

เหตุผลที่ควรถอดบุหรี่ออกจากการเจรจาการค้าเสรี

ริศารัตน์ จรุงศักดิ์เศรษฐี*

นัทสน์ สิริโชติรัตน์†

สิริวรรณ พิทยรังสฤษฎ์*,‡

บทคัดย่อ

ข้อตกลงการค้าเสรีเกิดขึ้นจากความเชื่อว่า ควรจะปล่อยให้สินค้าที่มีคุณภาพดีกระจายไปทั่วโลกได้อย่างเสรี ปราศจากมาตรการกีดกันต่างๆ เพื่อที่คุณภาพชีวิตของประชาชนจะดีขึ้น และประเทศต่างๆจะมีความมั่งคั่งขึ้น แต่ยาสูบเป็นสินค้าที่เป็นอันตรายต่อชีวิตของมนุษย์ ยิ่งบริโภคมากเท่าใด ก็ยิ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภคและบุคคลรอบข้าง ดังนั้นจึงไม่ควรปล่อยให้ค้าขายยาสูบได้อย่างเสรีดังเช่นสินค้าอื่นๆทั่วไป การศึกษานี้ได้รวบรวมข้อมูลทางสถิติของประเทศไทยและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อแสดงให้เห็นผลกระทบในทางลบจากการทำข้อตกลงการค้าเสรีที่มีต่อการควบคุมยาสูบ โดยหลังจากได้ทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนซึ่งมีผลให้ภาษีนำเข้าลดลงเป็นอัตราร้อยละ ๕ แล้ว ปริมาณบุหรี่ที่นำเข้ามาในประเทศก็เพิ่มขึ้น สอดคล้องกับอัตราการสูบบุหรี่ที่เพิ่มขึ้นในกลุ่มวัยรุ่น และจำนวนผู้สูบบุหรี่ในช่วงอายุอื่นก็ลดลงช้ากว่าที่เคยเป็นมา ทั้งๆที่มีการรณรงค์เลิกสูบบุหรี่ในหลายๆด้าน นอกจากนี้ การทำข้อตกลงการค้าเสรีส่งผลกระทบต่อการพัฒนามาตรการควบคุมยาสูบเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านรัฐบาลที่ลังเลต่อการออกนโยบายควบคุมยาสูบเพราะเกรงว่าจะละเมิดข้อตกลงทางการค้า และในด้านอุตสาหกรรมบุหรี่ที่ใช้ข้อตกลงทางการค้าเป็นเครื่องมือสำคัญในการกดดันและข่มขู่รัฐบาลไม่ให้ออกมาตรการที่จะกระทบต่อยอดขายบุหรี่ของตน การศึกษานี้จึงเสนอว่า ควรถอดยาสูบออกจากรายการสินค้าที่ต้องลดภาษีตามข้อตกลงทางการค้า เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการควบคุมยาสูบ

คำสำคัญ ข้อตกลงการค้าเสรี ยาสูบ บุหรี่

Abstract

Why Tobacco Should be Excluded from Free Trade Agreements

Risatarn Jarungsucess*, Nithat Sirichotiratana†, Siriwan Pitayarangsarit*,‡

*Tobacco Control Research and Knowledge Management Center, Mahidol University,

†Faculty of Public Health, Mahidol University, ‡International Health Policy Program

Free trade agreements are intended to spread high-quality goods to all member countries without any barriers so that the standard of living and the wealth of the member countries would be heightened. Tobacco, however, is not a typical good. On the contrary, it is detrimental to human life. The more cigarettes are smoked, the more harmis incurred by both the consumer and the people in the same environment. Hence, the dissemination of tobacco products should be controlled. This paper considers statistical data and relevant articles, and then presents the negative impacts of free trade agreements. After a tariff reduction of 5 percentage points resulting from the ASEAN Free Trade Agreement (AFTA), the production of domestic and foreign cigarettes rose. Likewise, the tobacco consumption rate among adolescences expanded. Despite a wide-ranging campaign to reduce smoking, the decline in the tobacco consumption rate in other age groups was not as remarkable as it should have been. Moreover, AFTA hindered the development of tobacco-control regulations. The government was likely to soften the new regulations to avoid infringing on the free trade agreement, whereas the tobacco industry worked to prevent such regulations in the first place by threatening the government with the terms of the free trade agreement. This paper, therefore, suggests that, in order to strengthen tobacco-control schemes, tobacco products should be put on the exclusion list of free trade agreements.

Key words: free trade agreement, tobacco, cigarette

*ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ มหาวิทยาลัยมหิดล

†คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

‡สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข



ภูมิหลังและเหตุผล

ในปัจจุบันนี้ ประเทศต่างๆ มีความตื่นตัวที่จะทำข้อตกลงการค้าเสรี (FTA) กับประเทศที่เป็นคู่ค้าของตนหรือทำในกลุ่มประเทศภูมิภาคเดียวกัน เพื่อลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะในด้านกำแพงภาษี ประเทศไทยเองก็เป็นประเทศหนึ่งที่มีการเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรีกับหลายประเทศเพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าสู่ตลาดของประเทศนั้นๆ แต่นั่นก็หมายถึงว่าประเทศไทยก็ต้องเปิดให้สินค้าต่างๆ จากประเทศคู่เจรจาหลั่งไหลเข้ามาได้มากขึ้นด้วย ผลกระทบที่ยาสูบเป็นหนึ่งในสินค้าต่างๆ นั้นที่มีการเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น นอกจากข้อตกลงการค้าเสรีจะทำให้ภาษีนำเข้าลดลงแล้ว ข้อตกลงยังมีบทบัญญัติถึงเรื่องอื่นๆ ที่กระทบกับกฎระเบียบภายในประเทศด้วย เช่น การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และการคุ้มครองการลงทุน เป็นต้น และบทบัญญัติเหล่านี้มีผลกระทบต่อมาตรการควบคุมยาสูบด้วยเช่นกัน

การบริโภคโดยทั่วไปเป็นไปตามทฤษฎีทางเลือกที่สมเหตุสมผล (Rational Choice) กล่าวคือ ผู้บริโภคมีการไตร่ตรองอย่างสมเหตุสมผลในประโยชน์และราคาของสินค้า ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าใดๆ เพื่อให้ตัวเองพึงพอใจสูงสุด แต่ทฤษฎีนี้ก็จำกัดอยู่เพียงแต่การเลือกบริโภคสินค้าปกติทั่วไปเท่านั้น ไม่ได้รวมไปถึงสินค้าที่ก่อให้เกิดการเสพติด^(๑)

ยาสูบเป็นสินค้าที่ทำให้เกิดการเสพติดได้ ไม่ใช่สินค้าทั่วไป แต่เป็นสินค้าที่ทำให้มีความต้องการที่จะบริโภคเพิ่มมากขึ้นในอนาคต เมื่อเสพติดแล้ว ผู้บริโภคจะขาดการคิดอย่างสมเหตุสมผลในการบริโภค ทฤษฎี Rational Addiction^(๒) อธิบายเกี่ยวกับการบริโภคสินค้าที่ก่อให้เกิดการเสพติดว่า ผู้บริโภคได้ไตร่ตรองอย่างสมเหตุสมผลแล้วระหว่างประโยชน์และความพอใจที่ได้รับในวันนี้กับต้นทุนในอนาคตอันเกิดจากความเจ็บป่วย โดยส่วนใหญ่แล้ว เมื่อแรกเริ่มตัดสินใจที่จะบริโภคสิ่งเสพติด ผู้บริโภคได้ชั่งน้ำหนักระหว่างความพอใจและต้นทุนที่อาจเกิดขึ้นแล้ว จึงเป็นการเลือกอย่างสมเหตุสมผล แต่เพราะสิ่งเสพติดเป็นสินค้าที่มีความไม่คงเส้นคงวา (Time Inconsistency) ต้นทุนทางสุขภาพจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เมื่อ

บริโภคอย่างต่อเนื่อง การบริโภคจึงควรเปลี่ยนไปตามระยะเวลา แต่ผู้บริโภคเองก็ไม่ได้ตระหนักถึงความจริงในข้อนี้ ทำให้บริโภคเท่าเดิมหรือบริโภคมมากขึ้นเพราะเสพติดไปแล้ว ในขณะที่สุขภาพก็เสื่อมโทรมมากขึ้น ดังนั้น การเลือกบริโภคในระยะเวลาต่อมาจึงไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของการไตร่ตรองอย่างสมเหตุสมผล หากสินค้าเสพติดสามารถหาซื้อได้ง่ายและมีเป็นจำนวนมากในตลาด ประชาชนก็จะยังคงบริโภคต่อไปโดยคิดว่าตนได้เลือกอย่างสมเหตุสมผลแล้ว ทั้งที่ลิ้มคำหนึ่งถึงปัจจัยที่เปลี่ยนไปตามระยะเวลา และเมื่อประกอบกับการโฆษณาแบบพุ่มพรม (mass advertising) ที่บริษัทข้ามชาติมักใช้เป็นเครื่องมือในการดึงดูดผู้บริโภคแอลกอฮอล์และยาสูบ การโฆษณาแบบพุ่มพรมมีผลอย่างมากในการชักจูงใจผู้บริโภค ทำให้ผู้บริโภคไม่ได้ตัดสินใจเลือกบริโภคโดยอิสระ หรืออยู่บนพื้นฐานความสมเหตุสมผล แต่เป็นเพราะถูกโน้มน้าวใจโดยโฆษณา^(๓) ดังนั้นทฤษฎีทางเลือกที่สมเหตุสมผลจึงนำมาใช้กับสินค้าเหล่านี้ไม่ได้

หลักการของนโยบายการค้าเสรี คือ ประเทศต่างๆ จะต้องปล่อยให้การค้าระหว่างประเทศดำเนินไปอย่างเสรี โดยปราศจากมาตรการกีดกันทางการค้าใดๆ เพื่อที่แต่ละประเทศจะได้ส่งสินค้าที่ตนผลิตได้ดีที่สุดออกไปจำหน่ายยังประเทศต่างๆ ได้มากขึ้น และผลประโยชน์ในท้ายที่สุดก็จะตกแก่ผู้บริโภคที่จะได้บริโภคสินค้าที่มีคุณภาพดีในราคาต่ำ ผู้บริโภคจึงสามารถบริโภคได้มากขึ้น ระดับคุณภาพชีวิตก็จะดีขึ้น จากหลักการนี้ทำให้การเจรจาข้อตกลงการค้าเสรีเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย แต่ในเมื่อผลิตภัณฑ์ยาสูบไม่ใช่สินค้าปกติ ผู้บริโภคไม่ได้ตัดสินใจเลือกบริโภคโดยสมเหตุสมผล หลักการค้าเสรีจึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภคสินค้ายาสูบแต่อย่างใด

ก่อนที่จะเลือกบริโภค ผู้บริโภคจะพิจารณาเพียงแต่ความพอใจและต้นทุนส่วนบุคคลเท่านั้น จะละเลยต้นทุนที่สังคมจะต้องแบกรับในอนาคต^(๔) แต่ในความเป็นจริง ผลิตภัณฑ์ยาสูบก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมด้วย รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงการแพร่กระจายของสินค้าเหล่านี้ไม่ให้เป็นอย่างเสรี มิฉะนั้นผู้บริโภคจะเลือกบริโภคในระดับที่เกินกว่าสังคมจะแบกรับต้นทุนที่เกิดขึ้นได้

หากมองเพียงผิวเผินคนส่วนใหญ่จะคิดว่าสินค้ายาสูบเป็นสินค้าที่มีอันตรายร้ายแรงไม่เท่ากับเฮโรอีน ผีน หรือยาบ้า แต่ในความเป็นจริงพบว่าการบริโภคยาสูบเป็นสาเหตุสำคัญอันดับ ๓ ที่ทำให้เกิดโรค รองจากปัจจัยเสี่ยงด้านพฤติกรรมทางเพศที่ไม่เหมาะสม และปัจจัยเสี่ยงด้านการดื่มแอลกอฮอล์ ผู้สูบบุหรี่มีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นโรคมะเร็งปอด โรคหัวใจและโรคถุงลมโป่งพอง ค่ารักษาพยาบาลผู้ป่วยด้วยสาเหตุจากการสูบบุหรี่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นเงิน ๙,๘๕๗ ล้านบาท ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ ๐.๔๘ ของ GDP ในปี ๒๕๔๔ และในปีพ.ศ. ๒๕๔๖ มีความสูญเสียทางเศรษฐศาสตร์จากโรคถุงลมโป่งพองและมะเร็งปอดคิดเป็นมูลค่า ๒๐.๕๑ พันล้านบาท^(๕) การแพร่กระจายของสินค้ายาสูบในตลาดจะทำให้สุขอนามัยของประชาชนเสื่อมถอยลงและต้นทุนทางสังคมสูงขึ้น

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาการค้าเสรีที่อาจขัดขวางนโยบายสาธารณะด้านการควบคุมยาสูบ เพื่อให้เหตุผลที่ควรถอดบุหรี่หรือออกจากการเจรจาการค้าเสรี

ระเบียบวิธีศึกษา

การศึกษาใช้วิธีการทบทวนวรรณกรรม รวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิที่เกี่ยวข้องในเรื่องราคา ปริมาณ การผลิตและนำเข้าบุหรี่ อัตราการสูบบุหรี่ รวมถึงกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ โดยพิจารณาเป็นรายละเอียดตามหัวข้อดังนี้

๑. ผลกระทบของการค้าเสรีต่ออุปทานยาสูบ
๒. ผลกระทบของการค้าเสรีต่ออุปสงค์ยาสูบ
๓. ผลกระทบของการค้าเสรีต่อนโยบายและมาตรการ

การควบคุมยาสูบ

คำดัชนีที่ใช้ในการสืบค้นหลักฐาน ได้แก่ การค้าเสรี, การควบคุมยาสูบ, Free Trade Agreement, Tobacco Control

โดยสืบค้นจากอินเทอร์เน็ต ด้วย Google search engine และใช้ฐานข้อมูล PubMed Central ร่วมด้วยในการหาบทความ

คำอธิบาย

๑. ข้อตกลงภายใต้องค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO)

การเจรจาภายใต้ WTO เป็น การเจรจาการค้าแบบพหุภาคีที่มีภาคีร่วมเจรจามากที่สุดและมีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการค้าโลก WTO เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเวทีในการเจรจาต่อรองบรรดทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกทั้งในรูปแบบของมาตรการภาษีศุลกากรและมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร และเพื่อเป็นเวทีให้สมาชิกหันหน้าเข้าหาหรือเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งทางการค้า และหากไม่สามารถตกลงกันได้ก็จะจัดตั้งคณะผู้พิจารณาทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและให้ข้อเสนอแนะ ประเทศสมาชิกของ WTO มี ๑๕๓ ประเทศ อาจกล่าวได้ว่าครอบคลุมทุกประเทศที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจเว้นแต่รัสเซีย ดังนั้นการค้ำระหว่างประเทศส่วนใหญ่จึงตกอยู่ภายใต้กรอบ WTO

กรอบทางกฎหมายของ WTO ได้กำหนดสิทธิหน้าที่ที่ประเทศสมาชิกมีต่อกัน มีหลักพื้นฐาน ๒ หลักด้วยกันคือ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) และหลักการต่างตอบแทน (Reciprocity)^(๖) หลักการไม่เลือกปฏิบัติคือการปฏิบัติต่อสินค้าจากทุกประเทศอย่างเท่าเทียมกัน และไม่แตกต่างจากที่ปฏิบัติต่อสินค้าในประเทศ ส่วนหลักการต่างตอบแทน คือ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน เมื่อประเทศหนึ่งเสนอที่จะลดอุปสรรคทางการค้าให้อีกประเทศหนึ่งฝ่ายหลังจะเสนอผลประโยชน์ให้ฝ่ายแรกในลักษณะที่ใกล้เคียงกันเพื่อเป็นการตอบแทน

๒. ข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement) นอก WTO

ในกรณีที่ประเทศในภูมิภาคเดียวกัน หรือประเทศที่เป็นคู่ค้ากันต้องการเปิดเสรีในระดับที่มากกว่าใน WTO หรือสร้างกฎเกณฑ์ที่แตกต่างออกไปจาก WTO ทางออกของประเทศเหล่านั้นคือการทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างกันเอง ข้อตกลงที่ทำขึ้นจะถูกพันธเฉพาะสมาชิกในข้อตกลงนั้นๆเท่านั้น

ข้อตกลงการค้าเสรีนอก WTO นั้นโดยส่วนใหญ่แล้วจะครอบคลุมเนื้อหาที่มีอยู่ใน WTO และขยายขอบเขตไปมาก



กว่าในระดับ WTO ด้วย ตัวอย่างเช่น การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในระดับที่สูงกว่า TRIPS การเปิดเสรีทางการค้าบริการในระดับที่มากกว่า WTO การคุ้มครองสิทธิของแรงงาน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการลงทุน เป็นต้น ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้เป็นเรื่องที่เพิ่มขึ้นมานอกเหนือจากข้อตกลงพหุภาคีภายใต้ WTO จะนำพามาซึ่งภาระหน้าที่ที่มากขึ้นในการแก้ไขกฎหมายเดิมที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ และมีความยากลำบากมากขึ้นในการออกกฎหมาย ระเบียบ หรือมาตรการใหม่ๆ ที่อาจกระทบต่อนโยบายต่างๆ โดยเฉพาะนโยบายการควบคุมยาสูบ

ผลการศึกษา

๑. ผลกระทบของการค้าเสรีต่ออุปทานยาสูบ

โดยทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์แล้ว การเปิดเสรีทางการค้าจะทำให้บุหรี่นอก (บุหรี่ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ) ราคาต่ำลงสามารถแข่งขันและแย่งชิงตลาดจากบุหรี่ในประเทศได้ มีผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายเข้ามาในตลาดมากขึ้น บุหรี่ชนิดใหม่ๆ ก็เข้ามาแข่งขันในตลาดได้ ทำให้การแข่งขันระหว่างผู้ผลิตบุหรี่มีความเข้มข้นมากขึ้น ผลโดยรวมคือ จำนวนบุหรี่ที่จำหน่ายในตลาดมีหลากหลายชนิดมากขึ้น ซื้อหาได้ง่ายขึ้น

จากหลักฐานที่ปรากฏหลังจากที่มีข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ซึ่งมีผลลดภาษีนำเข้าเป็น ๕% ในปีพ.ศ. ๒๕๔๖ และลดเป็น ๐% ในปีพ.ศ. ๒๕๔๙ ปริมาณบุหรี่ต่างประเทศที่นำเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก ๓๓๗ ล้านซองในปีพ.ศ. ๒๕๔๖ เป็น ๔๒๘ ล้านซองในปีพ.ศ. ๒๕๔๗ และ ๔๘๗ ล้านซองในปีพ.ศ. ๒๕๔๘ ในขณะที่ปริมาณบุหรี่ที่ผลิตในประเทศเพิ่มขึ้นจาก ๑,๕๖๗ ล้านซองในปีพ.ศ. ๒๕๔๖ เป็น ๑,๗๐๘ ล้านซองในปีพ.ศ. ๒๕๔๗ และ ๑,๗๙๒ ล้านซองในปีพ.ศ. ๒๕๔๘^(๗) และแกว่งตัวหลังมีปัจจัยอื่นเพิ่มขึ้น

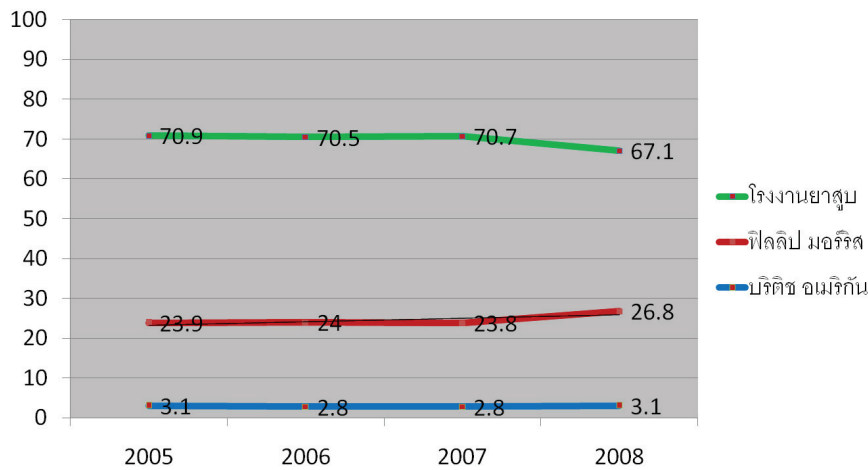
การที่ภาษีศุลกากรลดลงอันเป็นผลมาจาก AFTA ทำให้บุหรี่ต่างประเทศมีราคาต่ำลง จึงมีแนวโน้มที่ผู้สูบบุหรี่หลายรายจะเปลี่ยนไปสูบบุหรี่ต่างประเทศแทน เพราะราคาไม่แตกต่างจากบุหรี่ไทยมากนัก แต่ให้รสที่ถูกรสใจมากกว่า หากราคายาสูบไทย

ยังคงเท่าเดิม บุหรี่ต่างชาติก็จะแย่งส่วนแบ่งตลาดไป ดังนั้นโรงงานยาสูบจึงได้ผลิตบุหรี่ยี่ห้อ SHOOT และ SMS ที่มีราคาต่ำกว่ายี่ห้อเดิมๆ ออกจำหน่าย เพื่อที่จะแข่งขันทางด้านราคากับบุหรี่ต่างชาติ แต่การแข่งขันระหว่างโรงงานยาสูบและบริษัทบุหรี่ต่างชาติไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่ทางด้านราคาเท่านั้น ยังมีการแข่งขันทางด้านการตลาดอีกหลากหลายยุทธวิธี อาทิ วางตลาดบุหรี่ยี่ห้อใหม่เพื่อดึงดูดลูกค้ากลุ่มเฉพาะ เช่น ผู้หญิงและวัยรุ่น

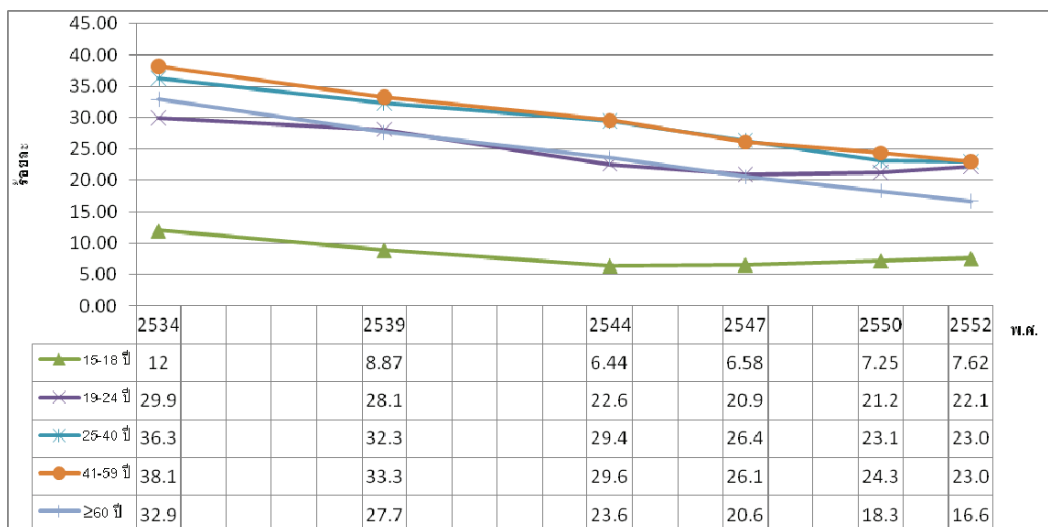
แม้ว่ากฎหมายจะห้ามการโฆษณาประชาสัมพันธ์บุหรี่ไม่ว่าจะในรูปแบบใดๆ ก็ตาม ก็ยังมีรายงานว่าทั้งโรงงานยาสูบและบริษัทผู้นำเข้าบุหรี่ต่างประเทศต่างก็ยังทำการตลาดอยู่ไม่ว่าจะในรูปแบบการทำกิจกรรมเพื่อสังคม เช่น การจัดคอนเสิร์ต งานดนตรี ที่มีการออกบูทเกี่ยวกับบุหรี่ เป็นต้น^(๘) การทำการตลาด ณ จุดขาย หรือว่าการให้รางวัลร้านค้าปลีกที่วางซองบุหรี่ โดยโรงงานยาสูบใช้เงินประมาณปีละ ๑๕๐-๒๐๐ ล้านบาท ในขณะที่บริษัทฟิลลิป มอริส (ไทยแลนด์) ลิมิเตด ใช้เงินประมาณ ๑๗๐ ล้านบาทในการทำกิจกรรมเพื่อสังคม การแข่งขันทางด้านราคาและการตลาดทำให้ส่วนแบ่งตลาดของบุหรี่ต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น จากเดิมที่โรงงานยาสูบเคยมีส่วนแบ่งตลาด ๗๐.๙% ในปีพ.ศ. ๒๕๔๘ ลดลงเป็น ๖๗.๑% ในปีพ.ศ. ๒๕๕๑ ในทางตรงกันข้าม บริษัทฟิลลิป มอริส (ไทยแลนด์) ลิมิเตด ที่เคยมีส่วนแบ่งตลาด ๒๓.๙% ในปีพ.ศ. ๒๕๔๘ ก็ได้ส่วนแบ่งตลาดเพิ่มขึ้นเป็น ๒๖.๘% ในปีพ.ศ. ๒๕๕๑^(๙) (รูปที่ ๑)

๒. ผลกระทบของการค้าเสรีต่ออุปสงค์ยาสูบ

เมื่อราคาสินค้าถูกลง ตามทฤษฎีแล้วผู้บริโภคจะบริโภคสินค้าชนิดนั้นๆ มากขึ้น ดังนั้นราคายาสูบที่ต่ำลง และความหลากหลายของยี่ห้อบุหรี่จึงน่าจะทำให้ประชาชนสูบบุหรี่มากขึ้น ในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) ได้อธิบายถึงผลของการเปิดเสรีทางการค้าไว้ว่า การลดมาตรการกีดกันทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับยาสูบจะทำให้มีการแข่งขันกันในตลาดมากขึ้น ราคาของบุหรี่จะลดลง ผนวกกับปริมาณการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผลิตภัณฑ์ยาสูบที่มากขึ้น จะทำให้ปริมาณการสูบบุหรี่เพิ่มมากขึ้น^(๑๐)



รูปที่ ๑ ส่วนแบ่งตลาดของบริษัทยาสูบในประเทศไทย
ที่มา: ปิยะรัตน์ นิมพิทักษ์พงศ์



รูปที่ ๒ อัตราการสูบบุหรี่ของประชากรไทย ปี พ.ศ. ๒๕๓๔-๒๕๕๒

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, โครงการอนามัยและสวัสดิการพ.ศ. ๒๕๓๔, ๒๕๓๕, ๒๕๔๔ และ ๒๕๕๒ และโครงการสำรวจพฤติกรรมการสูบบุหรี่และดื่มสุรา พ.ศ. ๒๕๔๗ และ ๒๕๕๐

จากข้อมูลที่พบนั้น จำนวนผู้สูบบุหรี่ที่เพิ่มขึ้นจะเป็นกลุ่มวัยรุ่นที่มีอายุ ๑๕-๑๘ ปี และกลุ่มอายุ ๑๙-๒๔ ปี ทั้งนี้ก่อนปีพ.ศ. ๒๕๔๔ อัตราการสูบบุหรี่ของกลุ่มอายุ ๑๕-๑๘ ปี มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จาก ๑๒.๐๔% ในปีพ.ศ. ๒๕๓๔ เป็น ๘.๘๗% และ ๖.๔๔% ในปีพ.ศ. ๒๕๓๙ และ ๒๕๔๔ ตามลำดับ แต่หลังจากปีพ.ศ. ๒๕๔๔ อัตราการสูบบุหรี่ก็ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก ๖.๔๔% ในปีพ.ศ. ๒๕๔๔ เป็น

๖.๕๘%, ๗.๒๕% และ ๗.๖๒% ในปีพ.ศ. ๒๕๔๗, ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๒ ตามลำดับ อัตราการสูบบุหรี่ของประชากรกลุ่มอายุ ๑๙-๒๔ ปีก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก ๒๐.๙๒% ในปีพ.ศ. ๒๕๓๗ เป็น ๒๑.๒๓% และ ๒๒.๑๓% ในปีพ.ศ. ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๒ ตามลำดับ หลังจากลดลงอย่างต่อเนื่องมาตลอดตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๓๔ ถึง ๒๕๔๗ (รูปที่ ๒)

ประชากรในกลุ่มอายุ ๑๕-๑๘ ปีและ ๑๙-๒๔ ปีนั้น



เป็นกลุ่มที่ยังไม่มีรายได้ หรือมีรายได้น้อย ดังนั้นจึงอ่อนไหวต่อราคาบุหรี่มาก เมื่อบุหรี่มีราคาต่ำและมีความหลากหลายในรสชาติ ทั้งยังเป็นบุหรี่ต่างประเทศ จึงจูงใจผู้ที่ไม่ได้สูบบุหรี่เดิมให้หันมาทดลองสูบบุหรี่มากขึ้น จำนวนผู้สูบบุหรี่เพิ่มขึ้น อัตราการสูบบุหรี่ของประชากรช่วงอายุนั้นไม่ได้เพิ่มมากขึ้น เพียงแต่อัตราการบริโภคลดลงเมื่อเทียบกับอัตราการลดในช่วงก่อนมี AFTA ทั้งๆที่มีมาตรการต่างๆออกมาเพิ่มขึ้นเนื่องจากการรณรงค์ลดการสูบบุหรี่

๓. ผลกระทบของการค้าเสรีต่อนโยบายและมาตรการการควบคุมยาสูบ

การเปิดเสรีทางการค้าจำกัดอำนาจของรัฐในการออกนโยบายทางด้านสาธารณสุขเพื่อควบคุมการบริโภคยาสูบ^(๑๑) ขอบเขตของข้อตกลงทางการค้าที่กว้างขวาง ไม่ได้จำกัดเฉพาะการลดกำแพงภาษีเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการค้าบริการทรัพย์สินทางปัญญา มาตรฐานสินค้า และในอีกหลายด้าน ซึ่งอาจจะเพิ่มขึ้นมาอีกในอนาคต จึงมีความเป็นไปได้อย่างมากที่นโยบายควบคุมยาสูบที่ออกมานั้นจะไปขัดกับพันธกรณีในข้อตกลงทางการค้า อีกทั้งความซับซ้อนของกฎระเบียบทางการค้าทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการตีความว่าจะเป็นที่ทางใด ผลที่ตามมาจึงมีหลายด้าน^(๑๒) คือ รัฐบาลเองก็ไม่แน่ใจในการออกนโยบายเกี่ยวกับสุขภาพว่าจะไปกระทบหรือขัดแย้งกับข้อตกลงทางการค้าหรือไม่ จึงมีความลังเลและล่าช้าในการกำหนดนโยบาย บริษัทบุหรี่ข้ามชาติเองก็พยายามที่จะขัดขวางนโยบายควบคุมยาสูบทั่วโลก และวางแผนทำให้การควบคุมยาสูบไร้ผล โดยใช้ข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศเข้ามาแทรกแซงการกำหนดนโยบายของรัฐ ทั้งในรูปแบบของการลอบบีรัฐมนตรีไม่ให้กฎหมายผ่านสภา หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขเนื้อความในกฎหมายให้เป็นไปตามที่บริษัทบุหรี่ต้องการหรือกดดันรัฐไม่ให้ออกกฎหมายหรือดำเนินการใดๆที่เป็นการขัดแย้งกับข้อตกลงเหล่านี้ ด้วยความที่บริษัทบุหรี่ต่างชาติมีอำนาจเงินและมีผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมากกว่าหน่วยงานของรัฐ หากมีการฟ้องคดีโดยอุตสาหกรรมบุหรี่ ไทยก็จะเสียเปรียบทั้งในด้านกำลังคนและกำลังทรัพย์^(๑๓) และถ้าหากแพ็คเกจก็ต้องจ่ายค่าเสียหายให้แก่บริษัทที่เป็นจำนวนมหาศาล

สิ่งเหล่านี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายทางด้านสุขภาพของรัฐ ทำให้นโยบายควบคุมยาสูบอ่อนแอลง เพราะรัฐไม่สามารถกำหนดนโยบายได้โดยอิสระเสรี ตัวอย่างมาตรการในข้อตกลงการค้าเสรีที่มีใช้มาตรการทางภาษี เช่น การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Technical Barriers To Trade: TBT) การค้าบริการ การคุ้มครองการลงทุน ข้อตกลงในเรื่องเหล่านี้เป็นกฎเกณฑ์ที่บริษัทบุหรี่ข้ามชาติมักยกขึ้นมาคัดค้านนโยบายควบคุมการสูบบุหรี่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

๓.๑ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

WTO มีข้อตกลงทางการค้าที่ว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights : TRIPS) ที่วางกฎเกณฑ์ขั้นต้นเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาไว้ ดังนั้น ข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศต่างๆจึงมักจะให้ความสำคัญคุ้มครองในลักษณะที่คล้ายๆกับ TRIPS แต่ในบางข้อตกลงก็มีขอบเขตความคุ้มครองที่เกินเลยมากไปกว่า TRIPS ทั้งในด้านประเภทของผลิตภัณฑ์ ลักษณะของทรัพย์สินทางปัญญา และระยะเวลาของการคุ้มครอง เป็นต้น

ทรัพย์สินทางปัญญาที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของ TRIPS ได้แก่ ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายทางการค้า ความลับทางการค้า

เครื่องหมายการค้า หมายถึง สัญลักษณ์ใดๆที่ทำให้แยกแยะความแตกต่างระหว่างสินค้าได้^(๑๔) เจ้าของเครื่องหมายการค้าที่จดทะเบียนแล้วมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในเครื่องหมายการค้าที่นั้น ซึ่งหมายถึงว่า เจ้าของมีสิทธิห้ามบุคคลอื่นไม่ให้ใช้สัญลักษณ์ที่เหมือนกันหรือคล้ายกันกับเครื่องหมายการค้าของตนในลักษณะที่อาจจะทำให้บุคคลที่สามสับสน^(๑๕) ด้วยผลจากความตกลงนี้ทำให้ประเทศสมาชิกต้องมีกลไกทางศาลคุ้มครองสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาที่ได้จดทะเบียนในประเทศแล้ว เพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลอื่นมาละเมิดสิทธิของเจ้าของได้^(๑๖)

บริษัทมีสิทธิที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลทางการค้าของตนให้แก่บุคคลใดๆได้ภายใต้เงื่อนไข ๓ ข้อ คือ ๑) ข้อมูลนั้น

เป็นความลับที่ไม่ได้รู้เป็นการทั่วไปในบุคคลที่ต้องเกี่ยวข้องกับข้อมูลจำพวกนี้เป็นปกติ ๒) ข้อมูลนั้นมีประโยชน์ในเชิงพาณิชย์เนื่องจากการเป็นความลับ ๓) ผู้ควบคุมข้อมูลมีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อเก็บรักษาข้อมูลให้เป็นความลับ^(๑๗)

นโยบายควบคุมการสูบบุหรี่ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากข้อตกลง TRIPS ได้แก่ การกำหนดให้แสดงภาพและคำเตือนเกี่ยวกับสุขภาพของบุหรี่^(๑๘) การกำหนดรูปแบบของมาตรฐาน การห้ามใช้คำหรือเครื่องหมายที่ทำให้ผู้สูบบุหรี่เข้าใจผิดว่าบุหรี่นั้นอันตรายน้อย (เช่นคำว่า Light, Mild หรือ low tar) การต้องเปิดเผยส่วนประกอบของบุหรี่ และกฎระเบียบควบคุมส่วนประกอบของบุหรี่

๓.๑.๑ การกำหนดให้แสดงภาพและคำเตือนเกี่ยวกับสุขภาพของบุหรี่

บริษัทบุหรี่ข้ามชาติอ้างว่านโยบายเหล่านี้ละเมิดสิทธิในเครื่องหมายการค้าของบริษัทบุหรี่ เครื่องหมายการค้าเป็นเอกลักษณ์ของยี่ห้อต่างๆ มีขึ้นเพื่อให้ผู้บริโภคสามารถแยกแยะความแตกต่างระหว่างยี่ห้อสินค้าได้ เครื่องหมายการค้าจึงไม่ได้หมายความว่าดีแต่ชื่อยี่ห้อเท่านั้น แต่รวมถึงสี รูปแบบของซองบุหรี่ ลักษณะของตัวอักษร รูปภาพที่อยู่บนซองบุหรี่ของแต่ละยี่ห้อด้วย ภาพคำเตือนด้านสุขภาพบนซองบุหรี่ทำให้ซองบุหรี่มีพื้นที่ที่แสดงถึงสี ตัวอักษรอันเป็นเครื่องหมายการค้าของบริษัทลดลง จึงทำให้ซองบุหรี่แต่ละยี่ห้อที่มีรูปแบบและดีไซน์ที่แตกต่างกันไม่มากนัก ผู้บริโภคจึงอาจจะสับสนระหว่างยี่ห้อได้ ดังนั้น บริษัทบุหรี่ข้ามชาติจึงถือว่าการกำหนดให้แสดงภาพและคำเตือนเกี่ยวกับสุขภาพของซองบุหรี่นั้นละเมิดสิทธิของบริษัทบุหรี่ในฐานะเจ้าของเครื่องหมายการค้า

การต่อสู้ระหว่างบริษัทบุหรี่ข้ามชาติกับกลุ่มต่อต้านการบริโภคยาสูบในเรื่องนี้พบได้ในหลายประเทศไม่ว่าจะในประเทศไทยเอง หรือว่าในต่างประเทศเช่น ประเทศแคนาดา ประเทศแอฟริกาใต้ ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศอูรุกวัยหรือแม้กระทั่งในสหภาพยุโรป โดยบริษัทบุหรี่ได้พยายามทั้งลอบบีรัฐบาลในหลายๆประเทศ และอ้างข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศเพื่อยับยั้งไม่ให้ออกกฎหมายกำหนดให้แสดงภาพคำ

เตือนลงบนซองบุหรี่ หรือทำให้กระบวนการออกกฎหมายช้าลง^(๑๙) และยังไม่มียุทธศาสตร์ในระดับระหว่างประเทศตีความข้อตกลง TRIPS และวางหลักการในประเด็นนี้ จึงยังเป็นที่คลุมเครือต่อไปว่ามาตรการที่ให้แสดงภาพและคำเตือน และห้ามใช้คำที่แสดงว่าอันตรายน้อย เป็นการละเมิดสิทธิของเจ้าของเครื่องหมายการค้าหรือไม่

ในประเทศไทย และประเทศแคนาดา มีการคัดค้านจากบริษัทบุหรี่ข้ามชาติต่อการกำหนดให้พิมพ์ภาพและคำเตือนลงบนซองบุหรี่มีขนาดไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ของพื้นที่ซอง ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่กรอบอนุสัญญาขององค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบ (FCTC) แนะนำให้ใช้ และเป็นมาตรฐานที่ใช้กันทั่วไปในหลายประเทศ ในกรณีอูรุกวัยที่กำหนดให้พิมพ์ภาพและคำเตือนมีขนาดพื้นที่ร้อยละ ๘๐ ของพื้นที่ซอง ก็ถูกบริษัทฟิลลิปส์ฟ้องว่าขัดต่อความตกลงเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนระหว่างสวีเดนแลนด์และอูรุกวัย ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการจัดตั้งอนุญาโตตุลาการอยู่ แม้ว่าการฟ้องร้องในระดับระหว่างประเทศจะยังไม่รู้ผลแน่ชัดว่าเป็นอย่างไร แต่ก็ทำให้ประเทศอื่นมีความลังเลมากขึ้นในการกำหนดนโยบายเพราะกลัวจะโดนฟ้องดังเช่นประเทศอูรุกวัย ดังนั้นจึงส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายควบคุมยาสูบทั้งในปัจจุบันและอนาคต

๓.๑.๒ การกำหนดรูปแบบของมาตรฐาน (plain packaging)

การห้ามโฆษณาในรูปแบบต่างๆทำให้บริษัทบุหรี่หันมาพัฒนารูปแบบซองบุหรี่แทนเพื่อดึงดูดลูกค้าให้มาสูบบุหรี่แม้ว่าจะมีการกำหนดภาพคำเตือนแล้ว แต่พื้นที่นอกเหนือจากบริเวณนั้น ก็มักจะมีการตกแต่งให้สวยงามและเด่นชัดกว่าภาพคำเตือน ทำให้ภาพคำเตือนไม่เป็นที่สังเกตเห็นได้ง่าย ดังนั้นฝ่ายควบคุมจึงมีความคิดที่จะกำหนดรูปแบบของมาตรฐานเพื่อป้องกันไม่ให้บริษัทบุหรี่ใช้ซองบุหรี่เป็นเครื่องมือในการดึงดูดลูกค้า หรือผู้รู้เท่าไม่ถึงการณ์ และเป็นการเน้นย้ำให้เห็นภาพคำเตือนอย่างชัดเจน

การกำหนดรูปแบบของมาตรฐาน คือ การห้ามไม่ให้ซองบุหรี่มีสีใดๆ รูปภาพที่เกี่ยวกับยี่ห้อ สัญลักษณ์และ



เครื่องหมายการค้าของบริษัท จะอนุญาตให้พิมพ์แต่ชื่อยี่ห้อ
ลงบนซองในขนาด รูปแบบตัวอักษร และบริเวณที่พิมพ์ตามที่
กฎหมายกำหนดเท่านั้น และมีข้อความและรูปภาพคำเตือน
เกี่ยวกับสุขภาพ ส่วนประกอบสารพิษที่เป็นอันตรายและอื่นๆ
ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

หลายๆประเทศเห็นความสำคัญของมาตรการนี้
และมีการสนับสนุนให้ออกกฎหมายเกี่ยวกับซองบุหรี่มาตรฐาน
แต่ก็ถูกโต้แย้งคัดค้านอย่างหนักจากบริษัทบุหรี่ข้ามชาติ
ประเทศแรกที่พิจารณากฎหมายเกี่ยวกับซองบุหรี่มาตรฐาน คือ
ประเทศแคนาดา ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ในท้ายที่สุดก็ไม่
ปรากฏว่ามีกฎหมายในเรื่องนี้ออกมา เนื่องจากการเปลี่ยนแปลง
ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข^(๒๐)
และการกดดันจากบริษัทบุหรี่ข้ามชาติและผู้ประกอบ
อุตสาหกรรมเกี่ยวกับยาสูบทั้งหลาย ที่ยกเหตุผลหลายอย่าง
ขึ้นมาคัดค้านไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่ออัตราการว่างงานที่จะมากขึ้น
เพราะธุรกิจเกี่ยวกับการพิมพ์ซองบุหรี่อาจจะต้องปลดคนงาน
ลงบางส่วน การเพิ่มขึ้นของการลักลอบขนบุหรี่เถื่อนและการ
ปลอมแปลงบุหรี่ การละเมิดข้อตกลง TRIPS และ NAFTA
ซึ่งจะทำให้แคนาดาต้องจ่ายค่าชดเชยสำหรับการเวนคืนกำไรที่
จะได้ในอนาคตจากเครื่องหมายการค้าให้แก่บริษัทบุหรี่ อีกทั้ง
ยังมีการข่มขู่โดยบริษัทฟิลลิป มอร์ริสว่าการออกกฎหมายรูป
แบบของมาตรฐานจะกระทบต่อการตัดสินใจลงทุนของบริษัท
ในแคนาดา เพราะฟิลลิปมอร์ริสเป็นเจ้าของบริษัทคราฟท์ (Kraft)
ในแคนาดา ซึ่งเป็นบริษัทผลิตอาหารในบรรจุกัณฑ์และเป็นผู้
แทนจำหน่ายที่ใหญ่ที่สุดในแคนาดา หากฟิลลิปมอร์ริสถอน
การลงทุน จะกระทบต่อเศรษฐกิจของแคนาดาอย่างมาก และ
ยังพยายามขอยืดเวลาไม่ให้ออกกฎหมายจนกว่าจะมีผลการ
ศึกษาแน่นอนว่ารูปแบบของมาตรฐานจะมีผลต่อการลดการ
สูบบุหรี่จริงๆ^(๒๑)

ในเวลาต่อมา ประเทศสหราชอาณาจักรก็ริเริ่ม
ผลักดันมาตรการนี้ให้เป็นกฎหมาย แต่ก็ถูกคัดค้านโดยบริษัท
บุหรี่ข้ามชาติหลายๆบริษัทเช่นกัน ทำให้ไม่สามารถออก
กฎหมายกำหนดรูปแบบของมาตรฐานได้ คงเหลือเพียง
ประเทศออสเตรเลียที่มีแนวโน้มว่าจะออกกฎหมายกำหนด

ซองบุหรี่มาตรฐานเป็นผลสำเร็จ แต่ก็มีผลเคลื่อนไหวจาก
อุตสาหกรรมยาสูบที่จะขัดขวางไม่ให้กฎหมายนี้ออกมาบังคับใช้
ประเด็นที่บริษัทบุหรี่ข้ามชาตินำมาใช้เป็น
เหตุผลประกอบการคัดค้านนโยบายนี้ในออสเตรเลียมีหลาย
ประเด็นด้วยกัน ได้แก่ ไม่มีหลักฐานชัดเจนว่านโยบายนี้จะ
ช่วยลดการสูบบุหรี่ได้ การกำหนดรูปแบบของมาตรฐานจะ
ทำให้ปลอมแปลงบุหรี่ได้ง่ายขึ้น บุหรี่ปลอมจึงมากขึ้น มีการ
ลักลอบขนบุหรี่เถื่อนมากขึ้น และเป็นการบังคับให้บริษัทบุหรี่
หันมาแข่งขันทางด้านราคากันมากขึ้น ราคานูรี่จึงต่ำลง และ
ที่สำคัญที่สุดคือ เป็นการทำลายยี่ห้อและละเมิดสิทธิในทรัพย์สิน
ทางปัญญาของบริษัท เพราะรูปแบบของมาตรฐานจะ
กำหนดลักษณะของบุหรี่ให้เป็นแบบเดียวกัน ไม่มีการตกแต่ง
ทางด้านข้อความและสี ต้องเอาเครื่องหมายการค้า สัญลักษณ์
และกราฟฟิคต่างๆออกไป คงไว้ได้แต่ชื่อยี่ห้อในตัวอักษร
แบบมาตรฐานเท่านั้น จึงเป็นการทำให้บริษัทบุหรี่ไม่สามารถ
ใช้ประโยชน์จากเครื่องหมายการค้าของตนได้ เปรียบเสมือน
เป็นการเวนคืนกิจการที่บริษัทลงทุนไปแล้ว อันเป็นการละเมิด
ต่อพันธกรณีระหว่างประเทศตามข้อตกลงทางการค้า ความ
ตกลงเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน และ TRIPS
และรัฐจะต้องจ่ายชดเชยค่าเสียหายให้แก่บริษัทในส่วนที่
บริษัทขาดรายได้เนื่องจากมาตรการนี้

นอกจากจะยกข้อตกลงทางการค้าและเหตุผล
หลายๆด้านขึ้นมาคัดค้านแล้ว บริษัทบุหรี่ข้ามชาติยังมีกลยุทธ์
อื่นที่ใช้ในการคัดค้านมาตรการนี้ในออสเตรเลียอีก ไม่ว่าจะเป็น
เป็นการให้เงินกลุ่มพันธมิตรผู้ค้าปลีกรายย่อยทำสื่อโฆษณา
ไม่เห็นด้วยกับมาตรการนี้ในช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การ
ร่วมมือกับสภาธุรกิจอเมริกา-อาเซียน สภาหอการค้า และสภา
ธุรกิจอื่นๆในการยื่นหนังสือถึงรัฐสภาเพื่อคัดค้านกฎหมาย
กำหนดรูปแบบของมาตรฐาน^(๒๒) และการใช้เสรีภาพในการเข้า
ถึงข้อมูลเป็นข้ออ้างให้ฝ่ายธุรกิจยื่นขอเอกสารเป็นจำนวนมาก
ซึ่งเป็นเอกสารเมื่อ ๒๐ ปีที่แล้วจากกรมสุขภาพด้วยความหวัง
ว่าจะมีผลทำให้รัฐใช้ทรัพยากรในการหาเอกสารที่ร้องขอนี้แทน
และส่งผลให้การพัฒนากฎหมายรูปแบบของมาตรฐานหยุด
ชะงักลง^(๒๓)

๓.๑.๓ การห้ามใช้คำที่ทำให้ผู้สูบเข้าใจผิดว่าบุหรี่ยี่ห้ออื่นอันตรายน้อยกว่า

หากคำว่า Light, Mild เป็นส่วนหนึ่งของชื่อยี่ห้อหรือชื่อเครื่องหมายการค้า เช่น Benson & Hedges Lights การตัดคำเหล่านี้ออกจึงเป็นการทำให้เครื่องหมายการค้าเหล่านั้นเสียไป เป็นการละเมิดสิทธิของเจ้าของเครื่องหมายการค้า แต่ถ้าหากคำเหล่านี้ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของเครื่องหมายการค้า เป็นเพียงแต่คำอธิบายที่ต่อเติมเข้ามา ก็ดูเหมือนว่าจะตัดออกได้ โดยไม่น่าจะกระทบสิทธิของเจ้าของเครื่องหมายการค้า อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ของแคนาดาที่ถูกบริษัทฟิลิปมอร์ริสคัดค้านว่าเป็นการละเมิดข้อตกลง NAFTA แม้ว่าแคนาดาจะห้ามคำว่า light และ mild ที่เป็นคำอธิบายในเครื่องหมายการค้าก็ตาม^(๒๔)

๓.๑.๔ การเปิดเผยส่วนประกอบของบุหรี่ยี่ห้อ

บริษัทบุหรี่ยี่ห้อข้ามชาติมักจะอ้างอยู่เสมอว่า ส่วนประกอบของบุหรี่ยี่ห้อในแต่ละยี่ห้อเป็นความลับทางการค้าของบริษัทบุหรี่ยี่ห้อ เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติเรื่องความลับทางการค้าในข้อตกลง TRIPS ส่วนใหญ่บริษัทบุหรี่ยี่ห้อข้ามชาติยอมรับหลักการเรื่อง การเปิดเผยแต่เพียงสัดส่วนของสารอันตราย เช่น ทาร์ นิโคติน^(๒๕) แต่จะไม่ยอมเปิดเผยสารที่ใช้ในการปรุงแต่งทั้งที่สารเหล่านี้หลายชนิดก่อให้เกิดมะเร็ง และเป็นอันตรายต่อร่างกายของมนุษย์^(๒๖) ในประเทศไทยเองก็มีการขัดขวางจากบุหรี่ยี่ห้อข้ามชาติตอนเสนอร่างกฎหมายให้เปิดเผยส่วนประกอบของบุหรี่ยี่ห้อ ตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายให้เปิดเผยส่วนประกอบ จนถึงการออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดการต้องแจ้งส่วนประกอบของบุหรี่ยี่ห้อให้ ทำให้ต้องใช้เวลาราว ๕ ปีกว่าจึงจะสามารถออกกฎกระทรวงได้ และแม้จะออกกฎกระทรวงแล้วก็ยังมีการถ่วงเวลาในการแจ้งส่วนประกอบตามแต่ละยี่ห้อให้ช้าลงกว่าที่ควรจะเป็น^(๒๗)

๓.๑.๕ กฎระเบียบควบคุมส่วนประกอบของบุหรี่ยี่ห้อ

ในทำนองเดียวกันกับการเปิดเผยส่วนประกอบของบุหรี่ยี่ห้อ บริษัทบุหรี่ยี่ห้อข้ามชาติอ้างว่า การควบคุมส่วนประกอบของบุหรี่ยี่ห้อทำให้บริษัทบุหรี่ยี่ห้อไม่สามารถใช้ประโยชน์จากสูตรที่

ตนเองคิดค้นมาเพื่อดึงดูดให้คนมาสูบยี่ห้อของตนได้ จึงเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของบริษัท

๓.๒ ข้อตกลงที่ว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade : TBT)

ข้อตกลง TBT เป็นข้อตกลงที่กำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมการออกกฎเกณฑ์ มาตรฐานทางเทคนิค ไม่ให้เป็นกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศเกินกว่าที่จำเป็น

กฎเกณฑ์ทางเทคนิค คือ เอกสารที่กำหนดคุณลักษณะของสินค้า กระบวนการที่เกี่ยวข้อง และวิธีการผลิต ที่มีผลบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม โดยอาจจะวางกฎเกณฑ์ในเรื่องการใช้ถ้อยคำ สัญลักษณ์ รูปแบบผลิตภัณฑ์ หรือหรือตั้งเงื่อนไขอื่น ๆ ที่จะใช้กับตัวสินค้า ขั้นตอน และกระบวนการผลิต^(๒๘) อย่างเช่น ขนาด รูปร่าง บรรจุภัณฑ์ ฉลาก คำเตือน วิธีการใช้งาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองสุขภาพ และชีวิตของพืช สัตว์และมนุษย์ ป้องกันไม่ให้ผู้บริโภคถูกหลอกลวง หรือปกป้องสิ่งแวดล้อม หรืออาจจะเรียกว่าง่ายกว่าเป็นกฎหรือมาตรฐานที่กำหนดคุณภาพของสินค้าเพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภค และรักษาสีสิ่งแวดล้อม

ตามข้อตกลง TBT นี้ กฎระเบียบทางเทคนิคที่ออกโดยประเทศสมาชิกจะต้องไม่กีดกันทางการค้าเกินกว่าที่จำเป็นในการปกป้องสุขภาพและความปลอดภัยของมนุษย์^(๒๙) หมายความว่า กฎระเบียบที่ออกมาจะต้องกีดกันทางการค้าน้อยที่สุด หากมีวิธีอื่นที่ทำได้และกีดกันการค้าน้อยกว่าวิธีที่ใช้ ถือว่ากฎระเบียบที่ออกมาไม่สอดคล้องกับข้อตกลง ในกรณีที่มีมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องใด ต้องใช้มาตรฐานระหว่างประเทศเป็นกฎระเบียบทางเทคนิคในเรื่องนั้น เว้นเสียแต่ว่ามาตรฐานระหว่างประเทศอาจจะไม่เหมาะสม หรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการออกกฎระเบียบทางเทคนิคนั้นๆ^(๓๐)

การกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่จะกำหนดขึ้นมาโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของฝ่ายธุรกิจมากกว่าประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง มาตรฐานระหว่างประเทศโดยส่วนใหญ่จะกำหนดขึ้นโดยองค์กรระหว่างประเทศซึ่งไม่



ได้มีตัวแทนของรัฐเข้าร่วมเป็นสมาชิก ในทางตรงกันข้าม มักเป็นองค์กรที่มีบริษัทเอกชนเป็นสมาชิกอยู่ ดังนั้นการกำหนดมาตรฐานส่วนใหญ่จะกำหนดขึ้นโดยความเห็นชอบของบริษัท เอกชนมากกว่า ตัวอย่างเช่น International Organization for Standardization หรือ ISO ซึ่งมีสมาชิกเป็นฝ่ายธุรกิจ พบว่าการกำหนดมาตรฐานทางสุขภาพใดๆที่เกี่ยวข้องกับยาสูบมีแนวโน้มที่จะเป็นประโยชน์ต่อบริษัทบุหรี่มากกว่าคุ้มครองสุขภาพของประชาชน^(๓๑)

นโยบายควบคุมการสูบบุหรี่ที่อาจจะกระทบต่อภาระผูกพันตามข้อตกลง TBT มีดังนี้

๓.๒.๑ การห้ามใช้คำที่ทำให้ผู้สูบบุหรี่เข้าใจผิดว่าบุหรี่นั้นมียันตรายน้อย

บริษัทฟิลลิปส์คัดค้านรัฐบาลแคนาดา ด้วยเหตุผลที่ว่าห้ามใช้คำว่า “mild” หรือ “light” ไม่ได้เป็นวิธีที่กีดกันทางการค้าที่น้อยที่สุด^(๓๒) จุดประสงค์ของแคนาดาในการออกมาตรการนี้คือ เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนเข้าใจผิดในอันตรายของบุหรี่ที่มีคำว่า Light, Mild ติดอยู่ มาตรการที่ออกมาเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์นี้ยังมีมาตรการอื่นที่กีดกันทางการค้าที่น้อยกว่ามาตรการนี้ และแคนาดาสามารถทำได้ ดังนั้นการที่แคนาดาใช้มาตรการนี้จึงเป็นการละเมิดกฎเกี่ยวกับอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) ภายใต้ข้อตกลง NAFTA การที่บริษัทบุหรี่สามารถอ้างเช่นนี้ได้ก็เพราะข้อตกลง TBT จะพิจารณาแค่เพียงว่ามีมาตรการอื่นที่สามารถให้ผลอย่างเดียวกันและกีดกันทางการค้าที่น้อยที่สุดหรือไม่ โดยไม่ได้คำนึงถึงว่ามาตรการที่กีดกันการค้าที่น้อยที่สุดนั้นจะสามารถนำมาใช้ได้จริงหรือไม่ ในหลายๆกรณีมาตรการที่กีดกันการค้าที่น้อยที่สุดนั้นไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง ไม่ก่อให้เกิดผลอย่างที่มุ่งหวัง ประโยชน์จึงตกแก่บริษัทบุหรี่ที่เพียงแต่แสดงว่ายังมีมาตรการอื่นที่กีดกันการค้าที่น้อยกว่ามาตรการปัจจุบัน ก็เพียงพอแล้ว โดยไม่ต้องระบุถึงรายละเอียดของมาตรการ ภาระทั้งหมดจึงตกอยู่กับประเทศผู้กำหนดกฎระเบียบทางเทคนิค

ข้อกำหนดเรื่องภาพ และข้อความเตือนบนซองบุหรี่ก็อาจจะถูกโต้แย้งได้ในทำนองเดียวกันนี้

๓.๒.๒ กฎระเบียบเพื่อให้มีอากาศบริสุทธิ์

กฎระเบียบเพื่อให้มีอากาศบริสุทธิ์โดยลักษณะแล้วยังคลุมเครืออยู่ว่าเป็นกฎเกณฑ์ทางเทคนิคตามข้อตกลง TBT หรือไม่ เพราะกฎระเบียบนี้ไม่ได้กำหนดถึงคุณลักษณะของสินค้า เพียงแต่เกี่ยวกับการใช้สินค้า (การสูบบุหรี่) หากเป็นกฎเกณฑ์ทางเทคนิคก็อาจจะเป็นเพราะถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับสินค้า อย่างไรก็ตามยังไม่มีคำตัดสินโดยคณะตุลาการของ WTO เพื่อวางบรรทัดฐานในเรื่องนี้ จึงมีความเป็นไปได้ทั้ง ๒ แนวทาง คือ ถ้าหากกฎระเบียบเกี่ยวกับอากาศบริสุทธิ์ไม่เป็นกฎเกณฑ์ทางเทคนิค ก็จะอ้างข้อตกลง TBT มาโต้แย้งกฎระเบียบนี้ได้ แต่ถ้ากฎระเบียบนี้เป็นกฎเกณฑ์ทางเทคนิค มาตรฐานระหว่างประเทศจะมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาว่ากฎระเบียบนี้สอดคล้องกับข้อตกลง TBT หรือไม่ ตัวอย่างของความสำคัญของมาตรการระหว่างประเทศ ดังเช่นในกรณีข้อพิพาทระหว่างสหภาพยุโรปและเปรูในการจำแนกชนิดปลาซาร์ดีนของสหภาพยุโรป (EC - Sardines) องค์คณะตุลาการของ WTO ตัดสินว่า การจำแนกพันธุ์ปลาซาร์ดีนตาม Codex Alimentarius standards (STAN ๙๔-๑๘๑ rev. ๑๙๙๕) เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้กับกรณีพิพาทนี้ และมาตรฐานนี้ก็ยังไม่พิสูจน์ได้ว่าไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่เหมาะสมกับจุดประสงค์ที่สหภาพยุโรปมุ่งหวัง ดังนั้นสหภาพยุโรปต้องจำแนกชนิดปลาซาร์ดีนใหม่ให้สอดคล้องกับ Codex Stan ๙๔^(๓๓)

ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องการระบายอากาศในพื้นที่สูบบุหรี่ แต่มีความพยายามผลักดันโดยบริษัทบุหรี่ทั้งหลายให้มาตรฐานนั้นมีระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เพื่อประโยชน์ของบริษัทบุหรี่เอง เมื่อถึงตอนนั้นกฎนี้ก็จะเป็นโดนโต้แย้งได้ว่าเป็นการกีดกันทางการค้าเกินกว่าที่จำเป็นเมื่อเทียบกับมาตรฐานระหว่างประเทศ^(๓๔)

๓.๓ การค้าบริการ

การค้าบริการอยู่ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) โดยมีหลักการสำคัญ คือ จะต้องปฏิบัติต่อบริษัทต่าง

ชาติที่เข้ามาให้บริการในประเทศอย่างเดียวกับที่ปฏิบัติต่อบริษัทในประเทศ

๓.๓.๑ การห้ามการโฆษณา

การโฆษณาเป็นสาขาหนึ่งของการบริการ ดังนั้น การห้ามโฆษณาหรือห้ามส่งเสริมการขายก็อาจจะเป็นการละเมิด GATS ได้ โดยเฉพาะการห้ามโฆษณาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งแต่เพียงรูปแบบเดียว อาจจะมีมองได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบริษัทต่างชาติได้เช่นกัน หากรูปแบบโฆษณาที่ห้ามนั้นบริษัทต่างชาติมีส่วนแบ่งในตลาดมากกว่าบริษัทโฆษณาของไทย การห้ามจึงมีผลต่อธุรกิจบริษัทต่างชาติมากกว่าบริษัทไทย เว้นเสียแต่ว่าการห้ามโฆษณาจะเป็นการห้ามโฆษณาในทุกรูปแบบ ถ้าเป็นเช่นนั้นบริษัทต่างชาติก็จะกล่าวหาว่าไทยเลือกปฏิบัติไม่ได้

๓.๓.๒ การจำกัดการขาย

การจำกัดการขายผลิตภัณฑ์ยาสูบ อาจใช้เป็นข้ออ้างได้ว่าเป็นการละเมิดข้อตกลงการค้าบริการได้เช่นกัน ในแง่ที่ว่าผู้ขายผลิตภัณฑ์ยาสูบจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อน หากรัฐไม่อนุญาตให้ร้านค้าของบริษัทข้ามชาติอย่างเช่น "7-Eleven" เป็นผู้ขายโดยถูกต้องตามกฎหมาย ก็ถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ค้าปลีกต่างชาติ หรือหากรัฐกำหนดให้มีศูนย์การจำหน่ายยาสูบของรัฐเอง และไม่อนุญาตให้ผู้ขายรายอื่นขายผลิตภัณฑ์ยาสูบ ก็จะเป็นการฝ่าฝืนข้อตกลงการค้าบริการเช่นกัน

๓.๔ การคุ้มครองการลงทุน

ความตกลงทวิภาคีเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนให้ความคุ้มครองบริษัทต่างชาติซึ่งเป็นเอกชนในหลายๆ ด้าน ความคุ้มครองที่สำคัญและกระทบต่อการกำหนดนโยบายควบคุมยาสูบคือ การให้สิทธิบริษัทหรือข้ามชาติฟ้องรัฐบาลของประเทศที่ตนไปลงทุนได้โดยตรง ไม่ต้องรอการดำเนินการจากรัฐบาลของตน โดยหลักทั่วไปแล้ว หากบริษัทต่างชาติมีข้อพิพาทกับรัฐที่ตนไปลงทุน จะมีวิธีระงับข้อพิพาทได้หลายระดับ ตั้งแต่ระดับภายในประเทศเอง คือการฟ้องศาลในประเทศ ไปจนถึงระดับระหว่างประเทศ คือ การให้รัฐบาลของตนเป็นผู้ฟ้องอีกฝ่ายในระดับระหว่างประเทศ หรือ

ดำเนินการตอบโต้ทางการค้า ตัวอย่างเช่น ในกรณีรัฐบาลฟิลิปปินส์ฟ้องไทยแทนบริษัทฟิลลิป ในเรื่องที่เกี่ยวข้องว่า บริษัทฟิลลิปฯ แจ้งราคานำเข้าต่ำกว่าความเป็นจริง แล้วประเมินราคานำเข้าบุหรี่ที่ฟิลลิปฯ แจ้งไว้อย่างไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน GATT เป็นต้น แต่ทุกวันนี้การลงทุนโดยบริษัทต่างชาติมีอยู่อย่างแพร่หลายในเกือบทุกประเทศ ดังนั้นจึงได้มีความตกลงทวิภาคีเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของบริษัทผู้ลงทุนเหล่านี้ และหนึ่งในหลักการสำคัญที่พัฒนาโดยข้อตกลงนี้คือ บริษัทต่างชาติมีสิทธิที่จะฟ้องรัฐที่ตนไปลงทุนได้โดยตรงหากรัฐนั้นทำให้ตนเสียหาย หรือกระทำการผิดข้อตกลงการลงทุนที่ได้ทำกันไว้ ตัวอย่างของกรณีนี้คือ กรณีประเทศอุรุกวัยโดนบริษัทฟิลลิปมอร์ริสในสวีตเซอร์แลนด์ฟ้องโดยอาศัยความตกลงทวิภาคีเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนระหว่างสวีตเซอร์แลนด์กับอุรุกวัย หลังจากที่อุรุกวัยออกกฎหมายกำหนดให้บรรจุกัญชาหรือต้องมีส่วนผสมและค่าเตือนเกี่ยวกับสุขภาพเป็นเนื้อที่ ๘๐% ของเนื้อที่ของทั้งหมด

ในความตกลงทวิภาคีเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนยังมีอีกบทบัญญัติหนึ่งที่เป็นภัยต่อการกำหนดนโยบายควบคุมการสูบบุหรี่ นั่นคือ ห้ามรัฐเวนคืน (expropriate) กิจการที่บริษัทต่างชาติมาลงทุน เว้นเสียแต่เป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะและมีการจ่ายค่าชดเชยให้ตามราคาตลาด การเวนคืนนี้ส่วนมากมักจะให้ความหมายไว้กว้างรวมถึง การทำให้บริษัทต่างชาติไม่อาจจะดำเนินกิจการนั้นได้ต่อไปไม่ว่าจะโดยวิธีใดๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ข้อโต้แย้งนโยบายควบคุมการสูบบุหรี่ที่เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอาจจะถูกนำมาใช้อ้างว่าเป็นการเวนคืนโดยทำให้เสียไปซึ่งเครื่องหมายการค้าอันมีค่าของบริษัทที่บริษัทลงทุนพัฒนา ลักษณะเฉพาะของยี่ห้อสินค้ามาเป็นเวลานาน^(๓๕) ทำให้ไม่มีความแตกต่างระหว่างยี่ห้อที่บริษัทพัฒนามาและสินค้าของบริษัทอื่น บริษัทจึงขาดกำไรในอนาคตที่ควรจะได้ สินค้าของบริษัทจึงไม่สามารถอยู่ต่อไปในตลาดได้ จึงเปรียบเสมือนเป็นการเวนคืนโดยปริยาย แม้จะไม่ได้มีการกระทำที่เป็นการเวนคืนจริงๆก็ตาม หากบริษัทได้เพียงโดยอาศัยบทบัญญัตินี้



สิ่งที่บริษัทจะได้คือค่าชดเชยความเสียหายเท่านั้น แต่ไม่อาจ
จะบังคับให้รัฐยกเลิกกฎหมายใดๆได้

ด้วยลักษณะพิเศษของความตกลงทวิภาคีเพื่อการ
ส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน ทำให้ข้อตกลงนี้เป็นอุปสรรค
อย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายควบคุมยาสูบของไทย เดิมที
นั้นบริษัทบุหรี่ข้ามชาติจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องผ่านทางรัฐบาล
ของตน ซึ่งก็มีข้อดีคือ ความสัมพันธ์ทางการเมืองยังมีผลอยู่
มากต่อรัฐในการตัดสินใจฟ้องรัฐ แม้ว่าบริษัทจะต้องการฟ้อง
ร้องเพียงใด แต่ถ้าหากไม่มีรัฐเป็นผู้ออกหน้าดำเนินการให้แล้ว
คดีก็จะไม่เกิดขึ้น แต่ข้อตกลงนี้ทำให้บริษัทสามารถดำเนิน
การเรียกร้องได้เอง โดยใช้สิทธิของตัวเอง ไม่จำเป็นต้องรอ
การดำเนินการผ่านทางรัฐ จึงมีโอกาสูงที่บริษัทบุหรี่ข้ามชาติ
จะยกความตกลงเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน ขึ้น
มาคัดค้านนโยบายควบคุมยาสูบบ่อยครั้งมากขึ้น อีกทั้ง โดย
ปกติแล้ว ข้อตกลงเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนนี้
มักจะถูกรวมเข้าไประหว่างการเจรจา FTA ด้วย การเจรจา FTA
จึงยิ่งทำให้บริษัทบุหรี่ข้ามชาติมีอำนาจต่อรองกับรัฐและ
สามารถแทรกแซงการออกนโยบายของรัฐได้มากขึ้น

๓.๕ ข้อยกเว้นทางด้านสุขภาพ

ในข้อตกลงแกตต์มีข้อยกเว้นที่ยอมให้รัฐออก
กฎหมายที่ขัดกับข้อตกลงแกตต์ได้หากกฎหมายหรือกฎ
เกณฑ์นั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นต่อการคุ้มครองสุขภาพของ
ประชาชน^(๓๖) แต่คณะลูกขุนของทั้ง WTO และ GATT
ตีความคำว่า “จำเป็น” ไว้แคบ ก็คือกฎหมายนั้นจะจำเป็นก็ต่อ
เมื่อไม่มีวิธีอื่นที่กีดกันทางการค้าน้อยกว่าเพื่อให้บรรลุจุดมุ่ง
หมายอย่างเดียวกัน แม้ว่าทางเลือกอื่นนั้นอาจจะเป็นไปไม่ได้
ในทางปฏิบัติก็ตาม^(๓๗) ดังนั้นจึงหาข้อเท็จจริงที่จะเข้าข้อยกเว้น
นี้ได้ค่อนข้างยาก ส่วนใหญ่แล้วในกรณีนโยบายควบคุมยาสูบ
คณะลูกขุนมักจะพิจารณาว่าหลายมาตรการไม่มีความจำเป็น
เพราะว่ามีมาตรการที่เป็นมาตรการที่กีดกันทางการค้า
น้อยกว่าที่สุดอยู่แล้ว จึงควรใช้มาตรการทางภาษี^(๓๘) ประเทศไทย
เองก็เคยอ้างข้อยกเว้นนี้ในคดีที่สหรัฐอเมริกาฟ้องไทยให้
ยกเลิกมาตรการห้ามการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ ในคดีนี้ไทยก็
อ้างว่าการห้ามนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศเป็นมาตรการที่จำเป็นต่อ

การคุ้มครองสุขภาพของประชาชน แต่คณะลูกขุนกลับเห็นว่า
มาตรการห้ามนำเข้าไม่ใช่วิธีการที่กีดกันทางการค้าที่น้อยที่สุด
ยังมีวิธีการอื่นที่สามารถทำได้และให้ผลเหมือนมาตรการนี้ ดัง
นั้นมาตรการห้ามนำเข้าจึงไม่เข้าข้อยกเว้น^(๓๙) การอ้างข้อยกเว้น
เพื่อสุขภาพของประชาชนนี้เคยประสบความสำเร็จเพียงแค่
ครั้งเดียว คือ ในคดีที่แคนาดาฟ้องฝรั่งเศสในมาตรการห้ามนำ
เข้าแร่ใยหินจากแคนาดา^(๔๐) จากคำตัดสินที่ผ่านๆมาโอกาส
ที่จะอ้างข้อยกเว้นนี้แล้วสำเร็จมีต่ำมาก จึงอาจพูดได้ว่าข้อ
ยกเว้นนี้ก็มีเหมือนจะไม่มี เพราะใช้การไม่ได้

วิจารณ์

ในระดับระหว่างประเทศ ข้อตกลงของ WTO ที่เป็นกฎ
เกณฑ์ส่วนใหญ่ของการค้าระหว่างประเทศและกรอบ
อนุสัญญาขององค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบ
(FCTC) มีความเป็นไปได้สูงที่จะขัดแย้งกัน เพราะ FCTC
กำหนดหน้าที่ของรัฐให้คุ้มครองสุขภาพของประชาชน แต่ข้อ
ตกลงทางการค้าให้ความสำคัญกับฝ่ายธุรกิจมากกว่าสุขภาพของ
ประชาชน ด้วยความที่ทั้งสองประเด็นเป็นกฎหมายที่อยู่ใน
ระดับเดียวกัน จึงมีปัญหาว่าเมื่อเกิดการขัดแย้งกัน กฎหมาย
ใดจะเหนือกว่า^(๔๑) ซึ่งก็ยังหาข้อสรุปไม่ได้มาจนถึงปัจจุบัน
ฝ่ายสุขภาพก็พยายามผลักดันให้ FCTC เป็นหลักเกณฑ์ที่
เหนือกว่าข้อตกลงใน WTO แต่ก็ยังไม่เป็นผลสำเร็จ เมื่อมีข้อ
พิพาทเกิดขึ้นจริง ส่วนใหญ่มักจะถูกส่งให้พิจารณาโดยคณะ
ลูกขุนของ WTO ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการค้ามากกว่า
ด้านสุขภาพ ดังนั้นคำตัดสินก็มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญ
กับเหตุผลทางการค้ามากกว่านโยบายสุขภาพ จึงดูเหมือนว่า
ข้อตกลงทางการค้าเหนือกว่าข้อตกลง FCTC บริษัทบุหรี่เองก็
รู้ถึงความได้เปรียบในเรื่องนี้ จึงใช้ข้อตกลงทางการค้าเป็น
เครื่องมือในการโต้แย้งนโยบายควบคุมยาสูบอยู่บ่อยครั้ง

การกำหนดนโยบายของรัฐอาจจะถูกแทรกแซงโดยข้อ
ตกลงทางการค้าที่ว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ข้อ
ตกลงที่ว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า ข้อตกลงเปิดเสรี
การค้าบริการ หรือความตกลงทวิภาคีเพื่อการส่งเสริมและ
คุ้มครองการลงทุน ซึ่งข้อตกลงเหล่านี้ส่วนใหญ่ก็เป็นข้อตกลง

ที่มีอยู่ใน WTO แต่ใน FTA นอก WTO จะคุ้มครองมากกว่า กำหนดรายละเอียดมากกว่า และเปิดเสรีการบริการในหลายด้านมากกว่าใน WTO และมีความตกลงเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนเพิ่มขึ้นจากใน WTO นอกจากนี้ FTA นอก WTO ยังมีการตกลงในเรื่องอื่นๆนอกเหนือจากที่ตกลงกันใน WTO ด้วย เช่น การแข่งขันทางการค้า กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า เป็นต้น ในการเจรจาการค้าเสรีไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะไม่ตกลงในเรื่องต่างๆเหล่านี้ได้ FTA อื่นๆ นอก WTO จึงจำกัดอำนาจรัฐในการกำหนดกฎหมายภายในประเทศยิ่งไปกว่าข้อตกลงใน WTO และยิ่งเพิ่มโอกาสให้บริษัทผู้ได้แย่งนโยบายควบคุมยาสูบได้มากขึ้น

เมื่อได้ตกลงมีภาระผูกพันตาม FTA แล้ว บริษัทผู้ค้าต่างชาติก็มีเหตุที่จะคัดค้านนโยบายควบคุมยาสูบได้มากขึ้น เพราะขอบเขตของข้อตกลงทางการค้าที่กว้างและมีความคลุมเครือในการตีความ มาตรการหนึ่งอาจจะมองได้ทั้ง ๒ แบบคือฝั่งรัฐเองก็มองว่าสอดคล้องกับข้อตกลง แต่ฝ่ายบริษัทผู้ค้านก็มองว่าไม่สอดคล้องกับข้อตกลงก็ได้ ผลที่แท้จริงจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับความของผู้ตัดสิน และการแสดงหลักฐานโน้มน้าวใจในกรณีที่มีการดำเนินคดี แต่ถ้าไม่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีกัน ความคลุมเครือก็จะยังคงอยู่ต่อไป ไม่สามารถบอกได้แน่นอนชัดเจนลงไปว่า ฝ่ายใดถูกกันแน่ ทำให้ฝ่ายที่อ่อนแอกว่า หรือฝ่ายที่ขาดแคลนเงินทุนและความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายการค้ำระหว่างประเทศเป็นฝ่ายเสียเปรียบจากการถูกกดดันและลอบบี้โดยฝ่ายที่แข็งแรงกว่า และแม้หากมีการดำเนินคดีและผลออกมาว่ามาตรการนั้นไม่ขัดกับข้อตกลงหนึ่ง แต่อาจจะไปขัดกับข้อตกลงอื่นก็ได้ อย่างเช่นในกรณีที่สหรัฐอเมริกาฟ้องไทยต่อองค์คณะเขตการค้า ให้เปิดตลาดบุหรี่และยกเลิกการห้ามโฆษณา เพราะเป็นการขัดกับข้อตกลงเขตการค้า คำตัดสินออกมาว่าไทยต้องเปิดตลาดให้กับบริษัทต่างชาติ แต่ไทยมีสิทธิที่จะออกกฎหมายควบคุมยาสูบใดๆก็ได้ รวมถึงการห้ามโฆษณา การให้เปิดเผยส่วนประกอบ การกำหนดข้อความและภาพคำเตือน ตรายี่ห้อที่กฎหมายนั้นใช้กับทั้งผู้ผลิตในประเทศและต่างประเทศ จากคำตัดสินนี้ แสดงว่าหากกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้กับทั้ง

โรงงานยาสูบและบริษัทผู้ค้าต่างชาติ กฎหมายนั้นก็ไม่ขัดกับเขตการค้า แม้จะเป็นเช่นนั้น บริษัทผู้ค้าต่างชาติก็ยังยกข้อตกลง TRIP และ TBT มาโต้แย้งกฎหมายควบคุมยาสูบแทนข้อตกลงเขตการค้าในเวลาต่อมา^(๔๒) เพราะฉะนั้นตราบดที่สินค้ายาสูบยังคงเป็นสินค้าที่ต้องเปิดตลาดตามข้อตกลงการค้าเสรี นโยบายสุขภาพอาจจะถูกโต้แย้งได้ตลอดเวลา จึงไม่มีหลักประกันที่แน่นอนว่าสุขภาพอนามัยของประชาชนจะสำคัญไปกว่าธุรกิจของบริษัทผู้ค้าต่างชาติ

ข้อยุติและข้อเสนอแนะ

มาตรการทางด้านราคาเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อควบคุมปริมาณผู้สูบบุหรี่มากที่สุด และมาตรการทางภาษีทั้งภาษีสรรพสามิตและภาษีสกุลการก็เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมราคา การที่ภาษีสกุลการลดลงอันเป็นผลมาจากข้อตกลงเปิดเสรีทางการค้าจึงส่งผลกระทบต่อควบคุมปริมาณการสูบบุหรี่ในประเทศไทย

มาตรการควบคุมยาสูบดูเหมือนจะเป็นกฎเกณฑ์ภายในของประเทศต่างๆที่อยู่ในอำนาจของรัฐที่จะออกกฎหมายในรูปแบบใดก็ได้เพื่อปกป้องคุ้มครองสุขภาพของประชาชนในประเทศ แต่บริษัทผู้ค้าต่างชาติก็พยายามขัดขวางมาตรการเหล่านี้มาโดยตลอด และเครื่องมือที่บริษัทผู้ค้านมักจะใช้ก็คือข้อตกลงทางการค้า เพื่อนำมาอ้างความไม่ชอบธรรมของมาตรการควบคุมยาสูบในทางการค้ำระหว่างประเทศ การกำหนดมาตรการควบคุมยาสูบจึงถูกแทรกแซงได้ง่ายมากขึ้น ทำให้พัฒนาได้ช้าลงและอ่อนแอลง

การทำข้อตกลง FTA เป็นการเปิดโอกาสให้บริษัทผู้ค้าต่างชาติเข้ามาแทรกแซงการกำหนดนโยบายของรัฐในการควบคุมยาสูบ ทั้งในรูปแบบของการลอบบี้ไม่ให้ออกกฎหมายการข่มขู่และกดดันไม่ให้ออกกฎหมายโดยอ้างว่าขัดแย้งกับข้อตกลงทางการค้า ส่งผลให้การกำหนดนโยบายและบังคับให้เป็นไปตามนโยบายควบคุมยาสูบนั้นเป็นไปโดยยากลำบาก แม้รัฐจะพยายามออกมาตรการให้สอดคล้องกับข้อตกลงทางการค้ามากที่สุด แต่ก็ไม่สามารถรับประกันได้แน่นอนว่ามาตรการนั้นจะไม่ขัดกับข้อตกลงการค้าใดๆ เพราะข้อตกลง



ทางการค้า นั้นมีขอบเขตกว้างมากและมีความคลุมเครือในการตีความ ไม่มีความแน่นอนชัดเจน ดังนั้นการถอดยาสูบและผลิตภัณฑ์จากยาสูบออกจากรายการสินค้าที่ต้องลดภาษีนำเข้าจึงเป็นการปลดปล่อยที่สุดที่จะไม่ต้องมากังวลว่าบริษัทบุหรี่ข้ามชาติจะเข้ามาแทรกแซง หรือบีบบังคับผ่านทางข้อตกลงทางการค้า การถอดบุหรี่ออกหมายถึง การย้ายยาสูบและผลิตภัณฑ์จากยาสูบมาอยู่ในรายการสินค้าที่เป็นข้อยกเว้นไม่ต้องลดภาษีนำเข้าไม่ว่าจะในเวลาใดๆ ทั้งในการเจรจา FTA ที่กำลังดำเนินการเจรจาอยู่ในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และถ้าหากมีโอกาสก็ควรแก้ไข FTA ที่เคยทำไปแล้วในอดีตให้ถอดรายการยาสูบและผลิตภัณฑ์จากยาสูบออกจากรายการที่ต้องผูกพันให้ลดภาษีนำเข้าด้วย

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษานี้ได้รับทุนสนับสนุนจากศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.) มหาวิทยาลัยมหิดล และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

เอกสารอ้างอิง

๑. ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๕ <<http://www.onopen.com/2006/01/715>>
๒. Becker GS, Murphy KM. A theory of rational addiction. J Political Economy 1988;96(4):675-700.
๓. นิทัศน์ ศิริโชครัตน์. โครงการการเฝ้าระวังการส่งเสริมการขายของอุตสาหกรรมเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ในนิตยสารและกิจกรรมที่สัมพันธ์กับการโฆษณา. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยปัญหาสุรา; ๒๕๓๓.
๔. ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๕ <<http://www.onopen.com/2006/01/715>>
๕. ศิริวรรณ พิทยรังสฤษฎ์, ประภาพรรณ เอี่ยมอนันต์, และสุวัฒน์ ไพรแก่น. สรุปสถานการณ์การควบคุมการบริโภคยาสูบ ประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๒. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ; ๒๕๕๓.
๖. ทัชชฌัย ฤกษ์สุด. แกตต์และองค์การการค้าโลก. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ: วิทยุชน; ๒๕๔๕.
๗. ศูนย์สารสนเทศ กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง. โน: ศิริวรรณ พิทยรังสฤษฎ์ และคณะ. สรุปสถานการณ์การควบคุมการบริโภคยาสูบ ประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๒. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ; ๒๕๕๓.
๘. Euromonitor International report 2009 (Tobacco Thailand, Cigarette Thailand, etc.)
๙. ปิยะรัตน์ นิมพิทักษ์พงศ์. การเฝ้าระวังอุตสาหกรรมยาสูบในประเทศไทย. ก้าวทันวิจัยกับศจย. ๒๕๕๓; ๒(๓).
๑๐. Taylor A, Chaloupka F, et al. The impact of trade liberalization on tobacco consumption. In: Jha P, Chaloupka F, editors. Tobacco Control in Developing Countries. Washington D.C.: World Bank; 2000.
๑๑. นิทัศน์ ศิริโชครัตน์. นโยบายการค้าเสรีและผลกระทบต่อปริมาณการดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์. วารสารสาธารณสุขศาสตร์ ๒๕๕๐; ๓๗(๒):๑๓๘-๔๗.
๑๒. Weissman R. International trade agreements and tobacco control: threats to public health and the case for excluding tobacco from Trade Agreements, Essential Action, November 2003. p. 20-1.
๑๓. Weissman R. International trade agreements and tobacco control: threats to public health and the case for excluding tobacco from Trade Agreements, Essential Action, November 2003, 20-21.
๑๔. WTO. Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) มาตรา 15.1.
๑๕. WTO. Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) มาตรา 16.1.
๑๖. WTO. Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) มาตรา 44-46.
๑๗. WTO. Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) มาตรา 39.2.
๑๘. หทัย ชิตานนท์. การค้าเสรี: ผลกระทบต่อการควบคุมยาสูบ. กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมสุขภาพไทย; ๒๕๕๖.
๑๙. Packaging Phoney Intellectual Property Claims, June 2009 <<http://www.smoke-free.ca/plain-packaging/documents/2009/packagingphoneyipclaims-june2009-a4.pdf>> เข้าถึงเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔.
๒๐. Freeman B, Chapman S, Rimmer M. The case for the plain packaging of tobacco products. Addiction April 2008, 580-590 <http://works.bepress.com/matthew_rimmer/42/> เข้าถึงเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔.
๒๑. Plain Packaging, Globe and Mail, Chapter 12 <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd53/plain.pdf>>
๒๒. Plain Packaging of Tobacco. ASH Action <http://www.ashaust.org.au/lv3/action_plainpack.htm> เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2554
๒๓. Big Tobacco Wastes Government Time Looking for Non-Existent Smoking Gun. ASH Australia/Quit Media Release, 21 October 2010 <<http://www.ashaust.org.au/mediareleases/101021.htm>>; <<http://rachel-siewert.greensmps.org.au/content/media-release/tobacco-industry-fight-undermine-health-initiatives-uncovered>> เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2554.
๒๔. Phillip Morris International Inc. Submission in response to the National Center for Standards and Certification Information For-

- eign Trade Notification No. G/TBT/N/CAN/22 <<http://www.takingontobacco.org/pmresponsetonoi.pdf>> เข้าถึงเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔
๒๕. MacKenzie R, et al. If We can just 'Stall' new unfriendly legislations, the scoreboard is already in our favour: transnational tobacco companies and ingredients disclosure in Thailand. *Tobacco Control* 2004; 13: ii79-ii87 <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/13/suppl_2/ii79.full.html#ref-list-1> เข้าถึงเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๓
๒๖. Chitanondh H. Tobacco industry response to ingredient disclosure law. *Advancing Knowledge on Regulating Tobacco Products*, 9-11 February 2000, Norway <<http://www.thpinhf.org/43.2-TI%20Response%20to%20Ingredient%20Disclosure.pdf>> เข้าถึงเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔
๒๗. Chitanondh H. Tobacco industry response to ingredient disclosure law. *Advancing Knowledge on Regulating Tobacco Products*, 9-11 February 2000, Norway <<http://www.thpinhf.org/43.2-TI%20Response%20to%20Ingredient%20Disclosure.pdf>> เข้าถึงเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔.
๒๘. Agreement on Technical Barriers to Trade, Annex 1.1
๒๙. Agreement on Technical Barriers to Trade, มาตรา 2.2
๓๐. Agreement on Technical Barriers to Trade, มาตรา 2.4
๓๑. Koivusalo M, Schrecker T, Labonte R. Globalization and policy space for health and social determinants of health. <<http://www.capacity4dev.eu/political-economy/document/policy-space-can-be-defined-different-ways-depending-context-chapter-we-focus-policy-space->>> เข้าถึงเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๔.
๓๒. Weissman R. International trade agreements and tobacco control: threats to public health and the case for excluding tobacco from Trade Agreements, *Essential Action*, November 2003. p. 13.
๓๓. EC-Trade Description of Sardines, WT/DS231/AB/R, 26 September 2002.
๓๔. Weissman R. International trade agreements and tobacco control: threats to public health and the case for excluding tobacco from Trade Agreements, *Essential Action*, November 2003. p. 14.
๓๕. Weissman R. International trade agreements and tobacco control: threats to public health and the case for excluding tobacco from Trade Agreements, *Essential Action*, November 2003. p. 19.
๓๖. General Agreement on Tariffs and Trade. มาตรา 20 (b)
๓๗. Weissman R. International trade agreements and tobacco control: threats to public health and the case for excluding tobacco from Trade Agreements, *Essential Action*, November 2003. p. 21.
๓๘. Callard C, Chitanondh H, Weissman R. Why trade and investment liberalisation may threaten effective tobacco control efforts. *Tobacco Control* 2001; 10: 68-70 <<http://tobaccocontrol.bmj.com/content/10/1/68.full.html#related-urls>> เข้าถึงเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔.
๓๙. Thailand - Restrictions on Importation of and Internal Taxes in Cigarettes, Report of the Panel adopted on 7 November 1990 (DS10/R-37S/200).
๔๐. European Communities - Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos, Report of the Appellate Body, 12 March 2001, WT/DS135/AB/R
๔๑. McGrady B. Trade liberalisation and tobacco control: moving from a policy of exclusion towards a more comprehensive policy. *Tobacco Control* 2007;16:280-3.
๔๒. MacKenzie R, et al. If we can just 'Stall' new unfriendly legislations, the scoreboard is already in our favour: transnational tobacco companies and ingredients disclosure in Thailand. *Tobacco Control* 2004; 13: ii79-ii87 <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/13/suppl_2/ii79.full.html#ref-list-1> เข้าถึงเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๓.