



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade : GATT) ซึ่งได้ร่างขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1947 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้การค้าระหว่างประเทศปราศจากอุปสรรคมากที่สุด โดยผู้ร่างมิได้คำนึงถึงปัญหาในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงกลายมาเป็นปัญหาสำคัญในการที่รัฐจะทำการค้าระหว่างประเทศ¹

ในปัจจุบันคงไม่อาจปฏิเสธได้ว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นการผลิต การค้า หรือการบริโภค ล้วนแต่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทั้งสิ้น หลายประเทศจึงได้ดำเนินนโยบายและบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการก่อตั้งโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme : UNEP) ในปี ค.ศ. 1973 การทำข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ อาทิ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งพืชและสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild, Fauna and Flora : CITES) พิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol) ภายใต้อนุสัญญาเวียนนา และอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการเคลื่อนย้ายและกำจัดกากที่เป็นภัยข้ามแดน (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 1992 ได้มีการประชุม "Earth Summit" ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ซึ่งมีชื่อเป็นทางการว่า "การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา" (United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) โดยผลของการประชุม ได้แก่ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาหรือที่รู้จักกันในนาม "Agenda 21"

¹John H. Jackson, William J. Davey and Alan O. Sykes, Legal Problem of International Economic Relations Cases Material and Text 3, (St. Paul, minn : West Publishing, 1995), p. 559.

จากข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากร การกำหนดนโยบายทางการค้าจะเน้นนโยบายการค้าเสรี (Liberalization) โดยพยายามที่จะลดเลิกการใช้มาตรการกีดกันทางการค้า (Trade Protectionism) เพื่อที่จะได้รับประโยชน์จากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า 'ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ' (Comparative Advantage)² ดังนั้นกฎการค้าระหว่างประเทศของแกตต์จึงถูกวางขึ้นมาเพื่อจำกัดการเข้าแทรกแซงของรัฐในการค้าระหว่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันหลายประเทศก็มีนโยบายที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งทั้งสองนโยบายต่างมีความสำคัญและเป็นคุณค่าที่ควรได้รับการส่งเสริมทั้งคู่

เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันไม่ได้เป็นปัญหายาในแต่ประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียว เพราะว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดในประเทศหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นได้ เช่น กรณีปัญหาทรัพยากรร่วมของโลก ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวพันหลายประเทศ ดังนั้นปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงกลายเป็นปัญหาสำคัญในระดับระหว่างประเทศที่ทั่วโลกต่างตระหนักถึงความสำคัญ การคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกจึงเข้ามามีความสัมพันธ์กับการค้าระหว่างประเทศ กล่าวคือ มีการนำมาตรการรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางสิ่งแวดล้อมโดยตรง (Environmental Measures) หรือมาตรการอื่นที่กำหนดขึ้นเพื่อบรรลุมัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Trade-Related Environmental Measures : TREMs)³ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้าและความสูญเสียทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังเป็นการทำลายความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness) ให้ลดน้อยลง

นักเศรษฐศาสตร์ที่ชื่อว่า David Ricardo ได้เสนอว่า ประเทศคู่ค้าสามารถได้ผลประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศแม้โดยพื้นฐานประเทศคู่ค้าฝ่ายหนึ่งสามารถผลิตสินค้าทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ เมื่อรัฐผลิตสินค้าหรือบริการที่ตนถนัด รัฐนั้นก็จะเป็นผู้มีประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าหรือบริการนั้น หากรัฐดังกล่าวซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าหรือบริการที่ตนผลิตกับรัฐอื่น ทุกรัฐที่เกี่ยวข้องในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าบริการระหว่างประเทศ ก็ย่อมจะได้ประโยชน์จากการค้า เพราะไม่มีการสูญเสียของทรัพยากรไปในการผลิตสินค้าที่ตนไม่ถนัด (Opportunity Cost) (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลักษณะธุรกิจการเมือง, 2539, หน้า 49-57).

³หลายประเทศได้เริ่มนำมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barrier : NTB) มาใช้มากขึ้นเพื่อบรรลุมัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อม มาตรการดังกล่าวจัดเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งได้กลายมาเป็นเครื่องมือในการกีดกันการค้ารูปแบบใหม่แทนที่มาตรการภาษี ในบางครั้งมาตรการดังกล่าวก็เป็นมาตรการที่ขาดความโปร่งใสเมื่อเทียบกับมาตรการภาษี เพราะส่วนใหญ่จะเป็นมาตรการที่มีรายละเอียดกฎเกณฑ์ที่มีความซับซ้อนยากแก่การเข้าใจ

ดังจะเห็นได้จากกรณีพิพาทระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับเม็กซิโกที่เรียกว่าคดี Tuna-Dolphin I⁴ ซึ่งเป็นกรณีที่สหรัฐอเมริกาออกกฎหมาย The Marine Mammal Protection Act of 1972 ที่ห้ามมิให้มีการจับปลาหูฉลามหรือปลาทูน่าโดยใช้อวนล้อมจับ (purse seine) เพราะการจับโดยวิธีดังกล่าวจะก่อให้เกิดอันตรายต่อปลาโลมาที่ชอบว่ายปะปนอยู่กับฝูงปลาทูน่า สหรัฐอเมริกาจึงได้ห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากประเทศแถบตะวันออกเฉียงของมหาสมุทรแปซิฟิก (Eastern Tropical Pacific : ETP) และยังห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ทูน่าของประเทศที่ซื้อปลาทูน่าจากประเทศที่ถูกสหรัฐห้ามนำเข้า (secondary embargo) ในฐานะที่ประเทศที่สามส่งเสริมให้ชาวประมงเม็กซิโกจับปลาทูน่าด้วยวิธีที่ทำลายปลาโลมาโดยอาศัยกฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งก็กลายเป็นข้อพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกากับประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EEC) ในคดี Tuna-Dolphin II⁵ กฎหมายของสหรัฐอเมริกาในลักษณะดังกล่าวทำให้เม็กซิโกและ EEC เห็นว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการค้าเสรีของแกตต์ จึงนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของแกตต์ตามมาตรา XXIII ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีคำตัดสินว่า มาตรการห้ามนำเข้าปลาทูน่าและผลิตภัณฑ์ทูน่าของสหรัฐอเมริกาขัดต่อกฎของแกตต์ตามมาตรา III และ XI อีกทั้งมาตรการดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาไม่ได้รับการยกเว้นตามข้อยกเว้นทั่วไป มาตรา XX (b)(g) ตามที่สหรัฐอเมริกายกขึ้นอ้าง

จากกรณีคดี Tuna-Dolphin I, II ถือเป็นคดีพิพาทคดีแรกของแกตต์ที่เกี่ยวกับการค้าและสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจุดชนวนสำคัญที่ทำให้กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมองว่าแกตต์เป็นอุปสรรคสำคัญในการพยายามของประเทศพัฒนาแล้วที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของตนและของโลกให้เข้มงวดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างแกตต์กับกลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในประเด็นสำคัญดังนี้คือ ปัญหาเรื่องกรรมวิธีกระบวนการผลิต (Product Process Method : PPM) การใช้และตีความมาตรา XX การอนุรักษ์ทรัพยากรร่วมของโลกที่อยู่นอกอาณาเขตของรัฐ การใช้มาตรการทางการค้าโดยฝ่ายเดียว (Unilateral Measure) กระบวนการระงับข้อพิพาทของแกตต์ การแข่งขันและการเข้าสู่ตลาด เป็นต้น

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐแต่ละรัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยในออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายของตนได้ ฉะนั้นรัฐสมาชิกของแกตต์ย่อมมีอำนาจในการดำเนินนโยบายทางสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศตนที่เกิดจากการผลิตและการบริโภคสินค้าภายในประเทศหรือสินค้านำเข้าจากต่างประเทศได้ อีกทั้งกฎของแกตต์ก็มีได้จำกัดอำนาจของรัฐสมาชิกในการออกกฎระเบียบดังกล่าว

⁴General Agreement on Tariff and Trade, "Report of Panel on United State Restriction on Imports of Tuna," (unadopted) International Legal Material 30 (16 August 1991) : 1594-1623. ต่อไปจะเรียกว่า Tuna-Dolphin I.

⁵General Agreement on Tariff and Trade, "Report of Panel on United State Restriction on Imports of Tuna," International Legal Material 839 (June 1994) : 844-899. ต่อไปจะเรียกว่า Tuna-Dolphin II.

แต่หากเป็นกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการผลิตและการบริโภคที่เกิดขึ้นในประเทศอื่นนั้น จากคำตัดสินของคดี Tuna-Dolphin แกตต์จะไม่ยินยอมให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการฝ่ายเดียว (Unilateral Measure) เพื่อบีบบังคับประเทศอื่นให้เปลี่ยนแปลงนโยบายทางสิ่งแวดล้อมของตน กล่าวคือ ภาคิแกตต์ในฐานะรัฐอธิปไตยย่อมมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ ทางสิ่งแวดล้อมได้ แต่ภาคิแกตต์จะมีอำนาจใช้มาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้เฉพาะภายในเขตอำนาจของรัฐตน โดยแกตต์ให้เหตุผลในการจำกัดขอบเขตอำนาจของรัฐว่า หากแกตต์ตีความมาตรา XX อย่างกว้างก็เท่ากับว่าภาคิสามารถเอานโยบายทางสิ่งแวดล้อมที่ตนกำหนดขึ้นฝ่ายเดียวไปบังคับกับประเทศอื่นได้ การค้าระหว่างประเทศก็จะมีขึ้นได้ก็เฉพาะระหว่างภาคิที่มีนโยบายทางสิ่งแวดล้อมเหมือนกัน ซึ่งแกตต์ในฐานะที่เป็นกรอบการค้าพหุภาคิกีย่อมไร้ความหมาย และจากการที่แกตต์ตีความมาตรา XX (b)(g) อย่างเคร่งครัดมากทำให้เท่าที่ผ่านมา ยังไม่ปรากฏข้อพิพาทใดที่ภาคิกกล่าวอ้างมาตรา XX ได้สำเร็จในการพิสูจน์ว่ามาตรการของตนสอดคล้องกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างครบถ้วน

จากประเด็นดังกล่าวส่งผลให้กฎหมายภายในของหลายประเทศที่กำหนดขึ้นเพื่อบรรลូវวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมอาจขัดต่อแกตต์ได้ แกตต์จึงถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อความพยายามของประเทศต่าง ๆ ที่จะใช้มาตรการฝ่ายเดียวเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่เฉพาะแต่ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในดินแดนของตนเท่านั้น ยังรวมถึงการคุ้มครองทรัพยากรร่วมที่อยู่นอกอาณาเขตของรัฐ หรือทรัพยากรร่วมของโลก (global commons) เช่น ปลาโลมา ชั้นบรรยากาศ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงหลักการหรือแนวทางของแกตต์ที่มีอยู่ประกอบกับคำตัดสินของคดี Tuna-Dolphin การใช้มาตรการทางสิ่งแวดล้อมเพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกที่อาจได้รับการอนุญาตจากแกตต์ให้ทำได้มีสามกรณี ดังนี้

1. การใช้มาตรการทางสิ่งแวดล้อมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมืระดับพหุภาคิ แต่กรณีนี้อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ เพราะเนื่องจากการให้ภาคิร่วมกันทำให้นโยบายและมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายของแต่ละประเทศสมาชิกสอดคล้องกันเพื่อหลีกเลี่ยงความหลากหลายหรือความแตกต่างอาจถูกหยิบยกมาเป็นข้ออ้างในการนำนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดเองโดยฝ่ายเดียวไปบังคับใช้นอกอาณาเขตของรัฐ เพื่อเป็นเงื่อนไขในการเปิดตลาดแก่สินค้าของตนได้ และแนวทางนี้อาจเป็นการยากในการกำหนดมาตรฐานร่วมที่เหมาะสม เป็นที่ยอมรับทั่วไป และปฏิบัติตามได้อย่างแท้จริง เพราะประเทศสมาชิกต่าง ๆ ของแกตต์ต่างมีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน

นอกจากนี้ในกรณีที่หลายประเทศได้ร่วมกันทำความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements : MEAs) ในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นทรัพยากรร่วมของโลกที่น่าจะเป็นวิธีที่จะแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ดีที่สุด แต่ก็มีปัญหาเกิดขึ้นมาเนื่องจากข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีบทบัญญัติให้รัฐสมาชิกใช้มาตรการจำกัดการค้าได้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงได้นำมาตรการทางการค้ามาใช้โดยมิได้คำนึงถึงปัญหาในการเลือก

ปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะนำมาสู่การพิจารณาว่ามาตรการทางการค้าเหล่านั้นขัดต่อกฎระเบียบของแกตต์หรือไม่ และหากมาตรการนั้นขัดต่อแกตต์จริง เป็นไปได้หรือไม่ว่ามาตรการนั้นอาจได้รับการยกเว้นภายใต้มาตรา XX ของแกตต์ ซึ่งในปัจจุบันก็ยังไม่มีการนำปัญหาดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของแกตต์

2. การใช้สิทธิ waiver ตามมาตรา XXV : 5 ของข้อตกลงแกตต์ เพื่อยกเว้นจากการปฏิบัติตามพันธกรณีบางประการในข้อตกลงของแกตต์⁶ แต่ในกรณีนี้ยังมีข้อโต้แย้งในประเด็นต่อไปนี้⁷

ก. การใช้สิทธิ waiver นั้นเป็นข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหอย่างจริงจังและใช้ระยะเวลาไม่นานหรือไม่

ข. การขอ waiver ในทางปฏิบัตินั้นทำได้ยากหรือไม่ และการรวบรวมเสียงสนับสนุนจากรัฐสมาชิกให้ได้สองในสามนั้นอาจจะต้องมีการให้ผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนเพื่อที่จะได้เสียงสนับสนุน

3. การแก้ไขบทบัญญัติแกตต์มาตรา XX โดยสร้างความชัดเจนให้แก่มาตรการทางสิ่งแวดล้อม แต่ปัญหาของกรณีนี้คือตั้งแต่อดีตการแก้ไขบทบัญญัติแกตต์เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เนื่องจากบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการแก้ไขแกตต์กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ประกอบกับความแตกต่างของเป้าหมายและผลประโยชน์ระหว่างภาคี จึงทำให้การแก้ไขบทบัญญัติจึงยากที่จะสำเร็จ

เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีการขอยกเว้นในเรื่องสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องที่ต้องศึกษาต่อไปว่า ทั้งการขอยกเว้นและการร่วมมือในระดับพหุภาคีนั้นเป็นวิธีที่เหมาะสมหรือไม่สำหรับการแก้ไขปัญหาการค้าและสิ่งแวดล้อมภายใต้ระบบการค้าพหุภาคี และข้อบกพร่องในระบบของแกตต์รวมทั้งมีแนวทางอื่นที่อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายอีกหรือไม่ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากการที่มาตรการทางสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าแบบใหม่ที่น่ามาใช้มากขึ้น ในช่วงการเจรจาอบอุรุกวัยจึงได้มีผู้ที่พยายามนำประเด็นเรื่องการค้าและสิ่งแวดล้อมเข้ามาเป็นประเด็นเจรจาเพิ่มเติม แต่เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างการค้าและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ยุ่งยากซับซ้อนยากแก่การเข้าใจในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ จึงได้มีการประนีประนอมให้ยกประเด็นเรื่องการค้าและสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นเจรจาต่อไปภายใต้ WTO ในการประชุมปิดรอบการเจรจาการค้า

⁶ การขอ waiver ตามข้อตกลงแกตต์ ค.ศ. 1947 จะต้องได้เสียงข้างมากสองในสามของที่ประชุมแกตต์ แต่ในปัจจุบันภายใต้ข้อตกลงแกตต์ ค.ศ. 1994 จะต้องได้เสียงข้างมากสามในสี่ของสมาชิก

⁷ Steve Charnovitz, *GATT and the Environment : Examining the issues* (International Environmental Affairs, 1992), pp. 203-233.

พหุภาคีรอบอุรุกวัยของแกตต์ ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการค้าและสิ่งแวดล้อม (Committee on Trade and Environment : CTE) ขึ้นเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ต่อไปในอนาคต⁹ ดังนั้นปัญหาการค้าและสิ่งแวดล้อมในขณะนี้จึงยังหาข้อยุติไม่ได้ ประเทศต่าง ๆ ก็กำลังรอคอยว่าแกตต์จะมีแนวทางอย่างไรในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างการค้ากับสิ่งแวดล้อม

จากมาตรการด้านการอนุรักษ์ปลาโลมา โดยห้ามนำเข้าปลาหูฉลามที่จับจากมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันออก และห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ปลาหูฉลามที่ซื้อวัตถุดิบจากประเทศผู้จับที่ใช้เครื่องมือทำลายปลาโลมานั้น ได้ส่งผลกระทบต่อ การส่งออกปลาหูฉลามของประเทศไทยไปยังตลาดสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบมาตรฐานสินค้า ซึ่งส่งผลกระทบต่อไทยคือ มีการกักกันปลาหูฉลามจากไทยโดยจากสถิติที่สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. รายงานว่าช่วงตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2535 สหรัฐอเมริกามีการกักกันสินค้าหูฉลามของไทยสูงถึง 236 ครั้ง และในช่วงระยะเวลาระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2536 ปรากฏว่ายังมีการกักกันปลาหูฉลามจากไทยถึง 21 ครั้ง¹⁰ จึงทำให้ไทยในฐานะผู้ส่งออกหูฉลามสูงเป็นอันดับหนึ่งของโลกมาตั้งแต่ พ.ศ. 2523-2537 ไทยสามารถส่งปลาหูฉลามไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้ถึง 283,215 ตัน มูลค่า 15,582 ล้านบาท ซึ่งตลาดหลักที่สำคัญได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น¹⁰ ได้รับความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ดังนั้น

⁹ประเด็นที่ CTE กำหนดไว้พิจารณา มี 10 ประเด็น ได้แก่

1. ความตกลงระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อมกับกฎของ WTO
2. มาตรการทางสิ่งแวดล้อมทั่วไปกับกฎของ WTO
3. กฎของ WTO กับมาตรการภาษีเพื่อวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานบรรจุภัณฑ์ การปิดฉลากเขียว (eco-labelling) การนำมาใช้ใหม่ เป็นต้น
4. ความโปร่งใส
5. กระบวนการระงับข้อพิพาท
6. การเข้าสู่ตลาด
7. การส่งออกสินค้าที่ห้ามค้าขายในประเทศ
8. ข้อตกลงว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญา (TRIPS) กับสิ่งแวดล้อม
9. ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) กับสิ่งแวดล้อม
10. NGOs กับการดำเนินการของ WTO

¹⁰ฉิรปราณี คล้ายทอง, "มาตรการทางการค้าปลาทูน่ากระป๋องของประเทศคู่ค้าที่สำคัญ," ใน รายงานสัมมนาวิชาการเรื่องมลพิษตัวน้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมลพิษตัวน้ำชนิดพันธุ์ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (กรมประมง 25-26 กรกฎาคม 2539), หน้า 277-281.

¹⁰กรมเศรษฐกิจการประมง กรมประมง จุลสารเศรษฐกิจประมง 2, 5 (พฤษภาคม 2538).

ในขนาดการส่งออกปลาหูกระป๋องไปยังจำหน่ายยังตลาดต่างประเทศของไทย จึงต้องคำนึงถึงมาตรการต่าง ๆ ของประเทศคู่ค้าที่สำคัญให้มากยิ่งขึ้น เช่น มาตรการเกี่ยวกับการรักษาสุขภาพแวดล้อม มาตรการเกี่ยวกับสุขอนามัย เป็นต้น

ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกกำลังเข้ามามีอิทธิพลสำคัญในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ¹¹ ซึ่งเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบในเชิงนโยบาย (Policy Implication) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลทำให้ทั้งภาครัฐและเอกชนจะต้องมีการปรับแนวคิด กล่าวคือ ผู้ส่งออกจะต้องปรับตัวในเรื่องผลิตภัณฑ์และกระบวนการผลิตเพื่อการส่งออก รวมทั้งการกำหนดนโยบายการค้าและการส่งออกของภาครัฐจะต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป ข้อตกลงแกตต์ที่ได้ทำขึ้นในปี ค.ศ. 1947 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศนั้น ในขณะที่เดียวกันก็ยังไม่อาจปฏิเสธได้ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นทุกวันเช่นกัน แต่กฎเกณฑ์ของแกตต์ที่มีอยู่ยังไม่สามารถตอบสนองต่อการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกได้อย่างเพียงพอดังประเด็นที่ได้กล่าวมาแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงหลักการดำเนินกิจการค้าเสรีของแกตต์กับการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก แม้ว่าวัตถุประสงค์ของทั้งสองนโยบายจะไม่ขัดกันคือเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่วิธีที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของทั้งสองนโยบายนั้นอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกันได้ ดังเช่นกรณีคดี Tuna-Dolphin I, II จึงจำเป็นต้องพิจารณาหาแนวทางป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสองนโยบาย และขจัดจุดอ่อนในระบบของแกตต์ รวมทั้งหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อที่จะประสานให้การค้าและการคุ้มครองทรัพยากรร่วมเอื้อประโยชน์ต่อกันให้มากที่สุด โดยสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความเกี่ยวพันระหว่างการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกกับการค้าระหว่างประเทศ ทั้งในทางที่สัมพันธ์กันและขัดแย้งกัน โดยพิจารณาจากกรณี Tuna-Dolphin พร้อมทั้งนำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาวิเคราะห์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะที่จะทำให้หลักการค้าเสรีและการคุ้มครองทรัพยากรร่วมเอื้อประโยชน์ต่อกันมากที่สุด

¹¹รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "ปัญหาสิ่งแวดล้อมกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ," ใน สังคมเศรษฐกิจโลกและการเปลี่ยนแปลง (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สื่อเสรี จำกัด, เมษายน 2540).

2. เพื่อศึกษาถึงหลักการและการตีความกฎหมายการค้าระหว่างประเทศว่าจะยินยอมให้รัฐสมาชิกใช้มาตรการทางการค้าฝ่ายเดียวเพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกหรือไม่ เพียงใด จากคดี Tuna-Dolphin เนื่องจากคดีนี้เป็นคดีแรกของแกตต์ที่จะเป็นบรรทัดฐานที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายทางการค้าและสิ่งแวดล้อมของรัฐสมาชิก

3. เพื่อศึกษาถึงประเด็นปัญหาจากคดี Tuna-Dolphin แล้วนำประเด็นดังกล่าวมาวิเคราะห์หาข้อสรุปว่าคำตัดสินของคดีนั้นถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด แล้วนำประเด็นสำคัญแห่งคดีมาวิเคราะห์แล้วชี้ให้เห็นว่าหลักการค้าเสรีของแกตต์นั้นตอบสนองต่อการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของมนุษย์หรือไม่ และระบบของแกตต์มีจุดอ่อนอย่างไรต่อการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก พร้อมทั้งหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

4. เพื่อศึกษาว่าองค์กรระดับข้อพิพาทของแกตต์นั้นมีกลไกในการรับข้อพิพาทที่เหมาะสมกับข้อพิพาททางการค้าและสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เพียงใด

5. เพื่อวิเคราะห์ว่าการใช้มาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะมีผลกระทบต่อระบบการค้าเสรีในปัจจุบันอย่างไร รวมทั้งในแง่ผลกระทบในเชิงนโยบายของประเทศสมาชิก

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

หลักการค้าเสรีของแกตต์ซึ่งได้ร่างขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1947 ชัดแย้งหรือไม่สามารถตอบสนองต่อความพยายามที่จะคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกของมนุษย์ในปัจจุบัน โดยพิจารณาจากคดีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากเม็กซิโกและประเทศที่สาม

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ในการวิจัยนี้จะศึกษาถึงแนวความคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก หลักการค้าเสรีของแกตต์ และศึกษาถึงความเกี่ยวพันระหว่างหลักการค้าเสรีของแกตต์กับการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกทั้งในทางที่สัมพันธ์กันและขัดแย้ง โดยพิจารณาจากกรณีพิพาท Tuna-Dolphin เป็นหลัก เพื่อทราบถึงหลักการ ประเด็นข้อกฎหมาย และการตีความกฎหมายของแกตต์ แล้วนำประเด็นต่าง ๆ จากคำตัดสินของคดีมาวิเคราะห์หาข้อสรุปว่าคำตัดสินของคดีถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด พร้อมทั้งนำประเด็นสำคัญแห่งคดีมาวิเคราะห์แล้วชี้ให้เห็นว่าหลักการค้าเสรีของแกตต์นั้นเอื้อประโยชน์ต่อการคุ้มครองทรัพยากรร่วมหรือไม่ เพียงใด และในระบบของแกตต์มีจุดอ่อนอย่างไรต่อการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก รวมทั้งการศึกษานี้จะเสนอแนวทางหรือทางเลือกในกรอบของกฎหมาย

การค้าระหว่างประเทศสำหรับการแก้ไขจุดอ่อนในระบบของแกตต์เพื่อให้ตอบสนองต่อการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก

1.5 วิธีศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้เขียนจะรวบรวมข้อมูลโดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่มาจากเอกสาร (Documentary Research) เช่น ข้อตกลงระหว่างประเทศ ตำรา บทความต่าง ๆ ในวารสารกฎหมายที่ได้รับการยอมรับระหว่างประเทศ คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนำเอาข้อมูลจากเอกสารมาวิเคราะห์หาข้อสรุป และนอกจากนี้ยังใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณโดยการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. หลักการและสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าเสรีและการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างการค้าเสรีระหว่างประเทศกับการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก
2. ได้ทราบถึงอุปสรรคทางกฎหมาย การตีความกฎหมายของแกตต์ และปัญหาในทางปฏิบัติของการใช้มาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก รวมทั้งข้อบกพร่อง ข้อจำกัดหลายประการของข้อตกลงแกตต์
3. ได้ทราบถึงประสิทธิภาพของกลไกระงับข้อพิพาทของแกตต์ว่ามีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และยุติธรรมต่อประเทศกำลังพัฒนามากน้อยเพียงใด
4. ได้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขจุดอ่อน ข้อจำกัดของข้อตกลงแกตต์ เพื่อให้ตอบสนองต่อการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก
5. ได้ทราบถึงแนวทางที่จะทำให้การค้าระหว่างประเทศเสรีและขยายตัวมากขึ้นโดยไม่มีผลกระทบต่อคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลกและการพัฒนาการค้าระหว่างประเทศให้มีความเป็นระเบียบมากขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน