

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อนุสัญญา Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (1973) หรืออนุสัญญา CITES เป็นอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญมากฉบับหนึ่งของโลก ตั้งแต่อดีตมาประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่นานาประเทศให้ความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ จากอดีตที่แทบจะไม่มีข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เนื่องด้วยจำนวนปริมาณของมนุษย์ที่ยังมีไม่มากเท่ากับในปัจจุบัน ทำให้ความจำเป็นในการบริโภค และการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติมีน้อย แต่หลังจากที่ปริมาณผู้คนบนโลก การบริโภคและความต้องการทรัพยากรธรรมชาติมีมากขึ้น ประกอบกับมีพัฒนาการของเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า ทำให้เกิดการรุกรานทำลายทรัพยากรได้อย่างง่ายดาย รวดเร็ว และที่สำคัญสามารถทำได้ในบริเวณหรือในปริมาณที่มาก ทำให้การเกิดใหม่ของทรัพยากรไม่สามารถทดแทนได้ทัน ยิ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้ไปหมดไป (Irreplaceable) ซึ่งการเกิดทดแทนไม่สามารถทำได้ หรือทำได้แต่ต้องใช้เวลาอันยาวนาน ทำให้โลกต้องประสบกับสภาวะเสี่ยงในการเผชิญปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากเรื่องทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญและเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดของโลกในขณะนี้ คือปัญหาด้านสภาวะอากาศที่มีความเปลี่ยนแปลง ซึ่งสาเหตุใหญ่ที่นักวิชาการเห็นตรงกัน ว่าเป็นเหตุที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้น คือ การกระทำของมนุษย์ ทั้งการทำลายทรัพยากรจนทำให้ระบบนิเวศน์โดยรวมเสียหาย การทำกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นการกระทำที่มีมานาน และเพิ่มปริมาณมากขึ้นเรื่อยๆ โดยไม่ได้คำนึงว่าการกระทำดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลเสียหายใหญ่หลวงต่อสิ่งแวดล้อมของโลก และการที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมกลายเป็นปัญหาที่ใหญ่ที่สุด ก็เนื่องจากความเสียหายที่มนุษย์ทำขึ้นนั้น ไม่สามารถทำการเปลี่ยนแปลง แก้ไขหรือ ทำให้กลับคืนมาได้อย่างสมบูรณ์ แม้มนุษย์จะพยายามคิดค้นทดลองใช้เทคโนโลยีใดๆมาช่วย ก็เป็นเพียงการทำให้กลับคืนสภาพเดิมมาได้เพียงบางส่วน หรือเป็นการทำให้สภาพแวดล้อมที่มีอยู่ไม่เสียหายมากไปกว่าปัจจุบันเท่านั้น

ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมจึงถูกหยิบยกขึ้นในเวทีโลกในเกือบทุกเวที ไม่ว่าจะเป็นเวทีการประชุมทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองหรือสังคม โดยเฉพาะเวทีประชุมทางด้านเศรษฐกิจและ

สิ่งแวดล้อม ที่ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมได้ขยายตัวไปจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพสังคม และระบบเศรษฐกิจโลกอย่างห้ามไม่ได้ เนื่องจากความเสียหายนั้นมีผลเป็นลูกโซ่เชื่อมต่อกันไป เมื่อแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมถูกทำลาย ย่อมทำให้จำนวนปริมาณทรัพยากรที่มีความจำเป็นต่อการบริโภคมนุษย์มีน้อยลง ประกอบกับการเปลี่ยนแปลง ความแปรปรวนของสภาพอากาศทำให้เกิดภาวะ การขาดแคลนอาหาร และส่งผลไปถึงราคาอาหารที่สูงขึ้น จนกระทบ รายได้และการใช้จ่ายของประชากร ตัวอย่างเช่นการประชุมเกี่ยวกับเศรษฐกิจโลก หรือ World Economic Forum ที่เมือง Davos ประเทศ Switzerland ที่มีการประชุมกันทุกปีและถือว่าเป็นเวที ประชุมที่มีความสำคัญมากเกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยมีการรวบรวมผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ นักธุรกิจ และนักการเมืองผู้นำของโลกมาถกเถียงปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่มีความสำคัญในปีนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าในหลายปีที่ผ่านมาเวที World Economic Forum มีประเด็น เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้นทุกปี โดยเฉพาะการประชุมประจำปี (Annual meeting) เมื่อต้นปี ค.ศ.2008 ที่ผ่านมามีการจัดหัวข้อการประชุมที่เกี่ยวกับประเด็นการขาดแคลนน้ำที่จะใช้สำหรับ บริโภค (Time Is Running Out for Water) ที่มีผู้เข้าร่วมถกปัญหารวมทั้งนาย Ban ki-moon เลขาธิการ องค์การสหประชาชาติ หรือการประชุมเปิดการประชุมประจำปีเกี่ยวกับหัวข้อ การรับมือและ ผลกระทบเกี่ยวกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงของอากาศ (Climate Change Divide) เป็นต้น จาก ข้อพิจารณาที่ผ่านจะเห็นว่าปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ได้เป็นปัญหาของประเทศใดประเทศ หนึ่งเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่นานาประเทศจะต้องให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหา เพราะ สิ่งแวดล้อมถือเป็นของทุกคนบนโลก และมีความเกี่ยวเนื่องกัน ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถ รักษาสภาพแวดล้อมของตนให้ดีได้เพียงประเทศเดียวโดยปราศจากการมีสภาพแวดล้อมที่ดีของ ประเทศอื่น ๆ ในโลก ดังนั้นจึงเกิดความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมขึ้น ทั้งเป็นการร่วมมือในระดับทวิภาคี หรือพหุภาคี ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก

เท่าที่ผ่านมา มีการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก โดยข้อตกลงที่มีความสำคัญจะเป็นข้อตกลงในลักษณะพหุภาคี เนื่องจากจะเกี่ยวเนื่องกับหลายประเทศ ซึ่งจะ ทำให้เกิดผลให้เห็นได้เร็วและมีประสิทธิภาพ ข้อตกลงพหุภาคีที่สำคัญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีทั้ง ข้อตกลงเกี่ยวกับประเด็นการรักษาชั้นบรรยากาศของโลก เช่น Framework Convention on Climate Change (1992) หรือ Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer (1989) ประเด็น เกี่ยวกับการรักษาน้ำ เช่น Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes ECE Water Convention (1992) ประเด็นเกี่ยวกับการจัดการของเสียหรือสารมี พิษ เช่น Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (2001), Rotterdam Convention on

the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade (1998) และ Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal (1989) และประเด็นเกี่ยวกับการรักษาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น United Nations Convention on the Law of the Sea LOS Convention (1982) และ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (1973) ข้อตกลงเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ตรงกันในการรักษาสภาพแวดล้อม โดยจะกำหนดมาตรการกฎเกณฑ์ดำเนินการให้รัฐภาคีนำไปปฏิบัติภายในรัฐของตนให้สอดคล้องกับข้อตกลง (Compliance measures) ซึ่งบางครั้งก็จะมีผลหรือเป็นมาตรการที่นำไปใช้ระหว่างรัฐภาคีด้วย เพื่อให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างเคร่งครัด ทำให้เกิดสภาพบังคับของข้อตกลง จึงต้องมีการกำหนดมาตรการในกรณีที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อบท มาตรการที่มีการกำหนดไว้มากที่สุดคือมาตรการลงโทษทางการค้า (trade sanction) โดยข้อตกลงอนุสัญญา CITES 1973 เองก็มีการใช้มาตรการระงับทางการค้า (Commercial suspension) ซึ่งการระงับทางการค้าของอนุสัญญา CITES 1973 นั้นมีความหมายที่แตกต่างกับข้อตกลงอื่น ในแง่การตีความการค้า (Trade) ตามอนุสัญญาและการปรับใช้ การใช้มาตรการของแต่ละข้อตกลงก็จะมีกระบวนการพิจารณาใช้ที่แตกต่างกันไป ซึ่งตรงจุดนี้ได้ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งถึงความถูกต้อง เท่าเทียม การไม่มีอคติ และเลือกปฏิบัติ รวมถึงการได้ผลของการใช้มาตรการ ว่าการกำหนดใช้มาตรการนี้ได้ทำให้รัฐภาคีดำเนินการตามข้อบทเพื่อให้วัตถุประสงค์สามารถบรรลุไปได้จริงหรือไม่ หรือมาตรการเป็นเพียงเครื่องมือสำหรับใช้กีดกันทางการค้าระหว่างประเทศทางอ้อม โดยอ้างเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นฉากบังหน้าเท่านั้น

อนุสัญญา CITES 1973 ถือว่าเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมของโลก ที่มีความเก่าแก่และมีจำนวนรัฐภาคีมาก การที่ข้อบทมาตรการเป็นไปในลักษณะควบคุมทางการค้า พืชป่าและสัตว์ป่าที่จะต้องมีส่วนต่อกฎหมายในและระบบการค้าของรัฐภาคี ระบบการทำงาน อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน รวมทั้งการพิจารณาใช้มาตรการก็มีกระบวนการแตกต่างกับข้อตกลงระหว่างเกี่ยวกับประเด็นสิ่งแวดล้อมอื่น ซึ่งก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาข้อถกเถียงถึงความโปร่งใสในการใช้มาตรการบังคับใช้ข้อบทเรื่อยมา วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงจะเป็นศึกษาลักษณะของอนุสัญญา กระบวนการดำเนินงานของหน่วยงาน ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาใช้มาตรการดำเนินการให้สอดคล้องและบังคับใช้ข้อบทอนุสัญญา รวมทั้งพิจารณาผลที่ตามมาทั้งทางกฎหมายและทางด้านอื่นที่เกิดขึ้นกับรัฐภาคีที่ถูกใช้มาตรการ รวมถึงกรณีของประเทศไทยที่ได้เข้าร่วมเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญา CITES 1973 และถูกพิจารณาให้ใช้มาตรการ ด้วยเหตุ

การไม่ปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญา ฯ เพื่อเป็นการศึกษากระบวนการความมีประสิทธิภาพ
ในทางความเป็นจริงของการใช้มาตรการดำเนินการให้สอดคล้อง ภายใต้อนุสัญญา CITES 1973

วัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์

- ศึกษาความมีผลผูกพัน ความโปร่งใส และความมีประสิทธิภาพ ของการปรับใช้
มาตรการให้รัฐดำเนินการให้สอดคล้องกับอนุสัญญา CITES 1973
- ศึกษาสถานการณ์ สภาพปัญหา และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับการปรับใช้อนุสัญญา
CITES และมาตรการให้รัฐดำเนินการให้สอดคล้องกับอนุสัญญา CITES 1973 ต่อ
ประเทศไทย

ข้อสมมติฐานของวิทยานิพนธ์

1. มาตรการดำเนินการให้สอดคล้องภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ
เกี่ยวกับพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า หรือ CITES 1973 โดยเฉพาะมาตรการสภาพบังคับ
ทางการค้า (Trade sanction) มีกระบวนการปรับใช้ที่เหมาะสมหรือไม่
2. มาตรการดำเนินการให้สอดคล้องภายใต้อนุสัญญา CITES 1973 มีผลบังคับผูกพัน
ทางกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่
3. การดำเนินการตามอนุสัญญา CITES 1973 ของประเทศไทยมีมาตรการภายในที่
เพียงพอหรือไม่ และการใช้มาตรการดำเนินการให้สอดคล้องภายใต้อนุสัญญา
CITES ต่อประเทศไทย มีผลทำให้ประเทศไทยดำเนินการตามอนุสัญญาฯ ได้หรือไม่

ขอบเขตของวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีขอบเขตการศึกษาในเรื่อง มาตรการของอนุสัญญา CITES 1973 ที่
ทำให้รัฐภาคีดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อบทอนุสัญญา CITES 1973 เน้นไปที่การใช้มาตรการ
ระงับและห้ามทางการค้า ซึ่งไม่ได้มีการศึกษาการปรับใช้มาตรการอื่นๆอย่างละเอียด ศึกษาถึงการ
ปรับใช้มาตรการกับรัฐทั้งที่เป็นรัฐภาคี และที่ไม่ใช่รัฐภาคี และศึกษาผลกระทบจากการใช้
มาตรการ ซึ่งศึกษาเจาะจงเฉพาะกับกรณีประเทศไทย

ชื่อเฉพาะและคำย่อ

Basel Convention 1989	Convention on the Control of Transboundary (1989)
Cartagena Protocol 2000	Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity (2000)
CBU	Capacity-building Unit (to CITES secretariat)
CITES 1973	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (1973)
COP	Conference of the Parties (to CITES)
CSU	Convention Support Unit (to CITES secretariat)
EC	European Community
EU	European Union
EEZ	Exclusive Economic Zone
EIA	Environmental Investigation Agency
GATT 1947	General Agreement on Tariffs and Trade (1947)
IFAW	International Fund for Animal Welfare
IGOs	Inter-Governmental Organizations
ILO	International Labour Organization
Interpol	International Criminal Police Organization
IUCN	World Conservation Union (ก่อนจะเปลี่ยนเป็น) International Union for Conservation of Nature and Natural Resources
Kyoto Protocol 1997	Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change (1997)
Lacey Act	US Lacey Act of 1900
LCU	Legislation and Compliance Unit (to CITES secretariat)
MEAs	Multilateral Environmental Agreements

Montreal Protocol 1987	Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer (1987)
NBTs	Non-tariff barriers to trade
NGOs	Non-Governmental Organizations
Pelly Amendment 1967	US Pelly Amendment to the Fisherman's Protective Act of 1967
PMU	Policy and Management Unit (to CITES secretariat)
Rotterdam Convention 1998	Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade (1998)
SSC	Sub-regional Steering Committee
SSN	Species Survival Network
SSU	Scientific Support Unit (to CITES secretariat)
Stockholm Convention 2001	Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (2001)
TEC	Technical Expert Committee
TRAFFIC	Trade Records Analysis of Fauna and Flora in Commerce
UAE	United Arab Emirates
UN	United Nations
UNCLOS	United Nations Conference on the Law of the Sea
UNEP	United Nations Environment Programme
USFWS	US Fish and Wildlife Service
WCMC	World Conservation Monitoring Centre (ซึ่งในปัจจุบันใช้เป็นที่ UNEP-WCMC)
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wide Fund for Nature