



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความขัดแย้งระหว่างการค้ากับสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรงมากขึ้นในเวทีการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของแกตต์และขององค์การการค้าโลกจำนวนหนึ่งจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง

¹ คดีที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งระหว่างการค้ากับสิ่งแวดล้อมมีดังต่อไปนี้

1. United States - Prohibition of Import of Tuna and Tuna Products from Canada, Adopted on 22 February 1982 ,BISD 29S/108

2. Canada - Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon , Adopted on 22 March 1988 , BISD 35S/98

3. Thailand - Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes , Adopted on 7 November 1990 , BISD 36S/200

4. United States - Restrictions on Imports of Tuna ,circulated on 3 September 1991 ,not adopted , BISD 39S/155

5. United States - Restrictions on Imports of Tuna ,circulated on 16 June 1994 ,
not adopted ,D29/R

6. United States - Taxes on Automobiles , circulated on 11 October 1994 ,not adopted ,DS31/R

ระหว่างการใช้มาตรการทางการค้าเพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการปฏิบัติตามกฎการค้าเสรีของแกตต์ ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวมีมาตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 18 แต่ได้ทวีความรุนแรงขึ้นจนเกิดเป็นประเด็นพิพาทที่สำคัญระหว่างฝ่ายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmentalist) กับฝ่ายนิคมการค้าเสรี (Free Trade Community) เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำตัดสินในคดี United States - Restrictions on Imports of Tuna 1991 ว่ามาตรการห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากประเทศเม็กซิโกตามกฎหมาย The Marine Mammal Protection Act ของสหรัฐฯ ที่อ้างว่าการจับปลาทูน่าโดยใช้อวนล้อม (purse seine net) ในประเทศเม็กซิโกมีผลทำให้ติดปลาโลมาโดยบังเอิญและทำให้ปลาโลมาตายเป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับกฎของ GATT และไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งทำให้องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและวิชาการฝ่ายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในสหรัฐฯโจมตีคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของ GATT อย่างมาก ดังนั้นประเด็นของความขัดแย้งของกฎการค้าเสรีกับสิ่งแวดล้อมจึงเป็นปัญหาหนึ่งที่ได้รับการให้ความสำคัญจากองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) โดยในระหว่างที่ได้มีการประชุมรอบอุรุกวัยที่กรุงมารีราเกซในปี 2537(1994) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม (Committee on Trade and Environment : CTE) ขึ้น โดย CTE จะมีหน้าที่ดูแลกฎเกณฑ์เรื่องสิ่งแวดล้อมที่อาจมีผลกระทบต่อการค้า² นอกจากนี้

7. United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline , Appellate Body Report and Panel Report , adopted on May 1996 , WT/DS2/9

² หน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ได้แก่

1.ดูแลกฎเกณฑ์ของแกตต์กับมาตรการทางการค้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมทั้งมาตรการทางการค้าที่มีอยู่ในความตกลงหลายฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environment Agreements :MEAs)

2.มาตรการทางสิ่งแวดล้อมที่อาจเกี่ยวข้องกับกฎของแกตต์

3.กฎเกณฑ์ของแกตต์กับ

-ค่าธรรมเนียมและภาษีที่เก็บเพื่อจุดประสงค์เรื่องสิ่งแวดล้อม

-ข้อกำหนดเพื่อจุดประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับสินค้าต่าง ๆ ได้แก่ มาตรฐานข้อบังคับทางเทคนิค การบรรจุหีบห่อ การปิดฉลาก และการนำมาใช้ใหม่

4.ความโปร่งใสของมาตรการทางการค้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมาตรการสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการค้า

ในดับทบัญญัติของ GATT เองก็ได้มีการค้ำนึ่งถึงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไว้ด้วย โดยมีก้าหนดไว้ในมาตรา XX (b) และ (g) ซึ่งมีผลก็คือว่ามาตรการจ้กัถทางก้าดงก้าวเข้าช้ช้อยกเว้นตามมาตรา XX Chapeau และช้อย่อย b และ g แล้ว ประเทศที่ช้มาตรการทางก้าดงก้าวนั้น ๆ สามารถที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามกฎก้าดงก้าวของ GATT ได้ ทั้ง ๆ ที่เป็นการกระทำที่ขัดต้อกฎของ GATT นอกจากนี้ในอารัมบท (Preamble) ของช้อยตกลงจัดตั้งองค์ก้าวการค้าโลกยังมีก้าวถึงก้าวให้ค้าคัญแก้เรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย

สาเหตุประการค้าคัญที่ทำให้ประเทศต้อง ๆ เริ่มตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่มีลักษณะพิเศษคือสามารถแพร่กระจายไปได้โดยไม่มีช้อยจ้กัถในเรื่องอาณาเขตของประเทศ ประเทศใดประเทศหนึ่งอาจเป็นประเทศที่ก่อให้เกิดมลพิษแต่ผลของกวกรกระทำนั้นอาจส่งผลต้อประเทศอื่น ๆ ที่มีได้มีส่วนร่วมในการก้อมลพิษนั้น ๆ หรืออาจส่งผลเสียต้อประเทศต้อง ๆ ในโลกทั้งปวงก็ได้

แต่เดิมประชากรโลกมีจ้กันวนน้อยทำให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ช้แล้วสามารถหมดสิ้นไปได้ (Non-Renewable Resources) และทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถสร้างช้ขึ้นใหม่ได้ (Renewable Resources) ยังมีอยู่เป็นจ้กันวนมากทำให้สามารถใช้ได้อย่างไม่จ้กัถ นอกจากนั้นเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมยังไม่มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาการมากนัก ทำให้การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ครั้งละจ้กันวนไม่มาก แต่ต้อมาเมื่อประเทศต้อง ๆ มีจ้กันวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น และได้มีการพัฒนาทาง

5. กระบวนก้าวยุติช้อยพิพาทขององค์ก้าวการค้าโลก กับกระบวนก้าวดงก้าวภายใต้ความตกลงหลายฝ้ายเรื่องสิ่งแวดล้อม

6. ผลกระทบเรื่องสิ่งแวดล้อมต้อการเปิดตลาด (Market Access) และผลประโยชน์ทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจ้กัการยกเลิกช้อยก้ดก้าดงก้าวการค้า

7. การส่งออกสินค้าที่ห้ามจ้กัหน่ายในประเทศ

8. สิ่งแวดล้อมกับก้าวบริการ

9. สิ่งแวดล้อมกับก้าวการคุ้มครองทรัพยากรสิทธงก้าวปัญญา

10. องค์ก้าวเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมกับก้าวการพิจารณาเรื่องสิ่งแวดล้อมภายใต้องค์ก้าวการค้าโลก

เทคโนโลยี และอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ในจำนวนมากขึ้น ซึ่งทั้งสองประการข้างต้นก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม 2 ประการ คือ ปัญหาที่เกี่ยวกับมลพิษ และปัญหาที่เกี่ยวกับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจทางการค้าซึ่งมีเทคโนโลยีและวิทยาการทางการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมากกว่า ได้ตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดจากปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษและปัญหาที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลืองโดยไม่สมควรจึงพยายามที่จะหามาตรการต่าง ๆ เพื่อที่จะสามารถอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ให้มากที่สุด ตั้งแต่การใช้มาตรการที่มีลักษณะเป็นการจริงจัง หรือแม้กระทั่งเป็นมาตรการบังคับให้ประเทศอื่น ๆ ร่วมกันปฏิบัติตามและตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีทั้งการใช้มาตรการที่เป็นเครื่องมือทางการเมือง การใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ หรือการใช้มาตรการทางการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งการใช้มาตรการทางการค้านี้เป็นสิ่งประเทศต่าง ๆ (โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจ) นำมาใช้กันมาก โดยจะเป็นกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจเป็นมาตรการฝ่ายเดียว เช่น ในกรณีสหรัฐออกกฎหมาย The Marine Mammal Protection Act ซึ่งมีผลห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากประเทศเม็กซิโก โดยอ้างว่าการจับปลาทูน่าโดยใช้อวนล้อมในประเทศเม็กซิโกทำให้ปลาโลมาตายโดยบังเอิญ เป็นต้น หรือเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น มาตรการทางการค้าที่เกิดจากความร่วมมือพหุภาคีในอนุสัญญา CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora 1973) ซึ่งในอนุสัญญานี้จะมีการกำหนดพันธุ์สัตว์และพันธุ์พืชที่อยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์และมีข้อกำหนดให้ประเทศสมาชิกห้ามนำเข้าหรือส่งออกสัตว์ พืช ส่วนหรือซากของสัตว์ หรือพืชที่กำหนดไว้ซึ่งถือได้ว่าการกำหนดเช่นนี้เป็นการใช้มาตรการห้าม หรือจำกัดทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่ง เป็นต้น โดยมาตรการทางการค้าที่ใช้กันมากในปัจจุบันแบ่งเป็นประเภทหลัก ๆ ได้แก่

1. มาตรการการห้ามหรือจำกัดการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าชนิดใด ชนิดหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงโดยรัฐบาลมีนโยบายไม่ส่งเสริมการผลิตในประเทศเพื่อการบริโภค และหรือส่งออกสินค้าดังกล่าว เนื่องจากมีผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อสิ่งแวดล้อม และต้องการชก้นำ โนมิน่าหรือบังคับให้ประเทศอื่น ๆ ที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันหันมาคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ในการผลิตด้วย มาตรการนี้มักใช้ในกรณีเพื่อคุ้มครองสิ่งที่เป็นทรัพยากรร่วมของโลก (The Global Commons)

2.มาตรการที่เกี่ยวกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์ (Product Environmental Standard) ซึ่งกำหนดคุณสมบัติทางสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์ทางกายภาพเคมี และส่วนประกอบต่าง ๆ เช่นมาตรฐานไอเสียของรถยนต์ หรือกำหนดมาตรฐานการผลิต เช่น การทำการเกษตรโดยวิธีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Environmentally Friendly Agriculture) ห้ามใช้เครื่องมือบางชนิดในอุตสาหกรรมประมง เช่น อวนลาก อวนลอย อวนล้อม ในบางพื้นที่เฉพาะ อุปกรณ์เหล่านี้สามารถทำลายชีวิตสัตว์น้ำได้จำนวนมากมายหลายชนิดในคราวเดียวกัน เป็นต้น

3.มาตรการอื่น ๆ เช่นมาตรการทางด้านภาษีเพื่อสิ่งแวดล้อมที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ผลิตสินค้าบางชนิดที่ก่อมลพิษเพื่อนำเงินที่ได้จากภาษีดังกล่าวไปใช้ในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสียหายไปอันเนื่องมาจากการผลิตสินค้านั้น มาตรการช่วยอุดหนุนผู้ผลิตในประเทศที่ผลิตสินค้าหรือที่มีกระบวนการผลิตที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ หรือประหยัดทรัพยากรธรรมชาติ เช่น สินค้าที่มีส่วนประกอบหรือวัตถุดิบที่ได้จากการนำวัตถุดิบมาใช้ใหม่ เป็นต้น

นอกจากนี้ความพยายามของประเทศต่าง ๆ ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศยังแสดงออกอย่างชัดเจนเมื่อมีการจัดประชุม United Nations Conference on Environment and Development : UNCED ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในเดือน มิถุนายน 2535 (1992) ซึ่งได้มีการออกประกาศที่เกี่ยวกับหลักการทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งรู้จักกันดีในนาม Rio Principle โดย Rio Principle ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

แม้ว่าความพยายามของประเทศต่าง ๆ ในการใช้มาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกจะถูกถือว่าเป็นมาตรการที่ทำให้มาตรการในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพขึ้น แต่ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องมาจากประเทศมหาอำนาจบางประเทศใช้มาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าเพื่อคุ้มครองโดยมิได้มีความผูกพันตามข้อตกลงพหุภาคีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ความไม่แน่ใจของประเทศกำลังพัฒนาต่อการใช้มาตรการฝ่ายเดียวข้างต้นว่ามีเหตุผลอื่น ๆ นอกเหนือจากความต้องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามที่กล่าวอ้างหรือไม่หรือเป็นการใช้มาตรการห้ามหรือจำกัดการนำเข้าสินค้าเพื่อกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝงโดยการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีอากร เพราะประเทศที่ใช้มาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าดังกล่าวอาศัยความไม่แน่ชัดของมาตรา XX (b) และ (g) ซึ่งขึ้นอยู่กับการศึกษาของคณะกรรมการ

วินิจฉัยข้อพิพาทและขององค์การอุทธรณ์ในแต่ละ ๆ คดีไป การวิเคราะห์ถึงความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าเพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกภายใต้บทบัญญัติขององค์การการค้าโลกจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อผลประโยชน์ของประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ส่งออกสินค้าและในฐานะประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อทราบว่ามาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกนั้นไม่สามารถทำได้ โดยศึกษาจากกรณีที่สหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งจากประเทศไทย

สมมติฐาน

ภายใต้หลักการการค้าเสรีขององค์การการค้าโลก ประเทศสมาชิกไม่สามารถอ้างมาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าเพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกเพื่อบังคับให้ประเทศผู้ส่งออกปฏิบัติตามมาตรการของตนได้ โดยประเมินผลจากคดีสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งจากประเทศไทย

วิธีการวิจัยและขอบเขตของการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนาม โดยการวิจัยเอกสารนั้นจะศึกษาจากคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและขององค์การอุทธรณ์ขององค์การการค้าโลกและของ GATT ที่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเรื่องการค้ากับสิ่งแวดลอม พร้อมทั้งศึกษาค้นคว้าจากตำราทางด้านวิชาการ บทความที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ประกอบกับการติดตามข่าวสารจากสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ในส่วนของการวิจัยภาคสนามจะเป็นการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีพิพาทเรื่องสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งจากประเทศไทย โดยส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการและข้าราชการที่มีความรู้ ความชำนาญ ความสามารถในเรื่องนี้โดยเฉพาะ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์

ปัญหาเรื่องการค้ากับสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่ทวีจำนวนมากขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากภายใต้ข้อตกลงขององค์การการค้าโลก ประเทศสมาชิกไม่สามารถที่จะกีดกันทางการค้าโดยการจำกัดจำนวน หรือการห้ามนำเข้าได้อีกต่อไป (ขัดต่อมาตรา XI) ดังนั้นหลายประเทศมักจะอาศัยข้ออ้างตามมาตรา XX (b) และ (g) เพื่อที่จะให้มีผลในทางการห้ามหรือจำกัดการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ การอาศัยข้ออ้างทางด้านสิ่งแวดล้อมออกมาตรการฝ่ายเดียวเพื่อที่จะมาใช้บังคับแก่ประเทศคู่ค้าอื่น ๆ เป็นการกระทำที่เป็นการกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง

กรณีสหรัฐฯห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งจากประเทศไทยเป็นอีกกรณีหนึ่งที่มีการพิพาทในเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างการค้ากับการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การวิเคราะห์ถึงคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและขององค์การอุทธรณ์ขององค์การการค้าโลกถึงความชอบธรรมตามกฎหมายภายใต้ข้อตกลงขององค์การการค้าโลกว่าการใช้มาตรการฝ่ายเดียวเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะใช้ได้เพียงใดจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นสำหรับประเทศไทยที่มีรายได้จากการส่งออกสินค้าประเภทเกษตรและประมงเพื่อการปรับตัวและวางนโยบายทางด้านการค้าและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเอง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย