

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากยาสูบเป็นสิ่งที่มียันตรายต่อสุขภาพที่แตกต่างจากสิ่งที่มีอันตรายต่อสุขภาพอย่างอื่น ๆ เพราะยาสูบและผลิตภัณฑ์จากยาสูบ เช่น บุหรี่ เป็นที่ต้องการของผู้บริโภคและนับเป็นส่วนหนึ่งของการเข้าสังคม มีการซื้อขายบุหรี่กันอยู่ทั่วไปและเป็นสินค้าที่ทำกำไรได้ การผลิตและการบริโภคมีผลต่อสังคมและเศรษฐกิจของทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา<sup>1</sup> ซึ่งจากปริมาณการบริโภคยาสูบในปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่าผู้คนหันมาบริโภคยาสูบในรูปของบุหรี่ยิ่งมากขึ้นถึงร้อยละ 85 ของยาสูบที่บริโภคกันทั่วโลก<sup>2</sup> กล่าวคือ มีคนจำนวน 1,100,000,000 คน สูบบุหรี่ โดยในจำนวนนี้ 80% เป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาและภายในปี ค.ศ. 2025 ได้มีการคาดการณ์ว่าจะมีจำนวนผู้สูบบุหรี่ทั้งสิ้นถึง 1,600,000,000 คน<sup>3</sup>

ทั้งนี้ องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ได้ประมาณว่าในปี ค.ศ. 2030 ยาสูบจะกลายเป็นสาเหตุใหญ่ที่สุดที่จะทำให้คนตายเป็นจำนวนสูงถึงประมาณ 10 ล้านคนต่อปีทั่วโลก<sup>4</sup> ด้วยโรคที่มีสาเหตุจากการบริโภคยาสูบ เช่น โรคมะเร็ง<sup>5</sup> โรคถุงลมโป่งพอง และโรคหัวใจ โรคเกี่ยวกับระบบโลหิตทั้งหลาย และโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ เป็นต้น อันเป็นผลเนื่องมาจากสารพิษในบุหรี่ เช่น นิโคติน ทาร์ และคาร์บอนมอนนอกไซด์ ทั้งนี้ 70% ของการ

---

<sup>1</sup> สถาบันควบคุมการบริโภคยาสูบ กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข, หยุดการแพร่ภัยบุหรี่: สิ่งของรัฐต้องทำ และผลได้ผลเสียทางเศรษฐกิจของการควบคุมยาสูบ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: ชุมชนมุสสลิมการเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2543), หน้า 1.

<sup>2</sup> ไม่ว่าจะเป็นบุหรี่ยี่ห้อที่ผลิตจากโรงงานหรือยาสูบที่ใช้มือมวนยาแบบที่เรียกกันว่า bidis ซึ่งรู้จักกันดีในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอินเดีย (เรื่องเดียวกัน, หน้า 14)

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

<sup>5</sup> ความเสี่ยงต่อการเป็นมะเร็งปอดจะขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่บุคคลนั้นสูบบุหรี่มาตั้งแต่เริ่มว่ายาวนานเท่าไร มากกว่าจำนวนมวนของบุหรี่ยี่ห้อที่สูบเข้าไปต่อวัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระยะเวลาที่สูบบุหรี่ยาวนานเพิ่มขึ้น 3 เท่า จะทำให้ความเสี่ยงที่จะเป็นมะเร็งปอดเพิ่มขึ้น 100 เท่า ในขณะที่จำนวนบุหรี่ยี่ห้อที่สูบเพิ่มขึ้น 3 เท่า จะทำให้ความเสี่ยงที่จะเป็นมะเร็งปอดเพิ่มขึ้น 3 เท่า เท่านั้น (เรื่องเดียวกัน, หน้า 27)

เสียชีวิตจะเกิดกับประชากรในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากในประเทศที่ประชากรมีรายได้สูง ปริมาณการบริโภคยาสูบโดยรวมได้ลดน้อยลงเป็นเวลาหลายทศวรรษแล้ว แต่ในประเทศที่ประชากรมีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางผู้คนกลับบริโภคยาสูบเพิ่มขึ้น<sup>6</sup> ประกอบกับการที่ประเทศที่ประชากรมีรายได้สูง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริโภคยาสูบที่มีความเข้มแข็ง ดังนั้น อุตสาหกรรมยาสูบจึงย้ายมาสร้างตลาดในประเทศในทวีปเอเชีย อัฟริกา ละตินอเมริกา และยุโรปตะวันออก ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริโภคยาสูบทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ไม่เข้มแข็งพอหรือในบางประเทศก็ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการบริโภคยาสูบเลย

แม้ว่าการค้าเสรีภายใต้องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) จะทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต ลดปัญหาความยากจน ทำให้ประชาชนมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่สูงขึ้น ซึ่งรวมถึงการมีสุขภาพที่ดีด้วย แต่การค้าเสรีก็มีผลกระทบต่อประเด็นด้านสุขภาพในหลาย ๆ ด้านทั้งทางตรง เช่น การที่มีเชื้อโรคข้ามแดนมาพร้อมกับสินค้า หรือทางอ้อม เช่น การขยายตลาด (Market expansion) ซึ่งจะมีผลต่อการเคลื่อนย้ายสินค้าที่มีอันตรายต่อสุขภาพ กล่าวคือ จะทำให้เกิดการเพิ่มการผลิตและการบริโภคในสินค้าที่ทำการค้านั้น ๆ (Traded product)<sup>7</sup> ดังนั้น องค์การการค้าโลกจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าด้วย เช่น เรื่องสุขภาพอนามัยของมนุษย์ กล่าวคือ องค์การการค้าโลกไม่ได้มุ่งเฉพาะเรื่องทางการค้าเท่านั้น เนื่องจากการค้าและสุขภาพของมนุษย์ย่อมมีผลกระทบซึ่งกันและกัน

ดังนั้น จึงมีการทบทวนว่าประเทศภาคีจะสามารถอ้างอำนาจอธิปไตยของตนในการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้มาตรการฝ่ายเดียวในทางการค้าเพื่อควบคุมการบริโภคยาสูบซึ่งเป็นการขัดกับพันธกรณีภายใต้ความตกลงขององค์การการค้าโลกได้หรือไม่ ทั้งนี้ โดยการอ้างข้อยกเว้นทั่วไปตามมาตรา XX ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1994 (ความตกลงแกตต์) ที่กำหนดให้ประเทศภาคีต้องเข้ามาตรการเพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ หรือพืชที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และต้องไม่เป็นการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างแอบแฝงอีกด้วย โดยแต่เดิมนั้นองค์การการค้า

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

<sup>7</sup> John Bloom, "Public Health, International Trade and the Framework Convention on Tobacco Control," Campaign for Tobacco-Free Kids, March 2001, p. 6. Available from : <http://tobaccofreekids.org/campaign/global/framework/docs/Policy.pdf>; Internet.

โลกได้ดีความช้อยกเว้นน้อยอย่างแคบ ทั้งนี้ ก็เพื่อสนับสนุนให้เกิดการค้าเสรีนั่นเอง จึงทำให้ในอดีตที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่าประเทศภาคีที่อ้างช้อยกเว้นเพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ภายใต้ มาตรา XX (b) นี้จะประสบความสำเร็จ เช่น ในคดี Thailand-Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) เห็นว่า ประเทศไทยยังมีมาตรการอื่น ๆ ที่สามารถใช้เพื่อควบคุมการบริโภคยาสูบที่จะได้ผลเทียบเท่ากับ มาตรการห้ามนำเข้า เช่น การบังคับให้ระบุค่าเตือนถึงพิษภัยของบุหรี่ในฉลาก เป็นต้น แต่ในปัจจุบัน คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์การวินิจฉัยอุทธรณ์ได้มีคำตัดสินในคดีที่ประเทศฝรั่งเศสห้ามการผลิต ขาย ส่งออก นำเข้าและใช้แร่ใยหินและผลิตภัณฑ์ที่ประกอบด้วยแร่ใยหิน (Prohibiting the manufacture, sale, export, import and use of asbestos fibers and products containing asbestos fibers) ภายในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศภาคีสามารถใช้มาตรการห้ามนำเข้าได้ภายใต้ช้อยกเว้นทั่วไปในมาตรา XX (b) ของความตกลงแกตต์ ในฐานะของมาตรการที่ “จำเป็น” เพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์โดยไมถือว่าเป็นการกีดกันทางการค้ามากเกินไป

นอกจากนี้ เนื่องจากประเทศภาคีมีการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรมากขึ้นเพื่อที่จะ บรรลุวัตถุประสงค์ในการปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ เช่น การบังคับให้ระบุค่าเตือนถึงพิษภัยของยาสูบในฉลาก หรือการกำหนดให้บริษัทยาสูบเปิดเผยสารประกอบในผลิตภัณฑ์ยาสูบ เป็นต้น ซึ่งกลายมาเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้ารูปแบบใหม่แทนที่มาตรการด้านภาษีและการ จำกัดปริมาณนำเข้า ทำให้การควบคุมการบริโภคยาสูบไม่เพียงแต่จะมีความสัมพันธ์กับความตกลงทั่วไปขององค์การการค้าโลกเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความตกลงเฉพาะเรื่อง อันได้แก่ ความตกลงว่าด้วยการเกษตร (Agreement on Agriculture) ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการ สุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade) ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services) และความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) ดังนั้น จึงต้องมีการศึกษาในเรื่องนี้ อย่างเป็นระบบเพื่อที่จะได้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมการบริโภคยาสูบโดยไม่เป็นการขัดกับหลักการการค้าเสรี

เนื่องจาก การควบคุมการบริโภคยาสูบของแต่ละประเทศมีกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงเรียกร้องให้องค์การอนามัยโลกดำเนินการจัดทำกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการ

ควบคุมยาสูบ (Framework Convention on Tobacco Control: FCTC) ซึ่งจะเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศครั้งแรกในเรื่องการสาธารณสุขโดยเฉพาะ โดยจะครอบคลุมมาตรการควบคุมการบริโภคยาสูบในหลาย ๆ ด้าน รวมถึงด้านการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งอาจจะถูกโต้แย้งว่าขัดกับความตกลงภายใต้องค์การการค้าโลก ทำให้ต้องมีการพิจารณาเป็นรายมาตรการว่ามีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกันกับความตกลงภายใต้องค์การการค้าโลกอย่างไรบ้าง รวมถึงต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างความตกลงภายใต้องค์การการค้าโลกกับกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบ กล่าวคือ ถ้าประเทศต่าง ๆ เป็นภาคีของสนธิสัญญาทั้ง 2 ฉบับก็จะมีปัญหาในการบังคับใช้ คือ จะบังคับตามหลักทั่วไปของกฎหมายสนธิสัญญาที่ว่า "สัญญาต้องเป็นสัญญา" (Pacta Sunt Servanda) แต่จะมีปัญหาในการบังคับใช้ระหว่างประเทศที่เป็นภาคีของความตกลงขององค์การการค้าโลกและกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบกับประเทศที่เป็นภาคีของความตกลงขององค์การการค้าโลกหรือเป็นภาคีของกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบฉบับใดฉบับหนึ่งเพียงฉบับเดียว เช่น ประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีของกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบ ซึ่งจะพิจารณาการควบคุมการบริโภคยาสูบในแง่ของการค้าระหว่างประเทศมากกว่าที่จะพิจารณาในแง่ของการปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ ซึ่งจะต้องทำการศึกษาต่อไป

ดังนั้น จากการที่การปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์กำลังมีอิทธิพลมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ จึงมีความเหมาะสมที่ประเทศต่าง ๆ จะหาวิธีที่จะทำให้การค้าระหว่างประเทศไม่เป็นการให้การสนับสนุนสินค้าที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ และการปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ก็ไม่ควรก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการค้าเสรีนั่นเอง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาถึงหลักการค้าเสรีภายใต้ความตกลงต่าง ๆ ขององค์การการค้าโลก (WTO)
- 2) เพื่อศึกษาถึงการคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ โดยการใช้มาตรการเพื่อควบคุมการบริโภคยาสูบ
- 3) เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์และความขัดแย้งระหว่างความตกลงต่าง ๆ ขององค์การการค้าโลกกับกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก

4) เพื่อศึกษาถึงทางออกของความสัมพันธ์ระหว่างความตกลงต่าง ๆ ขององค์การการค้าโลกกับกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ภายใต้ความตกลงต่าง ๆ ขององค์การการค้าโลก (WTO) มาตรการทางการค้าฝ่ายเดียวที่รัฐใช้เพื่อควบคุมการบริโภคยาสูบที่สอดคล้องกับกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบ เพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สามารถทำได้โดยถือว่าเป็นมาตรการที่ชอบธรรม

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

มุ่งศึกษาถึงหลักการการค้าเสรีภายใต้ความตกลงต่าง ๆ ขององค์การการค้าโลกและการคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์โดยการใช้มาตรการเพื่อควบคุมการบริโภคยาสูบ โดยจะศึกษาถึงความสัมพันธ์และความขัดแย้งระหว่างความตกลงต่าง ๆ ขององค์การการค้าโลกกับกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลกและทางออกของความสัมพันธ์ดังกล่าว

### 1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

1. การศึกษาวิจัยจะใช้วิธีวิจัยเอกสารเป็นหลัก โดยศึกษาวิเคราะห์เอกสารที่เป็นหนังสือภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ความตกลงระหว่างประเทศ บทความ และสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ
2. การศึกษาวิจัยจะใช้วิธีวิจัยสนามเป็นวิธีวิจัยเสริม โดยการสัมภาษณ์ข้อคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการวิจัย

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เมื่อได้ศึกษาตามวัตถุประสงค์และทดสอบความถูกต้องของสมมติฐานแล้วจะทำให้ทราบ

ถึง

1. หลักการและสาระสำคัญของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1994 กับข้อยกเว้นเพื่อการปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ ตลอดจนแนวทางคำตัดสินในประเด็นดังกล่าวจากคดีตัวอย่างที่เกี่ยวข้อง
2. หลักการและสาระสำคัญของความตกลงอื่น ๆ ขององค์การการค้าโลกที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมยาสูบว่าจะสามารถใช้กล่าวอ้างได้มากหรือน้อย เพียงใด
3. หลักการ สาระสำคัญ ตลอดจนจุดเด่นและจุดด้อยของกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบในการที่จะเป็นอนุสัญญาหลักในการควบคุมยาสูบระหว่างประเทศในอนาคต
4. ความสัมพันธ์ระหว่างความตกลงขององค์การการค้าโลกกับกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบในการบังคับใช้ระหว่างประเทศที่เป็นภาคีและประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีของสนธิสัญญาทั้งสองฉบับ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย