

นโยบายสาธารณสุขของบุรีแบบเรียบง่าย ข้อพิพาทระหว่างประเทศ: บทเรียนจากออสเตรเลียสู่ไทย ตอนที่ ๑

นภาง เอกอัคร*

บทคัดย่อ

นโยบายของบุรีแบบเรียบง่ายของประเทศออสเตรเลียต่ออุตสาหกรรมยาสูบ เป็นนโยบายสาธารณสุขที่น่าจับตามองและศึกษาเป็นอย่างยิ่งในขณะนี้ เพราะเป็นกรณีที่ยับยั้งประเด็นข้อขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะส่วนของสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของประชาชน กับสิทธิทางการค้าเสรี โดยเฉพาะสิทธิทางการค้าของนักลงทุนต่างชาติในประเทศผู้รับการลงทุน มาต่อสู้กันทางกฎหมายอย่างชัดเจน เพราะมีการฟ้องร้องกันทั้งในระดับประเทศและระดับสากลจริง การศึกษากรณีของบุรีแบบเรียบง่าย ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับอุตสาหกรรมเครื่องดื่มในประเทศไทยอยู่หลายประการ จึงมีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำเนินนโยบายของรัฐเพื่อออกมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของไทยต่อไป

บทความนี้นำเสนอแง่มุมทางกฎหมาย กรณีศึกษาของประเทศออสเตรเลีย ตั้งแต่มาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้ควบคุมของบุรี ค่าเตือนเพื่อสุขภาพ กระบวนการทางกฎหมาย ค่าพิพาทของศาลสูงออสเตรเลีย ตลอดจนการดำเนินการฟ้องร้องกันในระดับสากลผ่านกลไกระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ (ISDS – Investor State Dispute Settlement) และองค์การการค้าโลก ขณะที่กฎหมายในประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มเติมความเข้มงวด อาทิ การกำหนดตลาการเครื่องดื่ม การควบคุมสื่อและการโฆษณาให้เป็นไปอย่างเคร่งครัดมากยิ่งขึ้น การเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับโลกการค้าเสรี โดยเฉพาะข้อพิพาทที่อาจจะถูกนำมายับยั้งขึ้นจากนักลงทุนต่างชาติ เป็นสิ่งที่นักวิชาการทั้งด้านงานสาธารณสุขและกฎหมาย จำเป็นต้องศึกษาและทำความเข้าใจให้ถ่องแท้

คำสำคัญ นโยบายของบุรีแบบเรียบง่าย การควบคุมยาสูบและแอลกอฮอล์ นักลงทุนชาวต่างชาติ
กลไกระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ

* สำนักงานศาลยุติธรรม

LL.B. & LL.M (International Law) University of Bristol, England (โดยทุนรัฐบาล ก.พ.) เนติบัณฑิตไทย (น.บ.ท.) สำนักอบรมกฎหมายเนติบัณฑิตยสภา และ Mini LL.M. Chicago-Kent College of Law, Chicago, Illinois, USA (โดยทุนสำนักงานศาลยุติธรรม)

"Australia Plain Packaging Policy: International Dispute: A Case Study for Thailand" Part I

*Napanang Ek-Akara**

Abstract

The Plain Packaging Policy within the Australian Tobacco Industry is one of the most interesting public health policies in this era. The conflict between public interest for public health and safety against protected rights of foreign investor is at stake. This legal battle is seemingly apparent on both the domestic court and international level. As such, this serves as a relevant basis for comparison with the study of the alcohol beverages industry which may offer great point of reference to Thailand's problem with regards to the preventive measures to control alcoholic consumption.

This article draws close attention to the legal aspect of this issue especially on measures taken by the Australian government such as packaging restrictions, health warning etc. In addition, the legal procedures, judgments of the High Court of Australia and the international dispute settlement mechanisms under ISDS (Investor State Dispute Settlement) and WTO are being studied and examined. Thailand recently attempted to have certain stricter control on packaging, media and advertisement, which may lead to certain legal obligations upon the alcohol industry in the near future. Thai scholars especially in the legal and public health fields shall therefore need to prepare for the challenges brought about by foreign investors, with understanding and careful deliberation.

Key words: Plain Packaging Policy, foreign investor, tobacco and alcohol control, the international dispute settlement mechanisms under ISDS

* Legal Officer, The Office of the Judiciary

LL.B. & LL.M Master of Laws in International Law, University of Bristol, England (Full-Scholarship Royal Thai Government), (Thai Barrister-at Law) Thai Bar Association, Mini LL.M. Chicago-Kent College of Law, Chicago, Illinois Institute of Technology , USA (Full-Scholarship The Court of Justice of Thailand) และ Mini LL.M. Chicago-Kent College of Law, Chicago, Illinois, USA (โดยทุนสำนักงานศาลยุติธรรม)

“กฎหมาย” กลไกเพื่อสุขภาพในอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

อุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จัดว่าเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ สร้างรายได้แก่ผู้ผลิตมูลค่ามหาศาล แต่ขณะเดียวกันปัญหาที่เกิดจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้น ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างไม่สามารถประเมินค่าได้ แน่นนอนที่สุดอันดับแรก เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ สร้างปัญหาสุขภาพและคุณภาพชีวิตของคนในชาติอย่างชัดเจน เพราะเป็นสาเหตุของการเสียชีวิตก่อนวัยอันควร ทั้งโรคภัยต่างๆ อุบัติเหตุ อาชญากรรม รวมถึงปัญหาอื่นๆ เช่น ความรุนแรงในครอบครัว ความรุนแรงทางเพศ เป็นต้น ผลกระทบเหล่านี้ตกเป็นภาระของรัฐบาลและสังคมที่ต้องจัดสรรงบประมาณภาษีอากรเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ตลอดจนแก้ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น

“กฎหมาย” จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญของภาครัฐเพื่อลดความเสียหายที่เกิดต่อเศรษฐกิจและสังคมได้ดีที่สุด ควบคู่กับการรณรงค์เพื่อปลูกจิตสำนึกเพื่อลดการบริโภคแอลกอฮอล์ ในปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อสุขภาพเหล่านี้ได้รับการผลักดันและสนับสนุนจากภาครัฐ องค์กรที่เกี่ยวข้อง และภาคเอกชนอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 กลไกทางกฎหมายเหล่านี้มีหลายรูปแบบ อาทิ การออกระเบียบห้ามจำหน่ายในบางสถานที่ เช่น ใกล้สถานศึกษา ศาสนสถาน มีการจำกัดเวลา ห้ามโฆษณาในสื่อต่างๆ ฯลฯ และล่าสุดในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2558 รัฐบาลมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รอบสถานศึกษา ในระยะ 300 เมตร

ความพยายามเหล่านี้ส่งผลให้ไทยเป็นประเทศในเอเชียที่ได้รับการยอมรับจากองค์การอนามัยโลก (World Health Organization) ว่าเป็นประเทศที่มีพัฒนาการในการต่อสู้กับการเพิ่มขึ้นของการบริโภคแอลกอฮอล์มากที่สุดในเอเชียแปซิฟิกในปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม เมื่อนโยบายสาธารณสุขนั้นประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แน่นนอนว่ายอดขายผลประโยชน์ทางธุรกิจย่อมลดลง การตอบโต้ของฝ่ายผู้ผลิตจึงทวีความรุนแรงมากขึ้น แม้ว่ากฎหมายจะตราไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการห้ามโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ แต่ระยะหลัง บริษัทผู้ผลิตและนำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์พยายามใช้กลยุทธ์ใหม่ทางการตลาดและโฆษณาแฝง โดยเฉพาะกับกลุ่มวัยทำงานและวัยรุ่น ทั้งในรูปแบบการใช้บุคคลผู้มีชื่อเสียงที่เด็กและเยาวชนติดตาม ให้โพสต์ภาพหรือข้อความเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ของตราสินค้าตนเองในสื่อออนไลน์ การสร้างภาพลักษณ์ใหม่ให้จูงใจกลุ่มเป้าหมายให้บริโภคสินค้า จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการทางการตลาดเหล่านี้ ทำให้ยอดขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์พุ่งสูงขึ้น โดยเฉพาะในต่างประเทศ การตลาดโดยใช้ผู้มีชื่อเสียงกระตุ้นความสนใจของผู้บริโภค ตัวอย่างเช่น เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ชื่อ “Ciroc” สามารถเพิ่มยอดขายกว่า 1,000 เปอร์เซ็นต์ ด้วยการทำการตลาดร่วมกับนักร้องเพลงแร็ปชื่อดัง P Diddy นอกจากนี้บริษัทเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ยังพยายามสร้างภาพลักษณ์ของตนเพื่อสร้าง Brand Awareness สู่สายตาสังคม โดยการเป็นผู้สนับสนุนงานจัดแสดงประกวดแข่งขัน ศิลปะ ดนตรี กีฬา ที่เราพบเห็นเป็นประจำ ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติผู้ตรากฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมายพึงศึกษาเพื่อให้รู้เท่าทันจึงควรศึกษากลยุทธ์เหล่านี้ รวมถึงบทเรียนและกรณีศึกษาจากต่างประเทศด้วย

นอกจากกลยุทธ์ทางการตลาดและความพยายามของผู้ผลิตและนำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ได้กล่าวมาแล้ว ข้อกังวลที่สำคัญอีกประการหนึ่งของผู้ดำเนินนโยบายเพื่อการควบคุมและออก

มาตรการของรัฐในยุคราคาการลงทุนระหว่างประเทศเสรีเฟื่องฟู คือ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากสินค้ามีนักลงทุนเป็นชาวต่างชาติ เพราะในสนธิสัญญาทางการค้าระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นความตกลงเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน (Bilateral Investment Treaty หรือ BITs) ซึ่งไทยมีความตกลงและมีผลบังคับใช้แล้วกับ 37 ประเทศ (ข้อมูลของปี พ.ศ. 2557) หรือพันธกรณีทางการค้าระหว่างประเทศอื่นๆ อาทิ กรอบการตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreements หรือ FTAs) ความตกลงการลงทุนอาเซียน (ASEAN Comprehensive Investment หรือ ACIA) เป็นต้น ทุกฉบับนั้นบรรจุข้อบ่งชี้ด้วยเรื่องการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐและเอกชน หรือ ISDS (Investor-State Dispute Settlement) อยู่แทบทั้งสิ้น ซึ่งข้อบ่งชี้ให้สิทธิแก่นักลงทุนผู้ถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ โดยรัฐผู้รับการลงทุน อาทิ หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง (Most Favoured Nation หรือ MFN) การปฏิบัติที่เป็นธรรมอย่างเท่าเทียมกัน เป็นต้น เลือกระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศระหว่างรัฐและเอกชนผู้ลงทุน โดยใช้กลไกอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ โดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรมภายในประเทศผู้รับการลงทุน ซึ่งประเทศไทยเคยได้รับประสบการณ์จากการถูกฟ้องร้องเป็นคดี ภายใต้กลไกนี้เพียงครั้งเดียว คือ คดี Walter Bau หรือที่ทุกคนรู้จักกันในนาม “ค่าโง่ทางด่วน” ดังนั้น ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศและกลไกการระงับข้อพิพาท จึงเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในภายภาคหน้าอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ ประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งคือเหตุผลที่นักวิชาการและผู้สนใจกฎหมายในไทยพึงศึกษาค้นคว้านโยบายของบุรีร์แบบเรียบง่ายได้แก่ ความคล้ายคลึงกับอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มีอยู่หลายประการด้วยกัน ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ทั้งสองอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาสูบมีมูลค่าทางการตลาดสูงมาก

จากการศึกษาพบว่า สำหรับอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ คาดหมายว่าในปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) มูลค่าตลาดทั่วโลกจะมากถึง 1.2 ล้านล้าน เหรียญดอลลาร์สหรัฐ เฉพาะในสหรัฐอเมริกา ตลาดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มีมูลค่าสูงถึง 174 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ ในภูมิภาคอาเซียนตลาดแอลกอฮอล์มีมูลค่าค่อนข้างสูงเช่นกัน ยกตัวอย่างประเทศเวียดนามใน 5 ปีที่ผ่านมา มูลค่าการขายเบียร์ในประเทศพุ่งสูงเป็นสองเท่าของการเจริญเติบโตของ GDP ของเวียดนามเอง ส่วนในเมืองไทยตลาดเบียร์มีมูลค่าทางการตลาดถึง กว่า 125,000 ล้านบาท (ข้อมูลปี พ.ศ. 2557)

ส่วนอุตสาหกรรมยาสูบนั้น จากการศึกษาพบว่า มูลค่าทางตลาดมีมากถึง 744 พันล้านในปี ค.ศ. 2014 จำนวนบุรีร์ที่ขายทั้งปี มีจำนวน 5.6 ล้านล้านมวน แก่นักสูบหนึ่งพันล้านคนทั่วโลก ในออสเตรเลียเองหนึ่งปีก่อนประกาศใช้กฎหมายของบุรีร์แบบเรียบง่ายผู้บริโภคใช้จ่ายเงินซื้อบุรีร์เป็นจำนวนมากถึง 4.8 พันล้านเหรียญดอลลาร์ออสเตรเลีย ข้อมูลที่น่าสนใจ คือ ความนิยมในสินค้าชิ้นนี้ที่มีมากจนน่าตกใจ ข้อมูลจากการศึกษาพบว่า การทำสำรวจการใช้จ่ายในร้านสะดวกซื้อและ supermarket ของคนออสเตรเลีย ผู้คนใช้จ่ายบุรีร์ เป็นอันดับสองรองจาก ผลิตภัณฑ์นม (Dairy Product) ใน นำหน้าค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในส่วน อาทิ เครื่องดื่มเย็นทั่วไป อาหารแช่แข็ง และผลิตภัณฑ์เพื่อความงามและสุขภาพ

ประการที่สอง อุตสาหกรรมทั้งสองประเภทมี ผลกระทบเชิงลบ (Negative Externality) ต่อสังคม

เนื่องจากสินค้าทั้งสองประเภทคือ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาสูบ มีผลกระทบเชิงลบ (Negative Externality) สร้างความเดือดร้อนเสียหายต่อสังคม เศรษฐกิจในหลายรูปแบบ ที่ผู้ค้าไม่เคยนำมาคำนวณเป็นต้นทุนการผลิตว่าสังคมต้องแบกรับภาระอยู่ไม่น้อยเพียงไร นอกจากภาวะความเจ็บป่วยจากโรคร้ายนานาชนิดที่มีสาเหตุสำคัญจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และบุหรี่ อุบัติเหตุและความเดือดร้อนที่เกิดจากการหย่อนในประสิทธิภาพของแรงงานและบุคลากรของชาติส่งผลเป็นวงกว้างต่อเศรษฐกิจในระดับจุลภาคและมหภาค นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อสังคม หากพิจารณาตีอาชญากรรมต่างๆ พบว่า เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มักจะเป็นสาเหตุสำคัญ ก่อให้เกิดความผิดก่อกวน ขาดสติยั้งตนเอง เกิดการทะเลาะวิวาท ความรุนแรงทางเพศ ความรุนแรงในครอบครัว ที่รัฐและสังคมต้องเป็นผู้แบกรับภาระ

ประการที่สาม นโยบายของรัฐต่ออุตสาหกรรมทั้งสองประเภทได้รับความสนใจเป็นอย่างสูงจากหลายองค์กร

นับว่าการดำเนินนโยบายที่เข้มงวดเพื่อควบคุมและลดการบริโภคยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ นั้นมิใช่เพียงถูกจับตามองจากกลุ่มผู้ค้าเท่านั้น นักวิชาการแขนงต่างๆ โดยเฉพาะการสาธารณสุข กฎหมาย ตลอดจนนักธุรกิจให้ความสนใจความเคลื่อนไหวของมาตรการที่ออกโดยรัฐอย่างมีนัยยะสำคัญ สถาบันต่างๆ ติดตามการฟ้องร้องในประเทศออสเตรเลียอย่างใกล้ชิด เพราะนอกจากนี้ทางขับเคลื่อนนโยบายทางสุขภาพแล้ว ผลการตัดสินของอนุญาโตตุลาการนี้คดีนี้กำลังจะสร้างบรรทัดฐานของการค้าระหว่างประเทศ ในกรณีนี้ นักลงทุนต่างชาติใช้สิทธิการระงับข้อพิพาทในคดีผ่านกระบวนการระหว่างประเทศผ่านกลไก ISDS - Investor State Dispute Settlement โดยเฉพาะประเทศอื่นๆ ที่มีความมุ่งหวังที่จะดำเนินการนโยบายคล้ายคลึงกันนี้เช่นเดียวกัน นับว่าเป็นการต่อสู้กันที่ชัดเจนระหว่างการดำเนินนโยบายรัฐ และสิทธิการค้าเสรีของนักลงทุน

ในทางกฎหมาย นโยบายของบุรีแบบเรียบง่ายตั้งคำถามแก่นักกฎหมายทั่วโลก เฉกเช่นเดียวกับอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ว่าสิทธิในการค้าขายอย่างเสรีตามพันธสัญญาทางการค้าต่างๆระหว่างประเทศอยู่เหนือและต่อสู้สิทธิอธิปไตยแห่งรัฐผู้เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเพื่อความสงบเรียบร้อย สุขภาพอนามัยของคนในชาติได้หรือไม่ ประเด็นนี้ ถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญที่สุด โดยเฉพาะเมื่อองค์กรระหว่างประเทศทั้งสามองค์กรไม่ว่าจะเป็น องค์การอนามัยโลก (WHO – World Health Organization) องค์การการค้าโลก (WTO – World Trade Organization) ติดตามข้อขัดแย้งที่กระทบเป้าประสงค์หลักขององค์กรของตนด้วยใจจดจ่อ

ประการที่สี่ ผลในเชิงนโยบายของสองอุตสาหกรรมส่งอิทธิพลต่อหลายประเทศ

ในแง่กฎหมาย คำพิพากษามีใช้เพียงมีผลในเขตอำนาจศาลในประเทศออสเตรเลียเท่านั้น แต่เนื่องจากประเทศออสเตรเลียเป็นหนึ่งในเครือจักรภพอังกฤษ ใช้กฎหมายคอมมอนลอว์ common law ผลก็คือ คำพิพากษาในคดีนี้ของออสเตรเลียมีอิทธิพลต่อ ในประเทศที่อยู่ในเครือจักรภพอังกฤษทั้งหมดเพราะสามารถหยิบยกอ้างอิงกฎหมายในประเทศออสเตรเลียได้

คำตัดสินของศาลสูงแห่งออสเตรเลียส่งสัญญาณสนับสนุนโดยตรงต่อประเทศอื่นๆ ที่กำลังประเมิน ทบทวน หรือขับเคลื่อนนโยบายเหล่านี้ ทั้ง อังกฤษ นิวซีแลนด์ อินเดีย และประเทศในสหภาพยุโรป ต่างทำการศึกษาถึงมาตรการต่างๆ เพื่อควบคุมการบริโภคทั้งแอลกอฮอล์และยาสูบ อย่างเป็นรูปธรรม ล่าสุดปีนี้ ค.ศ. 2015 ประธานาธิบดีประเทศ Ireland ลงนามในกฎหมายของบุหรี่แบบเรียบง่ายเป็นประเทศที่สองของโลก รัฐมนตรีกระทรวงกิจการเด็กและเยาวชนแห่งผู้รับผิดชอบ มาตรการยอมรับว่าสำเร็จของประเทศออสเตรเลียเป็นแรงผลักดันสำคัญในการประกาศกฎหมายฉบับนี้

ทำไมเราต้องเรียนรู้เรื่อง ISDS

ISDS ย่อมาจาก Investor-State Dispute Settlement การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐและเอกชน เป็นกลไกหนึ่งที่น่าสนใจและเป็นที่ถูกกล่าวถึงอย่างมากในยุคการค้าเสรี เมื่อนโยบายของรัฐผู้รับการลงทุนอย่างประเทศไทย คือการเปิดกว้างรับชาติผู้เข้ามาลงทุน มุ่งหวังผลประโยชน์และการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สร้างความร่วมมือทางการค้า สร้างอาชีพ รายได้ และการพัฒนาสังคมพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ด้วยพื้นฐานแห่งความเป็นจริงที่แต่ละประเทศมีความหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรม ระบบการปกครอง ตลอดจนพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และกระบวนการยุติธรรม ที่มีความซับซ้อน ยุ่งยากและแตกต่างกันเป็นอย่างยิ่ง จึงทำให้ สนธิสัญญาความตกลงต่างๆ ทางการค้า ทั้งระดับทวิภาคี พหุภาคี บรรจุกฎข้อบท ISDS ไว้ในส่วนการระงับข้อพิพาท ทั้งนี้ด้วยความมุ่งหวังเพื่อขจัดความเลื่อมล้ำเหล่านี้ และดำเนินการแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศให้มีความไว้วางใจและคล่องตัวมากยิ่งขึ้นด้วยความคาดหวังว่าจะเกิดผลดีทั้งนักลงทุนเอกชนและรัฐผู้รับการลงทุน โดยมีช่องทางให้ทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทต่อกันโดยไม่จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมภายในประเทศของรัฐผู้รับการลงทุน

การศึกษาข้อพิพาทระหว่างประเทศ ผ่านกรณีศึกษาที่เกิดการฟ้องร้องจริงของรัฐบาลออสเตรเลีย มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อบุคลากรในวงการสาธารณสุขของไทย ที่ต้องเรียนรู้เข้าใจ ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต เพราะแม้ว่า รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐมีความตั้งใจอันดีเพื่อลดปริมาณผู้บริโภคบุหรี่ ลดการเกิดเหตุร้าย อันตรายต่อสุขภาพต่อเศรษฐกิจ และสังคมโดยรวมมากเพียงไร อีกทั้งศาลสูงแห่งประเทศออสเตรเลียจะมีคำพิพากษาให้ฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้ชนะ และรับรองว่า มาตรการนี้ชอบโดยกฎหมายอย่างสมบูรณ์ แต่ยังมีช่องทางผ่านกฎหมายระหว่างประเทศนำพาเข้าสู่ข้อพิพาทระหว่างรัฐและเอกชน ที่เป็นกลไกที่ซับซ้อน ต้องการความชำนาญ และเงินจำนวนมากในการสู้คดี

เมื่อแพคดีภายในประเทศออสเตรเลีย กลุ่มผู้ผลิตและนำเข้าบุหรี่ในประเทศออสเตรเลียซึ่งเป็นบริษัทข้ามชาติอเมริกา แคนาดาและญี่ปุ่น ต่างร่วมกันจ้างบริษัทกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญระดับสากล นำคดีนี้ขึ้นสู่กระบวนการการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศที่จะทำได้ ซึ่งมีสองทาง ได้แก่

หนึ่ง การดำเนินคดีภายใต้กลไกระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐและเอกชน หรือ ISDS – Investor State Dispute Settlement ภายใต้ BIT Hong Kong Australia มาตราที่ 6 และที่ 2 (2) กล่าวหาว่า

การดำเนินมาตรการนี้ละเมิดต่อสิทธิในการเป็นนักลงทุนภายใต้การคุ้มครอง ตามสนธิสัญญาทางการค้า

สอง การร้องเรียนภายใต้องค์การการค้าโลก WTO Appellate Body กล่าวว่า ประเทศออสเตรเลียละเมิดความตกลง TRIP เนื่องจาก นโยบายของบุหรี่แบบเรียบง่ายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของนักลงทุนเกินขอบเขต และการกล่าวหาว่ารัฐบาลออสเตรเลียละเมิดต่อข้อบท TBT หรือ Technical Barrier to Trade ภายใต้ TRIPs Paris Convention for Protection of Industrial Property and WTO's Agreement on Technical Barriers to Trade

นโยบายของบุหรี่แบบเรียบง่ายและกระบวนการทางกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย

นับแต่ปีพุทธศักราช 2553 เป็นต้นมา นโยบายของบุหรี่แบบเรียบง่ายของประเทศออสเตรเลียได้ถูกตราขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติ ที่มีชื่อว่า Tobacco Plain Packaging 2011 นโยบายนี้เป็นที่สนใจและจับตามองเป็นอย่างยิ่ง เพราะถือว่าเป็นการดำเนินการนโยบายสุขภาพที่กล้าหาญด้วยมาตรการที่เข้มงวดจริงจังที่สุดเท่าที่เคยมีมาต่อสินค้าบุหรี่ ส่งผลกระทบต่อบริษัทยักษ์ใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมยาสูบโดยตรง

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศแรกในโลกที่ออกมาตรการนี้ได้สำเร็จ โดยการกำหนดห้ามผู้ประกอบการธุรกิจไม่ให้นำตราสัญลักษณ์และโลโก้สินค้าปรากฏบนซองบุหรี่ แม้ “เครื่องหมายการค้า” นั้นจะเป็นเครื่องหมายการค้าซึ่งได้รับการรับรองถูกต้องตามกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ซองบุหรี่มีสีเดียวกันทุกยี่ห้อ นั่นคือ สีเขียวมะกอก (Olive) จนผู้คนขนานนามมาตรการนี้ให้ว่าเป็น “การปฏิวัติโอลิว” (Olive Revolution) นอกจากนี้ยังต้องมีรูปภาพแสดงเป็นคำเตือนเกี่ยวกับสุขภาพ (Graphic Health Warnings) บนซองบุหรี่อย่างชัดเจน อาทิ ภาพเตือนเกี่ยวกับโรคต่างๆ ที่มีสาเหตุมาจากบุหรี่ เช่น มะเร็งปอด มะเร็งปาก ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ กระทรวงสาธารณสุขแห่งออสเตรเลียประกาศว่าตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 2012 ผลิตภัณฑ์ยาสูบทุกชนิดที่นำมาขาย เสนอเพื่อขาย และนำเข้ามาสู่ประเทศออสเตรเลียต้องดำเนินการตามมาตรการที่รัฐบาลกำหนด หากไม่กระทำตามกฎหมายนี้มีโทษทั้งทางแพ่งและอาญา

นอกจากนโยบายของบุหรี่แบบเรียบง่ายรัฐบาลออสเตรียยังออกมาตรการอื่นๆ ควบคู่ไปด้วย จุดประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อลดความน่าสนใจของหีบห่อบรรจุภัณฑ์เหล่านี้ต่อผู้บริโภคโดยเฉพาะกลุ่มวัยรุ่น เพิ่มเติมความตระหนักรู้ของคำเตือนเกี่ยวกับสุขภาพที่ก่อเกิดจากบุหรี่ และ เป้าหมายในระยะยาวเพื่อลดผู้สูบบุหรี่ทั่วประเทศเสริมสร้างมาตรการควบคุมบุหรี่ระดับชาติอย่างเป็นรูปธรรมที่สุด

มาตรการอื่นๆ ที่รวมเรียกว่า มาตรการควบคุมบุหรี่อย่างครอบคลุม (Comprehensive package of tobacco control measures) ซึ่งมีด้วยกันหลายด้าน

- มาตรการด้าน คำเตือนสุขภาพ (Health Warning) กฎหมายออกมาตรการกำหนดมีผลตั้งแต่ ธันวาคม ปี ค.ศ. 2012 กำหนดให้มีภาพคำเตือนบนพื้นที่ด้านหน้าของซองบุหรี่ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 และ พื้นที่ร้อยละ 90 ด้านหลังของซองบุหรี่ด้วย

- มาตรการจำกัดการโฆษณาทางสื่อออนไลน์ มีผลควบคุมตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2012
- บริษัทบุหรี่ต้องดำเนินการลงทุนในโครงการต่อต้านการสูบบุหรี่ที่จะรณรงค์ในวงกว้างต่อไป
- การขึ้นราคาภาษี การขึ้นภาษีของประเทศออสเตรเลียมีลักษณะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆโดยทำเป็นแผนระยะยาวตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 25 และทยอยขึ้นราคาภาษีบุหรี่มากขึ้นครั้งละร้อยละ 12.5 โดยจะค่อยๆ ทยอยใช้มาตรการนี้ทีละร้อยละ 12.5
- มาตรการเพิ่มโทษผู้ลักลอบนำบุหรี่เข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย

แน่นอนว่าซองบุหรี่แบบเรียบง่ายเป็นนโยบายที่เข้มงวด ผนวกกับมาตรการอื่นๆที่ออกมาพร้อมกันถือว่ารัฐบาลออสเตรเลียมีความตั้งใจอย่างจริงจังที่จะลดจำนวนผู้ติดบุหรี่ และกระทำอย่างเป็นระบบและรอบด้าน กฎหมายฉบับนี้นั้นมีความน่าสนใจและเป็นประโยชน์ที่จะหยิบยกมาศึกษา

ก่อนตรากฎหมาย การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบจากนโยบายสาธารณสุขนั้นมีอย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง นอกจาก หน่วยงานเฉพาะด้านการสาธารณสุขหลักของภาครัฐแล้ว ยังมีหน่วยงานของเอกชนรวมทั้ง มีผลงานวิจัยหลากหลาย วิเคราะห์ถึงผลกระทบที่ก่อความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน และทรัพยากรบุคคลของชาติ รายงานจากการวิจัยนั้นมีมากมาย อาทิ การศึกษาวิจัยอย่างจริงจังโดยคณะผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพในประเทศออสเตรเลีย ที่ร่วมตัวกันในชื่อ The National Preventive Health Taskforce ราวปี ค.ศ. 2009 ผลงานวิจัย บทความและข้อเสนอหลายฉบับนับสิบถูกตีพิมพ์ นอกจากกลุ่มผู้มีความชำนาญในด้านสุขภาพ ยังมีรายงานศึกษาเกี่ยวกับผู้บริโภคและตลาดตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับค่าเดือนสุขภาพ ยืนยันผลจากภาพเดือนสุขภาพกราฟิกที่จะมีต่อผู้บริโภคโดยบริษัทผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัยข้อมูลโดยเฉพาะ ซึ่งรายงานทั้งหมดอยู่บนหน้าเว็บไซต์ของ กระทรวงสาธารณสุขของออสเตรเลีย และที่สำคัญที่สุดคือ รัฐบาลได้ดำเนินการกระบวนการรับฟังความคิดเห็น หรือ consultation ทั้งแบบเป็นทางการ และกลุ่มย่อยกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติฉบับนี้

นอกจากกระบวนการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐบาลออสเตรเลียให้ความสนใจเรื่องข้อมูลงานวิจัยในเชิงลึกเพื่อออกมาตรการต่างๆ จากการศึกษาพบว่า แม้ภายหลังจากการออกมาตรการของบุหรี่แบบเรียบง่ายศูนย์วิจัยและมหาวิทยาลัยต่างๆในประเทศออสเตรเลียก็ยังดำเนินการ รวบรวมข้อมูล ศึกษา และออกเผยแพร่ต่อสาธารณชน ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล มีเป้าประสงค์เพื่อสำรวจวิเคราะห์ ผลการออกมาตรานี้ว่าได้ผลต่อผู้บริโภคจริงหรือไม่ ผลงานวิจัยจำนวนมากถูกตีพิมพ์ลงในวารสาร The British Medical Journal (BMJ) การศึกษาจัดทำการศึกษาสำรวจผู้บริโภคอย่างจริงจังโดยหลากหลายสถาบัน ตัวอย่างเช่น การวิจัยโดย Centre for Behavioural Research in Cancer, Cancer Council Victoria มีการเลือกผู้บริโภคบุหรี่ยุค 7,000 คน ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนประชากรผู้ติดบุหรี่ทั่วออสเตรเลีย ที่มีความแตกต่างทั้ง อายุ อาชีพ และที่อยู่ มีการติดตามผลทุกเดือนทั้งทางโทรศัพท์และผ่านการตอบคำถามออนไลน์ เป็นเวลายาวนานถึงสองปีกว่า งานวิจัยรวบรวมข้อมูลประกอบด้วยคำถามที่เจาะลึกและมีการศึกษามาแล้วอย่างละเอียด อาทิ ความรู้สึกที่แท้จริงเมื่อได้เห็นภาพค่าเดือน เห็นด้วยหรือไม่ว่าค่าเดือนนี้ทำให้ท่านไม่อยากสูบบุหรี่อีก ความชอบ

ความพอใจ องค์ประกอบที่ทำให้อยากซื้อบุหรี่ ฯลฯ อีกผลการวิจัยโดยสถาบันเดียวกันที่ได้รับการสนับสนุนโดยกระทรวงการสาธารณสุขและนักวิชาการหลายแขนงทั้งสุขภาพ การวิเคราะห์ข้อมูล นำเสนอว่า รูปภาพคำเตือนสุขภาพมีผลทำให้นักสูบต้องการเลิกสูบบุหรี่ได้จริง ผู้สูบบุหรี่จำนวนมาก คิดถึงการเลิกสูบอย่างน้อยหนึ่งครั้งต่อวัน เพราะรูปภาพคำเตือน นอกจากนี้ งานวิจัยบางชิ้นสรุปด้วยว่าผู้ที่สูบบุหรี่รู้สึกว่ารสชาติของบุหรี่นั้นด้อยลงเมื่อหยิบออกมาจากซองบุหรี่แบบเรียบง่ายลดความต้องการและความน่าสนใจในการสูบไปโดยปริยาย

นอกจากรัฐบาลออสเตรเลียจะเน้นเรื่องการศึกษาวิจัยทั้งช่วงก่อนและหลังกฎหมายบังคับใช้ รัฐบาลออสเตรเลียยังใส่ใจในการทำความเข้าใจกับคนในชาติหรือคนต่างชาติที่อาศัยในออสเตรเลียที่ไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาแรก เอกสารสำคัญเกี่ยวกับมาตรการการควบคุมของบุหรี่ถูกแปลเป็นภาษาต่างๆ ถึง 10 ภาษา อาทิ ฝรั่งเศส อารบิก ฮินดี จีน เวียดนาม เกาหลี เป็นต้น เพื่อสื่อสารทำความเข้าใจและเจตนาารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้เผยแพร่แก่ประชาชน (ข้อมูลจาก National Library of Australia) จากการศึกษาข้อมูลทั้งหมด ผนวกกับผลงานวิจัยจากสถาบันต่างๆ ที่รัฐบาลออสเตรเลียใช้เป็นรากฐานข้อสนับสนุนในการตรากฎหมาย และรับรองผลภายหลังการบังคับใช้ แสดงออกถึงการให้ความสำคัญอย่างเป็นทางการเป็นลำดับขั้นตอนในทางปฏิบัติที่สอดคล้องนโยบายสาธารณสุขระดับชาติ เพื่อการพัฒนาประเทศด้านสุขภาพอย่างแท้จริง

ข้อโต้แย้งที่น่าสนใจในทางกฎหมาย และ คำตัดสินของศาลสูงออสเตรเลีย

ภายหลังจากการดำเนินมาตรการของบุหรี่แบบเรียบง่ายอย่างเคร่งครัด ส่งผลกระทบต่อบริษัทต่างๆ ที่อยู่ในอุตสาหกรรมนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ บริษัทข้ามชาติเหล่านี้ ทั้งจากประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ต่างไม่รอช้าที่จะดำเนินการทางกฎหมายต่อรัฐบาลประเทศออสเตรเลีย การต่อสู้ทางการศาลเริ่มขึ้นเมื่อ โจทก์ ได้แก่ British American Tobacco และ Japan Tobacco International บริษัทข้ามชาติชื่อดังยื่นฟ้องรัฐบาลออสเตรเลีย มีโจทก์ร่วมภายหลังเป็นบริษัท Phillip Morris Ltd และ Imperial Tobacco การฟ้องร้องครั้งนี้มีประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อนโยบายสาธารณะที่น่าสนใจอยู่หลายประการ ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา และกฎหมายมหาชนว่าด้วยเรื่องนโยบายรัฐ

ศาลสูงแห่งประเทศออสเตรเลีย มีคำวินิจฉัยเป็นคดีเลขที่ S389/2411 British American Tobacco Australian Limited and Ors. V. The Commonwealth of Australia พิพากษาว่านโยบายของบุหรี่แบบเรียบง่ายมิได้ละเมิดต่อรัฐธรรมนูญแห่งออสเตรเลีย หรือสิทธิใด ๆ ของโจทก์ ผู้ประกอบการจนเกินขอบเขต ส่งผลให้คำฟ้องของฝ่ายโจทก์ไม่สัมฤทธิ์ผล คำพิพากษากว่า 130 หน้า สรุปใจความว่าโดยย่อ ดังนี้

ประการแรก เรื่องเจตนารมณ์ของกฎหมาย ศาลเน้นน้ำหนักไปที่เจตนารมณ์ของกฎหมายที่สอดคล้องกับกรอบอนุสัญญาเกี่ยวกับการควบคุมยาสูบ (Framework Convention on Tobacco Control) ขององค์การอนามัยโลกว่ามีความสำคัญอย่างไร ศาลตัดสินว่าการที่รัฐบาลออสเตรเลียดำเนินนโยบายดังกล่าวก็เพื่อพยายามสนับสนุนการเลิกบุหรี่ ลดจำนวนผู้บริโภค เจตนารมณ์แห่งกฎหมายเป็นไปเพื่อสุขภาพอนามัยของประชาชน อีกทั้งนโยบายนี้เป็นหลักสำคัญของเป้าหมาย

ทั้งหมด และเป็นหน้าที่ของออสเตรเลียในฐานะชาติสมาชิกองค์การอนามัยโลกที่พึงต้องปฏิบัติตามอนุสัญญา ผู้พิพากษาเสียงส่วนมาก ทบทวนหนึ่ง ปฏิเสธข้ออ้างเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญออสเตรเลียว่าสิทธิตามที่ฝ่ายโจทก์อ้างนั้นมิได้รับผลกระทบหรือถูกละเมิดดังอ้างแต่อย่างใด Justice Hayne กล่าวว่า กฎหมายใด ๆ ที่ระบุให้มีค่าเตือนสุขภาพบนผลิตภัณฑ์ แม้หากว่าจะมีความเข้มข้นเทียบเท่าพระราชบัญญัติของบุห์รีแบบเรียบง่ายก็ไม่อาจถือได้ว่าส่งผลกระทบต่อกรอบกรรมสิทธิ์ของโจทก์

ประการถัดมา เรื่องกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินทางปัญญา เรื่องสิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ (Ownership) ในการใช้เครื่องหมายทางการค้าของตนถูกลิดรอนเนื่องด้วยการดำเนินนโยบายรัฐประเด็นนี้มีการตีพิมพ์เป็นบทความโดย WIPO – World Intellectual Property Organization วิเคราะห์ผลกระทบจากคำพิพากษานี้ เป็นที่สนใจในวงการกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาทั่วโลก

อนึ่ง ข้ออ้างของโจทก์ คือ สิทธิทรัพย์สินทางปัญญาอันได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะ เป็น Trademarks, Patents, Designs, Copyrights ย่อมไม่สามารถละเมิดได้ ทนายโจทก์อ้างว่าการไม่อนุญาตให้มีตราเครื่องหมายการค้าใด ๆ บนซองบุห์รี เป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้เครื่องหมายการค้าอย่างร้ายแรง และโต้แย้งเพื่อเพิ่มน้ำหนักในประเด็นนี้ถึงขนาดอ้างว่า การไม่อนุญาตให้ใช้เครื่องหมายการค้าเปิดโอกาสให้บุห์รีปลอมและธุรกิจผิดกฎหมายเติบโต เป็นการสนับสนุนองค์การอาชญากรรมทางอ้อม พร้อมเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐบาลเป็นมูลค่ามหาศาล

Justice Gummton ตั้งคำถามว่า การอ้างเรื่องกรรมสิทธิ์ในสิทธิเหล่านี้ถูกต้องหรือไม่ ในอดีตไม่เคยมีคดีไหนเลยที่อ้างความนโยบายของรัฐละเมิดสิทธิทางทรัพย์สินทางปัญญาชัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ศาลสูงแห่งออสเตรเลียได้พิพากษาอย่างแข็งขันว่า แม้ตัวเจตนาของกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่ได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญ นั้นก็แท้จริงแล้วถูกสร้างขึ้นให้สอดคล้องและเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายของรัฐทั้งสิ้น Justice Gummton เน้นย้ำว่า อิสรภาพในการใช้เครื่องหมายการค้าที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย แต่มิใช่เป็นสิทธิเบ็ดเสร็จเหนือกฎหมายอื่น ๆ ได้

ประเด็นที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง คือการที่ผู้เชี่ยวชาญหลายๆ ท่านเชื่อว่า แม้ว่ามาตรการของบุห์รีแบบเรียบง่ายจะเคร่งครัดเพียงใดก็ตาม แต่กฎหมายนี้ก็ดำเนินการกับผู้ผลิตและนำเข้าบุห์รีทุกรายด้วยความเท่าเทียม (Fair and Equal Treatment) ดังนั้นเป็นการดำเนินการแบบไม่มีอคติต่อบริษัทต่างชาติแต่อย่างใด (non-discriminatory measure) อัยการสูงสุด Stephen Gageler เสนอแนวคิดที่น่าสนใจว่าการกำหนดกฎหมายดังกล่าวมิได้ปฏิบัติแตกต่างระหว่างสินค้าชนิดหนึ่งต่อสินค้าอีกชนิด กรณีนี้สินค้าบุห์รีเป็นสินค้าที่มีอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน จึงเป็นประเภทที่ต้องได้รับการควบคุมอยู่แล้ว และที่สำคัญยิ่งคือ สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น พึงถูกจำกัดด้วยเหตุผลเพื่อป้องกันอันตรายแก่สังคมและสาธารณสุข ทั้งนี้ ภายใต้ข้อบทที่ 8 TRIPS Agreement เปิดช่องในการดำเนินนโยบายของรัฐไว้ว่า แต่ละประเทศสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายภายในประเทศ หรือกำหนดมาตรการจำเป็นเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองสุขภาพและอนามัยอันดีของคนในชาติได้

เสียงสะท้อนจากองค์การอนามัยโลกและนานาชาติ

เลขาธิการองค์การอนามัยโลก Dr. Margaret Chan แกลงชื่นชมคำตัดสินของศาลสูงออสเตรเลียเป็นทางการ ว่าแนวคำพิพากษานี้ส่งสัญญาณอันดีต่อประเทศอื่นๆ ที่จะเจริญรอยตามมาตรการควบคุมยาสูบต่อไปในภายภาคหน้า ถือว่านี่คือชัยชนะที่ยิ่งใหญ่ของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพอนามัยของประชากรโลก สอดคล้องกับอนุสัญญาเกี่ยวกับการควบคุมยาสูบ WHO Framework Convention on Tobacco Control ซึ่งบังคับใช้เมื่อปี ค.ศ. 2005 มีชาติสมาชิกกว่า 170 ประเทศ มีเป้าหมายเพื่อดำเนินการตามมาตรการลดความต้องการในการบริโภคยาสูบอย่างเป็นรูปธรรมทั่วโลก มาตรการเหล่านี้ WHO แกลงว่ารวมถึง การควบคุมการโฆษณาและการอุปถัมภ์รายการ (Sponsorship) ตลอดจนการกำหนดอายุผู้บริโภคขั้นต่ำ และเพิ่มภาษี ฯลฯ ความสำเร็จก้าวแรกของรัฐบาลออสเตรเลียจุดประกายความหวังให้แก่ประเทศอื่นๆ ให้กล้าที่จะดำเนินนโยบายเหล่านี้ต่อไป ผลการวิจัยทางการแพทย์ตอกย้ำว่า บุหรี่เป็นสาเหตุแห่งการเสียชีวิตจำนวนมากถึง 6 ล้านคนต่อปี องค์การอนามัยโลกคาดว่าในอนาคต หากประเทศต่างๆ ไม่ดำเนินการมาตรการที่เคร่งครัด บุหรี่อาจจะเป็นสาเหตุแห่งการเสียชีวิตมากถึง 8 ล้านคนต่อปีได้

ล่าสุดเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2015 ประเทศไอร์แลนด์ (Ireland) เป็นประเทศที่สองในโลกนับจากออสเตรเลียที่ประกาศใช้มาตรการเดียวกันต่ออุตสาหกรรมบุหรี่ Dr. James Reilly รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการเด็กและเยาวชน ให้สัมภาษณ์ถึงเหตุผลที่ประกาศมาตรการว่าเนื่องจาก 1 ใน 5 ของจำนวนประชากรมีสาเหตุการเสียชีวิตเกิดจากบุหรี่ รัฐบาลไอร์แลนด์มีความตั้งใจให้ประเทศของตนปราศจากบุหรี่ภายในปี ค.ศ. 2025 และที่สำคัญที่สุดคือการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพของของบุหรี่แบบเรียบง่าย Policy ของประเทศออสเตรเลียมีประสิทธิภาพมาก จากสถิติพบว่าขณะนี้อัตราการติดบุหรี่มีตัวเลขน้อยที่สุดในประวัติศาสตร์ของออสเตรเลียเท่าที่เคยมีมา สร้างความมั่นใจให้แก่ประเทศไอร์แลนด์ ตัดสินใจดำเนินการนี้ด้วย แม้ว่าจะได้รับความกดดันและต่อต้านภายในประเทศจากผู้ค้าและคาดว่าจะไม่นานผู้ค้าเหล่านี้อาจนำคดีขึ้นฟ้องร้องสู่ศาลเช่นเดียวกัน องค์การอนามัยโลกรายงานว่าประเทศอื่นๆ อาทิ นิวซีแลนด์ อินเดีย และอังกฤษกำลังพิจารณาเตรียมการนำมาตรการนี้มาใช้ด้วยในอนาคตอันใกล้

โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ ซึ่งมีท่าทีว่าจะพยายามประกาศใช้มาตรการของบุหรี่แบบเรียบง่ายภายในปี ค.ศ. 2016 มีการศึกษาวิเคราะห์และโต้แย้งทางความคิดเกี่ยวกับประเด็นนี้อย่างกว้างขวาง การวิจัยขยายขอบเขตโดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อพิสูจน์ข้อสมมุติฐานที่กระทรวงสาธารณสุขยกมากล่าวอ้างว่าคำเตือนสุขภาพส่งผลแท้จริงต่อผู้บริโภค เทคโนโลยีนี้มีชื่อว่า Eye Tracking โดยนักวิจัยจาก University of Bristol ประเทศอังกฤษ Dr. Olivia Maynard เสนอว่าจากผลการวิจัยภาพคำเตือนสุขภาพ (Graphic Health Warning) มีประสิทธิภาพและส่งผลได้จริงต่อความรู้สึกผ่านประสาทสัมผัสทางตา ผลวิเคราะห์เสนอว่าของบุหรี่แบบเรียบง่ายทำให้ความสนใจทั้งหมดผ่านการมองเห็นนั้นอยู่ที่ภาพคำเตือน โดยละความสนใจจากชื่อยี่ห้อบุหรี่ Dr. Olivia Maynard กล่าวด้วยว่า รูปภาพคำเตือนคือกุญแจสำคัญในการให้ความรู้แก่ผู้ที่สูบบุหรี่และไม่ได้สูบบุหรี่ถึงภัยอันร้ายแรงของบุหรี่ ล่าสุดเดือนมิถุนายน ปีค.ศ. 2014 ผลงานวิจัยชิ้นนี้ได้รับรางวัลงานวิจัยยอดเยี่ยม จากสภาวิจัยทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Research Council: ESRC)

อย่างไรก็ตาม มีชิ้นงานวิชาการทุกคนที่มีความเชื่อว่านโยบายของบุหรี่แบบเรียบง่ายมีประสิทธิภาพในการทำให้ผู้สูบบุหรี่จะเลิกสูบบุหรี่ได้จริง Professor Chris Armitage แห่ง University of Manchester มีข้อกังวลว่าผู้ที่ติดบุหรี่จริงและสูบบุหรี่เป็นประจำไม่ได้ให้ความสนใจกับ Health Warning เท่าที่ควร เขาคิดว่าการห้ามโฆษณาที่หอบนของบุหรี่บับบั้งบั้งให้เกิดการพัฒนาการโฆษณาออนไลน์ หรือ e-cigarette advertising เพิ่มมากขึ้นในอนาคต Professor Chris Armitage เสนอด้วยว่า จากหลักฐานการวิเคราะห์ พบว่า การเพิ่มภาษีการนำเข้าจะมีประสิทธิภาพที่สุดเพื่อลดการบริโภคบุหรี่ของประชาชน ชัยชนะของนโยบายสาธารณสุขภายในประเทศออสเตรเลีย ทำให้เกิดกระแสความตื่นตัวที่น่าชื่นชมทั่วโลก อย่างไรก็ตามเมื่อมีผู้ชื่นชมย่อมมีผู้ไม่พอใจ ในที่สุดคดีนี้ถูกนำเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้กลไกการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ บริษัท Phillip Morris ผู้แพคดีภายในประเทศจากคำตัดสินของศาลสูงออสเตรเลีย จะจัดการอย่างไรบ้าง โปรดติดตาม เรื่องราวการต่อสู้ระหว่างบริษัทต่างชาติผู้ค้าบุหรี่และรัฐบาลออสเตรเลียในฉบับต่อไป “นโยบายสาธารณสุขของบุหรี่แบบเรียบง่ายข้อพิพาทระหว่างประเทศบทเรียนจากออสเตรเลียสู่ไทย” ตอนที่ 2 ในฉบับต่อไป

บรรณานุกรม

- AER Foundation Ltd. (2011). Alcohol Product Labelling: Health Warning Labels and Consumer Information, Available from: URL : http://www.fare.org.au/wp-content/uploads/2011/07/AER-Policy-Paper_FINAL.pdf
- ASH Action on Smoking & Health. (2015). Australian Court Approves Tobacco Pack Logo Ban. Available from: URL: <http://ash.org/australian-court-approves-tobacco-pack-logo-ban/>
- Australian Government. (n.d.). Tobacco plain packaging-investor-state arbitration, Available from: URL: www.ag.gov.au/tobaccoplainpackaging
- Australian Government. (2010). Taking Preventative Action A response to Australia: The Healthiest Country by 2020
- Babor, T.et al. (2010). Alcohol: No Ordinary Commodity. Research and Public Policy. Oxford University Press.
- BBC. (2012). Australia cigarette plain packaging law upheld by court, 15 August 2012, Available from: URL: <http://www.bbc.com/news/business-19264245>
- Available from: URL: <http://www.irishtimes.com/news/health/plain-packaging-for-cigarettes-signed-into-law-in-ireland-1.2134138>
- Bangkok Post. (2015). Thailand leads Asia in reducing drinking & alcohol, 23 July 2015, Available from: URL: <http://www.bangkokpost.com/learning/learning-from-news/632604/thailand-leads-asia-in-reducing-drinking-alcohol-with-videos>

- Dan Taglioli. (2012). Australia High Court upholds tobacco plain-package law, JURIST organization, University of Pittsburgh School of law. Available from: URL: <http://jurist.org/paperchase/2012/10/australia-high-court-upholds-tobacco-plain-package-law.php>
- Clinical Research and Imaging Centre, University of Bristol. (2014). Olivia Maynard awarded prestigious prize for impact on policy. Available from: URL: <http://www.bristol.ac.uk/cricbristol/news/2014/31.html>
- High Court of Australia, Judgement No. S409/2011, Available from: URL: <http://www.hcourt.gov.au/cases/case-s389/2011>
- Ita.law. (n.d.). Philip Morris Asia Limited v. The Commonwealth of Australia, UNCITRAL, PCA Case No. 2012-12, Available from: URL : <http://www.italaw.com/cases/851>
- IPSOS. (2013). Drinking to the Future Trends in the Spirits Industry. Available from: URL: <http://www.ipsos.com/sites/ipsos.com/files/Drinking-to-the-Future-Trends-in-the-Spirits-Industry.pdf>
- Khan, U., Pallot, R., Taylor, D. and Kanavos, P. (2015). The Transatlantic Trade and Investment Partnership: international trade law, health system and public health, London School of Economics and Political Science and Modus Europe report.
- Matthew Rimmer. (2013). Cigarettes will kill you: The High Court of Australia & plain packaging of tobacco products, WIPO Magazine, Available from: URL: http://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2013/01/article_0005.html
- Michelle Scollo, Kerri Coomber, Meghan Zacher, Melanie Wakefield. (2015) Research Paper. Did smokers shift from small mixed businesses to discount outlets following the introduction of plain packaging in Australai? A national cross-sectional survey. British Medical Journal, Volume 24, Issue Suppl 2
- Moodie C, Stead M, Bauld L, McNeill A, Angus K, Hinds K, et al. Plain Tobacco Packaging: A Systematic Review. 2012.
- National Library of Australia. (2014). Important changes to the sale of tobacco products in Australia: Available from: URL: <http://webarchive.nla.gov.au/gov/20140211193938/http://www.yourhealth.gov.au/inter-net/yourhealth/publishing.nsf/content/ictstpa>
- Parliament of Australia. (2014). Australia's WTO plain cigarette packaging case: an update, 8 July 2014, Available from: URL: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2014/July/WTO_plain_cigarette_packaging_case
- P&S Market Research Global Partner in Research. (2015). Global Alcoholic Drinks Market is Expected to Exceed \$ 1.2 Trillion in 2015 Available from: URL: <https://www.psmarketresearch.com/press-release/alcoholic-drinks-market>

- Public Health Association Australia. (2013). Public Health Association of Australia: Policy-at-a-glance- Alcohol Policy.
- Public Health Law Center. (n.d.). Tobacco Control Legal Consortium,
Available from: URL : <http://publichealthlawcenter.org/>
- Statista. (2015). Statistics and facts about the alcoholic beverages industry in the U.S.
Available from: URL : <http://www.statista.com/topics/1709/alcoholic-beverages/>
- Taglioli, D. (2012). Australia High Court upholds tobacco plain-package law. 5 October 2012,
Available from: URL : <http://jurist.org/paperchase/2012/10/australia-high-court-upholds-tobacco-plain-package-law.php>
- Tobacco in Australia Facts & Issues A comprehensive online resource.
Available from : URL: <http://www.tobaccoinaustralia.org.au/>
- The British Psychological Society. (2015). Is packaging the plain and simple answer?
Available from: URL: <https://thepsychologist.bps.org.uk/volume-28/march-2015/packaging-plain-and-simple-answer>
- The Department of Health, Australian Government. (2014) Introduction of Tobacco Plain Packaging in Australia. Available from: URL :
<http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/content/tobacco-plain>
- The Department of Health, Australian Government. (2015) Evaluation of Tobacco Plain Packaging in Australia. Available from: URL:
<http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/content/tobacco-plain-packaging-evaluation>
- The Guardian. (2014). Study finds cigarette smokers in Australia now support plain packaging, 17 November 2014, Available from: URL:
<http://www.theguardian.com/science/sifting-the-evidence/2014/nov/17/study-finds-cigarette-smokers-in-australia-now-support-plain-packaging>
- The Irish Times. (2015). Plain packaging for cigarettes signed into law in Ireland, 21 October ,
WHO Framework Convention on Tobacco Control FCTC. (2015). Ireland becomes the second country in the world to introduce plain packaging.
Available from: URL: http://www.who.int/fctc/implementation/news/news_ire/en/
- World Health Organization, Department of Mental Health and Substance Abuse Geneva.
(2014). Global Status Report: Alcohol Policy
- World Health Organization. (2012). WHO welcomes landmark decision from Australia's High Court on tobacco plain packaging act