

## บทที่ 2

### หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ เกี่ยวกับพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า

ตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 มีการกำหนดจัดตั้งหน่วยงานภายใน หรือกลุ่มคณะทำงานขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการปรับใช้ข้อบทอนุสัญญาฯ โดยหน่วยงานที่มีบทบาทหลักที่ปรากฏตามข้อบทอนุสัญญาฯ คือ ที่ประชุมรัฐภาคี และสำนักงานเลขาธิการ และที่ปรากฏตามข้อบทที่ประชุมรัฐภาคี ได้แก่ คณะกรรมการถาวร และคณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์

#### 2.1 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย : ที่ประชุมรัฐภาคี

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของการดำเนินการปรับใช้ข้อบทอนุสัญญาฯ CITES 1973 คือ ที่ประชุมรัฐภาคี ซึ่งถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญมากที่สุด ในอนุสัญญาฯ เพราะเป็นที่ประชุมที่ประกอบไปด้วยตัวแทนของรัฐภาคีที่มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ

##### 2.1.1 โครงสร้างการทำงานของที่ประชุม

###### 2.1.1.1 ผู้เข้าร่วมการประชุม

ผู้ที่เข้าร่วมการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคี ที่สำคัญคือตัวแทนของรัฐภาคีของอนุสัญญาฯ CITES 1973 และอาจจะประกอบไปด้วยตัวแทนจากหน่วยงาน หรือองค์กรระหว่างประเทศอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ในลักษณะของการเข้าเป็นผู้สังเกตการณ์ สำหรับผู้ที่เข้าร่วมประชุมในที่ประชุมรัฐภาคี ที่สำคัญคือตัวแทนของรัฐภาคีตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 โดยการเข้าร่วมประชุมของตัวแทนจะใช้หลักในเรื่อง การให้สิทธิเข้าร่วมของตัวแทนตามการให้การสนับสนุน

หรือ Sponsored delegation<sup>1</sup> นอกจากตัวแทนรัฐภาคีแล้วยังมีผู้สังเกตการณ์ ซึ่งอาจเป็นตัวแทนหน่วยงานระหว่างประเทศ หรือตัวแทนจากรัฐที่ไม่ใช่ภาคีก็ได้ ผู้สังเกตการณ์สามารถร้องขอเข้าร่วมการประชุมไปยังสำนักงานเลขาธิการได้แต่ไม่อาจลงคะแนนหรือออกเสียงผู้สังเกตการณ์ตามที่ขัอบทอนุสัญญาที่กำหนดไว้ได้แก่

- หน่วยงานชำนาญพิเศษ และหน่วยงานด้านพลังงานระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency) ขององค์การสหประชาชาติ

- รัฐที่ไม่ได้เป็นรัฐภาคี

- องค์การหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ หรือมีขอบเขตอำนาจไปในการสงวนรักษา ปกป้องและจัดการกับพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็้องค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล หรือ Inter-Governmental Organizations: IGOs หรือไม่ใช่ระดับรัฐบาล หรือ Non-Governmental Organizations: NGOs และหน่วยงานระดับรัฐบาลภายในรัฐ หรือ national governmental agencies ซึ่งผู้สังเกตการณ์ในกลุ่มนี้จะสามารถเข้าร่วมการประชุมได้ เมื่อมีการร้องขอไปยังสำนักงานเลขาธิการ ซึ่งจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐภาคีไม่น้อยกว่า 1 ใน 3<sup>2</sup>

ในทางปฏิบัติแล้ว องค์กร NGOs เป็นผู้เข้าร่วมประชุมที่มีบทบาทอย่างมากในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคี โดยมีการเข้าร่วมด้วยคำปราศรัย มีการให้คำแนะนำแก้ไขแก้ความเห็นแนะนำของ COP ในการประชุม และเข้าร่วมในกลุ่มทำงานด้วยอำนาจของประธานของคณะกรรมการที่ประชุมในวาระนั้นๆ ซึ่งเป็นส่วนที่ทำงานหรือจัดการเรื่องในการประชุม COP ก่อนที่จะไปถึงวาระการประชุมแบบครบองค์ประชุม ในการประชุม COP ครั้งที่ 11 มีองค์การในระดับที่ไม่ใช่รัฐบาลหรือ NGOs ทั้งที่เป็นองค์กรภายในรัฐหรือองค์กรระหว่างประเทศ กว่า 130 องค์กรได้ลงทะเบียนขอเข้าร่วมการประชุมในฐานะผู้สังเกตการณ์ ซึ่งมีจำนวนคนเกือบ 400 คน และแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางในประเด็นเรื่อง การสงวนรักษา การใช้อย่างยั่งยืนและผลประโยชน์ทางการค้า โดย องค์กร NGOs ที่มีบทบาทและแสดงความคิดเห็นมากที่สุดคือ หน่วยงานวิเคราะห์บันทึกข้อมูลทางการค้าเกี่ยวกับพืชป่าและสัตว์ป่า (Trade Records Analysis of Fauna and Flora Commerce: TRAFFIC) ซึ่งมีตัวแทนเข้าร่วมถึง 34 คน ตามมาด้วยหน่วยงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการสงวนรักษาธรรมชาติ และแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ

---

<sup>1</sup> Rosalind Reeve, Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance (United Kingdom: The Royal Institution of International Affairs, 2002), p.38.

<sup>2</sup> CITES, "article XI" Conference of the Parties.

(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN) มีตัวแทน 21 คน, กองทุนเพื่อการสงวนรักษาของโลก (World Conservation Fund) มีตัวแทน 18 คน และกองทุนเพื่อธรรมชาติ (Worldwide for Nature) มีตัวแทน 16 คน ส่วน Species Survival Network หรือ SSN เป็นการรวมตัวระหว่างประเทศขององค์กร NGOs ที่มีวัตถุประสงค์ในการดูแลและสงวนรักษาสัตว์ กว่า 65 องค์กร และสมาชิกที่เป็นปัจเจกบุคคล เป็นตัวแทนที่แข็งแกร่งที่สุดในแง่เมื่อมีการรวมตัวกัน

สำหรับการเข้าร่วมการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีของรัฐภาคี นั้นไม่ได้หมายความว่าตัวแทนจากรัฐภาคีจะสามารถมีสิทธิในการออกเสียงหรือลงคะแนนที่เท่าเทียมกัน อย่างที่กล่าวต้นหัวข้อว่าระบบการเข้าร่วมของตัวแทนรัฐภาคีเป็นการใช้ระบบ sponsoring delegation ซึ่งกำหนดให้รัฐที่ให้การสนับสนุนเงินแก่นุสัญญา มีสิทธิที่จะมีตัวแทนในการประชุมมากตามจำนวนสัดส่วนเงินช่วยเหลือที่ให้ สำหรับการเข้าร่วมการประชุมโดยรัฐที่มีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติไม่มาก ถูกสนับสนุนผ่านโครงการ ตัวแทนจากการสนับสนุน หรือ sponsored delegates project ซึ่งเป็นกองทุนที่ได้รับเงินบริจาคจากรัฐภาคี ให้แก่กองทุน Trust Fund ของอนุสัญญา CITES 1973 และบัญชีสะสมที่ไม่มีการใช้จากโครงการที่เสร็จเรียบร้อยแล้วและจากกองทุนภายนอก โดยกองทุนจะให้การสนับสนุนแก่ตัวแทนรัฐภาคีที่เข้าร่วมประชุม อย่างกรณีการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 12 ก็มีการนำมาสนับสนุนตัวแทน จาก 23 รัฐภาคี คณะกรรมการถาวร ของอนุสัญญา CITES 1973 มีความเห็นตรงกันในการให้สิทธิแก่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ตามมาด้วยประเทศกำลังพัฒนา และประเทศที่ระบบเศรษฐกิจอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ โดยใช้รายชื่อของ UN Development Programme List<sup>3</sup> เป็นที่ชัดเจนว่ากองทุนที่มีจำกัดจะไม่ให้การสนับสนุนแก่รัฐภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา และประเทศที่ระบบเศรษฐกิจอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ ซึ่งมีความเสี่ยงในการไม่มีสิทธิเข้าร่วมในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคี และถึงแม้ว่ารัฐภาคีเหล่านั้นจะได้เข้าร่วมการประชุม ตัวแทนก็มีสิทธิมีเสียงน้อยกว่าตัวแทนจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 11 มี 2 ประเทศที่มีจำนวนตัวแทนมากที่สุด (นอกจากประเทศ Kenya ซึ่งเป็นประเทศเจ้าภาพในการจัดประชุม) คือประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการทำให้ตัวแทนจากทั้ง 2 ประเทศสามารถเข้าร่วมโดยการเสียเงินในการประชุมของคณะกรรมการ และในกลุ่มทำงาน<sup>4</sup> ความไม่เท่าเทียมกันที่มีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในกระบวนการการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคี ความไม่เท่าเทียมกันนั้นย่อมไม่สามารถแก้ไขไป

<sup>3</sup> SC46, Summary Report (Mar 2002), p. 7.

<sup>4</sup> COP11 List of Participants.

โดยเว้นแต่รัฐภาคีจะเพิ่มเงินสนับสนุนของตนมากขึ้น หรือขยายโครงการ sponsored delegates project ให้มากขึ้น

ในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 10 ที่เมือง Harare ประเทศ Zimbabwe ในปี ค.ศ. 1997 มีการตำหนิจากผู้สังเกตการณ์จำนวนมากเกี่ยวกับการพยายามในจำกัดการมีส่วนร่วมของผู้สังเกตการณ์เหล่านั้น โดยเห็นชัดเจนคือ ในคณะกรรมการที่ 1 โดยเฉพาะองค์กร NGOs มีการบ่นว่ากลุ่มของตนได้รับการกำหนดที่นั่งในการประชุมที่ไม่เหมาะสม และถูกจำกัดความสามารถในการเข้าร่วม และการให้คำแนะนำความเห็นแทรก แม้แต่ตัวรัฐภาคีเองก็ถูกกีดกันจำกัด โดยเฉพาะความสามารถในการวิพากษ์วิจารณ์ร่างเงื่อนไขที่มีการร่างขึ้นโดยกลุ่มทำงานในเรื่องการให้สิทธิการค้าจากประเทศ Botswana, Namibia และ Zimbabwe (ซึ่งเป็นประเทศเจ้าภาพการประชุม) ไปยังประเทศญี่ปุ่น ภายหลังประเทศ Israel ได้มีการชี้ชัดลงไปถึงการจำกัดสิทธิในการเข้าร่วมของผู้สังเกตการณ์ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนข้อบทของอนุสัญญาฯ และมีการประชุมที่ละเมิดหลักเรื่องกฎเกณฑ์กระบวนการ<sup>5</sup>

แม้ว่าจะไม่ได้มีการตอบกลับโดยการกระทำใดๆแต่ก็ทำให้สำนักงานเลขาธิการหันมารับฟังถึงประเด็นปัญหานี้บ้าง ในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 11 ซึ่งมีการเชิญตัวแทนจากหน่วยงานของสหประชาชาติด้านสิ่งแวดล้อม (United Nations Environmental Programme: UNEP) เข้าร่วมการประชุม ที่สำนักงานใหญ่ที่เมือง Nairobi ประเทศ Kenya เป็นข้อพิสูจน์ได้ว่ามีความพยายามในการทำให้การประชุมเป็นไปในทางราบรื่นและในทิศทางเดียวกัน การเจรจาถูกทำให้เกิดสภาพบรรยากาศที่เป็นกลาง และมีความพยายามในการสร้างความสะดวกแก่ผู้เข้าร่วมที่มาจากองค์กร NGOs และทำให้แน่ใจว่าการประชุมเป็นไปตามหลักของกฎเกณฑ์กระบวนการ ในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 11 ประเทศสหรัฐอเมริกาแสดงถึงความเป็นห่วงเป็นใยเกี่ยวกับการแสดงความกังวลโดยผู้สังเกตการณ์ในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 10 และมีการยื่นเสนอความเห็นแนะนำจำนวนหนึ่งจากการเข้าร่วมของผู้สังเกตการณ์ซึ่งทั้งหมดได้รับการยอมรับให้เป็นคำตัดสินของที่ประชุม สำนักงานเลขาธิการและประเทศเจ้าภาพการประชุมมีความพยายามมากขึ้นในการให้พื้นที่แก่ผู้สังเกตการณ์ โดยกำหนดให้มีที่นั่งของผู้สังเกตการณ์ 1 ที่นั่งต่อองค์กร 1 องค์กรบนฐานะองค์กรประชุม และในวาระการประชุมที่มี (แต่ไม่รวมถึงรัฐภาคีประเทศที่ 3 และสิทธิในการลงคะแนน) ประธานในการประชุมต้องอนุญาตให้ผู้สังเกตการณ์สามารถท้วงติง

---

<sup>5</sup> Israel National Report to the UNEP Workshop on Enforcement of and Compliance with Multilateral Environmental Agreements (Jul 1999)

หรือให้คำแนะนำในระหว่างการประชุม และในเวลาที่เป็นไปได้ เชิญผู้สังเกตการณ์ที่มีความรู้ความสามารถ ในการเข้าร่วมในกลุ่มทำงานและในคณะกรรมการที่ 1 และ 2<sup>6</sup>

### 2.1.1.2 วาระการประชุม

ที่ประชุมรัฐภาคี (Conference of parties: COP) เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 โดยการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ การประชุมทั่วไป หรือ Regular meeting และการประชุมพิเศษ หรือ Extraordinary meeting<sup>7</sup>

- การประชุมทั่วไป การประชุมตามปกติจะมีการกำหนดระยะเวลาห่างระหว่างการประชุมแต่ละครั้งที่แน่นอนชัดเจนตามข้อบทในอนุสัญญาฯ กำหนดให้มีการเรียกประชุมโดยสำนักงานเลขาธิการ ซึ่งจะต้องมีการประชุมไม่น้อยกว่า 2 ปีต่อครั้ง แต่สามารถกำหนดระยะเวลาห่างระหว่างการประชุมให้น้อยลง เพื่อให้มีการประชุมมากขึ้นได้ ซึ่งแล้วแต่การตกลงกันของที่ประชุมรัฐภาคี จากวันที่อนุสัญญาฯ มีผลใช้บังคับจนถึงวันนี้ มีการประชุมตามปกติของที่ประชุมรัฐภาคีทั้งหมด จำนวน 14 ครั้ง โดยครั้งล่าสุดเป็นการประชุมเมื่อปี ค.ศ. 2007 ที่กรุง Hague ประเทศ Netherlands

- การประชุมพิเศษ การประชุมพิเศษคือการประชุมที่ไม่ได้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการประชุมตามปกติ ซึ่งอนุสัญญาฯ กำหนดให้การประชุมพิเศษสามารถทำได้ไม่ว่าในเวลาใด เมื่อมีคำร้องขอให้มีการประชุมจากรัฐภาคีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนรัฐภาคีที่มีอยู่

### 2.1.2 ขอบเขตอำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของที่ประชุมรัฐภาคีนั้นโดยรวมเป็นอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในปัญหาหรือประเด็นใดๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบทของอนุสัญญาฯ CITES 1973 ซึ่งส่วนที่สำคัญของอำนาจหน้าที่จะแบ่งออกเป็นส่วนของอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ซึ่งจะเป็นการพิจารณาตัดสินใจในการแก้ปัญหาใดๆที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปรับใช้อนุสัญญาฯ และอีกส่วนคือ

<sup>6</sup> See CITES Decisions 11.14, 11.70, 11.71, 11.127 and 11.128 (2000) for rules on observer participation in COP meetings.

<sup>7</sup> CITES, "article XI (2) ", Conference of the Parties.

อำนาจหน้าที่ในการทำความเข้าใจและแนะนำซึ่งถือเป็นช่องทางในการแนะนำให้มีความเห็นในกรณีที่เกิดความขัดแย้ง หรือเกิดปัญหาขึ้นในทางระหว่างประเทศรัฐภาคี

#### 2.1.2.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไป

ที่ประชุมรัฐภาคีทำงานโดยแบ่งการทำงานโดย 2 กลุ่มคือ การทำงานโดยผ่านทางองค์ประชุม และการทำงานผ่านทางคณะกรรมการ โดยจนถึงปัจจุบัน (ข้อมูล ปี ค.ศ. 2002) มีการทำงานผ่านทางคณะกรรมการแล้ว 4 คณะด้วยกันได้แก่

- คณะกรรมการที่ 1 ซึ่งมีหน้าที่ในการทำความเข้าใจและแนะนำ ในเรื่องการยื่นขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงบัญชี หรือในส่วนของที่เกี่ยวกับทางชีววิทยา
- คณะกรรมการที่ 2 ซึ่งมีหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับใช้ การบังคับใช้ ข้อบทในอนุสัญญาฯ และประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้อง
- คณะกรรมการงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่ในการทำความเข้าใจและแนะนำในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเงิน

- คณะกรรมการทางด้านบัญชี ซึ่งจะทำการทบทวนบัญชีของรัฐภาคีที่มีตัวแทน แต่ภายหลังในการประชุม COP ครั้งที่ 12 ได้มีการเสนอให้ยุบคณะกรรมการงบประมาณ และนำงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเงินมอบหมายให้คณะกรรมการที่ 2 เป็นผู้ดูแล ทำให้ในปัจจุบันที่ประชุม COP มีคณะกรรมการทั้งหมดเพียง 3 คณะเท่านั้น<sup>8</sup>

ขอบเขตอำนาจการทำงานของที่ประชุมรัฐภาคีกำหนดไว้ชัดเจนในข้อบทของอนุสัญญาฯ CITES โดยกำหนดว่าในการประชุมไม่ว่าจะเป็นการประชุมทั่วไป หรือการประชุมพิเศษรัฐภาคีจะทำการพิจารณาทบทวนการปรับใช้ข้อบท และอาจจะ

- กำหนดข้อบทเท่าที่จำเป็นสำหรับให้สำนักงานเลขาธิการสามารถนำไปปฏิบัติตามหน้าที่ และรับข้อบททางด้านการเงิน
- พิจารณาและรับข้อบทแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายชื่อบัญชีที่ 1, 2
- ทบทวนความก้าวหน้าในการใช้มาตรการไปในการทำให้กลับคืนสภาพ และการสงวนรักษาพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าตามรายชื่อบัญชีที่ 1, 2 และ 3
- การรับเอา และพิจารณารายงานที่เสนอโดยสำนักงานเลขาธิการ หรือโดยรัฐภาคี

<sup>8</sup> CITES COP12 Doc.1, Rules of Procedure”, prepared for COP12 (Nov 2002).

- เมื่อเห็นว่าเหมาะสม ให้ทำความเห็นแนะนำ สำหรับปรับปรุงความมีประสิทธิภาพของ ข้อบทอนุสัญญา<sup>9</sup>

#### 2.1.2.2 อำนาจหน้าที่ในการทำความเห็นแนะนำ

ลักษณะของความเห็นแนะนำที่ทำโดยที่ประชุมรัฐภาคีมีทั้งที่เป็น

- ข้อมติ
- คำตัดสิน

การทำความเห็นแนะนำของที่ประชุมรัฐภาคีเริ่มมีตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1994 โดยมีรูปแบบเป็น ข้อมติ หรือ resolutions ข้อมติที่ได้รับการทบทวนพิจารณาแล้ว หรือ revised resolutions และ คำตัดสิน หรือ decisions ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทหลักในวิวัฒนาการของอนุสัญญา CITES เป็นเวลาหลายปีความเห็นแนะนำของที่ประชุมรัฐภาคีเติบโตจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของหลักการ ที่เปลี่ยนแปลงระบบไปในทางที่ไม่สามารถคาดเห็นได้ใน ปี ค.ศ. 1973 ซึ่งมีการทำความเห็น แนะนำออกมาเป็นข้อมติและข้อมติที่ผ่านการทบทวนพิจารณาแล้วกว่า 100 ฉบับและคำตัดสินอีก กว่า 200 ฉบับ ซึ่งถือเป็นการชี้ให้เห็นของการขยายขอบเขตและความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น ของระบบ การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 9 ใน ปี ค.ศ. 1994 โดยมี การทำรูปแบบทั่วไปของข้อมติ มาใช้กับคำตัดสินที่มีออกมาโดยที่ประชุมรัฐภาคี ซึ่งมีการ ตัดสินใจรวมคำตัดสินทั้งหมดที่ไม่ได้มีการบันทึกในข้อมติไปไว้ในเอกสารที่จะทำการปรับปรุง แก้ไขทุกครั้งหลังการประชุมในแต่ละครั้ง<sup>10</sup>

ลักษณะของความเห็นแนะนำทั้ง 2 อย่างคือข้อมติ และคำตัดสิน มีความแตกต่างกัน บนพื้นฐานที่ว่าข้อมติถูกออกแบบมาเพื่อให้มีผลใช้บังคับในระยะยาว ซึ่งจะยังมีผลอยู่จนกว่าที่ ประชุมรัฐภาคี จะได้มีการทบทวนหรือยกเลิก ในขณะที่คำตัดสินจะมีผลใช้บังคับในช่วงเวลาสั้นๆ โดยส่วนมากจะมีผลใช้ในช่วงเวลาระหว่างการประชุมครั้งหนึ่งจนถึงการประชุมครั้งต่อไปเท่านั้น คำตัดสินของที่ประชุมรัฐภาคีจะถูกลบทิ้งโดยสำนักงานเลขาธิการเมื่อคำตัดสินนั้นได้มีการนำไป ปรับใช้แล้ว หรือมีหลักการที่ซ้ำกันหรือมีเนื้อหาที่เกินไปสำหรับการปรับใช้ แต่ในทางปฏิบัติมีการ ยอมรับอนุมัติคำตัดสินที่มีผลใช้บังคับระยะยาวมากขึ้น สำนักงานเลขาธิการจะมีอำนาจใน

<sup>9</sup> CITES, "article XI (3) ", *Conference of the Parties*.

<sup>10</sup> Decision 11.123 (ex 9.28 and 10.114): see Wijnstekers, p. 339

กระบวนการทบทวน และเสนอไปยังที่ประชุมรัฐภาคีเพื่อให้ดำเนินการต่อคำตัดสินให้เป็นไป เหมือนกับข้อมติ<sup>11</sup>

ความเห็นแนะนำไม่ว่าจะในรูปแบบข้อมติหรือคำตัดสินจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่มีการ แจ้งให้รัฐภาคีทราบ เว้นแต่จะมีการกำหนดเป็นอย่างอื่น<sup>12</sup> หลังจากการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคี ครั้งที่ 11 มีการแจ้งข้อมติและคำตัดสินไปยังรัฐภาคีล่าช้าหลายเดือน เหตุผลเพราะปัญหาใน ความสามารถในการปรับใช้ความเห็นแนะนำที่มีความเร่งด่วนมากกว่า จนกระทั่งในการประชุม ของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 5 ในปี ค.ศ. 1985 ข้อมติที่มีการรับโดยเสียงข้างมากทั่วไป ของรัฐสมาชิก ที่เข้าประชุมและลงคะแนนหรือออกเสียง แต่ด้วยเหตุผลที่มากกว่าการใช้เสียงข้างมากมากกว่า ย่อมเป็น การสนับสนุนการปรับใช้ข้อมติที่ดีกว่า จึงเปลี่ยนเป็นระบบเสียงข้างมาก 2 ใน 3 แทนโดยไม่รวมรัฐ ที่งดเว้นการออกเสียง ซึ่งนำมาใช้กับทั้งการรับข้อมติ ข้อมติที่ผ่านการพิจารณาทบทวนแล้ว และ คำตัดสิน และถ้าเป็นไปได้ก็เรียกให้มีการรับโดยเสียงเอกฉันท์<sup>13</sup> ร่างข้อมติหรือคำตัดสินและ เอกสารอื่นที่ต้องการจะได้รับการพิจารณาโดยที่ประชุมรัฐภาคีจะต้องมีการแจ้งไปยังสำนักงาน เลขาธิการก่อนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 150 วันก่อนถึงวันประชุม เว้นแต่จะเป็นกรณียกเว้น<sup>14</sup> เช่นเป็น กรณีปัญหาการบังคับที่เร่งด่วน ก็สามารถยอมรับได้แม้แจ้งมาภายหลังพ้นกำหนด 150 วันไปแล้ว โดยแนวทาง ในเรื่องการยื่นร่างข้อมติและคำตัดสินมีการเสนอให้รัฐภาคีพิจารณาในช่วงเดือน มีนาคม ปี ค.ศ. 2002<sup>15</sup>

จากการพิจารณาข้อมติและคำตัดสินว่ามีลักษณะการบังคับใช้แบบ “Soft law” ทำให้ ระบบของอนุสัญญาฯ CITES 1973 มีความยืดหยุ่นและคล่องตัว โดยมีผลเป็นตัวแก้ปัญหาการ ล่าช้าของการยื่นบทแก้ไขของอนุสัญญาฯ มาตรา XVII เรียกให้ใช้เสียง 2 ใน 3 ในการยื่นฝาก เอกสารการแสดงการยอมรับ บทแก้ไขของอนุสัญญาฯ โดยให้มีผลใช้บังคับกับรัฐที่ให้

<sup>11</sup> CITES Decisions: Introduction (2000)

<sup>12</sup> CITES Decision 11.9. “Regarding Entry into Force of Resolutions and Decisions of the Conference of the Parties” (2000).

<sup>13</sup> See Wijnsteker, p.342: CITES Doc 11.1 (Rev. 1). “Rules of Procedures”, prepared for COP11 (Apr 2000).

<sup>14</sup> CITES Resolution Conf. 4.6 (Rev), “Submission of Draft Resolutions and Other Documents for Meetings of the Conference of the Parties”.

<sup>15</sup> Notification to the Parties No. 2202/006, “Guidelines for the Submission of Draft Resolutions and Decisions” (6 Mar 2002).

ความยินยอม บทแก้ไขที่การประชุมรัฐภาคีที่กรุง Gaborone ประเทศ Botswana อนุญาตให้สหภาพยุโรป ภาคยานุวัตรข้อบพอนุสัญญาฯ ซึ่งเป็นการแสดงถึงความล่าช้าที่อาจเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตามถึงแม้ตัวความเห็นแนะนำของที่ประชุมรัฐภาคีจะเป็นความจำเป็นในวิวัฒนาการของอนุสัญญาฯ แต่ลักษณะทางกฎหมาย ไม่ว่าจะป็นข้อมติหรือคำตัดสิน ก็ยังไม่มี การสรุปตัดสินประเด็นเรื่อง Soft law ถือเป็นประเด็นที่มีข้อโต้แย้งกันมากที่สุด โดยเฉพาะการพิจารณาตามความเห็นของนักกฎหมายระหว่างประเทศที่เห็นว่า Soft law ไม่ได้มีลักษณะมีผลผูกพัน<sup>16</sup> โดยมีนักกฎหมายตั้งคำถามที่สำคัญว่า “คำตัดสินที่ผ่านการรับโดยเสียงเอกฉันท์ของที่ประชุมรัฐภาคี จะถือว่ามีผลผูกพันทางกฎหมายกับรัฐภาคี ถ้าที่ประชุมรัฐภาคีไม่ได้รับอำนาจโดยชัดแจ้งโดยสนธิสัญญาในการออกกฎหมาย” โดยมีการชี้ลงไปว่าคำตัดสิน และข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคี มีผลใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพกับข้อตกลงพหุภาคีเกี่ยวกับประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมอื่นหรือ MEAs โดยเฉพาะภายใต้พิธีสารมอนทรีออล ที่มีวัตถุประสงค์ในการลดปริมาณก๊าซที่ทำลายชั้นบรรยากาศโลก เช่นเดียวกันกับอนุสัญญาบาเซล ที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการเคลื่อนย้ายระหว่างพรมแดนของขยะอันตราย และกระบวนการในการทำลาย<sup>17</sup> ในอนุสัญญาฯ CITES พื้นฐานทางด้านกฎหมายของความเห็นแนะนำของที่ประชุมรัฐภาคี จะมีการถูกตั้งคำถามขึ้นเป็นครั้งคราว แต่การโต้แย้งที่แท้จริงยังคงมีการหลีกเลี่ยงเรื่อยมา<sup>18</sup> การยื่นเสนอแก้ไขกฎหมาย

---

<sup>16</sup> See Patricia W. Birnie and Alan E. Boyle, International Law and the Environment (Clarendon Press, 1992),p.26 ; and M.N. shaw, International Law (Cambridge University Press, 1997), p.92.

<sup>17</sup> Jacob Werksman, “The Conference of the Parties to Environmental Treaties”, in Jacob Werksman (ed), Greening International Institutions (Earthscan, 1996), pp.5 -68; 63.

<sup>18</sup> Sand (1997), p.29, notes two cases where France and Austria states that resolutions had no legal effect. France, in its defence in the Bolivian fur skins case (see case study of the EU), argued that CITES Resolution Conf. 5.2 (1985)' was only a recommendation without any legal effect' (European Court Report, 1 (1990), 4344). In a letter circulated to COP7, the Austrian government, in response to the COP6 Infractions Report (CITES Doc. 6.19), states that resolutions had no legal standing and that interpretation of the Convention was a matter for Austria's internal legislation. The Italian

US Endangered Species Conservation and Management Act of 1995 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ถูกป้องกันไม่ให้มีการบังคับใช้บนพื้นฐาน “การแจ้งเพียงฝ่ายเดียวภายใต้ข้อบทอนุสัญญา หรือข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคี จะไม่ประสบความสำเร็จ”<sup>19</sup>

## 2.2 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน

สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน คือการทำงานให้ข้อบทอนุสัญญา CITES 1973 สามารถดำเนินการไปได้ จนประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ที่สำคัญคือ การนำข้อมติที่ได้รับ ซึ่งอาจถือว่าเป็นนโยบายในการดำเนินการที่ได้รับมาจากที่ประชุมรัฐภาคี มาดำเนินการต่อในทางปฏิบัติ ซึ่งหน่วยงานในการบริหารจะเป็นไปในรูปของกลุ่มการทำงานที่เป็นคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการที่สำคัญคือ คณะกรรมการถาวร และคณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์

### 2.2.1 คณะกรรมการถาวร

#### 2.2.1.1 โครงสร้างคณะกรรมการ

คณะกรรมการถาวร หรือ Standing Committee เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญา CITES 1973 การจัดตั้งคณะกรรมการถาวรไม่ได้มีกำหนดชัดเจนในข้อบทอนุสัญญา และมีข้อกำหนดจัดตั้งโดยข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคี Resolution Conference: Conf. ที่ 11.1 ในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 14 ในเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการหรือ Establishment of Committees โดยข้อกำหนดในข้อมติ กำหนดให้ที่ประชุมรัฐภาคีจัดระบบในการจัดตั้งคณะกรรมการของที่ประชุมรัฐภาคีและในการจัดตั้งกระบวนการที่จะตามมา

---

government also questioned the legal basis of Standing Committee measures recommended on the basis of a COP resolution in response to Italian non-compliance

<sup>19</sup> Ron Orenstein, personal communication (2002), referring to Young-Pombo proposal to amend the US Endangered Species Act (HR 2275, The Endangered Species Conservation and Management Act of 1995), in S. 201 (b)(6), proposed amend section 11(e)(7)(B).

(a) จะต้องเป็นคณะกรรมการถาวรที่เป็นหน่วยงานอื่นของที่ประชุมรัฐภาคี ซึ่งจะเป็น คณะกรรมการอาวุโส และจะต้องมีการรายงานต่อที่ประชุมรัฐภาคี

(d) ที่ประชุมรัฐภาคีหรือคณะกรรมการถาวรอาจแต่งตั้งกลุ่มทำงานที่จะใช้อำนาจตาม คำร้องขอในการแก้ปัญหาเฉพาะเจาะจง กลุ่มทำงานจะที่อายุการทำงานที่ไม่เกินกว่าช่วงเวลา จนกระทั่งถึงการประชุมครั้งต่อไปของที่ประชุมรัฐภาคี และเมื่อถึงเวลานั้นอาจมีการพิจารณาเรื่อง อายุการทำงานใหม่ถ้ามีความจำเป็น โดยกลุ่มทำงานต้องทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมรัฐภาคี และ ต่อคณะกรรมการถาวรเมื่อมีคำร้องขอ

(g) ตัวแทนจากภูมิภาค จะถูกเลือกโดยที่ประชุมรัฐภาคีให้เป็นสมาชิกของ คณะกรรมการถาวร

จากข้อมติ Conf. 11.1 ได้กำหนดแยก การจัดตั้งคณะกรรมการออกเป็นภาคผนวก 2 ส่วนคือส่วน Annex I เป็นเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการถาวรหรือ Establishment of the Standing Committee of the Conference of the Parties และตาม Annex II เรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการ เกี่ยวกับพืชและสัตว์หรือ Establishment of the animals and Plants Committees of the Conference of the Parties

ในส่วน Annex I ได้กำหนดจำนวนและบุคคลที่จะคัดเลือกเข้ามาเป็นสมาชิก คณะกรรมการถาวร โดยกำหนดให้สมาชิกคณะกรรมการถาวรประกอบไปด้วย

- ตัวแทนรัฐภาคี หรือรัฐภาคีที่ถูกเลือกจากภูมิภาคหลัก 6 ภูมิภาคของโลก หรือ six major geographic regions ซึ่งประกอบไปด้วย Africa, Asia, Central and South America and the Caribbean, Europe, North America และ Oceania มีการแบ่งสัดส่วนให้ ตัวแทน 1 คน สำหรับภูมิภาคที่มีมากกว่า 15 รัฐภาคี, ตัวแทน 2 คนสำหรับภูมิภาคที่มีรัฐภาคีตั้งแต่ 16 รัฐถึง 30 รัฐ, ตัวแทน 3 คนสำหรับภูมิภาคที่มีรัฐภาคี 31 รัฐถึง 45 รัฐ และตัวแทน 4 คนสำหรับภูมิภาคที่มี รัฐภาคีมากกว่า 45 รัฐ

- ตัวแทนรัฐบาลที่เป็นผู้เก็บรักษาเอกสารของอนุสัญญาฯ หรือ Depositary Government ซึ่งตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 คือประเทศ Switzerland

- ตัวแทนจากรัฐที่เป็นเจ้าภาพการประชุมครั้งก่อนและครั้งต่อไป

ซึ่งการเลือกตัวแทนสมาชิก แต่ละรัฐภาคีจะถูกเลือกเป็นสมาชิกตัวเลือก สำหรับเป็น สมาชิกภูมิภาค ซึ่งจะถูกลงเสนอในการประชุมให้เป็นสมาชิกภูมิภาค เฉพาะในกรณีที่ไม่มีตัวแทน สมาชิกสำหรับเป็นตัวเลือก โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการเลือกสมาชิกภูมิภาค และสมาชิก ตัวเลือกให้ในการเลือกสมาชิกทั้ง 2 ประเภทว่าในภูมิภาคที่มีจำนวนสมาชิก 1 คนและมีสมาชิก

ตัวเลือก 1 คนให้มีความเห็นแนะนำให้หมุนเวียนการเลือกกันไป สำหรับภูมิภาคที่มีจำนวนสมาชิกมากกว่า 1 คนและสมาชิกตัวเลือกมากกว่า 1 คน การเลือกควรจะมีควมพยายามที่จะเลือกให้มีความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นทางด้านภูมิศาสตร์ วัฒนธรรมหรือพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ถ้ามีการเสนอตัวเป็นผู้สมัคร มากกว่าจำนวนตำแหน่งที่มีสำหรับภูมิภาคนั้น จะให้มีการลงคะแนนในการประชุมรัฐภาคีในภูมิภาค ในระหว่างการประชุมที่ประชุมรัฐภาคี ในการที่จะได้รับเลือกของผู้สมัครจะต้องได้รับเลือกโดยเสียงข้างมากเด็ดขาด คือมากกว่าครึ่งหนึ่งของการลงคะแนนทั้งหมด เฉพาะตัวแทนที่ถูกเลือกมาโดยที่ประชุมรัฐภาคีเท่านั้นที่มีสิทธิลงคะแนน ซึ่งการเลือกจะมีการทำในช่วงเวลาระหว่างอาทิตย์ที่ 2 ของการประชุม และการเลือกสมาชิกและสมาชิกตัวเลือกจะมีการทำในช่วงท้ายของช่วงเวลากการทำงานครั้งก่อน ตามกระบวนการข้างต้นซึ่งจะต้องเป็นการลงคะแนนที่เสร็จสมบูรณ์โดยกระบวนการลงคะแนนครั้งเดียว

ช่วงเวลาในการหาสมาชิกแทนที่ ของสมาชิกและสมาชิกตัวเลือก ช่วงระยะเวลาการทำงานของสมาชิกภูมิภาค และสมาชิกตัวเลือกจะมีการกำหนดในช่วงท้ายของการประชุมทั่วไป ซึ่งจะมีการเลือกและกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดในช่วงท้ายของการประชุมทั่วไปครั้งที่ 2 และสำหรับภูมิภาคที่มีตัวแทนสมาชิก 1 คนและสมาชิกตัวเลือก 1 คน การเลือกจะเพิ่มขึ้นในทุกครั้งของการประชุมครั้งที่ 2 และสำหรับภูมิภาคที่มีสมาชิกมากกว่า 1 คนและสมาชิกตัวเลือกมากกว่า 1 คน เพื่อรับการประกันการทำงานที่จะต่อเนื่อง จะไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสมาชิกและสมาชิกตัวเลือกพร้อมกันในการประชุมเดียวกัน

ในการดำเนินงานให้สมาชิกคณะกรรมการทั้งหมดสามารถเข้าร่วมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของคณะกรรมการ แต่มีเพียงสมาชิกภูมิภาค หรือสมาชิกภูมิภาคตัวเลือก ที่มีสิทธิในการลงคะแนน ยกเว้นในกรณีที่มีการลงคะแนนเสียงเท่ากัน เมื่อนั้นตัวแทนรัฐที่เป็นผู้เก็บรักษาเอกสารของอนุสัญญาฯ จะเป็นผู้มีสิทธิลงคะแนนตัดสิน คณะกรรมการถาวรจะประกอบผู้บริหารไปด้วย ประธาน, รองประธาน และเจ้าหน้าที่ผู้บริหารอื่นที่มีความจำเป็น จะมีการเลือกโดยสมาชิกภูมิภาค และจะต้องมาจากสมาชิกภูมิภาคเท่านั้น ถ้าในการประชุมพิเศษของที่ประชุมรัฐภาคีเกิดขึ้นในช่วงเวลาระหว่างการประชุมทั่วไป 2 การประชุมตัวแทนจากรัฐที่เป็นเจ้าภาพการประชุมจะต้องเข้าร่วมในงานของคณะกรรมการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประชุมขององค์กร

ในการประชุมของคณะกรรมการถาวรนอกจากตัวแทนภูมิภาค จากรัฐ Depository Government และจากรัฐที่เป็นเจ้าภาพการประชุมแล้ว ยังมีผู้เข้าร่วมประชุมที่กำหนดไว้ในข้อมติ คือ

- ปรระชานคณะกรรมาการทางด้านเทคนิค (Technical Committees) ซึ่งก็คือปรระชานคณะกรรมาการเก็ยวกับพืชและสัตว์

- ผู้สังเกตการณได้แกตัวแทนจากรัฐภาคี่ที่ไม่ได้เป็นคณะกรรมาการถาวร, บุคคลหรือตัวแทนของรัฐหรือองค์กรอื่น ๆ ซึ่งสามารถเข้าร่วมการปรระชุมได้ แต่ไม่มีสิทธิในการลงคะแนน

### 2.2.1.2 ขอบเขตอำนาจหน้าที่

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาการถาวรระบุไว้ตามข้อมติที่ 11.1 ทั้งในส่วนของตัวข้อมติ และส่วนภาคผนวก ที่ 1 ซึ่งกำหนดขอบเขตการปฏิบัติงานที่เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดให้โดยที่ปรระชุมรัฐภาคี่ให้มีหน้าที่ในการ

- จัดเตรียมนโยบายทั่วไป และกำหนดทิศทางการดำเนินงานทั่วไปให้สำนักงานเลขาธิการ ในส่วนที่เก็ยวกับการปรับใช้ข้อบทอนุสัญญา<sup>20</sup>

- จัดเตรียมแนวทางและคำแนะนำให้กับสำนักงานเลขาธิการในการเตรียมระเบียบวาระการปรระชุม และการปรระชุมอื่นที่มีการร้องขอ และการปฏิบัติหน้าที่ในขอบเขตที่ได้รับมาโดยการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการ

- ในนามของรัฐภาคี่ ดูแลการพัฒนาและบริหารงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการที่ได้รับมาจากกองทุนการเงิน และจากแหล่งอื่น ๆ และดูแลในส่วนแ่งมุมทั้งหมดของกองทุนที่เกิดขึ้นโดยสำนักงานเลขาธิการในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบมาจากที่ปรระชุมรัฐภาคี่ และดูแลค่าใช้จ่ายของกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากกองทุน

- จัดเตรียมการประสานงานและคำแนะนำตามที่มีการร้องขอไปยังคณะกรรมาการอื่น และกำหนดทิศทางและความร่วมมือของกลุ่มการทำงานที่จัดตั้งขึ้นโดยคณะกรรมาการถาวรเอง หรือโดยที่ปรระชุมรัฐภาคี่

- ดำเนินการกิจกรรมในนามของที่ปรระชุมรัฐภาคี่ ในช่วงระหว่างการประชุมครั้งหนึ่ง และการประชุมครั้งถัดไปของที่ปรระชุมรัฐภาคี่เท่าที่มีความจำเป็น

- ร่างข้อมติสำหรับใช้ในการพิจารณาโดยที่ปรระชุมรัฐภาคี่

<sup>20</sup> CITES Resolutions Conf. 2.2, "Establishment of the Standing Committee of the Conference of the Parties" (1997) and Conf. 11.1 Annex I, "Establishment of the Standing Committee of the Conference of the Parties" (2000), For a history of the Standing Committee, see Wijnsteker, p. 453.

- รายงานกิจกรรมที่มีการปฏิบัติระหว่างการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคี ไปยังที่ประชุมรัฐภาคี
- ปฏิบัติงานเหมือนกับเป็นสำนักงาน ที่การประชุมของที่ประชุมรัฐภาคี จนกว่าจะมีการรับกระบวนการการทำงานของคณะกรรมการถาวร
- ปฏิบัติหน้าที่ใดๆที่ได้รับมอบหมายโดยที่ประชุมรัฐภาคี

## 2.2.2 คณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์

### 2.2.2.1 โครงสร้างคณะกรรมการ

คณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์ เป็นคณะกรรมการที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ในเวลาที่มีการจัดทำอนุสัญญา CITES 1973 ขึ้น โดยในตอนแรกที่มีการจัดตั้งใช้ชื่อว่าเป็นคณะกรรมการทางด้านเทคนิค จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงจนกลายเป็นคณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์ในปัจจุบัน

คณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์ คณะกรรมการทางด้านวิชาการหรือคณะกรรมการเทคนิค ซึ่งเป็นคณะผู้เชี่ยวชาญ โดยมีการจัดตั้งขึ้นในหลายคณะเพื่อดูแลให้ความรู้ และใช้ความชำนาญในการจัดการด้านต่างๆที่เกี่ยวกับทางเทคนิคแก่พันธุ์พืชและสัตว์ มีการจัดตั้งขึ้นครั้งแรกภายใต้อนุสัญญา CITES 1973 โดยใช้ชื่อว่า คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคนิค (Technical Expert Committee: TEC) เริ่มแรกมีการจัดตั้งขึ้นในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคี ครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1979 โดยมีหน้าที่ในการรวบรวมคำร้องขอใบอนุญาต และขยายขอบเขตหน้าที่ไปถึงการดูแลการควบคุมการค้าพันธุ์พืชและสัตว์ตามรายชื่อบัญชีที่ 2 และ 3<sup>21</sup> ในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 3 ใน ปี ค.ศ. 1981 คณะกรรมการได้รับการยืนยันให้เป็นหน่วยงานถาวร และมีอำนาจหน้าที่ขยายไปครอบคลุมถึงประเด็นเรื่องการปรับใช้และการบังคับใช้ข้อบทอนุสัญญา ควบคู่ไปกับแนวทางของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ในเรื่องการปรับใช้ข้อบทและการทำความเข้าใจเห็นแนะนำ คณะกรรมการ TEC จะได้รับอำนาจในการทบทวนรายงานการประชุมเป็นระยะๆ เพื่อ ชี้ชัด ปัญหาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้อนุสัญญา และกำหนดแนวทางเกี่ยวกับมาตรการ ที่ใช้ในการแก้ไขเยียวยาปัญหา ให้กับสำนักงานเลขาธิการและรัฐภาคี” และ “ทบทวน

<sup>21</sup> CITES Resolutions Conf. 2.5, “Harmonization of Permit Forms and Procedures” (1979), and Conf. 2.6, “Trade in Appendix II and III Species” (1979).

การปรับใช้อนุสัญญาของรัฐภาคี และทำความเข้าใจแนะนำสำหรับการดำเนินการร่วมกันของเรื่อง เอกสารและกระบวนการวิธี”<sup>22</sup>

จากการได้รับมอบหมายหน้าที่ข้างต้น ทำให้คณะกรรมการ TEC กลายเป็นหน่วยงานที่ 3 ที่เป็นเครื่องมือในการปรับใช้อนุสัญญา ภายใต้แนวทางของที่ประชุมรัฐภาคีนอกจากตัว สำนักงานเลขาธิการ และคณะกรรมการถาวร ในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 4 ใน ปี ค.ศ. 1983 คณะกรรมาธิการ TEC ได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็น คณะกรรมการทางด้านเทคนิค และขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ออกไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ไม่มีการควบคุมการค้าตามรายชื่อ บัญชีที่ 2 เพราะไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์สำหรับการพิจารณา<sup>23</sup>

ในช่วงต้นคณะกรรมการ TEC ทำงานนอกกรอบการทำงานอันจำกัดในการ แลกเปลี่ยนข้อมูลการบังคับใช้ แต่การประชุมของคณะกรรมการกลับขยายขอบเขตไปจนเกือบจะ กลายเป็นการประชุมวาระครบองค์ประชุม ย่อยๆ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไม่ได้รับความ สนใจในการเข้ามาจัดการของสำนักงานเลขาธิการ<sup>24</sup> ใน ปี ค.ศ. 1987 ก็มีการจัดการองค์กร ใหม่ ในด้านโครงสร้างและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการภายใต้อนุสัญญา CITES 1973 คณะกรรมการทางด้านเทคนิค จึงถูกยกเลิก ปล่อยให้สำนักงานเลขาธิการ และ คณะกรรมการถาวรกลายเป็นหน่วยงานเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการปรับใช้ และบังคับใช้ ข้อบัพทอนุสัญญา

หลังจากยกเลิกคณะกรรมการทางด้านเทคนิคแล้ว ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ทางด้านเทคนิคขึ้นใหม่ 4 คณะเพื่อให้คำแนะนำทางด้านวิชาการเทคนิคและวิทยาศาสตร์แก่ที่ ประชุมรัฐภาคีในขอบเขตงานของตน โดยความร่วมมือกับหน่วยงานทางวิทยาศาสตร์ภายนอก เช่น กลุ่มผู้เชี่ยวชาญของ IUCN/SSC<sup>25</sup> โดยคณะกรรมการทั้ง 4 คณะได้แก่

- คณะกรรมการเกี่ยวกับพืช หรือ Plant Committee

---

<sup>22</sup> CITES Resolutions Conf. 3.5 ‘Technical Expert Committee’ (1981) and Conf. 3.10 ‘Review and Harmonization of Annual Reports’ (1981).

<sup>23</sup> CITES Resolutions Conf. 4.4 ‘Amendment to the Name of the Technical Expert Committee’ (1983) and Conf. 4.7 ‘Regulation of Trade in Appendix II wildlife and Implementation of Article IV, para 3 of the Convention’ (1983).

<sup>24</sup> Peter Sand, personal communication (2000).

<sup>25</sup> Sand (1997), p.21.

- คณะกรรมการเกี่ยวกับสัตว์ หรือ Animal Committee
  - คณะกรรมการการจัดทำคู่มือการจำแนกตัวอย่างพันธุ์ หรือ Identification Manual Committee
  - คณะกรรมการการให้ชื่อวิทยาศาสตร์ หรือ Nomenclature Committee
- และโดยการทบทวนการค้าพืชและสัตว์ตามรายชื่อบัญชีที่ 2 ได้มีการกำหนดให้การพิจารณาการค้าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์ ทำให้คณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์เป็น 2 คณะกรรมการทางด้านเทคนิคที่มีความสำคัญในการดำเนินงานเกี่ยวกับการปรับใช้และการบังคับใช้ข้อบัพทอนุสัญญาฯ CITES 1973

ตามการทบทวนของโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคี ครั้งที่ 11 ใน ปี ค.ศ. 2000 กำหนดให้คณะกรรมการ Identification Manual Committee ซึ่งมีความรับผิดชอบสำหรับการจัดเตรียมคู่มือสำหรับชี้ชัดจำแนกพันธุ์พืชและสัตว์ถูกยกเลิก อำนาจหน้าที่ถูกโอนย้ายไปที่สำนักงานเลขาธิการ โดยความช่วยเหลือของคณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์ ร่วมกับคณะกรรมการ Nomenclature Committee ซึ่งในขณะนั้นยังดำเนินการอยู่ คณะกรรมการ Nomenclature Committee ประกอบไปด้วยนักวิทยาศาสตร์เพียง 2 คน นักสัตววิทยา และนักพฤกษศาสตร์ ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยที่ประชุมรัฐภาคี ที่ได้ใช้ความสามารถเฉพาะตัวในการกำหนดชื่อทางวิทยาศาสตร์ แก่รายชื่อพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามบัญชีของอนุสัญญาฯ ให้ถูกต้อง มีมาตรฐานและแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัย และยังทำหน้าที่ในการทบทวนการยื่นเสนอข้อบัพทแก้ไขของบัญชีตามคำร้องขอจากสำนักงานเลขาธิการที่ให้ตรวจสอบความถูกต้องของชื่อ และหมวดหมู่ทางวิทยาศาสตร์ ในทางปฏิบัติการเปิดการประชุมของคณะกรรมการจะมีในช่วงที่มีการประชุมของคณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์ มีประธานเป็นตัวแทนจากคณะกรรมการที่เหมาะสม เพื่อปรึกษากันในประเด็นเรื่องการให้ชื่อทางวิทยาศาสตร์ แต่ภายหลังจากการพิจารณาของที่ประชุมรัฐภาคีมีความเห็นให้ยกเลิกคณะกรรมการ Nomenclature Committee และให้มีคณะกรรมการทางด้านเทคนิคเพียง 2 คณะคือ คณะกรรมการเกี่ยวกับพืช และสัตว์ ซึ่งได้รวมเอาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ Nomenclature Committee เข้าไปด้วย

ในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 14 ใน ปี ค.ศ. 2007 ได้มีข้อมติของที่ประชุมในหลักเกณฑ์ในเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการ Conf. 11.1 Establishment of committees ซึ่งได้กำหนดโครงสร้างและขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์ไว้ในส่วนผนวกที่ 2 หลักสำคัญกำหนดให้มีการ

(b) จัดตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์ ซึ่งจะต้องมีการรายงานไปยังที่ประชุมรัฐภาคีในเวลาที่มีการประชุม และรายงานไปยังคณะกรรมการถาวรในกรณีที่มีการร้องขอ ระหว่างการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคี

(f) คณะกรรมการพืชและสัตว์จะต้องมีการรับหลักเกณฑ์ Rules of Procedure ของตนเอง ซึ่งจะต้อง อย่างไรก็ตาม ต้องเป็นไปในทางเดียวกัน หรือสอดคล้องกับ Rules of Procedure ของคณะกรรมการถาวรในทางปฏิบัติให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

โดยกำหนดให้คณะกรรมการพืชและสัตว์ประกอบไปด้วย

- บุคคลที่ถูกเลือกมาโดยแต่ละภูมิภาคหลักของโลก (major geographic regions) ที่ประกอบไปด้วย North America and Oceania

- บุคคล 2 บุคคลที่ถูกเลือกโดยแต่ละภูมิภาคหลักของโลกที่ประกอบไปด้วย Africa, Asia, Central and South America and Caribbean และ Europe

- ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการให้ชื่อทางสัตววิทยา หรือ zoological nomenclature สำหรับคณะกรรมการเกี่ยวกับสัตว์ และผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการให้ชื่อทางพฤกษศาสตร์ หรือ botanical nomenclature<sup>26</sup>

สำหรับคณะกรรมการเกี่ยวกับพืช ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยที่ประชุมรัฐภาคี ซึ่งสามารถเข้าร่วมประชุมได้แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนออกเสียง

บุคคลแต่ละคนที่ถูกเลือกเป็นสมาชิกตัวเลือก สำหรับสมาชิกที่มาจากภูมิภาคหลักของโลก จะต้องมีการเสนอที่ที่ประชุมสมาชิกภูมิภาค เฉพาะในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกในส่วนนั้นว่างลง ความเป็นสมาชิกของคณะกรรมการจะได้รับการทบทวนในทุกๆ ครั้งของการประชุมทั่วไปของที่ประชุมรัฐภาคี ระยะเวลาการทำงานของสมาชิกจะมีการกำหนดถึงในตอนท้ายของการประชุมทั่วไป ซึ่งจะได้มีการเลือกให้กำหนดเวลาสิ้นสุดในช่วงท้ายการประชุมทั่วไปครั้งที่ 2

คณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์จะมีประธาน, รองประธาน และเจ้าหน้าที่บริหารและดำเนินการอื่น ในการประชุมของคณะกรรมการพืชและสัตว์ไม่ได้มีเพียงสมาชิกคณะกรรมการเท่านั้นที่เข้าร่วมการประชุมได้ ยังมีกลุ่มผู้สังเกตการณ์ ที่สามารถเข้าร่วมการประชุมได้แต่ไม่มีสิทธิในการลงคะแนนออกเสียง 2 กลุ่มได้แก่ รัฐภาคีใดที่ได้รับมอบให้แสดงตนในที่ประชุมของ

---

<sup>26</sup> Conference of the Parties Resolution Conf. 11.1 (Rev. COP14) “Establishment of Committees”, Annex 2 “Establishment of the Animals and Plants Committees of the Conference of the Parties”, p.8.

คณะกรรมการในฐานะเป็นผู้สังเกตการณ์ และบุคคลหรือตัวแทนรัฐหรือองค์กรอื่นที่ได้รับเชิญจากประธานคณะกรรมการให้เข้าร่วมการประชุมในฐานะผู้สังเกตการณ์

#### 2.2.2.2 ขอบเขตอำนาจหน้าที่

คณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์ถือว่า ในปัจจุบันเป็นคณะกรรมการทางด้านเทคนิคหลักของอนุสัญญาฯ CITES 1973 ซึ่งได้มีข้อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในข้อมติที่ประชุมรัฐภาคี (Conf.) ที่ 11.1 Annex II ตามนโยบายที่ได้มีโดยที่ประชุมรัฐภาคีกำหนดให้คณะกรรมการพืชและสัตว์

- จัดเตรียมคำแนะนำทางด้านวิทยาศาสตร์ และแนวทางแก่ที่ประชุมรัฐภาคี คณะกรรมการอื่น กลุ่มทำงานและสำนักงานเลขาธิการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศของพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามรายชื่อบัญชี ที่อาจจะมีการเสนอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

- การดำเนินการเกี่ยวกับประเด็นการให้ชื่อทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งได้แก่ การกำหนดมาตรฐานในการอ้างการกำหนดชื่อทางวิทยาศาสตร์สำหรับการจัดหมวดหมู่ทางวิทยาศาสตร์ของพืชและสัตว์, การกำหนดระดับของสายพันธุ์ย่อย หรือความหลากหลายทางพฤกษศาสตร์ และรวมถึงการให้ความหมายที่เหมือนกัน, การจัดเตรียมหรือการยื่นเสนอการปรับเปลี่ยนชื่ออ้างอิงในเรื่องการให้ชื่อทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ ตามที่เห็นสมควร ของรายชื่อที่มีอยู่ทั้งหมดในบัญชีของอนุสัญญาฯ ซึ่งถ้ามีการยอมรับข้อมูลอ้างอิงฉบับใหม่ หรือฉบับที่มีการปรับปรุงแล้ว ให้คณะกรรมการเสนอให้ที่ประชุมรัฐภาคีรับให้เป็นข้อมูลอ้างอิงมาตรฐานในการแบ่งแยกหมวดหมู่ทางวิทยาศาสตร์ต่อไป คณะกรรมการต้องกำหนดข้อมูลเบื้องต้นในข้อมูลอ้างอิงมาตรฐาน ทั้งส่วนชื่อและชื่อที่ใกล้เคียงที่เป็นชื่อของพืชและสัตว์ที่อยู่ในส่วนกำหนดแบ่งระดับสายพันธุ์ตามบัญชี ชื่อตระกูลของพันธุ์พืชและสัตว์ที่กำหนดในส่วนแบ่งระดับตระกูลพันธุ์ตามบัญชี หรือชื่อครอบครัวของพืชและสัตว์ที่กำหนดในส่วนแบ่งระดับครอบครัวในบัญชี คณะกรรมการต้องมีการทบทวนบัญชีรายชื่อที่มีอยู่โดยตรวจสอบความถูกต้องของการให้ชื่อทางวิทยาศาสตร์ทั้งทางสัตววิทยา และทางพฤกษศาสตร์ อาจมีการทบทวนข้อเสนอในการแก้ไขบัญชีเพื่อการตรวจสอบความถูกต้องของชื่อ และการจัดหมวดหมู่ทางวิทยาศาสตร์เมื่อมีคำร้องขอจากสำนักงานเลขาธิการ ต้องมีการตรวจสอบและจัดการให้การเปลี่ยนแปลงการให้ชื่อจากวิทยาศาสตร์ที่มีการให้เป็นความเห็นแนะนำโดยที่ประชุมรัฐภาคีจะอยู่ในกรอบของการปกป้อง และอยู่ในขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง

การจัดหมวดหมู่ทางวิทยาศาสตร์ คณะกรรมการอาจให้ความเห็นแนะนำ ในเรื่องการให้ชื่อทางวิทยาศาสตร์แก่ที่ประชุมรัฐสภา คณะกรรมการอื่น กลุ่มทำงานหรือสำนักงานเลขาธิการก็ได้

- ช่วยเหลือสำนักงานเลขาธิการในการปรับใช้ชื่อมติ และคำตัดสินที่เกี่ยวกับการจำแนกพันธุ์ ตามที่สำนักงานเลขาธิการได้มีการร้องขอมา ทบทวนข้อยื่นเสนอในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบัญชีรายชื่อ ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาการจำแนกระบุชื่อที่ขัดเท่าที่จะสามารถเกิดขึ้นได้

- การประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการในการปรับใช้แผนการทำงานที่จะช่วยเหลือหน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์

- พัฒนา Directory ระดับภูมิภาคที่กำหนดรายชื่อนักสัตววิทยาและนักพฤกษศาสตร์ในแต่ละภูมิภาค ที่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญในพืชและสัตว์ที่กำหนดในบัญชี

- จัดตั้งรายชื่อหมวดหมู่ทางวิทยาศาสตร์ตามบัญชีรายชื่อที่ 2 ซึ่งจะได้รับการพิจารณาว่า มีผลกระทบอย่างชัดเจนจากการค้า และทบทวน ประเมินข้อมูลทางด้านชีววิทยาและทางด้านการค้าทั้งหมด ซึ่งรวมถึงความเห็นที่มีโดยรัฐที่อยู่ในหมวดหมู่ทางวิทยาศาสตร์ ในการนำพันธุ์พืชและสัตว์ทั้งหมดออกจากรายชื่อหมวดหมู่ ที่มีข้อมูลสนับสนุนเพียงพอสรุปว่าการค้าพืชและสัตว์นั้นไม่ได้ก่อให้เกิดผลเสียหายที่ชัดเจนต่อปริมาณประชากร หรือการกำหนดความเห็นแนะนำ มาตราการเยียวยาพันธุ์พืชและสัตว์ที่ได้รับความเสียหายจากการค้า รวมถึงการทำหลักเบื้องต้นสำหรับโครงการในการเก็บสะสมข้อมูลพันธุ์พืชและสัตว์เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการตัดสินว่าพืชและสัตว์นั้นอยู่ในระดับการค้าที่ทำให้เกิดผลเสียหายหรือไม่

- ประเมินข้อมูลของพันธุ์พืชและสัตว์ที่จะใช้เป็นหลักฐานที่แสดงการเปลี่ยนแปลงปริมาณจำนวนของการค้า หรือเพื่อใช้เป็นข้อมูลที่เป็นในการพิจารณาทบทวน

- มีการทบทวนเกี่ยวกับพันธุ์พืชและสัตว์ตามบัญชีรายชื่อเป็นระยะ โดยการตั้งตารางทบทวนสถานะทางชีวภาพและทางการค้าของพืชและสัตว์นั้น การชี้ชัดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสถานะทางชีวภาพของพันธุ์พืชและสัตว์ที่มีการทำการค้า มีการปรึกษากับรัฐภาคีในกรณีที่มีความต้องการที่จะทบทวนพันธุ์พืชและสัตว์ มีการทำงานโดยตรงกับรัฐที่อยู่ในหมวดหมู่ทางวิทยาศาสตร์ ในกระบวนการที่เลือกไว้ และมองหาความช่วยเหลือในการทบทวนนั้น จัดเตรียมและยื่นผลในการพิจารณาบทแก้ไขที่มีการเสนอ ผ่านทางรัฐที่เป็นผู้เก็บรักษาเอกสารของอนุสัญญาฯ เพื่อการพิจารณาในการประชุมของที่ประชุมรัฐสภา

- ทำคำแนะนำที่มีในเรื่องเทคนิคในด้านการจัดการ และกระบวนการสำหรับรัฐที่อยู่ในหมวดหมู่ทางวิทยาศาสตร์ที่ร้องขอความช่วยเหลือ

- ร่างข้อมติในด้านวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวกับพืชและสัตว์ เพื่อการพิจารณาโดยที่ประชุมรัฐภาคีในเรื่องงบประมาณสำหรับการทำงานและการกำหนดแหล่งเงินทุนจากภายนอก
- การปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ได้รับมอบหมายโดยที่ประชุมรัฐภาคี หรือคณะกรรมการถาวร
- รายงานกิจกรรมที่มีการปฏิบัติ หรือที่มีการดูแลอำนวยความสะดวกในระหว่างที่มีการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคี แก่ที่ประชุมรัฐภาคีหรือคณะกรรมการถาวรเมื่อมีการร้องขอ<sup>27</sup>

### 2.3 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้ข้อบังคับ: สำนักงานเลขาธิการ

ในส่วนของสำนักงานเลขาธิการนั้น เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในการนำเอานโยบายของที่ประชุมรัฐภาคี โดยการกำหนดแนวทางการปฏิบัติจากคณะกรรมการถาวรและคณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์มาปฏิบัติ รวมทั้งการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และระหว่างรัฐภาคีในการดำเนินการตามข้อบทอนุสัญญาฯ

#### 2.3.1 โครงสร้างการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการ

สำนักงานเลขาธิการ เป็นหน่วยงานที่สำคัญของอนุสัญญาฯ CITES 1973 เพราะเป็นหน่วยงานในการประสานงานระหว่างหน่วยงานในอนุสัญญาฯ กับรัฐภาคี ตามข้อบทกำหนดไว้ชัดเจนว่า เมื่ออนุสัญญาฯ CITES 1973 มีผลใช้บังคับ ให้มีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการขึ้นโดยอำนาจของ ผู้อำนวยการหน่วยงานของสหประชาชาติด้านสิ่งแวดล้อม (Executive Director of United Nations Environment Programme: UNEP) ในการกำหนดขอบเขตเมื่อพิจารณาเห็นว่าเหมาะสม อาจขอความร่วมมือจากองค์กร หน่วยงานในประเทศและระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นระดับรัฐบาล หรือไม่ใช่ระดับรัฐบาล (inter-governmental or non-governmental international or national agencies and bodies) ที่มีอำนาจหน้าที่ มีคุณสมบัติทางเทคนิคที่เป็นไปในทางการปกป้อง การสงวนรักษา และการจัดการพืชป่าและสัตว์ป่า

อย่างที่ทราบจากประวัติความเป็นมาของอนุสัญญาฯว่า ตัวอนุสัญญาฯ CITES 1973 เกิดขึ้นจากข้อมติของ IUCN ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของ UNEP ดังนั้นการดำเนินงานใดๆที่อยู่

---

<sup>27</sup> Conference of the Parties Resolution Conf. 1.1 Annex 2 “Establishment of the Animals and Plants Committees of the Conference of the Parties” p. 7.

ภายใต้อนุสัญญาฯ ย่อมอยู่ในความดูแล หรือขึ้นตรงกับ UNEP โดยผู้อำนวยการ UNEP จะเป็นผู้แต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานเลขาธิการ คือ เลขาธิการ และมีสำนักงานใหญ่ในการดำเนินงานอยู่ที่เมือง Geneva ประเทศ Switzerland

ในช่วงแรกที่มีการร่างข้อบทอนุสัญญาฯ ไม่ได้มีเจตนาที่จะจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการให้เป็นหน่วยงานที่เป็นเครื่องมือระหว่างประเทศทางด้านสิ่งแวดล้อม ที่ทำงานเต็มเวลา<sup>28</sup>

สำนักงานเลขาธิการประกอบไปด้วยเลขาธิการ และทีมงานที่ทำงานแยกออกเป็น 5 หน่วยงานคือ

- Policy and Management Unit: PMU มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผน การกำหนดทิศทาง ความร่วมมือและการดำเนินงานและเป็นแหล่งข้อมูลแก่สำนักงานเลขาธิการ

- Capacity-building Unit: CBU มีความรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดหาทุนจากภายนอก การฝึกอบรมและการเผยแพร่ต่อสาธารณะ และสร้างความสามารถระดับภายในประเทศในการปรับปรุงการปรับใช้ข้อบท

- Convention Support Unit: CSU มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการตรวจตราดูแล การปรับใช้ข้อบท จัดเตรียมข้อมูลและเอกสารในแบบภาษาราชการทั้งหมดให้กับรัฐภาคี ทำให้แน่ใจว่าข้อบทมีความชัดเจนสำหรับรัฐภาคี และจัดการและสนับสนุนการประชุมของรัฐภาคีและคณะกรรมการวิชาการ

- Legislation and Compliance Unit: LCU มีความรับผิดชอบในการช่วยเหลือรัฐภาคีในการปรับใช้ข้อบท การออกกฎหมายภายใน และการบังคับใช้อนุสัญญาฯ การปรับใช้มาตรา XIII เกี่ยวกับการใช้มาตรการระหว่างประเทศและข้อมติที่เกี่ยวข้อง และพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องการบังคับใช้ของหน่วยงานบังคับใช้ระหว่างประเทศ

- Scientific Support Unit: SSU มีความรับผิดชอบในการจัดเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการปรับใช้มาตรา III และ IV (เรื่องข้อกำหนดเกี่ยวกับการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามบัญชีที่ 1 และ 2) และข้อมติที่เกี่ยวข้องแก่รัฐภาคี และช่วยเหลือรัฐภาคีพัฒนาระบบการจัดการสำหรับรายชื่อพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามบัญชี<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Laura H. Kosloff and Mark C. Trexler, “The Convention on International Trade in Endangered Species: No Carrot, but Where’s the Stick” *Environmental Law Reporter*, 14 (1987), pp.10222-36: 10225.

<sup>29</sup> CITES Doc. 11.9.2, “Staffing of the Secretariat”, prepared by the Secretariat for COP11 (Apr 2000); “Staff of the CITES Secretariat”.

ในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 1 มีการกล่าวว่า สำนักงานเลขาธิการที่มีความเข้มแข็งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปรับใช้ข้อบทอนุสัญญา<sup>30</sup> จากกรณีของรัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อบท ซึ่งจะกล่าวต่อไปในเรื่องการใช้มาตรการลงโทษทางการค้าต่อรัฐภาคี ได้แสดงให้เห็นว่าสำนักงานเลขาธิการมีความเข้มแข็ง แม้จะมีงบประมาณในการทำงานเพียง 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ซึ่งความเข้มแข็งนี้ได้แสดงออกอย่างชัดเจนว่าสำนักงานเลขาธิการไม่มีความเป็นกลางมากพออย่างที่ควรจะเป็น กรณีนี้อาจอ้างได้จากการที่สำนักงานเลขาธิการเป็นหนึ่งในบทบาทที่สำคัญในการทำความเห็นแนะนำ ซึ่งไม่เหมือนกับข้อตกลงพหุภาคีเกี่ยวกับประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมอื่น (MEAs) ที่จะมีการจำกัดขอบเขตความสามารถของสำนักงานเลขาธิการ แต่ก็อาจอ้างได้จากประวัติอันไกลไกลห่าง และช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่มีการผลักดันให้มีบทบาทเป็นผู้ทำความเห็นแนะนำในระดับที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่มีหลักฐานพยานน้อย ซึ่งเป็นการยากต่อการทำความเห็นแนะนำ ทำให้ในช่วงหลังสำนักงานเลขาธิการจึงถูกนำไปกล่าวอ้างถึงในลักษณะที่เป็นส่วนที่อ่อนแอของอนุสัญญา

ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเลขาธิการกับ UNEP ไม่ใช่ว่าจะจะเป็นไปโดยราบรื่น เมื่อมีการให้ผู้อำนวยการ UNEP เข้ามาแทนที่เลขาธิการของสำนักงานเลขาธิการ ใน ปี ค.ศ. 1990 มีการก่อให้เกิดข้อพิพาทขึ้นโดยมีการกำหนดในเรื่องข้อห้าม การค้าข้ามระหว่างประเทศในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 7 ทำให้มีความขัดแย้งกับคณะกรรมการถาวร ผลสุดท้ายมีการออกข้อตกลงในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 8 ที่กำหนดบทบาทความสัมพันธ์ระหว่าง UNEP กับคณะกรรมการถาวร และกำหนดเบื้องต้นเกี่ยวกับการปรึกษาในประเด็นด้านการเงินและส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่<sup>31</sup> โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการ UNEP เป็นผู้มีส่วนในการแต่งตั้งเลขาธิการ ตามคำแนะนำของคณะกรรมการถาวร ในขณะที่คณะกรรมการถาวรดูแลการพัฒนา และการบริหารจัดการงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการ ส่วนสมาชิกอื่นของสำนักงานเลขาธิการให้มีการปรึกษากับเลขาธิการ โดยเจ้าหน้าที่ทั้งหมดจะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เฉพาะของสหประชาชาติ

อย่างที่กล่าวในตอนต้นว่าองค์กร NGOs มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการของอนุสัญญา CITES 1973 ความเกี่ยวข้องที่ยังหลงเหลือมาของ IUCN คือ

<sup>30</sup> CITES Resolution Conf. 1.8, "Resolution Concerning the Secretariat of the Convention" (1976).

<sup>31</sup> Wijnstekers, p. 310.

การจัดเตรียมอนุสัญญาและบริหารสำนักงานเลขาธิการในช่วงแรก พื้นฐานทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องนี้คือตามข้อบทอนุสัญญา มาตรา XII ซึ่งกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้อำนวยการ UNEP ในสำนักงานเลขาธิการได้รับความช่วยเหลือจากองค์กร หน่วยงานระหว่างประเทศหรือในประเทศ ทั้งระดับ

รัฐบาลและไม่ใช้ระดับรัฐบาล ที่มีคุณสมบัติทางเทคนิคในการปกป้อง สงวนรักษา และจัดการพืชป่าและสัตว์ป่า ในทางปฏิบัติข้อกำหนดนี้ทำให้เกิดความใกล้ชิดกันในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเลขาธิการ และองค์กรที่มีข้อตกลงในการดำเนินการในหน้าที่เฉพาะเจาะจง โดยเฉพาะกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่หลากหลายของคณะกรรมการการรอดชีวิตของพันธุ์พืชและสัตว์ของ IUCN (IUCN Species Survival Commission) ซึ่งเป็นสายงานเกี่ยวกับการให้ความรู้ที่มีสมาชิกอาสาสมัครประมาณ 7,000 คน, ศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อมของ IUCN (IUCN Environmental Law Centre), ศูนย์การตรวจตราดูแลการอนุรักษ์ของโลก (UNEP World Conservation Monitoring Centre) ซึ่งเมื่อก่อนคือหน่วยงานศูนย์การตรวจตราดูแลการอนุรักษ์ของ IUCN: IUCN Conservation Monitoring Centre และองค์กร NGOs อื่นก่อนที่จะเข้าร่วมกับ UNEP และศูนย์วิเคราะห์บันทึกเกี่ยวกับการค้าพันธุ์พืชและสัตว์ (Trade Records Analysis of Wild Fauna and Flora in Commerce: TRAFFIC) ซึ่งเริ่มขึ้น ในปี ค.ศ. 1976 ในฐานะเป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญพิเศษของคณะกรรมการเกี่ยวกับการรอดชีวิตของพันธุ์พืชและสัตว์ของ IUCN แต่ในปัจจุบันอยู่กับกองทุนในการอนุรักษ์ธรรมชาติ (World Wide Fund for Nature: WWF) และ IUCN

สำนักงาน 22 แห่งขององค์กรข้างต้น จะช่วยในการจัดการในระดับภูมิภาค ตรวจตราดูแลและตรวจสอบการค้าพันธุ์พืชและสัตว์ จัดเตรียมข้อมูลให้กับสำนักงานเลขาธิการ และหน่วยงานระดับประเทศของอนุสัญญา CITES 1973 ในบางโอกาสองค์กร NGOs อื่นจะถูกกำหนดหน้าที่เฉพาะเจาะจงโดยสำนักงานเลขาธิการ The Africa Resources ได้รับการไว้วางใจในการพัฒนาแนวทางการทบทวนและควบคุมการค้าที่มีความสำคัญตามรายชื่อบัญชีที่ 1 สำหรับการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 11 ในขณะที่กองทุนระหว่างประเทศด้านการดูแลสัตว์ (International Fund for Animal Welfare: IFAW) จะช่วยในการผลิตรายชื่อพันธุ์สัตว์ และผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในการบำบัดโรค นอกจากนั้น IFAW ยังช่วยให้ทุนในการตีพิมพ์เรื่องวิวัฒนาการของอนุสัญญา CITES 1973 ของสำนักงานเลขาธิการด้วย

องค์กร NGOs อื่นจำนวนมากแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับอนุสัญญา CITES 1973 แต่ความเกี่ยวข้องของ NGOs เหล่านี้ยังถูกจำกัดในการเข้าร่วมการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีและคณะกรรมการ ความใกล้ชิดที่มีต่อสำนักงานเลขาธิการยังถือว่าน้อยมากเมื่อ

เทียบกับ IUCN และTRAFFIC ซึ่งเมื่อพิจารณาจะเห็นความมีสิทธิหรือบทบาทในระบบ เมื่อไรที่องค์กร NGOs แสดงออกอย่างชัดเจนในผลประโยชน์ทางการค้า ถือว่าเป็นไปด้วยเหตุผลที่ดี แต่ก็มีกรณีที่เป็นการทำแลกเปลี่ยนกันขององค์กร NGOs ที่เป็นหุ้นส่วนกับสำนักงานเลขาธิการ กับกลุ่มอนุรักษ์อื่นที่เสนอความรู้ความชำนาญทางด้านกฎหมาย หรือการดูแลความเป็นอยู่ของพืชและสัตว์ ตัวอย่างที่เห็นได้คือ เครือข่ายการดูแลการรอดชีวิตของพันธุ์พืชและสัตว์ (Species survival Network: SSN) ที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1992 เพื่อสนับสนุน ส่งเสริม และบังคับใช้อนุสัญญา CITES 1973 อย่างเคร่งครัด SSN มีอำนาจดำเนินงานในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคี และการประชุมของคณะกรรมการ permanent committee และได้รับอนุมัติเมื่อเร็ว ๆ นี้จากคณะกรรมการถาวร ให้เป็นโครงการจัดหาทุนจากภายนอก

### 2.3.2 ขอบเขตอำนาจหน้าที่

ในส่วนขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ได้คือ อำนาจหน้าที่ทั่วไป ซึ่งส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะการประสานงาน และอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในทางระหว่างประเทศ ที่มีความสำคัญในการทำความเข้าใจของคณะกรรมการถาวร โดยข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคี

#### 2.3.2.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไป

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของสำนักงานเลขาธิการคือ เป็นผู้ประสานงานในการดำเนินการตามข้อบทของอนุสัญญา โดยมีข้อบทกำหนดไว้ชัดเจนให้สำนักงานเลขาธิการมีอำนาจหน้าที่ในการ

- จัดเตรียม และให้บริการความสะดวกในการประชุมของรัฐภาคี
- ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมาภายใต้ข้อบทมาตรา XV และ XVI
- จัดให้มีการศึกษาทางด้านเทคนิค และทางวิทยาศาสตร์ตามระบบกำหนด ที่ออกโดยที่ประชุมรัฐภาคี ในประเด็นที่เกี่ยวกับการปรับใช้ข้อบทอนุสัญญา รวมทั้งการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานในการจัดการ และการขนส่งพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่ยังมีชีวิตอยู่อย่างเหมาะสม และการศึกษาในส่วนการระบุชี้ชัดประเภทพันธุ์ของพืชป่าและสัตว์ป่า
- ศึกษารายงาน และข้อเรียกร้อง ของรัฐภาคี รวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรายงานและข้อเรียกร้องนั้นเท่าที่มีความจำเป็น เพื่อนำไปใช้ในการปรับใช้ข้อบท
- รับเจตนาของรัฐภาคีในส่วนที่เกี่ยวกับการคงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา

- เผยแพร่เป็นระยะ และแจกจ่ายบทเรียบเรียงรายชื่อบัญชีที่ 1, 2 และ 3 แก่รัฐภาคี ร่วมกับข้อมูลซึ่งให้ความสะดวกแก่การระบุพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าตามบัญชี
- เตรียมรายงานประจำปี แก่รัฐภาคี เกี่ยวกับงานที่ทำและการปรับใช้ข้อบทของสำนักงานเลขาธิการ และรายงานอื่นๆที่มีการร้องขอในการประชุมกับรัฐภาคี
- ทำความเห็นแนะนำ เพื่อให้การปรับใช้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับทางวิทยาศาสตร์และเทคนิค รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ได้รับมอบหมายจากรัฐภาคี<sup>32</sup>

### 2.3.2.2 อำนาจหน้าที่ในการใช้มาตรการระหว่างประเทศ

นอกจากขอบเขตหน้าที่ในลักษณะการจัดการเป็นการทั่วไปเพื่อให้อนุสัญญาฯ สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และวัตถุประสงค์แล้ว สำนักงานเลขาธิการยังมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการใช้มาตรการในทางระหว่างประเทศหรือ International measures ซึ่งมีขอบเขตกำหนดไว้ชัดเจนในมาตรา XIII อนุสัญญาฯ ที่กำหนดให้ สำนักงานเลขาธิการเมื่อพิจารณาจากข้อมูลทั้งหมดที่ได้รับแล้ว มีความเห็นว่าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามรายชื่อบัญชีที่ 1 หรือ 2 ได้รับผลกระทบไปในทางตรงกันข้ามกับข้อบทโดยการค้าพันธุ์พืชป่าหรือสัตว์ป่านั้น หรือข้อบทที่เกี่ยวข้องไม่ได้ถูกนำไปปรับใช้อย่างมีประสิทธิภาพในรัฐภาคีใด อาจจะแจ้งข้อมูลนั้นไปยังหน่วยงานด้านการจัดการที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐภาคีนั้นหรือรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง

เมื่อรัฐภาคีได้รับการแจ้งจากสำนักงานเลขาธิการแล้ว ให้แจ้งข้อเท็จจริง และกฎหมายที่อนุญาตให้มีการค้าได้ รวมถึงถ้ามีความเหมาะสมอาจเสนอวิธีการที่จะมีเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น แก่สำนักงานเลขาธิการให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และกรณีที่รัฐภาคีเห็นว่าต้องการให้มีการสืบสวน การสืบสวนนั้นอาจจะทำโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับอำนาจจากรัฐภาคี ข้อมูลที่ถูกจัดเตรียมไว้โดยรัฐภาคี หรือผลจากการสืบสวนจะถูกทบทวนพิจารณาโดยที่ประชุมรัฐภาคี ซึ่งอาจมีการทำความเข้าใจแนะนำ ที่เหมาะสมต่อไป

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้เป็นกรให้อำนาจสำนักงานเลขาธิการในการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯของรัฐภาคี ในการประสานงานกับรัฐภาคี และรวบรวมข้อมูลเพื่อเสนอให้ที่ประชุมรัฐภาคีพิจารณา โดยมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการปรับใช้อำนาจหน้าที่นี้ตามข้อมติที่ 11.3 ในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 14 กำหนดให้เมื่อการปรับใช้การใช้มาตรการระหว่างประเทศ ตามมาตรา XIII ให้สำนักงานเลขาธิการทำการเรียกข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

<sup>32</sup> CITES, article XII "Secretariat"

การละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ รัฐภาคีจะต้องตอบกลับภายในเวลาที่จำกัด คือไม่เกินภายใน 1 เดือนหรือถ้าเป็นไปได้ให้มีการแจ้งให้ทราบภายใน 1 เดือนและกำหนดเวลาหนึ่งเวลาใดมา แม้เป็นเพียงการประมาณการโดยพิจารณาจากความเป็นไปได้ของรัฐภาคีในการจัดเตรียมข้อมูลตามที่มีการร้องขอ ถ้าภายในเวลาจำกัด 1 ปีแล้วรัฐภาคียังไม่มีการจัดเตรียมข้อมูล รัฐภาคีจะต้องหาเหตุผลที่เหมาะสมและมีเหตุผลในการที่ไม่สามารถตอบกลับได้แก่สำนักงานเลขาธิการ ในกรณีที่ปัญหาส่วนใหญ่ที่ส่งเรื่องให้สำนักงานเลขาธิการ เป็นปัญหาในเรื่องการปรับใช้ข้อบทอนุสัญญาฯของรัฐภาคี ให้สำนักงานเลขาธิการทำงานร่วมกับรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องในการพยายามที่จะแก้ปัญหาและเสนอคำแนะนำหรือความช่วยเหลือทางเทคนิคที่มีการร้องขอมา โดยสำนักงานเลขาธิการจะต้องมีการแจ้งเรื่องทั้งหมดเท่าที่จะเป็นไปได้ เป็นคำแจ้งเตือน เกี่ยวกับปัญหาการปรับใช้ข้อบท และมาตรการที่จะต้องทำในการแก้ปัญหา และรวมถึงปัญหาที่มีการกล่าวอ้างในเรื่องการไม่ปฏิบัติตามข้อบทด้วย