

เปิดประเด็นสิ่งแวดล้อม FTA ไทย-สหรัฐฯ (1)

โครงการ การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อ
เตรียมความพร้อมในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

จากการที่รัฐบาลไทยได้แสดงเจตจำนงอย่างเป็นทางการในที่ประชุมเอเปคเมื่อเดือนตุลาคม 2546 ที่จะดำเนินการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา เพื่อยกเลิกอัตราภาษีต่างๆ ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างสินค้าและบริการที่ผลิตในต่างประเทศและในประเทศ และอุปสรรคต่างๆ ที่มีผลต่อการค้าและลงทุนของทั้งสองประเทศให้หมดสิ้นโดยเร็ว โดยคาดหวังว่าข้อตกลงดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและการค้าร่วมกันทั้งสองฝ่าย เพื่อให้ผู้ผลิตและผู้บริการของแต่ละฝ่ายได้มีโอกาสเข้าถึงตลาดของผู้บริโภคของกันและกันอย่างเต็มที่ ซึ่งจะช่วยส่งผลให้ผู้บริโภคแต่ละฝ่ายได้ประโยชน์จากการบริโภคสินค้าและบริการที่มีราคาถูกลง

การเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยและสหรัฐฯ เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2547 และครั้งที่สองเมื่อวันที่ 11-15 ตุลาคม 2547 ณ มลรัฐฮาวาย ประเทศสหรัฐอเมริกา และได้กำหนดให้มีการเจรจาครั้งที่สามในระหว่างวันที่ 4-8 เมษายน 2548 ณ ประเทศไทย โดยมีประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่รัฐบาลสหรัฐฯ เสนอให้เป็นหัวข้อของการเจรจา คือ หัวข้อด้านสิ่งแวดล้อม

ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญสำหรับประเทศไทยมาก เพราะต้องมีความรอบคอบและระมัดระวังเป็นพิเศษในการเจรจาภายใต้กรอบของเขตการค้าเสรีดังกล่าว เนื่องจากส่งผลกระทบทั้งในเชิงการได้และเสียผลประโยชน์ต่อประเทศชาติในทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ วิถีชีวิต นอกจากนี้ในการเจรจาข้อตกลงดังกล่าวข้างต้นสหรัฐฯ ยังแสดงเจตจำนงให้นำบทบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงานเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงระหว่างไทยและสหรัฐฯ ที่จะจัดทำขึ้น โดยมีประเด็นที่สำคัญดังนี้

- ทั้งสองประเทศจะต้องให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของทั้งสองประเทศ จะต้องให้ความสำคัญคุ้มครองต่อสถานะแวดล้อมในระดับสูง และยังต้องดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อปรับปรุงกฎหมายเหล่านี้ให้ดีขึ้นอยู่เสมออีกด้วย

- ให้มีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศของตนอย่างมีประสิทธิภาพ

- ไม่ให้มีการผ่อนปรนความคุ้มครองต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุน

- ให้มีขั้นตอนของการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐต่อรัฐ ในกรณีที่การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลกระทบต่อการค้าทวิภาคี

การกำหนดเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงานที่เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงทางการค้า ถือเป็นนวัตกรรมใหม่ทางกฎหมาย ที่เพิ่งปรากฏในข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากผลกระทบจากเงื่อนไขต่างๆ ที่จะบรรจุลงในข้อตกลงทั้งในเชิงบวกและลบยังไม่ชัดเจนพอ จึงควรมีการศึกษาทบทวนและวิเคราะห์ถึงผลกระทบถึงข้อดีและข้อเสียต่อผลประโยชน์ของประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมในการเจรจาเขตการค้าเสรี และเพื่อสร้างเงื่อนไขและหาทางออกที่เหมาะสมเพื่อรองรับผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นในภายหลัง โดยประเด็นการศึกษาทบทวนผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องมีการศึกษาในสองส่วนที่สำคัญคือ

1. ประเด็นสิ่งแวดล้อมในเนื้อหาบริบท (context) ในการเจรจา อันได้แก่ เรื่องของกฎหมายและการใช้บังคับ ความร่วมมือ การดำเนินการเกี่ยวกับข้อขัดแย้งต่างๆ และประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ เช่น ป่าไม้ ของเสียอันตราย การค้าสัตว์ป่า เป็นต้น
2. ประเด็นสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการผลิตสินค้าบริการและการลงทุนต่างๆ ทั้งที่ไทยได้เปรียบและเสียเปรียบในเชิงแข่งขัน อันได้แก่ กลุ่มสินค้าการเกษตรและอาหาร เช่น สัตว์น้ำทะเลแช่แข็งและแปรรูป

การเตรียมความพร้อมในการเจรจาของฝ่ายไทยให้มีความพร้อมจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะข้อมูลเชิงวิชาการที่เกี่ยวกับการประเมินเบื้องต้น และการวิเคราะห์ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ตลอดจนการหาแนวทางและมาตรการทั้งเชิงรุกและเชิงรับสำหรับการเจรจา รวมทั้งการสร้างกระบวนการให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ ในสังคม ได้มีส่วนร่วมสามารถให้ข้อคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะอย่างกว้างขวาง เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศไทยจากการเจรจาความตกลงนี้ มากกว่าการมุ่งหวังให้เกิดความตกลงเท่านั้น

ในการทำ FTA ของสหรัฐ ได้กำหนดแนวทางการประเมินไว้อย่างชัดเจน ภายใต้ Executive Order No.13141 (Guidelines for Implementation of Executive Order 13141 : Environmental Review of Trade Agreements) โดยให้จัดเอกสารรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Review Report) มีการกำหนดหัวข้อการประเมินไว้ชัดเจน 4 ด้าน ได้แก่ ผลกระทบด้านกฎระเบียบ ผลกระทบด้านเศรษฐศาสตร์ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (อันเนื่องมาจากผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์) และผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม (เช่น คุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ ฯลฯ) แต่สำหรับประเทศไทย ไม่ได้มีกฎระเบียบใดๆ ที่เป็นกรอบกำกับการเจรจาหรือการประเมินผลกระทบเกี่ยวกับการทำ FTA

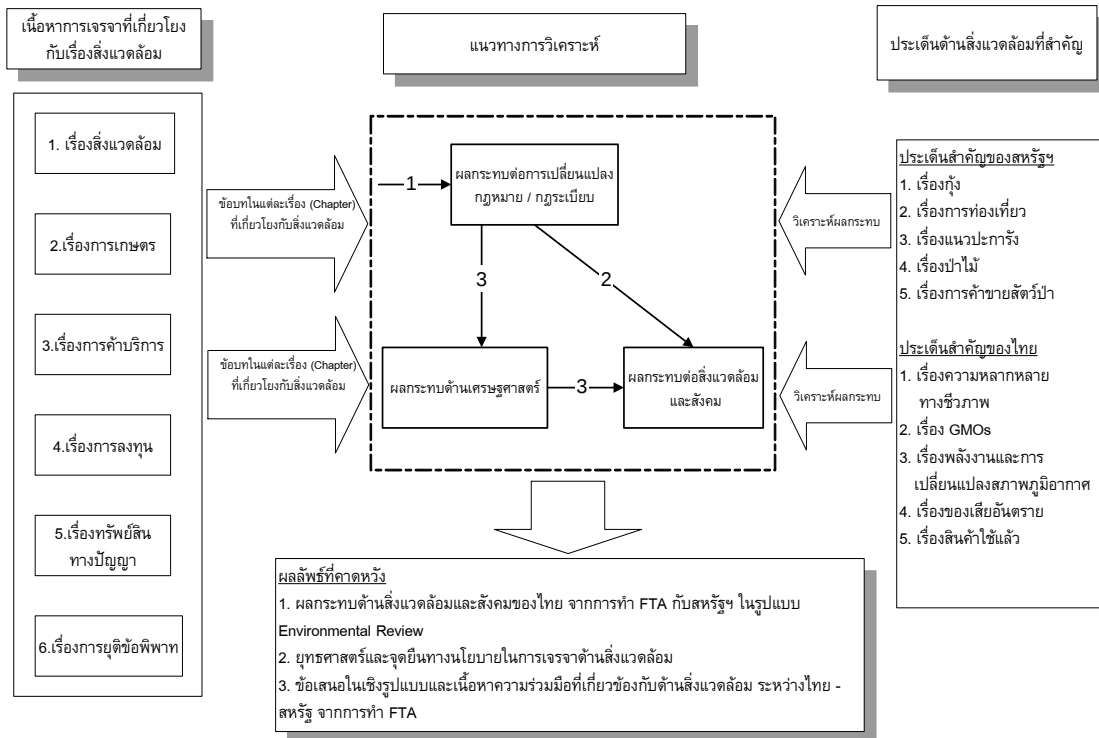
สำหรับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่ทางสหรัฐให้ความสนใจเป็นพิเศษ ได้แก่ เรื่องกุ้งทะเล การท่องเที่ยว แนวปะการัง การค้าขายสัตว์ป่า และการค้าขายไม้อย่างผิดกฎหมาย โดยประเด็นดังกล่าวองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรวิจัยอิสระในสหรัฐ ให้ความสนใจติดตามและนำมาอภิปรายให้ความเห็นอยู่เสมอ เมื่อทางรัฐบาลเปิดให้สาธารณะได้แสดงความเห็นต่อรายงานสิ่งแวดล้อมที่ทางสหรัฐจัดทำขึ้น

ในส่วนการวิเคราะห์ผลกระทบจาก FTA ต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย คณะผู้ศึกษาได้กำหนดแนวทางการวิเคราะห์ใน 4 ลักษณะ คือ

1. ผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย กฎระเบียบ (Regulatory Impact) ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการค้าขาย ด้านการลงทุน และด้านอื่นๆ ที่มีผลเกี่ยวข้องต่อการดูแลกำกับด้านสิ่งแวดล้อม
3. ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากผลของการทำ FTA
4. ผลกระทบด้านเศรษฐศาสตร์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม โดยจะมีการศึกษาทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค

ในการศึกษา นอกจากจะได้วิเคราะห์ถึงเนื้อหาข้อตกลง FTA ในบทว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม (Environment Chapter) เนื่องจากผลกระทบในมิติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมจากการทำข้อตกลง FTA อาจมีสาเหตุมาจากเนื้อหาข้อตกลงในบทอื่นๆ ดังนั้น คณะผู้ศึกษาจึงได้กำหนดขอบเขตการศึกษาครอบคลุมเนื้อหาข้อตกลง FTA ในอีก 5 บท ได้แก่ ด้านการเกษตร ด้านการลงทุน ด้านการบริการ ด้านทรัพย์สินทางปัญญา และด้านการระงับข้อพิพาท โดยมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะในข้อบทที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ควบคู่ไปกับการศึกษาในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่ทางสหรัฐและประเทศไทยให้ความสนใจเป็นการเฉพาะ ซึ่งประกอบด้วย เรื่องกึ่งทะเล การท่องเที่ยว แนวปะการัง การค้าขายสัตว์ป่า ป่าไม้ และการค้าขายไม้อย่างผิดกฎหมาย สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) ความหลากหลายทางชีวภาพ พลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ของเสียอันตราย (Hazardous Waste) และสินค้าใช้แล้ว (Used Goods)

ภาพรวมการวิเคราะห์ในแผนภูมิที่ 1



ข้อสังเกตเบื้องต้นของการนำประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาในการเจรจาการค้าเสรี
ของสหรัฐฯ

เนื่องจากมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้โดยรวมของประเทศกำลังพัฒนามีระดับต่ำกว่าของสหรัฐฯ ทางสหรัฐฯ จึงมีสมมุติฐานว่าการที่ประเทศกำลังพัฒนารวมถึงประเทศไทย มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่าสหรัฐฯ (เป็นเหตุผลส่วนหนึ่งที่ทำให้มีความสามารถในการแข่งขันดีกว่า) เพราะส่วนหนึ่งสามารถผลักภาระต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมให้เป็นต้นทุนของผลกระทบสู่ภายนอก (external costs) ซึ่งผู้ประกอบการที่ก่อมลพิษสามารถผลักให้สังคมเป็นผู้รับผิดชอบแทนได้ สหรัฐฯ จึงมีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการกำหนดไว้ในสาระของข้อตกลงว่า ประเทศคู่สัญญาจะต้องปกป้องสิ่งแวดล้อมในระดับสูง ทั้งนี้เพื่อให้มีการถ่ายโอน(internalize) ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าวกลับไปสู่ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการโดยตรงให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งดูโดยผิวเผินแล้วน่าจะเป็นเรื่องที่ดีในการรักษาภาพแวดล้อมของประเทศกำลังพัฒนาในระยะยาว แต่ถ้าหากมีการพินิจพิเคราะห์ให้ดีแล้วจะเห็นว่า จุดสำคัญของเรื่องนี้อยู่ที่ทางสหรัฐฯ จะใช้ประเด็นมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมอย่างไร ในทางหนึ่ง เพื่อรักษาความได้เปรียบในเชิงแข่งขันของสหรัฐฯ ที่มีต่อประเทศที่กำลังพัฒนา เพราะเท่ากับเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตให้กับประเทศกำลังพัฒนา โดยในกรณีนี้สินค้านั้นๆ เป็นสินค้าที่สหรัฐฯ เป็นคู่แข่งโดยตรงกับประเทศไทยในตลาดสหรัฐฯ หรือในตลาดประเทศที่สาม โดยที่ผู้ผลิตไทยมีความได้เปรียบทางการค้า เช่นกรณีกุ้งแช่แข็งหรือปลาทูน่ากระป๋อง ซึ่งสหรัฐฯ ก็จะเรียกร้องให้ประเทศไทยยกระดับและบังคับใช้มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้น จนมีผลกระทบต่อผู้ผลิตไทย

ในทางกลับกัน กรณีที่ผู้ประกอบการของสหรัฐฯ ต้องการย้ายฐานการผลิตมาลงทุนในประเทศไทย เนื่องจากมีต้นทุนการผลิตต่ำ เพราะนอกจากค่าแรงงานจะถูกแล้ว มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมยังต่ำกว่าอีกด้วย และทางสหรัฐฯเองก็ทราบดีว่าผู้ประกอบการท้องถิ่น ก็คงไม่ยอมให้รัฐเพิ่มมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้น เพราะจะเป็นการเพิ่มภาระต่อต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการท้องถิ่นให้สูงขึ้น แต่ในขณะเดียวกันสังคมกลับต้องรับภาระต้นทุนด้านทุนด้านสิ่งแวดล้อมแทน ซึ่งในกรณีนี้ทางฝ่ายสหรัฐฯอาจเพิกเฉยและไม่เรียกร้องให้มีการปรับปรุงและบังคับใช้มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมตามที่ควรจะเป็นก็ได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่สหรัฐฯได้ประโยชน์ ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือกรณีที่สหรัฐฯเรียกร้องให้ไทยใช้มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับผลกระทบพืชตัดต่อพันธุกรรมตามมาตรฐานของสหรัฐฯ ซึ่งมีมาตรฐานต่ำกว่าของประเทศไทยที่ยึดหลักตามมาตรฐานของกลุ่มสหภาพยุโรป

ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าจุดสำคัญของประเด็นทางสิ่งแวดล้อม จะขึ้นอยู่กับกำหนดยุทธศาสตร์และข้อเรียกร้องของสหรัฐฯต่อระดับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้ของไทย เพื่อให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นสำคัญ ซึ่งจะมีผลต่อการแข่งขันทางการค้าในระยะยาวของประเทศไทย

ผลจากการศึกษาทบทวนและเทียบเคียงเอกสารที่ปรากฏในการทำข้อตกลงการค้าเสรีที่สหรัฐฯกระทำกับประเทศต่างๆ ที่ผ่านมาในประเด็นที่เชื่อมโยงกับเรื่องของสิ่งแวดล้อม มีข้อสังเกตเบื้องต้นบางประการที่พอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้ อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อจำกัดในการศึกษา เพราะไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเอกสารที่ประเทศไทยจะทำการเจรจากับสหรัฐฯ ได้

เปิดประเด็นสิ่งแวดล้อม FTA ไทย-สหรัฐฯ (2)

โครงการ การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อ
เตรียมความพร้อมในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ¹
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

.....

ด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม

บทวิเคราะห์นี้ได้จัดทำขึ้นโดยเทียบเคียงบทสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างสหรัฐฯ และประเทศอื่นๆ ดังนั้น อาจมีความคลาดเคลื่อนจากบทสิ่งแวดล้อมที่ประเทศไทยจะเจรจาหรือตกลงกับสหรัฐฯ ในโอกาสต่อไป

1. วัตถุประสงค์ของสหรัฐฯ

คณะผู้ศึกษาเห็นว่า วัตถุประสงค์หลักของสหรัฐฯ ในการผลักดันให้บทสิ่งแวดล้อมถูกรวมไว้ในข้อตกลงการค้าเสรี มี 3 ประการ คือ

- (1) เพื่อสร้างนัยในการยอมรับว่า ประเด็นเรื่องการปกป้องสิ่งแวดล้อมมีความเชื่อมโยงกับการค้า
- (2) ทำให้การยอมรับดังกล่าวเป็นพันธะทางกฎหมายเนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงฯ ฉบับนี้
- (3) หากไทยไม่สามารถยกระดับหรือปรับปรุงมาตรฐานและการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามที่ระบุไว้ได้ ความบกพร่องดังกล่าวสามารถถูกหยิบยกขึ้นเพื่อเป็นเหตุให้สหรัฐฯ สามารถกีดกันทางการค้าอย่างถูกกฎหมาย

2. การวิเคราะห์ตัวบท

อาจกล่าวได้ว่า บทสิ่งแวดล้อมนั้นมุ่งสร้างพันธกรณีให้ไทยปรับปรุงระดับการปกป้องสิ่งแวดล้อมและยกระดับการบังคับใช้กฎหมายของไทย ในการนี้ คณะผู้ศึกษามีความเห็นเบื้องต้นว่า ข้อเรียกร้อง ดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อไทย 3 ประการ คือ

2.1 สหรัฐฯ ไม่ต้องการให้ไทยได้ประโยชน์ทางการค้าจากการที่ไทยมีมาตรฐาน

¹ บทความนี้เตรียมขึ้นจากการศึกษาโดย ดร. บัณฑิตา พิษณุกร นักวิจัยโครงการฯ ซึ่งเป็นความเห็นส่วนตัวและไม่มีส่วนใดของบทความนี้สะท้อนท่าทีหรือข้อคิดเห็นของคณะผู้เจรจาหรือของกระทรวงการต่างประเทศ

การปกป้องสิ่งแวดล้อมที่ต่ำกว่า (มาตรา X.1) แม้รับรองสิทธิของไทยในการ (1) จัดตั้งหรือวางมาตรฐานการปกป้องสิ่งแวดล้อม และวางลำดับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม (2) ออกกฎหมายหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีอยู่เพื่อให้รองรับจุดประสงค์ตามข้อ (1) แต่ไทยต้องทำให้สหรัฐแน่ใจได้ว่า กฎระเบียบหรือนโยบายเหล่านั้นจะส่งเสริมการยกระดับการปกป้องสิ่งแวดล้อมและจะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อปรับปรุงระดับการปกป้องสิ่งแวดล้อมภายใน

ข้อบทข้างต้นสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า ในปัจจุบันผู้ผลิตสินค้าของไทยมีต้องรับภาระต้นทุนการรักษาหรือปรับปรุงสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลเสียหายจากการผลิตสินค้าของตน แต่รัฐเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวเสียเอง จึงทำให้ต้นทุนการผลิตและราคาสินค้าของไทยต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดภายในของสหรัฐได้ดีกว่าสินค้าที่ผลิตในสหรัฐ ข้อบทนี้จึงถือเป็นหัวใจของข้อตกลงการค้าฉบับนี้ เนื่องจากได้โยงประเด็นสิ่งแวดล้อมกับการค้าเข้าหากัน

2.2 สหรัฐ ต้องการให้ไทยยกระดับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อการค้าและการลงทุน

ภายใต้ข้อตกลงนี้ (มาตรา X.2) ซึ่งเห็นได้ว่า สหรัฐ ประสงค์ให้ไทยเปิดการค้าเสรีโดยการสร้างภาระที่เป็นประโยชน์ในทางอ้อมต่อตนเอง กล่าวคือ ใช้มาตรฐานการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้เป็นเหตุในการกีดกันทางการค้าอย่างถูกกฎหมาย เพื่อให้ต้นทุนการผลิต สินค้าของไทยสูงขึ้น

2.3 หากไทยไม่สามารถปฏิบัติตามข้อเรียกร้องข้างต้น สหรัฐ กำหนดให้ความตกลง ฉบับนี้เปิดช่องให้มีการดำเนินกระบวนการได้หลายประการ เช่น

(1) การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสีย (interested persons) สามารถทำคำร้องต่อหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องทำการสอบสวนหากมีการกล่าวหาว่า มีการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานของไทยต้องทำการสอบสวนภายในระยะเวลาอันควร

(2) การกำหนดให้ไทยต้องทำการใดภายใต้กฎหมายของตนให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียที่กฎหมายรับรอง (persons with a legally recognised interest) สามารถเข้าถึงการชดเชย ซึ่งรวมถึงสิทธิในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย (sue for damages) การขอให้ออกคำสั่งระงับการกระทำเพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น (injunctive relief) ให้กับผู้เสียหาย และอาจขอให้มีการลงโทษ หรือเรียกค่าชดเชย (sanctions or remedies) ซึ่งอาจอยู่ในรูปของเงินค่าปรับ (monetary penalties) การใช้มาตรการระงับ ฉุกเฉิน (emergency closures) การระงับการดำเนินธุรกรรมชั่วคราว (temporary suspension of activities)

(3) สามารถขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อมหรือการหลีกเลี่ยงความเสียหายที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อม รวมทั้งอาจให้มีการทำความสัญญาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณี (compliance agreements) และการชดเชยต้นทุนในการกำจัดมลพิษ (มาตรา X .3 (1) - (5))

2.4 นอกจากนี้ ยังเป็นที่น่าห่วงกังวลด้วยว่า ความตกลงฉบับนี้จะมีการกำหนดขอบเขตของตัวบทไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ หากไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ หลักการ และเหตุผลไว้แล้ว (ข้อตกลงการเปิดเสรีทางการค้าที่สหรัฐฯ ทำกับชิลี และที่ทำกับโมร็อกโก มีการกำหนดไว้ชัดเจน แต่ฉบับที่ทำกับสิงคโปร์นั้น ไม่มีการกำหนดไว้) อาจส่งผล ดังนี้

(1) ไทยไม่ทราบกรอบความคิดและเหตุผลเบื้องหลังของสหรัฐฯ ในการสร้างเงื่อนไขและการรวมประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในความตกลงฯ นี้

(2) ความไม่ชัดเจนดังกล่าวส่งผลให้ไทยไม่อาจกำหนดเป้าหมายหรือผลประโยชน์ที่ไทยควรต้องปกป้อง

(3) ความคลุมเครือดังกล่าวส่งผลให้มีความไม่ชัดเจนในตัวบท ซึ่งอาจสร้างประเด็นปัญหาในการตีความ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในประเด็นเรื่องการค้าและการปกป้องสิ่งแวดล้อม (ดังเช่นที่สิงคโปร์ได้เคยประสบมาแล้ว) ดังนั้น เป็นไปได้ว่า ไทยจะไม่มีกรอบความคิดและเหตุผลเบื้องหลังของข้อตกลงนี้ในอันที่จะสามารถนำมาใช้สนับสนุนการตีความข้อบทเพื่อประโยชน์ในการระงับข้อพิพาท ไทยจึงควรมีความระมัดระวังในการเจรจากับสหรัฐฯ และต้องยืนยันให้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ หลักการ และเหตุผลให้ชัดเจน

3. ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

นอกเหนือจากข้อสังเกตที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว คณะผู้ศึกษาเห็นว่า ออกกฎหมายหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีอยู่เพื่อปรับปรุงมาตรฐานการปกป้องและการบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นสิ่งที่ดี หากแต่ในขั้นนี้ **ควรมีข้อความระบุให้เห็นว่า ทั้งสองประเทศตระหนักถึงความแตกต่างซึ่งระดับการปกป้องและการบังคับใช้กฎหมายไว้ด้วย เพื่อเป็นทางออกสำหรับไทยเพื่อให้มีการปรับตัวทั้งในส่วนของประเทศและกระบวนการบังคับกฎหมายภายใน**

นอกจากนี้ ข้อตกลงหลาย ๆ ฉบับที่สหรัฐฯ ทำกับประเทศอื่นได้วางข้อกำหนดยอมรับพันธกรณีของอนุสัญญาพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements – MEAs) **เท่าที่ทั้งสองประเทศเป็นภาคีเท่านั้น** ซึ่งหากข้อความลักษณะเดียวกับปรากฏในข้อตกลงการค้าระหว่างไทย-สหรัฐฯ ด้วยแล้ว จะเป็นเรื่องที่น่าห่วงกังวลที่ว่า หากไทยดำเนินการหรือไม่ดำเนินการหนึ่ง ๆ เพื่ออนุวัติพันธกรณีที่ไทยมีต่ออนุสัญญาพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม **โดยเฉพาะฉบับที่สหรัฐฯ มิได้เป็นภาคี** เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และส่งผลกระทบต่อการค้าและการลงทุนภายใต้กรอบข้อตกลงการค้าเสรีฉบับนี้ น่าจะถือว่าไทยละเมิดพันธกรณีตามข้อตกลงนี้ด้วยหรือไม่ (ดังที่เห็นเป็นประเด็นอยู่ในบทความหัวข้อเรื่องการลงทุนและการเกษตร) ดังนั้น ไทยควรเจรจาเพื่อให้มีข้อความที่รับรองว่า **การปฏิบัติตามพันธกรณีที่ไทยมีต่ออนุสัญญาพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ แม้สหรัฐฯ มิใช่ภาคีด้วยนั้นไม่ถือว่าเป็นการละเมิดข้อตกลงการค้าเสรีฉบับนี้**

แน่นอนที่สุด ไทยเองก็ประสงค์จะบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับไทยเอง แต่การปรับปรุงดังกล่าวต้องใช้เวลาและการปรับตัวของประชาชนพอสมควร ไทยควรฉกฉวยโอกาสจากการเจรจาข้อตกลงนี้เพื่อเร่งให้มีการตื่นตัวในการปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายภายในอย่างจริงจัง และ**ควรใช้ข้อตกลงนี้เพิ่มโอกาสในการมีความร่วมมือกับสหรัฐฯ ซึ่งมีความรู้และเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม ทั้งในรูปความช่วยเหลือแลกเปลี่ยน และเป็นหุ้นส่วน (partnership)** เพื่อให้ข้อตกลงนี้เป็นประโยชน์กับการปกป้องสิ่งแวดล้อมและการปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายภายในของไทยอย่างเป็นรูปธรรมให้มากที่สุด

เปิดประเด็นสิ่งแวดล้อม FTA ไทย-สหรัฐฯ (3)

โครงการ การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อ
เตรียมความพร้อมในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ²
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ด้านการเกษตรและทรัพย์สินทางปัญญา

การเปิดเสรีภาคเกษตรกรรม

การเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ วัตถุประสงค์หลักของสหรัฐฯ ในการเจรจาด้านการเกษตร คือ ต้องการขจัดอัตราภาษีและอุปสรรคทางการค้าอื่นๆ สำหรับสินค้าเกษตร เพื่อให้สามารถส่งสินค้าเกษตรจากสหรัฐฯมายังประเทศไทยได้มากขึ้น โดยในปี 2002 ตลาดไทยใหญ่เป็นอันดับที่ 16 ของปริมาณการส่งออกสินค้าเกษตรของสหรัฐฯ

สำหรับประเด็นข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ สำหรับการเจรจา FTA ในด้านการเกษตรที่จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

1. ต้องการให้ประเทศคู่เจรจายึดหลักปฏิบัติด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phyto –Sanitary : SPS) ภายใต้องค์การการค้าโลกอย่างเคร่งครัด
2. ต้องการให้ประเทศคู่เจรจาจัดมาตรการต่างๆ ทางด้านการค้าที่ส่งผลกระทบต่อเทคโนโลยีชีวภาพ เช่น มาตรการติดฉลากสินค้า GMOs เป็นต้น

ข้อเรียกร้องดังกล่าวปรากฏอยู่ในกฎหมาย Trade Promotion Authority ของสหรัฐฯ (Sec. 2102 ข้อ b (10) - VIII) และในกรอบการเจรจาของสหรัฐฯ กับประเทศไทยตามเอกสารที่ผู้แทนการค้าสหรัฐฯ (USTR) ยื่นเสนอต่อรัฐสภาสหรัฐฯ

สำหรับผลกระทบในด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นต่อประเทศไทยจากข้อเรียกร้องดังกล่าวของสหรัฐฯ มีในหลายมิติ คือ

- ทำให้ประเทศไทยไม่อาจใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรจากสหรัฐฯ ที่เป็นหรือมีส่วนผสมจากสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) หรือจากเทคโนโลยีสมัยใหม่ต่างๆ เพื่อการปกป้องคุ้มครองระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยหลักการระมัดระวัง (Precautionary Approach) ได้อย่างเต็มที่ หรือการจำกัดการนำเข้าโดยใช้เหตุผลด้านผลกระทบทางเศรษฐกิจสังคม เนื่องจากตามเงื่อนไขใน WTO เกี่ยวกับการใช้มาตรการทาง SPS ต่อการค้า จะต้องมีความหลักฐานทางวิทยาศาสตร์พิสูจน์อย่างชัดเจนเสียก่อน

- ทำให้ประเทศไทยต้องแบกรับความเสี่ยงจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการนำเข้าสินค้า GMOs จากสหรัฐฯ เข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น ผลกระทบจาก GMOs ต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่มีรายงานการศึกษา เช่น ผลกระทบต่อแมลงที่เป็นประโยชน์ ผลกระทบต่อจุลินทรีย์ในดินที่เป็นประโยชน์ต่อพืช ผลกระทบต่อการสร้างปัญหา super weed ปัญหาการผสมข้ามกับพืชท้องถิ่น เป็นต้น

² บทความนี้เตรียมขึ้นจากการศึกษาโดยนายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ นักวิจัยโครงการฯ

- ปัญหาผลกระทบต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีในความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements : MEAs) ที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ หรือมีความประสงค์ที่จะเป็นภาคีสมาชิก เช่น พิธีสารว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ เนื่องจากหลักการและแนวปฏิบัติของความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมที่กล่าวถึงมีความขัดแย้งกับหลักปฏิบัติเรื่อง SPS ในองค์การการค้าโลก ทั้งนี้ สหรัฐไม่เข้าร่วมเป็นภาคีใน MEAs ดังกล่าว นอกจากนี้ ในเนื้อหาข้อตกลง FTA ในบทสิ่งแวดล้อม สหรัฐยอมรับข้อผูกพันของ MEAs เฉพาะที่ทั้งประเทศไทยและสหรัฐเป็นภาคีสมาชิกเท่านั้น

การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

วัตถุประสงค์สำคัญของสหรัฐในการเจรจาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา คือ การยกระดับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศคู่เจรจาให้ทัดเทียมกับการคุ้มครองตามกฎหมายของสหรัฐ ข้อเรียกร้องดังกล่าวปรากฏอยู่ในกฎหมาย Trade Promotion Authority ของสหรัฐ (Sec. 2102 ข้อ b (4) –ii) และในกรอบการเจรจาของสหรัฐกับประเทศไทยตามเอกสารที่ผู้แทนการค้าสหรัฐ (USTR) ยื่นเสนอต่อรัฐสภาสหรัฐ

ข้อเรียกร้องสำคัญของสหรัฐในด้านการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย คือ

- ต้องการให้ประเทศคู่เจรจายกการคุ้มครองสิทธิบัตรให้ครอบคลุมสิ่งมีชีวิตทุกประเภท ทั้งพืช สัตว์ และจุลินทรีย์

- ต้องการให้ประเทศคู่เจรจาเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (UPOV 1991) ซึ่งหมายถึง การให้ยอมรับนำเอาระบบการคุ้มครองพันธุ์พืชตามระบบ UPOV มาใช้ในการคุ้มครองพืช

ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพของไทย ที่อาจเกิดขึ้นจากข้อเรียกร้องดังกล่าวของสหรัฐ มีในหลายมิติ คือ

- ตามกฎหมายสิทธิบัตรของไทยในปัจจุบัน ให้การคุ้มครองเฉพาะจุลินทรีย์ที่มีการประดิษฐ์คิดค้นขึ้นเท่านั้น ไม่รวมถึงพืชและสัตว์ ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองที่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ตามความตกลงทริปส์ (TRIPs) ในองค์การการค้าโลกอยู่แล้ว

การขยายความคุ้มครองสิทธิบัตรไปยังสิ่งมีชีวิตทุกประเภท จะส่งผลกระทบต่อการกำกับดูแลการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างไม่เป็นธรรม ผลกระทบต่อสิทธิเกษตรกรในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ฯลฯ เนื่องจากตามระบบกฎหมายสิทธิบัตร ไม่มีข้อกำหนดที่พิจารณาถึงแหล่งที่มาของพันธุกรรมที่ใช้เป็นฐานในการประดิษฐ์ ไม่มีเงื่อนไขเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ประดิษฐ์ กับบุคคลหรือชุมชนที่เป็นเจ้าของพันธุกรรมที่เป็นฐานในการประดิษฐ์

ดังนั้น ถ้ามีการขยายการคุ้มครองสิทธิบัตรไปยังพืชและสัตว์ จะทำให้เกิดปัญหาการแย่งชิงฉกฉวยทรัพยากรชีวภาพของไทยไปใช้ประโยชน์โดยมิชอบ หรือที่เรียกกันว่า Bio-piracy มากขึ้น สร้างผลกระทบต่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพของประเทศไทย

- ผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายของไทยในการคุ้มครองพันธุ์พืช ซึ่งในกรณีนี้ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เนื่องจากหลักการ เงื่อนไข แนวปฏิบัติในการคุ้มครองพันธุ์พืชตามกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช แตกต่างกับกฎหมายสิทธิบัตรและระบบการคุ้มครองตามอนุสัญญา UPOV 1991 อย่างมาก

ตาม พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะ(*sui generic system*) จัดทำขึ้นโดยให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจสังคมของประเทศไทย ซึ่งเป็นสังคมเกษตรกรรม ให้การคุ้มครองทั้งพันธุ์พืชใหม่ และพันธุ์พืชที่มีอยู่เดิมในป่า หรือในชุมชนท้องถิ่น มีการผ่อนปรนเงื่อนไขการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ไม่ให้เข้มงวดจนเกินไป เพื่อลดผลกระทบต่อเกษตรกร มีข้อกำหนดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมระหว่างนักปรับปรุงพันธุ์ กับภาครัฐหรือกับชุมชนท้องถิ่นจากการนำเอาพันธุ์พืชป่า หรือพันธุ์พืชพื้นเมืองไปใช้เป็นฐานในการปรับปรุงพันธุ์ เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชเป็นไปอย่างยั่งยืน มีความเป็นธรรม และเป็นการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรด้วย

แต่ในระบบกฎหมายสิทธิบัตร และอนุสัญญา UPOV 1991 ³ ไม่ได้มีข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้น มุ่งเน้นให้การคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชเป็นหลัก ให้การคุ้มครองเฉพาะพันธุ์พืชใหม่ ไม่รวมถึงพันธุ์พืชป่าและพันธุ์พืชพื้นเมือง ดังนั้น ถ้าต้องปรับเปลี่ยนระบบการคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยให้เป็นไปตามกฎหมายสิทธิบัตร หรืออนุสัญญา UPOV ฉบับปี 1991 ซึ่งมีลักษณะการคุ้มครองใกล้เคียงกับระบบสิทธิบัตร จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ นำไปสู่ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชของไทย ผลกระทบต่อการสิทธิเกษตรกร เป็นอุปสรรคต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน

- ปัญหาผลกระทบต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) ที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอยู่ ซึ่งตามอนุสัญญาฯ มีข้อกำหนดเรื่องการแจ้งขออนุญาตการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมล่วงหน้า เรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม เรื่องการเคารพภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ ถ้าประเทศไทยต้องนำระบบสิทธิบัตรพืชและสัตว์ หรือการคุ้มครองพันธุ์พืชตามระบบ UPOV มาใช้ จะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่ง ต่อการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขดังกล่าวที่เป็นพันธกรณีภายใต้อนุสัญญา CBD

เปิดประเด็นสิ่งแวดล้อม FTA ไทย-สหรัฐฯ (4)

โครงการ การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อ
เตรียมความพร้อมในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ⁴
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

.....

ด้านการลงทุนและการบริการ

การขยายตัวของการค้าบริการของโลกในรอบทศวรรษที่ผ่านมาสูงกว่าการค้าสินค้ามาก เป็นที่คาดการณ์ว่าแนวโน้มในอนาคตจะยังขยายตัวอย่างต่อเนื่องไปอีกกว่าร้อยละ 8 ต่อปี เมื่อตลาดบริการในประเทศพัฒนาแล้วเริ่มอิ่มตัว กอปรกับการขยายตัวอย่างรวดเร็วของภาคบริการในประเทศกำลังพัฒนา ทำให้มีการผลักดันโดยประเทศพัฒนาแล้วเพื่อเปิดตลาดการค้าบริการและการลงทุนในเวทีการเจรจาการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO)

นิยามหรือการจัดประเภทการค้าบริการของ WTO กว้างขวางมาก แต่การเจรจาภายใต้กรอบของข้อตกลงทั่วไปเรื่องการค้าบริการ (GATS) นั้นค่อนข้างไปช้ามาก ผลของการเจรจารอบ Cancun ทำให้อเมริกาหันมาใช้ข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) เป็น Political Economics Diplomacy อย่างเร่งรีบโดยมักจะอิงกรอบ(Template) ที่เคยทำไว้แล้วกับประเทศก่อนหน้านี้ๆ เป็นรูปแบบอ้างอิง ทำให้แนวทางการเจรจา FTA มีทิศทาง 2 อย่าง คือ (1) มักจะเป็นแบบ ++ คือ นอกจากจะเพิ่มเงื่อนไขและ(บีบ)ข้อตกลงเพิ่มเติมจาก WTO แล้ว ยังเพิ่มจาก FTA ที่ทำก่อนหน้านี้ๆ อีกด้วย การทำเช่นนั้นนอกจากจะไม่ว่าจะเป็นธรรมกับประเทศคู่เจรจาของอเมริกา(โดยแรงบีบทางการเมืองและจากการลอบบีของกลุ่มผลประโยชน์ภายใต้ประเทศที่มีกำลังทางการเมือง) แล้ว ยังเป็นการสร้างที่กีด(ทางลัด) ของการเข้าสู่ผลประโยชน์ที่เกิดจากการต่อรองโดยขาดสมดุลของอำนาจ คณะผู้วิจัยยังไม่พบข้อยกเว้นจากคำกล่าวนี้นี้สำหรับประเทศใดๆ เลย (2) กรอบการเจรจาแต่ละด้านไม่มีรูปแบบที่เป็นกลไกชัดเจนดังเช่น การเจรจาในกรอบพหุภาคี เช่น WTO ที่มีการตกลงในคำนิยามและการกำหนดวิธีการเจรจา (Modality) ก่อน เป็นต้น

เนื่องจากเหตุผลในข้อ (2) ที่กล่าวมานี้เอง ทำให้การวิจัยประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของการเจรจา FTA ไทย-สหรัฐฯ ทำได้ไม่ถนัดนัก ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงย่อมขึ้นอยู่กับผลการเจรจาขั้นสุดท้าย ผลกระทบขั้นสุดท้ายที่จะได้ย่อมอยู่กับวิธีการ แนวทาง และกรอบของการเจรจา

⁴ บทความนี้ เตรียมขึ้นจากการศึกษาโดย ท่านผู้หญิง ดร. สุธาวัลย์ เสถียรไทย และ รศ. ดร. สิตานนท์ เจษฎาพิพัฒน์ นักวิจัยโครงการฯ

ส่วนที่ต้องพิจารณาอย่างมาก ก็คือ ในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีทั้งทางตรงและทางอ้อม ประชาชนที่ไม่เกี่ยวกับเรื่องที่เจรจากันเลยก็ยังคงแบกรับภาระของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ในฐานะที่เป็นสมาชิกส่วนหนึ่งของทั้งสังคม แต่ผลประโยชน์ทางธุรกิจนั้นกลับจะตกโดยตรงแก่นักลงทุน(ทั้งในและนอกประเทศ) สังคมทั้งหมดต้องแบกรับผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินตามข้อตกลง โดยเฉพาะในกรณี FTA ทำให้เกิดการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมที่สูงขึ้น หากแต่ว่ามาตรการในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะสารเคมีและกากของเสียอันตรายไม่มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นตาม ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในทางลบก็ย่อมหลีกเลี่ยงได้ยาก นอกจากนี้แนวโน้มในปัจจุบันสหรัฐมีการย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมที่มีมลพิษในรูปสารเคมีและกากของเสียอันตรายมายังภูมิภาคแถบเอเชีย เช่น อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และอุตสาหกรรมยานยนต์ ซึ่งต้นทุนในการบำบัดของเสียอันตรายเพื่อให้ได้ตามมาตรฐานของสิ่งแวดล้อมในสหรัฐสูงมาก มีผลให้การย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมเหล่านี้มายังประเทศกำลังพัฒนาสามารถลดต้นทุนในส่วนนี้ได้บ้าง และสหรัฐก็ทราบดีว่าการจะยกมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของประเทศกำลังพัฒนาจะถูกคัดค้านจากผู้ประกอบการท้องถิ่นเอง จึงเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงว่า FTA อาจมีผลให้เกิดมลพิษทางอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนาสูงขึ้นได้

อย่างไรก็ดี หากไทยใช้เรื่องของการร่วมมือระหว่างกัน (Co-operation) ในการเจรจา FTA ให้เป็นประโยชน์ ก็อาจมีทางที่จะปรับปรุงกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมให้ดีขึ้นและลดมลภาวะได้บ้าง เพราะถึงอย่างไรสหรัฐ ก็ยังคงมีส่วนต่าง (margin) ของกำไรอยู่ หากจะต้องเพิ่มต้นทุนในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยให้สูงกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เทียบกับค่าใช้จ่ายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมหากลงทุนในสหรัฐ

ฉะนั้น FTA ก็เชื่อว่าจะมีอันตรายไปทั้งหมดต่อสิ่งแวดล้อมและสวัสดิการทางสังคมของประชาชน โดยการเจรจาในภาคบริการคาดว่าจะยึดกรอบของ GATS เป็นหลัก ซึ่งครอบคลุมกว้างขวางมากและเป็นเรื่องของการส่งเสริมการลงทุนโดยแท้ ถ้าเป็นเช่นนั้นจริง ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรงที่เป็นบวกอาจเกิดจากการส่งเสริมการลงทุนในสาขาบริการสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้เทคโนโลยีสะอาด แต่ผลบวกนั้นอาจต้องแลกมาด้วยเงื่อนไขการลงทุนที่เปิดกว้างให้ภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐ เช่น การตรึงราคา การจัดการกับกำไรที่ได้ การให้หลักประกันในเรื่องเวลาและการดูแลการแข่งขันภายในประเทศ เป็นต้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด การเจรจา FTA จึงต้องมีกรอบที่ชัดเจน เชื่อถือได้ว่าก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคู่เจรจาทั้งสองฝ่าย และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมจากสังคมมากที่สุด สังคมเองต้องมองว่าเป็นเรื่องสำคัญด้วย

การศึกษาของ UNDP เมื่อปี 2003 แสดงความหวังไว้ว่าการเปิดเสรีภาคบริการด้านสิ่งแวดล้อมอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนามนุษย์ (Human Development) ในมิติที่สำคัญ เช่น

- ทำให้คนจนไม่อาจเข้าถึงหรือขาดโอกาสเข้าถึงบริการที่เปลี่ยนไปอยู่ในมือเอกชน
- หรือประชาชนจะเข้าถึงบริการแต่จะเกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มจนอาจจะเกิดปัญหาด้านค่าใช้จ่ายของครัวเรือนได้

- ทำให้เกิดการได้เปรียบ-เสียเปรียบของธุรกิจภายในประเทศและจากภายนอกประเทศที่มีทุนและเทคโนโลยีที่เหนือกว่ามาก
- ตัดโอกาสของชุมชนที่พยายามจัดการกับปัญหาของตนเองผ่านทางโครงการที่เป็น Community-based และทำให้ธุรกิจด้านบริการสิ่งแวดล้อมขนาดเล็กอยู่ไม่ได้ในระยะยาว
- ทำให้เกิดการนำไปสู่การผูกขาดและยึดโยงกับเทคโนโลยี“ข้างเผือก” จากต่างประเทศ
- ตัดโอกาสของการพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศ เพราะต้องพึ่งพาเทคโนโลยี“ข้างเผือก” หรือขาดตลาดสำหรับเทคโนโลยีพื้นฐานที่เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ-สังคมของประเทศ
- เปิดช่องให้กับการฉ้อราษฎร์บังหลวง
- ขาดหลักประกันพื้นฐานทางสังคม (Basic Social Safety nets) ที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในการบริการจากรัฐ

รวมความได้ว่าการเปิดเสรีอาจจะทำให้สังคมอ่อนเปลี้ยทางความคิด ทางเศรษฐกิจ (เพราะต้องพึ่งพา) และทางสังคม (เพราะไม่ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน) ในขณะที่นักลงทุน (ในและต่างประเทศ) ตักตวงเอากำไรแลกเปลี่ยนกับการยื่นตัวเข้ามา“ช่วย”รัฐแก้ปัญหา

ประเด็นสำคัญน่าจะอยู่ที่การกำหนดสาระและรูปแบบการเข้าสู่การเจรจา FTA ว่ามีความพร้อมเพียงใดและมีหลักประกันการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียอย่างไร

ผลการวิจัยของหลายสำนักชี้ให้เห็นว่าการลงทุนเกิดจากแรงจูงใจที่เป็นพื้นฐานของประเทศนั้นๆ โดยรวม ไม่ใช่นโยบายส่งเสริมการลงทุน กอปรกับประเทศประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่เปิดมากอยู่แล้ว ผู้วิจัยเชื่อว่าคณะผู้เจรจាន่าจะกำหนดเขตแดนของผลประโยชน์ที่จะให้ได้แก่สหรัฐฯ แล้วพุ่งความสนใจไปที่การยุติข้อพิพาท (Dispute Settlement) มากกว่าการพยายามหาแรงจูงใจใหม่ ๆ เป็นการเพิ่มเติมไปจากปกติที่กฎหมายการลงทุนได้ให้ไว้แล้ว อีกทั้งไม่เอาเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นข้อประนีประนอมผลประโยชน์ด้านอื่น ๆ

ทั้งนี้มีข้อสังเกตในส่วนที่เชื่อมโยงระหว่างการลงทุนและกรณีพิพาทดังต่อไปนี้คือ

- ในอดีตกรณีข้อพิพาท ในเรื่องการลงทุนมีส่วนมาจากคู่กรณีของสหรัฐฯ ยึดความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements – MEAs) ที่ตนเป็นภาคีอยู่แต่สหรัฐฯ ไม่ได้เป็นภาคีด้วย เช่น กรณีพิพาทระหว่างบริษัท SD Myers ของสหรัฐฯ กับประเทศแคนาดา และโดยส่วนมากสหรัฐฯ จะไม่ค่อยเป็นภาคีของ MEAs เช่น Basel Convention CBD และ Kyoto Protocol เป็นต้น

- ความหมายของ“การลงทุน” ที่มีการใช้ในFTAกรณีของไทยเช็นไปแล้วกว้างมาก เพราะรวมไปถึงหนี้และทรัพย์สินทางปัญญา (IPRs) ที่โดยปกติไม่ถือเป็นการลงทุน กรณีนี้จำเป็นต้องหาข้อยุติให้ได้และต้องมีการติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิด โดยรับฟังความเห็นจากภาคเอกชนด้วย ที่จะยุ่งยากมากขึ้นคือการเจรจาในร่มของ WTO ที่อาจจะเกิดในอนาคตจะอย่างไร

- แม้ว่าใน text ที่มีอยู่จะยอมให้เอาเรื่องสิ่งแวดล้อมเข้าเป็นเงื่อนไขในเรื่องการลงทุน ในส่วนของ performance requirement แต่ก็มีข้อยกเว้นอยู่พอสมควร คงต้องดูให้ดีว่าการตีความและการพิสูจน์จะเป็นอย่างไร นอกจากนี้ยังไม่ชัดเจนว่าสามารถนำสิ่งแวดล้อมมากำกับการลงทุนได้หรือไม่ หากดูในบทของ investment and environment จะเห็นว่าข้อความยังกำกวมอยู่ และยังคงให้ความสำคัญกับการคุ้มครองการลงทุนเป็นหลักเหนือมิติอื่นๆรวมทั้งเรื่องสิ่งแวดล้อม

- การใช้ Chapter 11 (Dispute Settlement) ของ NAFTA เช่น Non-treatment, MFN, การใช้ negative list, non-conforming measures คือ การห้ามใช้ performance requirement เช่น การบังคับใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ (domestic content) และการถ่ายทอดเทคโนโลยี (Technology transfer) เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาให้ดี เพราะเป็นสาเหตุของการฟ้องร้องในกรณีต่างๆ ของเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ที่ผ่านมา การยอมให้เอกชนฟ้องรัฐได้ เป็นเรื่องน่าห่วงใยและยังไม่แน่ว่าภายใต้กฎหมายไทยเอกชนต่างชาติจะฟ้องรัฐ(หรือรัฐบาล?) ในศาลปกครองได้หรือไม่

การส่งสัญญาณชัดเจนว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมไม่ใช่การลดความสำคัญแก่การลงทุน แต่กลับน่าจะเป็นการเรียกร้องให้คู่เจรจาให้ความสำคัญให้ความสำคัญร่วมมือกับประเทศไทยในการทำให้ธุรกิจหรือการลงทุนมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้นดังที่สหรัฐเรียกร้องในทุก ๆ ที่

ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมบางครั้งเกิดขึ้นข้ามสาขาเศรษฐกิจของการเจรจาและมีผลทางสังคมติดตามมาจนยากที่จะเยียวยาได้แม้เวลาผ่านไปนาน (เช่นกรณีคลองด่าน, Bopal ในอินเดีย หรือกรณีหินกรูด-ปอนอก) คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าการเจรจาควรยึดหลักการสากลด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหลัก ขณะเดียวกันให้มีข้อมูลและใช้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจในกระบวนการที่เปิดกว้างให้สังคมได้มีส่วนร่วมและเพื่อร่วมรับผิดชอบอย่างชัดเจน

เปิดประเด็นสิ่งแวดล้อม FTA ไทย-สหรัฐฯ (5)

โครงการ การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อ
เตรียมความพร้อมในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ด้านการยุติข้อพิพาท

จากการเจรจาระหว่างไทย – สหรัฐ ที่ผ่านมาในส่วนของกระบวนการรับข้อพิพาท สหรัฐได้เสนอร่างของ ข้อพิพาทด้วยการยุติข้อพิพาท (Chapter on Dispute Settlement) โดยชี้แจงว่าเป็นร่างที่มีต้นแบบมาจากความตกลง FTA สหรัฐ – ออสเตรเลีย และเป็นความตกลงที่มีความคล้ายคลึงกับความตกลง FTA สหรัฐ – สิงคโปร์ ดังนั้นในส่วนนี้จึงเป็นการนำเสนอมุมมองที่อาศัยการเทียบเคียงจากบทการรับข้อพิพาทของข้อตกลงทั้งสองฉบับ

วัตถุประสงค์หลักของสหรัฐฯ ในการเจรจาด้านการรับข้อพิพาท คือ ต้องการให้มีการใช้ระบบของการรับข้อพิพาทระหว่างรัฐที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขความตกลงเป็นการเฉพาะ และต้องการการดำเนินการอย่างเปิดเผย โปร่งใส ให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ข้อเสนอของสหรัฐฯ สำหรับการเจรจา FTA ในบทของการรับข้อพิพาทที่จะมีผลต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

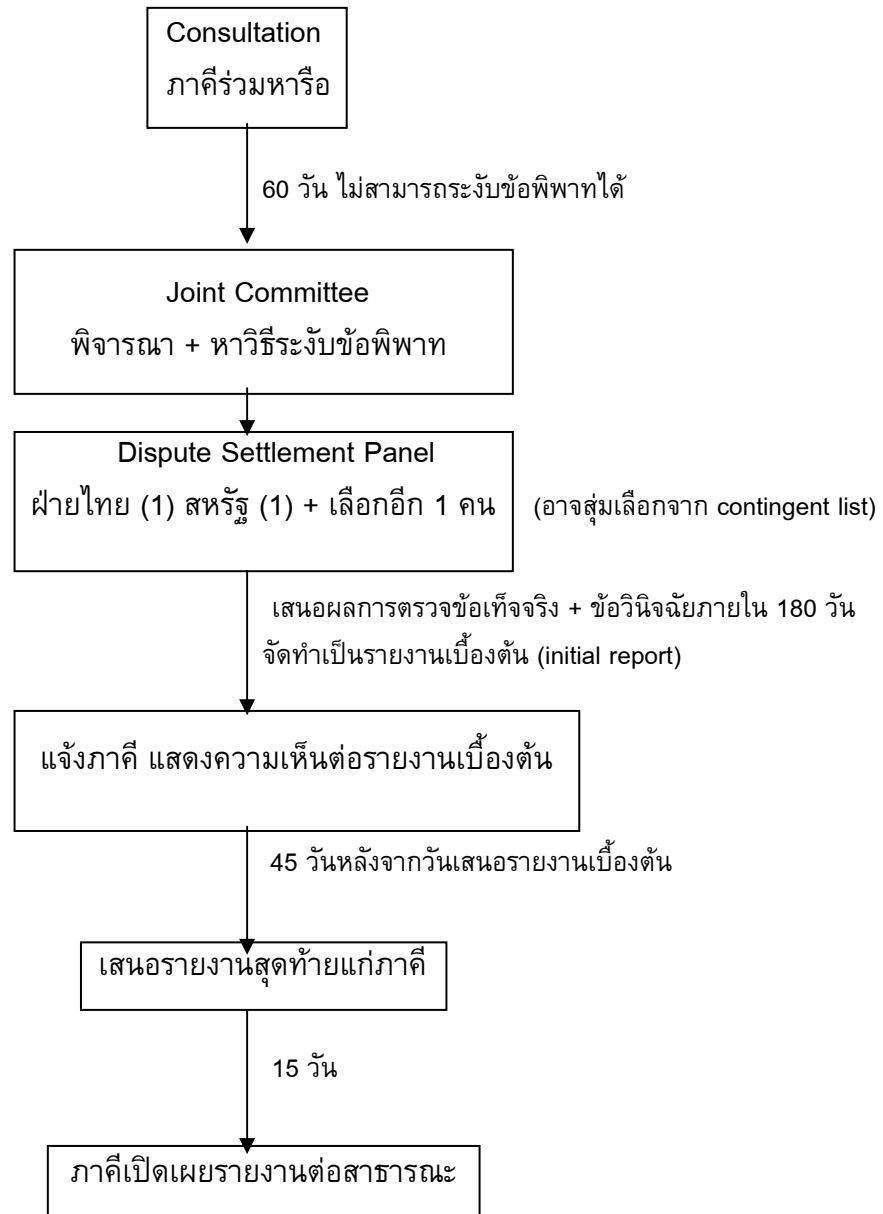
(1) การให้ประเทศคู่เจรจาจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (Joint Committee) ที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐบาลจากทั้งสองฝ่าย โดยมี The United States Trade Representative เป็นประธานร่วมกับตัวแทนของอีกฝ่าย คณะกรรมการร่วมนี้จะทำหน้าที่ในการควบคุมและทบทวนการดำเนินงานตามข้อตกลงและเรื่องของการค้าระหว่างประเทศ โดยกำหนดว่าการประชุมครั้งแรกให้คณะกรรมการร่วมพิจารณาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของความตกลงของแต่ละภาคี และเปิดโอกาสให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น

(2) การให้ประเทศคู่เจรจาใช้กระบวนการรับข้อพิพาทในกรณีด้านแรงงานและสิ่งแวดล้อมที่ประกอบด้วยขั้นตอนตามลำดับ ดังนี้--

- การปรึกษาหารือ (Consultations)
- การเสนอให้ คณะกรรมการร่วม (Joint Committee) พิจารณาและหาวิธีรับข้อพิพาท
- การจัดตั้งคณะกรรมการยุติข้อพิพาท (Dispute settlement panel)

(3) การให้มีการชดเชยค่าเสียหายโดยการประเมินด้วยเงินประจำปี (annual monetary assessment) เข้ากองทุนซึ่งจัดตั้งโดยคณะกรรมการร่วม ที่กำหนดไว้ว่าจะไม่เกิน 15 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี โดยคณะกรรมการร่วมจะเป็นผู้บริหารจัดการกองทุนดังกล่าวเพื่อปรับปรุงด้านแรงงานและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวในประเทศที่ถูกฟ้องร้อง

ขั้นตอนของการระงับข้อพิพาทในขั้นต้น แสดงรายละเอียดได้ดังภาพต่อไปนี้





ข้อสังเกตในเบื้องต้นต่อผลกระทบทั้งในด้านบวกและด้านลบที่อาจเกิดขึ้นต่อประเทศไทย จากข้อเสนอดังกล่าวของสหรัฐฯ มีประเด็นสำคัญ คือ

- การใช้กลไกการปรึกษาหารือก่อนที่จะเข้าสู่ขั้นตอนของการระงับข้อพิพาท เป็นการช่วยลดกรณีปัญหาข้อพิพาทที่จะเกิดขึ้นได้ในระดับหนึ่ง
- การกำหนดให้ใช้กลไกของคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม มีผลได้ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของคณะกรรมการและขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ ในเชิงบวก การมีคณะกรรมการร่วมซึ่งหากประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีความเป็นกลาง ย่อมทำให้การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมพัฒนาได้ นอกจากนี้การระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการให้คำแนะนำย่อมเป็นการเปิดโอกาสเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ในทางตรงกันข้ามต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าคณะกรรมการมีอำนาจเพียงให้คำแนะนำจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้
- ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ซึ่งเป็นจุดอ่อนสำคัญในปัจจุบัน จะถูกใช้เป็นข้ออ้างในการฟ้องร้องดำเนินคดีได้ หากประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- การกำหนดให้มีการชดเชยความเสียหาย จะตกเป็นภาระของสาธารณชนอย่างยิ่งหากรัฐบาลไทยไม่มีการกำหนดให้ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินมาตรการเพื่อการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมของประเทศซึ่งเป็นการรักษาผลประโยชน์สาธารณะโดยรวมที่แม้ว่าจะมีผลกระทบต่อการลงทุนของภาคเอกชน ก็ต้องให้ถือว่าให้ยึดประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมแก่สาธารณะเป็น

- การกำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เป็นการสนับสนุนหลักการของ Good Governance แต่ในประเทศไทยยังต้องมีการพัฒนากลไกในทางปฏิบัติให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

- การกำหนดให้มีค่า Assessment จ่ายเข้ากองทุนที่ คณะกรรมการร่วม ตั้งขึ้น ทำให้ประเทศไทยต้องมีการเตรียมการด้านกฎหมายรองรับอย่างรัดกุมและต้องมั่นใจว่าสามารถนำไปบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าภายใต้เงื่อนไขเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในข้างต้นจะมีกระบวนการและเงื่อนไขที่ชัดเจน แต่เนื่องจากกระบวนการระงับข้อพิพาทดังกล่าวนี้เป็นกรณีที่ใช้เฉพาะสำหรับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับรัฐเท่านั้น ซึ่งจะไม่ได้ครอบคลุมถึงกรณีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนที่อาจจะเกิดขึ้นภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรี ดังที่มีหลายกรณีได้เกิดขึ้นแล้วในต่างประเทศ ดังนั้นในส่วนของการระงับข้อพิพาทจึงต้องมีการพิจารณาและต้องเตรียมการอย่างรอบคอบโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับข้อพิพาทระหว่างรัฐและเอกชนด้วย

การค้าเสรีกับประเด็นทางสิ่งแวดล้อม

ท่านผู้หญิง ดร.สุชาวัลย์ เสียงไทย

1) ประเด็นการค้ากับสิ่งแวดล้อม

ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าและสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน การค้าถือเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งแน่นอนเมื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นก็ย่อมมีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งในรูปของการมีมลภาวะและกากของเสียทั้งอันตรายและไม่อันตรายที่สูงขึ้นจากการผลิตและการบริโภคที่เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกนำเข้ามาใช้ประโยชน์ อย่างไรก็ตาม มีข้อถกเถียงจากนักเศรษฐศาสตร์ว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจนำมาซึ่งรายได้ที่สามารถนำไปใช้ในการปกป้องและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ นอกจากนี้ ถ้าเราสามารถทำให้ราคาของสินค้าสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ก็อาจมีผลให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่ก่อผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และแนวคิดแบบนี้เองที่ทำให้เกิดการสรุปว่าการเปิดการค้าเสรี (trade liberalization) ไม่จำเป็นต้องส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสมอไป เพราะนอกจากการค้าเสรีจะก่อให้เกิดการเพิ่มของกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งนำมาซึ่งการเพิ่มของรายได้แล้ว ถ้าราคาสินค้าและบริการสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ก็จะทำให้เกิดสมดุลของการเพิ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ถ้าการค้าเป็นไปในทิศทางที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้เทคโนโลยีที่สะอาดในการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ก็ย่อมไม่เพิ่มผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวไม่ใช่ว่าจะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป โดยเฉพาะนักสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มที่จะไม่เห็นด้วยต่อความคิดดังกล่าว เนื่องจากส่วนหนึ่งไม่เชื่อว่ากลไกตลาดที่มีอยู่จะสามารถทำให้เกิดการสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของสิ่งแวดล้อมได้อย่างถูกต้อง และจากหลักของเอนโทรปี (Entropy Law) คงไม่มีเทคโนโลยีใดที่จะแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้จริง

นอกจากแนวคิดที่ค่อนข้างจะขัดแย้งกันระหว่างนักเศรษฐศาสตร์กับนักสิ่งแวดล้อม ยังมีแนวความคิดของนักพัฒนา ซึ่งส่วนมากมาจากประเทศกำลังพัฒนา ที่มีต่อเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการค้าและสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่มองว่าประเทศกำลังพัฒนามีความยากจนและต้องการการค้าและการลงทุนจากประเทศพัฒนาแล้ว แต่ประเทศพัฒนาแล้วกลับพยายามใช้ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมมาปิดกั้นทางการค้า เพื่อปกป้องผลประโยชน์และตลาดภายในที่ตนเสียเปรียบด้านต้นทุนกับประเทศกำลังพัฒนา (Non-trade barriers หรือ NTB) และภายใต้การเจรจาทางการค้าไม่ว่าเป็นพหุภาคีเช่น WTO หรือ การทำการค้าแบบทวิภาคีก็ยังมีแนวโน้มของการใช้ประเด็นทางการค้ามาเพื่อเอื้อประโยชน์กับประเทศพัฒนาแล้วที่มีอิทธิพลสูงกว่า ทั้งนี้ในการทำการตกลงทางการค้าเสรี (Free Trade Agreement หรือ FTA) ของสหรัฐฯ ก็ได้มีการนำเอาประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาใช้ ดังจะได้มีการกล่าวถึงในรายละเอียดเป็นกรณีศึกษาในบทความนี้ต่อไป

2) การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Review) กรณี FTA ไทย-สหรัฐฯ⁵

การเจรจาตกลงทำการค้าเสรีแบบทวิภาคี (Bilateral Trade) ที่สหรัฐฯ ทำกับประเทศต่างๆ รวมทั้งไทย มีการนำประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาเป็นประเด็นเจรจา โดยสาระสำคัญคือ การกำหนดให้มีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของทั้งสองฝ่ายให้อยู่ในระดับสูง (high level of protection) และมีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ (effectively enforce environmental laws) ทั้งนี้เหตุผลหลักๆ อาจมีอยู่ 2 ประการคือ สหรัฐฯ มีการสมมติฐานว่าประเทศคู่ค้าที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา มีต้นทุนในการผลิตที่ต่ำกว่าสหรัฐฯ เพราะผู้ประกอบการสามารถผลักภาระของต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมในการผลิตให้สังคมแบกรับได้ เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายของประเทศเหล่านี้กระทำไม่ได้เต็มที่ อีกประการหนึ่ง สหรัฐฯ ต้องการเปิดตลาดสินค้าและบริการใหม่ๆ ซึ่งด้านสิ่งแวดล้อมเอื้อให้เกิดโอกาสดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

ภายใต้กฎหมายของสหรัฐฯ คือ Executive Order No.13141 สหรัฐฯ ได้กำหนดแนวทางในการประเมินด้านสิ่งแวดล้อม (Guidelines for Implementation of Executive Order 13141 : Environmental Review of Trade Agreements) ในรูปการจัดทำรายงานทบทวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Review) ของการทำ FTA กับประเทศคู่ค้าทุกประเทศ ซึ่งในกรณีของประเทศไทยเอง แม้ว่าจะไม่มีกฎระเบียบใดๆ ให้ประเทศไทยต้องทำรายงานทบทวนด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว แต่ทางสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ก็ได้สนับสนุนให้ทางสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (GSEI) ศึกษาและทบทวนผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลมาจากการทำ FTA กับสหรัฐฯ โดยการศึกษาได้ประเมินผลกระทบทั้งโดยตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ผลกระทบโดยตรงที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมายและกฎระเบียบ ด้านสิ่งแวดล้อม (regulatory effects) และการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ (economic effects) ที่เป็นผลมาจากการทำ FTA และผลกระทบทางอ้อมที่อาจผ่านกลไกกฎหมายที่มีอยู่ในบทอื่น ๆ เช่น กลไกการฟ้องร้องต่างๆ ภายใต้ FTA

ทั้งนี้การศึกษาได้วิเคราะห์ทั้งเนื้อหา (text) ของข้อตกลง FTA ที่จะเกี่ยวข้องกับด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ บทที่ว่าด้วยสิ่งแวดล้อม บทการลงทุน บทด้านการบริการ บทด้านการเกษตร บทด้านทรัพย์สินทางปัญญา และบทด้านการระงับข้อพิพาท นอกจากนี้ยังมีการศึกษาประเด็นเฉพาะ (specific issues) เช่น สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMO) และเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น

⁵ โครงการ “การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Review) เพื่อเตรียมความพร้อมในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา” ที่สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สาระหลักที่การศึกษาได้ค้นพบคือ ความขัดแย้งกัน (inconsistency) ระหว่างบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและบทอื่นๆ โดยเฉพาะบทว่าด้วยการลงทุน กล่าวคือ ในขณะที่บทสิ่งแวดล้อมหรือ Environmental Chapter มีการเน้นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในระดับสูงและการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในบทอื่นๆ เช่น บทการลงทุน (Investment Chapter) กลับมีผลให้การพยายามคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอาจจะทำได้ยากขึ้นหรือไม่ได้เลย หากการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อการลงทุน โดยในบทการลงทุนได้มีกลไกที่อนุญาตให้เอกชนหรือผู้ลงทุน (สหรัฐฯ) สามารถฟ้องรัฐบาลคู่ค้าได้ ถ้ารัฐบาลกระทำการที่เอกชนเห็นว่าผลกระทบต่อการลงทุน (ของนักลงทุนสหรัฐฯ) ซึ่งจะมีรายละเอียดพอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

3) ข้อสังเกตเกี่ยวกับบทสิ่งแวดล้อม (Environmental Chapter) ภายใต้ FTA ของสหรัฐฯ

สาระสำคัญของบทสิ่งแวดล้อมที่สหรัฐฯกำหนดไว้ใน FTA ได้แก่

1) จะต้องให้ความสำคัญกับการคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องให้ความคุ้มครองในระดับสูง (high level of protection) ต่อสภาวะแวดล้อม ตลอดจนให้มีการดำเนินงานทุกวิถีทาง เพื่อปรับปรุงกฎหมายเหล่านี้ให้ดีขึ้นอยู่เสมออีกด้วย

2) ให้มีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ (effectively enforce environmental laws)

3) ไม่ให้มีการผ่อนปรนความคุ้มครองต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการค้าและการลงทุน

4) ให้มีขั้นตอนของการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐต่อรัฐ ในกรณีที่มีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลกระทบต่อการค้าทวิภาคี

ทั้งนี้ข้อสังเกตว่า เรื่องของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายถือได้ว่าเป็นเรื่องภายในหรืออำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ดี สหรัฐฯ ได้กำหนดให้คู่เจรจาทั้งสองฝ่ายเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีการคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมหรือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไรได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการแทรกแซงของต่างประเทศในการดูแลกิจกรรมภายในของไทย นอกจากนี้ยังเป็นประเด็นที่นำไปสู่การเกิดข้อพิพาทได้ด้วย หากไม่สามารถตกลงกันได้ระหว่างผู้ที่ชี้ให้เห็นว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพกับฝ่ายผู้ที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ซึ่งแม้ว่าเรื่องนี้อาจจะดูเหมือนมีประโยชน์ต่อไทยบ้างในการทำให้เกิดการคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น แต่ก็กลายเป็นเรื่องที่ต่างชาติมาเป็นผู้กำหนดสิ่งที่ควรจะเป็นหน้าที่และความพร้อมของไทยเอง

นอกจากนี้ในความเป็นจริงแล้วประสบการณ์ของการทำการค้าเสรีอเมริกาเหนือ หรือ NAFTA ได้แสดงให้เห็นว่าแม้บทสิ่งแวดล้อมจะให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม แต่บทอื่นๆ เช่น บทการลงทุนกลับส่งผลตรงข้ามให้รัฐบาลคู่เจรจากรณีการฟ้องร้องไม่สามารถออกกฎหมายคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมได้ รวมทั้งการพยายามรักษาพันธกรณีตามข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (Multilateral Environmental Agreements หรือ MEAs) ก็กลับกระทำได้ยากขึ้นภายใต้ FTA

4) ข้อสังเกตเกี่ยวกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมในบทการลงทุน (Investment Chapter)

บทการลงทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ให้นักลงทุนได้รับการคุ้มครองทั้งจากการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมจากประเทศคู่ค้า (ในรูปของ National Treatment(NT) หรือ Most Favoured Nation (MFN) หรือ Minimum Standard) การให้ความคุ้มครองว่านักลงทุนไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ประเทศคู่ค้าอาจต้องการ (performance requirement (PR)) และการยึดทรัพย์หรือยกเลิกกิจการโดยรัฐ (indirect expropriation) ทั้งนี้การคุ้มครองนักลงทุนดังกล่าว สามารถกระทำผ่านกลไกการระงับข้อพิพาทระหว่างนักลงทุนและรัฐภายใต้บทการลงทุน (Investor-State Dispute Settlement) ซึ่งเปิดโอกาสให้นักลงทุนสามารถฟ้องรัฐได้ หากนักลงทุนเชื่อว่าการละเมิดการคุ้มครองการลงทุนในประเด็นต่างๆที่กล่าวข้างต้น ซึ่งกลไกดังกล่าวนี้เองที่อาจส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้

ทั้งนี้ประสบการณ์ของ NAFTA ได้ชี้ให้เห็นถึงการเกิด Roll-back หรือ การที่เอกชนใช้กลไก Investor-State Dispute Settlement แล้วมีผลให้รัฐไม่สามารถออกกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้

ตารางที่ 1 ตัวอย่างกรณีพิพาทกับนักลงทุนสหรัฐภายใต้ข้อตกลง NAFTA

กรณีที่	เอกชนผู้ฟ้องร้อง	รัฐบาลที่ถูกฟ้อง	ประเด็นฟ้อง	ผลลัพธ์
1 (1996)	Ethyl Corp. (USA)	Canada	การสั่งห้ามการนำเข้าสาร MMT ของรัฐบาล Canada ด้วยเหตุผลด้านสิ่งแวดล้อมจำนวนเงิน US\$250 ล้าน	มีการตกลงกันนอกศาลโดยรัฐบาล Canada จ่ายบริษัทของสหรัฐฯ ไป US \$13 ล้าน และยกเลิกการประกาศห้ามการนำเข้าสาร MMT ด้วยในปี 1998
2 (1999)	Methanex Corp. (Canada)	USA	การสั่งห้ามการใช้สาร MTBE โดยรัฐต่างๆในสหรัฐด้วยเหตุผลด้านสิ่งแวดล้อมจำนวนเงิน US\$ 970	คดียังไม่สิ้นสุด
3 (1998)	S.D. Myers (USA)	Canada	การสั่งห้ามส่งออก PCB ชั่วคราว โดยรัฐบาล Canada จำนวนเงิน US\$ 50 ล้าน	คณะ tribunal ตัดสินให้รัฐบาล Canada ผิดในส่วนของการ National treatment แต่ยังไม่ได้กำหนดจำนวนเงินที่รัฐบาลจะต้องจ่ายค่าเสียหายให้บริษัท

จากการศึกษาข้อพิพาทของ NAFTA ที่ผ่านมา กรณีของ Ethyl Corp. อาจถือว่าเข้าข่ายของการทำให้เกิด Roll-back เพราะนอกจากรัฐบาล Canada จะแพ้ในศาลและต้องชดเชยค่าเสียหายให้กับบริษัทสหรัฐแม้ว่าจะไม่ใช่จำนวนเงินสูงดังที่ถูกฟ้องก็ตาม แต่ที่สำคัญคือยังมีการยกเลิกการประกาศห้ามนำเข้าสาร Methyl cyclo pentadienyl manganese tricabunyl หรือ MMT ในที่สุด อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการบางกลุ่ม (Neumyer, 2001) ให้เหตุผลว่าการห้ามการนำเข้า MMT ของรัฐบาล Canada มาจากการถูกกดดันโดยกลุ่มผลประโยชน์ที่ผลิตรถยนต์ เพราะสาร MMT อาจมีผลเสียต่อระบบเครื่องยนต์มากกว่าเป็นเหตุผลทางสิ่งแวดล้อม และรัฐบาล Canada ก็มีการยกเลิกการประกาศห้ามดังกล่าวในที่สุดเพราะยังขาดเหตุผลทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุนความอันตรายของสารดังกล่าว แต่จะด้วยเหตุผลอะไรก็ตาม ในที่สุดรัฐบาล Canada ก็ตัดสินใจยกเลิกกฎหมายที่อาจมีผลต่อสิ่งแวดล้อมเนื่องจากการทำ FTA

ส่วนกรณี Methanex จะคล้ายกับกรณี Ethyl Corp. แต่คราวนี้ บริษัท Methanex ของ Canada ฟ้องรัฐบาลสหรัฐ เนื่องจากทางสหรัฐมีการห้ามการใช้สาร methyl tertiary-butyl ether หรือ MTBE ในรัฐ California ซึ่งบริษัท Methanex เป็นผู้ผลิตสาร methanol ซึ่งเป็นตัวประกอบสำคัญในการผลิตสาร MTBE อีกที ทั้งนี้การห้ามใช้สาร MTBE ของสหรัฐ มาจากผลการวิจัยที่บ่งชี้ให้เห็นถึงอันตรายจากสารดังกล่าว แต่แม้ว่าเวลาล่วงเลยมา 6 ปีแล้ว คดีนี้ก็ยังไม่สิ้นสุด ซึ่งถ้าสหรัฐแพ้ เช่นคดี Ethyl Corp. ก็ทำให้เข้าข่าย Roll-back hypothesis ได้ แต่แม้ว่าถ้าสหรัฐชนะก็ยังเป็นประเด็นที่สหรัฐต้องจ่ายเงินหลายล้าน US\$ เพื่อต่อสู้ปกป้องการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ดี

นอกจาก 2 กรณีที่เป็นกรณีเก่าแล้ว เมื่อปี 2001 ยังมีกรณีฟ้องร้องใหม่โดยบริษัท Crompton ของสหรัฐอเมริกาที่ผลิตยาฆ่าแมลงที่ใช้สาร lindane ซึ่งเป็นสารประเภท Persistent Organic Compound (POP) ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐบาล Canada ซึ่งพยายามที่จะให้มีการ phase out ยาฆ่าแมลงดังกล่าว ทั้งนี้บริษัท Crompton ฟ้องรัฐบาล Canada ว่าละเมิดการคุ้มครองการลงทุนของ NAFTA เนื่องจากนโยบายดังกล่าวจะส่งผลดีกับผู้ผลิตสารทดแทน lindane ที่เป็นสัญชาติ Canada เอง กรณีนี้ยังไม่ตัดสินแต่ถ้ารัฐบาล Canada แพ้ ก็เข้าข่ายที่เอกชนทำให้เกิดอุปสรรคต่อการ phase out สารเคมีอันตราย ซึ่งเป็นนโยบายที่มีผลดีต่อสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ประสบการณ์ของ NAFTA ยังแสดงให้เห็นถึงกรณีที่กลไกระงับข้อพิพาทดังกล่าวภายใต้บทลงทุน ทำให้การพยายามปฏิบัติตามพันธกรณีของข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมกระทำได้ยากขึ้นคือ กรณี S.D. Myers ซึ่งรัฐบาล Canada อ้างความเป็นภาคีสัญญา Basel ออกกฎหมายห้ามการส่งออก PCB ซึ่งเป็นกากของเสียอันตรายข้ามพรมแดน โดยเฉพาะไปยังประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีสัญญา Basel (เช่นสหรัฐ) ซึ่งทางบริษัท S.D. Myers ของสหรัฐได้ฟ้องรัฐบาล Canada ว่าเป็นการละเมิดการคุ้มครองการลงทุน เพราะจากการออกกฎหมายห้ามดังกล่าวทำให้บริษัทสหรัฐไม่สามารถบำบัด PCB ได้ ในขณะที่บริษัทบำบัด PCB สัญชาติ Canada ยังคงดำเนินการได้ เพราะไม่ต้องส่งสารดังกล่าวข้ามพรมแดน คณะ Tribunal ได้ตัดสินให้รัฐบาล Canada แพ้ โดยให้เหตุผลว่ารัฐบาล Canada สามารถหาวิธีอื่นได้ เช่น อาจสนับสนุนให้บริษัท S.D. Myers outsource ให้ทางบริษัทใน Canada เป็นผู้บำบัด PCB แทนได้ จะได้ไม่ต้องมี

ปัญหาการส่ง PCB ข้ามเขตแดน ซึ่งก็ไม่ใช่เป็นการละเมิดอนุสัญญา Basel แต่ขณะเดียวกันก็ไม่
ต้องละเมิดการคุ้มครองการลงทุนด้วย อย่างไรก็ตาม หากจะปฏิบัติดังนั้นจริง รัฐบาล Canada ก็คง
ต้องมีการให้ความช่วยเหลือหรือสร้างแรงจูงใจให้บริษัท S.D. Myers outsource ให้บริษัท Canada
บำบัด PCB แทน ซึ่งก็หมายความว่า การจะปฏิบัติตามพันธกรณีของข้อตกลงระหว่างประเทศด้าน
สิ่งแวดล้อม กลายเป็นเรื่องที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกเอกชนฟ้องร้อง

สรุป

จะเห็นได้ว่าในกรณีการทำ FTA ของสหรัฐฯ การหิบบกประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาใน
การทำ FTA ไม่ใช่เพื่อเป็นการคุ้มครองเรื่องสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ฉะนั้นหากจะป้องกันไม่ให้เกิด
การทำ FTA เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม อาจจำเป็นต้องมีการบัญญัติบทสิ่งแวดล้อมไว้ในลักษณะ
“Carve-out” คือ ไม่ให้ตกอยู่ในบังคับของข้อตกลงเกี่ยวกับการเปิดเสรีการลงทุน เพื่อป้องกันไม่ให้
เกิดแนวโน้มที่จะมีการฟ้องร้องภายใต้กลไก Investor-State Dispute Settlement ซึ่งอาจจะทำ
ให้การคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมกลับกระทำได้อีกยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

สุชาวัลย์ เสถียรไทยและคณะ (2548) รายงานความก้าวหน้า “การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อม
(*Environmental Review*) เพื่อเตรียมความพร้อมในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-
สหรัฐอเมริกา”, สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยการสนับสนุน
ของสำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัย (สกว.)

Neumayer, E. (2001) *Greening Trade and Investment: Environmental Protection
without Protectionism*. Earthscan, London.

Public Citizen (2001) *NAFTA Chapter 11 Investor-to-State Cases: Bankrupting
Democracy Lessons for Fast Track and the Free Trade Area of the America*,
Washington, DC

UNCTAD (2004) *International Investment Agreements: Key Issues*, UNCTAD.