

## บทที่ 5

### บทสรุปและเสนอแนะ

การค้าเสรีภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก (กฎของ GATT) กับการใช้มาตรการห้ามนำเข้าสินค้าเพื่อวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประเด็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันอย่างมากระหว่างประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลก เนื่องจากประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกมีทั้งพันธกรณีตามกฎของ GATT 1994 และสิทธิที่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกรณีได้ โดยอาศัยข้อยกเว้นตามมาตรา XX ซึ่งข้อย่อย ( b ) และ ( g ) เป็นข้อยกเว้นที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พันธกรณีของประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกที่ถือเป็นหลักสำคัญของกฎของ GATT 1994 ได้แก่

1. หลักการไม่เลือกปฏิบัติ ( Non Discrimination Principle ) ซึ่งประกอบไปด้วย 2 หลักการสำคัญ คือ

1.1 หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง ( The Most Favored Nation Principle : MFN ) ตามมาตรา I ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติต่อสินค้าที่เหมือนกัน ( like product ) อย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะมีที่มาจากประเทศใด

1.2 หลักการปฏิบัติอย่างชาติ ( National Treatment Principle ) ตามมาตรา III ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันระหว่างสินค้าที่เหมือนกันจากต่างประเทศกับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ

2. หลักการห้ามจำกัดจำนวน ( Quantitative Restrictions ) ตามมาตรา XI ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ประเทศสมาชิกจำกัดการนำเข้าหรือส่งออกโดยวิธีอื่นที่มีใ้ใช่อากร ภาษี หรือ ค่าภาระอื่น ๆ

ซึ่งทั้ง 3 หลักการนี้กำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองของวัตถุประสงค์ขององค์การการค้าโลกที่ต้องการให้เกิดการค้าเสรีและความเท่าเทียมกันของประเทศสมาชิกทุกประเทศอันจะก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

แต่ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าภายใต้กฎของ GATT 1994 นอกจากจะกำหนดพันธกรณีของประเทศสมาชิกไว้แล้ว แต่ในขณะเดียวกันภายใต้กฎของ GATT 1994 ก็ได้มีการบัญญัติข้อกำหนดที่ยกเว้นให้ประเทศสมาชิกไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เป็นพันธกรณีได้ หากเป็นกรณีตามข้อยกเว้นในมาตรา XX ซึ่งประกอบด้วย 8 ข้อย่อย ซึ่งข้อย่อยที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ได้แก่

ข้อย่อย b เพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ พืช

ข้อย่อย g เพื่อปกป้องทรัพยากรที่อาจสูญสิ้นไปได้

ในการที่ประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งจะอ้างยกเว้นตามข้อย่อย (b) และ (g) ขึ้นพิสูจน์ถึงความชอบธรรมของมาตรการหรือการกระทำของตนที่ได้นำมาใช้ประเทศสมาชิคนั้น ๆ จะมีการพิจารณาพิสูจน์โดยต้องพิสูจน์ตามขอบเขตเงื่อนไขของข้อย่อยแต่ละข้อ ดังนี้

เงื่อนไขตามข้อย่อย (b) ได้แก่ มาตรการหรือการกระทำดังกล่าวต้องมีความจำเป็น (necessary) ซึ่งจากการตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของ GATT ในคดีต่าง ๆ ที่ผ่านมามีการตีความคำว่า "necessary" ว่าหมายถึง "จะต้องไม่มีมาตรการอื่นใดที่สอดคล้องกับข้อตกลงของ GATT หรือที่ขัดต่อข้อตกลงของ GATT น้อยกว่ามาตรการที่นำมาใช้หรือเป็นมาตรการที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แม้จะขัดต่อข้อตกลง GATT ก็ตาม"

เงื่อนไขตามข้อย่อย (g) ได้แก่

1. "ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญสิ้นได้" โดยจากการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรอุทธรณ์ในคดีต่าง ๆ ที่ผ่านมามีการตีความคำว่า "ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญสิ้นได้" ว่าครอบคลุมทั้งทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไปและทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถสร้างขึ้นใหม่ได้

2. "Relating to" จากการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและขององค์กรอุทธรณ์ในคดีต่าง ๆ พอสรุปได้ว่ามีการพัฒนาผ่อนคลายนใจเรื่องนี้ไปเรื่อย ๆ โดยในช่วงแรก คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของ GATT ได้ตีความคำว่า "Relating to" ว่าหมายถึง "Primarily aimed at" คือมาตรการที่นำมาใช้จะต้องมีวัตถุประสงค์หลักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญสิ้นได้นั้นจะต้องมีความเชื่อมโยงกันโดยตรง ( direct connection ) ซึ่งได้แก่คดี United States - Restriction on Imports of Tuna 1991 และ คดี United States - Restriction on Imports of Tuna 1994

แต่ต่อมาในคดี United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline องค์กรอุทธรณ์ได้มีการตีความคำว่า "Relating to" ว่า "Substantial Relationship" ซึ่งจะเห็นได้ว่าจากเดิมที่มาตรการห้ามนำเข้าที่นำมาใช้จะต้องมีวัตถุประสงค์หลักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญสิ้นได้ แต่ในคดีนี้องค์กรอุทธรณ์ได้ตีความแค่ว่า เพียงมีความเกี่ยวข้องกันมากก็พอแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องมีความเชื่อมโยงกันโดยตรง

3. "conjunction with" จากการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและขององค์กรอุทธรณ์ในคดีต่าง ๆ พอสรุปได้ว่ามาตรการที่นำมาใช้จะต้องมีความเกี่ยวข้องกันกับการจำกัดการผลิต หรือการบริโภคภายในประเทศของผู้ใช้มาตรการนั้นด้วย

ซึ่งนอกจากเงื่อนไขตามข้อย่อย ( b ) และ ( g ) แล้ว การที่ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกจะยกข้อยกเว้นตามมาตรา XX ขึ้นสนับสนุนมาตรการห้ามนำเข้าสินค้าที่ตนนำมาใช้นั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของบทนำ ( chapeau ) ของมาตรา XX ด้วย ซึ่งประกอบไปด้วย เงื่อนไข 3 ประการอันกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันการนำข้อยกเว้นตามข้อย่อยต่าง ๆ ของมาตรา XX อย่างมาใช้อย่างไม่ถูกต้อง ( misuse )

1. มาตรการที่ได้นำมาใช้ต้องไม่เป็นมาตรการที่เลือกปฏิบัติตามอำเภอใจต่อประเทศที่มีสภาพเดียวกัน
2. มาตรการที่ได้นำมาใช้ต้องไม่เป็นมาตรการที่เลือกปฏิบัติโดยปราศเหตุอันควรต่อประเทศที่มีสภาพเดียวกัน
3. มาตรการที่นำมาใช้ต้องไม่เป็นการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างแอบแฝง ซึ่งเงื่อนไขตามข้อ 1 และ 2 นั้นเท่าที่ผ่านมาคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรอุทธรณ์จะ

ตีความรวม ๆ กันไปว่า หากมีการใช้มาตรการเช่นนั้นกับประเทศต่าง ๆ ที่มีสภาพเดียวกันอย่างเท่าเทียมกันก็ไม่ถือว่าเป็นมาตรการที่เลือกปฏิบัติโดยปราศจากเหตุอันควรหรือตามอำเภอใจ และในคดี United States - Restriction on Import of Tuna 1991 ได้เคยตีความไว้ว่าการใช้มาตรการห้ามนำเข้าสินค้าโดยมีเหตุผลมาจากความแตกต่างเรื่องนโยบายหรือมาตรฐานสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศผู้นำเข้ากับประเทศผู้ส่งออกเท่านั้นถือว่าเป็นมาตรการที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยปราศจากเหตุอันควร และเป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ

และเงื่อนไขตามข้อ 3 นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้เคยตีความไว้ว่า หากได้มีการประกาศให้แก่สาธารณชนและประเทศสมาชิกต่าง ๆ ทราบถึงมาตรการที่จะนำมาใช้แล้วก็เป็นมาตรการที่ไม่ใช่มาตรการที่กีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างแอบแฝง

โดยในคดีสหรัฐฯห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งของสหรัฐฯที่ผู้เขียนได้ศึกษานี้มีปูมหลังมาจากประเทศสหรัฐฯได้ออกกฎหมาย Endangered Species Act 1973 ซึ่งกำหนดให้เต่าทะเล จำนวน 6 ชนิด ได้แก่ เต่ามะเฟือง เต่าหัวค้อน เต่าตะนุ เต่าหญ้าชนิด Kemp's ridley เต่ากระ และเต่าหญ้าชนิด Olive ridley เป็นสัตว์ที่ได้รับการคุ้มครอง แต่แม้จะมีการออกกฎหมายฉบับนี้แล้วก็ยังปรากฏว่ามีซากเต่าทะเลจำนวนมากที่ตายและถูกน้ำพัดขึ้นมาที่ชายฝั่งของสหรัฐฯ ดังนั้น NMFS จึงได้ทำการวิจัยและคิดค้นทดลองเครื่องมือที่ลดการตายของเต่าทะเลจากเรือประมงกุ้งซึ่งเครื่องมือแยกเต่าทะเล (Turtle Excluder Devices) ได้ถูกคิดค้นขึ้นสำเร็จในปี 1986 โดยในช่วงปี 1987 จะใช้วิธีให้ชาวประมงในสหรัฐฯสมัครใจที่จะติดตั้งเครื่องมือ TEDs โดยมีได้บังคับ แต่เมื่อได้ผลไม่เป็นที่น่าพอใจ กระทรวงพาณิชย์ของสหรัฐฯจึงได้ออกกฎหมายให้เรือประมงทุกลำในสหรัฐฯต้องติดเครื่องมือ TEDs ตลอดเวลาที่ออกทะเล และเนื่องจากมีการ lobby จากองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้ที่อยู่ในวงการอุตสาหกรรมกุ้งที่เกรงว่าจะสูญเสียความได้เปรียบในการแข่งขันกับกุ้งจากประเทศอื่น ในปี 1989 สภาองเกรสจึงได้ผ่านกฎหมาย section 609 ของกฎหมายมหาชน 101-162 เพื่อบังคับให้มีการติดตั้งเครื่องมือ TEDs ในประเทศและเรือประมงของประเทศอื่น ๆ ต้องติดตั้งเครื่องมือชนิดนี้เช่นเดียวกัน โดยหากมีการติดตั้งเครื่องมือ TEDs จึงทำให้ ลามารถที่จะส่งออกกุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งมายังประเทศสหรัฐฯได้โดยได้รับการรับรอง แต่กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯได้นำ section 609 มาใช้บังคับเฉพาะประเทศในแถบคาริบเบียนและแอตแลนติกตะวันตกเท่านั้นตาม 1991 และ 1993 Guidelines โดยกำหนดผ่อนผันให้เป็นเวลา 3 ปี ดังนั้นในปี 1992 สถาบัน Earth Island Institute ได้ฟ้องคดี

กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่เกี่ยวข้องต่อศาลการค้าระหว่างประเทศ (CIT) ว่าจำเลยใช้ section 609 อย่างไม่ถูกต้อง ผู้พิพากษาศาลนี้ได้ตัดสินเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 1995 ว่าจำเลยผิดและมีคำสั่งให้ใช้บังคับกฎหมาย section 609 อย่างเต็มรูปแบบ (ทั่วโลก) ไม่เกินวันที่ 1 พฤษภาคม 1996

ดังนั้นเมื่อเดือน เมษายน 1996 รัฐบาลสหรัฐฯจึงได้ออก 1996 Guidelines เพื่อบังคับใช้ section 609 แก่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเรือประมงของประเทศผู้ส่งออกกุ้งที่ประสงค์จะส่งกุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งมายังประเทศสหรัฐฯจะต้องติดตั้งเครื่องมือ TEDs ที่เรือประมงเพื่อที่จะได้รับการรับรองว่ามีโครงการหรือมาตรการในการอนุรักษ์เต่าทะเลเทียบเท่าของสหรัฐฯโดยยกเว้นให้เฉพาะกรณีที่มีการจับกุ้งไม่ทำอันตรายต่อเต่าทะเล โดยกำหนดไว้ว่า ได้แก่

1. เป็นกุ้งเลี้ยง
2. กุ้งที่จับโดยเรือประมงที่ใช้เครื่องมือ TEDs
3. กุ้งที่มีได้จับด้วยเครื่องจักร
4. กุ้งที่ปกติไม่ได้อาศัยอยู่ในเขตที่มีเต่าทะเลอาศัยอยู่

ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งซึ่งถูกห้ามนำเข้า แม้ว่าจะสูญเสียรายได้ในปริมาณไม่มากเพราะได้รับการถอนหรือออกจากรายชื่อประเทศที่ถูกห้ามนำเข้าเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2539 เพราะได้มีการออกประกาศของกรมประมงเรื่องกำหนดให้ติดเครื่องมือแยกเต่าทะเลในเครื่องมืออวนลากกุ้งทำประมงในที่จับสัตว์น้ำ แต่เนื่องจากประเทศไทยเองมีกฎหมายและโครงการในการอนุรักษ์เต่าทะเลอย่างมากมายอยู่แล้วและรายได้จากการส่งออกกุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งของประเทศไทยไปยังสหรัฐามีมูลค่าสูงและอีกประการหนึ่งคือ ประเทศไทยและประเทศผู้ได้รับผลกระทบในลักษณะเดียวกันต้องการหยุดการใช้มาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าของสหรัฐฯไว้แค่ 3 ประการตาม มาตรา 301 ของกฎหมาย Omnibus Trade and Competitiveness Act เพื่อไม่ให้เรื่องการอนุรักษ์สัตว์และสิ่งแวดล้อมตกเป็นข้ออ้างในการใช้มาตรการทางการค้าฝ่ายเดียว

ดังนั้นประเทศไทยจึงได้เสนอข้อพิพาทต่อองค์การการค้าโลกซึ่งได้มีประเทศอินเดีย ปากีสถาน และมาเลเซีย ได้เสนอข้อพิพาทในลักษณะเดียวกัน โดยมีประเด็นข้อพิพาทที่สำคัญคือ มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งของสหรัฐฯขัดต่อมาตรา XI มาตรา 1 และมาตรา

XIII โดยสหรัฐฯอ้างว่าการกระทำของตนอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นทั่วไปตามมาตรา XX ข้อย่อย (b) และ (g) ของ GATT 1994

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำตัดสินว่าการห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งของสหรัฐฯภายใต้ section 609 ของ Public Law 101-162 ไม่สอดคล้องกับมาตรา XI ของ GATT 1994 และไม่สามารถที่จะอ้างมาตรา XX ของ GATT 1994 ได้ โดยได้กล่าวย่ำว่าประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกทุกประเทศล้วนมีอิสระในการกำหนดวัตถุประสงค์ทางด้านสิ่งแวดล้อมของตนเองและยังได้ย้ำอีกว่าหนทางที่ดีที่สุดในการอนุรักษ์พันธุ์เต่าทะเลที่จะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การการค้าโลกควรจะเป็นการร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้พิจารณาถึงเงื่อนไขตามมาตรา XX chapeau ก่อนที่จะพิจารณาถึงเงื่อนไขตามมาตรา XX ข้อย่อย (b) และ (g) ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้กล่าวถึงมาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าเพื่ออนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหรัฐฯว่าเป็นมาตรการที่มีลักษณะคุกคามต่อความคงอยู่ของระบบการค้าพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลก

โดยต่อมาสหรัฐฯได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อองค์การอุทธรณ์โดยได้อุทธรณ์ 2 ประเด็น คือ

1. ขอให้องค์การอุทธรณ์ทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งภายใต้ section 609 ไม่อยู่ภายในขอบเขตของมาตรา XX chapeau

2. ขอให้องค์การอุทธรณ์ทบทวนข้อสรุปของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการรับข้อมูลที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมิได้ร้องขอจากองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมของสหรัฐฯที่ว่าไม่สามารถกระทำได้เพราะขัดต่อบทบัญญัติของ DSU

ซึ่งต่อมาองค์การอุทธรณ์ได้มีคำตัดสินพอสรุปได้ดังนี้

1. องค์การอุทธรณ์เห็นว่ามาตรการห้ามนำเข้ากุ้งและผลิตภัณฑ์จากกุ้งของสหรัฐฯ ขัดกับมาตรา XI ของ GATT 1994 ซึ่งห้ามใช้มาตรการห้ามนำเข้าประเภทอื่น เว้นแต่มาตรการอากรภาษี และค่าภาระอื่น ๆ

2.แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการคุ้มครองค่าทะเลของสหรัฐานั้น เข้าข่ายได้รับการยกเว้น ภายใต้มาตรา XX ( g ) ซึ่งองค์การยุทธวิธีได้ขยายการตีความว่า ครอบคลุมถึงการคุ้มครอง ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญสิ้นได้ ทั้งสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิต และขยายความคำว่า "relating to" ว่ามีความหมายว่า "substantial relationship" ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่นำมาใช้ กับทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องการอนุรักษ์ไม่จำเป็นต้องมีความเกี่ยวข้องกันโดยตรงอีกต่อไป

3.แม้ว่ามาตรการให้ติดเครื่องมือ TEDs เพื่อคุ้มครองค่าทะเลของสหรัฐจะเข้าข่ายได้รับการยกเว้นภายใต้มาตรา XX ( g ) แต่วิธีการ (manner) ที่รัฐบาลสหรัฐานำกฎหมายที่บังคับให้ติด เครื่องมือ TEDs ไปใช้ห้ามนำเข้าไม่เข้าชายที่ได้รับการยกเว้นภายใต้เงื่อนไขของบทนำ (chapeau) ของมาตรา XX เพราะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุอันควรและเป็นการปฏิบัติตาม อำนาจใจด้วยเหตุผลหลายประการ ดังนี้

3.1วิธีการที่สหรัฐให้การรับรองประเทศอื่น ขาดความโปร่งใสและไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของสหรัฐแต่เพียงผู้เดียว รวมทั้งไม่มีการเปิดโอกาสให้ ประเทศที่ไม่ได้รับการรับรองที่แจ้งข้อเท็จจริง หรือทราบรายละเอียดว่าเหตุใดจึงไม่ได้รับการรับรอง วิธีการของสหรัฐจึงเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติตามอำนาจใจระหว่างประเทศสมาชิกองค์ การการค้าโลก

3.2 สหรัฐห้ามนำเข้ากุ้งจากบางประเทศที่ไม่ได้รับการรับรอง แม้จะเป็นกุ้งที่จับ จากเรือประมงที่ติดเครื่องมือ TEDs แล้วก็ตาม เป็นการแสดงว่า สหรัฐให้ความสำคัญกับการ พยายามบังคับประเทศอื่นให้ปฏิบัติตามกฎหมายของตนมากกว่าการอนุรักษ์ค่าทะเล

3.3 สหรัฐไม่พยายามเจรจาแก้ปัญหาการอนุรักษ์ค่าทะเลอย่างจริงจังในระดับ พหุภาคี

3.4 ระยะเวลาที่สหรัฐยอมให้ประเทศอื่นปรับตัวโดนการติดตั้ง TEDs ไม่เท่าเทียมกัน เพราะเปิดโอกาสให้ประเทศในแถบทะเลแคริบเบียนและมหาสมุทรแอตแลนติกตะวันตก มีเวลาปรับตัว 3 ปี ในขณะที่ให้เวลาประเทศอื่นเพียง 4 เดือน

3.5 วิธีการที่รัฐบาลสหรัฐใช้บังคับกฎหมาย Section 609 เป็นการบังคับให้ ดำเนินการตามวิธีการของสหรัฐทุกประการ กล่าวคือต้องติดตั้งเครื่องมือ TEDs เพียงอย่างเดียว โดยไม่มีข้อยืดหยุ่นใด ๆ

4.องค์การยุทธวิธีแนะนำให้สหรัฐปรับเปลี่ยนมาตรการของตนให้สอดคล้องกับพันธกรณี ภายใต้ GATT และองค์การการค้าโลก

5. นอกจากนี้ องค์การอุทธรณ์ได้กลับคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ว่า การเปิดรับข้อมูลที่ไม่ได้ร้องขอจากองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมขัดกับบทบัญญัติในความเข้าใจ ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกโดยเห็นว่า ความตกลงนี้เปิดโอกาสให้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททุกคณะมีสิทธิที่จะตัดสินใจเลือกรับข้อมูลหรือไม่รับข้อมูลที่ตนไม่ ได้ร้องขอได้โดยอยู่กับการพิจารณาของแต่ละคณะ

โดยได้กล่าวสรุปไว้ว่าในการจัดการคุ้มครองและอนุรักษ์เต่าทะเลซึ่งเป็นสัตว์ที่ย้ายถิ่นไกล ควรใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศอันเป็นไปตามแนวทางของ Rio declaration และอนุสัญญา ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในปัจจุบัน

หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าทั้งในคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและ คำตัดสินขององค์การอุทธรณ์ได้กล่าวถึงวิธีการที่เหมาะสมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มี การย้ายถิ่นไกลไว้ว่าควรใช้ความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มใน ปัจจุบันที่มีอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับกับการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ ประเภทที่เป็นสัตว์ชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นไกล เนื่องมาจากแนวคิดที่ว่าในกรณีทรัพยากรร่วมของ โลกหรือทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีประเทศใดที่สามารถใช้มาตรการในการอนุรักษ์ได้เพียงประเทศ เดียวที่จะสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพแก่การอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรเช่นว่านั้นซึ่ง อนุสัญญาต่าง ๆ ได้แก่

1. อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของสัตว์และพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ 2516 ( The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora : CITES ) ซึ่งมุ่งคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่าที่อยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์โดยมีการใช้มาตรการ ทางการค้าโดยควบคุมการนำเข้า การส่งออก และการนำผ่านแดน โดยได้กำหนดพันธุ์สัตว์ป่าและ พืชป่าไว้เป็น 3 บัญชี แล้วแต่ความเข้มงวดในการคุ้มครอง

การใช้มาตรการทางการค้าภายใต้อนุสัญญา CITES นี้เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งสามารถอนุรักษ์ และคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ได้และยังส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือจากประเทศ ต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นด้วย



2.อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 2525 ( United Nation Convention on the Law of the Sea 1982 ) โดยอนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนโดยในส่วนของที่เกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นไกลได้มีบทบัญญัติตามมาตรา 64 ซึ่งได้กำหนดให้การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นไกลไว้เฉพาะโดยกำหนดให้ต้องมีการตกลงกันระหว่างรัฐชายฝั่งกับรัฐที่คนชาติของตนที่ทำการประมงทรัพยากรชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นไกลเสมอไม่ว่าจะร่วมมือกันโดยตรงหรือผ่านองค์การระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ประโยชน์ให้เกิดประสิทธิภาพในการอนุรักษ์และจัดการในพันธุ์สัตว์ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ

3.อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ 2535 ( The Convention on Biological Diversity 1992 ) อนุสัญญานี้มาจากแนวความคิดที่ว่าความหลากหลายทางชีวภาพเป็นทรัพยากรร่วมกันของมวลมนุษยชาติ ดังนั้นจึงได้มีการบัญญัติให้การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐหรือเป็นเรื่องอื่น ๆ ที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสนใจร่วมกัน เช่น สัตว์ชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นไกลหรือทรัพยากรร่วมของโลกนั้น ในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ตามบทบัญญัติในมาตรา 5 และในบทนำของอนุสัญญาฉบับนี้

4.อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลเกี่ยวกับอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นไกล 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 on the High Seas 1995 ) อนุสัญญานี้เกิดขึ้นจากความบกพร่องของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นไกลภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 ไม่มีความเป็นรูปธรรมเพียงพอ

ภายใต้ความตกลงนี้ได้มีการกล่าวถึงอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่มีการย้ายถิ่นไกลว่าจะต้องมีการอนุรักษ์และจัดการโดยอาศัยความร่วมมือจากประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้หรือไม่ เนื่องจาก

มีการตระหนักว่ามาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์ดังกล่าวจะไม่สามารถเกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้หากปราศจากการร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากอนุสัญญาเหล่านี้แล้วตาม Rio declaration ใน principle 12 ได้มีการกล่าวถึงความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยได้กล่าวไว้ว่าประเทศต่าง ๆ ควรหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการฝ่ายเดียวที่มีลักษณะที่เลือกปฏิบัติหรือเป็นการกีดกันทางการค้าและปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลกควรแก้ไขโดยการได้รับฉันทามติจากประชาคมโลก

แม้ว่าตามคำตัดสินขององค์การอุทธรณ์คดีสหรัฐฯ นำมาเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์จากกึ่งว่า มาตรการห้ามนำเข้ากึ่งและผลิตภัณฑ์จากกึ่งภายใต้ section 609 ของสหรัฐฯ นั้นขัดต่อมาตรา XI โดยไม่เข้าเงื่อนไขตามข้อยกเว้นตามบทนำ (chapeau) ของมาตรา XX โดยเห็นว่ามาตรการห้ามนำเข้ากึ่งของสหรัฐฯ เป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจและไม่มีเหตุอันควรต่อประเทศที่มีสภาพเดียวกัน แม้ว่าจะเป็นการที่สอดคล้องกับเงื่อนไขตามมาตรา XX (g) ก็ตาม แต่หากพิจารณาในอีกซึ่งแล้วจะเห็นได้ว่าภายใต้คำตัดสินขององค์การอุทธรณ์คดีนี้ ได้มีการผ่อนคลายนโยบายตามมาตรา XX (g) ไปมากกว่าคดีก่อน ๆ ซึ่งอาจทำให้ในอนาคตการอ้างข้อยกเว้นตามข้อยกเว้น g ของมาตรา XX ได้ง่ายขึ้น ซึ่งเงื่อนไขที่ได้มีการตีความผ่อนคลายนโยบายเดิม ได้แก่

1. การตีความคำว่า "ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญสิ้นได้" ว่าครอบคลุมถึงทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิตและทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตด้วย
2. การตีความคำว่า "Relating to" ว่าหมายถึงความถึง "substantial relationship" ดังนั้นความเกี่ยวพันระหว่างมาตรการที่นำมาใช้กับสัตว์ที่ต้องการอนุรักษ์อาจไม่เกี่ยวข้องกันโดยตรงก็ได้
3. เนื่องจากองค์การอุทธรณ์ไม่ได้กล่าวถึงและตัดสินอย่างชัดเจนว่าการใช้มาตรการห้ามนำเข้าสินค้าที่อยู่บนพื้นฐานของกระบวนการผลิตที่ไม่ส่งผลต่อตัวผลิตภัณฑ์หรือการใช้มาตรการดังกล่าวสามารถใช้นอกอาณาเขตได้หรือไม่ จึงเป็นประเด็นที่ยังไม่มีความชัดเจนและคลุมเครืออยู่

ดังนั้นผู้เขียนขอเสนอแนะดังนี้

ประการแรกประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศที่มีรายได้หลักจากการส่งออกไปยังต่างประเทศควรเร่งพัฒนากระบวนการผลิตให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพราะนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเองแล้ว เมื่อพิจารณาจากการตีความขององค์การการค้าโลกในมาตรา XX (g) แล้วจะเห็นว่าองค์การการค้าโลกได้มีการยอมรับเรื่องการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ดังนั้นในอนาคตจะต้องมีการกีดกันทางการค้าโดยอาศัยข้ออ้างทางด้านนโยบายในการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากขึ้นอย่างแน่นอนไม่ว่าจะมีเจตนาจากรัฐบาลของประเทศนั้น ๆ เองหรือมาจากการบีบบังคับขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศตน ซึ่งหากประเทศไทยได้มีการเตรียมพร้อมเรื่องการค้าเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมแล้วก็จะป็นข้อได้เปรียบหนึ่งที่ประเทศไทยสามารถยกขึ้นอ้างได้อย่างมีน้ำหนัก แม้ว่าประเทศไทยอาจมีความเสียเปรียบเนื่องจากการมีฐานะทางเศรษฐกิจและอำนาจต่อรองในทางการค้าด้อยกว่าประเทศคู่ค้าก็ตาม

ดังนั้นภาครัฐควรมีการประสานกับภาคเอกชนในฐานะผู้ผลิตอย่างใกล้ชิดเพื่อยกระดับมาตรฐานการผลิตต่าง ๆ ให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุดเพราะนอกจากจะเป็นผลดีแก่ประเทศไทยเองแล้วยังตอบสนองหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแนวปฏิบัติของประชาคมโลกอีกด้วย

ประการที่สองการที่องค์การการค้าโลกได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการรับข้อมูลจากองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนดังกล่าวได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือขององค์กรอุทธรณ์มากขึ้น ดังนั้นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยควรให้ช่องทางนี้เพื่อที่จะได้มีโอกาสในการเสนอข้อมูลเพื่อสนับสนุนฝ่ายของตนได้เช่นกัน

ผู้เขียนมีความเห็นว่าการตีความในลักษณะที่ผ่อนคลายนี้อาจจะของมาตรา XX ข้อย่อย (g) ขององค์กรอุทธรณ์ในกรณีพิพาทนี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามขององค์การการค้าโลกที่จะหาความสมดุลระหว่างการค้าและสิ่งแวดล้อม แต่ผู้เขียนเห็นว่าไม่ใช่วิถีทางที่เหมาะสมที่จะตีความขยายความบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นเช่นมาตรา XX ข้อย่อย (b) และ (g) เนื่องจากเป็นการเปิดช่องให้ประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศมหาอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ เช่น สหรัฐฯ

สามารถใช้มาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าได้ซึ่งจะนำมาซึ่งข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกและความสับสนวุ่นวายในการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น

ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่าการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างการค้าและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมและน่าจะปราศจากข้อโต้แย้งควรจะเป็นการขอยกเว้นควรจะเป็นการขอยกเว้นตามมาตรา 9 (3)<sup>1</sup> โดยให้ประเทศสมาชิกเสนอรายชื่อ MEAs ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่มีการกำหนดมาตรการทางการค้าไว้เช่น อนุสัญญา CITES เป็นต้น ให้ที่ประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลกตัดสินใจได้รับการยกเว้นเป็นกรณี ๆ ไป แม้ว่าจะเป็นวิธีการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาและมีลักษณะไม่ถาวร แต่ก็เป็นการยกเว้นให้ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกรณีและใช้มาตรการทางการค้าได้โดยมาตรการเช่นนั้นมีพื้นฐานมาจากความตกลงในระดับพหุภาคี (ซึ่งทั้งในคำตัดสินข้อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและขององค์การอุทธรณ์ได้มีการกล่าวว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อม) ซึ่งทำให้ประเทศกำลังพัฒนาไม่คลงแคลงใจและแน่ใจได้ว่ามิใช่มาตรการทางการค้าซึ่งมาจากการกำหนดเอาเองแต่เพียงฝ่ายเดียวซึ่งอาจมีความเป็นไปได้สูงว่ามาตรการทางการค้าที่ได้ยกเอาการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นมาเป็นเพียงข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าหรือเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศของตน

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> Article 9 (3) ของข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก "Article IX (3) In exceptional circumstances, the Ministerial Conference may decide to waive an obligation imposed on a Member by this Agreement or any the Multilateral Trade Agreements, provided that any such decision shall be taken by three fourths of the Members unless otherwise provided for in this paragraph."