผู้แทนไทยทั้งหมด เพื่อเตรียมข้อมูลและกำหนดท่าทีการเจรจากับผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา โดยที่ประชุมได้ข้อสรุปว่า นอกจากมาตรา 20(b) ที่ให้สิทธิห้ามนำเข้าสินค้าบางชนิดเพื่อคุ้มครองสุขภาพของคน สัตว์ และพืชที่ประเทศไทยจะใช้แล้ว ที่ประชุมยังพบว่า อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ที่รัฐบาลไทยเรียกเก็บ 3 อัตรา ซึ่งหากบุหรี่ต่างประเทศจะมีการนำเข้าจะต้องเสียภาษีสูงกว่าภาษีบุหรี่ไทย เป็นเรื่องที่ขัดต่อทบทบัญญัติของ GATT ตามมาตรา 3 ที่กำหนดว่า อัตราภาษีภายในของสินค้าภายในประเทศกับสินค้านำเข้าจากต่างประเทศต้องอยู่ในอัตราที่เท่ากันตามหลักปฏิบัติอย่างชาติ (national treatment) นั้น คณะผู้แทนไทยจึงขอให้กรมสรรพสามิตไปแก้ไขประกาศกระทรวงให้อัตราภาษีเป็นอัตราเดียวกันซึ่งกรมสรรพสามิตได้ปรับแก้ไขเป็นอัตราเดียวกันคือ ร้อยละ 55

นอกจากนี้ คณะผู้แทนไทยยังได้เตรียมร้องขอให้คณะลูกขุน (GATT panel) พิจารณานอกเหนือจากประเด็นปัญหาข้อพิพาทที่คณะลูกขุนกำหนดไว้ โดยจะขอให้องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) แสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข้อพิพาทที่ WHO มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น ผลกระทบของการสูบบุหรี่ต่อสุขภาพ และที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของ WHO ซึ่งความคิดเห็นดังกล่าวอาจมีผลให้คณะลูกขุนยอมรับและกำหนดแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยได้ เช่น การกำหนดแนวทางในการโฆษณาบุหรี่ เป็นต้น

คณะผู้แทนไทยชุดดังกล่าวประกอบด้วยนายการุณ กิตติสถาพร เป็นหัวหน้าคณะ ส่วนกระทรวงสาธารณสุขได้ส่งผู้แทนเดินทางไปเจรจา 2 คน คือนายแพทย์ประคิด วาทีสาทกกิจ และนายแพทย์ชูชัย สุภวงส์ ในส่วนของกรมสรรพสามิตได้ส่งรองอธิบดีกรมสรรพสามิต คือนางอังคณีย์ วรทรัพย์ และนายวิจิตร วงศ์วิวัฒน์

<sup>11</sup> สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประคิด วาทีสาทกกิจ, คณบดีคณะแพทยศาสตร์รามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล, 2 กรกฎาคม 2544.

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ฝ่ายสาธารณสุขไทยได้มีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการรณรงค์เพื่อหาแรงสนับสนุนทั้งจากภายในและนอกประเทศ เพื่อรวบรวมเสียงคัดค้านกรณีการขอเปิดตลาดนุหรีของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย นอกจากนี้ยังได้พยายามแก้ไขจุดบกพร่องของประเทศไทย เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนที่จะเจรจาปัญหานุหรีทั้งภายใต้มาตรา 301 หรือแม้กระทั่งการเจรจาพหุภาคีทางการค้าภายใต้ GATT โดยการเรียนรู้จากข้อผิดพลาดของประเทศอื่นๆ ที่เคยเจรจapunหรีกับสหรัฐอเมริกา ตลอดจนการศึกษาแนวทางข้อบัญญัติของ GATT อย่างละเอียด จนนำมาซึ่งการเตรียมความพร้อมในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนการกำหนดวิธีการเพื่อนำมาซึ่งการเกิดผลลัพธ์ของการเจรจาตามที่ประเทศไทยต้องการ เช่น การออกกฎหมายห้ามโฆษณาพุนหรี การปรับอัตราภาษีภายใน การร้องขอให้ GATT ขอความเห็นจาก WHO เป็นต้น ซึ่งการเตรียมตัวในลักษณะดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่ประเทศไทยพยายามอาศัยกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง อันจะส่งผลให้มีอำนาจการต่อรองมากขึ้น และมีภาวะการเสียเปรียบในการเจรจาตกลง



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5

### การตัดสินข้อพิพาทเรื่องบูรหรือระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาภายใต้กระบวนการ ระงับข้อพิพาทตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)

ระหว่างการเจรจาปัญหาการค้าบูรหรือระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกายังไม่สิ้นสุดลง ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาตัดสินใจนำปัญหาข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT ซึ่งเป็นผลมาจากแรงกดดันภายในและภายนอกประเทศ ทำให้การเจรจาปัญหาการค้าบูรกลายเป็นการเจรจาพหุภาคีที่ต้องตัดสินโดยอาศัยมติเอกฉันท์ ก่อให้เกิดกระบวนการทางกฎหมายตลอดจนการเจรจาและตัดสินภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายมีมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดผลดีกล่าวคือเป็นการลดแรงกดดันทางการเมืองระหว่างประเทศจากประเทศมหาอำนาจ และสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรองมากกว่าการเจรจาภายใต้มาตรา 301 นอกจากนี้ ประเทศเล็กอาจอาศัยกฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศจากบทบัญญัติของ GATT ที่เป็นประโยชน์กับประเทศของตนเอง มาปรับใช้เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองหรือลดภาวะความเสียเปรียบในการเจรจาได้

บทนี้จะเป็นการกล่าวถึงการตัดสินปัญหาข้อพิพาทเรื่องบูรภายใต้กรอบของ GATT โดยมีเนื้อหาครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาททางการค้าที่สำคัญ 3 ประเด็นดังต่อไปนี้ คือ 1). ประเด็นห้ามนำเข้าบูร 2). ประเด็นการเรียกเก็บภาษีภายใน และ 3). ประเด็นห้ามโฆษณาบูร ซึ่งในการพิจารณาข้อพิพาททั้ง 3 เรื่องดังกล่าวจะต้องอาศัยบทบัญญัติตามมาตราต่างๆ ของ GATT ซึ่งมีความสอดคล้องกับบรรทัดฐานระหว่างประเทศ (international regime) ทางการค้า โดยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญหลายประการ เช่น หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) และหลักปฏิบัติอย่างชาติ (national treatment) โดยเบื้องต้นจะศึกษาถึงปัจจัยที่ทำให้สหรัฐอเมริกา นำปัญหาบูรเข้าสู่การพิจารณาของ GATT ซึ่งประกอบด้วยหลายปัจจัยดังรายละเอียดต่อไปนี้

## 5.1 ปัจจัยที่ทำให้สหรัฐอเมริกาแก้ปัญหาข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT

### 5.1.1 ปัจจัยภายในสหรัฐอเมริกา

ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกานำปัญหาข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT เพื่อลดแรงกดดันภายในประเทศ ความเคลื่อนไหวของกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่รณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ และกลุ่มองค์กรทางการแพทย์และสาธารณสุขของสหรัฐอเมริกาที่แสดงการต่อต้านการกระทำของฝ่ายบริหารและผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกามีปรากฏดังนี้

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเซสเตอร์ แอทกินส์ ไม่เห็นด้วยกับที่ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา รับคำร้องขอของสมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาในการใช้มาตรการทางการค้า เพื่อเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย และได้ยื่นเสนอกฎหมายต่อสภาองเกรส ชื่อว่า “กฎหมายปฏิรูปการส่งออกยาสูบ ค.ศ.1989” หรือ “ร่างกฎหมายแอทกินส์” หากร่างกฎหมายแอทกินส์ดังกล่าวนี้มีผลใช้บังคับจะทำให้บุหรี่ของสหรัฐอเมริกาที่จะส่งเข้าไปจำหน่ายในต่างประเทศมีระดับสารทาร์และนิโคตินไม่สูงกว่าระดับของทาร์และนิโคตินสำหรับบุหรี่ยี่ห้อเดียวกันที่ขายในสหรัฐอเมริกา และห้ามการโฆษณาบุหรี่ทางวิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งย่อมมีผลเช่นเดียวกันในต่างประเทศ ต้องระบุคำเตือนเรื่องโทษของการสูบบุหรี่และภาษาของฉลากต้องใช้ภาษาประเทศผู้นำเข้าบุหรี่\*

มาตรา 4 ของร่างกฎหมายปฏิรูปการส่งออกยาสูบ พ.ศ.2532 ระบุว่า “การขายหรือโฆษณาบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาทุกชนิดที่ส่งออกไปขายยังต่างประเทศ ต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดว่าด้วยการติดฉลากและการโฆษณา เช่นเดียวกับที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกาตามกฎหมายว่าด้วยการติดฉลากและการโฆษณาบุหรี่ของรัฐบาลกลาง และห้ามโฆษณาบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาในต่างประเทศไม่ว่าโดยทางตรงหรือผ่านตัวแทนสาขาในต่างประเทศไม่ว่าสื่อใดๆ ที่ถูกห้ามในสหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติโดยแยกบุหรี่ออกจากสินค้าอื่นๆ ที่จะถูกดำเนินการตามมาตรา 301\*\* ทั้งรัฐสภาควรยกเลิกมาตรการลดอัตราภาษีสำหรับการโฆษณาให้บริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาด้วย\*\*\*

- กลุ่มรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่และกลุ่มองค์กรทางการแพทย์และสาธารณสุขของสหรัฐอเมริกาได้แสดงความเห็นคัดค้านผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาในการใช้มาตรการบังคับทางการค้าต่อประเทศไทย เช่น American Association for World Health, The American Cancer Society, The American Health Association และ The American Lung Association เป็นต้น โดยอ้างถึงประเด็นสุขภาพประชาชนที่ว่า “องค์กรสาธารณสุขของสหรัฐอเมริกาพยายามปกป้องคุ้มครองเร้าให้คนอเมริกันเลิกสูบบุหรี่ แต่ผู้แทนการค้ากลับขัดเยียดให้บุหรี่ออกนอกประเทศซึ่งทำให้คนในต่างประเทศสูบบุหรี่มากขึ้น และในขณะที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้พยายามขอความร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศในการปราบปรามยาเสพติด และบุหรี่ก็เป็นสิ่งเสพติดเช่นกัน”

### 5.1.2 ปัจจัยจากองค์การระหว่างประเทศ

จากความเคลื่อนไหวของโครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ซึ่งพยายามคัดค้านการอนุญาตนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศในประเทศไทยมีการรณรงค์ต่อองค์กรสุขภาพระหว่างประเทศ เช่น การประชุมบุหรี่และสุขภาพภาคพื้นเอเชีย (Asia Pacific Conference on Cigarette Smoking and Health) ที่กรุงไทเป ประเทศไต้หวัน เพื่อให้ประเทศต่างๆ ตระหนักถึงพิษภัยจากการค้าบุหรี่และสนับสนุนประเทศไทยไม่ให้ถูกบีบบังคับทางการค้าจากสหรัฐอเมริกา แม้ว่าการประชุมนี้จะไม่ก่อให้เกิดผลตามกฎหมายที่จะบังคับต่อสหรัฐอเมริกาก็ตาม แต่ก็ก่อให้เกิดแรงเคลื่อนไหวทางการเมืองระหว่างประเทศในกลุ่มภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก โดยเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ.1989 ประเทศต่างๆ ได้มีหนังสือถึงประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา เพื่อคัดค้านมาตรการบังคับทางการค้า

\*\* มาตรา 1 ของร่างกฎหมายปฏิรูปการส่งออกยาสูบ พ.ศ.2532 ระบุว่า “ห้ามรัฐบาลสหรัฐอเมริกา นำเอาเงินงบประมาณที่สภาองเกรสจัดสรรให้ไปใช้ในการเจรจาหรือดำเนินการลงโทษประเทศใดๆ เพื่อให้ยกเลิกหรือลดการกีดกันที่ประเทศนั้นๆ อาจมีเกี่ยวกับการโฆษณา การผลิต การบรรจุหีบห่อ การนำเข้า การขาย หรือการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบของสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะการกีดกันจะเข้าข่ายการปฏิรูปทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อสหรัฐอเมริกาหรือผู้ผลิตสหรัฐอเมริกาหรือไม่”

\*\*\* นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แสดงความเห็นว่าสัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลสหรัฐอเมริกากับบริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาคควรสิ้นสุดลง เนื่องจากกฎหมายไม่ควรสนับสนุนสิ่งที่เป็นพิษ



การค้าต่อประเทศไทยเกี่ยวกับการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ โดยให้เหตุผลว่า “บุหรีมิใช่เรื่องการค้าหรือความไม่สมดุลทางการค้า แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยตรง และสุขภาพอนามัยของคนเอเชียก็มีความสำคัญเท่าเทียมกับสุขภาพอนามัยของคนอเมริกันเช่นเดียวกัน” นอกจากนี้ องค์การควบคุมการสูบบุหรี่ของเอเชีย-แปซิฟิก (The Asian Pacific Association for the Control of Tobacco: APACT) ได้ร้องขอให้ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาเลิกใช้มาตรการบังคับทางการค้าต่อประเทศไทยตามมาตรา 301 เนื่องจาก “บุหรีเป็นประเด็นเกี่ยวกับสุขภาพและเศรษฐกิจ” และถือว่าสหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายที่เป็นการขัดแย้งต่อนโยบายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยโลก อันจะทำให้ภาพพจน์ของสหรัฐอเมริกาเสื่อมเสียอย่างมาก และทำลายโอกาสส่งออกสินค้าประเภทอื่นๆ ของสหรัฐอเมริกา เนื่องด้วยการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศเข้าประเทศไทยดังกล่าว จะทำให้โครงการณรงค์ไม่ประสบผลสำเร็จเช่นการเปิดตลาดบุหรีในญี่ปุ่น ได้หวัน และเกาหลีได้

จากการประชุม “บุหรีและสุขภาพของโลก” ที่เมืองเพิร์ท (Perth) ประเทศออสเตรเลีย นอกจากประเทศทั้งหลายได้ร่วมกันร้องขอให้ GATT ถอนข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาที่ขอให้ประเทศไทยอนุญาตนำเข้าบุหรีต่างประเทศ ประเทศต่างๆ ได้ทำหนังสือยื่นต่อสหรัฐอเมริกา ให้เลิกล้มความพยายามใช้มาตรการบังคับทางการค้ากดดันประเทศต่างๆ เพื่อให้เปิดตลาดบุหรี โดยการตัดบุหรีออกจากรายการสินค้าที่จะบังคับใช้ตามมาตรา 301 โดยอ้างว่า หากสหรัฐอเมริกาตัดบุหรีออกจากรายการสินค้าตามมาตรา 301 พร้อมทั้งเสนอให้ GATT ดำเนินการตามแบบเดียวกับสหรัฐอเมริกาจะทำให้ได้รับการยกย่องจากทั่วโลก

### 5.1.3 ปัจจัยจากรัฐบาลไทย

การที่รัฐบาลไทยยังคงยืนยันที่จะไม่ยอมเปิดตลาดบุหรีในประเทศไทยตามคำเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา โดยมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ.1989ว่าจะไม่อนุญาตให้มีการนำเข้าบุหรีต่างประเทศ หลังจากทีรัฐบาลไทยได้พิจารณาถึงผลดีและผลเสียของการนำเข้าบุหรีต่างประเทศแล้ว รัฐบาลไทยจึงได้ตัดสินใจมีมติไม่อนุญาตให้นำเข้าบุหรีต่างประเทศ เนื่องด้วยเหตุผลเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากแรงกดดันของการต่อต้านภายในประเทศจากองค์กรสาธารณสุขและกลุ่มณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรีเป็นสำคัญ

<sup>1</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.

จากปัจจัยภายในประเทศ ปัจจัยจากองค์การระหว่างประเทศ และปัจจัยจากรัฐบาลไทย มีผลให้ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาตัดสินใจนำปัญหาข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT เนื่องจากเห็นว่า หากสหรัฐอเมริกาดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางการค้าตามมาตรา 301 ดังกล่าว สหรัฐอเมริกาจะต้องได้รับการประณามจากประเทศต่างๆ ทั่วโลก และมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา ขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกาเห็นว่า การนำปัญหาข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT นั้น จะเป็นวิถีทางที่ช่วยลดความกดดันจากบริษัทผู้ผลิตบุหรี่ของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากการนำเข้าบุหรี่ในประเทศไทยได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับผลการพิจารณาตัดสินของ GATT

การที่สหรัฐอเมริกาตัดสินใจนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT ก่อให้เกิดผลดังนี้<sup>2</sup>

- ทำให้การเจรจาปัญหาข้อพิพาทการค้าบุหรี่ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา เป็นกระบวนการทางกฎหมาย โดยเป็นการเจรจาระดับพหุภาคี และเป็นการตัดสินปัญหาข้อพิพาท โดยอาศัยมติเอกฉันท์ รวมทั้งกระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT ดังกล่าวเป็นการเจรจา และการตัดสินปัญหาข้อพิพาทภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (Legal Norm) ซึ่งก่อให้เกิดผลดี กล่าวคือ เป็นการลดแรงกดดันทางการเมืองระหว่างประเทศจากประเทศมหาอำนาจในการใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียวตามอำเภอใจและสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรองมากกว่าการเจรจาภายใต้มาตรา 301

- ทำให้ประเด็นข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT อยู่ภายในกรอบของการเจรจาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยประเด็นข้อพิพาทมีอยู่ 3 เรื่องหลัก คือ ประเด็นห้ามนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ ประเด็นการเก็บภาษีภายใน และประเด็นการห้ามโฆษณาบุหรี่

<sup>2</sup> โชติพรหม เกตุราทร, “ผลกระทบของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่อกฎหมายของประเทศไทย: การเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 158-160.

- ทำให้ลดความกีดกันทางการเมืองและการค้าทั้งในสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย การที่สหรัฐอเมริกานำปัญหาการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT เป็นการช่วยลดความกีดกันทางการเมืองและการค้าภายในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากการที่ประเทศไทยจะอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่หรือไม่ขึ้นอยู่กับคำพิพากษาคัดสินของ GATT นอกจากนี้ การที่สหรัฐอเมริกานำปัญหาการค้าเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT เป็นการช่วยลดแรงกดดันภายในประเทศไทยเช่นกัน เนื่องจากเกิดความแตกแยกระหว่างกลุ่มผู้ส่งออกกับกลุ่มผู้คัดค้านการนำเข้าบุหรี่ โดยกลุ่มผู้ส่งออกพยายามสนับสนุนให้รัฐบาลไทยอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศด้วยเกรงว่าสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศไทย จะได้รับความเสียหายจากมาตรการตอบโต้ทางการค้าของสหรัฐอเมริกา ซึ่งสามารถดำเนินการตอบโต้ต่อภาคธุรกิจการส่งออกหรือสินค้าใดๆ ก็ได้ โดยมีมูลค่าเท่ากับความเสียหายที่สหรัฐอเมริกาคาดว่าจะได้รับ (มูลค่าประมาณ 166 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา) ในขณะที่กลุ่มผู้คัดค้านการนำเข้าพยายามคัดค้านการอนุญาตนำเข้าบุหรี่ของรัฐบาลไทย โดยรายงานผลกระทบของการอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ

- การที่ประเทศไทยสามารถอ้างได้ว่า ประเทศไทยได้ปฏิบัติตามคำตัดสินและข้อเสนอแนะของ GATT ในการเจรจากับสหรัฐอเมริกาภายใต้ มาตรา 301 ภายหลังจากการตัดสินของ GATT ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศในการอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ และแก้ไขกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับภาษี หรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการค้าบุหรี่ เช่น การนำเข้า การซื้อขาย การจำหน่าย การกำหนดราคา ฯลฯ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของ GATT บนหลักการไม่เลือกปฏิบัติ อีกทั้งประเทศไทย อาจออกมาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนตามมาตรา 20(b) เป็นมาตรการภายใน ซึ่งไม่เป็นการขัดต่อมาตรา 3(4) และมาตรา 20(b) ของ GATT และมีผลด้านการปกครองประชาชน ทั้งในแง่ของคุณภาพ ความต้องการสินค้า และปริมาณสินค้า ซึ่งถือได้ว่าประเทศไทยได้ปฏิบัติตามพันธกรณีตาม GATT ซึ่งประเทศไทยสามารถยกขึ้นเป็นข้อกล่าวอ้างต่อสหรัฐอเมริกาในการเจรจา ปัญหาการค้าภายใต้มาตรา 301 ว่าประเทศไทยได้ปฏิบัติตามพันธกรณีตาม GATT และสหรัฐอเมริกาไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะใช้มาตรา 301 ผลักดันประเทศไทยในประเด็นอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือพันธกรณีของประเทศไทยตามบทบัญญัติของ GATT

## 5.2 ประเด็นข้อพิพาทเรื่องการนำเข้าบุหรี่ในประเทศไทยของสหรัฐอเมริกา ภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT

จากการนำปัญหากรณีพิพาทบุหรี่เข้าสู่การพิจารณาของ GATT มีประเด็นปัญหาที่จะต้องทำการพิจารณาภายใต้กรอบของ GATT ดังนี้คือ

### 5.2.1 ประเด็นการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศในประเทศไทย<sup>3</sup>

#### 5.2.1.1 ประเด็นข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา

- การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศของประเทศไทยเป็นการขัดต่อมาตรา 11 ของ GATT และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 11 (2)(c) เพราะบุหรี่ไม่ใช่ผลิตภัณฑ์การเกษตรตามความหมายนี้
- การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศของประเทศไทยไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 20(b) เพราะประเทศไทยไม่มีความจำเป็นที่จะอ้างถึงเรื่องสุขภาพ
- การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศของประเทศไทยไม่ได้รับยกเว้นตามข้อ 1(b) พิธีสารการเข้าสู่การเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทย เนื่องจากพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 (ค.ศ.1966) ไม่ได้บัญญัติครอบคลุมเรื่องการจำกัดการนำเข้า
- ไม่มีบทบัญญัติของ GATT ให้อำนาจไว้สำหรับกรณีการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศของประเทศไทย

<sup>3</sup> GATT, Thailand-Restrictions on Importation and Internal Taxes on Cigarettes (5 October 1990), p.5.

### 5.2.1.2 ประเด็นข้อโต้แย้งของประเทศไทย<sup>4</sup>

- การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศของประเทศไทยถูกต้องเหมาะสมตามข้อยกเว้น เพราะบุหรี่เป็นสินค้าเกษตรกรรมตามความหมายของมาตรา 11 (2)(c) และประเทศไทยได้ดำเนินมาตรการลดการเพาะปลูกยาสูบและการผลิตบุหรี่

- ประเทศไทยจำกัดการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ เพราะความจำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนตามมาตรา 20 (b) เพื่อมาตรการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของประเทศไทยจะทำให้เห็นนโยบายของรัฐที่จะควบคุมการสูบบุหรี่มีประสิทธิภาพ

- การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของประเทศไทยได้รับยกเว้นตามข้อ 1 (b) ของพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทยเนื่องจากพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 (ค.ศ.1966) เป็นกฎหมายที่ปรากฏอยู่ก่อนการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทย

### 5.2.1.3 ข้อเสนอแนะของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาบังคับให้ประเทศไทยยกเลิกมาตรการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศและให้ประเทศไทยปฏิบัติตาม หรือแก้ไขกฎหมายภายในประเทศเพื่อขจัดข้อกีดกันทางการค้า<sup>5</sup>

## 5.2.2 ประเด็นการเก็บภาษีภายในสำหรับบุหรี่ของประเทศไทย<sup>6</sup>

### 5.2.2.1 ประเด็นข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

การเก็บภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้า และค่าธรรมเนียมภายในอื่นๆ ของไทย ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ตามมาตรา 3(1) และมาตรา 3(2) ของ GATT เพราะเป็นการเก็บภาษีแตกต่างไปจากสินค้าภายในประเทศที่คล้ายคลึงกัน (like domestic products)

#### 5.2.2.2 ประเด็นข้อโต้แย้งของประเทศไทย<sup>7</sup>

ภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้า และค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่กำหนดไว้สำหรับ บุหรี่ต่างประเทศที่นำเข้ามาใช้อัตราภาษีที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับสินค้าบุหรี่ที่ผลิตในประเทศไทย และไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 3

#### 5.2.2.3 ข้อเสนอแนะของประเทศไทย<sup>8</sup>

ประเทศไทยขอให้ยกเลิกคำร้องของสหรัฐอเมริกา

#### 5.2.3 ประเด็นการห้ามโฆษณาบุหรี่

ประเทศไทยได้เรียกร้องให้คณะลูกขุน (GATT panel) ทำบันทึกความเข้าใจ (The memorandum of understanding) ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาเรื่องการขอให้องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) พิจารณาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยพิจารณานอกเหนือจากประเด็นข้อพิพาทที่คณะลูกขุนกำหนดไว้ และคณะลูกขุนได้ร้องขอให้ WHO แสดงความคิดเห็น (conclusions) ที่เกี่ยวข้อง กับประเด็นข้อพิพาทที่ WHO มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น ผลกระทบของการสูบบุหรี่ต่อสุขภาพ และที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของ WHO

การพิจารณาประเด็นข้อพิพาทดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยบรรทัดฐานทางการค้าระหว่างประเทศ (international trade regime) ของ GATT มาวิเคราะห์ในกระบวนการตัดสิน ซึ่งมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญอยู่ 3 ประการคือ

1. หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination)

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

2. หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (most-favoured-nation)
3. หลักการปฏิบัติอย่างชาติ (national treatment)

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกของ GATT ตามบทบัญญัติมาตรา 33 ของ GATT และตามพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทย ค.ศ.1982 ประเทศไทยย่อมมีพันธกรณีต่อประเทศสมาชิก GATT ที่สำคัญ ได้แก่ พันธกรณีที่ต้องปฏิบัติต่อประเทศสมาชิกอื่นโดยเท่าเทียมและห้ามการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรการทางการค้าต่างๆ ตามหลักการที่สำคัญของ GATT ได้แก่ หลักปฏิบัติอย่างชาติ (national treatment) และหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (most-favoured-nation) พันธกรณีของประเทศไทยที่มีต่อประเทศสมาชิกอื่นๆ ตามหลักปฏิบัติอย่างชาติและหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งไม่ผูกพันแต่เฉพาะกรณีภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกฎหมาย กฎเกณฑ์ และข้อบังคับต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการขายภายใน การเสนอขาย การซื้อขาย การขนส่ง การจัดจำหน่ายและการใช้สินค้า กฎเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนผสม กระบวนการผลิตหรือการใช้สินค้า

### 5.3 การพิจารณาตัดสินข้อพิพาทเรื่องบุหรี่ภายใต้ GATT

การพิจารณาประเด็นปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวนั้น คณะลูกขุนได้อาศัยข้อบัญญัติของ GATT และบรรทัดฐานระหว่างประเทศทางการค้าเป็นแนวทางในการตัดสินปัญหากรณีพิพาทซึ่งสามารถพิจารณาแยกเป็นรายประเด็น ซึ่งรายละเอียดปรากฏดังต่อไปนี้

#### 5.3.1 ประเด็นการห้ามนำเข้าบุหรี่<sup>9</sup>

ฝ่ายสหรัฐอเมริกาฟ้องว่า การที่ประเทศไทยห้ามนำเข้าบุหรี่ไม่สอดคล้องกับมาตรา 11 ของข้อตกลง GATT ที่มีให้ใช้มาตรการการห้ามนำเข้าสินค้า แต่ฝ่ายไทยโต้แย้งว่า การห้ามนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศของประเทศไทยสามารถกระทำได้โดย 1). ภายใต้มาตรา 20(b) เพราะจำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชน 2). ภายใต้พิธีสารการเข้าเป็นภาคี GATT ของประเทศไทย เพราะพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 (ค.ศ.1996) ซึ่งเป็นกฎหมายบังคับใช้ระหว่างการเข้าเป็นภาคี

<sup>9</sup> สุภาภรณ์ จรัสพัฒน์, “การเจรจาแกตต์ เบื้องหลังการนำเข้าบุหรี่,” ผู้จัดการ (17 พฤศจิกายน 2533): 8.

GATT มีเจตนารมณ์ห้ามการนำเข้าบุหรี่ 3). ภายใต้มาตรา 11(2)(c) เนื่องจากประเทศไทยมีมาตรการลดการผลิตบุหรี่ ซึ่งเป็นสินค้าเกษตรภายในประเทศ การนำเข้าจึงอาจมีผลต่อมาตรการดังกล่าวได้

มาตรา 20(b) ได้บัญญัติไว้ว่า “ไม่มีบทบัญญัติใดในข้อตกลงนี้ที่จะห้ามการยอมรับหรือการบังคับตามโดยประเทศสมาชิกของ GATT สำหรับกรณีจำเป็นเพื่อปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของประชาชน”<sup>\*</sup> ความหมายของมาตรา 20(b) เป็นข้อยกเว้นทั่วไปและถือว่าเป็นสิทธิพิเศษของรัฐที่เหนือกว่าเสรีภาพทางการค้าในการที่รัฐจะออกกฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับเพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาพของประชาชน เช่น การห้ามนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเพื่อปกป้องชีวิตและอนามัยของประชาชนในประเทศผู้นำเข้า แม้ว่าจะขัดต่อมาตรา 11 ของ GATT ก็ตาม เป็นต้น แต่มาตรา 20(b) ของ GATT ต้องเป็นกรณีจำเป็น (necessary)

สหรัฐอเมริกาได้ยกข้อกล่าวอ้างว่า การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของประเทศไทยไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 20(b) เพราะประเทศไทยไม่มีกรณีจำเป็นที่จะอ้างถึงเรื่องสุขภาพ โดยอ้างว่า

1. มาตรา 20(b) คล้ายคลึงกับมาตรการคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นในการจำกัดการนำเข้า แต่ประเทศไทยยังผลิตบุหรี่ภายในประเทศ ดังนั้น จึงถือไม่ได้ว่าการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชน เพราะการลดความต้องการของตลาดกระทำได้ โดยการศึกษาและให้ความเข้าใจถึงอันตรายของการสูบบุหรี่มากกว่าการจำกัดประสิทธิภาพในการผลิตบุหรี่

2. ประเทศไทยไม่สามารถอ้างความจำเป็นเพื่อสุขภาพของประชาชน เพื่อจำกัดปริมาณการนำเข้าบุหรี่ เนื่องจากการผลิต การขาย และการส่งออกบุหรี่ หรือใบยาสูบยังอยู่ในระดับสูงและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นทุกๆ ปี ในขณะที่การนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศได้ถูกห้ามนั้น ประเทศไทยได้ผลิตบุหรี่หลายยี่ห้อและพยายามเลียนแบบยี่ห้อบุหรี่สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นยี่ห้อ

---

<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”



ที่ขายดีที่สุด นอกจากนี้ การเปิดตลาดจะทำให้ผู้บริโภครสามารถเปลี่ยนมาบริโภคยี่ห้อใหม่เท่านั้น ไม่ใช่การเพิ่มความต้องการของผู้บริโภค

3. สหรัฐอเมริกากล่าวอ้างว่า สมาชิกของGATT ไม่ควรออกกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับใดๆ ที่ขัดต่อบทบัญญัติของ GATT มาตรการที่จำเป็นในการออกกฎหมายหรือข้อบังคับให้สอดคล้องกับ GATT ต้องมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ

- บทบัญญัติของ GATT ไม่มีที่จะนำมาบังคับใช้ได้
- คู่กรณีตกลงจะนำมาใช้บังคับด้วยกัน
- ข้อกำหนดดังกล่าวถูกนำมาใช้อย่างเหมาะสม
- พยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือข้อบังคับที่ขัดต่อบทบัญญัติอื่นๆ ของ GATT

สำหรับประเทศไทยได้ยกข้อโต้แย้งว่า การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของประเทศไทย เพราะความจำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนตามมาตรา 20(b) ด้วยเหตุผลสนับสนุนข้อโต้แย้งที่ว่า

1. การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของประเทศไทยเป็นมาตรการของรัฐที่จะควบคุมการสูบบุหรี่ของประชาชนซึ่งเป็นนโยบายเกี่ยวกับสุขภาพของประชาชน โดยมีองค์กรที่มีใช้รัฐบาลณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการปกป้องสุขภาพของประชาชน และได้ดำเนินการหลายประการเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน เช่น

- พัฒนาโครงการเพื่อควบคุมการบริโภคบุหรี่ ซึ่งมีการก่อตั้งคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อควบคุมการบริโภคยาสูบ
- ออกกฎหมายห้ามโฆษณาบุหรี่ ทั้งทางตรงและทางอ้อม
- การแจ้งให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงอันตรายของการสูบบุหรี่ การพิมพ์คำเตือนเกี่ยวกับอันตรายของการสูบบุหรี่บนซองบุหรี่ การห้ามสูบบุหรี่ในสถานที่สาธารณะต่างๆ
- ให้การสนับสนุนค้นคว้าเกี่ยวกับบุหรี่และสุขภาพ

2. การผลิตบุหรี่ตามประวัติความเป็นมา เพื่อทดแทนสิ่งเสพติดที่เป็นภัยมากกว่า และการผลิตบุหรี่เป็นการผูกขาดของรัฐไว้ตามมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509(ค.ศ.1996) เนื่องจากเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อควบคุมผลผลิตยาสูบ และเพื่อผลิตบุหรี่ในปริมาณ ที่เหมาะสมกับความต้องการของตลาดเท่านั้น

3. อัตราการสูบบุหรี่ในประเทศไทยในช่วง 10 ปีลดลง โดยจากปี ค.ศ.1976 อัตราการสูบบุหรี่ร้อยละ 30.1 และในปี ค.ศ.1986 อัตราการสูบบุหรี่ร้อยละ 25 ในขณะที่เดียวกัน ผลผลิตบุหรี่ในประเทศก็ลดลงเช่นกัน

4. การแข่งขันทางการค้าไม่ควรรวมถึงบุหรี่ ทั้งนี้เนื่องจากหลายประเทศรวมทั้งสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยได้พยายามควบคุมการบริโภคยาสูบ แต่การแข่งขันทางการค้าจะนำมาซึ่งเทคนิคทางการตลาดที่ดีกว่า เช่น การปรับปรุงคุณภาพ การลดราคา ฯลฯ ยังจะนำมาซึ่งการเพิ่มจำนวนผู้บริโภคมากขึ้น โดยเฉพาะเด็กและผู้หญิง

5. บุหรี่สหรัฐอเมริกาอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคมกกว่าบุหรี่ที่ผลิตในประเทศไทย เนื่องจากมีระดับของสารทาร์และนิโคตินมากกว่า และบุหรี่สหรัฐอเมริกาที่เปิดเผยส่วนผสมของบุหรี่และได้รับการยอมรับจาก Department of Health and Human Service "ไม่มีการระบุชื่อของบุหรี่ไว้เฉพาะเจาะจง และไม่มีการชี้แจงจำนวนอัตราส่วนของสิ่งเสพติด และตามมติคณะรัฐมนตรีในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1990 ประเทศไทยได้ออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนผสมบุหรี่ โดยกำหนดให้โรงงานยาสูบต้องเปิดเผยถึงส่วนผสมของบุหรี่ต่อกระทรวงสาธารณสุข และโรงงานยาสูบได้รับข้อเสนอให้ยกเลิกหรือลดส่วนผสมบางอย่าง ซึ่งระบุว่าก่อให้เกิดอันตราย

#### พิธีสารการเข้าเป็นภาคี GATT ของประเทศไทย<sup>10</sup>

สหรัฐอเมริกาให้การว่า การอนุญาตนำเข้าบุหรี่ไม่ขัดกับพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509(ค.ศ.1966) แต่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของอธิบดีกรมสรรพสามิต ดังนั้น กฎหมายยาสูบจึงไม่มีลักษณะบังคับในเรื่องห้ามนำเข้า ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการยกเว้นการปฏิบัติตามพันธกรณีตามมาตรา 11 ของบทบัญญัติ GATT ที่ระบุไว้ในพิธีสารการเข้าเป็นภาคี GATT ของประเทศไทย

แต่สหรัฐอเมริกาได้ยกข้อโต้แย้งว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 จะได้บัญญัติขึ้นก่อนพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ของประเทศไทย แต่มาตรา 27 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มีได้บัญญัติถึง "การห้าม" (prohibition) หรือ "การจำกัด" (restriction) การนำเข้าอย่างเด็ดขาด

<sup>10</sup> ดิเรก กาญจนานภา, "การเจรจาปัญหาบุหรี่ในแอมต์," กรุงเทพธุรกิจ (12 ธันวาคม 2533): 6.

เพียงแต่บัญญัติว่า การนำเข้าต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือพนักงานที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดี ในทางปฏิบัติประเทศไทยมีการห้ามนำเข้าบุหรี่จากสหรัฐอเมริกาและประเทศสมาชิกอื่นๆ

ฝ่ายไทยให้การโต้แย้งว่า แม้ว่าอธิบดีกรมสรรพสามิตสามารถใช้ดุลยพินิจให้นำเข้าบุหรี่ได้ตามมาตรา 27 พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 แต่การใช้ดุลยพินิจก็ต้องเจตนาโดยชอบของกฎหมายซึ่งมีลักษณะบังคับไม่ต้องการให้มีการนำเข้า โดยจะเห็นว่าเท่าที่ผ่านมามีการอนุญาตให้นำเข้า นอกจากกรณีฉุกเฉินเท่านั้น

#### กรณีตามมาตรา 11(2) ของ GATT

ตามมาตรา 11(2) ของ GATT กำหนดอนุญาตให้ประเทศสมาชิกจำกัดปริมาณการนำเข้าได้สำหรับสินค้าเกษตรกรรมหากมีกรณีจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ซึ่งเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองผู้ผลิตสินค้าเกษตรภายในประเทศ

คำว่า “สินค้าเกษตรกรรม” (agricultural products) หมายถึง สินค้าที่อยู่ในสภาพขั้นต้นของการผลิต และเป็นสินค้าที่สามารถเสีย หรือเน่าเปื่อยได้ หรือเป็นสินค้าที่ยังคงเดิมอยู่โดยมุ่งเฉพาะสินค้าประเภทต่างๆ ที่ผลิตโดยเกษตรกร เพื่อให้อำนาจรัฐในการคุ้มครองเกษตรกรเนื่องจากสินค้าเหล่านี้อาจเสียหรือเน่าเปื่อยได้ และไม่สามารถจำหน่ายในประเทศได้หมดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ดังนั้น มาตรา 11(2) ของ GATT เป็น บทบัญญัติยกเว้นการจำกัดของหลักการห้ามจำกัดการนำเข้า ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของ GATT ที่มุ่งลดการจำกัดทางการค้าโดยใช้มาตรการใดๆ ที่มีใช้ภายในเพื่อกีดกันทางการค้า จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด บทบัญญัติดังกล่าว ได้ถูกนำมาใช้บังคับเพื่อเป็นมาตรการคุ้มครอง รวมถึงผู้ผลิตอุตสาหกรรมทางการเกษตรด้วย

สหรัฐอเมริกาได้กล่าวอ้างว่า บุหรี่ไม่ใช่ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรตามความหมายของมาตรา 11 เนื่องจากมีขั้นตอนการผลิตแยกจากสินค้าเกษตรกรรม แต่ประเทศไทยพยายามยกข้อโต้แย้งว่า การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของประเทศไทยนั้นเป็นสิ่งที่เหมาะสมเนื่องจากบุหรี่เป็นสินค้าเกษตรกรรมและเป็นสินค้าที่อยู่ภายใต้พิกัดอัตราศุลกากรของ CCCN.24.02.6 และ HS.2402.10 ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ยกข้อโต้แย้งว่า สินค้าที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติ

มาตรา 1-24 ของ CCCN และ HS Nomenclatures เป็นสินค้าเกษตรกรรม จึงเป็นสมมติฐานที่ไม่ควรถูกนำมาใช้บังคับกับบทบัญญัติของ GATT โดยอัตโนมัติ

ตามมาตรา 11(2)(c) ได้บัญญัติ “อนุญาตให้ประเทศสมาชิกจำกัด (restriction) การนำเข้าได้สำหรับสินค้าเกษตรกรรม... หากเป็นกรณีจำเป็นเพื่อบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลที่จะควบคุมปริมาณผลผลิตภายในประเทศ” จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา 11(2)(c) ของ GATT ได้บัญญัติเฉพาะ “การจำกัดการนำเข้า” (import restriction) เท่านั้น ซึ่งไม่ได้กล่าวถึงการห้าม (prohibition) เอาไว้แต่อย่างใด

สหรัฐอเมริกาได้ยกข้อกล่าวอ้างว่า การที่ประเทศไทยห้ามนำเข้าหมูหรือต่างประเทศไม่อยู่ภายใต้ข้อยกเว้นตามมาตรา 11(2)(c) เนื่องจากข้อยกเว้นหลักการห้ามจำกัดปริมาณการนำเข้าตามมาตรา 11(2) ของ GATT ได้บัญญัติโดยใช้คำแตกต่างกัน กล่าวคือ ตามมาตรา 11(2)(a) และมาตรา 11(2)(b) ของ GATT บัญญัติ “การห้าม” (prohibition) หรือ “การจำกัด” (restriction) แต่มาตรา 11(2)(c) ของ GATT ได้มีการบัญญัติไว้แต่เฉพาะ “การจำกัด” (restriction) เท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติของ GATT มีความมุ่งหมายให้บังคับใช้เฉพาะ “การจำกัดการนำเข้า” (import restriction) เท่านั้น

สหรัฐอเมริกาได้ยกข้อกล่าวอ้างว่า การจำกัดการนำเข้าหมูหรือนั้นไม่เป็นมาตรการที่จำเป็นของรัฐบาลในการจำกัดการนำเข้าเนื่องจากรัฐบาลไทยยังดำเนินกิจการผลิตหมูหรือภายในประเทศโดยอ้างถึงคำวินิจฉัยของ GATT ที่ว่า ข้อยกเว้นตามมาตรา 11(2)(c) ของ GATT ต้องเป็นกรณีที่รัฐมุ่งหมายที่จะจัดหาวิธีการเพื่อควบคุมปริมาณผลผลิตภายในประเทศ แต่ประเทศไทยไม่มีความมุ่งหมายหรือไม่มีมาตรการที่จะควบคุมปริมาณผลผลิตภายในประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยจึงไม่มีเหตุที่จะยกข้อกล่าวอ้างดังกล่าวได้

แต่ประเทศไทยได้แย้งว่า ประเทศไทยได้มีนโยบายลดการเพาะปลูกใบยาสูบซึ่งสหรัฐอเมริกาได้โต้แย้งว่า การที่รัฐบาลไทยแสดงถึงนโยบายลดการเพาะปลูกยาสูบก็มีใช้กรณีจำเป็นที่จำกัดการนำเข้าหมูหรือ เนื่องจากหมูหรือไม่ใช่ใบยาสูบหรือมีใช้สินค้าที่คล้ายคลึงกับสินค้าที่ผลิตในประเทศหรือเป็นสินค้าที่ทดแทนโดยตรงกับสินค้าที่ผลิตในประเทศตามความหมายมาตรา 11(2)(c)(i)

### 5.3.2 ประเด็นภาษีภายในประเทศ<sup>11</sup>

ประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติต่อประเทศสมาชิก GATT อื่นๆ โดยเท่าเทียมกันตามหลักปฏิบัติอย่างชาติ (national treatment) ซึ่งรวมถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับภาษีภายในประเทศตาม มาตรา 3(1) และมาตรา 3(2) ของ GATT เพราะก่อนที่ประเทศไทยจะสมัครเข้าเป็นสมาชิก GATT ประเทศไทยได้ผูกพันต่อประเทศสมาชิกอื่นๆ ของ GATT ตามพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT ข้อ 3 ว่า “ประเทศไทยจะแก้ไขภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าที่ผลิตในประเทศและสินค้านำเข้าที่มีภาระภาษีต่างกัน โดยจะแก้ไขโดยเร็วเท่าที่เป็นไปได้ หากถึงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ.1992 อัตราภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิตยังคงแตกต่างกันระหว่างสินค้าที่ผลิตในประเทศกับสินค้านำเข้าแล้ว ประเทศสมาชิกอื่นๆ ของ GATT มีสิทธิทบทวนการกระทำของประเทศไทยได้”

ประเทศไทยมีความผูกพันที่จะต้องแก้ไขเกี่ยวกับภาษีภายในประเทศให้มีภาระภาษีที่เท่าเทียมกันตามหลักปฏิบัติอย่างชาติ (มาตรา 3 ของ GATT) แม้ว่ากฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิตจะปรากฏอยู่ก่อนวันที่ประเทศไทยลงนามในพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก GATT แต่ประเทศไทยได้ผูกพันตนเองในการที่จะแก้ไขภาระภาษีให้เป็นไปตามหลักมาตรา 3 ของ GATT ทั้งนี้ประเทศไทยเคยแจ้งต่อ GATT ที่จะดำเนินการแก้ไข โดยอ้างว่าจะนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ ซึ่งจะสร้างความเป็นธรรมทางโครงสร้างภาษี ดังนั้นจึงทำให้สหรัฐอเมริกาได้ยกประเด็นนี้กล่าวอ้างใน GATT อีก

หลักปฏิบัติอย่างชาติ (national treatment) เกี่ยวกับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับภาษีมียุทธศาสตร์สำคัญตามข้อบัญญัติของ GATT คือ “ห้ามการใช้มาตรการหรือกฎเกณฑ์ภายในต่างๆ ให้แตกต่างจาก (เกินไปกว่า) สินค้าที่ผลิตภายในประเทศที่คล้ายคลึงกันไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม” นอกจากนี้ ห้ามประเทศสมาชิกใดๆ ใช้มาตรการภาษีอากรภายในหรือค่าธรรมเนียมภายในต่างๆ ต่อสินค้านำเข้า หรือสินค้าที่ผลิตในประเทศในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับหลักที่กำหนดไว้ ตาม มาตรา 3(1)

<sup>11</sup> บพิตร ควรเดช, “อัตรากับการเจรจาภายใต้เกณฑ์,” ไทยรัฐ (10 ตุลาคม 2532): 5.

สหรัฐอเมริกาได้ยกข้อกล่าวอ้างว่า อัตราภาษีภายในของประเทศไทยสำหรับ  
 บุหรี่ต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้า และค่าธรรมเนียมต่างๆ  
 จัดต่อหลักปฏิบัติอย่างชาติ ตามมาตรา 3(1) และมาตรา 3(2) ของ GATT โดยยกเหตุผลว่า

1. ตามข้อ 3 ของพิธีสารการเข้าเป็นภาคี GATT ของประเทศไทยแสดงให้เห็นว่า  
 ประเทศไทยแสดงเจตนาว่า ภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้า และค่าธรรมเนียมต่างๆ ของประเทศไทย  
 จะปฏิบัติตามหลักอย่างชาติของมาตรา 3 ของ GATT

2. ประเทศไทยได้กำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับบุหรี่ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ  
 กับบุหรี่ที่ผลิตในประเทศแตกต่างกัน โดยเรียกเก็บภาษีในอัตราที่แตกต่างกันตามส่วนผสมใบยาสูบ  
 ที่ใช้ในการผลิตบุหรี่ ดังนั้น บุหรี่สหรัฐอเมริกาที่มีส่วนผสมใบยาสูบของไทยน้อยกว่าย่อมเสียภาษี  
 สรรพสามิตในอัตราที่สูงกว่าบุหรี่ที่ผลิตในประเทศไทยเป็นการขัดต่อหลักการปฏิบัติอย่างชาติ  
 ตามมาตรา 3(1) และมาตรา 3(2) ของ GATT

3. ประเทศไทยกำหนดภาษีการค้าสำหรับบุหรี่ยานำเข้าจากต่างประเทศ แต่กำหนดยกเว้นภาษี  
 การค้าให้กับผู้ผลิตและผู้จำหน่ายบุหรี่ที่ผลิตในประเทศไทยเป็นการขัดต่อหลักปฏิบัติอย่างชาติ  
 ตามมาตรา 3 ของ GATT เพราะบทบัญญัติดังกล่าวจะไม่นำมาใช้บังคับกับบุหรี่ยานำเข้าจากต่างประเทศ  
 เนื่องจากการผลิตบุหรี่ต่างประเทศในประเทศไทยจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานรัฐบาลก่อน

ประเทศไทยได้ยกข้อโต้แย้งดังนี้

1. ประเทศไทยยอมรับว่าอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับบุหรี่ยานำเข้าจากต่างประเทศกำหนดอัตราสูงสุด  
 คือร้อยละ 80 ของราคาขายปลีก ส่วนอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับบุหรี่ยานำเข้าในประเทศกำหนดอัตราสูง  
 สุดคือร้อยละ 60 ของราคาขายปลีก แต่ต่อมาภาษีสรรพสามิตถูกกำหนดตามส่วนผสมของใบยาสูบ  
 แต่หลักปฏิบัติอย่างชาติ ตามมาตรา 3 ของ GATT ซึ่งเป็นกรณีเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับอัตราภาษี  
 มิใช่อัตราพาดานสูงสุด

2. เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ.1990 กระทรวงการคลังได้ออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับภาษี  
 สรรพสามิต ซึ่งกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับบุหรี่ยานำเข้าในประเทศและบุหรี่ยานำเข้า

ในอัตราเดียวกันคือ อัตราร้อยละ 55 ถือว่าได้ปฏิบัติตามหลักการปฏิบัติอย่างชาติ ตามมาตรา 3 ของ GATT

3. เงื่อนไขของการเรียกเก็บภาษีการค้าสำหรับบุหรี่ยี่ไม่ขึ้นอยู่กับบุหรี่ยี่ต่างประเทศหรือบุหรี่ยี่ของไทย แต่บุหรี่ยี่ที่ผลิตในประเทศไทยจะได้รับการยกเว้นภาษีการค้า และต่อมาในวันที่ 18 สิงหาคม ค.ศ.2533 กระทรวงการคลังได้ออกกฎเกณฑ์ยกเว้นภาษีการค้าสำหรับบุหรี่ยี่ทั้งบุหรี่ยี่จากต่างประเทศและบุหรี่ยี่ของประเทศไทย

### 5.3.3 ประเด็นการห้ามโฆษณา

ตามบันทึกความเข้าใจระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศไทยเรื่องการขอให้องค์การอนามัยโลกพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยองค์การอนามัยโลกได้สรุปเกี่ยวกับผลกระทบต่อ การสูบและการบริโภคบุหรี่ยี่และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของ WHO อาทิเช่น

- การสูบบุหรี่ยี่ในประเทศที่พัฒนาแล้วลดลงในอัตราร้อยละ 1.1 ต่อปี ในขณะที่การสูบบุหรี่ยี่ในประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.1 ต่อปี ซึ่งการเพิ่มขึ้นของอัตราการสูบบุหรี่ยี่ดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้อัตราการตายเพิ่มมากขึ้น

- การผลิตบุหรี่ยี่ในประเทศไทยเป็นกิจการผูกขาดของรัฐบาลเช่นเดียวกันกับในประเทศที่กำลังพัฒนาอื่นๆ ซึ่งมีการโฆษณาและการเสนอขายจำนวนน้อยและไม่มีสภาพการแข่งขันตลอดจนการผลิตบุหรี่ยี่ในประเทศกำลังพัฒนามีเทคนิคการผลิตที่น้อยกว่า และไม่มีผู้เชี่ยวชาญเหมือนประเทศทางตะวันตก ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวมีผลกระทบต่อปัญหาสุขภาพของประชาชนเนื่องจากบริษัทผู้ผลิตบุหรี่ยี่ของตะวันตกสามารถทำให้เกิดการสูบบุหรี่ยี่ในกลุ่มผู้ที่ไม่สูบบุหรี่ยี่ เช่น กลุ่มผู้หญิงและวัยรุ่น

- การบริโภคบุหรี่ยี่ของประเทศไทยมีอัตราลดลง เนื่องจากการประสบความสำเร็จของโครงการณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ยี่และนโยบายควบคุมการสูบบุหรี่ยี่ขององค์การอนามัยโลก ก่อให้เกิดกฎหมายห้ามการโฆษณาบุหรี่ยี่ในทุกรูปแบบ รวมถึงการห้ามสนับสนุนการกีฬา การเตือนอันตรายของการสูบบุหรี่ยี่ที่ข้างซอง หากมีการอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ยี่ในประเทศไทยแล้ว

จะทำให้การรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ เนื่องจากรัฐบาลไทยไม่สามารถสู้กับค่าใช้จ่ายจำนวนมาก หากจะต้องแข่งขันกับการขยายตลาดของบริษัทบุหรี่ข้ามชาติ ซึ่งมีผลทำให้เกิดการสูบบุหรี่และมีอัตราการตายเพิ่มมากขึ้น เช่น การนำเข้าบุหรี่ในประเทศลาตินอเมริกาและประเทศในแถบเอเชีย โดยเฉพาะบริษัทบุหรี่ข้ามชาติได้ใช้กลยุทธ์และเทคนิคอื่น ๆ ในการโฆษณาบุหรี่ทางอ้อมเพื่อ เสนอการขายบุหรี่

- การใช้สารเจือปนในบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นนับแต่ปี ค.ศ.1990

- นโยบายการขึ้นราคามือถือ โดยการขึ้นภาษีสรรพสามิตเป็นนโยบายเกี่ยวกับสุขภาพของประชาชนเพื่อสนับสนุนให้จำนวนผู้สูบบุหรี่ลดลง

สหรัฐอเมริกาได้โต้แย้งเกี่ยวกับข้อเสนองานของ WHO ถึงผลกระทบของการใช้และการบริโภคต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตการรับรู้ โดยเฉพาะของ WHO และสหรัฐอเมริกาพิจารณาเห็นว่า WHO ไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญในประเด็นความเกี่ยวพันของสุขภาพกับการเปิดตลาดบุหรี่ ดังเช่นที่ประเทศไทยร้องขอ โดยมีการโต้แย้งต่อคณะลูกขุนให้จำกัดประเด็น ซึ่งถูกพิจารณาโดย WHO ตามที่ถูกกล่าวอ้างถึงในบันทึกความเข้าใจระหว่างคู่กรณี

การที่คณะลูกขุนได้ร้องขอให้ WHO แสดงความเห็นเกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทในการพิจารณาและทำข้อเสนอแนะของคณะลูกขุน เนื่องจากคณะลูกขุนยอมรับว่า WHO เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคในประเด็นผลกระทบของบุหรี่ต่อสุขภาพ

#### 5.4 ผลของนำปัญหาการค้าบุหรี่เข้าสู่การพิจารณาของ GATT

คำตัดสินและข้อเสนอแนะของ GATT ย่อมมีผลผูกพันต่อคู่กรณี ทั้งประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาที่จะต้องยอมรับปฏิบัติตามข้อเสนอแนะและกฎเกณฑ์ต่างๆ ของคณะลูกขุน โดยประเทศไทยผูกพันที่จะต้องอนุญาตให้มีการนำเข้าบุหรี่จากสหรัฐอเมริกาตามมาตรา 11 และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ย่อมได้แก่ประเทศสมาชิก GATT ทุกประเทศในการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศตามหลัก MFN มาตรา 1 ทั้งนี้ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติต่อสินค้าบุหรี่ต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นบุหรี่ของสหรัฐอเมริกาหรือของประเทศสมาชิกอื่นของ GATT ไม่ด้อยไปกว่า



บุหรี่ที่ผลิตในประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย กฎเกณฑ์และข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจำหน่าย การเสนอขาย การซื้อขาย การขนส่ง การจัดจำหน่าย และการใช้กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับส่วนผสม การควบคุมราคาตามมาตรา 3(4) รวมทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการทางภาษีภายในประเทศสำหรับสินค้าบุหรี่ต่างประเทศตามมาตรา 3(1) และ 3(2) ด้วย แต่ประเทศไทยสามารถออกกฎหมายกฎเกณฑ์และข้อบังคับต่างๆ ที่มีผลในด้านการปกป้องสุขภาพของประชาชนทั้งในแง่การปกป้องสุขภาพ คุณภาพ และความต้องการ (demand) และปริมาณสินค้า (supply) ซึ่งเป็นมาตรการภายใน ซึ่งไม่ขัดแย้งหรือขัดแย้งน้อยที่สุดตามมาตรา 20(d) และมีข้อกำหนดที่ไม่ค่อยไปกว่าที่ปฏิบัติต่อบุหรี่ภายในประเทศตามมาตรา 3(4)

สำหรับประเทศไทยเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ.1990 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศและให้ปฏิบัติอย่างชาติในการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ โดยเฉพาะกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับด้านสาธารณสุข แต่สำหรับสหรัฐอเมริกาได้อ้างถึงการปฏิบัติอย่างชาตินั้น ประเทศไทยจะต้องให้บุหรี่จากสหรัฐอเมริกามีโอกาสแข่งขันในตลาดทัดเทียมกับบุหรี่ของไทยด้วย ซึ่งประเทศไทยได้อ้างว่า การเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาเป็นการเรียกร้องที่เกินกว่าพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้ GATT ที่กำหนดให้ปฏิบัติต่อบุหรี่นำเข้าไม่ค่อยไปกว่าบุหรี่ที่ผลิตในประเทศไทย และจะต้องไม่เป็นไปตามวิธีการที่จะปกป้องที่ผลิตในประเทศเท่านั้น

นอกจากนี้ คณะลูกขุนยังพิจารณาและทำข้อเสนอแนะโดยพิจารณาตามข้อเสนอของ WHO เกี่ยวกับการบริโภคบุหรี่ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ ซึ่งคณะลูกขุนยอมรับว่า การสูบบุหรี่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน และข้อกำหนดที่มุ่งหมายเพื่อการลดการบริโภคบุหรี่ หรือเพื่อป้องกันอันตรายจากส่วนผสมของบุหรี่ยาสูบนำเข้า ซึ่งเป็นมาตรการที่แสดงความจงใจที่จะลดปริมาณการขายบุหรี่ในประเทศไทยอยู่ในขอบเขตของมาตรา 20(b) เนื่องจากมาตราดังกล่าวยอมรับให้ประเทศคู่สัญญาที่มีสิทธิพิเศษต่อชีวิตและสุขภาพของประชาชนเหนือกว่าเสรีภาพทางการค้า และคณะลูกขุนได้แสดงถึงมาตรการและข้อกำหนดอื่นๆ ที่เป็นมาตรการที่จำเป็นตามมาตรา 20(b) ซึ่งสอดคล้องหรือขัดแย้งน้อยที่สุดกับ GATT (ตามมาตรา 20) เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมปริมาณ ทั้งในแง่ของความต้องการและปริมาณสินค้า

ดังนั้น การห้ามโฆษณาบุหรี่ของประเทศไทยจึงสามารถกระทำได้ในขอบเขตมาตรา 20(b) เพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชน

## 5.5 เปรียบเทียบผลของการเปิดตลาดบุหรี่ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเอเชียอื่นๆ

สหรัฐอเมริกาใช้ยุทธวิธีในการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยและประเทศแถบเอเชียอื่นๆ เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ โดยสหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องเพื่อขอเจรจากับประเทศต่างๆ ภายใต้มาตรา 301 รัฐบาลยุติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 แต่ผลการเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยกับประเทศในแถบเอเชียอื่นๆ แตกต่างกัน เนื่องจากการที่ประเทศต่างๆ ในแถบเอเชียต้องยินยอมเปิดตลาดบุหรี่ให้แก่สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจาภายใต้มาตรา 301 แต่การขอเจรจาให้เปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยดังกล่าวเป็นผลมาจากการตัดสินใจของคณะลูกขุนภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT ซึ่งก่อให้เกิดผลที่แตกต่างกัน ดังนี้

- ประเทศต่างๆ ในแถบเอเชียเหล่านั้นได้ยินยอมเปิดตลาดบุหรี่ให้กับสหรัฐอเมริกา เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้ข่มขู่ว่าจะดำเนินการตอบโต้ทางการค้าสำหรับสินค้าส่งออกที่สำคัญ ดังนั้น ประเทศในแถบเอเชียดังกล่าวจึงได้ยินยอมเปิดตลาดบุหรี่ให้แก่สหรัฐอเมริกา เพื่อเจรจาขอแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการค้ากับสหรัฐอเมริกา เช่น ภายหลังจากที่เกาหลีใต้ยินยอมเปิดตลาดบุหรี่ให้แก่สหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาได้ผ่านกฎหมายฉบับหนึ่งที่เรียกว่า “Jenkin-Thurmond Textile Bill” เพื่อเป็นการตอบแทนการเปิดตลาดบุหรี่ในเกาหลีใต้ เป็นต้น

แต่การเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทยเป็นผลมาจากการตัดสินใจของคณะลูกขุนของ GATT ภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT จึงเป็นการเจรจาและตัดสินใจภายใต้กระบวนการทางกฎหมายและกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (legal norm) ซึ่งลดแรงกดดันทางการเมืองระหว่างประเทศจากการใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียว หรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของสหรัฐอเมริกา ภายใต้มาตรา 301 และสร้างอำนาจต่อรองทางการค้ามากกว่า

- ผลของการเจรจาเพื่อเปิดตลาดบุหรี่ภายใต้มาตรา 301 นั้น ประเทศต่างๆ ในแถบเอเชียและสหรัฐอเมริกาได้ทำข้อตกลงทวิภาคี ซึ่งมีผลผูกพันเฉพาะประเทศคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตามข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ (international obligation หรือ trade agreement) นั้น อย่างไรก็ตาม หากผลของการทำข้อตกลงทวิภาคีดังกล่าวไม่เป็นที่พอใจของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาที่อาจเรียกร้องในภายหลัง โดยขอเจรจากับประเทศแถบเอเชียตามมาตรา 301 อีกก็ได้ ดังเช่น ภายหลังจากเกาหลีใต้และสหรัฐอเมริกาได้ทำข้อตกลงทวิภาคีลงวันที่ 1 กันยายน ค.ศ.1986 ต่อมาวันที่ 25 มกราคม ค.ศ.1988 ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินใจทำการได้ส่วนเกาหลีใต้ ตามข้อเรียกร้องของบริษัทซูห์รี่ สำหรับการปฏิบัติทางการค้าที่เป็นการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ขออนุญาตให้นำเข้าซูห์รี่ต่างประเทศเพิ่มขึ้น ขอลดภาษีนำเข้า และขอโหมยณานูห์รี่ เป็นต้น

แต่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำตัดสินของ GATT ตามกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ กล่าวคือ ประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎเกณฑ์ของ GATT ที่จะต้องอนุญาตนำเข้าซูห์รี่ต่างประเทศตาม มาตรา 11 และประเทศไทยจะต้องปฏิบัติต่อซูห์รี่ต่างประเทศหรือซูห์รี่สหรัฐอเมริกาไม่ด้อยไปกว่า (treatment no less favourable) ที่ปฏิบัติต่อซูห์รี่ไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย กฎเกณฑ์ และข้อบังคับต่างๆ ภายในประเทศ ตลอดจนกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับภาษีภายใน ตามหลักปฏิบัติเยี่ยงชาติ ตามมาตรา 3 ของ GATT และประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องให้สิทธิประโยชน์เช่นเดียวกันต่อประเทศสมาชิกอื่นๆ โดยเท่าเทียมกันตามหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง ตามมาตรา 1 ของ GATT ด้วย ขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกาก็จะต้องผูกพันตามคำตัดสินของคณะลูกขุนของ GATT เช่นเดียวกัน ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศไทยคือ ประเทศไทยสามารถอ้างต่อสหรัฐอเมริกาเพื่อปฏิเสธสำหรับการปฏิบัติที่อยู่นอกเหนือพันธกรณีตาม GATT

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 6

### บทสรุป

จากสมมติฐานที่ตั้งไว้คือ “การสามารถแสวงหาแรงสนับสนุนจากประเทศต่างๆ และจากภาคเอกชนได้อย่างกว้างขวาง ประกอบกับการศึกษาข้อบัญญัติระหว่างประเทศทางการค้า(international trade regime) ของ GATT ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย และการเรียนรู้จากความผิดพลาดของประเทศอื่นๆ ที่เคยเจรจาเรื่องนุหรีกับสหรัฐอเมริกามาก่อนได้ช่วยให้ประเทศไทยไม่เสียเปรียบสหรัฐอเมริกาในการเจรจาปัญหาการค้าเรื่อง นุหรี” ซึ่งรายละเอียดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถพิสูจน์สมมติฐานดังกล่าวได้ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

หลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องให้ประเทศไทยเปิดตลาดนุหรีโดยใช้มาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้าและการแข่งขัน ค.ศ.1988 เป็นมาตรการตอบโต้ เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศแล้วพบว่า สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจและอำนาจการต่อรองทางการค้าสูงกว่าประเทศไทยมาก ทั้งนี้เพราะยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะนั้นเน้นเรื่องการส่งออกสินค้าเป็นสำคัญประกอบกับสหรัฐอเมริกาคือตลาดสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศไทย นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังมีกลไกของกฎหมายการค้ามาตรา 301 ที่สามารถตอบโต้ประเทศคู่ค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นประเทศไทยจึงอยู่ในภาวะที่อ่อนไหวอย่างยิ่งต่อแรงกดดันทางการค้าจากสหรัฐอเมริกา ดังนั้นหากประเทศไทยเจรจากับสหรัฐอเมริกาแบบทวิภาคีภายใต้มาตรา 301 ปัจจัยเรื่องความแตกต่างของอำนาจจะมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของการเจรจาเป็นอย่างมากซึ่งทำให้ประเทศไทยตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

จากสภาพความเสียเปรียบดังกล่าว ฝ่ายไทยซึ่งประกอบด้วยกระทรวงสาธารณสุขและกลุ่มสุขภาพต่างๆ จึงได้พยายามศึกษาหาแนวทางการเพิ่มอำนาจการต่อรองในการเจรจาปัญหา นุหรี เพื่อลดภาวะความเสียเปรียบที่เกิดขึ้น สิ่งแรกที่ฝ่ายไทยได้ดำเนินการก็คือการพยายามหาแรงสนับสนุนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ โดยในส่วนของ การหาแรงสนับสนุนภายในประเทศนั้นจะออกมาในรูปของการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ผ่านการทำกิจกรรมต่างๆ นอกจากนี้รัฐบาล

ยังได้มีบทบาทสำคัญต่อการผลักดันให้มีการออกกฎหมายห้ามการโฆษณาบุหรี่ได้เป็นผลสำเร็จ รวมถึงมีมติเห็นชอบแผนการควบคุมการบริโภคยาสูบระดับชาติอีกด้วย

ในส่วนของการทำงานแรงสนับสนุนจากภายนอกประเทศ ฝ่ายไทยได้กระทำโดยผ่านการเข้าร่วมประชุมกับกลุ่มสุขภาพระหว่างประเทศ เพื่อร่วมปรึกษาหารือและศึกษาหาแนวทางสำหรับใช้ในการเจรจากับสหรัฐอเมริกา จนพบว่าประเทศไทยจะต้องใช้ประเด็นเรื่องสุขภาพเป็นประเด็นหลักในการเจรจาปัญหาบุหรี่ เนื่องจากเป็นเรื่องที่นานาประเทศยอมรับ และควรหลีกเลี่ยงการเจรจาด้านการนำเข้า ซึ่งประเทศไทยจะตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ นอกจากนี้ผู้แทนไทยที่เข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศ ได้มีโอกาสพบปะหารือกับกลุ่มผู้สนับสนุนจากทั่วโลก จนสามารถร่วมมือกันผลักดันให้สำนักผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาเปิดการทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับการใช้มาตรา 301 เพื่อเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย ซึ่งการทำประชาพิจารณ์ครั้งนั้นได้เปิดโอกาสให้ผู้สนับสนุนประเทศไทยรวมทั้งคณะผู้แทนไทย ได้ชี้แจงให้ประชาคมระหว่างประเทศทราบถึงนโยบายและจุดยืนของประเทศไทยในเรื่องสุขภาพ ตลอดจนประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนทราบถึงพฤติกรรมของบริษัทบุหรี่สหรัฐอเมริกาที่พยายามผลักดันให้มีการอนุญาตให้โฆษณาบุหรี่ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการละเมิดกฎหมายภายในของประเทศไทย

ระหว่างที่ฝ่ายไทยพยายามรวบรวมเสียงสนับสนุนจากนานาชาติ ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น ได้มีการศึกษาถึงความผิดพลาดหรือจุดบกพร่องของประเทศอื่นๆที่เคยเจรจาปัญหาบุหรี่กับสหรัฐอเมริกา ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน จนได้พบข้อเท็จจริงประการสำคัญคือ ประเทศดังกล่าวไม่มีกฎหมายห้ามโฆษณาบุหรี่ ดังนั้นเมื่อมีการเปิดตลาดบุหรี่แล้วบริษัทบุหรี่ต่างชาติจึงสามารถโฆษณาบุหรี่ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อนโยบายทางด้านสาธารณสุขของทุกประเทศ เพราะการโฆษณาบุหรี่จะเป็นตัวกระตุ้นให้มีการเพิ่มจำนวนผู้สูบบุหรี่อย่างรวดเร็ว จากจุดบกพร่องดังกล่าว ฝ่ายไทยจึงได้พยายามผลักดันให้รัฐบาลออกกฎหมายห้ามโฆษณาบุหรี่ที่มีผลบังคับใช้ทั้งกับบุหรี่ไทยและบุหรี่ต่างประเทศออกมาได้สำเร็จทันก่อนที่จะมีการระงับข้อพิพาททางการค้าเรื่องบุหรี่ใน GATT จะมีขึ้นซึ่งผลบังคับใช้ในลักษณะที่เท่าเทียมกันของกฎหมายห้ามโฆษณาสอดคล้องกับข้อบัญญัติของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศทางการค้าในเรื่อง การปฏิบัติไม่ด้อยกว่า (treatment no less favourable) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การออกกฎหมายห้ามการโฆษณาบุหรี่เป็นการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยสำหรับการเจรจาปัญหาบุหรี่ในอนาคต เพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดอย่างเช่น ประเทศอื่นๆในเอเชียเคยประสบมา

นอกจากนี้ยังพบว่า หากประเทศไทยเจรจาปัญหาบุหรี่กับสหรัฐอเมริกาภายใต้มาตรา 301 ซึ่งเป็น การเจรจาแบบทวิภาคีนั้น ประเทศไทยย่อมตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบอย่างมาก เพราะสหรัฐอเมริกาสามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของตนที่มีอยู่เหนือกว่าบีบบังคับให้ประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศที่ต้องพึ่งพาทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการค้าตามที่สหรัฐอเมริกา ต้องการได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรองทางการค้าของประเทศไทยฝ่ายไทยจึงได้ พยายามที่จะผลักดันให้กรณีพิพาทดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของ GATT ซึ่งมีกระบวนการระงับ ข้อพิพาทภายใต้การเจรจาพหุภาคีและการตัดสิน โดยอาศัยความเห็นพ้องต้องกัน (by consensus) รวมทั้งการตัดสินภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็น legal norm ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อ ประเทศไทยคือ เป็นการลดแรงกดดันทางการเมืองระหว่างประเทศจากประเทศมหาอำนาจ และสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรองมากกว่าการเจรจาภายใต้มาตรา 301 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้น การเจรจาทวิภาคีและการใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียว หรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของ สหรัฐอเมริกา

ดังนั้นฝ่ายไทยจึงได้ดำเนินความพยายามที่จะผลักดันให้ปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวเข้าสู่การ พิจารณาของ GATT โดยที่รัฐบาลไทยได้ยืนยันไม่ยอมเปิดตลาดบุหรี่ตามคำเรียกร้องของ สหรัฐอเมริกา โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1989ว่าจะไม่อนุญาตให้นำเข้า บุหรี่ต่างประเทศ นอกจากนี้คณะผู้แทนไทยยังได้ยื่นข้อเสนอไปยังรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนัก ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา เพื่อผลักดันให้กรณีพิพาทดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของ GATT และจากความพยายามของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับปัจจัยจากองค์การระหว่าง ประเทศที่เคลื่อนไหวคัดค้านการกระทำของสหรัฐอเมริกา รวมถึงปัจจัยภายในสหรัฐอเมริกาเอง ได้ส่งผลให้สหรัฐอเมริกานำประเด็นปัญหาข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของ GATT

ก่อนที่ฝ่ายไทยจะเข้าร่วมการเจรจาภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม GATT นั้น ฝ่ายไทยได้มีการศึกษาถึงข้อบัญญัติของ GATT อย่างละเอียด เพื่อที่อาศัยข้อบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้ให้ เกิดประโยชน์แก่ประเทศไทยในแง่ของการเพิ่มอำนาจการต่อรองและลดความเสียเปรียบ ซึ่งนอกจากประเทศไทยจะทำการออกกฎหมายห้ามโฆษณาบุหรี่เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องของตนเอง โดยการเรียนรู้จากความสำเร็จของประเทศไทยอื่น ๆ ประเทศไทยยังได้มีการแก้ไขอัตราภาษี สรรพสามิตบุหรี่ให้มีอัตราเดียวกันคือร้อยละ 55 ทั้งบุหรี่ไทยและบุหรี่ต่างประเทศ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้ร้องขอต่อ GATT ภายใต้บันทึกความเข้าใจร่วมกันระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐ อเมริกาในการร้องขอให้ WHO ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของการเปิดตลาดบุหรี่ใน

ประเทศไทย ซึ่งฝ่ายไทยได้เล็งเห็นแล้วว่า ข้อคิดเห็นดังกล่าวอาจช่วยเพิ่มอำนาจการต่อรองให้ประเทศไทยมากขึ้น

ต่อมา GATT ได้ทำการตัดสินกรณีพิพาทเรื่องนุหรี่ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา โดยระบุว่า การห้ามนำเข้านุหรี่ของประเทศไทย ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 11 ของ GATT ส่วนภาษีสรรพสามิตนั้นประเทศไทยได้แก้ไขให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของ GATT แล้ว และในกรณีของเรื่องการห้ามโฆษณาบุหรี่ ประเทศไทยสามารถกระทำได้อีกทั้งนี้เนื่องจาก GATT ได้รับฟังความคิดเห็นของ WHO แล้วพิจารณาว่า อยู่ในขอบเขตที่สามารถกระทำได้เพื่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ตามมาตรา 20(b)

จากการศึกษาพบว่า หากประเทศไทยเจรจาปัญหานุหรี่ภายใต้มาตรา 301 เพียงอย่างเดียว ประเทศไทยจะอยู่ในภาวะที่เสียเปรียบสหรัฐอเมริกาอย่างมาก เพราะปัจจัยที่ชี้ขาดผลลัพธ์ของการเจรจาจะอยู่ที่ความแตกต่างเรื่องอำนาจ และเมื่อประเทศไทยเปลี่ยนเวทีการเจรจามาเป็นการเจรจภายใต้กรอบของ GATT แล้วปัจจัยที่ชี้ขาดผลลัพธ์ของการเจรจาจะเป็นเรื่องของ การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศทางการค้า โดยความแตกต่างเรื่องอำนาจ จะลดความสำคัญลงไป ซึ่งจะช่วยเพิ่มอำนาจการต่อรองของประเทศไทยให้มากยิ่งขึ้น

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กมลศักดิ์ ตั้งธรรมนิยม. นำเข้าบุหรี่นอก. สามิตสาร 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2533) : 46-47.

การุณ กิติสถาพร. การควบคุมดูแลธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ โดยรัฐบาล องค์การ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, 2533.

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. มาตรา 301 และผลกระทบต่ออาการเจ็บจากการค้าไทย-สหรัฐ. วารสารกฎหมาย 3 (ชื่อเดือน 2532): เลขหน้า.

เกษม อาชาสัย. มองปัญหาข้อพิพาทบุหรี่. สยามรัฐ ( 28 กันยายน 2532): 7.

เกริกไกร จีระแพทย์. การกีดกันทางการค้าและทางออกของประเทศไทย. วารสารเศรษฐกิจ การพาณิชย์ 192 (กรกฎาคม 2530): 1-19.

โครงการรณรงค์เพื่อต่อต้านการไม่สูบบุหรี่. กฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการสูบบุหรี่ในประเทศไทย. เอกสารในการสัมมนาเรื่อง ปัญหาบุหรี่นอกและมาตรา 301 กับทางออกของไทย ห้องประชุมจางจินต์ โรงพยาบาลรามารชิบตี 10 สิงหาคม 2532. (อัดสำเนา)

โครงการรณรงค์เพื่อต่อต้านการไม่สูบบุหรี่. กิจกรรมและความเคลื่อนไหวในการรณรงค์ไม่สูบบุหรี่ภายในประเทศ. เอกสารในการสัมมนาเรื่อง ปัญหาบุหรี่นอกและมาตรา 301 กับทางออกของไทย ห้องประชุมจางจินต์ โรงพยาบาลรามารชิบตี 10 สิงหาคม 2532. (อัดสำเนา)

โครงการรณรงค์เพื่อต่อต้านการไม่สูบบุหรี่. บรรษัทบุหรี่นอก: กลยุทธ์ร้ายเล่มเกวียน. เอกสารในการสัมมนาเรื่อง ปัญหาบุหรี่นอกและมาตรา 301 กับทางออกของไทย ห้องประชุมจางจินต์ โรงพยาบาลรามารชิบตี 10 สิงหาคม 2532. (อัดสำเนา)



โครงการรณรงค์เพื่อต่อต้านการไม่สูบบุหรี่. ประมวลเหตุการณ์บุหรี่นอกเข้าไทย. เอกสารในการ  
สัมมนาเรื่อง ปัญหาบุหรี่นอกและมาตรา 301 กับทางออกของไทย ห้องประชุมจางจินต์  
โรงพยาบาลรามาชิปดี 10 สิงหาคม 2532. (อัคราเสนา)

โครงการรณรงค์เพื่อต่อต้านการไม่สูบบุหรี่. สรุปข้อเรียกร้องของสมาคมผู้ส่งออกบุหรี่สหรัฐฯ  
เอกสารในการสัมมนาเรื่อง ปัญหาบุหรี่นอกและมาตรา 301 กับทางออกของไทย  
ห้องประชุมจางจินต์ โรงพยาบาลรามาชิปดี 10 สิงหาคม 2532. (อัคราเสนา)

จิตตภัทร เกรือวรรณ และสุธรรม อยู่ในธรรม. นโยบายการค้าไทย-สหรัฐฯ โดยจีเอสพี  
และมาตรา 301. วารสารกฎหมาย 1 (พฤศจิกายน 2532): 6-46.

ชูพงศ์ อังคไพโรจน์. GATT and Thailand. กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2532.

ตระกูล บุญพรรณ. ประเด็นการเปิดตลาดบุหรี่ของไทยในแอกดต์. ประชาชาติธุรกิจ (17 ตุลาคม  
2533): 12.

นิพนธ์ ฉะอ้อน. ภูมิหลังของแอกดต์ (GATT). วารสารหอการค้าไทย (กุมภาพันธ์ 2529): 1-6.

นิสิต ชีรสุมพิมล. การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

ปรัชญา อาริรักษ์ และสมทรงศรี เกศจุฑารัตน์. เหตุที่ต้องอนุญาตให้มีการนำบุหรี่กาดเข้ามา  
ในประเทศ. สามิตสาร 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2534): 4-17.

ประทีป วาทีสาธกิจ. คณะบดีคณะแพทยศาสตร์รามาชิปดี มหาวิทยาลัยมหิดล. สัมภาษณ์,  
16 มกราคม 2544.

ประทีป วาทีสาธกิจ. คณะบดีคณะแพทยศาสตร์รามาชิปดี มหาวิทยาลัยมหิดล. สัมภาษณ์,  
28 มกราคม 2544.

ประกิต วาทีสารกกิจ. คณะบดีคณะแพทยศาสตร์รามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล. สัมภาษณ์,  
2 มีนาคม 2544.

ประกิต วาทีสารกกิจ. คณะบดีคณะแพทยศาสตร์รามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล. สัมภาษณ์,  
25 มีนาคม 2544.

ประกิต วาทีสารกกิจ. คณะบดีคณะแพทยศาสตร์รามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล. สัมภาษณ์,  
7 มิถุนายน 2544.

ประกิต วาทีสารกกิจ. คณะบดีคณะแพทยศาสตร์รามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล. สัมภาษณ์,  
2 กรกฎาคม 2544.

ประกิต วาทีสารกกิจ. คณะบดีคณะแพทยศาสตร์รามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล. สัมภาษณ์,  
5 สิงหาคม 2544.

ประกิต วาทีสารกกิจ. คณะบดีคณะแพทยศาสตร์รามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล. สัมภาษณ์,  
18 ตุลาคม 2544.

ประกิต วาทีสารกกิจ. คณะบดีคณะแพทยศาสตร์รามธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล. สัมภาษณ์,  
22 พฤศจิกายน 2544.

ประเวศ วะสี. ปัญหาหริ่นอกยุทธศาสตร์ร่วมของไทย. มติชน (14 กันยายน 2532): 12.

ประสิทธิ์ เอกบุตร. การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ของแอกต์กับประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร  
: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

ประสิทธิ์ เอกบุตร. การใช้มาตรการตอบโต้ฝ่ายเดียวตามมาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกา.  
วารสารนิติศาสตร์ 4 (2534): 127-140.

ประสิทธิ์ เอกบุตร. ข้อเสนอทางกฎหมายบางประการต่อการกำหนดนโยบายการค้าระหว่างประเทศของไทยในแกตต์ (GATT). วารสารนิติศาสตร์ 4 (ธันวาคม 2528): 18-40.

ประสิทธิ์ เอกบุตร. ปัญหาข้อพิพาททางการค้าไทย-สหรัฐ: กรณีบุหรี่. บทบัญญัติ 4 (2532).

พาณิชย์, กระทรวง. กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์. Note for Speech on GATT at the American Chamber of Commerce. กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2528.

ลีนา พงศ์พุกษา. "การค้าใบยาสูบและผลกระทบจากการนำเข้าบุหรี่." กองวิจัยสินค้าและตลาดกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์. กรุงเทพมหานคร, 2532.

วัฒนา สุวรรณแสง จันเจริญ. "บุหรี่กับเศรษฐกิจ." เอกสารในการสัมมนาเรื่อง ปัญหาบุหรี่นอกและมาตรา 301 กับทางออกของไทย ห้องประชุมจางจินต์ โรงพยาบาลรามาราศิบัติ 10 สิงหาคม 2532.

วิวัฒน์ เขาสกุล. บทความพิเศษ: คุณการค้ายาสูบของสหรัฐฯ ภายใต้กฎหมายการค้า มาตรา 301. วารสารยาสูบ 9 (2531).

วิวัฒน์ เขาสกุล. อุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นของบุหรี่ของไทย. วารสารยาสูบ 10 (2532).

เศรษฐกิจการพาณิชย์, กรม. กองวิจัยสินค้าและตลาด. การค้าใบยาสูบและผลกระทบจากการนำเข้าบุหรี่. วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ (กุมภาพันธ์ 2531): 20-23.

เศรษฐกิจการพาณิชย์, กรม. กองวิจัยสินค้าและตลาด. การค้าใบยาสูบและผลกระทบจากการนำเข้าบุหรี่ปี พ.ศ.2533 และแนวโน้มปี 2524. วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2533): 7.

เศรษฐกิจการพาณิชย์, กรม. กองวิจัยสินค้าและตลาด. แนวโน้มการขยายตัวของธุรกิจใบยาสูบในปี 2532 วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ (พฤษภาคม 2531): 19.

สนทรรศน์ เกศจุฑารัตน์. การเจรจาบริหารนอกปมปัญหาที่ต้องแก้ไขเมื่อกลับมา. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 15 (24 กันยายน 2532): 14.

สรรพสามิต, กรม. กองการยาสูบ. การผลิตยาสูบในปี 2532 วารสารยาสูบ (มีนาคม-เมษายน): 11.

สรรพสามิต, กรม. กองการยาสูบ. บทความพิเศษเรื่องข้อมูลล่าสุดเกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนของผู้แทนการค้าสหรัฐในการเข้าถึงตลาดบุหรี่ไทย. วารสารยาสูบ 4 (2533).

สรรพสามิต, กรม. กองการยาสูบ. มาตรา 301: นโยบายการค้ายาสูบไทย-สหรัฐ. วารสารยาสูบ (กรกฎาคม-สิงหาคม 2533): 18-24.

สรรพสามิต, กรม. กองการยาสูบ. ภาวะตลาดบุหรี่ในปี 2533 และแนวโน้มปี 2534. วารสารยาสูบ (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2533): 25-28.

สรรพสามิต, กรม. กองการยาสูบ. รายงานภาวะตลาดบุหรี่. วารสารยาสูบ (พฤษภาคม-มิถุนายน 2532): 17-23.

สรรพสามิต, กรม. กองการยาสูบ. สถานการณ์ยาสูบ: สาธารณรัฐเกาหลีใต้. วารสารยาสูบ (กรกฎาคม-สิงหาคม 2532): 16-20.

ส่วนวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย. “ไทย: เขี่ยรายต่อไปของธุรกิจบุหรี่อเมริกัน.” เอกสารในการสัมมนาเรื่อง ปัญหาบริหารนอกและมาตรา 301 กับทางออกของไทย ห้องประชุมจางจินต์ โรงพยาบาลรามาริบัติ 10 สิงหาคม 2532. (อัครา)

ส่วนวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย. “ธุรกิจบุหรี่อเมริกา: อิทธิพลมีที่กำลัคคุกคามไทย.” เอกสารในการสัมมนาเรื่อง ปัญหาบริหารนอกและมาตรา 301 กับทางออกของไทย ห้องประชุมจางจินต์ โรงพยาบาลรามาริบัติ 10 สิงหาคม 2532. (อัครา)

ส่วนวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย. “ปัญหาหุรีนอก VS สินค้าส่งออกสำคัญ: ไม่ใช่การบูชายัญ.” รายงานวิจัยเรื่อง สหรัฐฯ บุกตลาดหุรีไทย(3), 2532. (อัดสำเนา)

สุจิตรา เงินถาวรวัฒนา. คลังเสนอปรับภาษีหุรีลดแรงบีบสหรัฐฯ. สามิตสาร 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2533): 50-51.

สุจิตรา เงินถาวรวัฒนา. สหรัฐฯ ให้เงินกู้ไทยแลกการสั่งซื้อหุรี. สามิตสาร 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2533): 55.

สุจิตรา เงินถาวรวัฒนา. หลักการนำเข้าหุรีนอก. สามิตสาร 5 (กันยายน-ตุลาคม 2533): 55-57.

สุทธชาติ วงษ์หุ่น. มองเศรษฐกิจสหรัฐฯ สะท้อนส่งออกไทย. เดลินิวส์ (19 กรกฎาคม 2542): 9.

สุธรรม อยู่ในธรรม. กฎหมายการค้าอเมริกันผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศของไทย. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 4 (ธันวาคม 2534): 55-104.

สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. สิทธิพิเศษในทางการค้าภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ระหว่างประเทศ: ปัญหาของหลักไม่ต่างตอบแทน. วารสารกฎหมาย 2 (2528): เลขหน้า.

สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. หลักการไม่เลือกปฏิบัติและการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งใน GATT มีความหมายอย่างไรที่เข้าใจจริงหรือ. วารสารกฎหมาย 2 (2526): 117-135.

อุดม เกิดพิบูลย์. ทฤษฎีและนโยบายการค้าระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

## ภาษาอังกฤษ

Barton, John H., and Fisher, Bart S.. "United State: Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988." International Legal Materials 1 (1989): 15-30.

Bliss, Julia Christine. "The Amendments to Section 301: An overview and Suggested Strategies for Foreign Response." Law & Policy in International Business 20 (1989): 501-528.

Charles R., Johnston, Jr.. "Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988: A Summary and Analysis." Law & Practice of United States Regulations of International Trade. Newyork: Oceana Publication, Inc., 1989.

Connolly, Gregory N.. "Smoking on Health: The International Marketing of Tobacco." Tobacco use in America Conference (January 1989).

De. Kieffer, Donald E.. "Foreign Policy Trade Controls and the GATT." Journal of World Trade 3 (1988): 73-79.

Don Wallace, Jr.. "Reflection on 20 years of Law and Policy in International Business on the Competitiveness Act of 1988." Law & Policy in International Business 3 (1989): 363-529.

General Agreement on Tariffs and Trade, "Protocol for the Accession of Thailand to the General Agreement on Tariffs and Trade."

General Agreement on Tariffs and Trade, "Report of the Working Party on the Accession of Thailand." L/5314 (30 April 1982).

General Agreement on Tariffs and Trade, "Thailand – Restrictions on Importation and Internal Taxes on Cigarettes." Report of the Panel DS10/R (5 October 1990).

General Agreement on Tariffs and Trade, "Understanding on the Interpretation and Application of Article XXII and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade." MTN./TNC/W/35/REV 1: 1-57.

Hill, Carla., "Hill says purpose of 301 action is to expand trade." (26 May 1989): 1-3.

Jackson, John H.. Legal Problems of International Economic Relations, Case, Materials and Text. West Publishing Co., 1986.

Jackson, John H.. World Trade and the Law of GATT. Indianapolis the books Merrill Co., 1969.

Kenneth R., Simmonds Brian H.W. Hill.. Law & Practice under the GATT. Newyork: Oceana Publication, Inc., 1989.

Report of the Panel. Japaness restricts on import of manufactured Tobacco from US. (11 June 1981), p. 28. (Unpublished Manuscript)

Roemer, Ruth.. Legislative Action to Combat the World Smoking Epidemic. (World Health Organization, Geneva) England: Spottiswoode, 1982.

Surakiart Sathirathai.. Thailand and International Trade Law. Thailand: Chulalongkorn University, 1989.

Unhealth Alliance, Health Alert 94, Special Feature (1989). (Unpublished Manuscript)

US. Chamber of Commerce. The International Division. The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988: A Straight Forward Guide to its Impact on US. And Foreign Bussiness, pp. 7-11.



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## THE GATT PANEL'S VERDICT

On August 13, 1990 the GATT panel sent its confidential first descriptive part to both Thai and US parties and asked comments from both sides to be submitted to the panel by August 27.

Both parties sent their comments to the panel accordingly and the panel sent the restricted revised report to the US and Thai missions on September 21. It was known to the public on October 5 and the Report of the Panel was adopted by the GATT council on November 7, 1990.

**THAILAND - RESTRICTIONS ON IMPORTATION OF  
AND INTERNAL TAXES ON CIGARETTES**  
Report of the Panel adopted on 7 November 1990  
(DS10/R - 37S/200)

### I. INTRODUCTION

1. *On 22 December 1989, the United States requested consultations with Thailand under Article XXIII:1, concerning restrictions on imports of and internal taxes on cigarettes maintained by the Royal Thai Government (DS10/1). As these consultations which were held on 5 February 1990 did not lead to a solution, the United States requested the CONTRACTING PARTIES to establish a panel under Article XXIII:2, to examine the matter (DS10/2). The Council agreed to establish the Panel on 3 April 1990 and authorized its Chairmen to designate the Chairman and members of the Panel in consultation with the parties concerned (C/M/240).*

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. On 16 May 1990, the Council was informed that the Panel would have the following terms of reference and composition:

A. Terms of reference

"To examine, in the light of the relevant GATT provisions, the matter referred to the CONTRACTING PARTIES by the United States in document DS10/2 and to make such findings as will assist the CONTRACTING PARTIES in making the recommendations or in giving the rulings provided for in Article XXIII:2" (C/M/241)

B. Composition

Chairman: Mr. Rudolf Ramsauer

Members: Mr. Pekka Huttaniemi

Mr. Adrian Macey

3. Additionally, the Council took note of the following understanding between the Parties (C/M/241):

(i) The United States agreed to present its first submission in advance of Thailand's first submission and to allow the Thai authorities a reasonable period to prepare their own first submission;

(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 makes such a request, the Panel may so consult;

(iii) The two parties agree that the "relevant GATT provisions" referred to in the terms of reference include the Protocol of Accession of Thailand (BISD, 29S/3) and the CONTRACTING PARTIES decision of 17 June 1987 (BISD 34S/28)."

4. At the meeting of the Council held on 3 April 1990, the European Communities reserved the right to intervene in the Panel proceedings (C/M/240).
5. The Panel held meetings with the parties to the dispute on 2 and 27 July 1990. It consulted with officials of the World Health Organization on 19 July 1990. The

*delegation of the European Communities made an oral submission to the Panel at the meeting held on 27 July 1990. The Panel submitted its report to the parties on 21 September 1990.*

## II. FACTUAL ASPECTS

### A. Restrictions on imports

6. *Under Section 27 of the Tobacco Act, 1966, the importation or exportation of tobacco seeds, tobacco plants, tobacco leaves, plug tobacco, shredded tobacco and tobacco is prohibited except by license of the Director-General of the Excise Department or a competent officer authorized by him. Section 4 of the said Act defines tobacco as "cigarettes, cigars, other tobacco rolled for smoking, prepared shredded tobacco including chewing tobacco". Licenses have only been granted to the Thai Tobacco Monopoly, which has imported cigarettes on only three occasions since 1966, namely in 1968-70, 1976 and 1980.*

### B. Internal taxes

7. *Cigarettes are subject to the payment of an excise tax, a business tax and a municipal tax.*

#### (i) Excise tax:

8. *The schedule of fees and tobacco stamp rates appended to the Tobacco Act, 1966, provides that the ceiling rate of excise tax for domestic cigarettes is 60 per cent of the retail selling price given in notifications of the Director-General of the Excise Department, while the ceiling rate for imported cigarettes is 80 per cent of the retail selling price given in notifications of the Director-General of the Excise Department or 0.60 baht/gram. The Act permits the Ministry of Finance to set the rate of tax at levels which do not exceed those laid down in the schedule. Until 11 July 1990, the rates of excise tax on domestic cigarettes were based on the amount of Thai tobacco leaf contained in the cigarette, with the maximum rate set at a level slightly below the ceiling laid down in the Tobacco Act.*
9. *The sales weighted average rate of excise tax on domestically produced cigarettes in 1989 was 54.69 per cent of the retail selling price. The excise tax which would be applied to imported cigarettes was set at 0.50 baht per gram. In the absence of*

cigarette imports, the ad valorem equivalent of this tax in 1989, as computed by the Thai authorities, would have been 35.83 per cent, assuming a c.i.f. price of 11.50 baht per packet.

10. On 11 July 1990, the Ministry of Finance issued a regulation which set the rate of excise tax at 55 per cent ad valorem, for both domestic and imported cigarettes, with immediate effect.

(ii) Business and municipal taxes

11. Business tax is currently assessed on both domestically produced and imported cigarettes at a rate of 1.5 per cent of the retail selling price and the municipal tax is set at 10 per cent of the business tax. Section 5 of the Tobacco Act, 1966, exempts from business tax "tobacco manufacturers on the sale of shredded tobacco or smoking tobacco, and sellers of shredded tobacco or smoking tobacco made from native tobacco leaves." As indicated in paragraph 6, the Act defines the term tobacco to include cigarettes. The Thai Tobacco Monopoly is the only licensed manufacturer of cigarettes. Under the Municipal Revenue Act of 1954, the municipal tax is collected as a percentage of the business tax, and products exempted from the business tax are also exempted from the municipal tax. On 18 August 1990, the King approved a Royal Decree which explicitly exempts as of 22 August 1990 all imported cigarettes from payment of business and therefore municipal taxes.

### III. MAIN ARGUMENTS

#### A. Findings and recommendations requested by the Parties

12. The United States requested the Panel to find that:

(i) Restrictions on imports

- the restrictions on imports of cigarettes by Thailand were inconsistent with Article XI of the General Agreement and were not justified by the exception contained in Article XI: 2(c), because cigarettes were not an agricultural or fisheries product in the meaning of Article XI, the restrictions operated as an import prohibition, they were not imposed in conjunction with domestic supply restrictions and they had a disproportionate effect on imports:

- *the same restrictions could not be justified under Article XX(b) since as applied by Thailand they were not necessary to protect human health;*
- *these restrictions were not covered by Thailand's Protocol of Accession to the GATT since the Tobacco Act of 1966 on which they were based did not impose mandatory import restrictions;*
- *the restrictions were not covered by any other exception to the General Agreement;*

(ii) Internal Taxes

- *Thailand's excise tax on cigarettes was inconsistent with Article III: 1 and III: 2 because it permitted the application of a higher rate for imported cigarettes than for like domestic products, in the event that imports of cigarettes were authorized;*
- *Thailand's business and municipal taxes on cigarettes were also inconsistent with Article III:1 and III:2 because only domestic products or imports affected by local manufacturers were exempted from payment of the taxes.*

13. The United States requested the Panel to recommend that:

- *Thailand eliminate its quantitative restrictions on imports of cigarettes and that it bring its tax laws and practices into conformity with its obligations under the General Agreement.*

14. Thailand requested the Panel to find that:

(i) Restrictions on imports

- *its restrictions on imports were justified by Article XI:2(c) because cigarettes were an agricultural product within the meaning of Article XI and the Thai cabinet had taken action to reduce the area in which tobacco could be planted and the production of cigarettes;*
- *Thailand's restrictions on imports were also justified under Article XX(b) because measures which could only be effective if cigarette imports were prohibited had been adopted by the government to control smoking and*

*because chemical and other additives contained in United States cigarettes might make them more harmful than Thai cigarettes;*

- *The restrictions were justified by Thailand's Protocol of Accession to the GATT because the Tobacco Act of 1966, upon which the restrictions were upheld, predated Thailand's accession to the GATT in 1982 and was mandatory in its expressed intent;*

(ii) Internal taxes

- *the excise, business and municipal taxes applied to cigarettes were not higher for imported cigarettes than for the like domestic product and were not therefore inconsistent with Article III;*

15. Thailand therefore requested the Panel to reject the complaint of the United States.

B. Article XI:1

16. The United States argued that since 1966 Thailand had implemented an import licensing regime for cigarettes which was inconsistent with Article XI. The Thai Tobacco Monopoly had imported cigarettes on only three occasions and the Government refused to consider import license applications from any other entity. The United States had repeatedly requested that Thailand eliminate its licensing restrictions and permit imports of cigarettes from other contracting parties. These requests had been turned down. Recalling that a number of recent panel reports: which had been adopted by the CONTRACTING PARTIES, had confirmed that the activities of state-controlled import monopolies must conform to a number of rules contained in the General Agreement, including those of Article XI:1, the United States asked the Panel not to accept an artificial distinction between the activities of state-trading monopolies and other government acts and policies to restrict trade. Such a finding would essentially vitiate one of the most effective provisions for achieving the objectives of the General Agreement, i.e. the substantial reduction of tariffs and other barriers to trade and the elimination of discriminatory treatment in international trade.

C. Exceptions to Article XI:1

(i) Article XI:2

17. *Thailand* recognized the existence of a virtual prohibition on imports of cigarettes. However, it contended that this restriction was justified under Article XI:2(c). There was a long-standing practice in GATT which had been accepted in past rounds of trade negotiations and followed by panels in other cases, to treat products falling under Chapters 1 to 24 of the CCCN or the HS nomenclatures as agricultural products within the meaning of Article XI. Therefore, cigarettes which were classified under the CCCN as 24.02.B and the HS nomenclature as 2402.20, were agricultural products. Thailand contended that import restrictions on cigarettes were “necessary to the enforcement of governmental measures which operated to restrict the quantities of the like domestic product”. Allowing cigarette imports would undermine government policy to reduce the tobacco planting area and cigarette production.
18. The *United States* held the view that because of the fundamental nature of the ban on quantitative restrictions, contained in Article XI:1, any exceptions to it must be narrowly construed. With respect to each exception asserted, each and every condition must be met before a measure may be considered as covered by the exception.
19. The *United States* argued that the import restrictions maintained by Thailand on cigarettes could not be justified by Article XI: 2 (c) for the following reasons:
  - (a) the implementation of the import licensing system set forth in Section 27 of the Tobacco Act of 1966 acted as a *de facto* prohibition on imports from the United States and other contracting parties. At least two prior GATT panels had found that import prohibitions were not justified under Article XI:2(c)(I).<sup>2</sup> The Panel on “Japan - Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products” had cited the conclusion reached by the Panel on “United States - Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada”, which had noted that in Article XI:2(a) and (b), the words “prohibitions and restrictions” are used while in Article XI:2(c) mention is only made of “restrictions”, and had concluded that “the provisions of Article XI:2(c) could not justify the application of an import prohibition”;
  - (b) the working assumption that a product falling under Chapters 1-24 of the CCC or HS nomenclatures is considered an agricultural product should not automatically be applied when that resulted in unnecessary and unintended exemptions from the provisions of Article XI. Consequently, a cigarette could not be considered an agricultural product simply because it is processed, in part, from an agricultural product;

(c) *the import restrictions imposed by Thailand on cigarettes were not necessary to ensure enforcement of governmental measures which operate to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced since there was no effective governmental policy to restrict the quantities of Thai cigarettes permitted to be marketed or produced. The Cabinet resolutions that the Thai Government presented as measures to restrict marketing and production of cigarettes did not have the effect of law. Moreover, Thailand had not presented any concrete plans for implementing the Cabinet resolutions. The like domestic product referred to in Article XI:2(c)(1) was cigarettes rather than tobacco leaf. Current constraints consisted of limited capacity while Thailand had a stated policy of promoting cigarette exports and a record of increasing levels of production and sales of cigarettes. In spite of anti-smoking activities in Thailand, no constraints had been put on cigarette production. Various plans to increase capacity had been considered but had not been acted upon because of the United States' request to enter the market. Thailand simply wanted to satisfy domestic demand in cigarettes through sales of domestic products. It also wanted to maintain the income of tobacco growers and of those in related industries, to protect employment in the cigarette industry and ensure a predictable and high level of government revenue. A recent Panel report<sup>3</sup> had noted that the drafters of Article XI had agreed that the exception "was not intended to provide a means of protecting domestic producers against foreign competition" and "should not be construed as permitting the use of quantitative restriction as a method of protecting the industrial processing of agricultural or fisheries products";*

(d) *a de facto ban on cigarettes which had been in effect since 1966, could not be considered an act to address unexpected excess supply of agricultural products, in the meaning of Article XI:2*

(e) *the restriction reduced the total of imports relative to the total of domestic production, as compared with the proportion which might reasonably be expected to rule between the two in the absence of restrictions.*

20. *Thailand recognized that since the first Tobacco Act had been passed in 1938, no imports of cigarettes had been allowed, except on a few critical occasions when insignificant quantities had been imported during short periods of time. Thus, it could not be argued, as the United States did, that the restriction had the effect of reducing the proportion of imports which might be expected to rule in the absence of restrictions.*



(ii) Article XX(b)

21. Thailand contended that the prohibition on imports of cigarettes was justified by the objective of public health policy which it was pursuing, namely to reduce the consumption of tobacco which was harmful to health. It was therefore covered by Article XX(b). The production and consumption of tobacco undermined the objectives set out in the Preamble of the General Agreement which were: to raise the standard of living, ensure full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, develop the full use of the resources of the world and expand the production and exchange of goods. Instead, smoking lowered the standard of living, increased sickness and thereby led to billions of dollars being spent every year on medical costs, which reduced real income and prevented an efficient use being made of resources, human and natural. The production of tobacco had not altogether been prohibited in Thailand because this might have led to production and consumption of narcotic drugs having effects even more harmful than tobacco, such as opium, marijuana and kratom (a plant with fragrant yellow flowers and intoxicating leaves). Historically, the manufacturing of cigarettes in Thailand had been aimed at providing a legal substitute for narcotic products which were themselves outlawed. Cigarette production in Thailand was a state-monopoly under the Tobacco Act, because the government felt the need to have total control over such a product which, even though legal, could be extremely harmful to health. A main objective of the Act was to ensure that cigarettes were produced in a quantity just sufficient to satisfy domestic demand, without increasing such demand. While a certain quantity of foreign cigarettes was smuggled into Thailand, this was unlikely to be done without the manufacturers' consent, since prior to the total ban on cigarette advertising which had been implemented on 10 February 1989, foreign cigarette manufacturers had advertised on Thai television, in mass circulation newspapers and on billboards. Indirect advertising had also taken place and the logos of cigarette manufacturers had appeared on clothing and many other non-tobacco products.
22. The United States noted the intent of the drafters of the General Agreement that measures which a contracting party seeks to justify under the provisions of Article XX(b) should reflect similar domestic safeguards. The drafting history of Article XX(b) indicated that the language in the preamble to Article XX stating that measures not be disguised restrictions on international trade had this meaning in the context of Article XX(b). The United States further noted that safeguards

comparable to an import prohibition did not exist with respect to domestic cigarettes.

23. The United States noted that a recent panel had found that a contracting party could not justify a measure inconsistent with another GATT provision 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 provisions is also available to it. It had also found that in cases where a measure consistent with other GATT provisions 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. The United States considered that Thailand, like other contracting parties, could pursue the objective of seeking to prevent the increase in the number of smokers without imposing a ban on imports. The experience of other countries had shown that decreases in the level of smoking resulted from diminished demand achieved through education and the recognition of the effects of smoking rather than restraints on the availability of cigarettes. Moreover, the United States considered that Thailand could not argue that the ban on imports was necessary to protect human life or health since domestic production, sales and exports of cigarettes and tobacco remained at high levels. Between 1979 and 1988, total domestic sales of Thai cigarettes had risen by 2.6 per cent annually. They had risen by 5.76 per cent in 1987, after the active anti-smoking campaign had started, and by 7.4 per cent in 1988. Most recent data suggested that sales rose by about 8 per cent in 1989. They were forecast to rise again in 1990. These figures indicated that there was an ongoing substantial increase in the number of smokers or a substantial increase in the number of cigarettes consumed by current smokers. The anti-smoking campaign had been unsuccessful in actually diminishing the absolute level of cigarette production and sales in Thailand, while all legitimate imports had been banned. There existed in Thailand a well-established demand for foreign cigarettes, met by illegal imports unauthorized by legitimate producers, which accounted for 4 to 5 per cent of the market.

24. Thailand replied that the exception contained in Article XX(b) reflected the recognition that public health protection is a basic responsibility of governments. With the support of non-governmental organizations, the Thai government had taken action to control smoking by, *inter alia*:

- adopting a comprehensive national programme for the control of tobacco use;

- *establishing a body, The National Committee for the Control of Tobacco Use (NCCTU), to implement the programme;*
- *imposing a total ban on direct and indirect advertising of cigarettes in all media, legally enforced under the authority of the Consumer Protection Act;*
- *informing the general public about the dangers of smoking;*
- *requiring the printing of seven rotating health warnings on the packages of cigarettes, in accordance with the Consumer Protection Act;*
- *prohibiting smoking in all public transport, health establishments and other public places;*
- *improving data collection on smoking and health;*
- *promoting research on smoking and health.*

25. *Most recently, on 6 March 1990, the Thai Cabinet had decided to attack the problem of smoking on both the supply and demand sides by instructing the relevant authorities to:*

- *reduce the production of cigarettes on a continuous basis;*
- *reduce the area where tobacco is grown;*
- *set aside funds to be used by the NCCTU in its anti-smoking campaign;*
- *encourage academic institutions in their role of expressing or reflecting public opinion on cigarette smoking;*
- *prohibit exports of cigarettes.*

26. *According to Thailand, the smoking rate among the Thai population over 10 years of age declined from 30.1 per cent in 1976 to 27.8 per cent in 1981, 26.4 per cent in 1986 and 25 per cent in 1988. In addition per capita consumption of tobacco declined at a rate of 2.2 per cent a year between 1974-76 and 1984-86. Aggregate consumption had increased at an average annual rate of 1.1 per cent in 1984-86*

but this was largely accountable to increase in population and a higher standard of living which had encouraged smokers, particularly in rural areas, to switch from self-rolled cigarettes and traditional tobacco products to manufactured cigarettes. At the same time, while total cigarette production in Thailand was still growing, the annual growth rate had fallen from 2.8 per cent to 2.72 per cent in recent years.

27. Thailand argued that while competition had desirable effects in international trade in goods, this did not apply to cigarettes. Governments in many countries, including the United States and Thailand, tried to discourage or control tobacco and cigarette consumption. Competition would lead to the use of better marketing techniques (including advertising), a wider availability of cigarettes, a possible reduction of their prices, and perhaps improvements in their quality. This might have the undesirable effect of leading to an increase in total consumption, especially among women and the young, which would run contrary to public health objectives. Some American cigarettes were specifically targeted at women of whom only 3.5 per cent smoked in Thailand compared to 30 per cent in Western countries. A recent report of the Council on Scientific Affairs of the American Medical Association stated that at a time when cigarette smoking is falling in developed nations, it is increasing in Africa, Latin America and Asia as tobacco companies seek new markets. According to this report, the United States leads the world in tobacco exports, and its cigarette exports to Asia had increased by 75 per cent in 1988 alone. Since the health consequences of the opening of cigarette markets constituted one of the major justifications for Thailand's cigarette import regime, Thailand deemed it necessary that the panel consult with experts from the World Health Organization (WHO) on recent experience in countries which had been made to open their markets for cigarettes. This showed that once a market was opened, the United States cigarette industry would exert great efforts to force governments to accept terms and conditions which undermined public health and governments were left with no effective tool to carry out public health policies. Advertising bans were circumvented and modern marketing techniques were used to boost sales. Hence, Thailand was of the view that an import ban was the only measure which could protect public health. Any other measure which allowed imports in any amount would not be effective.
28. Thailand also argued that cigarettes manufactured in the United States may be more harmful than Thai cigarettes because of unknown chemicals placed by the United States cigarette companies in their cigarettes, partly to compensate for

lower tar and nicotine levels. United States cigarette companies also used other additives which increased the health risks of smoking. One such additive was cocoa, which according to one study increased the risk of cancer. Others included deer tongue, ethyl butyrate, linavlyl acetate, isoamyl acetate, 2,3,5 trimethyl and pyrazine. According to the United States Surgeon-General's 1984 report, "a characterization of the chemical composition and adverse biological potential of these additives is urgently required, but is currently impossible because cigarette companies are not required to reveal what additives they employ in the manufacture of tobacco" (USDHHS, 1984). According to Thailand, some United States cigarettes contained nicotine which was extracted from tobacco leaf, resprayed back into the leaf as part of a process called "reconstituting" the tobacco. Re-adding nicotine in chemical form to tobacco leaf may make United States cigarettes different from Thai cigarettes in the strict sense of the word and make them more addictive, since it could make inhalation easier and absorption of nicotine by the bloodstream and the brain more efficient.

29. The United States replied that the health hazards of smoking had been the subject of extensive documentation in a number of countries. The existence of such hazards was not the real issue in this dispute. The United States did not believe that Thailand had established that its import ban served the purpose of protecting public health or that such a measure was necessary to accomplish that purpose. The Thai Tobacco Monopoly produced at least 15 brands of cigarettes appealing to all types of consumers. It had consciously attempted to imitate "American blend" cigarettes, clearly in response to perceived consumer demand. These "American-style" brands were among the Monopoly's best sellers. Its distribution system was both extensive and well-established at the wholesale and retail levels. Few barriers were imposed to entry into the retail cigarette business. Currently, Thailand had over 40,000 licensed cigarette retailers. The marketing techniques of the Thai Tobacco Monopoly were as effective as those of American manufacturers. No decision had been adopted by the Thai Cabinet to reduce cigarette production until 6 March 1990, i.e. after the United States had requested the establishment of the panel. In the past, the Thai Tobacco Monopoly had ignored earlier Cabinet decisions. For example, it had not implemented the six labelling requirements mentioned by Thailand and was negotiating with the government to weaken two of them. Moreover, three major expansion plans had been initiated by the Thai Tobacco Monopoly between July 1987 and January 1990, despite government policy, and new orders had been placed for machinery which would enable the Monopoly to increase its production by 10 billion cigarettes in 1991.

*While the Ministry of Agriculture had been instructed in January 1988 to formulate a plan for reducing tobacco acreage, this was not relevant to the object of the dispute which was cigarettes. Furthermore, Thailand had not presented any information on a concrete plan to decrease acreage and Thai statistics showed, if anything, that tobacco acreage increased, rather than decreased, in the 1988/1989 season.*

30. *According to the United States, the reasons identified by Thailand for the increasing consumption of cigarettes, namely a switch from traditional tobacco products to manufactured cigarettes were of declining importance as the economic situation of Thailand changed. Increased availability would lead to increased consumption if there were demand that was not currently satisfied. Thus, as had happened in other Asian markets which had recently liberalized import policies, opening the Thai market would lead to a shift in consumption from the Thai Tobacco Monopoly cigarettes to imported products, rather than to an increase in total demand. If the real issue was over advertising and concern over the creation of new customers and new demand, that problem should be addressed directly and not through a GATT-inconsistent import prohibition. The United States could not accept the view that the import ban on cigarettes was justified because of the lack of an alternative tool to carry out public health policy effectively. Any measures that could be taken in pursuance of such objectives should be taken on a national treatment basis.*
31. *The United States denied that its cigarettes raised special health concerns. Indeed, the Thai government had recognized that United States and other foreign cigarettes were less harmful than Thai cigarettes because of their significantly lower tar and nicotine content. Cigarettes exported from the United States were the same product as the ones sold in the United States. Their ingredients had been disclosed to the Department of Health and Human Services since 1985, in pursuance of the Federal Cigarette Labeling Act. That Department had raised no issue with any of the items on the list of ingredients that had been reported each year. None of the other countries, such as the United Kingdom, France and the Federal Republic of Germany, which also required disclosure of ingredients, had raised problems with ingredients in United States cigarettes. Thailand, however, had no regulations or restrictions on ingredients or flavorings used in cigarettes. The United States noted that the Thai Government admitted that the Thai Tobacco Monopoly used additives in its cigarettes. With respect to the ingredients that the Thai Government cited as raising health concerns, the United States*

noted that the US cigarette industry, unlike the Thai Tobacco Monopoly, did not use deer tongue, also known as coumarin. The Thai Tobacco Monopoly also purchased cocoa which it used as flavoring and which was on the list of approved ingredients of every country that maintained one. It was also a substance frequently consumed as food or beverage. 2,3,5 trimethyl was a flavored aroma ingredient commonly used in food products and approved by the US Food and Drug Administration. Reconstituted tobacco had less nicotine than full leaf tobacco and the Thai Tobacco Monopoly intended to use this technique in the future. According to independent studies, tar and nicotine levels in Thai cigarettes were higher than in foreign cigarettes illegally imported into Thailand. While it was true the United States cigarette exports to Asia had increased in recent years, this increase, which was due to the dismantling of monopolies in several countries, had been from a zero base which explained the high percentage increase in exports.

32. Thailand replied that it had never recognized that foreign cigarettes were less harmful than Thai cigarettes. Even though their tar and nicotine contents might be lower, they were more addictive than Thai cigarettes because smokers tended to consume a higher number of low tar and nicotine cigarettes, in order to obtain the amount of nicotine to which they were used. Artificial flavorings and other ingredients were added to low tar/nicotine cigarettes to compensate for the milder taste of such cigarettes. Thailand, like the United States, had regulations on ingredients and flavoring. The Thai Tobacco Monopoly was required by a Cabinet resolution of February 1990 to disclose the ingredients of its cigarettes to the Ministry of Public Health. This Ministry had requested the Ministry of Finance, which supervised the Thai Tobacco Monopoly to instruct it to reduce or eliminate three of the ingredients which were considered particularly dangerous to health. Some of these, such as cocoa could be harmless when eaten or drunk, but could be carcinogenic when burned. While it was true that the list of additives to American cigarettes had been submitted to the Department of Health and Human Services since 1985, only a consolidated list of additives which was used by six manufacturers was submitted by these manufacturers, without identifying the brand (or brands) of cigarettes containing particular additives and without indicating the amount of each additive used. Thus, the nature of the information given to the Department of Health and Human Services limited the ability to conduct a thorough analysis of the potential health risks of additives. Canada had passed legislation requiring all cigarette manufacturers to disclose the additives they used, and as a result one leading United States manufacturer had withdrawn

several of its brands from the Canadian market. Moreover, Thailand did not agree that cigarettes exported from the United States were the same product as those sold on the domestic market. Recent studies had shown that some foreign cigarettes sold in Asia contained a higher tar level than the same brands sold in Australia, Europe or the United States.

33. *Thailand* recognized that consumption of cigarettes had continued to rise in Thailand, in spite of the efforts by the government with the support of non-governmental organizations, because such campaigns took a long time to produce effects, as had been seen in the United States where consumption had continued to rise until 1981, even though the first anti-smoking campaign had been initiated in 1965. Thailand denied that the objective of its policy was to protect domestic production of cigarettes. No new factory had been built in the last 12 years and a number of plans to expand existing capacity had been rejected by the government. Any machinery installed in existing factories was only replacing equipment whose life-span had expired. While it was true that the Thai Tobacco Monopoly had delayed implementing the health warnings required by the Cabinet, and had tried to weaken two of them, it could not ignore cabinet resolutions and would have to enforce the warnings. Health considerations overrode any other policy objectives of the government. Thus, the Ministry of Finance had estimated that the importation of cigarettes would yield an extra revenue of baht 800 million (about US\$30 million) per year which was a substantial sum for a developing country. However, the government had decided to forego this sum in deference to public health considerations.
34. Since May 1989 *Thailand* had resisted bilateral pressures, under Section 301 of the US Trade Act, to open its market for cigarettes, and faced the imminent threat of retaliation against Thai exports to the United States, valued at US\$166 million. Even though exports were the linchpin of Thailand's economic success, such considerations had given way to health concerns. In the course of these bilateral pressures, the United States had made it clear that its objectives were not limited to market opening and national treatment on internal taxation but covered other areas, such as a unilateral reduction of Thailand's import duty on cigarettes to zero, a low specific rate of excise tax on cigarettes (which when converted to an ad valorem basis, would work to the advantage of higher-value American cigarettes) and the right for manufacturers of foreign cigarettes to advertise and conduct point-of-sale promotion even though such a right was denied to manufacturers of domestically-produced cigarettes. Thailand therefore



sought from the Panel a recommendation as to whether Thailand was required by GATT provisions to grant such concessions to the United States. Such a recommendation was necessary to protect the credibility of the multilateral dispute settlement mechanism. Thailand also sought from the Panel confirmation of its understanding that, in the event of its market for cigarettes being opened, its obligations with regard to the pricing, distribution, advertising, promotion and labeling of cigarettes were limited to providing national treatment for foreign cigarettes.

35. In the view of the United States, there was a marginal benefit to be gained from smoking low tar and nicotine cigarettes, rather than high tar and nicotine cigarettes. With respect to tobacco additives, it considered that there was no evidence that these additives had any adverse effects and referred the panel to the findings of the American Health Foundation which were annexed to the WHO submission. Moreover, Thailand's import prohibition had always affected all cigarettes and not simply those containing additives, many of which such as menthol were also used by the Thai Tobacco Monopoly. United States cigarette manufacturers complied with the labeling and disclosure requirements of United States law. Apart from cigarettes sold in countries where local content requirements resulted in United States companies manufacturing locally for domestic consumption through licensees, and in consequent variations in tar and nicotine levels, all other cigarettes exported from the United States were identical to the product sold on the domestic market. Unless Thailand amended the Tobacco Act of 1966 to eliminate the monopoly on the manufacture of cigarettes, foreign firms would have to supply the Thai market through imports. In the case of Canada, only 1 per cent of the market had been held by United States cigarette manufacturers prior to the introduction of a reporting requirement for additives, that did not change after the implementation of the requirement as much of US manufacturing and sales were affected through Canadian licensees. Some firms had expressed concern about the protection of their trade secrets and had considered that the size of the market did not justify continuing their export effort, especially as each Canadian province had enacted individual requirements thus atomizing the market. The United States denied that it was seeking anything other than the application of national treatment in measures taken by Thailand to control the consumption of cigarettes and objected to the Panel making recommendations on issues not raised by it, as these issues were outside the terms of reference of the Panel.

*(iii) Protocol of Accession*

36. *Thailand* argued that the Thai import regime for cigarettes was in full conformity with Thailand's rights and obligations under the General Agreement as the Tobacco Act of 1966 on which the import restrictions were based, was covered by paragraph (b) of the Protocol for the Accession of Thailand by the General Agreement according to which:

"Thailand...shall apply to contracting parties provisionally and subject to this Protocol,...(b) Part II of the General Agreement to the fullest extent not inconsistent with the legislation existing on the date of this Protocol" (BISD, 29S/3).

37. Recalling that the recent panel report<sup>5</sup>, adopted by the CONTRACTING PARTIES, on "Norway's Restrictions on Imports of Apples and Pears" had concluded that in order to be eligible under the Protocol, existing legislation must (a) be legislation in a formal sense, (b) predate the Protocol and (c) be mandatory in character by its terms or expressed intent, the United States argued that Thailand's restrictions on cigarette imports were not covered by its Protocol of Accession, because although they predated its accession to the GATT, they were not mandatory. Section 27 of the Tobacco Act, 1966, did not impose a mandatory prohibition on importation of cigarettes, but only empowered the Director-General of the Excise Department to issue import licenses. Moreover imports had occurred under the Act.
38. According to *Thailand*, the Tobacco Act of 1966, which was the legal basis for restrictions on the importation of cigarettes, constituted existing legislation within the meaning of the Protocol. The Act could satisfy each and every condition specified in the recent Panel report on Norway- "Restrictions on Imports of Apples and Pears" (L/6474, paragraph 5.7). The Act, which was adopted in 1966, predated the Protocol, which had itself been adopted in 1982. Even though the Act did not state explicitly the intent of minimizing harm to public health, it was self-evident that its intent was identical to that of its predecessor, namely the Opium Act of 1929, which was to control consumption in order to minimize the harm to health. The Tobacco Act shared the same features as the Opium Act in requiring strict control over the production, distribution, consumption etc. of the product from beginning to end. As in the case of the legislation which it had replaced, namely the Tobacco Acts of 1938 and 1943, the 1966 Act required the Thai government to control production, consumption, internal and international

trade of cigarettes. The purpose of the Act was to ensure that the quality and quantity of tobacco products were such that they did not jeopardize public health. With this objective, the law regulated the supply of tobacco products from both domestic and foreign sources. The importation of tobacco, including cigarettes, was explicitly prohibited under Section 27 of the Tobacco Act of 1966. Although such prohibition could be relaxed by the Director-General of the Excise Department, the mandatory intent of the law had to be respected.

#### D. Article III

39. The United States recalled that paragraph 3 of the Protocol of Accession of Thailand to the GATT stated that Thailand "intends to bring into line with Article III of the General Agreement, the business and excise taxes with respect to items on which the incidence of these taxes varies according to whether the items are locally produced or imported" (BISD, 29S/3), and that the CONTRACTING PARTIES had decided to allow Thailand until 30 June 1987 to bring these taxes into line with Article III. In 1987, noting that steps had been taken to align the rates of business and excise taxes applied in Thailand to domestic and imported products and that the Thai government was in the process of introducing a value-added tax system which would impose uniform taxes on domestic and imported products, the CONTRACTING PARTIES had granted Thailand a further extension of time until 30 June 1990, for it to bring aspects of its tax system into conformity with Article III.
40. According to the United States, the discriminatory and protective aspects of the tax system applied by Thailand on cigarettes had not been addressed in the eight years which had passed since Thailand had stated in its Protocol of Accession to the GATT its intention to bring its excise and business taxes into conformity with Article III. Legislation to implement a value-added tax system had not yet been introduced in Parliament.
41. In the view of the United States, adoption and implementation of a value-added tax system was not the only means to address the problems raised by the application to cigarettes of the Thai business and municipal taxes. These problems should be addressed promptly and directly. Furthermore, adoption of a value-added tax on cigarettes, as planned by the Thai government, would not eliminate all of the discriminatory aspects of cigarette taxation in Thailand because the value-added tax on imported and domestic cigarettes would replace the business

and municipal taxes but the excise tax, with rates tied to the amount of domestic tobacco in the cigarette and higher ceiling rates for imported cigarettes, would continue to be applied. Thus domestic production of cigarettes would still be protected by a tax system permitting imposition of a higher rate of tax on imported products than on the like domestic product.

(i) Excise Tax

42. In the view of the United States, cigarettes of varying tobacco mixtures were directly substitutable for the same end use. Although consumers may have different preferences resulting in a number of different brands being offered in a particular market, manufactured cigarettes shared the same general and many specific characteristics. They were therefore like products in the meaning of Article III. By imposing higher excise taxes on foreign cigarettes than on domestic ones Thailand applied internal taxes on imported products in excess of those applied to like domestic products and thus acted inconsistently with its obligations under Article III.
43. Thailand accepted that the ceiling rate for the excise tax on foreign cigarettes was 80 per cent of the retail price or 0.60 baht/gram whereas the ceiling rate for domestic cigarettes was 60 percent of the retail price. It also recalled that Article III:2 referred specifically to applied rates of tax and not to ceiling rates. The Thai Cabinet had decided on 20 June 1990, to apply a single rate of excise tax on all cigarettes, regardless of their origin and local tobacco content, thus eliminating any possibility for the excise tax to be applied in such a manner as to afford protection to domestic production of cigarettes. On 11 July 1990, the Ministry of Finance had issued a regulation stipulating that the excise tax would be applied to domestic and imported cigarettes at a single rate of 55 per cent. Hence, Thailand had fulfilled its Article III obligations with respect to the excise tax on cigarettes.
44. The United States contended that the new regulations had not changed the statutory rate of tax that could be applied to imported and domestically produced cigarettes. Thus, the Thai law, on its face, permitted the application of a higher rate of tax on imported products than on domestically-produced cigarettes. In response to Thailand's assertion that, since no action had been taken which was inconsistent with Thailand's GATT obligations, it would be premature to claim that the Thai excise tax regime could be discriminatory, the United States stated

that the Panel on "United States-Section 337 of the Tariff Act of 1930" had looked at the potential for discriminatory action rather than at specific instances of discrimination.

(ii) Business and Municipal Taxes

45. The United States argued that Thailand imposed business and municipal taxes on imported cigarettes, while exempting manufacturers and sellers of cigarettes made from domestic tobacco leaf from payment of their taxes. Thai officials had informed the United States that the Thai Tobacco Monopoly did not pay business and municipal taxes on any of its cigarette sales. This clearly resulted in imposition of internal taxes on imported products in excess of those applied to like domestic products and was thus inconsistent with Thailand's obligations under Article III.
46. Thailand responded that exemption from business and municipal taxes was not conditional upon whether the cigarettes were imported or domestically produced since cigarettes imported by "licensed tobacco manufacturers" were also exempted from payment of the taxes.
47. The United States considered that exempting cigarettes imported by licensed tobacco manufacturers from payment of business and municipal taxes failed to resolve the issue of application of an additional tax on some imported products, in that only Thai entities, with facilities in the country, had been licensed as tobacco manufacturers. Thus, only the Thai Tobacco Monopoly or one of the other entities manufacturing tobacco products in Thailand could be exempted from the business and municipal taxes, in the event that they were authorized to import cigarettes. Importers without such facilities and licenses were not exempted. The panel on "United States-Section 337 of the Tariff Act of 1930"<sup>6</sup> had concluded that the applicability of Article III: could not, "be denied on the ground that most of the procedures in the case before the Panel are applied to persons rather than products, since the factor determining whether persons might be susceptible to Section 337 proceedings or federal district court procedures is the source of the challenged products, that is whether they are of United States origin or imported". In the view of the United States a tax exemption based on the identity of the importer was inconsistent with Article III.
48. While disagreeing with this view, Thailand subsequently informed the Panel that the Ministry of Finance had decided to streamline the business and municipal tax

regime on cigarettes and had proposed that a Royal Decree be issued under the Revenue Code to explicitly exempt all cigarettes, whether imported or domestically produced, from payment of these taxes. On 27 August 1990, Thailand informed the Panel that the Royal Decree was adopted on 18 August 1990 and stated that Thailand had thereby fulfilled its Article III obligations with respect to business and municipal taxes on cigarettes.

#### IV. Submission by the European Communities

49. The European Communities stated that, as an important manufacturer and exporter of cigarettes, they had a significant interest in the opening of the Thai market for cigarettes which was estimated to be worth approximately US\$1,500 million annually. The Communities believed that the operation of Thailand's import licensing regime for cigarettes constituted a de facto prohibition inconsistent with Article XI:1, which was not covered by the exceptions set out in Article XI:2 or Article XX(b) and could not be justified under Thailand's Protocol of Accession to the GATT. The Communities also believed that there was insufficient evidence that Thailand was bringing its internal taxes into conformity with Article III as it had undertaken to do at the time of its accession to GATT. The maintenance on cigarettes of discriminatory excise and business taxes could not be justified under the terms of paragraph 3 of Thailand's Protocol, eight years after its accession. The Communities therefore supported the United States in its request that the Panel recommend that Thailand eliminate the quantitative restrictions maintained on imports of cigarettes and bring its tax laws and practices on cigarettes into conformity with its obligations under the General Agreement.

#### V. Submission by the WHO

50. On the basis of the Memorandum of Understanding between the parties (see paragraph 3 above) and in pursuance of Thailand's request (paragraph 27 above), the Panel asked the World Health Organization (WHO) to present its conclusions on technical aspects of the case, such as the health effects of cigarette use and consumption, and on related issues for which the WHO was competent.

51. In submissions to the Panel which were generally supported by Thailand, representatives of the WHO explained that one of the best known effects of smoking was lung cancer but that pulmonary and cardiovascular diseases were also attributable to it, as were increased risks of miscarriage, still-births or reductions

in birth weights. Many other health problems had also been linked with smoking. Cigarette smoking had been shown to be the leading cause of preventable death and disease in developed nations. As far as Thailand was concerned, smoking-related cancer was not as high as in many other developing countries and was relatively low in comparison to more affluent countries. However, an increase in cigarette smoking would lead to an increase in mortality due to lung cancer and hypertension, which was already rising because of the increase in cigarette consumption which had occurred 10 to 20 years ago.

52. According to the representatives of the WHO, cigarette smoking was declining in industrialized nations at a rate of 1.1 per cent a year, but rising in developing countries by 2.1 per cent a year. Smoking prevalence was high among males in developing countries, but low among women and children. There were sharp differences between the cigarettes manufactured in developing countries such as Thailand and those available in developed countries. In Thailand like in other developing countries, the market was dominated by a state-owned monopoly which promoted smoking minimally, in the absence of competition. Locally grown tobacco leaf was harsher and smoked with less facility than the American blended tobacco used in international brands. Locally-produced cigarettes were unlike those manufactured in western countries in that sophisticated manufacturing techniques such as the use of additives and flavorings, or the downward adjustment of tar and nicotine were not generally available, or were primitive in comparison to the techniques used by the multinational tobacco companies. These differences were of public health concern because they made smoking western cigarettes very easy for groups who might not otherwise smoke, such as women and adolescents, and create the false illusion among many smokers that these brands were safer than the native ones which consumers were quitting. In Thailand, half of the tobacco crop was consumed in the form of hand-rolled cigars or cigarettes which yielded large amounts of nicotine and tar and were popular among the elderly. However, their use was fading as old people died. There was no indication that young women turned to manufactured cigarettes instead of the self-made ones which their elders had smoked. Approximately half of all tobacco was used in the manufacturing of cigarettes by the government-owned monopoly which had produced 30.4 billion cigarettes in 1987. An additional 1.5 billion cigarettes had been smuggled into the country the same year, and foreign cigarette companies had advertised these allegedly imported cigarettes on television and billboards despite the administrative ban on advertising which had been in effect prior to the legislative ban. Current adult smoking rates were 67 per cent for males and 6

per cent for females. The male rate had declined by 6 per cent since 1981. Adult per capita consumption had also declined from 1,100 cigarettes per person in the late 1970s to 900 in 1985. The per capita rate was far lower than in the United States where it stood at 3,200 per person per year. A major factor in the recent decline in per capita consumption of cigarettes in Thailand had been the adoption of recommended WHO smoking control policies by the small but growing Thai tobacco control programme which had recently secured passage of a law prohibiting all forms of tobacco advertising, including a ban on events sponsorship and forceful warning labels on packages. A number of events and numerous educational programmes had been held in Thailand on "World No Tobacco Day" by the Thai Anti-Smoking Group which had been critical of the Thai Government's support of tobacco and had acted independently of the Government. If the multinational tobacco companies entered the market, the poorly-financed public health programmes would be unable to compete with the marketing budgets of these companies, as had been the case in other Asian countries whose markets had been opened. As a result, cigarette consumption and, in turn, death and disease attributable to smoking would increase.

53. The representatives of the WHO stated that the use of additives in American cigarettes had increased greatly during the 1970s with the introduction of low-yield cigarettes. They were used to restore the lost flavor of the cigarette brought about by the reduction in tar and nicotine. The US Surgeon-General reports had concluded that the lowering of tar and nicotine had only a marginal benefit in contrast to quitting. Smokers of low-yield cigarettes had been found to increase their consumption or to inhale more deeply. The health effects of cigarette additives were being analyzed by the US Department of Health and Human Services which considered this task to be "enormously complex and expensive". Serious concerns about the presence in cigarettes of certain additives had been raised by the American Health Foundation which acted as a consultant to the Department of Health and Human Services on this issue. However, there was no scientific evidence that one type of cigarette was more harmful to health than another.
54. According to the WHO representatives, another major difference between manufacturers of American cigarettes and of Thai cigarettes was that the former designed special brands aimed at the female market. These cigarettes contained a much lower tar and nicotine level, thus making it easier for women to inhale the smoke. Some were also made to appeal to women by the addition of perfume or were made long and slender to suggest that smoking would result in thinness.



55. The WHO representatives stated that the experience in Latin America and Asia showed that the opening of closed cigarette markets dominated by a state tobacco monopoly resulted in an increase in smoking. Multinational tobacco companies had routinely circumvented national restrictions on advertising through indirect advertising and a variety of other techniques. However, one country outside Latin America and Asia had recently taken action to ban the utilization in advertising of brand imagery linked to tobacco product. Particularly concerned by the threats posed by advertising, the member states of WHO had adopted in May 1990, resolution WHO 43.16 which urged all member states:

“to consider including in their tobacco control strategies plans for legislation or other effective measures at the appropriate government level providing for:

(c) progressive restrictions and concerted actions to eliminate eventually all direct and indirect advertising, promotion and sponsorship concerning tobacco:”

56. The representatives of the WHO stated that their organization had convened in 1982 an Expert Committee on “Smoking Control Strategies in Developing Countries” which had made a number of recommendations designed to reduce smoking. In particular, this Committee, many of whose recommendations had already been adopted in Thailand, had recommended to developing countries that all advertising and promotion of tobacco products be prohibited, including through the sponsorship of sporting events, that where tobacco is a commercial crop, its role be reduced in the economy through alternative use of land and labor for which the assistance of organization within the UN system, such as FAO and the World Bank, would be sought. The same Committee had recommended to developed countries, inter alia, that any action possible be taken to curb activities aimed at promoting and selling tobacco products and that any exported tobacco products conform to standards obtaining in the exporting country in terms of health warnings, emissions and product information.

57. The representatives of WHO also stated that policies which raised the price of cigarettes, for instance through taxation, could result in a reduction in smoking. Studies showed that price elasticities were higher for younger smokers than for dependent ones. A recent study carried out in a developing country indicated that the price elasticity of smoking was higher in developing countries than in developed ones, thus making measures which raise the price of cigarettes, such as excise taxes, effective public health policy tools in such countries.

58. *Responding to the submission of the WHO, the United States did not take issue with its statements regarding the effect of cigarette use or consumption on human health because this was within the WHO's area of recognized expertise. However, the United States took issue with some of the conclusions drawn by the WHO on the effect of lifting the import ban on cigarettes in Thailand as well as with the factual basis for these conclusions. The United States did not consider that the WHO was specially competent to address the "health consequences of the opening of the market for cigarettes" as requested by Thailand, but urged the Panel to limit the issues presented to the WHO to those aspects referred to in the Memorandum of Understanding between the parties (see paragraph 3 above).*
59. *On the question of additives contained in American cigarettes, the United States noted that the American Health Foundation had stated that for the great majority of agents in the list of tobacco additives contained in the 1988 report of the Independent Scientific Committee on Smoking and Health, they had no knowledge of adverse health effects. Nevertheless, some of the agents aroused concern.*
60. *The United States disagreed with the assertion that Thai cigarettes were unlike western cigarettes. In the view of the United States, the Thai Tobacco Monopoly had used additives and flavorings for some time and had imitated United States cigarettes with the help of imports of United States tobacco. While the equipment presently used by the Thai Tobacco Monopoly was not very modern, some of the machinery being purchased would permit the reconstitution of tobacco and the use of other modern cigarette manufacturing techniques. Neither did the United States agree with the view that prior to the imposition of the total ban on cigarette advertising, foreign companies had been advertising smuggled cigarettes. Some of the actions complained of could have been instances of trademark infringements or marketing of legitimate goods. Moreover, the Thai Tobacco Monopoly had been advertising its cigarettes during the period when the administrative ban had been in force. The United States noted that Thailand cited the figure of 3.5 per cent for the smoking rate among women whereas the WHO reported the figure of 6 per cent. While such statistics did not appear reliable, what seemed certain was that the level of production of cigarettes in Thailand was rising at a large and steady pace.*
61. *As to the effect of the lifting of restrictions on imports in other Asian countries, the United States considered that in these countries such restrictions as may have been implemented had not been effective in decreasing the level of consumption.*

In one of these countries consumption had declined after the cigarette market had been opened and had been accompanied by a shift in consumption from domestic to foreign cigarettes. In another country, the growth rate of consumption had slowed down after the market had been opened while in the third, consumption had not changed in the 18 months which had passed since the market had been opened. Comparisons between one of these countries and in particular Thailand were not appropriate because of developmental and cultural differences. It was therefore not accurate to draw the conclusion on the basis of the experience of these countries, that smoking among Thai women would increase as a result of opening of the Thai market.

62. The United States also stated that the 1989 Report of the United States Surgeon General had concluded that there was no scientifically rigorous study available to the public that provided a definitive answer to the basic question of whether advertising and promotion increase the level of tobacco consumption and that the extent of the influence of advertising and promotion on the level of smoking was unknown and possibly unknowable. ("Surgeon General, Reducing the Health Consequences of Smoking" 512-12(1989)). Even if it were accepted that advertising had an effect on the level of consumption of cigarettes, restrictions on advertising and fiscal measures to affect the price of cigarettes were available to control the level of consumption. Such measures could be applied on the basis of national treatment and thus provide a GATT consistent measure of addressing the problem. The United States could not share the view that the Thai government and the anti-smoking lobby would not be able to resist the efforts of the foreign cigarette interests to permit the marketing practices that they opposed.

## VI. FINDING

### A. Introduction

63. The Panel noted that the issues before it arise essentially from the following facts: Thailand restricts the importation of cigarettes under the Tobacco Act of 1966, which states that "the importation...of tobacco is prohibited except by license of the Director-General" Tobacco is defined in the Act to include cigarettes. Import licenses for cigarettes have not been granted for the past ten years. Thailand also imposes on cigarettes an excise tax and, until recently, business and municipal taxes. The Tobacco Act enables the Thai Government to impose a maximum excise tax of 60 per cent on domestic cigarettes and the higher of 80 per cent or

0.60 baht/gram on imported cigarettes. Until 11 July 1990, the excise tax on domestic cigarettes varied in proportion to their foreign tobacco content; the more foreign tobacco they contained, the higher the excise tax rate. On 11 July 1990, Thailand modified its regulations to provide for an excise tax of 55 per cent for all cigarettes. Until 18 August 1990 business and municipal taxes were payable on all cigarettes except those sold by licensed cigarette manufacturers or which were made from domestic tobacco. On 18 August 1990 Thailand modified its regulations with the effect that all cigarettes were exempt from business and municipal taxes.

64. Thailand's 1982 Protocol of Accession records its intention to bring as soon as possible its business and excise taxes into conformity with Article III of the General Agreement. The Protocol provided for a review by the CONTRACTING PARTIES if during the period ending 30 June 1987 Thailand had not made the necessary modifications. This period was subsequently extended by the CONTRACTING PARTIES until 30 June 1990, when it lapsed.
65. The United States requested the Panel to find that the cigarette import restrictions were inconsistent with Article XI:1 of the General Agreement and were not covered by any of the exceptions in the General Agreement, in particular Articles XI:2(c)(I) and XX(b), or by the provisions of Thailand's Protocol of Accession. It further requested the Panel to find that the taxes on cigarettes were contrary to national treatment provisions of Article III. The United States asked the Panel to recommend that Thailand eliminate its quantitative restrictions on the importation of cigarettes, and that it bring its taxes on cigarettes into conformity with its obligations under the General Agreement.
66. Thailand requested the Panel to find that its restrictions on the importation of cigarettes were justified under Articles XI:2(c)(I) and XX(b) and by the provisions of Thailand's Protocol of Accession, and that its taxes on cigarettes were consistent with Article III.

#### B. Restrictions on the Importation of Cigarettes

##### (i) Article XI:1

67. The Panel, noting that Thailand had not granted licenses for the importation of cigarettes during the past 10 years, found that Thailand had acted inconsistently

with Article XI:1, the relevant part of which reads:

*“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 the territory of any other contracting party...”*

(ii) Article XI:2(c)(I)

68. *The Panel then examined Thailand’s claim that its restrictions on the importation of cigarettes were necessary to enforce domestic marketing or production restrictions for leaf tobacco and cigarettes and that they were therefore justified by Article XI:2(c)(I), the relevant part of which reads:*

*“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 form, necessary to the enforcement of governmental measures which operate:*

*(i) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced”*

*The Panel noted that this provision refers to “agricultural products” and agricultural products “imported in any form”, and defines the latter in the Note ad Article XI:2(c)<sup>7</sup> 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.”*

69. *In the view of the Panel, the reference to “the fresh product” in this Note makes clear that the agricultural products subject to marketing or production restrictions must be fresh products. It noted that a previous panel had reached the same conclusion, stating that “the focus of this provision was limited to a fresh product” and that*

*“the domestic product subject to restrictions had to be the product produced by farmers.”<sup>8</sup>*

*The Panel noted that this interpretation was borne out by the drafting history, which suggested that the provision was intended to enable governments to protect farmers and fishermen who, because of the perishability of their produce, often could not withhold*

*excess supplies of fresh product from the market. 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."*<sup>9</sup>

70. *The Panel found for these reasons that the only domestic marketing and production restrictions that would be relevant under Article XI:2(c)(I) were those that Thailand claimed to have imposed on the production of leaf tobacco-not those on cigarettes - and that consequently this provision would cover import restrictions only on (a) products that were "like" domestic leaf tobacco and (b) products processed from such "like" products that met the conditions of the Note of Article XI:2(c). The Panel, noting that cigarettes were not "like" leaf tobacco, but processed from leaf tobacco, examined whether cigarettes fell within the range of products covered by this Note. It recognized that a central requirement of the Note was that the product processed from the fresh product was still "in an early stage of processing." It noted that a previous panel had found that agricultural products not normally intended for further processing such as ketchup could not be regarded as eligible for import restrictions under Article XI:2(c)(I).<sup>10</sup> Since cigarettes could not be described as "leaf tobacco in an early stage of processing" because they had already undergone extensive processing and, moreover, were not intended for further processing, the Panel found that they were not among the products eligible for import restrictions under Article XI:2(c)(I)*

71. *Having made this finding, the Panel did not consider it necessary to examine whether Thailand had met the other requirements of Article XI:2(c)(I), in particular whether the quantities of leaf tobacco permitted to be marketed or produced had in fact been restricted; whether, in spite of the absence of imports of cigarettes during ten years, Thailand's import measure could nevertheless be regarded as an import restriction rather than an import prohibition; and whether Thailand had fulfilled the public notice and the proportionality requirements of the last paragraph of Article XI:2*

(iii) Article XX(b)

72. *The Panel proceeded to examine whether Thai import measures affecting cigarettes, while contrary to Article XI:1, were justified by Article XX(b), which states in part:*

*"...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"*

73. *The Panel then defined the issues which arose under this provision. In agreement with the parties to the dispute and the expert from the WHO, the Panel accepted that smoking constituted a serious risk to human health and that consequently measures designed to reduced the consumption of cigarettes fell within the scope of Article XX(b). 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."*

74. *The Panel noted that a previous panel had discussed the meaning of the term "necessary" in the context of Article XX(d), which provides an exemption for measures which are "necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent" with the provisions of the General Agreement. 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 provisions is available to it. By the same token, in cases where a measure consistent with other GATT provisions 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." (emphasis supplied)<sup>11</sup>*

*The Panel could see no reason why under Article XX the meaning of the term "necessary" under paragraph (d) should not 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 interpretation of the term "necessary."*

75. *The Panel concluded from the above that the import restrictions imposed by Thailand could be considered to be “necessary” in terms of Article XX(b) only if there were no alternative measure consistent with the General Agreement, or less inconsistent with it, which Thailand could reasonably be expected to employ to achieve its health policy objectives. The Panel noted that contracting parties may, in accordance with Article III:4 of the General Agreement, impose laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of imported products provided they do not thereby accord treatment to imported products less favorable than that accorded to “like” products of national origin. The United States argued that Thailand could achieve its public health objectives through internal measures consistent with Article III:4 and that the inconsistency with Article XI:1 could therefore not be considered to be “necessary” within the meaning of Article XX(b). The Panel proceeded to examine this issue in detail.*
76. *The Panel noted that the principal health objectives advanced by Thailand to justify its import restrictions were to protect the public from harmful ingredients in imported cigarettes, and to reduce the consumption of cigarettes in Thailand. The measures could thus be seen as intended to ensure the quality and reduce the quantity of cigarettes sold in Thailand.*
77. *The Panel then examined whether the Thai concerns about the quality of cigarettes consumed in Thailand could be met with measures consistent, or less inconsistent, with the General Agreement. It noted that other countries had introduced strict, non-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 a national treatment basis in accordance with Article III:4 requiring complete disclosure of ingredients, coupled with a ban on unhealthy substances, would be an alternative consistent with the General Agreement. The Panel considered that Thailand could reasonably be expected to take such measures to address the quality-related policy objectives it now pursues through an import ban on all cigarettes whatever their ingredients.*
78. *The Panel then considered whether Thai concerns about the quantity of cigarettes consumed in Thailand could be met by measures reasonably available to it and consistent, or less inconsistent, with the General Agreement. The Panel first examined how Thailand might reduce the demand for cigarettes in a manner consistent with the General Agreement. The Panel noted the view expressed by*



*the WHO that the demand for cigarettes, in particular the initial demand for cigarettes by the young, was influenced by cigarette advertisements and that bans on advertisement could therefore curb such demand. 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.”*

*The resolution goes on to urge all member states of the WHO*

*“to consider including in their tobacco control strategies plans for legislation or other effective measures at the appropriate government level providing for:*

*(c) progressive restrictions and concerted actions to eliminate eventually all direct and indirect advertising, promotion and sponsorship concerning tobacco”<sup>13</sup>*

*A ban on the advertisement of cigarettes of both domestic and foreign origin would normally meet the requirements of Article III:4. It might be argued that such a general ban on all cigarette advertising would create unequal competitive opportunities between the existing Thai supplier of cigarettes and new, foreign suppliers and was therefore contrary to Article III:4.<sup>14</sup> Even if this argument were accepted, such an inconsistency would have to be regarded as unavoidable and therefore necessary within the meaning of Article XX(b) because additional advertising rights would risk stimulating demand for cigarettes. The Panel noted that Thailand had already implemented some non-discriminatory controls on demand, including information programmes, bans on direct and indirect advertising, warnings on cigarette packs, and bans on smoking in certain public places.*

79. *The Panel then examined how Thailand might restrict the supply of cigarettes 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 products.<sup>15</sup> The Thai Government may use this monopoly to regulate the overall supply of cigarettes, their prices and their retail availability provided it thereby does not accord imported cigarettes less favorable treatment than domestic cigarettes or act inconsistently with any commitments assumed under its Schedule of Concessions.<sup>16</sup> As to the*

*pricing of cigarettes, the Panel noted that the Forty-third World Health Assembly, 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 increases in the real price of tobacco." It accordingly urged all member states,*

*"to consider including in their tobacco control strategies plans for ... progressive financial measures aimed at discouraging the use of tobacco."<sup>17</sup>*

*For these reasons the Panel could not accept the argument of Thailand that competition between imported and domestic cigarettes would necessarily lead to an increase in the total sales of cigarettes and that Thailand therefore had no option but to prohibit cigarette imports.*

80. *The Panel then examined further the resolutions of the WHO on smoking which the WHO made available. It noted that the health measures recommended by the WHO in these resolutions were non-discriminatory and concerned all, not just imported, cigarettes. The Panel also examined the Report of the WHO Expert Committee on Smoking Control Strategies in Developing Countries. The Panel observed that a common consequence of import restrictions was the promotion of domestic production and the fostering of interests in the maintenance of that production and that the WHO Expert Committee had made the following recommendation relevant in this respect:*

*"Where tobacco is already a commercial crop every effort should be made to reduce its role in the national economy, and to investigate alternative uses of land and labor. The existence of a tobacco industry of any kind should not be permitted to interfere with the implementation of educational and other measures to control smoking."<sup>18</sup>*

81. *In sum, the Panel considered that there were various measures consistent with the General Agreement which were reasonably available to Thailand to control the quality and quantity of cigarettes smoked and which, taken together, could achieve the health policy goals that the Thai government pursues by restricting the importation of cigarettes inconsistently with Article XI:1. The Panel found therefore that Thailand's practice of permitting the sale of domestic cigarettes while not permitting the importation of foreign cigarettes was an inconsistency with the General Agreement not "necessary" within the meaning of Article XX(b).*

(iv) Protocol of Accession

82. *The Panel then proceeded to examine whether Thailand's Protocol of Accession exempted import measures taken under the Tobacco Act from the application of Article XI:1 of the General Agreement. Paragraph 1(b) of the Protocol contains the usual existing legislation clause which states:*

*"Thailand ... shall apply to contracting parties provisionally and subject to this Protocol ... (b) Part II of the General Agreement to the fullest extent not inconsistent with its legislation existing on the Date of this Protocol." 19*

*Section 27 of the Tobacco Act states that "the importation ... of tobacco is prohibited except by license of the Director-General". The United States argued that the existing legislation clause covered only legislation which was mandatory and that Section 27 of the Tobacco Act, although expressed as a prohibition, in fact provided for licensing of tobacco imports. Thailand argued that the intent of the Tobacco Act was to restrict imports of cigarettes and that it was therefore mandatory.*

83. *The Panel noted that previous panel reports had concluded 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" 20*

*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 requirements which cannot be modified by executive action" 21*

*The Panel noted that, while the Tobacco Act was legislation in the formal sense and predated the Protocol of Accession of Thailand, it did not, by its terms or expressed intent, impose on the Thai executive authorities a requirement to restrict imports that*

could not be modified by executive action. On the contrary, Section 27 of the Act explicitly gives the Thai executive authorities the power to grant import licenses. The Panel therefore found that the existing legislation clause in Thailand's Protocol of Accession did not exempt the restrictions on the importation of cigarettes from Thailand's obligations under the General Agreement.

### C. Internal Taxes on Cigarettes

#### (i) Excise Tax

84. The Panel then turned to the issue of internal taxation and examined whether excise taxes which could be levied by Thai authorities on foreign cigarettes were consistent with Article III. The United States argued that the higher ceiling (80 per cent versus 60 per cent) on imported cigarettes was inconsistent with Article III:2 which provided for national treatment on internal taxes. In addition, the actual rate charged for domestic cigarettes was calculated as a proportion of the domestic tobacco content which, by affording protection to domestic production, contravened Article III:1. Thailand replied that on 11 July 1990 the Ministry of Finance had issued a regulation stipulating that the excise tax would be applied at a single effective rate of 55 per cent for all cigarettes, domestic or imported. The United States argued that it was not sufficient under Article III for the rates effectively levied to be the same; the maximum rates that could be levied under the legislation also had to be non-discriminatory. The Panel noted that previous panels had found that legislation mandatorily requiring the executive authority to impose internal taxes discriminating against imported products was inconsistent with Article III:2, whether or not an occasion for its actual application had as yet arisen; legislation merely giving the executive the possibility to act inconsistently with Article III:2 could not, by itself, constitute a violation of that provision.<sup>22</sup> The Panel agreed with the above reasoning and found that the possibility that the Tobacco Act might be applied contrary to Article III:2 was not sufficient to make it inconsistent with the General Agreement.

#### (ii) Business and Municipal Tax

85. The Panel then examined whether the exemption from Thai business and municipal taxes, which benefited local manufacturers and sellers of cigarettes made from domestic tobacco leaf, was contrary to Article III. The United States argued that this provision was inconsistent with Article III since it resulted in the imposition

*of internal taxes on the imported product in excess of those on the domestic product. Thailand replied that on 18 August 1990 it had issued a regulation which would remove business and municipal taxes on cigarettes.*

86. *The Panel observed that the new Thai measure, by eliminating business and municipal taxes on cigarettes, removed the internal taxes imposed on imported cigarettes in excess of those applied to domestic cigarettes. The Panel noted that, as in the case of the excise tax, the Tobacco Act continued to enable the executive authorities to levy the discriminatory taxes. However, the Panel, recalling its findings on the issue of excise taxes, found that the possibility that the Tobacco Act might be applied contrary to Article III:2 was, by itself, not sufficient to make it inconsistent with the General Agreement.*

## VII. CONCLUSIONS

87. *The quantitative restrictions on the importation of cigarettes maintained by Thailand under Section 27 of its Tobacco Act of 1966 are contrary to Article XI:1 and are not justified by Article XI:2(c)(I), Article XX(b), or paragraph 1(b) of Thailand's Protocol of Accession.*
88. *The current regulations relating to the excise, business and municipal taxes on cigarettes are consistent with Thailand's obligations under Article III of the General Agreement.*
89. *The Panel recommends that the CONTRACTING PARTIES request Thailand to bring its application of Section 27 of the Tobacco Act into conformity with its obligations under the General Agreement.*

- <sup>3</sup> Panel report on "Japan - Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products", paragraph 5.1.2 (BISD, 35S/163).
- <sup>4</sup> Panel report on "United States - Section 337 of the Tariff Act of 1930", paragraph 5.26 (L/6439).
- <sup>5</sup> Panel on "Norway - Restrictions on Imports of Apples and Pears" (L/6474).
- <sup>6</sup> Panel report on "United States - Section 337 of the Tariff Act of 1930" (L/6439).
- <sup>7</sup> Article XXXIV makes this Note an integral part of the General Agreement.
- <sup>8</sup> Report of the panel on "Canada - Import Restrictions on Ice Cream and Yoghurt" (L/6568, paragraph 66, adopted on 4 December 1989). See also: Report of the panel on "Japan - Restrictions on the Import of Certain Agricultural Products" (BISD 35S/163, paragraph 5.3.12, adopted on 22 March 1989).
- <sup>9</sup> United Nations Conference on Trade and Employment, Reports of the Committees and Principal Sub-Committees, ICITO/I/8, page 94. See also: Report of the panel on "Canada - Import Restrictions on Ice Cream and Yoghurt" (L/6568, paragraph 60, adopted on 4 December 1989); Report of the panel on "Japan - Restrictions on the Import of Certain Agricultural Products" (BISD 35S/163, paragraph 5.1.2, adopted on 22 March 1988).
- <sup>10</sup> Report of the panel on "Japan - Restrictions on the Import of Certain Agricultural Products" (BISD 35S/163, paragraph 5.3.12, adopted on 22 March 1988).
- <sup>11</sup> 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).
- <sup>12</sup> Forty-third World Health Assembly, Fourteenth plenary meeting, Agenda Item 10, 17 May 1990 (A43/VR/14; WHA43.16).
- <sup>13</sup> Forty-third World Health Assembly, Fourteenth plenary meeting, Agenda Item 10, 17 May 1990 (A43/VR/14; WHA43.16).
- <sup>14</sup> On the requirement of equal competitive opportunities, see the 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).

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ร้อยตำรวจเอก เดโช โสสุวรรณากุล เกิดเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ.2517 ที่จังหวัดชัยนาท สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ เมื่อปี พ.ศ.2540 และได้เข้าศึกษาต่อใน หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย