



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การเพิ่มศักยภาพของไทยในการระงับข้อพิพาท
ระหว่างประเทศ กรณีศึกษาข้อพิพาทเรื่องบุหรี
ระหว่างไทย-ฟิลิปปินส์ใน WTO

จัดทำโดย นายสรยุทธ ชาสมบัติ
รหัส 7001

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ปี 2558
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การเพิ่มศักยภาพของไทยในการระงับข้อพิพาท
ระหว่างประเทศ กรณีศึกษาข้อพิพาทเรื่องบุหรี
ระหว่างไทย-ฟิลิปปินส์ใน WTO

จัดทำโดย นายสรยุทธ ชาสมบัติ
รหัส 7001

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ปี 2558
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ

(เอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์ ชลาวัณย์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(เอกอัครราชทูต จันทร์ทิพา ภู่อรรถกุล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ประเทศไทยมีข้อพิพาทเรื่องบุหรี่ปกับฟิลิปปินส์ โดยฟิลิปปินส์ได้ยื่นฟ้องไทยต่อ Dispute Settlement Body (DSB) ขององค์การการค้าโลก (WTO) ว่าไทยประเมินราคาศุลกากรสินค้าบุหรี่ปนำเข้าจากฟิลิปปินส์สูงเกินความจริงโดยไม่ยอมรับราคาที่ผู้นำเข้าสำแดง (transaction value) และวิธีการในการประเมินภาษีดังกล่าวขัดกับความตกลงของ WTO

แม้จะมีคำตัดสินเรื่องดังกล่าวแล้วข้อพิพาทนี้ยังไม่สามารถแก้ไขได้ โดยยังมีข้อโต้แย้งกันอยู่ระหว่างสองฝ่ายว่าได้มีการปฏิบัติตามคำตัดสินครบถ้วนหรือไม่ โดยฟิลิปปินส์กังวลกับการที่ไทยดำเนินคดีกับผู้นำเข้า เรื่องนี้เป็นปัญหาที่มีความสำคัญในทางการเมืองภายในของทั้งสองประเทศ แต่ทั้งไทยและฟิลิปปินส์ต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันที่จะต้องหาทางยุติข้อพิพาทนี้อย่างฉันทมิตร เพราะหากปล่อยให้ความขัดแย้งลุกลามก็จะมีผลกระทบทั้งในด้านการค้า การลงทุน และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาการตอบโต้ทางการค้าเป็นหนทางสุดท้ายที่สมาชิกของ WTO จะเลือกดำเนินการ ซึ่งการเจรจา (Negotiation) ยังเป็นวิธีที่สามารถยุติปัญหาได้ในลักษณะที่อาจให้เกิดประโยชน์ทั้งสองฝ่ายในลักษณะ win-win situation เพราะการระงับข้อพิพาทโดยคดีความปกติจะมีผู้แพ้ และผู้ชนะเป็นส่วนใหญ่ และผลลัพธ์ที่ได้อาจไม่ยั่งยืน

บทเรียนที่ได้จากการดำเนินการแก้ปัญหของไทยในเรื่องนี้ ทำให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพ (Capacity) ของนักกฎหมายของไทยให้มีความรู้ในเรื่องของกฎหมายระหว่างประเทศในลักษณะที่เชื่อมโยงประเด็นต่างๆ ในหลายมิติ เช่น การค้า การลงทุน สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม โดยผ่านการฝึกอบรมและการให้มีส่วนร่วมในการทำงานจริง (on the job training) เพื่อที่จะให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพของทักษะต่างๆ เช่น การเขียน การพูดได้ตอบ การหาประเด็นด้านกฎหมายมาสนับสนุน ฯลฯ อันจะทำให้บุคลากรด้านกฎหมายของไทยมีความรู้และความสามารถมากพอที่จะให้คำปรึกษา หรือวางยุทธศาสตร์ในการต่อสู้คดีระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

รายงานฉบับนี้ได้เสนอแนะแนวทางในการยกระดับขีดความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพของไทยในการต่อสู้คดีระหว่างประเทศในด้านต่างๆ คือ การสร้างขีดความสามารถส่วนบุคคลและของหน่วยงาน รวมทั้งการปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจ (Decision-making process) เพื่อให้มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยควรมีการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบสถานะเป็นระยะๆ เสมอเพื่อที่รัฐบาลจะได้รับรู้และเข้าใจถึงความเสี่ยงและผลกระทบในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

กิตติกรรมประกาศ

รายงานศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง “การเพิ่มศักยภาพของไทยในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ กรณีศึกษาข้อพิพาทเรื่องบุหรี่ปริศระหว่างไทย-ฟิลิปปินส์” นี้ สำเร็จได้ด้วยความกรุณาและคำแนะนำอันมีค่าจากอาจารย์ที่ปรึกษาทั้ง 3 ท่าน ประกอบด้วย เอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์ ชลาวัณย์ เอกอัครราชทูต จันทร์ทิพา ภู่อรรถกุล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล ซึ่งผู้เขียนมีความซาบซึ้งและขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอขอบคุณอธิบดี ธนา เวสโกสิทธิ์ รองอธิบดี พรภาพ อ่วมพิทยา รองอธิบดี วิลาวรรณ มังคละธนะกุล อัครราชทูต ธีชไท ถมิ่งรักสัตว์ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และเพื่อนร่วมงานในกองกฎหมาย ที่ให้การสนับสนุนในช่วงที่ผู้เขียนเข้าอบรมหลักสูตร นักบริหารการทูตรุ่นที่ 7

ขอขอบคุณเอกอัครราชทูต วิบูลลักษณ์ ร่วมรักษ์ อัครราชทูต ชาตรี อรรถนันทน์ และเพื่อนร่วมงานที่คณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก นครเจนีวา ที่สนับสนุนให้ผู้เขียนเข้าร่วมอบรมหลักสูตรนี้

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณเอกอัครราชทูต ดร.ธีรวัฒน์ ภูมิจิตร คุณชไมพร ตันติเวส คุณพรสุข ศานติกรถาวร และทีมงานสถาบันทวะวงศัวโรปการทุกคนที่ได้ร่วมกันจัดหลักสูตรและบริหารการฝึกอบรมอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความเป็นมืออาชีพอย่างยิ่ง จนทำให้หลักสูตรนักบริหารการทูตเป็นหลักสูตรที่ได้รับการยอมรับอย่างสูงทั้งในภาครัฐและเอกชน

สรยุทธ ชาสมบัติ

กรกฎาคม 2558

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	4
1.4 ประโยชน์ของการศึกษา	5
1.5 นิยามศัพท์	5
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 แนวคิดทฤษฎี	6
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	7
บทที่ 3 ผลการศึกษา	8
3.1 ภูมิหลัง	8
3.2 ความเสี่ยงและประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	10
3.3 ผลกระทบในมิติการค้าและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	11
3.4 บทบาทของบริษัทข้ามชาติในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในข้อพิพาท	12
3.5 แนวทางที่ไทยดำเนินการ	14
3.6 บทเรียน	17
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	20
4.1 สรุปผลการศึกษา	20
4.2 ข้อเสนอแนะ	21
บรรณานุกรม	25
ประวัติผู้เขียน	26

สารบัญตาราง

- ตารางที่ 1 ตัวอย่างอัตราค่าใช้จ่ายสูงสุดที่ ACWL เรียกเก็บในกรณีรับทำคดีในชั้นการ
หาข้อเท็จจริงในชั้น Panel และชั้น Appellate Body Maximum charges for a
complainant or respondent in Swiss francs

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ปัจจุบันประเทศไทยมีข้อพิพาทเรื่องบุหรี่กับฟิลิปปินส์ โดยฟิลิปปินส์ได้ยื่นฟ้องไทยต่อ Dispute Settlement Body (DSB) ขององค์การการค้าโลก (WTO) ว่าไทยประเมินราคาศุลกากรสินค้าบุหรี่ยานเข้าจากฟิลิปปินส์ 118 ใบขน (entries) และจากอินโดนีเซียจำนวน 210 ใบขน สูงเกินความจริงโดยไม่ยอมรับราคาที่ผู้นำเข้าสำแดง (transaction value) และวิธีการในการประเมินภาษีดังกล่าวขัดกับความตกลง Customs Valuation Agreement ของ WTO และต่อมา WTO ได้มีคำตัดสินให้ไทยแพ้คดี

1.1.2 อย่างไรก็ตาม แม้จะมีคำตัดสินเรื่องดังกล่าวแล้ว ทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถแก้ไขข้อพิพาทนี้ได้โดยยังมีข้อโต้แย้งกันอยู่ว่าไทยได้มีการปฏิบัติตามคำตัดสินครบถ้วนหรือไม่ (Full Compliance) โดยฝ่ายไทยยืนยันว่าได้ปฏิบัติตามคำตัดสินแล้ว โดยได้แก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกเก็บภาษีศุลกากร สรรพสามิต และภาษีมูลค่าเพิ่ม ให้เป็นไปตามคำตัดสินครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว และไทยเห็นว่าการที่ไทยดำเนินคดีกับบริษัท ฟิลลิป มอริส สามารถทำได้ เพราะเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาอยู่นอกเหนือคำตัดสินของ WTO ดังนั้นไทยจึงมิได้ยื่นแจ้งสถานะการดำเนินการ (Status Report) ต่อ Dispute Settlement Body อีก ในขณะที่ฟิลิปปินส์อ้างว่าไทยยังไม่ได้ปฏิบัติตามคำตัดสินครบถ้วน เพราะฟิลิปปินส์ยังมีข้อกังวลที่อัยการสูงสุดของไทยสั่งฟ้องคดีอาญาผู้นำเข้าบุหรี่ยี่ห้อบริษัท Philip Morris Thailand Limited (PMTL) และพนักงานในข้อหาหลีกเลี่ยงภาษีโดยสำแดงราคาบุหรี่ยานเข้าต่ำกว่าความเป็นจริง (under declaration) ซึ่งมูลฐานของการสั่งฟ้องคดีเป็นมูลฐานเดียวกับคดีที่พิพาทใน WTO โดยเป็นประเด็นเรื่องของใบขนสินค้าบุหรี่ยี่ห้อที่ WTO ได้ตัดสินไปแล้ว และฟิลิปปินส์เป็นฝ่ายนำเรื่องนี้เข้าสู่วาระการประชุมของ Dispute Settlement Body ทุกเดือนเพื่อสงวนสิทธิ์ในการที่จะดำเนินการตามที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต

1.1.3 ขณะนี้ทั้งสองฝ่ายอยู่ระหว่างการหารือเพื่อหาทางออกในเรื่องนี้ หากผลของการหารือสองฝ่าย (bilateral consultation) ไม่มีความคืบหน้า ฟิลิปปินส์ก็อาจที่จะฟ้องไทยอีกครั้งว่าไม่ปฏิบัติตามคำตัดสิน (non-compliance) โดยจะขอให้ WTO ตั้งคณะผู้พิจารณา (Compliance Panel) เพื่อพิจารณาว่าไทยได้ปฏิบัติตามคำตัดสินครบถ้วนหรือไม่ ซึ่งหากกระบวนการดังกล่าวเริ่มขึ้นก็อาจมีผลกระทบต่อกระบวนการทางอาญาที่ดำเนินอยู่ในศาลไทยได้

1.1.4 กรณีพิพาทเรื่องบุหรี่ยานเข้าเป็นกรณีที่น่าสนใจศึกษาเป็นอย่างยิ่งเพราะมีแง่มุมที่จะต้องพิจารณา 2 ประการคือ

1) มิติระหว่างประเทศซึ่งเป็นพันธกรณีของประเทศไทยที่จะต้องปฏิบัติตามมติหรือคำตัดสินขององค์การระหว่างประเทศอย่างสุจริตใจ (good faith) ซึ่งสำหรับในกรณีของ WTO ได้กำหนดให้สมาชิกปฏิบัติตามคำตัดสินในทันที (Prompt compliance with recommendations

or rulings of the DSB is essential in order to ensure effective resolution of disputes to the benefit of all Members) และหากในอนาคตหากข้อพิพาทดำเนินไปจนถึงการแต่งตั้งคณะ Compliance Panel เพื่อพิจารณาว่าไทยได้ปฏิบัติตามคำตัดสินครบถ้วนหรือไม่ และหาก WTO มี คำตัดสินว่าไทยไม่ได้ปฏิบัติตามคำตัดสิน (full implementation of a recommendation to bring a measure into conformity with the covered agreements) ก็อาจถูกตอบโต้ทางการค้า (compensation and suspension of concession) จากฟิลิปปินส์ได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวย่อมมีผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้กับความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างไทยกับฟิลิปปินส์

2) แง่มุมตามกฎหมายภายในของไทยว่าการดำเนินการตามกระบวนการภายในของไทยหน่วยงานต่างๆ เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) กรมศุลกากร สำนักงานอัยการสูงสุด ฯลฯ จะก่อให้เกิดความขัดแย้งกับพันธกรณีระหว่างประเทศในเรื่องที่จะต้องปฏิบัติตามคำตัดสินของ WTO เพียงใดหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีประเด็นว่า การพิจารณาสั่งฟ้องและดำเนินคดีต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้มองจากมิติในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายภายในของไทยอย่างเดียวนั้น โดยอาจมิได้พิจารณาประเด็นของพันธกรณีในการปฏิบัติตามคำพิพากษาระหว่างประเทศอย่างถ่องแท้

1.1.5 โดยที่ไทยเป็นฝ่ายแพ้คดีและอยู่ในขั้นตอนของการปฏิบัติตามคำตัดสิน (compliance) และเรื่องนี้มี ความซับซ้อนทั้งในแง่กฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศมีความสำคัญในด้านเศรษฐกิจและการค้า เพราะมีทุนทรัพย์ที่พิพาทกันถึง 6 หมื่นล้านบาท ซึ่งหากฟิลิปปินส์ตอบโต้ด้านการค้า ก็สามารถตอบโต้ได้ได้ตามที่เสียหาย จึงมีประเด็นที่อาจกระทบด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระหว่างไทยกับฟิลิปปินส์ในฐานะเป็นเพื่อนสมาชิกของอาเซียน รวมทั้งในอนาคตอาจมีประเด็นกระทบกับสหรัฐฯ ด้วยเนื่องจากอัยการสูงสุดได้สั่งฟ้องคดีอาญาทั้งต่อบริษัทและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งบริษัท Philip Morris เป็นบริษัทข้ามชาติของสหรัฐฯ และเจ้าหน้าที่บางคนที่ถูกฟ้องเป็นคนชาติสหรัฐฯ ทำให้ต่อไปอาจมีประเด็นในเรื่องการขอลูกคนส่งผู้ร้ายข้ามแดน (extradition) อีกด้วยว่าสหรัฐฯ จะให้ความร่วมมือดังกล่าวมาน้อยเพียงใด

1.1.6 นอกจากนั้นยังมีประเด็นเรื่องบทบาทของบริษัท ฟิลลิป มอริส ซึ่งเป็นบริษัทข้ามชาติว่าจะมีบทบาทได้มากน้อยเพียงใดในบริบทของข้อพิพาทระหว่างรัฐต่อรัฐ เช่น การที่บริษัท Philip Morris จ้างบริษัททนายความระดับโลก (บริษัท Mayer Brown) ให้ส่งทนายความอาวุโส คือนาง Susan Schwab ซึ่งเคยเป็นอดีตบุคคลสำคัญในฝ่ายบริหารของสหรัฐฯ (USTR) เข้าพบกับบุคคลระดับตัดสินใจของไทยเพื่อล็อบบี้ (lobby) โดยเฉพาะในประเด็นที่จะขอให้ฝ่ายไทยยุติคดีอาญา ซึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อนในทางการเมืองไทย ในอนาคตอาจมีความเป็นไปได้ที่บริษัท ฟิลลิป มอริส อาจหยิบยกข้อบทในเรื่องการระงับข้อพิพาทในเรื่อง Investor-State Dispute Settlement (ISDS) ตามความตกลงคุ้มครองการลงทุนระหว่าง ไทย-ฟิลิปปินส์ มากกล่าวอ้างเพื่อที่จะเข้ามาเป็นคู่พิพาทโดยตรงกับรัฐบาลไทยเพราะเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมตามหลักการ Fair and Equitable Treatment และข้อบทในเรื่องการเวนคืน ซึ่งเป็นข้อบทที่นักลงทุนต่างชาติชอบกล่าวอ้างในการฟ้องร้องรัฐที่ตนไปลงทุน (Host State)

ในปัจจุบันระบบการระงับข้อพิพาทตามสนธิสัญญาคุ้มครองการลงทุนยังมีช่องว่างอยู่มากและอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศมีแนวโน้มในการตีความเรื่องการลงทุน (investment) ในลักษณะที่กว้างและตีความเข้าข้างนักลงทุน แม้ว่าหากพิจารณาตามลายลักษณ์อักษรแล้ว การลงทุน

นั้นอาจจะมีใช้การลงทุนที่ได้รับการรับรอง (Approved Investment) ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่จะได้รับความคุ้มครองตามสนธิสัญญาคุ้มครองการลงทุน ซึ่งประเด็นนี้ยังเป็นความเสี่ยงทางกฎหมายที่รัฐบาลไทยต้องเผชิญอยู่

กล่าวได้ว่าสำหรับประเทศไทยข้อพิพาทเรื่องนี้จึงมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าคดีเขาพระวิหารที่ขึ้นศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) และคดีตามสนธิสัญญาคุ้มครองการลงทุนไทย-เยอรมันในกรณีข้อพิพาทตอนเมืองโวลล์เวย์ หรือ Walter Bau AG ซึ่งตัดสินโดยอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ

1.1.7 ในแง่ของผู้ใช้กลไกระงับข้อพิพาทของ WTO ถือว่าประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่ระดับแนวหน้าในการใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO โดยไทยมีประสบการณ์ในการระงับข้อพิพาทด้านการค้าระหว่างประเทศ คือ

- 1) เป็นผู้ฟ้องคดี 13 คดี
- 2) เป็นผู้ถูกฟ้องคดี 3 คดี
- 3) เข้าร่วมเป็นคู่ความฝ่ายที่ 3 จำนวน 69 คดี

โดยที่บรรทัดฐานที่เกิดจากคำตัดสินคดีต่างๆ (Jurisprudence) มีพัฒนาการที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งในแง่ของความสลับซับซ้อนและปริมาณ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาคุณภาพบุคลากรด้านกฎหมายของไทยโดยการฝึกอบรมทักษะในด้านการว่าคดีระหว่างประเทศ (International Litigation) การปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจ (Decision-Making Process) และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประเทศไทยมีขีดความสามารถที่จะแก้ไขข้อพิพาททั้งในระดับการเจรจาและในระดับของการต่อสู้ฟ้องร้องคดีอย่างมีประสิทธิภาพ

1.1.8 การระงับข้อพิพาทระหว่างสมาชิกของ WTO ถือว่ามีประสิทธิภาพมากที่สุด มีกลไกที่รวดเร็ว เมื่อเปรียบเทียบกับกลไกระงับข้อพิพาทอื่นๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้ว่าในรอบ 20 ปี ของการก่อตั้ง WTO มีข้อพิพาทที่ขึ้นมาสู่กลไกระงับข้อพิพาท (dispute settlement mechanism) ถึง 490 เรื่องซึ่งแสดงว่าสมาชิก WTO มีความเชื่อมั่นในกระบวนการระงับข้อพิพาทนี้ว่าสามารถแก้ไขปัญหาได้จริง ในขณะที่ในระยะเวลา 68 ปีที่มีการจัดตั้งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หรือศาลโลกขึ้นมีคดีขึ้นสู่ศาลเพียง 162 คดีเท่านั้น ดังนั้นหากประเทศไทยประสงค์จะเพิ่มศักยภาพในเรื่องการต่อสู้คดีระหว่างประเทศ ก็อาจพิจารณาจากข้อเด่น ข้อด้อย รวมทั้งประสบการณ์ของไทยในการระงับข้อพิพาทผ่านกระบวนการของ WTO ที่ผ่านมาเพื่อนำมาวิเคราะห์ปรับปรุงแนวทางของไทยสำหรับการดำเนินการในอนาคตต่อไป

1.1.9 การแก้ไขปัญหาหรือการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศของไทย โดยทั่วไปยังมีลักษณะเป็นแบบแยกส่วน หรือเป็น piece meal อยู่ เช่น อาจยังมีปัญหาในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติซึ่งอาจไม่มีความเข้าใจอย่างชัดเจนต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีของไทยตามที่กำหนดไว้ในความตกลงระหว่างประเทศ และหากเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วย ก็อาจมีความสับสนว่าหน่วยงานใด ควรเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ และในท้ายที่สุดถึงแม้ว่าจะมีการจ้างทนายความ หรือที่ปรึกษากฎหมายที่มีความสามารถให้ช่วยว่าความให้ เช่น ในกรณีข้อพิพาทเรื่องบุหรี่ยุโรปได้จ้าง Advisory Centre for WTO Law (ACWL) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในคดีเกี่ยวกับ WTO ก็ตาม แต่ก็อาจเป็นเพียงปลายทางซึ่งหาก

การเตรียมคดีตั้งแต่เริ่มต้นขาดความเป็นเอกภาพก็อาจทำให้การต่อสู้คดีทั้งในด้านสารัตถะและกลยุทธ์ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่สามารถมองเป็นองค์รวมได้ และขาดประสิทธิภาพ

คำถามหลักของการศึกษาในครั้งนี้คือ จะมีวิธีเช่นไร ในการเพิ่มศักยภาพ (Capacity) ของตัวบุคคล และหน่วยงานเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาเป็นเอกภาพ ดังนั้น รายงานฉบับนี้จะศึกษาถึงปัญหาและแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของไทยในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยใช้กรณีข้อพิพาทไทย-ฟิลิปปินส์ เรื่องบูห์รีใน WTO ซึ่งเป็นกรณีไทยแพ้คดีเป็นกรณีศึกษา

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาภูมิหลังของข้อพิพาทเรื่องบูห์รีระหว่างไทยและฟิลิปปินส์ กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง และผลกระทบในมิติการค้าและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

1.2.2 ศึกษาถึงแนวทางปัจจุบันในการที่ไทยแก้ไขข้อพิพาทซึ่งปัจจุบันเน้นการเจรจา รวมทั้งประเด็นเกี่ยวพันที่อาจยังเป็นข้อบกพร่องอยู่

1.2.3 ศึกษาสู่ทางการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นในลักษณะที่นำข้อผิดพลาดนั้นมาเป็นบทเรียน (lesson learned) และนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติที่อาจเป็นไปได้จริง (doable)

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

ขอบเขตการศึกษาจะใช้กรณีศึกษาการดำเนินการต่างๆ ของไทยภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ในข้อพิพาทเรื่องบูห์รีระหว่างไทย-ฟิลิปปินส์เป็นกรอบในการศึกษาว่าไทยมีศักยภาพที่เพียงพอในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศหรือไม่ และมีแนวทางปรับปรุงศักยภาพดังกล่าวอย่างไร โดยจะศึกษาในห้วงเวลาระหว่างเดือนตุลาคม 2551 ซึ่งฟิลิปปินส์ฟ้องไทยต่อองค์กร Dispute Settlement Body และการดำเนินการต่างๆ ของไทยในการเตรียมการต่างๆ การสู้คดี และการปฏิบัติตามคำตัดสิน เช่น การแก้ไขกฎระเบียบด้านการคลังและศุลกากรต่างๆ ฯลฯ และแนวทางการแก้ไขปัญหาซึ่งไทยเน้นการเจรจาสองฝ่ายจนเดือนมิถุนายน 2558

1.3.1 เนื้อหา

การศึกษาจะศึกษาจากบทบาท ทำที่และการดำเนินการของส่วนราชการไทยที่เกี่ยวข้องในการสู้คดีและการปฏิบัติตามคำตัดสินขององค์การระงับข้อพิพาทของ WTO ว่าค้ำถึงพันธกรณีของไทยภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และคำตัดสินขององค์การระหว่างประเทศ มากน้อยเพียงใด

1.3.2 ช่วงเวลา

การศึกษาจะเน้นกรอบของการดำเนินการต่างๆ ของไทยระหว่างตุลาคม 2551 - มิถุนายน 2558

1.3.3 ข้อมูล

จะใช้ข้อมูลของหนังสือราชการทั้งภายในและระหว่างหน่วยงาน เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด ฯลฯ

เป็นข้อมูลปฐมภูมิ และข้อมูลแวดล้อมอื่นๆ เช่น รายงานข่าวของสื่อมวลชน บทความต่างๆ ฯลฯ เป็นข้อมูลทุติยภูมิ

1.3.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

ระเบียบวิธีการศึกษาจะเป็นแบบพรรณนา อธิบายความ โดยการตั้งคำถาม สังเคราะห์และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารของทางราชการซึ่งเป็นข้อมูลปฐมภูมิ สำหรับข้อมูลทุติยภูมิ จะใช้จากข้อมูลอื่นๆ เช่น จากสื่อมวลชน บทความต่างๆ ฯลฯ และสรุปผลของการศึกษา เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพของไทยในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศต่อไป

1.4 ประโยชน์ของการศึกษา

ผู้ศึกษาจะเสนอแนะแนวทางในการยกระดับขีดความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพของไทย ในการต่อสู้คดีระหว่างประเทศในด้านต่างๆ คือ

1.4.1 การสร้างขีดความสามารถส่วนบุคคลและของหน่วยงาน

1.4.2 การเสริมสร้างประสิทธิภาพและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน ลักษณะของการบูรณาการเพื่อให้มีเอกภาพ

1.4.3 การปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจ (decision-making process) ของไทยในการ ระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ

1.5 นิยามศัพท์

ระบบการระงับข้อพิพาทของ WTO หมายถึงการที่รัฐสมาชิกใช้สิทธิฟ้องร้องอีกฝ่ายหนึ่งว่า ละเมิดความตกลงใดตกลงหนึ่งของ WTO ซึ่งหากทั้งสองฝ่ายหารือกันแล้วยังยุติข้อพิพาทไม่ได้จะมีการแต่งตั้งคณะผู้พิจารณา (Panel) มาพิจารณาตัดสิน และคู่ความสามารถอุทธรณ์ข้อกฎหมายไปยัง องค์การอุทธรณ์ (Appellate Body) ซึ่งจะเสนอรายงานให้องค์การระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body: DSB) รับรองรายงาน DSB จะรับรองรายงานดังกล่าวโดยใช้หลักการ Negative Consensus คือ ถ้าวารายงานที่เสนอจะได้รับการรับรองเสมอ และหากจะไม่มี การรับรองรายงานก็ จะต้องทำโดยมติที่เป็นเอกฉันท์ของสมาชิกทั้งหมด หลักการนี้ทำให้ระบบการระงับข้อพิพาทของ WTO มีประสิทธิภาพมาก เพราะสมาชิกไม่สามารถ veto คำตัดสินที่ตนเสียประโยชน์ได้

DSU คือ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes ซึ่งเป็นความตกลงของ WTO ที่กำหนดรายละเอียดในวิธีพิจารณาของการระงับข้อพิพาท

การตอบโต้ทางการค้า (suspension of concession) หมายถึงการระงับ หรือไม่ปฏิบัติตาม ความตกลงของ WTO เพื่อตอบโต้อีกฝ่ายหนึ่งที่ไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของ WTO การตอบโต้ทางการค้าจะทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจาก DSB และตามเงื่อนไขที่กำหนด

Advisory Centre for WTO Law: ACWL เป็นองค์การระหว่างประเทศที่สมาชิก WTO ตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาและพัฒนาน้อยที่สุด (LDCs) ในประเด็นปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับ WTO

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดหลักของการศึกษาเรื่องนี้ คือ องค์การการค้าโลก (WTO) เป็นองค์กรที่ถูกตั้งขึ้นมาดูแลระบบการค้าพหุภาคี (Multilateral Trading System) ซึ่งเป็นองค์กรที่ยึดมั่นในกฎเกณฑ์ (rules-based organization) ที่มีกลไกระงับข้อพิพาทที่ผูกพันสมาชิก ดังนั้นสมาชิกทุกรายขององค์การการค้าโลกมีหน้าที่ที่จะต้องทำตามมติ หรือคำตัดสินขององค์การการค้าโลกในคดีที่ตนเข้าเป็นคู่ความอย่างสุจริตใจ (in good faith)

2.1.2 ในการปฏิบัติตามคำตัดสินนั้น จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว ไม่ชักช้า แต่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องทำเกินกว่าพันธกรณีที่ตนเองได้เข้าผูกพันไว้

2.1.3 แนวคิดในการศึกษาคำตัดสินนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่ว่าประเทศไทยจะต้องดำเนินการอย่างเต็มที่ในการรักษาผลประโยชน์ในด้านการค้าและเศรษฐกิจไทยภายใต้กรอบของกฎหมายระหว่างประเทศตามศักยภาพของทรัพยากรและบุคลากรที่มีอยู่ อย่างไรก็ตามขณะนี้เมื่อมีข้อโต้แย้งกันว่า ฝ่ายไทยได้ปฏิบัติตามคำตัดสินของ WTO ครบถ้วนหรือไม่ ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่ต้องเตรียมความพร้อมในด้านบุคลากรและระบบการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องในกรณีพิพาทป็นต้นจากระดับข้อพิพาทไปจนถึงการตอบโต้ทางการค้าได้อย่างไร ซึ่งแนวคิดนี้จะคล้ายกับทฤษฎี Rational Action Theory คือการตัดสินใจและเตรียมความพร้อมขององค์กรต่างๆ ของไทยต้องสมเหตุสมผลและเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพให้มากที่สุด

2.1.4 ไทยเคยแพ้คดีในเบื้องต้นมาแล้ว ซึ่งทั้งคณะผู้พิจารณา (Panel) และองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) ได้ตัดสินอย่างเอกฉันท์ให้ไทยแพ้ หากคดีความเดินไปข้างหน้า มีความเป็นไปได้ที่ข้อพิพาทอาจยุติลงทางใดทางหนึ่งใน 4 ทาง คือ

1) ไทยอาจชนะคดีใน WTO โดยไทยไม่ต้องดำเนินการอื่นใดในการปฏิบัติตามคำตัดสินอีกเพราะ Compliance Panel มีความเห็นว่า ไทยดำเนินการครบถ้วนแล้ว ซึ่งในสมมุติฐานนี้ไทยสามารถดำเนินคดีอาญาต่อบริษัท ฟิลลิป มอริส และพนักงานได้ และสามารถเรียกร้องภาษีศุลกากรที่ขาดหายไปได้

2) ไทยอาจแพ้คดีใน WTO โดย Compliance Panel เห็นว่าไทยปฏิบัติตามคำตัดสินไม่ครบ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการค้าในคดีอาญาของไทยต่อบริษัท ฟิลลิป มอริส และอาจมีผลต่อการที่ฟิลิปปินส์จะตอบโต้ทางการค้าไทยอีกด้วย

3) ไทยอาจแพ้คดีใน WTO และบริษัท ฟิลลิป มอริส อาจฟ้องร้องไทย ตามสนธิสัญญาคุ้มครองการลงทุน (Bilateral Investment Treaty) เพราะถือว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐบาลไทย

4) มีการยุติคดี โดยทั้งไทยและฟิลิปปินส์เห็นแก่ความสัมพันธ์ทวิภาคี โดยเจรจา ยุติคดีในเงื่อนไขที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

ดังนั้น จะเป็นไปได้หรือไม่ หรือมีวิธีไหนที่ไทยจะพลิกสถานการณ์ให้ทั้งไทยและ ฟิลิปปินส์ ไม่ต้องเป็นผู้แพ้ หรือเป็น win-win solution ตามทฤษฎี Positive sum game ได้หรือไม่ เพราะโดยปกติการต่อสู้คดีส่วนใหญ่มีผู้ชนะ หรือแพ้ เป็น Zero sum game ซึ่งการที่จะก่อให้เกิด win-win solution นั้น มีหนทางเดียวคือการเจรจา

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องนี้ ได้ทบทวนวรรณกรรมของ นบพ. ตั้งแต่รุ่น 1-6 ว่ามีการระบุถึงประเด็น ต่างๆ ทั้งในแง่คำถามและคำตอบเชิงนโยบายและปฏิบัติในการเสริมสร้างศักยภาพของไทยใน ข้อพิพาทระหว่างประเทศหรือไม่ และโดยที่ไม่มีวรรณกรรมดังกล่าว จึงพยายามศึกษาและวิเคราะห์ โดยใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีข้างต้นทั้งทฤษฎี Rational Action Theory และทฤษฎีเกมส์

2.3 สรุปรอบแนวคิด

สรุปรอบแนวคิดคือ ไทยควรพยายามพลิกสถานการณ์จากการเป็นผู้แพ้ ให้เป็นผู้ชนะใน ประเด็นที่อาจถือเป็นผลประโยชน์ร่วมระหว่างไทยและฟิลิปปินส์ ในการที่จะเปลี่ยนวิกฤติให้เป็น โอกาสนี้ ประเทศไทยต้องสร้างศักยภาพด้านกฎหมายทั้งในแง่ของบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 ผลการศึกษา

3.1 ภูมิหลัง

3.1.1 เมื่อเดือนตุลาคม 2551 ฟิลิปปินส์ฟ้องไทยต่อองค์การระงับข้อพิพาท DSB ซึ่งเป็นคดีที่ 371 (DS 371:Thailand - Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines) ภายใต้การระงับข้อพิพาทของ WTO ว่าไทยมิได้ปฏิบัติตามพันธกรณีตามความตกลง Customs Valuation Agreement โดยมีสินค้าที่อยู่ภายใต้ข้อพิพาทคือ บุหรี่ที่ผลิตในฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียโดยบริษัทในเครือ Phillip Morris และนำเข้ามาในไทยโดย Phillip Morris (Thailand) ช่วงระหว่างวันที่ 11 สิงหาคม 2549 ถึง 13 กันยายน 2550 ซึ่งฟิลิปปินส์ยอมรับว่าบริษัททั้งสองอยู่ในเครือเดียวกันโดยอยู่ใต้การควบคุมของบริษัท Phillip Morris International ในรัฐเวอร์จิเนีย สหรัฐฯ

3.1.2 ข้อกล่าวหาที่สำคัญของฟิลิปปินส์ คือ

1) การที่ไทยปฏิเสธราคาซื้อขายที่บริษัท PM Thailand สำแดง ซึ่งฝ่ายไทยอ้างว่าภาระพิสูจน์อยู่ที่ PM Thailand ผู้นำเข้าว่า การที่เป็นบริษัทในเครือเดียวกันไม่มีผลทำให้ราคาสำแดงต่ำลง ซึ่งคณะผู้พิจารณาของ WTO ตัดสินว่า ข้อเท็จจริงเพียงแต่ผู้ซื้อขายมีความสัมพันธ์กัน ไม่เป็นเหตุผลเพียงพอในการปฏิเสธราคาซื้อขายที่สำแดง และศาลการจะต้องตรวจสอบภาวะแวดล้อมของการซื้อขาย (examine the circumstances of the sale) จากข้อมูลที่ผู้นำเข้ายื่นต่อศาลการ

2) ศาลการไทยมิได้แจ้งถึงเหตุผล (failed to communicate its grounds) ต่อผู้นำเข้าในการพิจารณาว่าความสัมพันธ์ระหว่าง PM Thailand และ PM Philippines มีผลกระทบต่อราคา

3) ไทยมิได้ให้คำอธิบายอย่างเพียงพอว่า เหตุใดจึงไม่รับราคาซื้อขายที่ผู้นำเข้าสำแดงและใช้ราคาหักทอนในการคำนวณซึ่งขัดกับความตกลงของ WTO

4) ไทยมิได้คำนวณราคาหักทอนตามลำดับ ตามที่ระบุไว้ในความตกลง แต่ข้ามขั้นตอนไปใช้ราคาในลำดับถัดไปโดยไม่มีเหตุผล

5) ไทยเปิดเผยข้อมูลในการประเมินราคาศาลการที่เป็นความลับจากฟิลลิป มอร์ริส ต่อสื่อมวลชนซึ่งขัดกับความตกลงของ WTO

6) ไทยเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มบุหรี่ย่านสูงกว่าบุหรี่ย่านในประเทศ ซึ่งขัดกับหลัก National Treatment ของแกตต์

7) ไทยยกเว้นให้ผู้ขายปลีกบุหรี่ไทยไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มโดยอัตโนมัติ ในขณะที่ผู้ขายปลีกบุหรี่ย่านจะต้องดำเนินการยื่นเอกสารขอภาษีคืน

8) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของกรมศาลการมิได้พิจารณาชี้ขาดการอุทธรณ์ราคาศาลการใบขน 210 ใบจากอินโดนีเซีย ซึ่งฟิลลิป มอร์ริส ยื่นอุทธรณ์มาเป็นเวลา 6-7 ปี

3.1.3 ทั้ง Panel และ Appellate Body ได้ตัดสินว่าการดำเนินการต่างๆ ของไทยขัดกับพันธกรณีตามความตกลงของ WTO และที่ประชุม DSB มีมติรับรองคำตัดสินเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2554 โดยไทยและฟิลิปปินส์ได้ตกลงกันว่า ไทยจะต้องปรับแก้มาตรการที่เกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่มภายใน 15 เดือน คือวันที่ 15 ตุลาคม 2555 และจะต้องแก้มาตรการที่เกี่ยวกับภาษีศุลกากรและสรรพสามิตภายในวันที่ 15 พฤษภาคม 2555

3.1.4 ต่อมาส่วนราชการที่เกี่ยวข้องของไทยได้ดำเนินการแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ของไทยให้สอดคล้องกับคำตัดสินดังกล่าว เช่น

1) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ กรมศุลกากรได้พิจารณารับราคาสำแดงสำหรับ ใบขนจากฟิลิปปินส์จำนวน 118 ใบ

2) กรมศุลกากรได้ออกประกาศกรมศุลกากรที่ 71/2555, 73/2555 และ 114/2555 เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามคำตัดสินได้ โดยวางหลักเกณฑ์การพิจารณาราคาศุลกากรตามวิธีการหักทอนให้ชัดเจนขึ้น และกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วันนับแต่วันที่มีการประชุมกันครั้งแรก

3) กรมสรรพสามิตได้ยกเลิกการกำหนดราคาขายปลีกสูงสุดเป็นฐานภาษีมูลค่าเพิ่ม

4) กรมสรรพากรได้ออกประกาศฉบับที่ 187 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2555 กำหนดให้ราคาขายปลีกที่แนะนำโดยผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าเป็นฐานภาษีมูลค่าเพิ่ม

3.1.5 อย่างไรก็ตามในส่วนที่เกี่ยวกับใบขน 210 ใบจากอินโดนีเซีย คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำชี้ขาดไม่รับราคาซื้อขายที่ฟิลลิป มอร์ริส สำแดง และฟิลลิป มอร์ริส ได้นำเรื่องไปฟ้อง ในศาลภาษีอากรกลางของไทย และศาลตัดสินว่าการประเมินของเจ้าหน้าที่ศุลกากรไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาสำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นไปยังกรมศุลกากรว่า คำพิพากษาดังกล่าวคลาดเคลื่อนจากเหตุผลข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง จึงเห็นควรอุทธรณ์ต่อศาลฎีกา คดีดังกล่าวจึงยังดำเนินอยู่และไม่ยุติ

3.1.6 ต่อมาเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2556 มีรายงานข่าวในสื่อมวลชนหลายแห่งว่าเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2556 นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์ อธิบดีอัยการสูงสุด ได้พิจารณาและมีคำสั่งชี้ขาดให้สั่งฟ้อง บริษัท ฟิลลิป มอร์ริส (ไทยแลนด์) กับพวกรวม 12 ราย ฐานกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 ในฐานร่วมกันแสดงราคานำเข้าบุหรี่ยี่ห้อมาร์ลโบโร และแอลแอนด์เอ็ม จากฟิลิปปินส์ในราคาต่ำกว่าปกติ เพื่อชำระภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยี่ห้อต่ำกว่าความเป็นจริง เพราะบริษัท ฟิลลิป มอร์ริส สำแดงราคาบุหรี่ยี่ห้อมาร์ลโบโร ราคา 7.76 บาทต่อซอง และบุหรี่ยี่ห้อแอลแอนด์เอ็ม ราคา 5.88 บาทต่อซอง เมื่อเปรียบเทียบกับราคาจากร้านดิวิตตี้พีร์สำแดงราคาบุหรี่ยี่ห้อมาร์ลโบโร 27.46 บาทต่อซอง และบุหรี่ยี่ห้อ แอลแอนด์เอ็มราคา 16.81 บาทต่อซองทำให้รัฐเสียหายกว่า 6.8 หมื่นล้านบาท ซึ่งฟิลิปปินส์เห็นว่าคำสั่งฟ้องของอัยการสูงสุดครอบคลุมใบขนระหว่างปี 2546-2550 ซึ่งเป็นช่วงเวลาภายใต้คำตัดสินของ DSB ในกรณีพิพาทด้วย

3.1.7 ในการประชุมองค์การระงับข้อพิพาท (DSB) ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2557 เป็นต้นมา ไทยมิได้ยื่นรายงานสถานะการปฏิบัติตามคำตัดสิน (status report) โดยแจ้งว่า ได้ดำเนินการปฏิบัติตามคำตัดสินแล้ว (taken all actions necessary to implement the DSB's recommendations and rulings) และฟิลิปปินส์เป็นฝ่ายขอบรรจวาระการประชุมเรื่องนี้เข้าสู่การประชุม DSB ตั้งแต่

เดือนสิงหาคม 2557 จนถึงปัจจุบัน และกล่าวถ้อยแถลงว่าไทยยังมิได้ปฏิบัติตามคำตัดสินอย่างครบถ้วน โดยยกข้อกังวล 2 ประการคือ

- 1) การที่อัยการสูงสุดสั่งฟ้องคดีอาญาผู้นำเข้าบุหรี่
- 2) การพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับใบขน 210 ใบจากอินโดนีเซีย โดยฟิลิปปินส์ได้เน้นย้ำ ไทยไม่มีสิทธิปฏิเสธที่ราคาผู้นำเข้าสำแดง (Thailand enjoyed no legitimate grounds to reject the customs values that now Thailand seeks to criminalize)

ในการกล่าวถ้อยแถลงดังกล่าวฟิลิปปินส์จะใช้ถ้อยคำที่รุนแรง ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมกับการที่มีมิตรประเทศใช้ต่อกัน เช่นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2558 ฟิลิปปินส์กล่าวว่า ไทยควรปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ครบถ้วน ในฐานะที่เป็นสมาชิกที่มีความรับผิดชอบของ WTO (The Philippines reiterates its appeal to Thailand to rise to its role as a responsible and important member of this Organization) ในขณะที่ไทยกล่าวถ้อยแถลงที่ค่อนข้างเป็นกลางและยืนยันความตั้งใจที่จะเจรจาหรือกันเพื่อแก้ไขปัญหา และย้ำว่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการดำเนินคดีอาญา ควรมีการปล่อยให้เป็นไปตามกระบวนการและอย่าไปสันนิษฐานว่าผลของคดีจะออกมาในทางร้าย

3.2 ความเสี่ยงและประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3.2.1 หากไทยและฟิลิปปินส์ไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องนี้ได้ เรื่องอาจลุกลามเป็นเรื่องใหญ่จนเป็นเรื่องตอบโต้การค้าโดยการที่ฟิลิปปินส์อาจขึ้นภาษีนำเข้าสินค้าหลักของไทยที่ส่งออกไปยังฟิลิปปินส์ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ เพราะจะทำให้บรรยากาศของความร่วมมือเสียไปซึ่งที่ผ่านมาสมาชิกของ WTO จะหลีกเลี่ยงการตอบโต้ทางการค้าเป็นอย่างยิ่ง เพราะเกรงว่าอีกฝ่ายก็จะตอบโต้เช่นกัน จนอาจนำไปสู่สงครามการค้า (trade war)

3.2.2 เรื่องนี้เป็นปัญหาละเอียดอ่อนสำหรับการเมืองภายในของไทย เพราะเป็นเรื่องมีการกล่าวหาว่าบริษัท ฟิลลิป มอริริส สำแดงราคาต่ำ ทำให้ทางการไทยเสียหายไม่ได้รับเงินภาษีที่ควรได้เป็นจำนวนถึง 68,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินจำนวนมาก และบรรยากาศการเมืองไทยก็มีความขัดแย้งสูง ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความระมัดระวังในการดำเนินการต่างๆ เพราะเกรงว่าหากตัดสินใจผิดพลาดอาจจะต้องมีส่วนรับผิดชอบในเรื่องนี้ทั้งในเรื่องวินัย ทางแพ่ง และอาญา

ในขณะเดียวกันเรื่องนี้ ก็น่าจะเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการเมืองภายในของฟิลิปปินส์ด้วยเนื่องจากสินค้าบุหรี่ยี่ห้อนี้เป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ ซึ่งฟิลิปปินส์ก็มีความจำเป็นที่จะต้องแสดงให้บริษัท ฟิลลิป มอริริส ผู้ลงทุนเห็นว่ารัฐบาลฟิลิปปินส์พร้อมที่จะดำเนินการต่างๆ อย่างเต็มที่ในการรักษาผลประโยชน์ของนักลงทุนชาวต่างชาติในฟิลิปปินส์

3.2.3 จากการที่ทั้งคู่เป็นสมาชิกอาเซียนที่แน่นแฟ้นทำให้ปัจจุบันบรรยากาศของความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจและการค้าแน่นแฟ้นเป็นอย่างมากและทั้งสองฝ่ายมีการลงทุนอยู่พอสมควร โดยภาคเอกชนไทย ที่ลงทุนในฟิลิปปินส์ ได้แก่ เครือโรงแรมดุสิตธานี โรงพยาบาลบำรุงราษฎร์ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เครืออิตัลไทย เครือซิเมนต์ไทย เครือเจริญโภคภัณฑ์ และธนาคารกรุงเทพ ส่วนภาคเอกชนฟิลิปปินส์ที่ลงทุนในไทยส่วนใหญ่เป็นสาขาอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม ได้แก่ บริษัท Universal Robina (ขนมขบเคี้ยว) San Miguel (เบียร์) และบริษัท Thai Liwayway Food Industries (ขนมขบเคี้ยวยี่ห้อรินบี้และเครื่องดื่ม)

อย่างไรก็ตามในอนาคตอาจมีแรงกดดันในการตีความและการใช้เรื่องสนธิสัญญา ส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนซึ่งไทยและฟิลิปปินส์ได้ลงนามไว้เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2538 โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน เพราะฟิลลิป มอร์ริส เคยฟ้องรัฐบาลออสเตรเลียและอูรุกวัย ต่ออนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศว่าละเมิดพันธกรณีตามความตกลงคุ้มครองการลงทุนระหว่างออสเตรเลีย-ฮ่องกง และสวิตเซอร์แลนด์-อูรุกวัย เพราะนำมามาตรการ ซึ่งเป็นการริดรอนสิทธิของฟิลลิป มอร์ริส ในการใช้เครื่องหมายการค้ามาแล้วและเรื่องอยู่ใน การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ การดำเนินการดังกล่าวฟิลลิป มอร์ริส อ้างฐานด้าน กฎหมายว่าตนมีสำนักงานตั้งอยู่ทั้งในออสเตรเลีย ฮ่องกง สวิตเซอร์แลนด์ และอูรุกวัย

จึงมีความเป็นไปได้ว่าบริษัท ฟิลลิป มอร์ริส ก็อาจนำเนินการเช่นเดียวกันในกรณี ของไทยโดยอาจอ้างว่าการที่ไทยไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของ DSB เป็นการละเมิดหลักการเรื่อง Fair and Equitable Treatment และเรื่องการเวนคืน (expropriation) โดยอาศัยสนธิสัญญาคุ้มครอง การลงทุนไทย-ฟิลิปปินส์ ซึ่งมีข้อบทเช่นเดียวกันก็อาจเป็นได้

3.2.4 อาจขยายลูกกลมไปถึงความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ เพราะถึงแม้ว่าจะไม่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับคดีในฐานะผู้ฟ้อง แต่สหรัฐฯ ก็ได้ขอเข้าร่วมเป็นคู่ความฝ่ายที่สามในเรื่องนี้พร้อมกับ สหภาพยุโรปอินเดีย จีน ไต้หวันและออสเตรเลีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่บริษัท ฟิลลิป มอร์ริส เป็น ธุรกิจของสหรัฐฯ ดังนั้นเมื่อบริษัท ฟิลลิป มอร์ริสและเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคนชาติสหรัฐฯ ถูกฟ้องในไทย ทั้งในคดีอาญาและการเรียกภาษีส่วนที่ขาดคืน สหรัฐฯ ก็อาจจำต้องดำเนินการในลักษณะรักษา ผลประโยชน์ของชาติซึ่งอาจเป็นในรูปแบบของการเข้าหารื้อกับฝ่ายไทย หรือการดำเนินการอื่นใด ตามที่เหมาะสม ซึ่งจะเป็นการสร้างแรงกดดันกับฝ่ายไทยในทางอ้อม

3.3 ผลกระทบในมิติการค้าและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

3.3.1 ผลกระทบโดยตรงในด้านการค้านั้นยังไม่เกิดขึ้นในขณะนี้ แต่มีความเสี่ยงที่จะ เกิดขึ้นหากปัญหานี้ไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ เนื่องจากฟิลิปปินส์ถือว่าสินค้าบุหรี่ป็นสินค้า ส่งออกที่สำคัญ สำหรับสินค้าส่งออก 5 ประเภทของฟิลิปปินส์มายังประเทศไทยประกอบด้วย ชิ้นส่วน ยานยนต์ แผงวงจรไฟฟ้า เครื่องคอมพิวเตอร์ แร่ธาตุ และบุหรี่ปและยาสูบ และหากกรณีดำเนินการไป ถึงขั้นตอนโต้ทางการค้าก็อาจมีผลกระทบกับสินค้าหลักที่ไทยส่งออกไปยังฟิลิปปินส์ เนื่องจาก ข้อพิพาทระหว่างไทยกับฟิลิปปินส์เรื่องบุหรี่ปเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสินค้า (goods) ดังนั้นการตอบโต้ ด้านการค้าก็สามารถที่จะตอบโต้ในเรื่องสินค้าของอีกฝ่ายหนึ่ง เพราะถือว่าอยู่ในภาคสินค้า เช่นเดียวกัน (the general principle is that the complaining party should first seek to suspend concessions or other obligations with respect to the same sector (s) as that in which the panel or Appellate Body has found a violation or other nullification or impairment)

ซึ่งสินค้าหลักที่ไทยส่งออกไปฟิลิปปินส์ประกอบด้วย ชิ้นส่วนยานยนต์ สินค้า อุตสาหกรรมอื่นๆ ข้าวและอาหารแปรรูป เคมีภัณฑ์ และเครื่องสำอาง ทั้งนี้ฟิลิปปินส์เป็นตลาดการ ส่งออกที่มีศักยภาพด้านปริมาณเนื่องจากมีประชากรเกือบ 100 ล้านคน และที่ผ่านมามีไทยมักจะ ได้เปรียบดุลย์การค้ากับฟิลิปปินส์เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นหากความขัดแย้งดำเนินไปถึงการตอบโต้ทาง การค้าก็จะทำให้ไทยเสียหายเป็นอย่างยิ่ง

3.3.2 ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ทวิภาคีไทยกับฟิลิปปินส์ดำเนินไปอย่างราบรื่นและใกล้ชิดมานาน เป็นประเทศร่วมก่อตั้งองค์การสนธิสัญญาป้องกันภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South East Asia Treaty Organization - SEATO) และอาเซียน และเป็นแนวร่วมในอาเซียนและเวทีระหว่างประเทศเนื่องจากมีทัศนคติและแนวคิดคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านประชาธิปไตยและการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน มีกลไกส่งเสริมความสัมพันธ์ทวิภาคี ได้แก่ คณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคี (Joint Commission on Bilateral Cooperation: JCBC) ตั้งเมื่อปี 2536 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายเป็นประธานร่วม โดยที่ขณะนี้ความยังไม่ถึงขั้นลุกลาม (escalate) การดำเนินการต่างๆ ยังอยู่ในระดับเทคนิค แต่ก็มีความเสี่ยงเพราะเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2556 นาย Adrian S. Christobal รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรมของฟิลิปปินส์ได้เชิญนายประศาสน์ ประศาสน์วิจิฉัย เอกอัครราชทูตไทยไปพบเพื่อแจ้งข้อกังวลเกี่ยวกับการสอบสวนทางอาญาของไทย พร้อมแจ้งว่าฟิลิปปินส์อาจจำต้องยื่นเรื่องต่อ WTO เพื่อขอจัดตั้ง Compliance Panel ปัจจุบันการติดต่อกันในระดับทวิภาคีเพื่อแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่ติดต่อผ่านคณะผู้แทนถาวรประจำองค์การการค้าโลกของทั้งสองฝ่ายที่นครเจนีวา

3.4 ผลกระทบในมิติการค้าและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

3.4.1 แม้ว่าข้อพิพาทใน WTO จะเป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐต่อรัฐและบริษัทเอกชนจะไม่มีสถานะ (locus standi) ที่จะเข้าสู่กระบวนการได้โดยตรงก็ตาม แต่สาธารณชนก็รับรู้โดยทั่วกันว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับบริษัท ฟิลลิป มอร์ริส และบริษัทฯ ก็พยายามเข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้โดยประสงค์ที่จะให้ไทยยุติข้อพิพาทนี้โดยเร็วที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาต่อ PMTL และผู้บริหารและพนักงานของบริษัท ที่เห็นได้ชัดคือการจ้างบริษัทที่ปรึกษากฎหมาย Mayer Brown ให้ส่งนักกฎหมายระดับสูง คือนาง Susan Schwab ซึ่งเคยดำรงตำแหน่ง U.S. Trade Representative เข้ามาพบกับบุคคลระดับสูงของไทยเมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน 2557 ในลักษณะของการทำล็อบบี้ (lobby)

3.4.2 ปัจจุบันใน WTO เป็นการยากที่จะแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ของบริษัทข้ามชาติซึ่งเป็นเอกชนที่ไปลงทุนในประเทศต่างๆ กับผลประโยชน์ของรัฐบาลที่เป็นผู้รับการลงทุน (host state) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องข้อพิพาทการค้าเพราะในท้ายที่สุด ผลของคดีจะมีต่อบริษัทเอกชนเหล่านั้นโดยตรงทั้งในเรื่องของค่าเสียหาย ค่าเสียโอกาส และผลกระทบต่อพนักงาน เป็นต้น และถึงแม้ใน WTO เองจะไม่มี การหารือ หรือพูดจากันในเรื่องนี้โดยตรงว่า บริษัทข้ามชาติมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐสมาชิกมากน้อยเพียงใด แต่ก็มีเสียงในลักษณะของการซุบซิบในเชิง corridor talk อยู่เสมอว่ารัฐสมาชิกบางรัฐได้ดำเนินการตามแนวทางที่บริษัทข้ามชาติต้องการ ดังเช่น กรณีที่มีสมาชิกบางรายของ WTO ฟ้องออสเตรเลียว่านำมาตราการกำหนดให้ใช้ซองบุหรี่แบบเรียบ (plain packaging) โดยไม่ให้มีการโฆษณาหือและเครื่องหมายการค้าของบุหรี่และกำหนดให้มีข้อความที่เป็นคำเตือนเรื่องผลกระทบต่อสุขภาพของการสูบบุหรี่บนซองบุหรี่ โดยกล่าวอ้างว่า มาตราการของออสเตรเลียเป็นการกีดกันการค้าและขัดกับกฎเกณฑ์ของ WTO ซึ่งบางประเทศที่ยื่นฟ้องออสเตรเลียก็ไม่มีการผลิตบุหรี่และส่งออกสินค้าบุหรี่แต่อย่างใด แต่ได้กล่าวอ้างว่ายื่นฟ้องออสเตรเลียเพราะมี

ความกังวลว่ามาตรการของออสเตรเลียอาจมีผลกระทบต่อระบบ (systemic concern) ของการค้าพหุภาคี และถึงแม้ว่ารัฐต่างๆ จะมีอธิปไตย แต่หากการดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามผลประโยชน์ที่สอดคล้องกับบริษัทข้ามชาติ ก็คงห้ามไม่ได้ที่จะมีข้อสงสัยว่า รัฐต่างๆ เหล่านั้น ดำเนินการไปเพราะเชื่อมั่นในอุดมการณ์ในเรื่องการค้าเสรีจริงๆ หรือไม่ หรือดำเนินการแทนบริษัทข้ามชาติ เพราะการนำคดีขึ้นสู่การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ ต้องมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องจ้างบริษัททนายความระหว่างประเทศให้ดำเนินการแทน

3.4.3 ด้วยเหตุผลข้างต้นดังกล่าว หากจะวิเคราะห์ด้วยเหตุผลและความเป็นไปได้แล้ว ในกรณีข้อพิพาทใน WTO ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับบริษัทข้ามชาติ จึงอาจเป็นการยากที่รัฐสมาชิกจะเจรจาตกลงกันยุติคดีความ เพราะบางครั้ง การยุติคดีเพราะเหตุผลในเรื่องการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ก็อาจมีผลขัดแย้งกับผลประโยชน์ของบริษัทข้ามชาติได้

3.4.4 เหตุผลอีกประการหนึ่งที่อาจทำให้บริษัทเอกชนข้ามชาติสามารถเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีข้อพิพาทระหว่างรัฐได้โดยตรงคือ การเข้ามาโดยอาศัยข้อบทในสนธิสัญญาคุ้มครองการลงทุน ซึ่งส่วนใหญ่มีข้อบทในเรื่อง Investor-State Arbitration และโดยที่อนุญาโตตุลาการตั้งขึ้นแบบชั่วคราว (ad hoc) การตัดสินในประเด็นกฎหมายระหว่างประเทศส่วนใหญ่จะเข้าข้างผู้ลงทุน และละเลยประเด็นในเรื่องอำนาจของรัฐที่จะมีมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (public policy) ในด้านต่างๆ เพราะผู้ที่เป็นอนุญาโตตุลาการบางครั้งก็เป็นทนายความให้ผู้ลงทุนในคดีอื่นๆ และการกำหนดค่าเสียหาย ก็กำหนดเป็นจำนวนที่สูง ซึ่งในกรณีของข้อพิพาทเรื่อง plain packaging ที่หลายประเทศ ประกอบด้วย ยูเครน ฮอนดูรัส โดมินีกัน คิวบาและอินโดนีเซียฟ้องออสเตรเลียซึ่งออกกฎหมาย Tobacco Plain Packaging Act 2011 ซึ่งห้ามการใช้ Logo และเครื่องหมายการค้าบนซองบุหรี่นั้น ปรากฏว่าบริษัท ฟิลลิป มอร์ริส ก็ได้ฟ้องรัฐบาลออสเตรเลียตามสนธิสัญญาคุ้มครองการลงทุนเพื่อให้เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทเช่นกัน โดยอาศัยสนธิสัญญาคุ้มครองการลงทุนออสเตรเลีย-ฮ่องกงโดยอ้างว่าการห้ามดังกล่าวขัดกับหลักการที่นักลงทุนจะต้องได้รับการคุ้มครองตามหลักการ Fair and Equitable Treatment และจากการเวนคืน (expropriation) เนื่องจากบริษัท ฟิลลิป มอร์ริส มีที่ตั้งสำนักงานอยู่ในฮ่องกงเช่นกัน และก่อนหน้านั้นบริษัท ฟิลลิป มอร์ริส ได้ฟ้องรัฐบาลอูรุกวัยว่าละเมิดสนธิสัญญาคุ้มครองการลงทุนระหว่างสวีตเซอร์แลนด์กับอูรุกวัย โดยอ้างว่าการที่รัฐบาลอูรุกวัยออกมาตรการให้มีค่าเตือนบนซองบุหรี่เพิ่มจากเดิม 50% เป็น 80% ของพื้นที่เป็นการละเมิดสิทธิของฟิลลิป มอร์ริส โดยฟิลลิป มอร์ริส เรียกร้องค่าเสียหายจำนวน 25 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งทั้งสองกรณียังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ

3.4.5 ความเสี่ยงของไทยในกรณีข้อพิพาทบุหรืกับฟิลิปปินส์ คือการที่หากไทยเดินหน้าฟ้องคดีอาญาและเรียกร้องภาษีที่ขาด ก็อาจถูกบริษัท ฟิลลิป มอร์ริส ยื่นฟ้องตามสนธิสัญญาคุ้มครองการลงทุน โดยบริษัทอาจเลือกเวทีที่จะใช้ฟ้องร้อง (forum shopping) ตามประเทศที่ตนมีที่ตั้งสำนักงานอยู่ และแม้ว่าฝ่ายไทยจะมีข้อต่อสู้ด้านกฎหมายหลายประการตามสนธิสัญญาคุ้มครองการลงทุน เช่น การต่อสู้ว่าการลงทุนดังกล่าวมิใช่ “approved investment” และตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าไทย มีอำนาจอธิปไตยที่จะออกมาตรการด้านเศรษฐกิจ หรือการค้า (regulate trade) เพื่อประโยชน์สาธารณะได้ แต่ก็จะเป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีโดยใช้เหตุ

3.5 แนวทางที่ไทยดำเนินการ

3.5.1 ที่ผ่านมามีไทยเลือกที่จะใช้เวทีของ WTO ในการชี้แจงให้สมาชิกของ WTO ทั้งหมดเห็นว่าไทยได้ปฏิบัติตามคำตัดสินครบถ้วนแล้ว และแสดงความพร้อมที่จะหารือแบบทวิภาคีกับฟิลิปปินส์เพื่อยุติปัญหาเรื่องนี้ ในขณะที่ฟิลิปปินส์ได้เรียกร้องให้ไทยยุติการดำเนินการในคดีอาญาต่อบริษัท ฟิลลิป มอริส และถึงแม้ว่าฟิลิปปินส์ยังสนใจที่จะหารือทวิภาคีกับไทย แต่ก็มีแนวโน้มว่า การดำเนินการดังกล่าวอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ และฟิลิปปินส์อาจนำเรื่องสู่ Compliance Panel ตามข้อ 21.5 ของ DSU (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes) ซึ่งระบุว่า “Where there is disagreement as to the existence or consistency with a covered agreement of measures taken to comply with the recommendations and rulings such dispute shall be decided through recourse to these dispute settlement procedures, including wherever possible resort to the original panel. The panel shall circulate its report within 90 days after the date of referral of the matter to it. When the panel considers that it cannot provide its report within this time frame, it shall inform the DSB in writing of the reasons for the delay together with an estimate of the period within which it will submit its report.” ให้เป็นผู้ตัดสินว่าไทยได้ปฏิบัติตามคำตัดสินครบถ้วนหรือไม่ โดยในการดำเนินการดังกล่าว DSB จะส่งเรื่องให้ Panel เดิม (Original Panel) เป็นคนพิจารณาตัดสิน ซึ่งสำหรับกรณีข้อพิพาทนี้ หากการดำเนินการถึงขั้นดังกล่าว น่าจะต้องตั้งองค์ประกอบขึ้นมาใหม่ เนื่องจากนาย Roberto Azevedo ซึ่งเคยเป็นหนึ่งในคณะผู้พิจารณา (Panelist) ปัจจุบันได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การการค้าโลก

3.5.2 แม้ว่าไทยจะเน้นในการแก้ปัญหาเรื่องนี้แบบฉันทมิตรและหลีกเลี่ยงการให้ข่าวกับสื่อมวลชนก็ตาม แต่ในส่วนของฟิลิปปินส์ก็มีการรายงานข่าวในสื่อมวลชนของฟิลิปปินส์เป็นระยะๆ ว่าฟิลิปปินส์อาจดำเนินการฟ้องร้องไทยในชั้นต่อไป เช่น เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2558 สื่อออนไลน์ของฟิลิปปินส์ คือ Philippine Star ได้รายงานข่าวว่า ฟิลิปปินส์จะรายงานต่อ WTO ถึงสถานะเรื่องข้อพิพาทระหว่างไทยกับฟิลิปปินส์ โดยระบุว่าที่ผ่านมามีฟิลิปปินส์ให้โอกาสและเวลาสำหรับประเทศไทยในการปฏิบัติตามคำตัดสินเพราะเห็นว่าประเทศไทยกำลังอยู่ในสถานการณ์ที่ยุ่ยากทางการเมือง อย่างไรก็ตามโดยที่เวลาได้ล่วงเลยผ่านมานานปัจจุบันฟิลิปปินส์จึงเหลือทางเลือกเพียงสองทางคือ

- 1) ติดตามสอบถามความคืบหน้าจากไทยไปเรื่อยๆ หรือ
- 2) นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทอีกครั้ง

3.5.3 กล่าวได้ว่าการดำเนินการของไทยเน้นการเจรจาในระดับเจ้าหน้าที่เทคนิคแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่ฟิลิปปินส์ ใช้แนวทางการดำเนินการพร้อมกันหลายอย่าง เช่น

- 1) การขอเจรจาในระดับเทคนิค
- 2) การเชิญเอกอัครราชทูตไทยประจำฟิลิปปินส์ไปพบเพื่อแสดงความห่วงกังวล
- 3) การที่บุคคลระดับสูงให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชน ฯลฯ เช่น เมื่อวันที่ 18 มีนาคม

2557 สื่อ Business World Online ได้รายงานการให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีการค้าของฟิลิปปินส์ นาย Gregory Domingo ว่า "There is a period in the case against Philip Morris Thailand which

covers the same period in our case against Thailand at the WTO. If that will be affected, yes we will go back to arbitration. We have to force compliance if they do not comply." ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบุคคลสำคัญระดับนโยบายของฟิลิปปินส์รับรู้ถึงสถานะของข้อพิพาทและพร้อมที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องนี้

3.5.4 ในการดำเนินของไทยนั้น ฝ่ายไทยได้ตั้งคณะกรรมการในกระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก ที่แต่งตั้งโดยกรมศุลกากร ประกอบด้วยผู้แทนจากกรมศุลกากร กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุดและกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ โดยมีรองอธิบดีกรมศุลกากรเป็นประธานคณะกรรมการ แต่การดำเนินการดังกล่าว ก็เป็นการดำเนินการระดับปลายน้ำ เพราะประเด็นที่ว่า ไทยปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วย Customs Valuation Agreement หรือไม่เป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในการคิดคำนวณภาษี ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว นอกจากนั้นโดยที่ฝ่ายไทยมีหน่วยงานบางหน่วยที่เป็นเอกเทศ เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งรับผิดชอบในเรื่องการดำเนินการในส่วนของคุณค่าอาญาและไม่เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการ การแลกเปลี่ยนข้อมูลก็เป็นไปได้ยาก และเมื่อคำนึงว่าฟิลิปปินส์ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องคดีอาญามาก การดำเนินการของไทยจึงไม่ค่อยเป็นเอกภาพ

3.5.5 ฝ่ายฟิลิปปินส์มีท่าทีที่แข็งขันว่าประสงค์จะให้ฝ่ายไทยยุติการดำเนินคดีอาญากับบริษัท ฟิลลิป มอร์ริสและพนักงาน ซึ่งการสั่งฟ้องคดีของอัยการสูงสุดดังกล่าวเป็นคำสั่งชี้ขาดของอัยการสูงสุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 วรรคสอง ซึ่งเป็นกรณีพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องแต่กรมสอบสวนคดีพิเศษมีความเห็นแย้งว่าควรสั่งฟ้อง ดังนั้นประเด็นเรื่องการฟ้องคดีจึงเป็นที่สุด อย่างไรก็ตามการยุติคดีก็อาจกระทำได้และผู้ที่สามารถดำเนินการได้คืออัยการสูงสุดซึ่งโดยตามแนวปฏิบัติหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งเป็นประเด็นเรื่องความมั่นคงของชาติ อัยการสูงสุดน่าจะนำข้อมูลที่ได้รับจากคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาเพราะตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 กำหนดว่า

“พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ. ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้องไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม”

3.5.6 ในส่วนของนายความนั้นไทยใช้ Advisory Centre on WTO Law (ACWL) ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาสำหรับประเด็นและปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ WTO ซึ่งข้อดีคือราคาประหยัดเพราะมีจำนวนประเทศสมาชิกมากและร่วมกันจ่ายเข้ากองทุนเงินอุดหนุน (Endowment Fund) ทำให้ ACWL สามารถคิดค่าบริการได้ต่ำกว่าบริษัทที่ปรึกษากฎหมายเอกชน

ACWL เป็นตัวอย่างที่ดีในการที่ประเทศพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้วบางรายที่ช่วยลงขันเฉลี่ยค่าใช้จ่ายกันในการที่จะมีที่ปรึกษากฎหมายในประเด็นต่างๆ ของกฎหมาย WTO เพราะต้องยอมรับว่าสมาชิกขนาดใหญ่ของ WTO เช่น สหรัฐฯ สหภาพยุโรป ฯลฯ ต่างมีบุคลากรที่มีขีดความสามารถด้านกฎหมายเป็นอย่างมาก หากประเทศกำลังพัฒนาไม่มีผู้ให้คำปรึกษาจะเสียเปรียบอย่างยิ่ง ทั้งในขั้นตอนเจรจาเปิดตลาด หรือแก้ไขกฎเกณฑ์ และในขั้นตอนระงับข้อพิพาท จะเห็นได้จากทุกครั้งที่เวลามีคดีขึ้นสู่ Panel และ Appellate Body สหรัฐฯ และสหภาพยุโรปจะมีทีมทนายความและนักกฎหมายขนาดใหญ่จนไม่จำเป็นที่จะต้องใช้นักกฎหมายจากภายนอก

ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นสมาชิก ACWL ก็มีการแบ่งเป็นประเภทตามระดับการพัฒนา โดยผลที่ตามมาคือการจ่ายเงินอุดหนุนเข้ากองทุน ค่าสมาชิก และ ACWL ก็จะมีเรียกเก็บอัตราค่าธรรมเนียมลดหลั่นกันไป เช่น

1) Category A ประกอบด้วย ใต้หวัน และฮ่องกง จ่ายเงินอุดหนุน 3 แสนดอลลาร์สหรัฐฯ ค่าทนายความชั่วโมงละ US\$ 200 ส่วนลด 20%

2) Category B ประกอบด้วย เวเนซุเอลา โคลัมเบีย อียิปต์ อินเดีย อินโดนีเซีย มอริเชียส โอมาน ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ ไทย ตุรกี อูรุกวัย เวียดนาม จ่ายเงินอุดหนุน 1 แสนดอลลาร์สหรัฐฯ ค่าทนายความชั่วโมงละ US\$ 150 ส่วนลด 40%

3) Category C ประกอบด้วย โบลิเวีย คอสตาริกา คิวบา โดมินิกัน เอกวาดอร์ เอลซัลวาดอร์ กัวเตมาลา ฮอนดูรัส จอร์แดน เคนยา นิการากัว ปานามา ปารากวัย เปรู ศรีลังกา ตูนิเซีย จ่ายเงินอุดหนุน 50,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ค่าทนายความชั่วโมงละ US\$ 100 ส่วนลด 60%

ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้วที่เป็นสมาชิกของ ACWL คือ ออสเตรเลีย แคนาดา เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ อังกฤษ ซึ่งส่วนใหญ่ร่วมจ่ายเงินเป็นกองทุนให้ ACWL รายละเอียด 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ประเทศเหล่านี้ถือว่าเป็นประเทศผู้บริจาคเพราะจะไม่สามารถใช้บริการของ ACWL ในการขอรับคำปรึกษาและว่าความได้

ตารางที่ 1 ตัวอย่างอัตราค่าใช้จ่ายสูงสุดที่ ACWL เรียกเก็บในกรณีรับทำคดีในชั้นการหารือ ในชั้น Panel และชั้น Appellate Body Maximum charges for a complainant or respondent in Swiss francs

Category	Consultations	Panel Proceedings	Appellate Body Proceedings	Total
Category A	47,628	143,856	85,212	276,696
Category B	35,721	07,892	63,909	207,522
Category C	23,814	71,928	42,606	138,348
LDCs	5,880	17,760	10,520	34,160

ที่มา: เว็บไซต์ ACWL, 14 มิถุนายน 2558

ประเทศไทยได้ใช้ประโยชน์จาก ACWL เป็นอย่างมากในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ WTO เพราะสามารถขอรับความคำปรึกษาได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และสำหรับคดีนี้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะผู้แทนถาวรของไทยประจำองค์การการค้าโลก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กรมศุลกากร กรมสรรพากร ฯลฯ สามารถขอความเห็นจาก ACWL ได้ โดยในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะมีการติดต่อหารือกันอยู่ตลอดเวลา และการติดต่อก็สามารถทำได้โดยไม่ต้องกระทำผ่านช่องทางที่เป็นทางการมากนัก สามารถใช้โทรศัพท์หรืออีเมลติดต่อกันได้โดยตรง ในการให้บริการนั้น ACWL จะคิดค่าบริการต่อเมื่อการดำเนินการไปถึงขั้นที่คู่กรณีมีการหารือ (consultation) หรือข้อพิพาทไปสู่ Panel และ Appellate Body แล้ว

3.6 บทเรียน

3.6.1 ในฐานะที่เป็นประเทศขนาดกลางและเป็นประเทศกำลังพัฒนา การรักษาผลประโยชน์ที่แท้จริงของไทยคือการเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมโลกและใช้กฎหมายระหว่างประเทศเป็นพื้นฐานในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในกรณีของข้อพิพาทในองค์การการค้าโลกซึ่งเป็นองค์การที่ดูแลระบบการค้าพหุภาคี (Multilateral Trading System) นั้น ผลประโยชน์ของประเทศไทยคือการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของระบบการค้าโลกตามความตกลงต่างๆ ของ WTO ซึ่งจากในอดีตที่ผ่านมาถือว่าไทยได้ดำเนินการตามแนวโน้มเพราะได้เป็นสมาชิกของแกตต์และเป็นสมาชิกรวมก่อตั้งองค์การการค้าโลก

3.6.2 การแก้ไขและระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยใช้บุคคลที่สาม หรือ Third Party Resolution เป็นที่ยอมรับและใช้กันแพร่หลาย และมีแนวโน้มว่าสมาชิกขององค์กรระดับภูมิภาค เช่น อาเซียนหากไม่สามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทด้วยช่องทางการเจรจาแล้วก็จะเลือกใช้ระบบการระงับข้อพิพาทที่เป็นสากล เช่น การใช้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ดังกรณีของไทยกับกัมพูชาในเรื่องเขาพระวิหาร กรณีสิงคโปร์กับมาเลเซียในเรื่องการถมที่ดินและกรรมสิทธิ์เหนือเกาะขนาดเล็ก ฯลฯ หรือในกรณีหากเป็นข้อพิพาทด้านการค้าก็เลือกที่จะใช้ระบบระงับข้อพิพาทของ WTO เป็นต้น ดังนั้นข้อพิพาทเรื่องบุหรี่ยุทธระหว่างไทยกับฟิลิปปินส์จึงถือว่าเป็นเรื่องปกติแม้ว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะเป็นสมาชิกอาเซียนก็ตาม

3.6.3 อย่างไรก็ตามโดยปกติฝ่ายไทยจะไม่นิยมเป็นฝ่ายฟ้องร้องเพื่อนสมาชิกอาเซียนในเวทีระดับโลก ไทยจะพยายามใช้ช่องทางการทูตและการหารือทวิภาคีในการแก้ไขปัญหา เช่น เมื่อปี 2556 มีกรณีอินโดนีเซียออกมาตรการในเชิงกีดกันทางการค้า สินค้าประเภทผักและผลไม้ของไทยได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก มีสมาชิกหลายชาติใน WTO ฟ้องร้องอินโดนีเซีย แต่ไทยก็ได้เข้าร่วมในกระบวนการเหล่านั้น ยังคงใช้ช่องทางการเจรจาสองฝ่ายในการแก้ไขปัญหา และไทยก็ยังสนับสนุนผู้สมัครของอินโดนีเซียคือนาง Maria Pangestu ในการเข้าแข่งขันเป็นผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การการค้าโลกอีกด้วย

3.6.4 การแพ้คดีของไทยในกรณีบุหรี่ยุทธเป็นการแพ้คดีแบบเป็นเอกฉันท์ กล่าวคือแพ้ทั้งในระดับ Panel และระดับ Appellate Body ดังนั้นในขณะนี้จึงกล่าวได้ว่าไทยไม่มีโอกาสในการที่จะต่อสู้ในเรื่องสารัตถะอีกต่อไปแล้ว ประเด็นจึงมีเพียงแต่ว่าไทยได้ปฏิบัติตามคำตัดสินและคำแนะนำของ DSB ครบถ้วนหรือไม่เท่านั้น และจะเตรียมความพร้อมอย่างไรสำหรับอนาคต

3.6.5 ประเด็นหลักที่ไทยแพ้คดี คือการประเมินภาษีศุลกากรไม่ถูกต้องตามความตกลงของ WTO ซึ่งกรณีนี้เห็นได้ชัดว่า เป็นเรื่องการค้าเงินการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งบทเรียนในเรื่องนี้สามารถนำไปใช้กับเรื่องอื่นๆ ได้ กล่าวคือ จะต้องมีการอบรมให้บุคคลในระดับที่เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการของหน่วยราชการต่างๆ รับรู้ถึงพันธกรณีของไทยในเรื่องที่ตนรับผิดชอบอยู่และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากมีการละเมิดพันธกรณีดังกล่าวว่าอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระดับประเทศได้

3.6.6 ประเด็นที่น่าพิจารณาคือ การที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือสมาชิกของความตกลงระหว่างประเทศทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคีเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จะมีความเป็นไปได้หรือไม่ ที่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติจะมีความรู้ถึงพันธกรณีเหล่านั้น และหากไม่รู้หน่วยงานนั้นจะมีที่ปรึกษากฎหมายที่สามารถให้ความรู้ในเบื้องต้นได้หรือไม่

3.6.7 ในการสู้คดีระหว่างประเทศนั้น ประเทศไทยจะต้องมีความเป็นมืออาชีพ (Professionalism) โดยหน่วยงานต่างๆ จะต้องร่วมมือกันอย่างเป็นเอกภาพ และควรจะมีการรายงานความคืบหน้าให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะๆ ที่สำคัญที่สุดก็คือ การที่รัฐบาลแต่ละชุดจะต้องตัดสินใจต่างๆ อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ อาจจะเป็นจุดอ่อนของประเทศไทยในปัจจุบันที่ยังไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองเท่าที่ควร มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง และรัฐบาลแต่ละชุดหากมาจากขั้วการเมืองที่ต่างกัน อาจมีท่าทีตรงกันข้าม ข้าราชการและนักการเมืองจึงหลีกเลี่ยงการตัดสินใจที่สำคัญเพราะเกรงว่าในอนาคตอาจถูกดำเนินคดีตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งอาจทำให้ประเทศที่เป็นคู่พิพาทกับไทยอาจแสวงประโยชน์จากจุดโหว่ดังกล่าวโดยพยายามทำเรื่องให้ลุกลามใหญ่โตและในท้ายที่สุดเมื่อไทยไม่สามารถซื้อเวลาได้อีกแล้ว ก็ต้องรีบตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าซึ่งอาจไม่ได้เป็นการตัดสินใจอย่างรอบคอบ

3.6.8 ในชั้นการว่าคดีระหว่างประเทศ (International Litigation) นั้น โดยที่ในปัจจุบันส่วนราชการไทยยังไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้เอง จะต้องจ้างบริษัทที่ปรึกษากฎหมายระหว่างประเทศให้ดำเนินการแทน จึงน่าจะมีประเด็นที่จะพิจารณาว่าควรจัดจ้างบริษัทที่สองให้ความเห็นในลักษณะที่เป็น second opinion หรือไม่ ซึ่งการมีความเห็นทางกฎหมายที่หนักแน่นก็เป็นอีกทางหนึ่งในการที่จะทำให้คู่กรณีต้องตัดสินใจอย่างรอบคอบ หากจะฟ้องร้องคดีอีกครั้ง เพราะค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องสูงมาก

3.6.9 ใน WTO นั้นเท่าที่ผ่านมา ยังไม่มีการใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้า ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะว่าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญของการแก้ไขปัญหบนพื้นฐานของการดำเนินการแบบฉันทมิตรเพราะการตอบโต้ทางการค้าจะทำให้อีกฝ่าย หายทางตอบโต้ทางการค้าในประเด็นอื่นด้วย ซึ่งจะทำให้ปัญหาลุกลามไปเรื่อยๆ ดังนั้นการเจรจา ก็ยังเป็นหนทางที่เปิดอยู่สำหรับคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

3.6.10 ประเทศไทยต้องเร่งสร้างนักกฎหมายระหว่างประเทศให้มากขึ้นเพราะหน่วยราชการต่างๆ มีความจำเป็นต้องติดต่อกับต่างประเทศและบางครั้งก็เป็นผู้ปฏิบัติในการที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย เพราะการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศของไทยมิได้จำกัดอยู่ที่ฝ่ายบริหารเท่านั้น ฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้วย ซึ่งในกรณีข้อพิพาทเรื่องบุหรี่ยังเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนเพราะข้อพิพาทในส่วนของคดีอาญาก็กำลังเข้าสู่ขั้นตอนของฝ่ายตุลาการแล้ว

3.6.11 ปัจจุบันหน่วยราชการบางหน่วย เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ สำนักงานอัยการสูงสุด ฯลฯ มีนักกฎหมายที่ได้รับการศึกษาในต่างประเทศจำนวนมาก ซึ่งนักกฎหมายเหล่านี้มีศักยภาพที่จะนำมาฝึกฝนเพิ่มเติมเพื่อสร้างให้มีศักยภาพเป็นนักกฎหมายระหว่างประเทศของไทยในการให้คำปรึกษาและว่าความคดีระหว่างประเทศ ดังนั้น นอกเหนือจากการส่งเสริมในเรื่องของการศึกษาและอบรมเพิ่มเติมแล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างโอกาสให้นักกฎหมายไทยมีประสบการณ์จากลงมือทำงานจริง เช่น

1) การส่งไปฝึกอบรมตามโครงการ Internship ซึ่งในกรณี ACWL มีโครงการรับนักกฎหมายจากประเทศกำลังพัฒนาให้เข้ามาฝึกงาน 1 ปี เป็นต้น ในอดีตเคยมีเจ้าหน้าที่จากกระทรวงพาณิชย์ที่ได้รับเลือกให้เข้าร่วมโครงการ

2) การอยู่ร่วมในคณะที่ผู้คดีระหว่างประเทศ

3) การเสนอชื่อให้อยู่ในบัญชีรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็น Panel หรือให้สมัครเป็น Appellate Body หรือในองค์การระงับข้อพิพาทอื่นๆ ซึ่งที่ผ่านมามีคนไทยได้รับการแต่งตั้งให้อยู่ใน Panel หลายคน เช่น ออท.วีระชัย พลาศัย ออท.พรชัย ด่านวิวัฒน์ ฯลฯ รวมทั้งได้เคยส่ง ออท.ธเนศ สุจารีกุล ให้ลงสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นสมาชิกของ Appellate Body แต่ไม่ได้รับเลือกโดยแพ้ผู้สมัครจากเกาหลีใต้

ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้ หากทำอยู่เสมอก็จะทำให้ประเทศไทยมีจำนวนนักกฎหมายระหว่างประเทศที่เพียงพอและสามารถตอบสนองต่อจำนวนและความซับซ้อนของข้อพิพาทระหว่างประเทศที่จะมีมากขึ้นเรื่อยๆ ได้

3.6.12 ในส่วนขององค์ประกอบของคณะผู้แทนถาวรของไทยประจำองค์การการค้าโลกนั้น จะดำเนินการในลักษณะเป็นสำนักงานที่มีผู้แทนจากกระทรวงต่างๆ ทำงานภายใต้ชายคาเดียวกัน (one roof) โดยจะรับโอนข้าราชการจากกระทรวงการต่างประเทศ 2 คน และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 1 คน ให้ไปสังกัดคณะผู้แทนถาวรฯ ซึ่งถือว่าเป็นโอกาสอันดีในการที่จะมาปฏิบัติงานเจรจาในประเด็นต่างๆ ที่สำคัญ เช่น ในเรื่องของการแก้ไขความตกลงต่างๆ ของ WTO และที่สำคัญที่สุดคือเรื่องของการระงับข้อพิพาท ซึ่งถือว่าเป็นกลไกหลักของ WTO ในปัจจุบัน เพราะการเจรจาเปิดตลาดภายใต้ WTO ไม่ค่อยมีความคืบหน้ามากนัก

3.6.13 ปัจจุบันสมาชิกหลายรายของ WTO นิยมเข้าเป็นคู่ความฝ่ายที่สามในคดีข้อพิพาทต่างๆ ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อการสร้างศักยภาพด้านกฎหมายของเจ้าหน้าที่เพราะได้มีโอกาสเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง โดยได้เห็นการว่าคดี การตัดสินคดีของ Panel และ Appellate Body และที่สำคัญหากไม่ประสงค์ที่จะกล่าวถ้อยแถลง หรือเขียนคำให้การ ก็สามารถทำได้ เพราะไม่มีข้อบังคับว่าคู่ความฝ่ายที่สามจะต้องเขียนคำให้การ ดังนั้นคู่ความฝ่ายที่สามจำนวนมากจึงเลือกที่จะเข้าร่วมเพื่อติดตามพัฒนาการและหลีกเลี่ยงในการที่จะเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 ข้อพิพาทเรื่องบุหรี่ประหว่างไทยกับฟิลิปปินส์นี้แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อน (Complexity) ของปัญหาที่ทั้งสองฝ่ายต้องเผชิญเนื่องจากเป็นปัญหาที่มีความสำคัญในทางการเมืองภายในของทั้งสองประเทศ โดยในส่วนของไทยก็อาจมีปัญหว่าหากจะยุติคดีอาญาที่ดำเนินการกับฟิลลิป มอร์ริส จะมีผลกระทบอย่างไรต่อเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่ฟิลิปปินส์ก็ต้องแสดงให้เห็นว่าตนกำลังส่งเสริมและปกป้องนักลงทุนที่ไปลงทุนในประเทศของตนอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพื่อรักษาการจ้างงานและการส่งออกสินค้าบุหรี่ปซึ่งถือว่าเป็นสินค้าออกหลักที่ทำรายได้ให้ประเทศได้มาก อย่างไรก็ตามทั้งไทยและฟิลิปปินส์ต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันที่จะต้องหาทางยุติข้อพิพาทนี้อย่างฉันทมิตร เพราะหากปล่อยให้ความขัดแย้งลุกลามก็จะมีผลกระทบทั้งในด้านการค้า การลงทุนและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

4.1.2 ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาในกรอบของระบอบการค้าพหุภาคี (Multilateral Trading System) การตอบโต้ทางการค้าเป็นหนทางสุดท้ายที่สมาชิกของ WTO จะเลือกดำเนินการ เพราะแม้ว่าจะมีการได้รับอนุมัติให้มีการตอบโต้การค้าแล้ว เช่น กรณีแอนติกัวและบาบูดาได้รับอนุมัติจาก Dispute Settlement Body ให้ตอบโต้ทางการค้าในการชนะคดีที่มีต่อสหรัฐในเรื่องการพนันออนไลน์ (Gambling and Betting) แต่ แอนติกัวฯ และสหรัฐฯ ก็พยายามเจรจาแก้ไขปัญหานี้อยู่ต่อไป ดังนั้นถือได้ว่า การตอบโต้เป็นทางเลือกสุดท้ายที่คู่กรณีจะนำมาใช้เพราะจะทำให้บรรยากาศแห่งความร่วมมือเสื่อมทรมไป และการเจรจาก็ยังเป็นวิธีการที่ทั้งสองฝ่ายสามารถยุติปัญหาได้ในลักษณะที่อาจได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย โดยอาจจะต้องยอมให้อีกฝ่ายหนึ่งบ้าง ซึ่งวิธีการเจรจาเป็นวิธีการเดียวที่จะก่อให้เกิด win-win situation ขึ้นมาได้ เพราะการระงับข้อพิพาทโดยคดีความปกติจะมีผู้แพ้และผู้ชนะเป็นส่วนใหญ่ และผลลัพธ์ที่ได้อาจไม่ยั่งยืน

4.1.3 ในการเจรจาของทั้งสองฝ่ายนี้ หากเป็นไปได้ เจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่ายควรดำเนินการเองโดยอาจไม่จำเป็นต้องมีทนายความ หรือที่ปรึกษากฎหมายจากภายนอกเข้าร่วม ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้การหารือเป็นไปอย่างตรงไปตรงมามากที่สุด อีกทั้งผลประโยชน์ของทนายความอาจขัดกับผลประโยชน์ของคู่ความเพราะผลประโยชน์ของทนายความอยู่ที่การที่คู่ความมีคดีความต่อกันซึ่งทำให้ตนได้รับค่าจ้างและมีบทบาทในการให้คำปรึกษาอยู่ต่อไป

4.1.4 ข้อพิพาทกับฟิลิปปินส์ซึ่งยังไม่มีการยุติในเวลาอันใกล้นี้ทำให้เห็นความสำคัญของการที่จะมีการพัฒนาศักยภาพ (Capacity) ของนักกฎหมายของไทยให้มีความรู้ในเรื่องของกฎหมายระหว่างประเทศในลักษณะที่เชื่อมโยงประเด็นต่างๆ ในหลายมิติ และมีทักษะที่เกี่ยวข้อง เช่น การเขียน การพูดโต้ตอบ การหาประเด็นด้านกฎหมายมาสนับสนุน ฯลฯ มากพอที่จะให้คำปรึกษา หรือวางยุทธศาสตร์ในการต่อสู้คดีระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.5 การหาความเห็นด้านกฎหมายในลักษณะที่เป็นความเห็นที่สอง (Second Opinion) ก็มีความสำคัญในการเตรียมคดี และเพื่อสนับสนุนท่าทีด้านกฎหมายในการเจรจา เพราะในบางครั้งหากสามารถมีความเห็นด้านกฎหมายจากที่ปรึกษากฎหมายซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญและได้รับการยอมรับอย่างสูงสนับสนุนก็ย่อมจะทำให้การดำเนินการของฝ่ายไทยมีน้ำหนักมากขึ้น เช่น หากไทยมีท่าทีด้านกฎหมายที่หนักแน่นในการดำเนินคดีอาญากับฟิลิปปินส์ ก็ย่อมจะทำให้ฝ่ายฟิลิปปินส์พยายามหาทางออก หรือแก้ไขปัญหามาผ่านช่องทางเจรจา มากกว่าที่จะนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการของ WTO อีกเพราะจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการจ้างทนายความ

4.1.6 ในการแก้ปัญหาคดีระหว่างประเทศนั้น นอกจากจะมีการจัดตั้งคณะทำงานกันในระดับเจ้าหน้าที่เทคนิคแล้ว ควรมีการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบสถานะเป็นระยะๆ เสมอเพื่อที่รัฐบาลจะได้รับรู้และเข้าใจถึงความเสี่ยงและผลกระทบในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ในส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ ซึ่งเป็นต้นน้ำของการปฏิบัติตามพันธกรณีของไทย ควรจะมีการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติซึ่งคาดว่าจะต้องมีส่วนใช้ความตกลงต่างๆ ของ WTO เช่น หน่วยงานของกระทรวงการคลังในเรื่องของภาษีอากร กระทรวงพาณิชย์ในเรื่องของการอนุญาตส่งออกนำเข้า การประกันราคาสินค้าเกษตร ฯลฯ หรือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการสุขอนามัยต่างๆ อยู่เสมอ

4.2.2 ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพ (Quality) และศักยภาพ (Capacity) ของนิติกรและนักกฎหมายของส่วนราชการต่างๆ ควรมีการส่งเสริมให้มีการศึกษาต่อและอบรมในประเด็นกฎหมายระหว่างประเทศใหม่ๆ อยู่เสมอ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท และการตีความสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

4.2.3 โดยที่ในปัจจุบันประเด็นเรื่องการค้า สิ่งแวดล้อม และการลงทุนมีความเกี่ยวพันกันอย่างแยกไม่ออก เพราะความตกลงการค้าเสรียุคใหม่จะมีข้อบทในเรื่องการระงับข้อพิพาทสำหรับการลงทุนระหว่างเอกชนกับรัฐ และเรื่องอื่นๆ อีกหลายเรื่อง ดังเช่นในกรณีของการเจรจาทำความตกลง Trans-Pacific Partnership Agreement หรือ TPP ซึ่งมีประเทศเข้าร่วมเจรจา 12 ประเทศ ประกอบด้วย ออสเตรเลีย บรูไน แคนาดา ชิลี ญี่ปุ่น มาเลเซีย เม็กซิโก นิวซีแลนด์ เปรู สิงคโปร์ สหรัฐฯ และเวียดนาม ซึ่งข้อบทกว้างขวางมากและหลายเรื่องก็อยู่นอกกรอบของ WTO ซึ่งผู้นำของประเทศที่เข้าเจรจา TPP มีความมุ่งมั่นที่จะให้ TPP เป็นความตกลงตัวอย่างของความตกลงการค้าเสรียุคใหม่ โดยได้ตกลงในวิสัยทัศน์ร่วมกันเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2555 ว่า

“...We are confident that this agreement will be a model for ambition for other free trade agreements in the future, forging close linkages among our economies, enhancing our competitiveness, benefitting our consumers and supporting the creation and retention of jobs, higher living standards, and the reduction of poverty in our countries.”

ซึ่งการเจรจา TPP มีเนื้อหาประกอบด้วย

- การแข่งขัน (competition)

- ความร่วมมือ (co-operation and capacity building)
- การให้บริการข้ามแดน (cross-border services)
- ศุลกากร (customs)
- เรื่อง e-commerce
- สิ่งแวดล้อม (environment)
- การบริการทางการเงิน (financial services)
- การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (government procurement)
- ทรัพย์สินทางปัญญา (intellectual property)
- การลงทุน (investment)
- แรงงาน (labour)
- ประเด็นกฎหมาย (legal issues)
- การเปิดตลาดสินค้า (market access for goods)
- แหล่งกำเนิดสินค้า (rules of origin)
- สุขอนามัยสัตว์และพืช (sanitary and phytosanitary standards)
- มาตรฐานทางเทคนิคที่เป็นการกีดกันการค้า (technical barriers to trade)
- โทรคมนาคม (telecommunications)
- การเข้าเมืองชั่วคราวของนักธุรกิจ (temporary entry)
- สิ่งทอและเสื้อผ้า (textiles and apparel)
- มาตรการเยียวยา (trade remedies)

ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะแยกส่วนความรับผิดชอบเช่นในอดีต ซึ่งถือว่าเรื่องของความตกลง ด้านการค้าเป็นเรื่องของกระทรวงพาณิชย์ และเรื่องการคุ้มครองการลงทุนเป็นเรื่องของกระทรวงการต่างประเทศ หรือเรื่องประเด็นทางเทคนิคเรื่องใดเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ทุกหน่วยงานจะต้องร่วมมือในลักษณะบูรณาการ เพราะความซับซ้อนของความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับการค้าและการลงทุนมีมากขึ้น โดยอาจมีความตกลงที่มีขอบทเกี่ยวกับการค้า การลงทุน แรงงาน สิ่งแวดล้อม หรือสุขอนามัย อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรต่างๆ หลายหน่วยงานในขณะเดียวกัน เช่น ใน WTO, WHO, ILO และในองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขอบทในการระงับข้อพิพาทซึ่งส่วนใหญ่ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะมีมิติที่ซับซ้อนกันหลายมิติทั้งในด้านการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้หน่วยงานใดเพียงหน่วยงานเดียวไม่สามารถรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.4 ความเชื่อมโยงและซับซ้อนของปัญหากฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการค้า การลงทุนสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมในมิติต่างๆ จะเห็นได้ชัดจากข้อพิพาทเรื่อง plain packaging ที่ออสเตรเลียถูกฟ้องใน 2 กระบวนการพร้อมกันคือ

1) มีคดีเข้าสู่ WTO โดยรัฐสมาชิกจำนวนหนึ่งเป็นผู้ฟ้องออสเตรเลีย ซึ่งมีประเด็นทั้งด้านการค้าเพราะเป็นกรณีมีการห้ามใช้เครื่องหมายการค้าบนซองบุหรี่ซึ่งการห้ามดังกล่าวอาจขัดกับความตกลง TRIPS และในขณะเดียวกันก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันสุขภาพของประชาชนซึ่งองค์การอนามัยโลก (WHO) พยายามรณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่และสนับสนุนการใช้มาตรการ plain

packaging เพราะเชื่อว่าจะลดการสูญบุหรีของประชาชนอันจะเป็นการลดโรคร้ายที่เกิดขึ้นจากการสูญบุหรีและลดงบประมาณของรัฐต่างๆ ในการรักษาโรคร้ายเหล่านั้น

2) คดีที่เป็นประเด็นการลงทุนแต่เกี่ยวข้องกับการใช้เครื่องหมายการค้าและสิทธิของรัฐในการออกมาตรการปกป้องสุขภาพของคนขึ้นสู่อนุญาตตุลาการระหว่างประเทศตามสนธิสัญญาคุ้มครองการลงทุนโดยบริษัทเอกชนเป็นผู้ฟ้อง

ซึ่งในกรณีนี้ผู้พิจารณาจากกระบวนการระงับข้อพิพาททั้งสองแห่ง (Panel ของ WTO และอนุญาตตุลาการของความตกลงคุ้มครองการลงทุน) มีคำตัดสินไปในทางเดียวกันก็จะมีปัญหาในทางปฏิบัติ แต่หากมีคำตัดสินแตกต่างกัน หรือตรงกันข้ามกัน ก็จะทำให้เกิดความสับสนของรัฐที่เกี่ยวข้องว่าจะออกมาตรการเกี่ยวกับขงบุหรืออย่างไรจึงจะสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศซึ่งในกรณีนี้คือความตกลงต่างๆ ของ WTO และสนธิสัญญาคุ้มครองการลงทุน เช่น หาก WTO ตัดสินว่ามาตรการของออสเตรเลียไม่ผิดความตกลงของ WTO ออสเตรเลียและประเทศอื่นๆ ก็ยังสามารถใช้มาตรการ plain packaging อยู่ต่อไป แต่หากอนุญาตตุลาการในคดีคุ้มครองการลงทุน ตัดสินในทางตรงกันข้ามโดยเห็นว่าการกระทำของออสเตรเลียในการห้ามใช้เครื่องหมายการค้าบนขงบุหรีเป็นการละเมิดข้อบทของความตกลงคุ้มครองการลงทุน เป็นต้นก็จะทำให้เกิดการตีความเรื่องนี้แตกต่างกันแต่ทั้งนี้ก็มีข้อสังเกตว่าอนุญาตตุลาการในคดีข้อพิพาทเรื่องคุ้มครองการลงทุนจะลดการพิจารณา ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าต้องการที่จะเห็นการตัดสินเรื่องนี้ใน WTO ก่อน

การเข้าใจมิติระหว่างประเทศที่ซับซ้อนและทับซ้อนกันเหล่านี้สามารถเรียนรู้ได้จากคดีความต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งคำตัดสินจะนำไปสู่การสร้างบรรทัดฐานระหว่างประเทศใหม่ๆ ขึ้นมา และการเรียนรู้คดีความต่างๆ เหล่านี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ด้านกฎหมายของไทยอย่างต่อเนื่อง และการฝึกอบรมดังกล่าวควรจะไปพร้อมกับการส่งเจ้าหน้าที่ของไทยเข้าร่วมกระบวนการระงับข้อพิพาท (on the job training) ซึ่งในปัจจุบันระบบการระงับข้อพิพาทที่เปิดโอกาสให้มีคู่ความฝ่ายที่สามเข้าร่วมได้ง่าย คือระบบการระงับข้อพิพาทของ WTO ดังเช่น การที่ไทยเคยเข้าเป็นคู่ความฝ่ายที่สามในข้อพิพาทของ WTO มาแล้วถึง 69 คดี ซึ่งโอกาสเช่นนี้เกิดขึ้นในเฉพาะ WTO เท่านั้น ในขณะที่ข้อพิพาทในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศและข้อพิพาทเรื่องการลงทุนจะไม่เปิดโอกาสให้มีการดำเนินการเช่นนี้ การส่งเจ้าหน้าที่ด้านกฎหมายของไทยให้ไปประจำที่คณะผู้แทนถาวรของไทยประจำองค์การการค้าโลกเพื่อให้มาดูแลงานด้านการระงับข้อพิพาทจึงเปรียบเสมือนการสร้างบุคลากรในด้านการต่อสู้คดีระหว่างประเทศ เพราะมีโอกาสได้ใช้ความรู้ความสามารถในคดีความที่เกิดขึ้นจริง

ตั้งแต่มีการก่อตั้งคณะผู้แทนถาวรของไทยประจำองค์การการค้าโลกที่นครเจนีวา โดยให้สังกัดกระทรวงพาณิชย์เมื่อปี 2538 นั้น ได้มีการมอบหมายงานในเรื่องการระงับข้อพิพาทและคดีความให้อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นนักกฎหมายที่มาจากกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศมีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายทำให้มีโครงสร้างรองรับนักกฎหมายระหว่างประเทศตั้งแต่ระดับเริ่มแรก จนถึงระดับอาวุโส ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษที่ส่วนราชการอื่นไม่มี และที่ผ่านมากกระทรวงการต่างประเทศจะให้ความร่วมมือส่งนักกฎหมายไปปฏิบัติงานในด้านการระงับข้อพิพาทและคดีความต่างๆ ที่คณะผู้แทนถาวร ฯ จนทำให้บางคนได้รับการยอมรับโดยได้รับแต่งตั้งเป็น Panel ตัดสินคดีความที่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐสมาชิก WTO ในหลายคดี เพราะ

WTO เป็นเวทีเดียวที่มีคดีความมากพอที่จะสร้างความเชี่ยวชาญให้แก่บุคลากรด้านกฎหมายของไทย ในระหว่าง 3 ปีที่ประจำการ โดยเรียนรู้จากประสบการณ์จริงในการเขียนคำร้องและคำคู่ความต่อ Panel และ Appellate Body การชี้แจงด้วยวาจา และการโต้ตอบในประเด็นกฎหมายต่างๆ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศควรส่งเสริมและสนับสนุนบุคลากรเหล่านี้ในการเพิ่มทักษะการว่าความ ในคดีระหว่างประเทศต่อไปเมื่อกลับมารับราชการในกระทรวงการต่างประเทศแล้ว

4.2.5 ในการส่งข้าราชการไปฝึกงาน เช่น ที่ Advisory Centre for WTO Law ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ประเทศกำลังพัฒนาในเรื่องของกฎหมาย WTO หรือที่อื่นๆ อาจมีการหมุนเวียนเปลี่ยนกันไป โดยเปิดโอกาสให้นักกฎหมายจากหน่วยงานอื่นที่มีศักยภาพ เช่น จากกระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด ฯลฯ เข้าสมัครแข่งขันไปได้ด้วย เพราะความหลากหลาย และซับซ้อนของประเด็นกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบันมีความเชื่อมโยงไปหมด

4.2.6 ในคดีระหว่างประเทศ ควรมีการรายงานความคืบหน้าให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะซึ่งในอดีตคดีต่างๆ ของไทยใน WTO จะดำเนินการในระดับเจ้าหน้าที่ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว อาจใช้ได้ดีในเรื่องของ trade remedy เช่น การทุ่มตลาด การออกใบอนุญาตนำเข้า ฯลฯ ซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคล้วนๆ อย่างไรก็ตามปัจจุบันคดีของ WTO มีความซับซ้อนมากขึ้น มีประเด็นเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐในการออกมาตรการด้านการค้าและเศรษฐกิจ (regulate trade) ซึ่งอำนาจนี้เป็นอำนาจอธิปไตยที่รัฐสมาชิกใช้ได้ตามความเหมาะสม ทราบได้ที่ไม่ขัดกับความตกลงของ WTO ดังเช่นกรณีบูห์ริ่งของไทยซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เช่น กรมศุลกากร กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีจะผูกพันหน่วยงานต่างๆ ซึ่งจะทำให้การสู้คดีของไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บรรณานุกรม

บทความ

Ernesto Hernandez Lopez. Recent Trends and Perspectives for Non State Actors Participation in World Trade Organization Dispute. Journal of World Trade, 2001.

Alemanno, Alberto. Private Parties and WTO Dispute Settlement System. Cornell Law School Inter-University Graduate Student Conference Paper, 2004.

Hoekman, Horn and Mavroidis. Winners and Losers in the Panel Stage of the WTO Dispute Settlement Mechanism. IFN Working Paper No. 769, 2008.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายสรยุทธ ชาสมบัติ
ประวัติการศึกษา	- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง - นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยลอนดอน
ประวัติการทำงาน	นายเวร กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กงสุล สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองฮ่องกง เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปราก รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครเชียงใหม่ อัครราชทูตที่ปรึกษา คณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก
ผลงานทางวิชาการ	พ.ศ. 2528-2530 พ.ศ. 2532-2535 พ.ศ. 2538-2542 พ.ศ. 2549-2552
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการกองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

พ.ศ. 2557
Chaotic Scene: Treaty-Making Process in Thailand under Article 190 of the Constitution B.E. 2550 วารสารสารานุกรมฯ ปีที่ 68 พุทธศักราช 2554-2557