

มาตรา 301 พิเศษของสหรัฐอเมริกาและผลกระทบต่อภาพรวมเศรษฐกิจไทย

การที่ประเทศไทยถูกประกาศให้อยู่ในรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามองเป็นพิเศษ (PWL) จากสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2550 มีผลกระทบอย่างไรต่อประเทศไทย เกี่ยวข้องอย่างไรกับการประกาศบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตร (CL) และไทยจะดำเนินการอย่างไรไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ

มาตรา 301 พิเศษคืออะไร

มาตรา 301 พิเศษ หรือ Special 301 Provision of the Trade Act of 1974 คือ บทบัญญัติหนึ่งในกฎหมายการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกาว่าด้วยเรื่องการค้าทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Rights: IPRs) โดยมีสำนักงานผู้แทนทางการค้าของสหรัฐอเมริกา (The office of U.S. Trade Representative: USTR) จัดทำบัญชีรายชื่อของประเทศคู่ค้าที่ทำการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นรายปี โดยแบ่งระดับความรุนแรงของการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาออกเป็น 3 กลุ่มประเทศ ดังนี้

1. Watch List (WL): กลุ่มประเทศที่ต้องมีการจับตามอง
2. Priority Watch List (PWL): กลุ่มประเทศที่ต้องมีการจับตามองเป็นพิเศษ
3. Priority Foreign Country (PFC): กลุ่มประเทศที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน ซึ่งประเทศที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มนี้ สหรัฐอเมริกาสามารถใช้มาตรการทางการค้าตอบโต้กับประเทศที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มนี้ได้

มาตรา 301 พิเศษนี้เป็นข้อกำหนดย่อยภายใต้ **มาตรา 301** อันเป็นมาตราหลักในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สหรัฐอเมริกาที่จะกำหนดมาตรการตอบโต้ประเทศที่มีการปฏิบัติที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือผลประโยชน์ของชาวอเมริกัน อันรวมถึงการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อสหรัฐอเมริกา โดยมาตรการตอบโต้ของรัฐบาลสหรัฐฯ แบ่งออกเป็น 5 มาตรการหลัก ได้แก่

1. ระงับการให้สิทธิพิเศษภายใต้ข้อตกลงทางการค้าแก่ประเทศนั้นเป็นการชั่วคราว เช่น GSP
2. จัดเก็บภาษีกับสินค้านำเข้า หรือดำเนินมาตรการด้านการนำเข้าอื่นๆ กับประเทศนั้น
3. จัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือตั้งข้อกำหนดอื่นๆ ต่อภาคบริการ

4. จัดทำข้อตกลงกับประเทศที่ล่อวงละเมิด เพื่อลดการค้าที่ไม่เป็นธรรม หรือจ่ายค่าชดเชยแก่รัฐบาลสหรัฐฯ
5. จำกัดการใช้สิทธิและอำนาจในการตัดสินใจในภาคบริการ

ทั้งนี้การดำเนินมาตรการตอบโต้ของสหรัฐอเมริกาต้องขึ้นกับการตัดสินใจขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)

ผลกระทบต่อประเทศไทย

เมื่อพิจารณารายงานมาตรา 301 พิเศษของ USTR ประจำปี 2007 (พ.ศ. 2550) สามารถสรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยได้ว่า USTR จัดให้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่ถูกจับตามองเป็นพิเศษ หรือ *PWL* ซึ่งเป็นการถูกปรับสถานะให้รุนแรงขึ้นด้านการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2006 เนื่องจาก สหรัฐอเมริกาเห็นว่ารัฐบาลไทยให้การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาไม่เพียงพอ อันได้แก่ การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาในผลิตภัณฑ์ซีดีและ ซอฟต์แวร์ทั้งทางด้านบันเทิงและธุรกิจเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย รวมถึงการขโมยสัญญาณรายการโทรทัศน์และสัญญาณเคเบิล ซึ่งห้างสรรพสินค้าพันธุ์ทิพย์ พลาซ่าถูกระบุว่าเป็นตลาดสินค้าที่ละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาอย่างรุนแรง โดยสหรัฐอเมริกาให้เหตุผลว่าประเทศไทยไม่มีกฎหมายและบทลงโทษที่เข้มงวดเพียงพอที่จะรับมือกับการละเมิดสิทธิบัตร

นอกจากนี้ USTR ยังอ้างว่ามีการละเมิดเครื่องหมายการค้า ในอุตสาหกรรมเครื่องแต่งกายและรองเท้าอย่างกว้างขวาง รวมถึงขาดความโปร่งใสในการประกาศใช้สิทธิบัตรยาของประเทศไทย และขาดความเข้มแข็งในการขึ้นทะเบียนยา ทำให้มีการนำข้อมูลยา (Data Exclusivity) เหล่านี้ไปใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์อย่างไม่เป็นธรรม ตัวอย่างเช่น ในกรณีของการทำ Compulsory License (CL) ของยารักษาโรค 4 รายการที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศใช้เป็นไปอย่างไม่โปร่งใส และไม่มีการหารือกับเจ้าของสิทธิก่อน

ผลกระทบที่สำคัญของการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาต่อการค้าระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา แบ่งออกได้เป็น 3 ด้านใหญ่ ได้แก่

- **ด้านการค้า:** รัฐบาลสหรัฐฯ อาจพิจารณาตัดสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP) แก่ประเทศไทยในอนาคต เนื่องจากประเด็นการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญานับเป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณา GSP ให้กับประเทศคู่ค้า ทั้งนี้ ประเทศไทยได้รับ GSP ล่าสุดเป็นระยะเวลา 2 ปี นับจากวันที่ 1 มกราคม 2550 ถึง 31 ธันวาคม 2551 ครอบคลุมสินค้าทั้งสิ้น 4,600 รายการ (ข้อมูลจากกลุ่มงานการค้าเสรีและองค์การการค้าโลก วันที่ 1 พฤษภาคม 2550) ซึ่งการถูกยกเว้น GSP นี้จะส่งผลกระทบต่อผู้ส่งออกของไทยอย่างแน่นอน

- **ด้านการลงทุน:** การถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศ PWL อาจทำให้ความมั่นใจในการเข้ามาลงทุนของนักลงทุนต่างชาติลดลง เนื่องจากเกรงว่าจะไม่มีการคุ้มครองสิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า และข้อมูลทางการค้าที่มีประสิทธิภาพ
- **ด้านกฎหมาย:** แรงกดดันจากรัฐบาลสหรัฐฯ จะเพิ่มขึ้นในแง่ของการให้รัฐบาลไทย รับผิดชอบและคุ้มครองผู้ประกอบการสหรัฐฯ รวมถึงลดปัญหาและอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของสินค้าที่มีทรัพย์สินทางปัญญา เช่น การย่นเวลาการผ่านร่างแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญา ได้แก่ พ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ พ.ร.บ.เครื่องหมายการค้า และ พ.ร.บ.สิทธิบัตร

อย่างไรก็ดี มาตรการ 301 พิเศษเป็นมาตรการฝ่ายเดียว (Unilateral Measure) ที่ประเมินโดย USTR จากรายงาน National Trade Estimate (NTE) ที่รวบรวมข้อคิดเห็นจากภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจส่งสัญญาณความไม่เป็นธรรมแก่ประเทศคู่ค้า และเป็นการให้มุมมองด้านการกีดกันทางการค้าในรูปแบบของ Non-Tariff Barrier (NTB) ที่มีระดับความเข้มงวดมากกว่าข้อตกลงว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาอันเกี่ยวกับการค้า (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPs) ของ WTO

กรณีศึกษา: การทำ Compulsory License (CL) ผลิตภัณฑ์ยาของประเทศไทย

Compulsory License (CL) หรือ การบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตร คือการที่เจ้าของสิทธิบัตรอนุญาตให้บุคคลอื่นในต่างประเทศรวมถึงรัฐบาลในประเทศตน ผลิตหรือนำเข้าสินค้าชนิดเดียวกันเข้ามาจำหน่าย โดยต้องมีเหตุผลที่จำเป็นเร่งด่วน ทั้งนี้ เจ้าของสิทธิจะได้รับค่าชดเชยตามที่ตกลงกัน

ในกรณีของประเทศไทย กระทรวงสาธารณสุขประกาศบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรยา 4 รายการ สำหรับผู้ป่วยโรคร้ายแรงอย่างโรคเอดส์ มะเร็ง และโรคหัวใจ โดยคาดหวังว่าจะช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายแก่ผู้ป่วย โดยลดราคาขายลงและเพิ่มการเข้าถึงยาที่จำเป็นในการรักษาพยาบาลมากขึ้น ประกอบกับแนวโน้มผู้ป่วยในอนาคตเพิ่มสูงขึ้นจึงเป็นการเตรียมการล่วงหน้าเพื่อรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ดี แม้วานานาชาติให้การสนับสนุนการประกาศใช้ CL ยาของไทย เพื่อที่จะเป็นตัวอย่างให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ รัฐบาลสหรัฐฯ ต้องการให้ไทยยกเลิกประกาศ CL ยา เนื่องจากเกรงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่ออุตสาหกรรมยาในประเทศสหรัฐฯ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีอิทธิพลและเอื้อประโยชน์ต่อสหรัฐฯ มากที่สุดอุตสาหกรรมหนึ่ง

จากผลการรวบรวมความคิดเห็นของภาคเอกชน พบว่า มี 2 องค์กรใหญ่ที่ต้องการให้ปรับสถานะของประเทศไทยอยู่ในบัญชีประเทศที่พร้อมจะถูกลงโทษทางการค้า (PFC) ได้แก่ สมาคมผู้ผลิตยาสหรัฐฯ

(PhRMA) และองค์กรอุตสาหกรรมเทคโนโลยีชีวภาพ (Biotechnology Industry Organization: BIO) โดยให้เหตุผลหลักๆ ดังนี้

- ไม่มีความเร่งด่วนหรือกรณีฉุกเฉินที่จะต้องบังคับใช้ CL และขาดความโปร่งใส รวมถึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ WTO หรือ Doha Declaration
- การแพร่ระบาดของการใช้ยาปลอม รวมถึงบทลงโทษที่ไม่รุนแรงเมื่อเทียบกับกำไรที่ผู้ละเมิดได้รับ
- ไม่มีระบบเชื่อมโยงการขึ้นทะเบียนยากับสิทธิบัตร (Patent Linkage) อย่างเป็นทางการ
- ขาดกลไกในการคุ้มครองข้อมูลยาตามกฎหมายความลับทางการค้า
- กระบวนการในการตรวจสอบการขอสิทธิบัตรในประเทศไทยใช้เวลานาน (Patent Delay)
- ภาษีนำเข้าที่ยังอยู่ในอัตราที่สูง (Market Access Barriers)
- ข้อจำกัดในการจัดซื้อจัดจ้างโดยภาครัฐ
- ข้อจำกัดในการวางขายยาในระบบ Safety Monitoring Period (SMP)
- ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการขอขึ้นทะเบียนยาควรได้รับการแก้ไข

ในขณะเดียวกัน มีกลุ่มที่ให้การสนับสนุนการใช้มาตรการ CL ของไทย ได้แก่ องค์กร Essential Action, Knowledge Ecology International และ Oxfam ที่เห็นว่า การดำเนินมาตรการของไทยสอดคล้องกับความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า (TRIPS) ที่กำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกสามารถประกาศบังคับใช้ CL ได้โดยไม่ต้องเจรจาขอใช้สิทธิจากเจ้าของสิทธิล่วงหน้าในกรณีภาวะฉุกเฉิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่มุ่งหวังกำไร

ในกรณีการใช้มาตรการ CL ของไทย USTR ได้ออกมาระบุเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2551 ว่า USTR จะไม่เตรียมการฟ้องประเทศไทยเกี่ยวกับกรณี CL ภายใต้กระบวนการยุติข้อพิพาทของ WTO ตามที่มีกระแสข่าวลือ นอกจากนี้ ผู้แทน USTR ยังได้เคยออกแถลงการณ์ต่อการใช้ CL ของไทยในปีที่ผ่านมาว่า USTR เคารพสิทธิของรัฐบาลไทยในการดำเนินการประกาศใช้ CL ที่ให้อำนาจไว้ตามกฎหมายไทยและพันธกรณีภายใต้ WTO

หากพิจารณาถึงข้อเท็จจริงในการประกาศใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรยา รัฐบาลไทยได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและสอดคล้องกับข้อกำหนดและเงื่อนไขของ WTO รวมถึงได้มีความพยายามกวดขันการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาในธุรกิจอื่นๆ อันจะเห็นได้จากสถิติการจับกุมการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด จากทั้งหมด 9,547 คดีในปี 2006 เป็นทั้งหมด 1,914 คดีในปี 2007 แต่หากสหรัฐฯ จะตัดสิทธิ GSP ไทยจากเหตุผลดังกล่าวจริง จะเป็นการผิดกฎของ WTO ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิฟ้องร้องต่อ WTO ได้

จากผลการรายงานมาตรการ 301 พิเศษประจำปี 2008 (พ.ศ. 2551) ของ USTR เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2551 สรุปได้ว่า USTR ยังคงสถานะของประเทศไทยที่ PWL ต่อเป็นปีที่สอง เนื่องจากการใช้มาตรการเพื่อปกป้องและแก้ไขการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาของไทยยังไม่เข้มงวดเพียงพอ โดย USTR ระบุพื้นที่สีแดงที่ละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา (โดยเฉพาะซอฟต์แวร์ที่ใช้ในด้านธุรกิจต่างๆ และเพื่อความบันเทิง) ได้แก่ พันธุ์พืช ปลาฆ่า มาตรฐานรอง พัฒน์พงษ์ คลองถม และย่านท่องเที่ยวสุขุมวิท ทั้งนี้ประเทศที่อยู่ในรายการ PWL มีทั้งหมด 9 ประเทศ ได้แก่ จีน รัสเซีย อาร์เจนตินา ชิลี อินเดีย อิสราเอล ปากีสถาน เวเนซุเอลา และไทย อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีการระบุว่า รัฐบาลสหรัฐฯ จะปรับลดการให้ GSP แก่สินค้าส่งออกไทยชนิดใด อย่างไร

ผลการรายงานประจำปี 2008 ข้างต้นเป็นสัญญาณที่บอกให้รัฐบาลไทยต้องเพิ่มความเข้มข้นทางมาตรการและการปฏิบัติเพื่อคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างจริงจัง เพื่อรักษาผลประโยชน์ให้กับเศรษฐกิจไทยอันนำมาซึ่งความกินดีอยู่ดีของประชาชนต่อไป

แนวทางการดำเนินการ

- นอกจากการจัดทำเอกสารชี้แจงประเด็นข้อกล่าวหาที่ปรากฏในรายงาน NTE แก่ USTR กระทรวงพาณิชย์สามารถรวบรวมข้อมูลเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง และเพื่อยืนยันความชอบธรรมของไทย
- รัฐบาลไทยควรหารือกับสหรัฐฯ ทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างประเทศ
- กรมทรัพย์สินทางปัญญาของไทยควรหารือร่วมกับ USTR ในการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านทรัพย์สินทางปัญญา (IP Plan of Actions) เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานด้านคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และประเด็นเร่งด่วนที่ต้องจัดการ รวมถึงการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แหล่งอ้างอิง

สรุปผลการพิจารณามาตรา 301 พิเศษของสหรัฐฯ ประจำปี 2550. Retrieved April 9, 2008 from <http://openbase.in.th>

คำศัพท์ของสำนักงานอเมริกาและแปซิฟิก. Retrieved April 9, 2008 from http://www.thaifita.com/trade/km/km6_amer.doc

ทำไมบริษัทยาสหรัฐฯ ต้องการให้ไทยเป็น PFC. Retrieved April 9, 2008 from <http://www.maticchon.co.th/prachachart>

“ซีแอลหรือจีเอสพี” ทางสองแพร่งของรัฐบาลไทยกับปฏิบัติการ “บีบี” ของสหรัฐฯ”. Retrieved April 9, 2008 from www.thailandwto.org/doc/news/4554.pdf

“ไชยา” ถกพณ.-ตปท. เลิกซีแอลยา. Retrieved April 9, 2008 from www.thannews.th.com/detailNews.php?id=T0122963&issue=2304

เปิดรายงานมาตรการ 301 (พิเศษ) เหตุใด USTR คงสถานะ PWL ให้ประเทศไทย. Retrieved May 1, 2008 from http://www.maticchon.co.th/prachachat/prachachat_detail.php?s_tag=02for01010551&day=2008-05-01§ionid=0205

PWL: ไทยแขวนบนเส้นด้าย เสี่ยงสูงถูกตอบโต้การค้าตัดสิทธิ GSP. Retrieved April 9, 2008 from www.ftawatch.org/news/view.php?id=11405

TRIPs vs FTA กับสหรัฐฯ อเมริกา. Retrieved April 9, 2008 from www.biothai.net/news/view.php?id=3013

2007 Special 301 Report. Retrieved April 9, 2008 from the Office of the United States Trade Representative. www.ustr.gov

สำนักงานยุทธศาสตร์การพาณิชย์