

「公共道德」作為動物保育措施合法目的之探討

— 以海豹案於 TBT 協定 2.2 條之詮釋為核心

李宜芳、劉盈君

歐盟海豹產品案 (EC—Seal Products, 下稱本案) 中, 加拿大與挪威因為不滿歐盟議會於 2009 年頒布, 旨在禁止海豹產品於歐盟市場流通之第 1007/2009 以及 737/2010 號法令¹, 遂於同年於世界貿易組織 (World Trade Organization, 下稱 WTO) 下提起諮商, 嗣於 2011 年請求成立小組²。該案小組去 (2013) 年裁決報告中, 認定系爭法規具有維護「公共道德」之合法目的, 且未造成更多貿易限制, 因而不構成技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade, 下簡稱 TBT 協定) 第 2.2 條的違反³。

受到許多動物保育團體的關注, 本案之裁決也被認為是在 WTO 爭端解決實務在動物保育方面的一大突破。值得注意的是, 有別於美國鮪魚案 II (US — Tuna II (Mexico))⁴, 本案並非以動物之生命、健康作為 TBT 協定下之合法目的 (legitimate objective), 而係首度援引公共道德 (public moral) 作為動物保護措施的合法目的, 此案不僅為動物保育在 WTO 框架下創造政策空間, 亦給予 TBT 協定中合法目的的概念一個新的詮釋, 而是否得適用至其他類型之動物保育措施, 值得留意。

因此, 本文將簡述本案之背景、小組裁決內容, 側重小組於 TBT 協定 2.2 條下關於合法目的之詮釋, 並引述雙方與小組之見解、立場。接著, 將討論歐盟何以選擇此理由作為抗辯, 並由小組之見解中分析對後續動物保育相關爭端可能產生之影響。

本案簡介

¹ 莊雅涵、趙思博, 試論歐盟海豹產品案於 TBT 協定第 2.1 條、第 2.2 條下之適法性, 政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 137 期, 頁 1, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no137/1.pdf>。(最後瀏覽日: 2014 年 1 月 23 日)

² 戴心梅, 加拿大就歐盟限制海豹產品案向 WTO 請求成立小組, 政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 116 期, 頁 1, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no116/1.pdf>。(最後瀏覽日: 2014 年 1 月 23 日)

³ 關於本案加拿大、挪威之其他主張, 小組認為系爭法案的例外規定違反 TBT 協定第 2.1 條技術性法規、1994 年關稅暨貿易總協定第 1.1 條最惠國待遇以及第 3.4 條國民待遇, 雖然符合第 20 條(a)款維護公共道德必要措施, 但不符合第 20 條前言必要性的認定而未成立抗辯。此外, 本案亦有 TBT 協定第 5.1.2 條符合性評估程序之違反。

⁴ Panel Report, *United States — Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products*, ¶ 7.437, WT/DS381/R (Sept. 15, 2011).

本案措施為歐盟第 1007/2009 號法令⁵：第 2 條首先定義海豹與海豹產品，包含所有加工或未經加工之海豹產品，例如海豹肉、海豹油、海豹皮等；第 3 條則限制海豹產品於歐盟市場上的流通，並設計三種例外規定：一為因紐特民族 (Inuit) 或其他原住民群落依據傳統狩獵方法，並基於生計目的而獵殺海豹所獲之產品；二為旅客及其親屬基於個人使用目的，非基於商業之營利目的及非經常性進口海豹之副產品 (by-products)；三為獵捕海豹者係依循以海洋資源永續管理為立法目的之國內法而獵殺海豹，且獲得的海豹產品得非基於商業營利目的在市場上流通。此外，本案另一爭議措施係為補充前述法令第 3 條所訂定之 737/2010 號法令⁶，包含海豹獵捕方法、取得之海豹產品得於市場上流通之情形、得獵捕海豹之人等規定。除例外狀況外，此二法令均禁止歐盟會員國進口任何海豹產品且不得使其在歐盟境內市場流通。

加拿大及挪威主張，系爭法令中的例外規定係給予歐盟及其他第三方國家優惠之市場進入管道，違反 WTO 下之義務⁷。小組認定該法令構成 TBT 協定附件第 1.1 條所定義之技術性法規⁸，但小組駁回措施造成更多貿易限制的主張，認定歐盟沒有違反第 2.2 條的必要性要件⁹。

雙方針對 TBT 協定 2.2 中「合法目的」之主張

TBT 協定第 2.2 條規定，各會員應確保其技術性法規之擬訂、採行或適用，不得以對國際貿易造成必要之障礙為目的或產生該等效果；為此，技術性法規對貿易之限制，不應較諸達成合法目的所必須者嚴格，同時並顧及未達成該合法目的所可能產生之風險¹⁰。簡言之，TBT 協定第 2.2 條判定系爭措施是否為對貿易限制最小之措施，須滿足兩個要件：首先，該技術性法規係為達到條文所列之合法目的；其次，該技術性法規對貿易的限制不應該較達成合法目的者嚴格 (not be more trade-restrictive than ‘necessary’ to fulfil that legitimate objective)。

⁵ Regulation (EC) No 1007/2009, of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on trade in Seal Products, 2009 O.J. L(286)36 [hereinafter, the Basic Regulation]. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/november/tradoc_145264.pdf.

⁶ Commission Regulation (EU) No 737/2010, of 10 August 2010 laying down detail rules for the implementation of Regulation (EC) No 1007/2009 of the European Parliament and of the Council on trade in Seal Products, 2010 O.J. L(216)1.

⁷ Panel Report, *European Communities — Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, ¶ 3.1-3.2, WT/DS400/R, WT/DS401/R (Nov. 25, 2013).

⁸ Panel Report, *EC — Seal Products*, ¶ 7.3.1.1.2.

⁹ Panel Report, *EC — Seal Products*, ¶ 7.3.3.

¹⁰ Agreement on Technical Barriers to Trade, art. 2.2: “Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfill a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfillment would create. Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, inter alia: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products.”

歐盟主張其法令反映公共道德的標準¹¹，自其 1007/2009 號法令前言第 4 段¹²及第 9 段¹³觀之，歐盟法令係基於公眾對獵殺海豹與剥皮過程中海豹的恐懼與痛苦所引起道德疑慮所制定，用以落實公共道德的標準，且能夠減少被捕殺的海豹數目，以達到促進海豹福利之效果¹⁴。歐盟強調，法規之目的並非在於避免消費者混淆以及基於錯誤認知所為之選擇，而例外條款則是因為所涉情形中的捕殺目的與商業性獵捕並不相同，不會產生如商業性獵捕般的道德顧慮¹⁵。歐盟同時也提出立法以前的問卷調查以證明歐盟人民對於商業性獵捕的感受與反對¹⁶。

然而原告國加拿大反駁，認為系爭法規的設計與架構並不足以支持公共道德之目的，因動物福利的問題並非源於行為舉止正確與否的公共道德層面。關於動物的待遇，雖然有可能與道德有關，但並不能據此認為公眾對議題的關注是來自於公共道德的顧慮，且國內多數意見反對特定行為的原因並不足以構成判斷行為正確與否的標準¹⁷。加拿大認為系爭法規中例外條款之內涵與動物福利欠缺關聯，也無法禁止非人道獵殺海豹所製成的產品流通，不足以保護動物福利，更無法使歐盟人民免於道德感情的傷害。加拿大重申其境內獵殺海豹的行為並非不人道，歐盟所主張的公共道德疑慮係構築於商業性獵捕海豹等同於不人道捕殺的錯誤假設¹⁸。

另一原告國挪威雖不爭執動物福利與公共道德的關聯，但同樣認為系爭法規所欲保護的公共道德並不存在，原因在於挪威認為就立法史來觀察，系爭法規的制定為政治結果，並非源於公共道德的顧慮，法規本身也欠缺判斷獵殺海豹的行為是否人道的設計¹⁹。挪威認為，歐盟只是試圖用公共道德的保護傘來含括動物福利、原住民族權利、天然資源管理與永續發展等互相衝突的政策目標²⁰。

小組裁決

¹¹ Panel Report Addendum, *European Communities — Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, ¶¶ 59–63, WT/DS400/R/Add.1, WT/DS401/R/Add.1 (Nov. 25, 2013).

¹² The Basic Regulation, preamble (4): “The hunting of seals has led to expressions of serious concerns by members of the public and governments sensitive to animal welfare considerations due to the pain, distress, fear and other forms of suffering which the killing and skinning of seals, as they are most frequently performed, cause to those animals.”

¹³ The Basic Regulation, preamble (9): “In accordance with the Protocol on protection and welfare of animals annexed to the Treaty, the Community is to pay full regard to the welfare requirements of animals when formulating and implementing, inter alia, its internal market policy. The harmonised rules provided for in this Regulation should accordingly take fully into account considerations of the welfare of animals.”

¹⁴ Panel Report, *EC — Seal Products*, ¶ 7.367.

¹⁵ Panel Report, *EC — Seal Products*, ¶ 7.368.

¹⁶ Panel Report, *EC — Seal Products*, ¶ 7.370.

¹⁷ Panel Report, *EC — Seal Products*, ¶ 7.359.

¹⁸ Panel Report, *EC — Seal Products*, ¶ 7.360.

¹⁹ Panel Report, *EC — Seal Products*, ¶ 7.363.

²⁰ Panel Report, *EC — Seal Products*, ¶ 7.366.

小組首先援引美國鮭魚案 II 對於 TBT 協定 2.2 條的見解，認為必須要參考如條文文字、立法歷程等有關證據來判斷法規的目的是否合法。此外，小組對於法規目的的判讀，也不受雙方主張所拘束²¹。

小組接著釐清公共道德的內涵，援引美國賭博案 (US – Gambling)、中國視聽產品案 (China – Audiovisual Products) 對於公共道德為「國家或團體用以評估行為舉止正確與否」之解釋，且接受其內涵可因各國社會、文化、宗教等價值的不同，而有不一樣的詮釋。因此，WTO 承認會員國在此要件的判讀享有裁量權，給予會員國相當的空間來解釋與適用公共道德之標準²²。小組認為美國賭博案、中國視聽產品案中雖然表彰的是對於 GATT、GATS 協定中「公共道德」概念之闡釋，然而由於 TBT 協定是 GATT 之延伸，且協定間的解讀應一致，因而仍有參考、引用之價值²³。

再者，小組定性法規的立法目的，復判斷立法目的的合法性。在立法目的的判定上，小組於關注兩個重點：第一，歐盟境內是否存有對海豹福利等議題的公眾關注，第二，該公眾關注與公共道德的關聯性。

關於歐盟境內是否存在對於海豹議題的關注，小組檢視歐盟第 1007/2009 號法令的前言，認為其可彰顯歐盟境內人民對於海豹福利議題之關注：第 1 段落說明海豹能感知痛苦、憂愁、恐懼等受苦的感受²⁴；第 4 段則關於海豹獵捕所引發的關注²⁵；第 5 段描述部分歐盟會員國為回應消費者對海豹獵捕、剝皮與海豹相關產品所引發之動物福利問題已有限制海豹產品流通的立法²⁶；第 10 段強調考量動物福利，應於歐盟境內調和動物保育關法規²⁷；第 11 段認為要求狩獵者遵循動物福利有關法規以避免動物不必要的痛苦的方式並不可行²⁸。而在立法歷程的觀察，歐盟於 2006 年所提出的 Declaration of European Parliament on banning seal products in the European Union 與海豹福利有關連²⁹，而於接下來的歐洲理事會國會議員大會 (Parliamentary Assembly of the Council of Europe) 中認為獵殺海

²¹ Panel Report, *EC – Seal Products*, ¶ 7.378.

²² Panel Report, *EC – Seal Products*, ¶¶ 7.380, 7.381.

²³ Panel Report, *EC – Seal Products*, ¶ 7.382.

²⁴ The Basic Regulation, preamble (1): “Seals are sentient beings that can experience pain, distress, fear and other forms of suffering....”

²⁵ *Supra* note 12.

²⁶ The Basic Regulation, preamble (5): “In response to concerns of citizens and consumers about the animal welfare aspects of the killing and skinning of seals and the possible presence on the market of products obtained from animals killed and skinned in a way that causes pain, distress, fear and other forms of suffering, ...”

²⁷ The Basic Regulation, preamble (10): “To eliminate the present fragmentation of the internal market, it is necessary to provide for harmonised rules while taking into account animal welfare considerations...”

²⁸ The Basic Regulation, preamble (11): “..., consistent verification and control of hunters’ compliance with animal welfare requirements is not feasible in practice or...”

²⁹ Panel Report, *EC – Seal Products*, ¶ 7.391.

豹之殘酷是公共道德的爭論³⁰，在 2008 年的草案、草案影響評估報告當中，也點出了公眾對於海豹獵殺與剝皮的關注，且這些關注是基於道德的原因、歐盟人民對於非人道獵殺海豹的憤怒和排斥、公眾對於海豹產品製程道德疑慮之覺察³¹。基此，小組同意本案中，歐盟境內確實存有對於海豹福利的關注，然而此關注係基於獵捕行為，而非特定的獵捕方式³²。

在討論公眾關注與道德的關聯性時，小組除了重申前揭法規與公共道德的關聯外，也參考了歐盟所採行的其他動物保育行動、條約與各歐盟會員國的國內法規³³。以歐盟法規而言，歐盟關於保護屠宰時動物的相關法規當中即指出動物福利是一個歐盟的整體價值 (Community value)，同時也提出關於保護農場動物、野生動物、寵物等相關的法規作為證據³⁴。而歐盟各會員國的法規也顯現出此一價值，亦存有公共道德的考量與道德相關的政策目標：例如奧地利的法規即強調保護動物為人類的特別責任，而比利時與荷蘭保護海豹福利的相關法規則認為不人道的獵殺海豹侵犯了國家的公共秩序 (public order) 與格調 (decency)³⁵。歐盟更進一步提出其他 WTO 會員國保護海豹福利的相關法規，強調動物保育與動物福利主義 (philosophy of animal welfarism)、傳統道德思想的關聯。小組考量上述證據後，認為雖並非每個引述的法規皆能證明海豹福利與歐盟公共道德的關聯，但就證據整體為觀察，可肯認其彰顯了歐盟公眾決定是非的道德標準³⁶。

前述兩段的討論，確立了系爭法規的目的在於處理公眾對於海豹福利的道德關注，小組接著要檢視此關注是否為 TBT 協定 2.2 條所稱的「合法目的」。小組再度引用美國鮪魚案 II 對於 TBT 協定第 2.2 條的解釋，說明 TBT 協定 2.2 條中所揭示的合法目的為例示清單³⁷，除此之外，亦可參考 TBT 協定前言第 6 段、第 7 段，以及其他 WTO 含括協定所揭示的合法目的³⁸。本案之法規目的為「公共道德」，亦見於 GATT、GATS 的一般例外條款，顯示 WTO 成員對於此政策目標的重視³⁹。基此，小組認為公共道德為 TBT 協定 2.2 條下的合法目的。然而，僅涉海豹福利的公共道德是否仍為合法目的？小組再次強調，公共道德必須依循各會員國內社會不同的是非判準而定。而於本案，既然歐盟已經證明道德與動物福利的關聯性，可肯認其作為合法目的⁴⁰。

³⁰ Panel Report, *EC – Seal Products*, ¶ 7.393.

³¹ Panel Report, *EC – Seal Products*, ¶ 7.395.

³² Panel Report, *EC – Seal Products*, ¶ 7.398.

³³ Panel Report, *EC – Seal Products*, ¶ 7.405.

³⁴ Panel Report, *EC – Seal Products*, ¶ 7.406.

³⁵ Panel Report, *EC – Seal Products*, ¶ 7.407.

³⁶ Panel Report, *EC – Seal Products*, ¶ 7.409.

³⁷ Panel Report, *EC – Seal Products*, ¶ 7.415.

³⁸ Panel Report, *EC – Seal Products*, ¶ 7.416.

³⁹ Panel Report, *EC – Seal Products*, ¶ 7.418.

⁴⁰ Panel Report, *EC – Seal Products*, ¶ 7.419.

綜上所述，小組承認對於海豹福利的公共道德關注可以作為 TBT 協定 2.2 條下的合法目的。

本案對於動物福利保護的影響分析

圍繞著本案爭端的關鍵問題為海豹的保護，然而，為何歐盟不如美國鮪魚案 II 援引保護動物（海豚）生命健康與環境作為合法法律目的，而選擇主張未明示於 TBT 協定 2.2 條的「公共道德」？

有論認為此係著眼於 TBT 協定 2.2 條必要性要件之審查：第一，在討論 TBT 協定 2.2 條時，越重要的政策目標越容易通過必要性的檢驗。於本案例中，主張「公共道德」顯然較「保護動物生命健康」具有更高的重要性⁴¹，歐盟甚至可稱公共道德具有最高的重要性（highest importance），是以不達成該政策目標所產生的結果較為嚴重，進而提高通過必要性審查的可能。再者，由於「公共道德」所保護者為歐盟「境內」居民的道德感情，因此，亦可免於原告國挑戰系爭措施侵害對於非歐盟境內海豹的管制權，而產生域外效力之爭議，實因歐盟居民為歐盟管轄權所及，保護其道德感情並不會有管轄權過度擴張的疑慮⁴²。此外，觀諸歐盟立法的過程，關於海豹獵捕方式所可能產生的道德疑慮本即為歐盟立法所關切的重點，歐盟舉證上能提出充分的證據，而若欲以此類證據支持「保護動物生命健康」之論點顯然較為牽強⁴³。

本文認為，小組、上訴機構對於「公共道德」、「保護動物生命健康」的審查標準，亦支持歐盟訴訟策略的選擇。如同前述，美國賭博案當中清楚指出以「公共道德」作為政策目標時，考量各會員國的社會、文化、宗教不同，應給予各會員國較多的認定與適用空間。以此而言，小組、上訴機構在此主張下，審查密度會較為寬鬆，傾向尊重各會員國的認定，而當事國主張「保護動物生命健康」時並不享有如此之裁量空間。此外，美國鮪魚案 II 當中，小組於討論該案措施對於「保護動物生命健康」的貢獻程度時，所評估者為措施對於保護海豚全體的貢獻程度，因而該案中為保護特定海域海豚的措施即被認定僅具有「部分」貢獻⁴⁴，相同之思考亦可能見於本案，原因在於以海豹的保護而言，三種例外允許海豹產品進口的規定，相當程度將降低「保護動物生命健康」之說服力，依美國鮪魚案 II 之見解，系爭措施可能亦僅具有「部分」貢獻，不利於必要性的審查。

歐盟於本案主張的成功，同時達成海豹保育以及歐盟公共道德的維護，然而，是否得複製於其他動物保育措施引發的爭端，不無疑問。本案小組認可以公共道

⁴¹ Christian Pitschas & Hannes Schloemann, *WTO Compatibility of the EU Seal Regime: Why Public Morality Is Enough (but May Not Be Necessary)*, in BEITRÄGE ZUM TRANSNATIONALEN WIRTSCHAFTSRECHT 23 (2012).

⁴² *Id.*, at 19.

⁴³ *Id.*

⁴⁴ Panel Report, *US — Tuna II (Mexico)*, ¶7.599.

德做為政策目標的原因在於公眾關注之存在以及公眾關注、道德的連結。然而，未必所有動物之保育皆能引發足夠的公眾關注，且即便能引發公眾之關注，能否如歐盟提出完備之立法歷程作為支持亦為關鍵，且本案小組對於採認「民意調查」作為證據的態度，顯然較為保守：對於問卷內容、調查對象、調查與系爭措施的關聯性皆有很嚴密之認定，因而民意調查於本案僅具有限制的證明效果⁴⁵。此外，與道德之關聯，也並非存在於每種動物之保育。本案中，因獵捕海豹之手段殘暴、非人道，以及海豹被捕殺、剝皮時可能遭遇的巨大痛苦而能觸發道德之疑慮，然而，若對於所欲保育之動物不存在有如此殘暴、非人道之對待，是否仍能觸發道德疑慮，仍待釐清。

結語

本文認為，小組雖承認「公共道德」為合法目的用以保護海豹之福利，以訴訟策略而言，較之「保護動物生命健康」確實具有一定之優勢，然而，本案獵殺海豹之行為本質本即具有高度的道德非難性，因而易於通過小組於公共關注、道德層面的檢視。但是並非各式動物的保育皆有相似之特性，因此援引「公共道德」作為動物保育措施之合法目的之可能仍存有限制。值得注意者，小組於本案例中，明確承認動物福利作為全球議題的本質⁴⁶，可見 WTO 對於動物保育、動物福利議題日漸重視，對於將來檢視會員國之動物保育措施與 WTO 含括協定的合致性而言，為樂觀之發展。

⁴⁵ Panel Report, *EC – Seal Products*, ¶ 7.398.

⁴⁶ Panel Report, *EC – Seal Products*, ¶ 7.420.