

ข้อเสนอแนะเบื้องต้นต่อการเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ ในมิติการเจรจาที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อมในการเจรจารอบ 3

จากการศึกษาวิเคราะห์โดยการเทียบเคียงเนื้อหาของข้อตกลงการเปิดการค้าเสรีระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในบทว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม (Environment Chapter) และบทอื่นๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับมิติด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ด้านทรัพย์สินทางปัญญา ด้านการลงทุน ด้านการค้าบริการ ด้านการเกษตร และด้านการยุติข้อพิพาท¹ คณะผู้ศึกษาฯ มีข้อเสนอเบื้องต้นต่อการเจรจาจัดทำความตกลง FTA ไทย – สหรัฐอเมริกา ดังนี้

1. ควรมีการกำหนดวัตถุประสงค์ หลักการ และเหตุผลของการจัดทำความตกลงในส่วน Environment Chapter ให้ชัดเจน เพื่อวางกรอบการเจรจาและเพื่อประโยชน์ในการตีความข้อบทต่างๆ หากมีกรณีพิพาทที่อาจเกิดขึ้น โดยคณะผู้เจรจาของไทย ควรกำหนดวัตถุประสงค์/หลักการ/เหตุผล โดยยึดความต้องการและผลประโยชน์ของประเทศไทยเป็นตัวตั้ง
2. ไม่ควรให้มีข้อกำหนดใดๆ ในความตกลง FTA ที่ลดทอนอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ของประเทศไทย หรือเปิดโอกาสให้สหรัฐฯ สามารถแทรกแซงกระบวนการกำหนดหรือการใช้บังคับกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของไทย เนื่องจากการกำหนดกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม การใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศ ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามข้อเรียกร้องใน Environmental Chapter ตาม Article X.2 หรือ การจัดตั้ง Environmental Affairs Council เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดำเนินการของคู่สัญญา ตาม Article X.5 นั้นเป็นประเด็นที่ควรได้รับการถกเถียงในรายละเอียดด้วย
3. การจัดทำความตกลง FTA ต้องไม่มีข้อบังคับใดที่อนุญาตให้นำเอามาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศหนึ่งไปบังคับใช้กับอีกประเทศหนึ่ง แต่ควรเป็นการดำเนินการตามความเหมาะสม และโดยความสมัครใจของแต่ละประเทศเอง เนื่องจากการกำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมต้องพิจารณาปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศ รวมถึงขีดความสามารถความพร้อมในการปฏิบัติของแต่ละประเทศ
4. การจัดทำข้อตกลง FTA ควรมีข้อกำหนดที่ชัดเจนว่า การจัดทำความตกลง FTA จะไม่จำกัดการดำเนินการใดๆ ของประเทศไทยในการดูแลปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือประโยชน์ของสาธารณะ เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐในการปกป้องคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

¹ เนื่องจากคณะผู้ศึกษาฯ ไม่มีเอกสารข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ จึงอาศัยการวิเคราะห์จากเนื้อหาความตกลง FTA ที่ทางสหรัฐฯ ทำกับประเทศโมร็อกโก สิงคโปร์ ออสเตรเลีย และชิลี เป็นการเทียบเคียง ควบคู่กับการศึกษาเป้าหมายการเจรจาที่กำหนดไว้ในกฎหมายการเจรจาการค้าของสหรัฐฯ คือ Trade Promotion Authority Bill 2002

นอกจากนี้ ควรระบุให้เป็นที่ชัดเจนด้วยว่า การกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ ของรัฐที่เป็นการเพิ่มระดับความเข้มงวดหรือยกมาตรฐานในการดูแลปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพของประชาชนหรือประโยชน์ของสาธารณะ รวมทั้งการใช้มาตรการเพื่อห้ามนำเข้าสินค้าที่ได้ถูกห้ามใช้ในประเทศอื่น (Domestically Prohibited Goods : DPG) จะไม่ถูกนำมาเพื่อใช้อ้างเป็นฐานความผิดในการฟ้องร้องได้ แม้ว่ามาตรการหรือนโยบายดังกล่าวจะมีผลต่อการเพิ่มต้นทุนหรือส่งผลกระทบต่อการประกอบกิจกรรมของนักลงทุน

5. เนื่องจากประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกในความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements : MEAs) หลายฉบับ จึงมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดใน MEAs นั้นๆ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนุสัญญาบาเซล ดังนั้น ข้อตกลง FTA จะต้องมีการระบุให้ชัดเจนว่า ข้อกำหนดต่างๆ ในความตกลง FTA จะต้องไม่มีผลต่อการจำกัดสิทธิของประเทศไทย หรือมีผลต่อการขัดขวาง สร้างอุปสรรคให้กับประเทศไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณีของ MEAs ที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอยู่ หรือจะเป็นภาคีสมาชิกในอนาคต

นอกจากนี้ ฝ่ายไทยควรต้องเจรจาปฏิเสธหรือแก้ไขข้อเรียกร้องของสหรัฐตาม Article X.9 ใน Environment Chapter ที่กำหนดให้ประเทศไทยยอมรับสิทธิ หน้าที่ และพันธกรณีเฉพาะ MEAs ที่ประเทศไทยและสหรัฐเป็นภาคีร่วมกัน (ในขณะที่สหรัฐเป็นภาคี MEAs บางฉบับเท่านั้น) เพื่อมิให้ข้อเรียกร้องดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ และการปฏิบัติตามพันธกรณีใน MEAs ต่างๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคีแต่สหรัฐ มิได้เป็นภาคี

6. ควรมีการระบุให้ชัดเจนว่า ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างไทยกับสหรัฐเกี่ยวกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นและเกี่ยวข้องกับ MEAs จะต้องใช้กลไกการตัดสินระงับข้อพิพาทที่กำหนดไว้ใน MEAs (ไม่ใช่กลไกการระงับข้อพิพาทตามที่กำหนดไว้ในความตกลง FTA)

7. เพื่อป้องกันการเกิดข้อพิพาทในการปรับใช้ข้อบทใน Environment Chapter กับข้อบทใน Chapter อื่นๆ ภายใต้ความตกลง FTA ควรต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า ประเด็นสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมีความสำคัญเหนือข้อบทใน Chapter อื่นๆ เช่น เรื่องการคุ้มครองสิทธินักลงทุน² เรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เรื่องการระงับข้อพิพาท ฯลฯ เพื่อให้ข้อบทใน Chapter อื่นๆ มาเป็นข้อจำกัดหรือเป็นอุปสรรคในการดำเนินการใดๆ ในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนและประโยชน์ของสาธารณะ และที่สำคัญเพื่อป้องกันปัญหาข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นในภายหลังจากความขัดแย้งในประเด็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพกับเปิด

² จากการพิจารณาข้อบทในความตกลง FTA ของประเทศโมร็อกโกและสิงคโปร์ใน Investment Chapter ในหัวข้อที่เกี่ยวกับ Performance Requirement มีการยอมให้ใช้ประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็นเงื่อนไขการลงทุนได้ แต่มีข้อยกเว้นอยู่พอสมควร ซึ่งขึ้นกับการตีความ นอกจากนี้ในข้อบทเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง Investment และ Environment มีเนื้อหาที่หากดูเผินๆ เป็นการให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม แต่ถ้าพิจารณาโดยละเอียด จะพบว่า ยังคงมุ่งเน้นให้ความสำคัญคุ้มครองการลงทุนเป็นหลักอยู่

เสรีการค้าหรือการลงทุน ซึ่งมีตัวอย่างกรณีพิพาทเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากระหว่างรัฐบาลกับนักลงทุนภายใต้การจัดทำเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA)

8. ในกระบวนการเจรจาจัดทำ FTA ประเทศไทยควรยึดถือและให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการเจรจา เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย นอกจากนี้ ยังเป็นการดำเนินการเช่นเดียวกับฝ่ายสหรัฐ ที่ให้ประชาชนทั่วไป องค์กรภาคประชาชน องค์กรเอกชน สถาบันวิชาการอิสระ ที่มีโอกาสมีส่วนร่วมในหลายรูปแบบ เช่น การแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำรายงาน Environmental Review ซึ่งมีประโยชน์ทั้งในแง่การให้ข้อมูล ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการเจรจา ในขณะเดียวกัน ยังเป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรองแก่คณะผู้เจรจาในอีกทางหนึ่งด้วย