

บทบาทของ GATT / WTO ในการแก้ไขกรณีพิพาทเรื่องบุหรี่และกัญชาระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา
(ค.ศ. 1985 - 1999)



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2545

ISBN 974-17-2169-2

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ROLE OF GATT / WTO IN THE SETTLEMENT OF DISPUTES
BETWEEN THAILAND - THE US. ON CIGARETTES AND SHRIMPS (1985 - 1999)



MISS KRUAWAN TANGTRUMMASIRIKUN

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 2002

ISBN 974-17-2169-2

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของ GATT / WTO ในการแก้ไขกรณีพิพาทเรื่อง
บุหรี่และกึ่งทะเลระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1985-1999)

โดย

นางสาวเครือวัลย์ ตั้งธรรมสิริกุล

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ


อาจารย์ที่ปรึกษา


รองศาสตราจารย์ ดร. สมพงศ์ ชูมาก

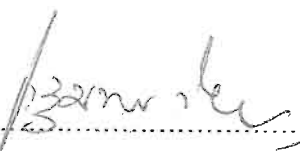
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ


..... คณะบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. อมรา พงศาพิชญ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


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


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. สมพงศ์ ชูมาก)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประทุมพร วัชรเสถียร)

4281109424 : MAJOR INTERNATIONAL RELATION

KEY WORD: WTO / THAILAND / THE US. / CIGARETTES / SHRIMPS

MISS KRUAWAN TANGTRUMMASIRIKUN : THE ROLE OF GATT / WTO IN THE SETTLEMENT OF DISPUTES BETWEEN THAILAND - THE US. ON CIGARETTES AND SHRIMPS (1985-1999). THESIS ADVISOR : ASSOCIATE PROFESSOR DR. SOMPHONG CHOOMAK, 198 pp. ISBN.974-17-2169-2.

The aim of this thesis is to study the role of WTO in the settlement of trade disputes between Thailand and the US. The study is done in the form of comparative analysis of the settlements that were bilaterally negotiated and multilaterally settled through GATT / WTO. Two cases of study are the main theme of this thesis: the disputes over cigarettes and shrimps between 1985-1999. The final aim is to compare what will give more benefit to Thailand between the settlement of disputes in the frame of GATT / WTO and bilateral negotiation between Thailand and the US. The regime theory and the concept of power and interdependence are used as framework of this thesis.

The study found that bilateral negotiation on trade disputes between Thailand and the US. has often given more advantages to the US. while multilateral settlement through GATT / WTO on the cases of cigarettes and shrimps has given more choices of the good of Thailand because GATT / WTO 's decision which comes from the provisions, principles, and rules that have been generally approved by the member states has to be followed by all the members including the US.

Department International Relation
Field of study International Relation
Academic year 2002

Student's signature.....*Kruawan Tangtrummasirikun*
Advisor's signature.....*Somphong Choomak*

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ จะออกมาสมบูรณ์เป็นรูปเล่มเช่นนี้ไม่ได้ หากไม่ได้รับ คำแนะนำและความช่วยเหลือจาก รองศาสตราจารย์ ดร. สมพงษ์ ชูมาก อาจารย์ประจำภาควิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ของผู้วิจัย ผู้วิจัยขอกล่าวขอบคุณในความกรุณาที่อาจารย์มีให้มาตลอดไว้ ณ โอกาสนี้ ซึ่งอาจารย์เป็นส่วนสำคัญ ที่ทำให้ผู้วิจัยสามารถทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้สำเร็จ และ สำเร็จการศึกษาในที่สุด

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังต้องขอขอบคุณในคำชี้แนะให้ปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ เพิ่มเติมของ รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยโชค จุลศิริวงศ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และ รองศาสตราจารย์ประทุมพร วัชรเสถียร คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยอีกด้วย ซึ่งคำชี้แนะต่างๆ ของบุคคลทั้งสองท่านนั้น ล้วนมีส่วนช่วยทำให้วิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยมีความ ถูกต้องและสมบูรณ์มากขึ้น รวมทั้ง ต้องขอขอบคุณอาจารย์ทั้งสองท่านที่อุทิศเวลามาเป็น กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้วิจัยอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ยังมีอาจารย์ท่านอื่นๆ ที่ได้ให้ ความช่วยเหลือในช่วงที่ผู้วิจัยสอบหัวข้อวิทยานิพนธ์ ได้แก่ อาจารย์ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ซึ่งได้กรุณา ให้คำแนะนำและชี้แนวทางแก่ผู้วิจัยให้มีความเข้าใจที่กระจ่างชัดเจนมากขึ้นในการทำวิทยานิพนธ์ เรื่องนี้ และ อาจารย์สุรัตน์ โหระชัยกุล ที่ได้กรุณาใช้เวลาและให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ใน การเป็นผู้ดูแลและให้คำแนะนำแก่ผู้วิจัยตลอดช่วงของการสอบหัวข้อวิทยานิพนธ์ รวมถึงอาจารย์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกหลายท่านซึ่งผู้วิจัยอาจไม่ได้กล่าวถึงในที่นี้ ทั้งนี้ ผู้วิจัย ต้องขอกล่าวคำขอโทษไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังต้องขอขอบคุณ ดร. วราภรณ์ พรหมพจน์ นักวิชาการ ประมง 6 สถาบันวิจัยเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล สำนักวิจัยและพัฒนาประมงชายฝั่ง กรมประมง กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ที่ได้กรุณาให้ข้อมูลเพิ่มเติมซึ่งสามารถสร้างความเข้าใจและความกระจ่างแก่ ผู้วิจัยในเรื่องกุ้งทะเลได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ ดร. วราภรณ์ ยังได้กรุณาให้เอกสารเพิ่มเติมในเรื่อง กุ้งทะเล ซึ่งเป็นเอกสารของกรมประมงที่ไม่สามารถหาได้จากห้องสมุดทั่วไปแก่ผู้วิจัยประกอบการ ทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้อีกด้วย ผู้วิจัยจึงต้องขอขอบคุณ ดร. วราภรณ์ ไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณแม่และครอบครัว รวมทั้งญาติมิตร ที่ได้ให้ กำลังใจแก่ผู้วิจัยในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ตลอดด้วยดีเสมอมาอีกด้วย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ.....	ฏ
บทที่ 1 บทนำ	
1. ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1 WTO กับบทบาทด้านการระงับข้อพิพาท.....	1
1.2 สัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา.....	2
1.3 กรณีพิพาทไทย-สหรัฐอเมริกาใน WTO.....	5
1.4 ความสำคัญของเรื่องที่จะศึกษา.....	7
2. กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	9
2.1 กรอบความคิดเรื่องอำนาจและการพึ่งพาอาศัยกัน (Power and Interdependence)	10
2.2 กรอบความคิดเรื่องระบอบระหว่างประเทศ (International Regime).....	11
3. นิยามเชิงปฏิบัติการหรือคำจำกัดความ.....	15
4. สมมติฐาน.....	17
5. ขอบเขตการศึกษา.....	17
6. วัตถุประสงค์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการศึกษา.....	17
7. วิธีการศึกษา.....	18
8. การนำเสนอโครงร่างวิทยานิพนธ์.....	19
บทที่ 2 องค์การการค้าโลก และ กฎและกระบวนการระงับข้อพิพาท	
2.1. พัฒนาการที่นำมาสู่การจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)	20

2.1.1 ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement of Tariffs and Trade: GATT).....	21
2.1.2 การเจรจาอนุสัญญานำไปสู่การจัดตั้งองค์การการค้า.....	22
2.1.3 กำเนิดองค์การการค้าโลก.....	23
2.1.4 ความแตกต่างระหว่าง GATT กับ WTO.....	30
2.1.5 ประเทศไทยกับองค์การการค้าโลก.....	31
2.2. กระบวนการระงับข้อพิพาท (Disputes Settlement Procedures).....	32
2.2.1 กระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT.....	32
2.2.2 การเปลี่ยนแปลงกระบวนการระงับข้อพิพาทจาก GATT สู่ WTO.....	35
2.2.3 ขั้นตอนของการระงับข้อพิพาท.....	38
บทที่ 3 ความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในระดับทวิภาคี	
3.1. ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา.....	41
3.2. ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในระดับทวิภาคี.....	48
3.2.1 รัฐบัญญัติการค้าปี ค.ศ. 1988(Omnibus Trade&Competitiveness Act of 1988) กับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Right)....	48
3.2.2 มาตรการพิจารณาทบทวนและจำกัดสิทธิพิเศษทางศุลกากร (GSP).....	63
3.2.3 มาตรการเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาด (Antidumping Duty: AD) และ มาตรการเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุน (Countervailing Duty: CVD).....	66
3.2.4 กฎหมายปกป้องสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนม (MMPA: The Marine Mammal Protection Act of 1972, as Amended of 1988) และ กฎหมายพิทักษ์ปลาโลมา (IDCA: International Dolphin Conservation Act of 1992).....	75
- สรุปท้ายบท.....	78
บทที่ 4 กรณีพิพาททางการค้าเรื่องบุหรีและกึ่งทะเล	
4.1. ปัญหาข้อพิพาททางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา : กรณี บุหรี.....	80
4.1.1 ความเป็นมาของปัญหา.....	80
4.1.2 การเจรจาระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในระดับทวิภาคี ภายใต้ ม. 301 ของรัฐบัญญัติการค้า ปี ค.ศ. 1988.....	83
4.1.3 การเจรจาและการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT.....	89

4.1.4 การดำเนินการของไทยภายหลังจากการยุติข้อพิพาทใน GATT.....	100
4.1.5 สหรัฐฯ ประกาศยกเลิกได้ส่วนไทยตาม ม. 301 เรื่องบูห์รี.....	103
4.1.6 ผลลัพธ์กรณีบูห์รี.....	104
4.2. ปัญหาข้อพิพาททางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา : กรณีกึ่งทะเล.....	107
4.2.1 ความเป็นมาของปัญหา.....	107
4.2.2 ตลาดส่งออกกุ้งของไทย.....	109
4.2.3 การดำเนินการของไทยในการแก้ไขปัญหาระดับทวิภาคี.....	114
4.2.4 การนำกรณีพิพาทเรื่องกึ่งทะเลเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO.....	117
4.2.5 การพิจารณาตัดสินขององค์การระงับข้อพิพาท (Disputes Settlement Body: DSB).....	122
4.2.6 การดำเนินการแก้ไขของสหรัฐฯ ภายหลังจากตัดสินขององค์การอุทธรณ์.....	130
4.2.7 บทวิพากษ์เรื่องกึ่งทะเลภายหลังจากพิจารณาตัดสินขององค์การอุทธรณ์.....	133
4.2.8 ผลกระทบหรือความเสียหายที่ไทยได้รับจากการประกาศใช้กฎหมาย Public Law 101-162 Section 609 ของสหรัฐอเมริกา.....	134
4.2.9 ผลลัพธ์กรณีกึ่งทะเล.....	136
4.3. เปรียบเทียบผลลัพธ์กรณีบูห์รีและกึ่งทะเล.....	140
- สรุปท้ายบท.....	141
บทที่ 5 สรุปและวิเคราะห์.....	143
รายการอ้างอิง.....	155
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก.....	164
ภาคผนวก ข.....	166
ภาคผนวก ค.....	170
ภาคผนวก ง.....	196
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	198

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 : ปริมาณการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ปี ค.ศ. 1960 – 1989.....	4
ตารางที่ 2.2 : การตัดสินใจใน WTO.....	25
ตารางที่ 3.1 : มูลค่าการค้า การส่งออก และนำเข้าระหว่างไทยกับ สหรัฐอเมริกา.....	43
ตารางที่ 3.2 : ลำดับความสำคัญของประเทศคู่ค้าของไทย.....	44
ตารางที่ 3.3 : ตลาดส่งออก 10 ประเทศแรกของไทย.....	45
ตารางที่ 3.4 : สินค้าออกของไทยไปสหรัฐอเมริกา.....	46
ตารางที่ 3.5 : สินค้าเข้าของไทย จากสหรัฐอเมริกา.....	47
ตารางที่ 3.6 : แสดงสถิติการจับกุมการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา.....	58
ตารางที่ 3.7 : สรุปข้อเรียกร้องและผลลัพธ์กรณีสหรัฐอเมริกาใช้มาตรา speical 301 กดดันให้ไทยให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญากับสหรัฐอเมริกา.....	62
ตารางที่ 3.9 : ข้อมูลสรุปแสดงสินค้าไทยที่ถูกสหรัฐอเมริกาได้สวนตามมาตรการต่อต้าน การอุดหนุน (AD) และมาตรการต่อต้านการทุ่มตลาด (CVD) ตั้งแต่ ปี ค.ศ.1985 – ปัจจุบัน.....	72
ตารางที่ 4.1 : สินค้าออกสำคัญ 10 รายการแรกของไทยไปสหรัฐอเมริกา.....	111
ตารางที่ 4.2 : ตลาดส่งออกสูงสุดห้าอันดับแรก 10 ประเทศแรกของไทย.....	112
ตารางที่ 4.3 : ตลาดส่งออกสูงสุดห้าอันดับแรก ของไทย.....	113

สารบัญภาพ

๗

หน้า

แผนภาพที่ 2.2 : โครงสร้างองค์การการค้าโลก (WTO's Structure).....	27
แผนภาพที่ 2.3 : แสดงขั้นตอนและกระบวนการระงับข้อพิพาทในความเข้าใจว่าด้วย กฎและกระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ปี ค.ศ. 1994.....	37
แผนภาพที่ 3.8 : ส่วนแบ่งตลาดสินค้าสำคัญของไทยในสหรัฐอเมริกา ปี พ.ศ. 2540-2544. (ค.ศ. 1997-2001).....	71



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

AAPACT	:	The Asian Pacific Association for the Control of Tobacco (องค์การควบคุมการสูบบุหรี่ของอาเซียน-แปซิฟิก)
AD	:	Antidumping Duty (มาตรการเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาด)
AFL-CIO	:	สหพันธ์แรงงานของสหรัฐอเมริกา
BAT	:	British American Tobacco Company
CIT	:	United States Court of International Trade (ศาลการค้าระหว่างประเทศ)
CITES	:	The Convention of International Trade on Endangered Specie (สนธิสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์)
CVD	:	Countervailing Duty (มาตรการเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุน)
DOC	:	Department of Commerce กระทรวงพาณิชย์ของสหรัฐอเมริกา
DSB	:	Dispute Settlement Body (องค์การระงับข้อพิพาท)
DSU	:	Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (กฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาท)
ETP	:	Eastern Tropical Pacific Ocean (เขตมหาสมุทรแปซิฟิกฝั่งตะวันออก)
EU	:	European Union (กลุ่มสหภาพยุโรป)
GATT	:	General Agreement of Tariffs and Trade (ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า)
GSP	:	Generalized System of Preferences (สิทธิพิเศษทางด้านภาษีการค้าและศุลกากร)
HTSUS-8 digits:	:	Harmonized Tariff Schedule of the United States (ระบบการจำแนกสินค้าที่ให้สิทธิ GSP แบบฮาร์โมนายซ์ - 8 ดิจิต)
IDCA	:	International Dolphin Conservation Act of 1992 (กฎหมายพิทักษ์ปลาดูมา)
IDCP	:	International Dolphin Conservation Program (ข้อตกลงโครงการอนุรักษ์ปลาดูมาระหว่างประเทศ)
IIPA	:	พันธบัตรทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างประเทศ

IPR Action Plan:	Thai-US Action Plan on Intellectual Property (แผนปฏิบัติการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา)
ITA	International Trade Administration (ฝ่ายบริหารจัดการการค้าระหว่างประเทศ)
ITC	International Trade (คณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศ)
ITO	International Trade Organization (องค์การการค้าระหว่างประเทศ)
MFA	Multi-fibre Arrangement (ข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ)
MFN	Most Favoured Nation Treatment (หลักปฏิบัติต่อกันอย่างเคร่งครัดและเท่าเทียมกันทุกประเทศ)
MMPA	The Marine Mammal Protection Act of 1972, as Amended of 1988 (กฎหมายปกป้องสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนม)
NGO	Non-Governmental Organization (องค์การที่ไม่ใช่รัฐบาลหรือองค์การเอกชน)
NICs	New Industrialized Countries (กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่)
PFC	Priority Foreign Countries (บัญชีรายชื่อประเทศที่จะถูกตอบได้เป็นลำดับแรก)
PMA	สมาคมผู้ผลิตยา
PWL	Priority Watch List (บัญชีรายชื่อประเทศที่ถูกจับตามองเป็นอันดับแรก)
SEAFDC	The Southeast Asian Fisheries Development Center (ศูนย์การพัฒนาประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้)
TEDs	Turtle Excluder Devices (เครื่องมือแยกเต่าทะเล)
TRIPs	Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า)
TSUSA-7 digits:	The Tariff Schedule of the United States (ระบบการจำแนกสินค้าที่ให้สิทธิ GSP แบบทูซา - 7 ดิจิต)
TTED	Thai Turtle Free Device (เครื่องมือแยกเต่าทะเลที่ไทยประดิษฐ์ขึ้นเอง)
TTM	Thailand Tobacco Monopoly (โรงงานยาสูบไทย)
USCEA	United States Cigarette Export Association (สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่สหรัฐอเมริกา)

USTR	:	United States Trade Representative (ผู้แทนทางการค้าของสหรัฐอเมริกา)
VER	:	Voluntary Export Restraint (การจำกัดการนำเข้าโดยสมัครใจ)
WHO	:	World Health Organization (องค์การอนามัยโลก)
WL	:	Watch List (บัญชีรายชื่อประเทศที่ถูกจับตามอง)
WTO	:	World Trade Organization (องค์การการค้าโลก)



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1. ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

การค้าระหว่างประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ได้ทวีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามลำดับ กล่าวคือ เกิดการแข่งขันอย่างรุนแรงและการขยายตัวของการค้าทั่วโลก ทั้งนี้หากไม่มีการควบคุมในเรื่องดังกล่าวแล้ว ก็อาจนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงทางด้านการเมืองและการทหารต่อไปได้ ดังนั้น ประชาคมระหว่างประเทศ จึงได้มีความพยายามหาหนทาง ในการวางกฎเกณฑ์ด้านการค้าระหว่างประเทศ เพื่อสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้น รวมทั้ง เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งทางการค้า ที่อาจนำไปสู่ความรุนแรงได้ในที่สุด โดยได้มีการจัดทำข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือ GATT (General Agreement of Tariffs and Trade) ขึ้นในปี ค.ศ. 1947 เพื่อกำกับดูแลการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งต่อมาภายหลังก็ได้รับการพัฒนาจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การการค้าโลก หรือ WTO (World Trade Organization) ขึ้นในปัจจุบัน

1.1 WTO กับ บทบาทด้านการระงับข้อพิพาท

WTO หรือเดิมคือ GATT เป็นสนธิสัญญาหลายฝ่ายทางด้านการค้าระหว่างประเทศ เริ่มดำเนินการเมื่อปี 1947 (พ.ศ. 2491) โดยมีสมาชิกร่วมก่อตั้ง 23 ประเทศ¹ ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ GATT มีหน้าที่กำหนดข้อตกลงด้านการค้าและภาษีศุลกากร โดยยึดถือหลักปฏิบัติต่อกันอย่างเคร่งครัดและเท่าเทียมกันทุกประเทศ (Most Favoured Nation Treatment: MFN)² โดยไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของ GATT ในปี ค.ศ. 1982 ต่อมาภายหลังการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยซึ่งยืดเยื้อยาวนานมาถึง 8 ปีเต็ม สมาชิก GATT จึงได้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง WTO ร่วมกันขึ้น เมื่อวันที่ 1 มกราคม ปี ค.ศ. 1995 ซึ่งถือเป็นการยกสถานะของ GATT จากเดิมคือข้อตกลงระหว่างประเทศขึ้นเป็นองค์การระหว่างประเทศนับแต่นั้นมา โดยมีสมาชิกเริ่มแรก 81 ประเทศ โดยมีสำนักงานตั้งอยู่ที่นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

¹ วรรุณี เทียงตรงจิตต์, “แกตต์กับข้อพิพาทไทย-สหรัฐฯ เรื่องบุหรี่ยี่ห้อต่างประเทศ,” สามิตสาร 6 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2533): 86.

² รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับสงครามการค้า* (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2540), หน้า 37.

วัตถุประสงค์หลักของ WTO คือ เพื่อพัฒนาระบบการค้าเสรีระหว่างประเทศ กำกับการค้า
 ดำเนินการของประเทศสมาชิกให้เป็นไปตามความตกลงทางการค้า ยุติกรณีพิพาททางการค้า
 ระหว่างประเทศสมาชิก และเป็นเวทีการเจรจาการค้าของประเทศสมาชิก³ ซึ่งหน้าที่หนึ่งของ WTO
 ที่สำคัญที่ระบุไว้ในข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกก็คือ เป็นเวทีสำหรับแก้ไขปัญหาความ
 ขัดแย้งและข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศสมาชิก โดยการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการ
 ระงับข้อพิพาทของ WTO

สำหรับกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Understanding: DSU) ภายใต้ข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก (Agreement Establishing the World Trade Organization) ก็ได้มีการปรับปรุงกลไกและกระบวนการระงับพิพาทของ GATT เดิม (ปี ค.ศ. 1947) ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอีกด้วย

1.2 ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา

ประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา เริ่มมีความสัมพันธ์ทางการค้าต่อกันอย่างไม่เป็นทางการมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 2 โดยทั้งสองประเทศได้ทำหนังสือสัญญาการค้าขายต่อกันเมื่อวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 1832⁴ ต่อมา ในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาทางการค้าอย่างเป็นทางการร่วมกันเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1920 คือ สนธิสัญญาทางไมตรีการพาณิชย์และการเดินเรือระหว่างประเทศ ต่อมาได้มีการยกเลิกและจัดทำเป็นสนธิสัญญาทางไมตรีการพาณิชย์และการเดินเรือฉบับที่ 2 ขึ้น เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน ค.ศ. 1937 ซึ่งต่อมาก็ได้มีการยกเลิกสนธิสัญญาฉบับที่ 2 นี้ อีก ในปี ค.ศ. 1966 และเปลี่ยนมาใช้สนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา ลงนามเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1966 นับแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน⁵ การค้าระหว่างไทยกับสหรัฐ

³ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, “องค์การการค้าโลก,” ม.ป.ป.. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

⁴ ณรงค์ พ่วงพิศ, “ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยกับสหรัฐอเมริกา,” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ หน่วยที่ 1-8* (กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2524), หน้า 216.

⁵ รสลิน อังรังวิทย์, “ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา,” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ หน่วยที่ 1-8*, หน้า 419-420.

มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ โดยที่ไทยเป็นฝ่ายขาดดุลการค้ากับสหรัฐฯ มาโดยตลอด จนกระทั่งปี ค.ศ. 1985 ไทยจึงเริ่มได้เปรียบดุลการค้ากับสหรัฐฯ เป็นปีแรกคิดเป็นมูลค่า 9.58 พันล้านบาท (ดูตารางที่ 1.1) และมีแนวโน้มสูงมากขึ้นตามลำดับจนถึงปัจจุบัน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1.1: ปริมาณการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1960 – 1989)

(ล้านบาท)

ปี	มูลค่าส่งออก	มูลค่านำเข้า	ดุลการค้า
1960	1,202.4	1,603.9	-401.5
1965	833.7	3,014.8	-2,181.1
1970	1,985.5	4,010.8	-2,025.3
1975	4,969.2	9,566.5	-4,597.3
1980	16,833.7	32,139.2	-15,305.5
1981	19,796.6	29,290.5	-94,93.9
1982	20,257.2	26,220.5	-59,63.3
1983	23,121.2	33,111.5	-99,90.3
1984	30,120.2	32,679.1	-25,76.9
1985	38,016.3	28,434.2	9,582.1
1986	41,410.1	34,518.0	6,892.1
1987	55,728.0	41,612.2	14,115.8
1988	80,865.1	69,557.3	11,307.8
1989	111,937.9	74,672.4	37,265.5
1990	133,688.9	920,74.0	41,614.8
1991	154,304.1	101,782.9	52,521.2
1992	185,005.5	121,218.0	63,787.5
1993	202,227.6	136,046.9	66,180.6
1994	239,099.6	162,063.2	77,036.4
1995	250,684.8	211,947.9	38,736.9
1996	253,799.7	228,974.4	24,825.2
1997	354,539.1	267,301.8	87,237.2
1998	500,722.4	249,745.1	250,977.3
1999	479,355.9	243,463.5	235,892.4
2000	591,675.7	293,580.2	298,095.4
2001	584,496.9	318,733.0	265,763.8

ที่มา: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 ที่สหรัฐฯ เริ่มขาดดุลการค้ากับไทยนั้น สหรัฐฯ ก็เริ่มกีดกันการค้ากับไทย เพื่อลดปัญหาการขาดดุลการค้า ซึ่งในขณะนั้นสหรัฐฯ ประสบกับปัญหาการขาดดุลการค้ากับประเทศต่างๆ ทั่วโลกเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในทศวรรษที่ 1980 และได้รับแรงกดดันจากการเมืองภายในประเทศให้แก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง นอกจากนี้ ยังมีสาเหตุมาจาก โครงสร้างทางการค้าของโลกโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยได้มีกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (New Industrialized Countries: NICs) เกิดขึ้น ประเทศเหล่านี้ประสบความสำเร็จในการส่งออกและได้เปรียบดุลการค้าสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ความสำเร็จในการส่งออกของประเทศเหล่านี้ ทำให้อุตสาหกรรมบางประเภทในสหรัฐฯ ประสบกับปัญหาในเรื่องการแข่งขันทั้งตลาดภายในและตลาดต่างประเทศ ทำให้มีการเรียกร้องความคุ้มครองจากรัฐบาลสหรัฐฯ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้อุตสาหกรรมบางประเภทของสหรัฐฯ ไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าจากต่างประเทศได้ เป็นเพราะความได้เปรียบในการแข่งขัน (competitive edge) ของสหรัฐฯ ลดลง⁶

1.3 กรณีพิพาทไทย-สหรัฐอเมริกาใน WTO

ในการศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทของการระงับข้อพิพาทของ WTO นั้น ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาผ่านกรณีพิพาทไทย-สหรัฐฯ ที่เคยเกิดขึ้นสองกรณีด้วยกัน ได้แก่ กรณีพิพาทใน GATT เรื่องบุหรี่ และกรณีพิพาทใน WTO เรื่องกึ่งทะเล ซึ่งทั้งสองกรณีมีความเป็นมาและข้อสรุปโดยย่อดังต่อไปนี้

ก. กรณีพิพาทไทย-สหรัฐฯ เรื่องสหรัฐฯ บีบบังคับให้ไทยเปิดตลาดบุหรี่

เมื่อวันที่ 10 เมษายน ค.ศ. 1989 สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่สหรัฐอเมริกา (United States Cigarette Export Association: USCEA) ได้ยื่นคำร้องต่อผู้แทนการค้าสหรัฐฯ (United States Trade Representative: USTR) ให้ไต่สวนประเทศไทย โดยกล่าวหาว่ารัฐบาลไทย มีการกีดกันการค้าและจำกัดการนำเข้าบุหรี่ ซึ่งก็ได้มีการเจรจาระหว่างเจ้าหน้าที่ไทย-สหรัฐฯ ทั้งในระดับทวิภาคีภายใต้มาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้า ปี ค.ศ. 1988 (Omnibus Trade & Competitiveness Act of 1988) ของสหรัฐฯ และการเจรจาภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT โดยในระยะเริ่มแรก ได้มีการเจรจายกเลิกมาตรา 301 ก่อน ซึ่งก็ได้มีการเจรจากันหลายครั้ง

⁶ ปราการ อาภาศิลป์ และ สุธรรม อยู่ในธรรม, “กฎหมายการค้าอเมริกันกับผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศของไทย,” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 4 (ธันวาคม 2535): 67.

แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ เนื่องจากฝ่ายไทยยืนกรานอย่างหนักแน่นที่จะไม่ยอมเปิดตลาดบุหรี่ ด้วยการหยิบยกประเด็นปัญหาเรื่องการค้าจนถึงสุขภาพของประชาชนเป็นสำคัญ รวมถึงกระแสแรงกดดันจากกลุ่มผู้รณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ทั้งในและต่างประเทศที่ต่อต้านเรื่องนี้อย่างรุนแรง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สหรัฐฯ ไม่กล้าใช้มาตรา 301 ตอบโต้ประเทศไทยอย่างจริงจัง ดังเช่นที่เคยนำมาใช้กับญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และได้หวั่นจนสำเร็จมาแล้ว การกลัวถูกประนามจากชาวโลกประกออบกับการได้รับแรงกดดันจากกลุ่มรณรงค์ต่างๆ เหล่านี้ ทำให้สหรัฐฯ ตัดสินใจนำประเด็นปัญหาเรื่องบุหรี่เข้าสู่การพิจารณาภายใต้กรอบของ GATT ในที่สุด (ในขณะนั้น กรณีพิพาทเรื่องบุหรี่ยังเป็นการระงับข้อพิพาทภายใต้ข้อตกลง GATT ปี ค.ศ. 1947)

ข. กรณีพิพาทไทย-สหรัฐฯ เรื่องสหรัฐฯ จำกัดการนำเข้ากึ่งทะเลจากไทย

สหรัฐฯ ประกาศห้ามนำเข้ากึ่งทะเลจากไทยตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม ปี ค.ศ. 1996 เนื่องจาก ได้รับแรงกดดันทางการเมืองจากสถาบัน Earth Island ซึ่งเป็นองค์กรเอกชน (Non-Governmental Organization: NGO) ด้านสิ่งแวดล้อม ยังผลให้สหรัฐฯ ต้องนำมาตรา 609 (Section 609) ของกฎหมายมหาชน (Public Law 101-102) ว่าด้วยการอนุรักษ์เต่าทะเลมาบังคับใช้ โดยห้ามนำเข้ากึ่งทะเลกับทุกประเทศที่ไม่มีการอนุรักษ์เต่าทะเลเทียบเท่าสหรัฐฯ ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม ปี ค.ศ. 1996 เป็นต้นไป ซึ่งประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจ และถูกระบุรายชื่ออยู่ในบัญชีประเทศที่ถูกสั่งห้ามนำเข้ากึ่งไปยังสหรัฐฯ มีจำนวน 56 ประเทศ ซึ่งในจำนวนนั้นมีประเทศไทยรวมอยู่ด้วย

อุตสาหกรรมส่งออกกุ้งของไทย เป็นอุตสาหกรรมสำคัญของประเทศไทยที่ติดอันดับสินค้าส่งออกในอันดับต้นๆ และพึ่งพิงอยู่กับตลาดสหรัฐฯ เป็นอย่างสูง จากการที่สหรัฐฯ ห้ามนำเข้ากึ่งจากไทยนั้น ได้มีการประมาณว่า อาจทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียรายได้จากการส่งออกกึ่งทะเลประมาณปีละ 5,000 ล้านบาท⁷ ซึ่งไทยได้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ ทั้งในในระยะสั้นหรือก็คือการเจรจาระดับทวิภาคีระหว่างไทยกับสหรัฐฯ และการดำเนินการในระยะยาวหรือก็คือระดับพหุภาคีภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO กับสหรัฐฯ ไปพร้อมๆ กัน กล่าวคือ

⁷ เครือเจริญโภคภัณฑ์, "กึ่งจับจากทะเลของไทยถูกห้ามนำเข้าสหรัฐฯอเมริกา 1 พฤษภาคมนี้," ข่าวกึ่ง 7 (พฤษภาคม 2539) : 1.

ในการดำเนินการเจรจาระดับทวิภาคีนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้กึ่งไทยสามารถส่งออกไปยังสหรัฐฯ ได้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกประกาศกำหนดให้เรือประมงกึ่งติดตั้งเครื่องมือแยกเต่าทะเล (Turtle Excluder Devices: TEDs) ซึ่งภายหลังต่อมา สหรัฐฯ ก็ได้ให้การรับรองว่า ประเทศไทยมีโครงการหรือกฎหมายคุ้มครองเต่าทะเลเทียบเท่ากับของสหรัฐฯ มีผลให้ไทยได้รับอนุญาตให้ส่งออกกุ้งทุกชนิด รวมทั้งกุ้งทะเล เข้าไปจำหน่ายยังสหรัฐฯ ได้ แต่สหรัฐฯ จะทบทวนในวันที่ 1 พฤษภาคมของทุกปี ว่าประเทศที่ได้รับการรับรองไปแล้วนั้น มีการดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ให้ติดตั้งเครื่องมือแยกเต่าหรือไม่ ก่อนที่จะให้การรับรองในปีต่อไป ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁸

ส่วนการดำเนินการฟ้องร้องภายใต้ WTO นั้น แม้ว่าสหรัฐฯ จะได้ถอดรายชื่อไทยออกจากประเทศที่ห้ามนำเข้ากุ้งไปยังสหรัฐฯ แล้วก็ตาม แต่ไทยยังคงมีเจตนารมยที่จะยื่นฟ้องต่อ WTO ภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทในเรื่องกุ้งทะเลต่อไป โดยรัฐบาลไทยได้ให้เหตุผลในการยื่นฟ้องว่าเป็นการกระทำเพื่อหลักการ อีกทั้ง แม้ว่าในขณะนั้น (ปี ค.ศ. 1996) ประเทศไทยจะได้รับการรับรองจากสหรัฐฯ แล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการรับรองปีต่อปี และสหรัฐฯ ก็ยังคงจะทบทวนในวันที่ 1 พฤษภาคมของทุกปีว่า ไทยจะสามารถส่งออกกุ้งไปยังสหรัฐฯ ได้หรือไม่? โดยในการฟ้องร้องนั้น ไทยเป็นแกนนำยื่นฟ้องร่วมกับมาเลเซีย อินเดียน และปากีสถาน ซึ่งก็ได้มีการฟ้องร้องกันทั้งในระดับของคณะผู้พิจารณา (panel) และองค์การอุทธรณ์ (appellate body) ของ WTO

1.4 ความสำคัญของเรื่องที่จะศึกษา

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับ บทบาทของ WTO ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งไทยนั้นถือเป็นประเทศเล็กหรือประเทศกำลังพัฒนา ส่วนสหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศใหญ่หรือประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะบทบาทในด้าน “การระงับข้อพิพาท” ของ WTO ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศเล็กๆ อย่างไทยมากน้อยแค่ไหนอย่างไร? ในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกและในการดำเนินความสัมพันธ์แก้ไขปัญหาทางการค้ากับประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐฯ โดยจะเป็นการศึกษาจากผลลัพธ์ของ “กรณีความขัดแย้งทางการค้าต่างๆ ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ” ทั้งจากกรณีความขัดแย้งในระดับทวิภาคี ซึ่งเป็น

⁸ พิมพ์ชนก วอนขอพร, “การดำเนินการของไทยภายใต้กระบวนการขององค์การการค้าโลกกรณีมาตรการห้ามนำเข้ากุ้งของสหรัฐฯ,” *วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์* 29 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2541) : 16.

ความสัมพันธ์ในระดับสองประเทศ และกรณีความขัดแย้งในระดับพหุภาคีโดยผ่านเวทีการระงับข้อพิพาทของ GATT / WTO โดยมีขอบเขตการศึกษาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 ซึ่งเป็นปีที่สหรัฐฯ เริ่มขาดดุลการค้ากับไทยและเริ่มใช้นโยบายกีดกันการค้าต่างๆ กับไทยเรื่อยมาจนถึงปี ค.ศ. 1999 ซึ่งเป็นปีที่สิ้นสุดในกรณีพิพาทเรื่องกุ้งทะเล โดยการศึกษาจะเป็นการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ เพื่อศึกษาว่า บทบาทด้านการระงับข้อพิพาทของ WTO จะเป็นประโยชน์ต่อไทยในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการค้ากับสหรัฐอเมริกาอย่างน้อยแค่ไหนอย่างไร? เมื่อเทียบกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการค้ากับสหรัฐอเมริกาโดยตรงในระดับทวิภาคีโดยไม่ผ่านเวทีของ WTO

ซึ่งปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในอดีตระดับทวิภาคีที่ได้นำมาศึกษานั้น ส่วนใหญ่มักจะเป็นกรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในอดีต จากกรณีที่สหรัฐฯ นำเอากฎหมายภายในของตนมาบังคับใช้ในการกีดกันการค้ากับไทย ซึ่งกฎหมายต่างๆ เหล่านั้น ได้แก่

1) รัฐบัญญัติการค้าปี ค.ศ. 1988 (*Omnibus Trade & Competitiveness Act of 1988*) ที่ให้อำนาจกับ USTR ในการนำเอามาตรา 301, super 301 และ special 301 มาใช้ตอบโต้กับประเทศคู่ค้าที่สหรัฐฯ เห็นว่ามีการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมกับสหรัฐฯ โดยสหรัฐฯ เคยใช้มาตรา 301 ในการบีบบังคับให้ไทยคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาให้กับสินค้าสหรัฐฯ ซึ่งกรณีที่สำคัญๆ ได้แก่ การให้ความคุ้มครองสิทธิบัตรยา, คอมพิวเตอร์ซอฟท์แวร์, เทปเพลง วีดีโอ และภาพยนตร์ โดยเป็นการบีบบังคับไทยให้แก้ไขพระราชบัญญัติหรือกฎหมายภายในเพื่อให้ความคุ้มครองสินค้าและบริการของสหรัฐฯ จนกว่าจะเป็นที่พอใจของสหรัฐฯ มิเช่นนั้นแล้ว สหรัฐฯ จะดำเนินมาตรการตอบโต้ทางการค้าต่างๆ ต่อสินค้าส่งออกที่สำคัญๆ ของไทย ซึ่งหากไทยถูกสหรัฐฯ ตอบโต้จริงๆ แล้ว จะสร้างความเสียหายในวงกว้างให้กับอุตสาหกรรมส่งออกของไทยเป็นจำนวนมาก

2) สิทธิพิเศษทางด้านภาษีการค้าและศุลกากร (*Generalized System of Preferences: GSP*) สหรัฐฯ มักจะให้การให้สิทธิ GSP มาเป็นเครื่องมือในการต่อรองและบีบบังคับทางการค้ากับไทย อาทิเช่น การขู่จะตัดสิทธิ GSP กับสินค้าส่งออกที่สำคัญๆ ของไทย หากไทยไม่ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญากับสินค้าของสหรัฐฯ หรือ การนำมาตรฐานทางด้านแรงงานมาใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาให้สิทธิ GSP เป็นต้น

3) มาตรการเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนของสหรัฐฯ (*Antidumping Duty: AD and Countervailing Duty: CVD*) สินค้าไทยที่เคยถูกสหรัฐฯ เก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาด ได้แก่ ท่อเหล็กและข้อต่อเหล็ก, ตลับลูกปืน ส่วนสินค้าไทยที่เคยถูกสหรัฐฯ เก็บภาษี

ตอบได้การอุดหนุน ได้แก่ ท่อเหล็ก ข้อต่อเหล็ก และตะปู, ข้าว, ตลับลูกปืน และสิ่งทอ (เสื้อผ้าสำเร็จรูปกับผ้าฝ้ายและเส้นด้าย) โดยสหรัฐฯ สามารถใช้มาตรการ AD/CVD ในการเรียกเก็บภาษีตอบโต้จากไทยผ่านกฎหมายภายในของตนได้ถึง 2 ฉบับ คือ รัฐบัญญัติภาษีศุลกากร ปี ค.ศ. 1930 (Tariff Act of 1930) และใช้เป็นหนึ่งในมาตรการตอบโต้ทางการค้า ภายใต้มาตรา 301 ของ รัฐบัญญัติการค้าปี ค.ศ. 1988

4) กฎหมายปกป้องสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนม (*The Marine Mammal Protection Act of 1972, as Amended of 1988: MMPA*) และ กฎหมายพิทักษ์ปลาโลมา (*International Dolphin Conservation Act of 1992: IDCA*) เป็นการห้ามนำเข้าปลาทูน่าและผลิตภัณฑ์จากปลาทูน่าที่มีการจับด้วยวิธีอวนล้อม ซึ่งมีผลทำให้ปลาโลมาต้องตายลง โดยไทยเคยถูกจำกัดการนำเข้าปลาทูน่าจากสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1990 เนื่องจากผู้ผลิตไทยนำเข้าปลาทูน่าครีบลีโงซึ่งได้รับการอนุรักษ์ในบริเวณที่ปลาโลมาหากินอยู่จากปานามา แม้ว่าจะเป็นการนำเข้าในปริมาณที่น้อยมาก

สำหรับกรณีความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ที่เคยผ่านเวทีพหุภาคีอย่าง GATT/WTO นั้น มีเพียงสองกรณีที่เคยเกิดขึ้น นั่นคือ กรณีพิพาทการค้าไทย-สหรัฐฯ เรื่องนุหรี่และเรื่องกุ้งทะเลตั้งที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ซึ่งผู้วิจัยจะได้ใช้ผลลัพธ์ทั้งสองกรณีนี้ มาทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึง บทบาทของ WTO ในด้านการระงับข้อพิพาททางการค้า ส่วนกรณีความขัดแย้งทางการค้าต่างๆ ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในระดับทวิภาคีในอดีตที่ผ่านมา นั้น ผู้วิจัยจะศึกษาถึงผลกระทบ/ความเสียหาย หรือก็คือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากแรงกดดันและแรงบีบบังคับทางการค้าของสหรัฐฯ ที่มีต่อไทย ที่ไม่มีระบอบการค้าระหว่างประเทศอย่าง WTO เข้ามาช่วย ว่าผลลัพธ์จะเป็นอย่างไร? เมื่อเปรียบเทียบกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางการค้าในระดับพหุภาคีที่ผ่านเวทีการระงับข้อพิพาทของ GATT/WTO

2. กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้วิจัยจะใช้กรอบความคิด 2 กรอบด้วยกัน คือ กรอบความคิดเรื่อง “อำนาจและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน” ของ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye (1989) ซึ่งจะนำมาใช้อธิบายถึง การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางการค้าของไทยกับสหรัฐฯ ในระดับทวิภาคี และ กรอบความคิดเรื่อง “ระบอบระหว่างประเทศ” ในเรื่อง “ระบอบเป็นเสมือนแหล่งที่มาของอำนาจ” ของ Stephen D. Krasner (1983) เสริมด้วยทัศนะของ Jock A. Finlayson and Mark W. Zacher (in Krasner, ed.:1983) ในเรื่อง “โครงสร้างของ GATT” ซึ่งจะ

นำมาใช้อธิบายถึง การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ โดยผ่านเวทีพหุภาคี (GATT/WTO)

2.1 กรอบความคิดเรื่อง “อำนาจและการพึ่งพาอาศัยกัน” (Power and Interdependence)

กรอบความคิดในเรื่อง “อำนาจและการพึ่งพาอาศัยกัน” ของ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye (1989) จะนำมาใช้ในการอธิบายถึง ระดับความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ โดยตรงในระดับทวิภาคี โดย Keohane and Nye ได้ให้คำจำกัดความของการพึ่งพาอาศัยกัน (interdependence) ไว้ว่า

“การพึ่งพาอาศัย หมายถึง การพึ่งพากันและกัน โดยการพึ่งพาอาศัยในการเมืองโลก หมายถึง สถานการณ์ที่มีลักษณะส่งผลกระทบต่อกันและกันระหว่างรัฐ หรือระหว่างตัวแสดงในประเทศที่แตกต่างกัน ผลกระทบนี้ มักจะเป็นผลมาจากการข้ามชาติ อันได้แก่ การไหลของเงิน สินค้า ผู้คน และ ข่าวสารที่ข้ามพรมแดนรัฐ ซึ่งการข้ามชาตินี้ได้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากนับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา”⁹

ส่วนกรอบความคิดในเรื่อง “อำนาจและการพึ่งพาอาศัยกัน” นั้น Keohane and Nye ได้กล่าวไว้ว่า¹⁰

อำนาจ คือ ความสามารถของรัฐในการทำให้รัฐอื่นทำในสิ่งตรงกันข้ามกับสิ่งที่รัฐนั้นอยากจะทำ... เราสามารถวัดอำนาจได้จาก ทรัพยากรทางอำนาจ (power resources) ซึ่งทำให้รัฐมีศักยภาพอำนาจ หรือวัดได้จาก ความสามารถของรัฐในการควบคุมหรือก่อผลกระทบเหนือรูปแบบผลลัพธ์ที่จะออกมา การพึ่งพาอาศัยกันที่ไม่เท่าเทียมกันของรัฐ (asymmetrical interdependence) เป็นเสมือนแหล่งที่มา (source) ของอำนาจซึ่งได้จากการวัดทั้งสองอย่างข้างต้น รัฐที่มีการพึ่งพาน้อยกว่าเมื่อเทียบกับอีกรัฐหนึ่งมักเป็นรัฐที่มีศักยภาพหรือทรัพยากรทางอำนาจสูงกว่า เพราะรัฐที่มีศักยภาพมากกว่าจะเกิดความเสียหาย/ค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่อีกรัฐหนึ่งต้องเผชิญเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์อันดีต่อกัน (โดยในการนี้ รัฐที่มีศักยภาพมากกว่าอาจสามารถเป็นฝ่ายริเริ่มหรือคุกคามขู่เข็ญอีกรัฐหนึ่งได้) หรืออาจกล่าวได้ว่า รัฐที่มีศักยภาพหรือทรัพยากรทางอำนาจมากกว่าจะได้ประโยชน์จากสภาพของการพึ่งพาอาศัยกันที่ไม่

⁹ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (n.p.: Harper Collins Publishers, 1989), pp. 8-9.

¹⁰ Ibid, p. 11.

เท่าเทียมกันของรัฐ ซึ่งนำไปสู่รูปแบบของการควบคุมเหนือผลลัพธ์ที่จะออกมา (control over outcomes) เหล่านี้คือการวัดอำนาจด้วย “ชนิดของทรัพยากรที่รัฐมี” และ การวัดอำนาจด้วย “การก่อผลกระทบของรัฐต่อผลลัพธ์ที่จะออกมา”

2.2 กรอบความคิดเรื่อง “ระบอบระหว่างประเทศ” (International Regime)

กรอบความคิดเรื่อง International Regime ในเรื่อง “ระบอบเป็นเสมือนแหล่งที่มาของอำนาจ” ของ Stephen D. Krasner (1983) และเสริมด้วยทัศนะในเรื่อง “โครงสร้างหน้าที่ของ GATT” ของ Jock A. Finlayson and Mark W. Zacher (in Krasner, ed.:1983) จะนำมาใช้อธิบายถึง การดำเนินความสัมพันธ์ทางการค้าของไทยต่อสหรัฐฯ ในระดับพหุภาคี โดยผ่านเวทีการระงับข้อพิพาทของ GATT/WTO ดังต่อไปนี้

ก. คำจำกัดความของระบอบ (regime)

Stephen D. Krasner (1983) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า ระบอบ ไว้อย่างสั้นๆ ว่า¹¹

“ระบอบ คือ การจัดตั้งกลุ่มของหลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และกระบวนการตัดสินใจ ทั้งที่เห็นได้ชัดเจนและไม่ชัดเจน ซึ่งรัฐต่างๆ มีความคาดหวังร่วมกันในการจัดการประเด็นปัญหา ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศร่วมกัน”

และเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงความหมายของคำว่าระบอบมากขึ้น ผู้วิจัยจะขอขยายความหมายของระบอบข้างต้น ด้วยการนำเสนอการให้คำจำกัดความคำว่า “ระบอบ” ของ Ernst B. Haas (1980) ดังต่อไปนี้

¹¹ Stephen D. Krasner, “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables,” in *International Regimes*, ed. Stephen D. Krasner (Ithaca and London: Cornell University Press, 1983), p. 2.

Haas ได้ให้ความหมายของระบอบ ไว้ดังต่อไปนี้

“แนวคิดหลักของ “ระบอบระหว่างประเทศ” ใกล้เคียงกับกฎหมายระหว่างประเทศ โดยตัวของมันเอง ในภาษาเฉพาะทางกฎหมาย “ระบอบ” คือ การจัดตั้งกฎเกณฑ์ โดยรัฐบาล (หรือตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐบาล) เพื่อวางระเบียบในการแก้ไขความขัดแย้งที่อาจเกิดจากพฤติกรรมที่ไม่ชอบของรัฐ ระบอบทำให้สามารถสร้างกฎเกณฑ์ที่จะเป็นที่ยอมรับร่วมกันของรัฐต่างๆ ระบอบจะวาง “ข้อบังคับหรือระเบียบปฏิบัติ” เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง กฎเกณฑ์ และระเบียบปฏิบัติ ต้องถูกผลักดันให้เกิดขึ้นด้วยเหตุและผลของการมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ข้อตกลงต้องมีลักษณะเฉพาะและมีคุณค่าในประเด็นปัญหาต่างๆที่ต้องจัดตั้งกฎเกณฑ์ขึ้น เราเรียกสิ่งนี้ว่า “บรรทัดฐาน” ที่ก่อให้เกิดระบอบขึ้น ในระบอบระหว่างประเทศ บรรทัดฐานถูกทำให้เป็นระเบียบแบบแผนที่แน่นอนและมีความใกล้เคียงกับ “ระเบียบโลก”

บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และข้อบังคับ(ระเบียบปฏิบัติ) เป็นหัวใจสำคัญขององค์การระหว่างประเทศ *ระบอบ คือ บรรทัดฐาน, ระเบียบปฏิบัติ, และกฎเกณฑ์ ที่ได้รับการตกลงยินยอมหรือเห็นพ้องร่วมกันในการวางระเบียบให้กับประเด็นปัญหาในวงกว้าง (issue-area)* บรรทัดฐานบอกเราว่า “ทำไม” รัฐต้องร่วมมือกัน กฎเกณฑ์บอกเราว่า “อะไร” ที่สำคัญอย่างแท้จริงในสิ่งที่เรากำลังถกเถียงกัน ระเบียบปฏิบัติตอบคำถาม “อย่างไร” ที่ความร่วมมือจะได้รับการรักษาให้คงอยู่ตลอดไป”¹²

ข. “ระบอบเป็นเสมือนแหล่งที่มาของอำนาจ” (Regime as a Source of Power)

Stephen D. Krasner (1983) กล่าวไว้ว่า

“ความเป็นอิสระของระบอบสืบเนื่องมาจากทั้งระยะก่อนและหลังการก่อตั้งระบอบ การตอบสนอง (feedback) ภายหลังการก่อตั้งระบอบ เกี่ยวโยงกับกระบวนการที่ระบอบได้ถูกจัดตั้งขึ้น ซึ่งผันแปรตามอำนาจและผลประโยชน์ของรัฐ กล่าวคือ

ในระยะของการก่อตั้งระบอบระยะแรกๆ รัฐต่างๆ ต่างยอมสละอำนาจและผลประโยชน์ของตนในการเข้าร่วมกันจัดตั้งระบอบ หรือก็คือ รัฐต่างๆ ยอมรับ หลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน แต่ในระยะภายหลังจากที่ระบอบได้ถูกจัดตั้งขึ้นแล้วนั้น มีการเปลี่ยนผ่านของวงจรการพัฒนาของระบอบจากการก่อตั้งระบอบ ไปสู่การคงอยู่ของระบอบ และไปสู่การสลายตัวของระบอบได้ ซึ่งล้วนสืบเนื่องมาจาก “การตอบสนอง” ของรัฐสมาชิกต่อระบอบนั่นเอง การตอบสนองต่อระบอบสามารถจำแนกได้เป็น 4 อย่าง ดังนี้

¹² Ernst B. Hass, “Why Collaborate ? Issue-Linkage and Intenational Regimes,” *World Politics* 3 (April 1980): 396-399.

1. ระบบอาจผันแปรตามการคำนวณผลได้หรือผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกที่มีต่อระบบ
2. ระบบที่มีอยู่สามารถตอบสนองผลประโยชน์ของรัฐได้อยู่แล้ว
3. ระบบอาจกลายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจ ซึ่งขึ้นกับว่ารัฐใดจะสามารถใช้หรืออาศัยระบบในการเพิ่มอำนาจของตนได้มากที่สุด
4. ระบบอาจผันแปรตามศักยภาพทางอำนาจของรัฐซึ่งมีความแตกต่างกัน¹³

โดยในเรื่องความแตกต่างของการตอบสนองต่อความเป็นอิสระของระบบทั้ง 4 ประเภทข้างต้นนั้น ในข้อ 3 ระบบเป็นเสมือนแหล่งที่มาของอำนาจ จะเป็นส่วนที่ข้าพเจ้าจะนำมาใช้อธิบายการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในระดับพหุภาคี หรือ WTO ดังต่อไปนี้

แนวคิดการตอบสนองของระบบในเรื่อง “ระบบเป็นแหล่งที่มาของอำนาจ” ของ Stephen D. Krasner (1983) นั้น ส่วนหนึ่ง Krasner ได้รับอิทธิพลทางด้านความคิดมาจากแนวคิดของ Finlayson and Zacher ซึ่งเขาได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า¹⁴

ระบบมีรัฐชาติเป็นผู้เล่นบทบาท ซึ่งอาจจำกัดหรือเพิ่มพูนความสามารถของรัฐในเชิงอำนาจได้ พื้นฐานของทรัพยากรในการก่อให้เกิดอำนาจรัฐจะไม่เปลี่ยนแปลง แต่ความสามารถของรัฐในการก่ออิทธิพลหรือพฤติกรรม จะถูกยกระดับให้สูงขึ้นหรือถูกจำกัดขอบเขตให้ลดต่ำลง ก็ด้วยจากหลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และกระบวนการตัดสินใจของระบบ ดังเช่นที่ได้มีตัวอย่างของประเทศกำลังพัฒนาหลายตัวอย่าง* ที่สามารถใช้ระบบเพื่อเป็นโอกาสแก้ตนหรือประเทศที่อ่อนแอกว่าในการยกระดับอิทธิพลของพวกเขาในระบอบได้

¹³ Stephen D. Krasner, “Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables,” in *International Regimes*, ed. Stephen D. Krasner (Ithaca and London: Cornell University Press, 1983), pp. 359-361.

¹⁴ Ibid, p. 364.

* ตัวอย่างเช่น ความสัมพันธ์เหนือ-ใต้ (North-South Relations) ที่ประเทศโลกที่สาม สามารถใช้ระบบระหว่างประเทศยกระดับอำนาจและควบคุมเหนือการข้ามชาติอย่างเสรีในบางประเด็นปัญหาได้ ประเทศโลกที่สามสนับสนุนการจัดสรรระบบให้มีพื้นฐานอยู่บนการควบคุมจากรัฐชาติมากกว่าการควบคุมจากตลาด, ประเด็นปัญหาเรื่องการค้าขนส่งทางเรือ ประเทศกำลังพัฒนาได้สนับสนุนในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยข้อตกลงเรื่องเส้นทางเดินเรือ (the United Nations Convention on Liner Conferences) โดยได้จัดแบ่งสัดส่วนของการแบ่งแยกประเภทสินค้าระหว่างการส่งออก การนำเข้า และเส้นทางเดินเรือของประเทศที่สาม ออกเป็น 40-40-20, ในประเด็นเรื่องการค้า ประเทศกำลังพัฒนา ใช้เวทีของ GATT และ UNCTAD ในการกดดันประเทศ

นอกจากนี้ Jock A. Finlayson and Mark W. Zacher (in Krasner, ed.: 1983) ซึ่งได้ศึกษาถึง “โครงสร้างหน้าที่ของ GATT” (Function of the GATT regime) ยังมีทัศนะว่า¹⁵

“ในส่วนของประเทศใหญ่ที่มีอำนาจในเรื่องการค้ามากกว่านั้น การคงอยู่ของระบอบหรือ GATT ที่มีกรอบการทำงานในการวางกฎข้อบังคับและการเป็นที่ปรึกษา จะช่วยให้ประเทศเล็กมีโอกาสในการรักษาผลประโยชน์ของตนได้มากกว่ากรณีที่ไม่ใช่ระบอบ แม้ว่าบรรทัดฐานและกฎเกณฑ์ของระบอบหรือ GATT นั้น เป็นผลผลิตที่เกิดจากการจัดตั้งของประเทศมหาอำนาจก็จริง แต่การจัดตั้งระบอบระหว่างประเทศ (GATT) ก็อาจเป็นผลดีที่จะสามารถช่วยจำกัดอิสระเสรีในการออกนโยบายของประเทศใหญ่ซึ่งเป็นผู้สร้างหรือก่อตั้งระบอบได้ ด้วยความจริงที่ว่า มีหลายกรณีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่มีอยู่เพื่อประโยชน์แก่ประเทศที่อ่อนแอกว่า* สิ่งนี้จะเป็นหนทางสำคัญในการช่วยเพิ่มอิทธิพลของประเทศเล็กกว่าในระบอบได้

กล่าวคือ แม้ว่าอำนาจของรัฐต่างๆ ที่เป็นสมาชิกในระบอบจะมีไม่เท่ากัน อันเนื่องมาจากพื้นฐานทรัพยากรในการก่อเกิดอำนาจของรัฐมีไม่เท่ากัน แต่การที่รัฐจะมีอำนาจมากขึ้นหรือถูกลดทอนอำนาจในระบอบให้ต่ำลง ก็ขึ้นอยู่กับ หลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และกระบวนการตัดสินใจของระบอบนั่นเอง นั่นคือ Krasner และ Finlayson & Zacher ให้ความสำคัญกับ หลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และกระบวนการตัดสินใจของระบอบ ในการเพิ่มหรือลดอำนาจของรัฐในระบอบ ประเทศที่เล็กกว่าและมีอำนาจน้อยกว่าในระบอบ หากสามารถใช้หลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และกระบวนการตัดสินใจที่มีอยู่ในระบอบ ให้เป็นประโยชน์ต่อตนหรือพวก

พัฒนาแล้ว เพื่อขอสิทธิและการปฏิบัติที่พิเศษแก่พวกตน, ในข้อตกลงระหว่างประเทศเรื่องการปฏิบัติต่อธุรกิจและการถ่ายโอนเทคโนโลยี ประเทศกำลังพัฒนาก็ร้องขอความเป็นธรรมและสามารถยกระดับอำนาจของรัฐบาลรัฐชาติในการออกกฎหมายเพื่อกำหนดและควบคุมบรรษัทข้ามชาติได้, ในเรื่องการเจรจาต่อรองเรื่องกฎหมายทะเล ประเทศกำลังพัฒนาก็มีโอกาสเรียกร้องผลได้จากการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรใต้ทะเลลึกของประเทศที่ร่ำรวยกว่า แม้พวกเขาจะขาดแคลนซึ่งเทคโนโลยีและเงินทุนที่จะดำเนินการเองก็ตาม เหล่านี้เป็นต้น

¹⁵ Joak A. Finlayson and Mark W. Zacher, “The GATT and the regulation of trade barriers: regime dynamics and functions,” in *International Regimes*, ed. Stephen D. Krasner (Ithaca and London: Cornell University Press, 1983), p. 313.

* ตัวอย่างเช่น การขยายเวลาในเรื่องการเจรจาลดข้อผูกพันทางภาษีศุลกากรระหว่างกันของประเทศกำลังพัฒนาออกไป และข้อตกลงอื่นๆ ในการลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกันของประเทศสมาชิก ตลอดจนการเจรจาจัดทำข้อตกลงเรื่องสิ่งทอระหว่างประเทศ (Multi-fibre Arrangement: MFN) เพื่อให้ประเทศพัฒนาแล้วเปิดตลาดสิ่งทอให้กับประเทศเล็กมากขึ้น ซึ่งพวกเขาไม่อาจแก้ปัญหาด้วยตนเองได้หากปราศจากเวทีระหว่างประเทศนี้

พร้อมแล้ว ประเทศที่เล็กกว่าก็สามารถเพิ่มอำนาจของตนหรือยกระดับอิทธิพลจากการรวมกลุ่มของพวกตนในการเพิ่มอำนาจเพื่อต่อรองประเทศที่ใหญ่กว่าได้

3. นิยามเชิงปฏิบัติการหรือคำจำกัดความ

ในหนังสือ *“International Encyclopedia of the Social Sciences”* ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “บทบาท” ในส่วนที่เป็น “บทบาทขององค์กร” อันได้แก่ การจัดตั้งองค์กร, เป้าหมายในการจัดตั้งองค์กร และบทบาทของผู้กำหนดความชอบธรรม ดังต่อไปนี้

“การจัดตั้งองค์กร: เป็นทั้งทิศทางและแรงผลักดันให้เกิดการทำงานของกระบวนการที่มีการวางโครงสร้างเอาไว้แล้ว ดังนั้นจึงนำมาสู่การทำงานระหว่างกันที่มีความสัมพันธ์และซับซ้อนมากขึ้น

เป้าหมายในการจัดตั้งองค์กร: ในการจัดตั้งองค์กรจะต้องมีการระบุเป้าหมายขององค์กรไว้ ซึ่งจะกลายเป็นเกณฑ์หรือบรรทัดฐานที่สำคัญให้กับบทบาทต่างๆ ที่มีความหลากหลาย รวมถึงการประเมินผล องค์กรประกอบอื่นๆ การคาดหวังถึงความชอบธรรม มติเอกฉันท์ การจัดสรรและการกำหนด และความสามารถในการพิพากษาคัดสิน ซึ่งขอบเขตขององค์กรนั้น ขึ้นกับการมีภาระระบุเป้าหมายที่ชัดเจน บทบาทต่างๆ ที่หลากหลายล้วนมีความสำคัญ ซึ่งจะนำมาสู่การยอมรับในหน้าที่ที่แตกต่างกัน และนำมาสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันในที่สุด ความคาดหวังถึงความชอบธรรม และการยึดถือในมติเอกฉันท์ เป็นแนวโน้ม/ทิศทางภายใต้พฤติกรรมต่างๆ ซึ่งจะกลายเป็นการทำงานที่หลากหลายและมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน บทบาทในการพิพากษาคัดสินจะเป็นงาน/บทบาทที่หนักมากกว่างาน/บทบาทอื่นๆ เพราะเป็นบทบาทที่ต้องมีความสามารถอย่างเพียงพอและเหมาะสม

บทบาทของผู้กำหนดความชอบธรรม: ในการจัดตั้งองค์กรผู้ที่มีบทบาทในการพิพากษาคัดสินจะมี สิทธิในการให้ความหมาย/ระบุถึงลักษณะของความชอบธรรม สิทธิในการประเมินค่าบทบาท สิทธิในการกำหนด/วางบทบาท และสิทธิในการเป็นตุลาการ ซึ่งต้องได้รับการรับรอง/ยอมรับจากที่ประชุม”¹⁶

¹⁶ David L. Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences: Vo. 13* (n.p.: The Macmillan & The Free Press, 1968), p. 555.

จากคำจำกัดความที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า บทบาทขององค์กร คือ การจัดตั้งองค์กรที่มีการวางวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายร่วมกัน และมีการวางบทบาทหรือหน้าที่ในการทำงานให้กับสมาชิกต่างๆ ในองค์กรที่หลากหลายและมีความแตกต่างกันไป ซึ่งสมาชิกต่างๆ ก็ยอมรับในความแตกต่างของบทบาทของตน การยอมรับนำมาสู่การทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันในที่สุด โดยเฉพาะการที่สมาชิกต่างคาดหวังถึงความชอบธรรมขององค์กร ที่มีการวางบทบาทที่สำคัญในการเป็นตุลาการ พิพากษา หรือการตัดสินอย่างชอบธรรม รวมถึงการตัดสินใจภายใต้ความเห็นชอบร่วมกัน บทบาทในด้านการเป็นตุลาการ จึงเป็นบทบาทที่สำคัญที่สุดขององค์กร และผู้ที่ทำหน้าที่นี้ได้ จะต้องเป็นบุคคลผู้ซึ่งได้รับการยอมรับจากสมาชิกส่วนใหญ่ขององค์กรแล้วว่า เป็นผู้มีความสามารถและมีคุณสมบัติที่เหมาะสม

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับข้อพิพาทของ GATT/WTO นั้น ผู้วิจัยจะขอทำความเข้าใจกับผู้อ่านให้ทราบถึงเรื่องนี้โดยแท้จริงเสียก่อนที่ผู้วิจัยจะให้คำจำกัดความคำว่า “บทบาท” ของผู้วิจัย กล่าวคือ ประสิทธิ์ เอกบุตร¹⁷ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้อย่างเป็นที่เข้าใจดีว่า คณะกรรมการระดับข้อพิพาทของ GATT/WTO ไม่มีอำนาจทำคำตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดเหมือน ศาล อนุญาโตตุลาการ หรือคณะลูกขุนทั่วไป แต่มีอำนาจหน้าที่เพียงหาหนทางให้รัฐคู่พิพาท ทำการเจรจาตกลงหรือประนีประนอมหรือไกล่เกลี่ย หรือให้รัฐคู่พิพาทยินยอมผ่อนปรนเข้าหากัน ซึ่งหากไม่สามารถทำได้ คณะกรรมการฯ ก็จะทำรายงานข้อเสนอแนะซึ่งมีฐานะในทางกฎหมายเป็นเพียง “ข้อเสนอแนะ” (recommendation) เท่านั้น กล่าวคือ รายงานของคณะกรรมการระดับข้อพิพาทของ GATT/WTO นั้น ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งต่างไปจากคำพิพากษาของศาลหรือคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการที่นำไปฟ้องร้องบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยในทางกฎหมายได้ หรือต่างไปจากคำตัดสินของคณะลูกขุนในระบบของประเทศที่ใช้ลูกขุนทั่วไป ดังนั้น “บทบาทของ WTO” ในความหมายที่ผู้วิจัยจะใช้ในการศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ จึงจะเป็นบทบาทในความหมายที่ว่า บทบาทหรือหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินหรือให้ข้อเสนอแนะแก่สมาชิกในการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างกัน หรือก็คือ บทบาทด้านการระงับข้อพิพาทของ WTO นั่นเอง

¹⁷ ประสิทธิ์ เอกบุตร, “ปัญหาข้อพิพาททางการค้าไทย-สหรัฐฯ: กรณีบุหรี่ยูนิค,” *บทบัณฑิตย* 46, 1 (มีนาคม 2533): 126.

4. สมมติฐาน

บทบาทในด้านการระงับข้อพิพาทของ WTO ช่วยเพิ่มอำนาจและเป็นทางเลือกให้กับไทยในการลดแรงกดดันทางการค้าแต่ฝ่ายเดียวของสหรัฐอเมริกาลงได้

5. ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาบทบาท WTO ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ นั้น จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์จาก กรณีความขัดแย้งทางการค้าต่างๆ ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ทั้งในและนอกบริบทของ WTO โดยมีขอบเขตการศึกษาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 ซึ่งเป็นปีที่สหรัฐฯ เริ่มขาดดุลการค้ากับไทย และเริ่มใช้นโยบายกีดกันการค้าต่างๆ กับไทยเรื่อยมาจนถึงปี ค.ศ. 1999 ซึ่งเป็นปีสิ้นสุดของกรณีพิพาทเรื่องกุ้งทะเล

6. วัตถุประสงค์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการศึกษา

- 6.1 เพื่อศึกษาบทบาทด้านการระงับข้อพิพาทของ WTO ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา
- 6.2 เป็นการศึกษารูปแบบกรณีความขัดแย้งทางการค้าและข้อพิพาทการค้าต่างๆ ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาทั้งในและนอกบริบทของ WTO เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบให้เห็นถึงประโยชน์และความสำคัญของ WTO ที่มีต่อไทย ซึ่งจะเป็นการรวบรวมข้อมูลกรณีความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทย-สหรัฐฯ ต่างๆ (ค.ศ. 1985 – 1999) อันจะเป็นประโยชน์และแหล่งข้อมูลต่อผู้ที่ต้องการศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้ต่อไป
- 6.3 เพื่อเป็นข้อมูลและข้อเสนอแนะแก่รัฐบาล ข้าราชการ นักธุรกิจ และผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของไทยต่อการดำเนินความสัมพันธ์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการค้ากับสหรัฐอเมริกา รวมถึงประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ อีกด้วย

7. วิธีการศึกษา

โดยส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาจากเอกสาร กล่าวคือ

7.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ซึ่งจะได้จาก

1) เอกสารชั้นต้นทางราชการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินความสัมพันธ์ และการแก้ไขปัญหาทางการค้าของไทยต่อสหรัฐฯ อันได้แก่ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กรมการค้าต่างประเทศ กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์, กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น อันได้แก่ข้อมูลด้าน สถิติ ตัวเลขทางการค้า เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีเอกสารของ WTO อันได้แก่ กฎระเบียบข้อบังคับของ WTO, รายงานข้อพิพาททางการค้าของคณะผู้พิจารณาและองค์กรอุทธรณ์ ฯลฯ ซึ่งหาได้จากเว็บไซต์ใน internet online ทั่วไป โดยเฉพาะเว็บไซต์ของ WTO คือ www.wto.org เป็นต้น

2) การหาข้อมูลเพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์พูดคุยกับเจ้าหน้าที่และข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ข้อมูลเท่าที่มีอยู่ยังไม่สามารถให้ความกระจ่างแก่ข้าพเจ้าในการค้นคว้าได้

7.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งเป็นข้อมูลหลักที่จะใช้ในการศึกษา โดยจะเป็นการหาข้อมูลจากการอ่านหนังสือ บทความ ข่าว ทั้งในหนังสือพิมพ์และวารสารต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวารสารเชิงเศรษฐกิจ การค้า สิ่งแวดล้อม และกฎหมายระหว่างประเทศ หรือวารสารของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่มีการวิเคราะห์และวิจารณ์ถึงกรณีต่างๆ ที่สหรัฐฯ เคยกดดันไทยตามที่น่าเสนอไว้ข้างต้น รวมทั้งการศึกษาข้อมูลจากวิทยานิพนธ์ที่ได้เคยมีผู้ศึกษาไว้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

8. การนำเสนอโครงร่างวิทยานิพนธ์

ในการนำเสนอวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยแบ่งการศึกษาออกเป็น 5 บท ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 บทนำ จะเป็นการอธิบายการนำเสนอวิทยานิพนธ์โดยย่อ อันประกอบไปด้วย ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา กรอบความคิดที่จะใช้ในการศึกษา นิยามเชิงปฏิบัติการหรือคำจำกัดความ สมมติฐาน ขอบเขตการศึกษา วัตถุประสงค์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการศึกษา วิธีการศึกษา และการนำเสนอโครงร่างวิทยานิพนธ์

บทที่ 2 อธิบายความเป็นมาขององค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งเดิมคือ GATT โดยจะกล่าวถึงโครงสร้างหน้าที่, วัตถุประสงค์, ข้อตกลงต่างๆ, กฎระเบียบการค้า ฯลฯ ของ WTO โดยย่อ เพื่อเป็นการปูพื้นความเข้าใจถึง WTO ให้กับผู้อ่านก่อน รวมถึง การเข้าเป็นสมาชิกของไทย และ กฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาทจาก GATT ไปสู่ WTO ว่ามีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง?

บทที่ 3 อธิบายความขัดแย้งทางการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาที่แก้ไขกันในระดับทวิภาคี ซึ่งในบทนี้จะได้กล่าวถึง ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ได้แก่ สถานการณ์ทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ โดยทั่วไป แสดงโดยข้อมูลด้านสถิติและตัวเลขทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ อาทิเช่น ดุลการค้า โครงสร้างทางการค้า เป็นต้น และจะได้กล่าวถึง ความเป็นมาและผลลัพธ์ของกรณีความขัดแย้งทางการค้าต่างๆ ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ระดับ ทวิภาคีในอดีตไม่มี WTO เข้ามาช่วย

บทที่ 4 อธิบายความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ที่มีการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT/WTO ได้แก่ กรณีพิพาทระหว่างไทยกับสหรัฐฯ เรื่อง “บุหรี่” (GATT) และ กรณีพิพาทสหรัฐฯ จำกัดการนำเข้า “กุ้งทะเล” ของไทย (WTO) เพื่อชี้ให้เห็นว่า บทบาทการระงับข้อพิพาทของ GATT/WTO เข้ามามีส่วนช่วยและเป็นประโยชน์กับไทยอย่างไรบ้าง?

บทที่ 5 จะเป็นการสรุปและวิเคราะห์

บทที่ 2

องค์การการค้าโลก และ กฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาท

ในบทนี้ จะได้กล่าวถึง พัฒนาการที่นำมาสู่การจัดตั้งองค์การการค้าโลก หรือ WTO นับตั้งแต่การจัดตั้ง GATT ไปจนถึงการเจรจาอบอุรุกวัยที่นำมาสู่การจัดตั้ง WTO ตลอดจนการอธิบายถึง กฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ดังต่อไปนี้

2.1 พัฒนาการที่นำมาสู่การจัดตั้งองค์การการค้าโลก

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีความพยายามในการสร้างระเบียบการค้าระหว่างประเทศขึ้น อันได้แก่ ปฏิญญาฮาวานา (Havana Charter) ซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ผลักดัน โดยการเสนอแนวคิดการค้าเสรีให้เป็นพื้นฐานในการจัดสร้างระเบียบการค้าโลก

ในปี ค.ศ. 1945 สหรัฐฯ เสนอให้มีการประชุมเพื่อลงนามจัดตั้งความตกลงพหุภาคีทางการค้าและลดข้อกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศขึ้น ในการประชุมได้มีการเสนอให้จัดตั้งกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศในเรื่อง ภาษี สิทธิพิเศษทางการค้า การลดการจำกัดปริมาณการนำเข้า การลดการอุดหนุน และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า และที่สำคัญ ได้มีการเสนอให้มีการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization: ITO) ขึ้นมากำกับดูแลระบบการค้าโลก แต่ภายหลังปฏิญญาฮาวานาถูกคัดค้านอย่างหนักจากนักการเมืองสหรัฐฯ ในสภาองเกรส ไม่ว่าจะแก่นักการเมืองจากพรรครีพับลิกันที่ต้องการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศไว้ โดยต้องการให้คงภาษีในอัตราสูง เพื่อช่วยสนับสนุนอุตสาหกรรมภายในประเทศ รวมถึงกลุ่มนักธุรกิจซึ่งนิยมแนวคิดการค้าเสรีที่หวังเกรงว่ารัฐบาลจะเข้ามาบีบบังคับแทรกแซงระบบเศรษฐกิจในการจัดการอุตสาหกรรม ทำให้รัฐบาลประธานาธิบดีทรูแมนในขณะนั้น ต้องเลื่อนการเสนอปฏิญญาฮาวานาเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาออกไปอีก 3 ปี (จาก ปี ค.ศ. 1947 ไปจนถึง ปี ค.ศ. 1950) และในที่สุดก็ตัดสินใจไม่นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภา เพราะตระหนักดีว่าคงไม่ผ่านการพิจารณา และเมื่อสหรัฐฯ ถอนตัวจากปฏิญญาฮาวานา จึงทำให้องค์การการค้าระหว่างประเทศ หรือ ITO ไม่เกิดขึ้น¹

¹ Joan Edelman Spero, *The Politicals of International Economic Relations* (London: Routledge, 1992), pp. 68-69.

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของประเทศภาคีเดิม รวมทั้งรัฐบาลสหรัฐฯ ยังคงเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการเปรียบเทียบทางการค้าระหว่างประเทศ จึงได้ตกลงกันที่จะตัดทอนความตกลงจัดตั้ง ITO ในส่วนที่เป็นสถาบันออกไป จนเหลือสิ่งที่เป็นความตกลง GATT ปี ค.ศ. 1947² และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1947 เป็นต้นมา โดยมีสมาชิกผู้ก่อตั้งจำนวน 23 ประเทศ

2.1.1 ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า

ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement of Tariffs and Trade: GATT) จัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 1947 โดยมีประเทศสมาชิกร่วมลงนามจำนวน 23 ประเทศ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1948

ก. **หน้าที่สำคัญของ GATT³ มี 3 ประการ คือ**

- (1) เป็นกฎระเบียบทางการค้าระหว่างประเทศ
- (2) เป็นเวทีเพื่อให้ประเทศคู่กรณียุติข้อพิพาททางการค้า
- (3) เป็นเวทีเพื่อเจรจาการค้า

ข. **หลักการที่สำคัญของ GATT⁴ มีดังนี้**

- (1) **หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored-Nation Treatment: MFN)** หมายความว่า การบังคับใช้มาตรการการค้าต่อ หรือการให้สิทธิประโยชน์แก่ การนำเข้า การส่งออก และการจ่ายโอนเงินที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดจากประเทศภาคีใดๆ จะต้องไม่มากกว่า หรือ ไม่น้อยกว่าที่ปฏิบัติกับการนำเข้า การส่งออก และการจ่ายโอนเงิน ซึ่งสินค้าจากประเทศภาคีอื่น พันธกรณีและสิทธิประโยชน์ที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการนี้ เกี่ยวข้องกับ

² กฎเกณฑ์การค้าภายใต้องค์การการค้าโลก. กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ [ออนไลน์]. (มกราคม 2538). แหล่งที่มา: <http://www.moc.go.th/thai/dbe/pr/wto.html> [21 กุมภาพันธ์ 2545]

³ กฎเกณฑ์การค้าโลกภายใต้ WTO. กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ [ออนไลน์]. (มกราคม 2542). แหล่งที่มา: <http://www.moc.go.th/thai/dbe/int-dbe.htm>[2 เมษายน 2545]

⁴ กฎเกณฑ์การค้าภายใต้องค์การการค้าโลก. กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ [ออนไลน์]. (มกราคม 2538). แหล่งที่มา: <http://www.moc.go.th/thai/dbe/pr/wto.html> [21 กุมภาพันธ์ 2545]

มาตรการการค้าที่เขตแดน เมื่อมีการนำเข้าหรือการส่งออก ที่เห็นได้ชัดคือการเก็บภาษีศุลกากร หากเก็บในอัตราใดก็ต้องเหมือนกันหมด สำหรับสินค้าที่คล้ายคลึงกันจากทุกประเทศภาคี

- (2) **หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติ (National Treatment)** ซึ่งหมายความว่าหากประเทศภาคีใด ให้การปฏิบัติแก่สินค้า การค้า และการบริการ ที่กำเนิดจากภายในประเทศของภาคนั้น ประเทศภาคีดังกล่าวก็ต้องให้การปฏิบัติที่ทัดเทียมกัน แก่สินค้า การค้า และการบริการที่คล้ายคลึงกัน ที่มีแหล่งกำเนิดจากประเทศภาคีอื่นด้วย หลักการนี้เป็นพื้นฐานสำหรับพันธกรณี และสิทธิประโยชน์ภายในประเทศ คือ หลังจากผ่านเขตแดนมาแล้ว
- (3) **หลักการความโปร่งใส (Transparency)** ซึ่งหมายความว่า ในการกำหนดการบังคับใช้หรือการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้าโดยภาคีใด ๆ ต้องมีความชัดเจนเปิดเผย เป็นที่รู้จักกันไป ทั้งนี้เพื่อให้การค้าเป็นสิ่งที่ทำนายได้ล่วงหน้า และระบบการค้ามีเสถียรภาพ

ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1947-1993 GATT ได้จัดให้มีการเจรจาการค้าหลายฝ่ายในรูปพหุภาคี เพื่อลดข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคทางการค้าไปแล้วรวม 8 รอบ* ซึ่งรอบการเจรจาที่มีความสำคัญและมีระยะเวลาเจรจาที่ยืดเยื้อยาวนานที่สุดถึง 8 ปีก็คือ การเจรจารอบอุรุกวัย ซึ่งประเทศสมาชิกต่างๆ สามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันจนสามารถจัดตั้ง WTO ได้เป็นผลสำเร็จ

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* การเจรจาการค้าภายใต้เกตต์ ระหว่างปี ค.ศ. 1947-1993 มีทั้งสิ้น 8 รอบ เรียงตามลำดับ ดังนี้ Geneva Round (เมษายน-ตุลาคม ปี ค.ศ. 1947), Annecy Round (ปี ค.ศ. 1949), . Torquay Round (ปี ค.ศ. 1951), Geneva Round (ปี ค.ศ. 1965), Dillon Round (ปี ค.ศ. 1960-1961), Kennedy Round (ปี ค.ศ. 1946 - 1967), Tokyo Round (ปี ค.ศ. 1973-1979) และ Uruguay Round (กันยายน ปี ค.ศ. 1986 - ธันวาคม ปี ค.ศ. 1993) สำหรับรายละเอียดของการเจรจาแต่ละรอบ สามารถค้นคว้าเพิ่มเติมได้ใน รฐานข้อมูลออนไลน์ของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ <http://www.moc.go.th/thai/dbe/int-dbe.htm>

2.1.2 การเจรจาขอบอุรุกวัยที่นำไปสู่การจัดตั้งองค์การการค้าโลก

การเจรจาขอบอุรุกวัย ถือเป็นการเจรจาขอบสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อกฎเกณฑ์การค้าโลกมากที่สุด เพราะนอกจากจะมีการเจรจาลดภาษี และอุปสรรคทางการค้า เช่นเดียวกับการเจรจาอื่น ๆ ที่ผ่านมาแล้ว ยังได้ขยายขอบเขตการเจรจาเพื่อปรับปรุงกฎเกณฑ์ของ GATT ที่ได้ถือกำหนดมาเกือบ 50 ปีให้กระชับรัดกุม และมีความทันสมัยต่อสภาวะการค้าโลกในปัจจุบันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปให้น่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น รวมทั้งได้ยกร่างกฎเกณฑ์การค้าในเรื่องสินค้าเกษตร สิ่งทอ และเรื่องใหม่ ๆ ที่ไม่เคยมีการเจรจาใน GATT มาก่อน ได้แก่ เรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า เรื่องมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า และเรื่องการค้าบริการ ให้ประเทศสมาชิกได้ยึดถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน และที่สำคัญที่สุด คือ ประเทศสมาชิก GATT จำนวนกว่า 120 ประเทศ ที่เข้าร่วมเจรจาในขอบอุรุกวัย ได้ตกลงที่จะยกฐานะ GATT ซึ่งเป็นเพียงสัญญาการค้าระหว่างประเทศให้มีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศได้เป็นผลสำเร็จ นั่นก็คือ การจัดตั้ง WTO ขึ้นมากำกับดูแลความตกลงต่าง ๆ ที่เป็นผลจากการเจรจาจำนวน 29 ความตกลง ปฏิญญา มติ และบันทึกความเข้าใจของรัฐมนตรีอีก 25 ฉบับ⁵

2.1.3 กำเนิดองค์การการค้าโลก

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ได้ถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 อันเป็นผลมาจากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยภายใต้ GATT ภายหลังจากที่นานาประเทศได้มีความพยายามมานานกว่า 48 ปี เพื่อก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมากำกับดูแลการค้าโลก

ก. วัตถุประสงค์ของ WTO ⁶

เพื่อพัฒนาระบบการค้าเสรีระหว่างประเทศ กำกับการค้าและการดำเนินการของประเทศสมาชิกให้เป็นไปตามความตกลงทางการค้า แก้ปัญหากรณีพิพาททางการค้าระหว่างประเทศสมาชิก และเป็นเวทีการเจรจาการค้าของประเทศสมาชิก

⁵ กฎเกณฑ์การค้าโลกภายใต้ WTO. กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ [ออนไลน์]. (มกราคม 2542). แหล่งที่มา: <http://www.moc.go.th/thai/dbe/int-dbe.htm> [2 เมษายน 2545]

⁶ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, “องค์การการค้าโลกและกลุ่มเศรษฐกิจระหว่างประเทศ,” ม.ป.ป.. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ข. หลักการสำคัญของ WTO⁷

หลักการสำคัญในการดำเนินการค้าระหว่างประเทศภายใต้ WTO มีหลายหลักการด้วยกัน แต่หลักการที่สำคัญๆ ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับหลักการของ GATT ที่ได้ยึดถือปฏิบัติต่อเนื่องกันมา กว่า 50 ปี แล้ว ได้แก่ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ซึ่งมีข้อกำหนดที่สำคัญ 2 ประการ คือ หลักการปฏิบัติต่อสินค้าจากทุกประเทศเท่าเทียมกัน (Most-favored Nation Treatments : MFN) กล่าวคือ ประเทศใด ๆ จะต้องเรียกเก็บภาษีศุลกากรหรือค่าธรรมเนียมหรือใช้มาตรการใด ๆ กับสินค้าที่นำเข้าจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ เท่าเทียมกันทุกประเทศ และ หลักการปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าเท่าเทียมกับสินค้าภายในประเทศ (National Treatment) ไม่ว่าจะเป็นการเก็บภาษีภายใน หรือการกำหนดกฎระเบียบต่างๆ นอกจากนี้ ยังมี หลักความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกพิมพ์เผยแพร่กฎระเบียบเกี่ยวกับมาตรการทางการค้าแก่สาธารณชน และให้แจ้งประเทศสมาชิกอื่นๆ ทราบ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบการค้า รวมทั้งต้องให้ความร่วมมือกับประเทศสมาชิกอื่นๆ เมื่อได้รับข้อเรียกร้องให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกฎระเบียบที่เกี่ยวกับมาตรการทางการค้า

ค. การตัดสินใจใน WTO

หลักการตัดสินใจใน WTO ส่วนใหญ่ยึดถือตามหลักการเดิมของ GATT ซึ่งใช้การเจรจาต่อรอง การปรึกษาหารือ และหลักความเห็นชอบร่วมกันของประเทศสมาชิกโดยไม่ต้องลงคะแนนเสียงอย่างเป็นทางการ ซึ่งเรียกว่า หลักฉันทามติ (consensus) อย่างไรก็ตาม การเจรจาต่อรองและการปรึกษาหารือจะเป็นหลักการที่ยึดถือก่อนจะนำมาสู่การตัดสินใจแบบฉันทามติ และในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ด้วยหลักฉันทามติ ก็จะใช้การตัดสินใจด้วยวิธีการลงคะแนนเสียง (formal vote) แทน⁸

หลักฉันทามติของ WTO ได้มีการปรับปรุงให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นกว่าหลักฉันทามติของ GATT เดิม ซึ่งตามหลักการออกเสียงเดิมของ GATT นั้น ทุกประเทศต้องออกเสียงเป็นเอกฉันท์ (unanimity) หากประเทศใดประเทศหนึ่งคัดค้านหรือไม่ออกเสียง ก็จะไม่สามารถตัดสินใจได้ แต่

⁷ สำหรับรายละเอียดของหลักการ WTO ในข้ออื่นๆ ดูเพิ่มเติมได้ที่ กฎเกณฑ์การค้าโลกภายใต้ WTO. กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ [ออนไลน์]. (มกราคม 2542). แหล่งที่มา: <http://www.moc.go.th/thai/dbe/int-dbe.htm> [2 เมษายน 2545]

⁸ John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations* (London: The MIT Press, 1997), pp. 65-68.

หลักชั้นทามติของ WTO เน้นเฉพาะประเทศสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมเท่านั้น หากประเทศใดไม่อยู่ในที่ประชุมก็จะถือว่าสละสิทธิ์หรืองดออกเสียงไปโดยปริยาย ถือเป็นหลักการที่สำคัญของ WTO ที่ช่วยให้การตัดสินใจมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการตัดสินใจใดๆ ใน WTO นั้น จะยึดถือหลักการ “หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง”⁹

นอกจากนี้ ได้มีการระบุสถานการณ์ที่ให้มีการลงคะแนนเสียงเป็นพิเศษ ซึ่ง Hoekman and Kostecki ได้แจกแจงไว้ในตารางที่ 2.1 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 : การตัดสินใจใน WTO

กฎเกณฑ์การตัดสินใจ	ประเภทของเรื่องที่ตัดสินใจ
หลักมติเอกฉันท์ (unanimity)	ใช้ในการตัดสินใจในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขบทบัญญัติที่เป็นหลักการทั่วไปของ ข้อตกลงฯ เช่น หลักการไม่เลือกปฏิบัติ
หลักเสียงส่วนใหญ่ 3 ใน 4	ใช้ในการตีความบทบัญญัติของข้อตกลง WTO และการตัดสินใจในเรื่องการยกเลิกพันธกรณีของสมาชิก (waivers of a member's obligations)
หลักเสียงส่วนใหญ่ 2 ใน 3	ใช้ในการตัดสินใจในประเด็นอื่นๆ ที่ นอกเหนือจากหลักการทั่วไปของ WTO เช่น การเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ การรับสมาชิกใหม่
หลักชั้นทามติ (consensus)	ใช้ในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปที่ไม่ได้มีการ เฉพาะเจาะจงเป็นอย่างอื่น

แหล่งข้อมูล : จาก Bernard M. Hoekman and Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond* (Oxford University Press: 2001), p. 57.

⁹ Bernard M. Hoekman and Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond* (Oxford University Press: 2001), p. 57.

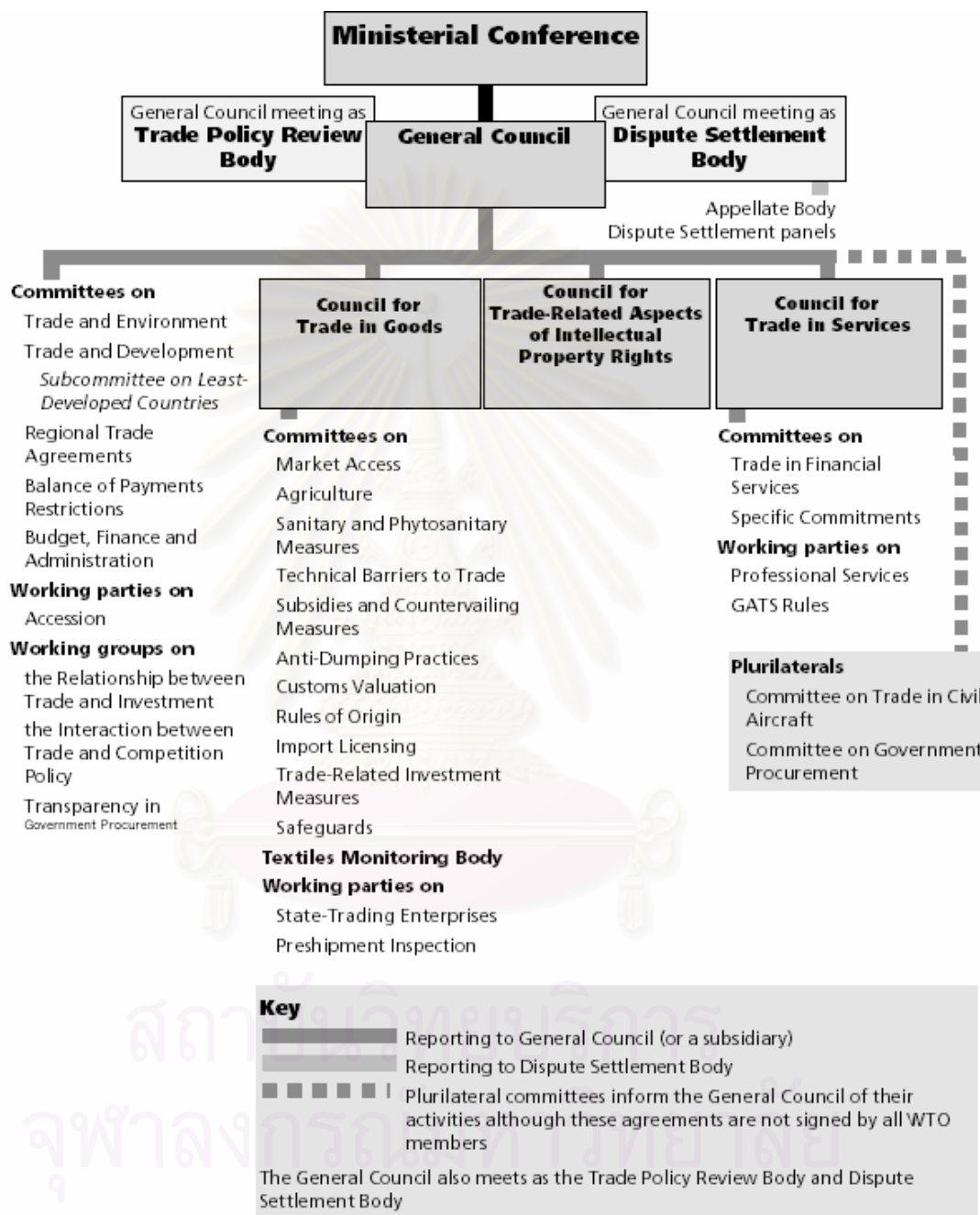
ง. โครงสร้างของ WTO ¹⁰ (ดังแสดงให้ดูในแผนภาพที่ 2.2) ประกอบด้วย

- (1) ที่ประชุมระดับรัฐมนตรี (Ministerial Conference) เป็นระดับที่ทำหน้าที่ตัดสินใจสูงสุด
- (2) คณะมนตรีทั่วไป (General Council) ทำหน้าที่แทนที่ประชุมระดับรัฐมนตรีในช่วง 2 ปี ที่ยังไม่มีการประชุมระดับรัฐมนตรี รวมทั้งการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการต่างๆ นอกจากนี้จะทำหน้าที่เป็นองค์กรระดับข้อพิพาท และคณะกรรมการทบทวนนโยบายด้านการค้าอีกด้วย
- (3) คณะมนตรีสำหรับการค้าสินค้า (Council for Trade in Goods) มีหน้าที่ดูแลบริหารความตกลง GATT ปี ค.ศ. 1994* และความตกลงเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้า
- (4) คณะมนตรีสำหรับการค้าบริการ (Council for Trade in Services) มีหน้าที่ดูแลความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ
- (5) คณะมนตรีสำหรับทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Council for Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) มีหน้าที่ดูแลความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า
- (6) คณะกรรมการว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (Committee on Trade and Development) ทำหน้าที่ทบทวนบทบัญญัติพิเศษ ในความตกลงการค้าพหุภาคีต่างๆ เพื่อปรับปรุงให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา
- (7) คณะกรรมการว่าด้วยมาตรการจำกัดดุลการชำระเงิน (Committee on Balance-of-Payment Restrictions)
- (8) คณะกรรมการว่าด้วยงบประมาณ การเงิน และการบริหาร (Committee on Budget, Finance and Administration)

¹⁰ กองการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, “องค์การการค้าโลก.”

* ความตกลง GATT ปี ค.ศ. 1994 คือ ความตกลง GATT เดิม หรือที่เรียกว่า ความตกลง GATT ปี ค.ศ. 1947 ที่ได้มีการปรับปรุงใหม่ให้มีสาระที่กระชับรัดกุม และมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการเจรจาอนุสัญญา

แผนภาพที่ 2.2 : โครงสร้างองค์การการค้าโลก (WTO's Structure)



ที่มา : http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/organigram_e.pdf

จ. ความตกลงต่างๆ ภายใต้ WTO ¹¹

(1) กลุ่มความตกลงและพิธีสารทางการเปิดตลาด

(1.1) ความตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตร ผลการเจรจาด้านสินค้าเกษตร ได้มีการกำหนดให้ทุกประเทศต้องลดการอุดหนุนลง นอกจากนี้ ได้กำหนดให้ยกเลิกมาตรการห้ามนำเข้า โดยให้ปรับเปลี่ยนมาใช้มาตรการภาษีศุลกากรแทน และให้มีการเปิดตลาดเพื่อให้มีการนำเข้าได้อย่างน้อยที่สุดร้อยละ 3-5 ของปริมาณการบริโภคในปี ค.ศ. 1986-1988

(1.2) ความตกลงสิ่งทอและเสื้อผ้า ได้ตกลงให้มีการเปิดเสรีสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม โดยยกเลิกการจำกัดการนำเข้าภายใต้ข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (Multi-fiber Arrangement:: MFA) ทั้งหมดภายใน 10 ปี และตั้งแต่วันที่ ค.ศ. 1995 ให้มีการขยายโควตานำเข้ารายการที่ยังไม่ได้นำกลับเข้ามาอยู่ใน GATT อย่างต่อเนื่อง

(1.3) พิธีสารมารราเกซ จัดทำขึ้นเพื่อกำหนดข้อผูกพันทางการลดภาษีศุลกากรตามที่ระบุไว้ในตารางข้อลดหย่อนและข้อผูกพัน (schedule of concessions and commitments)

(2) กลุ่มความตกลงทางด้านกฎเกณฑ์การค้าโดยทั่วไป ได้แก่

(2.1) ความตกลง GATT ปี ค.ศ. 1994 ความตกลง GATT ยังคงเป็นความตกลงหลักที่มีบทบัญญัติครอบคลุมมาตรการการค้าสินค้า และแม้ว่าสาระกับพันธกรณีจะเหมือนเดิม แต่ได้มีการแยกให้เห็นความแตกต่างทางด้านกฎหมายระหว่างความตกลง GATT เดิม หรือ ความตกลง GATT ปี ค.ศ. 1947 กับความตกลง GATT ที่เป็นผลมาจากการเจรจารอบอุรุกวัย หรือ ความตกลง GATT ปี ค.ศ. 1994 โดยรวมมติความเข้าใจ (understandings) ในบทบัญญัติ

¹¹ ความตกลงต่างๆ ภายใต้ WTO ที่นำเสนอเป็นเพียงการสรุปแต่ละความตกลงไว้พอเป็นที่เข้าใจสำหรับความตกลงต่างๆ โดยละเอียด สามารถค้นคว้าเพิ่มเติมได้จาก...

กฎเกณฑ์การค้าภายใต้องค์การการค้าโลก. *กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์* [ออนไลน์]. (มกราคม 2538). แหล่งที่มา: <http://www.moc.go.th/thai/dbe/pr/wto.html> [21 กุมภาพันธ์ 2545]

ของความตกลง GATT ที่ต้องการความเข้าใจที่ตรงกัน ระหว่างประเทศสมาชิกอีก 6 เรื่อง* และพิธีสารเพื่อใช้บังคับตารางข้อตกลงหย่อนทางด้านภาษีศุลกากรอันเป็นผลจากการเจรจา

(2.2) ความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาท ได้ตกลงให้มีการปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาทให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(3) กลุ่มกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับวิธีการนำเข้าสินค้า ได้แก่

(3.1) ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการทางด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

(3.2) ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า

(3.3) ความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามข้อ 7 (การประเมินราคาศุลกากร) ของความตกลง GATT

(3.4) ความตกลงว่าด้วยการตรวจสอบก่อนส่งออก

(3.5) ความตกลงว่าด้วยกฎเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้า

(3.6) ความตกลงว่าด้วยวิธีดำเนินการออกไปอนุญาตนำเข้า

(4) กลุ่มกฎระเบียบที่เกี่ยวกับมาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน

(4.1) ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง

(4.2) ความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามข้อ 6 (การตอบโต้การทุ่มตลาด) ของความตกลง GATT

(4.3) ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้

(5) ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

เป็นความตกลงใหม่ที่เพิ่มเข้ามา สามารถแบ่งได้เป็น 3 ส่วนใหญ่ๆ คือ

- กรอบความตกลง เรียกว่า “ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ” กำหนดพันธกรณีหลักที่ประเทศสมาชิก WTO ต้องถือปฏิบัติ

* สำหรับความเข้าใจทั้ง 6 ฉบับ ดูเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ก

- ตารางข้อผูกพันของประเทศต่างๆ ในการเปิดตลาดบริการสาขาต่างๆ ของตน ให้กับประเทศอื่นที่เป็นสมาชิกของ WTO โดยยึดหลักการเปิดเสรีตามลำดับ และหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง

- ภาคผนวก ระบุสถานการณ์ของบริการบางสาขาที่ต้องมีข้อกำหนดพิเศษเพิ่มเติมจากกรอบความตกลง

(6) ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนของที่เกี่ยวกับการค้า

เป็นความตกลงใหม่ที่เพิ่มเข้ามาเช่นกัน โดยแบ่งเป็นประเภทต่างๆ ดังนี้ คือ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้าและเครื่องหมายบริการ ลิขสิทธิ์และสิทธิเกี่ยวเนื่อง การออกแบบแพทเทิร์นวงจรรวม ชื่อทางภูมิศาสตร์ ความลับทางการค้า และการออกแบบผลิตภัณฑ์

(7) ความตกลงว่าด้วยมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า

กำหนดให้ประเทศสมาชิกยกเลิกมาตรการการลงทุนที่มีผลกีดกันการค้า โดยเฉพาะการกำหนดสัดส่วนวัตถุดิบในประเทศที่ผู้ผลิตต้องใช้ (Local Content Requirements) และมาตรการกำหนดสัดส่วนนำเข้าสินค้าหรือวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตตามปริมาณการส่งออกสินค้า (Trade Balancing Requirements)

2.1.4 ความแตกต่างระหว่าง GATT กับ WTO ¹²

- (1) GATT เป็นเพียงความตกลงการค้าพหุภาคีที่ประเทศภาคีในสัญญาให้คำมั่นว่าจะปฏิบัติตาม ในขณะที่ WTO มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์ ทัดเทียมกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ
- (2) GATT มีหน้าที่ควบคุมดูแลเฉพาะการค้าสินค้านั้น ในขณะที่ WTO มีหน้าที่ดูแลที่กว้างกว่า นอกจากจะดูแลการค้าสินค้านั้นแล้ว ยังครอบคลุมถึงการค้าบริการ สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้าด้วย

¹² เกริกไกร จีระแพทย์, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง การเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทย, (หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 37 และหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 7 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2537-2538), หน้า 177.

- (3) GATT ครอบคลุมความตกลงหลายฝ่ายฉบับต่างๆ ซึ่งเป็นผลจากการเจรจาขอบโตเกียว แต่ไม่ได้บังคับให้ระเทศภาคี GATT ต้องเป็นสมาชิก ในขณะที่ WTO จะครอบคลุมความตกลงหลายฝ่ายต่างๆ ในรอบโตเกียว รวมทั้งความตกลงอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในรอบอุรุกวัย โดยทุกประเทศมีพันธกรณีต้องเป็นสมาชิกและปฏิบัติตามทุกความตกลง จะเลือกเป็นสมาชิกเฉพาะเรื่องที่ได้ประโยชน์ไม่ได้
- (4) WTO ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบใน GATT เดิม (ปี ค.ศ. 1947) และเรียกชื่อใหม่ว่า GATT ปี ค.ศ. 1994 เพื่อให้มีความชัดเจนและรัดกุมยิ่งขึ้น
- (5) WTO ยกเลิกนโยบายปกป้องในเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน เช่น ความตกลงจำกัดการส่งออกสิ่งทอ การปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตร และการยกเลิกการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraint: VER) เป็นต้น
- (6) WTO จะมีสมาชิกครอบคลุมทั่วโลกมากกว่า GATT โดยคาดว่าในที่สุดแล้วจะมีสมาชิกประมาณ 150 ประเทศ

2.1.5 ประเทศไทยกับองค์การการค้าโลก

ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก หรือ WTO เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 1994 โดยเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งลำดับที่ 59 ทั้งนี้เพราะไทยเคยเป็นสมาชิกของ GATT มาตั้งแต่วันที่ ค.ศ. 1982 โดยเป็นสมาชิกลำดับที่ 88 ของ GATT

2.2 กระบวนการระงับข้อพิพาท (Disputes Settlement Procedures)

สำหรับการนำเสนอเนื้อหาในส่วนของการระงับข้อพิพาทนั้น จะประกอบไปด้วย กระบวนการระงับข้อพิพาทในสมัยที่ยังเป็น GATT ซึ่งได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้มี ประสิทธิภาพมากขึ้นจนมาเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ในปัจจุบัน

2.2.1 กระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT ¹³

GATT ปี ค.ศ. 1947 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาท 2 มาตรา ได้แก่

- (1) มาตรา 22 ว่าด้วยการปรึกษาหารือ (*consultation*) เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้รัฐภาคี (*contracting party*) * ของความตกลง GATT หรือกันในปีปัญหาใดๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามข้อตกลง หากไม่สามารถหาข้อสรุปได้ก็ให้นำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมของภาคี (*CONTRACTING PARTIES*) ** เพื่อหาทางยุติข้อพิพาท

¹³ อรรถมน ชูติเนตร, *บทเรียนของไทยจากกรณีพิพาทต่างๆ ใน WTO* (กรุงเทพฯ: สวัสดิการกรม เศรษฐกิจการพาณิชย์, 2544), หน้า 1-3.

* ตามคำจำกัดความของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีและการค้า หรือ ความตกลง GATT ปี ค.ศ. 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994) นั้น “contracting party” ให้ถือว่าเป็น “สมาชิก” (Member) ส่วน “สมาชิกประเทศพัฒนาน้อย” (less-developed contracting party) และ “สมาชิกประเทศ พัฒนาแล้ว” (developed contracting party) ให้ถือเป็น “สมาชิกประเทศกำลังพัฒนา” (developing country Member) และ “สมาชิกประเทศพัฒนาแล้ว” (developed country Member) ส่วน “เลขาธิการฝ่ายบริหาร” (Executive Secretary) ให้ถือเป็น “ผู้อำนวยการทั่วไป WTO” (Director-General of the WTO)

** ตามคำจำกัดความของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีและการค้า หรือ ความตกลง GATT ปี ค.ศ. 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994) นั้น “contracting parties” จะทำหน้าที่ร่วมกันใน Articles XV:1, XV:2, XV:8, XXXVIII และ Articles XII* และ XVIII* และในบทบัญญัติพิเศษแลกเปลี่ยนความ คิดเห็นใน Articles XV:2, XV:3, XV:6, XV:7, และ XV:9 ซึ่งได้ระบุไว้ในความตกลง GATT ปี ค.ศ. 1994 และ contracting parties จะถูกกำหนดหรือเลือกสรรโดยที่ประชุมระดับรัฐมนตรี (ministerial conference) จาก General Agreement on Tariffs and Trade 1994. in *The WTO Agreements Series 2: General Agreement on Tariffs and Trade*. *World Trade Organization* [Online]. (n.d.). Available from: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmtseries2_gatt_e.pdf[2002, July 16], p. 14.

(2) มาตรา 23 ว่าด้วยการบอกล้างสัญญาหรือความเสียหาย (nullification or impairment) เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประเทศที่เห็นว่าตนเสียประโยชน์ที่จะได้รับภายใต้ความตกลง GATT (ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม) ขอรื้อกับภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาทางยุติปัญหา เนื่องจากเหตุผล 3 ประการคือ

- ประเทศภาคีอื่นฝ่าฝืน (violation) ข้อตกลง GATT
- การกระทำของประเทศภาคีอื่น ไม่ว่าจะละเมิดข้อตกลง GATT หรือไม่
- มีสถานการณ์อื่นๆ เกิดขึ้น

ทั้งนี้ เมื่อไม่สามารถหาข้อยุติได้ภายในเวลาที่เหมาะสม ก็ให้นำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมของภาคี เพื่อพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้น และให้ข้อเสนอแนะหรือคำตัดสินที่เหมาะสมต่อไป หากที่ประชุมของภาคีเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นร้ายแรง ก็อาจอนุญาตให้ภาคีที่ได้รับผลกระทบระงับสิทธิประโยชน์ (suspend concession) ที่ให้แก่คู่กรณี

อย่างไรก็ตาม มาตรา 22 และ 23 ของ GATT ปี ค.ศ. 1947 ยังขาดความชัดเจนในการดำเนินการเพื่อระงับข้อพิพาท ที่ประชุมจึงได้ออกข้อตัดสินใจ (decision) และความเข้าใจ (understanding) ต่างๆ ตามมาอีกหลายฉบับ ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมเรื่องการจัดตั้งคณะผู้พิจารณา การรับเรื่อง (submission) ของคู่กรณี การรายงานผลการตัดสินของคณะผู้พิจารณาต่อที่ประชุมภาคี GATT และการรับรองรายงานของคณะผู้พิจารณา เป็นต้น ดังนี้

- 1966 Decision on Procedures under Article XXIII
- 1979 Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance
- 1982 Ministerial Declaration on Dispute Settlement
- 1989 Decision on the Improvements of the GATT Dispute Settlement Rules

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะกระบวนกรระงับข้อพิพาทของ GATT จะมีการปรับปรุงให้เกิดความชัดเจนขึ้น แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น

1. เปิดช่องโหว่ให้ประเทศที่แพ้คดีสามารถค้าน (block) การรับรองรายงานของ คณะผู้พิจารณาได้ เนื่องจาก GATT ใช้ระบบฉันทามติในกระบวนการตัดสินใจ ดังนั้น เมื่อ ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่เห็นด้วยกับการรับรองรายงาน ซึ่งปกติมักจะเป็นประเทศที่แพ้ คดี ก็ทำให้ที่ประชุมไม่สามารถรับรองผลการตัดสินของคณะผู้พิจารณาได้
2. ขาดกำหนดเวลาที่ชัดเจนในขั้นตอนของการพิจารณาคดี ไม่ว่าจะเป็นกำหนดเวลาในการ จัดตั้งคณะผู้พิจารณา กำหนดเวลาในการพิจารณาคดี และกำหนดเวลาในการปฏิบัติตาม ผลการตัดสินของคณะผู้พิจารณา เป็นต้น ทำให้ในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย ประเทศภาคี GATT ได้ร่วมกันปรับกระบวนการระงับข้อพิพาทให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และจัดทำเป็น ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาท (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes: DSU) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงจัดตั้ง WTO

จากผลของการเจรจารอบอุรุกวัย มีบทบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการระงับ ข้อพิพาท ดังนี้

1. มาตรา 22 ว่าด้วยการปรึกษาหารือ และ มาตรา 23 ว่าด้วยการบอกล้างสัญญาและความเสียหายของ GATT ปี ค.ศ. 1947*
2. มาตรา 3 (3) และ มาตรา 4 (3) ของพิธีสารมารีราเกซในข้อตกลงจัดตั้ง WTO (Marrakesh Agreement Establishing the WTO) ระบุให้คณะมนตรีทั่วไป (General Council) ทำหน้าที่เป็นองค์กรระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body: DSB) มีหน้าที่กำกับดูแลและบริหารความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และ กระบวนการระงับข้อพิพาท
3. ความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาท หรือ DSU ปี ค.ศ. 1994

* ดังได้อธิบายรายละเอียดไปแล้วในหน้า 32-33

2.2.2 การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาทจาก GATT สู่ WTO

ในส่วนของกระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้ WTO ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้กระบวนการระงับข้อพิพาทมีประสิทธิภาพมากขึ้น จากในสมัย GATT ปี ค.ศ. 1947 ที่มีบทบัญญัติเพียง 2 มาตรา (มาตรา 22 และ 23) เป็นความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาท ปี ค.ศ. 1994 ซึ่งมีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 27 มาตรา¹⁴

จากการศึกษาของ พรชญา ลัทธิวรรณ¹⁵ นักวิชาการที่ได้ทำการศึกษาถึงการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาทจาก GATT ปี ค.ศ. 1947 มาสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้ WTO (หรือ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาท ปี ค.ศ. 1994) นั้น เห็นว่าเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังต่อไปนี้

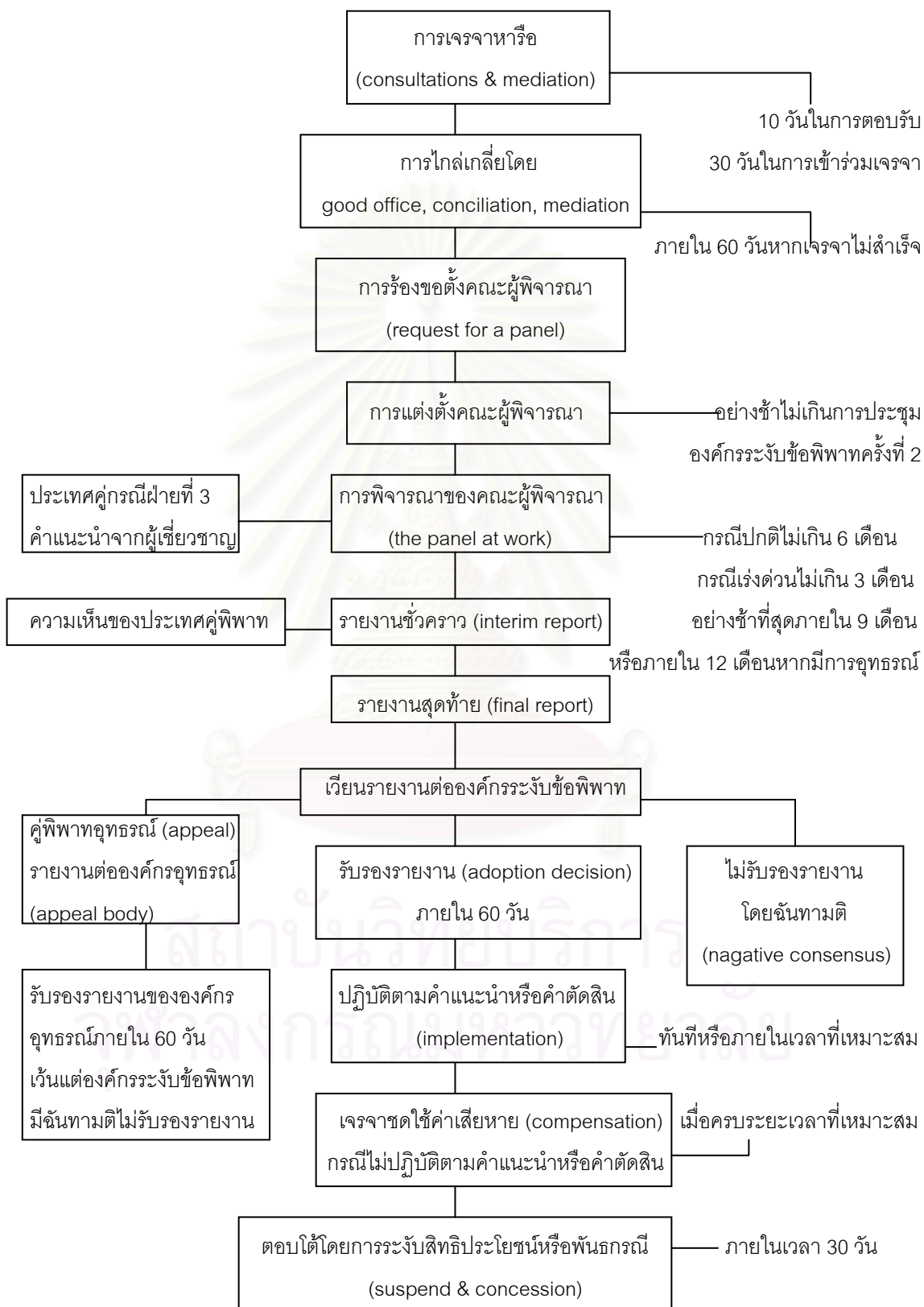
1. การขยายเขตอำนาจของกระบวนการระงับข้อพิพาทจากด้านสินค้ารวมไปถึงด้านการค้าบริการและทรัพย์สินทางปัญญา เป็นการทำให้กระบวนการระงับข้อพิพาทมีความเป็นบูรณาการมากขึ้น
2. การจำกัดเวลาการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการระงับข้อพิพาท เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องความล่าช้าในกระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT ปี ค.ศ. 1947 เพิ่มความรวดเร็วและทำให้กระบวนการระงับข้อพิพาทเป็นอัตโนมัติและมีความโปร่งใสมากขึ้น
3. การปรับปรุงกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้มีความรวดเร็วมากขึ้น
4. การจัดทำบัญชีรายชื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจากปัจเจกชนผู้เชี่ยวชาญและทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ในสาขาต่างๆ ที่มีได้เป็นตัวแทนของรัฐบาล ช่วยเพิ่มความเชื่อมั่นให้กับคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้มีความน่าเชื่อถือมากขึ้น

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

¹⁵ พรชญา ลัทธิวรรณ, *ประสิทธิภาพของกระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้การค้าระหว่างประเทศปัจจุบัน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)

5. การจัดตั้งองค์การอุทธรณ์ขึ้น เพื่อทบทวนและกลั่นกรองคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอีกครั้ง หากประเทศคู่พิพาทยังไม่พอใจต่อคำตัดสินนั้น ซึ่งสามารถอุทธรณ์ได้ในส่วนของข้อกฎหมายและการตีความตามข้อตกลงจัดตั้ง WTO
6. การปรับปรุงให้มีการรับรองคำตัดสินขององค์กรระงับข้อพิพาทโดยอัตโนมัติ เป็นการแก้ปัญหาการขัดขวางการรับรองรายงานโดยการไม่รับรองโดยฉันทามติ (negative consensus) ในข้อตกลง GATT ปี ค.ศ. 1947 ลงได้ กล่าวคือ หากไม่มีคะแนนเสียงเป็นฉันทามติปฏิเสธการจัดตั้งคณะผู้พิจารณา การรับรองรายงานหรือการอนุญาตให้ตอบโต้ ก็ให้ดำเนินการตามที่เสนอได้เลย ซึ่งจะแตกต่างจากกระบวนการใน GATT ปี ค.ศ. 1947 ที่จะต้องมีฉันทามติยอมรับเสียก่อน ซึ่งเปิดโอกาสให้ประเทศที่แพ้คดีคัดค้าน ทำให้ไม่สามารถรับรองรายงานของคณะผู้พิจารณาได้
7. การเพิ่มกระบวนการอนุญาโตตุลาการขึ้นในความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาท ปี ค.ศ. 1994 เพื่อยุติข้อพิพาทของประเทศคู่กรณีที่มีการกำหนดประเด็นอย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังใช้ในกรณีของการคัดค้านการให้อำนาจตอบโต้โดยการระงับสิทธิประโยชน์หรือพันธกรณีและการไม่ปฏิบัติตามอีกด้วย
8. การสร้างสภาพบังคับโดยการให้อำนาจตอบโต้โดยอัตโนมัติและการเพิ่มประสิทธิภาพในการตอบโต้โดยการอนุญาตให้มีการตอบโต้ข้ามสาขาหรือข้อตกลงได้ เป็นการแก้ไขปัญหาการไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินและการสร้างสภาพบังคับให้กับกระบวนการระงับข้อพิพาท นอกจากนี้ยังมีการสอดส่องและกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสินอีกด้วย และให้ประเทศที่ชนะคดีได้รับการชดเชยหรือตอบโต้ได้ หากประเทศที่แพ้คดีไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินภายในระยะเวลาที่กำหนด

แผนภาพที่ 2.3 : แสดงขั้นตอนและกระบวนการระงับข้อพิพาทในความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ปี ค.ศ. 1994



แหล่งที่มา : ปรับปรุงจาก พรชญา ลัทธวรรณ, *ประสิทธิภาพของกระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้การค้ำระหว่างประเทศ*

ปัจจุบัน (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 167.

2.2.3 ขั้นตอนของการระงับข้อพิพาท¹⁶

ขั้นตอนที่ 1 : การเจรจาหารือและการประนีประนอม (มาตรา 4)

ประเทศสมาชิกจะต้องพยายามหาทางแก้ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกันด้วยการเจรจาหารือในระดับทวิภาคีก่อน โดยอาจให้ผู้อำนวยความสะดวกของ WTO เป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยวัตถุประสงค์ของการเจรจาหารือในขั้นตอนนี้ ก็เพื่อให้ประเทศคู่กรณีรับทราบข้อเท็จจริง และเรียกร้องสิทธิในทางกฎหมายในการตัดสินใจแก้ปัญหาในระดับทวิภาคีก่อนเป็นสำคัญ

ขั้นตอนที่ 2 : การร้องขอตั้งคณะผู้พิจารณา (มาตรา 6)

หากประเทศคู่กรณีไม่สามารถหาทางยุติข้อขัดแย้งระหว่างกันในขั้นตอนของการเจรจาหารือได้ภายใน 60 วัน ก็อาจร้องขอให้จัดตั้งคณะผู้พิจารณาได้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือ DSB จะประกอบไปด้วย คณะผู้พิจารณาและระยะเวลาในการพิจารณา การเสนอรายชื่อของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญนั้น (ซึ่งทั้งหมดได้รับการเสนอชื่อโดยสมาชิกของ WTO) เลขานุการ WTO จะเสนอรายชื่อคณะผู้พิจารณา 3 หรือ 4 คน ต่อประเทศคู่กรณี ซึ่งมีสิทธิคัดค้านรายชื่อเหล่านั้นได้ หากว่าไม่พอใจหรือเห็นว่าไม่เหมาะสม (ประเทศที่คัดค้านสามารถเสนอรายชื่อของตนได้ แต่รายชื่อเหล่านั้นต้องไม่เกี่ยวข้องและไม่เป็นบุคคลในรัฐบาล และต้องปลอดจากการรับใช้ผลประโยชน์ทางการค้าเป็นสำคัญ) รายชื่อเหล่านั้นอาจรวมถึงนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญอีกด้วย เลขานุการ WTO จะเป็นผู้ประสานงานและมีหน้าที่จัดเตรียมเอกสารในเรื่องข้อเท็จจริงของคดีพิพาท

¹⁶ Bernard M. Hoekman and Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, pp. 76-77.

ขั้นตอนที่ 3 : การทำงานของคณะผู้พิจารณา

มีลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้

- 3.1 ประเมินข้อเท็จจริงและข้อโต้แย้งของประเทศคู่กรณี
- 3.2 ประชุมร่วมกับประเทศคู่กรณีและประเทศที่มีส่วนได้ส่วนเสีย
- 3.3 การเขียนรายงานชั่วคราวของคณะผู้พิจารณา (interim report) ต่อประเทศสมาชิก ซึ่งหากประเทศคู่กรณีไม่เห็นด้วย ก็อาจร้องขอให้คณะผู้พิจารณาจัดประชุม เพื่อรับฟังความคิดเห็นของคู่กรณีได้
- 3.4 การร่างข้อสรุปและข้อเสนอแนะ
- 3.5 คณะผู้พิจารณาจัดทำรายงานการพิจารณาและเวียนต่อประเทศสมาชิก และเสนอให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณารับรองรายงาน

ขั้นตอนที่ 4 : การรับรองรายงานและการอุทธรณ์

รายงานของคณะผู้พิจารณา จะต้องได้รับการรับรองจากที่ประชุมคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทภายใน 60 วัน เว้นแต่จะมีฉันทามติไม่รับรองรายงาน หรือประเทศคู่กรณีตัดสินใจที่จะอุทธรณ์ต่อข้อค้นหาของคณะผู้พิจารณา การอุทธรณ์จะต้องจำกัดอยู่แต่ในประเด็นด้านกฎหมาย และการตีความตามกฎหมายเฉพาะที่ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะผู้พิจารณาเท่านั้น คณะกรรมการอุทธรณ์ จะประกอบไปด้วยสมาชิก 7 คน ซึ่งล้วนเป็นตัวแทนจากประเทศสมาชิกของ WTO ถูกคัดเลือกโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยหลักการแล้ว กระบวนการอุทธรณ์จะต้องแล้วเสร็จภายใน 60 วัน และจะต้องเสร็จสิ้นอย่างสมบูรณ์ภายใน 90 วัน รายงานของคณะกรรมการอุทธรณ์ถือเป็นที่สุด และต้องได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

ขั้นตอนที่ 5 : การกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน

หากประเทศที่ละเมิดกฎเกณฑ์ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ในทันที ประเทศที่ละเมิดจะถูกกำหนด “ระยะเวลาที่เหมาะสม” ในการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน (มาตรา 21.3 ของ DSU) ช่วงเวลาที่สามารถปฏิบัติตามได้ตามคำร้องของคู่กรณี จะถือเป็นข้อผูกมัดในคำตัดสิน หากประเทศที่ละเมิด ไม่สามารถปรับมาตรการของตนให้เป็นไปตามคำตัดสินภายในระยะเวลาดังกล่าวได้ ก็อาจขอหารือกับประเทศคู่กรณี ให้มีการชดเชยที่เหมาะสม (มาตรา 22.2 ของ DSU) แต่หากยังไม่สามารถตกลงกันได้ ประเทศผู้ฟ้องร้องก็อาจร้องขออำนาจจากคณะกรรมการ

วินิจฉัยข้อพิพาท ในการระงับการให้สิทธิประโยชน์หรือตอบโต้ต่อประเทศที่ละเมิดได้ ระดับของการตอบโต้จะถูกกำหนดโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งโดยทั่วไปจะอยู่บนคำแนะนำหรือคำตัดสินของคณะผู้พิจารณาเดิม การตัดสินโดยอนุญาโตตุลาการ อาจเป็นหนทางสุดท้ายในการพิจารณาระดับของการระงับการให้สิทธิประโยชน์และการตอบโต้ (มาตรา 22.6)

ในกรณีที่ประเทศคู่กรณีเกิดปัญหา ไม่สามารถตัดสินได้ว่า ประเทศที่ละเมิดกฎเกณฑ์ได้ปรับมาตรการของตนให้สอดคล้องและเป็นไปตามคำตัดสินหรือไม่ ก็ให้นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะผู้พิจารณาเดิม (original panel) อีกครั้ง (มาตรา 21.5)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา

ในระดับทวิภาคี

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงภาพรวมความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา และความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา โดยจะนำเสนอกรณีความขัดแย้งต่างๆ ในระดับทวิภาคีผ่านมาตรการหรือกฎหมายภายในต่างๆ ที่สหรัฐฯ เคยนำมาบังคับใช้กับไทย

3.1 ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา

ประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา เริ่มมีความสัมพันธ์ทางการค้าต่อกันอย่างไม่เป็นทางการมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 2 โดยทั้งสองประเทศได้ทำหนังสือสัญญาการค้าขายต่อกันเมื่อวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 1832¹ ต่อมา ในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาทางการค้าอย่างเป็นทางการร่วมกันเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1920 คือ สนธิสัญญาทางไมตรีการพาณิชย์และการเดินเรือระหว่างประเทศ ต่อมาได้มีการยกเลิกและจัดทำเป็นสนธิสัญญาทางไมตรีการพาณิชย์และการเดินเรือฉบับที่ 2 ขึ้น เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน ค.ศ. 1937 ซึ่งต่อมาก็ได้มีการยกเลิกสนธิสัญญาฉบับที่ 2 นี้ อีก ในปี ค.ศ. 1966 และเปลี่ยนมาใช้สนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา ลงนามเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1966 นับแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน² ความสัมพันธ์ทางการค้าในระยะเริ่มแรกนั้น สหรัฐฯ เป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้าไทยมาตลอด จนกระทั่งเมื่อปี ค.ศ. 1985 (พ.ศ. 2528) ไทยจึงเริ่มเป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้ากับสหรัฐฯ ดังดูได้จากตารางที่ 3.1 คิดเป็นมูลค่า 9,582.1 ล้านบาท และนับแต่ปี ค.ศ. 1985 เป็นต้นมา สหรัฐฯ กลับเป็นฝ่ายเสียเปรียบดุลการค้ากับไทยเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน (ปี ค.ศ. 2002)

¹ ณรงค์ พ่วงพิศ, “ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยกับสหรัฐอเมริกา,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ หน่วยที่ 1-8, หน้า 216.

² รสลิน อารังวิทย์, “ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ หน่วยที่ 1-8, หน้า 419-420.

สำหรับโครงสร้างการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในด้านอื่นๆ นั้น สหรัฐฯ ถือเป็นคู่ค้าที่มีความสำคัญอันดับสองของไทยรองจากญี่ปุ่น ดังจะเห็นได้จากลำดับความสำคัญของประเทศคู่ค้าของไทยในตารางที่ 3.2 นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังเป็นตลาดส่งออกที่สำคัญอันดับ 1 ของไทย ดังตารางที่ 3.3 ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกถึงกว่า 500 ล้านบาทในแต่ละปี โดยสินค้าส่งออกที่สำคัญของไทยไปสหรัฐฯ ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ เสื้อผ้าสำเร็จรูป เครื่องรับ-วิทยุ โทรทัศน์และส่วนประกอบ อาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป แผงวงจรไฟฟ้า อัญมณีและเครื่องประดับ ผลิตภัณฑ์ยาง กุ้งสดแช่เย็น แช่แข็ง เพอร์นิเจอร์และชิ้นส่วน เครื่องวีดีโอ เครื่องเสียง อุปกรณ์และส่วนประกอบ ฯลฯ ส่วนสินค้าเข้าที่ไทยนำเข้าจากสหรัฐฯ ได้แก่ แผงวงจรไฟฟ้า เครื่องบิน เรือและอุปกรณ์การบิน เคมีภัณฑ์ เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ ฯลฯ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3.4 และ 3.5



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.1 : มูลค่าการค้า การส่งออก และนำเข้าระหว่างไทยกับ สหรัฐอเมริกา

ปี	มูลค่า : บาท				อัตราขยายตัว(ร้อยละ)		
	มูลค่าการค้า	การส่งออก	การนำเข้า	ดุลการค้า	มูลค่าการค้า	การส่งออก	การนำเข้า
2545(มค.-สค.)	554,363,214,084	374,059,834,270	180,303,379,814	193,756,454,456	-11.28	-4.63	-22.49
2544	903,230,048,152	584,496,958,416	318,733,089,736	265,763,868,680	2.03	-1.21	8.57
2543	885,256,032,011	591,675,747,807	293,580,284,204	298,095,463,603	22.47	23.43	20.58
2542	722,819,510,034	479,355,978,289	243,463,531,745	235,892,446,544	-3.68	-4.27	-2.52
2541	750,467,652,557	500,722,495,076	249,745,157,481	250,977,337,595	20.68	41.23	-6.57
2540	621,840,999,061	354,539,148,115	267,301,850,946	87,237,297,169	28.81	39.69	16.74
2539	482,774,244,491	253,799,755,454	228,974,489,037	24,825,266,417	4.35	1.24	8.03
2538	462,632,744,485	250,684,840,742	211,947,903,743	38,736,936,999	15.32	4.85	30.78
2537	401,162,904,255	239,099,659,499	162,063,244,756	77,036,414,743	18.59	18.23	19.12
2536	338,274,603,624	202,227,640,576	136,046,963,048	66,180,677,528	10.47	9.31	12.23
2535	306,223,572,888	185,005,558,878	121,218,014,010	63,787,544,868	19.58	19.90	19.09
2534	256,087,017,610	154,304,113,039	101,782,904,571	52,521,208,468	13.43	15.42	10.54
2533	225,762,980,621	133,688,939,803	92,074,040,818	41,614,898,985	20.98	19.43	23.30
2532	186,610,409,040	111,937,943,938	74,672,465,102	37,265,478,836	24.06	38.43	7.35
2531	150,422,390,994	80,865,074,514	69,557,316,480	11,307,758,034	54.53	45.11	67.16
2530	97,340,182,074	55,727,979,945	41,612,202,129	14,115,777,816	26.85	32.00	20.55
2529	76,737,584,504	42,219,632,346	34,517,952,158	7,701,680,188	15.48	11.06	21.40
2528	66,450,481,695	38,016,321,376	28,434,160,319	9,582,161,057	5.84	26.29	-12.99
2527	62,781,233,979	30,102,169,896	32,679,064,083	-2,576,894,187	21.66	37.48	10.00
2526	51,603,662,710	21,895,441,858	29,708,220,852	-7,812,778,994	11.03	8.09	13.30
2525	46,477,655,037	20,257,199,654	26,220,455,383	-5,963,255,729	-5.59	2.34	-10.93
2524	49,231,332,301	19,794,474,590	29,436,857,711	-9,642,383,121	0.53	17.59	-8.41
2523	48,972,896,158	16,833,745,362	32,139,150,796	-15,305,405,434	40.49	39.06	41.25
2522	34,859,147,000	12,105,548,379	22,753,598,621	-10,648,050,242	45.68	32.25	54.00
2521	23,928,141,103	9,153,458,676	14,774,682,427	-5,621,223,751	29.28	31.92	27.70
2520	18,508,643,731	6,938,506,653	11,570,137,078	-4,631,630,425	16.87	13.78	18.80
2519	15,837,617,010	6,098,060,187	9,739,556,823	-3,641,496,636	8.96	22.72	1.81
2518	14,535,724,006	4,969,203,559	9,566,520,447	-4,597,316,888	-	-	-

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

http://tes.moc.go.th/prog/thai/pbalyear_t.exe

ตารางที่ 3.2 : ลำดับความสำคัญของประเทศคู่ค้าของไทย

มูลค่า : ล้านบาท

ประเทศ	2541	2542	2543	2544	2545(มค.-ส.ค.)
โลก	4,022,155.80	4,121,639.32	5,262,197.86	5,640,010.76	3,706,575.51
1 ญี่ปุ่น	728,691.25	777,410.45	1,022,101.30	1,056,295.73	682,801.26
2 สหรัฐอเมริกา	750,467.65	722,819.51	885,256.03	903,230.05	554,363.21
3 สิงคโปร์	293,207.51	305,215.98	378,920.23	359,695.59	239,539.08
4 จีน	147,650.60	165,163.61	248,977.94	292,265.38	220,882.34
5 มาเลเซีย	163,541.43	175,677.45	247,424.68	257,674.37	181,668.66
6 ไต้หวัน	163,637.84	166,756.04	212,522.49	200,688.67	137,475.35
7 ฮองกง	146,798.38	139,509.94	175,358.26	183,031.82	126,751.10
8 เกาหลีใต้	87,661.55	101,461.10	138,006.12	148,844.14	111,825.37
9 เยอรมนี	140,158.66	115,364.99	144,365.27	183,403.12	109,348.97
10 อินโดนีเซีย	78,244.01	78,624.02	105,739.20	121,057.73	91,522.87
ประเทศอื่นๆ	1,322,096.90	1,373,636.24	1,703,526.35	1,933,824.16	1,250,397.30

ที่มา : สำนักบริหารสารสนเทศการพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

http://www.tes.moc.go.th/thai/RANK2_tASP

ประมวลผลโดย : ศูนย์สารสนเทศเศรษฐกิจการค้า กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

หมายเหตุ : ปี 2545 เป็นข้อมูลเบื้องต้น

ตารางที่ 3.3 : ตลาดส่งออก 10 ประเทศแรกของไทย

รายการ	มูลค่า : ล้านบาท					อัตราการขยายตัว : ร้อยละ				สัดส่วน : ร้อยละ				
	2541	2542	2543	2544	2545 (ม.ค.-พ.ค.)	2542	2543	2544	2545 (ม.ค.-พ.ค.)	2541	2542	2543	2544	2545 (ม.ค.-พ.ค.)
1.สหรัฐอเมริกา	500,722.5	479,356.0	591,675.7	587,944.8	219,303.3	-4.3	23.4	-0.6	-5.4	22.3	21.6	21.4	20.3	19.2
2.ญี่ปุ่น	308,394.1	312,837.2	406,442.2	442,492.6	170,815.1	1.4	29.9	8.9	-8.5	13.7	14.1	14.7	15.3	14.9
3.สิงคโปร์	194,426.8	192,177.0	241,870.2	235,028.4	94,054.9	-1.2	25.9	-2.8	4.3	8.6	8.7	8.7	8.1	8.2
4.ฮ่องกง	115,185.9	112,789.0	139,780.6	146,616.2	60,259.7	-2.1	23.9	4.9	3.9	5.1	5.1	5.0	5.1	5.3
5.จีน	72,844.1	70,569.8	113,278.1	127,222.3	51,233.6	-3.1	60.5	12.3	1.7	3.2	3.2	4.1	4.4	4.5
6.มาเลเซีย	73,244.4	80,458.3	112,808.0	120,983.5	50,130.9	9.8	40.2	7.2	-0.8	3.3	3.6	4.1	4.2	4.4
7.สหราชอาณาจักร	88,454.1	79,194.1	95,060.9	103,432.1	38,995.9	-10.5	20.0	8.8	-5.2	3.9	3.6	3.4	3.6	3.4
8.ไต้หวัน	71,361.3	77,346.7	96,112.3	85,131.1	35,020.7	8.4	24.3	-11.4	-9.6	3.2	3.5	3.5	2.9	3.1
9.เนเธอร์แลนด์	89,606.5	83,145.9	90,534.2	89,956.3	32,212.9	-7.2	8.9	-0.6	-20.8	4.0	3.8	3.3	3.1	2.8
10.อินโดนีเซีย	41,800.4	36,748.0	53,769.6	60,529.7	29,642.0	-12.1	46.3	12.6	10.6	1.9	1.7	1.9	2.1	2.6
รวม 10 ประเทศ	1,556,040.1	1,524,622.0	1,941,331.8	1,999,337.0	781,669.0	-2.0	27.3	3.0	-4.1	69.2	68.9	70.1	69.1	68.3
อื่นๆ	692,049.3	689,626.7	826,733.0	893,839.6	361,986.7	-0.4	19.9	8.1	-1.6	30.8	31.1	29.9	30.9	31.7
มูลค่ารวม	2,248,089.4	2,214,248.7	2,768,064.8	2,893,176.6	1,143,655.7	-1.5	25.0	4.5	-3.3	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : ศูนย์สารสนเทศเศรษฐกิจการค้า โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

ศูนย์สารสนเทศเศรษฐกิจการค้า

หมายเหตุ : ปี 2544, 2545 เป็นตัวเลขเบื้องต้น

กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.4 : สินค้าออกของไทยไปสหรัฐอเมริกา

รายการ	มูลค่า : ล้านบาท					อัตราการขยายตัว : ร้อยละ				สัดส่วน : ร้อยละ				
	2541	2542	2543	2544	2545 (ม.ค.-ส.ค.)	2542	2543	2544	2545 (ม.ค.-ส.ค.)	2541	2542	2543	2544	2545 (ม.ค.-ส.ค.)
1. เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และ ส่วนประกอบ	87,830.1	78,852.7	81,394.4	73,125.9	46,691.6	-10.22	3.22	-10.16	-5.67	17.54	16.45	13.76	12.51	12.48
2. เสื้อผ้าสำเร็จรูป	63,063.6	57,468.7	67,713.6	72,082.4	41,641.0	-8.87	17.83	6.45	-13.09	12.59	11.99	11.44	12.33	11.13
3. เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์และส่วนประกอบ	17,902.6	16,089.4	24,128.4	25,002.5	23,737.5	-10.13	49.96	3.62	47.00	3.58	3.36	4.08	4.28	6.35
4. อาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป	31,250.8	32,516.3	35,361.3	34,961.4	19,249.0	4.05	8.75	-1.13	-2.98	6.24	6.78	5.98	5.98	5.15
5. แผงวงจรไฟฟ้า	28,975.6	32,086.7	47,548.9	32,339.7	17,472.3	10.74	48.19	-31.99	-24.41	5.79	6.69	8.04	5.53	4.67
6. อัญมณีและเครื่องประดับ	16,800.3	18,360.1	20,315.1	25,423.0	14,439.1	9.28	10.65	25.14	-5.35	3.36	3.83	3.43	4.35	3.86
7. เครื่องวิดีโอ เครื่องเสียง อุปกรณ์และ ส่วนประกอบ	6,578.4	5,163.6	6,650.6	9,334.8	10,337.2	-21.51	28.80	40.36	88.47	1.31	1.08	1.12	1.60	2.76
8. ผลิตภัณฑ์ยาง	10,731.7	8,993.9	13,412.4	15,201.6	10,217.6	-16.19	49.13	13.34	1.63	2.14	1.88	2.27	2.60	2.73
9. กุ้งสดแช่เย็น แช่แข็ง	20,559.5	19,653.0	29,107.3	27,245.4	9,917.0	-4.41	48.11	-6.40	-45.98	4.11	4.10	4.92	4.66	2.65
10. เพอร์นิเจอร์และชิ้นส่วน	7,329.2	8,591.0	11,016.6	11,615.1	9,317.5	17.22	28.23	5.43	30.13	1.46	1.79	1.86	1.99	2.49
รวม 10 รายการ	291,021.7	277,775.4	336,648.5	326,331.8	203,019.7	-4.55	21.19	-3.06	-4.61	58.12	57.95	56.90	55.83	54.27
อื่นๆ	209,700.8	201,580.5	255,027.2	258,165.1	171,040.1	-3.87	26.51	1.23	-4.65	41.88	42.05	43.10	44.17	45.73
มูลค่ารวม	500,722.5	479,356.0	591,675.7	584,497.0	374,059.8	-4.27	23.43	-1.21	-4.63	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : สำนักบริหารสารสนเทศการพาณิชย์ โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร <http://tes.moc.go.th/prog/cgi/excountry1.asp>

ประมวลผลโดย : ศูนย์สารสนเทศเศรษฐกิจการค้า กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

หมายเหตุ : 2545 (ม.ค.-ส.ค.) เป็นตัวเลขเบื้องต้น

ตารางที่ 3.5 : สินค้าเข้าของไทย จากสหรัฐอเมริกา

รายการ	มูลค่า : ล้านบาท					อัตราการขยายตัว : ร้อยละ				สัดส่วน : ร้อยละ				
	2542	2543	2544	2544 (มค.-ส.ค.)	2545 (มค.-ส.ค.)	2542	2543	2544	2545 (มค.-ส.ค.)	2542	2543	2544	2544 (มค.-ส.ค.)	2545 (มค.-ส.ค.)
1. แผงวงจรไฟฟ้า	51,198.0	92,569.7	74,236.6	55,189.1	45,314.6	11.88	80.81	-19.80	-17.89	21.03	31.53	23.29	23.72	25.13
2. เคมีภัณฑ์	19,838.0	28,772.7	30,626.3	22,011.6	19,394.3	3.96	45.04	6.44	-11.89	8.15	9.80	9.61	9.46	10.76
3. เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม	16,964.8	22,685.2	25,091.5	16,999.8	18,281.5	-31.63	33.72	10.61	7.54	6.97	7.73	7.87	7.31	10.14
4. เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ	20,242.6	22,414.9	23,864.3	14,885.9	15,556.5	-40.65	10.73	6.47	4.51	8.31	7.64	7.49	6.40	8.63
5. เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ	18,854.1	27,203.8	30,258.6	20,487.1	14,279.8	26.73	44.29	11.23	-30.30	7.74	9.27	9.49	8.81	7.92
6. วิทยาศาสตร์การแพทย์ การวัด การตรวจสอบ การถ่ายรูป	11,599.0	10,957.4	10,478.7	6,954.6	7,038.5	24.79	-5.53	-4.37	1.21	4.76	3.73	3.29	2.99	3.90
7. เส้นใยใช้ในการทอ	1,371.9	3,123.4	4,641.2	2,750.0	5,268.3	-61.72	127.66	48.60	91.57	.56	1.06	1.46	1.18	2.92
8. ผลิตภัณฑ์โลหะ	7,337.2	6,401.9	7,707.6	5,281.4	4,206.9	-19.98	-12.75	20.40	-20.34	3.01	2.18	2.42	2.27	2.33
9. เมล็ดพืชน้ำมัน	5,315.7	6,759.3	5,307.7	2,283.6	3,453.8	25.31	27.16	-21.48	51.25	2.18	2.30	1.67	.98	1.92
10. เครื่องเพชรพลอย อัญมณี เงินแท้ และทองคำ	2,337.9	3,999.5	5,384.4	4,099.0	3,032.1	56.31	71.07	34.63	-26.03	.96	1.36	1.69	1.76	1.68
รวม 10 รายการ	155,059.2	224,887.8	217,596.8	150,942.1	135,826.4	-6.83	45.03	-3.24	-10.01	63.69	76.60	68.27	64.89	75.33
อื่นๆ	88,404.3	68,692.5	101,136.3	81,681.7	44,477.0	6.11	-22.30	47.23	-45.55	36.31	23.40	31.73	35.11	24.67
มูลค่ารวม	243,463.5	293,580.3	318,733.1	232,623.8	180,303.4	-2.52	20.58	8.57	-22.49	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : สำนักบริหารสารสนเทศการพาณิชย์ โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร <http://tes.moc.go.th/prog/cgi/lmCountry2.asp>

ประมวลผลโดย : ศูนย์สารสนเทศเศรษฐกิจการค้า กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

หมายเหตุ : 2545(ม.ค.-ส.ค.) เป็นตัวเลขเบื้องต้น

3.2 ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในระดับทวิภาคี

ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ นั้น เกิดจากการที่สหรัฐฯ มักจะนำเอากฎหมายภายในของตนมาบีบบังคับรัฐบาลไทยให้ยอมตามที่สหรัฐฯ ต้องการ ซึ่งถือเป็นกลยุทธ์หลักที่มีประสิทธิภาพของสหรัฐฯ ในการบีบบังคับทางการค้ากับประเทศอื่นๆ ทั้งนี้ ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในระดับทวิภาคีที่รุนแรงนั้น จะอยู่ในช่วงปี ค.ศ. 1985-1993 ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนที่จะได้มีการจัดตั้ง WTO โดยความขัดแย้งต่างๆ นั้น จะครอบคลุมและเกี่ยวเนื่องกับมาตรการและกฎหมายภายในสหรัฐฯ อยู่ 3 เรื่องใหญ่ๆ ด้วยกัน อันได้แก่ การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา, สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรและการค้าหรือ GSP และมาตรการตอบโต้การอุดหนุนและการทุ่มตลาดหรือ AD/CVD ของสหรัฐฯ โดยในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอกรณีความขัดแย้งต่างๆ จำแนกผ่านมาตรการหรือกฎหมายภายในทั้งสามที่สหรัฐฯ เคยนำมาบังคับใช้กับไทยในอดีต ดังต่อไปนี้

3.2.1 รัฐบัญญัติการค้าปี ค.ศ. 1988 (Omnibus Trade & Competitiveness Act of 1988) กับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Right)

ก. รัฐบัญญัติการค้าปี ค.ศ. 1988 (Omnibus Trade & Competitiveness Act of 1988)

รัฐบัญญัติการค้าปี ค.ศ. 1988 เป็นกฎหมายการค้าของสหรัฐฯ ที่ให้อำนาจกับผู้แทนทางการค้าของสหรัฐฯ (United States Trade Representative: USTR) ในการนำเอามาตรา 301 มาใช้ในการตอบโต้กับประเทศคู่ค้าที่สหรัฐฯ เห็นว่ามีการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม และได้ปรับปรุงให้มีการโอนอำนาจในการตอบโต้ทางการค้าจากประธานาธิบดีมาสู่ USTR ทั้งนี้ เป็นความพยายามของสภาองเกรส ที่จะแยกนโยบายการปฏิบัติทางการค้าระหว่างประเทศออกจากรอบนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งประธานาธิบดีต้องรับผิดชอบโดยตรง³ การแยกนโยบายการบริหารออกจากรอบการค้า จะทำให้นโยบายการค้ามีความเป็นเอกเทศและมีความรวดเร็วในการทำงานมากขึ้น โดยให้อำนาจสิทธิขาดกับ USTR อย่างเต็มที่ในการดำเนินการสอบสวน

³ วิบูลพงศ์ พูนประสิทธิ์, ผศ., ดร., *ความสัมพันธ์ไทย – สหรัฐ : จากความร่วมมือทางการเมืองสู่ความขัดแย้งทางการค้า* (กรุงเทพฯ: โครงการอเมริกันศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 11.

ทบทวน และตอบโต้ทางการค้า โดยมาตรา 301 ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท⁴ ได้แก่ regular 301, super 301 และ special 301 โดยเฉพาะมาตรา special 301 นั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญาโดยตรง อันได้แก่เรื่อง ลิขสิทธิ์ (copyright) สิทธิบัตร (patent) และเครื่องหมายการค้า (trademark) โดย USTR จะมีการจัดทำบัญชีรายชื่อประเทศที่ให้ความคุ้มครองในทรัพย์สินทางปัญญาไม่เพียงพอกับสหรัฐฯ ซึ่งจะเป็นประเทศที่อยู่ในข่ายที่จะถูกตอบโต้ทางการค้า โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ บัญชีรายชื่อประเทศที่จะถูกตอบโต้เป็นลำดับแรก (Priority Foreign Countries: PFC) บัญชีรายชื่อประเทศที่ถูกจับตามองเป็นอันดับแรก (Priority Watch List: PWL) และ บัญชีรายชื่อประเทศที่ถูกจับตามอง (Watch List: WL) โดยเรียงตามระดับของความเข้มงวดและความรุนแรงในการสอบสวนและตอบโต้ทางการค้า อย่างไรก็ตาม จะมีการทบทวนและประกาศบัญชีรายชื่อประเทศเหล่านี้ใหม่ในทุกเดือนเมษายนของทุกปี โดยสหรัฐฯ มีมาตรการตอบโต้ทางการค้าต่างๆ มากมาย อันได้แก่

1. การตั้งกำแพงภาษี หรือการขึ้นภาษีนำเข้า
 2. การจำกัดการนำเข้า หรือ การจำกัดโควต้า รวมถึงการจำกัดการนำเข้าโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraint: VER) เป็นการลดส่งออกไปยังสหรัฐฯ ด้วยความสมัครใจของผู้ส่งออกเอง
 3. การตัดสิทธิพิเศษทางศุลกากร (GSP)
 4. มาตรการตอบโต้การอุดหนุนและตอบโต้การทุ่มตลาด (AD/CVD)
- ฯลฯ

สำหรับสาเหตุที่สหรัฐฯ นำเอากฎหมายการค้าของตนมาบังคับใช้กับประเทศอื่นๆ ที่เห็นว่าการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมกับสหรัฐฯ นั้น เนื่องจาก สหรัฐฯ ประสบปัญหาขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและขาดดุลการค้าเป็นอย่างมากในช่วงทศวรรษ 1980 จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (New Industrialized Countries: NICs) ที่เข้ามาแย่งตลาดการค้าของตน สหรัฐฯ จึงต้องหันมาเร่งการส่งออกสินค้าประเภทที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงซึ่งตนมีความได้เปรียบแทน โดยในปี ค.ศ 1976 สหรัฐฯ มียอดขาดดุลการค้าประมาณ 15,000 ล้านดอลลาร์ ซึ่งยอดขาดดุลได้เพิ่มสูงขึ้นถึง 120,000 ล้านดอลลาร์ ในปี ค.ศ

⁴ สำหรับรายละเอียดในเรื่องความแตกต่างของมาตรา 301 นั้น สามารถหาอ่านได้ใน อนุสรณ์ ทับสุวรรณ, *ภูมิหลังและผลของมาตรา 301* (กรุงเทพฯ: โครงการอเมริกันศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 4-6.

1989⁵ นอกจากนี้ รัฐบาลสหรัฐฯ ยังได้รับแรงกดดันภายในประเทศให้แก้ปัญหานี้อย่างเร่งด่วนและจริงจัง ทำให้สหรัฐฯ ต้องนำเอา รััฐบัญญัติการค้า ปี ค.ศ 1988 มาใช้ในการกีดกันการค้ากับประเทศอื่นๆ ที่ได้เปรียบดุลการค้าสหรัฐฯ ซึ่งสหรัฐฯ อ้างว่ามีการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม และไทยเองก็เป็นหนึ่งในประเทศที่สหรัฐฯ ใช้กฎหมายการค้าของตนมากกดดัน เนื่องจากไทยได้เปรียบดุลการค้าสหรัฐฯ มาตั้งแต่ปี ค.ศ 1985

ข. ปัญหาทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา

ความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญานั้น สหรัฐฯ เห็นว่าไทยไม่ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาแก่สินค้าและบริการของสหรัฐฯ อย่างเพียงพอ และได้เรียกร้องให้ไทยแก้ไขในเรื่องนี้อย่างจริงจัง มิฉะนั้น ไทยจะต้องเผชิญกับมาตรการตอบโต้ทางการค้าของสหรัฐฯ ซึ่งหากสหรัฐฯ ใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้าเหล่านี้แล้ว จะสามารถสร้างผลกระทบและความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างมากต่อไทย โดยเฉพาะด้านการส่งออก เพราะจะทำให้สูญเสียรายได้มหาศาล เนื่องจากสหรัฐฯ เป็นตลาดส่งออกที่สำคัญที่สุดอันดับ 1 ของไทย (ตารางที่ 3.3) โดยสหรัฐฯ ได้นำเอามาตรา 301 ของ รััฐบัญญัติการค้า ปี ค.ศ 1988 มาบีบบังคับไทยให้ทำตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ซึ่งเรื่องนี้เป็นประเด็นปัญหาที่เข้มข้นอยู่ในช่วงระหว่างปี ค.ศ 1989-1993 อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ ได้เริ่มเรียกร้องให้ไทยให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาแก่สหรัฐฯ มาตั้งแต่ปี ค.ศ 1986 แล้ว โดยในขณะนั้น สหรัฐฯ ใช้เรื่องการให้สิทธิ GSP มาเป็นเงื่อนไขในการบีบบังคับไทยในเรื่องนี้เป็นหลัก ซึ่งกลยุทธ์ต่อมา นับแต่กลางปี ค.ศ 1989 สหรัฐฯ ได้เปลี่ยนไปให้ความสำคัญกับการใช้ รััฐบัญญัติการค้า ปี ค.ศ 1988 หรือ มาตรา 301 มาบีบบังคับไทยให้คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาให้กับสหรัฐฯ แทน โดยในปี ค.ศ 1989 สหรัฐฯ ได้ระบุให้ไทยอยู่ใน PWL ร่วมกับอีก 7 ประเทศ ได้แก่ บราซิล อินเดีย เม็กซิโก จีน เกาหลีใต้ ไต้หวัน และอินเดีย แต่กระนั้น ก็เป็นเพียงการข่มขู่ ยังไม่มีผลทางการสอบสวนและตอบโต้แต่อย่างใด เนื่องจากเป็นมาตรการที่ USTR จัดทำขึ้นในภายหลัง และยังมีได้ตราไว้ในกฎหมายการค้าสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม ต่อมาเมื่อวันที่ 27 เมษายน ค.ศ 1991 ไทยก็ถูกจัดให้อยู่ในสถานะ PFC ซึ่งในครั้งนี้มีผลตามกฎหมายการค้าสหรัฐฯ ที่ระบุให้ USTR ต้องดำเนินการสอบสวนและตอบโต้ทางการค้ากับไทย สำหรับข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ในการใช้มาตรา special 301 กดดันไทยให้มีการคุ้มครอง

⁵ จักรกฤษณ์ ครอบพจน์, ดร., *กฎหมายสิทธิบัตร: แนวความคิดและบทวิเคราะห์* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 143.

ทรัพย์สินทางปัญญาแก่สินค้าและบริการของสหรัฐฯ นั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 เรื่องใหญ่ๆ ด้วยกัน ได้แก่ เครื่องหมายการค้า สิทธิบัตรยา และลิขสิทธิ์ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) เครื่องหมายการค้า

สหรัฐฯ ต้องการให้ไทยแก้ไขกฎหมายเครื่องหมายการค้าให้คุ้มครองเครื่องหมายบริการ และเครื่องหมายรับรอง และเพิ่มโทษกับผู้ละเมิดอีกด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ก็ตรงกับความประสงค์ของไทยที่ต้องการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวอยู่แล้ว เนื่องจากกฎหมายเดิมที่ใช้อยู่ คือ พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2474 (ค.ศ. 1931) ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลากว่า 50 ปีแล้ว จึงล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาวะการณปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของเจ้าของเครื่องหมายการค้าได้เพียงพอ

- การแก้ไขกฎหมายเครื่องหมายการค้าตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ

สำหรับสาระสำคัญของ การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2474 (ค.ศ. 1931) เป็น พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991)* นั้น ได้มีการปรับปรุงและขยายขอบเขตความคุ้มครองให้กับผู้ประกอบการค้าและผู้บริโภค ซึ่งนอกจากจะให้ความคุ้มครองแก่เครื่องหมายการค้า ซึ่งเดิมให้ความคุ้มครองเพียงเครื่องหมายที่ใช้กับสินค้าแล้ว กฎหมายใหม่ยังให้ความคุ้มครองแก่เครื่องหมายบริการ (Service Marks) และเครื่องหมายรับรอง (Certification Marks) เพิ่มขึ้นอีกด้วย⁶ (มาตรา 4)

สำหรับการแก้ไขบทกำหนดโทษโดยการเพิ่มบทลงโทษให้สูงขึ้นในหมวด 6 ของพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) มีทั้งหมด 10 มาตรา (มาตรา 107 – 116) แต่การแก้ไขเพิ่มบทลงโทษที่สำคัญๆ ได้แก่

* ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่มที่ 108 ตอนที่ 199 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534

⁶ สงวน ลิวมโนมนต์, ผลกระทบจากกรณีกฎหมายการค้าสหรัฐอเมริกา และทรัพย์สินทางปัญญาอันมีต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ: นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 1, 2532), หน้า 54-55.

1. การปลอมแปลง (มาตรา 108) ผู้ปลอมแปลงเครื่องหมายการค้ามีโทษจำคุกสูงสุด 4 ปี และปรับเป็นเงิน 400,000 บาท (เดิมโทษจำคุกสูงสุด 3 ปี และปรับ 4,000 บาท)
2. การเลียนแบบ (มาตรา 109) ผู้เลียนแบบเครื่องหมายการค้ามีโทษจำคุกสูงสุด 2 ปี และปรับเป็นเงิน 200,000 บาท
3. การกระทำผิดซ้ำ (มาตรา 113) ถ้าผู้ต้องโทษดังกล่าวกระทำความผิดซ้ำอีกภายในเวลา 5 ปี เพิ่มโทษเป็นสองเท่า

สำหรับรายละเอียดในการปรับปรุงแก้ไขมาตราต่างๆ ของกฎหมายฉบับนี้ได้จาก
ภาคผนวก ข

(2) สิทธิบัตรยา

เมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1991 สมาคมผู้ผลิตยา (The Pharmaceutical Manufacturers Association: PMA) ได้ยื่นฟ้องไทย โดยกล่าวหาว่า ไทยไม่ยอมให้การคุ้มครองแก่ผลิตภัณฑ์ยาภายใต้กฎหมายสิทธิบัตร⁷ และได้กล่าวหาว่า ไทยเป็นประเทศศูนย์กลางของโจรสลัดและเป็นแหล่งผลิตยาปลอมออกจำหน่ายทั้งในประเทศไทยและตลาดโลก โดยสหรัฐฯ ได้ประเมินความเสียหายอันเกิดจากการนี้ว่า บริษัทยาของสหรัฐฯ จำนวนกว่า 10 บริษัท ต้องได้รับความเสียหายจากการที่ไม่มีการให้สิทธิบัตรยาในประเทศไทย คิดเป็นจำนวนเงินเกือบ 2,000 ล้านดอลลาร์ในแต่ละปี⁸

เพื่อหาทางระงับข้อพิพาทดังกล่าว ได้มีความพยายามในการเจรจาระดับทวิภาคีโดยตัวแทนการค้าไทยและสหรัฐฯ แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จในอันที่จะหาข้อยุติได้ จึงส่งผลให้สหรัฐฯ ประกาศให้ไทยอยู่ในสถานะ PFC ในเวลาต่อมา เมื่อวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1991 ร่วมกับไต้หวันและอินเดีย⁹ โดยสหรัฐฯ ต้องการให้ไทยแก้ไขกฎหมายสิทธิบัตร หรือ พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) ในเรื่องขอบเขตการคุ้มครองและระยะเวลาการคุ้มครอง กล่าวคือ ในเรื่องของการคุ้มครอง สหรัฐฯ ต้องการให้ไทยแก้ไขกฎหมายสิทธิบัตรให้ครอบคลุมไปถึง “ตัวผลิตภัณฑ์” (product patent) ในขณะที่กฎหมายเดิมจะครอบคลุมเพียงแค่

⁷ จักรกฤษณ์ ควรพจน์, ดร., *กฎหมายสิทธิบัตร: แนวความคิดและบทวิเคราะห์*, หน้า 150.

⁸ Mossinghoff, G. J., “The Importance of Intellectual Property Production in International Trade,” *Boston College International & Comparative Law Review* 7, 2 (1990): 5. ใน จักรกฤษณ์ ควรพจน์, ดร., *กฎหมายสิทธิบัตร: แนวความคิดและบทวิเคราะห์*, หน้า 150.

⁹ จักรกฤษณ์ ควรพจน์, ดร., *กฎหมายสิทธิบัตร: แนวความคิดและบทวิเคราะห์*, หน้า 150.

“กรรมวิธีการผลิต” (process patent) เท่านั้น* ส่วนในเรื่องของระยะเวลาการคุ้มครองสิทธิบัตรผลิตภัณฑ์ สหรัฐฯ ต้องการให้ขยายระยะเวลาการคุ้มครอง จาก 15 ไปเป็น 20 ปี และสิทธิกรรมวิธีการผลิต จาก 7 ปี เป็น 10 ปี ในที่สุด ภายหลังจากกระแสต่อต้านในสังคมไทยและความกดดันจากข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ไทยก็ได้ยอมแก้ไขพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) ไปเป็นพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992)** และให้มีผลบังคับใช้วันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1992 เป็นต้นไป

- การแก้ไขกฎหมายสิทธิบัตรตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ

สำหรับสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลง พระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) นั้น ประการแรก ได้ขยายความคุ้มครองไปยังตัวผลิตภัณฑ์ยาตามที่สหรัฐฯ ต้องการ (มาตรา 36) หากแต่กฎหมายใหม่จะคุ้มครองเฉพาะการประดิษฐ์ที่ยื่นคำขอรับสิทธิบัตรภายหลังจากที่กฎหมายใหม่มีผลบังคับใช้แล้วเท่านั้น และได้ขยายระยะเวลาการคุ้มครองจากเดิม 15 ปีเป็น 20 ปีตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ (มาตรา 35) รวมทั้งสิทธิกรรมวิธีการผลิต จาก 7 ปี เป็น 10 ปี (มาตรา 62) ด้วย สำหรับรายละเอียดของมาตราต่างๆ ที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในกฎหมายฉบับนี้ดูเพิ่มเติมได้ในภาคผนวก ข

นอกจากนี้ยังได้มีการปรับเปลี่ยนระยะเวลาในการที่รัฐบาลจะออกมาตรการบังคับใช้สิทธิให้มีความเหมาะสมมากขึ้น โดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 5(5) ของอนุสัญญากรุงปารีส นอกจากนี้ กฎหมายฉบับใหม่ก็ยังได้จัดตั้ง “คณะกรรมการควบคุมราคายา” ขึ้น (มาตรา 55 ตรี)

* สำหรับความแตกต่างของตัวผลิตภัณฑ์ยา (product patent) และกรรมวิธีการผลิต (process patent) นั้น ตามพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 ได้ให้ความคุ้มครองเฉพาะกรรมวิธีการผลิตเท่านั้น แต่ไม่ครอบคลุมถึงตัวสารเคมีชนิดเดียวกัน (active ingredient) ที่ใช้กรรมวิธีการผลิตแบบอื่น นั่นคือ โรงงานยาในไทยสามารถนำเข้าสารเคมีจากต่างประเทศมาทำการพัฒนาสูตร ตำรับยา และผลิตเป็นยาที่เรียกว่า Generic Products ซึ่งจะมีราคาถูกกว่ายาต้นแบบ (Original Products) ของผู้ผลิตรายแรก ด้วยสาเหตุนี้ จึงทำให้ราคายาที่ผลิตในประเทศไทยมีราคาถูกกว่าที่นำเข้า แต่สหรัฐฯ ต้องการให้แก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุมไปถึงสิทธิผูกขาดสารเคมีที่ผลิตโดยตัว รวมถึงสิทธิผูกขาดในการผลิต จำหน่าย และการนำเข้าผลิตภัณฑ์ยานั้นแต่เพียงผู้เดียว ผลก็คือ จะไม่สามารถมี Generic Products ออกมาแข่งขันกับยาต้นแบบได้เลย (ยูวดี พัฒนวงศ์, “สิทธิบัตรยา,” *ทิศทางไทย* 11 (มีนาคม 2538): 20.)

** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 34 ลงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2535

และกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการฯ (มาตรา 55 วรรค 1) เพื่อป้องกันการที่ผู้ทรงสิทธิบัตรจะใช้สิทธิผูกขาดโดยมิชอบ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าไทยจะได้แก้ไขกฎหมายสิทธิบัตรในบางประเด็นแล้ว แต่ก็ยังไม่เป็นที่พอใจของสหรัฐฯ โดยเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ภาคเอกชนโดยสมาคมผู้ผลิตยา ได้กล่าวหาว่า แม้ไทยจะประกาศใช้พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) แล้ว แต่ก็ยังเป็นการจำกัดช่องทางการจำหน่ายยาสหรัฐฯ¹⁰ และยังต้องการให้ไทยคุ้มครองสิทธิบัตรในลักษณะที่เข้มงวดมากขึ้นอีกสามประการ ได้แก่ *ประการที่หนึ่ง* สหรัฐฯ ต้องการให้ไทยให้ความคุ้มครองย้อนหลังยาเก่าที่ได้มีการคิดค้นและทดลองใช้แล้ว แต่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้นำออกจำหน่ายในประเทศ *ประการที่สอง* USTR เรียกร้องให้ไทยยกเลิกมาตรการบังคับใช้สิทธิ โดยปล่อยให้การทำงานในการประดิษฐ์ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ทรงสิทธิบัตร และ *ประการที่สาม* สหรัฐฯ ต้องการให้ยกเลิกคณะกรรมการควบคุมราคายาที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายสิทธิบัตรฉบับใหม่ แต่ไทยได้ปฏิเสธข้อเรียกร้องดังกล่าวของสหรัฐฯ โดยอ้างว่า ไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมซ้ำอีก¹¹ โดยฝ่ายไทยยืนยันที่จะให้ประเด็นเรื่องนี้เป็นประเด็นการเจรจาระดับพหุภาคี และรอผลการเจรจาในกรอบอูรุกวัย¹² ซึ่งหากตกลงเป็นประการใดแล้ว ไทยก็พร้อมยอมรับหลักการและจะแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามหลักการของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศต่อไป

ผลจากการนี้ ทำให้ USTR ประกาศในวันที่ 29 เมษายน ปี ค.ศ. 1992 ระบุให้ไทยคงสถานะ PFC ซึ่งไทยก็ยังคงต้องเสี่ยงต่อการถูกตอบโต้ด้วยมาตรา 301 ต่อไป ซึ่งการระบุให้ไทยอยู่ในสถานะ PFC ก็ยังคงดำเนินต่อมาจนถึงเดือนเมษายน ค.ศ. 1993 ในเวลาต่อมา กระทรวงพาณิชย์จึงได้แก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงเกี่ยวกับการแจ้งข้อมูลต่อคณะกรรมการสิทธิบัตรยา เพื่อให้เป็นที่พอใจของสหรัฐฯ มากขึ้น โดยการออกกฎกระทรวงเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993)^{*} เพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการแจ้งข้อมูลหรือส่งเอกสารข้อเท็จจริงเกี่ยวกับยา และการออกระเบียบกรมทรัพย์สินทางปัญญาว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาคำขออนุญาต

¹⁰ เกียรติพงษ์ เรื่องสุวรรณ, ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา: ศึกษากรณีทรัพย์สินทางปัญญา, หน้า 166.

¹¹ จักรกฤษณ์ ครอบงำ, ดร., กฎหมายสิทธิบัตร: แนวความคิดและบทวิเคราะห์, หน้า 151-152.

¹² สุธรรม อยู่ในธรรม, "กฎหมายการค้าอเมริกันกับผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศของไทย," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 9 (4 ธันวาคม 2534): 85.

* กฎกระทรวงฉบับที่ 20 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 110 ตอนที่ 122 ลงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2536

ให้ได้สิทธิตามสิทธิบัตร พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) รวมถึง การให้สิทธิทางการตลาดแต่เพียงผู้เดียว แก่เจ้าของผลิตภัณฑ์ยาที่ได้มีการจดทะเบียนสิทธิบัตรในประเทศอื่น แต่ยังไม่มีการจำหน่ายในประเทศไทย* ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ได้ดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว¹³ การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องสิทธิบัตรยาในครั้งนี้ ทำให้สหรัฐฯ พอใจมากขึ้น จึงส่งผลให้ในเดือนถัดมา สหรัฐฯ ได้ประกาศลดสถานะประเทศไทยจาก PFC ลงมาเป็น PWL แทน เมื่อวันที่ 7 กันยายน ค.ศ. 1993 และในเวลาต่อมา ไทยได้มีการแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999)** และมีผลบังคับใช้วันที่ 27 กันยายน ค.ศ. 1999 เป็นต้นไป ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPs) ของ WTO

(3) ลิขสิทธิ์

เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 กลุ่มตัวแทนการค้าสหรัฐฯ อันประกอบไปด้วย พันธมิตรทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างประเทศ (International Intellectual Property Alliance) สมาคมอุตสาหกรรมบันทึกเสียงแห่งอเมริกา (The Recording Industry Association of America) และ สมาคมส่งออกภาพยนตร์แห่งอเมริกา (The Motion Picture Export Association of America) ได้ร่วมกันยื่นคำร้องต่อ USTR กล่าวหาประเทศไทยว่าไม่ให้ความเข้มงวดในการปราบปรามการกระทำละเมิดลิขสิทธิ์ ก่อให้เกิดการลอกเลียนและปลอมแปลงสินค้าของสหรัฐฯ หลายประเภท ทั้งคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์ ภาพยนตร์ วิดีโอ หนังสือและงานดนตรี¹⁴

* ฝ่ายไทยได้กำหนดให้มีการดำเนินการใช้มาตรการบริการของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เกี่ยวกับการติดตามความปลอดภัยของยา (Safety Monitoring Program) เพื่อให้มีผลเท่ากับการให้สิทธิทางการตลาดแต่เพียงผู้เดียวแก่เจ้าของผลิตภัณฑ์ยาเป็นเวลา 5 – 6 ปี แล้วแต่กรณี แต่ไม่เกินอายุสิทธิบัตรยา ตามที่ได้รับการจดทะเบียนในประเทศแรก เป็นทางเลือกอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ ยาที่จะเข้าข่ายการได้รับความคุ้มครองตามโครงการนี้ จะต้องเป็นยาที่ได้มีการจดทะเบียนสิทธิบัตรในประเทศอื่นระหว่างวันที่ 1 มกราคม 1986 – 30 กันยายน 1991 เท่านั้น (เกียรติพงศ์ เรื่องสุวรรณ, ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา: ศึกษากรณี ทรัพย์สินทางปัญญา, หน้า 186-187.)

¹³ เกียรติพงศ์ เรื่องสุวรรณ, ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา: ศึกษากรณี ทรัพย์สินทางปัญญา, หน้า 184-187.

** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 22 ก ลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2522

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

ดังนั้น ในวันที่ 29 เมษายน ค.ศ 1992 สหรัฐฯ จึงได้กำหนดให้ไทยอยู่ในสถานะ PFC ซึ่งเป็นการกำหนดตามรัฐบัญญัติการค้า ปี ค.ศ. 1988 ยังผลให้ฝ่ายบริหารของสหรัฐฯ หรือ USTR ต้องดำเนินการสอบสวนและหาข้อสรุปตามกฎหมาย ทั้งนี้ สหรัฐฯ ได้กล่าวหาไทย 2 ประการคือ¹⁵

1. ความล้มเหลวในการปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมเทปเพลง ภาพยนตร์ และคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์ของสหรัฐฯ
2. การไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิบัตรอย่างเพียงพอ กล่าวคือ ไม่ให้ความคุ้มครองผลิตภัณฑ์ยา รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขการบังคับใช้สิทธิบัตรไว้กว้างเกินไป

สหรัฐฯ เรียกร้องให้ไทยแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์เพื่อให้มีการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ต่องานอันมีลิขสิทธิ์ของสหรัฐฯ ตามสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2511 (ค.ศ 1968) และต่อมาเมื่อสหรัฐฯ เข้าเป็นภาคีอนุสัญญากรุงเบอร์ลิน ซึ่งเป็นอนุสัญญาคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ 1989 จึงส่งผลให้ไทยต้องให้ความคุ้มครองงานของสหรัฐฯ ในฐานะประเทศภาคีอนุสัญญากรุงเบอร์ลิน* นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังต้องการให้มีการรวมเอาความคุ้มครอง “คอมพิวเตอร์และซอฟต์แวร์” เข้าไว้ในกฎหมายลิขสิทธิ์ของไทย โดยตัวแทนภาคอุตสาหกรรมในสหรัฐฯ กล่าวหาว่า ไทยเป็นประเทศที่มีการละเมิดลิขสิทธิ์มากที่สุด และหนึ่งในบรรดาสิทธิที่ละเมิดก็คือ คอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์ ซึ่งตัวเลขของกลุ่ม BSA (Business Software Alliance) ได้ระบุว่าประเทศไทยมีสัดส่วนของการละเมิดสูงถึงร้อยละ 97 ซึ่งหมายความว่า ในบรรดาซอฟต์แวร์ที่ใช้อยู่ในประเทศไทยนั้นร้อยละ 97 เป็นซอฟต์แวร์ที่ละเมิดลิขสิทธิ์¹⁶

¹⁵ กรมทรัพย์สินทางปัญญา, กระทรวงพาณิชย์., “รายงานความก้าวหน้าในการปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์,” ม.ป.ท., ม.ป.ป.. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 1.

* ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความแล้วว่า สหรัฐฯ ในฐานะภาคีอนุสัญญากรุงเบอร์ลิน จะได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ตามกฎหมายไทย ยกเว้นข้อสงวนของไทยดังปรากฏในพระราชกฤษฎีกาแนบท้าย (เกียรติพงศ์ เรื่องสุวรรณ, ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา: ศึกษากรณี ทรัพย์สินทางปัญญา (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 93.)

¹⁶ คณิต พุฒถนอม, “อุตสาหกรรมซอฟต์แวร์หลัง กม.ลิขสิทธิ์ ถูขุมทองนี้จะเป็นของต่างชาติ,” อุตสาหกรรม 5, 180 (มีนาคม 2538): 90.

ในการดำเนินการของไทยตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ นั้น ได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่ 14/2536 กำหนดนโยบายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์อย่างจริงจังและต่อเนื่อง และใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับอย่างเคร่งครัด โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการบริหารกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) ซึ่งได้กำหนดให้กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ เป็นศูนย์กลางประสานงานกับภาคราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์

ปี ค.ศ. 1994 กรมทรัพย์สินทางปัญญา ได้จัดตั้ง “ศูนย์ประสานการป้องปรามการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา” เป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปราบปรามการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา และรายงานผลการปฏิบัติการต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีทุกวันที 5 ของเดือน¹⁷ โดยต่อมาในเดือนเมษายน ค.ศ. 1997 ไทยได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการร่วมปราบปรามการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา (สนง. กปป.) ขึ้น และต่อมาเมื่อปลายปี ค.ศ. 1997 ได้จัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศเพื่อให้การตัดสินคดีทางด้านดังกล่าวมีความรวดเร็วมากขึ้น¹⁸ ในเรื่องนี้รัฐบาลไทยได้มีการเข้มงวดและกวดขันการปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์อย่างจริงจังมากขึ้นจนเป็นที่พอใจของสหรัฐฯ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3.6 แสดงสถิติการจับกุมการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาในระหว่างปี ค.ศ. 1991-2001

¹⁷ กรมทรัพย์สินทางปัญญา, กระทรวงพาณิชย์, “รายงานความก้าวหน้าในการปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์,” หน้า 4-5.

¹⁸ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, “การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา (ส่วนหนึ่งของโครงการแผนแม่บทกระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2540-2549),” พฤศจิกายน 2541. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 11.

ตารางที่ 3.6 : แสดงสถิติการจับกุมการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา

ละเมิดตาม พรบ.	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	คดี (ราย)	ของ กลาง (ม้วน/ ชิ้น)	คดี (ราย)	ของ กลาง (ม้วน/ ชิ้น)	คดี (ราย)	ของ กลาง (ม้วน/ ชิ้น)	คดี (ราย)	ของ กลาง (ม้วน/ ชิ้น)	คดี (ราย)	ของ กลาง (ม้วน/ ชิ้น)	คดี (ราย)	ของ กลาง (ม้วน/ ชิ้น)	คดี (ราย)	ของ กลาง (ม้วน/ ชิ้น)
พรบ. ลิขสิทธิ์	127	27,693	472	14,836	336	123,652	527	246,410	292	136,794	330	99,646	637	264,681
พรบ. เครื่องหมาย การค้า	1,088	32,637	641	38,302	631	215,219	770	1,062,04 4	575	138,620	476	61,694	1,032	408,700
พรบ. สิทธิบัตร	-	-	-	-	8	906	16	12,285	0	0	2	315	1	241
พรบ. ควบคุมกิจการ เทปและวัสดุโทรทัศน์	287	2,456	747	107,066	1,661	615,374	468	75,588	472	17,782	384	6,162	96	4,844
รวม	1,502	62,786	1,860	160,204	2,636	9,551	1,781	1,396,32 7	1,339	293,196	1,192	167,817	1,766	678,466

ที่มา: กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์

- การแก้ไขกฎหมายเครื่องหมายการค้าตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ

ภายหลังจากข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ เรื่องกฎหมายลิขสิทธิ์ ประเทศไทยก็ได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจากเดิมคือ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ไปเป็น พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537* (ค.ศ. 1994) และได้ตราเป็นกฎหมาย มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) โดยในการแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์นั้น ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ให้ เป็นไปตามที่สหรัฐฯ ต้องการ กล่าวคือ สหรัฐฯ ต้องการให้รวมเอา “คอมพิวเตอร์และซอฟต์แวร์” เข้าไว้ในพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) โดยให้ความคุ้มครองเป็นงานวรรณกรรม (มาตรา 4) นอกจากนี้ ยังได้เรียกร้องให้แก้ไขให้ความคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์ย้อนหลังอีกด้วย หรือก็คือ งานที่ได้มีขึ้นก่อนพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) ก็จะได้รับ ความคุ้มครองย้อนหลังอันหมายถึงโปรแกรมคอมพิวเตอร์ด้วย (มาตรา 78) สำหรับรายละเอียดของ มาตราต่างๆ ที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในกฎหมายฉบับนี้ดูเพิ่มเติมได้ในภาคผนวก ข

ต่อมา เมื่อร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1994 สหรัฐฯ ก็ได้ถอดรายชื่อประเทศไทยออกจากบัญชี PWL และลดสถานะโดยย้ายบัญชีรายชื่อไทยไปอยู่ในบัญชี WL แทน¹⁹ ซึ่งการถอดและลดสถานะ ไทยออกจากบัญชี PWL ไปเป็น WL นั้น เนื่องมาจากการที่ไทยได้แก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ และมีการปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์อย่างจริงจังจนเป็นที่พอใจของสหรัฐฯ นั่นเอง ซึ่งภายหลังจากการแก้ไขและประกาศใช้พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) แล้ว ในเวลาต่อมาก็ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) ให้สอดคล้องตามอนุสัญญากรุงเบอร์ลินว่าด้วยการคุ้มครองงานวรรณกรรมและศิลปกรรม (Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศ พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) ลงวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2536** (ค.ศ. 1993) และต่อมาก็ได้แก้ไขให้ได้มาตรฐานและเป็นไปตามความตกลง TRIPs ของ WTO ในฐานะที่ไทยเป็นประเทศสมาชิก ด้วยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองลิขสิทธิ์

* ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 59 ก ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2537

¹⁹ กรมทรัพย์สินทางปัญญา, กระทรวงพาณิชย์, “รายงานความก้าวหน้าในการปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์,” หน้า 2.

** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 110 ตอนที่ 147 ลงวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2536

ระหว่างประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) ลงวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) ***

โดยสรุปแล้ว ในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญานั้น สหรัฐฯ นำมาตรา special 301 ของรัฐบัญญัติการค้าปี ค.ศ. 1988 มาใช้ในการบีบบังคับไทยให้คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาให้แก่สหรัฐฯ ซึ่งกรณีที่สำคัญๆ ได้แก่ การให้ความคุ้มครองสิทธิบัตรยา, คอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์, เทปเพลง วีดีโอ และภาพยนตร์ ด้วยการบีบบังคับไทยให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหรือกฎหมายภายใน เพื่อให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาจนกว่าจะเป็นที่พอใจของสหรัฐฯ มิเช่นนั้นแล้วสหรัฐฯ จะดำเนินมาตรการตอบโต้ทางการค้าต่างๆ ต่อสินค้าส่งออกที่สำคัญของไทย (อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ ก็ยังไม่เคยใช้มาตรา 301 ตอบโต้ไทยอย่างจริงจัง เป็นแต่เพียงการขู่) ซึ่งหากสหรัฐฯ ใช้มาตรการตอบโต้สินค้าไทยจริงๆ แล้ว จะส่งผลกระทบต่อสินค้าส่งออกของไทยทันที และอาจส่งผลไปถึงดุลการค้าและดุลการชำระเงินอีกด้วย ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ก็คือนโยบายที่ไทยต้องยอมทำตามสหรัฐฯ ต้องการ ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) ไปเป็น พระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992), พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ไปเป็น พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) และพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2474 (ค.ศ. 1931) ไปเป็น พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) (รายละเอียดการแก้ไขกฎหมายแต่ละฉบับโปรดดูในตารางที่ 3.7) เพื่อให้มีการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาตามที่สหรัฐฯ ต้องการ รวมทั้ง การเร่งดำเนินการปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์อย่างจริงจังเพื่อให้เป็นที่พอใจแก่สหรัฐฯ โดยไทยกับสหรัฐฯ ได้ร่วมกันจัดทำ “แผนปฏิบัติการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างไทยกับสหรัฐฯ” (Thai-US Action Plan on Intellectual Property : IPR Action Plan) ขึ้น นับตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1998 เป็นต้นมา²⁰

เมื่อไทยได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและการดำเนินต่างๆ จนเป็นที่พอใจแก่สหรัฐฯ แล้ว จึงส่งผลให้ในเวลาต่อมา เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1994 สหรัฐฯ ได้ประกาศลดสถานะไทยจาก

*** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 50 ก ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537

²⁰ Special 301. *The Office of Commercial Affairs, at the Royal Embassy of Thailand in Washington, DC* [Online]. (03 June 2000). Available from: http://oca.thaiembdc.org/special_301.htm[2002, September 23]

บัญชีรายชื่อ PWL ไปเป็น WL แทน แต่กระนั้น ก็จะมีการทบทวนใหม่ในทุกๆ เดือนเมษายนของทุกปีว่า ไทยมีการดำเนินการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาแก่สหรัฐฯ อย่างมีประสิทธิภาพ

หรือไม่ ซึ่งหมายความว่า ไทยก็ยังคงเสี่ยงต่อการถูกตอบโต้ด้วย มาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้า ปี ค.ศ. 1988 ของสหรัฐฯ ได้ต่อไป หากสหรัฐฯ เห็นว่า ไทยไม่ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาแก่สหรัฐฯ อย่างเพียงพอ และจนถึงปัจจุบัน (ปี ค.ศ. 2002) ไทยก็ยังคงถูกจัดอยู่ในสถานะ WL



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.7 : สรุปข้อเรียกร้องและผลลัพธ์กรณีสหรัฐฯ ใช้มาตรา speical 301
กดดันให้ไทยให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญากับสหรัฐฯ

	ข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ที่สำคัญ	ผลลัพธ์
ลิขสิทธิ์	- ให้ไทยแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ให้ครอบคลุมถึงความคุ้มครองในโปรแกรมคอมพิวเตอร์และให้ความคุ้มครองงานของสหรัฐฯ ย้อนหลังด้วย (งานก่อนที่จะมีการแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์) และให้มีการเร่งปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์อย่างจริงจัง	- ไทยยอมแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) เป็น พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของกฎหมายตามที่สหรัฐฯ ต้องการ - ได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่ 14/2536 กำหนดนโยบายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการปราบปรามฯ อย่างจริงจังและต่อเนื่อง และใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับอย่างเคร่งครัด ซึ่งผลก็คือมีคดีจับกุมและการปราบปรามที่เข้มงวดจริงจังมากขึ้น
สิทธิบัตรยา	- สหรัฐฯ ต้องการให้แก้ไขขอบเขตความคุ้มครองให้คุ้มครองตัวผลิตภัณฑ์ (product patent) ด้วย ซึ่งเดิมคุ้มครองเพียงกระบวนการผลิต (process patent) เท่านั้น นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังต้องการให้ขยายเวลาความคุ้มครองสิทธิบัตรจากเดิม 15 ปีไปเป็น 20 ปี สำหรับสิทธิผลิตภัณฑ์ และ สิทธิกรรมวิธีการผลิตจากเดิม 7 ปีไปเป็น 10 ปี	- ไทยยอมแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) เป็นพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระทางกฎหมายตามที่สหรัฐฯ ต้องการ
เครื่องหมายการค้า	- สหรัฐฯ ต้องการให้แก้ไขกฎหมายโดยให้เพิ่มความคุ้มครองเครื่องหมายบริการ และ เครื่องหมายรับรองเข้าไปในกฎหมายฉบับใหม่ และให้เพิ่มโทษกับผู้ละเมิดอีกด้วย	- ไทยปรับปรุงพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2474 (ค.ศ. 1931) เป็น พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของกฎหมายตามที่สหรัฐฯ ต้องการ

3.2.2 มาตรการพิจารณาบททวนและจำกัดสิทธิพิเศษทางศุลกากร (Generalized System of Preferences: GSP)

กลยุทธ์ในการกีดกันทางการค้าต่างๆ ของสหรัฐฯ ส่วนหนึ่งมาจากการที่สหรัฐฯ มักจะใช้การให้สิทธิ GSP แก่ไทย มาเป็นเครื่องมือในการต่อรองและบีบบังคับทางการค้ากับไทยมาโดยตลอด โดยเริ่มขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1985 -1986 ซึ่งเป็นการพิจารณาบททวนการให้สิทธิ GSP* ระยะเวลาที่สอง (4 มกราคม ค.ศ. 1985 – 3 กรกฎาคม ค.ศ. 1993) โดยสหรัฐฯ ได้วางเงื่อนไขการให้สิทธิ GSP เพิ่มขึ้น 4 ประการ²¹ ได้แก่

1. ให้การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐฯ อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ
2. เปิดตลาดให้กับสินค้าและการลงทุนที่มาจากสหรัฐฯ
3. ลดมาตรการส่งเสริมการลงทุนที่บิดเบือนการค้า เช่น การสนับสนุนการลงทุนเพื่อการส่งออก
4. ให้สิทธิและความคุ้มครองแรงงานอันเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ

* โครงการให้สิทธิ GSP ของสหรัฐฯ

โครงการให้สิทธิ GSP ที่สหรัฐฯ ให้แก่ไทย นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีดังต่อไปนี้

โครงการ GSP ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1976 – 31 ธันวาคม ค.ศ. 1984

โครงการ GSP ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 1985 – 3 กรกฎาคม ค.ศ. 1993

ต่ออายุครั้งที่ 1 : 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 - 30 กันยายน ค.ศ. 1994

ต่ออายุครั้งที่ 2 : 1 ตุลาคม ค.ศ. 1994 - 30 กรกฎาคม ค.ศ. 1995

โครงการ GSP ครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1995 - 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1997

ต่ออายุครั้งที่ 1 : 1 มิถุนายน ค.ศ. 1997 - 30 มิถุนายน ค.ศ. 1998

ต่ออายุครั้งที่ 2 : 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1998 - 30 มิถุนายน ค.ศ. 1999

ต่ออายุครั้งที่ 3 : 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 - 30 กันยายน ค.ศ. 2001

ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการต่ออายุครั้งที่ 4 โดยเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 2001 คณะกรรมาธิการ House Ways & Means ของสหรัฐอเมริกาได้ผ่านร่างกฎหมายต่ออายุโครงการ GSP ใหม่ ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยเป็นเวลา 1 ปี 3 เดือน โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2001 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2001 (การต่ออายุโครงการ GSP สหรัฐฯ. *ข่าวกรมการค้าต่างประเทศ* [ข่าวออนไลน์]. (29 ตุลาคม 2544). แหล่งที่มา : <http://www.dft.moc.go.th/dftnews/news10> [6 กันยายน 2545])

²¹ สุธรรม อยู่ในธรรม, “กฎหมายการค้าอเมริกันกับผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศของไทย,” หน้า 74.

การทบทวนการให้สิทธิ GSP เมื่อปี ค.ศ. 1985 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเรียกร้องและบีบบังคับไทยในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาและการเปิดตลาดเพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับสิทธิ GSP²² อาจกล่าวได้ว่า สหรัฐฯ ได้บิดเบือนวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการให้สิทธิ GSP แก่ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งควรเป็นไปโดยไม่หวังผลตอบแทน มาเป็นการให้สิทธิ GSP แบบวางเงื่อนไข โดยการนำ GSP มาเป็นเครื่องมือในการบีบบังคับประเทศคู่ค้าให้ยอมทำตามที่สหรัฐฯ ต้องการ เพื่อผลประโยชน์ทางการค้าของสหรัฐฯ

ในปี ค.ศ. 1987 ภาคเอกชนสหรัฐฯ โดยพันธมิตรทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างประเทศ (IIPA) สมาคมผู้ผลิต (PMA) และสหพันธ์แรงงานของสหรัฐฯ (AFL-CIO) ได้ยื่นคำร้องในการทบทวนประจำปี ค.ศ. 1987 ขอให้รัฐบาลสหรัฐฯ เพิกถอนสิทธิ GSP ไทย โดยอ้างเหตุผลว่า ไทยไม่ให้ความคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์ของสหรัฐฯ นอกจากนี้กฎหมายสิทธิบัตรไทยก็ไม่คุ้มครองผลิตภัณฑ์ยา รวมถึงการที่ไทยไม่ให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานตามมาตรฐานสากลอีกด้วย

ปัญหาในช่วงปี ค.ศ. 1987-1988 จึงเป็นการพยายามรักษาสิทธิ GSP ของฝ่ายไทย และการบีบบังคับของสหรัฐฯ เพื่อให้แก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ซึ่งรวมถึงการคุ้มครองคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์ การฟื้นฟูการแก้ไขกฎหมายสิทธิบัตร และการเปิดตลาด โดยได้มีการเจรจาทวิภาคีระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ระดับรัฐมนตรีถึง 2 ครั้ง คือ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม ปี ค.ศ. 1988 และเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม ปี ค.ศ. 1988 ซึ่งผลของการเจรจานั้น สหรัฐฯ ได้เลื่อนการตัดสิทธิ GSP ออกไปจากกลางปี ค.ศ. 1988 เป็นปลายปี ค.ศ. 1988²³

รัฐบาลไทยได้แก้ไขกฎหมายต่างๆ ตามที่สหรัฐฯ เรียกร้องในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อมิให้มีการตัดสิทธิ GSP ซึ่งสหรัฐฯ มีความพอใจกับผลความคืบหน้าเรื่องลิขสิทธิ์ แต่สหรัฐฯ ก็ยังไม่พอใจในเรื่องกฎหมายสิทธิบัตร ดังนั้น เมื่อวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 1989 สหรัฐฯ จึงประกาศตัดสิทธิ GSP สินค้าไทยรวม 8 รายการ* คิดเป็นมูลค่า 165 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยให้มีผลบังคับ

²² เกริกไกร จีระแพทย์, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง การเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทย, หน้า 56.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

* ได้แก่ เฟอร์นิเจอร์ไม้, กระเบื้องปูพื้นเซรามิก, ดอกไม้ประดิษฐ์, เครื่องประดับทำด้วยเงิน, อุปกรณ์เชื่อมโยงโทรศัพท์และโทรเลขบางชนิด, ปลายข้าวและแป้งข้าวเจ้า, ถั่วเขียวตากแห้ง และเครื่องประดับอัญมณีที่ทำจากโลหะมีค่า

ใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1989 เป็นต้นไป และได้สงวนสิทธิที่จะตัดสิทธิ GSP ไทยอีก ถ้าไม่มีการปรับปรุงเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาตามที่สหรัฐฯ เรียกร้อง²⁴

อย่างไรก็ดี ในเวลาต่อมา สหรัฐฯ ได้เปลี่ยนระบบการจำแนกสินค้าที่ให้สิทธิ GSP จากระบบเดิมคือ the Tariff Schedule of the United States (TSUSA – 7 digits) ซึ่งเคยใช้อยู่ระหว่างปี ค.ศ. 1978-1988 ไปเป็นระบบ Harmonized Tariff Schedule of the United States (HTSUS - 8 digits) แทน โดยเริ่มใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นไป²⁵ ทำให้รายการสินค้าไทยที่ถูกสหรัฐฯ ตัดสิทธิ GSP เดิม 8 รายการ แยกออกเป็น 16 รายการตามระบบใหม่ และต่อมา เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1995 สหรัฐฯ ได้ประกาศคืนสิทธิ GSP ให้กับสินค้าไทย 15 รายการ ทั้งนี้ สินค้า 11 รายการ* ที่คืนให้ มีผลบังคับใช้ได้ทันที ส่วนสินค้าอีก 4 รายการ สหรัฐฯ ประกาศจะคืนสิทธิให้หลังวันที่ 15 กรกฎาคม ค.ศ. 1998 โดยการประกาศคืนสิทธิ GSP ในครั้งนี้ เนื่องจากว่าไทยได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างไทยกับสหรัฐฯ” (Thai-US Action Plan on Intellectual Property : IPR Action Plan) ร่วมกับสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1998 ในการดำเนินการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา จนเป็นที่พอใจแก่สหรัฐฯ²⁶ นั้นเอง

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่สหรัฐฯ ประกาศใช้รัฐบัญญัติการค้า ปี ค.ศ. 1988 แล้ว สหรัฐฯ ก็หันมาใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นกลยุทธ์ใหม่ในการบีบบังคับไทยและประเทศคู่ค้าอื่นๆ แทนการใช้ GSP ซึ่งเป็นกลยุทธ์หลักในอดีต โดยเฉพาะมาตรา 301 ของกฎหมายฉบับนี้ ถือเป็นอาวุธที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย และยังได้ระบุเอาการพิจารณาการให้สิทธิ GSP มาเป็นหนึ่งในมาตรการตอบโต้ของกฎหมายการค้าฉบับนี้อีกด้วย

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

²⁵ U.S. Merchandise Trade Data. *International Trade Administration (ITA)* [Online]. (14 May 1998). Available from: <http://www.ita.doc.gov/industry/otea/tpis/census.html> [2002, September 23]

* สินค้า 11 รายการดังกล่าวได้แก่ ข้าวบด, ที่นั่งอื่นๆ ที่เป็นโครงไม้, ที่นั่งปรับเป็นเตียงได้ยกเว้นที่นั่งในสนาม, ที่นั่งไม่มีเบาะรองนั่ง, ถั่วแห้ง, แป้งข้าว, เฟอร์นิเจอร์ไม้ใช้ในห้องนอน, เครื่องรูปพรรณทำด้วยโลหะสามัญที่หุ้มด้วยโลหะมีค่า, เครื่องรูปพรรณทำด้วยโลหะเงินมีมูลค่า 18 เหรียญ, เฟอร์นิเจอร์ไม้ที่ใช้ในสำนักงาน และเฟอร์นิเจอร์ไม้ที่ใช้ในครัว

²⁶ สุภิดา ทรัพย์สงสุข, “สินค้าไทยกรณี IPR หลังได้รับการคืนสิทธิ GSP สหรัฐฯ,” ผู้ส่งออก 14, 310 (ปีที่แรก กรกฎาคม 2543): 14-15.

จึงเห็นได้ว่า การให้สิทธิ GSP ของสหรัฐฯ ถือเป็นหนึ่งในกลยุทธ์ที่สหรัฐฯ สามารถนำมาใช้ในการบีบบังคับทางการค้าต่อไทย และไทยเองก็ต้องยอมทำตามที่สหรัฐฯ ต้องการ โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 1988-1989 ซึ่งเป็นช่วงที่สหรัฐฯ นำ GSP มาบีบบังคับไทยอย่างเข้มงวดในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา ผลลัพธ์คือ ไทยต้องแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ และ ให้ความร่วมมือในการจัดทำแผนปฏิบัติการ หรือ Action Plan ร่วมกับสหรัฐฯ เพื่อต้องการรักษาสหสิทธิ GSP ไว้ เนื่องจากไทยไม่ยอมสูญเสียสิทธิประโยชน์ที่จะได้จากการส่งออกสินค้าที่ได้รับสิทธิ GSP จากสหรัฐฯ ซึ่งเป็นตลาดส่งออกที่สำคัญอันดับ 1 ของไทย หรือก็คือการส่งออกของไทยต้องพึ่งพิงตลาดสหรัฐฯ เป็นอย่างสูง ทำให้ไทยต้องโอนอ่อนผ่อนตามแรงบีบบังคับทางการค้าของสหรัฐฯ นั่นเอง

3.2.3 มาตรการเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาด (Antidumping Duty: AD) และ มาตรการเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุน (Countervailing Duty: CVD)

นับแต่ปี ค.ศ. 1985 เป็นต้นมา ไทยถูกสหรัฐฯ สอบสวนและตอบโต้ด้วยมาตรการ AD และ CVD มาโดยตลอด โดยไทยถูกกล่าวหาว่าให้การอุดหนุน* แก่อุตสาหกรรมหลายประเภทที่ผลิตเพื่อการส่งออก เช่น สินค้าสิ่งทอ เครื่องใช้ไฟฟ้า อาหารสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์เหล็ก ผลที่ตามมาคือ ไทยถูกเรียกเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุนจากสหรัฐฯ²⁷ ส่วนภาคอุตสาหกรรมที่ตกเป็นเป้าหมายของการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด** บ่อยครั้ง ได้แก่ อุตสาหกรรมเหล็ก เครื่องใช้ไฟฟ้า สิ่งทอ สินค้าเกษตร และสารเคมี²⁸

* ตามมาตรา 16 ของ GATT 1947 ได้กำหนดความหมายของ “การอุดหนุนโดยทั่วไป” ไว้ว่า คือการที่ประเทศสมาชิกให้การช่วยเหลือหรือการอุดหนุนใดๆ แก่ผู้ผลิตภายในประเทศตน ไม่ว่าจะเป็นการให้เงินช่วยเหลือหรือการพยุงราคาสินค้าในประเทศ การอุดหนุนทางตรงและทางอ้อมต่อการส่งออกสินค้า รวมถึงการลดการนำเข้าสินค้าจากประเทศอื่น ให้ถือว่าเหล่านี้คือการอุดหนุน จาก The World Trade Organization Agreements. in The WTO Agreements Series 2: General Agreement on Tariffs and Trade. *World Trade Organization* [Online] (n.d.). Available from:

http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmtseries2_gatt_e.pdf [2002, July 16]

²⁷ จักรินทร์ โกลลศิริ, ดร., นิรัตน์ ทรัพย์ทวีธรรม, ดร. และ กীরติ รัชโน, ดร.. มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดกับการค้าระหว่างประเทศในภาวะปัจจุบัน. *กรมการค้าต่างประเทศ* [ออนไลน์]. (ม.ป.ป.). แหล่งที่มา: http://www.dft.moc.go.th/document/trade_interest/spe_article_1.htm [1 กรกฎาคม 2545]

** ตามมาตรา 6 ของ GATT 1947 ได้กำหนดไว้ว่า “การทุ่มตลาด” หมายถึง การส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังตลาดต่างประเทศ โดยมีราคาส่งออกต่ำกว่ามูลค่าปกติของสินค้าชนิดเดียวกัน จาก The World

การใช้มาตรการ AD/CVD ของสหรัฐฯ ในการไต่สวนและตอบโต้ไทยรวมถึงประเทศอื่นๆ นั้น อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายภายในสหรัฐฯ 2 ฉบับ ได้แก่ รัษฎบัญญัติภาษีศุลกากร ปี ค.ศ. 1930 (Tariff Act of 1930)* และ ภายใต้มาตรา 301 ของรัษฎบัญญัติการค้า ปี ค.ศ. 1988** ซึ่งสหรัฐฯ สามารถใช้ในการไต่สวนและตอบโต้ไทยได้ตามอำเภอใจ*** ทั้งนี้ สาเหตุหนึ่งมาจากการที่ไทย

Trade Organization Agreements. in The WTO Agreements Series 2: General Agreement on Tariffs and Trade. *World Trade Organization* [Online] (n.d.). Available from:

http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agmntseries2_gatt_e.pdf[2002, July 16]

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

*Tariff Act of 1930 มีหน่วยงานและคณะกรรมการที่แบ่งแยกการทำงานออกจากกัน ได้แก่ คณะกรรมาธิการบริหารการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Administration: ITA) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงพาณิชย์ของสหรัฐฯ (Department of Commerce: DOC) ทำหน้าที่ในการไต่สวนการทุ่มตลาดและการอุดหนุน และ คณะกรรมาธิการการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Commission: ITC) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาความเสียหายของธุรกิจหรืออุตสาหกรรมสหรัฐฯ ที่เกิดจากการทุ่มตลาดและการอุดหนุนของประเทศคู่ค้า (สุรัตน์ มาลัยกรอง, *บทบาทของรัฐในการปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าของไทย ศึกษากรณีการถูกประเทศคู่ค้าดำเนินมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด*, (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 47.)

ตามมาตรา 701 ของกฎหมายฉบับนี้ สหรัฐฯ จะตอบโต้ได้ก็ต่อเมื่อมีการพิสูจน์ความเสียหาย (Injury Test) ก่อน เฉพาะกับประเทศที่เป็นภาคีของข้อตกลงว่าด้วยการช่วยอุดหนุน (Subsidies Code) ของ GATT เท่านั้น แต่หากประเทศใดมิได้เป็นภาคีของข้อตกลง Subsidies Code สหรัฐฯ สามารถตอบโต้ได้ทันทีตามบทบัญญัติในมาตรา 303 ของ U.S. Tariff Act of 1930 (ปราโมทย์ ธรรมพนินชวัฒน์, *หลักการช่วยอุดหนุนและการเก็บภาษีตอบโต้ในกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศและกฎหมายของสหรัฐอเมริกา*, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 161.) ซึ่งในอดีตนั้น ไทยมิได้เป็นภาคีของข้อตกลง Subsidies Code ทำให้สหรัฐฯ สามารถตอบโต้ไทยได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายก่อน

** นอกจากการตอบโต้ฯ ตาม U.S. Tariff Act of 1930 แล้วสหรัฐฯ ยังสามารถตอบโต้ฯ ด้วยมาตรา 301 กับประเทศคู่ค้าได้อีกทางหนึ่ง โดยถือว่าการทุ่มตลาดและการอุดหนุนเป็นการกระทำการค้าที่ไม่เป็นธรรมโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะมาตรา 301 ได้ระบุให้มาตรการ AD/ CVD เป็นมาตรการหนึ่งในการตอบโต้ตามมาตรา 301 ได้นั่นเอง

*** การที่สหรัฐฯ สามารถบังคับใช้กฎหมายภายในของตนกับประเทศคู่ค้าได้ ทั้งๆ ที่สหรัฐฯ เองก็เป็นสมาชิกกับข้อตกลงพหุภาคีหรือ GATT โดยการนำกฎหมายภายในของตนมาบังคับใช้กับประเทศคู่ค้านั้น น่าจะผิดหลักการของข้อตกลงการค้าพหุภาคี หรือ GATT แต่สหรัฐฯ อาศัยข้อยกเว้นของ GATT ที่เรียกว่า

ไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกของข้อตกลงพหุภาคีที่เกี่ยวกับ AD/CVD ของ GATT ปี ค.ศ. 1947 อันได้แก่
 ข้อตกลงว่าด้วยการป้องกันการทุ่มตลาด ปี ค.ศ. 1967 (Anti-Dumping Code, 1967) * และ
 ข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลืออุดหนุน ปี ค.ศ. 1979 (Subsidy Code, 1979) ** ทำให้สหรัฐฯ สามารถใช้
 กฎหมายภายในของตนมาทำการไต่สวนและตอบโต้ทางการค้ากับไทยได้เลย ทั้งนี้ โดยไม่ต้องมี
 การพิสูจน์ความเสียหายอีกด้วย ประกอบกับกฎหมายภายในของไทยที่มีอยู่ก็ไม่สามารถบังคับ
 ใช้ได้และมีปัญหาในทางปฏิบัติ*** ทำให้ไทยเป็นฝ่ายถูกไต่สวนและตอบโต้ด้วยมาตรการ

Grandfather Right ซึ่งมีความหมายว่า กฎหมายของสหรัฐฯ ฉบับใดที่มีมาก่อนการจัดตั้ง GATT ในปี ค.ศ.
 1947 ก็ให้มีผลบังคับใช้ต่อไปได้ แม้ว่ากฎหมายเหล่านั้น อาจมีบทบัญญัติที่ขัดต่อบทบัญญัติของ GATT ก็ตาม
 (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, ดร., “บทบาทของกฎหมายเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศและผลกระทบต่อประเทศไทย,” *บทบัณฑิต* 42 (ธันวาคม 2542): 71.) ซึ่งหลักการของข้อยกเว้นนี้เอง เป็นข้ออ้างของสหรัฐฯ ในการนำ
 กฎหมายภายในของตน มาบังคับใช้กับประเทศคู่ค้าในการกีดกันการค้าได้จนถึงปัจจุบัน ดังนั้นจะเห็นได้ว่า
 แม้ว่าประเทศคู่ค้าของสหรัฐฯ ที่เป็นสมาชิกข้อตกลง Subsidies Code จะรอดพ้นจากการพิสูจน์ความเสียหาย
 แล้วก็ตาม แต่สหรัฐฯ ก็ยังสามารถอ้างกฎหมายการค้าปี ค.ศ. 1988 หรือมาตรา 301 ในการตอบโต้ว่ามีการ
 ปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมได้อีกทางหนึ่ง

* Anti-Dumping Code, 1967 เป็นผลมาจากการเจรจา GATT รอบเคนเน็ต ข้อตกลงนี้มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า “Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade”²⁹ ต่อมาภายหลังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในการประชุมการค้าหลายฝ่ายรอบโตเกียวปี ค.ศ. 1979 (Anti-Dumping Code, 1979) ซึ่งความแตกต่างระหว่างข้อตกลงว่าด้วยการป้องกันการทุ่มตลาด ปี ค.ศ. 1967 และ ปี ค.ศ. 1979 คือ ในข้อตกลงฯ ปี ค.ศ. 1979 ได้มีบทบัญญัติในเรื่องการระงับข้อพิพาทขึ้น โดยได้มีการตั้ง คณะกรรมการป้องกันการทุ่มตลาด (Committee on Anti-Dumping Practices) ขึ้น มีหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบ ในเรื่องดังกล่าว (บุญญรัตน์ โชคบัณฑิตาชัย, *มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการทุ่มตลาดในประเทศไทย*, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 20-21.)

** การเจรจา GATT รอบโตเกียว ซึ่งสิ้นสุดลงเมื่อปี ค.ศ. 1979 ได้ทำให้เกิดข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือ อุดหนุน (Subsidy Code, 1979) ขึ้น มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า “Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI of the General Agreement on Tariffs and Trade” (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, ดร., “บทบาทของกฎหมายเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศและผลกระทบต่อประเทศไทย,” หน้า 62.)

*** ไทยมีกฎหมายฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการตอบโต้การทุ่มตลาดคือ “พระราชบัญญัติป้องกันการทุ่มตลาด พ.ศ. 2507 (ค.ศ. 1964)” หากแต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ไทยไม่เคยมีการบังคับใช้ พบ. ฉบับนี้เลย เนื่องจาก พบ. ฉบับนี้ มีข้อบกพร่องในการบังคับใช้ และมีบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน กล่าวคือ ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการคิด ราคาปกติของสินค้าและการพิสูจน์ความเสียหาย รวมทั้งขาดบทบัญญัติในเรื่องวิธีการไต่สวนถึงการทุ่มตลาดใน ขั้นตอนต่างๆ ทำให้ไม่สามารถนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับกรณีที่มีการทุ่มตลาดสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยได้ นอกจากนี้ กฎหมายที่ใกล้เคียง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 (ค.ศ.

AD/CVD จากสหรัฐฯ โดยไม่มีทางเลือกและไม่สามารถตอบโต้ได้ ซึ่งในการถูกไต่สวนการทุ่มตลาด หรือการอุดหนุนนั้น แม้ว่าในภายหลังการพิจารณาแล้วปรากฏว่าไทยไม่มีความผิดก็ตาม แต่แค่เพียงการเปิดการไต่สวนของสหรัฐฯ ก็ได้สร้างผลกระทบและความเสียหายให้กับสินค้าในการส่งออกของไทยไปแล้วเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจาก จะทำให้การส่งออกสินค้ารายการนั้นต้องหยุดชะงักลงทันที เพราะผู้นำเข้าจะชะลอการสั่งซื้อสินค้าในระหว่างที่มีการไต่สวน เนื่องจากความหวั่นเกรงว่าจะถูกเก็บภาษีตอบโต้ทางการค้า ส่งผลให้ส่วนแบ่งสินค้าชนิดนั้นในตลาดต่างประเทศลดลง และถูกผู้ผลิตรายอื่นแย่งตลาดไปในที่สุด

มีข้อนำพิจารณาว่า แม้ว่าไทยอาจมีกฎหมายภายในของตนในเรื่อง AD/CVD ที่มีประสิทธิภาพบังคับใช้ก็ตาม แต่กระนั้น ไทยก็คงไม่สามารถนำกฎหมายเหล่านี้มาบังคับใช้กับสหรัฐฯ ได้ เนื่องจากว่า สหรัฐฯ เป็นตลาดส่งออกที่สำคัญของไทยในสินค้าหลายๆ ชนิด หรือก็คือ ไทยต้องพึ่งพิงตลาดส่งออกสหรัฐฯ เป็นอย่างสูง ในขณะที่สหรัฐฯ พึ่งพาการนำเข้าจากไทยน้อยมาก ดังจะเห็นได้จากแผนภาพที่ 3.8 แสดงส่วนแบ่งตลาดสินค้าสำคัญของไทยในสหรัฐอเมริกา โดยสหรัฐฯ นั้น มีแหล่งนำเข้าจากหลากหลายประเทศ และไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการนำเข้าจากไทยเพียงประเทศเดียว ซึ่งหากเกิดความขัดแย้งทางการค้าขึ้นระหว่างกัน ก็อาจขยายไปในวงกว้างและทำให้ไทยได้รับผลกระทบและความเสียหายมากกว่าที่สหรัฐฯ จะได้รับ จึงไม่คุ้มที่ไทยจะไปต่อกรกับสหรัฐฯ ซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ อีกทั้งในขณะนั้น ไทยยังมีได้เข้าเป็นสมาชิก

1977) และพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) ก็ล้วนแต่มีปัญหาในทางปฏิบัติหรือการบังคับใช้ด้วยกันทั้งสิ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) กระทรวงพาณิชย์จึงได้ออก “ประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ ในกรณีการนำสินค้าเข้ามาในประเทศไทยในราคาที่ไม่เป็นธรรม และในกรณีการนำสินค้าเข้ามาในประเทศไทยซึ่งสินค้าที่ได้รับการอุดหนุน พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991)” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากสินค้าที่นำเข้ามาในราคาที่ไม่เป็นธรรมหรือสินค้าที่ได้รับการอุดหนุน โดยการประกาศนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 5(6) และมาตรา 6(3) แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) (บุญญรัตน์ โชคบัณฑิตชัย, *มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการทุ่มตลาดในประเทศไทย*, หน้า 110,145.) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไปก่อนในช่วงนั้น ซึ่งต่อมาก็ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999)” ขึ้น และมีผลบังคับใช้แล้วในปัจจุบัน

ของข้อตกลงพหุภาคีในเรื่อง AD/CVD ไทยจึงไม่มีทางเลือกอื่นใดในการแก้ไขปัญหา นอกจากการ
ต้องยอมถูกสหรัฐฯ ตอบโต้และสอบสวนด้วยมาตรการ AD/CVD กับสินค้าไทยแต่ฝ่ายเดียว
อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ภายหลังจากที่ไทยเข้าเป็นสมาชิก WTO แล้ว ยังผลให้ไทยเข้าเป็น
สมาชิกข้อตกลงพหุภาคีในเรื่อง AD/CVD โดยอัตโนมัติ เท่ากับว่าในปัจจุบัน ไทยมีทางเลือกมาก
ขึ้นในการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ โดยสามารถใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้กฎเกณฑ์ของ
WTO ในการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ได้ และในการไต่สวน AD/CVD ของประเทศสมาชิกต้องเป็นไป
ตามหลักการที่ WTO กำหนด จึงทำให้ขั้นตอนการไต่สวนมีความเป็นธรรมมากขึ้น เท่ากับว่า ใน
ปัจจุบัน สหรัฐฯ จะไม่สามารถเรียกเก็บภาษีตอบโต้ AD/CVD จากไทยโดยไม่มี การพิสูจน์ความผิด
และไม่สามารถทำการไต่สวนและตอบโต้ตามอำเภอใจเหมือนในอดีตได้อีกต่อไป

สำหรับสินค้าไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันที่ถูกสหรัฐฯ ไต่สวนด้วยมาตรการ AD/CVD และ
พบว่ามีความผิดจนถูกเก็บภาษีตอบโต้ นั้น ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมมาจากหลากหลายแหล่งข้อมูล
ไม่ว่าจะเป็นจากบทความหรือข่าวในหนังสือพิมพ์และวารสารเก่าๆ รวมถึงข้อมูลจากฐานข้อมูล
online ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ รวมถึงจาก
ห้องสมุดของกรมการค้าต่างประเทศเองด้วย โดยได้นำมาสรุปและรวบรวมเข้าไว้ในตารางที่ 3.9
แสดงข้อมูลสรุปสินค้าไทยที่ถูกสหรัฐฯ อเมริกา ไต่สวนตามมาตรการต่อต้านการอุดหนุน (AD)
และมาตรการต่อต้านการทุ่มตลาด (CVD) ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1985 – ปัจจุบัน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 3.8 : ส่วนแบ่งตลาดสินค้าสำคัญของไทยในสหรัฐอเมริกา
ระหว่างปี พ.ศ. 2540-2544 (ค.ศ. 1997-2001)

ส่วนแบ่งตลาดสินค้าสำคัญของไทยในสหรัฐอเมริกา ปี 2540-2544																
ปริมาณนำเข้าของสหรัฐอเมริกา : ล้านเหรียญสหรัฐ						นำเข้าจากไทย : ล้านเหรียญสหรัฐ					ส่วนแบ่งตลาดของไทย : ร้อยละ					
HS	สินค้า	2540	2541	2542	2543	2544	2540	2541	2542	2543	2544	2540	2541	2542	2543	2544
สินค้าที่มีส่วนแบ่งตลาดเพิ่มขึ้น																
7113	เครื่องประดับอัญมณี	3,852	4,404	4,901	5,542	5,334	358	369	493	625	649	9.29	8.38	10.06	11.28	12.17
4202	เครื่องใช้สำหรับเดินทาง	3,823	3,916	4,103	4,383	4,258	210	267	320	335	348	5.49	6.82	7.80	7.64	8.17
8473	ส่วนประกอบคอมพิวเตอร์	23,839	26,869	30,522	32,161	25,151	245	249	191	208	312	1.03	0.93	0.63	0.65	1.24
4015	ถุงมือยาง	892	1,024	897	914	906	141	215	229	280	295	15.81	21.00	25.53	30.63	32.56
8504	หม้อแปลงไฟฟ้า	5,971	6,310	6,993	8,442	6,924	187	197	265	291	265	3.13	3.12	3.79	3.45	3.83
8517	เครื่องรับโทรศัพท์และส่วนประกอบ	8,055	8,974	12,114	19,101	12,341	264	333	378	386	251	3.28	3.71	3.12	2.02	2.03
6111	เสื้อผ้าและเครื่องแต่งกายเด็กเล็ก	866	1,066	1,059	1,304	1,334	109	167	195	239	248	12.59	15.67	18.41	18.33	18.59
9403	เฟอร์นิเจอร์และส่วนประกอบ	5,653	6,934	8,478	10,146	9,992	117	143	172	207	217	2.07	2.06	2.03	2.04	2.17
1604	ปลาปรุงแต่ง	562	624	693	599	680	185	222	254	167	206	32.92	35.58	36.65	27.88	30.29
8414	พัดลม เครื่องสูบลม	3,205	3,644	3,957	4,414	4,218	77	107	107	162	187	2.40	2.94	2.70	3.67	4.43
สินค้าที่มีส่วนแบ่งตลาดลดลง																
8471	เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์	45,038	44,137	49,173	55,909	47,596	2,100	2,447	2,394	2,340	1,806	4.66	5.54	4.87	4.19	3.79
0306	กุ้ง ปูสดแช่เย็น	3,350	3,448	3,707	4,373	4,326	611	724	781	962	815	18.24	21.00	21.07	22.00	18.84
8542	แผงวงจรไฟฟ้า	33,080	29,689	33,460	42,462	26,439	944	886	1,033	1,279	740	2.85	2.98	3.09	3.01	2.80
1605	อาหารทะเลแปรรูป	644	764	931	1,155	1,202	336	417	474	608	544	52.17	54.58	50.91	52.64	45.26
8528	เครื่องรับโทรทัศน์	4,390	6,236	6,192	7,208	8,077	356	434	413	511	456	8.11	6.96	6.67	7.09	5.65
6110	เสื้อถักแบบสเวตเตอร์หรือเสืกกัก	7,119	8,378	9,460	10,914	11,368	211	282	276	399	385	2.96	3.37	2.92	3.66	3.39
6204	สูทของผู้หญิง	7,658	8,553	8,717	10,175	10,205	193	191	219	241	241	2.52	2.23	2.51	2.37	2.36
6403	รองเท้าหนัง	8,827	8,771	8,628	9,272	9,700	246	237	218	205	192	2.79	2.70	2.53	2.21	1.98
4001	ยางธรรมชาติ	1,229	977	704	842	613	265	230	145	256	168	21.56	23.54	20.60	30.40	27.41
8544	สายไฟฟ้า และสายเคเบิล	6,787	7,236	8,027	9,036	8,486	215	194	196	190	163	3.17	2.68	2.44	2.10	1.92

ที่มา : The World Trade Atlas; United States Edition, December 2001

กลุ่มระบบข้อมูลเศรษฐกิจการค้าของต่างประเทศ

ศูนย์สารสนเทศเศรษฐกิจการค้า

กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

Update : 15/03/45

http://dtn.moc.go.th/web/61/325/327/349/Share.asp?G_id=349&f_id=1621

ตารางที่ 3.9 : ข้อมูลสรุปแสดงสินค้าไทยที่ถูกสหรัฐอเมริกาได้สวนตามมาตรการต่อต้านการอุดหนุน (AD) และมาตรการต่อต้านการทุ่มตลาด (CVD) ตั้งแต่ปี ค.ศ.1985 - ปัจจุบัน

สินค้าที่ถูกได้สวน	AD (ร้อยละ)	CVD (ร้อยละ)
1. Furfuryl Alcohol	7.82 (20 กค. 95)	
เริ่มได้สวน 24 มิย.94		
-SUNSET	7.82 (5 กย.00)	
2. สับประดกระป๋อง (Canned Pineapple Fruit)		
เริ่มได้สวน มิย. 94	1.73-51.16	
-ทบทวนประจำปีครั้งที่ 1 ปี (95-96)	0.30-27.85	
-ทบทวนประจำปีครั้งที่ 2 ปี (96-97)	0.30-51.16	
-ทบทวนประจำปีครั้งที่ 3 ปี (97-98)	0.30-51.16	
-ทบทวนประจำปีครั้งที่ 4 ปี (98-99)	0.30-51.16	
-ทบทวนประจำปีครั้งที่ 5 ปี (99-00)	0.18-24.64	
-SUNSET (1995-2000)	1.73-51.16	
3. ข้อต่อท่อเหล็กชนิด Butt Weld		
เริ่มได้สวนปี 1988		2.53
-ผลทบทวนเบื้องต้นปี 99	10.68-50.84	
-SUNSET (พค. 99)	10.68-50.84	
-ทบทวน Sunset Review (27 ตค. 01)	7.45	6.55
4. ข้อต่อเหล็กชนิด Malleable		
เริ่มได้สวนปี 1988	1.7	2.94
5. เหล็ก		
-12 ก.พ. 86	15.60	
6. ท่อเหล็ก (Steel Pipe)		
เริ่มได้สวน 17 มีค. 85	15.67-15.69	1.79
-ม.ค. 86	15.60 - 15.69	

ตารางที่ 3.9 : ข้อมูลสรุปแสดงสินค้าไทยที่ถูกสหรัฐอเมริกาได้สวนตามมาตรการต่อต้านการอุดหนุน (AD) และมาตรการต่อต้านการทุ่มตลาด (CVD) ตั้งแต่ ปี ค.ศ.1985 - ปัจจุบัน

สินค้าที่ถูกได้สวน	AD (ร้อยละ)	CVD (ร้อยละ)
- ส.ค. 86	15.60	
- ทบทวนประจำปีครั้งที่ 1 (88-89)	de minimis 38.51	
- ทบทวนประจำปีครั้งที่ 2 (92-93)	15.67-18.04	
- ทบทวนประจำปีครั้งที่ 3 (94-95)	7.27-29.89	
- ทบทวนประจำปีครั้งที่ 4 (95-96)	9.52-37.55	
- ทบทวนประจำปีครั้งที่ 5 (96-97)	1.92-37.55	
- ทบทวนประจำปีครั้งที่ 6 (97-98)	9.84-37.55	
- ทบทวนประจำปีครั้งที่ 7 (98-99) ผลขั้นต้น	0.24-37.55	
- ทบทวนประจำปีครั้งที่ 8 (99-00) ผลขั้นต้น	0-37.55	
- SUNSET (1995-2000)	15.60-15.69	
- ทบทวนประจำปีรอบใหม่(2000-2001)	อยู่ระหว่างดำเนินการ	
7. เหล็กแผ่นรีดร้อน (Hot Rolled)	4.44-20.30	2.38
เริ่มได้สวน 3 ธค. 00	ผลขั้นสุดท้าย	
8. เหล็กแผ่นรีดเย็น (Cold-Rolled)		
เริ่มได้สวน 18 ตค. 01		
9. ตลับลูกปืน (บ. มินิแบ จำกัด)		
- 24 มี.ค. 89	AD เกือบ 20.40 % CVD เกือบ 21.54 % หมายเหตุ: เลือกเก็บอย่างใดอย่างหนึ่ง	
10. ตะปู		
- ปี 1987		1
- ทบทวนครั้งที่ 1 ปี 1989		ไม่มีการเรียกเก็บเนื่องจากอัตราต่ำกว่า 0.5 (0.46)

ตารางที่ 3.9 : ข้อมูลสรุปแสดงสินค้าไทยที่ถูกสหรัฐอเมริกาได้สวนตามมาตรการต่อต้านการอุดหนุน (AD) และมาตรการต่อต้านการทุ่มตลาด (CVD) ตั้งแต่ ปี ค.ศ.1985 - ปัจจุบัน

สินค้าที่ถูกได้สวน	AD (ร้อยละ)	CVD (ร้อยละ)
11. ลวดเกลียว		
-ปี 1989		0.56
12. เสื้อผ้าสำเร็จรูปและเครื่องนุ่งห่ม		
-มี.ค. 85		1.23
13. เส้นด้ายและผ้าผืน		-ไทยยอมทำ suspension agreement จึงไม่ถูกตอบโต้
-15 ส.ค. 84 - 1 ก.พ. 85		
-4 มี.ค. 85		1.23
14. ข้าว		
-1985		0.82
-ม.ค. 86		1.6
-3 เม.ย. 86		0.824
-ทบทวนครั้งที่ 2 ปี 1990		0.53
15. ตลับลูกปืน		
-มี.ค. 88		21.54
-30 ส.ค. 88		17.83

แหล่งข้อมูล: ข้อมูลเหล่านี้ได้มาจากการปรับปรุงและรวบรวมจากหนังสือพิมพ์และบทความต่างๆ รวมทั้งข้อมูลจากฐานข้อมูลออนไลน์ของกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ใน http://www.dft.moc.go.th/document/trade_interest/mainpage.htm

*หมายเหตุ:

- *Sunset Review* หมายถึง เมื่อมีการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดมาเป็นระยะเวลา 5 ปี โดยไม่มีการขอทบทวน จะยกเลิกการตอบโต้การทุ่มตลาด
- ตัวเลขในช่อง AD และ CVD คือ อัตราภาษีตอบโต้การทุ่มตลาด (AD) และภาษีตอบโต้การอุดหนุน (CVD) ที่สหรัฐฯ เรียกเก็บจากสินค้าไทย ภายหลังจากได้สวนและสหรัฐฯ ตัดสินว่าไทยมีการทุ่มตลาดและการอุดหนุน (อัตราส่วนของตัวเลขคิดเป็นร้อยละหรือเปอร์เซ็นต์)

นอกจากนี้ ยังมีมาตรการหรือกฎหมายภายในของสหรัฐฯ ที่ผู้ผลิตไทยเคยได้รับผลกระทบเช่นกัน แม้จะไม่รุนแรงเหมือนกรณีต่างๆ ข้างต้น แต่ก็ถือได้ว่า เป็นหนึ่งในกฎหมายที่สหรัฐฯ นำมาใช้บีบบังคับประเทศคู่ค้า และไทยเองก็ได้รับผลกระทบไปด้วยในช่วงนั้น ซึ่งถือเป็นการนำเอามาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อมมาผนวกเข้ากับประเด็นการค้า โดยอาจถือได้ว่า เป็นการกีดกันทางการค้ารูปแบบใหม่ ซึ่งก็คือ การประกาศใช้กฎหมาย MMPA และ IDCA ของสหรัฐฯ ต่อประเทศคู่ค้า ซึ่งเกี่ยวพันอยู่กับการอนุรักษ์ปลาโลมาและอุตสาหกรรมปลาทูน่ากระป๋อง กล่าวคือ

3.2.4 กฎหมายปกป้องสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนม (MMPA: The Marine Mammal Protection Act of 1972, as Amended of 1988) และ กฎหมายพิทักษ์ปลาโลมา (IDCA: International Dolphin Conservation Act of 1992)

สหรัฐฯ ได้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายปกป้องสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนม ปี ค.ศ. 1972 (U.S. MMPA of 1972) โดยแก้ไขเพิ่มเติมเป็น The Marine Mammal Protection Act Amendment of 1988 โดยกฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนม (cetacean) โดยเฉพาะปลาโลมา โดยกำหนดมาตรการวิธีการจับปลาทูน่าของสหรัฐฯ ในเขตมหาสมุทรแปซิฟิกฝั่งตะวันออก (Eastern Tropical Pacific Ocean: ETP) เพื่อมิให้เป็นการทำร้ายปลาโลมา ต่อมาได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้ ห้ามนำเข้าปลาทูน่าครีบน้ำเงินจากประเทศที่จับปลาทูน่า โดยไม่มีมาตรฐานการคุ้มครองปลาโลมาเช่นเดียวกับสหรัฐฯ³⁰ กล่าวคือ

ภายใต้กฎหมาย MMPA สหรัฐฯ ประกาศห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากประเทศที่จับปลาด้วยวิธีอวนล้อม ซึ่งเป็นอันตรายต่อปลาโลมาในเขตร้อนบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันออก ได้แก่ เม็กซิโก เอกวาดอร์ และวานูอาตู รวมถึงประเทศที่เป็นคนกลาง (Intermediary Nations) ที่นำเข้าปลาทูน่าและผลิตภัณฑ์เข้าไปจำหน่ายในสหรัฐฯ ต่อมาศาล Federal District Court ที่ San Francisco ได้มีคำสั่งให้กระทรวงพาณิชย์ของสหรัฐฯ ประกาศ (เมื่อวันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 1992) ห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากประเทศที่สามที่มีได้มีการระงับการนำเข้าปลาทูน่าจากประเทศทั้งสามข้างต้นอีกด้วย นอกจากนี้สหรัฐฯ ยังได้ประกาศห้ามนำเข้าปลาทูน่าครีบน้ำเงินและผลิตภัณฑ์จากประเทศที่ถูกระบุอยู่ในบัญชี Primary Embargo ได้แก่ เม็กซิโก เวเนซุเอล่า โคลัมเบีย และปานามา ต่อมา ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1993 สหรัฐฯ ได้ออกกฎหมาย IDEA ระบุว่า หากประเทศใดสามารถพิสูจน์ให้สหรัฐฯ เห็นว่า มิได้มีการนำเข้าปลาทูน่าครีบน้ำเงินจากประเทศที่ถูกห้ามนำ

³⁰ สำนักเจรจาการค้าวิภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, “ปัญหาและอุปสรรคในการส่งออกไปยังตลาดสหรัฐฯ,” พฤษภาคม 2545. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 3.

สินค้าเข้าสหรัฐฯ (Primary Embargo Nation) ในรอบ 6 เดือน สหรัฐฯ ก็จะไม่พิจารณาว่าประเทศนั้นเป็น Intermediary Nation³¹ ซึ่งการนี้ ทำให้ประเทศไทยถูกจำกัดการนำเข้าด้วย เนื่องจากผู้ผลิตของไทยได้รับซื้อปลาหูฉลามบางส่วนจากปานามา (บริษัท บัมเบิล บี) ยังผลให้ไทยต้องออกประกาศห้ามนำเข้าปลาหูฉลามจากประเทศที่ถูกห้ามนำเข้าสหรัฐฯ และได้ส่งผลกระทบต่อการจัดหาวัตถุดิบในอุตสาหกรรมปลากระป๋องของไทยอีกด้วย³²

ในปี ค.ศ. 1992 ไทยถูกจำกัดการนำเข้าปลาหูฉลามจากสหรัฐฯ ในฐานะ Primary Embargo โดยบริษัท บัมเบิล บี จำกัด (Bumble Bee, Inc.) ซึ่งเป็นบริษัทผู้ผลิตปลาหูฉลามกระป๋องในเครือของกลุ่มยูนิคอร์ด (Unicord) ของไทย ได้รับผลกระทบโดยตรงจากกฎหมาย MMPA ของสหรัฐฯ ด้วยเหตุที่บริษัทดังกล่าว รับผิดชอบปลาหูฉลามส่วนใหญ่จากปานามา³³ แม้ว่าจะเป็นการนำเข้าในปริมาณที่น้อยมากเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น เพราะส่วนใหญ่ปลาหูฉลามที่ผู้ผลิตไทยรับผิดชอบจะเป็นปลาชนิดอื่นที่หากินกับปลาโลมา และเป็นการนำเข้าปลาที่จับได้จากมหาสมุทรอินเดียและแปซิฟิกฝั่งตะวันตกมากกว่า³⁴ ผลจากการนี้ทำให้บริษัทต้องเสียเงินค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์เป็นจำนวนมาก และต้องปิดป้ายประกาศ “ปลาโลมาปลอดภัย” (“dolphin-safe”) ให้กับผลิตภัณฑ์อีกด้วย

- การดำเนินการของฝ่ายไทยในการแก้ปัญหา

กระทรวงพาณิชย์ ได้ออกประกาศกระทรวงฯ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 89) พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ให้ปลาหูฉลามชนิดครีบบเหลืองและผลิตภัณฑ์เป็นสินค้าควบคุม ต่อมา สหรัฐฯ จึงได้ยกเลิกการห้ามนำเข้าปลาหูฉลามครีบบเหลืองและผลิตภัณฑ์จากประเทศไทย โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1992 รวมทั้ง ได้มีการปรับปรุงประกาศดังกล่าวใหม่ ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ (ฉบับที่

³¹ พิมพ์ชนก วอนขอพร, มาตรการสิ่งแวดล้อมกับการค้าระหว่างประเทศของไทย (สวัสดิการกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 22 กรกฎาคม 2540), หน้า 20.

³² Board of Trade of Thailand. สถานการณ์เศรษฐกิจการค้าของสหรัฐอเมริกา. *Newsstand Limited*[Online]. (July 3, 1997). Available from: *Newsstand's NEWSCenter*[2002, September 16]

³³ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “ปัญหาสิ่งแวดล้อมกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ,” ใน *สังคมเศรษฐกิจโลก โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง* (กรุงเทพฯ: บริษัท สี่เสือ จำกัด, 2540), หน้า 175.

³⁴ “ผู้ผลิตหูฉลามกระป๋องไทยเปลี่ยนแผนผลิตใหม่รับกฎหมายสหรัฐฯ,” *กรุงเทพธุรกิจ* (28 พฤษภาคม 2533): 4.

103) ระบุว่า ผู้ที่ประสงค์จะนำเข้าปลาหูฉลามที่ควบคุมจะต้องได้รับหนังสือรับรองจากกรมประมง ก่อนการนำเข้า³⁵

อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ ได้แก้ไขกฎหมาย MMPA และ IDCA เมื่อปี ค.ศ. 1997 ให้ยกเว้น การห้ามนำเข้าปลาหูฉลามที่จับได้จากประเทศซึ่งปฏิบัติตามปฏิญญาปานามา โดยเข้าร่วม ข้อตกลงโครงการอนุรักษ์ปลาดอมาระหว่างประเทศ (International Dolphin Conservation Program: IDCP) โดยข้อตกลงดังกล่าวได้มีการเจรจาจัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 โดยมีประเทศที่เข้าร่วม 4 ประเทศคือ สหรัฐฯ ปานามา เอกวาดอร์ และเม็กซิโก³⁶ ซึ่งสหรัฐฯ ได้นำเอา ข้อตกลง IDCP มาบังคับใช้ภายในประเทศนับแต่วันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 1999 เป็นต้นมา โดย สหรัฐฯ จะอนุญาตให้มีการนำเข้าปลาหูฉลามที่จับได้จากการประมงซึ่งปฏิบัติตามข้อตกลง IDCP เท่านั้น และต้องไม่ก่อให้เกิดการเสียชีวิตของปลาดอมาจากการจับปลาหูฉลาม³⁷ นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังได้กำหนดว่า ผลิตภัณฑ์ปลาหูฉลามที่ผลิตขึ้นมาโดยใช้ปลาหูฉลามที่จับได้จากการประมง และไม่ก่อให้เกิดการทำลายชีวิตของปลาดอมา จะต้องมีการปิดฉลากเพื่อแสดงข้อความบนฉลาก ของผลิตภัณฑ์ดังต่อไปนี้คือ “dolphin-safe” และสหรัฐฯ ได้จัดตั้งระบบการออกใบรับรอง แหล่งกำเนิด (Certificates of Origin) ของปลาหูฉลามที่จับได้จากทะเลในแถบ มหาสมุทรแปซิฟิกตะวันออกนับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1992 เป็นต้นมา³⁸

โดยสรุปแล้ว ในเรื่องปลาหูฉลามนี้จะเห็นได้ว่า เป็นการใช้มาตรการฝ่ายเดียวของสหรัฐฯ โดยการนำกฎหมายภายในของตน คือ MMPA และ IDCA มาบังคับใช้กับไทยและประเทศอื่นๆ ทำให้ไทยได้รับผลกระทบทันที แม้ว่าผู้ผลิตไทยจะนำเข้าปลาหูฉลามที่จับได้จากปานามาซึ่งเป็น ประเทศที่ถูกสหรัฐฯ ระบุห้ามนำเข้าน้อยมากคิดเป็นร้อยละ 2 เท่านั้น ซึ่งผลกระทบนั้นก็คือ เกิด ค่าใช้จ่ายในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความเข้าใจและการปิดป้ายประกาศ “ปลาดอมา ปลอดภัย” ให้กับผลิตภัณฑ์ของผู้ผลิตไทย และยังส่งผลกระทบต่อการจัดหาวัตถุดิบในการผลิต ปลาหูฉลามกระป๋องอีกด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังต้องดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ให้ถูกต้องตาม

³⁵ พิมพ์ชนก วอนขอพร, มาตรการสิ่งแวดล้อมกับการค้าระหว่างประเทศของไทย, หน้า 20.

³⁶ สำนักเจรจาการค้าทวิภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, “ปัญหาและอุปสรรคในการส่งออกไปยังตลาดสหรัฐฯ,” หน้า 4.

³⁷ มาตรการกีดกันการค้าที่มีใช้ภาษี ประเทศสหรัฐอเมริกา 1999. กรมการค้าต่างประเทศ[ออนไลน์]. (15 มีนาคม 2000). แหล่งที่มา: http://www.dft.moc.go.th/analysis_doc.htm [12 กันยายน 2545]

³⁸ สำนักพัฒนานโยบาย มาตรการ และระบบสารสนเทศ กรมการค้าต่างประเทศ, “มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี ประเทศสหรัฐอเมริกา,” 2543. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 26-27.

แนวทางที่สหรัฐฯ กำหนด เพื่อให้ผู้ผลิตไทยสามารถส่งออกผลิตภัณฑ์ปลาทูน่าไปยังสหรัฐฯ ได้
 นั่นคือ รัฐบาลไทยต้องออกประกาศกระทรวงฯ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 89) พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) และปรับปรุงประกาศกระทรวงพาณิชย์ (ฉบับที่ 103) ระบุให้ผู้ที่ประสงค์จะนำเข้าปลาทูน่าที่ควบคุมจะต้องได้รับหนังสือรับรองจากกรมประมงก่อนการนำเข้า ผู้ผลิตไทยจึงจะสามารถส่งออกผลิตภัณฑ์ปลาทูน่าไปยังสหรัฐฯ ได้

สรุปท้ายบท

ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในระดับทวิภาคี มักเกิดจากการที่สหรัฐฯ จะนำเอามาตรการและกฎหมายภายในของตนมาบีบบังคับไทยให้ยอมตามที่สหรัฐฯ ต้องการ หากไม่เช่นนั้น ไทยก็จะเผชิญกับมาตรการตอบโต้ทางการค้า โดยเฉพาะการนำมาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้าปี ค.ศ. 1988 มาข่มขู่ไทย โดยเฉพาะในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1985-1993 ซึ่งเป็นช่วงที่ไทยต้องเผชิญกับแรงบีบบังคับที่รุนแรง ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การบีบบังคับให้ไทยคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาให้กับสินค้าสหรัฐฯ ซึ่งไทยก็ต้องแก้ไขกฎหมายภายในทั้งสามฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์, สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้า ให้เป็นไปตามที่สหรัฐฯ เรียกร้อง เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกตอบโต้ด้วยมาตรา 301 ของสหรัฐฯ อีกทั้งการต้องพยายามรักษาสิทธิ GSP เอาไว้ ด้วยการโอนอ่อนตามแรงบีบบังคับของสหรัฐฯ ในเรื่องกฎหมายลิขสิทธิ์และการให้ความร่วมมือในการจัดทำ IPR Action Plan ร่วมกับสหรัฐฯ เนื่องจากรัฐบาลไทยเชื่อว่าสิทธิ GSP มีผลประโยชน์มากต่อสินค้าส่งออกของผู้ผลิตไทย รัฐบาลไทยจึงไม่ยอมสูญเสียสิทธิประโยชน์ที่จะได้จาก GSP ของสหรัฐฯ ไป แต่กระนั้น สหรัฐฯ ก็ได้เคยตัดสิทธิ GSP กับสินค้าไทยไปแล้ว 8 รายการ เมื่อปี ค.ศ. 1989 เนื่องจากไม่พอใจการแก้ไขปัญหาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาของไทย แม้ว่าในปัจจุบัน (ค.ศ. 2002) สหรัฐฯ จะได้คืนสิทธิ GSP ให้กับสินค้าไทยแล้วก็ตาม นอกจากนี้ สินค้าไทยหลายรายการ ยังต้องเผชิญกับมาตรการไต่สวนและตอบโต้การอุดหนุนและการทุ่มตลาด หรือ มาตรการ AD/CVD จากสหรัฐฯ มาโดยตลอด โดยเป็นการกระทำที่มาจากสหรัฐฯ แต่ฝ่ายเดียว ซึ่งแค่เพียงการเปิดการไต่สวนของสหรัฐฯ ก็ได้สร้างผลกระทบให้กับไทยทันที โดยทำให้ผู้ผลิตไทยสูญเสียรายได้ในช่วงที่สินค้าถูกไต่สวน เนื่องจากมีการชะลอการสั่งซื้อสินค้าชนิดนั้นจากผู้นำเข้า เพราะเกรงว่าจะถูกเก็บภาษีตอบโต้ นอกจากนี้ ยังมีผลกระทบที่ผู้ผลิตปลาทูน่ากระป๋องของไทยได้รับจากกฎหมาย MMPA และ IDCA ของสหรัฐฯ อีกด้วย แม้ว่าจะไม่ต้องเผชิญกับแรงบีบบังคับที่รุนแรงเหมือนอย่างกรณีต่างๆ ข้างต้นก็ตาม แต่ก็ทำให้ผู้ผลิตไทยต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการประชาสัมพันธ์และการปิดฉลากผลิตภัณฑ์ และรัฐบาลไทยก็ยังคงออก

ประกาศกระทรวงในการดำเนินมาตรการเพื่อให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับที่สหรัฐฯ กำหนดในแก้ไข ปัญหาในเรื่องนี้ เพื่อให้ผู้ผลิตไทยสามารถส่งออกปลาทูน่ากระป๋องไปยังสหรัฐฯ ได้อีกด้วย

จากผลลัพธ์ของกรณีต่างๆ ที่ได้นำมาศึกษาในบทนี้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา , GSP, AD/CVD และกรณีปลาทูน่า ได้แสดงให้เห็นว่า ความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับ สหรัฐฯ ในระดับทวิภาคีที่ผ่านมา นั้น ไทยตกอยู่ในฝ่ายที่ต้องยอมตามแรงบีบคั้นของสหรัฐฯ ใน ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างกันมาโดยตลอด กล่าวคือ เมื่อสหรัฐฯ นำเอากฎหมายภายในของ ตนมาบังคับใช้กับไทย ไทยก็ต้องยอมปรับเปลี่ยนมาตรการและกฎหมายภายในของตนให้ถูกต้อง ตามกฎเกณฑ์และข้อบังคับของสหรัฐฯ ในการแก้ไขปัญหาก็เพื่อให้ผู้ผลิตไทยสามารถส่งออกสินค้า ไปยังสหรัฐฯ ได้ อย่างไรก็ตาม แม้เพียงแรงบีบคั้นจากการบังคับใช้กฎหมายภายในของสหรัฐฯ ก็ ทำให้ไทยได้รับผลกระทบทันที โดยได้เกิดค่าใช้จ่ายหรือความเสียหายขึ้นตามมาจกแรงกดดัน และไทยนั่นเองที่เป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบภาระ ค่าใช้จ่าย หรือความเสียหายเหล่านั้น โดยที่ไทยไม่มี ทางเลือกอื่นนอกจากการต้องยอมทำตามแรงบีบคั้นของสหรัฐฯ ในการแก้ไขปัญหาย่างหลีกเลี่ยง ไม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากว่า ไทยต้องพึ่งพิงอยู่กับตลาดสหรัฐฯ เป็นอย่างสูง เพราะสหรัฐฯ เป็น ตลาดส่งออกที่สำคัญอันดับ 1 ของไทย ในขณะที่สหรัฐฯ พึ่งพาไทยน้อยมาก เพราะสหรัฐฯ มีแหล่ง นำเข้าที่หลากหลายกว่า โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาตลาดนำเข้าของไทยเพียงแหล่งเดียว ดังนั้น หาก เกิดความขัดแย้งทางการค้าระหว่างกันแล้ว ความเสียหายหรือค่าใช้จ่ายที่จะตามมา จะตกอยู่กับ ฝ่ายไทยมากกว่าสหรัฐฯ ทำให้ไทยไม่มีทางเลือกหรือทางออกอื่นในการแก้ไขปัญห นอกจากการ ต้องยอมทำตามสหรัฐฯ ต้องการ และเมื่อไทยตกเป็นฝ่ายที่ต้องพึ่งพิงสหรัฐฯ ประกอบกับการที่ ไทยเป็นประเทศเล็กหรือประเทศกำลังพัฒนา และสหรัฐฯ เป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ด้วยแล้ว จึงทำให้สหรัฐฯ สามารถนำเอามาตรา 301 มาบังคับและขู่เชิญทางการค้าต่อไทยได้ ซึ่ง หากไทยไม่ยอมโอนอ่อนตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ แล้ว ไทยจะต้องเผชิญกับการตอบโต้ทาง การค้าจากสหรัฐฯ ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบและความเสียหายในวงกว้างต่อการส่งออกของไทย อาจกล่าวได้ว่า สหรัฐฯ มีอำนาจมากกว่าไทย เพราะไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบสหรัฐฯ ทุกทางเมื่อเกิด ความขัดแย้งทางการค้าระหว่างกันในความสัมพันธ์ระดับทวิภาคี จากการที่ไทยตกเป็นฝ่ายพึ่งพิง สหรัฐฯ นั่นเอง

บทที่ 4

กรณีพิพาททางการค้าเรื่องบุหรี่ยาสูบและเรื่องกุ้งทะเล

ในบทนี้ จะได้กล่าวถึง ความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในระดับพหุภาคี หรือกรณีพิพาททางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ใน GATT/WTO ซึ่งได้เคยมีกรณีพิพาทระหว่างไทยกับสหรัฐฯ เกิดขึ้นสองกรณี คือ กรณีพิพาทไทย-สหรัฐฯ เรื่องบุหรี่ยาสูบ (GATT) และเรื่องกุ้งทะเล (WTO)

4.1 ปัญหาข้อพิพาททางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา : กรณี บุหรี่

4.1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ก. สาเหตุที่สหรัฐฯ บีบไทยให้เปิดตลาดบุหรี่ยาสูบ

สหรัฐอเมริกา ถือเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกใบยาสูบและบุหรี่ยาสูบที่ใหญ่ของโลก นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 เป็นต้นมา สหรัฐฯ สามารถส่งออกบุหรี่ยาสูบได้เพิ่มขึ้นถึง 2 เท่า¹ ต่อมาในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 เกิดการรณรงค์การเลิกสูบบุหรี่ครั้งใหญ่ทั่วโลกและในสหรัฐฯ ทำให้คนอเมริกันเลิกสูบบุหรี่มากขึ้น ปริมาณการบริโภคภายในประเทศลดลง โดยยอดจำหน่ายบุหรี่ยาสูบของสหรัฐฯ ลดลงประมาณร้อยละ 10 ต่อปี² ส่งผลให้บริษัทบุหรี่ยาสูบต่างชาติ ต้องแสวงหาตลาดหรือแหล่งระบายสินค้าบุหรี่ยาสูบใหม่ (หลังจากที่เคยบุกตลาดในอเมริกาใต้จนประสบผลสำเร็จมาแล้วในระหว่างปี ค.ศ. 1960 – 1970³) โดยพุ่งเป้าหมายมาที่ประเทศในแถบเอเชีย โดยในปี ค.ศ. 1987 ประเทศในทวีปเอเชียบริโภคบุหรี่ยาสูบอเมริกันถึง 2 ใน 3 ของจำนวนที่ส่งออกทั้งหมด คิดเป็นมูลค่า 2,050 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 53,300 ล้านบาท⁴ ซึ่งกลยุทธ์ของบริษัทบุหรี่ยาสูบต่างชาตินั้นคือการบีบให้รัฐบาลสหรัฐฯ (โดย USTR) ใช้มาตรา 301 ของกฎหมายการค้า ปี ค.ศ. 1988 มาบีบ

¹ อนุสรณ์ ทับสุวรรณ และ คณะ, *มาตรา 301 กับ บุหรี่ยาสูบอเมริกันในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: โครงการอเมริกันศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 3.

² ปรัชญา อาริรักษ์ และ สณทรรณณ์ เกศจุฑารัตน์, “เหตุที่ต้องอนุญาตให้มีการนำบุหรี่ยาสูบเข้ามาในประเทศไทย,” *สามิตสาร* 47, 3 (พฤษภาคม – มิถุนายน 2534): 9.

³ อนุสรณ์ ทับสุวรรณ และ คณะ, *มาตรา 301 กับ บุหรี่ยาสูบอเมริกันในประเทศไทย*, หน้า 3.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

บังคับประเทศไทยให้เปิดตลาดบุหรี่ได้จนเป็นผลสำเร็จ โดยญี่ปุ่นต้องยอมเปิดตลาดในปี ค.ศ. 1986 ตามมาด้วย ใต้หวัน ในปี ค.ศ. 1987 และเกาหลีใต้ ในปี ค.ศ. 1988 ตามลำดับ⁵

ข. ประวัติการผูกขาดบุหรี่ในประเทศไทย

บริษัทบุหรี่ข้ามชาติ British American Tobacco Company (BAT) ได้เข้ามาดำเนินกิจการในประเทศไทยในปี ค.ศ. 1930 ต่อมา บริษัท BAT จำเป็นต้องขายกิจการให้กับรัฐบาลไทย เพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายอันเกิดจากสงครามมหาเอเซียบูรพาในช่วงนั้น การโอนกิจการกระทำขึ้นเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ. 1941 โดยรัฐบาลไทยได้ซื้อกิจการของ BAT ในราคา 5.5 ล้านบาท (2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในขณะนั้น) ถือเป็นการตั้งเอาอุตสาหกรรมยาสูบกลับมาเป็นกิจการผูกขาดและดำเนินการโดยรัฐบาลไทยนับแต่นั้นเป็นต้นมา โดยมีโรงงานยาสูบกระทรวงการคลัง เป็นรัฐวิสาหกิจที่นำรายได้เข้าสู่รัฐเป็นจำนวนมากทุกปี* โดยในช่วง ปี ค.ศ. 1964–1974 จำนวนการบริโภคยาสูบของประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากการผลิตบุหรี่จำนวน 621 มวนต่อหัว ไปเป็น 910 มวนต่อหัว อย่างไรก็ตาม ได้มีการรณรงค์เพื่อให้ประชาชนเห็นพิษภัยของบุหรี่เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1974 โดยการปิดฉลากคำเตือนบนซองบุหรี่ แต่ก็ไม่ได้ผลแต่อย่างใด โดยในปี ค.ศ. 1976 การบริโภคกลับเพิ่มขึ้นเป็น 1,043 มวน และแม้จะมีการออกกฎหมายห้ามสูบบุหรี่ในโรงพยาบาลและบนรถประจำทางในปี ค.ศ. 1976 กฎระเบียบเหล่านี้ก็แทบจะไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ⁷

ในปี ค.ศ. 1982 บริษัทบุหรี่ผู้แทนของสหรัฐฯ ได้ขอตั้งโรงงานผลิตและจำหน่ายบุหรี่ในประเทศไทย แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ⁸ และในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1986 สหรัฐฯ ได้เจรจาขอเปิดตลาดบุหรี่ในไทยอีกครั้ง โดยยื่นข้อเสนอที่จะเพิ่มยอดการสั่งซื้อใบยาสูบจากประเทศไทย แต่การเจรจาดังนี้ก็ไม่ประสบความสำเร็จเช่นเดิม ดังนั้น ในช่วงปี ค.ศ. 1987 – 1988 สหรัฐฯ จึงได้หันมาใช้กลยุทธ์การขยายตลาดบุหรี่สหรัฐฯ ในประเทศไทย ด้วยการโฆษณาบุหรี่ทุกรูปแบบ อาทิเช่น

⁵ สุชาติ ตังทางธรรม, “เศรษฐกิจการเมืองเรื่องบุหรี่,” *วารสารการวิจัยระบบสาธารณสุข* 5, 3 (1997): 191.

* รายได้ที่เกิดจากการผูกขาดของโรงงานยาสูบ ในปี ค.ศ. 1988 มีรายได้ 19,334 ล้านบาท คิดเป็นกำไรสุทธิประมาณ 2,444 ล้านบาท (อนุสรณ์ ทับสุวรรณ และ คณะ, *มาตรา 301 กับ บุหรี่อเมริกันในประเทศไทย*, หน้า 3-4.)

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 196.

⁸ “บุหรือนำเข้า : มีได้ ต้องมีเสีย,” *ซีพีปริทัศน์* 5 (ธันวาคม 2533): 19.

การสนับสนุนการแข่งขันฟุตบอลและกีฬามวย การปิดป่าโฆษณาตามสถานที่สาธารณะและสนามแข่งขัน การโฆษณาทางสื่อสิ่งพิมพ์ประเภทต่างๆ รวมทั้งของเด็กเล่น เป็นต้น⁹

อย่างไรก็ตาม ได้มีการเติบโตของกระบวนการต่อต้านการสูบบุหรี่ในประเทศไทยอย่างจริงจังนับแต่ปี ค.ศ. 1986 เป็นต้นมา โดยในปีนั้น กระทรวงคมนาคม ออกกฎหมายห้ามสูบบุหรี่บนรถประจำทางยกเว้นเฉพาะบริเวณที่จัดให้ ปีต่อมา ชมรมแพทย์ชนบท เป็นผู้นำในการรณรงค์ให้ประชาชนเห็นโทษและพิษภัยของบุหรี่ มีผู้สนับสนุนและร่วมลงชื่อถึง 6 ล้านคน และนับแต่นั้นมา กระทรวงสาธารณสุขก็ถือว่าการควบคุมการบริโภคยาสูบ เป็นนโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกระทรวง¹⁰ ในปี ค.ศ. 1987 รัฐบาลมีมติห้ามโฆษณาบุหรี่ทางโทรทัศน์ และในเดือนเมษายน ค.ศ. 1988 คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเรียกร้องให้บริษัทบุหรี่ทุกบริษัทหยุดโฆษณา อาศัยความตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) และในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1989 รัฐบาลได้ออกกฎหมายห้ามการโฆษณาบุหรี่ทุกรูปแบบ¹¹ โดยการออก “คำสั่งคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ที่ 2/2532 (ค.ศ. 1989) เรื่อง ห้ามการโฆษณาบุหรี่” เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989)* สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผูกขาดกิจการยาสูบของรัฐบาลไทยที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 (ค.ศ. 1966) โดยข้อความตามมาตรา 27 และ 21 มีเนื้อหาระบุการจำกัดการนำเข้าและการออกใบอนุญาตขายบุหรี่จากต่างประเทศอย่างชัดเจน¹² ต่อมา ภายหลังจากคำตัดสินของ GATT ประเทศไทยได้ออกกฎหมายสำคัญ เพื่อควบคุมการบริโภคยาสูบสองฉบับในปี ค.ศ. 1992 คือ พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) สำคัญคือ ห้ามการโฆษณาบุหรี่ทุกรูปแบบ ห้ามจำหน่ายบุหรี่แก่ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี กำหนดให้มีค่าเตือนที่มองเห็นได้ง่ายบนซองบุหรี่ และให้เปิดเผยส่วนประกอบของบุหรี่ทุกยี่ห้อ

⁹ โครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่, บรรษัทบุหรี่นอก : กลยุทธ์ร้อยเล่มเกวียน, เอกสารการสัมมนา เรื่อง “ปัญหาบุหรี่นอกและมาตรา 301 กับทางออกของไทย,” 10 สิงหาคม 2532, หน้า 1-7. ใน โชติพวรรณ เกตุราทร, ผลกระทบของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่อกฎหมายของประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 117.

¹⁰ สุชาติ ตังทางธรรม, “เศรษฐกิจการเมืองเรื่องบุหรี่,” หน้า 196.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 191.

* ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า 4 เล่ม 106 ตอนที่ 25 วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989)

¹² ปรัชญา อารีรักษ์ และ สมนทรรศน์ เกศจฑารัตน์, “เหตุที่ต้องอนุญาตให้มีการนำบุหรี่ซิการ์เข้ามามีในประเทศ,” หน้า 4-5.

และ การออกพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ที่ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) สาระสำคัญ คือ ห้ามสูบบุหรี่ในสถานที่ๆ กำหนด¹³

4.1.2 การเจรจาระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในระดับทวิภาคี ภายใต้ ม. 301 ของรัฐบัญญัติการค้า ปี ค.ศ. 1988

วันที่ 10 เมษายน ปี ค.ศ. 1989 สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐฯ (U.S. Cigarettes Export of Association: US. CEA.) ซึ่งประกอบไปด้วยบริษัทบุหรี่ข้ามชาติ 3 บริษัท คือ R. J. Reynolds, Philip Morris และ Brown & Williamson ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อ USTR ให้ได้สวนโรงงานยาสูบและรัฐบาลไทย โดยกล่าวหาว่า ไทยมีการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม โดยจำกัดและกีดกันการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ รวมทั้งการห้ามโฆษณา โดยให้ได้สวนตามมาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้า ปี ค.ศ. 1988 โดยมีประเด็นข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ และคำชี้แจงข้อเรียกร้องของไทย ดังต่อไปนี้

ก. ประเด็นข้อเรียกร้องของ US. CEA.

US. CEA. ได้กล่าวอ้างถึงมาตรา 301 (b) ว่า กฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติของรัฐบาลไทยและโรงงานยาสูบไทย (Thailand Tobacco Monopoly: TTM) เป็นการปฏิบัติที่ไม่สมเหตุสมผล เป็นการเลือกปฏิบัติ และก่อให้เกิดภาวะและจำกัดการค้าของสหรัฐฯ จึงเป็นการปฏิบัติต่อ US. CEA. อย่างไม่เป็นธรรม¹⁴ ซึ่งพอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้¹⁵

- (1) รัฐบาลไทยปฏิบัติต่ออุตสาหกรรมของสหรัฐฯ อย่างไม่เป็นธรรม กล่าวคือ ไม่ยอมให้สหรัฐฯ ลงทุนในอุตสาหกรรมยาสูบ ไม่ยอมให้นำเข้าบุหรี่ และไม่ยอมให้สหรัฐฯ มีสิทธิใดๆ ในการจัดจำหน่ายบุหรี่ในประเทศไทย

¹³ สุชาติ ตังทางธรรม, "เศรษฐกิจการเมืองเรื่องบุหรี่," หน้า 196.

¹⁴ โชติพรรณ เกตุราทร, ผลกระทบของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่อกฎหมายของประเทศไทย: การเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย (ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 111.

¹⁵ ปรัชญา อารีรักษ์ และ สอนทรรศน์ เกศจุฑารัตน์, "เหตุที่ต้องอนุญาตให้มีการนำบุหรี่ซิการ์เข้ามาในประเทศไทย," หน้า 6.

- (2) รัฐบาลไทยดำเนินการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมอากรขาเข้า ภาษีต่างๆ อย่างไม่สมเหตุสมผล และมีการเลือกปฏิบัติ กล่าวคือ อัตราภาษีเก็บในประเทศอัตราหนึ่ง และ เก็บสินค้านำเข้าประเทศอีกอัตราหนึ่ง โดยเก็บภาษีขาเข้าของบุนุหรือต่างประเทศสูงกว่าภาษีบุนุที่ผลิตภายในประเทศ
- (3) รัฐบาลไทยสั่งห้ามการโฆษณาและส่งเสริมการขายบุนุหรืออย่างเข้มงวด ซึ่งทำให้บุนุหรือต่างประเทศตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบในการแข่งขัน

ข. คำชี้แจงข้อเรียกร้องของประเทศไทย¹⁶ โดยสรุปมีดังต่อไปนี้

- (1) ประเทศไทยนำเข้าใบยาสูบจากสหรัฐฯ เป็นจำนวนมากอยู่แล้ว และสหรัฐฯ เองก็ได้เปรียบดุลการค้าไทยในเรื่องยาสูบ
- (2) ไทยมีนโยบายรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ จึงห้ามนำเข้า แต่ที่ยังคงอุตสาหกรรมบุนุหรือภายในประเทศไว้ เนื่องจากเหตุผลทางด้านการจ้างงาน และเป็นการนำเอารายได้มาพัฒนาประเทศ รวมทั้งไทยก็ไม่มีนโยบายขยายอุตสาหกรรมบุนุหรือในประเทศให้เติบโตไปกว่าที่เป็นอยู่
- (3) อัตราภาษีนำเข้าบุนุหรือของไทยถือว่าไม่สูง เมื่อเทียบกับอัตราภาษีของกลุ่มประเทศในคาบสมุทรแปซิฟิกและกลุ่มประชาคมยุโรป (European Council: EC)
- (4) การเก็บภาษีของรัฐบาลไทยไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ เนื่องจาก เป็นการกำหนดตามส่วนผสมของใบยาสูบ
- (5) การห้ามโฆษณาบุนุหรือไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ เพราะจะเป็นการฝ่าฝืนข้อตกลงสากลว่าด้วยเรื่องสุขภาพ อีกทั้งผลการวิจัยพบว่า โฆษณาจะมีผลโดยตรงต่อการเริ่มสูบบุหรี่ของเยาวชนชายและหญิง และมีส่วนเพิ่มจำนวนผู้สูบบุหรี่อีกด้วย นอกจากนี้ภายในสหรัฐฯเองก็ได้มีความพยายามในการออกกฎหมายและมาตรการห้ามการโฆษณาบุนุหรือภายในประเทศสหรัฐฯ แต่กลับพยายามจะมาโฆษณาบุนุหรือในต่างประเทศเสียเอง

¹⁶ โชติพรรณ เกตุราทร, ผลกระทบของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่อกฎหมายของประเทศไทย: การเปิดตลาดบุนุหรือในประเทศไทย, หน้า 113-116.

- (6) การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ยี่ห้อต่างประเทศและการห้ามโฆษณาบุหรี่ยี่ห้อของไทย อาจถูกพิจารณาเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับประเด็นสุขภาพตามข้อยกเว้นของ GATT มาตรา 20 (b) ได้*

แต่ US, CEA, และ USTR พยายามแยกข้อโต้แย้งประเด็นสุขภาพของประชาชนออกจากประเด็นการขออนุญาตนำเข้าบุหรี่ยี่ห้อ โดยให้เหตุผลว่า รัฐบาลไทยเองก็มีการผลิตบุหรี่ยี่ห้อในประเทศ โดยโรงงานยาสูบ ดังนั้น บุหรี่ยี่ห้อสหรัฐฯ ก็ควรจะสามารถเข้ามาขายในไทยได้เช่นเดียวกัน และกล่าวหาว่า การอ้างประเด็นเรื่องสุขภาพประชาชนของไทยนั้น เป็นเพียงความพยายามในการใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพประชาชนตามมาตรา 20 (b) มาใช้เพื่อปิดเบือนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกีดกันทางการค้าเท่านั้น

USTR รับคำร้องของ US, CEA, เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 1989 และเริ่มการไต่สวนเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 1989 ในส่วนของฝ่ายไทย กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รับผิดชอบในการเจรจา โดยการเจรจาสองฝ่ายมีขึ้น 2 ครั้ง ครั้งแรกจัดขึ้นที่พัททยา ในระหว่างวันที่ 31 กรกฎาคม ถึง 2 สิงหาคม ค.ศ. 1989 ซึ่งในการเจรจาครั้งนี้ไม่ได้ข้อสรุปแต่อย่างใด เนื่องจากผู้แทนสหรัฐฯ ถือว่า

* มาตรา 20 (b) ของ GATT ปี ค.ศ.1947 ความว่า “...ไม่มีบทบัญญัติใดในข้อตกลงนี้ที่จะเป็นข้อห้ามการยอมรับเอาหรือการบังคับการโดยประเทศคู่สัญญาของ GATT ได้ในมาตรการ... (b) ที่จำเป็นเพื่อการป้องกันชีวิตหรืออนามัยของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช” (“.....nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures : necessary to protect human, animal or plant life or health;”)

ความในมาตรานี้เป็นข้อยกเว้นทั่วไป (General Exceptions) ที่อนุญาตให้ประเทศคู่สัญญาของ GATT สามารถใช้มาตรการใดๆ ที่ขัดต่อบทบัญญัติของ GATT ได้ หากเข้าเงื่อนไขตามที่มาตรา 20 กำหนด ในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นที่จะป้องกันชีวิตหรืออนามัยของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช ก็อาจใช้มาตรการใดๆ ตามที่รัฐนั้นเห็นสมควร เพื่อป้องกันความเสียหายได้ แม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะขัดกับกฎเกณฑ์ของ GATT เช่น การห้ามนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ เพื่อป้องกันชีวิตและอนามัยของประชาชน สัตว์ หรือ พืชในประเทศผู้นำเข้า เป็นต้น แม้โดยปกติจะขัดกับมาตรา 11 ของข้อตกลง GATT ปี ค.ศ. 1947 ก็ตาม แต่เมื่อมีความจำเป็นดังกล่าว รัฐนั้นก็อาจอาศัยมาตรา 20 (b) นี้เป็นข้อยกเว้น เพื่อการห้ามนำเข้าได้ (ประสิทธิ์ เอกบุตร, “ปัญหาข้อพิพาททางการค้าไทย-สหรัฐฯ: กรณีบุหรี่ยี่ห้อ,“ *บทบัญญัติ* 46, 1 (มีนาคม 2533):130.)

เป็นเพียงการมาหาข้อเท็จจริงเพื่อนำเสนอต่อ USTR เท่านั้น¹⁷ ส่วนการเจรจาครั้งที่สอง จัดขึ้นที่ Washington D.C. ประเทศสหรัฐอเมริกา ในระหว่างวันที่ 3 – 4 ตุลาคม ค.ศ. 1989 การประชุมครั้งนี้ไม่สามารถตกลงกันได้ โดยผู้แทนทั้ง 2 ฝ่ายได้เกิดท่าทีที่ขัดแย้งกัน ซึ่งผู้แทนไทยต้องการประวิงเวลาการเจรจา ในขณะที่ผู้แทนสหรัฐฯ ต้องการให้สรุปเรื่องนี้โดยเร็วที่สุด¹⁸

ค. สถานการณ์ภายในประเทศไทย

สำหรับสถานการณ์ภายในประเทศไทยเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกสหรัฐฯ กดดันให้เปิดตลาดบุหรี่นี้ ปรากฏว่า ได้มีความคิดเห็นแตกแยกออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่¹⁹

- ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการเปิดตลาดบุหรี่ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งคำนึงถึงสุขภาพของประชาชนเป็นหลักและมีนโยบายที่แน่นอนในการรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่มาโดยตลอด และเห็นว่า บุหรี่ไม่ใช่การสำรองทางการค้า แต่เป็นสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อีกทั้งยังให้เหตุผลว่า รายได้จากการเปิดตลาดจะไม่คุ้มกับการที่รัฐบาลต้องแบกรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการรักษาผู้ป่วยที่สูบบุหรี่ นอกจากนี้ การอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่จะทำให้ประชาชนสูบบุหรี่เพิ่มมากขึ้น โดยเห็นได้จากประเทศแถบเอเชียที่เปิดตลาดบุหรี่ไปแล้ว ผลปรากฏว่ามีผู้สูบบุหรี่เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะกลุ่มเด็กและสตรี, โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง ซึ่งคำนึงถึงรายได้ที่จะสูญเสียไปจากการเปิดตลาดบุหรี่เป็นหลัก
- ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการเปิดตลาดบุหรี่ ได้แก่ กรมสรรพสามิต เห็นด้วยที่จะให้มีการนำเข้าโดยเสรี โดยอ้างว่าเป็นวิธีการที่ดีเพราะจะช่วยลดการลักลอบนำเข้าบุหรี่ผิดกฎหมายและรัฐบาลก็จะมีรายได้เพิ่มจากการนำเข้าบุหรี่ที่ถูกต้องด้วย, สมาคมการค้าและผู้ส่งออกสินค้าต่างๆ ซึ่งกลัวว่าตนจะได้รับผลกระทบด้านการส่งออกหากถูกตอบโต้ด้วย มาตรา 301 ของสหรัฐฯ

¹⁷ อนุสรณ์ ทับสุวรรณ และ คณะ, มาตรา 301 กับ บุหรี่อเมริกันในประเทศไทย, หน้า 2.

¹⁸ ปรัชญา อารีรักษ์ และ สณทรรศน์ เกตุจิวรัตน์, “เหตุที่ต้องอนุญาตให้มีการนำเข้าบุหรี่ซิการ์เรตเข้ามาในประเทศ,” หน้า 10.

¹⁹ สรุปจาก สุชาดา ตั้งทางธรรม, “เศรษฐกิจการเมืองเรื่องบุหรี่,” หน้า 195-196. และ ชาติพรพน เกตุราทร, ผลกระทบของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่อกฎหมายของประเทศไทย: การเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย, หน้า 119-121.

ง. ปัจจัยที่ผลักดันให้สหรัฐฯ นำกรณีขัดแย้งเรื่องบุหรี่เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT

ในประเทศไทย เกิดกระแสการคัดค้านการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ ด้วยการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organization: NGO) ด้านสุขภาพ ทั้งในและนอกประเทศ มีการคัดค้านและเปิดเผยข้อมูลให้เห็นว่า ยุทธวิธีที่บรรษัทข้ามชาติใช้นั้นไร้จริยธรรม²⁰

โครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ และ องค์กรทางการแพทย์และสาธารณสุข ได้ทำหนังสือถึงรัฐบาลไทย เรียกร้องให้ไทยยืนยมนำอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ และได้ชี้แจงให้คำนึงถึงผลกระทบจากการอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่อีกด้วย นอกจากนี้ โครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ ยังได้ขอความร่วมมือจากองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) และกลุ่มเอเชียแปซิฟิกจัดการประชุมในภาคพื้นเอเชียแปซิฟิกเรื่องการสูบบุหรี่และสุขภาพ (Asia Pacific Conference on Cigarette Smoking and Health) ขึ้นที่เมืองไทเป ประเทศไต้หวัน เพื่อคัดค้านสหรัฐฯ ในการใช้มาตรา 301 บังคับไทยให้เปิดตลาดบุหรี่ และได้ขอความร่วมมือจากองค์การสิ่งแวดล้อมโลกด้วย ซึ่งแม้ว่าการประชุมนี้ จะไม่ก่อให้เกิดผลตามกฎหมายที่จะบังคับต่อสหรัฐฯ ก็ตาม แต่ก็ก่อให้เกิดแรงเคลื่อนไหวทางการเมืองระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศภาคพื้นเอเชีย โดยเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1989 ประเทศต่างๆ ได้มีหนังสือถึงประธานาธิบดีของสหรัฐฯ เพื่อคัดค้านมาตรการบีบบังคับทางการค้าต่อไทยเกี่ยวกับเรื่องการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ นอกจากนี้ โครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ยังได้ร่วมมือกับองค์การทางการแพทย์และสาธารณสุข มีหนังสือไปถึง USTR ขอให้ถอนข้อเรียกร้องของ US. CEA. ตามมาตรา 301 ที่บังคับไทยให้เปิดตลาดบุหรี่ และขอให้ตัดบุหรี่ออกจากรายการสินค้าที่จะต้องเจรจาตามมาตรา 301 เหตุเพราะบุหรี่เป็นประเด็นด้านสุขภาพที่ต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ มิใช่ประเด็นทางการค้าที่จะนำมาเจรจาต่อรองกันได้ โดยการพยายามให้ USTR ตระหนักถึงผลกระทบของปัญหาสุขภาพ และชี้ให้เห็นว่า แม้แต่ภายในสหรัฐฯ เองก็มีความพยายามปกป้องสุขภาพของคนอเมริกัน เช่นกัน นอกจากนี้ สมาคมการควบคุมยาสูบแห่งเอเชีย-แปซิฟิก (The Asian Pacific Association for the Control of Tobacco: AAPACT) ก็ได้ร้องขอให้ USTR ยุติการใช้มาตรา 301 ต่อไทยด้วยเช่นกัน

²⁰ ชูชัย ศุภวงศ์, และ สุภกร บัวสาย, “วิวัฒนาการของการควบคุมการบริโภคยาสูบในประเทศไทย,” วารสารการวิจัยระบบสาธารณสุข 5, 3 (2540): 215

ในประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มสมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกของสหรัฐฯ ที่รณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ และกลุ่มองค์กรทางการแพทย์และสาธารณสุขของสหรัฐฯ* ได้แสดงการต่อต้านการกระทำของฝ่ายบริหาร และ USTR²¹ โดยได้ผลักดันให้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นในเรื่องนี้ถึง 2 ครั้ง และภายในสหรัฐฯ เองได้มีกระแสคัดค้าน และตั้งคำถามในเรื่องนโยบายการค้าบุหรี่ของรัฐบาลสหรัฐฯ อย่างกว้างขวาง จนกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ต้องเสนอให้ USTR นำเรื่องให้ GATT พิจารณา เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม ค.ศ. 1989²²

ในส่วนของประเทศไทย ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989) ออกมาว่า ไม่อนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ ด้วยเหตุผลในเรื่องสุขภาพประชาชนเป็นหลัก ทั้งนี้เนื่องมาจากแรงกดดันจากการต่อต้านภายในประเทศและแรงกดดันจาก NGO ทั้งภายในและภายนอกสหรัฐฯ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วเป็นสำคัญ รวมถึง แรงกดดันจากบรรษัทบุหรี่ข้ามชาติเอง ทำให้สหรัฐฯ ต้องยอมนำเรื่องบุหรี่เข้าสู่การพิจารณาในกระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT ต่อไป เนื่องจากการคำนึงถึงภาพพจน์ของสหรัฐฯ และจะเป็นการช่วยลดแรงกดดันจากบรรษัทบุหรี่ข้ามชาติ โดยการส่งเรื่องไปให้ GATT ตัดสิน เพื่อให้เป็นข้อยุติสุดท้าย นั่นเอง

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ได้แก่ American Association for World Health, The American Cancer Society, The American Health Association และ The American Lung Association

²¹ โชติพรรณ เกตุราทร, ผลกระทบของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่อกฎหมายของประเทศไทย: การเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย, หน้า 121-125.

²² ซูซีย์ ศุภวงศ์, และ สุภกร บัวสาย, “วิวัฒนาการของการควบคุมการบริโภคยาสูบในประเทศไทย,” หน้า 215

4.1.3 การเจรจาและการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT

ในการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ เรื่องบุหรี่นั้น ได้ใช้ “กรอบความเข้าใจเกี่ยวกับการแปลความหมายและการบังคับใช้มาตรา 22 และมาตรา 23 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า” (Understanding on the Interpretation and Application of Articles XXII and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade)²³ มาใช้ในการพิจารณาตัดสินข้อพิพาท เนื่องจากในขณะนั้น ยังมิได้มีการจัดตั้ง WTO ขึ้น

ก. ลำดับขั้นตอนการระงับข้อพิพาทเรื่องบุหรี่ใน GATT²⁴

วันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1989 สหรัฐฯ ยื่นหนังสือขอหารือกับไทย เรื่องการห้ามนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศของรัฐบาลไทย ภายใต้มาตรา 23 (1) ของข้อตกลง GATT ได้มีการเจรจาระหว่างคณะผู้แทนไทยกับคณะผู้แทนการค้าสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 5-6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1990 ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ดังนั้น สหรัฐฯ จึงร้องขอให้ตั้งคณะผู้พิจารณา (panel) ขึ้น ภายใต้มาตรา 23 (2) ของข้อตกลง GATT และที่ประชุม GATT ได้จัดตั้งคณะผู้พิจารณาขึ้น เมื่อวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1990 และในการประชุม GATT เมื่อวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1990 กลุ่มสหภาพยุโรป (European Union: EU) ได้ขอสงวนสิทธิเป็นผู้สังเกตการณ์ในการพิจารณาเรื่องนี้ด้วย

คณะผู้พิจารณาจัดประชุมประเทศสมาชิกในการยุติข้อพิพาท เมื่อวันที่ 2 - 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 ต่อมา ในวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 ผู้แทนองค์การอนามัยโลกได้เข้าร่วมหารือต่อที่ประชุม GATT ด้วย และเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 คณะผู้แทนกลุ่มสหภาพยุโรปได้

²³ โชติพรรณ เกตุราทร, ผลกระทบของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่อกฎหมายของประเทศไทย: การเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย, หน้า 27.

²⁴ Thailand – Restrictions on Importation of and internal taxes on Cigarettes. *World Trade Organization* [Online]. (n.d.). Available from: http://www.wto.org/english/tratop_e/90cigart.wpf [2002, March 28], pp. 1-2.

รับรองรายงานต่อคณะผู้พิจารณาในที่ประชุม GATT ต่อมา คณะผู้พิจารณาได้จัดทำรายงานและแจ้งให้คู่กรณีทราบผลการพิจารณาข้อพิพาทเมื่อวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 1990

ข. ข้อค้นหาหรือคำร้องขอข้อเสนอแนะของประเทศคู่พิพาท²⁵

- ข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา

(1) เรื่องการจำกัดการนำเข้า

- การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของไทยขัดกับมาตรา 11 ของ GATT และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 11 (2) (c) ทั้งนี้เพราะบุหรี่ไม่ใช่ผลิตภัณฑ์ด้านเกษตรหรือประมงในความหมายของมาตรา 11 ของ GATT รัฐบาลไทยได้จำกัดการห้ามนำเข้าบุหรี่ แต่ไม่ได้มีข้อกำหนดในการจำกัดหรือลดปริมาณการผลิตบุหรี่ภายในประเทศลงแต่อย่างใด
- การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของไทย ไม่เข้าข่ายตามข้อยกเว้นมาตรา 20 (b) ของ GATT เพราะประเทศไทยไม่เห็นความจำเป็นในการปกป้องสุขภาพของประชาชน
- การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของไทยไม่เข้าข่ายตามข้อยกเว้นในข้อ 1 (b) ของพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิกข้อตกลง GATT ของไทย (Thailand's Protocol of Accession to the GATT) เนื่องจาก พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 (ค.ศ. 1966) ไม่ได้บัญญัติครอบคลุมถึงเรื่องการห้ามนำเข้าไว้
- การจำกัดการนำเข้าไม่สามารถอ้างข้อยกเว้นของข้อตกลง GATT ได้

²⁵ Thailand – Restrictions on Importation of and internal taxes on Cigarettes. *World Trade Organization* [Online]. (n.d.). Available from: http://www.wto.org/english/tratop_e/90cigart.wpf [2002, March 28], pp. 2-4.

(2) เรื่องภาษี

- การเก็บภาษีสรรพสามิตและภาษีการค้าของไทยในสินค้าบุหรี่ยุติกับมาตรา 3 (1) และ มาตรา 3 (2) ของ GATT เพราะมีการเก็บภาษีที่นำเข้าจากต่างประเทศในอัตราที่สูงกว่าภาษีที่เก็บในประเทศ

สหรัฐฯ ร้องขอให้คณะผู้พิจารณาเสนอแนะให้ไทยยกเลิกมาตรการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ และให้ไทยปฏิบัติตามและแก้ไขกฎหมายภายในโดยเฉพาะเรื่องภาษีให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของ ข้อตกลง GATT

- ข้อโต้แย้งของไทย

(1) เรื่องการจำกัดการนำเข้า

- การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของไทย ถูกต้องตามมาตรา 11 (2) (c) ของ GATT เพราะ บุหรี่เป็นสินค้าเกษตรกรรมตามความหมายของมาตรา 11 และคณะรัฐมนตรีของไทย มีมาตรการลดพื้นที่เพาะปลูกยาสูบและลดการผลิตบุหรี่
- การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของไทย ถูกต้องตามมาตรา 20 (b) ของ GATT เพื่อเป็นการ ปกป้องสุขภาพอนามัยของประชาชน เนื่องจากการอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ จะทำให้มีคนสูบบุหรี่มากขึ้น เพราะพบว่าส่วนผสมบุหรี่ของสหรัฐฯ มีสารเคมีที่เป็น อันตรายมากกว่าบุหรี่ของไทย
- การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของไทยเข้าข่ายตามข้อยกเว้นในข้อ 1 (b) ของพิธีสารการ เข้าเป็นสมาชิกข้อตกลง GATT ของไทย เพราะพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 (ค.ศ. 1966) ซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนการห้ามนำเข้าบุหรี่อย่างชัดเจน มีอยู่ก่อนที่ไทยจะ เข้าเป็นสมาชิก GATT ในปี ค.ศ. 1982

(2) เรื่องภาษี

- อัตราภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้า และอากรต่างๆ ที่เรียกเก็บกับบุหรี่ที่นำเข้าไม่สูงเกินไป เมื่อเทียบกับอัตราภาษีบุหรี่ที่เรียกเก็บภายในประเทศ และไม่ขัดกับมาตรา 3 ของ GATT

ประเทศไทยได้ร้องขอให้คณะผู้พิจารณาปฏิเสขอเรียกร้องของสหรัฐฯ

ค. การพิจารณาตัดสินของคณะผู้พิจารณา

- ข้อเท็จจริงของประเด็นข้อพิพาท²⁶

ประเทศไทยมีการจำกัดการนำเข้าบุหรี่ภายใต้พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 (ค.ศ. 1966) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ไม่อนุญาตให้นำเข้ายาสูบ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีเท่านั้น” ซึ่งยาสูบในความหมายตาม พรบ. ยาสูบฯ นั้นหมายรวมถึงบุหรี่ด้วย โดยประเทศไทยได้ห้ามนำเข้าบุหรี่มากกว่า 10 ปี นอกจากนี้ ไทยยังได้กำหนดให้บุหรี่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้า และค่าธรรมเนียมอื่นๆ อีกด้วย พรบ.ฯ ฉบับนี้ ยังมอบอำนาจให้รัฐบาลไทยสามารถกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตได้สูงถึงร้อยละ 60 สำหรับบุหรี่ภายในประเทศ และร้อยละ 80 หรือ 0.60 บาทต่อกรัมสำหรับบุหรี่ยานำเข้า จวบจนวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 รัฐบาลไทยได้ปรับปรุงกฎเกณฑ์ในอัตราภาษีบุหรี่ จากเดิมที่เรียกเก็บในอัตราที่แตกต่างกันไปตามส่วนผสมของใบยาสูบที่นำเข้า โดยบุหรี่ที่ใช้ใบยาสูบนำเข้าเป็นส่วนผสมมาก ก็จะเสียภาษีในอัตราที่สูงมากขึ้นตาม มาเป็นการเรียกเก็บในอัตราเดียวกันคือร้อยละ 55 ทั้งบุหรี่ในและนอกประเทศ จนกระทั่งวันที่ 18 สิงหาคม ค.ศ. 1990 รัฐบาลไทยได้แก้ไขกฎเกณฑ์ จากที่เคยยกเว้นภาษีการค้าสำหรับบุหรี่ยานำเข้าที่ผลิตในประเทศไทย มาเป็นการยกเว้นภาษีการค้าทั้งบุหรี่ต่างประเทศและบุหรี่ในประเทศ

²⁶ Thailand – Restrictions on Importation of and internal taxes on Cigarettes. *World Trade Organization* [Online]. (n.d.). Available from: http://www.wto.org/english/tratop_e/90cigart.wpf [2002, March 28], p. 18.

ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม พิธีสารเข้าร่วม GATT ของไทย เมื่อปี ค.ศ. 1982 โดยต้องปรับแก้ภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิตให้สอดคล้องกับมาตรา 3 ของ GATT พิธีสารฯ กำหนดให้สมาชิกต้องปรับแก้ภาษีของตนภายในวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1987 ซึ่งหากถึงกำหนดแล้ว ไทยยังไม่แก้ไขภาษี ประเทศสมาชิกอื่นๆ ของ GATT ก็มีสิทธิขอทบทวนการกระทำของไทยได้

สหรัฐฯ ร้องขอให้คณะผู้พิจารณาพิจารณาตัดสินว่า การห้ามนำเข้าบุหรี่ ขัดกับมาตรา 11 (1) ของ GATT และไม่เข้าข่ายข้อยกเว้นของ GATT ตามมาตรา 11 (2) (c) (i) และมาตรา 20 (b) ของ GATT และไม่สอดคล้องตามบทบัญญัติพิธีสารฯ ของไทย และได้ร้องขอให้พิจารณาว่า การเรียกเก็บภาษีนำเข้าบุหรี่ของไทยขัดกับหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติในมาตรา 3 ของ GATT หรือไม่? สหรัฐฯ ร้องขอให้คณะผู้พิจารณาเสนอแนะให้ไทยยกเลิกข้อกำหนดเรื่องปริมาณส่วนผสมใบยาสูบ และยกเลิกการห้ามนำเข้า รวมทั้งแก้ไขอัตราภาษีบุหรี่ให้สอดคล้องกับข้อตกลง GATT ด้วย

ประเทศไทย ร้องขอให้ คณะผู้พิจารณาได้พิจารณาตัดสินว่า การห้ามนำเข้าบุหรี่ของไทย สอดคล้องกับบทบัญญัติของ GATT ภายใต้มาตรา 11 (2) (c) (i) และมาตรา 20 (b) รวมทั้ง สอดคล้องกับพิธีสารฯ ของไทย และอัตราภาษีไม่ขัดกับมาตรา 3 ของ GATT

- ประเด็นเรื่องการจำกัดการนำเข้าบุหรี่

มาตรา 11 (1)²⁷ คณะผู้พิจารณาได้พิจารณาตัดสินว่า การห้ามนำเข้าบุหรี่ของไทยใน ระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา เป็นการกระทำที่ขัดกับมาตรา 11 (1) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“ประเทศสมาชิก จะต้องไม่จัดตั้งหรือรักษาไว้ซึ่งการห้ามหรือการจำกัดใดๆ ต่อการ นำเข้าซึ่งสินค้าภายในเขตแดนของตนต่อประเทศสมาชิกอื่นๆ”^{*}

²⁷ Ibid.

^{*} “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...” (ภาคผนวก ค หน้า 189)

มาตรา 11 (2) (c) (i)²⁸ คณะผู้พิจารณาได้พิจารณาตัดสินว่า จากข้อกล่าวอ้างของไทยที่ว่า “การห้ามนำเข้าบุหรี่ที่มีความจำเป็น เพื่อควบคุมตลาดภายในและเป็นการจำกัดการผลิตใบยาสูบและบุหรี่ในประเทศ จึงเข้าข่ายตามมาตรา 11 (2) (c) (i) ของ GATT” โดยบทบัญญัติในมาตรานี้ มีข้อความตอนหนึ่งระบุว่า

“บทบัญญัติตามย่อหน้าที่ 1 ของมาตรานี้ ไม่รวมถึง

(c) การจำกัดการนำเข้าสามารถทำได้กับสินค้าเกษตรกรรมหรือสินค้าประมง ไม่ว่าจะเป็นการนำเข้าในรูปแบบใดๆ ในกรณีที่เป็นการที่จำเป็นของรัฐบาลในการบังคับใช้...

(i) เพื่อจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าอันคล้ายคลึงกับสินค้าที่ผลิตในประเทศ...”*

คณะผู้พิจารณาได้พิจารณาว่า สินค้าที่เข้าข่ายข้อยกเว้นของมาตรา 11 (2) (c) จะต้องเป็น “สินค้าเกษตรกรรมหรือสินค้าประมง” แต่บุหรี่ไม่ใช่สินค้าเกษตรกรรม เนื่องจาก สินค้าเกษตรกรรมที่จะเข้าข่ายข้อยกเว้นของมาตรา 11 (2) (c) ได้ จะต้องเป็น “สินค้าสด” ซึ่งผลิตโดยเกษตรกรเท่านั้น**

ส่วนการกล่าวอ้างตามมาตรา 11 (2) (c) (i) ของไทยนั้น ก็ไม่เข้าข่ายข้อยกเว้นในเรื่องนี้ เนื่องจาก บุหรี่ไม่ใช่สินค้าที่คล้ายคลึงกับใบยาสูบที่ผลิตในประเทศ แต่บุหรี่ยังเป็นสินค้าที่มีกระบวนการผลิตมาจากใบยาสูบ***

²⁸ Thailand – Restrictions on Importation of and internal taxes on Cigarettes. *World Trade Organization* [Online]. (n.d.). Available from: [http://www.wto.org/english/tratop_e/90cigart.wptf\[2002, March 28\]](http://www.wto.org/english/tratop_e/90cigart.wptf[2002, March 28]), pp. 19-20. (ภาคผนวก ค)

* “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 ...” (ภาคผนวก ค หน้า 189)

** สำหรับรายละเอียดในเรื่องนี้ ดูเพิ่มเติมได้ที่ (“Thailand – Restrictions on Importation of and internal taxes on Cigarettes” ในภาคผนวก ค หน้า 189-190)

*** สำหรับรายละเอียดในเรื่องนี้ ดูเพิ่มเติมได้ที่ (“Thailand – Restrictions on Importation of and internal taxes on Cigarettes” ในภาคผนวก ค หน้า 189)

จากการพิจารณาตัดสินในเรื่องนี้ คณะผู้พิจารณาเห็นว่า ประเทศไทยไม่สามารถอ้างถึง “กรณีจำเป็น” เพื่อร้องขอให้พิจารณาหรือสอบสวนว่า การกระทำของไทยสอดคล้องกับมาตรา 11 (2) (c) (i) หรือไม่? โดยเฉพาะการจำกัดปริมาณใบยาสูบที่ใช้ในการผลิตของไทย แม้จะมีการห้ามนำเข้าบุหรี่มากกว่า 10 ปี คณะผู้พิจารณายังคงเห็นว่า มาตรการนำเข้าของไทย เป็นการจำกัดการนำเข้ามากกว่าการห้ามนำเข้า แม้ไทยจะอ้างว่าได้มีการประกาศเตือนเรื่องนี้อย่างเต็มที่ และการกำหนดส่วนผสมก็เป็นไปตามย่อน้ำสุดท้ายของมาตรา 11 (2) ก็ตาม

มาตรา 20 (b)²⁹ ของ GATT บัญญัติไว้ ดังนี้

“ไม่มีบทบัญญัติใดในข้อตกลงนี้ ที่จะขัดขวางหรือป้องกันการยอมรับหรือการบังคับโดยประเทศสมาชิกของ GATT สำหรับกรณี.....ที่จำเป็นเพื่อปกป้องมนุษย์.....ชีวิต และสุขภาพ”*

จากข้อคิดเห็นของประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมขุมติข้อพิพาทและผู้เชี่ยวชาญจากองค์การอนามัยโลก คณะผู้พิจารณายอมรับว่า การสูบบุหรี่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ และมาตรการต่างๆ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อลดจำนวนผู้สูบบุหรี่ ย่อมจัดอยู่ในขอบข่ายมาตรา 20 (b) แต่อย่างไรก็ตาม การอ้างข้อยกเว้นตามมาตรา 20 (b) ได้ จะต้องเข้าข่ายในกรณี “จำเป็น” เท่านั้น แต่ในกรณีของไทย คณะผู้พิจารณาได้พิจารณาตัดสินว่า ไม่ใช่มาตรการที่จำเป็น เนื่องจาก

1. ในประเทศไทยเองก็มีการอนุญาตให้ขายและผลิตบุหรี่ในประเทศ
2. ไทยมีมาตรการต่างๆ ภายในประเทศที่สอดคล้องกับมาตรา 3 (4) ของ GATT ซึ่งไทยสามารถใช้ควบคุมทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ ในการปกป้องสุขภาพประชาชนได้อยู่แล้ว กล่าวคือ

²⁹ Thailand – Restrictions on Importation of and internal taxes on Cigarettes. *World Trade Organization* [Online]. (n.d.). Available from: http://www.wto.org/english/tratop_e/90cigart.wpf [2002, March 28], pp. 20-23. (ภาคผนวก ค)

* "... 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". (ภาคผนวก ค หน้า 190)

- มาตรการเกี่ยวกับการควบคุมด้านคุณภาพ ได้แก่ ข้อกำหนดให้พิมพ์คำเตือนบนซองบุหรี่, การปิดฉลาก, การต้องเปิดเผยส่วนผสมของบุหรี่
- มาตรการเกี่ยวกับการควบคุมด้านปริมาณ ได้แก่
 - ในแง่ demand ได้แก่ ข้อกำหนดห้ามสูบบุหรี่ในที่สาธารณะ, การห้ามโฆษณาบุหรี่ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยการห้ามโฆษณานั้น แม้จะขัดกับมาตรา 3 (4) ของ GATT ที่อาจก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสในการแข่งขันระหว่างบุหรี่ยานำเข้าและบุหรี่ในประเทศก็ตาม แต่ก็อาจถือได้ว่าเข้าข่ายในกรณี “จำเป็น” ตามความหมายของมาตรา 20 (b) เพราะการอนุญาตให้โฆษณาย่อมเสี่ยงกับจำนวนที่เพิ่มขึ้นของผู้สูบบุหรี่ คณะผู้พิจารณาได้พิจารณาตัดสินในเรื่องนี้ว่าประเทศไทยไม่มีการเลือกปฏิบัติในการควบคุมด้าน demand ในเรื่องการห้ามโฆษณา รวมถึงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การให้ปิดคำเตือนบนซองบุหรี่ และการห้ามสูบบุหรี่ในที่สาธารณะด้วย
 - ในแง่ supply ไทยสามารถออกกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อควบคุมปริมาณการนำเข้าบุหรี่ การกำหนดราคาขาย และการจำหน่ายปลีก โดยอาจคงไว้ซึ่งการผูกขาดของรัฐ ดังเช่นการผูกขาดของโรงงานยาสูบของไทย ในเรื่องการนำเข้าและการขายบุหรี่ภายในประเทศ แต่ต้องให้เป็นไปตามมาตรา 3 (4) ของ GATT คือ จะต้องมีการปฏิบัติต่อบุหรี่ยานำเข้าไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการปฏิบัติกับบุหรี่ภายในประเทศ และต้องไม่ปฏิบัติให้ผิดไปจากข้อผูกพันภายใต้รายการลดหย่อนทางศุลกากร (Schedule of Concessions) นอกจากนี้ ไทยยังสามารถปฏิบัติโดยขัดกับข้อผูกพันที่ไทยให้ไว้ในข้อ 43 ขององค์การอนามัยโลกได้ในเรื่องการเพิ่มราคาบุหรี่

คณะผู้พิจารณาได้พิจารณาตัดสินโดยสรุปว่า การปฏิบัติของไทยที่อนุญาตให้มีการขายบุหรี่ในประเทศ แต่ไม่อนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ ขัดกับบทบัญญัติของ GATT และไม่สามารถอ้างกรณี “จำเป็น” ในความหมายของมาตรา 20 (b) ได้

พิธีสารเข้าร่วมของไทย (Thailand's Protocol of Accession)³⁰ ตามพิธีสารเข้าร่วม
ของไทย ข้อ 1 (b) ระบุว่า

“ประเทศไทยจะผูกพัน...ตามส่วนที่ 2 ของ GATT ในขอบเขตอย่างเต็มที่เท่าที่ไม่
ขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ก่อนวันที่ในพิธีสารฉบับนี้”*

ซึ่งคำว่า “กฎหมายที่มีอยู่ก่อนพิธีสารเข้าร่วม” จะต้องมีองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่

1. ต้องเป็นกฎหมายตามความหมายทั่วไป (formal sense)
2. ต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติก่อนพิธีสารฯ
3. ต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนาที่ชัดเจนในการแสดงความมุ่งหมายของ
บทบัญญัตินั้น (expressed intent)**

ในการนี้ ประเทศไทยชี้แจงว่า พิธีสารเข้าร่วมของไทยที่มีความพยายามในการใช้
มาตรการจำกัดการนำเข้าภายใต้ มาตรา 27 ของ พรบ. ยาสูบฯ เข้าข่ายตามข้อยกเว้นของมาตรา
11 (1) ของ GATT ซึ่งมาตรา 27 ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 (ค.ศ. 1966) ของไทย
ระบุว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใดนำ...ยาสูบเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับ
อนุญาตจากอธิบดี...”

³⁰ Thailand – Restrictions on Importation of and internal taxes on Cigarettes. *World Trade Organization* [Online]. (n.d.). Available from: http://www.wto.org/english/tratop_e/90cigart.wpf [2002, March 28], pp. 23-24. (ภาคผนวก ค)

* "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." (ภาคผนวก ค หน้า 194)

** "(a) be legislation in the formal sense,
(b) predate the Protocol and
(c) be mandatory in character by its terms or expressed intent" (ภาคผนวก ค หน้า 194)

แต่สหรัฐฯ ได้เถียงว่า กฎหมายที่มีอยู่ก่อนจะต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติโดยบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องกระทำ ไม่ใช่กฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหาร* ดังนั้น มาตรา 27 ของ พรบ. ยาสูบฯ จึงถือว่า มิได้บัญญัติการห้ามนำเข้าโดยเด็ดขาด แต่เป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการอนุญาตให้นำเข้า ในขณะที่ไทยถือว่า เนื้อหาของ พรบ. ยาสูบฯ มีเจตนารมณ์เพื่อจำกัดการนำเข้าบุหรี่ จึงถือได้ว่าเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับ

คณะผู้พิจารณาตัดสินในเรื่องนี้ว่า มาตรา 27 ของ พรบ. ยาสูบฯ เข้าองค์ประกอบข้อ 1 และ 2 ของกฎหมายที่มีอยู่ก่อนพิธีสารฯ นั่นคือ พรบ. ยาสูบฯ เป็นกฎหมายตามความหมายทั่วไป และเป็นกฎหมายที่บัญญัติก่อนพิธีสารฯ แต่ไม่เข้าข้อ 3 โดยเป็นกฎหมายที่มีได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในการแสดงความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น กล่าวคือ ตามบทบัญญัติในมาตรา 27 ของ พรบ. ยาสูบฯ เป็นการกำหนดโดยให้อำนาจอธิบดีในการอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ แต่ไม่ถือว่าเป็นการบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (อธิบดี) ต้องกระทำ (การห้ามนำเข้า) คณะผู้พิจารณาจึงได้พิจารณาในเรื่องนี้ว่า พิธีสารเข้าร่วมของไทย ไม่เข้าข่ายข้อยกเว้นตามหลักการห้ามจำกัดการนำเข้าของบทบัญญัติภายใต้ GATT

- ประเด็นเรื่องการจัดเก็บภาษีบุหรี่ของไทย³¹

สหรัฐฯ ได้แย้งว่า การเก็บภาษีบุหรี่ของไทยขัดกับมาตรา 3, มาตรา 3 (1) และมาตรา 3 (2) ของ GATT กล่าวคือ ประเทศไทยจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ที่แตกต่างกันไปตามส่วนผสมของใบยาสูบที่ใช้ ซึ่งขัดต่อมาตรา 3 (2) และถือเป็นความพยายามในการปกป้องผู้ผลิตบุหรี่ภายในประเทศ ซึ่งขัดกับมาตรา 3 (1) นอกจากนี้ การที่ไทยยกเว้นภาษีการค้าให้กับบุหรี่ที่ผลิตในประเทศถือว่าขัดกับมาตรา 3 ในเรื่องการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติเช่นกัน

* อ้างถึง Working Party on "Notifications of existing measures and procedural question" (BISD III/49, paragraph 99 at 62; approved by the CONTRACTING PARTIES on 10 August 1949); *Report of the panel on "Norway - Restrictions on Imports of Apples and Pears"* (L/6474, paragraph 5.7, adopted on 21 June 1989).

³¹ Thailand – Restrictions on Importation of and internal taxes on Cigarettes. *World Trade Organization* [Online]. (n.d.). Available from: [http://www.wto.org/english/tratop_e/90cigart.wptf\[2002, March 28\]](http://www.wto.org/english/tratop_e/90cigart.wptf[2002, March 28]), pp. 24-25. (ภาคผนวก ค)

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 ประเทศไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตของบุหรี่เป็นอัตราเดียวคือร้อยละ 55 กับบุหรี่ทุกประเภททั้งบุหรี่ในประเทศและบุหรือนำเข้า และเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม ค.ศ. 1990 ไทยก็ได้แก้ไขกฎหมาย โดยยกเว้นภาษีการค้าให้กับทั้งบุหรี่ในประเทศและบุหรือนำเข้า จากการศึกษาได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์ทั้งสองเรื่องนี้แล้ว คณะผู้พิจารณาจึงพิจารณาตัดสินในเรื่องนี้ว่า การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้า และค่าธรรมเนียมอื่นๆ ของไทยในสินค้าบุหรี่ไม่ขัดกับบทบัญญัติในมาตรา 3 ของ GATT

ง. สรุปผลการพิจารณาตัดสินหรือข้อเสนอแนะของคณะผู้พิจารณา³²

1. การจำกัดการนำเข้าบุหรี่ของไทยภายใต้มาตรา 27 ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 (ค.ศ. 1966) ขัดกับมาตรา 11 (1) และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 11 (2) (c) (i), มาตรา 20 (b) และย่อหน้าแรกของพิธีสารเข้าร่วมของไทย
2. กฎเกณฑ์ในเรื่องภาษีบุหรี่ของไทย ไม่ว่าจะ เป็นภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้า และค่าธรรมเนียมอื่นๆ สอดคล้องกับข้อผูกพันของไทยภายใต้มาตรา 3 ของ GATT
3. คณะผู้พิจารณาเสนอแนะ (recommends) ให้ไทยปรับปรุงมาตรา 27 ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 (ค.ศ. 1966) ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของ GATT

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³² Thailand – Restrictions on Importation of and internal taxes on Cigarettes. *World Trade Organization* [Online]. (n.d.). Available from: http://www.wto.org/english/tratop_e/90cigart.wptf [2002, March 28], p. 25. (ภาคผนวก ค)

4.1.4 การดำเนินการของไทยภายหลังจากการยุติข้อพิพาทใน GATT

ภายหลังจากการพิจารณาตัดสินของคณะผู้พิจารณาของ GATT แล้ว ทำให้ไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ กล่าวคือ จะต้องอนุญาตให้มีการนำเข้าหรือจากสหรัฐฯและประเทศสมาชิกทั้งหมดของ GATT ตามมาตรา 1* และมาตรา 3 ของ GATT กล่าวคือ ไทยจะต้องปฏิบัติต่อบุหรืที่นำเข้าจากต่างประเทศไม่ด้อยไปกว่าที่ปฏิบัติกับบุหรืภายในประเทศตามหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ในมาตรา 3 ของ GATT ไม่ว่าจะเป็นการออกหรือการบังคับใช้กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี การนำเข้า การลงทุน การกำหนดราคา การจำหน่ายบุหรื ฯลฯ³³ อย่างไรก็ตามคณะผู้พิจารณาของ GATT เสนอแนะว่า ไทยอาจออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อปกป้องสุขภาพประชาชนชน หากกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่ขัดแย้งกับ GATT หรือขัดแย้งน้อยที่สุด กล่าวคือ กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ต้องอยู่บนหลักการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างบุหรืที่ผลิตในประเทศและบุหรืที่นำเข้าจากต่างประเทศตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามมาตรา 3 (4)** ของ GATT และมีผลในด้านการปกป้องสุขภาพของประชาชนทั้งในแง่คุณภาพและปริมาณ³⁴

วันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 1990 จึงได้มีมติของคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้กระทรวงการคลังนำเข้าบุหรืจากต่างประเทศ และให้มีการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับบุหรืตามความจำเป็น ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของ GATT บนหลักการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างบุหรืที่ผลิตในประเทศและบุหรืนำเข้า และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณสุข³⁵ ดังนั้น ตามความใน

* มาตรา 1 ของ GATT ว่าด้วยหลักการปฏิบัติแก่ชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง หรือ MFN คือ การให้สิทธิประโยชน์ใดๆ ของประเทศคู่สัญญา GATT ในสินค้าแก่ประเทศหนึ่ง จะต้องขยายให้แก่ประเทศคู่สัญญาอื่นทั้งหมดของ GATT ทุกประเทศด้วย ในการนี้ ประเทศไทยจะต้องอนุญาตให้มีการนำเข้าบุหรืได้ไม่เฉพาะแต่สหรัฐฯ เท่านั้น แต่หมายรวมถึง การอนุญาตให้ทุกประเทศที่เป็นสมาชิกของ GATT นำเข้าบุหรืได้ด้วย

³³ โชติพวรรณ เกตุราทร, ผลกระทบของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่อกฎหมายของประเทศไทย: การเปิดตลาดบุหรืในประเทศไทย, หน้า 171.

** มาตรา 3 (4) ของ GATT มีข้อกำหนด “การปฏิบัติที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน (treatment no less favorable)” คือ ข้อกำหนดที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติต่อสินค้าที่นำเข้าจากประเทศอื่นเช่นเดียวกับสินค้าที่ผลิตในประเทศตน ในการนี้ รัฐบาลไทยปฏิบัติต่อบุหรืไทยอย่างไร ก็ต้องปฏิบัติต่อบุหรืสหรัฐฯ และบุหรืจากประเทศสมาชิกอื่นๆ ของ GATT เช่นเดียวกัน

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 184.

³⁵ วรวิมล เทียงตรงจิตต์, “แกตต์กับข้อพิพาทไทย-สหรัฐฯ เรื่องบุหรืซิกาแรตต่างประเทศ,” สามีตสาร 46, 6 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2533): 91.

มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ กระทรวงการคลัง โดยกรมสรรพสามิต จึงได้ออกประกาศ กรมสรรพสามิต เรื่อง “หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาต การออกไปอนุญาต และเงื่อนไขว่าด้วยการ นำเมล็ดพันธุ์ยาสูบ ต้นยาสูบ ใบยา ยาอัด ยาเส้น หรือยาสูบ เข้ามาในหรือส่งออกไป นอกราชอาณาจักร” ลงวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) (ฉบับที่ 5) เป็นการกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ ซึ่งต่อมาก็ได้มีประกาศกรมสรรพสามิตในเรื่องเดียวกันนี้ออกมาอีกสองฉบับ คือฉบับลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) (ฉบับที่ 6) และฉบับลงวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) ตามลำดับ³⁶

นอกจากนี้ ผู้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายภายในไทยที่มีอยู่ก่อน ด้วย คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) ซึ่งมีข้อกำหนดที่สำคัญสอง เรื่อง ได้แก่ เรื่องการปิดฉลากและคำเตือนเกี่ยวกับสุขภาพของการสูบบุหรี่ และ เรื่องการห้าม โฆษณาบุหรี่ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยในเรื่องแรกต้องอยู่ภายใต้ประกาศคณะกรรมการว่า ด้วยฉลากฉบับที่ 44 ปี พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) ที่กำหนดให้ “บุหรี่เป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก” รวมถึงประกาศ คณะกรรมการว่าด้วยฉลากฉบับที่ 49 ปี พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ที่กำหนดให้ผลิตภัณฑ์ยาสูบ ชนิดบุหรี่ซิการ์แรตต้องระบุคำเตือนเรื่องโทษของการสูบบุหรี่ตามข้อความที่กำหนดไว้ โดยอาจถือได้ ว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) ถือเป็นกฎหมายที่มีลักษณะควบคุม การนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศด้วย³⁷ อย่างไรก็ตาม ภายหลังการพิจารณาตัดสินของคณะผู้พิจารณา ของ GATT ประเทศไทยก็ยังไม่มีความหมายที่ควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบโดยเฉพาะออกมาบังคับใช้ ดังนั้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1992 ประเทศไทยจึงได้ออกกฎหมายอีก 2 ฉบับซึ่งมีผลในแง่ของการ ควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบและผู้สูบบุหรี่ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1992) และพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1992) ซึ่งเป็นมาตรการห้ามสูบบุหรี่ในที่สาธารณะ เพื่อคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่³⁸ สำหรับ พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1992) มีข้อกำหนดที่ออกมาเป็น มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบและการสูบบุหรี่ ดังต่อไปนี้³⁹

³⁶ โชติพรรณ เกตุราทร, ผลกระทบของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่อกฎหมายของประเทศ ไทย: การเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย, หน้า 172.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 173.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 185.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 187-191.

1. การแสดงฉลากเกี่ยวกับคำเตือนเรื่องสุขภาพของบุหรี่ปนหีบห่อผลิตภัณฑ์ยาสูบ
2. มาตรการควบคุมสารพิษในผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยกำหนดให้บริษัทผู้นำเข้าบุหรี่ปนต้องแจ้งและเปิดเผยส่วนผสมของบุหรี่ปนต่อกระทรวงสาธารณสุขทราบตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง
3. การห้ามโฆษณาผลิตภัณฑ์บุหรี่ปน
4. มาตรการควบคุมการขายและการส่งเสริมการขาย คือ ห้ามขายโดยใช้เครื่องขาย, ห้ามขายสินค้าหรือให้บริการโดยแจก แถม ให้ หรือแลกเปลี่ยน, ห้ามให้หรือเสนอให้สิทธิในการเข้าชมการแข่งขัน การแสดง การให้บริการ หรือสิทธิประโยชน์อื่นใด และห้ามแจกจ่ายในลักษณะเป็นตัวอย่งหรือเพื่อให้แพร่หลายหรือเป็นการจูงใจสาธารณชนให้เสพ เว้นแต่การให้ตามประเพณีนิยม
5. มาตรการป้องกันเยาวชนจากการสูบบุหรี่ปนโดยการห้ามขายบุหรี่ปนแก่เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี

ในการนี้ บุหรี่ปนที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ เช่นเดียวกับบุหรี่ปนที่ผลิตในประเทศไทย ในเรื่องเกี่ยวกับภาษี การห้ามโฆษณา ข้อกำหนดให้มีคำเตือนบนซองบุหรี่ปน การต้องแจ้งส่วนผสม การปิดแสดงป๊นในประเทศ การห้ามโฆษณาบุหรี่ปนในรายการถ่ายทอดกีฬาจากต่างประเทศ และอื่นๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว รวมทั้งหากมีการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับบุหรี่ปนในอนาคต บุหรี่ปนที่นำเข้าก็ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เช่นเดียวกับบุหรี่ปนที่ผลิตในประเทศไทยเช่นกัน ซึ่งในส่วนนี้ นับว่าเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในการตัดสินใจนำเรื่องบุหรี่ปนเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT เพราะทำให้ไทยได้ผลประโยชน์จากคำตัดสินในแง่การควบคุมบุหรี่ปนที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ เพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนในประเทศ โดยในเรื่องนี้ แม้ว่า ผลลัพธ์ที่ออกมาจะถือได้ว่า ไทยพ่ายแพ้และต้องยอมทำตามคำตัดสินหรือข้อเสนอแนะของคณะผู้พิจารณา แต่ในส่วนของคณะทำงานไทยและผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ต่างถือว่า ไทยได้ประโยชน์จากการพ่ายแพ้ในครั้งนี้ และถือว่าไทยสามารถรักษาและปกป้องผลประโยชน์ของชาติไว้ได้เป็นอย่างดี

4.1.5 สหรัฐฯ ประกาศยกเลิกใต้อสวนไทยตาม ม. 301 เรื่องบุหรี่ปน

ภายหลังจากการพิจารณาตัดสินของ GATT และประเทศไทยได้ทำตามคำตัดสิน โดยการอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่ปนและยึดหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ในการออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อบังคับใช้กับบุหรี่ปนทั้งที่นำเข้าและบุหรี่ปนภายในให้เท่าเทียมกันแล้ว แต่สหรัฐฯ ก็ยังอ้างว่า การปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินั้น ไทยจะต้องยอมให้บุหรี่ปนสหรัฐฯ มีโอกาสแข่งขันในตลาดทัดเทียมกับบุหรี่ปนไทยด้วย และได้พยายามร้องขอให้มีการเจรจาภายใต้ มาตรา 301 ในประเด็นอื่นๆ อีก ได้แก่ เรื่อง

ภาษี, การปิดแสตมป์, การตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บน และการกำหนดราคารับซื้อ* ซึ่งประเทศไทยได้อ้างว่า การเรียกร้องของสหรัฐฯ เป็นการเรียกร้องที่เกินกว่าพันธกรณีของไทยภายใต้ที่ GATT กำหนดไว้ โดยไทยได้พยายามสงวนท่าทีในการเจรจา และดำเนินการภายใต้กรอบของ GATT ในเรื่องการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้เป็นไปตามที่ GATT ตัดสินไว้เท่านั้น⁴⁰

ในที่สุด เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 USTR ก็ได้ประกาศยกเลิกการโต้สวนไทยเรื่องบุหรี่ยาสูบ ม. 301 ของรัฐบัญญัติการค้า ปี ค.ศ. 1988 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้⁴¹

1. ไทยจะต้องดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีตามบทบัญญัติของ GATT ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า การกำหนดหีบห่อ การจัดจำหน่าย การส่งเสริมการขาย การกำหนดราคา และยอดการจำหน่ายบุหรี่ที่นำเข้า
2. การนำเข้า การจำหน่าย และการกำหนดราคา และยอดการจำหน่ายบุหรี่ที่นำเข้า จะต้องไม่อยู่ในความควบคุมของโรงงานยาสูบ
3. หากมีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายบุหรี่นำเข้าในไทย จะต้องแก้ไขให้อยู่บนพื้นฐานของพันธกรณีภายใต้ GATT ทั้งบุหรี่ในประเทศและบุหรี่ที่นำเข้าเท่าเทียมกัน

ซึ่งนับว่า ภายหลังจากการที่ได้นำกรณีพิพาทเรื่องบุหรี่ยาสูบเข้าสู่การพิจารณาตัดสินของ GATT แล้ว ทำให้สหรัฐฯ ไม่สามารถนำ มาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้า ปี ค.ศ. 1988 มาบีบบังคับไทยให้ต้องยอมทำตามสหรัฐฯ ต้องการทุกอย่างได้ เนื่องจากไทยสามารถใช้ข้ออ้างในเรื่องคำตัดสินของคณะผู้พิจารณาของ GATT มาเป็นข้ออ้างในการหลีกเลี่ยงที่จะทำตามความต้องการของสหรัฐฯ ให้เกินเลยไปกว่าสิ่งที่ GATT ได้เสนอแนะไว้ อันเป็นการช่วยลดแรงกดดันแต่ฝ่ายเดียวจากสหรัฐฯ ได้เป็นอย่างดี เมื่อเทียบกับการที่ต้องเจรจากับสหรัฐฯ ภายใต้ มาตรา 301 โดยตรงหรือโดยไม่ผ่านกระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT เพราะหากเจรจากับสหรัฐฯ ภายใต้ มาตรา 301

* สำหรับรายละเอียดในเรื่องข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ในประเด็นต่างๆ เหล่านี้ สามารถหาอ่านเพิ่มเติมได้ที่ โชติพรรณ เกตุราทร, ผลกระทบของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่อกฎหมายของประเทศไทย: การเปิดตลาดบุหรี่ในประเทศไทย, หน้า 156-157.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 156-157.

⁴¹ ปรีชญา อารีรักษ์ และ สมนทรรณีย์ เกตุจฑารัตน์, “เหตุที่ต้องอนุญาตให้มีการนำบุหรี่ชิกาแรตเข้ามาในประเทศ,” หน้า 14.

โดยตรงแล้ว ไทยคงต้องยอมทำตามที่สหรัฐฯ ต้องการทุกอย่าง และคงไม่สามารถรักษาผลประโยชน์ของชาติและประชาชนในเรื่องการออกกฎเกณฑ์ควบคุมการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศและกฎเกณฑ์ในการปกป้องสุขภาพประชาชนในประเทศได้ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4.1.6 ผลลัพธ์กรณีบุหรี่

ผลลัพธ์ที่ได้จากกรณีความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในเรื่องบุหรี่ยุี่นั้น โดยสรุปสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเด็นสำคัญ ได้แก่

ประการแรก ไทยสามารถใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหา โดยสามารถช่วยลดแรงกดดันจากการบีบบังคับให้ไทยเปิดตลาดบุหรี่ด้วยมาตรา 301 ของสหรัฐฯ ในระดับทวิภาคีลงได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้สหรัฐฯ ตัดสินใจนำข้อพิพาทบุหรี่ยุี่เข้าสู่การพิจารณาตัดสินของคณะผู้พิจารณาของ GATT ก็คือ กระแสต่อต้านและแรงกดดันจาก NGO ด้านสุขภาพทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งหากไม่มีปัจจัยข้อนี้แล้ว สหรัฐฯ ก็คงยังสามารถใช้มาตรา 301 ในการบีบบังคับไทยให้เปิดตลาดบุหรี่ยุี่ต่อไปก็เป็นได้ เพราะเมื่อพิจารณาแล้ว สหรัฐฯ จะได้ประโยชน์จากการกดดันไทยในระดับทวิภาคีด้วยมาตรา 301 มากกว่าการกดดันในระดับพหุภาคีโดยผ่านกระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT นอกจากนี้พบว่า ภายหลังกำตัดสินของคณะผู้พิจารณาของ GATT แล้ว สหรัฐฯ ก็ยังไม่พอใจกับคำตัดสิน และเรียกร้องให้ไทยแก้ไขกฎเกณฑ์เพิ่มเติมอีก แต่ไทยก็สามารถใช้คำตัดสินจากกฎเกณฑ์ของ GATT มาเป็นข้ออ้างในการหลีกเลี่ยงการยอมตามที่สหรัฐฯ เรียกร้อง โดยไทยได้กล่าวอ้างว่า ไทยจะแก้ไขกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ของไทยตามที่คณะผู้พิจารณาของ GATT ตัดสินและเสนอแนะมาเท่านั้น

ประการที่สอง แม้ผลการตัดสินของคณะผู้พิจารณาของ GATT จะออกมาว่าไทยแพ้สหรัฐฯ ในคดีพิพาทเรื่องบุหรี่ยุี่ และไทยก็ต้องยอมเปิดตลาดบุหรี่ยุี่ให้กับสหรัฐฯ และประเทศอื่นๆ แต่ก็ถือได้ว่า ไทยได้ประโยชน์จากการพ่ายแพ้ในครั้งนี้ กล่าวคือ ไทยได้ประโยชน์จากคำตัดสินของคณะผู้พิจารณาของ GATT ในมาตรา 3 ที่ว่า ไทยจะต้องปฏิบัติต่อบุหรี่ยุี่ที่นำเข้าจากต่างประเทศไม่ด้อยไปกว่าที่ปฏิบัติกับบุหรี่ยุี่ภายในประเทศตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ในเรื่องการออกหรือการบังคับใช้กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวกับบุหรี่ยุี่ โดยคณะผู้พิจารณาของ GATT ได้เสนอแนะว่า ไทยสามารถออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสุขภาพประชาชน หากกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่ขัดแย้งกับ GATT หรือขัดแย้งน้อยที่สุด กล่าวคือ กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างบุหรี่ยุี่ที่ผลิตใน

ประเทศและนุหรีที่นำเข้ามาจากต่างประเทศตามหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติในมาตรา 3 (4) ของ GATT ทำให้ในเวลาต่อมา รัฐบาลไทยสามารถออกกฎเกณฑ์ในการควบคุมนุหรีต่างประเทศได้ โดยออกประกาศกรมสรรพสามิตในวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) (ฉบับที่ 5) เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้านุหรีต่างประเทศ ซึ่งต่อมาก็ได้มีประกาศกรมสรรพสามิตในเรื่องเดียวกันนี้ออกมาอีกสองฉบับ คือฉบับลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) (ฉบับที่ 6) และฉบับลงวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) ตามลำดับ

นอกจากนี้ ผู้นำเข้านุหรีต่างประเทศจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายภายในไทยที่มีอยู่ก่อนด้วย คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) ซึ่งมีข้อกำหนดที่สำคัญสองเรื่อง ได้แก่ เรื่องการปิดฉลากและคำเตือนเกี่ยวกับสุขภาพของการสูบบุหรี และ เรื่องการห้ามโฆษณาบุนุหรีไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม รวมถึงกฎหมายที่ไทยเพิ่งนำออกมาบังคับใช้ใน ปี ค.ศ. 1992 ภายหลังคำตัดสินของคณะผู้พิจารณาของ GATT อีกสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1992) ที่มีมาตรการห้ามสูบบุหรีในที่สาธารณะ เพื่อคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี และ พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1992) ซึ่งมีข้อกำหนดที่ออกมาเป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบและการสูบบุหรีที่บริษัทผู้ผลิตบุนุหรีต่างประเทศและผู้ผลิตบุนุหรีไทยต้องปฏิบัติตาม ดังต่อไปนี้

1. การปิดฉลากเกี่ยวกับคำเตือนเรื่องสุขภาพของบุนุหรีบนหีบห่อผลิตภัณฑ์ยาสูบทุกซอง
2. กำหนดให้บริษัทผู้นำเข้านุหรีต้องแจ้งและเปิดเผยส่วนผสมของบุนุหรีต่อกระทรวงสาธารณสุขตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง
3. ห้ามโฆษณาผลิตภัณฑ์บุนุหรีทุกชนิดทั้งทางตรงและทางอ้อม
4. ห้ามขายบุนุหรีโดยใช้เครื่องขาย, ห้ามขายบุนุหรีด้วยการแจก แถม ให้ หรือแลกเปลี่ยน, ห้ามให้หรือเสนอให้สิทธิบุนุหรีในการเข้าชมการแข่งขัน การแสดง การให้บริการ หรือสิทธิประโยชน์อื่นใด และห้ามแจกจ่ายบุนุหรีในลักษณะเป็นตัวอย่งหรือเพื่อให้แพร่หลายหรือเป็นการจูงใจสาธารณชนให้เสพ เว้นแต่การให้ตามประเพณีนิยม
5. ห้ามขายบุนุหรีแก่เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี

โดยสรุปในส่วนที่สอง ผลลัพธ์ที่ได้จากคำตัดสินของคณะผู้พิจารณาของ GATT ทำให้สหรัฐ และประเทศอื่นๆ ที่นำนุหรีต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายในไทย จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรการต่างๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นเช่นเดียวกับการใช้บังคับกับบุนุหรีที่ผลิตในไทย หมายความว่า รัฐบาลไทยสามารถออกมาตรการและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับประเด็นสุขภาพ ขึ้นมาควบคุมบุนุหรีสหรัฐ และนุหรีต่างประเทศได้ตราบเท่าที่ไม่ถือว่าการเลือกปฏิบัติ เพราะมาตรการและ

กฎเกณฑ์เหล่านั้นก็ใช้บังคับกับบุหรีไทยด้วยเช่นเดียวกัน รวมทั้งหากมีการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับบุหรีในอนาคต บุหรีที่นำเข้าก็ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เช่นเดียวกับบุหรีที่ผลิตในประเทศไทยเช่นเดียวกัน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2 ปัญหาข้อพิพาททางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา : กรณีกึ่งทะเล

4.2.1 ความเป็นมาของปัญหา

สภาคองเกรสของสหรัฐฯ ได้ออกกฎหมายว่าด้วยการให้ความคุ้มครองเต่าทะเล* (Public Law 101-102) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1989 โดยมีบทบัญญัติมาตรา 609 (Section 609) ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐบาลสหรัฐฯ สามารถห้ามนำเข้ากึ่งทะเลจากประเทศที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองเต่าทะเลเทียบเท่าสหรัฐฯ โดยรัฐมนตรีต่างประเทศมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ประเทศต่างๆ ทราบถึงกฎหมาย Public Law 101-102 Section 609 และสนธิสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ (The Convention of International Trade on Endangered Specie: CITES) และมีหน้าที่เจรจากับประเทศอื่นๆ เพื่อจัดทำสนธิสัญญาซึ่งมีเนื้อหาในการให้ความร่วมมือและสนับสนุนให้ประเทศอื่นๆ ตัดตั้ง TEDs ** ด้วย⁴²

ต่อมา เมื่อวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1991 กระทรวงต่างประเทศของสหรัฐฯ ได้ประกาศระเบียบกระทรวงฯ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองเต่าทะเล เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย Public Law 101-102 Section 609 โดยกำหนดรายชื่อประเทศที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายข้างต้น ซึ่งได้แก่ประเทศในแถบทะเลแคริบเบียน, แอตแลนติกฝั่งตะวันตก และ อ่าวแมกซิกโก จำนวนทั้งสิ้น 14

* กฎหมาย Public Law 101-102 Section 609 ของสหรัฐฯ กำหนดว่า ห้ามนำเข้ากึ่งที่จับโดยเทคโนโลยีการจับที่อาจทำอันตรายต่อเต่าทะเล เว้นแต่ประธานาธิบดีจะรับรองว่าประเทศนั้น

1. มีหลักฐานว่า มีการกำหนดระเบียบที่ควบคุมการฆ่าเต่าโดยไม่ตั้งใจเทียบเท่ากับของสหรัฐฯ
2. อัตราเฉลี่ยการฆ่าเต่าโดยไม่ตั้งใจเทียบเท่ากับอัตราของสหรัฐฯ และ
3. สภาพแวดล้อมการทำประมงของประเทศนั้นไม่มีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายกับเต่าทะเล (พิมพ์ชนก วอนขอพร, “การดำเนินการของไทยภายใต้กระบวนการขององค์การการค้าโลก กรณีมาตรการห้ามนำเข้ากึ่งของสหรัฐฯ,” *วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์* 29, 270 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2541): 1.)

** อุปกรณ์ TEDs เป็นอุปกรณ์ที่ติดไว้กับอวนในการทำประมงกึ่ง เพื่อแยกเต่าทะเลออกจากอวนโดยอุปกรณ์นี้มีลักษณะเป็นประตูกลเล็กๆ ที่จะเป็นทางออกของเต่าทะเล ที่พลัดเข้าไปติดอวนจับกึ่ง

⁴² ศักดา ธนิตกุล, ผ.ศ. ดร. และ จิราวัลย์ คชฤทธิ์, “WTO VS สิ่งแวดล้อม: คดีสหรัฐฯ ห้ามนำเข้ากึ่งทะเลไทย,” *บทบัญญัติ* 54 (4 ธันวาคม 2541): 197.

ประเทศ⁴³ โดยกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1991 ทั้งนี้ ในเวลาต่อมา ประเทศเหล่านี้ได้รับช่วงระยะเวลาผ่อนผันในการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นเวลา 3 ปี⁴⁴

ในปี ค.ศ. 1992 สถาบัน Earth Island และนาย Todd Steiner ได้ร่วมกันเป็นโจทก์ฟ้องรัฐบาลสหรัฐฯ ต่อศาล United District Court, Northern District of California โดยตั้งข้อหาว่า ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย Public Law 101-102 Section 609⁴⁵ ทำให้ต่อมา วันที่ 18 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 รัฐบาลสหรัฐฯ ประกาศว่า มีการตีความกฎหมายดังกล่าวให้ชัดเจนว่า หากประเทศที่ส่งกุ้งเข้ามายังสหรัฐฯ ประสงค์จะได้รับใบรับรอง (Certification) จำเป็นจะต้องติดตั้ง TEDs ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ เท่านั้น จึงจะนับว่ามีโครงการอนุรักษ์เต่าทะเลเทียบเท่าของสหรัฐฯ⁴⁶ ต่อมาเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1993 กระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ ได้ออกระเบียบข้อบังคับให้มีการอนุรักษ์เต่าทะเลกับผู้ทำประมงกุ้งภายในประเทศสหรัฐฯ โดยเรื่องที่ทำประมงกุ้งจะต้องติดตั้ง TEDs ให้มีช่องให้เต่าทะเลสามารถหลุดออกไปได้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1993 เป็นต้นไป นอกจากนี้ กระทรวงต่างประเทศของสหรัฐฯ ยังได้ออกระเบียบกระทรวงฯ กำหนดให้ 14 ประเทศในแถบทะเลแคริบเบียน ติดตั้ง TEDs ในการทำประมงกุ้งทั่วไป ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1994 เป็นต้นไป เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบของกระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ⁴⁷

เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 สถาบัน Earth Island ร่วมกับองค์กรเอกชนชื่อ The American Society for the Prevention of Cruelty to Animals, The Sierra Club ได้ยื่นฟ้องรัฐมนตรีต่างประเทศและรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงอื่นๆ ของสหรัฐฯ ต่อศาลการค้าระหว่างประเทศ (United States Court of International Trade: CIT)⁴⁸ เพื่อขอให้ศาล

⁴³ กองการค้าสินค้าทั่วไป 1, กรมการค้าต่างประเทศ, “กฎหมายคุ้มครองเต่าทะเลของสหรัฐฯ,” พฤศจิกายน 2539. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁴⁴ พิมพ์ชนก วอนขอพร, “การดำเนินการของไทยภายใต้กระบวนการขององค์การการค้าโลก กรณีมาตรการห้ามนำเข้ากุ้งของสหรัฐฯ,” หน้า 1.

⁴⁵ กองการค้าสินค้าทั่วไป 1, กรมการค้าต่างประเทศ, “กฎหมายคุ้มครองเต่าทะเลของสหรัฐฯ,” พฤศจิกายน 2539. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁴⁶ พิมพ์ชนก วอนขอพร, “การดำเนินการของไทยภายใต้กระบวนการขององค์การการค้าโลก กรณีมาตรการห้ามนำเข้ากุ้งของสหรัฐฯ,” หน้า 1.

⁴⁷ กองการค้าสินค้าทั่วไป 1, กรมการค้าต่างประเทศ, “กฎหมายคุ้มครองเต่าทะเลของสหรัฐฯ,” พฤศจิกายน 2539. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁴⁸ ศักดา ธนิตกุล, ผ.ศ. ดร. และ จิราวัลย์ คชฤทธิ์, “WTO VS สิ่งแวดล้อม: คดีสหรัฐฯ ห้ามนำเข้ากุ้งทะเลไทย,” หน้า 193.

ตัดสินและมีคำสั่งให้รัฐบาลสหรัฐฯ บังคับใช้กฎหมาย Public Law 101-102 Section 609 อย่างจริงจัง เนื่องจากเห็นว่าสหรัฐฯ มิได้เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดให้ประเทศที่ส่งกุ้งเข้าสหรัฐฯ ต้องมีกฎหมายคุ้มครองเต่าทะเลเทียบเท่าสหรัฐฯ และต้องมีการติดตั้ง TEDs ในการทำประมงกุ้ง โดยสหรัฐฯ บังคับใช้แต่เฉพาะกับประเทศในทะเลแคริบเบียน 14 ประเทศเท่านั้น แต่มิได้บังคับใช้กับทุกประเทศที่ส่งออกกุ้งให้สหรัฐฯ จึงได้ร้องขอให้บังคับใช้กับทุกประเทศ ซึ่งต่อมา ศาลการค้าระหว่างประเทศได้มีคำตัดสินเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1995 ให้สถาบัน Earth Island เป็นฝ่ายชนะคดี ยังผลให้สหรัฐฯ ต้องทำตามกฎหมายอนุรักษ์เต่าฯ อย่างเข้มงวด โดยให้มีผลบังคับใช้กับทุกประเทศ ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 1996 เป็นต้นไป ซึ่งประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินและได้ถูกระบุรายชื่อไว้ในบัญชีประเทศที่ถูกสั่งห้ามนำเข้ากุ้งไปยังสหรัฐฯ 56 ประเทศ และในจำนวนนั้นก็มีประเทศไทยรวมอยู่ด้วย แม้ว่าจะมีการขออุทธรณ์ให้ยี่ดระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวออกไปเป็นวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ โดยบังคับให้เรือประมงของประเทศที่ส่งกุ้งทะเลเข้ามายังสหรัฐฯ จะต้องติดตั้ง TEDs ส่วนการส่งกุ้งเพาะเลี้ยงไปยังสหรัฐฯ จะต้องมามีหนังสือรับรองว่ากุ้งที่ส่งออกนั้น เป็นกุ้งที่ได้จากการเพาะเลี้ยง

4.2.2 ตลาดส่งออกกุ้งของไทย

กุ้งเป็นสินค้าออกที่สำคัญของไทยมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 โดยติดอันดับสินค้าออกสำคัญ 10 อันดับแรก (ดังตารางที่ 4.1) รายได้จากการส่งออกกุ้งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3-4 ของการส่งออกทั้งหมด⁴⁹ ผลผลิตกุ้งแช่แข็งของไทยร้อยละ 99 จะถูกส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ⁵⁰ โดยกรมประมงยืนยันว่ากุ้งสดแช่แข็งที่ไทยส่งออกร้อยละ 90 เป็นกุ้งที่ได้จากการเพาะเลี้ยง รวมทั้งไทยมิได้มีการจับกุ้งทะเลเพื่อการส่งออกมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1976⁵¹

⁴⁹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “กุ้งไทยกับการคุ้มครองพันธุ์เต่าทะเล,” ใน *ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับสงครามการค้า* (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2540), หน้า 112.

⁵⁰ วิชาญ น่วมขยัน, “การส่งออกกุ้งสดแช่แข็งของไทยภายใต้ข้อตกลงแกตต์: กรณีศึกษาตลาดญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2539), หน้า 63. อ้างใน จิราวัลย์ ศษุทธิ, “WTO กับการใช้มาตรการฝ่ายเดียวเพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก: ศึกษากรณี สหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งจากประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 79.

⁵¹ ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, บจ.. วิกฤตธุรกิจส่งออกกุ้ง...ผลกระทบกฎหมายอนุรักษ์เต่าทะเล. *Newsstand Limited* [Online]. (April 24, 1996). Available from: [Newsstand's NEWSCenter\[2002, September 16\]](#)

อุตสาหกรรมการส่งออกกุ้งทะเลของไทย เป็นอุตสาหกรรมส่งออกที่ทำรายได้ให้กับประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยมีสหรัฐฯ และญี่ปุ่น เป็นตลาดส่งออกที่สำคัญ (ตารางที่ 4.2) และมีสัดส่วนรวมกันเฉพาะสองตลาดนี้กว่าครึ่งหนึ่งของสัดส่วนการส่งออกทั้งหมด โดยเฉพาะตลาดสหรัฐฯ เพียงประเทศเดียวมีสัดส่วนการนำเข้าโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 35 (ตารางที่ 4.3) โดยชาวอเมริกันบริโภคกุ้งประมาณ 900 ล้านปอนด์ต่อปี คิดเป็นเงินประมาณ 2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ประมาณ 2 ใน 3 ของกุ้งที่ชาวอเมริกันบริโภคเป็นกุ้งที่นำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นการนำเข้าจากประเทศในแถบอเมริกากลางและเอเชียเป็นส่วนใหญ่⁵² จึงเห็นได้ว่า ตลาดสหรัฐฯ เป็นตลาดใหญ่ที่สำคัญที่สามารถทำรายได้ให้กับอุตสาหกรรมส่งออกกุ้งทะเลของไทยได้เป็นจำนวนมาก

นอกจากการส่งออกกุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งจะเป็นการนำรายได้เข้าประเทศแล้ว ยังก่อให้เกิดการกระจายรายได้ภายในประเทศอีกด้วย โดยก่อให้เกิดการจ้างงาน อีกทั้งยังส่งผลดีต่อธุรกิจและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น การทำประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การผลิตอาหารสัตว์ และอุตสาหกรรมห้องเย็นและการแปรรูปสัตว์น้ำ เป็นต้น⁵³ จะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมส่งออกกุ้งของไทย เป็นอุตสาหกรรมสำคัญของประเทศไทย ซึ่งพึ่งพิงอยู่กับตลาดสหรัฐฯ เป็นอย่างสูง และเมื่อกฎหมาย Public Law 101-162 Section 609 ของสหรัฐฯ มีผลบังคับใช้ ทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบทันที โดยเฉพาะผู้ประกอบการไทยในอุตสาหกรรมส่งออกกุ้งและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ซึ่งจากการห้ามนำเข้ากุ้งของสหรัฐนั้น ได้มีการประมาณว่า อาจทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียรายได้จากการส่งออกกุ้งทะเลประมาณปีละ 5,000 ล้านบาท⁵⁴ อันอาจนำมาซึ่งการสูญเสียรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนมาก และมีผลกระทบต่อดุลการชำระเงิน และดุลการค้าต่างประเทศของไทย นอกจากนี้ยังอาจส่งผลกระทบต่อภาวะการจ้างงาน และราคากุ้งตกต่ำ ไทยจึงได้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาทั้งในระดับทวิภาคีระหว่างไทยกับสหรัฐฯ และการดำเนินการในระดับพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลก ไปพร้อมๆ กัน

⁵² ศักดา ธนิตกุล, ผ.ศ. ดร. และ จิราวัลย์ คชฤทธิ์, "WTO VS สิ่งแวดล้อม: คดีสหรัฐฯ ห้ามนำเข้ากุ้งทะเลไทย," หน้า 197.

⁵³ จิราวัลย์ คชฤทธิ์, "WTO กับการใช้มาตรการฝ่ายเดียวเพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก : ศึกษากรณี สหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งจากประเทศไทย", หน้า 80.

⁵⁴ เครือเจริญโภคภัณฑ์, "กุ้งจับจากทะเลของไทยถูกห้ามนำเข้าสหรัฐอเมริกา 1 พฤษภาคมนี้," ข่าวกุ้ง 7 (พฤษภาคม 2539) : 1.

ตารางที่ 4.1 : สินค้าออกสำคัญ 10 รายการแรกของไทยไปสหรัฐอเมริกา

มูลค่า: ล้านบาท

รายการ		2538	2539	2540	2541	2542
1	เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ	26,068.20	29,765.80	46,735.10	87,830.10	78,852.70
2	เสื้อผ้าสำเร็จรูป	27,367.70	29,418.10	42,333.10	63,063.60	57,468.70
3	อาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป	11,952.20	13,586.80	21,596.30	31,250.80	32,516.30
4	แผงวงจรไฟฟ้า	15,045.40	16,401.70	23,550.30	28,975.60	32,086.70
5	กึ่งสัดแช่เย็น แช่แข็ง	13,540.90	12,092.60	14,516.20	20,559.50	19,653.00
6	อัญมณีและเครื่องประดับ	11,797.60	11,909.30	13,608.10	16,800.30	18,360.10
7	เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์และส่วนประกอบ	6,466.70	5,643.80	11,622.30	17,902.60	16,089.40
8	รองเท้าและชิ้นส่วน	10,212.40	9,238.10	12,873.60	15,026.50	12,459.10
9	ประกอบ	5,707.10	6,374.00	7,164.70	10,833.90	12,374.50
10	เครื่องใช้สำหรับเดินทาง	5,631.30	5,234.60	6,989.80	10,861.20	11,492.20
รวม 10 รายการ		133,789.50	139,664.90	200,989.60	303,103.90	291,352.80
อื่นๆ		116,895.30	114,134.90	153,549.70	197,618.50	188,003.20
มูลค่ารวม		250,684.80	253,799.80	354,539.20	500,722.50	479,356.00

ที่มา : สำนักบริหารสารสนเทศการพาณิชย์ โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

<http://tes.moc.go.th/prog/thai/ProExCountry.exe/detail>

ตารางที่ 4.2 : ตลาดส่งออกกุ้งสดแช่เย็น แช่แข็ง 10 ประเทศแรกของไทย

มูลค่า: ล้านบาท

รายการ	2538	2539	2540	2541	2542
1 สหรัฐอเมริกา	13,540.90	12,092.60	14,516.20	20,559.50	19,653.00
2 ญี่ปุ่น	18,594.60	12,514.00	12,277.10	12,723.70	10,983.90
3 สิงคโปร์	2,912.30	3,129.50	3,452.90	4,793.00	3,473.00
4 จีน	1,810.20	3,557.20	4,071.90	4,816.60	3,378.30
5 ออสเตรเลีย	1,277.90	1,193.90	1,726.30	2,479.10	2,194.20
6 แคนาดา	1,089.40	1,080.20	1,453.80	2,087.20	1,798.20
7 ไต้หวัน	2,266.00	1,957.50	2,309.30	2,058.50	1,763.90
8 ฮองกง	2,391.80	1,930.60	1,632.40	1,147.50	966.1
9 เกาหลีใต้	573.6	1,037.90	1,201.70	417.7	787.3
10 ฝรั่งเศส	1,620.00	1,542.50	1,197.20	1,477.30	775
รวม 10 รายการ	46,076.80	40,035.80	43,838.70	52,560.20	45,772.80
อื่นๆ	4,225.20	3,368.70	3,345.10	5,783.10	2,575.50
มูลค่ารวม	50,302.00	43,404.50	47,183.90	58,343.30	48,348.20

ที่มา : สำนักบริหารสารสนเทศการพาณิชย์ โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

<http://tes.moc.go.th/prog/thai/ProExComm.exe/detail>

ตารางที่ 4.3 : ตลาดส่งออกกุ้งสดแช่เย็น แช่แข็ง ของไทย

สัดส่วน: ร้อยละ

รายการ	2538	2539	2540	2541	2542
1 โลก	100	100	100	100	100
2 เอเชีย	5.87	7.3	7.41	8.3	7.33
3 สหภาพยุโรป	9.86	9.75	8.19	10.24	5.52
4 ญี่ปุ่น	36.97	28.83	26.02	21.81	22.72
5 สหรัฐอเมริกา	26.92	27.86	30.77	35.24	40.65
อื่นๆ	20.39	26.26	27.62	24.41	23.77

ที่มา : สำนักบริหารสารสนเทศการพาณิชย์ โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

<http://tes.moc.go.th/prog/thai/ProExCommar.exe/share?SelYear=2542&un=0&com=102010100>

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2.3 การดำเนินการของไทยในการแก้ไขปัญหาในระดับทวิภาคี

นับแต่ที่สหรัฐฯ ได้ประกาศใช้กฎหมาย Public Law 101-162 Section 609 ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 1996 ยังผลให้ไทยและประเทศอื่นๆ ได้รับผลกระทบทันที กล่าวคือ ไม่สามารถส่งออกกุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งไปยังสหรัฐฯ ได้ เว้นแต่จะเป็นกุ้งเลี้ยงที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานของรัฐบาลที่ดูแลอยู่เท่านั้น⁵⁵ อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้าที่จะได้มีการประกาศใช้กฎหมายของสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการนั้น เจ้าหน้าที่ของไทยโดยกรมประมงและกรมการค้าต่างประเทศ ได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหามาก่อนหน้านี้แล้ว โดยได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1996 ระหว่างหน่วยงาน อันได้แก่ กรมการค้าต่างประเทศ กรมประมง กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย และสมาคมผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูป โดยที่ประชุมเห็นควรว่า ฝ่ายไทยควรจะได้ชี้แจงข้อมูลการอนุรักษ์เต่าทะเลของไทยให้ฝ่ายสหรัฐฯ ได้ รับทราบ จึงได้มีการจัดเจ้าหน้าที่คณะผู้แทนไทยเดินทางไปสหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ 9-17 มีนาคม ค.ศ. 1996 เพื่อนำข้อมูลต่างๆ ของไทยไปแสดงและชี้แจงข้อเท็จจริงต่อเจ้าหน้าที่สหรัฐฯ และวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1996 ฝ่ายไทยได้ยื่นเอกสารข้อมูลการอนุรักษ์เต่าทะเลและการทำประมงกุ้งต่อสหรัฐฯ เพื่อประกอบการพิจารณา และเมื่อสหรัฐฯ ประกาศใช้กฎหมายของตนเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 1996 ทำให้การส่งออกกุ้งของไทยไปสหรัฐฯ ไม่ว่าจะเป็ กุ้งที่จับจากทะเลหรือกุ้งที่เพาะเลี้ยงจะต้องแนบแบบฟอร์มรับรองการส่งกุ้งไปสหรัฐฯ (แบบฟอร์ม DSP 121) ซึ่งจะต้องได้รับการรับรองจากผู้ส่งออกและกรมประมงเท่านั้น⁵⁶

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สหรัฐฯ ได้เข้าใจถึงมาตรการอนุรักษ์เต่าทะเลและการทดลองใช้ TEDs ของไทย กรมประมงได้ร่วมกับศูนย์การพัฒนาประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Southeast Asian Fisheries Development Center: SEAFDC) และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในการประดิษฐ์และทดลองใช้เครื่องมือ TEDs ที่ประกอบขึ้นเองภายในประเทศหลายครั้งที่จังหวัดสงขลาและระยอง* และเมื่อวันที่ 21-22 กรกฎาคม ค.ศ. 1996 กรมการค้าต่างประเทศและกรม

⁵⁵ ศักดา ธนิตกุล, ดร. และ มณฑาทิพย์ ลิ้มธนะกิจ, “คำตัดสิน WTO คดีกุ้ง/เต่าทะเล: รัฐบาลไทยชนะหรือแพ้?”, *วารสารกฎหมายฉบับครบรอบ 20 ปี* 20, 2 (พฤศจิกายน 2543): 393.

⁵⁶ ข้าราชการการค้าต่างประเทศ, “การแก้ไขปัญหาการนำเข้ากุ้งตามมาตรการอนุรักษ์เต่าทะเลของสหรัฐฯ,” วันที่ 12-18 พฤศจิกายน 2539, หน้า 5.

* กรมประมงร่วมกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ตั้งโครงการพัฒนาและปรับปรุง TEDs ในเวลาต่อมา TEDs ที่ได้ปรับปรุงและพัฒนาตามโครงการดังกล่าวได้เรียกชื่อกันว่า “Thai TED” ซึ่งมีความเหมาะสมกับการใช้งานกับเรือประมงไทยมากกว่า TEDs ที่นำเข้าจากสหรัฐฯ ซึ่งผลจากการทดลองใช้ TEDs ปรากฏว่ามีประสิทธิ-

ประมงได้เชิญผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานประมงกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ เดินทางมาเยือนประเทศไทย เพื่อสาธิตและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ TEDs กับเรือประมงกึ่งของไทยโดยไม่ใช้เครื่องยนต์ ซึ่งก็ได้รับการผ่อนผันให้ไม่ต้องติด TEDs ได้ และเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1996 กรมประมงได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม พร้อมทั้งแจ้งให้ที่ประชุมทราบว่า สหรัฐฯ ได้อนุญาตให้กึ่งที่จับจากอวนลอย สามารถส่งเข้าสหรัฐฯ ได้ เมื่อได้รับการรับรองจากกรมประมง⁵⁷

นายสุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้น ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทย และนายปลอดประสพ สุรัสวดี อธิบดีกรมประมง ได้เดินทางไปเจรจากับผู้แทนอาวุโสของสหรัฐฯ ระหว่างวันที่ 4-8 กันยายน ค.ศ. 1996 โดยได้ยื่นข้อเสนอให้สหรัฐฯ ส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบการใช้เครื่องมือ TEDs และการทำประมงในประเทศไทย ซึ่งไทยก็ได้รับคำยืนยันจากรัฐบาลสหรัฐฯ ว่า หากไทยสามารถแสดงเอกสารว่า ไทยมีมาตรการให้ชาวประมงกึ่งติดตั้ง TEDs หรือเครื่องมือที่เทียบเท่า TEDs และไทยมีโครงการอนุรักษ์พันธุ์เต่าทะเลเทียบเท่าสหรัฐฯ แล้ว สหรัฐฯ ก็จะออกหนังสือรับรองและประกาศถอดรายชื่อไทยภายใน 2-4 สัปดาห์

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1996 เห็นชอบให้แก้ไขกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) กำหนดแยกประเภทเครื่องมือทำการประมงในพิภตจากเดิมที่กำหนดเพียงประเภทอวนต่างๆ เป็นประเภทอวนลากกึ่ง อวนลากปลา และอวนต่างๆ พร้อมกับกำหนดอัตราเงินอากรสำหรับเครื่องมือทำการประมงดังกล่าวด้วย ต่อมา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกประกาศกระทรวงฯ จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ ประกาศฯ เรื่อง “กำหนดให้เจ้าของเรือหรือผู้ครอบครองเครื่องมืออวนลากกึ่งไปจดทะเบียนการมีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องมือนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่” และ เรื่อง “การกำหนดให้ติดเครื่องมือแยกเต่าทะเลในเครื่องมืออวนลากกึ่งทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ” โดยประกาศ ณ วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2539 (ค.ศ. 1996) ทั้งสองฉบับ⁵⁸ โดยในขั้นแรก กรมประมงกำหนดได้เร่งรัดให้มีการติดตั้ง TEDs จำนวน 100 ชุด

ภาพสูง เนื่องจากมีสัตว์น้ำที่หลุดรอดจากการจับเพราะการใช้ TEDs เป็นจำนวนมาก (ศักดิ์ดา ธนิตกุล, ผ.ศ. ดร. และ จิราวัลย์ ศษุทธิ, “WTO VS สิ่งแวดล้อม: คดีสหรัฐฯ ห้ามนำเข้ากุ้งทะเลไทย,” หน้า 199.)

⁵⁷ กองการค้าสินค้าทั่วไป 1, กรมการค้าต่างประเทศ, “กฎหมายคุ้มครองเต่าทะเลของสหรัฐฯ,” พฤศจิกายน 2539. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁵⁸ มติคณะรัฐมนตรี. ความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาการห้ามนำเข้ากุ้งทะเลจากประเทศสหรัฐอเมริกา. *Newsstand Limited* [Online]. (October 15, 1996). Available from: [Newsstand's NEWSCenter\[2002, September 16\]](#)

และกำหนดจะดำเนินการติดตั้งให้เสร็จ 1,000 ชุดในเวลาต่อมา⁵⁹ และเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันทุกฝ่าย กรรมการค้าต่างประเทศและกรมประมง ได้เชิญผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมประมง สมาคม ตัวแทนชาวประมง ผู้ผลิต ผู้ส่งออก และตัวแทนประเทศสมาชิกอาเซียนมาประชุมสัมมนาการใช้ TEDs ระหว่างวันที่ 7-10 ตุลาคม ค.ศ. 1996 ที่จังหวัดสงขลา โดยมีเจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงต่างประเทศสหรัฐฯ เดินทางมาสัมมนาการใช้และการผลิตเครื่องมือ TEDs ด้วย ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และกรมประมงได้บรรยายและสาธิตการใช้และการประกอบ TEDs ให้แก่ชาวประมงไทย ผลการสัมมนาเป็นที่พอใจแก่ผู้เชี่ยวชาญสหรัฐฯ มาก⁶⁰

ต่อมา วันที่ 8 ตุลาคม ค.ศ. 1996 ศาลการค้าระหว่างประเทศ หรือ CIT ได้พิพากษาขยายการห้ามนำเข้ากุ้งทะเลจากประเทศที่ยังไม่ได้การรับรองทุกประเทศ โดยให้รวมถึงกุ้งทะเลที่จับโดยวิธีธรรมชาติด้วย แต่ไม่มีผลต่อกุ้งที่ส่งออกโดยการเพาะเลี้ยง และในการประชุมที่กระทรวงพาณิชย์ในวันต่อมา คือวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 1996 เพื่อพิจารณาดำเนินการโดยเร่งด่วนให้สหรัฐฯ รับรองกุ้งไทยให้สามารถส่งออกไปยังสหรัฐฯ ได้โดยเร็ว ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้กรมประมงจัดซื้อและติดตั้ง TEDs แก่ชาวประมงที่เหลืออีกจำนวน 2,900 ชุด โดยได้รับงบประมาณจากเงินอุดหนุนของกรมส่งเสริมการส่งออก โดยค่าใช้จ่ายในการติดตั้ง TEDs ทั้งหมดจำนวน 3,000 ชุด กรมประมงได้ทำการประเมินไว้เป็นจำนวนเงิน 7 ล้านบาท (ภาคผนวก ง)

ภายหลังจากการตรวจสอบการติดตั้งเครื่องมือ TEDs จนเป็นที่พอใจของสหรัฐฯ ในเวลาต่อมาเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 1996 สหรัฐฯ ได้ให้การรับรองว่า ประเทศไทยมีโครงการหรือมาตรการคุ้มครองเต่าทะเลเทียบเท่าสหรัฐฯ ยังผลให้ไทยสามารถส่งกุ้งทะเลไปยังสหรัฐฯ ได้⁶¹ อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ จะทบทวนในทุกวันที่ 1 พฤษภาคมของทุกปี ว่าประเทศที่ได้รับการรับรองไปแล้วนั้น ได้มีการดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือไม่ ก่อนที่จะให้การรับรองในปีต่อไป นั้นหมายความว่า ไทยยังสามารถถูกห้ามนำเข้ากุ้งไปยังสหรัฐฯ ได้ทุกเมื่อ

⁵⁹ ศักดา ธนิตกุล, ผ.ศ. ดร. และ จิราวัลย์ คชฤทธิ์, "WTO VS สิ่งแวดล้อม: คดีสหรัฐฯ ห้ามนำเข้ากุ้งทะเลไทย," หน้า 194.

⁶⁰ ข่าวกรรมการค้าต่างประเทศ, "การแก้ไขปัญหการนำเข้ากุ้งตามมาตรการอนุรักษ์เต่าทะเลของสหรัฐฯ," วันที่ 12-18 พฤศจิกายน 2539, หน้า 5.

⁶¹ ข่าวกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, "องค์การการค้าโลกตั้งคณะพิจารณาตัดสิน กรณีพิพาทเรื่องกุ้งทะเลระหว่างไทย-สหรัฐฯ," วันที่ 8-14 เมษายน 2540, หน้า 5.

4.2.4 การนำกรณีพิพาทเรื่องกึ่งทะเลเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO

ก. เหตุผลที่ไทยตัดสินใจนำกรณีพิพาทเรื่องกึ่งทะเลเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO

แม้ว่าสหรัฐฯ จะได้ออกรายชื่อไทยออกจากประเทศที่ห้ามนำกุ้งเข้าสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 1996 แล้วก็ตาม แต่ไทยก็ยังคงมีเจตนารมณ์ที่จะยื่นฟ้องต่อ WTO ภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทในกรณีกึ่งทะเลต่อไป เพราะแม้ว่าประเทศไทยจะได้รับการรับรองจากสหรัฐฯ ให้สามารถนำเข้ากุ้งได้แล้วตั้งแต่วันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 1996 แต่ก็เป็นการรับรองแบบปีต่อปี โดยจะมีการทบทวนใหม่ในทุกวันที่ 1 พฤษภาคมของทุกปี ว่าไทยยังมีการดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายของสหรัฐฯ หรือไม่

โดยเอกสารของกองการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ ได้กล่าวอ้างถึงเหตุผลที่ไทยยื่นฟ้องว่า รัฐบาลไทยเห็นควรให้ WTO มีคำตัดสินที่ชัดเจนว่า การใช้มาตรการฝ่ายเดียวนอกอาณาเขตเป็นสิ่งที่กระทำไม่ได้ เพื่อป้องกันไม่ให้สหรัฐฯ หรือประเทศอื่นๆ นำกฎหมายภายในมาใช้บังคับกับประเทศอื่นได้ในอนาคต โดยอาจยกเหตุผลอื่นมาอ้าง นอกจากนี้แล้วการได้รับการรับรองจากสหรัฐฯ เป็นเพียงการแก้ปัญหาในระยะสั้น เพราะสหรัฐฯ อาจยกประเด็นเรื่องการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายขึ้นมาเป็นข้ออ้างได้อีก ดังเช่นที่เคยทำมาแล้วกับไทยในเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา⁶²

นอกจากนี้ ยังมีผลงานทางวิชาการต่างๆ ที่ให้เหตุผลของการยื่นฟ้องครั้งนี้ของรัฐบาลไทย ดังเช่นที่ ดร. ศักดา ธนิตกุล และ มณฑาทิพย์ ลิ้มธนะกิจ⁶³ ได้ให้เหตุผลว่า เป็นการต่อสู้เพื่อ “หลักการ” ซึ่งคำว่าหลักการสามารถตีความได้สองประการ ได้แก่ *ประการแรก* ไทยต้องการหยุดยั้งพฤติกรรมที่ผู้เขียนเรียกว่า “ลัทธิเอกภาคินิยมแบบก้าวร้าว” (Unilateralism) ของสหรัฐฯ ที่ชอบใช้กฎหมายภายในของตนมาบีบบังคับประเทศคู่ค้าซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจน้อยกว่า

⁶² กองการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, “มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งของสหรัฐฯ เพื่อวัตถุประสงค์อนุรักษ์เต่าทะเลและการดำเนินการของไทยภายใต้กระบวนการขององค์การการค้าโลก,” 15 ตุลาคม 2541. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁶³ ศักดา ธนิตกุล, ดร. และ มณฑาทิพย์ ลิ้มธนะกิจ, “คำตัดสิน WTO คดีกึ่งทะเล: รัฐบาลไทยชนะหรือแพ้?,” หน้า 371-373, 384.

โดยเฉพาะ รัฐบัญญัติการค้า ปี ค.ศ. 1988 ที่มีมาตรา 301 เป็นเครื่องมือที่สำคัญ และ *ประการที่* สอง จากการศึกษาที่เคยพ่ายแพ้ในคดีบูห์รี จึงทำให้ไทยต้องการใช้กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศของ GATT และคำตัดสินของคดี เพื่อนำมาหยุดลัทธิเอกภาคินิยมแบบก้าวร้าวของสหรัฐฯ โดยต้องการให้มี คำตัดสินออกมาเลยว่า มาตรการของสหรัฐฯ ละเมิดกฎเกณฑ์ของ GATT/WTO และเพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง มาบังคับขู่เข็ญประเทศกำลังพัฒนา โดยอ้างการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจขยายกว้างไปสู่เรื่องอื่นๆ ได้อีกไม่จบสิ้น

นอกจากนี้ การพิจารณาคำว่า “หลักการ” ของ ผศ. ดร. ศักดา ธนิตกุล และ จิราวัลย์ คชฤทธิ์⁶⁴ ยังหมายรวมถึง การหยุดลัทธิเอกภาคินิยมแบบก้าวร้าวของสหรัฐฯ ให้อยู่เพียงความผิด 3 ประการ ตามมาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้า ปี ค.ศ. 1988 เท่านั้น (ซึ่งได้แก่ การปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อสหรัฐฯ, การมีมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานต่ำเกินไป และกรณีมาตรฐานการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาต่ำเกินไป) เพราะหากหยุดไม่ได้แล้ว การมีมาตรฐานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ต่ำกว่ามาตรฐานของสหรัฐฯ ก็มีแนวโน้มสูงที่จะกลายเป็นความผิดประการที่ 4 ได้ในอนาคต

โดยสรุปแล้วน่าจะกล่าวได้ว่า เหตุผลที่รัฐบาลไทยยื่นเรื่องกู่ททะเลเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO นั้น มาจากการที่รัฐบาลไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรการของสหรัฐฯ ผิดต่อบทบัญญัติของ GATT และกฎเกณฑ์ของ WTO และการรับรองของสหรัฐฯ มิได้เป็นหลักประกันว่าสหรัฐฯ จะไม่บิดพลิ้วและถอนการรับรองไทยอีกในอนาคต ไทยจึงควรดำเนินการให้ถึงที่สุด เพื่อให้สหรัฐฯ นำมาตรการเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือเรื่องอื่นๆ มาใช้กีดกันสินค้าส่งออกของไทยในอนาคต

ข. การนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO

เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม ค.ศ. 1996 ไทยจึงได้ร่วมกับมาเลเซีย อินเดีย และปากีสถาน ยื่นหนังสือขอหารือกับสหรัฐฯ ภายใต้มาตรา 22 ของ GATT 1997 และมาตรา 4 ของความตกลงว่าด้วยกระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO และสหรัฐฯ ตอบรับที่จะหารือกันในวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1996 โดยมีสหภาพยุโรป ฮังการี ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น เป็นประเทศที่ร่วมหารือด้วย รวมทั้งฟิลิปปินส์ที่ยื่นขอหารือต่างหาก โดยประเด็นที่หยิบยกหารือระหว่างกัน ได้แก่

⁶⁴ ศักดา ธนิตกุล, ผ.ศ. ดร. และ จิราวัลย์ คชฤทธิ์, “WTO VS สิ่งแวดล้อม: คดีสหรัฐฯ ห้ามนำเข้ากุ้งทะเลไทย,” หน้า 192.

1. มาตรการของสหรัฐฯ เป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรา 1 และ มาตรา 13 ของ GATT
2. มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งไม่สอดคล้องกับมาตรา 11 ของ GATT
3. การใช้มาตรการฝ่ายเดียวนอกอาณาเขตของสหรัฐฯ ไม่เข้าข่ายได้รับการยกเว้นตาม มาตรา 20 ของข้อยกเว้นทั่วไปของ GATT
4. ประเทศผู้ขอหาหรือทุกประเทศมีเจตนารมณ์ที่จะอนุรักษ์เต่าทะเล และมีโครงการ อนุรักษ์เต่าทะเลหลายโครงการมาเป็นเวลานานแล้ว สหรัฐฯ ไม่ควรตัดสินฝ่ายเดียว ว่า โครงการของประเทศใดเทียบเท่ากับของสหรัฐฯ หรือไม่

แต่ภายหลังจากการหารือดังกล่าว สหรัฐฯ มิได้แสดงท่าทีใดๆ ที่จะปรับเปลี่ยนกฎหมาย ภายในของตนให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของ GATT เลย รวมทั้งยังอ้างว่า กฎหมายของตนเป็น มาตรการที่ได้รับการยกเว้นภายใต้มาตรา 20 ของ GATT แต่ก็มีได้ชี้แจงเหตุผลใดๆ ว่าทำไมจึง ได้รับการยกเว้น

ต่อมาเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1996 สถานทูตสหรัฐฯ ได้มีหนังสือถึงกรมประมงและ กรมการค้าต่างประเทศเสนอให้ไทยและกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เข้าร่วมเจรจา จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองและอนุรักษ์เต่าทะเล (The Convention for the Protection and Conservation of Sea Turtles) รวมทั้งขอให้ไทยยกเลิกการดำเนินการภายใต้ WTO โดย อนุสัญญาดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ ประเทศสมาชิกต้องมีการติดตั้ง TEDs แต่ไทยและกลุ่ม ประเทศอาเซียนมิได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญานี้แต่ประการใด โดยเมื่อวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 1997 ไทยและกลุ่มประเทศอาเซียนได้ร่วมกันลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการปกป้อง และอนุรักษ์เต่าทะเล (Memorandum of Understanding on Asean Sea Turtle Conservation and Protection) เพื่อแสดงและชี้แจงให้สหรัฐฯ ทราบว่า ไทยและกลุ่มประเทศอาเซียนมีโครงการ และกฎหมายอนุรักษ์เต่าทะเลที่เป็นของตนเองอยู่แล้ว

เนื่องจากเห็นว่า การขอหารือกับสหรัฐฯ ต่อไปคงจะไม่เป็นผล เมื่อวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1997 ไทยและมาเลเซีย จึงได้ร่วมกันยื่นหนังสือฟ้องต่อองค์กรระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body : DSB) ของ WTO ขอตั้งคณะผู้พิจารณา โดยมีอินเดียและปากีสถาน ขอ ดำเนินการเข้าร่วมฟ้องร้องด้วยในเวลาต่อมา และในการประชุมของ DSB เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1997 ไทยได้ยืนยันให้มีการจัดตั้งคณะผู้พิจารณาเป็นครั้งที่สอง ที่ประชุมได้มีมติให้ ตั้งคณะผู้พิจารณาเพื่อพิจารณาข้อร้องเรียนของไทย มาเลเซีย และปากีสถาน ต่อมาเมื่อวันที่ 10 เมษายน ค.ศ. 1997 DSB ได้มีมติให้อินเดียเข้าร่วมเป็นคู่พิพาทฝ่ายผู้ร้องเรียนภายใต้

คณะพิจารณาเดียวกันนี้ด้วย (จึงรวมเป็น 4 ประเทศจากที่ผู้ร้องเรียนสหรัฐฯ ได้แก่ ไทย มาเลเซีย ปากีสถาน และอินเดีย)

ส่วนประเทศสมาชิกอื่นที่แจ้งขอมีส่วนร่วมในการพิจารณาในฐานะประเทศที่สาม มีจำนวนทั้งสิ้น 14 ประเทศ อันได้แก่ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ฮังการี ออสเตรเลีย เม็กซิโก โคลัมเบีย ศรีลังกา กัวเตมาลา เซเนกัล คอสตาริกา เอกวาดอร์ และไนจีเรีย

สำหรับคณะผู้พิจารณาที่ได้รับการคัดเลือกให้พิจารณาคดีนี้ จำนวน 3 คน ได้แก่

1. Mr. Michael Cartland (British)
2. Dr. Kilian Delbruck (Germany)
3. Mr. Carlos Cozende (Brazil)

โดยมี Mr. Cartland ทำหน้าที่เป็นประธานคณะผู้พิจารณา⁶⁵

คณะผู้แทนไทยที่เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง เป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง กรมประมง กระทรวง ต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ โดยมีเจ้าหน้าที่ถาวรของรัฐบาลไทยประจำ WTO เป็นผู้ประสานงาน และได้มีการจ้างทนายต่างประเทศเป็นที่ปรึกษาด้วย

ส่วนคณะผู้แทนสหรัฐฯ เป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง USTR กระทรวงต่างประเทศ (Department of State) และกระทรวงเกษตร โดยมี USTR เป็นผู้ประสานงาน⁶⁶

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁵ พิมพ์ชนก วอนขอพร, “การดำเนินการของไทยภายใต้กระบวนการขององค์การการค้าโลกกรณี มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งของสหรัฐฯ,” *วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์* 29, 270 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2541): 16-17.

⁶⁶ ศักดา ธนิตกุล, ผ.ศ. ดร. และ จิราวัลย์ คชฤทธิ์, “WTO VS สิ่งแวดล้อม: คดีสหรัฐฯ ห้ามนำเข้ากุ้งทะเลไทย,” หน้า 199-200.

ค. ประเด็น/ข้อกล่าวอ้างของไทยในการยื่นฟ้อง⁶⁷

1. มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งแช่แข็งกับบทบัญญัติมาตรา 1 (1) ของ GATT ว่าด้วยหลักปฏิบัติเยี่ยงชาติได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง เพราะสหรัฐฯ ยินยอมให้มีการนำเข้ากุ้งทะเลจากประเทศที่ได้รับการรับรองแล้วเท่านั้น แต่ห้ามนำเข้ากุ้งจากไทย ทั้งๆ ที่เป็นสินค้าคล้ายกัน (like product) ตามความหมายของ GATT จึงถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสินค้าคล้ายกัน ซึ่งขัดมาตรา 1 ของ GATT
2. มาตรการดังกล่าวขัดกับบทบัญญัติมาตรา 13 (1) ของ GATT กล่าวคือ รัฐบาลสหรัฐฯ บริหารการจำกัดจำนวน ในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติ กล่าวคือ หากจะมีการจำกัดจำนวนสินค้าเข้าประเภทใดประเภทหนึ่งแล้ว สหรัฐฯ จะต้องจำกัดจำนวนสินค้าคล้ายกันนั้นที่นำเข้าจากประเทศอื่นๆ ทุกประเทศด้วย
3. มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งดังกล่าวขัดกับบทบัญญัติมาตรา 11 (1) ของ GATT กล่าวคือ มาตรา 11 (1) ห้ามประเทศสมาชิกห้ามนำเข้าสินค้าหรือจำกัดจำนวนนำเข้าโดยวิธีการใดๆ ก็แล้วแต่ ไม่ว่าจะเป็นการห้ามนำเข้า การตั้งโควตานำเข้า การต้องขออนุญาตนำเข้า เป็นต้น
4. การใช้มาตรการฝ่ายเดียวดังกล่าวของสหรัฐฯ ไม่เข้าข่ายได้รับการยกเว้นความผิดตามบทบัญญัติมาตรา 20 ว่าด้วยข้อยกเว้นทั่วไปจากพันธกรณีของ GATT

ง. ประเด็นข้อโต้แย้งของสหรัฐฯ⁶⁸

สหรัฐฯ ได้โต้แย้งว่า เต่าทะเลเป็นทรัพยากรธรรมชาติร่วมของโลกที่มีสนธิสัญญาพหุภาคีเกี่ยวกับการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ระบุนุ้ไว้ชัดเจนว่า เป็นพันธุ์สัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ ซึ่งสนธิสัญญาดังกล่าวคือ CITES และข้อมูลทางวิชาการสรุปได้ว่า การใช้ TEDs เป็นมาตรการอย่างเดียวที่มีประสิทธิภาพที่สุดที่จะสามารถลดอัตราการตายของเต่าทะเลได้ ส่วนโครงการอนุรักษ์อื่นๆ เช่น การเพาะเลี้ยงเต่าทะเล ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เมื่อพิจารณาประกอบกับอารัมภบทของข้อตกลงจัดตั้ง WTO ปี ค.ศ. 1994 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมจาก

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 200.

GATT ปี ค.ศ. 1947 แล้ว สหรัฐฯ จึงสามารถกระทำได้ตามข้อยกเว้น มาตรา 20 (g) หรือข้อยกเว้น มาตรา 20 (d) ได้

4.2.5 การพิจารณาตัดสินขององค์กรระงับข้อพิพาท* (Disputes Settlement Body: DSB)

ก. การพิจารณาตัดสินของคณะผู้พิจารณา

(1) การหารือกับคณะผู้พิจารณาครั้งที่ 1

คณะผู้พิจารณาได้ตกลงกำหนดเวลาในการดำเนินการ โดยไทยต้องยื่นเอกสาร ข้อกล่าวหา ในวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 และได้มีการประชุมฟังความครั้งที่ 1 ในวันที่ 17-19 มิถุนายน ค.ศ. 1997

คณะผู้แทนไทยได้แถลงข้อกล่าวหาว่า มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งทะเลของสหรัฐฯ ขัดกับ บทบัญญัติของ GATT หลายประการ ได้แก่ มาตรา 11 มาตรา 1 และ 13 ซึ่งบังคับไม่ให้ประเทศ สมาชิกห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ใดโดยมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ สหรัฐฯ ไม่สามารถอ้างสิทธิในการใช้ข้อยกเว้นทั่วไปตามมาตรา 20 (b) ว่าด้วยการ

* หมายเหตุ : สำหรับเอกสารรายงานของคณะผู้พิจารณาและองค์กรอุทธรณ์ในกรณีพิพาทเรื่อง กุ้งทะเลนี้ มีความยาวรวมกันกว่า 500 หน้า ผู้วิจัยไม่สามารถนำเสนอไว้ในภาคผนวกท้ายเล่มได้เหมือนเช่นกรณี พิพาทไทย-สหรัฐฯ เรื่อง บุหรี่ซึ่งมีความยาวเพียง 27 หน้า ดังนั้น หากผู้อ่านท่านใดสนใจ สามารถหาอ่านเอกสาร เหล่านี้เพิ่มเติมได้ โดยเปิดเข้าไปดูในฐานข้อมูลออนไลน์ของ WTO ดังนี้

1. United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products. Report of Panel. *World Trade Organization* [Online]. (n.d.). Available from: http://docsonline.wto.org/GEN_searchResult.aspxhttp://docsonline.wto.org/GEN_searchResult.asp [2002, December 19]

2. United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products. Report of the Appellate Body. *World Trade Organization* [Online]. (n.d.). Available from: http://docsonline.wto.org/GEN_searchResult.aspxhttp://docsonline.wto.org/GEN_searchResult.asp [2002, December 19]

คุ้มครองชีวิตมนุษย์ พืช และสัตว์ และมาตรา 20 (g) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจถูกใช้ให้หมดไปหรืออาจสูญสิ้นไปได้

ไทยเห็นว่า การที่สหรัฐฯ ออกกฎหมายการห้ามนำเข้ากุ้งทะเล โดยกำหนดเงื่อนไขให้ประเทศผู้ส่งออกต้องใช้ TEDs โดยอ้างว่า เพื่อเป็นการอนุรักษ์เต่าทะเลนั้น เป็นการใช้มาตรการฝ่ายเดียวที่มีลักษณะเป็นการบังคับใช้นอกอาณาเขต ซึ่งมีผลโดยนัยบังคับให้ประเทศสมาชิกอื่นต้องปฏิบัติตามกฎหมายของสหรัฐฯ ซึ่งมาตรการฝ่ายเดียวเช่นนี้ เป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ภายใต้ระบบการค้าพหุภาคีในกรอบของ WTO ไทยได้ชี้แจงด้วยว่า ไทยให้ความสำคัญในการอนุรักษ์เต่าทะเล โดยมีโครงการอนุรักษ์ต่างๆ มากมาย ซึ่งเป็นโครงการที่มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จในการอนุรักษ์เต่าทะเล รวมทั้งมีกฎหมายห้ามจับกุ้งในบริเวณที่เป็นที่อยู่อาศัยของเต่าทะเลอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้ TEDs

สหรัฐฯ อ้างว่า เต่าทะเลเป็นทรัพยากรธรรมชาติของโลกที่มีความตกลงพหุภาคีในการอนุรักษ์ ได้แก่ CITES และเห็นว่า การใช้ TEDs เป็นมาตรการอย่างเดียวนั้นมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จในการอนุรักษ์เต่าทะเลได้ ส่วนโครงการอนุรักษ์อื่นๆ เช่น การเพาะเลี้ยงเต่าทะเล ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น มาตรการของสหรัฐฯ จึงควรจะสามารถทำได้ภายใต้ข้อยกเว้นทั่วไปในมาตรา 20 ของ GATT

(2) การหารือกับคณะผู้พิจารณาครั้งที่ 2

ไทยได้ส่งข้อโต้แย้ง (rebuttal) ประเด็นของสหรัฐฯ แก่คณะผู้พิจารณา เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 และประเทศคู่กรณีทั้งหลายได้มีการหารือร่วมกับคณะผู้พิจารณาครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 15-16 กันยายน ค.ศ. 1997

ในประเด็นด้านกฎหมาย สหรัฐฯ ไม่ได้มีข้อโต้แย้งอะไรใหม่ นอกจากยืนยันว่า สหรัฐฯ สามารถใช้มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งทะเลเพื่ออนุรักษ์เต่าทะเลได้ เนื่องจากบทนำของความตกลงจัดตั้ง WTO ครอบคลุมเรื่องสิ่งแวดล้อม สหรัฐฯ จึงอ้างว่า สามารถใช้ข้อยกเว้นภายใต้มาตรา 20 (g) มาเป็นเหตุผลได้ ขณะที่กลุ่มประเทศที่ร้องเรียนยืนยันว่า มาตรการของสหรัฐฯ ขัดกับบทบัญญัติของ GATT และไม่อยู่ภายใต้กรอบข้อยกเว้นของมาตรา 20 (g) นอกจากนี้ยังเป็นการใช้มาตรการฝ่ายเดียวนอกอาณาเขต

อย่างไรก็ตาม ได้มีปัญหาเกิดขึ้นในประเด็นทางข้อเท็จจริง เพราะทั้งสองฝ่ายได้เสนอ ข้อมูลทางเทคนิคและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพื่อสนับสนุนท่าทีของตน แต่ข้อมูลมีความแตกต่างกันมากจนคณะผู้พิจารณาไม่สามารถหาข้อยุติได้ จึงต้องเสนอให้มีการขอคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญด้านเต่าทะเลใน 2 ประเด็น คือ เรื่องแนวทางการอนุรักษ์เต่าทะเลภายใต้เงื่อนไข ภายในของประเทศต่างๆ และ เรื่องการดำรงชีวิตและการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของเต่าทะเล

(3) ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านเต่าทะเล

เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 คณะผู้พิจารณาได้คัดเลือกผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 คน ดังต่อไปนี้

- นาย S. A. Eckert (สหรัฐอเมริกา) เสนอโดยสหรัฐฯ
- นาย J. Frazier (สหรัฐอเมริกา) เสนอโดยอินเดีย มาเลเซีย และสหรัฐฯ
- นาย M. Guinea (ออสเตรเลีย) เสนอโดยไทย
- นาย H. C. Liew (มาเลเซีย) เสนอโดยอินเดียและมาเลเซีย
- นาย I. Poiner (ออสเตรเลีย) เสนอโดยไทย

คณะผู้พิจารณาได้ยื่นคำถาม*ให้ผู้เชี่ยวชาญตอบภายในวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1998 และได้มีการประชุมร่วมกับผู้เชี่ยวชาญและประเทศคู่กรณี เมื่อวันที่ 21-22 มกราคม ค.ศ. 1998 โดยผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นร่วมกันในบางประเด็น เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่นของเต่าทะเล และประมาณประชากรเต่าทะเลที่แน่นอน ซึ่งยังอยู่ในขั้นปฐมภูมิมากจนไม่สามารถสรุปได้ และสาเหตุสำคัญของการตายของเต่าทะเลก็มีหลายประการ จึงไม่มีมาตรการอนุรักษ์ที่ดีที่สุดเพียง มาตรการเดียว เป็นต้น ส่วนประเด็นที่ยังมีความเห็นแตกต่างกัน เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับพฤติกรรมการย้ายถิ่นฐานว่า เต่าทะเลเป็นสัตว์ที่มีการย้ายถิ่นในระยะไกลมาก ซึ่งอาจนับเป็น

* ประเด็นข้อกฎหมายในข้อสงวนที่ว่า เต่าทะเลเป็นทรัพยากรร่วมโลกหรือไม่?, การจับปลาโดยใช้จวนลากเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ลายเต่าทะเลหรือไม่?, การใช้ TEDs เป็นวิธีการเดียวที่จะอนุรักษ์เต่าทะเลหรือไม่? (แนวนหน้า. สอบสหรัฐฯตีกันกึ่งยังไม่ชี้ขาด. *Newsstand Limited* [Online]. (February 12, 1998). Available from: [Newsstand's NEWSCenter\[2002, September 16\]](#))

ทรัพยากรร่วมของโลก (shared global resources) ได้หรือไม่? และเรื่องประสิทธิภาพของ TEDs ว่ามีประสิทธิภาพดีเท่าที่สหรัฐฯ อ้างจริงหรือไม่? เป็นต้น⁶⁹

(4) ประเด็นการวินิจฉัย⁷⁰

การพิจารณาตัดสินของคณะผู้พิจารณามีประเด็นการวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

- ประเด็นการขัดต่อหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (มาตรา 11) คณะผู้พิจารณาเห็นว่า สหรัฐฯ มิได้เสนอข้อเท็จจริงว่า การกระทำของตนไม่ขัดต่อมาตรการดังกล่าว จึงเป็นการยอมรับตามคำกล่าวอ้างของประเทศผู้ร้องเรียน⁷¹ นอกจากนี้คณะผู้พิจารณา ยังเห็นว่า มาตรการของสหรัฐฯ ขัดต่อหลักการห้ามจำกัดจำนวน
- ประเด็นการขัดต่อหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (มาตรา 1 และ 13) คณะผู้พิจารณา พิจารณาเห็นว่า การห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งของสหรัฐฯ จะพิจารณาจากการได้การรับรองหรือไม่ เป็นหลักโดยมิได้พิจารณาถึงการติดตั้ง TEDs แต่อย่างใด และการให้การรับรองของสหรัฐฯ พิจารณาแต่เพียงว่า มีการติดตั้ง TEDs หรือไม่ โดยกุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งจากประเทศที่ได้รับการรับรองกับประเทศที่ไม่ได้รับการรับรอง มิได้มีความแตกต่างในทางกายภาพเลย เพราะฉะนั้นควรจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน⁷² อีกทั้งมีการให้ระยะเวลาในการปรับตัวที่แตกต่างกันระหว่าง ประเทศสมาชิก จึงเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสินค้าที่เหมือนกันคณะผู้พิจารณาจึงเห็นว่า มาตรการของสหรัฐฯ ขัดกับมาตรา 1 (1) และ 13 (1) ของ GATT

⁶⁹ พิมพ์ชนก วอนขอพร, “การดำเนินการของไทยภายใต้กระบวนการขององค์การการค้าโลกกรณี มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งของสหรัฐฯ,” หน้า 17-19.

⁷⁰ ศักดา ธนิตกุล, ดร. และ มณฑาทิพย์ ลิ้มธนะกิจ, “คำตัดสิน WTO คดีกุ้ง/เต่าทะเล: รัฐบาลไทย ชนะหรือแพ้?,” หน้า 388-391.

⁷¹ United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products. Report of Panel. *World Trade Organization* [Online]. (n.d.). Available from: http://docsonline.wto.org/GEN_searchResult.asp
http://docsonline.wto.org/GEN_searchResult.asp [2002, December 19], para. 7.13.

⁷² para. 7.20.

- ประเด็นข้อยกเว้นมาตรา 20 คณะผู้พิจารณาได้ใช้วิธีการพิจารณาว่า มาตรการตาม Section 609 ของสหรัฐฯ เข้าข่ายตามบทนำของมาตรา 20 ก่อน แล้วจึงพิจารณาถึง มาตรา 20 (b) (g) ดังนั้น เมื่อมาตรการตาม Section 609 ของสหรัฐฯ ไม่เข้าข่ายของ บทนำแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่า มาตรการของสหรัฐฯ เข้าข้อยกเว้น มาตรา 20 (b) (g) หรือไม่⁷³

(5) คำตัดสินของคณะผู้พิจารณา

เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ คณะผู้พิจารณาได้เขียนร่างรายงานในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริง และ ต่อมาได้จัดทำและเขียนรายงานคำตัดสินเบื้องต้น (interim report) ให้ประเทศคู่กรณีพิจารณา เมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1998

ตามรายงานของคณะผู้พิจารณาสรุปผลการพิจารณาได้ว่า มาตรการของสหรัฐฯ ไม่ สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของ WTO และคณะผู้พิจารณาเสนอแนะให้สหรัฐฯ ปรับเปลี่ยนกฎหมาย ของตนให้สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ WTO ซึ่งในการสรุปความเห็นดังกล่าว คณะผู้พิจารณา ใช้แนวทางการพิจารณาประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ของ WTO แตกต่างจากแนวทาง ที่เคยมีการใช้ในกรณีพิพาทอื่นๆ ที่ผ่านมา

ในการประชุมระหว่างคณะผู้พิจารณาและคู่กรณีเมื่อวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 1998 สหรัฐฯ ขอให้คณะผู้พิจารณาทบทวนคำตัดสิน โดยเฉพาะในเรื่องที่คณะผู้พิจารณาใช้แนวทางการ พิจารณาประเด็นทางกฎหมายแตกต่างจากแนวทางในอดีต กล่าวคือ ในครั้งนี้มีการพิจารณา วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของ GATT/WTO เป็นหลัก แทนที่จะเป็นการตีความตามลายลักษณ์ อักษรเป็นมาตราฯ ไปตามที่เคยเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่ panel ยืนยันตามคำตัดสินเดิม⁷⁴

คณะผู้พิจารณาได้ประกาศคำตัดสินอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม ค.ศ. 1998 ว่า การห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งของสหรัฐฯ ภายใต้ Section 609 ของกฎหมาย Public Law 101-162 ของสหรัฐฯ ไม่สอดคล้องกับมาตรา 11 ของ GATT 1994 และไม่สามารถ อ้างมาตรา 20 ของ GATT 1994 ได้⁷⁵ โดยคณะผู้พิจารณาได้เสนอแนะ (recommends) เรียกร้อง

⁷³ para. 7.63.

⁷⁴ พิมพ์ชนก วอนขอพร, “การดำเนินการของไทยภายใต้กระบวนการขององค์การการค้าโลกกรณี มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งของสหรัฐฯ,” หน้า 19.

⁷⁵ para. 8.1.

ให้สหรัฐฯ ปรับปรุงมาตรการของตนให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของ WTO⁷⁶ และได้กล่าวซ้ำอีกว่า ประเทศสมาชิกทุกประเทศล้วนมีอิสระในการกำหนดวัตถุประสงค์ทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นของตนเอง ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดต่อข้อกำหนดของ WTO รวมถึงวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของข้อตกลงจัดตั้ง WTO และยิ่งซ้ำอีกด้วยว่า หนทางที่ดีที่สุดในการอนุรักษ์เต่าทะเลที่จะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือแนวทางของ WTO (ซึ่งรวมถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยนั้น) ควรจะเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศ⁷⁷

ข. การพิจารณาคัดสินขององค์กรอุทธรณ์

เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1998 คณะผู้แทนสหรัฐฯ ได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์คำตัดสินของคณะผู้พิจารณาต่อองค์กรอุทธรณ์ของ WTO โดยสหรัฐฯ อุทธรณ์ในประเด็นกฎหมาย 2 ประเด็น⁷⁸

1. ขอให้องค์กรอุทธรณ์วินิจฉัยว่า คำตัดสินของคณะผู้พิจารณาที่ว่า การรับข้อมูลที่คณะผู้พิจารณาไม่ได้ร้องขอจาก NGOs เป็นการกระทำที่ขัดกับข้อตกลงว่าด้วยการระงับข้อพิพาท (DSU) เป็นคำตัดสินที่ถูกต้องหรือไม่ ?
2. ขอให้องค์กรอุทธรณ์วินิจฉัยว่า คำตัดสินของคณะผู้พิจารณาที่ว่า มาตรการของสหรัฐฯ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผลอันควร (iunjustifiable) ต่อรัฐสมาชิกอื่นๆ คือรัฐสมาชิกเหล่านั้นมีสภาพเหมือนกัน แต่ได้รับการปฏิบัติไม่เหมือนกันจากสหรัฐฯ ดังนั้น มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งดังกล่าวจึงไม่เข้าข่ายที่สหรัฐฯ จะสามารถทำได้ตามมาตรา 20 ของ GATT ปี ค.ศ. 1994 ว่าเป็นคำตัดสินที่ชอบหรือไม่

คณะกรรมการอุทธรณ์ในคดีนี้ มี 3 คน ได้แก่⁷⁹

- Felicino (ฟิลิปปินส์) ประธานคณะกรรมการอุทธรณ์
- Bacchus (สหรัฐอเมริกา)
- Lacarte – maro (อุรุกวัย)

⁷⁶ para. 8.2.

⁷⁷ para. 9.1.

⁷⁸ ศักดา ธนิตกุล, ผ.ศ. ดร. และ จิราวัลย์ คชฤทธิ์, “WTO VS สิ่งแวดล้อม: คดีสหรัฐฯ ห้ามนำเข้ากุ้งทะเลไทย,” หน้า 201.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 202.

โดยประเทศไทยได้ว่าจ้างนายความจากประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในการต่อสู้คดีกึ่งในการอุทธรณ์ครั้งนี้ของสหรัฐฯ โดยมีอินเดียและปากีสถานร่วมในการออกค่าใช้จ่าย ขณะที่มาเลเซียว่าจ้างสำนักงานอัยการและผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายในประเทศ⁸⁰

- คำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์

คณะกรรมการอุทธรณ์ได้ตัดสินเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1998 ดังต่อไปนี้

1. องค์กรอุทธรณ์ได้กลับข้อค้นหาของคณะผู้พิจารณาที่ว่า การรับข้อมูลที่ไม่ได้ร้องขอจากองค์กรเอกชนเป็นการขัดต่อบทบัญญัติใน DSU⁸¹ โดยองค์กรอุทธรณ์มีความเห็นว่า คณะผู้พิจารณามีอำนาจตามมาตรา 12 และ 13 ของ DSU ที่จะอนุญาตให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแนบเอกสารสรุปย่อที่จัดทำโดย NGOs หรือบางส่วนของเอกสารสรุปย่อ นั้นมากับคำฟ้องหรือคำให้การของตนได้⁸²

2. องค์กรอุทธรณ์ได้กลับข้อค้นหาของคณะผู้พิจารณาที่ว่า มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งของสหรัฐฯ ไม่อยู่ในขอบข่ายบทนำมาตรา 20 ของ GATT 1994⁸³ โดยองค์กรอุทธรณ์เห็นว่า จะต้องพิจารณาก่อนว่ามาตรการของสหรัฐฯ ได้รับการยกเว้นความผิดตามบทบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นความผิดเฉพาะในมาตรา 20 (g) และมาตรา 20 (b) หรือไม่ ? หากเข้าข่ายได้รับการยกเว้นความผิดตามมาตรา 20 (g) หรือ มาตรา 20 (b) แล้วจึงค่อยมาพิจารณาว่า เข้าข่ายการได้รับการยกเว้นความผิดทั่วไปตามบทนำของมาตรา 20 หรือไม่?⁸⁴

⁸⁰ ไทยโพสต์. ไทยจ้างนายสวิงด์ซื้อสหรัฐฯคดีกึ่งส่งออก. *Newsstand Limited* [Online]. (July 06, 1998). Available from: [Newsstand's NEWSCenter\[2002, September 16\]](#)

⁸¹ United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products. Report of the Appellate Body. *World Trade Organization* [Online]. (n.d.). Available from: http://docsonline.wto.org/GEN_searchResult.asphttp://docsonline.wto.org/GEN_searchResult.asp [2002, December 19], para. 187(a).

⁸² ศักดา ธนิตกุล, ผ.ศ. ดร. และ จิราวัลย์ คชฤทธิ์, "WTO VS สิ่งแวดล้อม: คดีสหรัฐฯ ห้ามนำเข้ากุ้งทะเลไทย," หน้า 203.

⁸³ para. 187(b).

⁸⁴ ศักดา ธนิตกุล, ผ.ศ. ดร. และ จิราวัลย์ คชฤทธิ์, "WTO VS สิ่งแวดล้อม: คดีสหรัฐฯ ห้ามนำเข้ากุ้งทะเลไทย," หน้า 203-204.

3. องค์การอุทธรณ์ได้สรุปว่า มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งของสหรัฐฯ อยู่ในขอบข่ายมาตรา 20 (g) แต่ไม่เข้าเงื่อนไขในบทนำของมาตรา 20 จึงไม่สามารถนำเอาข้อยกเว้นในมาตรา 20 ของ GATT 1994 ขึ้นกล่าวอ้างได้⁸⁵ กล่าวคือ วิธีการใช้มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งของสหรัฐฯ นอกจากจะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผลอันควร* (Unjustifiable Discrimination) แล้ว ยังเป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ** (Arbitrary Discrimination) อีกด้วย ซึ่งขัดกับบทบัญญัติของบทนำในมาตรา 20 จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า

⁸⁵ para. 187(c).

* การเลือกปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผลอันควร (Unjustifiable Discrimination) องค์การอุทธรณ์พิจารณาจาก 3 ประเด็น ได้แก่

1. การที่สหรัฐฯ บังคับให้ประเทศต่างๆ ใช้ TEDs เพื่ออนุรักษ์เต่าทะเล โดยไม่คำนึงถึงเงื่อนไขที่แตกต่างกันของประเทศต่างๆ

2. รัฐบาลสหรัฐฯ มิได้มีความพยายามในการเจรจาเพื่อจัดทำสนธิสัญญาอนุรักษ์เต่าทะเลร่วมกับประเทศผู้ส่งออกกุ้งทุกประเทศ แต่กระทำกับเพียงบางประเทศเท่านั้น นอกจากนี้แล้ว The Inter-American Convention ยังแสดงให้เห็นว่า ยังมีทางเลือกอื่นอีกในการคุ้มครองและอนุรักษ์เต่าทะเล นอกจากการห้ามนำเข้ากุ้งซึ่งถือเป็นมาตรการฝ่ายเดียว

3. ระยะเวลาที่รัฐบาลสหรัฐฯ กำหนดให้ประเทศผู้ส่งออกกุ้งติดตั้ง TEDs ไม่เท่าเทียมกัน

** การเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ (Arbitrary Discrimination) องค์การอุทธรณ์พิจารณาจาก 3 ประเด็น ได้แก่

1. การที่สหรัฐฯ บังคับให้ประเทศอื่นๆ ติดตั้ง TEDs หากต้องการได้รับการรับรองจากสหรัฐฯ โดยไม่คำนึงถึงสภาพของประเทศผู้ส่งออกกุ้ง

2. ประเทศผู้ยื่นคำร้องขอใบรับรอง ไม่มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นหรือตอบข้อกล่าวหาประเทศตนก่อนที่จะถูกตอบรับหรือปฏิเสธ และไม่มีเหตุผลประกอบการตอบรับหรือปฏิเสธจากเจ้าหน้าที่สหรัฐฯ เพียงแต่มีการประกาศรายชื่อประเทศที่ได้รับการรับรองลงใน federal register เท่านั้น

หมายเหตุ: federal register คือ หนังสือที่ลงประกาศคำสั่งของรัฐบาล หรือกฎระเบียบของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ของรัฐบาลสหรัฐฯ ซึ่งหากยังไม่มีการลงประกาศใน federal register จะถือว่ายังไม่มีผลทางกฎหมาย

3. การรับรองไม่มีความโปร่งใสและขาดความยุติธรรม กล่าวคือ ไม่มีเหตุผลเลยว่าเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาให้ใบรับรองของสหรัฐฯ ใช้มาตรฐานอะไรเป็นเครื่องมือตัดสินว่าจะรับรองหรือไม่รับรอง นอกจากนั้นแล้ว ก็ไม่มีขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาใดเลยที่ประเทศผู้ร้องขอใบรับรองจะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ได้

มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งของสหรัฐฯ เป็นการจำกัดการค้าระหว่างประเทศในรูปแบบแอบแฝงหรือไม่?⁸⁶

องค์กรอุทธรณ์ได้เสนอแนะ (recommends) ให้สหรัฐฯ แก้ไขกฎเกณฑ์ของตนให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของ WTO เนื่องจากเห็นด้วยกับคำตัดสินของคณะผู้พิจารณาว่า มาตรการของสหรัฐฯ ขัดกับมาตรา 11 และไม่มีเหตุผลอันควรภายใต้มาตรา 20 ของ GATT 1994⁸⁷

4.2.6 การดำเนินการแก้ไขของสหรัฐฯ ภายหลังจากคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์

ภายหลังจากคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ รัฐบาลสหรัฐฯ มีพันธกรณีที่ต้องแก้ไขวิธีการใช้ Section 609 ของกฎหมาย Public Law 101-162 ให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของ GATT ปี ค.ศ. 1994 ตามที่องค์กรอุทธรณ์ได้เสนอแนะไว้ โดยกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ได้ออกประกาศร่างระเบียบเรื่องการห้ามนำเข้ากุ้ง เมื่อวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1999* โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและความโปร่งใสในกระบวนการพิจารณาให้การรับรอง และให้มีการเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะไปยังสำนักงานอนุรักษ์ทะเล (Office of Marine Conservation) กระทรวงการต่างประเทศได้⁸⁸ โดยเมื่อวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1999 ประเทศผู้ฟ้องร้อง 4 ประเทศ ได้แก่ ไทย อินเดีย พม่า และมาเลเซีย ได้มีหนังสือถึงสหรัฐฯ เพื่อชี้ว่า ข้อเสนอมาตรการใหม่ของสหรัฐฯ ที่ออกประกาศไป ยังมีจุดบกพร่องที่ต้องปรับปรุง โดยมาเลเซียและอินเดียชี้ว่า สหรัฐฯ จะต้องยกเลิกการห้ามนำเข้า โดยแก้ไขกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลสหรัฐฯ ในเรื่องนี้ คือ ต้องแก้ไข Section 609 ส่วนไทยได้ชี้ว่า คำตัดสินของ WTO กำหนดให้ขั้นตอนการออกใบรับรองให้นำเข้ากุ้งของสหรัฐฯ จะต้องมียุทธศาสตร์การดำเนินงานได้ แต่ Section 609 กำหนดให้รัฐบาลสหรัฐฯ พิจารณาออกใบรับรองใหม่ทุกปี โดยไทยเห็นว่าเป็นการให้ดุลพินิจแก่กระทรวงต่างประเทศสหรัฐฯ กว้างเกินไปในการพิจารณาคำขอใบรับรอง สหรัฐฯ จึงควรพิจารณา

⁸⁶ สำหรับรายละเอียดของการพิจารณาในประเด็นนี้ สามารถหาอ่านเพิ่มเติมได้ใน ศักดา ธนิตกุล, ผ.ศ. ดร. และ จิราวัลย์ คชฤทธิ์, "WTO VS สิ่งแวดล้อม: คดีสหรัฐฯ ห้ามนำเข้ากุ้งทะเลไทย," หน้า 204-212. ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการสรุปย่อบางส่วนของประเด็นนี้ไว้ในเชิงอรรถสัญลักษณ์ * และ ** ในประเด็นนี้แล้ว

⁸⁷ para. 188.

* Federal Register : March 25, 1999 Vol.64 No.57 page 14481-14485 Public Note 3013

⁸⁸ จิราวัลย์ คชฤทธิ์, "WTO กับการใช้มาตรการฝ่ายเดียวเพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก : ศึกษากรณี สหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งจากประเทศไทย", หน้า 168.

แก้ไขเพิ่มเติมในจุดนี้⁸⁹ แต่สหรัฐฯ ก็มีได้ให้ความสำคัญกับข้อเสนอความคิดเห็นของประเทศผู้ฟ้องร้องแต่อย่างใด โดยต่อมาได้มีการออกประกาศใช้ Guidelines* ปี ค.ศ. 1999 เพื่อแก้ไขระเบียบและมาตรการต่างๆ ใน Guidelines ปี ค.ศ. 1996 ซึ่งมีได้มีความแตกต่างไปจากร่างระเบียบฉบับลงวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1999 แต่ประการใด การแก้ไข Guidelines ปี ค.ศ. 1996 มาเป็น Guidelines ปี ค.ศ. 1999 นั้น มีการแก้ไขในประเด็นสำคัญตามคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ โดยสรุป 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. มีการเพิ่มความโปร่งใสมากขึ้น โดยตลอดกระบวนการพิจารณาให้การรับรอง จะมีตารางเวলাกำหนดขั้นตอนให้ประเทศผู้ส่งออกคุ้มได้ทราบโดยตลอดว่า กระบวนการต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ของสหรัฐฯ กำลังดำเนินการไปถึงขั้นตอนไหนแล้ว
2. ประเทศผู้ส่งออกคุ้มมีส่วนร่วมในการพิจารณามากขึ้น โดยสามารถจะยื่นเอกสารเพิ่มเติมได้ ในกรณีที่ได้รับการแจ้งว่าอาจถูกปฏิเสธการให้การรับรอง ซึ่งประเทศผู้ส่งออกคุ้ม ยังมีสิทธิที่จะส่งเอกสารเพิ่มเติมให้แก่กระบวนการต่างประเทศของสหรัฐฯ เพื่อการทบทวนข้อมูลและพิจารณาอีกครั้ง
3. เพิ่มความเป็นทางการให้แก่กระบวนการพิจารณามากขึ้น ซึ่งจากเดิมใน Guidelines ปี ค.ศ. 1996 นั้น การประกาศว่าประเทศผู้ส่งออกคุ้มรายใดจะได้รับหรือถูกปฏิเสธการให้การรับรอง จะไม่มีการส่งหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรให้ทราบแต่ประการใด แต่ใน Guidelines ปี ค.ศ. 1999 ในทุกขั้นตอนของกระบวนการ จะมีการส่งหนังสือแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ประเทศผู้ส่งออกคุ้มทราบ โดยผ่านวิธีการทางการทูต

⁸⁹ ฝ่ายประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, “ประเทศผู้ร่วมฟ้องคดีกึ่งใน WTO จี้สหรัฐฯ ให้ร่างมาตรการใหม่ให้สอดคล้องกับคำตัดสิน,” *ข่าวจากเวทีเจรจาการค้าโลก* ฉบับที่ 13/2542, 30 เมษายน 2542.

* Guidelines เป็นกฎหมายลูกในระดับ guidelines เทียบได้กับประกาศกระทรวงของไทย เป็นระเบียบในการบังคับใช้กฎหมาย Public Law 101-162 Section 609 ของสหรัฐฯ เพื่อกำหนดว่าโครงการหรือมาตรการในการอนุรักษ์หรือคุ้มครองเต่าทะเลของประเทศต่างๆ อย่างไรจึงจะถือได้ว่า เทียบเท่ากับของสหรัฐฯ ซึ่งได้มีการปรับปรุง Guidelines มาตลอด กล่าวคือ จาก Guidelines ปี ค.ศ. 1991 ไปเป็น ปี ค.ศ. 1993, ปี ค.ศ. 1996 และ ปี ค.ศ. 1999 (ซึ่งเป็นการปรับปรุงภายหลังคำตัดสินของ WTO ในเรื่องกึ่งทะเล) ตามลำดับ

4. มีการเพิ่มมาตรการในการอนุรักษ์เต่าทะเลที่สามารถเทียบได้กับมาตรการในการอนุรักษ์เต่าทะเลของสหรัฐฯ มากขึ้น นอกเหนือไปจากการบังคับให้เรือประมงกึ่งต้องติดตั้ง TEDs ตามที่เคยประกาศไว้ใน Guidelines ปี ค.ศ. 1996 โดยให้โอกาสประเทศผู้ส่งออกกุ้งในการส่งข้อมูลที่สามารถพิสูจน์ได้ว่า วิธีการจับกุ้งของตนไม่เป็นอันตรายต่อเต่าทะเล⁹⁰

ซึ่งคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์มีได้กำหนดให้สภาองเกรสต้องเปลี่ยนกฎหมาย Section 609 เพราะถือว่ามาตรการตามมาตราดังกล่าวเป็นมาตรการเข้าข่ายมาตรา 20 (g) แล้ว เพียงแต่วิธีการใช้ยังผิดอยู่ สหรัฐฯ จึงหันมาแก้ Guideline ปี ค.ศ. 1996 ในปี ค.ศ. 1999 เพราะว่าเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ (statute, act) ซึ่งต้องผ่านสภาองเกรส ส่วน Guideline นั้น เป็นแค่ประกาศของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งไม่ต้องผ่านสภาองเกรส แต่จริงๆ แล้วไทยต้องการให้สหรัฐฯ ยกเลิก Section 609 มากกว่า⁹¹

โดยสรุปแล้ว การปรับปรุงแก้ไขของสหรัฐฯ ภายหลังจากคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์นั้น สหรัฐฯ ได้แก้ไข มาตรการหรือวิธีการใช้ ของตนให้มีความชอบธรรมมากขึ้น โดยการแก้ไขวิธีการรับรองให้มีความโปร่งใสมากขึ้น ด้วยการแก้ไข Guidelines (เทียบได้กับประกาศกระทรวงของไทย เป็นระเบียบในการบังคับใช้กฎหมายของสหรัฐฯ) จาก ปี ค.ศ. 1996 ไปเป็นปี ค.ศ. 1999 แต่สหรัฐฯ มิได้แก้ไขบทบัญญัติของตัวบทกฎหมาย Public Law 101-162 Section 609 ของตนตามที่ประเทศผู้ฟ้องร้องได้เสนอความคิดเห็นไปยังสหรัฐฯ แต่ประการใด

ภายหลังจากการประกาศใช้ Guidelines ปี ค.ศ. 1999 อย่างเป็นทางการของสหรัฐฯ แล้ว กรมการค้าต่างประเทศของไทย ได้รับรายงานจากสำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี ว่าในปี ค.ศ. 2000 ทางกรสหรัฐฯ ได้ให้การรับรอง เมื่อวันที่ 25 เมษายน ค.ศ. 2000 ว่า ไทยมีกฎหมายคุ้มครองเต่าทะเลเทียบเท่าสหรัฐอเมริกา โดยมีวิธีการจับกุ้งที่ไม่เป็นอันตรายต่อเต่าทะเล ภายใต้กฎหมาย Public Law 101-102 Section 609 ของสหรัฐฯ ยังผลให้ไทยสามารถส่งกุ้งทุกชนิด รวมทั้งกุ้งทะเล ไปยังสหรัฐฯ ได้โดยไม่ต้องมีหนังสือรับรองการส่งออก (DSP-121)

⁹⁰ จีราวัลย์ คชฤทธิ์, "WTO กับการใช้มาตรการฝ่ายเดียวเพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก: ศึกษากรณี สหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งจากประเทศไทย," หน้า 168-175.

⁹¹ ศักดา ธนิตกุล, ดร. และ มณฑาทิพย์ ลิ้มธนะกิจ, "คำตัดสิน WTO คดีกุ้ง/เต่าทะเล: รัฐบาลไทยชนะหรือแพ้?," หน้า 407-408.

ประกอบบริการส่งออกในแต่ละ shipment อีกต่อไป⁹² อย่างไรก็ตาม การให้การรับรองนี้เป็นการให้การรับรองแบบปีต่อปี โดยสหรัฐฯ จะทบทวนการให้การรับรองใหม่ในทุกๆ วันที่ 1 พฤษภาคมของทุกปี นั้นหมายความว่า ประเทศไทยอาจถูกจำกัดการนำเข้ากุ้งจากสหรัฐฯ ได้ทุกเมื่อในอนาคต อย่างไรก็ตาม การแก้ไขและปรับปรุงมาตรการหรือระเบียบในการนำเข้ากุ้งของสหรัฐฯ ภายหลังจากคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ ก็สามารถช่วยลดภาระและค่าใช้จ่ายในเรื่องเอกสารหรือขั้นตอนการส่งออกที่ยุ่งยากให้กับผู้ส่งออกกุ้งไทย ให้สามารถส่งออกกุ้งไปยังสหรัฐฯ โดยมีความสะดวกและได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น

4.2.7 บทวิพากษ์เรื่องกุ้งทะเลภายหลังการพิจารณาคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์

ภายหลังจากคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ ได้มีบทความทางวิชาการของไทย⁹³ ที่วิพากษ์วิจารณ์การพิจารณาขององค์กรอุทธรณ์ในครั้งนี้ ด้วยมีความห่วงเกรงว่าจะเกิดการกีดกันทางการค้าโดยการอ้างความชอบธรรมเรื่องสิ่งแวดล้อมขึ้นในอนาคต เนื่องจากนักวิชาการไทยมีความเห็นว่า คำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ เป็นการเปิดช่องให้มีการใช้มาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าเพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกได้ในอนาคต และมีความเห็นว่า ไทยมิได้บรรลุเป้าหมายในการยื่นฟ้องคดีนี้ต่อสหรัฐฯ แม้ว่าไทยและประเทศผู้ร่วมฟ้องจะชนะในคดีนี้ก็ตาม กล่าวคือจุดประสงค์หลักของไทยที่ยื่นฟ้อง เพื่อต้องการหยุดในสิ่งที่นักวิชาการไทยเรียกว่า “ลัทธิเอกภาคินิยมแบบก้าวร้าว” ของสหรัฐฯ มิให้ใช้กฎหมายภายในของตนมาบีบบังคับประเทศอื่นๆ อีกต่อไป แต่คำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์กลับเป็นการเปิดช่องให้แก่สหรัฐฯ ในการใช้มาตรการฝ่ายเดียวทางด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างชอบธรรมในอนาคต หากมี *วิธีการใช้* ที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติสหรัฐฯ จึงอยู่ในสภาพรุกรมากกว่าเดิม ในขณะที่ประเทศอื่นๆ จะอยู่ในฐานะรับมากขึ้น

⁹² กรมการค้าต่างประเทศ. สหรัฐอเมริกาให้การรับรองการจับกุ้งไทยไม่เป็นอันตรายต่อเต่าทะเล. *Newsstand Limited* [Online]. (May 29, 2001). Available from: [Newsstand's NEWSCenter\[2002, September 16\]](#)

⁹³ ศักดา ธนิตกุล, ดร. และ มณฑาทิพย์ ลิ้มธนะกิจ, “คำตัดสิน WTO คดีกุ้ง/เต่าทะเล: รัฐบาลไทยชนะหรือแพ้?”, หน้า 399-410. และ ศักดา ธนิตกุล, ผ.ศ. ดร. และ จิราวัลย์ คชฤทธิ์, “WTO VS สิ่งแวดล้อม: คดีสหรัฐฯ ห้ามนำเข้ากุ้งทะเลไทย,” หน้า 212-216.

นอกจากนี้ กองการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องนี้ ก็ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงคำตัดสินขององค์การอุทธรณ์ผ่านการเผยแพร่ข้อมูลในเวปไซด์⁹⁴ ของกระทรวง โดยแบ่งออกเป็นสองประเด็นหลัก คือ

- องค์การอุทธรณ์เอาใจสหรัฐฯ และ NGOs ด้านสิ่งแวดล้อมมากเกินไป เพื่อลดกระแสกดดันเรื่องสิ่งแวดล้อม การตัดสินเช่นนี้เป็นการตีความบทบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาทของ WTO ที่เปิดช่องให้บุคคลภายนอก โดยเฉพาะ NGOs เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในกระบวนการระงับข้อพิพาทได้อีกในอนาคต นอกจากนี้ การรับข้อมูลจาก NGOs ยังเป็นการเพิ่มภาระให้กับประเทศกำลังพัฒนาในการต่อสู้คดี เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านบุคลากรและเงินทุนในการจัดจ้างทนายหรือบริษัทที่ปรึกษากฎหมายเพื่อต่อสู้คดี

- การตีความคำว่า “ทรัพยากรที่อาจสูญสิ้นไปได้” (natural resources) ว่ารวมทั้งสิ่งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตนั้น เป็นการเปิดประเด็นให้มีการตีความได้ต่อไปว่า การใช้มาตรการทางการค้าเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมสามารถทำได้หากไม่มีการเลือกปฏิบัติในอนาคต

4.2.8 ผลกระทบหรือความเสียหายที่ไทยได้รับจากการประกาศใช้กฎหมาย Public Law 101-162 Section 609 ของสหรัฐฯ

นับแต่ที่สหรัฐฯ ได้ประกาศใช้กฎหมาย Public Law 101-162 Section 609 ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 1996 ทำให้ไทยได้รับผลกระทบและเกิดค่าใช้จ่ายหรือความเสียหายขึ้นทันทีเนื่องจากเกิดภาวะชะงักงันในการส่งออกและสูญเสียรายได้ โดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย ได้มีการประมาณมูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับการส่งออกกุ้งสดแช่แข็งของไทยในปี ค.ศ. 1996 ซึ่งเป็นปีที่กฎหมายสหรัฐฯ บังคับใช้ โดยการประมาณจากสัดส่วนของกุ้งทะเลที่จับตามธรรมชาติที่ไทยส่งออกคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของมูลค่าส่งออกหรือประมาณ 5,500 ล้านบาท⁹⁵ แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นทันทีและแน่นอนแล้วก็คือ เกิดค่าใช้จ่ายขึ้นจากการที่ไทยต้องแก้ไข

⁹⁴ WTO ประกาศให้ไทยชนะคดีประวัติศาสตร์เรื่องกุ้งกับเต่าทะเล. กองการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ [ออนไลน์]. (ม.ป.ป.). แหล่งที่มา: <http://www.moc.go.th/thai/dbe/pr/wto35-41.html> [21 กุมภาพันธ์ 2545] และ องค์การอุทธรณ์แห่งกฎ WTO เอาใจกลุ่ม NGOs สิ่งแวดล้อม. กองการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ [ออนไลน์]. (ม.ป.ป.). แหล่งที่มา: <http://www.moc.go.th/thai/dbe/pr/wto32-41.html> [21 กุมภาพันธ์ 2545]

⁹⁵ ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, บจ.. วิกฤตธุรกิจส่งออกกุ้ง...ผลกระทบกฎหมายอนุรักษ์เต่าทะเล. Newsstand Limited [Online]. (April 24, 1996). Available from: [Newsstand's NEWSCenter\[2002, September 16\]](http://www.newsstand.com/NewsCenter/2002/September/16/)

ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อให้สามารถส่งกุ้งเข้าไปยังสหรัฐฯได้ โดยให้มีการติดตั้ง TEDs จำนวน 3,000 ชุด แก่เรือประมงไทย ซึ่งใช้ทุนของกองทุนส่งเสริมการส่งออก เพื่อให้สหรัฐฯ รับรองให้ไทยสามารถส่งออกกุ้งเข้าไปยังตลาดสหรัฐฯ ได้ในขณะนั้น โดยกรมประมง ได้จัดทำเอกสารประเมินความเสียหาย ค่าเสียโอกาส และค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากผลกระทบซึ่งไทยได้รับจากการที่สหรัฐฯ จำกัดการนำเข้ากุ้งไทย โดยได้แสดงไว้ในภาคผนวก ง* ดังต่อไปนี้

1. ค่าใช้จ่ายในการติดตั้ง TTED (Thai Turtle Free Device) ซึ่งเป็นเครื่องมือแยกเต่าทะเลที่ไทยจัดทำขึ้นเอง รวมทั้งสิ้นประมาณ 21 ล้านบาท (เฉพาะค่าเครื่องมือและอุปกรณ์ TTED ประมาณ 7 ล้านบาท)
2. ค่าเสียโอกาสหรือรายได้ที่สูญเสียไปจากการจับปลาและกุ้งทะเลในระหว่างที่มีการประมงและทดสอบ TTED โดยได้มีคำสั่งหรือประกาศจากคณะรัฐมนตรีให้มีการติดตั้ง TTED โดยประกาศเมื่อวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1996 รวมผลกระทบทั้งหมดตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม ค.ศ. 1996 จนถึงวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1997 เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 211,452 ล้านบาท
3. ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการที่ไทยต้องวางกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์เต่าทะเลในเรื่องการส่งออกให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่สหรัฐฯ กำหนดในเรื่องการออกไปรับรอง ซึ่งมีทั้งค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการวางกฎเกณฑ์และกำหนดงานประจำให้กับหน่วยงานย่อยต่างๆ ทั่วประเทศ เป็นเงินทั้งสิ้น 0.570 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายในเรื่องเอกสารหรือใบรับรองที่ผู้ส่งออกต้องแบกรับ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความยุ่งยากและล่าช้าเป็นอย่างมากประมาณ 6,812 ล้านบาท รวมค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นที่ผู้ส่งออกและรัฐบาลต้องเสียไปเกี่ยวกับการวางกฎเกณฑ์ในเรื่องการอนุรักษ์เต่าทะเล ประมาณ 7,382 ล้านบาท
4. รายได้ที่สูญเสียไปในระหว่างที่ไทยถูกสหรัฐฯ จำกัดการนำเข้ากุ้งทะเล ระหว่างเดือนพฤษภาคม – ตุลาคม ค.ศ. 1996 หรือช่วงระยะเวลา 6 เดือนที่ยังไม่ได้รับการรับรองจากสหรัฐฯ ให้ส่งกุ้งเข้าไปได้ ซึ่งมีทั้งรายได้ที่สูญเสียไปของ กลุ่มผู้เลี้ยงกุ้ง, ชาวประมง และกลุ่มผู้ส่งออก คิดเป็นเงินรวมทั้งสิ้น 832 ล้านบาท

* เป็นเอกสารที่ได้มาจาก ดร. วราภรณ์ พรหมพจน์, นักวิชาการประมง 6, สถาบันวิจัยเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล สำนักวิจัยและพัฒนาประมงชายฝั่ง กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ภาคผนวก ง)

และเมื่อรวมค่าความเสียหายต่างๆ ที่ไทยได้รับจากการที่สหรัฐฯ จำกัดการนำเข้ากุ้งทะเลจากไทยทั้ง 4 ข้อดังกล่าวข้างต้นแล้ว คิดเป็นจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 1,071,834 ล้านบาท หรือประมาณ 42.87 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

นอกจากนี้ ไทยอาจจะสูญเสียส่วนแบ่งตลาดสหรัฐฯ สำหรับกุ้งทะเลกระป๋อง กุ้งต้มสุก กุ้งแช่เย็น กุ้งทำเค็ม กุ้งตากแห้งรมควัน และกุ้งในภาชนะอัดลมไปอีกด้วย และแม้ว่ากุ้งเลี้ยงที่ได้จากการเพาะเลี้ยงจะยังสามารถส่งออกไปยังสหรัฐฯ ได้ตามปกติ แต่การบังคับใช้ Guidelines ปี ค.ศ. 1996 ตามกฎหมาย Public Law 101-162 Section 609 ของสหรัฐฯ ได้ก่อให้เกิดภาวะอันควรต่อการส่งออกสินค้าชนิดนี้ เพราะต้องเพิ่มขึ้นขั้นตอนในการส่งออก การตรวจสอบปริมาณและมูลค่าเพื่อการประเมินภาษีศุลกากรให้สอดคล้องกับใบรับรอง ซึ่งก่อนหน้านี้จะมีการประกาศใช้ Guidelines ปี ค.ศ. 1996 นั้น ขั้นตอนมีเพียงแค่ตรวจสอบกับใบกำกับภาษีจากการบรรจุกระถวงเรือเท่านั้น⁹⁶

นอกจากนี้ ยังอาจส่งผลเชื่อมโยงถึงธุรกิจอื่นๆ ให้ได้รับผลกระทบตามไปด้วย อาทิเช่น การทำประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การผลิตอาหารสัตว์ อุตสาหกรรมห้องเย็นและการแปรรูปสัตว์น้ำ เป็นต้น และยังมีผลต่อดุลการชำระเงินและดุลการค้าต่างประเทศของไทย รวมทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อภาวะการจ้างงาน และราคากุ้งในประเทศตกต่ำเนื่องจากผลผลิตล้นตลาดอีกด้วย

4.2.9 ผลลัพธ์กรณีกุ้งทะเล

ไทยได้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลก ไปพร้อมๆ กัน ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขปัญหาทั้งสองระดับ มีดังนี้

ก. การแก้ไขปัญหาในระดับทวิภาคี เป็นการแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วนในระยะสั้นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้กุ้งไทยสามารถส่งออกไปยังสหรัฐฯ ได้โดยเร็วที่สุด เนื่องจากเมื่อสหรัฐฯ ประกาศใช้กฎหมาย Public Law 101-102 Section 609 เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 1996 ยังผลให้ไทยได้รับผลกระทบทันที จึงต้องมีการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้โดยเร่งด่วน เพราะหาก

⁹⁶ อุดม ปาติยะเสวี, “การทดลองเปรียบเทียบประสิทธิภาพของเครื่องมือแยกเต่าทะเลกับอวนกุ้งในอ่าวไทย,” เอกสารทางวิชาการ ฉบับที่ 1/2540 หน้า 12. อ้างใน ศักดา ธนิตกุล, ดร. และ มณฑาทิพย์ ลิ้มธนะกิจ, “คำตัดสิน WTO คดีกุ้ง/เต่าทะเล: รัฐบาลไทยชนะหรือแพ้ ?,” หน้า 383.

ชักช้าก็รังแต่จะเกิดความเสียหายและค่าใช้จ่ายจากผลกระทบที่ตามมา โดยในการดำเนินการของรัฐบาลไทยในเรื่องนี้นั้น รัฐบาลไทยต้องจัดคณะผู้แทนไทยเดินทางไปเจรจาและชี้แจงข้อมูลการอนุรักษ์เต่าทะเลของไทยให้แก่สหรัฐฯ รับประทานถึงประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อให้สหรัฐฯ อนุญาตให้ไทยส่งกึ่งเข้าไปยังสหรัฐฯ ได้ถึงสองครั้ง โดยในครั้งแรกเป็นระดับเจ้าหน้าที่ในระหว่างวันที่ 9-17 มีนาคม ค.ศ. 1996 และครั้งที่สอง ระดับรัฐมนตรีในระหว่างวันที่ 4-8 กันยายน ค.ศ. 1996 ทั้งๆ ที่ไทยมิใช่เป็นฝ่ายริเริ่มปัญหาความขัดแย้งในครั้งนี้ แต่ไทยก็ต้องเสียเวลาและงบประมาณของประเทศชาติไปในการแก้ไขปัญหาที่สหรัฐฯ เองเป็นผู้เริ่มต้น จากการนำกฎหมายภายในของตนมาบังคับใช้กับไทยและประเทศอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม ก็ได้เกิดความเสียหายขึ้นจากภาวะชะงักงันการส่งออกกุ้งของไทยภายหลังกฎหมาย Public Law 101-102 Section 609 ของสหรัฐฯ มีผลบังคับใช้ โดยกรมประมงได้ทำการประเมินรายได้ที่สูญเสียไปในระหว่างที่ไทยถูกสหรัฐฯ จำกัดการนำเข้ากุ้งทะเลในช่วงระยะเวลา 6 เดือนแรกที่ยังไม่ได้รับการรับรองจากสหรัฐฯ ซึ่งมีทั้งรายได้ที่สูญเสียไปของกลุ่มผู้เลี้ยงกุ้ง, ชาวประมง และกลุ่มผู้ส่งออก คิดเป็นเงินรวมทั้งสิ้น 832 ล้านบาท (ภาคผนวก ง)

นอกจากนี้ ไทยยังเกิดค่าใช้จ่ายขึ้นจากการต้องยอมทำตามกฎเกณฑ์ในข้อกำหนดของสหรัฐฯ ที่ว่า ผู้ส่งออกกุ้งของไทยไปสหรัฐฯ ไม่ว่าจะเป็นกึ่งที่จับจากทะเลหรือกึ่งที่เพาะเลี้ยงจะต้องแบบฟอร์มรับรองการส่งกุ้งไปสหรัฐฯ (แบบฟอร์ม DSP 121) ซึ่งจะต้องได้รับการรับรองจากผู้ส่งออกและกรมประมงเท่านั้น ผลจากการนี้ ได้ก่อให้เกิดภาวะ ความยุ่งยาก ความล่าช้า และความซับซ้อนในด้านเอกสารและขั้นตอนต่างๆ ต่อผู้ส่งออกและหน่วยงานราชการของไทยเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก โดยกรมประมงได้มีการประเมินค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการที่ไทยต้องวางกฎระเบียบในเรื่องการออกใบรับรอง ซึ่งมีทั้งค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการวางกฎเกณฑ์และกำหนดงานประจำให้กับหน่วยงานย่อยต่างๆ ทั่วประเทศ เป็นเงินทั้งสิ้น 0.570 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายในเรื่องเอกสารหรือใบรับรองที่ผู้ส่งออกต้องแบกรับประมาณ 6,812 ล้านบาท รวมค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นที่ผู้ส่งออกและรัฐบาลต้องเสียไปเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในเรื่องการอนุรักษ์เต่าทะเล ประมาณ 7,382 ล้านบาท (ภาคผนวก ง)

การแก้ไขปัญหาอีกอย่างหนึ่งคือ รัฐบาลไทยต้องแก้ไขกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) กำหนดให้แยกประเภทเครื่องมือทำการประมงในพิศัดจากเดิมที่กำหนดเพียงประเภทอวนต่างๆ เป็นประเภทอวนลากกึ่ง อวนลากปลา และอวนต่างๆ และออกประกาศกระทรวงอีกสองฉบับเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2539 (ค.ศ. 1996) กำหนดให้เจ้าของเรือหรือผู้ครอบครองอวนลากกึ่งไปจดทะเบียนการมีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องมือนั้นต่อ

พนักงานเจ้าหน้าที่ และกำหนดให้ติดตั้ง TEDs ในอวนลากกุ้งอีกด้วย เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของสหรัฐฯ ในเรื่องการบังคับให้เรือประมงทุกลำของประเทศผู้ส่งออกกุ้งไปยังสหรัฐฯ ต้องติดตั้ง TEDs จึงจะถือว่ามี การอนุรักษ์เต่าทะเลเทียบเท่าสหรัฐฯ ซึ่งในการนี้ รัฐบาลไทยก็ได้มีการประดิษฐ์คิดค้นเครื่องมือแยกเต่าทะเลของไทยขึ้นใช้เอง และก็ได้รับการอนุมัติจากสหรัฐฯ ให้สามารถใช้ได้ โดยเครื่องมือแยกเต่าทะเลของไทย มีชื่อว่า Thai Turtle Free Device หรือ TTED ซึ่งกรมประมงได้มีการประเมินค่าใช้จ่ายในการติดตั้ง TTED ของไทย รวมทั้งสิ้นประมาณ 21 ล้านบาท (เฉพาะค่าเครื่องมือและอุปกรณ์ TTFD ประมาณ 7 ล้านบาท) ซึ่งก็ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่ไทยต้องแบกรับจากการต้องยอมทำตามกฎเกณฑ์ของสหรัฐฯ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาระยะสั้นให้กุ้งไทยสามารถส่งออกไปสหรัฐฯ ได้โดยเร็วที่สุด นอกจากนี้กรมประมงยังได้มีการประเมินถึงค่าเสียโอกาสหรือรายได้ที่สูญเสียไปจากการจับปลาและกุ้งทะเลในระหว่างที่มีการประมงและทดสอบ TTFD ตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม ค.ศ. 1996 จนถึงวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1997 เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 211,452 ล้านบาท (ภาคผนวก ง)

โดยสรุปแล้ว ในการแก้ไขปัญหาในระดับทวิภาคีของไทยต่อสหรัฐฯ นั้น ถือเป็น การแก้ไขปัญหาในระยะสั้น เพื่อให้กุ้งไทยสามารถส่งออกไปยังสหรัฐฯ ได้โดยเร็ว เพื่อหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายและความเสียหายจากผลกระทบที่จะตามมาให้น้อยที่สุด โดยไทยต้องยอมทำตามกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่สหรัฐฯ กำหนดในเรื่องการออกไปรับรองและการติดตั้ง TEDs ซึ่งไทยเองเป็นผู้ที่ต้องแบกรับภาระ ค่าใช้จ่าย และความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขปัญหาในครั้งนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากไทยต้องพึ่งพิงตลาดส่งออกกุ้งทะเลของสหรัฐฯ เป็นอย่างสูง เพราะสหรัฐฯ เป็นตลาดที่ไทยส่งออกไปมากที่สุดรองจากญี่ปุ่น ในการนี้ กรมประมงได้ทำการประเมินรวมค่าความเสียหายต่างๆ ที่ไทยได้รับจากการที่สหรัฐฯ จำกัดการนำเข้ากุ้งทะเลจากไทยโดยรวมทั้งหมดแล้ว คิดเป็นจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 1,071,834 ล้านบาท หรือ ประมาณ 42.87 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ภาคผนวก ง)

ข. การแก้ไขปัญหาในระดับพหุภาคี ถือเป็นความต้องการแก้ไขปัญหาในระยะยาวของรัฐบาลไทย ด้วยการนำกรณีพิพาทไทย-สหรัฐฯ เรื่องกุ้งทะเลเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ซึ่งรัฐบาลไทยมีจุดประสงค์ในการยื่นฟ้องครั้งนี้ เพื่อให้ WTO มีคำตัดสินที่ชัดเจนออกมาเลย ว่า การใช้มาตรการฝ่ายเดียวนอกอาณาเขตเป็นสิ่งที่กระทำไม่ได้ เพื่อป้องกันไม่ให้สหรัฐฯ หรือประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจนำกฎหมายภายในมาใช้บังคับกับไทยและประเทศเล็กๆ ได้อีกในอนาคต โดยอาจยกเหตุผลอื่นมาอ้างอีกอย่างไม่รู้จับจับ

อย่างไรก็ตาม จากคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ในคดีนี้ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้นนั้น ถือได้ว่าไทยไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการนำเรื่องกึ่งทะเลเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO เท่าที่ตั้งเป้าหมายไว้ กล่าวคือ

ประการแรก ทุกๆปี ไทยก็ยังคงต้องให้สหรัฐฯ มาตรวจการใช้ TEDs หรือ TTED ของไทย ซึ่งสหรัฐฯ จะทบทวนในทุกวันที่ 1 พฤษภาคมของทุกปี ว่าประเทศที่ได้รับการรับรองไปแล้วนั้น ได้มีการดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือไม่ ก่อนที่จะให้การรับรองในปีต่อไป นั่นหมายความว่าไทยยังสามารถถูกสหรัฐฯ จำกัดการนำเข้ากึ่งได้ทุกเมื่อ

ประการที่สอง ในการดำเนินการแก้ไขให้เป็นที่ไปตามคำตัดสินของสหรัฐฯ นั้น สหรัฐฯ แก้ไขเพียง Guideline (โดยแก้ไขจาก Guideline ปี ค.ศ. 1996 ไปเป็นปี ค.ศ. 1999 ซึ่งเทียบได้กับประกาศหรือกฎกระทรวงของไทย) หรือก็คือ สหรัฐฯ ได้แก้ไขเพียง *มาตรการหรือวิธีการใช้* ของตนให้มีความชอบธรรมมากขึ้น แต่สหรัฐฯ ก็ไม่ได้แก้ไขในต้นบทกฎหมาย Public Law 101-102 Section 609 ของตนแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ได้เปิดช่องให้สหรัฐฯ สามารถทำได้ โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรอุทธรณ์มีคำตัดสินเช่นนั้นออกมาก็คือ บทบาทที่เพิ่มขึ้นขององค์กรอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมหรือ NGO นั้นเอง ซึ่งภายหลังจากกรณีพิพาทเรื่องกึ่งทะเลนี้ ได้ทำให้ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมเริ่มเข้ามามีความสำคัญมากขึ้นในประเด็นเรื่องการค้าระหว่างประเทศและในเวที WTO และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มบทบาทมากขึ้นในอนาคตอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ก็มีใ้เชื่อว่าไทยจะไม่ได้ประโยชน์จากการนำเรื่องกึ่งทะเลเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ในครั้งนี้เลย เพราะอย่างน้อย การแก้ไขและปรับปรุงมาตรการหรือกฎระเบียบในการนำเข้ากึ่งของสหรัฐฯ ภายหลังจากคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ ก็สามารถช่วยลดภาระและค่าใช้จ่ายในเรื่องเอกสารหรือขั้นตอนการส่งออกที่ยุงยากให้กับผู้ส่งออกกึ่งไทย ให้สามารถส่งออกไปยังสหรัฐฯ โดยมีความสะดวกและได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มมาตรการในการอนุรักษ์เต่าทะเลที่สามารถเทียบได้กับมาตรการในการอนุรักษ์เต่าทะเลของสหรัฐฯ มากขึ้น นอกเหนือไปจากการบังคับให้เรือประมงกึ่งต้องติดตั้ง TEDs ตามที่เคยประกาศไว้ใน Guidelines ปี ค.ศ. 1996 เพียงอย่างเดียว โดยให้โอกาสประเทศผู้ส่งออกกึ่งในการส่งข้อมูลที่สามารถพิสูจน์ได้ว่า วิธีการจับกึ่งของตนไม่เป็นอันตรายต่อเต่าทะเล ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้มีการยื่นข้อมูลดังกล่าวชี้แจงให้สหรัฐฯ รับทราบเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ไทยมีมาตรการและกฎหมายภายใน รวมถึงโครงการอนุรักษ์ของตนที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้อยู่แล้ว ทำให้สหรัฐฯ ประกาศรับรองเมื่อวันที่ 25 เมษายน ค.ศ. 2000 ว่า ไทยมีกฎหมายคุ้มครองเต่าทะเลเทียบเท่าสหรัฐอเมริกา ยังผลให้ปัจจุบันไทยสามารถส่งกึ่งทุกชนิดรวมทั้งกึ่งทะเลไปยังสหรัฐฯ ได้

โดยไม่ต้องมีหนังสือรับรองการส่งออก (DSP-121) ประกอบการส่งออกในแต่ละ shipment อีกต่อไป

โดยสรุปแล้ว ผลลัพธ์จากกรณีการนำเรื่องกุ้งทะเลเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ทำให้ไทยได้รับประโยชน์มากกว่าเมื่อเทียบกับการแก้ไขปัญหาในเรื่องเดียวกันนี้ในระยะสั้นหรือระดับทวิภาคี เนื่องจากเป็นช่องทางเลือกซึ่งเพิ่มเข้ามาและช่วยลดแรงบีบคั้นทางการค้าแต่ฝ่ายเดียวของสหรัฐฯ ลงได้ ด้วยการทำให้สหรัฐฯ ต้องปรับเปลี่ยนมาตรการและวิธีการบังคับใช้กฎหมาย Public Law 101-102 Section 609 ของตน ให้มีความชอบธรรมมากขึ้นภายหลังคำตัดสินและข้อเสนอแนะขององค์การอุทธรณ์ แม้ว่าไทยอาจจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงที่ต้องการให้มีคำตัดสินออกมาเลยว่า ประเทศสมาชิกโดยเฉพาะสหรัฐฯ ไม่สามารถใช้มาตรการฝ่ายเดียวหรือกฎหมายภายในของตนมาบังคับใช้กับประเทศสมาชิกอื่นๆ ของ WTO ได้ก็ตาม แต่ก็ถือว่าไทยได้รับความชอบธรรมและมีความสะดวกมากขึ้นในขั้นตอนการส่งออกกุ้งทะเลไปยังสหรัฐฯ เพราะหากไม่มีการนำเรื่องนี้เข้าสู่เวทีระงับข้อพิพาทของ WTO แล้ว ไทยก็จะต้องถูกกดดันให้ต้องยอมทำตามแรงบีบคั้นของสหรัฐฯ แต่ฝ่ายเดียวอย่างไม่มีทางเลือก เหมือนที่ได้เกิดขึ้นมาแล้วในการแก้ไขปัญหาเรื่องกุ้งทะเลในระยะต้นๆ (ระดับทวิภาคี) ซึ่งไทยจะต้องมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและซับซ้อนในเรื่องการขอใบรับรองและต้องติดตั้ง TEDs ตามข้อกำหนดของสหรัฐฯ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

4.3 เปรียบเทียบผลลัพธ์กรณีบุหรี่ยุโรปและกุ้งทะเล

เมื่อเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างการนำความขัดแย้งเรื่องบุหรี่ยุโรปและเรื่องกุ้งทะเลเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT (กรณีบุหรี่ยุโรป) / WTO (กรณีกุ้งทะเล) แล้ว พบว่า

กรณีบุหรี่ยุโรป แม้ว่าไทยจะเป็นฝ่ายพ่ายแพ้และต้องยอมเปิดตลาดบุหรี่ยุโรปให้กับสหรัฐฯ และประเทศอื่นๆ ก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่า ไทยได้ประโยชน์จากความพ่ายแพ้นั้น กล่าวคือ ไทยได้ประโยชน์จากคำตัดสินของคณะผู้พิจารณาของ GATT ที่เปิดช่องให้ไทยสามารถออกกฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสุขภาพประชาชนได้ แต่ต้องไม่เป็นกฎหมายที่มีการเลือกปฏิบัติ ผลก็คือ ไทยสามารถออกกฎหมาย กฎเกณฑ์ และมาตรการต่างๆ มาใช้ในการควบคุมบุหรี่ยุโรป และบุหรี่ยุโรปที่นำเข้ามาจำหน่ายในไทยได้ โดยไทยก็ใช้บังคับกับบุหรี่ยุโรปด้วยเช่นกัน จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติและไม่ผิดกฎหมายของ GATT แต่อย่างใด ซึ่งผลประโยชน์ที่ไทยได้จากผลลัพธ์กรณีบุหรี่ยุโรปนี้ ถือเป็นผลประโยชน์ของชาติในเรื่องการปกป้องสุขภาพประชาชนได้เป็นอย่างดี

กรณีกึ่งทะเล แม้ว่าไทยจะชนะทั้งในเวทีการพิจารณาของคณะผู้พิจารณาและองค์กรอุทธรณ์ แต่ถือว่า ไทยไม่ได้ประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของไทย ในการนำเรื่องนี้เข้าสู่ WTO โดยปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้องค์กรอุทธรณ์มีคำตัดสินที่เปิดช่องให้แก่ สหรัฐฯ ในการไม่ต้องแก้ไขตัวบทกฎหมาย แต่แก้ไขวิธีการบังคับใช้ให้ถูกต้อง ก็ถือว่าไม่ผิด กฎเกณฑ์ของ WTO และได้ทำตามคำตัดสินและข้อเสนอแนะขององค์กรอุทธรณ์แล้ว สืบเนื่องมาจากว่า กรณีกึ่งทะเลเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ และการได้รับแรงกดดันหรือแรงต่อต้านจาก NGOs ในด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในเวทีการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน ทำให้องค์กรอุทธรณ์มีคำตัดสินออกมาในรูปแบบที่คำนึงถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งหากการฟ้องร้องในครั้งนี้ มิใช่เป็นสินค้ากึ่งทะเลซึ่งเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างแยกไม่ออกแล้ว ผลการตัดสินอาจไม่ออกมาในรูปการณดังกล่าวและไทยเองก็อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการยื่นฟ้องไปแล้วก็เป็นได้

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการเปรียบเทียบทั้งสองกรณีข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การแพ้หรือชนะในการนำกรณีความขัดแย้งต่างๆ เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT/WTO มิใช่สิ่งสำคัญที่สุดในการฟ้องร้อง แต่ควรพิจารณาจากผลลัพธ์หรือผลประโยชน์ที่ไทยจะได้รับจากการฟ้องร้องในแต่ละกรณีเป็นสำคัญ

สรุปท้ายบท

ผลลัพธ์จากการนำปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ เข้าสู่เวทีการระงับข้อพิพาทของ GATT/WTO อาจกล่าวได้ว่า คำตัดสินของ GATT/WTO มีส่วนช่วยให้ไทยได้ประโยชน์หรือเป็นผลดีต่อไทย และมีผลผูกพันให้สหรัฐฯ ต้องปฏิบัติตาม กล่าวคือ ในกรณีบุนหรีไทยได้ประโยชน์จากคำตัดสินในมาตรา 3 (4) ของ GATT ตามหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ โดยรัฐบาลไทยสามารถออกมาตรการและกฎเกณฑ์ต่างๆ ภายในประเทศที่เกี่ยวกับประเด็นสุขภาพขึ้นมาควบคุมบุนหรีสหรัฐฯ และบุนหรีต่างประเทศได้ตราบเท่าที่ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ เพราะมาตรการและกฎเกณฑ์เหล่านั้นก็ใช้บังคับกับบุนหรีไทยด้วยเช่นเดียวกัน ส่วนกรณีกึ่งทะเลนั้น ผลจากคำตัดสินทำให้สหรัฐฯ ต้องปรับเปลี่ยนมาตรการและวิธีการบังคับใช้กฎหมาย Public Law 101-102 Section 609 ของตน ให้มีความชอบธรรมมากขึ้นภายหลังคำตัดสินและข้อเสนอแนะขององค์กรอุทธรณ์ กล่าวคือ สหรัฐฯ ต้องแก้ไข Guidelines ปี ค.ศ. 1996 ไปเป็น Guidelines ปี ค.ศ. 1999 ทำให้ไทยได้รับความชอบธรรมและมีความสะดวกมากขึ้นในการส่งออกกึ่งทะเลไปยังสหรัฐฯ จากผลลัพธ์ทั้งสองกรณีพิพาท แสดงให้เห็นว่า บทบาทการระงับข้อพิพาทของ WTO เป็น

ช่องทางเลือกหรือทางออกของปัญหา ซึ่งเพิ่มเข้ามาในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางการค้ากับ สหรัฐฯ เมื่อเทียบกับการแก้ไขปัญหในอดีตหรือระดับทวิภาคีที่ไทยไม่มีทางเลือกและต้องยอมทำตามแรงบีบบังคับทางการค้าของสหรัฐฯ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งการนำความขัดแย้งทางการค้าเข้าสู่เวทีการระงับข้อพิพาทของ WTO สามารถช่วยลดแรงบีบบังคับทางการค้าแต่ฝ่ายเดียวของ สหรัฐฯ ลงได้ เนื่องจากคำตัดสินที่มีพื้นฐานมาจากหลักการ ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ ต่างๆ ของ WTO จะมีผลผูกพันให้สหรัฐฯ ต้องปฏิบัติตามนั่นเอง สิ่งนี้ช่วยลดทอนอำนาจและ อิทธิพลของสหรัฐฯ ในความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีลงได้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

สรุปและวิเคราะห์

ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา เป็นไปในลักษณะที่สหรัฐอเมริกามักจะใช้มาตรการหรือกฎหมายภายในของตนมาบังคับใช้กับไทยรวมถึงประเทศคู่ค้าอื่นๆ แต่ฝ่ายเดียวมาโดยตลอด โดยเริ่มต้นนับแต่ปี ค.ศ. 1985 ซึ่งเป็นปีที่สหรัฐฯ เริ่มขาดดุลการค้ากับไทยเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าโลกในปัจจุบันจะได้เกิดองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ขึ้นมากำกับดูแลการค้าระหว่างประเทศแล้วก็ตาม

WTO หรือเดิมคือข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement of Tariffs and Trade: GATT) จัดตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาระบบการค้าเสรีระหว่างประเทศ ตลอดจนกำกับการดำเนินการของประเทศสมาชิกให้เป็นไปตามความตกลงทางการค้า รวมถึงเป็นเวทีในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งบทบาทที่สำคัญอันหนึ่งก็คือ บทบาทในการแก้ไขปัญหากรณีพิพาททางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกผ่านกระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยจะทำการศึกษาในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้นั่นเอง

ในการศึกษาเรื่องบทบาทของ WTO นั้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาผ่านกรณีความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาสองระดับ ได้แก่ ความขัดแย้งในระดับทวิภาคี อันเป็นความขัดแย้งระหว่างไทยกับสหรัฐฯ สองประเทศ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วกรณีที่น่ามาศึกษาจะเป็นกรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในอดีตซึ่งไม่ผ่านเวทีของ GATT/WTO และ ความขัดแย้งในระดับพหุภาคี ที่ได้มีการแก้ไขกันในกระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT/WTO โดยวิธีการศึกษานั้น ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์จากผลลัพธ์ของกรณีความขัดแย้งทั้งสองระดับนำมาเปรียบเทียบกัน เพื่อศึกษาว่าบทบาทด้านการระงับข้อพิพาทของ WTO จะเป็นประโยชน์ต่อไทยในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการค้ากับสหรัฐอเมริกาอย่างน้อยแค่ไหนอย่างไร? เมื่อเทียบกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการค้ากับสหรัฐอเมริกาโดยตรงในระดับทวิภาคีโดยไม่ผ่านเวทีของ WTO

จากการศึกษากรณีความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในระดับทวิภาคีในอดีตที่ผ่านมา นั้น สามารถสรุปผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกรณีต่างๆ ที่ได้นำมาศึกษา ได้ดังต่อไปนี้

กรณีสหรัฐฯ เรียกร้องให้ไทยคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาให้แก่สินค้าและบริการของสหรัฐฯ โดยนำเอามาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้าปี ค.ศ. 1988 (Omnibus Trade & Competitiveness Act of 1988) มาบีบบังคับรัฐบาลไทยให้ทำตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ หากไม่เช่นนั้นแล้ว ไทยจะต้องเผชิญกับมาตรการตอบโต้ทางการค้าต่างๆ ของสหรัฐฯ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นแล้ว จะสร้างความเสียหายในวงกว้างให้กับสินค้าออกที่สำคัญๆ ของไทยเป็นจำนวนมาก โดย ข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญานี้ จะเน้นหนักไปในการบีบบังคับรัฐบาลไทยให้แก้ไขปรับปรุงสาระสำคัญของกฎหมายภายในของไทยรวม 3 ฉบับ อันได้แก่ กฎหมายลิขสิทธิ์, สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้า โดยมีการแก้ไขปรับปรุงโดยสรุปดังต่อไปนี้

ในเรื่องกฎหมายลิขสิทธิ์นั้น สหรัฐฯ เรียกร้องให้ไทยแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ให้ครอบคลุมถึงความคุ้มครองในโปรแกรมคอมพิวเตอร์และให้ความคุ้มครองงานของสหรัฐฯ ย้อนหลังอีกด้วย (งานก่อนที่จะมีการแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์) นอกจากนี้ ยังเร่งให้มีการปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์อย่างจริงจัง ซึ่งในเรื่องนี้ ไทยก็ได้ยอมแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ไปเป็น พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของกฎหมายตามที่สหรัฐฯ ต้องการ นอกจากนี้ ได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่ 14/2536 กำหนดนโยบายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการปราบปรามฯ อย่างจริงจังและต่อเนื่อง และใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับอย่างเคร่งครัด ผลการนี้ทำให้มีคดีจับกุมและการปราบปรามที่เข้มงวดจริงจังเพิ่มมากขึ้น

ในเรื่องกฎหมายสิทธิบัตร (โดยเฉพาะสิทธิบัตรยา) สหรัฐฯ ต้องการให้แก้ไขขอบเขตการให้ความคุ้มครองยา โดยให้คุ้มครองไปถึงตัวผลิตภัณฑ์ด้วย ซึ่งแต่เดิมกฎหมายไทยคุ้มครองเพียงกระบวนการผลิตเท่านั้น นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังต้องการให้ขยายเวลาความคุ้มครองสิทธิบัตรสำหรับสิทธิผลิตภัณฑ์จากเดิม 15 ปีไปเป็น 20 ปี และสิทธิกรรมวิธีการผลิตจากเดิม 7 ปีไปเป็น 10 ปี โดยในเรื่องนี้ ไทยก็ได้ยอมแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) ไปเป็นพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ซึ่งก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของกฎหมายตามที่สหรัฐฯ ต้องการ

สำหรับกฎหมายเครื่องหมายการค้า สหรัฐฯ ต้องการให้แก้ไขโดยให้เพิ่มความคุ้มครองเครื่องหมายบริการและเครื่องหมายรับรองเข้าไปในกฎหมายฉบับใหม่ และให้เพิ่มโทษกับผู้ละเมิดอีกด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ ไทยก็ได้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2474 (ค.ศ. 1931) ไปเป็นพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของกฎหมายตามที่สหรัฐฯ ต้องการ

กรณีสหรัฐฯ ใช้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีการค้าและศุลกากร (Generalized System of Preferences: GSP) มาเป็นเครื่องมือในการต่อรองและบีบบังคับทางการค้ากับไทย ด้วยการวางเงื่อนไขต่างๆ ในการพิจารณาให้สิทธิ GSP แก่ไทยและประเทศกำลังพัฒนามาตั้งแต่โครงการพิจารณาให้สิทธิระยะที่ 2 โดยความรุนแรงของปัญหาในเรื่องนี้จะอยู่ในช่วงปี ค.ศ. 1988 -1989 ซึ่งเป็นช่วงที่สหรัฐฯ นำ GSP มาบีบบังคับไทยอย่างเข้มงวดในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา โดยเรียกร้องให้ไทยแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ก็คือ ไทยได้แก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ตามที่สหรัฐฯ ต้องการ เนื่องจาก รัฐบาลไทยต้องการรักษาสิทธิ GSP ไว้ ด้วยเกรงว่าจะกระทบกับการส่งออก แต่กระนั้นก็ยังไม่เป็นที่พอใจของสหรัฐฯ ในเรื่องกฎหมายสิทธิบัตร สหรัฐฯ จึงได้ตัดสิทธิ GSP สินค้าไทย 8 รายการ เมื่อวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 1989 คิดเป็นมูลค่า 165 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อมาเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1995 สหรัฐฯ จึงได้ประกาศคืนสิทธิ GSP ให้กับสินค้าไทย โดยการประกาศคืนสิทธิ GSP ในครั้งนี้ เนื่องจากว่า ไทยได้มีการจัดทำ "แผนปฏิบัติการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างไทยกับสหรัฐฯ" (Thai-US Action Plan on Intellectual Property : IPR Action Plan) เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1998 ในการดำเนินการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาจนเป็นที่พอใจแก่สหรัฐฯ แล้วนั่นเอง

กรณีที่ไทยถูกสหรัฐฯ ใช้มาตรการเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาด (Antidumping Duty: AD) และมาตรการเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุน (Countervailing Duty: CVD) ในการไต่สวนและตอบโต้กับสินค้าไทยมาโดยตลอด สาเหตุหนึ่งมาจากการที่ไทยไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกของข้อตกลงพหุภาคีที่เกี่ยวกับ AD/CVD ของ GATT ปี ค.ศ. 1947 ทำให้สหรัฐฯ สามารถใช้กฎหมายภายในของตนในเรื่อง AD/CVD มาทำการไต่สวนและตอบโต้ทางการค้ากับไทยได้เลยโดยมิต้องมีการไต่สวน ประกอบกับกฎหมายภายในของไทยเองที่มีอยู่ก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้และมีปัญหาในทางปฏิบัติ โดยในการไต่สวนและตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนของสหรัฐฯ นั้น แม้ว่าในภายหลังการพิจารณาแล้วปรากฏว่าไทยไม่มีความผิดก็ตาม แต่แค่เพียงการเปิดการไต่สวนของสหรัฐฯ ก็ได้สร้างผลกระทบและความเสียหายให้กับสินค้าส่งออกของไทยไปแล้วเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจาก จะทำให้การส่งออกสินค้านั้นต้องหยุดชะงักลงทันที เพราะผู้นำเข้าจะชะลอ

การสั่งซื้อสินค้าในระหว่างที่มีการไต่สวน เนื่องจากความหวังเกรงว่าจะถูกเก็บภาษีตอบโต้ทางการค้า ส่งผลให้ส่วนแบ่งสินค้าชนิดนั้นในตลาดต่างประเทศลดลง และถูกผู้ผลิตรายอื่นแย่งตลาดไปในที่สุดอย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของ WTO แล้ว ยังผลให้ไทยเข้าเป็นสมาชิกข้อตกลงพหุภาคีในเรื่อง AD/CVD โดยอัตโนมัติ สำหรับสินค้าไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันที่ถูกสหรัฐฯ ไต่สวนและตอบโต้ด้วยมาตรการ AD/CVD นั้น สามารถดูได้ในตารางที่ 3.9

กรณีผู้ผลิตไทยถูกสหรัฐฯ จำกัดการนำเข้าปลาหูฉลาม จากการบังคับใช้กฎหมายปกป้องสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนม (MMPA: The Marine Mammal Protection Act of 1972, as Amended of 1988) และกฎหมายพิทักษ์ปลาโลมา (IDCA: International Dolphin Conservation Act of 1992) ของสหรัฐฯ กล่าวคือ กฎหมาย MMPA มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสัตว์ทะเลเลี้ยงลูกด้วยนม (cetacean) โดยเฉพาะปลาโลมา โดยห้ามนำเข้าปลาหูฉลามครีบเหลืองจากประเทศที่จับปลาหูฉลาม โดยไม่มีมาตรฐานการคุ้มครองปลาโลมาเช่นเดียวกับสหรัฐฯ ต่อมาในเดือนเมษายน ค.ศ. 1993 สหรัฐฯ ได้ออกกฎหมาย IDEA ระบุว่า หากประเทศใดสามารถพิสูจน์ให้สหรัฐฯ เห็นว่า มิได้มีการนำเข้าปลาหูฉลามครีบเหลืองจากประเทศที่ถูกห้ามนำสินค้าเข้าสหรัฐฯ (primary embargo nation) ในรอบ 6 เดือน สหรัฐฯ ก็จะไม่พิจารณาว่าประเทศนั้นเป็นประเทศที่ถูกห้ามนำเข้า (intermediary nation) ซึ่งสหรัฐฯ มีกฎเกณฑ์และข้อกำหนดในการนำเข้าผลิตภัณฑ์ปลาหูฉลาม ให้ประเทศที่จะนำเข้าต้องมีการปิดฉลากเพื่อแสดงข้อความบนฉลากของผลิตภัณฑ์ว่า “dolphin-safe” โดยประเทศไทยถูกจำกัดการนำเข้าปลาหูฉลามจากสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1992 เนื่องจากผู้ผลิตของไทยรับซื้อปลาหูฉลามบางส่วนจากปานามา ซึ่งไทยถูกจำกัดการนำเข้าในฐานะ primary embargo nation โดยบริษัท บัมเบิลบี จำกัด (Bumble Bee, Inc.) ซึ่งเป็นบริษัทผู้ผลิตปลาหูฉลามกระป๋องในเครือของกลุ่มยูนิคอร์ด (Unicord) ของไทย ได้รับผลกระทบโดยตรงจากกฎหมาย MMPA ของสหรัฐฯ ด้วยเหตุที่บริษัทดังกล่าว รับซื้อปลาหูฉลามส่วนใหญ่จากปานามา แม้ว่าจะเป็นการนำเข้าในปริมาณที่น้อยมากเพียง 2 % เท่านั้น ซึ่งผลลัพธ์ในเรื่องนี้คือ เกิดค่าใช้จ่ายในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจและการปิดป้ายประกาศ “ปลาโลมาปลอดภัย” ให้กับผลิตภัณฑ์ของผู้ผลิตไทย (บริษัท บัมเบิลบี จำกัด) และยังส่งผลกระทบต่อการจัดหาวัตถุดิบในการผลิตปลาหูฉลามกระป๋องอีกด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังต้องออกกฎเกณฑ์และมาตรการต่างๆ ของไทยให้ถูกต้องตามแนวทางที่สหรัฐฯ กำหนด เพื่อให้ผู้ผลิตไทยสามารถส่งออกผลิตภัณฑ์ปลาหูฉลามไปยังสหรัฐฯ ได้ โดยกระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศกระทรวงฯ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 89) พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) และปรับปรุงประกาศกระทรวงพาณิชย์ (ฉบับที่ 103) ระบุให้ผู้ที่ประสงค์จะนำเข้าปลาหูฉลามที่ควบคุมจะต้องได้รับหนังสือ

รับรองจากกรมประมงก่อนการนำเข้า ผู้ผลิตไทยจึงจะสามารถส่งผลิตภัณฑ์ปลาทูน่าไปยังสหรัฐฯ ได้

โดยสรุปแล้ว ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกรณีความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในระดับทวิภาคีที่ผ่านมานั้น เป็นไปในรูปแบบที่ไทยต้องยอมแก้ไขปรับปรุงมาตรการและกฎหมายภายในของตนให้ถูกต้องตามกฎระเบียบและข้อบังคับของสหรัฐฯ เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกตอบโต้ทางการค้า และเพื่อให้ผู้ผลิตไทยสามารถส่งออกสินค้าไปยังสหรัฐฯ ได้

กรณีความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ระดับพหุภาคี ที่เคยผ่านเวทีการระงับข้อพิพาทของ GATT/WTO นั้น มีอยู่สองกรณีด้วยกันคือ กรณีพิพาททางการค้าเรื่องนุหรี่และกุ้งทะเล ซึ่งสามารถสรุปผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นได้ดังต่อไปนี้

กรณีพิพาทเรื่องนุหรี่ สหรัฐฯ บีบไทยให้เปิดตลาดนุหรี่ โดยเริ่มต้นด้วยการใช้มาตรา 301 ในการกดดันไทย และต่อมาจึงได้นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ GATT (ขณะนั้นยังเป็นข้อตกลง GATT ปี ค.ศ. 1947) โดยมีปัจจัยสำคัญก็คือ แรงกดดันจาก NGO ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งภายหลังจากพิจารณาตัดสินของคณะผู้พิจารณาแล้ว ไทยต้องอนุญาตให้มีการนำเข้านุหรี่จากสหรัฐฯ และประเทศสมาชิกอื่นๆ ของ GATT และไทยต้องแก้ไขกฎหมายและออกมาตรการต่างๆ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของ GATT แต่ผลลัพธ์ที่สำคัญในเรื่องนี้ ซึ่งถือเป็นผลดีต่อไทยก็คือ คำตัดสินของคณะผู้พิจารณาในมาตรา 3 (4) ของ GATT ในเรื่องหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ที่อนุญาตให้ไทยสามารถออกกฎเกณฑ์ต่างๆ มาควบคุมบริษัทผู้ผลิตนุหรี่ได้ หากมีวัตถุประสงค์เพื่อการปกป้องสุขภาพประชาชน แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) โดยกฎเกณฑ์ มาตรการ และข้อบังคับต่างๆ ที่ไทยใช้ ให้มีผลควบคุมและบังคับใช้กับทั้งนุหรี่ที่ผลิตในประเทศและนุหรี่นำเข้าด้วย ซึ่งคำตัดสินข้อนี้ของ GATT นับว่าเป็นประโยชน์กับไทยมาก โดยทำให้ไทยสามารถออกกฎหมายและมาตรการต่างๆ มาควบคุมบริษัทผู้ผลิตนุหรี่ต่างประเทศได้ อาทิเช่น การห้ามโฆษณา, การปิดฉลากคำเตือนบนซองนุหรี่, การควบคุมส่วนผสมในผลิตภัณฑ์นุหรี่, การห้ามขายนุหรี่แก่เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี, การห้ามสูบนุหรี่ในที่สาธารณะ เป็นต้น ซึ่งมีผลในแง่การปกป้องสุขภาพประชาชนคนไทยเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ ผลลัพธ์ในกรณีนุหรี่ที่เป็นผลดีต่อไทยอีกเรื่องหนึ่งก็คือ แม้ว่าในภายหลังสหรัฐฯ จะยังไม่พอใจกับผลการตัดสินของคณะผู้พิจารณาของ GATT และได้เรียกร้องไทยมากขึ้น แต่ไทยก็สามารถใช้คำตัดสินของ GATT เป็นข้ออ้างว่า ไทยจะแก้ไขและทำตามเฉพาะในกรอบที่คณะผู้พิจารณาของ GATT ตัดสินมาเท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่าในเรื่องนี้ เวทีการระงับข้อพิพาทของ

GATT เป็นประโยชน์กับไทยในการช่วยลดอำนาจและแรงบีบบังคับทางการค้าแต่ฝ่ายเดียวของ สหรัฐฯ ในเรื่องบุหรี่ลงได้ เพราะหากไม่มีเวทีของ GATT และไทยต้องต่อสู้กับสหรัฐฯ ผ่านมาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้า ปี ค.ศ. 1988 โดยตรงแล้ว รูปแบบของผลลัพธ์ที่ออกคงจะตรงกันข้ามกับที่เป็นอยู่ โดยไทยคงต้องทำตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ในเรื่องการเปิดตลาดบุหรี่ทุกประการ และอาจไม่สามารถออกกฎเกณฑ์เพื่อบังคับและควบคุมบุหรี่ต่างประเทศในการปกป้องสุขภาพประชาชนได้ดังเช่นปัจจุบัน

ส่วนกรณีพิพาทเรื่องกึ่งทะเลนั้น สหรัฐฯ นำกฎหมาย Public Law 101-162 Section 609 ของตนมาบังคับใช้กับไทยในการจำกัดการนำเข้ากึ่งทะเลของไทย โดยผลลัพธ์จากการนำความขัดแย้งเข้าสู่เวทีการระงับข้อพิพาทของ WTO นั้น ทำให้สหรัฐฯ ต้องปรับเปลี่ยนมาตรการและวิธีการบังคับใช้กฎหมาย Public Law 101-102 Section 609 ของตน ให้มีความชอบธรรมมากขึ้น ภายหลังคำตัดสินและข้อเสนอแนะขององค์กรอุทธรณ์ โดยสหรัฐฯ ได้แก้ไข Guideline ปี ค.ศ. 1996 ไปเป็น Guideline ปี ค.ศ. 1999 ซึ่งในเรื่องนี้ก็คือว่า ไทยได้รับความชอบธรรมและมีความสะดวกมากขึ้นในขั้นตอนการส่งออกกึ่งทะเลไปยังสหรัฐฯ ซึ่งก่อนหน้านั้น ผู้ส่งออกกึ่งทะเลของไทยต้องประสบกับปัญหาและขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนในเรื่องการขอใบรับรองซึ่งเป็นข้อกำหนดของสหรัฐฯ ที่เพิ่มเข้ามาเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังต้องบังคับให้เรือประมงทุกลำต้องติดตั้งเครื่องมือแยกเต่าทะเล หรือ TEDs ตามข้อกำหนดของสหรัฐฯ อีกด้วย (ในขั้นแรกติดตั้งไปแล้ว 3,000 ลำ) ซึ่งหากไทยไม่นำกรณีพิพาทนี้เข้าสู่เวทีการระงับข้อพิพาทของ WTO แล้ว ปัจจุบันผู้ผลิตไทยคงจะต้องเผชิญกับขั้นตอนที่ยุ่งยากในการส่งออกกึ่งทะเลไปยังสหรัฐฯ รวมทั้งต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องเอกสารเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลไทยก็อาจต้องบังคับให้เรือประมงทั่วประเทศที่เหลือติดตั้ง TEDs ตามข้อบังคับของสหรัฐฯ ซึ่งแต่เดิมนั้น การติดตั้ง TEDs เป็นเพียงหนทางเดียวในการที่จะพิสูจน์ว่า ไทยมีมาตรการอนุรักษ์เต่าทะเลเทียบเท่าสหรัฐฯ แต่ภายหลังคำตัดสินของ WTO แล้ว ทำให้สหรัฐฯ เพิ่มมาตรการในการอนุรักษ์เต่าทะเลที่สามารถเทียบเท่ากับมาตรการของสหรัฐฯ มากขึ้น โดยให้โอกาสประเทศผู้ส่งออกกึ่งทะเลรวมทั้งไทยสามารถส่งข้อมูลที่พิสูจน์ได้ว่า ไทยมีวิธีการจับกึ่งที่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นอันตรายต่อเต่าทะเล ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้มีการยื่นข้อมูลดังกล่าวชี้แจงให้สหรัฐฯ รับทราบเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ทำให้สหรัฐฯ ประกาศรับรองเมื่อวันที่ 25 เมษายน ค.ศ. 2000 ว่า ไทยมีกฎหมายคุ้มครองเต่าทะเลเทียบเท่าสหรัฐอเมริกา ยังผลให้ปัจจุบันไทยสามารถส่งกึ่งทุกชนิดรวมทั้งกึ่งทะเลไปยังสหรัฐฯ ได้โดยไม่ต้องมีหนังสือรับรองการส่งออก (DSP-121) ประกอบการส่งออกในแต่ละ shipment อีกต่อไป

โดยสรุปแล้ว ผลลัพธ์จากการนำความขัดแย้งทางการค้าเข้าสู่เวทีการระงับข้อพิพาทของ GATT / WTO คือ คำตัดสินของ GATT / WTO มีส่วนช่วยให้ไทยได้ประโยชน์กล่าวคือเป็นผลดีต่อไทย และมีผลผูกพันให้สหรัฐฯ ต้องปฏิบัติตาม

เมื่อเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกรณีความขัดแย้งทางการค้าต่างๆ ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในระดับทวิภาคีและพหุภาคีแล้ว สามารถพิสูจน์และอธิบายสมมติฐานของข้าพเจ้าที่ว่า **“บทบาทในด้านการระงับข้อพิพาทของ WTO ช่วยเพิ่มอำนาจและเป็นทางเลือกให้กับไทยในการลดแรงกดดันทางการค้าแต่ฝ่ายเดียวของสหรัฐอเมริกาลงได้”** ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ

กรณีความขัดแย้งไทย-สหรัฐฯ ในระดับทวิภาคีนั้น เมื่อนำกรอบความคิดของ Keohane and Nye ในเรื่องอำนาจและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Power and Interdependence) มาวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในระดับทวิภาคีแล้ว จะเห็นได้ว่าในเรื่องของการวัด “อำนาจ” (power) สามารถกล่าวได้ว่า สหรัฐฯ มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่าไทย โดยวัดจากศักยภาพทางทรัพยากร (power resources) ที่สหรัฐฯ มีมากกว่าไทยทั้งในเรื่องทุนและเทคโนโลยี แต่ในด้านการค้าแล้ว ไทยพึ่งพิงอยู่กับตลาดส่งออกสหรัฐฯ เป็นอย่างมาก กล่าวคือ สหรัฐฯ เป็นตลาดส่งออกที่สำคัญอันดับ 1 ของไทย (ตารางที่ 3.3) ดังนั้น เมื่อเกิดความขัดแย้งทางการค้าระหว่างกันขึ้น ค่าใช้จ่ายหรือความเสียหายที่จะตามมาเมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว ผลเสียจะตกอยู่กับฝ่ายไทยมากกว่าสหรัฐฯ โดยสหรัฐฯ จะไม่กระทบหรือเกิดความเสียหายมากเท่ากับที่ไทยต้องเผชิญ ทั้งนี้เพราะสหรัฐฯ มีแหล่งนำเข้าที่หลากหลาย โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาสถานนำเข้าจากไทยเพียงแหล่งเดียว (ดังเห็นได้จากแผนภาพที่ 3.8 แสดงถึงสัดส่วนสินค้าไทยในสหรัฐฯ) ผลลัพธ์จึงขึ้นอยู่กับพฤติกรรมหรือข้อเรียกร้องหรือความต้องการของสหรัฐฯ ทั้งนี้ สหรัฐฯ สามารถเป็นฝ่ายริเริ่มในการบีบบังคับและขู่เชิญทางการค้าต่อไทยได้ สิ่งนี้ทำให้สหรัฐฯ มีอำนาจมากกว่าไทย โดยสามารถควบคุมหรือก่อผลกระทบเหนือรูปแบบผลลัพธ์ (control over outcome) ที่จะออกมาได้ และจากการที่สหรัฐฯ มีอำนาจมากกว่าไทยดังกล่าว จึงนำมาสู่สภาพของระดับการพึ่งพาอาศัยกันที่ไม่เท่ากัน (asymmetrical interdependence) ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ โดยไทยตกเป็นฝ่ายที่ต้องพึ่งพิง (rely on) สหรัฐฯ มากกว่าที่สหรัฐฯ พึ่งพาไทยนั่นเอง เหล่านี้คือการใช้กรอบความคิดมาอธิบายให้เห็นถึง ระดับของอำนาจและการพึ่งพาอาศัยกันในความสัมพันธ์ทางการค้าระดับทวิภาคีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา

เมื่อนำผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกรณีความขัดแย้งทางการค้าต่างๆ ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในระดับทวิภาคีที่ได้สรุปไปแล้วข้างต้น มาวิเคราะห์ร่วมกับ ระดับของอำนาจและการพึ่งพาอาศัย

กันในความสัมพันธ์ทางการค้าระดับทวิภาคีระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ตามกรอบความคิดของ Keohane and Nye แล้ว จะเห็นได้ว่า เมื่อสหรัฐฯ นำกฎหมายภายในของตนมาบังคับใช้กับไทย แล้ว ไทยต้องยอมทำตามสหรัฐฯ ต้องการ นั่นคือ ไทยต้องยอมแก้ไขปรับปรุงมาตรการและกฎหมายภายในของตนให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบและข้อบังคับของสหรัฐฯ เพื่อให้ผู้ผลิตไทยสามารถส่งออกสินค้าไปยังสหรัฐฯ ได้ โดยในการนี้ไทยต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายหรือความเสียหายที่ตามมาจากผลกระทบที่ไทยได้รับจากแรงบีบบังคับทางการค้าของสหรัฐฯ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้อีกด้วย นอกจากนี้ การที่ไทยต้องโอนอ่อนตามกดดันของสหรัฐฯ ยังเป็นไปเพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญกับมาตรการตอบโต้ทางการค้าของสหรัฐฯ โดยเฉพาะมาตรา 301 อีกด้วย ซึ่งหากสหรัฐฯ ตอบโต้ทางการค้าต่อไทยจริงๆ แล้ว จะส่งผลกระทบในวงกว้างต่อสินค้าส่งออกที่สำคัญๆ ของไทยทันที โดยสหรัฐฯ สามารถตอบโต้ทางการค้าต่อไทยได้หลากหลายรูปแบบ อาทิเช่น การจำกัดการนำเข้า ทำให้สินค้าไทยส่งออกปสหรัฐฯ ไม่ได้ ประกอบกับไม่มีตลาดอื่นรองรับ ทำให้ไทยสูญเสียรายได้จากการส่งออกไป หรือ การขึ้นภาษีนำเข้าต่อสินค้าสำคัญของไทย ทำให้สินค้าไทยมีราคาแพงขึ้น และอาจถูกแย่งส่วนแบ่งตลาดไปในที่สุด ฯลฯ โดยค่าใช้จ่ายหรือความเสียหายต่างๆ ที่จะตามมาจากการตอบโต้ทางการค้าของสหรัฐฯ จะรุนแรงยิ่งกว่าที่ไทยได้รับจากการต้องยอมทำตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ หลายเท่าตัว จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในระดับทวิภาคี เป็นไปในลักษณะที่ไทยต้องยอมทำตามข้อเรียกร้องและแรงบีบบังคับทางการค้าของสหรัฐฯ มาโดยตลอด เนื่องจากสหรัฐฯ มีอำนาจมากกว่าไทยและไทยต้องพึ่งพิงตลาดสหรัฐฯ นั้นเอง นอกจากนี้ ยังเกิดจากการที่ไทยไม่มี “ทางเลือก” หรือทางออกอื่นใดในการแก้ไขปัญหาอีกด้วย (เพราะในอดีตไทยยังมิได้เข้าเป็นสมาชิกของ WTO และแม้ว่าไทยจะเป็นสมาชิกของ GATT แต่ไทยก็ยังไม่เห็นความสำคัญของกระบวนการระดับข้อพิพาทของ GATT เห็นได้จากก่อนเกิดปัญหาความขัดแย้งกรณีบุหรี ไทยไม่เคยนำกรณีความขัดแย้งใดๆ เข้าสู่เวทีการระงับข้อพิพาทของ GATT เลย) ทำให้ไทยต้องยอมทำตามแรงบีบบังคับทางการค้าของสหรัฐฯ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้นั่นเอง

ส่วนกรณีความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในระดับพหุภาคีนั้น เมื่อนำกรอบความคิดของของ Stephen D. Krasner เรื่องระบอบเป็นเสมือนแหล่งที่มาของอำนาจ (Regime as a Source of Power) กับทัศนะของ Finlayson and Zacher ในเรื่องโครงสร้างหน้าที่ของ GATT มาวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในระดับพหุภาคีแล้ว กล่าวได้ว่า GATT / WTO เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีการวางหลักการ ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีผลผูกพันให้สมาชิกต้องปฏิบัติตามรวมถึงประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ ด้วย โดยในทัศนะนี้เท่ากับว่า หากไทยสามารถนำเอากฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่ใน WTO มาใช้ให้เป็น

ประโยชน์กับตนในการแก้ไขปัญหาค่าของประเทศไทยต่อสหรัฐฯ แล้ว ก็จะสามารถเพิ่มอำนาจของตนและลดอิทธิพลหรือแรงบีบบังคับทางการค้าของประเทศไทยที่ใหญ่กว่าอย่างสหรัฐฯ ลงได้ นอกจากนี้ ยังทำให้ไทยมี “ทางเลือก” หรือทางออกในการแก้ไขปัญหามากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงหรือโอนอ่อนตามแรงกดดันทางการค้าแต่ฝ่ายเดียวของสหรัฐฯ อีกต่อไปเหมือนในอดีตที่เคยเป็นมา หรือก็คือ หลักการ ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่ใน WTO มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อไทยในการช่วยเพิ่มอำนาจและลดทอนอิทธิพลหรือแรงบีบบังคับทางการค้าของประเทศไทยที่ใหญ่กว่าอย่างสหรัฐฯ ลงได้ เพราะมีผลผูกพันให้สหรัฐฯ ต้องปฏิบัติตามซึ่งในที่นี้ก็คือ บทบาทการระงับข้อพิพาทของ WTO นั่นเอง ซึ่งคำกล่าวนี้ สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้เป็นอย่างดี จากการนำผลลัพธ์ของกรณีพิพาทเรื่องบุหรี่และกุ้งทะเลที่เกิดขึ้นและได้นำเสนอไปแล้ว ชำงตัน มาวิเคราะห์ร่วมกับกรอบความคิดเกี่ยวกับเรื่องระบอบที่ได้นำมาศึกษา ดังนี้

ในกรณีพิพาทเรื่องบุหรี่ นับว่าบทบาทการระงับข้อพิพาทของ GATT เข้ามามีส่วนช่วยและเป็นประโยชน์ต่อไทย โดยเป็นทางเลือกที่เพิ่มเข้ามาในการแก้ไขปัญหา หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นทางออกของปัญหาที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการต่อสู้เรื่องบุหรี่กับสหรัฐฯ โดยตรงในระดับทวิภาคีที่สหรัฐฯ นำมาตรา 301 ของรัฐบัญญัติการค้า ปี ค.ศ. 1988 มาบีบบังคับไทยให้เปิดตลาดบุหรี่ ซึ่งการนำกรณีพิพาทเรื่องบุหรี่เข้าสู่เวทีการระงับข้อพิพาทของ GATT สามารถช่วยลดแรงบีบบังคับทางการค้าของสหรัฐฯ จากมาตรา 301 ลงได้ หากไม่เช่นนั้นแล้ว ไทยอาจถูกตอบโต้ด้วยมาตรการทางการค้า ซึ่งสหรัฐฯ มีมาตรการต่างๆ ที่หลากหลายและสามารถสร้างความเสียหายในวงกว้างให้กับสินค้าส่งออกที่สำคัญๆ ของไทยได้เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ คำตัดสินในคดีบุหรี่ยังทำให้ไทยได้ประโยชน์จากคำตัดสินในมาตรา 3 (4) จากหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติอีกด้วย กล่าวคือ ไทยสามารถออกมาตรการและกฎเกณฑ์ภายในประเทศเพื่อปกป้องสุขภาพประชาชนมาควบคุมบริษัทผู้ผลิตบุหรี่ต่างประเทศได้นั่นเอง

ส่วนกรณีพิพาทเรื่องกุ้งทะเลนั้น บทบาทการระงับข้อพิพาทของ WTO เข้ามามีส่วนช่วยและเป็นประโยชน์ต่อไทย โดยเป็นทางเลือกหรือทางออกของปัญหาในการแก้ไขปัญหาค้ากับสหรัฐฯ มากขึ้นกว่าการแก้ไขปัญหาระหว่างกันนี้ในระยะสั้นหรือระดับทวิภาคี ที่ไทยเองก็ยังคงต้องยอมทำตามกฎเกณฑ์และข้อกำหนดของสหรัฐฯ เพื่อให้กุ้งไทยสามารถส่งออกไปยังสหรัฐฯ ได้ ทั้งนี้ เพราะไทยต้องพึ่งพิงตลาดส่งออกกุ้งของสหรัฐฯ เป็นอย่างมาก เพราะสหรัฐฯ เป็นตลาดส่งออกกุ้งอันดับ 1 ของไทยรองจากญี่ปุ่น (ตารางที่ 4.2) โดยมีข้อกำหนดให้ไทยต้องแนบแบบฟอร์มรับรองการส่งกุ้งไปยังสหรัฐฯ (แบบฟอร์ม DSP 121) และยังคงติดตั้งเครื่องมือแยกเต่าทะเล หรือ TTED ให้กับเรือประมงไทยอีก 3,000 ลำ ซึ่งในการนี้ไทยเองก็เป็นผู้ที่ต้องแบก

รับภาระ ค่าใช้จ่าย และความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามมาจากการแก้ไขปัญหาในครั้งนี้ อย่างไรก็ตาม เหล็กเหลียงไม่ได้อีกด้วย (โดยในเรื่องนี้กรมประมงได้ทำการประเมินรวบรวมความเสียหายทั้งหมดที่ไทยได้รับจากการที่สหรัฐฯ จำกัดการนำเข้ากุ้งทะเลจากไทย คิดเป็นจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 1,071,834 ล้านบาท หรือ ประมาณ 42.87 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ดูได้จาก ภาคผนวก ง) นอกจากนี้ ผลจากคำตัดสินยังมีผลผูกพันให้สหรัฐฯ ต้องปฏิบัติตาม โดยสหรัฐฯ ต้องแก้ไขมาตรการหรือวิธีการบังคับใช้กฎหมายของตนให้มีความชอบธรรมมากขึ้น (แก้ไข Guideline ปี ค.ศ. 1996 ไปเป็น ปี ค.ศ. 1999) ซึ่งภายหลังจากที่สหรัฐฯ ปรับปรุงแก้ไขมาตรการและวิธีการบังคับใช้กฎหมายของตนแล้ว สามารถช่วยลดภาระและค่าใช้จ่ายในเรื่องเอกสารหรือขั้นตอนการส่งออกที่ยุงยากให้กับผู้ส่งออกกุ้งของไทย ให้สามารถส่งออกกุ้งไปยังสหรัฐฯ โดยมีความสะดวกและได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มมาตรการในการอนุรักษ์เต่าทะเลที่สามารถเทียบได้กับมาตรการในการอนุรักษ์เต่าทะเลของสหรัฐฯ มากขึ้น นอกเหนือไปจากการบังคับให้เรือประมงกุ้งต้องติดตั้ง TEDs เพียงอย่างเดียวเท่านั้น โดยให้โอกาสประเทศผู้ส่งออกกุ้งในการส่งข้อมูลที่สามารถพิสูจน์ได้ว่า วิธีการจับกุ้งของตนไม่เป็นอันตรายต่อเต่าทะเล ซึ่งหากไทยไม่มีการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ผ่านเวทีการระงับข้อพิพาทของ WTO แล้ว ไทยคงต้องยอมทำตามกฎเกณฑ์และข้อกำหนดของสหรัฐฯ ทุกประการ นอกจากนี้ คำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ที่ระบุว่า การกระทำของสหรัฐฯ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผลอันควรและเป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจซึ่งทำให้สหรัฐฯ ต้องแก้ไขกฎเกณฑ์ของตนให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของ WTO นั้น ถือได้ว่า เป็นการช่วยลดอำนาจและอิทธิพลของสหรัฐฯ ในการทำตามอำเภอใจแต่ฝ่ายเดียวลงได้ โดยต่อไปในอนาคต สหรัฐฯ คงจะต้องระวังมากขึ้นในการนำกฎหมายภายในของตนมาบังคับใช้กับประเทศอื่นๆ โดยต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ของ WTO มากขึ้นในการบังคับใช้

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า ในความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในระดับพหุภาคีนั้น บทบาทการระงับข้อพิพาทของ GATT/WTO มีส่วนช่วยประเทศเล็กๆ อย่างไทย ในการเข้ามาเป็นทางเลือกหรือทางออกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการค้ากับสหรัฐฯ มากขึ้น รวมทั้งสามารถช่วยลดแรงกดดันทางการค้าของสหรัฐฯ ต่อไทยลงได้ เนื่องจาก หลักการระงับข้อพิพาท และกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่ใน WTO ซึ่งถูกใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาตัดสินกรณีพิพาท จะมีผลผูกพันให้สหรัฐฯ ต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ว่าทุกกรณีความขัดแย้งในกรณีพิพาททางการค้า ไทยจะต้องเป็นฝ่ายชนะและได้ประโยชน์จากผลลัพธ์ที่ออกมาเสมอไป สิ่งนี้ขึ้นอยู่กับว่า ไทยจะเลือกใช้กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่ใน WTO ให้เป็นประโยชน์แก่ตนมากน้อยแค่ไหนอย่างไรต่างหาก

เมื่อเปรียบเทียบผลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ในระดับทวิภาคีกับระดับพหุภาคีแล้ว ทำให้ได้ข้อสรุปว่า ความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ในอดีตนั้น ไทยต้องเผชิญกับแรงบีบบังคับทางการค้าของสหรัฐฯ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และไม่มีทางเลือกหรือทางออกของปัญหาอื่นใด นอกจากการต้องยอมทำตามข้อเรียกร้องหรือความต้องการของสหรัฐฯ เพราะความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในระดับทวิภาคีนั้น เป็นไปในลักษณะที่สหรัฐฯ มีอำนาจมากกว่าไทย และไทยต้องพึ่งพิงสหรัฐฯ มากกว่าที่สหรัฐฯ ต้องพึ่งพาไทยนั่นเอง แต่การนำกรณีความขัดแย้งเข้าสู่เวทีการระงับข้อพิพาทของ WTO ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในระดับพหุภาคีที่มีบทบาทด้านการระงับข้อพิพาทของ WTO เข้ามาช่วยนั้น สามารถช่วยเพิ่มอำนาจและเป็นทางเลือกหรือทางออกของปัญหาให้กับไทยในการลดแรงกดดันทางการค้าแต่ฝ่ายเดียวของสหรัฐฯ ลงได้ เพราะคำตัดสินที่มีพื้นฐานมาจาก หลักการ ระเบียบข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ของ WTO จะมีผลผูกพันให้สหรัฐฯ ต้องปฏิบัติตามนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทของ GATT/WTO ผ่านกรณีความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ต่างๆ ตั้งแต่อดีต (ค.ศ. 1985) จนถึงปัจจุบันนั้น ทำให้ผู้วิจัยรับทราบถึงข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนของไทยที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขในเรื่องดังกล่าว ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะเพิ่มเติมสิ่งที่ได้จากการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหานี้ต่อไป ดังนี้

1. ไทยควรให้ความสำคัญในการผลิตบุคลากรและนักกฎหมายของไทยที่มีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายระหว่างประเทศและกฎเกณฑ์ของ WTO มากขึ้น เพื่อประยุกต์และใช้กฎเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติมากที่สุด โดยเฉพาะเมื่อต้องแข่งขันหรือต่อสู้กับประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาที่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและมีคุณภาพทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก

2. คำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์ในกรณีข้อพิพาททางการค้าไทยกับสหรัฐฯ เรื่องกุ้งทะเล ที่ตัดสินว่า การนำกฎหมายภายในของตนมาบังคับใช้กับประเทศสมาชิกอื่นๆ สามารถทำได้ หากเป็นไปเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ถือเป็นเรื่องของการนำเอาประเด็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการค้าระหว่างประเทศ ทำให้ประเด็นเรื่องการค้ามีแนวโน้มต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมมากขึ้นในอนาคต โดยปัจจัยที่สำคัญก็คือ บทบาทที่เพิ่มขึ้นของ NGO ด้านสิ่งแวดล้อม และเป็นตัวอย่างอันดีที่ชี้ให้เห็นว่า ในอนาคตอันใกล้นี้ อาจมีการนำเอาประเด็นปัญหาอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามากขึ้น หรือทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการค้าต้อง

คำนึงถึงเรื่องอื่นๆ มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็ประเด็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เรื่องแรงงาน หรือเรื่อง
 สุขอนามัย เป็นต้น คำถามก็คือ ประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เพิ่มเข้ามานี้ เกิดขึ้นจากความห่วงใยใน
 เรื่องสิ่งแวดล้อมและสังคมโลกจริงๆ หรือเป็นเพียงข้ออ้างและวิธีการใหม่ที่เพิ่มเข้ามาในการกีดกัน
 ทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งก็มีความเป็นไปได้ทั้งสองกรณี ซึ่งหากเป็นกรณีแรก ก็ถือเป็นสิ่งที่ดี
 เพราะจะทำให้เกิดประโยชน์กับสังคมมนุษย์ โลกและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ขณะเดียวกัน ก็อาจเป็น
 ช่องทางให้ประเทศสมาชิกโดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจหรือประเทศพัฒนาแล้ว นำประเด็น
 ปัญหาอื่นๆ เข้ามาใช้ เป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้ากับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศ
 กำลังพัฒนามากขึ้นในอนาคต ดังนั้น รัฐบาลไทย ควรให้ความสำคัญกับนโยบายการอนุรักษ์
 สิ่งแวดล้อมในประเทศมากขึ้น รวมถึงประเด็นอื่นๆ ที่อาจถูกหยิบยกมาใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกัน
 ทางการค้า ด้วยการมีนโยบายการจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพเทียบเท่าประเทศที่พัฒนาแล้ว
 เพื่อมิให้เป็นช่องโหว่และถูกใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกันการค้าของประเทศคู่ค้าในอนาคตได้
 อีกทั้งยังเป็นผลดีกับสิ่งแวดล้อมและสังคมของประเทศไทยเองอีกด้วย

3. รัฐบาลไทยควรติดตามสถานการณ์เรื่องกรณีพิพาททางการค้าระหว่างประเทศใน
 WTO ตลอดเวลาอย่างใกล้ชิด เพื่อจะได้รับทราบถึงข้อมูลและสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ
 ที่จะตามมาของประเด็นข้อพิพาททางการค้าในอนาคต โดยเฉพาะความเคลื่อนไหวในการหยิบยก
 เรื่องใหม่ๆ เข้ามาใช้ในการต่อสู้ในเวทีการระงับข้อพิพาท เพื่อที่ไทยจะได้รู้เท่าทันสถานการณ์ และ
 จะได้หมั่นปรับปรุงหรือพัฒนากลยุทธ์ในการปรับใช้กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่ใน WTO ได้อย่างมี
 ประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์กับประเทศชาติมากที่สุดเมื่อเกิดกรณีพิพาททางการค้าใหม่ๆ
 ตามมาในอนาคต

4. รัฐบาลไทยควรสนับสนุนให้ผู้ผลิตและผู้ส่งออกของไทย แสวงหาตลาดแหล่งใหม่ๆ ใน
 การระบายสินค้าให้มากขึ้น เพื่อจะได้ไม่ต้องพึ่งพาทลาดสหรัฐฯ มากนัก เพราะการมีตลาดส่งออก
 หลายๆ ประเทศ อาจทำให้ไทยลดภาวะที่ต้องพึ่งพิงสหรัฐฯ เพียงแหล่งเดียวลงได้ โดยจะได้ไม่ต้อง
 เผชิญกับสภาวะชะงักงันและแรงบีบบังคับทางการค้าของสหรัฐฯ แต่ฝ่ายเดียวอย่างที่เคยเป็นมาอีก
 ต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย:

- กฎเกณฑ์การค้าภายใต้องค์การการค้าโลก. กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ [ออนไลน์]. (มกราคม 2538). แหล่งที่มา: <http://www.moc.go.th/thai/dbe/pr/wto.html> [21 กุมภาพันธ์ 2545]
- กฎเกณฑ์การค้าโลกภายใต้ WTO. กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ [ออนไลน์]. (มกราคม 2542). แหล่งที่มา: <http://www.moc.go.th/thai/dbe/int-dbe.htm> [2 เมษายน 2545]
- เกียรติพงศ์ เรืองสุวรรณ. ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา: ศึกษากรณีทรัพย์สินทางปัญญา. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- เกริกไกร จีระแพทย์. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง การเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทย. หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 37 และหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 7 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2537-2538.
- การค้าต่างประเทศ, กรม. การแก้ไขปัญหาการนำเข้ากุ้งตามมาตรการอนุรักษ์เต่าทะเลของสหรัฐฯ. กรุงเทพมหานคร: ข่าวกรมการค้าต่างประเทศ กรมการค้าต่างประเทศ, 12-18 พฤศจิกายน 2539. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)
- การค้าต่างประเทศ, กรม. สหรัฐอเมริกาให้การรับรองการจับกุ้งไทยไม่เป็นอันตรายต่อเต่าทะเล. *Newsstand Limited* [Online]. (May 29, 2001). Available from: [Newsstand's NEWSCenter](#)[2002. September 16]
- การค้าพหุภาคี, กอง., กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์. มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งของสหรัฐฯ เพื่อวัตถุประสงค์อนุรักษ์เต่าทะเลและการดำเนินการของไทยภายใต้กระบวนการขององค์การการค้าโลก. กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 15 ตุลาคม 2541. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)
- การค้าสินค้าทั่วไป 1, กอง., กรมการค้าต่างประเทศ. กฎหมายคุ้มครองเต่าทะเลของสหรัฐฯ. กรุงเทพมหานคร: กรมการค้าต่างประเทศ, พฤศจิกายน 2539. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)
- การต่ออายุโครงการ GSP สหรัฐฯ. ข่าวกรมการค้าต่างประเทศ [ข่าวออนไลน์]. (29 ตุลาคม 2544). แหล่งที่มา : <http://www.dft.moc.go.th/dftnews/news10> [6 กันยายน 2545]
- ข่าวกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์. องค์การการค้าโลกตั้งคณะพิจารณาตัดสิน กรณีพิพาทเรื่องกึ่งทะเลระหว่างไทย-สหรัฐฯ. กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 8-14 เมษายน 2540.

คณิต พุฒนอม. "อุตสาหกรรมซอฟต์แวร์หลัง กม.ลิขสิทธิ์ กระทบต่องานจะเป็นของต่างชาติ," *อุตสาหกรรม* 5, 180 (มีนาคม 2538): 88-95.

ค้าต่างประเทศ, กรม. *มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภายใต้ ประเทศสหรัฐอเมริกา*.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนานโยบาย มาตรการ และระบบสารสนเทศ กรมการค้าต่างประเทศ, 2543. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

โครงการให้สิทธิพิเศษ GSP ของสหรัฐฯ. *ผู้ส่งออก* 9, 195 (กันยายน 2538): 47-55.

เครื่องเจริญโภคภัณฑ์. กุ้งจับจากทะเลของไทยถูกห้ามนำเข้าสหรัฐอเมริกา 1 พฤษภาคมนี้.

ข่าวกุ้ง 7 (พฤษภาคม 2539) : 1.

จักรกฤษณ์ คอวพจน์, ดร. *กฎหมายสิทธิบัตร: แนวความคิดและบทวิเคราะห์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

จักรินทร์ โกมลศิริ, ดร., นิรัตน์ ทรัพย์ทวีธรรม, ดร. และ กิรติ รัชโน, ดร. มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดกับการค้าระหว่างประเทศในภาวะปัจจุบัน. *กรมการค้าต่างประเทศ [ออนไลน์]*. (ม.ป.ป.). แหล่งที่มา:

http://www.dft.moc.go.th/document/trade_interest/spe_article_1.htm [1 กรกฎาคม 2545]

จิราวัลย์ คชฤทธิ. *WTO กับการใช้มาตรการฝ่ายเดียวเพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก: ศึกษากรณี สหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งจากประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542

โชติพรรณ เกตุราทร. *ผลกระทบของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่อกฎหมายของประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

ชูชัย ศุภวงศ์ และ สุภกร บัวสาย. *วิวัฒนาการของการควบคุมการบริโภคยาสูบในประเทศไทย*. *วารสารการวิจัยระบบสาธารณสุข* 5, 3 (2540): 208-222.

ไทยโพสต์. ไทยจ้างทนายสั่งตั้งข้อหาผิดกึ่งส่งออก. *Newsstand Limited [Online]*. (July 06, 1998). Available from: [Newsstand's NEWSCenter\[2002, September 16\]](#)

ทรัพย์สินทางปัญญา, กรม. *รายงานความก้าวหน้าในการปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์*.

กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพย์สินทางปัญญา, ม.ป.ป.. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

แนวหน้า. สอบสหรัฐฯ ตีกันกุ้งยังไม่ชี้ขาด. *Newsstand Limited [Online]*. (February 12, 1998).

Available from: [Newsstand's NEWSCenter\[2002, September 16\]](#)

น้องใหม่ในวงการ IP. *จุลสารกรมทรัพย์สินทางปัญญา* 1, 4 (1 ตุลาคม 2542): 9-13.

บุญญรัตน์ โชคบัณฑิตชัย. *มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการทุ่มตลาดในประเทศไทย.*

วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

ปรากฏ อภาศิลป์ และ สุธรรม อยู่ในธรรม. *กฎหมายการค้าอเมริกันกับผลกระทบต่อการค้า*

ระหว่างประเทศไทย. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 4 (ธันวาคม 2535): 65-104.

WTO ประกาศให้ไทยชนะคดีประวัติศาสตร์เรื่องกึ่งกับเต่าทะเล. *กองการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์* [ออนไลน์]. (ม.ป.ป.). แหล่งที่มา:

<http://www.moc.go.th/thai/dbe/pr/wto35-41.html> [21 กุมภาพันธ์ 2545]

ปรัชญา อารีรักษ์ และ สณทรรคนิ เกตุจฑารัตน์. *เหตุที่ต้องอนุญาตให้มีการนำบุหรี่ก้าเรตเข้ามาในประเทศไทย. สามิตสาร 3 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2534): 4-17.*

ปราโมทย์ ธรรมพนิชวัฒน์. *หลักการช่วยอุดหนุนและการเก็บภาษีตอบโต้ในกฎหมายเศรษฐกิจ*

ระหว่างประเทศและกฎหมายของสหรัฐอเมริกา. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

ประสิทธิ์ เอกบุตร. *ปัญหาข้อพิพาททางการค้าไทย-สหรัฐฯ: กรณีบุหรี่. บทบัณฑิตย 46, 1 (มีนาคม 2533): 124-132.*

บุหรินำเข้า : มีได้ ต้องมีเสีย. *ซีพีปริทัศน์ 5 (ธันวาคม 2533): 18-22.*

ผู้ผลิตทุ่นำกระป๋องไทยเปลี่ยนแผนผลิตใหม่รับกฎหมายสหรัฐฯ. *กรุงเทพธุรกิจ (28 พฤษภาคม 2533): 4.*

พิมพ์ชนก วอนขอพร *การดำเนินการของไทยภายใต้กระบวนการขององค์การการค้าโลกกรณีมาตรการห้ามนำเข้ากึ่งของสหรัฐฯ. วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 29, 270 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2541): 16-17.*

พิมพ์ชนก วอนขอพร. *มาตรการสิ่งแวดล้อมกับการค้าระหว่างประเทศไทย. สวัสดิการกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 22 กรกฎาคม 2540.*

พรชญา ลัพธวรรณ. *ประสิทธิภาพของกระบวนการระงับข้อพิพาทแกตต์กับการค้าระหว่างประเทศ ปัจจุบัน. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.*

พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534. *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 108 ตอนที่ 199 (15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534): 7-63.*

พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537. *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 59 ก (21 ธันวาคม พ.ศ. 2537): 2.*

มติคณะรัฐมนตรี. ความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาการห้ามนำเข้ากุ้งทะเลจากประเทศสหรัฐอเมริกา. *Newsstand Limited* [Online]. (October 15, 1996). Available from: [Newsstand's NEWSCenter](#)[2002, September 16]

มาตรการกีดกันการค้าที่มีไขภาชี ประเทศสหรัฐอเมริกา 1999. *กรมการค้าต่างประเทศ* [ออนไลน์]. (15 มีนาคม 2000). แหล่งที่มา:

http://www.dft.moc.go.th/analysis_doc.htm [12 กันยายน 2545]

ยุวดี พัฒนวงศ์. สิทธิบัตรยา. *ทิศทางไทย* 11 (มีนาคม 2538): 20-25.

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. กุ้งไทยกับการคุ้มครองพันธุ์เต่าทะเล. ใน *ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กับสงครามการค้า*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2540.

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. ปัญหาสิ่งแวดล้อมกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ. ใน *สังคมเศรษฐกิจโลก โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง*, หน้า 172-176. กรุงเทพฯ: บริษัท สื่อเสรี จำกัด, 2540.

วิบูลพงศ์ พูนประสิทธิ์, ผศ., ดร.. *ความสัมพันธ์ไทย – สหรัฐ : จากความร่วมมือทางการเมืองสู่ความขัดแย้งทางการค้า*. กรุงเทพฯ: โครงการอเมริกันศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

วรวิมล เทียงตรงจิตต์. แกตต์กับข้อพิพาทไทย-สหรัฐฯ เรื่องบุหรี่ยาเสพติดต่างประเทศ. *สามิตสาร* 46, 6 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2533): 86-91.

วัล ดิงสมิตร. สิทธิบัตร: ตัวบทพร้อมข้อสังเกตเรียงมาตราและคำพิพากษาศาลฎีกา. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด จิรัชการพิมพ์, 2542.

ศักดิ์ดา ธนิตกุล, ผ.ศ. ดร. และ จิราวัลย์ คชฤทธิ์. WTO vs สิ่งแวดล้อม: คดีสหรัฐฯ ห้ามนำเข้ากุ้งทะเลไทย. *บทบัณฑิตย* 54 (4 ธันวาคม 2541): 191-218.

ศักดิ์ดา ธนิตกุล, ดร. และ มณฑาทิพย์ ลิ้มธนะกิจ. คำตัดสิน WTO คดีกุ้ง/เต่าทะเล: รัฐบาลไทยชนะหรือแพ้? *วารสารกฎหมายฉบับครบรอบ 20 ปี* 20, 2 (พฤศจิกายน 2543): 369-428.

ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย, บจ.. *วิกฤตธุรกิจส่งออกกุ้ง...ผลกระทบกฎหมายอนุรักษ์เต่าทะเล*.

Newsstand Limited [Online]. (April 24, 1996). Available from:

[Newsstand's NEWSCenter](#)[2002, September 16]

เศรษฐกิจการพาณิชย์, กรม. *ปัญหาและอุปสรรคในการส่งออกไปยังตลาดสหรัฐฯ*.

กรุงเทพมหานคร: สำนักเจรจาการค้าวิภาคิ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, พฤษภาคม 2545. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

- เศรษฐกิจการพาณิชย์, กรม. *ประเทศผู้ร่วมก่อตั้งใน WTO จัสหรัฐฯ ให้อำนาจมาตรการใหม่ให้สอดคล้องกับคำตัดสิน*. กรุงเทพมหานคร: ข่าวจากเวทีเจรจาการค้าโลก ฝ่ายประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ ฉบับที่ 13/2542, 30 เมษายน 2542. (อัดสำเนา)
- เศรษฐกิจการพาณิชย์, กรม. *องค์การการค้าโลก*. กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, ม.ป.ป.. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)
- เศรษฐกิจการพาณิชย์, กรม. *องค์การการค้าโลก*. กรุงเทพมหานคร: กองการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, ธันวาคม 2539. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)
- เศรษฐกิจการพาณิชย์, กรม. *องค์การการค้าโลกและกลุ่มเศรษฐกิจระหว่างประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, ม.ป.ป.. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)
- สงวน ลิขสิทธิ์. *ผลกระทบจากกรณีกฎหมายการค้าสหรัฐอเมริกา และทรัพย์สินทางปัญญาอันมีต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย*. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ: นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 1, 2532.
- สุชาติ ตั้งทางธรรม. เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องบุหรี่. *วารสารการวิจัยระบบสาธารณสุข* 5, 3 (1997): 190-202.
- สถิติการจับกุม. *กรมทรัพย์สินทางปัญญา [ออนไลน์]*. (ม.ป.ป.). แหล่งที่มา: http://www.ipthailand.org/stat/stat_suppression_thai.html [23 กันยายน 2545]
- สุธรรม อยู่ในธรรม. *กฎหมายการค้าอเมริกันกับผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศของไทย*. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* 9 (4 ธันวาคม 2534): 65-104.
- สุภิดา ทรัพย์สงสุข. *สินค้าไทยกรณี IPR หลังได้รับการคืนสิทธิ GSP สหรัฐฯ*. *ผู้ส่งออก* 14; 310 (ปีแรก กรกฎาคม 2543): 9-15.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. *การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา: ส่วนหนึ่งของโครงการแผนแม่บทกระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2540-2549*. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., พฤศจิกายน 2541. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)
- สุเกียรติ์ เสถียรไทย, ดร.. *บทบาทของกฎหมายเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศและผลกระทบต่อประเทศไทย*. *บทบัณฑิต* 42 (ธันวาคม 2542): 51-79.
- สุรัตน์ มาลัยกรอง. *บทบาทของรัฐในการปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าของไทย ศึกษากรณีการผูกประเทศคู่ค้าดำเนินมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด*. *วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2541.

เอกสารการสอนชุดวิชาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ หน่วยที่ 1-8. กรุงเทพมหานคร:
ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2524.

องค์การอุทธรณ์แห่งกฎ WTO เอาใจกลุ่ม NGOs สิ่งแวดล้อม. กองการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจ
การพาณิชย์ [ออนไลน์]. (ม.ป.ป.). แหล่งที่มา:

<http://www.moc.go.th/thai/dbe/pr/wto32-41.html> [21 กุมภาพันธ์ 2545]

อนุสรี ทับสุวรรณ และ คณะ. มาตรา 301 กับ บุหรี่อเมริกันในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: โครงการ
อเมริกันศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

อนุสรี ทับสุวรรณ. ภูมิหลังและผลของมาตรา 301. กรุงเทพฯ: โครงการอเมริกันศึกษา จุฬาลง
กรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

อรมน ชูติเนตร. บทเรียนของไทยจากกรณีพิพาทต่างๆ ใน WTO. กรุงเทพฯ: สวัสดิการกรม
เศรษฐกิจการพาณิชย์, 2544.

ภาษาอังกฤษ:

Board of Trade of Thailand. สถานการณ์เศรษฐกิจการค้าของสหรัฐอเมริกา. *Newsstand
Limited* [Online]. (July 3, 1997). Available from:
[Newsstand's NEWSCenter\[2002, September 16\]](#)

David L. Sills, ed. *International Encyclopedia of the Social Sciences: Vo. 13*. n.p.: The
Macmillan & The Free Press, 1968.

Finlayson, Joak A., and Zacher, Mark W. The GATT and the regulation of trade barriers:
regime dynamics and functions. In Stephen D. Krasner. (ed.), *International
Regimes*, pp. 273-314. Ithaca and London: Cornell University Press, 1983.

General Agreement on Tariffs and Trade 1994. in *The WTO Agreements Series 2:*
General Agreement on Tariffs and Trade. *World Trade Organization* [Online].
(n.d.). Available from:
http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agmntseries2_gatt_e.pdf[2002, July 16]

Hass, Ernst B. Why Collaborate ? Issue-Linkage and Intenational Regimes. *World
Politics* 3 (April 1980): 357-405.

Hoekman, Bernard M. & Kostecki, Michel M.. *The Political Economy of the World
Trading System: The WTO and Beyond*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Jackson, John H.. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic
Relations*. London: The MIT Press, 1997.

- Keohane, Robert O. and Nye, Joseph S. *Power and Interdependence*. n.p.: Harper Collins Publishers, 1989.
- Krasner, Stephen D. Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables. In Stephen D. Krasner. (ed.), *International Regimes*, pp. 355-368. Ithaca and London: Cornell University Press, 1983.
- Krasner, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In Stephen D. Krasner. (ed.), *International Regimes*, pp. 1-10. Ithaca and London: Cornell University Press, 1983.
- Sills, David L., ed. *International Encyclopedia of the Social Sciences: Vo. 13*. n.p.: The Macmillan & The Free Press, 1968.
- Special 301. *The Office of Commercial Affairs, at the Royal Embassy of Thailand in Washington, DC* [Online]. (03 June 2000). Available from: http://oca.thaiembdc.org/special_301.htm [2002, September 23]
- Spero, Joan Edelman. *The Politics of International Economic Relations*. London: Routledge, 1992.
- Thailand – Restrictions on Importation of and internal taxes on Cigarettes. *World Trade Organization* [Online]. (n.d.). Available from: http://www.wto.org/english/tratop_e/90cigart.wpf [2002, March 28]
- The World Trade Organization Agreements. in The WTO Agreements Series 2: General Agreement on Tariffs and Trade. *World Trade Organization* [Online] (n.d.). Available from: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmtseries2_gatt_e.pdf [2002, July 16]
- The WTO Agreements Series 2: General Agreement on Tariffs and Trade. *World Trade Organization* [Online]. (n.d.). Available from: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmtseries2_gatt_e.pdf [2002, July 16]
- World Trade Organization* [Online]. Available from: <http://www.wto.org> [2002, May 1]
- United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products. Report of the Appellate Body. *World Trade Organization* [Online]. (n.d.). Available from: http://docsonline.wto.org/GEN_searchResult.asp http://docsonline.wto.org/GEN_searchResult.asp [2002, December 19]

United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report of Panel. *World Trade Organization* [Online]. (n.d.). Available from:

http://docsonline.wto.org/GEN_searchResult.asphttp://docsonline.wto.org/GEN_searchResult.asp [2002, December 19]

U.S. Merchandise Trade Data. *International Trade Administration (ITA)* [Online]. (14 May 1998). Available from:

<http://www.ita.doc.gov/industry/otea/tpis/census.html> [2002, September 23]



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

ความเข้าใจทั้ง 6 ฉบับของความตกลง GATT 1994

(6 Understandings of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994)

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือ ความตกลง GATT 1994 (GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE 1994) ได้แก่ ความตกลง GATT ปี 1947 เดิม และเพิ่มความเข้าใจ (Understanding) อีก 6 ฉบับเข้าไป เป็นการตีความและขยายความบทบัญญัติบางข้อของความตกลง GATT 1947 ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ โดยไม่ต้องแก้ไขบทบัญญัติของความตกลง GATT 1994 นอกจากนี้ ความเข้าใจทั้ง 6 ฉบับ ยังมีผลผูกพันประเทศสมาชิก โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของภาคผนวกความตกลงมารราเกชจัดตั้งองค์การการค้าโลก (Marrakesh Protocol to the General Agreement on Tariffs and Trade 1994) ความเข้าใจทั้ง 6 ฉบับ * ได้แก่

- (1) ความเข้าใจว่าด้วยการตีความตามมาตรา 2.1 (b) แห่งความตกลง GATT 1994 (*Understanding on the Interpretation of Article II:1(b) of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*) ว่าด้วย "ค่าธรรมเนียมพิเศษ" (other duties or charges) โดยกำหนดให้มีการระบุค่าธรรมเนียมพิเศษอื่นๆ ลงในตารางข้อยกเลิกและผูกพันอัตราไว้ในเอกสารแนบท้ายความตกลง GATT 1994
- (2) ความเข้าใจว่าด้วยการตีความตามมาตรา 17 แห่งความตกลง GATT 1994 (*Understanding on the Interpretation of Article XVII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการค้าโดยรัฐ (state trading enterprises) ได้ระบุเพิ่มเติมหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discriminatory treatment) เข้าไปในความเข้าใจ GATT 1994 เพื่อเป็นมาตรการของ

* สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมหรือเนื้อหาสาระทางกฎหมาย สามารถหาอ่านเพิ่มเติมได้ใน "General Agreement on Tariffs and Trade 1994" in "The WTO Agreements Series 2: General Agreement on Tariffs and Trade," *World Trade Organization*[Online]; (n.d.); Available from: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmtseries2_gatt_e.pdf; Internet; accessed 16 July 2002; pp. 13-29.

รัฐบาลอันอาจมีผลกระทบต่อ การนำเข้าและส่งออกของภาคธุรกิจเอกชน โดยเน้นขึ้น
 ตอนการแจ้งมาตรการต่างๆ และทบทวนมาตรการเหล่านั้นให้เข้มงวดมากขึ้น

- (3) ความเข้าใจว่าด้วยบทบัญญัติเรื่องดุลการชำระเงินแห่งความเข้าใจ GATT 1994 (*Understanding on Balance-of-Payments Provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*) เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในมาตรา 12 และ มาตรา 18 (b) ของความตกลง GATT 1994 ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมและปรับปรุงจาก ความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการระงับข้อพิพาท เมื่อมีผู้ร้องเรียนจากการถูก จำกัดมาตรการนำเข้าอันมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาดุลการชำระเงิน โดยได้ปรับปรุง บทบัญญัติเรื่องการใช้กฎระเบียบต่างๆ เพื่อรักษาดุลการชำระเงินของประเทศ สมาชิก เพื่อให้มีผลกระทบต่อการค้าที่น้อยที่สุด
- (4) ความเข้าใจว่าด้วยการตีความตามมาตรา 24 แห่งความตกลง GATT 1994 (*Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*) ว่าด้วยบทบัญญัติการจัดตั้งสหภาพ ศุลกากรและเขตการค้าเสรี โดยปรับปรุงให้มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจนยิ่งขึ้น และ กำหนดวิธีการลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประเทศนอกกลุ่ม โดยระบุให้มีการให้ผล ประโยชน์ชัดเจน
- (5) ความเข้าใจว่าด้วยการยกเลิกพันธกรณีภายใต้ความตกลง GATT 1994 (*Understanding in Respect of Waivers of Obligations under the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในมาตรา 25 (5) ของความตกลง GATT 1994 ว่าด้วยการขออนุญาตผ่อนผันนโยบายซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็น การเฉพาะ โดยได้ปรับปรุงขั้นตอนการขออนุญาตให้มีการรัดกุมมากขึ้น และระบุ หรือกำหนดเวลาสิ้นสุดของการผ่อนผันเดิมหรือกำหนดเวลาที่จะขอใหม่
- (6) ความเข้าใจว่าด้วยการตีความตามมาตรา 28 แห่งความตกลง GATT 1994 (*Understanding on the Interpretation of Article XXVIII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการขอเปลี่ยนแปลงการผูกพันภาษีศุลกากร โดยปรับปรุงให้มีการกำหนดวิธีปฏิบัติใหม่ในการ เคารพข้อคำขอตบเพื่อเป็นการช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา

มาตราต่างๆ ของกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา
ที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา

1. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2474 (ค.ศ. 1931)
ไปเป็นพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991)

ได้มีการแก้ไขปรับปรุงมาตราต่างๆ ดังต่อไปนี้

1.1 มาตรา 4

"มาตรา 4....."

"เครื่องหมายบริการ" หมายความว่า เครื่องหมายที่ใช้หรือจะใช้เป็นที่
หมายหรือเกี่ยวข้องกับการบริการ เพื่อแสดงว่าบริการที่ใช้เครื่องหมายของเจ้าของ
เครื่องหมายบริการนั้นแตกต่างกับบริการที่ใช้เครื่องหมายบริการของบุคคลอื่น

"เครื่องหมายรับรอง" หมายความว่า เครื่องหมายที่เจ้าของเครื่องหมายรับ
รองใช้หรือจะใช้เป็นที่หมายหรือเกี่ยวข้องกับสินค้าหรือบริการของบุคคลอื่น เพื่อ
เป็นการรับรองเกี่ยวกับแหล่งกำเนิด ส่วนประกอบ วิธีการผลิต คุณภาพ หรือคุณ
ลักษณะอื่นใดของสินค้านั้น หรือเพื่อรับรองเกี่ยวกับสภาพ คุณภาพ ชนิด หรือคุณ
ลักษณะอื่นใดของบริการนั้น"¹

¹ "พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 108 ตอนที่
199 (15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534), หน้า 8-9.

1.2 มาตรา 108

"มาตรา 108 บุคคลใดปลอมเครื่องหมายการค้า เครื่องหมายบริการ เครื่องหมายรับรอง หรือเครื่องหมายร่วมของบุคคลอื่นที่ได้จดทะเบียนแล้วในราชอาณาจักร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือ ปรับไม่เกินสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"²

1.3 มาตรา 109

"มาตรา 109 บุคคลใดเลียนแบบเครื่องหมายการค้า เครื่องหมายบริการ เครื่องหมายรับรอง หรือเครื่องหมายร่วมของบุคคลอื่นที่ได้จดทะเบียนแล้วในราชอาณาจักร เพื่อให้ประชาชนหลงเชื่อว่าเป็นเครื่องหมายการค้า เครื่องหมายบริการ เครื่องหมายรับรอง หรือเครื่องหมายร่วมของบุคคลอื่นนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"³

1.4 มาตรา 113

"มาตรา 113 บุคคลใดกระทำความผิดต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพ้นโทษแล้วยังไม่ครบกำหนดห้าปีกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้อีก ให้วางโทษทวีคูณ"⁴

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

2. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) ไปเป็นพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992)

ได้มีการแก้ไขปรับปรุงมาตราต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1 มาตรา 36

"มาตรา 36 ผู้ทรงสิทธิบัตรเท่านั้นมีสิทธิดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีสิทธิบัตรผลิตภัณฑ์ สิทธิในการผลิต ใช้ ขาย มีไว้เพื่อขาย เสนอขาย หรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งผลิตภัณฑ์ตามสิทธิบัตร

(2) ในกรณีสิทธิบัตรกรรมวิธี สิทธิในการใช้กรรมวิธีตามสิทธิบัตร ผลิต ใช้ ขาย มีไว้เพื่อขาย เสนอขายหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งผลิตภัณฑ์ที่ผลิตโดยใช้กรรมวิธีตามสิทธิบัตร"⁵

2.2 มาตรา 35

"มาตรา 35 สิทธิบัตรการประดิษฐ์ให้มีอายุสิบปีนับแต่วันขอรับสิทธิบัตร ในกรณีที่มีการดำเนินคดีทางศาลตามมาตรา 16 หรือมาตรา 75 ให้หักระยะเวลาในระหว่างการดำเนินคดีดังกล่าวออกจากอายุของสิทธิบัตรนั้น"⁶

2.3 มาตรา 62

"มาตรา 62 สิทธิบัตรการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้มีอายุสิบปีนับแต่วันขอรับสิทธิบัตร ในกรณีที่มีการดำเนินการทางศาลตามมาตรา 65 ประกอบด้วย มาตรา 16 หรือมาตรา 74 ให้หักระยะเวลาในระหว่างการดำเนินคดีดังกล่าวออกจากอายุสิทธิบัตรนั้น"⁷

⁵ วุฒิสมาชิก, สิทธิบัตร: ตัวบทพร้อมข้อสังเกตเรียงมาตราและคำพิพากษาศาลฎีกา (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด จีรรัชการพิมพ์, 2542), หน้า 149.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

3. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ไปเป็นพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994)

ได้มีการแก้ไขปรับปรุงมาตราต่างๆ ดังต่อไปนี้

3.1 มาตรา 4

" มาตรา 4

"วรรณกรรม" หมายความว่า งานนิพนธ์ที่สร้างขึ้นทุกชนิด เช่น หนังสือ จุลสาร สิ่งเขียน สิ่งพิมพ์ ปาฐกถา เทศนา คำปราศรัย สุนทรพจน์ และให้หมายความรวมถึงโปรแกรมคอมพิวเตอร์ด้วย

"โปรแกรมคอมพิวเตอร์" หมายความว่า คำสั่ง ชุดคำสั่ง หรือสิ่งอื่นใดที่นำไปใช้กับเครื่องคอมพิวเตอร์ เพื่อให้เครื่องคอมพิวเตอร์ทำงานหรือเพื่อให้ได้รับผลอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็ภาษาโปรแกรมคอมพิวเตอร์ในลักษณะใด " ⁸

3.2 มาตรา 78

บทเฉพาะกาล

มาตรา 78 งานอันมีลิขสิทธิ์อยู่แล้วตามพระราชบัญญัติคุ้มครองวรรณกรรมและศิลปกรรม พุทธศักราช 2474 หรือพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2521 ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ได้รับความคุ้มครองลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้

งานที่ได้จัดทำขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และไม่มีลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองวรรณกรรมและศิลปกรรม พุทธศักราช 2474 หรือพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2521 แต่เป็นงานที่ได้รับความคุ้มครองลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ได้รับความคุ้มครองลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ⁹

⁸ "พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 59 ก (21 ธันวาคม พ.ศ. 2537), หน้า 2.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

5 October 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 Chairman to designate the Chairman and members of the Panel in consultation with the parties concerned (C/M/240).

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 Huhtaniemi
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 licence 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". Licences 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 bis 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 effected 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 based, 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 licence 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 reports¹ 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.

¹Report of the Panel - "Republic of Korea's Restrictions on Imports of Beef, paragraph 115 (L/6503). Report of the Panel - "Japan's Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products", paragraph 5.2.2.2. (BISD, 35S/163).

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).¹ 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)(i) 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 report² 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";

¹Report of the Panel on "Japan - Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products" (BISD, 35S/230-231, paragraph 5.3.1.2). Report of the Panel on "United States - Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada", (BISD, 29S/91).

²Panel report on "Japan - Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products", paragraph 5.1.2 (BISD, 35S/163)

- (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 panel¹ 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 Control of Tobacco Use (NCCTU), to implement the national 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 rotatory 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.

¹Panel report on "United States - Section 337 of the Tariff Act of 1930", paragraph 5.26 (L/6439).

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 amounts 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, linayle 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 was 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 Labelling 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 flavourings 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 flavouring 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 flavoured 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 that 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 flavourings 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 flavourings. 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 labelling 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 labelling 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 effected 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 1(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 report¹, 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 licences. 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.

¹Panel on "Norway - Restrictions on Imports of Apples and Pears" (L/6474).

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 per cent 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" had concluded

that the applicability of Article III:4 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

¹Panel report on "United States - Section 337 of the Tariff Act of 1930" (L/6439).

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 flavourings, 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 flavour 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 analysed 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 products. 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 labour for which the assistance of organizations 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 flavourings 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. FINDINGS

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 licence of the Director-General". Tobacco is defined in the Act to include cigarettes. Import licences 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 the 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 licences 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 licences ... 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)¹ 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".²

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".³

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:

¹Article XXXIV makes this Note an integral part of the General Agreement.

²Report 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).

³United 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).

processed from such "like" products that met the conditions of the Note and 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).¹ 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 reduce 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)²

¹Report 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).

²Report of the panel on "United States - Section 337 of the Tariff Act of 1930" (L/6439, paragraph 5.26, adopted on 7 November 1989).

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 favourable 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 labelling 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",¹

¹Forty-third World Health Assembly, Fourteenth plenary meeting, Agenda Item 10, 17 May 1990 (A43/VR/14; WHA43.16).

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"¹

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:4.² 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.³ 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 favourable treatment than domestic cigarettes or act inconsistently with any commitments assumed under its Schedule of Concessions.⁴ 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"⁵

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.

¹Forty-third World Health Assembly, Fourteenth plenary meeting, Agenda Item 10, 17 May 1990 (A43/VR/14; WHA43.16).

²On 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).

³Cf. Articles III:4, XVII and XX(d).

⁴Cf. Articles III:2 and 4 and II:4.

⁵Forty-third World Health Assembly, Fourteenth plenary meeting, Agenda Item 10, 17 May 1990 (A43/VR/14; WHA43.16).

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 labour. 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."¹

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."²

Section 27 of the Tobacco Act states that "the importation ... of tobacco is prohibited except by licence 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"³

¹1982 Expert Committee on "Smoking Control Strategies in Developing Countries", page 69; cited at page 16 in the WHO Submission to the Panel of 19 July 1990.

²Thailand Protocol of Accession (BISD 29S/3).

³Report of the panel on "Norway - Restrictions on Imports of Apples and Pears" (L/6474, paragraph 5.7, adopted on 21 June 1989).

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"¹

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 licences. 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.² 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.

¹Working Party on "Notifications of existing measures and procedural questions" (BISD III/49, paragraph 99 at 62; approved by the CONTRACTING PARTIES on 10 August 1949); Report of the panel on "Norway - Restrictions on imports of apples and pears" (L/6474 at paragraph 5.6, adopted on 21 June 1989).

²Report of the panel on "EEC - Regulation on Imports of Parts and Components" (L/6657 at paragraph 5.25, adopted on 16 May 1990). Report of the panel on "United States - Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances" (BISD 34S/160, 164, adopted on 17 June 1987).

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.

ภาคผนวก ง

Cost Impact of Thai Turtle Free Device (TTFD) Installation in Thailand

1. Cost of TTFD Installation

Subject	Mil. Bath
1. Preparation of TTFD Use	13.0
- Cost of administrative and technical teams visit USA.	6.0
- Promotion and publication of TTFD use	1.0
- Experiment on the efficiency of TTFD	2.0
- Seminar on TTFD use	4.0
2. Installation of TTFD	7.5
- TTFD and accessories 3,000 sets (approx. 2,300/set)	7.0
- Installation's expenses	0.5
3. Inspection of TTFD Use	0.5
Total Cost	21.0

2. Cost of the catch loss due to the use of TTFD

Subjects	Cost (Bath)	Remarks
The loss of the catch due to the TTFD use		Fisherman can earn
1. per vessels/night	400	normally only 1,000 -
2. per 3,000 vessels/night(total shrimp vessels)	1,200,000	1,200 bath/night
3. per 3,000 vessels/month	30,000,000	

Calculation

Ministerial Notification on TTFD imposition was issued on September 16, 1996 and came to full effect since October 16, 1996.

- 1) Loss during October 16 – November 15, 1996 (100 shrimp trawlers)
 - = 100 * 400 * 30 days
 - = 1,452,000 Bath
- 2) Loss during November 16, 1996 – June 15, 1997 (3,000 shrimp trawlers)
 - = 7 months * 30 Mil. Bath
 - = 210 Mil. Bath

Total of Catch Loss of the TTFD Imposition = 1) + 2) = 211,452 Mil. Bath

3. Cost from US.'s regulation of sea turtles conservation on marine culture exporting certification

subjects	cost (mil. baht)	Remarks
1. Government's Cost - Establishment of the certification unit for culture and capture shrimp exporting certification.	0.570	1. The Department of Fisheries has set the regulation and routine work in various fisheries stations and centers throught out the coutry.
2. Exporters' Cost	6.812	2. The exporters are requested more document for inspection and crtification. These caused difficulties and delay of the shrimp export.
3. Total Cost	7.382	

4. Income loss due to the U.S. shrimp embargo during May-October 1996

subjects	Income loss mil. baht (mil US\$)	Remarks
1. Shrimp farmers	389 (15)	1. Based on the reduction of the price by 3.54 baht/kg. compared to the 1995 price in the same period, and the cultured shrimp volume was 110,000 mt. during this period.
2. Fishermen	359 (13.8)	2. Based on the reduction of the price by 6.83 baht/kg. compared to the 1995 price in the same period, and the captured shrimp volume was 52,500 mt during this period.
3. Exporter	84 (3.2)	3. The cooked shrimp item could not be exported during May to October 1996 compared to the cooked shrimp export volumn of 226 mt and value of 84 mil. baht in the same period.
4. Total Income Loss	832 (35)	

Grand Total Cost (1. + 2. + 3. + 4.) = 1,071.834 Mil. Baht (Mil. US\$ 42.87)

Loss per vessel (Grand Total Cost/3,000 vessels) = 0.357 Mil. Baht
= US \$ 14,290

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ-สกุล : นางสาวเครือวัลย์ ตั้งธรรมสิริกุล
วัน เดือน ปี เกิด : 23 มกราคม พ.ศ. 2518
สถานที่เกิด : กรุงเทพมหานคร
การศึกษา : ปริญญาโทศึกษาศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ พ.ศ. 2540



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย