

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ : RDG 4830009

ชื่อโครงการ : การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Review) เพื่อเตรียมความพร้อม
ในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา กรณีศึกษาภาคบริการด้าน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ชื่อนักวิจัย :

รศ.ดร. สิตานนท์ เกษภูมิกพัฒน์	คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รศ.ดร. ชยันต์ ดันดีสวัสดิการ	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รศ.ดร. สิรินทรเทพ เต่าประยูร	บัณฑิตวิทยาลัยร่วมด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัย เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
รศ.ดร. ลาวัญย์ อดิศักดิ์กุล	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ดร. บัณฑิตา พิษญากร	กระทรวงการต่างประเทศ
ผศ.ดร. สมชาย ปรีชาศิลป์กุล	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์	สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ชื่อผู้ช่วยวิจัย :

นส. จิรพรรณ นฤภัทร

E-mail Address : gsei_thai@yahoo.com

ระยะเวลาโครงการ : มีนาคม 2549 – ธันวาคม 2549

โครงการ “การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Review) เพื่อเตรียมความพร้อม ในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา กรณีศึกษาภาคบริการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบในเชิงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและความสามารถในการแข่งขัน ที่มีต่อภาคการบริการด้านสิ่งแวดล้อม (environmental services) ซึ่งประกอบด้วย การจัดการทรัพยากรน้ำ การท่องเที่ยว (tourism) และการจัดการน้ำเสียและขยะอันตราย ภายใต้การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐฯ ศึกษาแนวทางและมาตรการในการลดผลกระทบภายใต้การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐฯ รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุงกลไก การบังคับใช้กฎหมาย สิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

แนวทางการศึกษาวิจัยแบ่งตามหัวข้อการศึกษา คือ 1) การจัดการทรัพยากรน้ำ จะพิจารณาถึงระบบการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นอยู่ในสังคมไทย เพื่อประเมินถึงข้อจำกัดและสภาพปัญหา และจะทำการวิเคราะห์ถึงผลกระทบอันเกิดจากการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ศึกษาผลกระทบของการเปิดเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐที่เป็นปัจจัยเร่งด่วนนโยบายภาครัฐที่มีผลในการบัญญัติกฎหมายเรื่องการจัดสรรสิทธิในการใช้น้ำให้เร็วขึ้น 2) ภาคบริการการท่องเที่ยว การศึกษาในส่วนนี้คำนึงถึงหลักการและแนวทางภายใต้กรอบแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งสนับสนุนการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นฐานของการพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยว ในขณะเดียวกัน จะศึกษาครอบคลุมถึงข้อตกลงและมาตรฐานในการปฏิบัติที่มีการจัดทำขึ้นระหว่างกลุ่มผู้ลงทุนและประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งศึกษาผลของการเปิดเขตเสรีการค้าไทย-สหรัฐกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่สามารถแบ่งปันความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรในภาคการท่องเที่ยวของไทย ความเป็นไปได้ในการแบ่งปันผลประโยชน์นี้ระหว่างกลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวข้ามชาติขนาดใหญ่และกลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวของไทย และ 3) การจัดการขยะอันตรายและการจัดการน้ำเสีย การศึกษาในส่วนการจัดการขยะอันตรายและการจัดการน้ำเสียจะใช้การสร้างเส้นทางการเกิดและวิเคราะห์ผลกระทบทั้งผลดี-ผลเสีย ใช้ mind mapping การสร้างตาราง matrix และการสร้างภาพฉาย โดยเน้นประเด็นการลงทุนและร่วมลงทุนในส่วนของการให้บริการและเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ศึกษาความจำเป็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เข้ามารองรับ และศึกษาประเด็นด้านกฎหมายที่จะไปกระทบกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในระดับเทศบาล และองค์การบริหารจัดการส่วนตำบล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับภาคการลงทุนในลักษณะการลงทุนทางด้านการบริการ โดยเฉพาะการค้าบริการในรูปแบบที่ 3 (Commercial Presence) ตามข้อตกลงการค้าเสรีภาคบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS) ขององค์การการค้าโลก

คณะผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญของการศึกษาผลกระทบครอบคลุมภายใต้ภายในประเทศและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุงกลไก การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ เพื่อลดอุปสรรคที่อาจเกิดจากความตกลงเขตการค้าเสรีฯ และยังเป็น การช่วยยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศอีกด้วย และเนื่องจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีข้อจำกัดเรื่องความลับของข้อบทความตกลงเขตการค้าเสรีของ ไทย-สหรัฐฯ จึงต้องศึกษาเทียบเคียงจากข้อบทการค้าบริการที่สหรัฐฯ ทำกับประเทศสิงคโปร์ ซิลี และกลุ่มประเทศอเมริกากลาง (The Central America-Dominican Republic : CAFTA-DR) ซึ่งคาดว่าสหรัฐฯ จะใช้เป็นรูปแบบในกรอบความตกลงการทำ FTA กับประเทศไทย

ผลการศึกษาโดยสรุปในประเด็นกรอบกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับการเปิด การค้าเสรีเรื่องมาตรการกีดกันสินค้าที่ข้ามพรมแดนกับหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (มาตรา III ของ GATT) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการภายในประเทศ (Border Measures and National Treatment with respect to Internal Measures) ประเด็นปัญหาคือ การพิจารณาว่ากรณีใดบ้างที่เป็นมาตรการ คุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง มิใช่มาตรการกีดกันทางการค้าทางอ้อม จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่า มาตรการดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์อันเป็นข้อยกเว้น ตามมาตรา XX ของ GATT หรือไม่

ประเด็นกรอบกฎหมายภายในประเทศกับการรับรองพันธกรณีความตกลงเขตการค้าเสรี ไทย-สหรัฐอเมริกา เช่น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งสหรัฐฯ เรียกร้องให้ภาคีสัญญาให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติกับนักลงทุนของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทั้งใน ส่วนของ pre-establishment (คือในส่วนของการเปิดเสรี) และ post-establishment (คือในส่วนของ การคุ้มครองการลงทุน) ทำให้นักลงทุนสหรัฐฯ สามารถเข้ามาประกอบธุรกิจได้อย่างเสรี นอกจากนี้ความตกลงฯ ได้ขยายครอบคลุมถึงนักลงทุนของประเทศที่ไม่ใช่ภาคีสัญญา (non-party) สหรัฐฯ ยังเรียกร้องให้ภาคีสัญญาจะต้องไม่กำหนดเงื่อนไขการลงทุน (performance requirement) ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องที่มากเกินไปพันธกรณีตาม TRIMs ขององค์การการค้าโลก ซึ่งหาก ไทยรับข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ในข้อนี้จะทำให้ไทยไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขการลงทุนตาม ม. 18 (พรบ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ) กับการลงทุนของประเทศอื่นในประเทศไทยด้วย ในประเด็นที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 สหรัฐฯ เรียกร้องห้ามภาคีสัญญายึดทรัพย์หรือเวนคืนทรัพย์สินอันเป็นการลงทุนทั้งโดยตรงและ ทางอ้อม (direct or indirectly through measures equivalent to expropriation or nationalization) เว้น แต่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ และมีการชดเชยในราคาตลาดพร้อม ดอกเบี้ยค่านานนับแต่วันที่เวนคืนจนกระทั่งวันที่มีการชำระค่าชดเชยจริง ซึ่งเรื่องดังกล่าว เกี่ยวเนื่องไปยังพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 ที่สหรัฐฯ เรียกร้องให้นักลงทุน สามารถฟ้องร้องรัฐในกรณีมีข้อพิพาทการลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนได้ โดยกำหนดให้ ภาคีสัญญาให้ความยินยอมล่วงหน้าให้นักลงทุนสามารถยื่นเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการ

พิจารณาได้ นอกจากนี้ ยังระบุว่าภาคีคู่สัญญาจะต้องบังคับให้ตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการโดยไม่มีข้อโต้แย้งใดๆ ซึ่งขัดกับ พรบ. อนุญาโตตุลาการฯ

การศึกษาเรื่องกฎหมายเฉพาะรายสาขา เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่การเปิดเสรีการค้าอาจมีส่วนช่วยสนับสนุนให้การบำบัดน้ำเสียและสารมีพิษของไทยมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น แต่ควรเป็นไปโดยที่ประเทศไทยไม่ถูกจำกัดโดยเงื่อนไขการลงทุน (performance requirement) เรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี รวมทั้งพระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งดูจะไม่มีผลกระทบใดๆ เนื่องจากไทยมีสนธิสัญญาทางไมตรีที่ไทยทำกับสหรัฐฯ ก็ได้อนุญาตอยู่แล้ว (พระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535) หรือ เป็นภาคธุรกิจที่ไทยเปิดเสรีอยู่แล้วเช่นกัน (พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547) หรือแม้แต่พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ก็ไม่จำเป็นที่ไทยจะต้องขยายพันธกรณีเปิดเสรีให้กับนักลงทุนต่างชาติในเรื่องดังกล่าวอีก เนื่องจากพรบ.ดังกล่าวเป็นกฎหมายรองรับพันธกรณีการเปิดเสรี เพื่อชดเชยช่องว่างที่จำกัดนักลงทุนต่างชาติไม่ให้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน

การศึกษาผลกระทบจากการเปิดเสรีภาคบริการต่างๆ พบว่า ความสามารถในการแข่งขันของนักลงทุนไทยเมื่อเปรียบเทียบกับนักลงทุนต่างชาติค่อนข้างน้อย เนื่องจากทั้งปัจจัยสำคัญหลายประการ เช่น กลไกด้านสถาบัน (เช่น กฎหมายแข่งขันทางการค้า นโยบายของรัฐ) ความสามารถในการแข่งขันของบริษัทธุรกิจไทย เป็นต้น กอปรกับข้อกำหนดต่างๆ ในบทว่าด้วยการคุ้มครองการลงทุนมีผลให้ประเทศไทยต้องยกระดับการคุ้มครองนักลงทุนให้สูงขึ้น ทำให้นักลงทุนต่างชาติมีสิทธิพิเศษหลายประการมากกว่านักลงทุนไทย โดยเฉพาะการจัดการขยะและของเสียอันตราย ซึ่งเป็นภาคธุรกิจที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีและไม่ใช่อุตสาหกรรมที่ห้ามคนต่างด้าวประกอบการตามบัญชีท้าย พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ อีกทั้งข้อกำหนดในบทการลงทุนเรื่อง Performance Requirement ห้ามมิให้กำหนดเงื่อนไขบังคับการถ่ายทอดเทคโนโลยีไว้ซึ่งจะยิ่งซ้ำเติมผู้ประกอบการไทยมากขึ้น ทั้งหมดนี้เท่ากับเป็นการส่งเสริมให้นักลงทุนอเมริกาจำนวนมากหลั่งไหลเข้ามาในไทย

ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย พบว่า นักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาดำเนินธุรกิจในประเทศไทย มุ่งประโยชน์ในทางธุรกิจเป็นสำคัญ จึงเป็นเรื่องที่ยากในทางปฏิบัติหากจะเรียกร้องให้บริษัทต่างชาติยอมปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงกว่ามาตรฐานปัจจุบันที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อีกทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะเป็นปัจจัยสำคัญเพียงปัจจัยหนึ่งของการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เกิดผลสำเร็จเท่านั้น ดังนั้น การมีเทคโนโลยีที่สูงขึ้นจึงไม่ได้เป็นหลักประกันได้ว่า จะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานและคุณภาพสิ่งแวดล้อมเสมอไป

ผลกระทบต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปของการลงทุนร่วมระหว่างธุรกิจเอกชนต่างชาติดกับธุรกิจเอกชนภายในหรือหน่วยงานของรัฐ แต่โอกาสที่จะยกระดับและพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการขององค์กรภายในยังเกิดขึ้นได้ยาก และการศึกษาผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยศักยภาพของนักลงทุนอเมริกาที่มีทั้งทุน การบริหารจัดการ และเทคโนโลยีที่เหนือกว่านักลงทุนไทย ผลจากการเปิดเขตเสรีการค้าย่อมเป็นไปได้ว่า นักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาผูกขาดตลาด และทำให้นักลงทุนท้องถิ่นต้องล้มสลายดังกรณีภาคบริการการท่องเที่ยว ที่นักลงทุนอเมริกาสามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติได้มากกว่า หากเอกชนสหรัฐฯขาดความรับผิดชอบในการดำเนินธุรกิจ โดยใช้กำลังเงินมหาศาลในการบิดเบือนการตัดสินใจและการกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐ บริษัทเหล่านี้ก็สามารถทำได้รุนแรงกว่า พฤติกรรมเช่นนี้ของบริษัทต่างชาติจะส่งผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม อาจเกิดส่งผลกระทบกับวิถีชีวิตของคนท้องถิ่นเกิดความขัดแย้งทางสังคมที่ยากแก่การเยียวยา รวมทั้งอาจนำไปสู่การผูกขาดการบริการ

คณะนักวิจัยได้ร่วมให้ข้อเสนอแนะในภาพรวม คือ รัฐบาลต้องสามารถสร้างความมั่นใจได้ว่า มาตรการต่างๆ ในการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีของไทย-สหรัฐฯ ต้องมีความสอดคล้องกันทั้งในเชิงนโยบายและกฎหมาย สามารถนำไปบังคับใช้ได้ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นของสหรัฐฯ ในข้อบทการเจรจา (Legal Text) ควรระบุเพิ่มใน “วัตถุประสงค์” ของตัวบทสิ่งแวดล้อม ว่า “Prevent the relocation and transfer to the other Party’s territory of any activities and substances that may cause severe environment degradation or may be found to be harmful to human health. ” และใน “Preamble” ของความตกลงเขตการค้าเสรีของไทย-สหรัฐฯ ระบุเพิ่มเติมว่า “Use sustainable trade and responsible investment to promote sustainable development.” นอกจากนี้ ควรต้องระบุประเด็นการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน (Rights for Livelihood) ใน Non-Conforming Measures (NCMs) และมีมาตรการให้ความคุ้มครองและส่งเสริมเทคโนโลยีที่สามารถพัฒนาได้ในประเทศหรือมีแนวโน้มในการพัฒนาได้ในอนาคต เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเทคโนโลยีนำเข้า รวมทั้งมีกลไกและมาตรการการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับการลงทุนขนาดใหญ่จากต่างประเทศ

คำหลัก : การเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา ภาคบริการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลกระทบ