

## การค้าและการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก

ก่อนที่จะกล่าวถึงคดีพิพาท Tuna-Dolphin และประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากคดี ผู้เขียนเห็นว่า ควรให้ความกระจ่างถึงหลักเกณฑ์ทางสิ่งแวดล้อมและกฎหมายการค้าของแกตต์ที่เกี่ยวข้องกับคดี รวมทั้งจะชี้ให้เห็นว่าเหตุใดกฎเกณฑ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมจึงเข้ามามีความเกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ทางการค้า และเมื่อเข้ามาเกี่ยวข้องกันแล้วก่อให้เกิดปัญหาอย่างไรบ้างจากการบังคับใช้มาตรการตามกฎหมายทั้งสอง ทั้งนี้โดยจะเริ่มอธิบายถึงแนวคิดของการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก อนุสัญญาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ตลอดจนมาตรการทางการค้าของอนุสัญญาสิ่งแวดล้อมหลัก ๆ และอธิบายถึงหลักการพื้นฐานของแกตต์ โดยนำคดีพิพาทที่ขึ้นสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของแกตต์มาเสนอประกอบการอธิบายหลักการของแกตต์ เพื่อสรุปประเด็นว่า การค้าและการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกมีความสัมพันธ์กันอย่างไร หรือมีความขัดแย้งกันในแง่มุมใดบ้าง

### 2.1 แนวความคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก

#### 2.1.1 แนวความคิดของการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีคุณค่าและความสำคัญต่อมวลมนุษย์นานับประการเพราะมนุษย์นอกจากจะอาศัยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตและการขยายเผ่าพันธุ์แล้ว มนุษย์ได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งมนุษย์ต่างมีความปรารถนาในการดำรงชีพอยู่ด้วยเป้าหมายเดียวกันคือมีการกินอยู่ที่ดีขึ้น ด้วยความปรารถนาในเป้าหมายดังกล่าวจึงเกิดการคิดค้นกรรมวิธีการผลิตที่ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการบริโภค การแข่งขัน หรือการค้า ซึ่งต่างก็เป็นบ่อเกิดของปัญหาความเสื่อมโทรมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในขณะหนึ่ง (natural resource availability) ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะความต้องการของมนุษย์ ปริมาณหรือจำนวนทรัพยากรธรรมชาติ และรวมถึงวิธีการที่จะนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้

ทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีทั้งที่เสริมสร้างขึ้นมาไม่ได้และเสริมสร้างขึ้นมาใหม่ได้หรือคืนสภาพได้ เนื่องจากความมีจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติ การนำทรัพยากรไปใช้มากขึ้นเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์

ย่อมนำไปสู่ภาวะการขาดแคลนได้ ในกรณีของทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสามารถคืนสภาพได้ตามธรรมชาติ นั้นจะต้องมีการควบคุมจำนวนการใช้และการกลับคืนสภาพเพื่อให้มีการใช้ได้ตลอดไป ดังนั้นการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้จึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา ประเทศอย่างยั่งยืน

ในทางเศรษฐศาสตร์สาเหตุที่นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่มีประสิทธิภาพ<sup>1</sup> ได้แก่

1. กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่ชัดเจน<sup>2</sup> กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติ มีทั้งที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (private property) และเป็นทรัพย์สินที่ใช้ร่วมกัน (common property) ในทาง เศรษฐศาสตร์ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหมายถึงเอกสิทธิ์ที่แสดงถึงสิทธิการเป็นเจ้าของ การได้ประโยชน์ และการจำกัดในการใช้ประโยชน์ของสิ่งของนั้น ในกรณีของทรัพย์สินส่วนบุคคล บุคคลที่เป็นเจ้าของย่อมมีสิทธิ เด็ดขาดเหนือทรัพย์สินนั้น เช่น ที่ดินเอกชน ส่วนในกรณีของทรัพย์สินที่ใช้ร่วมกัน ทุกคนในสังคมมีสิทธิใช้ ร่วมกันและไม่สามารถกีดกันไม่ให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ได้ เช่น แหล่งประมงทะเล
2. การมีลักษณะเป็นทรัพย์สินที่ใช้ร่วมกัน (common property resources) การใช้ทรัพยากร ดังกล่าวจึงเป็นไปตามหลักที่ว่าใครมาก่อนก็ได้รับผลประโยชน์ไปก่อน เมื่อทรัพยากรธรรมชาติยังอยู่ในภาวะที่ อุดมสมบูรณ์ ผู้ใช้ประโยชน์ก็จะดึงดวงผลประโยชน์กันอย่างเต็มที่ เพราะเกรงว่าหากปล่อยไว้ ผู้อื่นจะเป็นผู้ได้ ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น เช่น แหล่งประมง อากาศบริสุทธิ์ ซึ่งนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพในการใช้
3. การมีลักษณะที่เป็นสินค้าสาธารณะ (public goods) การผลิตสินค้าสาธารณะมีลักษณะ พิเศษอย่างหนึ่งคือเป็นการผลิตสำหรับทุกคน การผลิตสินค้าสำหรับผู้บริโภคคนหนึ่งจะกลายเป็นการผลิต สำหรับผู้บริโภคทุกคน โดยมีองค์ประกอบของลักษณะที่สำคัญ คือ ไม่มีคู่แข่งในการบริโภค และไม่มีสิทธิ

<sup>1</sup>สมพร อิศวลานนท์, เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลักการและทฤษฎี (กรุงเทพมหานคร : โครงการวิจัยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, เมษายน 2540), หน้า 53-66.

วัฒนา สุวรรณแสง จันเจริญ, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 1-54.

<sup>2</sup>เพื่อให้เข้าใจถึงคำดังกล่าวได้ชัดเจน จะขออธิบายคำว่า "สิทธิ" และคำว่า "ทรัพย์สิน" คำว่าสิทธิ นั้น หมายถึงสิทธิที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง การมีสิทธิเท่ากับว่ามีประโยชน์ที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครองให้ ส่วนคำว่าทรัพย์สิน หมายถึงทรัพย์สินทั้งที่มีรูปร่างและไม่รูปร่างซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้ (หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527).

เด็ดขาด จึงไม่อาจกีดกันไม่ให้ใครใช้ประโยชน์ได้ ดังนั้นจึงมีการใช้ประโยชน์กันอย่างเต็มที่และทำให้สินค้านั้นมีสภาพเสื่อมโทรมลง

4. การเกิดผลกระทบภายนอก (externalities) หมายถึง การกระทำของบุคคลหนึ่งหรือหน่วยธุรกิจหนึ่งได้ส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่น หรือหน่วยธุรกิจอื่นซึ่งไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมดังกล่าว นั้นเลย<sup>3</sup> เช่นผู้ประกอบการธุรกิจสองรายตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ธุรกิจ ก เป็นโรงงานฟอกย้อม ในขณะที่ธุรกิจ ข ซึ่งอยู่ในลำน้ำถัดไปทำธุรกิจฟาร์มปลา การที่ธุรกิจ ก ทิ้งน้ำเสียจากโรงงานลงในลำน้ำย่อมมีผลกระทบต่อการผลิตปลาของธุรกิจ ข ได้ นอกจากนี้ผลเสียหรือผลได้จากการกระทำดังกล่าวไม่สามารถนำมาตกลงได้โดยการอาศัยกลไกการตลาด และไม่มีการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น

ถึงแม้ว่าคำว่า “ทรัพยากรร่วมของโลก” (global commons) ยังไม่เคยมีผู้ใดให้คำจำกัดความเอาไว้ แต่เมื่อพิจารณาถึงอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่แสดงถึงความเกี่ยวพันระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา จึงพอจะให้ขอบเขตของทรัพยากรร่วมของโลกได้ โดยการพิจารณาจากอารัมภบท (preamble) ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งที่ประชุมยอมรับว่า “การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นเรื่องที่มนุษยชาติต้องตระหนักร่วมกัน (common concern of Mankind)”<sup>4</sup> เนื่องจากการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพไม่ได้เป็นเรื่องการดำเนินการของประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ หากเป็นแนวความคิดในระดับระหว่างประเทศที่จะต้องสร้างความร่วมมือระหว่างกันในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

นอกจากนี้ในอารัมภบทยังยอมรับว่า รัฐมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของตน<sup>5</sup> ในขณะเดียวกันรัฐต้องมีความรับผิดชอบในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและต้องใช้ทรัพยากรนั้นในลักษณะยั่งยืนด้วย ตรงจุดนี้ชี้ให้เห็นว่า อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพยอมรับถึงหลักการเรื่องรัฐมีสิทธิอธิปไตยเหนือดินแดนของตน และสามารถอ้างสิทธิอธิปไตยเพื่อคุ้มกันและแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพของตนได้เสมอ ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เรียกว่า หลักอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (The Principle of Permanent Sovereignty over Natural Resources) แต่ในขณะเดียวกันอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพฉบับนี้ก็สร้างหลักขึ้นมาว่า รัฐต้องมีความรับผิดชอบในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในเขตอำนาจอธิปไตยของตนด้วย

<sup>3</sup>คุณหญิงสุชาวัลย์ เสถียรไทย และเรณู สุขารมณ, เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติ. (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2536), หน้า 43.

<sup>4</sup>Preamble วรรค 3 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ.

<sup>5</sup>Preamble วรรค 4 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ.

โดยภายใต้มาตรา 3 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ<sup>6</sup> ซึ่งเป็นหลักที่เกี่ยวข้องกับหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติเช่นกัน โดยความในมาตรา 3 ได้สร้างประเด็นที่สำคัญ 2 ประการ<sup>7</sup> คือ

- 1) สิทธิที่รัฐจะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐ โดยที่จะไม่สร้างผลกระทบในทางสิ่งแวดล้อมให้แก่รัฐอื่น หรือที่เรียกว่าก่อให้เกิดมลพิษข้ามพรมแดน แต่รัฐจะต้องสร้างความมั่นใจให้ได้ว่ากิจกรรมของรัฐจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น ๆ ซึ่งในหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้นเป็นการดำเนินการที่เรียกว่า "ป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการคาดหมายได้"
- 2) การใช้สิทธิอธิปไตยของรัฐจะต้องกระทำไปภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศในกรณีนี้หมายถึงทั้งที่เป็นสนธิสัญญา จารีตประเพณีระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายทั่วไป

ดังนั้น หากพิจารณาตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ คำว่า ทรัพยากรร่วมของโลก ซึ่งหมายถึงทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่นอกเหนือเขตอำนาจอของรัฐ และทรัพยากรนั้นไม่สามารถจัดสรรเพื่อการครอบครองเพียงประเทศเดียว แต่ในบางครั้งทรัพยากรธรรมชาตินั้นอาจเข้าไปเกี่ยวพันอยู่ในดินแดนหรือภายในเขตอำนาจอของรัฐต่าง ๆ และมีผลถึงการใช้สิทธิอธิปไตยของรัฐในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ซึ่งตามพันธกรณีมาตรา 3 จะไม่ขัดขวางการใช้ทรัพยากรของประเทศภาคีซึ่งได้กระทำในดินแดนเขตอำนาจอธิปไตยของตน ประเทศภาคีมีอิสระในการกำหนดระเบียบในการใช้ประโยชน์ดังกล่าว ในขณะที่เดียวประเทศภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องกระทำการภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศอื่นด้วย

สาเหตุที่ทำให้มีแนวคิดที่จะคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก เพราะการจัดสรรทรัพยากรร่วมของโลกที่ขาดประสิทธิภาพด้วยสาเหตุต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นประกอบกับแนวคิดในการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกเป็นความคิดในระดับระหว่างประเทศที่จะต้องสร้างความร่วมมือระหว่างกัน ทำให้ทุกประเทศเริ่มให้ความสำคัญและเห็นความจำเป็น แต่เนื่องจากขอบเขตของปัญหานั้นยากที่จะเห็นได้ชัดเจน ประกอบกับการแก้ไข

<sup>6</sup>มาตรา 3 บัญญัติว่า "ภายใต้บทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรของตนตามนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐนั้น และมีความรับผิดชอบที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้ได้ว่า กิจกรรมที่ได้กระทำภายใต้เขตอำนาจอธิปไตยหรือที่อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น หรือต่อดินแดนที่อยู่นอกเหนือเขตอำนาจอธิปไตยของตน"

<sup>7</sup>ชนภัทร วินยวัฒน์, คำอธิบายเบื้องต้นอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ 2535. (กรุงเทพมหานคร : ส โพลีการพิมพ์, 2538), หน้า 4.

ปัญหาต้องอาศัยระยะเวลาานาน ประเทศต่าง ๆ จึงยังไม่ให้ความสนใจอย่างจริงจัง จนในปัจจุบันทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศหนึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของอีกประเทศหนึ่ง เพราะแต่ละประเทศต่างมีระดับเงินทุน ความสามารถ เทคโนโลยี และความรู้ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน จากปัญหาดังกล่าว ทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการผลิต การบริโภค กิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือมาตรฐานสุขอนามัย ผู้บริโภคภายในประเทศหนึ่งอาจกลายเป็นปัญหาระหว่างประเทศได้ 3 กรณี<sup>8</sup> ดังนี้

1. กรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ (Domestic Problems) ที่อาจมีผลกระทบต่อนโยบายทางสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการแข่งขันระหว่างประเทศ (International Competitiveness)
2. กรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศที่เป็นการใช้เขตอำนาจ (Jurisdiction) เหนือนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศอื่น กล่าวคือ การที่ประเทศหนึ่งพยายามที่จะบังคับให้ประเทศอื่นปฏิบัติตามความคิดเรื่องสิ่งแวดล้อมของตน (Unilateral Measures)
3. กรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหามลพิษข้ามแดน (Transborder) หรือเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรร่วมของโลก (Global commons)

จากสามกรณีข้างต้น ในสองกรณีแรกเป็นกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศนั้นโดยแท้แต่อาจส่งผลกระทบต่อระหว่างประเทศ ส่วนในกรณีสุดท้ายเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ได้แก่ ปัญหาการสูญเสียชั้นโอโซนในบรรยากาศจากสารบางชนิด หรือการทำลายพันธุ์พืช สัตว์ ที่เป็นทรัพยากรร่วมของโลก เป็นต้น

การคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกจึงเป็นที่ยอมรับว่าควรมีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศมาควบคุม ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศเพราะการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพไม่อาจทำได้โดยประเทศใดประเทศหนึ่งหรือต่างฝ่ายต่างทำ จึงทำให้ประเทศต่าง ๆ ตื่นตัวในการอนุรักษ์ทรัพยากรร่วมของโลก และองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ พยายามสร้างกฎเกณฑ์ทางสิ่งแวดล้อมขึ้นมา โดยมีวิวัฒนาการที่สำคัญดังนี้

ใน ค.ศ. 1972 องค์กรสหประชาชาติ (United Nations) จัดให้มีการประชุมในระดับรัฐบาลเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติขึ้นที่กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน เพื่อพิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ถูกละเลยมาเป็นเวลานาน ที่ประชุมมีมติให้ออกหลักการสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ ค.ศ. 1974

<sup>8</sup>John H. Jackson, William J. Davey Alan O. Sykes, Legal Problems of International Economic Relations Cases and Material. 3, (St.Paul Minn : West Publishing, 1995), p. 564.

(Stockholm Conference on the Human Environment)<sup>9</sup> นอกจากนี้ที่ประชุมยังอนุมัติแผนปฏิบัติการที่บรรจุข้อเสนอแนะสำหรับเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย และการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐทั้งในปัจจุบัน และในอนาคตอีกด้วย ผลประการสำคัญของการประชุมครั้งนี้ คือ การก่อตั้งโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme : UNEP) ขึ้นมาในระบบงานขององค์การสหประชาชาติ โดยมีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบาย และข้อเสนอแนะตามที่ปรากฏอยู่ในหลักการและแผนปฏิบัติการกรุงสตอกโฮล์ม รวมทั้งประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ

ภายหลังโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติได้พยายามจัดการประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม และมีอนุสัญญาเกิดขึ้นหลายฉบับเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งพืชและสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild, Fauna and Flora : CITES) เมื่อวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 1973 อนุสัญญาว่าด้วยการพิทักษ์ชั้นบรรยากาศโอโซน และพิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน (Vienna Convention and Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer) เมื่อวันที่ 22 มีนาคม ค.ศ. 1985 และวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1987 และอนุสัญญาว่าด้วยการเคลื่อนย้ายและกำจัดกากที่เป็นภัยข้ามแดน (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) เมื่อวันที่ 22 มีนาคม ค.ศ. 1989 เป็นต้น ซึ่งประเทศต่าง ๆ ที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีและออกกฎหมายภายในหรือแก้กฎหมายภายในเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลง

ในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย กฎระเบียบภายในประเทศ หรือเป็นกฎหมายภายในที่อนุวัติการให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศหลายกรณีเป็นกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการค้าที่ใช้บังคับกับสินค้าที่ผลิตขึ้นในประเทศ หรือสินค้าที่จะผ่านเข้าออกดินแดนของรัฐ แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่ก็อาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งอาจขัดต่อกฎระเบียบตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ได้ ตามข้อตกลงแกตต์ ค.ศ. 1947 มิได้มีการกำหนดประเด็นว่าด้วยสิ่งแวดล้อมไว้ในข้อตกลง ในปี ค.ศ. 1971 แกตต์ได้ตั้งคณะทำงานด้านมาตรการสิ่งแวดล้อมและการค้า (Working group on Environmental Measures and International Trade : EMIT) ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์คือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบาย

---

<sup>9</sup>Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, June 16, 1972 UN. Doc. A/cof. 48/14 (1972) (adopted by the UN. Conference on the Human Environment at Stockholm) International Legal Material 1416 (1972).

สิ่งแวดล้อมและป้องกันความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม EMTT group ก็มีได้มีบทบาทหรือมีกิจกรรม โดยอย่างเด่นชัด

ใน ค.ศ. 1979 ได้เกิดข้อตกลงขจัดอุปสรรคทางเทคนิคขึ้น (Agreement on Technical Barriers to Trade หรือ GATT Standard Code) ที่ทำขึ้นในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโตเกียว ข้อตกลงดังกล่าว ได้มีการรับรองสิทธิของภาคีที่จะดำเนินมาตรการบางประการได้เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเพื่อให้เกิดความ แน่ใจว่ากฎระเบียบทางเทคนิคและมาตรฐานเกี่ยวกับสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมจะไม่กลายเป็น มาตรการกีดกันการค้าโดยไม่จำเป็น ประเทศสมาชิกเมื่อมีข้อพิพาทก็อาจจะนำข้อพิพาทเข้าสู่แกตต์ได้

ปัญหาสิ่งแวดล้อมจู่โจมเข้ามาในแกตต์อย่างเต็มตัวเมื่อเม็กซิโกยื่นข้อพิพาทเรื่องสหรัฐาห้ามนำเข้า ปลาทูน่าจากประเทศตน จากคำตัดสินของคดี Tuna-Dolphin จึงเกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับปัญหาความ ขัดแย้งระหว่างหลักการค้าเสรีของแกตต์กับการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกอย่างรุนแรงซึ่งจะกล่าวต่อไปใน บทที่ 3 ทำให้ในปี ค.ศ. 1992 ได้เกิดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on the Environment and Development : UNCED) ณ กรุงริโอเดอจาเนโร (Rio de Janeiro) ประเทศบราซิล โดยมีประเทศต่าง ๆ เข้าร่วม 178 ประเทศ ผลการประชุมได้ก่อให้เกิดการ ลงนามรับรองเอกสารสำคัญห้าฉบับ คือ

- 1) ปฏิญญาสากล ณ นครริโอเดอจาเนโร ค.ศ. 1992 (Rio Declaration) ซึ่งประกอบด้วยหลักการ สำคัญ 27 ประการ เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของสหประชาชาติในการดำเนินการพัฒนา เพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น
- 2) แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) เป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการ พัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม
- 3) คำแถลงเกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ (Statement of Principle on Forests) เป็นแนวทางใน การจัดการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืนสำหรับป่าไม้ทุกประเภท
- 4) กรอบอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (UN Framework on Climate Change) มีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาระดับก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gases) ในบรรยากาศที่จะ ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาวะอากาศของโลก
- 5) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) เพื่อให้ ประเทศต่าง ๆ ยอมรับเอาวิธีการที่จะอนุรักษ์ความหลากหลายชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต และเพื่อให้เกิดการ แบ่งปันผลตอบแทนอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันจากการเข้าไปใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ ของประเทศเจ้าของ

อีกทั้งต่อมาแกตต์ได้ตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การค้า สิ่งแวดล้อม และการพัฒนา ในการเจรจาอบูรุกวัยได้มีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการค้าและสิ่งแวดล้อม (Committee on Trade and Environment) ขึ้นเพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการทางการค้าและมาตรการสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน และให้ข้อเสนอแนะว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขบทบัญญัติแกตต์/WTO หรือไม่เพื่อให้การค้าและสิ่งแวดล้อมส่งเสริมซึ่งกันและกัน

นอกจากในกรอบความตกลงพหุภาคีแล้ว ในระดับภูมิภาคก็ให้เห็นความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงได้มีการร่วมมือกันในระดับภูมิภาค เช่น นาฟต้า มีความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า North American Agreement on Environmental Co-operation เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า มีความพยายามในหลาย ๆ ระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับพหุภาคีหรือระดับภูมิภาค ที่พยายามสร้างกฎเกณฑ์ทางกฎหมายขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งในกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นมามีการนำมาตรการทางการค้ามาเป็นเครื่องมือในการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมจนเป็นสาเหตุของปัญหาการใช้มาตรการทางการค้าโดยฝ่ายเดียว (Unilateral Measures) โดยมีการใช้มาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นมาตรการภายในประเทศและมาตรการตามข้อตกลงระหว่างประเทศ

กล่าวโดยสรุป การคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกเป็นปัญหาที่ทุกประเทศต้องร่วมมือกันแก้ปัญหา ดังนั้นประเทศต่าง ๆ จึงต้องการกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศมาเป็นกรอบสำหรับการวางนโยบายทางสิ่งแวดล้อมและความร่วมมือระหว่างประเทศที่สร้างความตกลงพหุภาคีที่ปฏิบัติต่อทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อหลีกเลี่ยงและป้องกันการใช้มาตรการฝ่ายเดียว นอกจากนี้ความร่วมมือระหว่างประเทศยังจำเป็นเพื่อลดความแตกต่างในอิทธิพลของประเทศต่าง ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง ถึงแม้ว่าประเทศต่าง ๆ ได้พยายามสร้างกฎเกณฑ์ทางสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศขึ้นมา เช่น ความตกลงพหุภาคีทางสิ่งแวดล้อม อาที อนุสัญญา CITES อนุสัญญาบาเซล เป็นต้น และประเทศต่าง ๆ ต่างก็เชื่อว่าความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นแนวคิดที่ดีที่สุดในการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก แต่ในทางปฏิบัติแล้วความร่วมมือในระดับประเทศนั้นนอกจากจะเกิดขึ้นได้ยากแล้วยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเนื่องจากปัญหาสำคัญดังต่อไปนี้

1. ความไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเนื่องมาจากความตกลงพหุภาคีทางสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มีประเทศสมาชิกเพียงไม่กี่ประเทศ
2. การควบคุมให้มีการปฏิบัติตามความตกลงพหุภาคีทางสิ่งแวดล้อมทำได้ยากเนื่องจากขึ้นอยู่กับความสมัครใจของประเทศภาคี และขาดองค์การในการควบคุมดูแล



3. ความตกลงพหุภาคีทางสิ่งแวดล้อมได้มีข้อกำหนดให้ใช้มาตรการทางการค้าเข้ามามีบทบาท โดยทั้งที่เป็นมาตรการจูงใจและมาตรการลงโทษ ในการกำกับการปฏิบัติตามพันธกรณีในข้อตกลง การใช้มาตรการทางการค้าจึงมีแนวโน้มที่จะใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมมากขึ้นในอนาคต ซึ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศ เพราะการใช้มาตรการทางการค้าที่เป็นการเลือกปฏิบัติ ก่อให้เกิดการจำกัดการค้าไม่ให้เป็นไปตามกลไกตลาด ซึ่งจะทำให้เกิดความขัดแย้งต่อกฎการค้าเสรีของแอกดต์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดอุปสรรคทางการค้า

### 2.1.2 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในอดีตยังไม่มีกฎเกณฑ์ที่เป็นกติการะหว่างประเทศควบคุมในเรื่องสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศให้เห็นเด่นชัด แต่เมื่อปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้ทวีความรุนแรงขึ้นมา เช่น ปัญหาการใช้ทรัพยากรร่วมของโลก ปัญหามลพิษข้ามแดน จึงได้มีความพยายามที่จะสร้างกฎเกณฑ์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรร่วมของโลกขึ้นมา ซึ่งจะขอกกล่าวถึงเฉพาะกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นและเห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีผลเกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ดังนี้

ก. ความตกลงพหุภาคีว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements : MEAs) โดยมีอนุสัญญาที่มีมาตรการควบคุมการค้าที่สำคัญ 3 อนุสัญญาดังกล่าวคือ

1. อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งพืชและสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์<sup>10</sup> (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild, Fauna and Flora : CITES)

หลักการของอนุสัญญาไซเตส คือ การควบคุมการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าทั้งหมดที่มีชีวิตหรืออวัยวะสัตว์ ส่วนประกอบของพืชที่กำลังจะสูญพันธุ์ หรือมีแนวโน้มว่าจะสูญพันธุ์ได้ ถ้าปล่อยให้มีการค้าอย่างเสรี โดยมีการแบ่งกลุ่มสัตว์ป่าและพืชป่า ออกเป็น 3 กลุ่ม ตามระดับโอกาสที่จะสูญพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่า ดังนี้

กลุ่มที่ 1<sup>11</sup> เป็นสัตว์ป่าและพืชป่าที่ห้ามทำการค้าโดยเด็ดขาดเนื่องจากกำลังจะสูญพันธุ์ เว้นแต่เพื่อการศึกษา วิจัย หรือเพาะพันธุ์ ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากประเทศที่นำเข้าก่อน ประเทศที่

<sup>10</sup>Convention on the International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna, (July 1, 1975), 27 U.S.T. 1087, 993 U.N.T.S. 243.

<sup>11</sup>มีรายชื่อใน Appendix I ของอนุสัญญาไซเตส.

ส่งออกจึงจะสามารถออกใบอนุญาตส่งออกได้ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของสัตว์ป่าและพืชป่าชนิดนั้น ๆ ด้วย

กลุ่มที่ 2<sup>12</sup> เป็นกลุ่มของสัตว์ป่าและพืชป่าซึ่งถ้าไม่มีการควบคุมการค้าก็มีโอกาสสูงที่จะสูญพันธุ์ได้ การค้าสัตว์ป่าและพืชป่าในกลุ่มนี้จะทำได้ก็ต่อเมื่อประเทศผู้ส่งออกมีใบอนุญาตการส่งออกและรับรองว่าการส่งออกนั้นจะไม่ส่งผลให้เกิดการสูญพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าชนิดนั้นจริง ๆ

กลุ่มที่ 3<sup>13</sup> การจะส่งออกสัตว์ป่าและพืชป่าในกลุ่มนี้ได้จะต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้า และแสดงใบอนุญาตการส่งออกก่อน ใบอนุญาตการส่งออกจะออกให้ได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่อไปนี้

1. เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการของรัฐ (Scientific Authority) ที่ทำการส่งออกพอใจว่าพันธุ์สัตว์และพืชป่าไม่ได้มาโดยละเมิดกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่าและพืชในรัฐนั้น ๆ
2. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการของรัฐ (Management Authority) ที่ทำการส่งออกพอใจแล้วว่าพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าใด ๆ ซึ่งยังมีชีวิตอยู่จะได้รับการล่าเลี้ยงขนส่งอย่างปลอดภัยไม่ก่อให้เกิดความบาดเจ็บหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของสัตว์ป่าและพืชป่าชนิดนั้น

มาตรการควบคุมการค้าของอนุสัญญาไซเตสจะไม่ละเมิดกฎหมายของแกตต์ที่ต้องอาศัยมาตรา XX ของแกตต์ที่มีข้อยกเว้นให้มีมาตรการควบคุมทางการค้าเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แต่การตีความมาตรา XX (g) ว่าจะเข้าข้อยกเว้นได้เฉพาะทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นได้ของแกตต์จากคดี Tuna-Dolphin ทำให้กลุ่มสิ่งแวดล้อมเกรงว่าอนุสัญญาไซเตสอาจถูกตีความว่าละเมิดกฎหมายของแกตต์ ถึงแม้ปัจจุบันยังไม่มีเมื่อนำกรณีการควบคุมการค้าของไซเตสเข้าสู่แกตต์ แต่คณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมของ WTO เห็นว่าในกรณีที่ความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างประเทศในภาคีของอนุสัญญาล้างสิ่งแวดล้อม กฎระเบียบของอนุสัญญาล้างสิ่งแวดล้อมน่าจะเป็นกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการระงับข้อพิพาท<sup>14</sup> ซึ่งก็มีปัญหาตามมาระหว่างประเทศที่เป็นภาคีและมีไซเตส และจากคำตัดสินคดี Tuna-Dolphin II สหรัฐฯ ได้ยกอนุสัญญาไซเตสขึ้นมากล่าวอ้าง แต่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมิได้นำอนุสัญญาไซเตสหรืออนุสัญญาอื่น ๆ มาพิจารณาประกอบการตัดสินคดี ทำให้เกิดปัญหาว่า

<sup>12</sup> มีรายชื่อใน Appendix II ของอนุสัญญาไซเตส.

<sup>13</sup> มีรายชื่อใน Appendix III ของอนุสัญญาไซเตส.

<sup>14</sup> Richard Eglin, "Environmental-Technical barriers to trade?," IFAP Conference on Commodities, Trade and Environment (Washington 17-18 May 1995) อ้างถึงใน มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และพิสมัย เขี่ยมสกุลรัตน์, การค้า VS ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากแกตต์ถึงองค์การการค้าโลก (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย), หน้า 6.

สถานะของอนุสัญญาไซเตสนั้นขัดต่อบทบัญญัติของแกตต์หรือไม่ ซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทที่สามถึงความขัดแย้งระหว่างความตกลงพหุภาคีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกับหลักการค้าเสรีของแกตต์ และจากปัญหาดังกล่าวจึงมีผู้เสนอให้มีการแก้ไขแกตต์เพื่อประสานความขัดแย้งระหว่างแกตต์กับความตกลงพหุภาคี อาทิเช่น การขอยกเว้นตามมาตรา XXV : 5 หรือแก้ไขบทบัญญัติการตีความมาตรา XX<sup>15</sup> ซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทที่สี่

## 2. อนุสัญญาเวียนนาและพิธีสารมอนทรีออล<sup>16</sup>

อนุสัญญาเวียนนาเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันบรรยากาศชั้นโอโซน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะพิทักษ์ชั้นโอโซนในบรรยากาศและร่วมกันแก้ไขปัญหาลึ่มที่มาจากโอโซนรั่ว ส่วนพิธีสารมอนทรีออลเป็นข้อตกลงในระดับรองที่ต่อเนื่องจากอนุสัญญาเวียนนา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางแผนดำเนินการร่วมกันของประเทศสมาชิก เพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมการผลิต การใช้ และการค้าสารเคมีที่ทำลายชั้นโอโซนในบรรยากาศ โดยให้มีการควบคุมในระดับอุตสาหกรรม นอกจากนี้ประเทศภาคีของพิธีสารจะมีการประชุมใหญ่ที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกปีเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศภาคีและเพื่อรับทราบสถานการณ์ชั้นบรรยากาศโอโซนรวมทั้งปรับปรุงแผนการเลิกใช้สารทำลายชั้นโอโซนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ในพิธีสารมอนทรีออลมีข้อกำหนดทางการค้าที่สำคัญคือประเด็นว่าด้วยการจำกัดการค้าระหว่างประเทศในและนอกภาคี (มาตรา 4) พิธีสารมอนทรีออลมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการค้าสินค้าที่มีการควบคุมว่าประเทศภาคีจะไม่นำเข้าสารเคมีหรือสินค้าที่มีสารควบคุมเป็นองค์ประกอบ<sup>17</sup> จากประเทศนอกภาคี<sup>18</sup> และประเทศภาคีจะไม่ส่งออกสินค้าดังกล่าวไปยังประเทศนอกภาคี<sup>19</sup> ซึ่งข้อกำหนดเช่นนี้ถือเป็นการละเมิดกฎ Most-Favored Nation ของแกตต์ที่บังคับให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติกับทุกประเทศโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งประเทศสมาชิกอาจมีทางเลือกสามทางคือ ประการแรกอ้างมาตรา XX ประการที่สองสมาชิกแกตต์อาจขอยกเว้นเป็นราย ๆ ไป ประการสุดท้ายคืออาจจะต้องมีการแก้ไขกฎของแกตต์เพื่อครอบคลุมปัญหาลึ่มที่ว่าการเลือกวิธีสุดท้ายนี้อาจทำให้การค้ากลายเป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น และอาจกลายเป็นวิธีที่จะมีผู้ใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าในที่สุด นอกจากนี้การใช้มาตรการกีดกันทางการค้า

<sup>15</sup>Wen-Chen Shih, "Multilateralism and the Case of Taiwan in the Trade Environment Nexus," *Journal of World Trade* 30(1996) : 109-139.

<sup>16</sup>Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (Sept 16, 1987) 26 *International Legal Material* (1987).

<sup>17</sup>ภาคผนวกพิธีสารมอนทรีออล.

<sup>18</sup>Article 4.1.

<sup>19</sup>Article 4.2.

สำหรับสารควบคุมนั้นอาจมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นการเลือกปฏิบัติที่วิธีการผลิต ซึ่งจะทำให้เกิดการละเมิด  
มาตรา III (National Treatment) และมาตรา XI เกี่ยวกับการห้ามจำกัดปริมาณของแกดเจ็ตอีกด้วย<sup>20</sup>

### 3. อนุสัญญาบาเซล<sup>21</sup>

อนุสัญญาบาเซลเป็นอนุสัญญาที่ควบคุมการเคลื่อนย้ายกากที่เป็นภัยข้ามแดน กากที่เป็นภัย  
เป็นมลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ยังไม่มีคำจำกัดความยอมรับเป็นมาตรฐาน  
เดียวกันทั่วโลกเหมือนมลพิษทางน้ำหรือมลพิษทางอากาศ ตัวอย่างกากสารที่เป็นภัยได้แก่ แร่ใยหิน โลหะหนัก  
น้ำมัน ตัวทำละลาย เป็นต้น กากที่เป็นภัยนอกจากจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วยังมีอันตรายต่อสุขภาพ  
อนามัยของคนอีกด้วย

ภายใต้อนุสัญญาบาเซล มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการค้า โดยมีประเด็นหลักเพื่อควบคุมการ  
นำเข้าส่งออกหรือนำผ่านจะต้องได้รับการอนุญาตจากประเทศผู้ที่เกี่ยวข้อง การขนส่งจะต้องมีเอกสารตาม  
กฎหมาย มีการประกันการขนส่ง มีการรับรองความปลอดภัย หากมีการขนส่งผิดกฎหมายเกิดขึ้น เช่นไม่ได้รับ  
การอนุญาต ยินยอม หรือการแจ้งเท็จหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามสัญญาจะต้องนำกลับประเทศผู้ส่งออก หากมี  
อุบัติเหตุมีการรั่วไหลเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมก็ต้องมีการชดเชยให้ประเทศนั้น ๆ

อนุสัญญาบาเซลยินยอมให้มีการเคลื่อนย้ายกากที่เป็นภัยได้ใน 3 กรณี คือ

- 1) เมื่อผู้ส่งออกขาดความสามารถทางเทคโนโลยี อุปกรณ์ หรือสถานที่ที่จะจัดการกับ  
สารนั้นอย่างถูกต้อง
- 2) เมื่อกากที่เป็นภัยสามารถนำไปแปรรูปหรือนำคืนมาเพื่อกลับใช้ใหม่ในประเทศผู้นำเข้า
- 3) ประเทศภาคีจะเคลื่อนย้ายกากได้ตามกติกาอนุสัญญา

เนื่องจากอนุสัญญาห้ามการส่งออกสารไปยังประเทศนอกภาคีและทวีปแอนตาร์กติกา และมี  
เงื่อนไขบังคับผู้ส่งออกให้คำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในประเทศนำเข้า ทำให้ดูเหมือนว่าเป็นมาตรการที่ใช้

<sup>20</sup>Robert Housman and Durwood Zaelke, "Trade, Environment, and Sustainable  
Development : A Primer," Hasting International and Comparative Law Review 15 (1992) :  
535-611.

<sup>21</sup>Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Waste  
and Their Disposal, 28 I.L.M. 649.

อำนาจนอกราชเขตของรัฐ (Extrajurisdictional) ซึ่งเป็นการละเมิดกฎหมายของแกตต์ และไม่เข้าช้อยกเว้นมาตรา XX ของแกตต์อีกด้วย

ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาร่วมของโลก (Global Environmental Problem) มักจะใช้วิธีการเจรจาระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นวิธีที่น่าจะแก้ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมได้ดีที่สุด แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาคือ มาตรการทางการค้าที่นำมาใช้เพื่อบรรลุดูวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมภายใต้ MEAs นั้นจะเป็นรูปแบบของการกีดกันทางการค้าเพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงนั้น ๆ โดยมีการนำมาตรการทางการค้ามาใช้โดยไม่คำนึงถึงปัญหาในการเลือกปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักการค้าเสรีของแกตต์ได้ เท่าที่ผ่านมายังไม่เคยมีกรณีพิพาทในประเด็นความขัดแย้งระหว่างหลักการค้าเสรีของแกตต์กับมาตรการทางการค้าภายใต้ MEAs ขึ้นสู่เวทีเจรจการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งก็อาจจะกลายเป็นประเด็นที่หลายประเทศให้ความสนใจมากขึ้นในอนาคต

ข. Rio Declaration<sup>22</sup>

ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ มีความพยายามที่จะคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่มีการร่วมมือกันทำความตกลงพหุภาคี และการตกลงในกรอบพหุภาคีในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอีกประมาณ 180 ความตกลง แต่ก็ยังไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้อย่างชัดเจน ดังเช่นกฎหมายการค้าระหว่างประเทศของแกตต์<sup>23</sup> เพราะกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศยังขาดสถาบันในการสร้างกฎเกณฑ์ทางสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และยังขาดกลไกในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สร้างขึ้นภายใต้ความร่วมมือในระดับพหุภาคีที่มีประสิทธิภาพต่างจากกฎหมายการค้าระหว่างประเทศของแกตต์ที่ได้ก่อตั้งองค์การการค้าโลกขึ้นมาเป็นองค์กรในการควบคุมดูแลให้ภาคีปฏิบัติตามพันธกรณี อีกทั้งองค์การการค้าโลกยังมีระบบการระงับข้อพิพาททางการค้าไว้สำหรับกรณีพิพาทที่เกิดข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศขึ้นมา

แต่อย่างไรก็ตามยังมีหลักเกณฑ์พื้นฐานที่ถือว่าเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้ คือ อนุสัญญาสต็อกโฮล์มและอนุสัญญาริโอ โดยวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะกล่าวถึงเฉพาะหลักการที่สำคัญของอนุสัญญาริโอ โดยอนุสัญญาริโอนี้ได้มุ่งแต่เพียงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

<sup>22</sup>Report of The United Nations Conference on Environment and Development (12 August 1992).

<sup>23</sup>Ernst-Ulrich Petersmann, International and European Trade and Environmental Law after the Uruguay Round (Kluwer Law International, 1995), p.2.

เท่านั้น แต่เป็นการสร้างหลักการที่ให้ความสำคัญทั้งการค้าและสิ่งแวดล้อม ซึ่งพยายามที่จะประสานความขัดแย้งของสองแนวคิดคือ แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐ กับแนวคิดของการร่วมมือระหว่างประเทศ

โดยจะขอก้าวถึงเฉพาะหลักการที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของข้อกำหนดทางสิ่งแวดล้อมต่อความเจริญทางการค้า ซึ่งหลักการในปฏิญญาโอเปพยายามกำหนดกรอบที่จะประสานทั้งกฎเกณฑ์ทางการค้าและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกันตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) หลักการโอที่กำหนดเพื่อให้รัฐบรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนาที่ยั่งยืนคือ หลักการที่ 8 กำหนดว่ารัฐควรลดและจำกัดรูปแบบการผลิตและการบริโภคแบบไม่ยั่งยืน ในขณะที่หลักการที่ 2 กำหนดว่ากฎบัตรสหประชาชาติและหลักกฎหมายระหว่างประเทศรัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมของตน หลักการที่ 11 เป็นหลักที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสิทธิอธิปไตยของรัฐในการกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม โดยประเทศอุตสาหกรรมที่มีข้อกำหนดทางสิ่งแวดล้อมหากต้องการจะทำให้สอดคล้องกับประเทศกำลังพัฒนาจะต้องคำนึงถึงเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม (social cost) ของประเทศกำลังพัฒนาด้วย

หลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้มาตรการฝ่ายเดียว คือ หลักการที่ 12<sup>24</sup> จะชี้ให้เห็นทั้งหลักการสำคัญและวิธีการในระดับหลักการ ซึ่งกำหนดว่าการใช้มาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมควรหลีกเลี่ยง (should be avoided) หากจำเป็นต้องใช้จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่ามาตรการนั้นจะต้องไม่เป็นการใช้ตามอำเภอใจ หรือเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุผลอันควร หรือไม่เป็นการจำกัดการค้าระหว่างประเทศ ส่วนระดับวิธีการจะเห็นได้ว่า ข้อกำหนดที่เป็นมาตรการฝ่ายเดียวและข้อกำหนดที่มีการใช้นอกอาณาเขตของรัฐนั้นยังไม่ยินยอมให้ใช้ได้ ในขณะที่ความร่วมมือในระดับพหุภาคีเป็นวิธีที่ปฏิญญาโอให้การส่งเสริมเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ในหลักการโอยังมีการกำหนดถึงหลักการที่สำคัญคือ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle) ในหลักการที่ 16 ที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจของรัฐควรมุ่งส่งเสริมให้มีการผนวก

<sup>24</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 environmental purposes should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable 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 addressing transboundary global environmental problems should, as far as possible, be based on and international consensus.

ต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมเข้ากับราคาสินค้า (internalizaion of environment Cost) และมีการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ โดยพิจารณาหลักการว่าผู้ก่อมลพิษควรเป็นผู้รับภาระของต้นทุนการก่อมลพิษโดยคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและปราศจากการบิดเบือนการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ และหลักการป้องกันล่วงหน้า (precautionary principle) ในหลักการที่ 15 เป็นหลักที่พัฒนามาจากการยอมรับว่าความแน่นอนทางวิทยาศาสตร์ที่มากำหนดนโยบายที่ตอบรับกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมักจะมีขึ้นช้า ดังนั้นจึงเห็นว่เพื่อตอบรับกับปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงควรมีการป้องกันล่วงหน้าไว้ก่อนแทนที่จะรอให้การพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์เสร็จสมบูรณ์

ประเด็นที่น่าพิจารณาต่อไปคือ หลักการในปฏิญญาโอเอ็นนั้นมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศอย่างไร จะถือเป็นบ่อเกิดทางกฎหมายระหว่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในข้อ 38<sup>25</sup> ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (statue of international court of Justice) หรือไม่ เมื่อพิจารณาหลักการในปฏิญญาโอเอ็นได้กล่าวถึงหลักกฎหมายทั่วไป เช่น การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ความรับผิดชอบของรัฐต่อมลพิษข้ามแดน นอกจากนี้ปฏิญญาโอเอ็นยังถือเป็นข้อมติขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งถือว่าเป็นบ่อเกิดของกฎหมายประเภทอื่น ๆ กล่าวคือ ถือเป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดจากองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งมีมากมายในรูปของข้อมติ ซึ่งเรียกชื่อต่าง ๆ กัน เช่น ปฏิญญา กฎบัตร กรรมสารสุดท้าย เป็นต้น โดยกฎเกณฑ์เหล่านี้ยังมิได้รับการยอมรับหรือพัฒนาไปถึงระดับสนธิสัญญา แต่เป็นกฎเกณฑ์ที่ระบุถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐ<sup>26</sup> ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าปฏิญญาโอเอ็นถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดจากสหประชาชาติ แต่ก็ยังไม่จัดว่าเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศในลักษณะของจารีตประเพณีระหว่างประเทศและสนธิสัญญา แต่ก็ไม้อาจปฏิเสธได้ว่ากฎเกณฑ์อันเกิดจากสหประชาชาติที่ได้รับการรับรองโดยทั่วไปนั้นมีลักษณะของการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศ และมีแนวโน้มว่าจะพัฒนาเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศและสนธิสัญญาต่อไป ซึ่งผลของ

---

<sup>25</sup>ข้อ 38 กำหนดว่า ให้ศาลใช้สิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้ในการพิจารณาและพิพากษาคกรณีพิพาทตามกฎหมายระหว่างประเทศ คือ

- ก. อนุสัญญาระหว่างประเทศไม่ว่าทั่วไปหรือโดยเฉพาะซึ่งตั้งหลักเกณฑ์อันเป็นที่รับรองโดยรัฐที่เกี่ยวข้องโดยชัดแจ้ง
- ข. จารีตประเพณีระหว่างประเทศในฐานะเป็นหลักฐานแห่งการปฏิบัติโดยทั่วไปซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมาย
- ค. หลักทั่วไปของกฎหมายซึ่งอารยประเทศรับรอง
- ง. ภายใต้งบบังคับแห่งบทบัญญัติข้อ 69 คำพิพากษาของศาลและคำสอนของผู้เผยแพร่ที่มีคุณวุฒิอย่างสูงของประเทศต่าง ๆ ในฐานะเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณากำหนดหลักกฎหมาย

<sup>26</sup>Schachter, The Evolving International law of Development, 15 Columbia Journal Transnational Law (1976) : 3-6 อ้างถึงใน จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ. (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 69.

กฎเกณฑ์ดังกล่าวที่มีค่าบังคับอย่างอ่อน (soft law) ประกอบกับขาดองค์การในการกำกับดูแลการปฏิบัติตาม ทำให้ปฏิญญาโอหามีหลักการเพื่อทั้งการค้าและสิ่งแวดล้อมยังไม่มีสภาพบังคับได้อย่างเช่นกฎหมายการค้าระหว่างประเทศของแกตต์ ฉะนั้นสถานะกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจึงค่อนข้างอ่อนแอไม่เข้มแข็ง เหมือนกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ

## 2.2 หลักการค้าเสรีของแกตต์

หลักการพื้นฐานของแกตต์ มีแนวคิดที่จะสนับสนุนการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศภายใต้ระบบการค้าพหุภาคี โดยพยายามขจัดอุปสรรคในทางการค้า รวมถึงการเข้าแทรกแซงของรัฐในกรณีต่าง ๆ แต่ในขณะเดียวกันก็พยายามให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงในเรื่องความร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ โดยกำหนดผลประโยชน์ต่าง ๆ ทางการค้าให้แกกันมากขึ้น<sup>27</sup> กล่าวคือ มีการร่วมมือกันอย่างมีการต่างตอบแทนในสิ่งที่เป็นโยบายกับภาคีทุกประเทศเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติในการค้าระหว่างประเทศ

แกตต์ยังมองว่าการแข่งขันเป็นสิ่งที่ดี แต่มาตรการของรัฐที่จะกระทบต่อสภาพการแข่งขัน เช่น การตั้งกำแพงภาษี การอุดหนุนการส่งออก เป็นต้น ต้องพยายามลดลงเพื่อที่จะทำให้ทุกประเทศได้แข่งขันกันภายใต้กลไกของตลาดที่คล้ายกันมากที่สุด แกตต์เชื่อว่าเมื่อมีสภาพเช่นนั้นแล้ว ประเทศใดมีความสามารถทางใดก็จะนำความสามารถในการผลิตเพื่อผลิตและขายในตลาดโลก ประเทศใดที่ย่อนความสามารถในทางใดก็ไม่ควรเข้าไปแข่งแล้วหันไปหาทางอื่นที่ประเทศตนมีศักยภาพ และความได้เปรียบสูงกว่าตามทฤษฎีได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ

ข้อตกลงแกตต์แบ่งออกเป็นสามส่วน คือส่วนที่หนึ่ง (มาตรา I-II) เป็นส่วนที่กำหนดถึงหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งและข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ส่วนที่สอง (มาตรา III-XXIII) ในส่วนนี้บางครั้งก็เรียกว่า "code of conduct" กำหนดถึงบทบัญญัติสาระสำคัญของแกตต์เป็นส่วนใหญ่และข้อยกเว้นจากการปฏิบัติตามพันธกรณีแกตต์ และส่วนสุดท้าย (มาตรา XXVIII-XXXVIII) กำหนดถึงกลไกทางกระบวนการสำหรับการบังคับใช้ข้อกำหนดและพันธกรณีอื่น ๆ ภายใต้แกตต์<sup>28</sup>

นโยบายและมาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นมาตรการฝ่ายเดียวของรัฐ หรือมาตรการที่เป็นกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศก็ดี หลายกรณีเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้อง

<sup>27</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศ โดยรัฐ. (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 5.

<sup>28</sup> John H. Jackson. The World Trading System : Law and Policy of International Economic Relations. (Cambridge, MA : The MIT Press, 1989), p.40.



กับการค้าที่บังคับกับสินค้าที่ผลิตขึ้นในประเทศหรือที่จะผ่านเข้าออกดินแดนของรัฐนั้น แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่ก็อาจจะก่อให้เกิดอุปสรรคโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อการค้าระหว่างประเทศได้ ด้วยเหตุนี้ หากภาคีใดดำเนินมาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการจำกัดปริมาณ หรือห้ามนำเข้าและส่งออก หรือทำให้การนำเข้าหรือส่งออกยุ่งยากขึ้น หรือมีการเลือกปฏิบัติ หรือมาตรการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะกีดกันทางการค้าแอบแฝงอยู่ ซึ่งก็จะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปว่า มาตรการใดบังคับใช้ในลักษณะใด ขัดต่อหลักพื้นฐานของแกตต์หรือไม่ แต่ข้อตกลงแกตต์ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นมาตรา XX(b)(g) ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับมาตรการทางการค้าที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาต่อไปว่ามาตรการใด ๆ นั้นในเบื้องต้นขัดต่อแกตต์หรือไม่ หากขัดแล้ว ขอบด้วยข้อยกเว้นมาตรา XX หรือไม่

ฉะนั้นภาคีแกตต์ที่ประสงค์จะใช้มาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าภาคีต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานของแกตต์อย่างไรบ้าง และหากได้ใช้มาตรการดังกล่าวไปโดยละเมิดกฎการค้าของแกตต์เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ภาคีแกตต์จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขบังคับอะไรบ้างตามข้อกำหนดในมาตรา XX (b)(g)

### 2.2.1 หลักการไม่เลือกปฏิบัติ

หลักการไม่เลือกปฏิบัติเป็นหัวใจสำคัญของแกตต์เพราะเป็นหลักสำคัญที่เป็นรากฐานของอีกหลายหลักเกณฑ์ในแกตต์ ได้แก่ หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored Nation : MFN)<sup>29</sup> ซึ่งมีความหมายว่าสิทธิประโยชน์ใดที่ประเทศภาคีใดให้ต่อกัน สิทธิประโยชน์นั้นต้องมีผลตกไปถึงประเทศภาคีอื่นทุก ๆ ประเทศทันทีโดยอัตโนมัติไม่มีเงื่อนไข ดังนั้นจะไม่มีภาคีแกตต์ใดได้รับสิทธิพิเศษต่างจากภาคีแกตต์อื่นหรือมีการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศคู่ค้า เช่นเมื่อลดภาษีให้กับภาคีแกตต์ประเทศหนึ่ง ประเทศนั้นก็ต้องให้สิทธิประโยชน์นั้นแก่ทุกประเทศโดยเท่าเทียมกัน หลักเกณฑ์นี้เคยนำมาใช้แล้วในคดี Belgian Family Allowances<sup>30</sup> เกี่ยวกับกฎหมายของเบลเยียมที่กำหนดว่าเมื่อหน่วยงานของรัฐซื้อสินค้าจากประเทศอื่นที่มาจากประเทศที่มีระบบ family allowances ไม่สอดคล้องกับกฎหมายเบลเยียม รัฐบาลเบลเยียมจะจัดเก็บภาษีนำเข้าสินค้านั้น แต่หากประเทศใดมีระบบ family allowances ตามกฎหมายเบลเยียม ก็จะไม่ถูกเก็บภาษีดังกล่าว GATT Panel ตัดสินว่าภาษีนำเข้าดังกล่าวเป็นภาษีภายใน (internal charge) ซึ่งต้องอยู่ภายใต้มาตรา I ของแกตต์

<sup>29</sup> Article I.

<sup>30</sup> GATT B.I.S.D. 1<sup>st</sup> Supp. 59 (1953) cited in Thomas J. Schoenbaum, "Agora : Trade and Environment," *American Journal of International Law*. 86 (1992) : 707.

หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) เป็นหลักการห้ามเลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าของต่างชาติที่เป็นภาคีที่ส่งเข้ามาขายในประเทศกับสินค้าที่ผลิตในประเทศ โดยมาตรา III : 2<sup>31</sup> กำหนดว่าบรรดาสินค้านำเข้ามาในประเทศจะไม่ถูกเรียกเก็บภาษีภายในหรือค่าภาระภายในไม่ว่ารูปแบบใด ๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเกินกว่าที่ใช้บังคับอยู่กับสินค้าภายในประเทศ ส่วนมาตรา III : 4<sup>32</sup> กำหนดว่าบรรดาสินค้าที่นำเข้าภายในประเทศจะต้องได้รับการปฏิบัติไม่ด้อยไปกว่าการปฏิบัติที่ได้ให้แก่สินค้าที่เหมือนกันซึ่งมีแหล่งกำเนิดภายในประเทศในเรื่องทั้งปวงที่เกี่ยวกับกฎหมาย ข้อบังคับ และข้อกำหนด ซึ่งกระทบต่อการขายภายใน การเสนอขาย หรือการขนส่ง เป็นต้น หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติมักจะเป็นที่มาของข้อพิพาทหรือการร้องเรียนต่อเขตระหว่างภาคีเพราะมาตรา III กำหนดถึงข้อกำหนดภายในประเทศและมาตรการทางภาษีซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล ตามบทขยายความมาตรา III (note ad article III) ได้กำหนดว่าภาษี ค่าธรรมเนียม หรือข้อกำหนดใด ๆ ตามที่กำหนดในมาตรา III ซึ่งใช้กับสินค้านำเข้าที่จุดเขตแดนนั้นใช้เฉพาะกับสินค้าเท่านั้นมิได้นำมาใช้กับกระบวนการผลิตสินค้าด้วย

โดยสาระสำคัญของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ คือ สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกัน (like products) ที่มีถิ่นกำเนิดภายในหรือส่งออกไปยังประเทศภาคีต่าง ๆ จะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ณ พรมแดนที่นำเข้าหรือส่งออก และภายในประเทศเมื่อสินค้าหรือผลิตภัณฑ์นั้นผ่านเข้ามาในพรมแดนแล้ว โดยปราศจากเงื่อนไขในเรื่องของอัตราภาษีศุลกากร ค่าธรรมเนียม ปริมาณการนำเข้าส่งออก ภาวะเบียดเบียนพิเศษต่าง ๆ ในการนำเข้า ภาษีที่เรียกเก็บขณะนำเข้ากฎหมายภายใน ข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการจำหน่าย เป็นต้น<sup>33</sup>

<sup>31</sup>Article III : 2 "The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or other internal charges of any kind in excess of those applied, directly or indirectly, to like domestic products".

<sup>32</sup>Article III : 4 "The Products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, purchase, transportation, distribution, or use..".

<sup>33</sup>หลัก MFN แตกต่างจากหลัก National Treatment อย่างไร หากดูตัวอย่างที่ Jackson อธิบายว่า ถ้าสินค้าที่ผลิตในประเทศ A และประเทศ A นำเข้าสินค้าจากประเทศ X และ Y ด้วย ตามหลัก MFN กำหนดเพียงว่าประเทศ A จะต้องปฏิบัติต่อสินค้าจากประเทศ X และ Y ให้เหมือนกัน แต่ในขณะหลัก National Treatment กำหนดให้ประเทศ A จะต้องปฏิบัติต่อสินค้าจากประเทศ X และ Y ให้เหมือนกับปฏิบัติกับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ A (John H. Jackson, *World Trade and the law of GATT*. The Bobbs-Merrill Company Ltd., 1969, p. 273).

เกณฑ์ได้ยืนยันหลักการไม่เลือกปฏิบัติไว้แนวคิด Superfund (U.S.-Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances : Superfund Case) ที่แคนาดา เม็กซิโก และประชาคมยุโรป ร้องเรียนต่อเกณฑ์ว่าสหรัฐฯเรียกเก็บภาษีภายในกับผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่นำเข้า 3.5% ต่อบาร์เรล ซึ่งเป็นอัตราสูงกว่าที่สหรัฐฯเรียกเก็บจากผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกันที่ผลิตในประเทศตามกฎหมายภายในของสหรัฐฯที่ชื่อว่า U.S. Comprehensive Environmental Respond, Compensation, and Liability Act 1986 หรือที่รู้จักว่า Superfund สหรัฐฯได้แย้งว่ามาตรการทางภาษีดังกล่าวเป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินที่ได้จากภาษีไปใช้ในการทำความสะอาดสถานที่ที่ใช้ในการทิ้งกากอันตรายและในโครงการสาธารณสุขที่เกี่ยวกับกากอันตราย ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) วินิจฉัยว่า การกระทำของสหรัฐฯขัดต่อหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติภายใต้มาตรา III : 2 ของข้อตกลงเกณฑ์ เนื่องจากสหรัฐฯเรียกเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ที่นำเข้าสูงกว่าสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ<sup>34</sup>

จะเห็นได้ว่ามาตรา I และ III ของข้อตกลงเกณฑ์ ห้ามภาคีเลือกปฏิบัติหรือปฏิบัติแตกต่างระหว่างสินค้าหรือผลิตภัณฑ์นำเข้ากับสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกันหรือเหมือนกันที่ผลิตในประเทศ (like domestic product) ทั้งที่พรมแดนนำเข้าหรือส่งออก และภายในดินแดนของภาคีในเรื่องภาษีศุลกากร ภาษีภายใน และกฎหมายภายในต่างๆ ซึ่งรวมถึงกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ภาคีบังคับใช้ภายในประเทศของตนด้วยวัตถุประสงค์หลักของการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าก็เพื่อป้องกันไม่ให้มีการกีดกันทางการค้า

ประเด็นที่น่าสังเกต กรณีของ like product ที่มาตรา I และ III กำหนดไม่ให้เลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าที่เหมือนกัน ปัญหาที่ยากแก่การพิจารณา คือ การพิจารณาถึงความเหมือนกันระหว่างสินค้า ซึ่งข้อตกลงเกณฑ์ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ แต่จากรายงานของคณะทำงานว่าด้วยการปรับภาษี ณ เขตแดน (Border Tax Adjustment) ในปี ค.ศ. 1970 ได้สรุปว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจากการตีความคำว่า like product ควรได้รับการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป (case-by-case)<sup>35</sup> เกณฑ์มีแนวทางวิเคราะห์ว่าสินค้าที่นำเข้ากับที่ผลิต

<sup>34</sup>GATT Panel Report on US-Taxes petroleum and Certain Imported Substances, Adopted 17 June 1987 BISD34s/136,138.

Christopher Thomas and Greg .A. Tereposky, "The Evolving Relationship Between Trade and Environmental Regulation," *Journal of World Trade*. 27 (1993) : 26-27.

Thomas J. Schoenbuam, "Agora : Trade and Environment Free International Trade and Protection of the Environment : Irreconcilable Conflict?," *American Journal of International Law*. 86 (1992) : 708.

<sup>35</sup>World Trade Organization, *Analytical Index Guide to GATT Law and Practice*. Volume 1, 6 (Geneva : Bernan Press, 1995), p. 155.

ในประเทศเหมือนกันหรือไม่ โดยมุ่งเน้นไปที่คุณลักษณะทางกายภาพ (Physical Characteristic) หรือเกณฑ์ อาจพิจารณาว่าเป็นสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่สามารถแข่งขันได้โดยตรงหรือใช้ทดแทนกันได้หรือไม่ (directly competitive or substitutable)<sup>36</sup> แต่เกณฑ์ไม่ได้ลงไปวิเคราะห์ถึงสินค้านำเข้ามีวิธีการผลิต กรรมวิธี แตกต่างจากสินค้าที่ผลิตในประเทศอย่างไร ยกเว้นในกรณีที่ความแตกต่างในกระบวนการผลิตนั้นมีผลทำให้ สินค้าหรือผลิตภัณฑ์นั้นมีความแตกต่างออกไป<sup>37</sup> ถึงแม้ว่ากระบวนการผลิตหรือวิธีการของสินค้าผลิตภัณฑ์ นำเข้าแม้จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่าสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ เกณฑ์ก็ยังไม่ยินยอมให้มีการเลือกปฏิบัติที่วิธีการผลิตสินค้านี้เช่นกรณีคดี Tuna-Dolphin ซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทที่ 3

## 2.2.2 หลักการห้ามจำกัดการนำเข้าโดยการกำหนดจำนวน (Quantitative Restrictions)

การจำกัดการนำเข้าโดยการกำหนดจำนวนเป็นอุปสรรคสำคัญในการค้าระหว่างประเทศ หรือเรียกกันทั่วไปว่า โควต้า (Quota) ซึ่งการจำกัดปริมาณดังกล่าวถือว่าเป็นอุปสรรคที่มีใช่ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barrier : NTB) และอาจครอบคลุมนอกจากการกำหนดโควต้า อย่างเช่น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับ มาตรฐานสินค้า ซึ่งมีผลทำให้สินค้าที่ไม่ถึงมาตรฐานที่กำหนดไม่สามารถเข้าตลาดได้ หรือการห้ามนำเข้าสินค้า เพราะเหตุผลทางสิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัย มาตรการที่เป็น NTB มักเป็นมาตรการที่ขาดความโปร่งใส เมื่อเทียบกับระบบภาษีนำเข้า

หลักการห้ามจำกัดจำนวนกำหนดไว้ในมาตรา XI ของเกตต์ที่มีสาระสำคัญ คือ การห้าม หรือจำกัดใด ๆ ต่อการนำเข้าสินค้า นอกจากภาษีศุลกากร ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ไม่ว่าการห้ามนั้นจะเป็นใน รูปโควต้าหรือรูปใดก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามในส่วนขงมาตรา XI : 2 ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นของหลักการ ห้ามจำกัดจำนวนไว้หลายประการ ดังนี้

(a) การห้ามส่งออกหรือข้อจำกัดที่ใช้บังคับชั่วคราวเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความขาดแคลน อย่างวิกฤตในเรื่องอาหาร หรือผลิตภัณฑ์อื่นซึ่งจำเป็นต่อภาคอุตสาหกรรมที่ส่งออก

(b) การห้ามนำเข้าและส่งออกหรือข้อจำกัดที่จำเป็นต่อการใช้บังคับมาตรฐาน หรือข้อบังคับ ในการจำแนกประเภท การแบ่งชนิดหรือการตลาดของโภคภัณฑ์ในการค้าระหว่างประเทศ

<sup>36</sup> ตัวอย่างเช่นคดี Japan-Customs Duties, 'Taxes and Labelling Practices on Imported Wines and Alcoholic Beverages, 34/83,115 (adopted 10 Nov, 1987).

<sup>37</sup> Stanley M. Spracker and David C. Lundsgard, "Dolphins and Tuna : Renewed Attention on the future of free trade," *Columbia Journal of Environment Law*. 21 (1996) : 393-397.

(c) การจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์เกษตรหรือประมง ไม่ว่านำเข้าในรูปแบบใด ซึ่งจำเป็นในการบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลซึ่งดำเนินงาน

(1) เพื่อจำกัดจำนวนของผลิตภัณฑ์ที่คล้ายคลึงกันภายในประเทศซึ่งอนุญาตให้มีการจำหน่ายหรือผลิต หรือถ้าไม่มีการผลิตจำนวนมากของผลิตภัณฑ์ที่คล้ายคลึงกันภายในประเทศ ผลิตภัณฑ์ที่นำเข้านั้นสามารถทดแทนได้โดยตรง หรือ

(2) เพื่อจำกัดการล้มตลาบชั่วคราวของผลิตภัณฑ์ที่คล้ายคลึงกันภายในประเทศ หรือถ้าไม่มีการผลิตจำนวนมากของผลิตภัณฑ์ที่คล้ายคลึงกันภายในประเทศ ผลิตภัณฑ์ที่นำเข้านั้นสามารถทดแทนได้โดยตรง ทั้งนี้โดยการจัดผลิตภัณฑ์ที่ล้มตลาบนั้นให้กับผู้บริโภคบางกลุ่มโดยให้เปล่าหรือคิดราคาต่ำกว่าราคาตลาดในขณะนั้น หรือ

(3) เพื่อจำกัดปริมาณผลิตภัณฑ์จากสัตว์ที่อนุญาตให้ผลิตซึ่งการผลิตทั้งหมดหรือส่วนใหญ่พึ่งโดยตรงต่อโรคภัยที่นำเข้า หากการผลิตภายในประเทศของโรคภัยนั้นเมื่อเทียบเคียงแล้วมีจำนวนเพียงเล็กน้อย<sup>38</sup> ซึ่งในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะมีการจำกัดหรือห้ามนำเข้าสินค้าจากประเทศอื่นด้วยเหตุผลทางสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

มาตรา XI ได้วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอ้างข้อยกเว้นในการจำกัดจำนวนหรือห้ามนำเข้าไว้ โดยภาคีจะจำกัดจำนวนหรือห้ามนำเข้าได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น หากมาตรการใดที่มีผลทำให้การค้าระหว่างประเทศถูกจำกัดในระดับเกินควรโดยปราศจากเหตุอันควร ก็อาจถือว่ามาตรการนั้นขัดต่อมาตรา XI ซึ่งในการพิจารณาว่าการจำกัดจำนวนหรือห้ามนำเข้าใดที่ขัดกับหลักเกณฑ์มาตรา XI หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป เพื่อให้เข้าใจมาตรา XI มากขึ้นผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างคดีพิพาทใน GATT Panel ที่มีการวินิจฉัยในประเด็น มาตรา XI มาประกอบ ดังนี้

- คดีพิพาทระหว่างสหรัฐากับแคนาดา (United States - Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products From Canada)<sup>39</sup> คดีนี้เป็นกรณีที่แคนาดานำคดีขึ้นสู่ GATT Panel เนื่องจากสหรัฐได้ห้ามนำเข้าปลาทูน่าและผลิตภัณฑ์ทูน่าจากแคนาดา ตาม US Fishery Conservation and Management Act of 1976 มาตรา 205 ที่ให้อำนาจรัฐบาลสหรัฐห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงเพื่อตอบโต้ประเทศอื่นที่ได้บังคับใช้กฎหมายของตนภายในบริเวณเขตอำนาจรัฐที่สหรัฐไม่ได้ให้การรับรอง ประเด็นพิพาทเกิดขึ้นเนื่องจากแคนาดาได้ทำการจับกุมเรือประมงของสหรัฐที่เข้าไปจับปลาในเขตประมงของแคนาดา ซึ่งเป็นเขตทางทะเลที่สหรัฐายังไม่ให้การรับรอง สหรัฐได้ตอบโต้การกระทำของแคนาดาโดยห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากแคนาดา แคนาดาจึงเรียกร้องต่อแกตต์ว่ามาตรการห้ามนำเข้าของสหรัฐขัดต่อมาตรา XI : 1 และไม่อยู่ภายใต้

<sup>38</sup> มาตรา 11(2) กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, คำแปลกรรมสารสุดท้าย รวบรวมผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย, (ตุลาคม 2537).

<sup>39</sup> Panel Report, GATT, BISD 29s/91 Adopted on 22 February, 1979.

ข้อยกเว้นใด ๆ ในมาตรา XI แต่สหรัฐอเมริกาอ้างว่าไม่ได้ห้ามนำเข้าเฉพาะจากแคนาดาเท่านั้น แต่ปลาหูน้ำที่มีถิ่นกำเนิดในประเทศอื่น ๆ ก็ถูกห้ามนำเข้าด้วยเช่นกัน และเป็นมาตรการที่สหรัฐอเมริกาจำเป็นเพื่อการบังคับใช้ข้อบังคับของสหรัฐอเมริกาเองที่ให้จำกัดการผลิตปลาหูน้ำในประเทศเพื่ออนุรักษ์พันธุ์ปลา จึงเข้าข้อยกเว้นมาตรา XI : 2(c)

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้พิจารณาว่า มาตรการของสหรัฐอเมริกาไม่เข้าข้อยกเว้นในมาตรา XI ด้วยเหตุผลประการแรกคือ ปลาหูน้ำในสายพันธุ์ที่สหรัฐอเมริกาจำกัดการผลิตในประเทศนั้นมีจำนวนน้อยกว่าและไม่ใช้สายพันธุ์เดียวกันกับผลิตภัณฑ์ของแคนาดาที่ถูกห้ามนำเข้า ประการที่สอง มาตรการของสหรัฐเป็นการจำกัดการค้าระหว่างประเทศเกินความจำเป็น เพราะการห้ามนำเข้ายังคงมีผลใช้บังคับต่อไปแม้ภายหลังจากที่การจำกัดการผลิตในประเทศได้สิ้นสุดลงแล้ว และประการสุดท้ายมาตรา XI : 2(c) ให้สิทธิแก่ภาคีเพียงการจำกัด (restrictions) การนำเข้าเท่านั้น แต่สหรัฐได้ทำการห้ามนำเข้า (prohibition) ซึ่งเกินขอบเขตที่เกดต่อนุญาตไว้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของเกดตจึงตัดสินว่า การกระทำของสหรัฐไม่เข้าข้อยกเว้นมาตรา XI : 2(c)

- คดีพิพาท Canada-Measures Affecting Export of Unprocessed Herrings and Salmon<sup>40</sup> เป็นกรณีที่แคนาดามีกฎหมาย Canadian Fisheries Act of 1970 ประกอบกับแคนาดาได้ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการทำประมงในย่านมหาสมุทรแปซิฟิกว่า ปลา herring และ salmon บางชนิดจะส่งออกจำหน่ายยังแคนาดาจะต้องทำการแปรรูปในแคนาดาเท่านั้น<sup>41</sup> สหรัฐฯจึงยื่นฟ้องแคนาดาต่อเกดตว่า มาตรการของแคนาดาที่ห้ามประเทศอื่นส่งออกปลา pink salmon และ sockeye herring ที่ยังไม่ได้แปรรูปไปยังแคนาดานั้นขัดต่อมาตรา XI และมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์อื่นแอบแฝงเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมแปรรูปปลาทั้งสองชนิดจากการถูกแข่งขันจากสินค้าภายนอก โดยแคนาดาต่อสู้ว่าถึงแม้มาตรการของแคนาดาจะไม่สอดคล้องกับมาตรา XI วรรคแรก แต่มาตรการของแคนาดานั้นอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นมาตรา XI : 2(b) เนื่องจากเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้ผลิตภัณฑ์จากประเทศอื่นที่ไม่ได้มาตรฐานตามคุณภาพของแคนาดาเข้ามาจำหน่ายในตลาดแคนาดาได้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้วินิจฉัยว่า มาตรการของแคนาดาถึงแม้ว่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องมาตรฐาน แต่ก็ เป็นมาตรการที่มีผลจำกัดการค้าระหว่างประเทศมากเกินไป เพราะแคนาดาห้ามนำเข้าปลาทั้งหมดรวมทั้งปลาบางส่วนที่มีถิ่นกำเนิดในสหรัฐที่ได้มาตรฐานตรงกับที่แคนาดากำหนด แต่ก็ไม่สามารถเข้าถึงตลาดแคนาดาได้ ดังนั้นการห้ามนำเข้าของแคนาดาจึงไม่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นมาตรการจำกัดการค้าเท่าที่จำเป็น (necessary) เพื่อการบังคับใช้มาตรฐานผลิตภัณฑ์ตามความหมายมาตรา XI : 2(b)

<sup>40</sup>Panel Report, GATT, BISD 35s/98.

<sup>41</sup>Jan. Klabbers, "Jurisprudence in International Trade Law Article XX of GATT," *Journal of World Trade*, 26 (April, 1992) : 76.

### 2.2.3 ข้อยกเว้นทั่วไปมาตรา XX

#### ประวัติการร่างมาตรา XX<sup>42</sup>

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 การใช้มาตรการการค้าเพื่อบรรลุดัตถประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมมีใช้แนวคิดใหม่ เพราะในอดีตมีการดำเนินการร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ต่างยอมรับว่ามาตรการจำกัดการส่งออกและนำเข้าอาจแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนอกดินแดนของตนได้ อาทิเช่น ในปี ค.ศ. 1906 ประเทศสวีเดนและฟินแลนด์ได้จัดการประชุมระหว่างประเทศก่อตั้งสนธิสัญญาเพื่อหยุดการผลิตและห้ามนำเข้าไม้ขีดไฟที่ทำจากฟอสฟอรัสขาวซึ่งเป็นสารเคมีที่ก่อให้เกิดโรคมะเร็งกับคนที่ทำงานผลิตไม้ขีดไฟ หรือในปี ค.ศ. 1911 สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหรัฐฯ ลงนามสนธิสัญญาอนุรักษ์และคุ้มครองแมวน้ำและนากทะเล (The Preservation and Protection of Fur Seals and Sea Otters) เป็นต้น ถึงแม้จะมีความพยายามระหว่างประเทศแต่บางประเทศก็ได้กระทำการฝ่ายเดียว อาทิเช่น สหรัฐฯ ได้ออกกฎหมายประมาณ 12 ฉบับ โดยใช้เครื่องมือการค้าเพื่อบรรลุดัตถประสงค์ทางสิ่งแวดล้อม เช่น The Lacey Act of 1900 เป็นต้น

ต่อมาในปี ค.ศ. 1927 มีการประชุมการค้าครั้งแรกของโลกขึ้น ก่อให้เกิดอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อล้มเลิกการห้ามและจำกัดการนำเข้าและส่งออก (International Convention for the Abolition of Import and Export Prohibitions and Restrictions) โดยมาตรา 2 ของอนุสัญญาฯ กำหนดให้ยกเลิกการจำกัดและห้ามนำเข้าและการส่งออกภายใน 6 เดือน แต่มีข้อยกเว้นตามมาตรา 4 ซึ่งมีข้อยกเว้นอยู่ 8 ประการ หนึ่งในข้อยกเว้นนั้นครอบคลุมถึงการจำกัดการค้าเพื่อคุ้มครองสุขภาพของส่วนรวม หรือห้ามจำกัดการนำเข้าเพื่อปกป้องสัตว์และพืชจากโรคและแมลง (for the protection of public health or for the protection of animals or plants against disease, insects and harmful parasites) และมาตรการที่ได้รับการยกเว้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าภาคีต้องไม่ใช้มาตรการใด ๆ ซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจระหว่างประเทศอื่นซึ่งอยู่ในสภาพเงื่อนไขเดียวกัน หรือเป็นการจำกัดการค้าระหว่างประเทศโดยแอบแฝง

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง หลักเกณฑ์ตามมาตรา 4 ของอนุสัญญาฯ ปี 1927 มาปรากฏอยู่ในข้อเสนอเพื่อการกระจายการจ้างงานและการค้าโลก (Proposals for Expansion of World Trade and Employment) ซึ่งถูกเสนอโดยรัฐบาลสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1945 ถึงแม้ว่าข้อเสนอของสหรัฐฯ จะมีข้อความ

<sup>42</sup>Steve Charnovitz, "Exploring the Environmental Exceptions in GATT Article XX," *Journal of World Trade*, 25 (1991) : 37-55.

Berlina Anderson, "Unilateral Trade Measures and Environmental Protection Policy," *Temple Law Review*, (1993) : 758-763.

สั้นกว่ามาตรา 4 แต่ก็มีข้อยกเว้นที่คล้ายคลึงกัน ในระหว่าง ค.ศ. 1946-1947 สภาสังคมและการจ้างงานแห่งสหประชาชาติได้จัดการประชุมแห่งสหประชาชาติเพื่อการจ้างงานและการค้า (United Nations Conferences on Trade and Employment : UNCTE) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อร่างกฎบัตรการค้าโลกและจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization : ITO) เพื่อเจรจาลดภาษีศุลกากร ซึ่งมาตรา XX ของแกตต์มีรากฐานมาจากร่างกฎบัตรขององค์การการค้าระหว่างประเทศ มาตรา 43

โดยการประชุมครั้งแรกก่อให้เกิด "London Draft" ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1946 และ "New York Draft" ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1947 การร่างกฎบัตรองค์การการค้าระหว่างประเทศครั้งแรกมาจากข้อเสนอของอังกฤษและสหรัฐฯ ในการประชุมที่กรุงลอนดอน ตัวแทนจากหลายประเทศเสนอให้มีเงื่อนไขของข้อยกเว้นเพื่อป้องกันการกีดกันการค้าทางอ้อม โดยตัวแทนของอังกฤษเสนอให้แก้ไขว่ามาตรการการค้าที่จะบังคับใช้ได้จะต้องไม่เป็นมาตรการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจระหว่างประเทศที่อยู่ในสภาพเงื่อนไขเดียวกัน หรือไม่เป็นการจำกัดการค้าระหว่างประเทศแอบแฝง ถึงแม้ว่าข้อเสนอนี้จะได้รับการยอมรับในระดับอนุกรรมการ แต่ก็ไม่มีการเพิ่มเงื่อนไขดังกล่าวลงในบทนำของข้อยกเว้น แต่เพียงจะมีการนำมากำหนดในบทนำเมื่อการประชุมที่นิวยอร์ก และมีการเพิ่มข้อความว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุอันควรลงไปอีกด้วย

ส่วนข้อความตามมาตรา XX (b) ของแกตต์เกิดมาจากข้อเสนอของสหรัฐฯและอังกฤษในขั้นตอนการร่างมาตรา XX ระหว่างปี ค.ศ. 1946 และ 1948 โดยมาตรา XX (b) มีความมุ่งหมายที่จะใช้ครอบคลุมเรื่องการจำกัดการค้าที่เกี่ยวกับสุขอนามัยเท่านั้น ส่วนมาตรา XX (g) เกิดจาก "suggested charter" ของสหรัฐฯ ที่กำหนดข้อยกเว้นสำหรับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นไปได้ หากมาตรการนั้นอยู่ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศหรือมีเงื่อนไขเพื่อให้การจำกัดการผลิตและการบริโภคภายในประเทศได้ผลแต่ไม่มีข้อกำหนดนี้เกิดขึ้นในการประชุมที่ลอนดอนหรือนิวยอร์ก แต่เมื่อมีการประชุมที่เจนีวาได้มีการบรรจุข้อยกเว้นดังกล่าวลงไป แต่คำว่า "มาตรการที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศ" (taken pursuant to international agreements) ถูกตัดออกไปตามข้อเสนอของประเทศบราซิล โดยประวัติการร่างมาตรา XX (g) เห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นได้ (exhaustible resources) หมายถึงเฉพาะ stock resources เช่นแร่ธาตุ โลหะ ซึ่งแตกต่างจากคำว่าทรัพยากรที่สามารถเสริมสร้างใหม่ได้ เช่น สัตว์ พืช น้ำ ทั้งนี้ทรัพยากรที่เสริมสร้างใหม่ได้สามารถหมดไปได้หากใช้ไปในทางที่ถูกต้อง ข้อความดังกล่าวได้ถูกพัฒนามาเป็นบทบัญญัติมาตรา XX ของแกตต์

เมื่อพิจารณาจากประวัติการร่างมาตรา XX แล้ว จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของมาตรา XX คือ ต้องการรักษาความสมดุลระหว่างการค้าเสรีและอำนาจอธิปไตยของรัฐ เนื่องจากแกตต์เป็นข้อตกลงที่ต้องการให้โลกมีการค้าเสรี แต่ในขณะเดียวกันตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายของตนได้ ฉะนั้นแกตต์ก็มิอาจจำกัดอำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายของรัฐได้ ฉะนั้นสาเหตุที่ต้องบัญญัติข้อยกเว้นมาตรา XX



เนื่องจากเป็นเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐที่จะอ้างนโยบายสาธารณะ (public order) ของประเทศตนเองได้ และทำให้มาตรา XX จะต้องกำหนดเงื่อนไขอย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ

การบังคับใช้มาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอาจก่อให้เกิดปัญหาการค้าระหว่างประเทศได้เพราะอาจขัดต่อหลักการค้าเสรีของแกตต์ เนื่องจากมักทำให้การนำเข้าและการส่งออกยุ่งยากขึ้น หรือมีการเลือกปฏิบัติ หรือมีวัตถุประสงค์ที่จะกีดกันการค้าแบบแฝงอยู่ ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปว่า มาตรการเหล่านั้นขัดต่อหลักการพื้นฐานของแกตต์หรือไม่

มาตรา XX เป็นข้อยกเว้นทั่วไปที่เปิดโอกาสให้ประเทศภาคีใช้มาตรการต่าง ๆ ที่อาจมีผลเป็นการกีดกันทางการค้าได้แต่ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติตามอำเภอใจหรือไม่มีเหตุผลอันสมควรระหว่างประเทศที่อยู่ในสภาพเดียวกัน ขณะเดียวกันต้องไม่เป็นการกีดกันการค้าโดยแอบแฝง ซึ่ง มาตรการนั้น ๆ จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังนี้

- (a) เพื่อปกป้องศีลธรรมอันดี (public moral)
- (b) เพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืช
- (c) เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออกทองคำหรือเงิน
- (d) เพื่อการบังคับใช้กฎหมายด้านศุลกากรที่ไม่ขัดต่อข้อตกลงแกตต์และการดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจที่ผูกขาดตามมาตรา II : 4 และเพื่อคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาป้องกันการลอกเลียนแบบ
- (e) เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าราชทัณฑ์
- (f) เพื่อปกป้องสมบัติด้านศิลปกรรม ประวัติศาสตร์ และโบราณคดีของชาติ
- (g) เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญสิ้นได้ โดยการจำกัดหรือการห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรนั้น ซึ่งมีเงื่อนไขให้การจำกัดการผลิตและการบริโภคภายในประเทศมีประสิทธิภาพ
- (h) เพื่อเป็นไปตามข้อผูกพันภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสินค้าโภคภัณฑ์
- (i) เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งวัตถุดิบภายในประเทศที่มีความจำเป็นต่อกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมภายในประเทศ แต่การจำกัดการส่งออกนั้นจะต้องไม่เป็นการเพิ่มการส่งออกหรือเพิ่มการคุ้มครองให้กับอุตสาหกรรมภายในและจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ
- (j) เพื่อประโยชน์ในการได้มาหรือการจำหน่ายสินค้าที่มีการขาดแคลนภายในประเทศโดยการใช้มาตรการต้องเป็นไปตามหลักการที่ให้ทุกภาคีมีสิทธิได้ส่วนแบ่งที่เป็นธรรมตามอุปทานระหว่างประเทศของสินค้านั้น และหากมาตรการนั้นขัดต่อพันธสัญญาติของแกตต์ รัฐจะต้องระงับการใช้ทันทีที่สถานการณ์ซึ่งเป็นเหตุให้ใช้มาตรการนั้นสิ้นสุดลง

ตามข้อตกลงแกตตีได้บัญญัติข้อยกเว้นทั่วไป มาตรา XX (b)(g) ไว้โดยภายใต้ข้อยกเว้นดังกล่าว ภาคิอาจบังคับมาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ในขั้นต้น (prima facie) เป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของแกตตีได้โดยต้องเคารพเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา XX

โดยการตีความตามมาตรา XX มีเงื่อนไขในการอ้างข้อยกเว้นไว้ 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

- เงื่อนไขทั่วไปที่ระบุไว้ในบทนำ (chapeau) ของมาตรา XX<sup>43</sup> ว่ามาตรการใดที่ห้ามบังคับใช้

- (1) มาตรการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจต่อประเทศที่มีสภาพเหมือนกัน
- (2) มาตรการเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรต่อประเทศที่มีสภาพเหมือนกัน
- (3) มาตรการจำกัดการค้าระหว่างประเทศโดยแอบแฝง

- เงื่อนไขเฉพาะที่ระบุไว้ในมาตรา XX (b)(g)

(b) เป็นเหตุยกเว้นการอยู่ภายใต้พันธกรณีของแกตตีซึ่งอนุญาตให้ภาคีบังคับใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช<sup>44</sup>

(g) เป็นเหตุยกเว้นที่แกตตีรับรองสิทธิของภาคีในการดำเนินมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญสิ้นไปได้โดยจำกัดหรือห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรนั้น ซึ่งมีเงื่อนไขว่าการจำกัดหรือห้ามนำเข้านั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การจำกัดการผลิตและการบริโภคในประเทศสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>45</sup>

ในทางปฏิบัติ การใช้มาตรา XX เกิดปัญหามากในการตีความและการบังคับใช้ เนื่องจากข้อความที่ปรากฏในมาตรา XX บัญญัติไว้โดยถ้อยคำที่เคลือบคลุมและขาดความชัดเจน จึงอาจเสี่ยงต่อการ

<sup>43</sup>Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures.

<sup>44</sup>(b) necessary to protect human, animal or plant life or health.

<sup>45</sup>(g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption.

ถูกตีความในทางขยายความและการนำไปใช้ในทางที่ผิด ดังที่ศาสตราจารย์ John H. Jackson ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายเกษตรได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้<sup>46</sup>

โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาหลายประเทศได้กล่าวอ้างมาตรา XX (b)(g) เป็นเหตุผลในการสนับสนุนความถูกต้องในการใช้มาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับประเทศคู่ค้าในลักษณะที่ขัดต่อหลักพื้นฐานของแกตต์ จึงทำให้เกิดข้อพิพาททางการค้าและสิ่งแวดล้อมขึ้นสู่องค์กรกระงับข้อพิพาทของแกตต์ ดังนั้นจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาถึงการใช้บังคับและการตีความ มาตรา XX ของแกตต์ว่ามีแนวทางอย่างไรจากกรณีพิพาทที่ขึ้นสู่แกตต์ ในกรณีต่อไปนี้

1) United States-Prohibition of Import of Tuna and Tuna Product from Canada เป็นกรณีพิพาทที่สหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้าปลาทูน่าและผลิตภัณฑ์ทูน่าจากแคนาดา ตามมาตรา 205 ของ The United States Fishery Conservation and Management Act of 1976 ที่ให้อำนาจรัฐบาลสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงเพื่อตอบโต้ประเทศอื่นที่ได้บังคับใช้กฎหมายของตนในบริเวณเขตอำนาจของรัฐที่สหรัฐอเมริกาไม่ได้รับการรับรอง โดยแคนาดาอ้างว่ามาตรการของสหรัฐอเมริกาขัดต่อมาตรา I, XI และ XIII ของแกตต์ แต่สหรัฐอเมริกากล่าวอ้างว่ามาตรการของตนได้รับการยกเว้นตามมาตรา XX (g) ซึ่งเป็นมาตรการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญสิ้นได้ โดยสหรัฐอเมริกาได้ต่อสู้ว่ามาตรการของตนไม่ได้ทำโดยอำเภอใจ หรือเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรระหว่างประเทศที่อยู่ในสภาพเดียวกัน เพราะได้ใช้มาตรการดังกล่าวต่อเปรูและออสเตรเลียเช่นกัน อีกทั้งมาตรการของสหรัฐอเมริกาไม่เป็นการกีดกันทางการค้าโดยแอบแฝง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสรุปว่ามาตรการของสหรัฐฯ ไม่เข้าช้อยกเว้นมาตรา XX (g) เพราะการจำกัดปลาทูน่าของสหรัฐฯ ไม่เข้าเงื่อนไขเพื่อเป็นการจำกัดการผลิตและการบริโภคทูน่าภายในประเทศ ดังนั้นการห้ามนำเข้าทูน่าจึงขัดต่อแกตต์และไม่ได้รับการยกเว้น เพราะสหรัฐฯ ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามาตรการของตนมีวัตถุประสงค์หลัก (primarily aimed at) เพื่อการอนุรักษ์<sup>47</sup>

2) Canada-Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon<sup>48</sup> เป็นกรณีพิพาทที่เกี่ยวกับมาตรา XX(g) โดยมีข้อเท็จจริงว่าแคนาดามีกฎหมายที่มีชื่อว่า Canadian Fisheries Act of 1970 โดยแคนาดาได้ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการทำประมงในย่านมหาสมุทรแปซิฟิกว่าปลา herring และ salmon บางชนิดจะส่งออกไปจำหน่ายยังแคนาดาได้จะต้องทำการแปรรูป เช่น บรรจุ

<sup>46</sup>John H. Jackson, *World Trade and The Law of GATT*, pp. 742-744.

<sup>47</sup>Thomas J. Schoenbuam, "Agora : Trade and Environment Free International Trade and Protection of the Environment : Irreconcilable Conflict ?," *American Journal of International Law*. 86 (1992) : 711.

<sup>48</sup>Panel Report, GATT BISD 35s/98.

กระป๋อง แซ่แข็ง รมควันในแคนาดาเท่านั้น สหรัฐจึงกล่าวอ้างว่า มาตรการดังกล่าวของแคนาดาขัดต่อมาตรา XI ของเกตต์ ส่วนแคนาดาอ้างว่ามาตรการของตนเป็นมาตรการในการอนุรักษ์ที่อยู่ภายใต้ข้อยกเว้นมาตรา XX (g)

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้พิจารณาถ้อยคำมาตรา XX แล้วสรุปว่ามาตรการทางการค้าที่จะเข้าข้อยกเว้นมาตรา XX (g) จะต้องเข้าเงื่อนไขสี่ประการคือ มาตรการนั้นต้องเกี่ยวโยง (relating to) กับทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นไปได้ ประการต่อมาเป็นการจำกัดการค้าเพื่อจำกัดการผลิตและการบริโภคภายในประเทศ และมาตรการทางการค้าต้องไม่เป็นมาตรการที่เลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุอันควรหรือตามอำเภอใจ ประการสุดท้ายมาตรการนั้นต้องมีวัตถุประสงค์หลัก (primarily aimed at) เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญสิ้นไปได้

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณาว่า วัตถุประสงค์ของมาตรา XX (g) ต้องไม่มีขอบเขตกว้างเพื่อใช้มาตรการการค้าได้ง่าย แต่เพื่อประกันว่าข้อผูกพันของข้อตกลงเกตต์จะไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรที่สูญสิ้นได้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงสรุปว่า มาตรการการค้าไม่จำเป็นต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นได้ แต่ต้องเป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์หลัก (primarily aimed at) เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นได้ จึงจะถือว่าเป็นมาตรการที่มีความเกี่ยวโยง (relating to) กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นได้

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตัดสินว่ามาตรการของแคนาดาไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดเฉพาะของมาตรา XX (g) เพราะการห้ามนำเข้าของสหรัฐฯ ไม่ใช่มาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นไปได้<sup>49</sup> แล้วจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่ามาตรการของแคนาดานั้นเป็นไปโดยอำเภอใจหรือเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุอันควรหรือกีดกันทางการค้าโดยแอบแฝงหรือไม่ นอกจากนี้เกตต์ได้ตีความเงื่อนไขทั่วไปที่ว่า "ไม่เป็นการจำกัดการค้าระหว่างประเทศโดยแอบแฝง" นี้ให้หมายถึงการที่ภาคีดำเนินมาตรการทางการค้าที่มีผลจำกัดการนำเข้าสินค้าจากประเทศที่สาม และเป็นมาตรการที่ภาคีได้มีการโฆษณาให้แก่ประเทศคู่ค้าที่มีส่วนได้เสียทราบเป็นการทั่วไป

3) Thailand-Restrictions on Importation of and International Taxes on Cigarettes<sup>50</sup> เป็นกรณีพิพาทระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาที่เกิดจากการที่ไทยมีกฎหมายที่ชื่อว่าพระราช

<sup>49</sup>Ibid., para. 4.6.

<sup>50</sup>Panel Report, GATT BISD DS10/r (1990) cited in Daniel C. Esty, *Greening the GATT: Trade, Environment and the future*. (Institute of International Economics, 1994), p. 267.

บัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 มาตรา 27 ที่กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดนำเม็ดยาสูบ ต้นยาสูบ ใบยา หรือยาสูบ เข้ามาในหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมาย จากอธิบดี ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ออกใบอนุญาตให้แก่องค์การยาสูบแห่งประเทศไทยเท่านั้น ซึ่ง เป็นการผูกขาดยาสูบและองค์การยาสูบฯก็ได้นำเข้าผลิตภัณฑ์จากต่างประเทศน้อยมาก นอกจากนี้บุหรี่จาก ต่างประเทศจะถูกเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราที่สูงกว่าที่เรียกเก็บจากผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกับที่ผลิตใน ประเทศ

สหรัฐอเมริกากล่าวหาไทยว่า ประเทศไทยปิดกั้นการนำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศเป็นการค้า ผูกขาดซึ่งขัดกับมาตรา I และมาตรา III ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศภาคีแกตต์ที่จะต้องลดอุปสรรคต่าง ๆ ใน การค้าบุหรี่ตามพันธกรณีที่ไทยมีอยู่ต่อแกตต์ ส่วนไทยได้โต้แย้งว่าบุหรี่ไม่ใช่สินค้าและบุหรี่เป็นภัยต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชน โดยประเทศไทยพยายามที่จะนำสืบถึงโทษภัยของบุหรี่ เพื่อให้แกตต์และองค์การ อนามัยโลก (WHO) ยอมรับว่าบุหรี่ไม่ใช่สินค้าที่จะนำมาเจรจาในแกตต์หรือเปิดตลาดการค้าเสรีกันได้ ภายใต้อัตราแกตต์ นอกจากนี้ไทยยังกล่าวอ้างอีกว่าไทยสามารถอ้างข้อยกเว้นตามมาตรา XX (b) เพราะ ไทยมีความจำเป็นในการห้ามนำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศเพื่อดำเนินการตามนโยบายกระทรวงสาธารณสุขเพื่อ ลดการบริโภคบุหรี่ซึ่งเป็นอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตัดสินว่ามาตรการของ ไทยไม่ใช่มาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ เพราะไทยยังมีทางเลือกอื่นอันขัดต่อแกตต์ น้อยกว่าเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน ดังนั้นมาตรการของไทยจึงไม่เข้าเงื่อนไขความจำเป็นอันหลีกเลี่ยงมิได้ ที่จะต้องกระทำการขัดต่อข้อตกลงแกตต์เพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของคนไทย<sup>51</sup>

จากกรณีพิพาทต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่าภายใต้กฎหมายของแกตต์ มาตรา XX ไม่ใช่ บทบัญญัติที่สร้างพันธกรณีในตัวของมันเอง<sup>52</sup> แต่เป็นข้อยกเว้นทั่วไปของบทบัญญัติพื้นฐานของแกตต์ที่ภาคี สามารถยกขึ้นกล่าวอ้างได้ ซึ่งมีหลักการที่สำคัญสามประการ

1. การตีความมาตรา XX ต้องตีความอย่างแคบ โดยแกตต์ให้เหตุผลในการตีความ เช่นนี้ว่าแกตต์ต้องจำกัดขอบเขตอำนาจรัฐในการใช้มาตรการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพราะว่าหากแกตต์ อนุญาตให้ตีความมาตรา XX อย่างกว้าง ก็เท่ากับว่าภาคีสามารถนำนโยบายและมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมที่ กำหนดขึ้นเองฝ่ายเดียวไปบังคับกับประเทศอื่น ซึ่งประเทศอื่นก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้โดยไม่มีผลเสียต่อสิทธิ

<sup>51</sup>Ibid., para 81.

<sup>52</sup>Aaditya Mattoo and Petros C. Mavroidis, "Trade, Environment and the WTO : The Dispute Settlement Practice Relating to Article XX of GATT," in The International Trade Law and The Evolution of the GATT/WTO Dispute Settlement System. (Kluwer Law International, 1997), p.334.

ต่าง ๆ ของตนภายใต้ข้อตกลงแกตต์<sup>53</sup> กล่าวคือหากภาคีอื่น ๆ ต้องการทำการค้าระหว่างประเทศกับตน ภาคีนั้นก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายและมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ฉะนั้นการค้าระหว่างประเทศในสินค้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็จะมีขึ้นได้เฉพาะระหว่างภาคีที่มีนโยบายทางสิ่งแวดล้อมเหมือนกันและระบบการค้า พหุภาคีของแกตต์ก็จะไร้ความหมาย

2. ภาระการพิสูจน์ตามมาตรา XX คือผู้ใดกล่าวอ้าง ภาระการพิสูจน์ตกอยู่กับภาคี ฝ่ายนั้น

3. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีขั้นตอนในการตีความมาตรา XX โดยจะ พิจารณาว่ามาตรการที่กล่าวอ้างนั้นเป็นมาตรการที่อยู่ภายใต้มาตรา XX (a)-(j) ก่อนหรือไม่ เมื่อเข้าเงื่อนไข เฉพาะแล้ว จึงพิจารณาต่อว่ามาตรการนั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามบทนำหรือไม่

จากการที่แกตต์ตีความบทบัญญัติต่าง ๆ ในข้อตกลงแกตต์อย่างเคร่งครัดมาก โดยเฉพาะ อย่างยิ่งมาตรา XX (b)(g) ที่สามารถนำมาปรับใช้กับมาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งเท่าที่ ผ่านมายังไม่ปรากฏข้อพิพาทใดเลยที่ภาคีที่กล่าวอ้างข้อยกเว้นนี้ประสบความสำเร็จในการพิสูจน์ว่ามาตรการ ของตนสอดคล้องกับเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดไว้อย่างครบถ้วน แนวทางและการมองปัญหาของแกตต์ในเรื่อง การค้าและสิ่งแวดล้อมได้ก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์แกตต์อย่างรุนแรงในประเทศภาคีที่เกี่ยวข้องว่าแกตต์ ขัดขวางความพยายามในการรักษาสีสิ่งแวดล้อม ดังเช่นกรณีคำตัดสินคดี Tuna-Dolphin ซึ่งเป็นคดีแรกของ แกตต์ที่เกี่ยวกับการค้าและสิ่งแวดล้อมที่ตัดสินว่าสหรัฐไม่สามารถใช้มาตรการฝ่ายเดียวเพื่อคุ้มครองทรัพยากร ร่วมของโลกได้ มาตรการห้ามนำเข้าปลาทูน่าที่จับโดยวิธีประมงที่ทำให้ปลาโลมาติดอวนตายมากเกินไป ไม่ได้ รับการยกเว้นตามมาตรา XX ถูกนักวิชาการและนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโจมตีอย่างหนัก ซึ่งจะกล่าวถึงประเด็น ความขัดแย้งระหว่างการค้าและสิ่งแวดล้อมในคดีนี้ต่อไปในบทที่ 3

## 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการค้ากับการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก

### 2.3.1 ความเกี่ยวพันระหว่างการค้าและการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก

ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศสามารถแบ่งกลุ่มประเทศต่าง ๆ ออกเป็นสองพวก ใหญ่ ๆ คือ กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งแต่ละประเทศต่างก็มีกลุ่มพิทักษ์ ผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมหรือกลุ่มพิทักษ์แรงงาน เป็นต้น คอยผลักดันรัฐบาลให้ดูแล เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของตน ในบางครั้งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้อาจรวมตัวกันเพื่อผลักดันวัตถุประสงค์ ของตน ซึ่งในขณะนี้มีมีความเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์สองกลุ่มอย่างเด่นชัด คือ กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และกลุ่มนิยมการค้าเสรี จึงทำให้มีแนวทางในการมองผลกระทบของการค้าต่อสิ่งแวดล้อมออกเป็นสอง แนวทาง

<sup>53</sup>Tuna-Dolphin I, para. 5.27-5.32.

แนวทางแรก<sup>54</sup> (มุมมองของนักการค้าเสรี) มองว่าการขยายตัวทางการค้าจะนำมาซึ่งความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและก่อให้เกิดการกระจายของเทคโนโลยี ซึ่งทั้งสองอย่างจะทำให้ประเทศนั้น ๆ สามารถพัฒนาและยกระดับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของตนได้สูงขึ้น

แนวทางที่สอง<sup>55</sup> (มุมมองของนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม) มองว่าการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันเป็นตัวการที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงด้วยเหตุผลต่อไปนี้

- 1) การเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งการบริโภค การผลิต และการขาดการป้องกันปัญหาทางสิ่งแวดล้อมมีส่วนในการทำลายสิ่งแวดล้อม ซึ่งความเติบโตทางเศรษฐกิจก็เกิดมาจากการค้า แต่การค้ามิได้มีผลในการทำลายสิ่งแวดล้อมได้ในตัวมันเอง แต่กิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ทำให้ก่อมลพิษมากขึ้น การส่งเสริมการเจริญทางเศรษฐกิจย่อมมีผลต่อการบริโภคทรัพยากรอย่างไม่ยั่งยืน
- 2) หลักการค้าเสรีของแกตต์มักจะถูกกล่าวถึงหลักการเข้าตลาดและสามารถใช้ได้เหนือกว่าข้อกำหนดทางสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อกำหนดทางสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมที่ได้กำหนดขึ้นมาในโครงสร้างระบบการค้า
- 3) ประเทศที่มีข้อกำหนดทางสิ่งแวดล้อมที่อ่อนแอ (มาตรฐานต่ำกว่า) จะมีความได้เปรียบในตลาดโลกและสร้างความกดดันแก่ประเทศที่มีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมสูงกว่าที่จะลดข้อกำหนดทางสิ่งแวดล้อมให้อ่อนลง

การค้าและการส่งออกมีส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา แต่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการค้าในปัจจุบันได้กระทำไปโดยมิได้คำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร จึงส่งผลให้ประเทศนั้น ๆ มีสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง ประเทศพัฒนาแล้วมักจะเรียกร้องให้ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายเพิ่มความพยายามในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือให้มีการผนวกต้นทุนการทำลายสภาพแวดล้อมเข้าไปในราคาสินค้า แต่ประเทศกำลังพัฒนามีความเห็นว่า การพัฒนาประเทศมีความสำคัญมากกว่า มักจะเกรงว่าการผนวกต้นทุนจะทำให้สินค้าส่งออกของตนมีราคาสูงขึ้น เป็นการลดความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness) ลง และจะส่งผลในทางลบต่อการพัฒนาประเทศ จึงทำให้ประเทศพัฒนาแล้วมองว่าการละเลยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะทำให้ประเทศกำลังพัฒนาได้เปรียบในทางต้นทุนอย่างไม่สมควร ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศจึงได้มีการใช้มาตรการทั้งที่เป็นมาตรการสิ่งแวดล้อมโดยตรงหรือเป็น

<sup>54</sup>Markus Schlagenhof, "Trade Measures Based on Environmental Process and Production Methods," *Journal of World Trade*, 29 (1995) : 123.

<sup>55</sup>Daniel C. Esty, *Greening the GATT : Trade, Environment, and the Future*. (Institute of International Economics, 1994).

มาตรการทางการค้าที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงอาจเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ  
ได้สองระดับ



## 1. ระดับประเทศ

### 1.1 ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขัน

เนื่องจากการที่ประเทศพัฒนาแล้วมีนโยบายในการคุ้มครองทรัพยากรที่เข้มแข็งกว่าประเทศกำลังพัฒนา จึงมีผลต่อการแข่งขัน กล่าวคือ ทำให้สินค้าที่ส่งออกจากประเทศกำลังพัฒนามีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการอนุรักษ์ทรัพยากรเพิ่มขึ้น ราคาสินค้าที่ส่งออกจึงมีราคาสูงกว่า<sup>56</sup> เป็นการลดความสามารถในการแข่งขันซึ่งจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศ ประเทศกำลังพัฒนาจึงได้เปรียบประเทศพัฒนาแล้วในแง่ต่าง ๆ ดังนี้

1) ต้นทุนที่เกิดจากการผลิต การที่ประเทศกำลังพัฒนามีมาตรการทางสิ่งแวดล้อมที่ต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาได้เปรียบในด้านต้นทุนการผลิต ประเทศพัฒนาแล้วอาจเรียกร้องให้ประเทศกำลังพัฒนาดำเนินการลดการได้เปรียบลง เช่น การให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถเรียกเก็บภาษีอากรต่าง ๆ เพื่อลดความได้เปรียบด้านต้นทุนของประเทศอื่นให้ประเทศที่มีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมต่ำกว่าประสานและปรับให้มาตรฐานนั้นเท่าเทียมกับมาตรฐานประเทศผู้นำเข้า (harmonization) ประเทศพัฒนาแล้วมักจะเรียกร้องให้ประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มความพยายามในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมหรืออย่างน้อยก็ให้มีการผนวกต้นทุนการทำลายสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ในราคาสินค้า (cost internalization)<sup>57</sup> แต่ประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่าการพัฒนาประเทศสำคัญมากกว่า มักจะเกรงว่าการผนวกต้นทุนเช่นนี้จะทำให้สินค้าส่งออกมีราคาสูงขึ้นและจะเป็นการลดความสามารถในการแข่งขันลงและส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศซึ่งประเทศพัฒนาแล้วกล่าวหาว่าการละเลยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเช่นนี้ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาได้เปรียบต้นทุนอย่างไม่สมควร หรือเรียกว่า ecological dumping<sup>58</sup>

2) ปัญหาที่เกิดจากการบริโภค ปัญหานี้ต่างจากปัญหาที่เกิดจากการผลิตคือ ในกรณีนี้ผู้ส่งออกมักจะอ้างว่ามาตรฐานของผู้นำเข้าเข้มงวดหรือสูงเกินไป เช่น มาตรฐานควบคุมควันพิษ

<sup>56</sup> พิมพ์ชนก วอนขอพร, การค้าและสิ่งแวดล้อม : มิติใหม่ของการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2540), หน้า 9.

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

<sup>58</sup> Christopher Thomas and Greg A. Tereposky, "The Evolving Relationship Between Trade and Environment Regulation," *Journal of World Trade*. 27 (1993) : 34.



จากรถยนต์ในประเทศสูงเกินไป หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับบรรจุหีบห่อมีความเข้มงวด การแก้ปัญหาที่เกิดจากการบริโภคอาจแก้ได้ง่ายกว่าปัญหาด้านต้นทุนการผลิต เพราะหากผู้ส่งออกทุกประเทศต้องปฏิบัติตามกฎเหล่านั้นเหมือนกับผู้ผลิตในประเทศแล้ว ก็จะไม่มีการส่งออกได้เปรียบมากกว่าผู้ส่งออกรายอื่น

3) ปัญหาเกิดจากมาตรฐานเพื่อสุขภาพอนามัยผู้บริโภค ประเทศผู้ส่งออกเห็นว่ามาตรฐานสุขภาพอนามัยที่สูงเกินไปจะทำให้เสียเปรียบในการส่งออก ปัญหาเรื่องสุขภาพอนามัยมีแนวโน้มที่จะเป็นประเด็นสำคัญที่จะก่อให้เกิดปัญหาการค้าในอนาคต

## 1.2 ปัญหาการใช้มาตรการทางการค้าโดยฝ่ายเดียว

ในปัจจุบันภาคีแกตต์ได้มีการใช้มาตรการที่เกี่ยวกับการค้าบังคับกับสินค้าหรือมาตรการทางสิ่งแวดล้อมโดยตรงมากขึ้น ตลอดเวลาหลายปีการลงโทษทางการค้าของสหรัฐฯ มักมีรากฐานมาจากนโยบายอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและการประมง พระราชบัญญัติหลาย ๆ ฉบับบรรจุข้อกำหนดห้ามนำเข้า (embargo)<sup>59</sup> จำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงจากประเทศที่ปฏิเสธการดำเนินการตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของสหรัฐฯ เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล<sup>60</sup> การห้ามนำเข้าภายใต้พระราชบัญญัติต่าง ๆ ของสหรัฐฯ จะไม่คำนึงว่าการห้ามนำเข้านั้นจะละเมิดต่อกฎหมายภายในของต่างชาติ ข้อตกลงระหว่างประเทศหรือกฎหมายการค้าระหว่างประเทศหรือไม่

ตัวอย่างเช่น The Marine Mammal Protection Act เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ห้ามนำเข้าสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมในทะเล รวมทั้งห้ามจับปลาอื่นที่มีผลข้างเคียงกับสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม ภายใต้กฎหมายฉบับนี้สหรัฐฯห้ามนำเข้าปลาที่จับด้วยอวนล้อมจับซึ่งเป็นอันตรายต่อ

<sup>59</sup> ตัวอย่างเช่น 1) The Packwood-Magnuson Amendment ค.ศ. 1979 มีข้อกำหนดลงโทษทางการค้าหากประเทศนั้นดำเนินการลดประสิทธิภาพของโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล

2) The Driftnet Control Act ค.ศ. 1987 มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการร่วมกันระหว่างประเทศสหรัฐฯกับประเทศที่ประมงโดยใช้อวนลาก (driftnet) ในบริเวณแปซิฟิก

3) The Driftnet Act Amendment ค.ศ. 1990 เป็นรัฐบัญญัติที่บังคับการตามมติขององค์การสหประชาชาติที่ 44-225 ที่มีมติห้ามใช้อวนลากตารางกว้าง (large-scale driftnets) ในบริเวณทะเลหลวงหลังวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1992 และสนับสนุนการห้ามใช้อวนลากยาว (long driftnet) ในแปซิฟิกได้ โดยให้อำนาจห้ามนำเข้าสินค้าประมงจากประเทศที่มีได้ดำเนินการตามรัฐบัญญัตินี้ เป็นต้น

<sup>60</sup> Ted L. McDorman, "The GATT Consistency of U.S. fish Import Embargoes to Stop Driftnet Fishing and Save Whales, Dolphins and Turtles," *George Washington Journal of International Law and Economics* 24 (1991) : 482-507.

ปลาโลมาในบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันออกเขตร้อน ได้แก่ เม็กซิโก เอกวาดอร์ วานูอาตู รวมถึงประเทศที่สามที่นำเข้าปลาหูฉลามและผลิตภัณฑ์หูฉลาม นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายห้ามนำเข้าปลาหูฉลามครีบเหลืองและผลิตภัณฑ์จากประเทศที่ถูกระงับอยู่ในบัญชี ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2536 สหรัฐฯได้ออกกฎหมาย The International Dolphin Conservation Act ระบุว่าประเทศใดที่สามารถพิสูจน์ให้สหรัฐฯเห็นว่ามิได้นำเข้าปลาหูฉลามครีบเหลืองจาก Primary Embargo Nation ในรอบหกเดือนสหรัฐฯจะไม่พิจารณาว่าประเทศนั้นเป็น Intermediary Nation

มาตรการของสหรัฐฯตาม Public Law 101-162 มาตรา 609 กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2532 โดยมาตรา 609 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเต่าทะเล โดยมีสาระสำคัญกำหนดให้ห้ามนำเข้ากุ้งทะเลและผลิตภัณฑ์จากกุ้งทะเลซึ่งถูกจับมาด้วยการใช้เทคโนโลยีทางการประมงที่เป็นอันตรายต่อพันธุ์เต่าทะเลและได้กำหนดให้กระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯกำหนดรายชื่อประเทศที่มีการจับสัตว์น้ำทะเลที่มีผลกระทบต่อคุ้มครองเต่าทะเลในเดือนกุมภาพันธ์ ต่อมาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2538 ศาลการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐฯได้ตัดสินว่าการละเลยให้เรือประมงกุ้งของชาติต่าง ๆ ทำอันตรายต่อเต่าทะเลทุกปีเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย Public Law 101-162 ของสหรัฐฯที่คุ้มครองเต่าทะเลและบังคับให้เรือประมงทุกประเทศที่ส่งกุ้งมาสหรัฐฯต้องใช้เครื่องมือแยกเต่าทะเลออกเหมือนที่สหรัฐฯใช้ ซึ่งรัฐบาลสหรัฐฯได้ขอให้ประเทศต่าง ๆ ที่ส่งกุ้งทะเลมาสหรัฐฯรับรองว่าประเทศของตนมีโครงการคุ้มครองเต่าทะเลเทียบเท่าของสหรัฐฯโดยจะต้องส่งคำรับรองไปยังสหรัฐฯ

นอกจากนี้สหรัฐฯยังมีกฎหมายที่ให้อำนาจใช้มาตรการฝ่ายเดียวตอบโต้ต่างชาติเพื่อวัตถุประสงค์คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่สำคัญคือ The Pelly Amendment 1971<sup>61</sup> เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น The Packwood-Magnuson, MMPA, Public Law 101-162 ต่างอยู่ภายใต้กระบวนการ (procedural process) ของกฎหมายฉบับนี้<sup>62</sup> โดยกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ในการรับรองว่า (certify) การกระทำของต่างชาติเป็นการลดประสิทธิภาพของข้อตกลงอนุรักษ์สัตว์น้ำระหว่างประเทศ หรือโครงการระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองพันธุ์สัตว์ที่อยู่ในภาวะอันตรายหรือไม่ แล้วแจ้งไปยังประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีมีดุลพินิจที่จะห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ใด ๆ จากประเทศที่กระทำการลดประสิทธิภาพของโครงการอนุรักษ์ได้ กล่าวคือ การรับรองตาม Pelly Amendment

<sup>61</sup>Steve Charnovitz, "Environmental Trade sanctions and the GATT. An analysis of the Pelly Amendment on Foreign Environmental Process," *American University International Law & Policy*. 751, 761 (1994).

<sup>62</sup>Joseph Robert Berger, "Unilateral Trade Measures to Conserve the World's Living Resources : An Environmental Breakthrough for the GATT In the WTO Sea Turtle Case," *Columbia Journal of Environmental Law*. 24, 413 (1999) : 393.

เป็นกลไกทางกระบวนการที่ช่วยเสริมความแข็งแกร่งให้แก่การบังคับใช้ข้อกำหนดต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

สหรัฐยังมีแนวโน้มที่จะใช้มาตรการเหล่านี้กับสินค้าที่ไม่ใช่ต้นเหตุของปัญหา เช่น กรณีคดี Tuna-Dolphin ที่สหรัฐมีกฎหมายอนุรักษ์ปลาโลมาแต่กลับมีมาตรการบังคับใช้กับสินค้าทูน่า ยิ่งในปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศได้กลายเป็นปัญหาทางการค้าระหว่างประเทศ โดยประเทศหนึ่งพยายามที่จะโน้มน้าวหรือบังคับให้ประเทศอื่นใช้มาตรการที่ตนกำหนดขึ้นมาโดยเฉพาะมาตรการที่เกี่ยวกับกระบวนการผลิต (Production and Process Methods : PPMs) ซึ่งอาจก่อให้เกิดอุปสรรคโดยตรงและโดยอ้อมต่อการค้าระหว่างประเทศได้ รวมทั้งอาจจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎของเกดต์อีกด้วย อีกทั้งในปัจจุบันยังไม่มีกฎเกณฑ์ใดที่จะมาห้ามการใช้มาตรการทางการค้าโดยฝ่ายเดียวได้

ประเด็นที่น่าสังเกตคือ การใช้มาตรการฝ่ายเดียวของสหรัฐนั้นมีอิทธิพลมาจากกลุ่มผลประโยชน์ (กลุ่มธุรกิจ กลุ่มสิ่งแวดล้อม และกลุ่มแรงงาน) ที่คอยผลักดันให้สหรัฐฯ ใช้มาตรการฝ่ายเดียวโดยผ่านกระบวนการทางการเมืองภายในประเทศ (domestic political process) โดยกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เชื่อว่าการจำกัดการค้าโดยฝ่ายเดียวเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพในการบังคับให้ต่างชาติยอมรับนโยบายของประเทศตนด้วยเหตุผลหลายประการ<sup>63</sup> คือ

- 1) เป็นวิธีที่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายได้อย่างทันทีโดยไม่ต้องเสียเวลากับการเจรจาวิภาคีหรือพหุภาคี<sup>64</sup>
- 2) มาตรการการค้าเป็นเครื่องมือที่มีพร้อมอยู่แล้ว
- 3) เป็นวิธีที่จะทำให้ต่างชาติยอมเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือนโยบายและเป็นวิธีที่จะรักษาความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศได้

บรรดาบทบัญญัติทั้งหลายในกฎหมายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐฯ ต่างให้อำนาจรัฐในการใช้มาตรการจำกัดการค้าเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยมีการใช้มาตรการทางการค้าบีบบังคับให้ประเทศที่ส่งออกต้องปรับเปลี่ยนนโยบายทางสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับประเทศตนซึ่งส่งผลกระทบต่อนโยบายของประเทศผู้ส่งออก เพราะมาตรการฝ่ายเดียวเกิดขึ้นจากความ

<sup>63</sup>Richard B. Bilder, "The Role of Unilateral State Action in Preventing International Environmental Injury," *Vanderbilt Journal Transnational Law*, 51 (1981) : 79-86.

<sup>64</sup>Matthew H. Hurlock, "The GATT, U.S. Law and the Environment : A Proposal to Amend the GATT in Light of the Tuna-Dolphin Decision," *Columbia Law Review*, 2098 (1992) : 2140.

ต้องการของประเทศที่กำหนดแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยที่มีใช้วัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมของประเทศผู้ส่งออก แต่ประเทศผู้ส่งออกที่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาประเทศเหล่านั้นในการส่งออกจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายทางสิ่งแวดล้อมของตนเพื่อที่จะได้สามารถรักษาสถานะไว้ได้ ซึ่งกฎเกณฑ์ของแกตต์ไม่เห็นด้วยกับความพยายามของรัฐบาลบางประเทศที่พยายามจะครอบงำนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลอื่นโดยไม่ใช้วิธีการเจรจาหรือความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่หันไปใช้มาตรการฝ่ายเดียวเพื่อทำให้สินค้านำเข้าจากประเทศที่นโยบายสิ่งแวดล้อมแตกต่างเข้าถึงตลาดภายในประเทศของตนของตนลดลง

## 2. ระดับระหว่างประเทศ

ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรร่วมของโลกหรือมีลักษณะเกี่ยวพันหลายประเทศ เช่น ปัญหาชั้นโอโซนที่บางลงในชั้นบรรยากาศซึ่งทำให้รังสีอุลตราไวโอเล็ตเข้ามาสู่ผิวโลกได้มากขึ้น ปัญหาการทำลายป่าไม้เขตร้อน ปัญหาการทำลายสัตว์และพืชหายาก เป็นต้น ซึ่งทรัพยากรร่วมของโลกเป็นทรัพยากรที่ทุกประเทศต้องพึ่งพาอาศัยกัน หากไม่มีการคุ้มครองก็อาจเกิดผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ได้ด้วย

จึงได้มีความพยายามที่จะสร้างข้อตกลงสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศขึ้นมากมาย อาทิเช่น อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งพืชและสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ พิธีสารมอนทรีออลภายใต้อนุสัญญากรุงเวียนนา อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการเคลื่อนย้ายและกำจัดกากที่เป็นภัยข้ามแดน เป็นต้น จึงอาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างความตกลงสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (MEAs) กับบทบัญญัติแกตต์ได้ดังนี้

1) หลักชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง MEAs สามฉบับที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นมีข้อกำหนดทางการค้าที่ใช้กับประเทศที่มีใ้ภาคี (non-parties) ซึ่งอาจขัดต่อหลัก MFN ได้<sup>66</sup> อย่างเช่น ประเทศที่มีใ้ภาคีของ MEAs แต่เป็นภาคีแกตต์สามารถกล่าวอ้างได้ว่าการจำกัดการนำเข้าและส่งออกตาม MEAs ขัดต่อหลัก MFN

2) หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ การจำกัดการนำเข้าตามข้อกำหนด MEAs ที่บังคับกับภาคี MEAs และประเทศที่มีใ้ภาคีที่ไม่เหมือนกันอาจถูกกล่าวหาว่าขัดต่อมาตรา III ของแกตต์เนื่องจากในคำตัดสินคดี Tuna-Dolphin ที่สหรัฐฯห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากเม็กซิโก คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตัดสินว่ามาตรการการค้าของสหรัฐฯ ไม่เข้ามาตรา III เพราะสหรัฐฯกำลังแยกความแตกต่างของสินค้านำเข้ากับสินค้าภายในประเทศบนพื้นฐานของกระบวนการผลิต แต่หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติครอบคลุมเฉพาะ

<sup>66</sup>Steven Shrybman, "An Environment Guide to the World Trade Organization," Common Front on The World Trade Organization. Available from <http://www.sirraclub.ca/national/trade.env/env-guide-wto.html>.

สินค้าเท่านั้น จากกรณีดังกล่าวกลุ่มสิ่งแวดล้อมจึงเห็นว่าเกตต์ล้มเหลวที่จะแยกความแตกต่างของสินค้าบนพื้นฐานของกระบวนการผลิต จึงอาจกระทบต่อความสามารถของพิธีสารมอนทรีออลที่มีข้อกำหนดให้ภาคีห้ามนำเข้าสินค้าที่มีส่วนประกอบหรือมีการผลิตสินค้าด้วยสารที่ทำลายชั้นโอโซน โดยมาตรการดังกล่าวขัดต่อหลักของเกตต์เนื่องจากเป็นมาตรการเกี่ยวกับกระบวนการผลิตจึงไม่เข้ามาตรา III และเป็นการขัดต่อมาตรา XI ที่เป็นบทบัญญัติห้ามจำกัดจำนวนการนำเข้า<sup>66</sup>

ฉะนั้น ในบทบัญญัติของข้อตกลงทางสิ่งแวดล้อมมักจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้มาตรการการค้าเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของข้อตกลง เมื่อภาคีของข้อตกลงสิ่งแวดล้อมใช้มาตรการการค้า อาจก่อให้เกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติซึ่งขัดต่อบทบัญญัติของเกตต์ได้ อีกทั้งมาตรการการค้าของข้อตกลงสิ่งแวดล้อมนั้นจะถือว่าเข้าข่ายกเว้นมาตรา XX ของเกตต์หรือไม่ ในขณะที่ข้อตกลงสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศยังไม่มีสถานะที่แน่นอนในระบบของเกตต์เนื่องจากยังไม่เคยมีข้อพิพาทขึ้นสู่องค์กรระงับข้อพิพาทของเกตต์

ดังนั้นการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงได้มีความพยายามที่จะวางกรอบข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อหาแนวทางในการวางนโยบายทางสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ว่าการกระตุ้นให้มีข้อตกลงระหว่างประเทศหรือในระดับภูมิภาคที่เกี่ยวกับทรัพยากรร่วมของโลกอยู่มาก แต่ประเทศต่าง ๆ ก็ยากที่จะเจรจาหรือตกลงกันได้ เพราะต่างก็มีเหตุผลที่จะไม่เข้าร่วมข้อตกลง จึงอาจมีการละเมิดข้อตกลงโดยภาคีและมิใช่ภาคี รวมทั้งการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นก็ทำได้ยาก ฉะนั้นในปัจจุบันมาตรการทางการค้าจึงเข้ามามีบทบาททั้งที่เป็นมาตรการจูงใจและมาตรการบังคับในการควบคุมการปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศหรือระดับภูมิภาคที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้นซึ่งอาจเป็นมาตรการที่ขัดต่อเกตต์ได้

### 2.3.2 ผลของความสัมพันธ์ระหว่างการค้ากับการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกต่อความสามารถในการแข่งขันและการเข้าสู่ตลาด

ประเด็นเรื่องการแข่งขันเกิดขึ้นมาจากความแตกต่างของระดับข้อกำหนดทางสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเทศ<sup>67</sup> จากการที่มาตรการทางสิ่งแวดล้อมในประเทศกำลังพัฒนาต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้ว จึงทำให้ประเทศกำลังพัฒนาได้เปรียบในเรื่องต้นทุนการผลิตสินค้าทำให้ส่งออกสินค้าได้มากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว

<sup>66</sup>Douglas Jake Caldwell, "International Environmental Agreement and the GATT : An Analysis of The Potential Conflict and The Role of GATT "Waiver" Resolution," *Maryland Journal of International and Trade*. 18 (1994) : 183.

<sup>67</sup>Christopher Thomas and Greg. A Tereposky, "The Evolving Relationship Between Trade and Environmental Regulation," *Journal of World Trade*. 27 (1993) : 34.

ประเทศพัฒนาแล้วจึงพยายามเรียกร้องให้ประเทศกำลังพัฒนาดำเนินการลดการได้เปรียบดังกล่าวลง เช่น ให้ประเทศที่มีมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมที่ต่ำกว่าจะประสานหรือปรับให้มาตรฐานนั้นเท่าเทียมกับมาตรฐานของประเทศผู้นำเข้า เป็นต้น

นอกจากนี้การที่ประเทศที่มีมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมต่ำก็อาจดึงดูดให้ประเทศที่มีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมสูงย้ายฐานการผลิตมาตั้งในประเทศดังกล่าว เพื่อหลีกเลี่ยงจากการเพิ่มต้นทุนการผลิตที่จะทำให้ความสามารถในการแข่งขันลดน้อยลง<sup>๘๘</sup> ซึ่งเป็นผลดีต่อผู้ประกอบการแต่ไม่เป็นผลดีต่อการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกเพราะมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมจะมีแนวโน้มไปในทางที่ต่ำลง

ประเทศพัฒนาแล้วจึงพยายามเรียกร้องให้ประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มศักยภาพในการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก หรือให้มีการรวมต้นทุนการทำลายสิ่งแวดล้อมไว้ในราคาสินค้าด้วย ซึ่งทำให้สินค้าส่งออกมีราคาสูงขึ้นเป็นการลดความสามารถในการแข่งขัน นอกจากนี้ประเทศพัฒนาแล้วยังพยายามหามาตรการต่าง ๆ ในการลดความได้เปรียบทางด้านต้นทุนการผลิตอย่างไม่สมควรของประเทศกำลังพัฒนาทั้งที่เป็นมาตรการทางสิ่งแวดล้อมโดยตรงและมาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

โดยแก้ปัญหาด้วยวิธีการใช้มาตรการฝ่ายเดียว อาทิเช่น การจำกัดการนำเข้าจากประเทศผู้ผลิตที่มีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมต่ำกว่า หรือการจัดเก็บภาษี ค่าภาระต่าง ๆ ในการนำเข้าสินค้าจากประเทศที่มีมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมต่ำ ซึ่งมาตรการดังกล่าวอาจขัดต่อแกตต์ได้ การใช้มาตรการเพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันให้กับประเทศตนไม่ว่าจะเป็นการจำกัดการนำเข้าหรือการเพิ่มต้นทุนให้กับสินค้านำเข้า หากใช้มาตรการดังกล่าว ณ เขตแดน โดยการเพิ่มค่าภาระหรือทำให้สินค้าอยู่ภายใต้ข้อผูกพันทางภาษีย่อมเป็นการขัดต่อมาตรา II ของแกตต์ ในทำนองเดียวกันการจำกัดจำนวนการนำเข้าสินค้านำเข้าย่อมขัดต่อมาตรา XI และประการสุดท้ายหากมีการใช้มาตรการใด ๆ กับสินค้าที่นำเข้าประเทศโดยปฏิบัติแตกต่างจากสินค้าที่เหมือนกันซึ่งผลิตภายในประเทศย่อมขัดต่อมาตรา III ของแกตต์ (หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ)

<sup>๘๘</sup>แต่มีผู้เห็นว่า ต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมมิได้มีผลกระทบต่อการค้าและการย้ายฐานการผลิต โดยมีเหตุผลว่า

1) ต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมมีผลต่อต้นทุนการผลิตเพียงเล็กน้อย นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นที่เป็นเหตุผลในการย้ายฐานการผลิต

2) ความแตกต่างทางต้นทุนสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะระหว่างประเทศอุตสาหกรรม ปรากฏว่ามีการยอมรับมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมที่คล้ายคลึงกัน มาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดไม่เป็นการลดความสามารถในการแข่งขันลง มาตรฐานของประเทศอุตสาหกรรมมักจะนำไปสู่การแข่งขันที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาระบบการผลิต (Robert Carraugh and Darwin Wassink, "Environmental Standards and International Competition," *World Competition Law and Economic Review*, 16 (1992) : 89-90).

ส่วนประเด็นเรื่องการเข้าสู่ตลาด จากการพัฒนาแล้วเช่นสหรัฐอเมริกาที่มีมาตรการทางสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น กฎหมายหรือกฎระเบียบภายในของประเทศผู้นำเข้าหรือมาตรการสมัครใจในการเปิดตลาดเขียวเพื่อสิ่งแวดล้อม การมีมาตรการทางสิ่งแวดล้อมภายในประเทศก็อาจส่งผลต่อการจำกัดการเข้าสู่ตลาดได้ เช่นกรณีชาวประมงเม็กซิโกที่จับปลาทูน่าด้วยวิธีที่ทำลายปลาโลมา ชาวประมงอาจมีความยากลำบากในการดำเนินการตามมาตรการของ MMPA ของสหรัฐอเมริกาได้ หากชาวประมงเม็กซิโกยังใช้วิธีจับปลาทูน่าที่ทำลายปลาโลมา สหรัฐอเมริกาก็จะใช้อำนาจตาม MMPA ในการห้ามนำเข้าปลาทูน่าและผลิตภัณฑ์ทูน่าจากประเทศเม็กซิโกหรือประเทศที่สาม จึงมีผลต่อการจำกัดการเข้าสู่ตลาดสหรัฐอเมริกาได้

### 2.3.3 ผลของความสัมพันธ์ระหว่างการค้าและการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกต่อการวางนโยบายทางสิ่งแวดล้อมและการส่งออก

มาตรการทางสิ่งแวดล้อมเริ่มเข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายของไทยมากขึ้น โดยเฉพาะหากมาตรการนั้นส่งผลกระทบต่อการค้า มาตรการของประเทศคู่ค้ามักจะมีลักษณะเป็นมาตรการฝ่ายเดียว (Unilateral Measures) และทำให้รัฐต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาและการอนุรักษ์ของไทย ซึ่งอาจไม่ใช่ความต้องการของประเทศโดยตรง แต่ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามเพื่อรักษาตลาดการค้าและการส่งออกไว้

ถึงแม้ว่าผลคำตัดสินของคดี Tuna-Dolphin จะไม่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการวางแผนนโยบายของไทยและภาคธุรกิจประมงก็ตาม แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมกำลังจะเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องการค้ามากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาจึงต้องพึ่งพาการส่งออกและการค้าเป็นหลักในการนำรายได้เข้ามาพัฒนาประเทศ ไทยจึงต้องมีความเตรียมพร้อมที่จะรับมือกับปัญหาการค้าและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหลายลักษณะ ทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชน ความต้องการทางสิ่งแวดล้อมของประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม แต่ที่ผ่านมามาตรการทางสิ่งแวดล้อมที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้เริ่มเข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายของไทยมากขึ้น โดยเฉพาะหากมาตรการนั้นส่งผลกระทบต่อการค้าทำให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาและการอนุรักษ์โดยอาจไม่ใช่ความต้องการของประเทศตนเองโดยตรง แต่ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามเพื่อรักษาการค้าและการส่งออกไว้

ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าและสิ่งแวดล้อมดังข้างต้นเป็นเรื่องที่ชี้ให้เห็นว่าการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติกำลังเป็นตัวแปรสำคัญในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในระบบทุนนิยมโลก การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ทำให้ผู้ส่งออกของไทยจะต้องปรับตัวในการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก โดยคำนึงถึงมาตรฐานด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น

สรุป ตั้งแต่ ค.ศ. 1980 มีข้อพิพาทมากมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทแอกตต์มากกว่ากระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ<sup>69</sup> และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมักจะต่อต้านมาตรการทางสิ่งแวดล้อมที่จะบีบบังคับให้ประเทศอื่นให้เปลี่ยนแปลงกฎหมายของตน ดังเช่นตารางคดีพิพาทของแอกตต์ที่เกี่ยวข้องกับการค้าและสิ่งแวดล้อมข้างล่างนี้ ที่ชี้ให้เห็นว่ามีข้อพิพาทในประเด็นดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการของแอกตต์เป็นจำนวนมาก และยังมีแนวโน้มว่าจะยังมีข้อพิพาททางการค้าและสิ่งแวดล้อมขึ้นสู่ WTO มากขึ้นอีกในอนาคต

ตารางแสดงข้อพิพาททางการค้าและสิ่งแวดล้อมในระบบของแอกตต์/WTO

ลำดับ	คดี	ประเภท	ปีที่มีคำตัดสิน	คำตัดสิน
1	U.S Tuna	ห้ามนำเข้า	1981	ขัดต่อแอกตต์ <sup>70</sup>
2.	U.S. Superfund	ปรับภาษี ณ เขตแดน	1987	ขัดต่อแอกตต์ <sup>71</sup>
3	Canada Herring	ห้ามส่งออก	1987	ขัดต่อแอกตต์ <sup>72</sup>
4.	Thailand Cigarettes	ห้ามนำเข้า	1990	ขัดต่อแอกตต์ <sup>73</sup>
5.	Tuna-Dolphin I	ห้ามนำเข้า	1991	ขัดต่อแอกตต์ <sup>74</sup>
6.	Tuna-Dolphin II	ห้ามนำเข้า	1994	ขัดต่อแอกตต์ <sup>75</sup>
7.	U.S. Gasoline	มาตรฐานผลิตภัณฑ์	1996	ขัดต่อแอกตต์ <sup>76</sup>
8.	U.S. Shrimp-Sea Turtle	ห้ามนำเข้า	1998	ขัดต่อแอกตต์ <sup>77</sup>

<sup>69</sup>Ernst-Ulrich Petersmann, "International Trade Law and International Environmental Law Prevention and Settlement of International Environmental Disputes in GATT," *Journal of World Trade*, 27 (1993) : 53.

<sup>70</sup>United States-Prohibitions of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada, GATT BISD, 29<sup>th</sup> Supp. 91n (1983).

<sup>71</sup> United States-Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances, GATT, BISD 34<sup>th</sup> Supp. 136 (1988).

<sup>72</sup>Canada-Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon, GATT BISD 35<sup>th</sup> Supp. 98 (1989).

<sup>73</sup>Thailand-Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes, GATT, BISE 37<sup>th</sup> Supp. 200 (1991).

<sup>74</sup>United States-Restrictions on Imports of Tuna, GATT, BISD 39<sup>th</sup> Supp. 155 (1991).

<sup>75</sup> United States-Restrictions on Imports of Tuna, GATT, BISD DS 29/R (1994).

<sup>76</sup>United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline WT/DS2/R (29 January 1996).



จากที่ศึกษามาผู้เขียนเห็นว่า นโยบายทางการค้าและสิ่งแวดลอมต่างมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกัน คือ เพื่อให้ประชากรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่วิธีการที่จะทำให้บรรลุถึงเป้าหมายของนโยบายทั้งสอง อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกันได้ อาทิเช่น การที่ไม่สามารถบังคับใช้มาตรการตาม MEAs ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากกฎเกณฑ์ทางสิ่งแวดลอมขาดองค์การในการกำกับดูแลซึ่งต่างจากกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ จึงทำให้ MEAs มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการค้าหรือนำมาตรการทางการค้ามาใช้เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของข้อตกลงนั้น ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการเลือกปฏิบัติ และขัดต่อหลักการของแกตตีได้

ฉะนั้นปัญหาเรื่องสิ่งแวดลอมกำลังเข้ามามีบทบาทและเข้ามามีความสัมพันธ์ในหลายแง่มุมกับระบบการค้าพหุภาคี ก่อให้เกิดปฏิกิริยาสองด้านคือ ในด้านแรกประเทศโลกที่สามจำนวนไม่น้อยเห็นว่าประเทศมหาอำนาจกำลังใช้ข้ออ้างในการอนุรักษ์สิ่งแวดลอมและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสร้างเครื่องมือกีดกันการค้าระหว่างประเทศที่มีอุปสรรคทางภาษีศุลกากร (non-tariff barrier) แต่ในอีกด้านกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดลอมจำนวนมากมีความเห็นว่า การเคลื่อนไหวในการออกกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเช่นนี้เป็นประโยชน์ต่อมนุษยชาติในอนาคต จึงมีความคิดว่าหลักการค้าเสรีของแกตตีไม่สามารถตอบสนองต่อความพยายามของมนุษย์ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในบทต่อไปว่าหลักการค้าเสรีของแกตตีที่มีอยู่จะตอบสนองต่อการคุ้มครองสิ่งแวดลอมหรือไม่อย่างไรจากคำตัดสินคดี Tuna-Dolphin I, II

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>77</sup>United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products. WT/Ds58/AB/R (12 October 1998).