

## บทที่ 2

### ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าเสรีของ GATT 1994 กับการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก

ในช่วงปี ค.ศ. 1947 ที่เป็นการเริ่มต้นของการกำหนดข้อตกลง GATT (The General Agreement on Tariffs and Trade) นั้น ประเทศต่าง ๆ ยังไม่ได้ให้ความสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมเท่าใดนัก<sup>1</sup> โดยขณะนั้นประเทศที่เข้าร่วมในการวางข้อกำหนด GATT มีเพียง 23 ประเทศเท่านั้น<sup>2</sup> ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี อุตสาหกรรม และจำนวน ประชากรที่เพิ่มมากขึ้น จึงก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งที่เป็นปัญหามลพิษ (pollution) และปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ (environmental degradation) อันเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง ประเด็นในเรื่องสิ่งแวดล้อมจึงเริ่มเป็นปัญหาที่นานาประเทศให้ความสนใจเพิ่มมากขึ้น ซึ่งต่อมากลายเป็นความขัดแย้งที่สำคัญระหว่าง นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmentalist) กับนักนิยมการค้าเสรี (Trade liberal community) โดยนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมองการค้าเสรี (ของ GATT) อย่างเป็นทางการ<sup>3</sup> แม้ว่าหากมองในแง่ดีแล้วการค้าเสรีของ GATT อาจก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการคุ้มครอง

<sup>1</sup> Daniel C.Esty, Greening the GATT: Trade, Environment, and the future (Institute of International Economic, 1994), p.1.

<sup>2</sup> IISD-Trade and Sustainable Development\_wto.Available from <http://iisd.iisd.ca/trade/wto/gatt.htm>

<sup>3</sup> Robert Housman and Durwood Zaelke, "Trade, Environment and Sustainable Development : A primer," Hastings International & Comparative Law Review Vol.15 (1992) : 535.

ทรัพยากรธรรมชาติของโลกได้ โดยช่วยก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า<sup>4</sup> ตัวอย่างเช่น ในการจัดการอุดหนุน (subsidy) สินค้าเกษตรซึ่งจะส่งผลให้ลดการบิดเบือนทางการค้า (trade distortion) ลงและช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม กล่าวคือก่อให้เกิดการผลิตสินค้าเกษตรที่เหมาะสมกับสภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศนั้น ๆ<sup>5</sup> นอกจากนี้การค้าระหว่างประเทศยังมีส่วนช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น ดังนั้นการจะกำหนดมาตรการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือโครงการในด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ย่อมมีเงินสนับสนุนมากขึ้นตามมาด้วย<sup>6</sup> ในด้านของนักนิยมการค้าเสรีก็มองว่ามาตรการต่าง ๆ ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นอุปสรรคต่อการได้เปรียบทางการค้าเพราะจะต้องสร้างมาตรฐานของสินค้าให้สูงขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการหรือมาตรฐานต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งจะต้องนำเอาต้นทุนภายนอก (Externality Cost) มารวมเป็นต้นทุนในการผลิตด้วย ซึ่งถ้าหากไม่มีมาตรการหรือมาตรฐานดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบการก็ไม่จำเป็นต้องนำต้นทุนภายนอกมารวมเป็นต้นทุนการผลิต โดยการผลักภาระให้แก่สังคมในการฟื้นฟูและรักษาสิ่งแวดล้อมแทน ทำให้จะต้องตั้งราคาที่สูงขึ้น<sup>7</sup> ซึ่งนำมาซึ่งการสูญเสียความได้เปรียบทางการค้า

ประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างนักนิยมการค้าเสรีและนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้มาถึงจุดที่รุนแรงเมื่อมีคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของ GATT (panel report) ในปี ค.ศ.1991 ในคดี United State-Restrictions on Imports of Tuna หรือที่รู้จักกันในชื่อ Tuna-dolphin case ซึ่งภายหลังจากที่ได้มีคำตัดสินในคดีนี้ออกไปแล้ว ได้มี

<sup>4</sup> Report on Trade and Environment to the OECD council at Ministerial level. ,OECD/GD(95) 63 ( paris : OECD .1995 )

<sup>5</sup> Daniel C. Esty, Greening the GATT : Trade, Environment, and the future p.3.

<sup>6</sup> Report on Trade and Environment to the OECD council at Ministerial level. ,OECD/GD(95) 63 ( paris : OECD .1995 )

<sup>7</sup> Daniel C. Esty, Greening the GATT : Trade, Environment, and the future p.3.

กระแสวิพากษ์วิจารณ์จากผู้เชี่ยวชาญและองค์กรเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกาว่าแกตตีในขณะนั้นว่าเป็นองค์กรที่บ่อนทำลายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

แม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของแกตตีจะได้ตัดสินถึงขอบเขตและข้อจำกัดของการใช้มาตรการทางการค้าฝ่ายเดียวเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไว้แล้วอย่างชัดเจนในคดีดังกล่าว แต่สหรัฐอเมริกาก็ยังคงใช้มาตรการเช่นนี้ต่อมาอีกซึ่งปัญหาน่าจะเป็นประเด็นที่ต้องมีการโต้แย้งกันอย่างมากในการเจรจารอบหน้าอย่างแน่นอน ดังนั้นปัญหาที่ว่าประเทศสมาชิกต่าง ๆ ขององค์การการค้าโลกสามารถใช้ข้อยกเว้นทางด้านการค้าคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก(Global Commons) โดยใช้มาตรการฝ่ายเดียวทางการค้า (unilateral trade measure) ได้มากน้อยแค่ไหน ประเทศสมาชิกจะสามารถใช้มาตรการเช่นนี้ภายนอกอาณาเขตประเทศของตน (Extraterritorial Jurisdiction) ได้หรือไม่ และที่สำคัญก็คือมีเงื่อนไขอย่างใดบ้างจึงจะไม่ถือว่าการใช้มาตรการฝ่ายเดียวทางการค้านั้นเป็นการขัดต่อกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าเสรีที่สำคัญ ๆ ของ GATT เช่น หลักห้ามเลือกปฏิบัติ (Non-discrimination principle) หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored-Nation principle) หลักการปฏิบัติอย่างชาติ (Quantitative Restrictions) และหลักการห้ามจำกัดจำนวน จึงเป็นเรื่องที่จะต้องนำมาพิจารณา

ในบทนี้จึงขอกล่าวถึงหลักต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการค้าเสรี และข้อยกเว้นตามที่ปรากฏในข้อตกลงของ GATT 1994 เฉพาะที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เงื่อนไขของการนำข้อยกเว้นเหล่านั้นมาใช้ ตัวอย่างคำตัดสินในคดีต่าง ๆ ของ GATT panel ที่ได้มีการตีความเงื่อนไขดังกล่าวไว้ และการใช้มาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรร่วมของโลกและตัวอย่างการใช้มาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรร่วมของโลกตามข้อตกลงพหุภาคี ( Multilateral Agreement ) ต่าง ๆ

### 1. หลักการค้าเสรีของ GATT 1994 ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก

กฎของ GATT 1994 นั้น ประกอบไปด้วย 3 ส่วนหลัก ๆ คือ

ส่วนแรก ตั้งแต่มาตรา I ถึงมาตรา III ซึ่งได้แก่หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง และข้อตกลงอื่นเกี่ยวกับการลดอัตราภาษีศุลกากร

ส่วนที่สอง ตั้งแต่ มาตรา III ถึงมาตรา XXIII ซึ่งเรียกกันว่า "หลักความประพฤติ"

(Code of Conduct) จะประกอบไปด้วยข้อกำหนดที่เป็นหลักการสำคัญ ๆ และข้อยกเว้นต่าง ๆ

ส่วนที่สาม ตั้งแต่ มาตรา XXIX ถึงมาตรา XXXVIII ซึ่งประกอบไปด้วยวิธีการในการปรับใช้ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่มีอยู่ใน GATT<sup>8</sup>

### ข้อกำหนดที่เป็นหลักของ GATT 1994 ที่เกี่ยวกับการค้าเสรี ได้แก่

#### 1.1 หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination Principle)

มีการกล่าวกันว่าหลักการนี้เป็นหลักที่ส่งผลดี 2 ประการ คือ 1.ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว และ 2. สามารถช่วยลดความขัดแย้งทางการค้าที่อาจเกิดขึ้นได้<sup>9</sup> โดยหลักการนี้จะประกอบไปด้วยหลักการใหญ่ 2 ประการคือ หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง (The Most-Favored-Nation principle) ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา I และหลักการปฏิบัติอย่างชาติ (National Treatment principle) ในมาตรา III ของ GATT 1994 แม้ว่าหลักการทั้งสองจะอยู่บนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ แต่ก็มี ความแตกต่างในการนำมาใช้ (ซึ่งจะกล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป) หลักการไม่เลือกปฏิบัติถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของข้อกำหนดและข้อยกเว้นของ GATT ทั้งปวง โดยเชื่อกันว่าหากทุกประเทศใช้หลักการนี้จะก่อให้เกิดความยุติธรรมและยังนำมาซึ่งความเจริญเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกด้วย<sup>10</sup> นอกจากนี้หลักการไม่เลือกปฏิบัติยังตอบสนองต่อทฤษฎีทางเศรษฐกิจที่สำคัญซึ่งก็คือทฤษฎีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ

<sup>8</sup> Robert Housman and Durwood Zaelke, "Trade, Environment and Sustainable Development : A primer," Hastings International & Comparative Law Review : 538.

<sup>9</sup> John H.Jackson, William J.Davey and Alan O.Sykes, Legal Problems of International economic Relations cases, Materials and Text on The National and International Regulation of Transnational economic Relations ( St.Paul,MINN.: West Publishing co.,1986), p.436.

<sup>10</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531) หน้า 47.

(Comparative Advantage) เพราะทุกประเทศได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน หลักการไม่เลือกปฏิบัติจะปรากฏอยู่ในข้อกำหนดของ GATT รวมถึงข้อยกเว้นต่าง ๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา XX (ข้อยกเว้นทั่วไป (General Exception)) และมาตรา XXI (ข้อยกเว้นเพื่อความมั่นคง (Security Exceptions))<sup>11</sup> โดยในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือการใช้ข้อยกเว้นดังกล่าวข้างต้นก็จะต้องนำมาใช้อย่างไม่เลือกปฏิบัติเช่นเดียวกัน

### 1.1.1 หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-Favored-Nation Principle (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า หลัก MFN))

จะปรากฏอยู่ในมาตรา 1<sup>12</sup> หลัก MFN ถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญหลักหนึ่งใน GATT ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติ หลัก MFN ถือเป็นหลักที่สร้างความมั่นใจให้ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ทั้งปวงว่าจะเกิดความยุติธรรมและเสมอภาคกันระหว่างประเทศสมาชิก กล่าวคือจะไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อสินค้าของประเทศตนโดยการอาศัยข้ออ้างในเรื่องแหล่งกำเนิดของสินค้าว่ามาจากประเทศใด โดยมาตรา 1 ของ GATT 1994 จะกำหนดให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติกับสินค้าประเภทเดียวกัน (like product) เหมือนกันไม่ว่าผลิตจากประเทศใด และหากมีการให้สิทธิ

<sup>11</sup> John H.Jackson, William J.Davey and Alan O.Sykes, Legal Problems of International Economic Relations cases, Materials and Text on The National and International Regulation of Transnational economic Relations p.444.

<sup>12</sup> มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า " With respect to customs duties and charges of any kind impose on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation , and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III,\* any advantage , favour ,privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties."

ประโยชน์หรือความได้เปรียบใด ๆ ก็จะต้องให้แก่ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ด้วย โดยทันทีและไม่มีเงื่อนไข<sup>13</sup> นอกจากนี้ยังรวมถึงการยกเลิกการให้สิทธิประโยชน์หรือความได้เปรียบอื่นใดก็ต้องปฏิบัติต่อทุกประเทศเหมือนกันด้วย”

หลัก MFN นี้จะใช้กับ 1.ภาษีศุลกากร ภาษี ค่าภาระต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการนำเข้าส่งออก 2. วิธีการในการขึ้นอัตราภาษีและค่าภาระต่าง ๆ 3. กฎต่าง ๆ รั้งบังคับและกระบวนการอันสัมพันธ์ต่อการนำเข้าและการส่งออก 4.กฎ รั้งจำกัด กฎหมาย ค่าภาระ ภาษีภายในประเทศที่มีผลต่อการซื้อสินค้าภายในประเทศ หรือต่อการเสนอขาย การจัดซื้อ การขนส่ง การคลังสินค้า หรือการเก็บสินค้า การจัดจำหน่าย และการใช้ผลิตภัณฑ์<sup>15</sup>

นักเศรษฐศาสตร์ของ GATT ได้เคยกล่าวถึงความสำคัญและประโยชน์ของหลัก MFN ไว้จากมุมมองในแง่ต่าง ๆ ไว้ 5 ประการ

1. ในแง่เศรษฐศาสตร์ หลัก MFN จะตอบสนองต่อทฤษฎีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบเพราะประเทศต่าง ๆ จะนำเข้าสินค้าจากประเทศที่สามารถผลิตสินค้านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นถ้าหากมีการเก็บภาษีจากประเทศที่ผลิตสินค้านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด และอยู่ใกล้กับประเทศผู้นำเข้ามากที่สุด ในอัตราที่สูงกว่าสินค้านิดเดียวกันที่นำเข้าจากประเทศอื่นแล้ว การที่ประเทศผู้ส่งออกนั้นจะสามารถต่อสู้กับสินค้านิดเดียวกันที่มาจากประเทศอื่น ๆ ในตลาดของประเทศผู้นำเข้านั้นจึงไม่สามารถเป็นไปได้ จึงจำเป็นต้องมีการขึ้นราคาสินค้าและเป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่สินค้านิดนั้นอีกด้วย

2. ในแง่ของนโยบายทางการค้า ข้อตกลง MFN ทำให้ระบบการค้ามีลักษณะเป็น พหุภาคี (Multilateral Trading System) มากกว่าทวิภาคี (Bilateral Trading System) เพราะการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์โดยทั่วไปจะเป็นมาตรการที่เปิดตลาดซึ่งจะนำไปสู่

<sup>13</sup> Robert Housman and Durwood Zaelke, "Trade, Environment and Sustainable Development : A primer, " : 538.

<sup>14</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ หน้า 50.

<sup>15</sup> Robert Housman and Durwood Zaelke, "Trade, Environment and Sustainable Development : A primer, " :538.

ระบบการค้าเสรีพหุภาคี (multilateral trade liberalization) หากปราศจากหลัก MFN จะทำให้ความเสรีทางการค้าไม่บรรลุผลนัก และการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศต่าง ๆ ย่อมเกิดขึ้น โดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งสุดท้ายทุกประเทศก็จะได้รับความเสียหายด้วยกัน ทั้งสิ้น

3. ในแง่การเมืองระหว่างประเทศ หลัก MFN ก่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ระหว่างประเทศเล็กกับประเทศใหญ่ (อันเป็นไปตามหลักในอุดมคติเรื่องความเท่าเทียมกันของรัฐที่มีอธิปไตยทุกรัฐ) นอกจากนี้ยังเป็นหลักประกันในการเข้าตลาดของประเทศที่มาใหม่ ซึ่งผลของการนี้จะเป็นการลดความตึงเครียดและความขัดแย้งระหว่างประเทศลงได้อีกด้วย

4. ในแง่ของการเมืองภายในประเทศ ข้อกำหนด MFN จะก่อให้เกิดความโปร่งใสและความตรงไปตรงมาของฝ่ายบริหารของรัฐในการวางนโยบายต่าง ๆ

5. หากมีการใช้ MFN อย่างเคร่งครัด จะทำให้การค้าเป็นไปอย่างปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาล<sup>16</sup>

นอกจากความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์ของ GATT แล้ว นักเศรษฐศาสตร์อย่าง Jackson ก็ยังมองหลัก MFN ว่าเป็นประโยชน์ทั้งในแง่เศรษฐศาสตร์และทางการเมือง โดยในแง่เศรษฐศาสตร์ หลัก MFN ช่วยให้การจัดการทรัพยากรเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และในทางการเมืองจะลดการแทรกแซงจากฝ่ายรัฐ ลดปัญหาที่เกิดจากถิ่นกำเนิดของสินค้าและวิธีการทางศุลกากร และลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างประเทศที่ได้รับสิทธิประโยชน์ (favour) กับประเทศที่ไม่ได้รับสิทธิดังกล่าว<sup>17</sup>

หลัก MFN มิใช่หลักที่เพิ่งจะมีการกำหนดกันขึ้นในขณะที่มีการวางข้อตกลง GATT ในปี 1947 แต่เป็นหลักการที่มีการนำมาใช้กันตั้งแต่ศตวรรษที่ 12 โดยได้มีการใช้คำว่า "Most-Favoured-Nation" เมื่อสิ้นศตวรรษที่ 17 หลัก MFN เกิดจากการเติบโตของเศรษฐกิจ

<sup>16</sup> John H.Jackson, William J.Davey and Alan O.Sykes, Legal Problems of International Economic Relations cases. Materials and Text on The National and International Regulation of Transnational economic Relations p.437.

<sup>17</sup> Ibid., p.433.

โลกในศตวรรษที่ 15-16 เนื่องจากแต่ละประเทศต้องการความได้เปรียบในทางการค้าสำหรับประเทศตน โดยยินยอมให้ประโยชน์เช่นนั้นตอบแทนกลับไปด้วย<sup>18</sup> โดยในช่วงนั้นข้อกำหนด MFN จะปรากฏบ่อยครั้งในสนธิสัญญาทางการค้าระหว่างประเทศ เช่นสนธิสัญญาระหว่างสหรัฐอเมริกา-ฝรั่งเศส ใน คศ.1778 (The United States-France Treaty of 1778) แต่ต่อมา ก็ปรากฏสนธิสัญญาทำนองนี้อีกหลายฉบับระหว่างประเทศต่าง ๆ

ปัญหาของหลัก MFN ในข้อตกลง GATT ที่เกิดขึ้นจะเกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนของตัวบทมาตรา I และการตีความด้วยคำตามที่บัญญัติไว้ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความครอบคลุมของคำว่า "like product" เนื่องจากมาตรา I ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าจากทุกประเทศอย่างเท่าเทียมกัน หากสินค้านั้นเป็นสินค้านิตเดียวกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นในแง่ของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมคือองค์การการค้าโลกเองไม่ได้กล่าวให้ความสำคัญแก่ความแตกต่างกันในเรื่องกระบวนการผลิต (Production process Methods (PPMs)) ไม่ว่าประเทศใดจะมีมาตรฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมในการผลิตสินค้านั้นอย่างไร ไม่ว่าจะมีความมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมสูงหรือต่ำเพียงใด ประเทศนำเข้าก็ต้องปฏิบัติต่อสินค้าที่เหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน เนื่องจากหลัก MFN จะนำมาใช้ ณ จุดที่มีการนำเข้า (Point of Import) ไม่ได้ดูความเหมือนกันของสินค้าในกระบวนการผลิต<sup>19</sup> ดังนั้น มาตรา I ของ GATT จึงถูกมองจากนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมว่าไม่สนับสนุนประเทศที่ให้ความสำคัญหรือมีความห่วงใยในสิ่งแวดล้อม

### 1.1.2 หลักการปฏิบัติอย่างชาติ (National Treatment)

จะปรากฏอยู่ในมาตรา III<sup>20</sup> หลักการนี้จะอยู่บนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ เช่นเดียวกับกับหลัก MFN แต่ในขณะที่หลัก MFN ใช้กับการปฏิบัติต่อสินค้าเหมือนกันอย่าง

<sup>18</sup> Ibid., pp.440-441.

<sup>19</sup> IISD-Trade and Sustainable Development\_wto.Available from <http://iisd.iisd.ca/trade/wto/gatt/html>



เท่าเทียมกันระหว่างสินค้าที่นำเข้ามาจากประเทศต่าง ๆ นั้น หลักการปฏิบัติอย่างชาติจะเป็น การปฏิบัติต่อสินค้าที่เหมือนกันอย่างเท่าเทียมกันระหว่างสินค้านำเข้าจากประเทศอื่นกับสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศ<sup>21</sup> ดังนั้นการเก็บภาษีศุลกากรต่อสินค้าที่มาจากต่างประเทศ (โดยไม่เก็บจากสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ) จึงไม่ถือว่ามีมาตรการนี้ แต่ถ้าสินค้านำเข้ามาในประเทศแล้วต้องปฏิบัติตามหลักการนี้คือหากมีการเก็บภาษีการค้าในอัตราที่แตกต่างจากที่ใช้กับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศก็จะถือว่ามีมาตรการนี้<sup>22</sup> จุดมุ่งหมายของหลักการปฏิบัติอย่างชาติก็เพื่อหลีกเลี่ยงการที่ประเทศสมาชิกจะกีดกันทางการค้าโดยใช้การวางมาตรการภายในประเทศ (domestic tax and regulatory policies)<sup>23</sup> เนื่องจากหากปราศจากข้อกำหนดในเรื่องหลักการปฏิบัติอย่างชาติแล้ว ความมุ่งหมายขององค์การการค้าโลก ในการลดอุปสรรคทางการค้าด้วยการลดอัตราภาษีศุลกากรของประเทศต่าง ๆ ลง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในทางการค้าระหว่างประเทศก็ไม่สามารถบรรลุผลได้ นอกจากนี้การค้าเสรีก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ เพราะหากมีการออกกฎเกณฑ์ ระเบียบ กฎหมาย พิธีการทางศุลกากร หรืออัตราภาษีภายในประเทศที่แตกต่างกันระหว่างสินค้านำเข้าจากต่างประเทศกับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ เช่น หากประเทศหนึ่งกำหนดอัตราภาษีภายในหรือภาษีการค้าต่อสินค้านิตหนึ่งจากต่างประเทศเป็นอัตราร้อยละ 10 แต่เก็บภาษีภายในหรือภาษีการค้าต่อสินค้าที่ผลิตในประเทศตนเพียงอัตราร้อยละ 5 ผลจะเท่ากับว่าเป็นการเพิ่มภาระทางภาษีให้ประเทศที่ส่งออกอีก 5% อันเป็นการเพิ่มต้นทุนและลดความสามารถในการ

---

<sup>20</sup> มาตรา III บัญญัติไว้ว่า “ (1) The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so to afford protection to domestic production.”

<sup>21</sup> IISD-Trade and Sustainable Development\_wto. Available from <http://iisd.iisd.ca/trade/wto/gatt/html>

<sup>22</sup> พีเทอร์ โมตรี อิงภากรณ์, สามมิติของการเจรจา รอบอุรุกวัย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ ไร่หลาย, 2538) หน้า 229.

<sup>23</sup> John H. Jackson, The World Trading System Law and Policy of International Economic Relations (The MIT Press, 1989), p.189.

แข่งขันของสินค้าชนิดเดียวกันที่มาจากต่างประเทศ เมื่อเทียบกับสินค้าชนิดเดียวกันที่ผลิตในประเทศ<sup>24</sup>

ตัวอย่างของคดี Italian discrimination against Imported agricultural machinery ค.ศ. 1958 ซึ่งประเทศอังกฤษได้กล่าวหาประเทศอิตาลีว่า ข้อกำหนดบางข้อของกฎหมายอิตาลี No.949 ได้ให้ Special Credit facilities แก่เกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตรบางแห่ง ในการที่จะซื้อเครื่องจักรทางการเกษตรที่ผลิตในประเทศอิตาลี (แต่ไม่ให้ special credit facilities กับการซื้อเครื่องจักรทางการเกษตรที่ผลิตจากประเทศอื่น) อันเป็นการขัดกับมาตรา III ของ GATT ซึ่งการใช้กฎหมายนี้ทำให้ประเทศอังกฤษสูญเสียผลประโยชน์ที่ควรได้รับการขายเครื่องจักรทางการเกษตรของประเทศตน

ข้อกำหนดของกฎหมาย NO.949 ที่ถูกกล่าวอ้างว่าขัดต่อมาตรา III ของ GATT นั้น ระบุให้รัฐบาลอิตาลีก่อตั้งกองทุนที่ให้อำนาจรัฐมนตรีการเกษตรและการป่าไม้ (Ministry for Agriculture and Forestry) ที่จะให้ credit terms พิเศษสำหรับการซื้อเครื่องจักรทางการเกษตรที่ผลิตในอิตาลีแก่ผู้ซื้อโดยจะไม่ให้แก่ผู้ที่ซื้อเครื่องจักรทางการเกษตรที่มีได้ผลิตในประเทศตน ซึ่งในคดีนี้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตัดสินให้อิตาลีปรับการบังคับใช้ (operation) กฎหมายดังกล่าวหรือใช้วิธีการอื่น ๆ ที่เหมาะสม<sup>25</sup>

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้มาตรา III ในแง่การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมคือ GATT มุ่งพิจารณาเฉพาะตัวสินค้า (Product) เท่านั้น โดยมุ่งเน้นไปที่คุณลักษณะทางกายภาพ (physical characteristics) และสภาพของผลิตภัณฑ์เท่านั้น แต่แกตต์จะไม่ลงไปถึงกระบวนการหรือกระบวนการผลิต (production process) ส่วนประกอบและ วัตถุดิบว่ามีมาตรฐานเหมือนกับที่ใช้ในการผลิตสินค้าในประเทศหรือไม่ เว้นแต่สิ่งเหล่านี้จะส่งผลให้สินค้านั้น ผิดแผกออกไป คือมีผลกระทบต่อคุณลักษณะหรือเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติต่าง ๆ ในการใช้ผลิตภัณฑ์นั้น เช่น สินค้านำเข้าผลิตโดยกระบวนการอันแตกต่างจากการผลิตสินค้าชนิด

<sup>24</sup> John H.Jackson, William J.Davey and Alan O.Sykes, Legal Problems of International Economic Relations cases. Materials and Text on The National and International Regulation of Transnational economic Relations p.502.

<sup>25</sup> Ibid., pp. 486-491.

เดียวกันภายในประเทศ ทำให้สินค้าที่นำเข้านั้นไม่ถูกสุขอนามัย และจะเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคประเทศผู้นำเข้าจึงจะสามารถปฏิบัติแตกต่างจากสินค้าที่ผลิตภายในประเทศตนได้ ดังนั้นหากกระบวนการผลิตที่ไม่ทำให้มีผลเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติต่าง ๆ ของผลิตภัณฑ์แล้ว ก็ต้องปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันตามหลักการปฏิบัติอย่างชาตินี้<sup>26</sup> ตัวอย่างของกระบวนการผลิตที่ไม่มีผลกระทบต่อตัวผลิตภัณฑ์ เช่น คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของ แกดต์ ว่าการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากแม็กซิโกโดยอ้างว่าการที่ประเทศแม็กซิโกจับปลาทูน่าในทะเลโดยใช้วนล้อมทำให้มีปลาโลมาติดมาด้วยนั้นในประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมาย Marine Mammal Protection Act ที่กำหนดไว้ให้ปลาโลมาเป็นสัตว์อนุรักษ์ ดังนั้นจึงห้ามนำปลาทูน่าจากประเทศแม็กซิโก โดยในคดีนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของแกดต์ ได้วินิจฉัยว่า วิธีการในการจับปลาทูน่าของชาวประมงประเทศแม็กซิโกนั้น ไม่ได้ทำให้คุณสมบัติทางกายภาพของปลาทูน่าแตกต่างจากปลาทูน่าที่ถูกจับมาโดยเครื่องมืออื่น ๆ ที่จะไม่เป็นผลร้ายต่อปลาโลมา ดังนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงตัดสินว่า การห้ามนำเข้าปลาทูน่าของสหรัฐฯ จากประเทศแม็กซิโกเป็นการขัดต่อหลัก มาตรา III

กล่าวโดยสรุปคือมาตรา III จะค้ำึงเฉพาะสินค้าจากต่างประเทศที่มีความเหมือนกัน (like product) ณ จุดนำเข้าสินค้าเท่านั้น โดยไม่ได้พิจารณาถึงกระบวนการผลิตที่ค้ำึงถึงเหตุผลทางด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ความแตกต่างที่ GATT (มาตรา III) ค้ำึงถึงคือความเหมือนกันของตัวสินค้า การที่ประเทศนำเข้าจะใช้มาตรการหรือออกกฎระเบียบที่ใช้บังคับแก่สินค้าจากต่างประเทศสูงกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศโดยอาศัยเหตุผลทางด้านกระบวนการผลิตของสินค้านั้นว่าก่อให้เกิดผลร้ายต่อสิ่งแวดล้อม หรือต่อทรัพยากรร่วมของโลก จึงถือเป็นการขัดต่อหลักปฏิบัติอย่างชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>27</sup>

## 1.2 หลักการห้ามจำกัดจำนวน (Quantitative Restrictions)

<sup>26</sup> พิรุณา ดิงศภัทย์, "การค้าเสรีจะ "เขียว" ด้วยได้หรือไม่ : ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับมาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในกรอบของแกดต์", วารสารนิติศาสตร์ 24 ฉบับ 4 : 743-744.

<sup>27</sup> Robert Housman and Durwood Zaelke "Trade, Environment and Sustainable Development : A primer," : 540-541.

ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา XI ของ GATT 1994<sup>28</sup> หลักการนี้เป็นการห้ามประเทศสมาชิก องค์การการค้าโลก ในการที่จะจำกัดจำนวนการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการจำกัดจำนวน (Quota) การห้าม (Ban) การใช้ใบอนุญาต (Licensing)<sup>29</sup> โดยการจำกัดจำนวนดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจเรียกได้ว่าเป็นอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (non tariff barrier) หรือ NTB หลักการนี้ได้มีปรากฏอยู่ตั้งแต่ในร่างกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) ซึ่งผู้ร่างกฎบัตรฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ ห้ามใช้ข้อจำกัดทางการค้าอย่างอื่น นอกจากภาษีศุลกากรและต้องการให้มีข้อตกลงเพื่อลดอัตราภาษีศุลกากรลง เพราะหากประเทศต่าง ๆ ยังสามารถใช้มาตรการใด ๆ อันเป็นข้อจำกัดทางการค้าได้อยู่ จุดประสงค์ที่ต้องการให้เกิดการค้าเสรี โดยการลดอัตราภาษีศุลกากรลงก็จะไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้<sup>30</sup> นอกจากนี้ยังอาจก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้าอันเนื่องมาจากการวางข้อกำหนดซึ่งจำกัดปริมาณการนำเข้าซึ่งจะส่งผลให้เกิดผลร้ายแก่สิ่งแวดล้อมมากขึ้นกว่าเดิม<sup>31</sup>

เนื่องจาก Quota เป็นมาตรการที่แตกต่างจากภาษีศุลกากร เพราะเป็นมาตรการที่ไม่เกี่ยวข้องกับภาษีศุลกากร แต่จะกำหนดเอาไว้ว่า เมื่อจำนวนสินค้าตามที่กำหนดเอาไว้เต็มแล้ว จะไม่นำเข้าสินค้านั้นอีก ทำให้มาตรการนี้ถูกมองว่าเป็นมาตรการที่ขาดความโปร่งใส เมื่อเปรียบเทียบกับระบบภาษีศุลกากร ผู้ประกอบการจะไม่ทราบว่าจะสามารถนำ

---

<sup>28</sup> มาตรา XI บัญญัติไว้ว่า "(1) No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licence or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party."

<sup>29</sup> Robert Housman and Durwood Zaelke "Trade, Environment and Sustainable Development : A primer," :542.

<sup>30</sup> Report on Trade and Environment to the OECD council at Ministerial Level., OECD/GD(95)63 (paris : OECD ,1995)

<sup>31</sup> Robert Housman and Durwood Zaelke "Trade, Environment and Sustainable Development : A primer," :542-543.

เข้าหรือส่งออกได้ในปริมาณเล็กน้อยเพียงใด<sup>32</sup> และอาจนำไปสู่การทุจริต (Corruption) ของเจ้าหน้าที่รัฐบาลได้<sup>33</sup> ดังนั้นข้อกำหนดของ GATT จึงพยายามที่จะจัดการใช้โควต้า และการใช้มาตรการอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีข้อยกเว้นอยู่คือ ประเทศสมาชิกสามารถใช้มาตรการจำกัดจำนวนได้ ในกรณีต่อไปนี้

1. จำกัดการส่งออกเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการขาดแคลนในประเทศ
2. จำกัดเพื่อดูแลมาตรฐานสินค้า
3. จำกัดสินค้าเกษตรและสินค้าประมงเพื่อ
  - 3.1 ควบคุมปริมาณสินค้าที่เข้าตลาด
  - 3.2 จัดส่วนเกิน โดยการขจัดส่วนที่ล้นตลาด โดยให้เปล่าหรือคิดราคาต่ำกว่าราคาตลาด
  - 3.3 จำกัดปริมาณผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์และนม

ดังปรากฏในมาตรา XI 2 (a), (b), (c), (i), (ii), (iii)<sup>34</sup> และสุดท้ายคือการจำกัดการนำเข้าเพื่อแก้ไขสถานการณ์ขาดดุลการชำระเงินของประเทศ (balance of payments difficulties) โดยมีเงื่อนไขว่าต้องแจ้งองค์การการค้าโลกทราบตามปรากฏในมาตรา XII<sup>35</sup>

<sup>32</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ หน้า 59.

Methodologies for environmental and Trade Reviews. OECD/GD(94)/103 (paris : OECD ,1995)

<sup>33</sup> John H.Jackson, The World Trading System Law and Policy of International Economic Relations p.129.

<sup>34</sup> มาตรา XI วรรค ( 2 ) บัญญัติไว้ว่า “ ( 2 ) The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following:

( a ) Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party ;

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศส่วนใหญ่พยายามที่จะควบคุมการนำเข้าสินค้าอย่างเข้มงวดเหมือนที่ได้ปฏิบัติมาในระหว่างสงคราม และใน ค.ศ. 1940-1949 การใช้มาตรการห้ามหรือจำกัดการนำเข้ายังถือว่าสามารถกระทำได้ภายในข้อตกลง GATT แต่ต่อ

( b ) Import and export prohibitions or restrictions necessary to the application of standards or regulations for the classification, grading or marketing of commodities in international trade ;

( c ) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form,\* necessary to the enforcement of governmental measures which operate :

( i ) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted; or

( ii ) to remove a temporary surplus of the like domestic product, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted, by making the surplus available to certain groups of domestic consumers free of charge or at prices below the current market level; or

( iii ) to restrict the quantities permitted to be produced of any animal product the production of which is directly dependent, wholly or mainly, on the imported commodity, if the domestic production of that commodity is relatively negligible."

<sup>35</sup> มาตรา XII บัญญัติไว้ว่า " Article XII (1) Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of Article XI, any contracting party, in order to safeguard its external financial position and its balance of payments, may restrict the quantity or value of merchandise permitted to be imported, subject to the provisions of the following paragraphs of this Article."

มาในช่วงปลาย ค.ศ.1958 ประเทศที่ทำการค้าในยุโรปตะวันตกส่วนใหญ่ได้ก่อตั้ง external currency convertibility ขึ้นและใน ค.ศ. 1960 หลายประเทศในยุโรป ได้ยกเลิกการจำกัดการนำเข้าสินค้าโดยเหตุผลทางดุลการชำระเงิน ในช่วงนี้เองที่การใช้มาตรการอันเป็นการจำกัดทางการค้าไม่สามารถใช้ได้โดยถูกต้องตามกฎหมายของ GATT อีกต่อไป<sup>36</sup>

การใช้มาตรา XI นั้น ก่อให้เกิดปัญหาแก่การใช้มาตรการทางการค้าเพื่อเหตุผลทางด้านสิ่งแวดล้อม เพราะการใช้มาตรการจำกัดหรือห้ามนำเข้าสินค้า โดยเหตุผลทางด้านสิ่งแวดล้อมจะขัดต่อมาตรา XI ของ GATT

### 1.3 หลักความโปร่งใส (Transparency)

หลักการนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา X ของ GATT<sup>37</sup> ซึ่งเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการเผยแพร่และการใช้บังคับข้อกำหนดที่มีผลกระทบต่อการค้า (publication and administration of trade regulations) มาตรา X นี้จะกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้อง

---

<sup>36</sup> John H.Jackson, William J.Davey and Alan O.Sykes, Legal Problems of International Economic Relations cases, Materials and Text on The National and International Regulation of Transnational economic Relations p.421-423.

<sup>37</sup> มาตรา X บัญญัติไว้ว่า “ (1) Laws, regulations, judicial decisions and administrative rulings of general application, made effective by any contracting, pertaining to the classification or the valuation of products for customs purposes, or to rates of duty, taxes or other charges, or to requirements, restriction or prohibitions on imports or exports or on the transfer of payments therefor, or affecting their sale, distribution, transportation, insurance, warehousing inspection, exhibition, processing, mixing or other use, shall be published promptly in such a manner as to enable governments and traders to become acquainted with them. Agreements affecting international trade policy which are in force between the government or a governmental agency of any contracting party and the government or governmental agency of any other contracting party shall also be published. The provisions of this paragraph shall not require any contracting party to disclose confidential information

1. เผยแพร่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้า และข้อตกลงทางการค้าของตน
2. ละเว้นที่จะบังคับใช้กฎหมายจนกว่าจะมีการเผยแพร่
3. ใช้บังคับ (administer) กฎหมายการค้าเหล่านั้นอย่างยุติธรรมและมีเหตุผล

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องกับมาตรการ กฎหมายหรือข้อกำหนดต่าง ๆ ทั้งผู้ผลิตและผู้นำเข้า จากภายในและจากภายนอกประเทศได้แสดงความคิดเห็นโดยให้เวลาเพียงพอก่อนที่จะนำมาตราการ กฎหมาย และข้อกำหนดนั้น ๆ มาใช้ โดยหลักความโปร่งใสจะก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในเรื่องการทราบข้อมูล รวมถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะมีส่วนต่อการเข้าตลาดของประเทศผู้ส่งออก เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างผู้นำเข้าและผู้ส่งออกในการได้รับข้อมูล และ review processes ของประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับการค้า

## 2. ข้อยกเว้นของหลักการการค้าเสรีของ GATT 1994 เพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก

นอกจากจะมีการบัญญัติมาตราต่าง ๆ ที่กำหนดให้ประเทศภาคีปฏิบัติตามเพื่อก่อให้เกิดการค้าเสรีระหว่างประเทศภาคีแล้ว ข้อตกลงแกตต์ยังได้มีการวางหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นให้ประเทศภาคีสามารถที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามหลักต่าง ๆ ได้ อันเนื่องมาจากประเทศทุกประเทศมีอำนาจอธิปไตยของตนเอง หากแกตต์ไม่คำนึงถึงเรื่องนี้โดยไม่กำหนดข้อตกลงที่ก่อให้เกิดความยืดหยุ่นบ้าง แกตต์อาจจะไม่ได้รับความสนใจหรือการเข้าร่วมจากประเทศต่าง ๆ มากนัก

แม้ว่าวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายโดยตรงของข้อตกลงของ GATT (ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นองค์การการค้าโลก) นั้นเพื่อก่อให้เกิดการค้าเสรี และความเท่าเทียมกันของทุกประเทศ อันก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ก็มีได้หมายความว่าจะมิได้มีความตระหนักถึงปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรร่วมของโลกหรือสิ่งแวดล้อมเลย ดังจะเห็นได้จาก

---

which would impede law enforcement or otherwise be contrary to the public interest or would prejudice the legitimate commercial interests of particular enterprises, public or private."



ที่มีการจัดตั้ง Group on Environmental Measures and International Trade (EMIT Group) ในปี ค.ศ. 1971 ซึ่ง EMIT Group นี้มีวัตถุประสงค์หลัก คือให้ความร่วมมือกับองค์การอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายเรื่องสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น<sup>38</sup> ดังนั้น ภายใต้กฎการค้าเสรีของ GATT 1994 จึง ปรากฏข้อยกเว้นที่ประเทศสมาชิกสามารถที่จะไม่ปฏิบัติตามหรือละเมิดพันธกรณีตามที่ประเทศตนต้องผูกพันอยู่ได้ โดยข้อยกเว้นทั้งหมดจะอยู่ในมาตรา XX และมาตรา XXI โดยมาตรา XX จะเรียกว่าเป็นข้อยกเว้นทั่วไป (General Exceptions) และข้อยกเว้นตามมาตรา XXI คือข้อยกเว้นเพื่อความมั่นคง (Security Exception) บทบัญญัติของมาตรา XX นั้นจะประกอบไปด้วยข้อย่อย (a)-(j)<sup>39</sup>

<sup>38</sup> กองการค้าพหุภาคี, "ปัญหาการค้าและสิ่งแวดล้อมใน GATT/WTO," วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ ปี 28 ฉ.263 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2540) : 65.

<sup>39</sup> มาตรา XX (a)-(j) บัญญัติไว้ว่า " (a) necessary to protect public morals;  
 (b) necessary to protect human, animal or plant life or health;  
 (c) relating to the importation or exportation of gold or silver;  
 (d) necessary to secure compliance with Laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement, including those relating to customs enforcement, the enforcement of monopolies operated under paragraph 4 of Article II and Article XVII, the protection of patents, trade marks and copyrights, and the prevention of deceptive practices;  
 (e) relating to the products of prison labour;  
 (f) imposed for the protection of national treasures of artistic historic or archaeological value;  
 (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;

ซึ่งถือว่าเป็นข้อยกเว้นเฉพาะ (Specific Exception) แต่ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรร่วมของโลกปรากฏใน ข้อย่อย (b) เพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาพมนุษย์ สัตว์ พืช และข้อย่อย (g) เพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติที่อาจหมดสิ้นไปได้ โดยตัวบทในมาตรา XX chapeau (หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า introductory) เองจะปรากฏเงื่อนไขในการบังคับให้อยู่ 2 ประการ คือ 1. จะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจหรือไม่มีเหตุอันควร (arbitrary or unjustifiable discrimination) และ 2. จะต้องไม่เป็นการกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง (a disguised restriction on international trade) ซึ่งเงื่อนไข 2 ประการนี้มีบัญญัติไว้เพื่อหลีกเลี่ยงการอ้างข้อยกเว้นตามมาตราที่ขึ้นใช้โดยมีเจตนาเพื่อกีดกันทางการค้า โดยตามประวัติของการร่างข้อยกเว้นนี้ ในการประชุมที่ลอนดอน ตัวแทนจากประเทศสหราชอาณาจักรเป็นผู้เสนอให้มีการเพิ่มเติมเงื่อนไขขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันการที่จะนำข้อยกเว้นเหล่านี้มาใช้ในทางที่ผิด<sup>40</sup>

อันที่จริงแล้วความสนใจของประเทศต่าง ๆ ต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมิได้เริ่มปรากฏอยู่ตอนร่างข้อกำหนด GATT เท่านั้น แต่ได้มีปรากฏตั้งแต่ ค.ศ. 1870 ในลักษณะของข้อกำหนดทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชีวิตมนุษย์ สัตว์ และพืช เรื่องใน Veterinary and quarantine restrictions ซึ่งเป็นข้อห้ามทางด้านสุขอนามัยโดยถือเป็นข้อห้ามทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

(h) undertaken in pursuance of obligations under any intergovernmental commodity agreement which conforms to criteria submitted to the CONTRACTING PARTIES and not disapproved by them or which is itself so submitted and not so disapproved;"

<sup>40</sup> Steve Charnovitz, "Exploring the Environmental Exceptions in GATT Article XX," Journal of world Trade Vol.25 No.5 (Oct, 1991) : 741.

World Trade Organization, Guide to GATT law and Practice Vol.1 Article I-XXI (Geneva : Berman Press, 1995)P.563.

มาตรา XX ของ GATT 1994 นั้น มีพื้นฐานมาจากมาตรา 43 ของร่างกฎบัตรขององค์การการค้าระหว่างประเทศ (The International Trade Organization (ITO)) โดยแทบจะไม่มีกรณีแก้ไขข้อความที่บัญญัติไว้ในตัวบทเลย<sup>41</sup>

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติมาตรา XX นี้ เกิดเนื่องมาจากการบัญญัติด้วยคำในลักษณะคลุมเครือ และตีความได้หลายนัย ซึ่งในกรณีของบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นนั้น การบัญญัติตัวบทให้มีการตีความได้หลายนัย จะนำมาซึ่งปัญหาในการนำมาใช้<sup>42</sup> แต่ตามที่ปรากฏส่วนใหญ่ในการตัดสินของ GATT คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นข้อยกเว้นมักจะถูกตีความอย่างแคบเสมอ<sup>43</sup> นอกจากปัญหาในเรื่องการตีความด้วยคำในบทบัญญัติมาตรา XX chapeau และ ข้อย่อย (b) และ (g) เองแล้ว ปัญหาในแง่ของขอบเขตทางภูมิศาสตร์ในการบังคับใช้ (Jurisdiction) ของมาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา XX ว่าจะใช้ได้เฉพาะภายในขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของประเทศนั้น ๆ เท่านั้นที่อยู่ภายในเขตอำนาจรัฐของตนหรือสามารถใช้บังคับนอกเขตอำนาจรัฐของตนได้ด้วย ก็ได้ก่อให้เกิดข้อพิพาทที่ทำให้ต้องมีการเสนอข้อพิพาทต่อ GATT Panel มาแล้วด้วย เช่น ในคดี United States-Restriction on Imports of Tuna 1991 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของแกตตได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ไว้ว่าสหรัฐอเมริกาสามารถบังคับใช้มาตรการอนุรักษ์ปลาโลมาได้เฉพาะภายในขอบเขตอำนาจรัฐของตนเท่านั้น ดังนั้น สหรัฐอเมริกาไม่สามารถอ้างมาตรา XX (g) ในการขยายขอบเขตการบังคับใช้มาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าของตนเพื่ออนุรักษ์ปลาโลมาต่อประเทศอื่น ๆ ที่ทำการจับปลาทูน่าในน่านน้ำประเทศของตนเองหรือในทะเลหลวงได้ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ระบุชัดเจนว่า “ประเทศภาคี ไม่อาจจำกัดการนำเข้าด้วยเหตุผลเพียงประการเดียวว่าผลิตภัณฑ์นั้นมีถิ่นกำเนิดจากประเทศที่มีนโยบายสิ่งแวดล้อม

<sup>41</sup> Steve Charnovitz, “Exploring the Environmental Exceptions in GATT Article XX”, :742.

<sup>42</sup> พิรุณา ดิงศภัทย์, “การค้าเสรีจะ “เขียว” ด้วยได้หรือไม่ : ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับมาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในกรอบของแกตต.”: 747.

<sup>43</sup> Trade Principles and Concept, ,OECD/GD(95)141 (paris:OECD,1995)

Steve Chamovitz, “Exploring the Environmental Exceptions in GATT Article XX,” :747.

แตกต่างจากของตน"<sup>44</sup> โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ให้เหตุผลในการจำกัดขอบเขตอำนาจรัฐในการบังคับใช้มาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ว่า หากแกตต้อนุญาตให้ตีความมาตรา XX อย่างกว้างก็เท่ากับว่า ภาคีสสามารถเอานโยบายและมาตรฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดขึ้นเองฝ่ายเดียวไปบังคับใช้กับประเทศอื่นได้ ซึ่งหากภาคีสอื่น ๆ ต้องการทำการค้ากับตน ภาคีสนั้น ๆ ก็จำเป็นต้องยอมรับและปฏิบัติตามนโยบายและมาตรฐานทางด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้ผลตามมาก็คือ การค้าระหว่างประเทศในผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะมีได้ก็เฉพาะระหว่างประเทศภาคีสที่มีนโยบาย ข้อบังคับภายในประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เหมือนกันเท่านั้น และแกตตติในฐานะที่เป็นข้อตกลงพหุภาคีสทางการค้าระหว่างประเทศก็จะไร้ความหมาย"<sup>45</sup> แต่อย่างไรก็ตามการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเด็นขอบเขตการใช้บังคับมาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ถูกโจมตีและวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากฝ่ายนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมว่า แกตตติจะเป็นตัวการในการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสูญเสียมไป และถูกตำหนิว่าขัดขวางความพยายามในการใช้มาตรการฝ่ายเดียวเพื่อปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีลักษณะเป็นทรัพยากรร่วมของโลก (global commons)<sup>46</sup>

<sup>44</sup> United States-Restriction on Imports of Tuna 1991 in para. 6.2.

<sup>45</sup> paras. 5.27,5.32.

<sup>46</sup> บทความทางวิชาการที่โจมตีคำตัดสินของ Panel คดี Tuna-Dolphin I และ II ที่สำคัญ ได้แก่

1.Chritoph Fedderson , Focusing on Substantive Law in International Economic Relations : The Public Morals of GATTs Article XX ( a ) and "Conventional" Rule of Interpretation , 7 MINN.J.GLOBAL TRADE 75,95-96 (1998 )

2.Belina Anderson, Unilateral Trade Measures and Environmental Protection Policy ,66 TEMP.L.REV.751-769 (1993 )

3.Alan S.Rafterman, Chicken of the Sea : GATT Restrictions on United States Environmental Measures Desinged to Protect Marine Mammals ,3 FORDHAM ENVTL.L.REP.81-90 (1991)

4.Naomi Roht-Arriza,Precaution ,Participation ,and the "greening" of International Trade Law , 7 J.ENVTL.L & LIT.57,82-83 (1992)

## 2.1 ข้อยกเว้นทั่วไปของมาตรา XX Chapeau

ข้อยกเว้นทั่วไปตามมาตรา XX นั้นมีอยู่หลายประการแต่ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะมีปรากฏอยู่ในมาตรา XX ข้อย่อย (b) และ (g)

เงื่อนไขในการใช้มาตรา XX (b) และ (g) นั้น นอกจากจะต้องเป็นกรณีตามกฎหมายเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในข้อย่อย (b) หรือ (g) แล้ว ยังจะต้องเข้าเงื่อนไขตามที่ระบุไว้ใน Chapeau ของมาตรา XX ด้วย ซึ่งมีเงื่อนไขเป็น 2 ประการตามที่ได้ระบุไว้ในมาตรา XX Chapeau คือ 1. ต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุอันควรหรือตามอำเภอใจ (arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail) และ 2. ต้องไม่เป็นการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างแอบแฝง (disguised restriction on international trade) ดังนั้นการที่ประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งจะอ้างมาตรา XX (b) หรือ (g) ขึ้นสนับสนุนมาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของตน จะต้องเข้าเงื่อนไขตาม chapeau และตามข้อย่อย (b) หรือ (g) แล้วแต่กรณีด้วย

2.1.1 ต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุอันควรหรือตามอำเภอใจ (arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail)

คือจะต้องไม่เป็นการใช้มาตรการจำกัดการค้าโดยเลือกปฏิบัติ (discriminate) ระหว่างประเทศสมาชิกซึ่งอยู่ในสภาพเดียวกัน (same condition) อาจกล่าวได้ว่าเงื่อนไขนี้ได้ตอบสนองหลักการพื้นฐานสำคัญของแกตต์ คือ หลักการไม่เลือกปฏิบัตินั่นเอง (ทั้งหลักการ MFN และ National Treatment)

-ตัวอย่างคดี United States-Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada 1982 ซึ่งตัดสินไว้ว่า การที่สหรัฐอเมริกาได้บังคับใช้กฎหมายภายในคือ US Fishery Conservation and Management Act 1976 ม.205 ในการจำกัดการนำเข้าปลาทูน่าจากประเทศแคนาดานั้นว่า อาจไม่ได้เลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ (arbitrary or unjustifiable discrimination) โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้เหตุผลว่าสหรัฐอเมริกา

ได้ใช้มาตรการนี้กับประเทศเปรู, คอสตาริกา, เอกวาดอร์ และเม็กซิโกด้วยเช่นกัน<sup>47</sup> เป็นการพิจารณาว่ามีการใช้มาตรการดังกล่าวต่อประเทศต่าง ๆ ด้วยหรือไม่<sup>48</sup> ซึ่งจากการตีความในคำตัดสินนี้แล้วพอสรุปได้ว่าหากได้มีการนำมาใช้อย่างไม่เลือกปฏิบัติ ก็เป็นไปตามเงื่อนไขประการนี้ของ chepeau แล้ว

-ตัวอย่างคดี United States-Restrictions on Imports of Tuna 1991 สหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้าปลาทูน่าครีบเหลืองที่จับขึ้นมาโดยเรือประมงเม็กซิโกในน่านน้ำแปซิฟิกฝั่งตะวันออก ซึ่งเป็นมาตรการจำกัดทางการค้าตามกฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกาที่ชื่อ Marine Mammal Protection Act 1988 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์และคุ้มครองปลาโลมาที่มีพฤติกรรมตามธรรมชาติชอบจับกลุ่มปะปนอยู่ในฝูงปลาทูน่าในน่านน้ำดังกล่าว ทำให้ถูกจับติดขึ้นมาพร้อม ๆ กับปลาทูน่าโดยเรือประมงที่ใช้วงล้อม (purse-seine net) ในการจับปลาทูน่า ถ้าสหรัฐอเมริกาตรวจพบว่ามีปลาโลมาถูกฆ่าโดยบังเอิญ (accidental killing) โดยเรือประมงของประเทศที่เป็นถิ่นกำเนิดของสินค้าทูน่าที่ต้องการนำเข้ายังสหรัฐอเมริกาเกินกว่าอัตราการตายโดยบังเอิญที่ทางการสหรัฐฯ กำหนดไว้ในแต่ละปี ซึ่งเป็นมาตรฐานที่บังคับใช้กับสินค้าจากประเทศอื่นและจะกำหนดขึ้นภายหลังจากที่ได้ค่าเฉลี่ยของจำนวนปลาโลมาที่ถูกฆ่าโดยบังเอิญโดยเรือประมงอเมริกันที่ใช้อุปกรณ์เดียวกัน และในช่วงเวลาเดียวกัน จะไม่ให้นำเข้าประเทศ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้วินิจฉัยว่าเป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจหรือไม่มีเหตุผลอันควร โดยให้เหตุผลว่าการจำกัดปริมาณนำเข้าสินค้าหรือผลิตภัณฑ์จากประเทศอื่นด้วย เหตุผลเพียงว่า ประเทศนั้นมีนโยบายหรือมาตรฐานสิ่งแวดล้อมแตกต่างไปจากของตน และมาตรฐานที่สหรัฐฯ บังคับใช้กับประเทศอื่นที่มีส่วนได้เสียก็ไม่มีความแน่นอนและเป็นที่ยอมรับล่วงหน้า เพราะเป็นการกำหนดขึ้นภายหลังจากที่กำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้านิดเดียวกับที่ผลิตในประเทศตนแล้ว<sup>49</sup>

<sup>47</sup> World Trade Organization, Guide to GATT law and Practice Vol.1 Article I-XXI P.564.

<sup>48</sup> United States-Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada 1982 in para. 4.8.

<sup>49</sup> United States-Restriction on Imports of Tuna 1991 in para. 5.33.

### 2.1.2 ต้องไม่เป็นการกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง (disguised restriction on international trade)

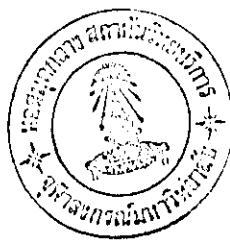
ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการวางเงื่อนไข 2 ประการที่ว่า ต้องเป็นการไม่เลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ หรือโดยไม่มีเหตุอันควร และไม่เป็นการจำกัดปริมาณ โดยแอบแฝง ก็เพื่อป้องกันการใช้มาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าอย่างไม่ถูกต้องและอีกเหตุผลหนึ่งก็คือเพื่อเป็นการป้องกันการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศโดยอาศัยข้ออ้างตาม มาตรา XX ด้วย

ถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในมาตรา XX Chapeau ว่า "ต้องไม่เป็นการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างแอบแฝง" นั้น ในตัวบทเองไม่ได้ให้คำนิยามหรือคำจำกัดความหรือตัวอย่างไว้แต่อย่างใด ดังนั้นจึงต้องอาศัยตัวอย่างการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของแกตต์ ในคดีต่าง ๆ ที่ผ่านมา

-ตัวอย่างคดี United States-Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada 1982 ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกากับแคนาดาเกี่ยวกับการห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากแคนาดายังสหรัฐฯ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของแกตต์ ได้ตีความเงื่อนไขว่า หมายถึงการที่ภาคีดำเนินมาตรการทางการค้าที่มีผลจำกัดการนำเข้าสินค้าจากประเทศที่สาม หากเป็นมาตรการที่ภาคีได้มีการโฆษณาให้ประเทศคู่ค้าที่มีส่วนได้เสียทราบเป็นการทั่วไปแล้วไม่ถือว่าเป็นการกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง<sup>50</sup> แต่การตีความนี้ไม่เป็นที่ยอมรับของประเทศแคนาดา ดังนั้นในการประชุมของคณะมนตรี GATT ตัวแทนจากประเทศแคนาดาได้โต้แย้งการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของแกตต์ ว่าการจะพิจารณาว่าเป็นการกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝงหรือไม่ตามมาตรา XX chapeau ไม่ใช่ดูแค่ว่ามีการประกาศให้ทราบถึงมาตรการจำกัดการนำเข้าหรือไม่เท่านั้น<sup>51</sup>

<sup>50</sup>United States-Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada 1982 in para. 4.8.

<sup>51</sup> World Trade Organization ,Guide to GATT law and Practice Vol.1 Article I-XXI P.565.



และการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของแกตต์ เช่นนี้ยังได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า แกตต์ เน้นไปที่คำว่า แอบแฝงมากไป โดยให้ความสำคัญไปที่การประกาศให้สาธารณชนทราบมากกว่าจะวินิจฉัยว่ามีการจำกัดการค้าหรือไม่อย่างไร และเช่นใดคือการจำกัดปริมาณโดยแอบแฝงหรือไม่แอบแฝง ซึ่งจากการตีความเช่นนี้อาจทำให้เกิดข้อสรุปได้ว่า แกตต์มีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดอุปสรรคทางการค้า เพื่อให้เกิดการค้าเสรี ดังนั้นหากมีการประกาศมาตรการทางการค้าให้สาธารณชนทราบก็ถือว่ามาตรการดังกล่าวไม่เป็นการกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝงแล้ว<sup>52</sup>

## 2.2 มาตรการเพื่อปกป้องชีวิต และสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืช (article XX (b))

มาตรา XX (b) บัญญัติไว้ว่า "necessary to protect human, animal or plant life or health" ซึ่งเงื่อนไขที่สำคัญของข้อยกเว้นนี้คือ ความจำเป็น (necessary) ปัญหาของการนำเอามาตรา XX (b) มาใช้คือปัญหาในการตีความคำว่าจำเป็นว่าอย่างไรจึงถือเป็นการจำเป็นในการคุ้มครองสุขภาพและชีวิตของมนุษย์ สัตว์ พืช และนอกจากนี้ขอบเขตของการใช้มาตรการดังกล่าวว่าจะใช้ได้เฉพาะภายในอาณาเขตของประเทศตน หรือสามารถนำมาใช้ได้นอกอาณาเขตประเทศตนได้ด้วย ในประเด็นนี้เคยมีคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในปี 1987 ใน คส. "Japan-Customs Duties, Taxes and Labelling Practices on Imported Wines and Alcoholic beverages" ซึ่งในคดีนี้มีการกล่าวหาว่าประเทศญี่ปุ่นได้ปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันในการเก็บภาษีภายในประเทศต่อสินค้าเครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตัดสินว่าข้อตกลงทั่วไป (General Agreement) ได้สงวนสิทธิประเทศภาคีในการที่จะมีอิสระที่จะตัดสินใจที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ระดับ หลักการ และวิธีการในเรื่องเกี่ยวกับภาษีภายในประเทศของสินค้าต่าง ๆ<sup>53</sup> และในคดี United States-Restrictions on Imports of Tuna 1991 ยังได้ตัดสินไว้ว่าข้อยกเว้นในมาตรา XX (b) ใช้ได้สำหรับสุขภาพ ความปลอดภัย และการอนุรักษ์ภายในเขตอำนาจของประเทศสมาชิกเท่านั้น

<sup>52</sup> พิรุณา ติงศภัทย์, "การค้าเสรีจะ "เขียว" ด้วยได้หรือไม่ : ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับมาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในกรอบของแกตต์," :750.

<sup>53</sup> World Trade Organization ,Guide to GATT law and Practice Vol.1 Article I-XXI P.564.



ไม่รวมถึงทรัพยากรร่วมของโลกหรือสุขภาพ ความปลอดภัย และการอนุรักษ์ภายในประเทศที่สามด้วย<sup>54</sup>

### 2.2.1 ความจำเป็น (necessary)

เงื่อนไขในเรื่องความจำเป็น ได้ถูกตีความไว้ในหลาย ๆ คดีที่ชั้นสูงการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งได้ตีความไว้ในลักษณะใกล้เคียงกันว่า “จะต้องไม่มีมาตรการอื่นใดที่สอดคล้องกับข้อตกลงของแกตต หรือที่ขัดต่อข้อตกลงของแกตตน้อยกว่ามาตรการที่ได้นำมาใช้ หรือเป็นมาตรการที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ (unavoidable) แม้จะขัดต่อข้อตกลงแกตตก็ตาม”

ตัวอย่างคดีที่ชั้นสูงการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่สำคัญคือ “United States-Restriction on Imports of Tuna 1991” และคดี “Thailand-Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes 1991”

-ตัวอย่างคดี United States-Restrictions on Imports of Tuna 1991 ในคดีนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตีความและตัดสินว่า มาตรการจำกัดหรือห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากประเทศเม็กซิโก ไม่อาจถือว่าเป็นความจำเป็นอันหลีกเลี่ยงมิได้เพื่อคุ้มครองชีวิตปลาโลมา เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมองว่าประเทศสหรัฐอเมริกา ยังมีทางเลือกอื่นที่จะปฏิบัติได้โดยไม่ขัดต่อข้อตกลงแกตตหรือขัดกับข้อตกลงแกตตน้อยกว่า ซึ่งอาจเป็นการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจะดำเนินการขอเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงกับประเทศผู้ผลิตต่าง ๆ เพื่อร่วมมือกันหาวิธีการผลิตที่ลดอัตราการสูญเสียชีวิตปลาโลมา อันเป็นทางเลือกที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพกว่าการใช้มาตรการฝ่ายเดียว เพราะปลาโลมาเป็นทรัพยากรมีชีวิตที่เคลื่อนย้ายไปมาระหว่างน่านน้ำของหลายประเทศรวมทั้งทะเลหลวงด้วย<sup>55</sup>

สรุปได้จากคดีนี้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตีความ ความจำเป็นว่า ถ้ายังมีวิธีการที่ไม่ขัดกับข้อตกลงแกตต เช่นในคดีนี้คือ การเจรจาและหาความร่วมมือระหว่าง

<sup>54</sup> United States-Restrictions on Imports of Tuna 1994 in para. 5.27.

<sup>55</sup> United States-Restrictions on Imports of Tuna 1991 in para.5.28.

ประเทศในการคุ้มครองปลาโลมา ประเทศสมาชิกก็ไม่สามารถที่จะใช้มาตรการฝ่ายเดียวห้ามหรือจำกัดการนำเข้า มาใช้โดยอาศัยข้อยกเว้นตามมาตรา XX (b) ได้

-ตัวอย่างคดี Thailand-Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes 1991 ในคดีนี้ สหรัฐฯได้กล่าวหาว่า มาตรการห้ามนำเข้าบุหรี่จากสหรัฐฯของประเทศไทยขัดต่อมาตรา XI ซึ่งประเทศไทยได้อ้างมาตรา XX (b) ว่าเพื่อเป็นการคุ้มครองสุขภาพของคนไทย โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากบุหรี่ต่างประเทศมีส่วนประกอบของสารที่มีอันตรายมากกว่าที่มีอยู่ในบุหรี่ของประเทศไทย และการโฆษณาของบุหรี่ประเทศสหรัฐฯ จะเป็นการชักจูงให้สตรีและเยาวชนสูบบุหรี่มากกว่าของประเทศไทย ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตีความและตัดสินว่าประเทศไทยยังมีทางเลือกอื่นที่ขัดต่อข้อตกลงแกตต์น้อยกว่า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน คือนโยบายสาธารณสุขของรัฐได้ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ยกตัวอย่างว่าเป็น การออกกฎหมายหรือข้อบังคับในประเทศให้ผู้นำเข้าบุหรี่เปิดเผยข้อมูล รายละเอียดเกี่ยวกับส่วนประกอบและสารปรุงแต่งรส ระบุค่าเดือนถึงอันตรายจากการบริโภคบุหรืบนบรรจุภัณฑ์ หรือการห้ามโฆษณา เป็นต้น จึงสรุปได้ว่า มาตรการห้ามนำเข้าของประเทศไทยยังไม่เป็นความจำเป็นอันหลีกเลี่ยงมิได้ ที่ต้องกระทำเพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของคนไทย การที่ประเทศไทยใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศนั้นยังถือไม่ได้ว่าจำเป็น ตามมาตรา XX (b) ดังนั้นจึงเป็นการขัดต่อมาตรา XI<sup>56</sup>

ดังนั้น ในการอ้างมาตรา XX (b) เพื่อใช้มาตรการฝ่ายเดียวจะต้องคำนึงถึงมาตรการอื่น ๆ ที่ยังสามารถกระทำเพื่อให้บรรลุผลในการคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของพืช สัตว์ และมนุษย์ด้วย เพราะหากยังมีมาตรการอื่น ๆ ก็จะไม่สามารถที่จะนำมาตราการดังกล่าวมาใช้ได้

2.3 มาตรการเพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญสิ้นไปได้ (มาตรา XX (g) )

<sup>56</sup>Thailand-Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes 1991 in para. 75.

มาตรา XX (g) บัญญัติไว้ว่า "relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption" อันเป็นข้อยกเว้นเฉพาะอีกข้อหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของโลกและมักถูกหยิบยกขึ้นกล่าวอ้างในกรณีที่เกิดข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้มาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าเพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก หรือสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ขึ้น เงื่อนไขของข้อย่อย (g) นี้ไม่ใช่ "ความจำเป็น" (necessary) ที่ต้องใช้มาตรการเช่นว่านี้เพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติที่อาจหมดสิ้นไปได้ (เหมือนเงื่อนไขในข้อย่อย (a) (b) (d) และ (j) ) แต่ต้องเป็นกรณีที่มาตราการเช่นว่านั้นต้อง relating to กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญสิ้นไปได้ คือมาตรการนั้นต้องมีวัตถุประสงค์หลักเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเช่นว่านั้นและจะต้องเกี่ยวข้องกับการจำกัดการใช้ทรัพยากรภายในประเทศและต้องมีวัตถุประสงค์ในการที่จะให้การจำกัดการใช้ทรัพยากรภายในประเทศนั้นให้มีประสิทธิภาพด้วย<sup>57</sup> แต่อย่างไรก็ตามการกล่าวอ้างเงื่อนไข relating to ยังต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขทั่วไป 2 ประการของมาตรา XX chapeau ด้วย และจากการตีความของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแกตต์ ในคดี "Canada-Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon 1988" แสดงให้เห็นว่า คำว่า "in conjunction with" ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา XX (g) นั้น จะต้องถูกตีความในทางที่จะสร้างความมั่นใจว่าขอบเขตของการกระทำที่สามารถทำได้ตามมาตรา XX ข้อย่อยนี้ จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของข้อตกลงทั่วไป (General Agreement)<sup>58</sup> ด้วย

ในประเด็นเรื่องการใช้มาตรการทางการค้าเพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติที่อาจหมดสิ้นไปได้นอกอาณาเขตประเทศตนได้หรือไม่นั้น ในคดี Tuna-Dolphin ได้ตีความขอบเขตการใช้มาตรา XX (g) ไว้แคบเหมือนเช่นได้การตีความขอบเขตมาตรา XX (b) คือประเทศสมาชิกไม่สามารถที่จะใช้นอกอาณาเขตประเทศตนได้<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Robert Housman and Durwood Zaelke "Trade, Environment and Sustainable Development : A primer, " :550.

<sup>58</sup> World Trade Organization ,Guide to GATT law and Practice Vol.1 Article I-XXI P.584.

### 2.3.1. "Relating to"

คำว่า relating to ในมาตรา XX ซ้อย่อย g นั้นได้เคยมีการตีความไว้ในคดี "Canada-Measures Affecting Exports of unprocessed Herring and Salmon" ปี 1988 ว่าการที่จำกัดการจับปลาแซลมอน (Salmon) และเฮอริ่ง (Herring) นั้น อยู่ในความหมายของมาตรา XX (g) เพราะถือว่าฝูงปลาแซลมอน และฝูงปลาเฮอริ่ง เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นได้ ดังนั้นการห้ามการส่งออกในสินค้าปลาแซลมอนบางประเภทที่ยังไม่ผ่านกระบวนการแปรรูป (unprocessed salmon) และในการห้ามส่งออกสินค้าปลาเฮอริ่งบางประเภทยังไม่ผ่านกระบวนการแปรรูปเป็นมาตรการที่มีความเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มวลปลาแซลมอนและปลาเฮอริ่ง ซึ่งเป็นมาตรการที่อยู่ในความหมายของมาตรา XX (g) (อย่างไรก็ตามในคดีนี้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของ GATT ได้ตัดสินว่ามาตรการการห้ามส่งออกปลาแซลมอน และปลาเฮอริ่ง ที่ไม่ผ่านกระบวนการแปรรูปของแคนาดาไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา XX (g) โดยให้เหตุผลว่าการห้ามส่งออกของ แคนาดาไม่ได้ใช้กับปลาแซลมอน และปลาเฮอริ่งทั้งหมด แต่ใช้เฉพาะปลาแซลมอนและปลาเฮอริ่งบางประเภทเท่านั้นคือที่ไม่ผ่านกระบวนการแปรรูปแคนาดาจำกัดการซื้อเฉพาะปลาที่ไม่ผ่านกระบวนการแปรรูปจากผู้ผลิตและผู้บริโภคต่างประเทศเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงผู้ผลิตและผู้บริโภคภายในประเทศจึงไม่ได้ถือว่าการกำหนดข้อห้ามนี้เพื่อวัตถุประสงค์หลักในการอนุรักษ์ปลาแซลมอน และปลาเฮอริ่ง และไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการให้ข้อจำกัดในการห้ามจับปลาในประเทศมีประสิทธิผล)

-ตัวอย่างคดี United States-Restrictions on Imports of Tuna 1991 ในคดีนี้สหรัฐอเมริกาได้กล่าวอ้างมาตรา XX (g) เป็นข้ออ้างว่ามาตรการจำกัดหรือห้ามนำเข้าปลาทูน่าครีบน้ำเงินตามกฎหมาย Marine Mammal Protection Act 1988 นั้นมีเป้าหมายสำคัญเพื่ออนุรักษ์ปลาทูน่า เพราะการจับปลาทูน่าครีบน้ำเงินโดยใช้วิธีลอบทำให้ปลาทูน่าตายโดยไม่ได้ตั้งใจ โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ออกมาตรการจำกัดการผลิตและการบริโภคปลาทูน่าครีบน้ำเงินในประเทศตนด้วย ดังนั้นเพื่อให้มาตรการนี้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงจึงจำเป็นต้องจำกัดการผลิต และการนำเข้าปลาทูน่าครีบน้ำเงินที่มีถิ่นกำเนิดจากประเทศอื่นด้วย

<sup>59</sup> Robert Housman and Durwood Zaelke "Trade, Environment and Sustainable Development : A primer, " :551.

หากมีการจับปลาขึ้นมาในน่านน้ำเดียวกัน โดยกำหนดเขตแดนจำนวนปลาโลมาที่ถูกฆ่าโดยบังเอิญเป็นส่วนกับอัตราที่กำหนดไว้สำหรับผู้ผลิตในประเทศ

ในกรณีนี้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้พิจารณาตัดสินว่า การจำกัดการนำเข้าปลาหูน้ำครีบเหลืองจากประเทศอื่นบนเงื่อนไขที่ผู้ผลิตและรัฐบาลของประเทศนั้นไม่อาจทราบล่วงหน้าได้ว่าการออกทะเลเพื่อจับปลาหูน้ำครีบเหลืองแต่ละครั้งตนสามารถทำลายชีวิตปลาโลมาโดยบังเอิญได้มากน้อยเพียงใดซึ่งรวมถึงยอดรวมของผลผลิตปลาหูน้ำครีบเหลืองเดียวกันในแต่ละปีกับผู้ผลิตในสหรัฐ ดังนั้นมาตรการนี้ถือไม่ได้ว่ามีวัตถุประสงค์หลัก (Primarily aim at) เพื่ออนุรักษ์ปลาโลมาซึ่งสหรัฐฯ เห็นว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่หมดสิ้นไปได้<sup>60</sup> ซึ่งในคดี United States-Restrictions on Imports of Tuna 1994 ได้ตัดสินไว้คล้ายกันว่า มาตรการห้ามนำเข้าปลาหูน้ำครีบเหลืองและผลิตภัณฑ์จากปลาหูน้ำครีบเหลืองของสหรัฐฯ ถือไม่ได้ว่ามีเป้าหมายสำคัญที่จะอนุรักษ์ปลาโลมาเพราะโดยตัวของมาตรการนั่นเองไม่สามารถบรรลุผลในการอนุรักษ์ได้ นอกจากจะทำให้ประเทศอื่นต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายในด้านสิ่งแวดล้อมให้เหมือนกับของประเทศตน<sup>61</sup>

### 2.3.2 "In Conjunction with"

โดยคำนี้ถูกบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งในมาตรา XX (g) ที่มีข้อความว่า "...made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption" และได้มีการตีความโดยคำนี้ไว้ในคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดี United States-prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada ในปี 1982 ซึ่งในคดีนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตัดสินว่าการห้ามนำเข้าของสหรัฐอเมริกาขัดต่อมาตรา XI (1) และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา XX (g) โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ให้เหตุผลว่า การกระทำของสหรัฐฯ ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา 205 ของ The United States Fishery Conservation and Management Act 1976 แม้กฎหมายฉบับนี้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดการอนุรักษ์ จัดการฝูงปลาบางชนิดได้อย่างเหมาะสม และสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการบังคับใช้ข้อตกลงระหว่างประเทศด้านการประมง (international fishery

<sup>60</sup> United States-Restrictions on Imports of Tuna 1991 in para. 5.33.

<sup>61</sup> United States-Restrictions on Imports of Tuna 1994 in paras. 5.23-5.24.

agreement) เพื่ออนุรักษ์และจัดการสัตว์ชนิดที่ย้ายถิ่นไกล และก่อให้เกิดความพยายามให้ประเทศอื่น ๆ เข้าร่วมในข้อตกลงดังกล่าว แต่การกระทำของสหรัฐฯ ก็เป็นการขัดต่อมาตรา XI โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยังได้กล่าวต่อไปอีกว่า แม้ว่าคู่กรณีทั้งสองจะตระหนักร่วมกันว่าฝูงปลาทูน่านั้นเป็นทรัพยากรที่อาจสูญสิ้นไปได้ (exhaustible natural resource) ซึ่งต้องการการอนุรักษ์ อีกทั้งทั้งสองประเทศก็ได้เข้าร่วมเป็นภาคีในข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ฝูงปลาทูน่าให้ดียิ่งขึ้น แต่การจะอ้างข้ออ้างตามมาตรา XX (g) นั้น มาตรการที่ได้ถูกนำมาใช้จะต้องมีเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจำกัดการบริโภคและการผลิตภายในประเทศด้วย ดังนั้น การที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตัดสินว่าการห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากแคนาดาของสหรัฐฯ ไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา XX (g) โดยให้เหตุผลไว้ 2 ประการคือ 1 มาตรการห้ามการนำเข้าที่สหรัฐฯ นำมาใช้เป็นการใช้เฉพาะกับปลาทูน่าบางชนิดพันธุ์เท่านั้น ซึ่งในประเทศสหรัฐฯ เอง มิได้มีข้อกำหนดห้ามจับปลาทูน่าชนิดเดียวกันนี้แต่อย่างใด และ 2 มาตรการห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากแคนาดายังคงใช้บังคับอยู่ซึ่งในขณะที่มาตรการห้ามจับปลาทูน่าในประเทศสหรัฐฯ ไม่ได้นำมาใช้แล้ว ดังนั้นกล่าวโดยสรุปคือ การที่จะอ้างมาตรา XX (g) ได้นั้นจะต้องเป็นมาตรการที่ต้องนำมาใช้เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจำกัดการบริโภคและการผลิตภายในประเทศด้วย<sup>62</sup>

### 3. แนวคิดเรื่องการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก

เนื่องจากการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของมนุษย์ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการบริโภคหรืออุปโภคสินค้าชนิดใด ๆ ก็ตาม เช่น การบริโภคน้ำแข็งจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหลายอย่าง ซึ่งประกอบไปด้วย น้ำจากแหล่งน้ำ พลังงานไฟฟ้าเพื่อใช้กับเครื่องทำความเย็น (จะต้องใช้น้ำมันเป็นตัวก่อให้เกิดพลังงานของเครื่องทำความเย็น) โดยในการทำความเย็นต้องใช้สาร CFC เพื่อคงสภาพให้เป็นน้ำแข็งอยู่ตลอดเวลาจนกว่าเราจะบริโภคหมด การหายใจเข้าของคนเราก็ยังต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ คือ อากาศ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าทุก ๆ อย่างก้าวในการดำเนินชีวิตของมนุษย์ล้วนแล้วแต่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะจากการใช้ หรือจากการก่อให้เกิดมลพิษอันอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันประชากรโลก

<sup>62</sup> World Trade Organization , Guide to GATT Law and Practice Vol.1 Article I-XXI pp.586-587.

เริ่มตระหนักถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในระดับระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น เพราะปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่ข้ามเขตดินแดนของรัฐได้ และมีผลกระทบต่อทุก ๆ ประเทศในโลก เช่น หากมีการตัดไม้ทำลายป่าในประเทศแถบแอฟริกาจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิของโลกได้ (climate change) ดังนั้นแนวความคิดในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (Sustainable Use) จึงเกิดขึ้น แต่เดิมการพัฒนาประเทศ (Development) นั้น ประเทศต่าง ๆ จะมุ่งไปในการเร่งรัดเพิ่มผลผลิตและความสามารถในทางอุตสาหกรรม ซึ่งการกระทำเช่นนี้ได้นำมาซึ่งความเสียหายต่อสภาพสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ในประเทศไทย การทำนาทุ่งกุลารด้าในบริเวณป่าชายเลนจะก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ และทำให้ปริมาณพื้นที่ป่าชายเลนลดลงอย่างมากอันส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ทางชายฝั่งทะเล<sup>63</sup> ซึ่งเป็นการสูญเสียทรัพยากรอันเป็นส่วนรวม และปัญหาเรื่องชั้นโอโซนในบรรยากาศที่เกิดรอยโหว่อันเนื่องมาจากการใช้สาร CFC ในอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องปรับอากาศ เครื่องทำความเย็น สารดับเพลิง สารเป่าโฟม เป็นต้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นทางสุขภาพ (ทำให้เป็นมะเร็งผิวหนัง) และทางชีวภาพ (เป็นการทำลายพันธุ์พืช หรือพันธุ์สัตว์บางชนิด) อันเนื่องมาจากรังสีอัลตราไวโอเล็ต แนวคิดในการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก (Global Commons) เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ให้อนุชนรุ่นหลัง และเพื่อลดอันตรายจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากมลพิษจึงเกิดขึ้น ดังนั้นปัญหาสำคัญของโลกที่ต้องการทั้งการพัฒนาทางเศรษฐกิจและยังต้องการที่จะลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงได้ก่อให้เกิดแนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมและถูกต้องในการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก กล่าวคือ พัฒนาเพื่อยกระดับของประเทศกำลังพัฒนาขึ้นเป็นประเทศอุตสาหกรรม แต่ขณะเดียวกันก็ต้องเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วย<sup>64</sup> และเป็นที่ยอมรับกันว่าในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมควรมีกติการะหว่างประเทศคอยควบคุมและดูแล ทั้งยังต้องมีมาตรการทางการค้า

<sup>63</sup> ชนภัทร วินยวัฒน์, "ข้อพิจารณาของไทยในด้านทรัพยากรพันธุ์พืชสำหรับการเข้าร่วมของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2539, หน้า 23.

<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

เพื่อควบคุมให้เกิดประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาในการใช้ทรัพยากรร่วมของโลก และ ปัญหามลพิษที่ข้ามดินแดนระหว่างประเทศ (transboundary movements of pollution)<sup>63</sup>

ดังนั้น เมื่อวันที่ 3-4 มิถุนายน 1992 ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UNCED) ขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยผ่านทาง การสร้างความร่วมมือระดับระหว่างประเทศ สังคมและประชาชน โดยในการประชุมครั้งนี้มี ประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนถึง 178 ประเทศ ซึ่งหลายประเทศผู้เข้าร่วมประชุม เป็นระดับผู้นำประเทศ ในการประชุมครั้งนี้ได้มีการออก The Rio Declaration of environmental principle (หรือที่รู้จักกันดีในชื่อ Rio Principles) สนธิสัญญาอันเกี่ยวกับ ปัญหาโลกร้อน (Global warm) และความหลากหลายทางชีวภาพ (biological diversity) และหลักการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้ (declaration on forest conservation principle) ซึ่ง ทั้งหมดรู้จักกันในนามแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21)<sup>65</sup> ซึ่ง Agenda 21 เป็นการกำหนด แนวทางสำหรับการวางนโยบายของภาครัฐ และเอกชน โดยใน Agenda 21 ได้กล่าวไว้ว่า ประชากร การบริโภคและเทคโนโลยีจะเป็นพลังผลักดันที่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ของสิ่งแวดล้อมโลก<sup>66</sup> ซึ่งจาก The Rio Declaration on Environment and Development ได้ ก่อให้เกิดหลักการ (principle) ทางด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ๆ หลายประการ เช่น ใน Principle 15 ได้กล่าวถึงหลักป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) และใน Principle 16 ได้กล่าวถึงหลัก Polluter Pay Principle (P.P.P) แม้ว่าใน The Rio Declaration on

<sup>63</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสอาดและพิศมัย ภูริสินสิทธิ์ เอี่ยมสกุลรัตน์, การค้า VS ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากแกตติถึงองค์การการค้าโลก (กรุงเทพ, 253 ) หน้า 3.

<sup>64</sup> United Nations Conference on Environment & Development. Available from <http://www.waitakere.govt.nz/ecocity/agenda 21/preamble.htm>

<sup>65</sup> John H. Jackson, Legal Problems of International Economic Relations cases, Materials and International Regulation of Transnational Economic Relations ( St.Pual, MINN.,: West Publishing co, 1995 ) P.559.

<sup>66</sup> ชนภัทร วินยวัฒน์, " ข้อพิจารณาของไทยในด้านทรัพยากรพันธุ์พืชสำหรับการเข้าร่วมของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ" หน้า 26.



Environment and Development จะได้ให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่ก็ได้รับรองถึงสิทธิอธิปไตยของรัฐในการใช้ทรัพยากรภายในประเทศของตนไว้ใน Principle 2 ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐต่าง ๆ ไว้ รัฐมีสิทธิอธิปไตย (Sovereign right) ในการที่จะใช้สอยทรัพยากรของตนเอง โดยที่เป็นไปตามนโยบายทางการพัฒนาและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศตน แต่ต้องมีความรับผิดชอบว่ากิจกรรมภายในประเทศตนหรือที่ประเทศตนควบคุมอยู่จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ทำให้ประเทศอื่นเสียหายได้<sup>69</sup> และใน Principle 12 ได้รับรองอำนาจอธิปไตยของรัฐไว้และวางแนวทางในการอนุรักษ์และจัดการสิ่งแวดล้อมอันถือเป็นทรัพยากรร่วมของโลกไว้ว่า รัฐทุกรัฐจะต้องให้ความร่วมมือกันเพื่อให้เศรษฐกิจเกิดการเจริญเติบโตไปพร้อมกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น การกำหนดมาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมควรที่จะไม่เป็นการกระทำตามอำเภอใจหรือเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุอันควร หรือเป็นการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างแอบแฝงด้วย และในหลักการที่ 12 นี้ยังกล่าวต่อไปอีกว่า การจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกอาณาเขตประเทศตน ควรจะหลีกเลี่ยง (should be avoided) การใช้มาตรการฝ่ายเดียวและมาตรการในการจัดการเกี่ยวกับปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่ข้ามดินแดนระหว่างประเทศและปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรร่วมของโลกควรที่จะอยู่บนจันทามติของนานาประเทศ<sup>70</sup> ดังนั้น หน

<sup>69</sup> Principle 2 "States have, in accordance with the charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other states or of areas beyond the limits of national jurisdiction."

<sup>70</sup> Principle 12 "States should cooperate to promote a supportive and open international economic system that would lead to economic growth and sustainable development in all countries, to better address the problems of environmental degradation. Trade policy measures for environment purpose should not constitute a means of arbitrary or justifiable discrimination or a disguised restriction on international trade. Unilateral actions to deal with environmental challenges outside the jurisdiction of the importing country should be avoided. Environmental measures

ทางในการวางมาตรการเกี่ยวกับการจัดการอื่นเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวจึงควรที่เป็นข้อตกลง  
 ในรูปพหุภาคี (Multilateral Agreement)<sup>71</sup> มากกว่าการใช้มาตรการฝ่ายเดียว (Unilateral  
 Measure) ที่อ้างเหตุผลทางด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นไปได้มากกว่าจะมีเหตุผลในการกีดกันทาง  
 การค้าแอบแฝงอยู่<sup>72</sup> และยังทำให้ระบบการค้าพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลกล่มสลายลง  
 ได้<sup>73</sup> แม้บางครั้งการตกลงกันในระดับพหุภาคีจะถูกมองว่าทำได้ยาก และใช้เวลานานไม่ทัน  
 กับการแก้ไขปัญหา และเห็นว่าการใช้มาตรการฝ่ายเดียวจะทันต่อการแก้ไขปัญหาคือได้ทัน  
 ห่วงที่มากกว่า<sup>74</sup> แต่การใช้มาตรการฝ่ายเดียวก็ยังถูกมองว่าเป็นมาตรการที่ไม่น่าพึงพอใจ<sup>75</sup>  
 โดยการใช้มาตรการทางการค้าในการแก้ปัญหาล้างแวดล้อมที่เป็นพหุภาคีจะมีประสิทธิภาพ  
 มากกว่าและก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการค้าน้อยที่สุด<sup>76</sup>

---

addressing transboundary or global environmental problems should as far as possible be based on an international consensus."

<sup>71</sup>Kevin C. Kennedy, "Reforming U'S Trade Policy to Protect the Global Environmental : A Multilateral Approach, " The Harvard Environmental Law Review Vol.18 No.1 (1994) : 233.

<sup>72</sup> Owen Lomas and Duncan Gibbons, "WTO and the Environment," International Bussiness Lawyer Vol.25 No.3 (March 1997) : 122.

<sup>73</sup> John H. Jackson, Legal Problems of International Economic Relations Cases, Materials and International Regulation of Transnation Economic Relations , P.567.

<sup>74</sup> พิมพ์ชนก วอนขอพร, "มาตรการสิ่งแวดล้อมกับการค้าระหว่างประเทศของไทย" กรกฎาคม 2540 หน้า 12.

<sup>75</sup> Owen Lomas and Duncan Gibbons, "WTO and the Environment, " : P.122.

<sup>76</sup> John H. Jackson, Legal Problems of International Economic Relations Cases, Materials and International Regulation of Transnational Economic Relation of International Economic Relation, P.564.

Trade & Environment. Available from <http://www.wto.org/wto/environ/environ1.html>

ในอารัมภบท (Preamble) ของข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกนั้นได้มีการกล่าวถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ว่า "ต้องมีการใช้ทรัพยากรของโลกให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) โดยมุ่งที่จะคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการกระทำที่สอดคล้องกับความต้องการและความสนใจของประเทศภาคีทั้งหลายซึ่งมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน"<sup>77</sup> (... for the optimal use of the world's resources in accordance with the objectives of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment and enhance the means for doing so in a manner consistent with the countries' respective needs and concerns at different levels of economic development.) ปัจจุบันมีข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreement, (หรือ MEAs)) กว่า 180 ฉบับ<sup>78</sup> ซึ่งหลาย ๆ ฉบับได้มีการใช้มาตรการทางการค้าที่มีลักษณะเป็นมาตรการบังคับ เช่น การห้ามนำเข้าหรือส่งออก (Prohibition) การใช้ใบอนุญาต (Licence) และการใช้ใบรับรอง (Certification) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีมาตรการที่มีลักษณะเป็นการอาศัยความสมัครใจ เช่น มาตรฐานสินค้าสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ISO 14000 HACCP หรือ มาตรการที่มาจากความต้องการของผู้บริโภค เช่น Green Products เป็นต้น

และเนื่องจากตามข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกได้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าเสรีไว้ (ดังที่ปรากฏในตอนต้นของบทที่ 2) ดังนั้นเมื่อการกระทำตามข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยสิ่งแวดล้อมโดยการใช้มาตรการทางการค้าอาจเป็นการขัดต่อกฎของแกตต์ 1994 เพราะอาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศที่เป็นภาคีในข้อตกลงพหุภาคีดังกล่าว กับประเทศที่มีได้เป็นภาคี (เมื่อประเทศทั้งสองเป็นภาคีภายใต้ WTO) และเนื่องจากมาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่จะเป็นมาตรการที่อยู่ในรูปแบบของการจำกัดการค้า

<sup>77</sup> Ibid

<sup>78</sup> สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, "เรื่องนำรัฐทางเกษตร การค้าและสิ่งแวดล้อม กรณีเรื่องอุตสาหกรรมกุ้งต้องเริ่มที่การปรับกระบวนการทัศน์ทางความคิด," ข่าวเศรษฐกิจการเกษตร ปี 44 ฉ.505 ( ธันวาคม 41)

(trade restrictive measures) ดังนั้นจึงถือเป็นการขัดต่อกฎของแกตต์ 1994 มาตรา XI โดยตรง ในการจัดตั้งองค์การการค้าโลกในปี 1994 ซึ่งขณะนั้นได้มีความตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมมือกันในระดับระหว่างประเทศที่จะคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกและสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว โดยเห็นได้ว่าในอารัมภบทของความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก ( Marrakesk Agreement Establishing The World Trade Organization) ได้มีการกล่าวถึงการให้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ประกอบกับการคุ้มครอง และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงความต้องการและความห่วงใยอันแตกต่างกันไปตามการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ นอกเหนือไปจากจุดมุ่งหมายทางการค้าและการพัฒนาเศรษฐกิจและความกินดีอยู่ดีของประชากรโลกแล้ว<sup>79</sup>โดยมีการตั้งคณะกรรมการการค้าและสิ่งแวดล้อม (Committee on Trade and Environment : CTE) ขึ้นในเดือนเมษายน 1994 ซึ่งคณะกรรมการนี้มีหน้าที่หลักประการหนึ่ง คือ ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกฎของแกตต์กับความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม แม้ปัจจุบันยังไม่มีกรณีที่ขัดลงไปว่ามาตรการทางการค้าภายใต้ข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมจะขัดหรือสอดคล้องกับข้อตกลงแกตต์ 1994 แค่ไหนเพียงไร แต่เท่าที่ผ่านมาไม่เคยปรากฏว่ามีข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้มาตรการทางการค้าตามข้อตกลงพหุภาคีดังกล่าวเลย ไม่ว่าจะภายใต้ข้อตกลงนั้น ๆ เอง หรือภายใต้องค์การระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก<sup>80</sup> นอกจากนี้ในคณะกรรมการการค้าและสิ่งแวดล้อมเองก็ได้ให้ความยอมรับว่าองค์การการค้าโลกเชื่อในความร่วมมือระดับพหุภาคีว่าจะเป็นหนทางที่มี

<sup>79</sup> Preamble ของความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกบัญญัติไว้ว่า " Recognizing that their relations in the field of Trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living ,ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand ,and expanding the production of and trade in goods and sevice 'while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development ,seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so in a mamner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development,

<sup>80</sup> Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements : Synthesis Report of Three Case Studies. ,COM/ENV/TD(98)127/FINAL(OECD,1999)

ประสิทธิภาพที่สุดในการแก้ปัญหาทรัพยากรร่วมของโลก และปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน<sup>81</sup> นอกจากนี้ยังได้มีการกล่าวถึงความสำคัญของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยผู้อำนวยการขององค์การการค้าโลก นาย Ruggiero ในการแสดงสุนทรพจน์ว่า การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง และสำคัญยิ่งกว่าการค้าเสรีเสียอีก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมขององค์การการค้าโลก

กล่าวโดยสรุปก็คือ ไม่ว่าจะเป็นองค์การการค้าโลกหรือการประชุมสุดยอดโลกที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ก็เน้นถึงการร่วมมือกันในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาทรัพยากรร่วมทางโลกทั้งสิ้น

### 3.2 ประเภทของมาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก

การใช้มาตรการทางการค้านั้น ถือเป็นมาตรการที่ทำให้การคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ดังนั้นจึงต้องมีการนำมาใช้อย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เช่นกรณีของอนุสัญญาไซเตส (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 1973 :CITES) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์และคุ้มครองพันธุ์สัตว์หรือพันธุ์พืชที่อยู่ในภาวะอันตรายต่อการสูญพันธุ์ (endangered species) การใช้มาตรการทางการค้า เช่น การห้ามนำเข้าหรือส่งออกไม่ว่าจะเป็นซากของสัตว์หรือพืชหรือสัตว์หรือพืชที่ยังไม่ตาย (เฉพาะชนิดที่ระบุไว้ใน Appendix 1) ของอนุสัญญานี้จึงได้ส่งผลโดยตรงต่อการประสบความสำเร็จของอนุสัญญานี้

มาตรการทางการค้าสามารถแบ่งแยกประเภทใหญ่ ๆ ออกเป็น 2 ประเภทคือ<sup>82</sup>

<sup>81</sup> Owen Lomas and Duncan Gibbons, "WTO and the Environment," : 122.

<sup>82</sup> พิมพ์ชนก วอนขอพร, "มาตรการสิ่งแวดล้อมกับการค้าระหว่างประเทศ" 22 กรกฎาคม 2540 หน้า 1-3.

พิรุณา ดิงศภัทย์, "การค้าเสรีจะ "เขียว" ด้วยได้หรือไม่ : ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับมาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในกรอบของแกตต์" : 740-741.

Steve Charnovitz, "Environmentalism Confrants GATT Rules Recent Development and New Opportunites," Journal of World Trade Vol.27 No.2 (April 1993) : 43-47.

1.มาตรการที่มีลักษณะเป็นการบังคับ (Mandatory Measures) ซึ่งสามารถแยกย่อยออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1.1 มาตรการทางการค้าภายใต้ข้อตกลงพหุภาคีเพื่อสิ่งแวดล้อม (Multilateral Measures) ในปัจจุบันมีข้อตกลงพหุภาคีเพื่อสิ่งแวดล้อมหลายฉบับที่มีการใช้มาตรการทางการค้า เช่น การห้ามนำเข้าหรือส่งออกสินค้าที่เป็นเป้าหมายในการคุ้มครองและอนุรักษ์ตามข้อตกลงนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อต้องการที่จะบังคับหรือชักจูงใจให้ประเทศอื่น ๆ ที่ยังมิได้เข้าเป็นภาคีตามข้อตกลงนั้น ๆ เข้ามาเป็นภาคี เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือกันในการอนุรักษ์และคุ้มครอง อันเป็นเป้าหมายของการจัดทำอนุสัญญานั้น ๆ ตัวอย่างของอนุสัญญาหรือข้อตกลงพหุภาคีเพื่อสิ่งแวดล้อมที่มีการนำมาตราการทางการค้ามาใช้ คือ อนุสัญญา CITES ดังปรากฏในข้อ 3 ประกอบด้วยบัญชีแนบท้าย 1 (Appendix I) ในอนุสัญญาที่ซึ่งใช้มาตรการทางการค้าโดยการห้ามนำเข้าหรือส่งออก ในพิธีสารมอนทรีออล (The Montreal Protocol) และอนุสัญญาบาเซล (Basel Convention) ซึ่งแม้ว่าจะมีการใช้มาตรการทางการค้าอย่างกว้างขวางในข้อตกลงพหุภาคีเพื่อสิ่งแวดล้อมแต่ก็ไม่เคยปรากฏว่ามีข้อพิพาทเกิดขึ้นแต่อย่างใด

1.2 มาตรการทางการค้าที่เป็นมาตรการฝ่ายเดียว (Unilateral Measures) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นมาตรการทางการค้าซึ่งถูกกำหนดขึ้นโดยประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น มาตรการของประเทศสหรัฐฯ หรือมาตรการของสหภาพยุโรป เป็นต้น ซึ่งมาตรการเช่นนี้ อาจถูกมองว่าเป็นมาตรการที่กีดกันทางการค้าอย่างแอมแปงโดยอาศัยข้ออ้างเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้

ตัวอย่างของการใช้มาตรการทางการค้าฝ่ายเดียวเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหรัฐฯ คือ มาตรการห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากประเทศเม็กซิโก ตามกฎหมายภายใน The Marine Mammal Protection Act Amendment of 1988 (MMPA) และ International Dolphin Conservation Act of 1992 โดยกฎหมาย MMPA มีวัตถุประสงค์ในการห้ามนำเข้าปลาที่เลี้ยงลูกด้วยนมหรือสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมในทะเล รวมทั้งห้ามนำเข้าปลาอื่นที่มีผลข้างเคียงกับสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมเหล่านั้น ๆ ด้วย ซึ่งภายใต้กฎหมาย MMPA นี้ สหรัฐฯ ได้ออกข้อกำหนดห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากประเทศเม็กซิโก โดยอ้างว่าประเทศเม็กซิโกมีการจับปลาทูน่าโดย

ใช้วนล้อม (Purse Seine Net) อันเป็นอันตรายต่อปลาโลมา (สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมที่กฎหมาย MMPA ต้องการอนุรักษ์) (Primary Embargo) ซึ่งต่อมาสหรัฐฯ ได้ออกข้อกำหนดที่ห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากประเทศที่มีการนำเข้าปลาทูน่าจากประเทศ แม็กซิโก (Secondary Embargo) โดยอ้างว่าเพื่อเป็นการคุ้มครองปลาโลมาให้ได้ผลยิ่งขึ้นภายใต้กฎหมาย International Dolphin Conservation Act of 1992 โดยประเทศแม็กซิโกได้ยกข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของ GATT เป็นคดี United States - Restrictions on Imports of Tuna, 1991 สำหรับ Primary Embargo โดยมีประเทศต่าง ๆ ให้ความสนใจเข้าร่วมในคดีนี้ Interested third parties เข้าร่วมถึง 10 ประเทศ และ 1 กลุ่มประเทศ<sup>83</sup> และในคดี United States-Restrictions on Imports of Tuna 1994 ซึ่งสหรัฐฯ อเมริกาถูกกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปเป็นโจทก์ และประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นโจทก์ร่วมฟ้องเนื่องจากการ Secondary embargo โดยมีประเทศที่สนใจเข้าร่วมในการพิจารณาดิจำนวน 6 ประเทศ<sup>84</sup> ซึ่งทั้งสองคดี คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของ GATT ได้ตัดสินว่า มาตรการห้ามนำเข้าปลาทูน่าของสหรัฐฯ ขัดต่อมาตรการ XI ของข้อตกลง GATT โดยเป็นการจำกัดจำนวนโดยไม่เข้าข้อยกเว้นใด แม้ว่าสหรัฐฯ จะอ้างข้อยกเว้นในเรื่องสิ่งแวดล้อมตามมาตรา XX ข้อย่อย (b) และ (g) ก็ตาม แต่ GATT คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็ยังคงปฏิเสธข้ออ้างดังกล่าว โดยกล่าวย้าว่าข้อยกเว้นตามมาตรา XX ข้อย่อย (b) และ (g) ของข้อตกลง GATT ไม่ใช่เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงนโยบายภายในของประเทศอื่น และที่สำคัญคือประเทศภาคีใด ๆ ไม่สามารถที่จะกำหนดมาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกซึ่งอยู่ภายนอกอาณาเขตประเทศตนได้ (Extraterritorial Jurisdiction)

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ามาตรการทางการค้าฝ่ายเดียวเพื่อสิ่งแวดล้อมนำมาซึ่งข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ เพราะความไม่โปร่งใสและความเป็นไปได้ของการอ้างการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อกีดกันทางการค้า

<sup>83</sup> ได้แก่ ออสเตรเลีย, แคนาดา, กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป, อินโดนีเซีย, ญี่ปุ่น, เกาหลี, นอร์เวย์, ฟิลิปปินส์, เซเนกัล, ไทย, และเวเนซุเอล่า

<sup>84</sup> ได้แก่ ออสเตรเลีย, แคนาดา, ญี่ปุ่น, นิวซีแลนด์, ไทย และ เวเนซุเอล่า

## 2. มาตรการที่อาศัยความสมัครใจ (Voluntary Measures)

เป็นมาตรการที่มุ่งใจให้มีการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก หรือสิ่งแวดล้อมตามที่ประเทศเจ้าของมาตรการดังกล่าวต้องการ อาจเป็นการใช้มาตรการทางการค้าในแง่บวก และแง่ลบ เช่น มาตรการการให้ GSP ของสหภาพยุโรป อันเป็นมาตรการจูงใจ (incentive) ซึ่งนำเอาเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเข้ามาเชื่อมโยงกัน ตัวอย่าง การให้ GSP เช่น การลดภาษีนำเข้าให้แก่สินค้าเกษตรชนิดใดชนิดหนึ่ง หากในประเทศนั้นมีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมตามที่สหภาพยุโรปพอใจ เป็นต้น

2.1 มาตรการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (Product environment Standard) เช่น มาตรฐาน ISO 14000 ซึ่งเป็นมาตรฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อม (Environment Management System: EMS) และ HACCP ของสหภาพยุโรป (Hazard Analysis and Critical Control Point) เป็นต้น

2.2 มาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมที่มาจากความต้องการของตลาด (Market-driven Measures) เช่น การใช้ฉลากเขียว หรือ Green products เป็นต้น

2.3 มาตรการอื่น ๆ เช่น มาตรการทางด้านภาษีเพื่อสิ่งแวดล้อมที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ผลิตสินค้าของประเทศเพื่อนำไปฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมจากการผลิตสินค้านั้น และมาตรการช่วยอุดหนุนผู้ผลิตในประเทศที่มีกระบวนการผลิตสินค้าที่ไม่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อสิ่งแวดล้อม

3.3 มาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ

3.3.1 อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของสัตว์และพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ พ.ศ. 2516 (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora 1973 (CITES))

อนุสัญญา CITES เกิดขึ้นเนื่องจากแนวความคิดในการอนุรักษ์สัตว์ป่าและพืชป่าไม่ให้สูญพันธุ์ เมื่อประมาณต้นทศวรรษที่ 1970 เนื่องจากขณะนั้นการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่มีอยู่อย่างมากมายจนทำให้จำนวนของสัตว์ป่าและพืชป่าบางชนิดมีจำนวนลดลงอย่างรวดเร็ว



เร็ว<sup>85</sup> ซึ่งนอกจากการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าโดยตรงที่ทำให้จำนวนสัตว์ป่า และพืชป่าลดจำนวนลงแล้ว ปัญหาที่สำคัญอีกอันหนึ่งคือ การเปลี่ยนแปลงหรือความเสื่อมโทรมลงของสถานที่ที่เคยเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าหรือพืชป่าตามธรรมชาติ โดยประมาณว่าสำหรับพันธุ์สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมที่อยู่ภาวะอันตรายต่อการสูญพันธุ์นั้นมีเหตุผลมาจากการเปลี่ยนแปลงหรือความเสื่อมโทรมของที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติถึงร้อยละ 68 และ สำหรับพันธุ์สัตว์ประเภทสัตว์เลื้อยคลานมีถึงร้อยละ 80 ที่การลดจำนวนลงเกิดจากเหตุผลดังกล่าว<sup>86</sup> และยังมีเหตุผลอื่น ๆ อีก คือ ปัญหาจากการใช้ประโยชน์จากพันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืชป่ามากเกินไป (Over-exploitation) จากการค้าและใช้สอยภายในประเทศและระหว่างประเทศ และปัญหาจากมลพิษและความเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมโลก<sup>87</sup>

อนุสัญญา CITES ได้มีจรรยาบรรณกัน ณ เมืองวอชิงตัน ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2516 โดยในปัจจุบันมีประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นภาคีจำนวนทั้งสิ้น 138 ประเทศ<sup>88</sup> โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมประชุมและลงนามในอนุสัญญา CITES เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2516 ณ เมืองวอชิงตัน และได้รับมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์จากรัฐสภาให้ดำเนิน

---

<sup>85</sup> ฐิติพงศ์ สมทรัพย์, "ปัญหาเกี่ยวกับและแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2535, หน้า 9.

<sup>86</sup> Experience with the Use of Trade Measures in the Convention on International Trade in Exdangered Species of Wild Fuana and Flora (CITES) OECD/GD(97)/06 (Paris:OECD,1997)

<sup>87</sup> Ibid.

Whither CITES? The Evolution of a Treaty Regime in the Borderland of Trade and Environment Available from <http://www.jura.unimuenchen.de/tel/materials/CITES.html>

<sup>88</sup> Ibid.

การเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2525 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศได้ลงนามให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2525<sup>89</sup>

หลักการสำคัญของอนุสัญญา CITES ก็เพื่อความคุ้มครองแก่สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์โดยผ่านความตกลงระหว่างประเทศในรูปแบบของข้อตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศ โดยกำหนดมาตรการควบคุมการนำเข้า การส่งออก และการนำผ่านแดน ตลอดจนการบรรจุนำเข้าเพื่อการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าเหล่านี้ในระดับระหว่างประเทศ<sup>90</sup> โดยในอนุสัญญาฯ ได้จัดแบ่งประเภทของชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ต้องการควบคุมออกเป็น 3 บัญชี (Appendix)<sup>91</sup> โดยทั้ง 3 บัญชีจะแบ่งตามระดับของความเข้มข้นที่ต้องการคุ้มครอง<sup>92</sup> ซึ่งได้แก่<sup>93</sup>

- บัญชีที่ 1 (Appendix I) ซึ่งมีสัตว์ป่าจำนวนประมาณ 600 ชนิดพันธุ์ และพืชป่าประมาณ 300 ชนิดพันธุ์ โดยพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าเหล่านี้เป็นสัตว์และพืชที่ถูกคุกคามต่อการสูญพันธุ์ ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการค้าระหว่างประเทศได้ ดังนั้นตามอนุสัญญาฉบับนี้จึงได้กำหนดให้การค้าสัตว์ป่าและพืชป่าตามที่ระบุไว้ในบัญชีที่ 1 นี้ ไม่สามารถกระทำได้โดยเด็ดขาด เว้นแต่จะเป็นกรณียกเว้นเท่านั้น ซึ่งแม้จะเป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นก็จะต้องมีการตรวจสอบถึง 2 ชั้น โดยใช้วิธีการ double security approach กล่าวคือจะต้องได้รับอนุญาตให้ส่งออกได้จากประเทศผู้ส่งออก และต้องได้รับการอนุญาตให้นำเข้าได้จากประเทศที่จะนำ

<sup>89</sup> ชูติพงศ์ สมทรัพย์, "ปัญหาเกี่ยวกับและแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ในประเทศไทย" หน้า 20.

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

<sup>91</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

<sup>92</sup> Experience with the Use of Trade Measures in the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), OECD/GD(97)/06 (Paris:OECD, 1997)

<sup>93</sup> Ibid.

ชูติพงศ์ สมทรัพย์, "ปัญหาเกี่ยวกับและแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ในประเทศไทย" หน้า 15-17.

เข้าสัตว์ป่าและพืชป่า ตามบัญชีที่ 1 ด้วย อันเป็นไปตามข้อ 3 แห่งอนุสัญญา<sup>94</sup> การค้าระหว่างประเทศในสัตว์ป่าและพืชป่านิคมพันธุ์ที่ได้รับการระบุลงในบัญชีที่ 1 จะกระทำได้อต่อเมื่อเป็นไปตามข้อ 7<sup>95</sup> ของอนุสัญญา<sup>95</sup> ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของการห้ามนำเข้าหรือส่งออกสัตว์ป่า และพืชป่า โดยได้แก่

1. กรณีที่สัตว์ป่าหรือพืชป่านั้นเป็นตัวอย่างพันธุ์เป็นการได้รับมาก่อนอนุสัญญา<sup>94</sup>นี้จะบังคับต่อสัตว์ป่าหรือพืชป่านิคมดังกล่าว
2. กรณีที่สัตว์ป่าหรือพืชป่านั้นเป็นสมบัติส่วนตัวหรือเป็นเครื่องใช้ในครัวเรือน
3. กรณีที่สัตว์ป่าหรือพืชป่านั้นได้มาจากการขยายพันธุ์ในคอก เพื่อความมุ่งหมายทางการค้า
4. กรณีที่สัตว์ป่าหรือพืชป่านั้นได้มาจากการขยายพันธุ์ในคอก หรือได้มาโดยการขยายพันธุ์เทียม หรือเป็นส่วนหนึ่งของสัตว์หรือพืช หรือแตกแขนงมาจากสัตว์หรือพืชดังกล่าว
5. กรณีที่สัตว์ป่าหรือพืชป่าเป็นถูกยืมซึ่งมิได้เป็นทางการค้าเป็นการบริจาค หรือ การแลกเปลี่ยนระหว่างนักวิทยาศาสตร์หรือสถาบันทางวิทยาศาสตร์
6. กรณีที่สัตว์ป่าหรือพืชป่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของสวนสัตว์เคลื่อนที่ คณะละครสัตว์ การจัดการดำเนินการด้านเกษตร นิทรรศการทางพืช หรือ นิทรรศการเคลื่อนที่อื่น ๆ

สัตว์ในบัญชีที่ 1 ที่สำคัญได้แก่ จะเข้ น้ำจืด จะเข้ น้ำเค็ม ช้างเอเซีย และเต่าทะเลบางประเภทก็ได้รับการบรรจุลงในบัญชีที่ 1 ด้วย ซึ่งได้แก่

1. เต่าทะเลเลอเกอร์เฮด ชื่อทางวิทยาศาสตร์ "Caretta Carretta"
2. เต่าตนุ ชื่อทางวิทยาศาสตร์ "Chelonia mydas"
3. เต่ากระ ชื่อทางวิทยาศาสตร์ "Eretmochelys imbricata bissa"
4. เต่าทะเลหน้่าชนิด Olive Ridley (หรือเต่าสังกะสี) ชื่อทางวิทยาศาสตร์ "Lepidochelys olivacea"
5. เต่ามะเฟือง ชื่อทางวิทยาศาสตร์ "Dermochelys coriacea"

<sup>94</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก จ., หน้า 248.

<sup>95</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก จ., หน้า 253.

บัญชีที่ 2 (Appendix II) จะปรากฏพันธุ์สัตว์ป่าจำนวนประมาณ 4,000 ชนิด และพันธุ์พืชป่ามากกว่า 25,000 ชนิด ซึ่งไม่ได้ถูกคุกคามในปัจจุบัน แต่อยู่ในสถานะที่อาจถูกคุกคามต่อการสูญพันธุ์ได้ ดังนั้นจึงมีการใช้มาตรการทางการค้าเพื่อหลีกเลี่ยงต่อการสูญพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าชนิดพันธุ์นั้น ๆ ในอนาคต แม้ว่าสัตว์ป่าหรือพืชป่าชนิดพันธุ์ที่ถูกระบุไว้ในบัญชีที่ 2 นี้ จะสามารถทำการค้าขายได้ แต่จะมีการควบคุมไม่ให้เกิดความเสียหาย หรือการลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วเกินไป ดังนั้นมาตรการทางการค้าที่นำมาใช้ในการควบคุมจำนวนของสัตว์ป่าและพืชป่าในบัญชีดังกล่าว คือ ประเทศผู้ส่งออกจะต้องออกหนังสืออนุญาตเพื่อการส่งออก (export permit or re-export certificates) รับรองว่าไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหาย อันตรายต่อการดำรงอยู่ตามธรรมชาติ ของสัตว์ป่าและพืชดังกล่าว ตามที่ได้ระบุไว้ในข้อ 2<sup>96</sup> และข้อ 4<sup>97</sup> ของอนุสัญญา

สัตว์ใน Appendix II ที่สำคัญ ได้แก่ นกแก้วนิม ชะมด พืชประเภทหม้อข้าวหม้อแกงลิง เต่าทะเลก็ได้ถูกกำหนดให้อยู่ในบัญชีที่ 2 นี้คือ *Eretmochelys imbricata imbricata* และ *Lepidochelys Kempii*

บัญชีที่ 3 (Appendix III) ในปัจจุบันบัญชีที่ 3 นี้ ครอบคลุมพันธุ์สัตว์ป่าจำนวน 200 ชนิดพันธุ์ และพืชป่าจำนวน 6 ชนิดพันธุ์ ซึ่งเป็นสัตว์ป่าและพืชป่าที่มิได้อยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ดังนั้นการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าชนิดเหล่านั้นจึงยังสามารถกระทำได้ แต่หากว่าประเทศอันเป็นที่อยู่ตามธรรมชาติของสัตว์ป่า และพืชป่านั้น ๆ ได้ให้ความคุ้มครองตามกฎหมายแก่สัตว์ป่า และพืชป่าชนิดนั้น ๆ ไปด้วยก็สามารถที่จะขอความร่วมมือจากประเทศภาคีอื่น ๆ ได้ โดยในการส่งออกจะต้องได้รับอนุญาตและมีหนังสือรับรองเพื่อการส่งออกจากประเทศถิ่นกำเนิดว่าไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความอยู่รอดตามธรรมชาติของสัตว์ป่า และพืชป่าชนิดพันธุ์นั้น ๆ ตามที่ระบุให้อำนาจไว้ในข้อ 2 และข้อ 5<sup>98</sup> ของอนุสัญญา

<sup>96</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก จ., หน้า 248.

<sup>97</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก จ., หน้า 250.

<sup>98</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก จ., หน้า 252.

ตัวอย่างของพันธบัตรป่าตาม Appendix III ได้แก่ กวาง "Black Back" ของประเทศเนปาล เป็นต้น

ดังนั้นหากกล่าวโดยสรุปจากทั้ง 3 บัญชี ตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญา CITES ซึ่งเป็นข้อตกลงพหุภาคีเพื่อสิ่งแวดลอมที่สำคัญฉบับหนึ่งแล้ว จะปรากฏการนำมาตรการทางการค้าทั้งการห้ามนำเข้าส่งออก (import-export ban) และการใช้ระบบใบอนุญาต (import-export certificate) ต่อสัตว์ป่า และพืชป่าชนิดพันธุ์ที่อนุสัญญาต้องการให้ความคุ้มครอง

### 3.3.2 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. 2525 (United Nation Convention on the Law of the Sea, 1982)

ในอดีตนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายทะเลได้มีการแตกออกเป็น 2 แนวคือ แนวคิดแรกซึ่งมี Grotius เป็นเจ้าความคิด เห็นว่าท้องทะเลนั้นรัฐต่าง ๆ สามารถใช้สอยและหาประโยชน์ได้เสมอภาคกัน ซึ่งแนวความคิดนี้ก็คือหลักเสรีภาพในท้องทะเล (Mare Liberum) และแนวคิดที่สอง ซึ่งเป็นความคิดของ John Selden นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษ โดยมีแนวคิดว่าพระเจ้า (God) ได้อนุญาตให้มนุษย์เป็นเจ้าของท้องทะเลได้ ดังนั้นประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นเจ้าของไม่สามารถใช้ประโยชน์จากท้องทะเลนั้นได้ ซึ่งเป็นหลักทะเลปิด (Mare Clausum)<sup>99</sup> ในท้องทะเลนั้นมีทรัพยากรธรรมชาติอยู่อย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิต หรือทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิต ดังนั้น ความพยายามของรัฐต่าง ๆ ที่จะกล่าวอ้างความเป็นเจ้าของอาณาเขตทางทะเลให้ได้มากที่สุดจึงเกิดขึ้น ในช่วงแรกจะอาศัยหลัก The Cannon Shot Rule<sup>100</sup> แต่หลักการนี้ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน และไม่เป็นธรรมระหว่างประเทศต่าง ๆ อันเนื่องมาจากความสามารถในการผลิตปืนใหญ่ให้มีประสิทธิภาพของประเทศต่าง ๆ ไม่ทัดเทียมกัน<sup>101</sup> ซึ่งต่อมาได้มีการสร้างหลักเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้นโดยวิธีการวัดระยะจากเส้นฐาน (Base line) ของรัฐชายฝั่งว่าทะเลอาณาเขต

<sup>99</sup> จุมพต สายสุนทร, คำอธิบายกฎหมายทะเล อาณาเขตทางทะเล (บริษัทพิมพ์ดี จำกัด : สำนักพิมพ์ นิติธรรม, กย. 2536), หน้า 1-2.

<sup>100</sup> หลัก The Cannon Shot Rule จะถือว่าอำนาจรัฐเหนือทะเลมีขยายไปถึงเขตกระสุนปืนใหญ่ไปถึง

<sup>101</sup> จุมพต สายสุนทร, คำอธิบายกฎหมายทะเล อาณาเขตทางทะเล, หน้า 2

(territorial Sea) ของรัฐชายฝั่งจะเป็นระยะห่างจากเส้นฐานออกไป 3 ไมล์ทะเล หรือ 6 ไมล์ทะเล แล้วแต่รัฐชายฝั่งจะกล่าวอ้างให้เป็นทะเลอาณาเขตที่ตนมีอำนาจอธิปไตย ในศตวรรษที่ 20 ประเทศต่าง ๆ ได้มีความพยายามในการขยายทะเลอาณาเขตออกไปจนถึง 200 ไมล์ทะเล และในช่วงนี้เองได้เกิดความลักลั่นในการกำหนดระยะทางทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งแตกต่างกัน ดังนั้น องค์การสหประชาชาติจึงต้องการหาข้อยุติในเรื่องการกำหนดอาณาเขตทางทะเลที่ชายฝั่งจะสามารถมีอำนาจอธิปไตยเหนือได้ เพื่อกำหนดให้เป็นแนวทางเดียวกันว่าจะให้รัฐชายฝั่งมีอาณาเขตทางทะเลเป็นเท่าใด สมัชชาใหญ่สหประชาชาติจึงได้มีการยกร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับกฎหมายทะเล และได้มีการพิจารณาร่างดังกล่าวใน ค.ศ. 1957 โดยได้จัดให้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ 1 เมื่อ ค.ศ. 1958 ซึ่งในการประชุมนี้ ได้มีการยอมรับอนุสัญญาจำนวน 4 ฉบับ (ซึ่งเรียกรวม ๆ ว่า อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล) ได้แก่ 1. อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขต และเขตต่อเนื่อง (Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone) 2. อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง (Convention on the High Sea) 3. อนุสัญญาว่าด้วยการทำประมงและอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง (Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Sea) 4. อนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป (Conservation on the Continental Shelf) แต่เนื่องจากตามอนุสัญญาว่าด้วยอาณาเขตทางทะเลไม่ได้มีการกำหนดว่าระยะของทะเลอาณาเขตควรจะเป็นเท่าใด นอกจากนี้ก็ยังไม่ได้ระบุถึงระยะของเขตประมง (fisheries zone) ไว้ด้วยว่าควรเป็นเท่าใด จึงก่อให้เกิดปัญหาจากกล่าวอ้างอาณาเขตทางทะเลของรัฐต่าง ๆ อย่างไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นจึงได้มีการจัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลเป็นครั้งที่ 2 ขึ้น เมื่อวันที่ 26 เมษายน ค.ศ. 1960 ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ได้มีการเสนอว่าทะเลอาณาเขตควรมีระยะห่างจากเส้นฐานไป 6 ไมล์ทะเลและเขตทำประมง ควรมีระยะต่อไปอีก 6 ไมล์ทะเล แต่ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับการเห็นชอบจากที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เมื่อปัญหาเรื่องอาณาเขตทางทะเลยังไม่ได้รับการแก้ไข และยังมีปัญหาเรื่องใหม่เกิดขึ้น คือ ได้มีการค้นพบ manganese nodules (poly metallic nodules) ซึ่งเป็นแร่ที่มีประโยชน์ในทางอุตสาหกรรมอย่างสูง ประเทศกำลังพัฒนาจึงเกรงว่าหากมีการให้ใช้แร่ชนิดนี้ โดยประเทศพัฒนาแล้วที่มีเครื่องมือในการนำแร่ดังกล่าวขึ้นมาใช้ จะก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมและไม่เป็นธรรมต่อประเทศกำลังพัฒนาที่ยังขาดแคลนเทคโนโลยี เพราะประเทศพัฒนาแล้วจะนำแร่ธาตุชนิดนี้มาใช้เสียหมดก่อนที่ประเทศกำลังพัฒนาจะสามารถสร้างเทคโนโลยีของตนเองขึ้นมาได้ ดังนั้นในปี 1973 จึงได้มีการจัดการประชุมสหประชาชาติว่า

ด้วยกฎหมายทะเลขึ้นอีกครั้งเป็นครั้งที่ 3 และในการประชุมครั้งนี้ได้มีการเสนอหลักของการเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ (common heritage of mankind)<sup>102</sup> โดย ศ.จ. Arvid Pardo แห่ง Malta เป็นผู้เสนอในที่ประชุม เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และในการประชุมครั้งนี้ได้มีการร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (The United Nations Convention on the Law of the Sea) ขึ้น

ภายใต้ The UN Convention on the Law of the Sea 1982 ปรากฏข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตในท้องทะเล โดยจะแบ่งได้เป็น 2 ประเภทตามลักษณะของอาณาเขตทางทะเล คือ ส่วนที่ 1 ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) และส่วนที่ 2 คือในเขตทะเลหลวง (High Sea)

1. การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะตามอนุสัญญานี้ (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่าเขต EEZ) ซึ่งจะมีระยะความกว้าง 12 ไมล์ทะเล (โดยวัดจากเส้นฐาน) ซึ่งในเขต EEZ นั้น รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights) แม้ว่าสิทธิอธิปไตยจะมีลักษณะที่จำกัดกว่าอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) แต่รัฐชายฝั่งก็ยังคงมีสิทธิในการสำรวจ การแสวงหาประโยชน์ การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และกิจกรรมอื่น ๆ ได้ (แต่ทำได้เฉพาะในทางเศรษฐกิจเท่านั้น) และเป็นสิทธิเด็ดขาดของรัฐชายฝั่งแต่เพียงผู้เดียวที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น โดยตามข้อ 61 ของอนุสัญญานี้ได้วางหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของรัฐชายฝั่งไว้ว่า รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตเพื่อป้องกันการทำการประมงเกินขนาด (over-fishing) ดังนั้นรัฐชายฝั่งจึงมีหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>103</sup>

<sup>102</sup> จุมพต สายสุนทร, คำอธิบายกฎหมายทะเล อาณาเขตทางทะเล, หน้า 5-9

<sup>103</sup> David A. Balton "Strengthening the Law of the Sea : the New Agreement on Straddling Stocks and Highly Migratory Fish Stocks ," Ocean Development & International Law Vol.28.(1997) :127.

1. กำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่จะอนุญาตให้จับได้ (allowable catch) ตามข้อ 61<sup>104</sup>
2. กำหนดความสามารถของตนในการจับสัตว์น้ำ (harvesting capacity) ของรัฐชายฝั่ง หากมีส่วนเกินจากความสามารถของตน (surplus) ก็ควรอนุญาตให้รัฐอื่นเข้ามาทำการจับสัตว์น้ำในเขต EEZ ของตนเอง ตามข้อ 62 (2)<sup>105</sup> โดยเป็นสิทธิของรัฐชายฝั่งแต่เพียงผู้เดียวว่าจะให้รัฐใดเข้ามาทำการประมงในเขต EEZ ของตน<sup>106</sup>
3. พยายามส่งเสริมมาตรการที่ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่มีชีวิตอย่างยั่งยืนตามข้อ 62(2)<sup>107</sup>
4. พยายามป้องกันเพื่อมิให้เกิดการใช้ทรัพยากรเกินขนาด โดยการอาศัยหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ และความร่วมมือระหว่างรัฐชายฝั่งกับองค์การระหว่างประเทศ ตามข้อ 61 (2)<sup>108</sup>

<sup>104</sup> ข้อ 61 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 บัญญัติไว้ว่า " ข้อ 61 (1) ให้รัฐชายฝั่งพิจารณากำหนดทรัพยากรมีชีวิตที่จะพึงอนุญาตให้จับได้ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน"

<sup>105</sup> ข้อ 62 (2) บัญญัติไว้ว่า " ข้อ 62 (2) ให้รัฐชายฝั่งพิจารณากำหนดความสามารถของตนในการเก็บเกี่ยวทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ในกรณีรัฐชายฝั่งไม่มีความสามารถที่จะเก็บเกี่ยวตามปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้ทั้งหมด ให้รัฐชายฝั่งให้อื่นเข้าถึงส่วนที่เหลือของปริมาณที่อนุญาตให้จับได้ โดยความตกลงหรือข้อตกลงอื่น ๆ และเป็นไปตามข้อกำหนด เงื่อนไข กฎหมาย และข้อบังคับ ซึ่งอ้างถึงในวรรค 4 โดยคำนึงเป็นพิเศษถึงบทบัญญัติแห่งบทบัญญัติข้อ 69 และข้อ 70 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐกำลังพัฒนาที่กล่าวไว้ในบทบัญญัตินั้น"

<sup>106</sup> รุมนพต สายสุทร, คำอธิบายกฎหมายทะเล อาณาเขตทางทะเล หน้า 82.

<sup>107</sup> ข้อ 62 (1) บัญญัติไว้ว่า "ข้อ 62 (1) ให้รัฐชายฝั่งส่งเสริมวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตให้ได้มากที่สุด ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะโดยไม่เป็นการเสื่อมเสียถึงข้อ 61"

<sup>108</sup> ข้อ 61 (2) บัญญัติไว้ว่า "ข้อ 61 (2) ให้รัฐชายฝั่ง โดยคำนึงถึงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดที่ตนมีอยู่ประกันว่าการธำรงรักษาทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะจะ



5. ให้มาตรการที่มุ่งคุ้มครองพันธุ์สัตว์น้ำชนิดที่ไม่ได้เป็นเป้าหมายในการแสวงหาประโยชน์ แต่อาจถูกฆ่าได้โดยการจับติดขึ้นมา (by catch) กับสัตว์น้ำชนิดที่เป็นเป้าหมาย (targeted specie) ตามข้อ 61 (3)<sup>109</sup>

2. การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตทะเลหลวง เขตทะเลหลวง คือ ส่วนของทะเลที่ไม่ใช่เขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่ง (territorial sea) หรือ น่านน้ำภายใน (internal waters) ของรัฐชายฝั่งหรือน่านน้ำหมู่เกาะ (archipelagic waters) ในบริเวณทะเลหลวงนั้น รัฐใดรัฐหนึ่งไม่สามารถที่จะอ้างสิทธิเหนือได้ รัฐทุกรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐชายฝั่ง (coastal states) หรือรัฐไร้ชายฝั่ง (landlocked states) ก็สามารถใช้ประโยชน์จากทะเลหลวงได้ โดยอาศัยหลักเสรีภาพในทะเลหลวงที่ได้รับการรับรองไว้ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้

เสรีภาพในทะเลหลวงมีตั้งแต่ เสรีภาพในการเดินเรือ (freedom of navigation) เสรีภาพในการบิน (freedom of overflight) เสรีภาพในการวางสายเคเบิล และท่อใต้ทะเล (freedom to lay submarine cables and pipelines) เสรีภาพในการทำประมง (freedom of fishing) เสรีภาพในการสร้างเกาะเทียมและสิ่งติดตั้งอื่น ๆ (freedom to construct artificial island and other installations) เสรีภาพในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ (freedom of scientific research)

ไม่ได้รับอันตรายจากการแสวงหาประโยชน์เกินควรโดยอาศัยมาตรการอนุรักษ์และการจัดการที่เหมาะสมให้รัฐชายฝั่งและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือระดับโลก ร่วมมือกันเพื่อการนี้ตามความเหมาะสม"

<sup>109</sup> ข้อ 61 (3) บัญญัติไว้ว่า "ข้อ 61 (3) มาตรการเช่นว่านั้นให้กำหนดขึ้นเพื่ออนุรักษ์ไว้หรือฟื้นฟูประชากรของชนิดพันธุ์ที่เก็บเกี่ยวให้อยู่ในระดับซึ่งสามารถอำนวยผลผลิตที่ยั่งยืนสูงสุด ตามที่กำหนดโดยปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความจำเป็นด้านเศรษฐกิจของประชาคมประมงชายฝั่งและความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนา และโดยคำนึงถึงแบบแผนการประมง การพึ่งพาอาศัยของมวลสัตว์น้ำและมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศที่เสนอแนะกันโดยทั่วไปใด ๆ ไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาคหรือระดับโลก"

ในส่วนเสรีภาพในการทำประมงนั้น ได้รับการรับรองจากอนุสัญญาฯ โดยปรากฏอยู่ในข้อ 116<sup>110</sup> แม้ว่าจะยอมรับหลักเกณฑ์แต่ก็ยังคงมีข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพดังกล่าวไว้ว่า รัฐจะต้องกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์โดยอาศัยความร่วมมือกันระหว่างประเทศเพื่อกำหนดมาตรการดังกล่าวพร้อมทั้งกำหนดปริมาณของทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีชีวิตที่พึงอนุญาตให้จับได้ โดยเป็นไปตามข้อ 119<sup>111</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 นั้นได้กำหนดไว้ว่าให้รัฐทุกรัฐเป็นผู้มีสิทธิในการทำประมงในเขตทะเลหลวง โดยให้รัฐมีหน้าที่ในการออกมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง และให้รัฐมีหน้าที่ในการร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ ในการวางมาตรการเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงตามบทบัญญัติในข้อ 117<sup>112</sup> แต่ก็ได้กำหนดบังคับไว้คงปล่อยให้เป็นดุลยพินิจของรัฐนั้น ๆ จะเห็นได้ว่าประชาคมโลกได้ยอมรับถึงหลักของเสรีภาพในทะเลหลวง (freedom of the high sea) ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรทั้งที่มีชีวิต และไม่มีชีวิตจากท้องทะเล แต่อย่างไรก็ตามเพื่อไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในท้องทะเล การใช้สอยทรัพยากรในทะเลหลวงจึงต้องจัดการและอนุรักษ์โดยมีมาตรการร่วมกันของรัฐต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้สิทธิของรัฐชายฝั่งหรือรัฐใดรัฐหนึ่งอย่างเกินสมควร (Non-Abuse of Right)<sup>113</sup>

จากข้อกำหนดต่าง ๆ ในอนุสัญญาฯ นี้ที่เกี่ยวกับมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีชีวิตในทะเลหลวงนั้น อาจสรุปได้ว่า มุ่งเน้นไปที่การก่อให้เกิดมาตรการ

<sup>110</sup> ข้อ 116 บัญญัติไว้ว่า "ข้อ 116 รัฐทั้งปวงมีสิทธิเพื่อให้คนชาติของตนประกอบประมงในทะเลหลวง"

<sup>111</sup> ข้อ 119 บัญญัติไว้ว่า "ข้อ 119 (1) ในการพิจารณาปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้และการกำหนดมาตรการการอนุรักษ์อื่น ๆ สำหรับทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง"

<sup>112</sup> ข้อ 117 บัญญัติไว้ว่า "รัฐทั้งปวงมีหน้าที่ในการใช้หรือร่วมมือกับรัฐอื่นในการใช้มาตรการเช่นที่อาจจำเป็นสำหรับคนชาติเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง"

<sup>113</sup> ชวิน อินทรานุกูล, "ปัญหาของการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2538, หน้า 123-125.

ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีชีวิตในทะเลหลวง โดยการอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐ หรือรัฐชายฝั่งซึ่งเป็นเจ้าของเรือที่ชกธงตน ในการออกมาตรการที่จำเป็นในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีชีวิตในทะเลหลวงไม่ได้มีการกล่าวให้อำนาจอรัฐใดรัฐหนึ่งในการที่จะมาตรการของตนเองในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง แล้วนำมาบังคับให้รัฐอื่น ๆ ปฏิบัติตามมาตรการของตนได้ เพราะรัฐแต่ละรัฐไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรการของประเทศอื่น เนื่องจากในเขตทะเลหลวงนั้นรัฐทุกรัฐมีเสรีภาพในการทำประมงเสมอกัน<sup>114</sup>

แม้ว่าตามอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 จะได้มีการวางแนวทางการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีชีวิตไว้ทั้งในเขต EZZ และทะเลหลวง แต่เนื่องจากลักษณะตามธรรมชาติของทรัพยากรสัตว์น้ำในท้องทะเลจะไม่อยู่เฉพาะในเขต EZZ หรือเฉพาะทะเลหลวงแต่เพียงเขตเดียวเท่านั้น เพราะประชากรสัตว์น้ำจะย้ายถิ่นไปมาตามแหล่งอาหาร อุณหภูมิของท้องทะเล และกระแส น้ำ จึงได้เกิดปัญหาขึ้นในกรณีที่เป็นทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเล ( Straddling Stock )<sup>115</sup> และทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นไกล ( Highly Migratory Species )<sup>116</sup> จึงได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการอนุรักษ์และจัดการไว้ โดยเฉพาะดังปรากฏในข้อ 63<sup>117</sup> ซึ่งเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัย

<sup>114</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 134-136

<sup>115</sup> ทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเล คือ ทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีวงจรชีวิตอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป และหรือทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีวงจรชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และทะเลหลวง

<sup>116</sup> ทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นไกล คือ ทรัพยากรสัตว์น้ำซึ่งมีวงจรชีวิตในทะเลหลวงและบางครั้งอาจว่ายเคลื่อนเข้ามาในเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้

<sup>117</sup> ข้อ 63 ได้บัญญัติไว้ว่า “ข้อ 63 ( 2 ) ในกรณีที่มวลสัตว์น้ำอย่างเดียวกัน หรือบรรดามวลน้ำของชนิดพันธุ์ที่เกี่ยวข้องเกิดขึ้นทั้งภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในบริเวณที่เลยและประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ให้รัฐชายฝั่งและรัฐต่าง ๆ ที่ทำการประมงมวลสัตว์น้ำเช่นว่านั้นในบริเวณที่ประชิดติดกัน หาทางตกลงกันไม่ว่าโดยตรงหรือโดยผ่านองค์

อยู่ระหว่างเขตทางทะเล และข้อ 64<sup>118</sup> สำหรับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่เป็นชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นไกล โดยได้มีการระบุถึงชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นไกลไว้ในภาคผนวกที่ 1 (Annex I) ของอนุสัญญา<sup>119</sup> ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นปลาประเภทต่าง ๆ ซึ่งหากสังเกตแล้วจะเห็นได้ว่า ตัวบทได้มีการกล่าวถึงความร่วมมือกันและการตกลงกันระหว่างรัฐชายฝั่งและรัฐที่ทำประมงในบริเวณที่มีชนิดพันธุ์นั้น ๆ เพื่อก่อให้เกิดการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ดังกล่าว

---

การระดับอนุภาคหรือภูมิภาคที่เหมาะสมเกี่ยวกับมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำเหล่านี้ที่ประชิดติดกัน”

<sup>118</sup> ข้อ 64 ได้บัญญัติไว้ว่า “ข้อ 64 (1) ให้รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นซึ่งคนชาติของตนทำการประมงชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอในภูมิภาคดังกล่าวไว้ในภาคผนวก 1 ร่วมมือกันโดยตรงหรือผ่านองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการอนุรักษ์และส่งเสริมจุดประสงค์ของการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากชนิดพันธุ์เช่นว่านั้นทั่วทั้งภูมิภาค ทั้งภายในและที่เลยเขตเศรษฐกิจจำเพาะออกไป ในบรรดาภูมิภาคที่ยังไม่มีองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสม ให้รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นซึ่งคนชาติของตนทำการจับชนิดพันธุ์เหล่านี้ในภูมิภาคนั้นร่วมกันจัดตั้งองค์การเช่นว่านั้นและเข้าร่วมงานขององค์การ”

<sup>119</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก จ., หน้า 255.

ดังนั้นหากกล่าวโดยสรุปแล้ว ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 2525 ได้มีการยอมรับในหลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง แต่ขณะเดียวกันก็ได้มีความคำนึงถึงการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงด้วย จึงได้มีการบัญญัติหลักการให้ประเทศทั้งหลายร่วมมือกันในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง นอกจากนั้นการกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล จะก่อให้เกิดสิทธิอธิปไตยในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรที่มีชีวิตในเขต EEZ ของรัฐชายฝั่งก็ตาม แต่ก็ได้มีการกำหนดว่าการใช้สอยทรัพยากรที่มีชีวิตในเขต EEZ จำต้องมีการอนุรักษ์และจัดการที่เหมาะสมด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งมวลสัตว์น้ำที่เป็นสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นไกล ซึ่งเป็นทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีได้อยู่ในเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งรัฐใดรัฐหนึ่งแต่เพียงรัฐเดียวอนุสัญญานี้ได้กำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และจัดการไว้เป็นการเฉพาะ โดยให้หาความร่วมมือระหว่างรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นระดับภูมิภาค และภูมิภาคหรือระดับระหว่างประเทศดังนั้นก็กล่าวโดยสรุปก็คือ อนุสัญญานี้เน้นไปที่ความร่วมมือกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ในการอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในท้องทะเล

### 3.3.3 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ.2535 (The Convention on Biological Diversity 1992)

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเกิดขึ้นเนื่องจากการตระหนักถึงความสำคัญของความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งแนวความคิดในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของโลกเกิดขึ้นในปี 2523 ( 1980 ) โดยสหพันธ์นานาชาติเพื่อการรักษธรรมชาติ ( The World Conservation Union : IUCN ) ได้ร่วมกับ UNEP จัดพิมพ์กลยุทธ์การอนุรักษ์โลก ( World Conservation Strategy ) ขึ้น และในปี 2527 ( 1984 ) IUCN ได้เตรียมยกร่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อเสนอแก่ UNEP ซึ่งในปี 2529 ( 1986 ) ได้มีการจัดประชุมคณะกรรมการชุดบรันท์มันด์ ( Brundtland Commission ) ขึ้น โดยได้มีการตีพิมพ์รายงาน เรื่องอนาคตของเราด้วยกัน ( Our Common Future ) ซึ่งมีประเด็นสำคัญคือ หากปราศจากความร่วมมือของประชาคมโลก ในการแก้ไขปัญหาล้างแฉดล้อมที่มนุษย์เผชิญหน้าอยู่ทุกวันนี้แล้ว ระบบเกื้อหนุนค่าจุนชีวิตในโลกจะตกอยู่ในภาวะอันตรายต่อการล่มสลาย อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นอนุสัญญาที่ได้รับการลงนามรับรองเมื่อ ปี 2535 ( 1992 ) จากที่ประชุม UNCED หรือ การประชุมสุดยอด

โลก ( Earth Summit ) ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล โดยอนุสัญญาฉบับนี้มีพื้นฐานมาจากการประชุมสุดยอดโลก เรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ที่กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน เมื่อปี 2515 ( 1972 ) ซึ่งในการประชุมครั้งนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาถึงวิถีทางที่จะส่งเสริมและจัดหานโยบายสำหรับรัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศ โดยหามาตรการขดเขยและฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ซึ่งได้มีการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการหลายประการ เช่นแผนการพัฒนาที่ควรจะเป็นและสอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์ระบบนิเวศ ต้องมีการเคารพสิทธิอธิปไตยของแต่ละประเทศหรือการกำหนดให้มีการช่วยเหลือทางการเงินหรือทางเทคโนโลยีแก่ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา เป็นต้น และได้มีการยอมรับปฏิญญาหลักการและยอมรับแผนปฏิบัติงานสำหรับสิ่งแวดล้อมของมนุษย์

ความหลากหลายทางชีวภาพตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพจะประกอบไปด้วย ความหลากหลายของชนิดพันธุ์ ความหลากหลายทางพันธุกรรม และความหลากหลายทางระบบนิเวศ<sup>118</sup> ความหลากหลายทางชีวภาพทั้งสามประการได้ประกอบขึ้นและมีความเชื่อมโยงกัน ซึ่งมีความสำคัญต่อการอยู่รอดของมนุษยชาติ<sup>119</sup> เนื่องจากความหลากหลายทางชีวภาพเหล่านี้เป็นที่มาของอาหาร ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัยของมนุษย์ แม้ว่าก่อนที่จะได้มีอนุสัญญาฉบับนี้ได้มีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์และระบบนิเวศน์ต่าง ๆ อยู่แล้ว เช่น อนุสัญญาแรมซาร์ที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ และการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำ อนุสัญญาไซเตสที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศในชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่อยู่ในภาวะอันตรายต่อการสูญพันธุ์ หรืออนุสัญญาการอนุรักษ์สัตว์ป่าที่มีการย้ายถิ่นไกล ( The Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animal ) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และคุ้มครองชนิดพันธุ์สัตว์ที่เคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนระหว่างประเทศตามฤดูกาลซึ่งอนุสัญญาเหล่านี้เป็นข้อตกลงที่มีลักษณะเฉพาะและเป็นพิเศษ แต่เนื่องจากการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพในโลกมีอัตราที่สูงและแนว

<sup>118</sup> สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (ส.ผ.) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ : คิดในระดับโลกและทำในระดับประเทศ ( พฤษภาคม 2539 ) หน้า

<sup>119</sup> เรื่องเดียวกัน..หน้า 15.

ความคิดที่ว่าความหลากหลายทางชีวภาพนั้นถือเป็นทรัพยากรร่วมกันของมวลมนุษยชาติ ดังนั้นในเรื่องการเสื่อมสลายของความหลากหลายทางชีวภาพของโลกจึงเป็นเรื่องที่ทุกประเทศจำเป็นต้องร่วมมือกัน ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถที่จะดำเนินการแก้ไขได้โดยลำพัง<sup>122</sup> ดังนั้นอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพจึงถือเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการอนุรักษ์และคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพที่ถือเป็นทรัพยากรร่วมกันของมวลมนุษยชาติ

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพประกอบไปด้วยอารัมภบท มาตราต่าง ๆ 42 มาตรา และ ภาคผนวก 2 ภาคผนวก โดยมีวัตถุประสงค์ครอบคลุมเรื่อง การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยมีขอบเขตการอนุรักษ์ทั้งถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ ( Insi-Tu ) และการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่ตามธรรมชาติ ( Exsi-Tu ) . และ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน การแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยุติธรรม การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเหมาะสมและการถ่ายทอดเทคโนโลยี และการสนับสนุนด้านเงินทุน ตามปรากฏในมาตรา 1<sup>123</sup>

ในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้ยอมรับถึงอำนาจอธิปไตยในการใช้ทรัพยากรภายในเขตอำนาจรัฐ ( Nation Jurisdiction ) ของประเทศต่าง ๆ โดยบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 3<sup>124</sup> อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศใน

<sup>122</sup> เรื่องเดียวกัน..หน้า 18.

<sup>123</sup> มาตรา 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ บัญญัติไว้ว่า “ The objectives of this convention, to be pursued in accordance with its relevant provisions, are the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources, including by appropriate access to genetic resources and by appropriate transfer of relevant technologies, taking into account all rights over those resources and to technologies, and by appropriate funding.”

เรื่องหลักอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ( The Principle of Permanent Sovereignty over Natural Resources ) แต่ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศตนนั้น จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น ดังนั้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐของประเทศนั้น ประเทศอื่น ๆ ไม่สามารถขัดขวางได้เพราะถือเป็นอำนาจอธิปไตยของประเทศนั้น เว้นแต่บางกรณีอาจถูกจำกัดหรือต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ

ในกรณีที่เป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐฯ ( beyond National Jurisdiction ) หรือเป็นเรื่องอื่นที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสนใจร่วมกัน ( on other matters of mutual interest ) เช่น สัตว์ชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นไกลและทรัพยากรร่วม<sup>125</sup> มาตรา 5<sup>126</sup> ได้บัญญัติไว้ให้การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ นอกจากในมาตรา 5 ที่ได้ระบุถึงความร่วมมือระหว่างประเทศและต่อองค์ระหว่างประเทศในเรื่องทรัพยากรนอกอำนาจรัฐแล้ว ในอารัมภบทของอนุสัญญา<sup>127</sup> ยังได้กล่าวให้

---

<sup>124</sup> มาตรา 3 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ บัญญัติไว้ว่า “ States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or areas beyond the limits of national jurisdiction.”

<sup>125</sup> IUCN A Guide to the Convention on Biological Diversity ( Geneva, 1996 ) page 28.

<sup>126</sup> มาตรา 5 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ บัญญัติไว้ว่า “ Each Contracting party shall as far as possible and as appropriate, cooperate with other Contracting parties, directly or, where appropriate, through competent international organizations, in respect of areas beyond national jurisdiction and other matters of mutual interest, for the conservation and sustainable use of biodiversity.”



ความสำคัญต่อการร่วมมือระหว่างประเทศไว้ไม่ว่าในรูปทวิภาคีหรือพหุภาคี เนื่องจากเห็นว่า บัญญาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศหนึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพและสภาพแวดล้อมของประเทศอื่นได้<sup>126</sup>

ตามอารัมภบทของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้ยอมรับถึงความสำคัญว่าการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนั้นว่าต้องใช้เงินทุนในการดำเนินการ ดังนั้นประเทศที่พัฒนาแล้วควรจะช่วยเหลือทางด้านการเงิน ทางวิทยาศาสตร์ และทางเทคโนโลยีแก่ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งขาดปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย เนื่องจากประเทศที่ด้อยพัฒนาส่วนใหญ่จะไม่มีศักยภาพที่เพียงพอในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของตนซึ่งมีทรัพยากรทางชีวภาพที่มีลักษณะเฉพาะที่ไม่สามารถพบได้ที่ใด<sup>127</sup> เพราะถือว่าความหลากหลายทางชีวภาพเป็นทรัพยากรร่วมกันของมวลมนุษยชาติ

3.3.4 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและสัตว์น้ำชนิดที่มีการย้ายถิ่นกันไกล พ.ศ. 2538 (The Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling fish stocks and Highly Migratory fish stocks, 1995)

แม้ว่าในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กล่าวถึงสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเล (straddling stock) และสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่น

<sup>125</sup> อารัมภบทของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพบัญญัติไว้ว่า “Stressing the importance of, and the need to promote, international, regional and global cooperation among States and intergovernmental organizations and the non-governmental sector for the conservation of biological diversity and the sustainable use of its components.”

<sup>126</sup> ชานักทร วินยวัฒน์ , คำอธิบายเบื้องต้นอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ 2535 ( ธันวาคม. 2538 ) , หน้า 6.

<sup>127</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

ไกล (Highly Migratory Species) ไว้ในข้อ 63 และ 64 แต่เนื่องจากยังไม่มีมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการที่ชัดเจนเพียงพอ<sup>130</sup> เพียงแต่มีการกล่าวไว้เป็นกรอบในการปฏิบัติเท่านั้น (frame work) เท่านั้นว่าจะต้องมีการร่วมมือกันในระดับระหว่างประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือร่วมมือกันโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ<sup>131</sup>ในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองประเภทข้างต้นแต่ยังคงขาดมาตรการในการบังคับให้ประเทศต่าง ๆ อนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำให้เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ

ข้อบกพร่องในการอนุรักษ์และจัดการสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเล และ สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นไกลตามอนุสัญญาอนุภูมิภาคทะเล ค.ศ. 1982 มีดังนี้

1. อนุสัญญาอนุภูมิภาคทะเล ค.ศ. 1982 ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ระหว่างสิทธิของรัฐชายฝั่งเจ้าของเขต EEZ กับรัฐเจ้าของที่มาทำประมงในทะเลหลวง ว่ารัฐใดมีสิทธิดีกว่ากับหรือรัฐใดมีสิทธิอย่างไร

2. ตามที่อนุสัญญาอนุภูมิภาคทะเล ค.ศ. 1982 กำหนดให้รัฐชายฝั่งเจ้าของเขต EEZ กับรัฐเจ้าของธงของเรือที่เข้ามาทำประมงในเขตทะเลหลวงให้ร่วมมือกันหรือร่วมมือกันโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ แต่หากรัฐดังกล่าวไม่ร่วมมือกันตามที่กำหนดไว้ ในอนุสัญญาก็ไม่มีข้อบทใดในอนุสัญญา ที่จะบังคับ หรือวางแนวทางแก้ไขได้และหากเป็นกรณีที่ไม่มียุทธศาสตร์ระหว่างประเทศแล้ว ความร่วมมือจะทำได้โดยวิธีใด

3. อนุสัญญาอนุภูมิภาคทะเล 1982 ไม่ได้กำหนดถึงแนวทางการได้ข้อมูลเพื่อกำหนดปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำที่พึงจับได้ (allowable catch) ซึ่งในการกำหนดปริมาณดังกล่าว ต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับวงจรชีวิตของทรัพยากรสัตว์น้ำ จำนวนการจับทรัพยากรสัตว์น้ำ อัตราการเกิด อัตราการตายของสัตว์น้ำชนิดนั้น ๆ ด้วย<sup>132</sup>

<sup>130</sup> Lawrence Juda "UN Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stock : A Critique ," Ocean Development & International Law Vol.28 (1997) : 148.

<sup>131</sup> ชวิน อินทรานุกูล, "ปัญหาของการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ภายใต้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982" หน้า 156.

ดังนั้นในการประชุมของ UNCED (The United Nations Conference on Environment and Development) ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร จึงได้มีการพิจารณาในเรื่องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องทะเลหลวงอย่างยั่งยืนโดยในแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ได้มีการกล่าวถึงการให้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง (sustainable use and conservation of marine living resources of the high sea) โดยบทที่มีผลกระทบต่อการทำประมง คือ บทที่ 15 (Chapter 15) อันว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ บทที่ 17 เกี่ยวกับการป้องกันรักษามหาสมุทรทะเลทุกประเภท รวมทั้งทะเลเปิดและกึ่งปิด เขตชายฝั่ง และการคุ้มครองการใช้ประโยชน์อย่างพอเหมาะและการพัฒนาทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล และบทที่ 18 ว่าด้วยการคุ้มครองคุณภาพ และปริมาณทรัพยากรน้ำจืด การใช้แนวทางผสมผสานในการพัฒนาการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ<sup>133</sup>

โดยในบทที่ 17 ได้มีการกำหนดแผนงาน (programme) ต่าง ๆ ไว้ 7 แผนงาน คือ<sup>134</sup>

ก. การจัดการร่วมกันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของพื้นที่ชายฝั่งทะเลและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

ข. การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ค. การใช้ที่ยั่งยืน (sustainable use) และการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเลของทะเลหลวง

ง. การใช้ที่ยั่งยืน และการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเลภายใต้เขตอำนาจของชาติ (National Jurisdiction)

<sup>132</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 212-213.

<sup>133</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 209-210

<sup>134</sup> จุมพต สายสุนทร , "ความตกลงเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการมรดกปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมรดกปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอกับการทำประมงของประเทศไทยในทะเลหลวง," รายงานผลการวิจัยเสนอมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2540. หน้า 48.

จ. การนำเสนอถึงความไม่แน่นอนอย่างมาก (critical uncertainties) ในการจัดการ  
สิ่งแวดล้อมทางทะเล และการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ (climate change)

ฉ. การเสริมสร้างความร่วมมือ และการประสานงานระหว่างประเทศรวมทั้งในระดับ  
ภูมิภาค

ข. การพัฒนาที่ยั่งยืนของเกาะเล็ก ๆ

และเพื่อให้เกิดประสิทธิผลต่อเป้าหมายของแผนงาน ค. ของบทที่ 17  
(programme area C) จึงได้มีการจัดประชุมเพื่อร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และจัดการ  
ทรัพยากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเล และทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีการ  
ย้ายถิ่นไกล (Draft Convention on the Conservation and Management of Straddling  
Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks on the High Seas)<sup>135</sup> โดยได้มีการประชุม  
รวม 6 ครั้ง ตั้งแต่เดือน เมษายน 1993 จนครั้งสุดท้ายระหว่าง 24 กรกฎาคม 1995 จึงได้มีการ  
การตกลงยอมรับความตกลงสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของ  
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม 2525 เกี่ยวกับอนุรักษ์  
และจัดการประชากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเล และสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีการ  
ย้ายถิ่นไกล (The Agreement for the Implementation of the Provisions of the United  
Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the  
Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish  
Stocks) แต่ในปัจจุบันข้อตกลงนี้ยังไม่มียกเว้นบังคับ และประเทศไทยก็ยังมีได้เข้าร่วมลงนาม  
ให้สัตยาบันแต่อย่างใด

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการ  
ประชากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเล และสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นไกล  
พ.ศ. 2538 (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า ข้อตกลง 1995) ประกอบไปด้วยอารัมภ (preamble) ข้อ  
กำหนด 50 ข้อ และ 2 ภาคผนวก (annexs) โดยมีเป้าหมายสำคัญและการจัดการเกี่ยวกับ  
การประมงในทะเล โดยครอบคลุมสัตว์น้ำ 2 ชนิดดังกล่าวข้างต้น อีกทั้งยังต้องการสร้างความ

<sup>135</sup> ชวิน อินทรานุกูล, "ปัญหาของการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ภายใต้  
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982" หน้า 210.

ร่วมมือในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการฯ ระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงหรือรัฐชายฝั่ง เพราะเหตุที่มีในการทำประมงในทะเลหลวงที่เกินขนาด (overexploitation) และการที่มีกองเรือมากเกินไป (overcapitalization) จึงมีความต้องการที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อก่อให้เกิดการอนุรักษ์ในระยะยาว และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในประชากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเล และประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นไกล (The long-term conservation and sustainable use of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks) และเพื่อให้เกิดการจัดการประมงด้วยความรับผิดชอบ(responsible fishiers) ดังจะปรากฏใน อารัมบท (preamble)<sup>136</sup> ของอนุสัญญา 1995 นอกจากนั้นในข้อ 2<sup>137</sup> ยังได้กล่าวถึงการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของสัตว์น้ำทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวข้างต้นด้วย และยังกล่าวถึงการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศนวิทยาทางทะเล (maintain the integrity of marine ecosystems) โดยพิจารณาในลักษณะที่มีความเกี่ยวพันกันทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นสัตว์น้ำชนิดที่เป็นเป้าหมายในการทำประมงหรือไม่เพราะหากมีการทำประมงเกินขนาดในเขตทะเลหลวง ผลที่เกิดขึ้นจะรวมไปถึงปริมาณสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีความเกี่ยวข้องกับสัตว์น้ำเป้าหมาย และมีผลต่อทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งปวงในเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งด้วย<sup>138</sup>

<sup>136</sup> อารัมบทของความตกลงสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม 2525 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและอพยพถิ่นไกล วรรค 2 บัญญัติไว้ว่า "มุ่งมั่นเพื่อให้มั่นใจว่าในการอนุรักษ์ในระยะยาวและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและประชากรสัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นไกล" และในวรรค 6 บัญญัติไว้ว่า "ยอมรับผูกพันเกี่ยวกับการประมงด้วยความรับผิดชอบ"

<sup>137</sup> ข้อ 2 บัญญัติไว้ว่า "ข้อ 2 วัตถุประสงค์ของความตกลงนี้คือ เพื่อให้มั่นใจในการอนุรักษ์ในระยะยาวและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและประชากรสัตว์น้ำชนิดที่อพยพย้ายถิ่นไกล โดยการปฏิบัติตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในอนุสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพ"

<sup>138</sup> Andre Tahindro, "Conservation of Transboundary Fish Stocks : Comments in Lights of the Adoption of the 1995 Agreement for the Conservation

แม้ว่าในปัจจุบันข้อตกลงฉบับนี้ยังไม่ได้มีผลผูกพันรัฐต่างๆ ในฐานะเป็นสนธิสัญญา เพราะมีประเทศให้สัตยาบันเพียงแค่ 5 ประเทศ ยังขาดการให้สัตยาบันอีก 25 ประเทศ จึงจะทำให้ข้อตกลงนี้มีผลใช้บังคับ แต่หากคำนึงถึงอนาคตน่าจะมีความเป็นไปได้ว่าประเทศต่าง ๆ จะเข้าภาคยานุวัติความตกลงนี้มากขึ้น นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มว่าการปฏิบัติตามแนวทางในการอนุรักษ์และคุ้มครองสัตว์น้ำทั้งสองประเภทตามอนุสัญญานี้จะกลายเป็นแนวปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ จนกลายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

ข้อตกลง 1995 นี้ ครอบคลุมประชากรสัตว์น้ำ 2 ประเภทได้แก่ ประชากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเล และประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นไกล โดยในข้อตกลงไม่ได้ระบุหรือให้คำจำกัดความของคำว่า “ประชากรสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเล” ว่าคืออะไร แต่ได้นิยามความหมายของคำว่า “ปลา” ไว้ในข้อ 1 (C)<sup>137</sup> ว่าหมายถึง ปลา หอย กุ้ง ยกเว้นชนิดที่จัดเป็นสัตว์ที่อยู่กับที่ ส่วนประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ย้ายถิ่นไกล ได้แก่ ทรัพยากรสัตว์น้ำประเภทที่ระบุไว้ใน Annex I ของอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

ข้อกำหนดต่าง ๆ ในข้อตกลง 1995 ได้กำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการไว้ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดหน้าที่ และพันธกรณีแก่ ภูมิภาค ราชอาณาจักร รัฐที่ท่าประมงในทะเลหลวง และกระทั่งรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีก็ได้หลุดพ้นจากพันธกรณี โดยสามารถแบ่งได้เป็นมาตรการทั่วไป ตามข้อ 5 (a)-(b) (e)-(l) ข้อ 6 (1)-(3) (a) - (d) และ (4) - (7)<sup>138</sup> และ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks,”  
Ocean Development & International Law Vol 28 (1997) : 7.

<sup>137</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ข., หน้า 257.

<sup>138</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ข., หน้า 257.

มาตรการเฉพาะระหว่างรัฐชายฝั่งและรัฐซึ่งคนชาติของตนทำการประมงในทะเลหลวง เพื่อ  
ก่อให้เกิดผลในการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองประเภทอย่างยั่งยืน ตามอารัมภ  
บทและวัตถุประสงค์ในข้อ 2 ของข้อตกลงนี้

ภายในข้อตกลง 1995 จะปรากฏข้อกำหนดที่ระบุหน้าที่และพันธกรณีของรัฐต่าง ๆ  
ไว้ โดยเน้นที่ความร่วมมือระหว่างรัฐ และองค์การไม่ว่าจะเป็นระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค  
เนื่องจากในการอนุรักษ์และจัดการสัตว์น้ำทั้งสองประเภทนั้นๆ ไม่สามารถทำให้มีประสิทธิภาพ  
ภาพสูงสุดได้เพราะสัตว์น้ำ 2 ชนิดนี้อาศัยอยู่ทั้งในเขต EEZ ซึ่งอยู่ในสิทธิอธิปไตยของรัฐชาย  
ฝั่ง และยังอาศัยอยู่ในเขตทะเลหลวงด้วย ดังนั้นแม้ว่ารัฐชายฝั่งจะได้กำหนดมาตรการในการ  
อนุรักษ์ประชากรสัตว์น้ำ (อันเป็นสิทธิตามข้อ 56 ของอนุสัญญากฎหมายทะเล 1982<sup>139</sup>) ไว้

<sup>139</sup> มาตรา 56 ของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 บัญญัติไว้ว่า "ข้อ 56

(1) ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐชายฝั่งมี

(ก) สิทธิอธิปไตยเพื่อความมุ่งประสงค์ในการสำรวจและการแสวงประโยชน์ การ  
อนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็สิ่งที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิตก็ตาม ในน้ำ  
เหนือพื้นดินท้องทะเล และในพื้นที่ดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของพื้นดินท้องทะเลนั้น และมี  
สิทธิอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อการแสวงประโยชน์และการสำรวจทาง  
เศรษฐกิจในเขต เช่น การผลิตพลังงานจากน้ำกระแสน้ำและลม

(ข) เขตอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องแห่งอนุสัญญานี้เกี่ยวกับ

(1) การสร้างและการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และก่อสร้างต่าง ๆ

(2) การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล

(3) การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

(ค) สิทธิและหน้าที่อื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญานี้"

อย่างไรก็ไม่สามารถนำไปบังคับแก่ประเทศที่ทำประมงในเขตทะเลหลวงได้เพราะทุกประเทศมีเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง นอกจากนี้ในกรณีที่เป็นประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ย้ายถิ่นไกล หากจะมีการอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรประเภทนี้ให้มีประสิทธิภาพจำต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศต่าง ๆ เพราะประเทศใดประเทศเดียวไม่สามารถที่จะออกมาตรการเพื่อบังคับให้รัฐอื่น ๆ ปฏิบัติตามได้ เพราะแต่ละรัฐก็มีอำนาจอธิปไตยในการใช้ประโยชน์จากทะเลหลวงของตนเองด้วยเช่นกัน ดังนั้นการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มีลักษณะที่ประเทศทุกประเทศสามารถแสวงหาประโยชน์ได้นั้น (อันเป็นไปตามข้อ 87 อนุสัญญากฎหมายทะเล 1982)<sup>140</sup> ไม่สามารถประสบความสำเร็จได้โดยการอนุรักษ์จากประเทศเดียว ข้อตกลงนี้จึงได้กำหนดพันธกรณีให้รัฐต่าง ๆ ร่วมมือกันในการอนุรักษ์และจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างรัฐชายฝั่ง และรัฐซึ่งคนชาติของตนทำประมงในเขตทะเลหลวง โดยกำหนดหน้าที่ของรัฐชายฝั่ง และรัฐซึ่งคนชาติของตนทำประมงในเขตทะเลหลวงให้มีมาตรการในการ

<sup>140</sup> ข้อ 87 ( 1 ) ของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 บัญญัติไว้ว่า "ข้อ 87 (1) ทะเลหลวงเปิดให้แก่รัฐทั้งปวง ไม่ว่ารัฐชายฝั่งหรือรัฐไร้ชายฝั่ง เสรีภาพแห่งทะเลหลวงย่อมใช้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยอนุสัญญานี้ และกฎเกณฑ์อื่น ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ เสรีภาพแห่งทะเลหลวงทั้งของรัฐชายฝั่งและรัฐไร้ชายฝั่ง

ประกอบด้วย อาทิเช่น

( ก ) เสรีภาพในการเดินเรือ

( ข ) เสรีภาพในการบินผ่าน

( ค ) เสรีภาพที่จะวางสายเคเบิลและทางท่อใต้ทะเล ภายใต้บังคับแห่งภาค 6

( ง ) เสรีภาพที่จะสร้างเกาะเทียม และสิ่งติดตั้งอื่น ๆ ที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาตให้ทำได้ ภายใต้บังคับแห่งภาค 6

( จ ) เสรีภาพในการทำประมง ภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในตอน 2

( ฉ ) เสรีภาพในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ภายใต้บังคับแห่งภาค 6 และ 13"



อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองประเภทข้างต้นต้องร่วมมือกัน ตามที่ระบุไว้ในข้อ 7 (3)<sup>141</sup> หากว่ารัฐคู่กรณีไม่สามารถตกลงร่วมมือกันซึ่งมาตรการดังกล่าวข้อ 7 (4)<sup>142</sup> ก็ได้ระบุทางแก้ไขไว้ให้คือ รัฐที่เกี่ยวข้องอาจยกขึ้นให้มีการระงับข้อพิพาทตามกระบวนการที่ระบุไว้ใน Part VII ของข้อตกลง 1995 นี้ โดยขณะที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้นั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและการอนุรักษ์ในระยะยาวตามวัตถุประสงค์ของข้อตกลง 1995 นี้ ข้อ 7 (5)<sup>143</sup> ได้กำหนดให้ต้องมีการจัดทำข้อตกลงชั่วคราว (Provisional arrangement)

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ 2 ประเภทดังกล่าวข้างต้นนั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับมาตรการทั้งของรัฐชายฝั่ง และรัฐที่คนชาติตนทำประมงในทะเลหลวง ดังนั้น ในข้อตกลง 1995 จึงได้มีการกำหนดหน้าที่รัฐชายฝั่ง ตามข้อ 7 (6)<sup>144</sup> ว่าหากรัฐชายฝั่งมีการออกมาตรการในการอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากร 2 ประเภท ทั้งภายในเขตอำนาจของตนแล้วจะต้องมีการแจ้งไปยังรัฐเจ้าของธงที่ได้ทำประมงในทะเลหลวงบริเวณนั้นด้วย โดยอาจแจ้งโดยผ่านทางองค์การจัดการการประมงในอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคนั้น ขณะเดียวกันสำหรับรัฐที่คนชาติตนได้ทำประมงในทะเลหลวง หากมีการออกมาตรการใด ๆ เพื่อควบคุมกิจกรรมของเรือซึ่งชักธงตน ก็ต้องแจ้งให้รัฐอื่นที่มีส่วนได้เสียทราบ ซึ่งอาจแจ้งโดยตรงหรือผ่านทางองค์การที่จัดการการประมงในอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคหรือโดยวิธีอื่นใดก็ได้ตามข้อ 7 (8)<sup>145</sup>

<sup>141</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ข., หน้า 259.

<sup>142</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ข., หน้า 259.

<sup>143</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ข., หน้า 259.

<sup>144</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ข., หน้า 260.

<sup>145</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ข., หน้า 260.

นอกจากในข้อตกลง 1995 จะได้กำหนดหน้าที่และพันธกรณีให้ทั้งรัฐชายฝั่งและรัฐเจ้าของธงแล้ว จะสังเกตได้ว่าข้อตกลงนี้ยังได้มีการวางบทบาทและหน้าที่ขององค์การจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาค หรือภูมิภาคไว้ด้วย โดยองค์การจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาค หรือระดับภูมิภาคมีบทบาทที่สำคัญเพราะในการเข้าใช้ทรัพยากรประมงซึ่งอยู่ในบังคับของมาตรการอนุรักษ์ และจัดการขององค์การดังกล่าวใช้บังคับอยู่ก็จะอนุญาตให้เฉพาะรัฐที่เป็นภาคีเท่านั้น หากรัฐที่ไม่ได้เข้าเป็นภาคีในองค์การนั้น ๆ ก็จะไม่สามารถเข้าใช้ทรัพยากรเหล่านั้นได้ ตามข้อ 8 (4)<sup>146</sup> โดยจะถูกขัดขวางและยับยั้งการเข้าใช้ประโยชน์ในการทรัพยากรดังกล่าว จากรัฐสมาชิกขององค์การหรือรัฐที่เข้าร่วมในข้อตกลงตามข้อ 33 (2)<sup>147</sup> ซึ่งสังเกตได้ว่า ก็เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการเข้าร่วมในองค์การหรือข้อตกลงจัดการประมงในระดับอนุภูมิภาค หรือภูมิภาคนั่นเอง

หากในอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคนั้นยังไม่มีองค์การหรือข้อตกลงเพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ 2 ประเภทดังกล่าวข้างต้น ข้อตกลงนี้ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ร่วมกันของรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องและรัฐซึ่งทำประมงต่อทรัพยากรสัตว์น้ำนั้น ๆ ในการจัดตั้งองค์การหรือข้อตกลงเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และจัดการที่เหมาะสม ตามข้อ 8 (5)<sup>148</sup> โดยกำหนดรายละเอียดในการจัดตั้งไว้ในข้อ 9 (1) (a) – (d)<sup>149</sup> และเมื่อจัดตั้งหรือกำหนดไว้แล้ว เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันในมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการจึงกำหนดให้ต้องมีการแจ้งให้รัฐอื่น ๆ ซึ่งมีส่วนได้เสียทราบมาตรการดังกล่าวด้วย ตามข้อ 9 (2)<sup>150</sup> และองค์การหรือข้อตกลงดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ตามข้อระบุไว้ในข้อ 10 (a) – (m)<sup>151</sup>

<sup>146</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ข., หน้า 260.

<sup>147</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ข., หน้า 266.

<sup>148</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ข., หน้า 260.

<sup>149</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ข., หน้า 261.

<sup>150</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ข., หน้า 261.

<sup>151</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ข., หน้า 261-262.

นอกจากข้อตกลง 1995 จะกำหนดหน้าที่และพันธกรณีให้แก่รัฐชายฝั่งรัฐที่คนชาติตนทำประมงในเขตทะเลหลวงองค์การและข้อตกลงในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคแล้ว ยังไม่กำหนดไปถึงบทบาทและหน้าที่ของรัฐที่มีได้เป็นสมาชิกในองค์การหรือที่ไม่ได้เข้าร่วมในข้อตกลงดังกล่าวด้วยว่าจะต้องไม่อนุญาตให้เรือที่ชักธงของตนเข้าทำประมงในทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสองประเภทดังกล่าวที่อยู่ภายใต้มาตรการอนุรักษ์และจัดการขององค์การหรือข้อตกลงดังกล่าว ตามข้อ 17 (2)<sup>152</sup> นอกจากนั้นยังได้กำหนดมาตรการอื่น ๆ ไว้อีกตามข้อ 18 (3) (a) – (b) (i) – (iv) (c) – (g) (i) – (iii) (h) (i) (4)<sup>153</sup>

สังเกตได้ว่า ข้อตกลง 1995 นี้จะกำหนดหน้าที่และพันธกรณีของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมถึงองค์การทั้งระดับอนุภูมิภาคไว้อย่างชัดเจนว่ามีบทบาทและหน้าที่อย่างไร อันเป็นการแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 ที่ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องนี้เพียงพอ โดยกำหนดเรื่องความร่วมมือของรัฐต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของข้อตกลงตามข้อ 2 และอารัมภบทของข้อตกลงฉบับนั้นนั่นเอง

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>152</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ข., หน้า 262.

<sup>153</sup> ดูเพิ่มเติมภาคผนวก ข., หน้า 262-264.