

## บทที่ 3

### สิทธิและหน้าที่ของของภูมิภาค ตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า

สิทธิและหน้าที่ของภูมิภาค ถือเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดในการที่จะทำให้ข้อตกลงหรืออนุสัญญาสามารถดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์ได้ หากภูมิภาคปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในข้อบทอนุสัญญา ย่อมจะทำให้การดำเนินการตามข้อบทเป็นไปอย่างรวดเร็ว ไม่ก่อให้เกิดปัญหา และให้ผลสำเร็จที่มีประสิทธิภาพที่จะทำให้ตัวอนุสัญญาสามารถถูกนำไปปรับใช้ จนบรรลุผลตามที่มีการกำหนดเจตนารมณ์ร่วมกันของภูมิภาคในเวลาที่มีการจัดทำอนุสัญญาขึ้น เช่นเดียวกับกรณีของอนุสัญญา CITES 1973 ซึ่งได้มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของภูมิภาคไว้ทั้งในส่วนตัวบท และสิทธิหน้าที่ย่อย หรือที่เป็นรายละเอียดที่ปรากฏตามข้อมติของที่ประชุมภูมิภาค รวมถึงการกำหนดใช้มาตรการในกรณีที่ภูมิภาคไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญา

#### 3.1 สิทธิและหน้าที่ของภูมิภาค

##### 3.1.1 สิทธิของภูมิภาค

สิทธิของภูมิภาค สามารถพิจารณาแบ่งออกเป็น 2 สิทธิที่สำคัญ คือ สิทธิในการเป็นภูมิภาค ซึ่งเป็นสิทธิในลักษณะที่เป็นการกำหนดขอบเขตความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาคกับตัวอนุสัญญา หรือก็คือเป็นสิทธิที่มีต่อตัวอนุสัญญา กับสิทธิในการเรียกร้องให้ภูมิภาคอื่นปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญา ซึ่งเป็นสิทธิที่มีต่อภูมิภาคอื่น

##### 3.1.1.1 สิทธิในการเป็นภูมิภาค

สิทธิในการเป็นภูมิภาค มีการกำหนดไว้ในข้อบทของอนุสัญญา ในลักษณะของข้อกำหนดในเรื่องการให้สิทธิภูมิภาคในการร่วมกันกำหนดชนิดพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามบัญชีรายชื่อ โดยเฉพาะในส่วนบัญชีรายชื่อที่ 3<sup>1</sup> ที่ภูมิภาคสามารถกำหนดรายชื่อ เพื่อร้องขอให้ภูมิภาคอื่นให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามอนุสัญญา ในการคุ้มครองพืชป่าและสัตว์ป่าที่สำคัญ

---

<sup>1</sup> CITES, article II (3) “Fundamental Principles”

ของรัฐภาคีที่ร้องขอนั้นได้ และสิทธิอีกประการหนึ่งคือสิทธิในการกำหนดความผูกพันของรัฐภาคีที่มีต่อข้อบทอนุสัญญาได้

สิทธิรัฐภาคีที่มีการกำหนดไว้ในข้อบทของอนุสัญญา CITES 1973 มีอยู่หลายประการ แต่สิทธิที่สำคัญมากคือ สิทธิที่เกี่ยวกับบัญชีท้ายอนุสัญญา ที่มีการบรรจุรายชื่อของพันธุ์พืชป่าและสัตว์ที่จะได้รับความคุ้มครองภายใต้อนุสัญญา ไว้ สิทธิที่ปรากฏชัดเจนคือ สิทธิในการร้องขอเพิ่มเติมรายชื่อในบัญชี โดยปรากฏอยู่ในข้อบท กำหนดให้รายชื่อพืชและสัตว์ในบัญชีที่ 3<sup>2</sup> เป็นรายชื่อที่มีจากการร้องขอจากรัฐภาคีให้บรรจุไว้ เพื่อขอความร่วมมือจากรัฐภาคีอื่นในการสงวนรักษาและควบคุมการค้า สิทธิในการยื่นขอเพิ่มเติมเข้าไปในบัญชีที่ 3 ของรัฐภาคีกำหนดไว้ อนุญัตระบุนให้ รัฐภาคีในเวลาใดๆสามารถยื่นรายชื่อพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่มีการกำหนดเจาะจงว่าเป็นพืชและสัตว์ที่อยู่ในเขตอำนาจรัฐของตน และต้องการความร่วมมือจากรัฐภาคีอื่นดังกล่าวข้างต้นได้ โดยตามบัญชีที่ 3 นี้จะมีการระบุชื่อของรัฐที่ยื่นรายชื่อ ชื่อทางวิทยาศาสตร์ของพันธุ์พืชและสัตว์ที่มีการยื่น และส่วนต่างที่เป็นส่วนประกอบ หรือเป็นส่วนที่ได้รับมาจากพันธุ์พืชและสัตว์ที่มีการยื่น ที่เกี่ยวข้องข้อกับขอบเขตวัตถุประสงค์ในการร้องขอความร่วมมือ แต่ละรายชื่อที่มีการยื่นเพิ่มเติมสำนักงานเลขาธิการจะทำการแจ้ง ไปยังรัฐภาคีให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หลังจากสำนักงานเลขาธิการได้รับรายชื่อมา รายชื่อจะมีผลใช้บังคับเป็นรายชื่อในบัญชีที่ 3 ภายใน 90 วันหลังจากวันที่มีการแจ้งไป ซึ่งในเวลาใดๆหลังจากที่มีการแจ้งให้ทราบแล้ว รัฐภาคีอาจจะทำการแจ้งการทำข้อสงวน เป็นลายลักษณ์อักษรไปยังรัฐที่ทำกรเก็บรักษาเอกสารอนุสัญญา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าหรือส่วนประกอบและส่วนที่ได้รับจากพืชและสัตว์นั้นที่มีการยื่นขอเพิ่มเติมได้ และทราบเท่าที่ยังไม่มีการถอนการทำข้อสงวน รัฐที่ทำข้อสงวนจะได้รับการปฏิบัติเหมือนกับไม่ใช่รัฐภาคีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้าพันธุ์พืชและสัตว์นั้นจากรัฐภาคีอื่น

รัฐภาคีที่มีการยื่นรายชื่อเพิ่มเติมในบัญชีที่ 3 อาจจะทำการถอน การยื่นในเวลาใดๆก็ได้ โดยการแจ้งไปยังสำนักงานเลขาธิการ ซึ่งจะมีการแจ้งการถอนไปยังรัฐภาคีอื่นให้ทราบการถอน

การยื่นจะมีผลใช้บังคับภายในเวลา 30 วันหลังจากที่มีการแจ้งให้ทราบ รัฐภาคีที่ยื่นเพิ่มเติมรายชื่อจะต้องมีการยื่นสำเนากฎหมายภายในและข้อกำหนดอื่น ที่ใช้ไปในการปกป้องพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าชนิดนั้นรวมทั้งส่วนคำแปล ที่รัฐภาคีเห็นว่าจำเป็นต้องมีตามความเหมาะสม หรือเป็นคำร้องขอจากสำนักงานเลขาธิการ และทราบเท่าที่พันธุ์พืชและสัตว์นั้นยังอยู่ใน

<sup>2</sup> CITES, article XVI "Appendix III and Amendments thereto"

รายชื่อบัญชีที่ 3 รัฐบาลจะต้องคอยยื่นบทแก้ไขเปลี่ยนแปลงของกฎหมายภายในและข้อกำหนดอื่นรวมทั้งคำแปลนั้นอยู่เสมอด้วย

ส่วนสิทธิอีกประการที่เกี่ยวข้องกับบัญชีอนุสัญญาฯ คือสิทธิในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบัญชีที่ 1 และ 2 อนุสัญญาฯ CITES 1973<sup>3</sup> ซึ่งปรากฏชัดเจนอยู่ในมาตรา 15 ของอนุสัญญาฯ กำหนดหลักเกณฑ์ให้ การแก้ไขบัญชีที่ 1 และ 2 จะทำได้ในการประชุมของที่ประชุมรัฐบาล โดยรัฐบาลสามารถยื่นเรื่องร้องขอทำการเปลี่ยนแปลงบัญชีได้ในการประชุมครั้งต่อไป เนื้อหาที่จะเปลี่ยนแปลงจะต้องมีการเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการก่อนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 150 ก่อนถึงวันประชุม สำนักงานเลขาธิการจะทำการปรึกษากับรัฐบาลอื่น และหน่วยงานที่สนใจการแก้ไขเปลี่ยนแปลง และแจ้งตอบกลับไปยังรัฐบาลทั้งหมดไม่เกินกว่า 30 วันก่อนถึงวันประชุม สำหรับบทแก้ไขเปลี่ยนแปลงจะได้รับการยอมรับโดยเสียงส่วนมาก 2 ใน 3 ของรัฐบาลที่เข้าร่วมการประชุมและลงคะแนนเสียง ซึ่งหมายความว่าถึงรัฐที่เข้าร่วมการประชุม และการแสดงโดยการลงคะแนนยอมรับ หรือคัดค้าน รัฐบาลที่งดลงคะแนน จะไม่ถูกนำมาวมคิดอยู่ในเสียงส่วนมากตามที่กำหนดไว้ บทแก้ไขที่ได้รับเสียงส่วนมาก 2 ใน 3 จะมีผลบังคับใช้ภายใน 90 วันหลังจากวันที่มีการประชุม โดยมีผลบังคับใช้กับรัฐบาลทั้งหมด ยกเว้นรัฐที่มีการขอสงวนไว้

สำหรับรัฐบาลที่ทำการยื่นร้องขอแก้ไขบัญชีข้างต้น ถ้าเป็นการแก้ไขเกี่ยวกับพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าทางทะเล เมื่อได้รับบทแก้ไขมา สำนักงานเลขาธิการจะทำการแจ้งไปยังรัฐบาลโดยทันที และจะมีการปรึกษาหารือกับหน่วยงานระหว่างประเทศระดับรัฐบาล ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าทางทะเลนั้น โดยเฉพาะการขอรับฟังความคิดเห็นที่เป็นข้อมูลทางด้านวิทยาศาสตร์ ที่หน่วยงานจะได้จัดเตรียมและแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานมีความมั่นใจ ที่จะมีความร่วมมือในการใช้มาตรการสงวนรักษาโดยหน่วยงานนั้น สำนักงานเลขาธิการจะแจ้งการแสดงความคิดเห็นและข้อมูลที่ได้มาจากหน่วยงาน จากการพิจารณาหาข้อมูลโดยสำนักงานเลขาธิการเอง และความเห็นแนะนำ ไปยังรัฐบาลให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ สำหรับพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าอื่นที่ไม่ใช่พืชและสัตว์ทางทะเล เมื่อได้รับบทแก้ไขบัญชีมาแล้ว สำนักงานเลขาธิการจะแจ้งให้รัฐบาลทราบโดยทันที และหลังจากนั้นจะแจ้งความเห็นแนะนำให้ทราบเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ภายใน 60 วันหลังจากที่สำนักงานเลขาธิการได้แจ้งความเห็นแนะนำของตนเกี่ยวกับบทแก้ไขไปยังรัฐบาล รัฐบาลสามารถยื่นความเห็นเกี่ยวกับบทแก้ไข ข้อมูลทางด้านวิทยาศาสตร์และข้อมูลอื่นๆ ไปยังสำนักงานเลขาธิการได้ สำนักงานเลขาธิการจะแจ้งคำตอบ ที่ได้รับจากรัฐบาลอื่นและความเห็น

<sup>3</sup> CITES, article XV "Amendments to Appendices I and II".

แนะนำของตนไปยังรัฐภาคีเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ถ้าไม่มีการคัดค้าน บทแก้ไขที่ได้รับโดยสำนักงานเลขาธิการภายใน 30 วันนับจากวันที่มีการแจ้งคำตอบ จะมีการแจ้งความเห็นแนะนำและให้บทแก้ไขมีผลใช้บังคับกับรัฐภาคีทั้งหมด เว้นรัฐที่ทำข้อสงวนไว้ ภายใน 90 วันนับจากวันที่มีการแจ้ง ถ้าสำนักงานเลขาธิการได้รับคำคัดค้านจากรัฐภาคีใดๆ บทแก้ไขนั้นจะถูกส่งไปให้รัฐภาคี เพื่อที่จะมีการลงคะแนนกัน ซึ่งสำนักงานเลขาธิการจะต้องแจ้ง แก่รัฐภาคีให้ทราบถึงการคัดค้านด้วย จนกว่าสำนักงานเลขาธิการจะได้รับผลการลงคะแนนยอมรับ คัดค้าน หรืองดเว้นลงคะแนนจากเสียงครึ่งหนึ่งของรัฐภาคี บทแก้ไขจะถูกเสนอไปยังการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งต่อไป เพื่อพิจารณาภายใน 60 วันนับจากวันที่แจ้ง หลังจากทีสำนักงานเลขาธิการได้รับการลงคะแนนเสียงจากรัฐภาคีไม่น้อยกว่า ครึ่งหนึ่งของของรัฐภาคี บทแก้ไขจะได้รับการยอมรับเมื่อได้คะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของการลงคะแนนยอมรับหรือคัดค้าน โดยสำนักงานเลขาธิการจะแจ้งผลลงคะแนนให้รัฐภาคีทราบทันที ถ้าผลเป็นการยอมรับ บทแก้ไขจะมีผลใช้บังคับแก่รัฐภาคีทั้งหมดที่ไม่ได้ทำข้อสงวน ภายใน 90 วันนับจากวันที่มีการแจ้งโดยสำนักงานเลขาธิการ ระหว่างช่วงเวลา 90 วันนั้น รัฐภาคีอาจแจ้งการทำข้อสงวนในบทแก้ไขนั้น เป็นลายลักษณ์อักษรไปยังรัฐที่เก็บรักษาอนุสัญญาฯ ได้ จนกว่าข้อสงวนนั้นจะมีการถอน รัฐภาคีนั้นจะได้รับการปฏิบัติเหมือนเป็นรัฐที่ไม่ใช่ภาคีในส่วนที่เกี่ยวกับพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่ทำข้อสงวน

สิทธิในการตั้งข้อสงวน<sup>4</sup> เป็นสิทธิของรัฐภาคีที่เป็นเรื่องเฉพาะตัว ซึ่งจะทำให้มีความแตกต่างในเรื่องผลบังคับใช้ทางกฎหมายภายใต้อนุสัญญาฯ ซึ่งเป็นสิทธิที่มีกำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ หรือข้อตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศอื่น เนื่องจากการกำหนดให้ตั้งข้อสงวนได้ทำให้รัฐที่จะเข้าเป็นภาคีมีความสบายใจและตกลงใจที่จะเข้าเป็นภาคีได้ง่ายมากขึ้น และเมื่อมีรัฐเข้าเป็นภาคีมากเท่าไรการที่จะทำให้ข้อตกลงสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ก็มีมากขึ้นเท่านั้น ในส่วนของอนุสัญญาฯ CITES 1973 ก็เช่นเดียวกัน ได้กำหนดสิทธิในการทำข้อสงวนไว้ แต่เป็นสิทธิการทำข้อสงวนได้เฉพาะกับส่วนบัญชีรายชื่อพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าทั้ง 3 บัญชีเท่านั้น ไม่ได้กำหนดถึงสิทธิที่จะตั้งข้อสงวนกับข้อบทหลักของอนุสัญญาฯ ได้ เหตุที่มีข้อกำหนดเช่นนี้ เนื่องจากว่าข้อบทหลักของอนุสัญญาฯ CITES 1973 มีความสำคัญเป็นแก่นที่จะนำพาข้อตกลงให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ คือการสงวนรักษาและคุ้มครองพืชป่า และสัตว์ป่าโดยการควบคุมทางการค้าได้ แต่บัญชีรายชื่อนั้นเป็นเพียงการกำหนดชนิดพืชและสัตว์ที่จะได้รับการคุ้มครอง ซึ่งการทำข้อสงวนของรัฐภาคีจะเป็นการทำกับพันธุ์พืชแ่งสัตว์บางชนิด เท่ากับว่ารัฐภาคีจะอยู่ภายใต้ข้อบท

<sup>4</sup> CITES, article XXIII "Amendment of the Convention".

มาตรการของอนุสัญญาในการทำการค้าเกี่ยวกับพืชและสัตว์ในชนิดพันธุ์ที่ไม่ได้ทำข้อสงวนไว้ จึงถือว่ายังสามารถมีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ไม่มาก

หลักในการตั้งข้อสงวนตามข้อบทอนุสัญญา CITES กำหนดให้รัฐภาคีสามารถตั้งข้อสงวนเป็นการเฉพาะเจาะจง เกี่ยวกับ

- พันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าตามรายชื่อบัญชีที่ 1, 2 และ 3 หรือ
- ส่วนประกอบ หรือส่วนที่ได้รับมาจากพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าตามรายชื่อบัญชีที่ 3

ได้พร้อมกับการยื่นส่งเอกสารการให้สัตยาบัน, การยอมรับ, การรับรอง หรือการภาคยานุวัติ และจนกว่าที่มีการถอนการตั้งข้อสงวนที่มีผลบังคับใช้แล้ว รัฐภาคีนั้นจะได้รับการปฏิบัติเหมือนกับรัฐที่ไม่ใช่รัฐภาคีตามอนุสัญญา ในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าพันธุ์พืชป่าหรือสัตว์ป่า หรือส่วนประกอบกับส่วนที่ได้รับจากพืชและสัตว์ที่ได้ทำข้อสงวนนั้นไว้

สิทธิอีกประการหนึ่งจากเป็นรัฐภาคีคือสิทธิในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตัวบทของอนุสัญญา<sup>5</sup> ซึ่งแตกต่างหากจากการแก้ไขในส่วนบัญชีทำอนุสัญญา โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในมาตรา 17 ในการแก้ไขว่า โดยการยื่นคำร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรของรัฐภาคีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 สำนักงานเลขาธิการอาจจะมีการเรียกประชุมพิเศษ ของที่ประชุมรัฐภาคีได้ เพื่อพิจารณาและยอมรับเอาบทแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบทของอนุสัญญา โดยบทแก้ไขที่จะผ่านการยอมรับด้วยเสียง 2 ใน 3 ของรัฐภาคีที่เข้าร่วมการประชุมและลงคะแนนเสียง ซึ่งหมายความว่าถึงกา รับคะแนนเสียงเฉพาะการลงคะแนนยอมรับ และคัดค้าน เท่านั้นไม่รวมถึงการงดเว้นการออกเสียง

โดยสำนักงานเลขาธิการจะทำการแจ้งไปยังรัฐภาคีภายในเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันก่อนถึงวันประชุม ในกรณีที่มีการเสนอข้อบทแก้ไขตัวบทอนุสัญญา ข้อบทแก้ไขจะมีผลใช้บังคับกับรัฐภาคีที่ให้การยอมรับภายในเวลา 60 วันหลังจากที่มีการส่งเอกสารการยอมรับบทแก้ไขไปยังรัฐบาลที่ทำการเก็บรักษาเอกสารของอนุสัญญาโดยรัฐภาคีไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 หลังจากนั้นบทแก้ไขจะมีผลใช้บังคับกับรัฐภาคีที่เหลือภายใน 60 วันหลังจากที่รัฐที่เหลือนั้นได้ส่งคำยอมรับไปยังรัฐบาลที่เก็บรักษาเอกสารของอนุสัญญาแล้ว

### 3.1.1.2 สิทธิในการเรียกร้องให้รัฐภาคีอื่นปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญา

สิทธิในการเรียกร้องให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญา CITES 1973 เป็นสิทธิประการหนึ่งที่สำคัญในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาที่มีร่วมกันของรัฐภาคี การที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อบท หรือกระทำการที่เป็นการละเมิดต่ออนุสัญญา

<sup>5</sup> CITES, article XVII "Amendment of the Convention".

ฯ ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อรัฐภาคีทั้งหมด และต่อรัฐภาคีใดรัฐภาคีหนึ่งเป็นการเฉพาะ ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรัฐภาคีทั้งหมด เนื่องจากเมื่อเข้ามาเป็นรัฐภาคีในข้อตกลงเดียวกัน ทำให้แต่ละรัฐต่างมีสิทธิและหน้าที่ต่อกัน เมื่อมีรัฐไม่ทำตามหน้าที่ ย่อมถือเป็นการทำให้รัฐอื่นเสียสิทธิที่พึงมี หรือพึงได้จากรัฐนั้น การที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญาฯ ยังทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐภาคีใดรัฐภาคีหนึ่งเป็นการเฉพาะ เนื่องด้วยมาตรการในอนุสัญญาฯ CITES 1973 เป็นมาตรการที่เป็นการควบคุมการค้าระหว่างประเทศของพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่า ที่ในอนุสัญญาฯ มีกำหนดรายชื่อพันธุ์พืชและสัตว์ตามบัญชีที่ 3<sup>6</sup> ซึ่งส่วนมากจะเป็นพืชและสัตว์ดั้งเดิมพื้นเมืองที่รัฐภาคีต้องการจะสงวนรักษาไว้ เมื่อเกิดการละเมิดข้อบทเกี่ยวกับพืชหรือสัตว์ชนิดนั้น ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐภาคีที่ร้องขอความร่วมมือโดยตรง โดยในการละเมิดข้อบทนั้นรัฐที่กระทำละเมิดอาจมีเพียง 1 รัฐหรือมากกว่านั้นก็ได้ กรณีเมื่อรัฐภาคีต้องการให้รัฐภาคีอื่นปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญาฯ มีการกำหนดสิทธิให้รัฐภาคีสามารถนำเรื่องยื่นต่อที่ประชุมรัฐภาคี โดยผ่านทางสำนักงานเลขาธิการ เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหา โดยสำนักงานเลขาธิการจะทำการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงต่อไป<sup>7</sup>

### 3.1.2 หน้าที่ของรัฐภาคี

ในส่วนหน้าที่ของรัฐภาคีนั้นกำหนดไว้ชัดเจนในข้อบทอนุสัญญาฯ CITES 1973 รวมถึงการกำหนดหน้าที่ในลักษณะแนวทางการปฏิบัติในข้อบทของที่ประชุมรัฐภาคี โดยหน้าที่ที่สำคัญของรัฐภาคีคือ หน้าที่ในการอนุวัติการกฎหมายภายในเพื่อให้เป็นไปตามข้อบทอนุสัญญาฯ CITES 1973 และหน้าที่ในการปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุด และมีความจำเป็นในการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ

#### 3.1.2.1 หน้าที่ในการกำหนดมาตรการภายในเพื่อให้เป็นไปตามข้อบทอนุสัญญาฯ

หน้าที่ในการกำหนดมาตรการภายในเพื่อปรับใช้อนุสัญญาฯ ถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐภาคี ความจำเป็นในการที่ต้องมีหน้าที่นี้ เพื่อให้การดำเนินงานตามข้อบทอนุสัญญาฯ สามารถทำได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายภายในของรัฐภาคี การกำหนดหน้าที่ในส่วนนี้ไม่ได้มีกำหนด

<sup>6</sup> CITES, article II (3) “Fundamental Principles”.

<sup>7</sup> CITES, article XIII “International Measures”.

ไว้ในตัวบทของอนุสัญญาฯ CITES 1973 แต่ปรากฏอยู่ในข้อมติ Conf. ที่ 8.4 ในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 14 ในเรื่อง National laws for implementation of the Convention ซึ่งกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการแจ้งต่อรัฐภาคีที่ยังไม่มีการจัดเตรียมมาตรการภายในของรัฐให้มีการ

- จัดตั้งหน่วยงานด้านการจัดการอย่างน้อย 1 แห่งและหน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์ 1 แห่ง

- กำหนดห้ามการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่ละเมิดต่อข้อบทของอนุสัญญาฯ

- กำหนดบทลงโทษสำหรับการค้าที่ละเมิดต่อข้อบทของอนุสัญญาฯ นั้น

- ทำการริบพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่มีการค้าหรือการครอบครองที่ผิดกฎหมาย

หน้าที่ในการกำหนดมาตรการภายในที่สำคัญประการแรก คือ หน้าที่ในการอนุวัติการกฎหมายภายใน หน้าที่ในข้อนี้เป็นการดำเนินการทางกฎหมายภายในของรัฐให้เป็นไปตาม หรือเพื่อรองรับข้อบทของอนุสัญญาฯ โดยการกำหนดให้มีกฎหมายภายในรัฐ ห้ามการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่ไม่เป็นไปตามข้อบทของอนุสัญญาฯ และต้องมีการกำหนดโทษสำหรับการกระทำได้กล่าว ซึ่งก็มีปรากฏในข้อบทมาตรา VIII ของอนุสัญญาฯ CITES 1973 ในเรื่องมาตรการที่จะต้องนำไปปฏิบัติโดยรัฐภาคี (Measures to be taken by the Parties) โดยระบุ

The parties shall take appropriate measures to enforce the provisions of the present convention and to prohibit trade in specimens

...include measures; to penalize trade, or possession of, such specimens, or both...

... to provide for the confiscation or return to the state of export of such specimens...

ให้รัฐภาคีมีมาตรการที่เหมาะสมในการบังคับใช้ข้อบทของอนุสัญญาฯ และมีมาตรการในการห้ามการค้าที่เป็นการละเมิดข้อบท ซึ่งรวมถึงมาตรการในการลงโทษ ในการค้าหรือการครอบครองพันธุ์พืชและสัตว์ที่กำหนดห้ามไว้ และมาตรการในการริบยึดหรือส่งกลับไปยังรัฐที่ส่งออก

โดยในกรอบกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่นี้ ที่ประชุมรัฐภาคีได้มีการออกข้อมติกำหนดหลักในการดำเนินการให้ประเด็นการปฏิบัติตามข้อบท, การควบคุม และการประสานงานร่วมมือของรัฐภาคี ข้อมติที่ 11.3 ในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคี COP ครั้งที่ 4 กำหนดให้รัฐภาคีทำการใดๆเท่าที่จะเป็นไปได้ในการควบคุมการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าที่อยู่ในเขตดินแดนที่อยู่ใต้เขต

อำนาจรัฐของตน โดยเฉพาะการควบคุมการขนส่งมาจากประเทศที่มีการล่า จับ เก็บหรือแปรรูป เป็นสินค้าของพืชป่าและสัตว์ป่า ซึ่งรวมถึงประเทศเพื่อนบ้านด้วย และจะต้องมีการเพิ่มความเข้มงวดในการพิสูจน์ความถูกต้องแท้จริงของเอกสารที่ออกโดยประเทศดังกล่าว ตามที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านการจัดการ ของรัฐภาคี ข้อมติกำหนดให้รัฐภาคี

- รับรองให้การค้าพืชป่าและสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมายเป็นเรื่องที่ร้ายแรง และให้แจ้งในการให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆในเรื่องนี้ แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายภายในรัฐ

- ถ้ามีความเหมาะสมให้พิจารณาวางแผนการปฏิบัติทั้งในระดับภายในประเทศ และในระดับภูมิภาค พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องตารางความร่วมมือ เป้าหมายและข้อบทสำหรับการจัดหาทุน การพิจารณาออกแบบสนับสนุนการบังคับใช้อนุสัญญาฯ CITES 1973 การประสบความสำเร็จในการปฏิบัติตามข้อบท และการสนับสนุนหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับพืชป่าและสัตว์ป่า

- จัดเตรียมเจ้าหน้าที่ที่จะมารับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับพืชป่าและสัตว์ป่า ซึ่งมีความเท่าเทียมในเรื่องการฝึกอบรม สถานะและอำนาจหน้าที่ ทำงานควบคู่กันไปกับตำรวจ และเจ้าหน้าที่ศุลกากร

- การปฏิบัติตามข้อบท และควบคุมอย่างเคร่งครัด ในส่วนที่เกี่ยวกับแ่งมุกกลไกทั้งหมด ของข้อบทอนุสัญญาฯที่เกี่ยวกับเรื่องข้อกำหนดการค้าพันธุ์พืช และสัตว์ที่อยู่ในรายชื่อบัญชีที่ 2 และข้อบทที่เกี่ยวกับการปกป้องการขนส่งพืชและสัตว์ตามรายชื่อบัญชีที่ 1, 2 และ 3 ที่ผิดกฎหมาย

- ในกรณีที่มีการละเมิดข้อบทให้รัฐภาคีใช้มาตรการใดๆที่เหมาะสมโดยทันที ตามที่กำหนดในมาตรา VIII ที่กำหนดมาตรการในการลงโทษการละเมิดข้อบทและมาตรการในการเยียวยาการกระทำนั้น

- รัฐภาคีต้องแจ้งสถานการณ์ และข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกี่ยวกับการขนส่งที่ผิดกฎหมาย และมาตรการควบคุมที่มีวัตถุประสงค์ในการกำจัดการขนส่งที่ผิดกฎหมายดังกล่าว

สำหรับมาตรการในการริบ<sup>8</sup> มีการนำมากำหนดเป็นข้อบทในอนุสัญญาฯ CITES 1973 ให้รัฐภาคีสามารถทำการริบพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่ได้มาจากการค้าโดยไม่ชอบหรือไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ โดยระบุว่ารัฐภาคีอาจจะนำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้บังคับตามข้อบทของอนุสัญญาฯ และใช้มาตรการไปในการห้ามการค้าที่ละเมิดต่อข้อกำหนด ซึ่งมาตรการนั้นอาจรวมถึง การจัดการโดยการริบ หรือการดำเนินการส่งคืนพันธุ์พืชป่า หรือสัตว์ป่านั้นกลับ

<sup>8</sup> CITES, article VIII “Measures to Be Taken by the Parties”.

ยังรัฐผู้ส่งออก ข้อบทยังให้ความสำคัญกับการใช้มาตรการในการริบโดยยึดหลักว่าการริบนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรืออันตรายต่อพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่า กำหนดให้เท่าที่จะเป็นไปได้ รัฐภาคีต้องทำให้แน่ใจว่าพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าจะสามารถผ่านระเบียบวิธีการทางการค้าของรัฐภาคีได้โดยเร็ว หรือก่อให้เกิดความล่าช้าให้น้อยที่สุด ระเบียบวิธีการดังกล่าวก็เช่น การขนส่ง ซึ่งรัฐภาคีควรจะมีการออกแบบท่าเรือทางออก และท่าเรือทางเข้าที่สะดวกไม่มีสิ่งกีดขวาง รัฐภาคีต้องทำให้แน่ใจว่า พันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่ยังมีชีวิตอยู่ในระหว่างที่อยู่ในช่วงเวลาส่งผ่าน, การยึดถือไว้ หรือการขนส่ง จะได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม การทำให้ได้รับบาดเจ็บ ทำให้เป็นอันตราย ทำให้เสียหาย หรือการกระทำอย่างทารุณ ต้องไม่ให้มีหรือมีให้น้อยที่สุด ข้อบทยังให้ความสำคัญกับพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่ยังมีชีวิตอยู่ อย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ถูกริบยึด โดยกำหนดในข้อบทให้มีการใช้มาตรการดูแลคือ

- ในช่วงเวลาที่ถูกริบยึดให้ถือว่าพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่มีชีวิตอยู่ตกอยู่ในความดูแลครอบครองและรับผิดชอบของหน่วยงานด้านการจัดการ ของรัฐภาคี

- หน่วยงานด้านการจัดการหลังจากที่มีการปรึกษากับรัฐผู้ส่งออกแล้ว อาจส่งพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่มีชีวิตกลับคืนไปยังรัฐผู้ส่ง โดยกำหนดให้รัฐผู้ส่งชดใช้เป็นค่าปรับ แทน หรือส่งไปให้ศูนย์ดูแล หรือสถานที่ใดๆที่หน่วยงานด้านการจัดการเห็นว่ามีเหมาะสม และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ

- หน่วยงานด้านการจัดการอาจจะรับฟังคำแนะนำของหน่วยงานทางด้าน

วิทยาศาสตร์ หรือในเวลาใดๆที่ต้องการอาจจะปรึกษากับสำนักงานเลขาธิการเพื่อกำหนดหรือช่วยในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆเกี่ยวกับการจัดการพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่มีชีวิตระหว่างที่ถูกริบยึดอยู่ รวมถึงการตัดสินใจในการเลือกสถานที่ หรือศูนย์ดูแลในการนำพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่านั้นไปไว้ด้วย

ศูนย์ดูแล หรือ หมายความว่าถึงสถาบันที่มีการจัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงานทางการจัดการเพื่อใช้ในการดูแลความปลอดภัยของพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่ยังมีชีวิตอยู่ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการริบยึด และข้อบทยังกำหนดให้รัฐภาคีที่ใช้มาตรการในการริบ มีความจำเป็นต้องจัดเตรียมวิธีการในการชดใช้เยียวยาภายใน สำหรับความเสียหายใดๆที่อาจเกิดขึ้น หรือเป็นผลมาจากการใช้มาตรการริบที่มีตามข้อบทของอนุสัญญาฯ

รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องเก็บรักษานันทึก เกี่ยวกับการค้าพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าตามรายชื่อในบัญชี 1, 2 และ 3 โดยในบันทึกจะต้องมีการระบุถึง ชื่อและที่อยู่ของผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า ระบุจำนวนและประเภทชนิดของใบรับรองหรือใบอนุญาตที่ได้รับ, ระบุรัฐที่การค้าค้านั้นเกิดขึ้น, ระบุ

จำนวนหรือปริมาณ และประเภทชนิดของพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่า, ระบุชื่อสายพันธุ์ที่อยู่ในบัญชีที่ 1, 2 และ 3 และถ้าสามารถทำได้ให้ระบุถึงขนาดและเพศของพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่านั้นด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเมื่อในข้อบทอนุสัญญาฯ กำหนดไว้ชัดเจนให้รัฐภาคีใช้มาตรการในการจับ และยังกำหนดหลักการกฎเกณฑ์ที่จะนำมาปรับใช้ รัฐภาคีจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายภายในรองรับข้อบทอนุสัญญาฯ ในเรื่องนี้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการปรับใช้ จนทำให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐภาคีนั้น

หน้าที่ในการกำหนดมาตรการภายในอีกประการ คือ หน้าที่ในการจัดตั้งหน่วยงานภายใน<sup>9</sup> โดยหน้าที่ของรัฐภาคีในการจัดตั้งหน่วยงานภายใน ถือเป็นหน้าที่สำคัญที่กำหนดชัดเจนไว้ในข้อบทอนุสัญญาฯ ดังที่กล่าวข้างต้นหลักการควบคุมการค้าพืชและสัตว์ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ CITES 1973 มีมาตรการที่สำคัญคือ ระบบการควบคุมโดยใบรับรองและใบอนุญาต ซึ่งการออกเอกสารเหล่านี้จะต้องทำโดยหน่วยงานภายในของรัฐภาคีเอง ซึ่งมีหน้าที่ทั้งการดำเนินการ ประสานงานกับหน่วยงานของอนุสัญญาฯ และการพิจารณาโดยอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐภาคีในการจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อให้ระบบการตรวจสอบ ควบคุม ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ดำเนินไปได้ ตามข้อบทของอนุสัญญาฯ CITES 1973 โดยหน่วยงานที่รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องจัดตั้งขึ้นมีอยู่ 2 หน่วยงานคือ

- หน่วยงานด้านการจัดการหรือประสานงานหรือ Management Authority
- หน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์ หรือ Scientific Authority

อนุสัญญาฯ ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับหน่วยงานด้านการ และหน่วยงานด้านวิทยาศาสตร์ ไว้ ระบุว่าเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐจัดตั้งหน่วยงานด้านการจัดการที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบรับรอง หรือใบอนุญาตในนามของรัฐภาคีนั้น และจัดตั้งหน่วยงานด้านวิทยาศาสตร์อย่างน้อย 1 หน่วยงานเพื่อเป็นผู้ให้ความเห็น และใช้ความเชี่ยวชาญในการพิจารณาการออกใบรับรอง หรือใบอนุญาต

รัฐที่ยื่นเอกสารการให้สัตยาบัน การยอมรับ การรับรอง หรือการภาคยานุวัติ ในเวลาที่มีการยื่นเอกสารให้แจ้ง ชื่อและที่อยู่ ของหน่วยงานด้านการจัดการที่มีอำนาจหน้าที่ติดต่อกับรัฐภาคีอื่นและสำนักงานเลขาธิการแก่รัฐบาลของรัฐที่เป็นผู้เก็บรักษาเอกสารของอนุสัญญาฯ ด้วย สำหรับกรณีที่มีความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดตั้ง หรือการกำหนดขอบเขตอำนาจของหน่วยงาน รัฐภาคีนั้นจะต้องแจ้งเรื่องไปยังสำนักงานเลขาธิการ เพื่อให้แจ้งเรื่องต่อไปยังรัฐภาคีอื่น เมื่อมีการร้องขอจากสำนักงานเลขาธิการ หรือจากหน่วยงานด้านการจัดการของรัฐภาคีอื่น

<sup>9</sup> CITES, article IX “Management and Scientific Authorities”

หน่วยงานด้านการจัดการของรัฐภาคีอาจมีการออกมาตรการเกี่ยวกับการติดอากร, การปิดผนึก หรือการใช้เครื่องมืออื่นที่ใช้เพื่อกำหนดความจริงแท้ ของใบอนุญาต หรือใบรับรอง

เมื่อพิจารณาจากตัวบทจะเห็นว่าการจัดตั้งหน่วยงานด้านการจัดการ และด้าน วิทยาศาสตร์ ไม่ใช่เพียงเป็นหน้าที่ที่รัฐภาคีจะต้องทำ แต่เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีเพื่อให้ระบบการ ทำงานของอนุสัญญาฯ CITES 1973 สามารถดำเนินไปได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและมี ประสิทธิภาพ

### 3.1.2.2 หน้าที่ในการปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ

หน้าที่ในการดำเนินการให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ เป็นหน้าที่รองของรัฐ ภาคี โดยหน้าที่ในส่วนนี้อาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ หน้าที่ในการตรวจสอบตราสอดส่อง และหน้าที่ใน การให้ความร่วมมือในการดำเนินการใดๆที่รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบท

#### - หน้าที่ในการตรวจสอบตราสอดส่อง

เป็นหน้าที่สำคัญของรัฐภาคี และถือว่าเป็นหน้าที่ที่อยู่ภายใต้พันธกรณีของรัฐภาคีมีต่อ อนุสัญญาฯ การตรวจสอบตราสอดส่องเป็นการตรวจตราการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่มีภายในรัฐ ภาคีนั้น โดยเป็นไปตามมาตรการที่รัฐภาคีจะต้องนำไปปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหน่วยงาน ของรัฐที่มีอำนาจในการสอดส่องดูแล การจัดตั้งเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน หรือการตั้งด่านตรวจ ตราการขนส่งหรือการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศ มาตรการทั้งหมด ดังกล่าวถือเป็นการทำให้รัฐภาคีอื่นปฏิบัติตามข้อบท เป็นกระบวนการในลักษณะการตรวจสอบ ซึ่งกันและกันระหว่างรัฐภาคี โดยกำหนดหน้าที่ไว้ในข้อบท Conf. 11.3 เรื่องการดำเนินการให้รัฐ ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯและการบังคับใช้ หรือ compliance and enforcement ในการ ประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 14 กำหนดให้รัฐภาคีทั้งหมด ดำเนินการ

ii) ถ้ามีความเหมาะสม ให้พิจารณาในการกำหนดแผนการปฏิบัติทั้งในระดับประเทศ และในระหว่างภูมิภาค ในการกำหนดกรอบเวลาในการปฏิบัติ เป้าหมายและข้อกำหนดเกี่ยวกับการ จัดหาทุน กำหนดมาตรการที่จะเพิ่มความเคร่งครัดในการบังคับใช้อนุสัญญาฯ การดำเนินการ ให้ข้อกำหนดที่ตั้งไว้ประสบผลสำเร็จ และให้การสนับสนุนตัวแทนหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ใน การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับพืชป่าและสัตว์ป่า

iii) การจัดเตรียมเจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบังคับกฎหมายที่เกี่ยวกับพืช ป่าและสัตว์ป่า ให้ได้รับการฝึกอบรม สถานะและอำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในส่วนสุดท้ายกร หรือตำรวจ

iv) ใช้กลไกในการดำเนินการให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทและใช้ข้อบทเกี่ยวกับการควบคุมการค้าหรือการขนส่งพืชป่าและสัตว์ป่าตามรายชื่อบัญชีของอนุสัญญาฯ

vi) แจ้งสถานการณ์และข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการขนส่งพืชป่าและสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมายและมาตรการควบคุมอย่างอื่นที่ใช้ในการลดกึ่งขนส่งดังกล่าว...

- หน้าที่ในการให้ความร่วมมือในการดำเนินการให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบท

หน้าที่ในส่วนนี้เป็นการให้ความร่วมมือในทุกๆด้านกับหน่วยงาน และการดำเนินการใดๆโดยอนุสัญญาฯ CITES 1973 ที่เห็นได้ชัดเจนคือการให้ความร่วมมือในหน้าที่ตามพันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งข้อมูลที่มีความจำเป็นสำหรับการพิจารณาถึงการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐภาคีไม่ว่าจะเป็นการแจ้งโดยการรายงานในรายงานที่ต้องมีการยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการ<sup>10</sup> ทั้งรายงานประจำปี และรายงานประจำ 2 ปี เกี่ยวกับการดำเนินการภายในของตนและรายงานการกระทำผิดโดยการละเมิดข้อบทอนุสัญญาฯของรัฐภาคีอื่นที่เกี่ยวข้องกับรัฐของตน และการให้ความร่วมมือในการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการในการให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญาฯโดยสำนักงานเลขาธิการ ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสำนักงานเลขาธิการคือ การประสานงาน และแลกเปลี่ยนข้อมูล ระหว่างรัฐภาคีและหน่วยงานในอนุสัญญาฯ CITES 1973 โดยรวมถึงกรณีที่มีการตรวจสอบกรณีของรัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามหรือกระทำการที่เป็นละเมิดต่อข้อบทของอนุสัญญาฯ สำนักงานเลขาธิการตามอำนาจในมาตรา XII กำหนดหน้าที่ในการ

(d) ศึกษาข้อมูลที่ได้รับมา และจากการร้องขอไปยังรัฐภาคี สำหรับข้อมูลใดๆที่มีความจำเป็นในการดำเนินการปรับใช้ข้อบทของอนุสัญญาฯ

(h) การทำความเข้าใจเห็นแนะนำเพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับใช้ข้อบทอนุสัญญาฯ รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางด้านวิทยาศาสตร์และทางด้านเทคนิค...

และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการในการดำเนินการใช้มาตรการในทางระหว่างประเทศเมื่อเกิดกรณีของรัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อบทในมาตรา XIII ซึ่งในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการได้รับข้อมูลว่ามีการไม่ปฏิบัติตามข้อบทของรัฐภาคี สำนักงานเลขาธิการจะทำการพิจารณาข้อมูลที่ได้รับมาทั้งหมดทั้งจากรัฐภาคีที่อาจเป็นรายงาน หรือการแจ้งที่ไม่ได้เป็นรายงานตามข้อบท รวมถึงข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานหรือองค์กรอื่น เมื่อเห็นว่าเหมาะสมก็จะแจ้งเรื่องให้รัฐที่ถูกร้องเรียนหรือรัฐที่เกี่ยวข้องให้ทราบ และส่งมอบข้อมูลที่มีความจำเป็นเพื่อใช้ในการพิจารณาต่อไป ในส่วนนี้เป็นอาจไม่ได้เป็นข้อบังคับในการส่งมอบข้อมูลของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องแต่ไม่ได้เป็นรัฐที่ถูก

<sup>10</sup> CITES, article VIII (7) "Measures to Be Taken by the Parties".

ร้องเรียน แต่ก็เป็นที่ที่รัฐภาคีควรจะตั้งให้ความร่วมมือกับสำนักงานเลขาธิการ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญา และอนุสัญญาสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันไปได้

### 3.2 กลไกการใช้มาตรการระงับทางการค้า กรณีรัฐภาคีไม่ปฏิบัติ ตามข้อบทอนุสัญญา

ในกรณีที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญา ไม่ว่าจะเกิดจากการเพิกเฉยต่อข้อบทหรือการที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ อนุสัญญา CITES 1973 ได้กำหนดมาตรการที่จะนำมาปรับใช้เพื่อให้รัฐภาคีดำเนินการตามอนุสัญญา ซึ่งมาตรการที่มีการนำมาใช้จะมีทั้งในลักษณะการจูงใจโดยการช่วยเหลือ ไปจนถึงการใช้มาตรการในลักษณะการลงโทษโดยความร่วมมือของรัฐภาคีอื่นๆ และหนึ่งในนั้นคือมาตรการการระงับทางการค้า (Trade suspension) ซึ่งเป็นมาตรการที่มีการนำมาใช้และเกิดข้อโต้เถียงเป็นอย่างมาก

อย่างที่กล่าวข้างต้นถึง สิทธิและหน้าที่ของรัฐภาคีที่มีต่ออนุสัญญา ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะเป็นตัวตัดสินว่าอนุสัญญานั้นจะสามารถดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่มุ่งหวังไว้ในตอนเริ่มแรกจัดทำอนุสัญญาหรือไม่ ดังนั้นข้อตกลงอนุสัญญาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะข้อตกลง MEAs จึงมีการกำหนดมาตรการที่ใช้เพื่อให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญา ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในทางบวก เช่น การโฆษณาชักจูงให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบท หรือจะเป็นมาตรการในทางลบ เช่น การลงโทษเมื่อรัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อบท ตัวอย่างข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีการใช้มาตรการดำเนินการให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญา หรือการปรับใช้ compliance measures ที่เห็นได้ชัด คือ Kyoto Protocol 1997 และ Montreal Protocol 1987

โดยในพิธีสาร Kyoto 1997 ได้กำหนดมาตรการให้รัฐภาคีดำเนินการตามข้อบท ด้วยมาตรการในการลงโทษ กำหนดไว้ในมาตรา 3.14 ให้รัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบท คือปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือ Greenhouse gases ในปริมาณเกินกว่าที่กำหนด ต้อง

- ถูกพิจารณาถึงความเห็นจากจำนวนรัฐภาคีที่ถูกกำหนด สำหรับช่วงเวลาที่กำหนดครั้งต่อไป ของจำนวนตัน ที่เท่ากับกับจำนวนของการปล่อยที่เกินมา 1.3 ครั้ง (เช่น ค่าชดใช้ความเสียหายหรือ ค่าชดเชยสำหรับการปล่อยก๊าซเกิน คือกำหนดอัตราลงโทษ 30%) หรือ
- การระงับการได้รับสิทธิที่พึงได้รับในการเข้าร่วมในเรื่องการค้าเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซ (emissions trading)

ในส่วนของพิธีสาร Montreal 1987 ก็ได้มีการกำหนดมาตรการให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบพ ในลักษณะของการใช้มาตรการลงโทษ ตามอำนาจภายใต้มาตรา 8 ของพิธีสาร เรื่องการใช้กระบวนการเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามพิธีสาร Montreal หรือ the Montreal Protocol Non-Compliance Procedure: MOP โดยกำหนดให้ในกรณีที่รัฐภาคีไม่ดำเนินการตามข้อบังคับของพิธีสาร คณะกรรมการบังคับใช้ข้อบพพิธีสาร หรือ Implementation committee สามารถดำเนินการพิจารณา และใช้มาตรการในการระงับสิทธิและเอกสิทธิ์เฉพาะเจาะจงภายใต้พิธีสาร ซึ่งรวมถึงข้อตกลงในทางการเงินและทางการค้าต่อรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบพพิธีสารได้

ซึ่งในอนุสัญญา CITES 1973 ก็ได้มีการกำหนดใช้มาตรการเช่นกัน โดยมีการปรับใช้มาตรการอยู่หลายอย่าง แต่มาตรการที่มีความสำคัญ และก่อให้เกิดผลที่น่าพอใจในการบังคับใช้อนุสัญญา หรือ การใช้มาตรการระงับทางการค้า

### 3.2.1 กลไกการใช้มาตรการในกรณีที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อบพอนุสัญญา

กลไกในการบังคับใช้อนุสัญญาฯ โดยหน่วยงานของตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าหน่วยงานหลักคือ ที่ประชุมรัฐภาคี, สำนักงานเลขาธิการ, คณะกรรมการถาวร และคณะกรรมการพืชและสัตว์ โดยหลักการดำเนินงานปรากฏอยู่ในข้อบพที่ประชุมรัฐภาคีที่ Conf. 14.3 ในเรื่องกระบวนการในการปฏิบัติตามข้อบพอนุสัญญาฯ ซึ่งกำหนดแนวทาง ในการปฏิบัติตามข้อบพอนุสัญญาฯ ในส่วนภาคผนวก

กรณีการกำหนดใช้มาตรการ พิจารณาการมีผลใช้บังคับของข้อบพ ตามธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (Statute of the International Court of Justice) ตามมาตรา 38 กำหนดให้กฎหมายระหว่างประเทศหมายถึง

international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;

อนุสัญญาระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะจะเป็นอนุสัญญาทั่วไปหรือเป็นอนุสัญญาเฉพาะเจาะจงที่ได้สร้างกฎเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน และได้รับการยอมรับโดยรัฐคู่กรณี;

international custom, as evidence of a general practice accepted as law; กฎเกณฑ์จารีตประเพณีที่มีการปฏิบัติโดยทั่วไปอย่างชัดเจน และได้รับการยอมรับเหมือนกฎหมาย;

the general principles of law recognized by civilized nations;

หลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการยอมรับโดยชาติอารยะ;

subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.

ภายใต้ข้อสงวนตามมาตรา 59 ของธรรมนูญศาล คำตัดสินของศาล และแนวความคิดของผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณภาพสูงที่สุดของนานาชาติ ถือเป็นวิธีการลำดับรองในการกำหนดกฎหมายของกฎหมาย

นอกจากนี้ยังมีแหล่งกำเนิดกฎหมายระหว่างประเทศอีกประการหนึ่งที่ได้รับการยอมรับคือการกระทำฝ่ายเดียว หรือ Unilateral Act ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

- การกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ
- การกระทำฝ่ายเดียวขององค์การระหว่างประเทศ<sup>11</sup>

ซึ่งการกระทำฝ่ายเดียวขององค์การระหว่างประเทศ หมายถึงการทำข้อมติด้วยโดยทั่วไปการทำข้อมติที่เกี่ยวกับการดำเนินงานภายในขององค์การระหว่างประเทศ ทั้งการเลือกสมาชิกในองค์การ หรือการจัดตั้งหน่วยงานภายใน ย่อมมีผลบังคับใช้ต่อรัฐสมาชิก เพราะถ้ารัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามย่อมเกิดความรับผิดชอบขึ้น แต่ที่เป็นปัญหาคือ การทำข้อมติที่มุ่งเน้นไปที่รัฐสมาชิกใดรัฐหนึ่ง หรือรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกและองค์การระหว่างประเทศอื่น กรณีการมีผลต่อรัฐสมาชิกเฉพาะเจาะจง ในกรณีทั่วไปนั้นข้อมติไม่ได้มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ ข้อมติของสมัชชาสหประชาชาติ ซึ่งข้อมติเป็นเพียงการเชื้อเชิญหรือการชักชวนอันทำให้รัฐสมาชิกมีดุลพินิจที่จะปฏิบัติตามข้อมตินั้นหรือไม่ก็ได้ และกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อมติก็ไม่ถือว่าเป็นการละเมิดข้อบทอนุสัญญาและทำให้เกิดความรับผิดชอบแต่อย่างใด แต่อาจมีกรณีที่มีผลบังคับทางกฎหมายได้ ถ้ารัฐสมาชิกล้วนๆ ได้ทำการยอมรับการปฏิบัติตามข้อมตินั้นไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง

ในกรณีดังกล่าวอาจนำมาพิจารณาเปรียบเทียบให้เห็นได้ว่าข้อมติของอนุสัญญาระหว่างประเทศนั้นก็ยังมีผลบังคับในลักษณะเดียวกัน ดังนั้นข้อมติของอนุสัญญา CITES 1973 ในเรื่องการใช้มาตรการระงับทางการค้าต่อรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญานั้น ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย การที่รัฐสมาชิกอื่นจะทำการใช้มาตรการระงับทางการค้ากับรัฐภาคีที่ข้อมติกำหนดให้ใช้มาตรการต่อหรือไม่ ก็เป็นสิทธิในการพิจารณาของแต่ละรัฐ และหากไม่ใช้มาตรการตามข้อมติก็นับว่าไม่เป็นการละเมิดอนุสัญญาและก่อให้เกิดความรับผิดชอบ เพียงแต่หากพิจารณาในแง่ความมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ข้อบทอนุสัญญาแล้วจะเห็นว่า หากรัฐภาคีให้ความสำคัญ

<sup>11</sup> จตุรนต์ ธีระวัฒน์, กฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547) น. 89.

ต่อข้อมติของอนุสัญญา โดยเฉพาะเมื่อเป็นข้อมติที่กำหนดมาตรการดำเนินการตอบโต้เมื่อรัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญา ย่อมจะทำให้การดำเนินงานตามอนุสัญญาสามารถเป็นไปตามที่กำหนด และสามารถทำให้ตัวอนุสัญญาบรรลุวัตถุประสงค์ที่มีร่วมกันของรัฐภาคีที่เข้าร่วมได้

ข้อที่นำมาพิจารณาควมมีผลบังคับทางกฎหมายของข้อมติตามอนุสัญญา CITES 1973 อีกประการคือความเป็นกฎหมาย “Soft Law” โดยความหมายของ soft law เป็นคำจำกัดความลักษณะที่มีความแตกต่างกัน 2 ประการที่เกี่ยวข้องกับลักษณะทางธรรมชาติในกฎหมายระหว่างประเทศ

ประการแรกเป็นข้อที่มีใช้สำหรับกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ไม่ได้กำหนดข้อเรียกร้องหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิ และพันธกรณีไว้ชัดเจนแน่นอน สำหรับบุคคลทางกฎหมายใดที่ถูกกำหนด ข้อกำหนดมีความคลุมเครือ โดยถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย แต่เนื้อหาของกฎเกณฑ์มีลักษณะที่มีความยืดหยุ่นไม่แน่นอนตายตัว ตัวอย่างของกฎเกณฑ์มีมากในเขตข้อกำหนดทางจารีตประเพณีของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น สนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน หรือสนธิสัญญาเกี่ยวกับการปกป้องสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐมีความระมัดระวังในการกำหนดคำจำกัดความที่ชัดเจน หรือแน่นอนในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่ หรือเป็นลักษณะที่ไม่มีมาก่อน โดยเป็นการสร้างพันธกรณีที่แยกย่อย หรือมีความเกี่ยวเนื่อง เช่น มาตรา 2 ของ Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966 ซึ่งกำหนดพันธกรณีแก่รัฐในการ ดำเนินการตามขั้นตอน ของแต่ละรัฐเองโดยผ่านทางความช่วยเหลือในทางระหว่างประเทศ... ในความมุ่งหมายให้บรรลุผลสำเร็จอย่างก้าวหน้าตามสิทธิที่ได้กำหนดไว้ให้ในสนธิสัญญา โดยไม่มีกำหนดพันธกรณีที่แน่นอนในการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการใดๆ ที่จะไม่ทำให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐในทางระหว่างประเทศ เช่น การกล่าวอ้างพันธกรณีทางกฎหมายจารีตประเพณีในการจ่ายค่าชดใช้ความเสียหายที่ “เหมาะสม” สำหรับการทำสัมปทาน หรือการถือสิทธิครอบครองทรัพย์สินของคนต่างชาติ ซึ่งปราศจากข้อสงสัยเลยว่า ข้อกำหนดดังกล่าวย่อมมีความเป็นไปได้น้อย ในการขัดแย้งกับความคิดในแง่การแข่งขัน และอาจจะนำไปสู่การการพัฒนาไปเป็นกฎหมายที่มีความแน่นอนมากขึ้น หรือกลายเป็น Hard law เช่นกรณีของกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยข้อเสียเปรียบของกฎหมายอาจอยู่ที่ความไม่แน่นอนของตัวบท และการที่ไม่เคยมีการกระทำในทางปฏิบัติในกรอบของกฎเกณฑ์ดังกล่าวมาก่อน<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Dixon, Martin., “Textbook on International Law”, (Black Stone Press Limited, Forth Edition (2000)), p. 48.; Akehurst, M., Akehurst, M., “Custom as a Source of International Law”, (1974-5) 47 BYIL. 53, Alan Boyle, "Some Reflections on the

ประการที่สอง มีการใช้คำว่า Soft law กำหนดลักษณะของคุณค่า, แนวทาง, แนวความคิด และข้อเสนอ ที่อาจจะพัฒนาไปเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็ยังไม่เป็นหรือยังไม่ถึงขั้นที่ทำให้เป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ กรณีนี้จึงยังไม่ถือว่าเป็นกฎหมายใดๆ แต่ถือเป็นอีกชื่อหนึ่งของหลักการ ที่อาจจะมีลักษณะเป็นทางการหรือเป็นที่ยอมรับมากขึ้นในอนาคต หลักการเหล่านี้ ปรากฏอยู่ในข้อสรุปของการประชุมระหว่างประเทศ หรือทำในลักษณะข้อตกลงที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย เช่น ข้อตกลง Helsinki agreement 1975 ที่ก่อตั้งที่ประชุมดั้งเดิมในเรื่องความมั่นคงและความร่วมมือของยุโรป (Origin Conference on Security and Cooperation in Europe) ไม่เป็นที่สงสัยเลยว่าข้อกำหนดดังกล่าวเป็นเพียงข้อเสนอสำหรับการพัฒนา หรือการตกลงร่วมกัน ไม่มีแผนการหรือการกระทำที่เป็นการผูกมัด ซึ่งจะกลายเป็นกฎหมายได้ในกรณีโดยการกระทำของจารีตประเพณี, สนธิสัญญา หรือกระบวนการที่ก่อให้เกิดเป็นกฎหมายอื่น อย่างที่เคยมีมาก่อน

เมื่อพิจารณาข้อมติของอนุสัญญา CITES 1973 แล้วจะเห็นว่า ไม่มีข้อกำหนดไว้ชัดเจนว่ามีผลผูกพันทางกฎหมาย เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของการมีผลบังคับทางกฎหมายของข้อมติองค์การระหว่างประเทศ จะเห็นว่าข้อมติไม่ได้มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐสมาชิก หรือรัฐภาคี ซึ่งถ้าไม่ปฏิบัติตามจะทำให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐภาคีในทางระหว่างประเทศ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่รัฐภาคีได้แสดงเจตนาไว้ชัดเจนว่ายอมรับข้อมตินั้น โดยถือให้มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐ และเมื่อพิจารณาแง่ความเป็นกฎหมาย Soft law จะเห็นว่าข้อมติตามอนุสัญญา CITES 1973 เป็นเพียงข้อเสนอแนะที่เกิดจากการพิจารณาของตัวแทนสมาชิกรัฐภาคีของอนุสัญญา เพื่อวัตถุประสงค์ต้องการก่อให้เกิดการบังคับทางอ้อมให้รัฐภาคีดำเนินการปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาอย่างเคร่งครัด เพื่อให้อนุสัญญาสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันได้ ซึ่งการบังคับทางอ้อมนี้ย่อมเกิดขึ้นได้โดยความร่วมมือของรัฐภาคีอื่นในการพิจารณาปรับใช้มาตรการตอบโต้การไม่ปฏิบัติตาม ตามข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคี ดังนั้นข้อมติที่เป็นลักษณะของ soft law ที่เป็นเพียงข้อเสนอแนะจึงไม่มีผลผูกพันบังคับใช้ทางกฎหมาย

---

Relationship of Treaties and Soft Law", *International and Comparative Law Quarterly*, 1999, vol. 48, n° 4, pp.901-913..., C M Chinkin "*The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law*", 38 *International and Comparative Law Quarterly* 850 (1989), Hartmut Hillgenberg, "*A Fresh Look at Soft Law*", *European Journal of International Law*, (1999), n° 3, pp. 499-515.

โดยกรณีที่จะกล่าวต่อไปในการบังคับใช้ข้อมติของอนุสัญญา CITES 1973 จะแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือของรัฐภาคีในการปรับใช้ข้อมติต่อรัฐที่ถูกใช้มาตรการตอบโต้กรณีไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญา ซึ่งรัฐภาคีได้ทำให้ข้อมติเกิดสภาพบังคับโดยปริยาย ซึ่งเกิดจากเจตนารมณ์ร่วมกันของรัฐภาคีทั้งส่วนภาครัฐ และภาคประชาชน เพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพในการสงวนคุ้มครองพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์

สำหรับมาตรการที่อนุสัญญาฯ CITES 1973 กำหนดให้มีการนำมาปรับใช้ในกรณีที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ กำหนดให้อำนาจตามข้อมติที่ประชุมรัฐภาคีที่ 14.3 เรื่อง CITES compliance procedures ให้อำนาจคณะกรรมการถาวรดำเนินการตามข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคี โดยสามารถตัดสินใจดำเนินการมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือใช้หลายมาตรการพร้อมกัน ซึ่งได้แก่

- การให้คำแนะนำ การให้ข้อมูล หรือให้ความช่วยเหลือ ในด้านการให้ความสะดวก และการให้ความช่วยเหลืออื่นในการสร้างความสามารถในการปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ
- การเรียกให้มีการรายงานเป็นพิเศษ
- การออกคำแจ้งเตือน การร้องขอให้มีการตอบกลับ และการเสนอความช่วยเหลือเป็นลายลักษณ์อักษร
- การให้คำแนะนำเรื่องการสร้างความสามารถในการปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ เป็นการเฉพาะเจาะจง
- จัดเตรียมความช่วยเหลือภายในประเทศ การประเมินทางด้านเทคนิค และการส่งคณะเข้าไปตรวจสอบ ซึ่งขึ้นอยู่กับประเทศนั้นๆ
- การส่งคำแจ้งกรณีเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ อย่างเปิดเผย ผ่านทางสำนักงานเลขาธิการไปยังรัฐภาคีทั้งหมด ว่าเป็นรัฐภาคีให้ความสำคัญกับกรณีเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ และในเวลานั้นๆ ไม่ได้มีการตอบกลับ หรือการกระทำใดๆที่น่าพอใจ
- การแจ้งเตือนการไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ
- ร้องให้มีการส่งยื่นแผนงานการปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ ไปยังคณะกรรมการถาวร ซึ่งให้เป็นไปตามขั้นตอน และตามระยะเวลาที่เหมาะสม จนกว่าขั้นตอนจะเสร็จสิ้นสมบูรณ์ และถูกประเมินว่าได้ผลจากการปฏิบัติเป็นที่น่าพอใจ

และมาตรการที่เป็นการร้องขอความร่วมมือจากรัฐภาคีอื่นต่อรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ ทั้งการแจ้งให้รัฐภาคีอื่นทราบถึงการไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ ผ่านทาง

สำนักงานเลขาธิการ ที่สำคัญคือการใช้มาตรการระดับทางการค้าต่อรัฐภาคี ซึ่งจะขอล่าไว้ในหัวข้อต่อไป

### 3.2.2 กระบวนการใช้มาตรการในกรณีที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อบัพทอนุสัญญาฯ

การใช้มาตรการดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อบัพทอนุสัญญาฯ CITES 1973 ถือเป็นมาตรการและเป็นกระทำที่อยู่ในระบบการให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบัพทอนุสัญญาฯ โดยการกำหนดมาตรการไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางด้านการเมือง สังคม หรือเศรษฐกิจ ซึ่งความหมายของการใช้มาตรการลักษณะบังคับตามแนวทางของ UNEP แบ่งบริบทออกเป็นการบังคับตามกฎหมายภายใน และการบังคับในทางระหว่างประเทศ

- การบังคับภายใน หรือ internal enforcement หมายความว่าถึงขอบเขตกระบวนการและการกระทำที่ทำโดยรัฐ หน่วยงานที่มีอำนาจจะต้องทำให้แน่ใจว่าองค์กรหรือบุคคล ดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือข้อบัพทกฎหมายที่มีเพื่อปรับใช้ข้อตกลงพหุภาคีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สามารถทำให้หรือทำให้กลับคืนสู่การปฏิบัติตามข้อบัพท และหรือลงโทษการกระทำของพลเรือนและฝ่ายรัฐที่เป็นการกระทำอาชญากรรม

- การบังคับในทางระหว่างประเทศ หรือ international enforcement หมายความว่าถึงการตอบโต้การไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศที่มีของรัฐ

โดยการใช้มาตรการให้รัฐดำเนินการตามข้อบัพทอนุสัญญาฯ CITES 1973 นั้น แบ่งกระบวนการดำเนินการออกเป็น 2 แบบ คือ

- การใช้มาตรการตามกลไกของหน่วยงานตามอนุสัญญาฯ
- การใช้มาตรการระดับทางการค้าตามกลไกภายในของรัฐภาคี

สำหรับมาตรการทางการค้า เป็นมาตรการที่มีการนำไปใช้ในข้อตกลงระหว่างประเทศมากที่สุด เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม มักจะมีการปรับใช้มาตรการทางการค้า เป็นการใช้มาตรการแก่รัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง เหตุผลที่สำคัญคือ ประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่นานาประเทศไม่ค่อยให้ความสำคัญ มาตรการในกรณีที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศ มีกำหนดในหลายแบบแตกต่างกันไปตามข้อตกลง การกำหนดให้มีมาตรการในข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการบังคับให้ประเทศที่เข้าเป็นภาคีนำข้อบัพทมาตรการไปปรับใช้อย่างเคร่งครัด ไม่เช่นนั้นเมื่อรัฐภาคีเกิดปัญหาในการเลือกใช้มาตรการ ปัญหาในการได้หรือเสียผลประโยชน์จากการปรับใช้ข้อตกลง รัฐภาคีอาจ

ไม่ยอมปฏิบัติตามข้อบหมตรการ ทำให้ข้อตกลงระหว่างประเทศนั้นไม่เกิดสภาพบังคับ และไม่  
สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ สำหรับมาตรการ สามารถแบ่งออกได้เป็นหลายแบบ เช่นมาตรการ  
ทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม

กรณีมาตรการทางการเมืองและสังคม เป็นมาตรการที่มีการนำมาปรับใช้ใน  
ลักษณะของการเสียสิทธิ หรือเสียการยอมรับในฐานะเป็นรัฐหนึ่ง หรือเป็นหนึ่งในสมาชิกของเวที  
โลก การใช้มาตรการทางการเมือง จะเห็นปรากฏตามข้อตกลงในองค์การระหว่างประเทศ ซึ่ง  
มาตรการจะเป็นการทำให้รัฐภาคีที่ผิดข้อตกลงไม่มีสิทธิไม่มีเสียงในการตัดสินใจขององค์การ  
ระหว่างประเทศนั้น เช่น การงดสิทธิในการลงคะแนน การห้ามเข้าประชุม หรือเสียสิทธิการได้รับความ  
ช่วยเหลือในด้านต่างๆที่รัฐภาคีมีสิทธิได้รับ เป็นต้น ซึ่งการใช้มาตรการเนื่องจากปัญหา  
ทางด้านสิ่งแวดล้อมไม่ได้เกิดผลเสียให้เห็นในระยะเวลาอันสั้น บางปัญหาใช้เวลาเป็นร้อยปีจึงจะ  
เกิดผลให้เห็น ดังนั้นการให้ความสนใจจึงมีน้อย ประกอบกับการแก้ปัญหาทางสิ่งแวดล้อม มักจะ  
เป็นไปในทางตรงกันข้ามกับระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน ซึ่งส่งผลไปถึงระบบการบริหาร การเมือง  
ของแต่ละประเทศ ประเทศต่างๆจึงมองข้าม หรือไม่ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ หรือให้  
ความสำคัญรองจากประเด็นทางด้านผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ หรือการเมือง

เหตุผลอีกประการหนึ่ง เนื่องจากระบบเศรษฐกิจถือว่าเป็นปัจจัย หรือสิ่งที่รัฐบาลของแต่ละ  
ประเทศต่างให้ความสำคัญมากเป็นอันดับหนึ่ง การที่จะทำให้ประเทศต่างๆ สนใจที่จะเข้าแก้ไข  
ปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง และปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างเคร่งครัด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์  
การใช้มาตรการทางการค้าถือว่าเป็นมาตรการบังคับที่มีผลมากที่สุด เนื่องจากทุกประเทศต่าง  
ต้องพึ่งพาอาศัยในการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ เมื่อมีการใช้มาตรการทางการค้า ย่อมทำ  
ให้ระบบการค้าของประเทศนั้นเกิดอุปสรรค หรือหยุดชะงักก่อให้เกิดความเสียหาย มาตรการทาง  
การค้าส่วนใหญ่ที่มีการนำมาลงโทษจะเป็นการใช้มาตรการคว่ำบาตร ซึ่งจะเป็นการงดการติดต่อ  
ค้าขายกับประเทศที่ถูกใช้มาตรการ ซึ่งขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์หลักของข้อตกลง ในบางฉบับการ  
คว่ำบาตรอาจมีผลใช้กับสินค้าบางชนิด หรือบางฉบับอาจมีผลใช้กับสินค้าทุกชนิดก็ได้ เช่น การใช้  
มาตรการทางการค้าตามอนุสัญญาฯ CITES 1973, การเสียสิทธิได้รับความช่วยเหลือ หรือสิทธิ  
ประโยชน์ทางการค้า เช่นในกรณีของการใช้มาตรการทางการค้าตามข้อตกลงว่าด้วยเรื่องการค้า  
และภาษีศุลกากร หรือ GATT 1947

นอกจากมาตรการดังกล่าวแล้ว ตามกฎหมายระหว่างประเทศได้กำหนดลักษณะ  
มาตรการพื้นฐานที่ใช้ในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นจากการที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตาม หรือกระทำ

การละเมิดข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น การทำกักตุนให้เหมือนเดิม หรือ Restitutio in integrum, การทำให้พอใจ หรือการชดใช้เป็นสิ่งของทดแทน หรือชดใช้ค่าเสียหาย

### 3.2.2.1 การใช้มาตรการตามกลไกของหน่วยงานตามอนุสัญญาฯ

ข้อมติตามอนุสัญญาเปิดช่องให้คณะกรรมการถาวรโดยความเห็นชอบของที่ประชุมรัฐภาคีสามารถกำหนดมาตรการที่นำมาใช้กับรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญา ไม่ได้กำหนดตายตัวว่าให้ใช้มาตรการใด จึงอยู่ที่ดุลยพินิจในการปรับใช้ ซึ่งจากกรณีที่ผ่านมาข้อมติตามอนุสัญญา CITES 1973 จะกำหนดใช้มาตรการระงับทางการค้าต่อรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบทเมื่อไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหได้ตามเป้าหมายหรือภายในเวลาที่กำหนด ไม่ว่าจะเป็นการใช้มาตรการระงับการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือระงับการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าทุกชนิดที่มีตามอนุสัญญา CITES 1973

กลไกดำเนินการใช้มาตรการ เพื่อให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญา CITES 1973 โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกลไกได้แก่

- ที่ประชุมรัฐภาคี
- สำนักงานเลขาธิการ
- คณะกรรมการถาวร
- คณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์

โดยเรื่องของมาตรการที่จะนำมาใช้เพื่อให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบท หรือ Compliance measures อนุสัญญาฯ CITES 1973 มีมานานผ่านทางข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคี และมาตรการที่มีมาในทางปฏิบัติ ระบบการดำเนินการจะเป็นไปใน 2 ทางคือ

- ทางด้านการสนับสนุน ซึ่งส่วนมากจะเป็นการสนับสนุนทางด้านเทคนิค
- ทางด้านการลงโทษ จะเป็นการบังคับโดยใช้มาตรการลงโทษทางการค้า

ระบบการตอบโต้การไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง CITES (non-compliance measures) มีวิวัฒนาการมานานหลายปี ผ่านทางข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคี และผ่านการปฏิบัติ สำหรับมาตรการตอบโต้ที่มีการปนกันสามารถแบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ 'country-specific' (มาตรการที่นำมาใช้กับประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ) และ 'species-specific' (มาตรการที่นำมาใช้กับพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าชนิดใดชนิดหนึ่งเป็นการเฉพาะ)

มาตรการแบบ Country-specific มีความแตกต่างที่แยกออกระหว่างกระบวนการพื้นฐานที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1989 สำหรับรัฐภาคีที่มีปัญหาส่วนใหญ่ในเรื่องการปรับบังคับใช้

ข้อตกลงทั้งหมด กับกระบวนการซึ่งที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับกรณีการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นใดประเด็นหนึ่งเฉพาะเจาะจง ที่เห็นได้ชัดเจน การปราศจากการปรับใช้กฎหมายภายในของรัฐนั้นสำหรับข้อตกลง การไม่ส่งรายงานประจำปี และการไม่จัดตั้งหน่วยงานทางวิทยาศาสตร์

มาตรการแบบ Species-specific มีความแตกต่างที่แบ่งออกได้ระหว่างเครื่องมือในการทบทวนที่พัฒนาขึ้นสำหรับการค้าที่ชัดเจนตาม Appendix II และมาตรการตอบโต้ในลักษณะศาลชั่วคราวสำหรับ species ที่สำคัญใน Appendix I

ซึ่งหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางของระบบการตอบโต้การไม่ปฏิบัติตามข้อบัพทอนุสัญญา คือคณะกรรมการถาวรและ สำนักงานเลขาธิการ ซึ่งปฏิบัติงานให้มีการปรับใช้ข้อบัพทอนุสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพตามแนวทางที่กำหนดไว้ของที่ประชุมรัฐภาคี ร่วมด้วยการให้ความช่วยเหลือในการให้ความเห็นในทางเทคนิคจากคณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์

ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1989 พื้นฐานการใช้มาตรการตอบโต้การไม่ปฏิบัติตามข้อบัพทอนุสัญญา CITES 1973 เป็นพื้นฐานที่ได้รับมอบอำนาจมาจากมาตรา XIII เรื่อง International Measures ทั้งสิ้น โดยกำหนดให้อำนาจสำนักงานเลขาธิการแจ้งไปยังหน่วยงานด้านการจัดการของรัฐที่ถูกร้องเรียนในกรณีของการไม่ปฏิบัติตามข้อบัพท ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่รัฐภาคีที่ถูกร้องเรียนที่จะต้องตอบกลับถึงเหตุผลและข้อมูลทั้งทางข้อเท็จจริงและทางข้อกฎหมายไปยังสำนักงานเลขาธิการโดยทันทีเท่าที่จะเป็นไปได้ และสุดท้ายให้อำนาจที่ประชุมรัฐภาคีในการทำความเข้าใจแนะนำใดๆที่เห็นว่ามีเหมาะสม

ในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 7 ในปี ค.ศ. 1989 กระบวนการใหม่ได้มีการรับมาใช้โดยข้อมติ ซึ่งได้นำไปสู่การกระทำที่นำไปปรับใช้มาตรการให้รัฐดำเนินการปฏิบัติตามข้อบัพทอย่างเคร่งครัดและแข็งกร้าวมากขึ้น ผู้บุกเบิกแรกในการใช้มาตรการบังคับให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบัพทของ CITES 1973 คือ the World wide Fund for Nature (WWF) ซึ่งในปี ค.ศ. 1989 ได้มีการทำรายงานเรื่อง ปัญหาในการปรับใช้ข้อบัพท ที่ชี้ชัดถึงปัญหาใหญ่ในหลายประเทศ WWF ได้เสนอกระบวนการตรวจสอบการปรับใช้ข้อบัพทที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานเลขาธิการ และ คณะกรรมการถาวร ควบคู่กับการใช้มาตรการของ Ramsar Convention on Wetlands 1971 โดยมีการเสนอเป็นข้อบัพทแก้ไขของร่างข้อมติในการบังคับใช้ที่มีการจัดเตรียมโดยสำนักงานเลขาธิการ ซึ่งถ้ามีการรับไปใช้แบบเป็นข้อเสนอ ย่อมทำให้เกิดผลเพียงเล็กน้อย ถ้าสิ่งใดที่จะใช้ไปในการแก้ปัญหาเป็นไปได้อย่างยากลำบากตามอนุสัญญา จากการให้ความสนับสนุนในการแก้ไขของสหราชอาณาจักร ผู้สังเกตการณ์ของ WWF ถูกเรียกร้องให้มีการกำหนดถ้อยคำให้ถูกต้องชัดเจน

ในกรณีนี้ข้อมติ Conf. 7.5 ในเรื่องการบังคับใช้ (โดยตอนหลังได้รวมเป็นส่วนหนึ่งของข้อมติ Conf. 11.3) ได้มีการบรรจุคำข้อยกเว้นแบบคำต่อคำของบทแก้ไขของ WWF ที่มีการยื่นเสนอไปและให้รายละเอียดในกระบวนการสำหรับกรณีการตอบโต้การไม่ปฏิบัติตามข้อบท ที่มีการกำหนดไว้ อย่างละเอียดในมาตรา XIII และยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากผลในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคี กระบวนการที่มีการกำหนดไว้ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1989 จัดให้มีการส่งใบแจ้ง ให้รัฐที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ ให้เวลาในการตอบกลับ การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือจาก สำนักงานเลขาธิการและมีการแจ้งไปยังรัฐภาคีอื่นและที่ประชุมรัฐภาคี รวมทั้งยังให้อำนาจ คณะกรรมการถาวรดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับรัฐภาคีที่เกี่ยวกับการหาทางออก อย่างไรก็ตาม กระบวนการนี้ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการใดๆ เป็นการเฉพาะเจาะจงที่จะนำไปใช้ในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ แต่ยึดถือกันผ่านทาง การปฏิบัติบนพื้นฐานของคำแนะนำของสำนักงานเลขาธิการ สำหรับมาตรการในกรณีการไม่ปฏิบัติตามข้อบทที่มีการใช้กัน แต่ไม่ได้กำหนดเป็นการเฉพาะเจาะจง

ในทางปฏิบัติ เฉพาะ 2 มาตรการหลัง<sup>13</sup> เท่านั้นที่มีการอนุมัติให้ทำได้โดยคณะกรรมการถาวร แม้ว่าทำให้มีการปฏิบัติตามพิธีสนธิสัญญาข้อเท็จจริง จะมีการนำไปปฏิบัติบ่อยครั้งโดยการเชิญของรัฐที่ถูกร้องเรียน แต่ก็เป็นที่ไปในลักษณะของการบังคับทางอ้อม โดยคณะกรรมการถาวรจะแสดงความต้องการโดยตรงไปยังรัฐภาคีที่ถูกร้องเรียนว่าให้มีการเชิญที่มปฏิบัติกรของสำนักงานเลขาธิการให้เข้าไปพิธีสนธิสัญญาข้อเท็จจริง ไม่เช่นนั้นคณะกรรมการถาวรจะใช้มาตรการลงโทษทางการค้าต่อไป

สำนักงานเลขาธิการได้มีการกล่าวถึงในเวลาที่มีการรับเอากระบวนการตามข้อมติใน ปี ค.ศ. 1989 ว่ากระบวนการเกี่ยวกับมาตรการตอบโต้การไม่ปฏิบัติตามข้อบทที่มีการระบุไว้ อย่างง่ายในทางการปฏิบัติภายใต้อนุสัญญาฯ CITES 1973 ในบางกรณีก็ถือว่าเป็นการกล่าวที่เป็นความจริง แม้ว่ามาตรา XIII จะให้อำนาจที่ประชุมรัฐภาคีในการทำความเข้าใจในกรณีที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ แต่มีเพียงกรณีเดียวที่ที่ประชุมรัฐภาคีกำหนดเป้าหมายต่อรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบทโดยใช้มาตรการระงับทางการค้า คือกรณีของประเทศ Bolivia ในปี ค.ศ. 1985 ส่วนในอีกกรณีหนึ่งนั้นเกิดขึ้นก่อน ปี ค.ศ. 1989 โดยการจำกัดทางการค้า มีการให้ความเห็นแนะนำโดยคณะกรรมการถาวร หรือคณะกรรมการทางด้านเทคนิค ในสมัยนั้น แต่ก็ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานเรื่องหลักการกระบวนการอย่างที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

<sup>13</sup> Conference of the Parties resolution 14.3 (29) "CITES Compliance Procedures".

แม้ว่าความสงสัยของสำนักเลขาธิการ จัดระเบียบกระบวนการ และบทบาทของ the Standing Committee เป็นเหมือนหน่วยงานในการให้ความเห็นแนะนำเพิ่มเติมจาก COP มีประสิทธิผลอย่างมากในการตอบโต้การไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงแบบ 'country-specific' ก่อนปี ค.ศ. 1989 เป้าหมายที่ถูกเลือกขึ้นมาที่มีการกระทำที่น้อยหรือเบาบาง ส่วนมากจะเป็นรัฐที่ไม่ใช่ภาคี และการกระทำที่แบ่งแยกต่อรัฐผู้บริโภคนที่มีอำนาจเช่น ญี่ปุ่น หรือ สหภาพยุโรปตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 กรณีมากมายของรัฐภาคีในปัญหาการปรับใช้ข้อตกลงถูกนำมาต่อ the Standing Committee โดย the Secretariat ด้วยผลลัพธ์ ที่ให้มาตรการการลงโทษอยู่ในรูปแบบของความเห็นแนะนำให้ระงับทางการค้า CITES-listed species ตามที่มีการนำเสนอ ท่ามกลางรัฐเหล่านั้นสมาชิกสหภาพยุโรป 2 ประเทศคืออิตาลี และกรีซ กระบวนการในการปฏิบัติตามระเบียบจะถูกใช้ไปเพื่อความเข้มแข็งในบทบาทของสำนักเลขาธิการด้วย ระหว่างปี ค.ศ. 1990 และ 1991 มีการแจ้งเตือนหลายครั้งไปยังรัฐภาคี ตามข้อมติ Resolution Conf. 7.5 เป็นพื้นฐานสำหรับสำนักเลขาธิการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการเจาะจงปัญหาการบังคับใช้

#### ก. การเสนอใช้มาตรการ

สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจในการเสนอการใช้มาตรการให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญา คือ สำนักงานเลขาธิการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือและสนับสนุน คณะกรรมการพืชและสัตว์ คณะกรรมการถาวรและที่ประชุมรัฐภาคีในการดำเนินการตามหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการทำให้มีการปฏิบัติตามข้อบท และการปรับใช้กระบวนการที่มีการกำหนดให้ทำตามข้อมติหรือคำตัดสิน มีหน้าที่ในการรับ ประเมินและแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบทแก่รัฐภาคี การให้คำแนะนำและช่วยเหลือรัฐภาคีในการทำตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญา มีอำนาจในการทำความเข้าใจเห็นแนะนำ ในการทำให้มีการปฏิบัติตามข้อบท และมีการตรวจตราการปรับใช้การปฏิบัติตามข้อบทที่เกี่ยวกับคำตัดสิน<sup>14</sup>

ในกรณีที่มีการรายงานในรายงานประจำปี และรายงานที่มีการรายงาน 2 ปีต่อครั้ง เอกสารอื่นที่เป็นรายงานพิเศษหรือจากข้อมูลที่ได้รับมาจากการร้องขอ ว่ามีรัฐภาคีไม่ปฏิบัติ หรือ กระทำการละเมิดข้อบทของอนุสัญญาฯ ให้สำนักงานเลขาธิการดำเนินการตามมาตรา XIII ที่ จะแจ้งเรื่องให้รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องทราบ และให้รัฐภาคีที่ถูกร้องเรียนหรือมีรายงานว่าไม่ปฏิบัติตามข้อบทดำเนินการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ใช้ในการกระทำดังกล่าวรวมทั้ง มาตรการที่จะนำมาใช้ในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้นให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำ

<sup>14</sup> CITES, article XII "Secretariat".

ได้ ถ้ารัฐภาคีนั้นเห็นว่าควรมีการสืบสวน ก็ให้มีการสืบสวนที่ทำโดยบุคคลหรือกลุ่มคนที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐภาคี รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องกับการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าของรัฐที่ถูกร้องเรียนอาจจะมีการดำเนินการโดยตรง กับรัฐภาคีที่ถูกร้องเรียนได้และหรืออาจร้องขอความช่วยเหลือจากสำนักงานเลขาธิการด้วยได้ สำหรับการดำเนินการโดยตรงนั้นอาจจะหมายถึงการร้องให้มีการหยุดการกระทำละเมิดนั้นเองโดยผ่านทางช่องทางทางการทูต หรือการดำเนินการภายในรัฐเอง ตัวรัฐภาคีที่ถูกร้องเรียนจะต้องมีการแจ้งเตือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามข้อบทลวงหน้าแก่สำนักงานเลขาธิการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการที่ไม่สามารถแจ้งข้อมูลได้ทันตามกำหนดเวลา หรือการไม่สามารถให้เหตุผลหรือระบุความต้องการในการได้ขอรับความช่วยเหลือได้ เมื่อมีการระบุชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามข้อบทรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องจะต้องให้โอกาสรัฐที่ถูกร้องเรียนได้แก้ไขข้อผิดพลาดให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดไว้อย่างเหมาะสมและสมเหตุสมผล ถ้าจำเป็นการกำหนดเวลาอาจขอความช่วยเหลือจากสำนักงานเลขาธิการได้

สำหรับรายงานที่สำนักงานเลขาธิการได้รับ มาจาก 2 ฝ่ายคือ

- รัฐภาคี

รายงานที่ได้รับจากรัฐภาคีนี้ถือเป็นหน้าที่ปฏิบัติที่รัฐภาคีจะต้องกระทำตามข้อบทของอนุสัญญา CITES ที่กำหนดในมาตรา VIII เรื่อง Measures to be taken by the Parties ให้

...7. รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องทำการจัดเตรียมรายงานตามวาระเวลาในเรื่องการปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญาฯ และส่งมอบให้สำนักงานเลขาธิการ

(a) รายงานประจำปี หรือ annual report ที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับประมวลผลข้อมูลเรื่องจำนวน ประเภทของใบอนุญาตและใบรับรอง รัฐที่มีการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่านั้นขึ้นจำนวน ปริมาณและประเภทของพืชและสัตว์ ชื่อของพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่ปรากฏในรายชื่อบัญชีที่ I, II และ III และถ้ามีความจำเป็นหรือสามารถทำได้ ให้ระบุถึง เพศและขนาดของพืชและสัตว์นั้นด้วย

(b) รายงานประจำ 2 ครั้งต่อปี หรือ biennial report ที่เกี่ยวข้องกับการปรับใช้ข้อบทของอนุสัญญาฯ ทั้งเรื่องการออกกฎหมาย การบังคับใช้ และมาตรการของรัฐที่มีเพื่อบังคับใช้ข้อบท

- หน่วยงานหรือองค์กรระหว่างประเทศอื่น

เป็นหน่วยงานหรือองค์กรระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ที่เป็นไปในทางเดียวกันกับอนุสัญญาฯ CITES 1973 คือการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะกลุ่มองค์กร NGOs ที่มีบทบาทสำคัญในการคอยตรวจสอบการปฏิบัติของรัฐภาคี ว่าได้มีการกระทำละเมิดต่อข้อบทของอนุสัญญาฯ จนทำให้เกิดความเสียหายหรือไม่ ซึ่งองค์กร และหน่วยงาน

ระหว่างประเทศ ที่มีบทบาทสำคัญในการให้รายงานรายละเอียดแก่สำนักงานเลขาธิการ เพื่อให้เสนอความเห็นแนะนำให้มีการใช้มาตรการทางการค้าแก่รัฐภาคีที่ผ่านมาได้แก่ TRAFFIC (Trade Records Analysis of Fauna and Flora in Commerce) และ WCMC (World Conservation Monitoring Centre)

#### ข. การพิจารณาใช้มาตรการ

ที่ประชุมรัฐภาคี มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางนโยบายทั่วไปที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบท ซึ่งแนวทางและดูแลการดำเนินงานให้มีการปฏิบัติตามข้อบท โดยเฉพาะผ่านทางกรกำหนดพันธกรณีและกระบวนการ มีหน้าที่ในการทบทวนคำตัดสิน ของคณะกรรมการถาวรที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการปฏิบัติตามข้อบท และอาจจะมอบอำนาจให้คณะกรรมการถาวร หรือหน่วยงานอื่น ๆ ตามอนุสัญญาฯ เมื่อที่ประชุมรัฐภาคีตัดสินใจที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยการมอบอำนาจให้คณะกรรมการถาวร ให้คณะกรรมการถาวรมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติเหมือนกับที่ประชุมรัฐภาคีที่กล่าวมาด้วย ซึ่งอำนาจของที่ประชุมรัฐภาคีในการพิจารณาการใช้มาตรการทางการค้า เป็นไปตามมาตรา XIII เรื่อง International measures กำหนดให้ สำนักงานเลขาธิการเมื่อพิจารณาจากข้อมูลทั้งหมดที่ได้รับแล้ว มีความเห็นว่าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามรายชื่อบัญชีที่ 1 หรือ 2 ได้รับผลกระทบไปในทางตรงกันข้ามกับข้อบทโดยการค้าพันธุ์พืชป่าหรือสัตว์ป่านั้น หรือข้อบทที่เกี่ยวข้องไม่ได้ถูกนำไปปรับใช้อย่างมีประสิทธิภาพในรัฐภาคีใด อาจจะแจ้งข้อมูลนั้นไปยังหน่วยงานด้านการจัดการที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐภาคีนั้นหรือรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง

เมื่อรัฐภาคีได้รับการแจ้งจากสำนักงานเลขาธิการแล้ว ให้แจ้งข้อเท็จจริง และกฎหมายที่อนุญาตให้มีการค้าได้ รวมถึงถ้ามีความเหมาะสมอาจเสนอวิธีการที่จะมีเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น แก่สำนักงานเลขาธิการให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และกรณีรัฐภาคีเห็นว่าต้องการให้มีการสืบสวน การสืบสวนนั้นอาจจะทำโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับอำนาจจากรัฐภาคี ข้อมูลที่ถูกจัดเตรียมไว้โดยรัฐภาคี หรือผลจากการสืบสวนจะถูกทบทวนพิจารณาโดยที่ประชุมรัฐภาคี ซึ่งอาจมีการทำความเข้าใจแนะนำ ที่เหมาะสมต่อไป โดยอำนาจในการทำความเข้าใจแนะนำรวมถึงการพิจารณาที่จะกำหนดให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทในอนุสัญญาฯ ภายในเวลาที่เหมาะสมซึ่งถ้าไม่ปฏิบัติก็สามารถกำหนดการใช้มาตรการทางการค้าล่วงหน้าได้

คณะกรรมการถาวร เมื่อได้รับมอบอำนาจจากที่ประชุมรัฐภาคีให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะเจาะจงในการทำให้มีการปฏิบัติตามข้อบท โดยการตรวจตราดูแล และประเมินพันธกรณีในการปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญาฯ ทั้งหมด ให้คำแนะนำและช่วยเหลือรัฐภาคีในการปฏิบัติตาม

พันธกรณีภายใต้อนุสัญญาฯ การพิสูจน์ตรวจสอบข้อมูล และการดำเนินการตามมาตรการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบท

ถ้ารัฐภาคีที่ถูกร้องเรียนล้มเหลวในการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความผิดพลาดในเวลาที่กำหนดไว้โดยอำนาจของสำนักงานเลขาธิการตามมาตรา XIII สำนักงานเลขาธิการจะส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการถาวร โดยให้ติดต่อโดยตรงกับรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง ถ้าเรื่องถูกส่งไปยังคณะกรรมการถาวรตามข้อกำหนดของหลักเกณฑ์กระบวนการ คณะกรรมการถาวรจะต้อง

- กล่าวอ้างกระบวนการที่สำนักงานเลขาธิการมีการดำเนินการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น
- ปฏิเสธในฐานะที่เป็นเรื่องรายละเอียดเล็กน้อย หรือเป็นการกล่าวอ้างที่มีข้อผิดพลาด
- ในสถานการณ์ยกเว้น หลังจากที่มีการปรึกษากับรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องให้มีการ

ดำเนินการตามกระบวนการต่อไป

เมื่อเรื่องถูกส่งไปยังการพิจารณาของคณะกรรมการถาวรจะมีการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร และสรุปรายละเอียดเกี่ยวกับพันธกรณีเฉพาะเจาะจงที่เกี่ยวข้อง และการประเมินเหตุผลว่าทำไมรัฐภาคีถูกร้องเรียนจึงไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีได้ ให้สำนักงานเลขาธิการแจ้งให้รัฐที่เกี่ยวข้องทราบโดยทันทีเมื่อเรื่องถูกส่งไปยังคณะกรรมการถาวร ในกรณีคณะกรรมการถาวรปฏิเสธการพิจารณาเรื่องโดยเหตุผลว่าเป็นเรื่องรายละเอียดเล็กน้อย หรือเป็นการกล่าวอ้างที่มีข้อผิดพลาด เมื่อใดที่คณะกรรมการถาวรตัดสินใจว่าการยื่นเสนอนั้นไม่ใช่เป็นเรื่องรายละเอียดเล็กน้อยหรือไม่ใช่เป็นการกล่าวอ้างที่ผิดพลาด เมื่อนั้นให้รัฐภาคีที่ถูกร้องเรียนได้รับโอกาสในการจัดเตรียมคำอธิบายภายในเวลาจำกัดตามที่เหมาะสม คณะกรรมการถาวรจะตัดสินใจว่าควรจะมีการรวบรวม หรือเรียกข้อมูลที่เกี่ยวกับประเด็นการปฏิบัติตามข้อบทเมื่อไรก็ตามที่พบข้อมูลนั้นหรือไม่ และควรมีการเชิญให้รัฐที่ถูกร้องเรียนกับการรวบรวมและพิสูจน์ตรวจสอบข้อมูลที่อยู่ในเขตดินแดนของรัฐในเวลาใดๆที่พบข้อมูลนั้นมาประชุมปรึกษากันหรือไม่ รัฐภาคีที่ถูกร้องเรียนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในการปรึกษาหารือในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นการปฏิบัติตามข้อบทของตน ตามข้อกำหนดเรื่อง Rules of procedure ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็น ถ้ารัฐภาคีไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทางการเงิน เพื่อที่จะเข้าประชุมในการประชุมที่เกี่ยวกับประเด็นการปฏิบัติตามข้อบทของตน สามารถที่จะร้องขอความช่วยเหลือจากสำนักงานเลขาธิการ หรือคณะกรรมการถาวรในการกำหนดแหล่งทางการเงินได้

ถ้าในประเด็นปัญหาการไม่ปฏิบัติตามข้อบทไม่ได้รับการแก้ไข คณะกรรมการถาวรจะตัดสินใจใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่ง<sup>15</sup>

ในกรณีที่คณะกรรมการถาวรตัดสินใจที่จะมีความเห็นแนะนำให้ระงับ การค้าทางพาณิชย์หรือการค้าทั้งหมดเกี่ยวกับพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า 1 พันธุ์หรือมากกว่านั้นตามบัญชีรายชื่อของอนุสัญญาฯ CITES 1973 ความเห็นแนะนำนั้นจะทำได้เมื่อปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบทยังไม่ได้รับการแก้ไข และปัญหานั้นยังมีอยู่ และรัฐภาคีที่ถูกร้องเรียนได้แสดงความไม่สนใจในการปฏิบัติตามข้อบท หรือรัฐที่ไม่ใช่ภาคีไม่มีการยื่นเอกสารตามที่กำหนดไว้ในมาตรา X ความเห็นแนะนำนั้นจะมีผลชัดเจนและเฉพาะเจาะจงบนพื้นฐานของอนุสัญญาฯ และบนพื้นฐานของการปรับใช้ตามข้อมติหรือคำตัดสินของที่ประชุมรัฐภาคี<sup>16</sup>

ซึ่งการพิจารณาการใช้มาตรการทางการค้าของทั้งที่ประชุมรัฐภาคีและคณะกรรมการถาวร จะดำเนินการไปโดยความช่วยเหลือของคณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมรัฐภาคี ในการให้คำแนะนำ การช่วยเหลือ คณะกรรมการถาวร และที่ประชุมรัฐภาคีในส่วนที่เกี่ยวกับการทำให้มีการปฏิบัติตามข้อบท โดยการทำการทบทวน การปรึกษา ประเมินและรายงานตามที่จำเป็น คณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์ยังได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการใดๆที่เกี่ยวข้องกับการทบทวนการค้าที่สำคัญ รวมถึงการมอบรายงานข้อมูลทางด้านวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวกับกรณีการไม่ปฏิบัติตามข้อบทที่เกิดขึ้นเพื่อให้ที่ประชุมรัฐภาคีและคณะกรรมการถาวรใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

#### ค. การดำเนินการใช้มาตรการ

หน่วยงานที่เป็นหลักในการดำเนินการใช้มาตรการทางการค้าคือ สำนักงานเลขาธิการ การดำเนินการใช้มาตรการก่อนการบังคับใช้เป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการในการแจ้งแก่รัฐภาคี เมื่อคณะกรรมการถาวร ได้มีมติออกคำตัดสินให้มีการใช้มาตรการทางการค้าแก่รัฐภาคี สำนักงานเลขาธิการมีหน้าที่ที่จะออก และแจกจ่ายคำแจ้ง การใช้มาตรการนั้นแก่รัฐภาคีอื่น เพื่อให้มีการปรับใช้มาตรการโดยทันทีตั้งแต่วเวลาที่ได้รับคำแจ้งนั้นแล้ว แต่หน้าที่ในส่วนนี้ของสำนักงานเลขาธิการอาจมีผลแตกต่างกัน ในกรณีที่เป็นการออกข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคีให้รัฐ

<sup>15</sup> Conference of the Parties resolution 14.3 (29) “CITES Compliance Procedures”.

<sup>16</sup> Conference of the Parties resolution 14.3 (30) “CITES Compliance Procedures”

ภาคีปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญาตามเวลาที่กำหนดไว้ และถ้าไม่ปฏิบัติภายในเวลาให้มีการใช้มาตรการทางการค้าโดยทันที นั้นหมายความว่าในขณะนี้สำนักงานเลขาธิการจะแจ้งข้อมติให้รัฐภาคีทราบแต่การใช้มาตรการจะยังไม่มีผลบังคับใช้ทันที แต่จะมีผลเมื่อถึงระยะเวลาที่กำหนดไว้

ส่วนหน้าที่ในการดำเนินการภายหลังจากการใช้มาตรการทางการค้า คือสำนักงานเลขาธิการมีหน้าที่ในการรวบรวม พิจารณาและทบทวนรายงานการใช้มาตรการจากรัฐภาคี ว่ามีการใช้มาตรการหรือไม่ อย่างไร และเกิดผลอย่างไรบ้าง เพื่อเป็นการตรวจสอบการดำเนินการตามคำตัดสินหรือข้อมติของอนุสัญญา CITES 1973 และสำนักงานเลขาธิการจะทำการประเมินการดำเนินการใช้มาตรการของรัฐภาคีทั้งหมด ถ้ามีรัฐภาคีใดไม่มีการใช้มาตรการตามที่กำหนดไว้ สำนักงานเลขาธิการจะนำข้อมูลจากรัฐภาคีนั้นและรัฐภาคีอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา เพื่อเสนอต่อที่ประชุมรัฐภาคี และยังต้องพิจารณาการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงของรัฐภาคีที่ถูกใช้มาตรการทางการค้า รวบรวมข้อมูลเพื่อทำความเข้าใจแนะนำต่อคณะกรรมการถาวร เพื่อพิจารณาอย่างคงไว้ หรือยกเลิก การใช้มาตรการต่อไป

### 3.2.2.2 การใช้มาตรการตามกลไกภายในของรัฐภาคี

การใช้กลไกตามกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้น อาจจะมีมองว่าเป็นกลไกการใช้มาตรการทางการค้าที่เป็นไปตามข้อบททางตรง หรือทางอ้อมก็ได้ กรณีนี้เป็นกรณีที่รัฐภาคีได้มีการออกกฎหมายภายในรัฐของตน ที่มีวัตถุประสงค์ไปในทางเดียวกันหรือสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา CITES 1973 ซึ่งตัวกฎหมายมีผลใช้บังคับกับรัฐภาคีอื่น และมีบทลงโทษในการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภายในโดยใช้มาตรการทางการค้า ซึ่งเป็นสิ่งที่อนุสัญญา CITES 1973 เห็นว่าสามารถกระทำได้บนพื้นฐานกฎหมาย ตามมาตรา XIV ของอนุสัญญา เรื่อง Effect on Domestic Legislation and International Conventions ที่กำหนดให้ข้อบทของอนุสัญญา จะไม่ถูกนำมาใช้หรือไม่มีผลต่อสิทธิของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง

(a) การใช้มาตรการของกฎหมายภายในที่มีความเคร่งครัดมากกว่า ในเรื่องเงื่อนไขเกี่ยวกับการค้า การครอบครอง การขนส่งพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามบัญชีรายชื่อ I, II และ III หรือมาตรการที่เป็นข้อห้ามการค้าดังกล่าว

(b) การใช้มาตรการภายในที่เข้มงวด หรือเป็นการห้ามการค้า การนำมา การครอบครอง หรือการขนส่งพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่ไม่ได้อยู่ในรายชื่อของบัญชีรายชื่อ I, II และ III

ซึ่งการใช้มาตรการทางการค้าภายในของรัฐภาคี บางครั้งก็เป็นที่ยอมรับกันว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้มาตรการทางการค้าตามอนุสัญญาเอง แต่การที่จะใช้มาตรการ

ภายในได้ดีนั้น ที่สำคัญคือประเทศที่ใช้มาตรการจะต้องเป็นประเทศที่มีอำนาจหรือมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจสูง เพราะเมื่อมีการใช้มาตรการลงโทษทางการค้าโดยรัฐนั้นต่อรัฐภาคีอื่นย่อมทำให้เกิดความเสียหายที่ชัดเจน ประเทศที่มีการออกกฎหมายมาตรการภายในที่มีผลใช้บังคับได้ผลมากคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกรณีสำคัญที่เกิดขึ้นคือกรณีการใช้มาตรการทางการค้าต่อประเทศญี่ปุ่น ตามกฎหมาย 1978. Restriction on importation of fishery or wildlife products from countries which violate international fishery or endangered or threatened species programs หรือ Pelly Amendment และการใช้มาตรการต่อประเทศสิงคโปร์ตามกฎหมาย US Lacy Act of 1900

อย่างไรก็ตามการใช้มาตรการภายในดังกล่าวก็มีข้อโต้แย้งว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ เพราะเป็นการทำให้รัฐภาคีไม่เคารพต่อระบบการดำเนินการให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบท ของอนุสัญญาฯ CITES 1973 และจะเป็นการทำให้รัฐภาคีหันไปออกกฎหมายมาตรการภายในรัฐของตนเอง ซึ่งก็อาจมีมาตรฐานที่แตกต่างกันไป แต่การใช้มาตรการภายในนี้ก็ได้รับความเห็นชอบมากขึ้นเนื่องจากทุกฝ่ายต่างเห็นว่าการคุ้มครองพืชป่าและสัตว์ป่า ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ CITES 1973 เป็นสิ่งสำคัญแรกถ้ามาตรการใดสามารถทำให้ประสบผลได้ ก็ควรยอมรับปรับใช้ ประกอบกับการใช้มาตรา XIV รงรับ ซึ่งใช้เป็นหลักรองรับทางกฎหมายในลักษณะชั่วคราว ทำให้ข้อโต้แย้งในประเด็นนี้สั่นคลอนลง

### 3.2.3 กรณีการใช้มาตรการระงับทางการค้าไว้ก่อนชั่วคราว

กลไกการดำเนินการให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ ที่เกิดจากการใช้ข้อมติทางหนึ่งคือ การให้ใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) ต่อรัฐภาคี ไม่ว่าจะเป็นการใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) ต่อชนิดพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่มีการละเมิดข้อบทเพียงชนิดเดียว หรือเป็นการระงับทางการค้า (Trade suspension) ต่อชนิดพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าทั้งหมดที่รัฐภาคีมีต่ออนุสัญญาฯ โดยมาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) นั้นอาจถือได้ว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในขอบเขตของหลักการลงโทษทางการค้า และทางเศรษฐกิจ หรือ

**มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ** หรือ Economic sanctions มีความหมายถึงการใช้บทลงโทษภายในโดยรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือกลุ่มของรัฐ ต่อรัฐหรือกลุ่มของรัฐอีกรัฐหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ การลงโทษทางเศรษฐกิจมีอยู่หลายรูปแบบรวมทั้ง การกำหนดอุปสรรคทางการค้าทางด้านภาษีศุลกากร การกำหนดหน้าที่ของผู้นำเข้าสินค้า หรือการกำหนดจำกัดจำนวนการ

นำเข้าหรือการส่งออก และรวมถึงมาตรการที่มีผลต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของรัฐที่ถูกใช้ มาตรการอย่างมากอย่างการหยุดการค้าไม่ว่าจะเป็นการนำเข้า หรือส่งออกระหว่างรัฐ<sup>17</sup>

**มาตรการสภาพบังคับทางการค้า** หรือ Trade sanction เป็นการใช้บทลงโทษทางการค้าที่มีการนำมาปรับบังคับใช้โดยรัฐใดรัฐหนึ่งหรือกลุ่มรัฐ ต่อรัฐใดรัฐหนึ่งหรือกลุ่มรัฐอื่น โดยพื้นฐานแล้วมาตรการลงโทษทางการค้าจะเป็นไปในรูปแบบ ภาระหน้าที่ทางด้านศุลกากรในการนำเข้าสินค้า การใช้กำหนดในการขอหรือออกใบอนุญาต หรืออุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ทางภาษี ศุลกากรหรือ Non-tariff barriers to trade: NBTs ซึ่งจะมีการปรับใช้มาตรการในบริบทของข้อพิพาททางการค้าหรือข้อพิพาททางนโยบายที่ไม่สามารถแก้ไขได้ การกำหนดระยะเวลาใช้มาตรการก็จะเป็นไปตามแต่กรณี อาจมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนว่าจะสิ้นสุดเมื่อไร หรือให้ใช้มาตรการจนกว่ารัฐนั้นจะดำเนินการตามข้อกำหนด หรือตามความตกลงที่ตกลงกัน ไม่ว่าจะเป็นการให้กระทำการ หรือให้งดเว้นหรือละเว้นกระทำการ มาตรการที่เป็นการลงโทษการค้าระหว่างรัฐนั้นมีหลายรูปแบบ และมีลักษณะที่หลากหลาย แต่ที่มีการปรับใช้ตามข้อมติอนุสัญญา CITES 1973 คือ การจำกัดทางการค้า หรือ trade restriction และการระงับทางการค้า, การห้ามทางการค้า หรือ trade suspension, trade ban

**การจำกัดทางการค้า** หรือ Trade restrictions เป็นการกำหนดจำนวน หรือปริมาณสินค้าที่จะมีการค้ากันระหว่างรัฐ 2 รัฐ<sup>18</sup> ไม่ว่าจะเป็ปริมาณ จำนวนสินค้าในการส่งออก หรือนำเข้า การจำกัดทางการค้าอาจจะมีการกำหนดระยะเวลาการใช้มาตรการที่แน่นอน หรืออาจกำหนดใช้มาตรการไปจนกว่ารัฐที่ถูกใช้มาตรการจะดำเนินการตามข้อตกลง หรือข้อกำหนดที่ตั้งไว้ โดยการจำกัดทางการค้านี้ถือว่ เป็นมาตรการที่อยู่ในขอบเขตมาตรการลงโทษทางการค้าที่สำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว การจำกัดทางการค้าจะถูกมองว่าเป็นมาตรการที่ใช้เพื่อกีดกันทางการค้ามากกว่าจะเป็นมาตรการที่ใช้ลงโทษ ในการปรับใช้ข้อมติอนุสัญญา CITES 1973 มีการใช้มาตรการจำกัดทางการค้าบ้าง แต่ก็จะเป็นกรณีก่อนจะมีการปรับปรุงกระบวนการใช้มาตรการลงโทษทางการค้า ในปี ค.ศ. 1989 ซึ่งเมื่อเทียบกับการใช้มาตรการระงับทางการค้า ถือว่าน้อยมาก

**การระงับทางการค้า** หรือ Trade suspension เป็นการหยุดการทำการค้าระหว่างรัฐชั่วคราวในระหว่างช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง ไม่ใช่ลักษณะถาวร ตามพจนานุกรม Black's Law Dictionaryกำหนดความหมายของการระงับทางการค้าคือ

<sup>17</sup> ข้อมูลโดย [http://en.wikipedia.org/wiki/Trade\\_sanctions](http://en.wikipedia.org/wiki/Trade_sanctions).

<sup>18</sup> ข้อมูลโดย [http://en.wikipedia.org/wiki/Trade\\_restriction](http://en.wikipedia.org/wiki/Trade_restriction).

“ (1) the act of temporarily delaying, interrupting, or terminating something

(2) the state of trade delay, interruption, or termination”

เมื่อครบกำหนดเวลา หรือเมื่อเข้าเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ ก็จะมีการยกเลิกการใช้มาตรการทันที โดยมาตรการในการระงับทางการค้านั้นจะมีการบังคับใช้มาตรการหลังจากที่มีการประกาศหรือมีการกำหนดการใช้มาตรการ โดยไม่ต้องมีการแจ้ง แต่ก็สามารถดำเนินการกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นการใช้มาตรการได้ หรืออาจจะมีการกำหนดขั้นตอนให้มีการแจ้งแก่รัฐที่ถูกใช้มาตรการหรือรัฐอื่นให้ทราบ ก่อนที่จะมีการใช้มาตรการก็ได้ แล้วแต่ข้อตกลงที่มี โดยการระงับทางการค้านั้นอาจเป็นการระงับการค้าสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือการค้าทั้งหมดที่มีระหว่างรัฐก็ได้ และอาจเป็นการระงับทางการค้าเพียงการส่งออก หรือการนำเข้า หรือกิจกรรมทางการค้าอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ซึ่งการใช้มาตรการระงับทางการค้าส่วนใหญ่จะมีการนำมาใช้กับข้อตกลงระหว่างประเทศทางการค้า

**การห้ามทางการค้า หรือ Trade ban** เป็นการหยุดการทำการค้าระหว่างรัฐ ตามพจนานุกรม Compact Oxford English Dictionary และ Black's Law Dictionary กำหนดความหมายของการห้ามทางการค้าคือ

“An official prohibit of Trade”

เมื่อเข้าเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ ก็จะมีการยกเลิก โดยผลจากการใช้มาตรการมีความแตกต่างกับ การระงับทางการค้า เนื่องจากเมื่อมีการยกเลิกการใช้มาตรการแล้ว จะยังไม่มีผลใช้บังคับโดยทันที แต่รัฐที่ถูกใช้มาตรการต้องดำเนินการเริ่มต้นกระบวนการในการเข้าทำการค้าใหม่ ส่วนการบังคับใช้มาตรการก็เหมือนกับ การระงับทางการค้า คือ มาตรการในการระงับทางการค้านั้นจะมีการบังคับใช้มาตรการ หลังจากที่มีการประกาศหรือมีการกำหนดการใช้มาตรการ โดยไม่ต้องมีการแจ้ง แต่ก็สามารถดำเนินการกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นการใช้มาตรการได้ หรืออาจจะมีการกำหนดขั้นตอนให้มีการแจ้งแก่รัฐที่ถูกใช้มาตรการหรือรัฐอื่นให้ทราบ ก่อนที่จะมีการใช้มาตรการก็ได้

### 3.2.3.1 การใช้มาตรการทางการค้าต่อรัฐภาคี

กรณีของการใช้มาตรการทางการค้าต่อรัฐภาคี ตามประวัติศาสตร์มีหลายประเทศที่ให้ความเห็นแนะนำในการใช้มาตรการการระงับทางการค้า (Trade suspension) ภายใต้อนุสัญญา CITES 1973 โดยทั่วไปมาตรการนี้จะมีการปรับใช้เป็นหนทางสุดท้ายกับรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบท ในกรณีนี้จะขอยกตัวอย่างรัฐภาคี 4 รัฐโดยเหตุผลสำคัญในการยกตัวอย่างรัฐเหล่านี้เนื่องจากต้องการนำเสนอ ในส่วนการปรับใช้มาตรการกับประเทศที่มีอิทธิพลหรืออำนาจต่อรองระดับสูงใน

เวทีโลกอย่างประเทศญี่ปุ่น การปรับใช้มาตรการกับประเทศในสหภาพยุโรปอย่างประเทศอิตาลี กรณีการปรับใช้มาตรการทางการค้าถึง 2 ครั้งต่อรัฐภาคีเพียงรัฐเดียวอย่างสหรัฐอเมริกาสำหรับเอมิเรตส์ และกรณีการปรับใช้มาตรการโดยความเห็นแนะนำของที่ประชุมรัฐภาคีอย่างประเทศโบลิเวียและปารากวัย

#### ก. ประเทศโบลิเวีย

ประเทศโบลิเวียกับประเทศปารากวัย ทั้งคู่ต่างเป็นที่ที่มีชื่อเสียงโด่งดังในประเด็นในการเป็นแหล่งการค้าที่ผิดกฎหมายของพืชป่าและสัตว์ป่า และปราศจากการปรับใช้มาตรการขบอบตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 แต่การปรับใช้มาตรการตอบโต้ในการไม่ปฏิบัติตามขบอบของทั้งสองกรณีกลับแตกต่างกัน โดยมีการปรับใช้มาตรการที่เคร่งครัดอย่างมากกับประเทศโบลิเวีย โดยส่วนใหญ่จากเรื่องการไม่ให้ความร่วมมือ

ปัญหาของประเทศโบลิเวียและประเทศปารากวัยเป็นการกำหนดปฏิบัติการ ครั้งแรกในประเทศแถบ Latin America ในปี ค.ศ. 1979 ในรายงานที่ส่งไปยังคณะกรรมการถาวรโดยสำนักงานเลขาธิการได้กล่าวไว้ว่า

“การขนส่งที่ผิดกฎหมายระหว่างประเทศ Brazil กับประเทศโบลิเวีย, ประเทศ Brazil กับประเทศปารากวัย และประเทศโบลิเวียกับประเทศปารากวัย เป็นการขนส่งที่มีขนาดใหญ่ โดยเฉพาะเมื่อมีการคิดรวมไปว่ากองทัพของทั้งประเทศโบลิเวียและประเทศปารากวัยต่างก็มีส่วนร่วมในการค้าที่ผิดกฎหมายนี้ และต้องมีการคำนึงถึงว่าตามข้อมูลที่ได้รับจากประเทศโบลิเวีย มีการขนส่งโคเคนซ่อนมาในหนังที่มีการลักลอบค้าขายด้วย”

จากทั้งหมด 3 ประเทศข้างต้นมีเพียงประเทศ Brazil ที่มีรายงานว่าได้มีการกำหนดระบบโครงสร้างการดำเนินงานภายในที่เป็นไปตามการปรับใช้ขบอบของอนุสัญญาฯ CITES 1973<sup>19</sup> ในปี ค.ศ. 1981 สำนักงานเลขาธิการได้รายงานไปยังการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 3 ว่าการวิเคราะห์สถิติทางการค้าในปี ค.ศ. 1978 ที่มีการยื่นมาโดยรัฐภาคีในรายงานประจำปี มีการแจ้งว่ามีการเพิ่มขึ้นมากเป็นพิเศษ สำหรับการค้าทั้งหนังสัตว์และสัตว์ที่ยังมีชีวิตอยู่จากประเทศปารากวัย ตั้งแต่ที่ประเทศปารากวัยไม่ได้ส่งรายงานประจำปี มีการแจ้งการเพิ่มขึ้นของการนำเข้าที่มีการบันทึกไว้โดยรัฐภาคีอื่น บันทึกจากประเทศ Republic of Germany เพียงประเทศเดียวแสดงให้เห็นว่าระหว่างช่วงปี ค.ศ. 1977 และ 1978 มีการนำเข้าหนัง Felidae (สายพันธุ์แมว

<sup>19</sup> SC2: Summary Report, CITES Doc. 3.5 Annex 4, prepared for COP 3 (Feb/Mar 1981).

ชนิดหนึ่ง) จากประเทศปารากวัยมากขึ้นกว่า 16 ห่อพับ และมีการนำเข้าหนังจระเข้เพิ่มมากขึ้น 9 ห่อพับ และมีเพิ่มมากขึ้น 2 ห่อพับของการนำเข้าหนังตัวนาก หนังสัตว์และสัตว์ที่มีชีวิตกว่า 200,000 ตัวถูกนำเข้ามารวมกันในปี ค.ศ. 1978 เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเพียง 20,000 ตัวที่นำเข้ามาในปีก่อน ทำให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจน การนำเข้าขนสัตว์ และสัตว์จำพวก สัตว์เลื้อยคลานหรือ reptile ที่ยังมีชีวิตไปยังประเทศญี่ปุ่น ซึ่งไม่ได้เป็นรัฐภาคีในขณะนั้น จนกระทั่งปี ค.ศ. 1980 เพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าในช่วงเวลาเดียวกัน การเพิ่มขึ้นยังปรากฏอย่างชัดเจนในการค้าสัตว์ที่ยังมีชีวิตอยู่ออกจากประเทศปารากวัย โดยเฉพาะสัตว์จำพวกนกและสัตว์เลื้อยคลาน รายงานยังระบุถึงรายละเอียดในกรณีการค้าที่เฉพาะเจาะจงในประเทศแถบทวีป Europe ที่มีการใช้ใบอนุญาตปลอม ที่เกี่ยวข้องกับการค้าหนังพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามบัญชีรายชื่อ appendices I และ II เหมือนกับการค้าสัตว์ที่ยังมีชีวิตอยู่และนกแก้ว และยังมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้า Ocelots, นาก, Peludo (*Felis wiedii*) และ Caiman ด้วย<sup>20</sup>

ในปี ค.ศ. 1982 ตามรายงานการเพิ่มขึ้นของการกระทำที่ผิดกฎหมายสำนักงาน เลขาธิการโดยความช่วยเหลือจากองค์กรการค้าขนสัตว์ของประเทศเยอรมัน (German Fur Trade Association) มีการกำหนดปฏิบัติการทั้งในประเทศปารากวัยและประเทศโบลิเวีย แต่กลับมีผล เป็นเพียงการรกระทำเล็กน้อยที่ก่อให้เกิดสภาวะจริง จากการไปเยือนครั้งนั้น มีการแสดงความ ชัดเจนโดยการแจ้งไปยังรัฐภาคีว่า ให้มีการห้ามการส่งออกสัตว์ป่าออกจากประเทศปารากวัย ในขณะที่การส่งออกจากการนำเข้า พืชป่าและสัตว์ป่าจากประเทศปารากวัยต้องเป็นไปกฎหมาย ภายในประเทศ ในขณะเดียวกัน German Fur Trade Association ก็มีการจัดการพิมพ์ใบรับรอง และใบอนุญาตใหม่ในลักษณะของเอกสารที่คุ้มครองความปลอดภัย ในประเทศ Switzerland<sup>21</sup> ประเทศโบลิเวียมีการค้นพบว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานด้านการจัดการ มีส่วนร่วมในการส่งออกนก จากประเทศโบลิเวียโดยการออกใบอนุญาตที่เว้นช่องว่างกำหนดไว้ รัฐภาคีของอนุสัญญาฯ

<sup>20</sup> CITES Doc. 3.6 Annex 3, 'Investigation of Illegal Trade From Paraguay', prepared by the Secretariat for COP 3 (Feb/Mar 1981).

<sup>21</sup> CITES Doc. 4.8 'Report of the Secretariat', prepared for COP 4 (Apr 1983); Notification to the Parties No. 319 'Situation in Paraguay' (13 Oct 1982).

CITES 1973 มีการแนะนำโดยผ่านทาง การแจ้งไปว่าต้องการให้มีการปฏิเสธรูปแบบเก่า ในขณะที่ใบอนุญาตรูปแบบใหม่กำลังมีการพิมพ์อยู่ในประเทศ Switzerland<sup>22</sup>

ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศปารากวัยและประเทศโบลิเวียถูกยกขึ้นหารือในการประชุมของที่ประชุมภาคีครั้งที่ 3 และ 4 แต่มีผลชัดเจนเพียงเล็กน้อย<sup>23</sup> ในปี ค.ศ. 1985 อย่างไรก็ตามสุดท้ายก็มีการกระทำต่อประเทศโบลิเวียในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 5 ทันทันทีโดยบางส่วนของ การแสดงความกังวลของรัฐในแถบ Latin America โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านของประเทศโบลิเวีย เกี่ยวกับการลดลงอย่างมากของพืชป่าและสัตว์ป่าของประเทศตนซึ่งเป็นผลมาจากการเติบโตอย่างไม่เคยเกิดมาก่อนของการค้าที่ผิดกฎหมายที่เกิดจากการทำลายล้าง<sup>24</sup> ในเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 1983 ประเทศที่เข้าร่วมในการสัมมนา ในเรื่องการปรับใช้ข้อบทอนุสัญญา CITES 1973 สำหรับประเทศในแถบ South and Central America and the Caribbean มีการรับรองข้อมติที่มีผลใช้ทันทีให้รัฐบาลของประเทศโบลิเวียดำเนินการในการป้องกันการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมาย ในขอบเขตของการแสดงออกถึงความห่วงใยและกังวลของประเทศในพื้นที่แถบนั้น<sup>25</sup> แต่เกือบ 2 ปีหลังจากนั้นการค้าที่ผิดกฎหมายยังคงมีอยู่อย่างมากในประเทศโบลิเวีย ตามรายงานของสำนักงานเลขาธิการไปยังการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 5 เห็นว่ารัฐบาลของประเทศโบลิเวีย ดูเหมือนจะมีการสนับสนุนอย่างมาก ในการส่งออกจากการนำเข้าพืชป่าและสัตว์ป่าที่ได้มาจากการล่าที่ผิดกฎหมาย ในเขตแดนของประเทศเพื่อนบ้าน การค้าที่มักจะเกิดในลักษณะของใบอนุญาตปลอม หรือขโมยมา หรือใช้ใบอนุญาตตัวจริง กับการขนส่งพืชป่าและสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมาย ในจำนวนมหาศาลที่เกี่ยวข้องกับพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่ากว่า 10,000 ชิ้น สำนักงานเลขาธิการยังรายงานถึงการได้รับรายงานที่เพิ่มมากขึ้นและบ่อยครั้งขึ้นเกี่ยวกับการทำลายล้างพืชป่าและสัตว์ป่าในบริเวณภูมิภาคส่วนกลางของ South America (โดยเฉพาะใน Pantanal) โดยรายงานสถานการณ์ว่าถึงขีดสุด หรือ extreme และต้องการทางออกที่สูงสุดขีด หรือ

<sup>22</sup> CITES Doc. 4.8 'Report of the Secretariat', prepared for COP 4 (Apr 1983); Notification to Parties No. 224, 'Situation in Bolivia' (16 Sep 1982); Notification to Parties No. 246 'Situation in Bolivia (continued)' (4 Feb 1983).

<sup>23</sup> CITES Plenary session summary Reports: Plen 3.2 (Rev) COP 3 (Feb/Mar 1981); Plen 4.2 (Rev) Cop 4 (Apr 1983).

<sup>24</sup> CITES Resolution Conf. 5.2 'Implementation of the Convention in Bolivia' (1985), preamble.

<sup>25</sup> Notification to the Parties No. 310 (28 Aug 1984).

Extreme solution ในขณะที่ปัญหาในประเทศปารากวัยยังคงมีสะสมอย่างมาก เกี่ยวกับการลักลอบนำเข้าขนสัตว์ หนังสัตว์และหนังสัตว์จำพวกสัตว์เลื้อยคลานไปยังประเทศในแถบทวีป Europe สำนักงานเลขาธิการยังได้รับความร่วมมือแม่เหล็กน้อยจากรัฐบาลในการกำหนดห้ามการส่งออก และหยุดการออกใบอนุญาตหรือใบรับรอง<sup>26</sup>

หลังจากที่มีการโต้เถียงกัน และการคัดค้านเบื้องต้นจากประเทศโบลิเวีย และแตกต่างในปัญหา socioeconomic problems<sup>27</sup> ข้อมติ Conf. ที่ 5.2 ที่มีการยื่นเสนอโดยประเทศ Latin American 14 ประเทศ (ซึ่งรวมถึงประเทศโบลิเวีย) ได้รับการรับรองโดยเสียง 20 ต่อ 14 โดยมีความเห็นแนะนำให้รัฐภาคีทั้งหมดปฏิเสธที่จะยอมรับการขนส่งพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามอนุสัญญา CITES 1973 จากประเทศโบลิเวีย ถ้าภายใน 90 วันประเทศโบลิเวียไม่สามารถแสดงให้เห็นคณะกรรมการถาวรเห็นว่าได้มีการใช้มาตรการใดๆที่จำเป็นเหมาะสมเพียงพอในการปรับใช้ข้อบทของอนุสัญญา<sup>28</sup> สำนักงานเลขาธิการปฏิเสธอย่างแข็งขันในการกำหนดช่วงเวลา 90 วันแต่ปรากฏว่ามีความจำเป็นต้องบังคับเอาหรือล้วงเอาความสนับสนุนจากประเทศ Chili และประเทศโบลิเวีย ตามการให้ความเห็นแนะนำของที่ประชุมรัฐภาคีให้ใช้มาตรการทางการค้า สหภาพยุโรปเสนอที่จะให้การช่วยเหลือในขอบเขตในการจัดการเกี่ยวกับพืชป่าและสัตว์ป่าที่เหมาะสมของประเทศโบลิเวีย<sup>29</sup>

โดยการประชุมของคณะกรรมการถาวรครั้งแรกหลังจากที่มีการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 5 รัฐภาคีบางรัฐได้มีการใช้มาตรการทางการค้าไปแล้ว เนื่องจากช่วงเวลาที่กำหนด 90 วันได้หมดลง อย่างไรก็ตามประเทศโบลิเวียดูเหมือนจะมีการตอบรับ คณะกรรมการถาวรจึงมีความเห็นแนะนำให้รัฐภาคีที่ได้มีการใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) อาจมีการระงับการใช้มาตรการนั้นก่อน ระหว่างที่มีการทบทวนโดยสำนักงานเลขาธิการ ประเทศโบลิเวียได้รายงานการห้ามการส่งออกและการส่งออกจากการนำเข้าสัตว์ป่าที่ยังมีชีวิตรอดอยู่ มีการจัดตั้ง

<sup>26</sup> CITES Doc. 5.8.1 'International Compliance Control' ,prepared by the Secretariat for COP 5 (Apr/May 1985).

<sup>27</sup> CITES Plen. 5.2 and Plen 5.9 (Rev) Plenary Session: Summary Reports COP 5 (Apr/May 1985).

<sup>28</sup> CITES Resolution Conf. 5.2 'Implementation of the Convention in Bolivia' (1985).

<sup>29</sup> CITES Plen. 5.9 (Rev) Plenary Session: Summary Report COP 5 (Apr/May 1985).

คณะกรรมการระดับสูงที่จะให้คำปรึกษาในเรื่องการปรับใช้ข้อบทของอนุสัญญา CITES 1973 และการเข้าสู่การทำข้อตกลงที่จะยื่นใบอนุญาตการส่งออกไปยังสำนักงานเลขาธิการ<sup>30</sup> มีการแสดงออกถึงความเป็นห่วงของคณะกรรมการถาวรเกี่ยวกับแนวทางของข้อมติ Conf. ที่ 5.2 ที่มีการกำหนดข้อความไว้ แง่มุมทางด้านกฎหมายถูกนำมาเป็นประเด็นในการปรึกษากันอย่างยาวนาน และข้อมติเป็นเพียงความเห็นแนะนำเท่านั้น ผู้ที่เข้าร่วมการประชุมส่วนใหญ่เชื่อว่าคณะกรรมการจะถูกวางแนวทางโดยจิตวิญญาณของความเป็นข้อมติ และควรจะช่วยเหลือประเทศโบลิเวียในการความพยายาม และค่อยทำการตรวจสอบสถานการณ์ซ้ำอีกครั้งในการประชุมครั้งหน้าของคณะกรรมการถาวร ทั้งประเทศ Argentina และประเทศสหรัฐอเมริกา เสนอที่จะให้ความช่วยเหลือต่อประเทศโบลิเวีย โดยประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของเจ้าหน้าที่บังคับใช้สนับสนุนหรือชุดที่ 2<sup>31</sup>

ในการประชุมของคณะกรรมการถาวรครั้งต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1986 มีความก้าวหน้าเล็กน้อย สำนักงานเลขาธิการได้กำหนดให้มีปฏิบัติการไปยังประเทศโบลิเวีย และรายงานว่าการระงับทางการค้า (Trade suspension) เกี่ยวกับพืชป่าและสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากพืชและสัตว์ป่าทั้งหมด เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่เดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1986 (ยกเว้นกับกรณีหนัง caiman กว่า 50,000 ชิ้น) แม้จะมีการระงับทางการค้า (Trade suspension) แต่อย่างไรก็ตามใบอนุญาตการส่งออกที่มีจำนวนเท่ากับการกำหนดจำนวนต่อปีที่มีการยื่นเสนอ โดยคำสั่งของประธานาธิบดีเป็นที่ชัดเจนว่าถูกขายไปยังบริษัทของประเทศปารากวัย มีความเห็นแนะนำให้มีการระงับการค้าก่อนที่จะมีการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีในปี ค.ศ. 1987 ประเทศโบลิเวียไม่ได้มีความพยายามที่จะรับเอาความช่วยเหลือจากประเทศ Argentina และประเทศสหรัฐอเมริกา และตัวแทนของประเทศ Argentina มีการบ่นว่าทั้งประเทศ Argentina และประเทศสหรัฐอเมริกาต่างก็ได้รับผลกระทบจากการค้าที่ผิดกฎหมายของประเทศโบลิเวีย และปารากวัย โดยมีการเรียกให้มีการจำกัดการส่งออกจากประเทศทั้งสอง คณะกรรมการเห็นพ้องกันว่าประเด็นที่มีการยื่นมาเกี่ยวกับประเทศโบลิเวียและประเทศปารากวัยควรจะมีการอ้างถึงในการประชุมของที่

<sup>30</sup> Extract from SC 13 Summary Report (Oct/Nov 1985), attached to Notification to the Parties No. 370 'Bolivia' (17 Dec 1985).

<sup>31</sup> SC 13: Summary Report (Oct/Nov 1985).

ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 6 และในเวลาเดียวกันให้รัฐภาคีทำการระงับการนำเข้าพืชป่าและสัตว์ป่าตามอนุสัญญา CITES 1973 จากประเทศโบลิเวียก่อน<sup>32</sup>

การยืนยันการใช้มาตรการทางการค้าโดยคณะกรรมการถาวรเป็นจุดเปลี่ยนต่อประเทศโบลิเวีย ในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1987 ช่วงเวลายาวนานหลังจากที่มีการยืนยันการใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) การปรึกษาหารือระหว่างสำนักงานเลขาธิการและประธานาธิบดีของประเทศโบลิเวีย ได้นำไปสู่การทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการในการทำให้แน่ใจว่ามีการปรับใช้ข้อบทในประเทศโบลิเวียอย่างเหมาะสม โดยประกอบไปด้วย 2 ช่วงเวลา<sup>33</sup>

- Phase I: เกี่ยวกับรายชื่อบัญชีที่ 2 ที่อาจจะถูกส่งออก

- Phase II: ในขณะที่ผู้รับคำปรึกษาจากสำนักงานเลขาธิการ จะมีการให้ทุนโดยประเทศสหรัฐอเมริกา ทำงานกับหน่วยงานด้านการจัดการของประเทศโบลิเวีย ในการฝึกบุคลากร การจัดตั้งหน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์ และช่วยเหลือในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมาย<sup>34</sup>

ในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 6 ข้อมตินอกเหนือจากนั้นเกี่ยวกับประเทศโบลิเวียได้รับการอนุมัติแต่ในเวลานี้เป็นที่รู้จักถึงความเต็มใจ ของประเทศโบลิเวียในการปฏิบัติตามความเห็นแนะนำให้มีข้อบทเฉพาะสำหรับการส่งออก Caimans จากประเทศ<sup>35</sup> ในปี ค.ศ. 1994 ข้อมติมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยการลบข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับประเทศโบลิเวีย<sup>36</sup> ดังนั้นอย่างน้อยที่สุดในเอกสารก็มีปรากฏถึงประเทศโบลิเวียกับการได้รับการช่วยเหลือทางเทคนิคเป็นการตอบโต้การใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension)

ประเทศปารากวัยอย่างไรก็ตามยังคงมีการดำเนินการที่ยังเป็นปัญหาต่อไป ในปี ค.ศ. 1987 สำนักงานเลขาธิการได้รายงานไปยังการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 6 ว่ายังคงมี

<sup>32</sup> SC 14: Summary Report (Oct 1986); Notification to the Parties No. 413 'Bolivia' (28 Nov 1986)

<sup>33</sup> Kathryn S. Fuller, Ginette Hemley and Sarah Fitzgerald, 'Wildlife trade law Implementation in Developing Countries: the Experience in Latin American' International Law Journal5,(Boston University, 1987).

<sup>34</sup> CITES Doc. 6.20 (Rev) 'Implementation of the Convention in Bolivia' (1987) prepared by the Secretariat for COP 6 (Jul 1987)

<sup>35</sup> CITES Resolution Conf. 6.4 'Implementation of the Convention in Bolivia' (1987)

<sup>36</sup> CITES Resolution Conf. 6.4 (Rev) 'Controls on Illegal Trade' (1994)

การค้าที่ผิดกฎหมายจากประเทศและประเทศที่มีการนำเข้าไม่ได้มีความพยายามในการควบคุมทางการค้าหรือจัดเตรียมความช่วยเหลือสำหรับประเทศปารากวัย

แต่อย่างไรก็ตามข้อมติที่มีลักษณะใกล้เคียงกับข้อมติ Conf. 5.2 ไม่มีฉบับใดที่ผ่านการอนุมัติ จุดเปลี่ยนไม่มีเกิดขึ้นจนกระทั่งปี ค.ศ. 1990 โดยเหตุการณ์การตีพิมพ์เผยแพร่ว่าหน่วยงานด้านการจัดการได้เสนอที่จะขายหนัง caiman จำนวน 35, 236 ชิ้น และหนัง greater rhea (เป็นสายพันธุ์หนึ่งของนก ที่บินไม่ได้) จำนวน 3,480 ชิ้น โดยอ้างว่าได้มาจากการจับยึด สำนักงานเลขาธิการเชื่อว่าหนังสัตว์เหล่านั้นไม่เคยมีอยู่จริง และวัตถุประสงค์ในการโฆษณานั้นเพื่อต้องการที่จะพอกหนังสัตว์ที่นำเข้ามาจากประเทศ Brazil หรือประเทศโบลิเวียให้ถูกกฎหมาย ได้มีการให้หน่วยงานด้านการจัดการไม่ให้ออกใบอนุญาตการส่งออกจนกว่าสำนักงานเลขาธิการจะได้มีการเตือนไปยังตรวจสอบเอกสารทั้งหมด และได้รับรายละเอียดของการดำเนินการจับยึดก่อน โดยปราศจากการตอบรับ สำนักงานเลขาธิการได้แจ้งไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจให้ระงับความร่วมมือทั้งหมดที่มีต่อประเทศปารากวัยจนกว่าจะมีการทำให้หมดข้อสงสัยในกรณีที่เกิดขึ้น<sup>37</sup>

ในเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 1990 ผู้อำนวยการของ TRAFFIC ใน South America ได้ไปเยือนประเทศปารากวัยและเปิดเผยถึงเหตุการณ์ในที่แถลงการณ์ประชุม หลังจากนั้นไม่นาน ก็มีการแทนที่โดยรัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบ มีการประชุมระดับสูงระหว่างสำนักงานเลขาธิการประธานาธิบดีและรัฐมนตรีคนใหม่ โดยมีผลให้หน่วยงานด้านการจัดการอันใหม่มีมาตรการในการต่อต้านการค้าที่ผิดกฎหมาย และดำเนินการให้ประสบความสำเร็จในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1991 หนังสัตว์ที่มีการจับยึดมาน้ำหนักกว่า 2 ตันโดยมากเป็นพันธุ์สัตว์ป่าตามรายชื่อบัญชีที่ 1 ถูกเผาทิ้ง และเดือนต่อมาสัตว์ที่ยังมีชีวิตอยู่รวมทั้งหมด Endemic Brazilian parrots ที่ถูกจับยึดไว้ได้มีการส่งกลับคืนไปยังประเทศ Brazil พร้อมกับคำกล่าวของสำนักงานเลขาธิการที่ว่า ศักยภาพใหม่ในส่วนที่เกี่ยวกับอนุสัญญาของประเทศปารากวัยได้เกิดขึ้นแล้ว<sup>38</sup> ในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 8 โดยความกังวลที่เกี่ยวกับความพยายามในการควบคุมการค้าถูกทำลายลงโดยการปราศจากการควบคุมของประเทศสหภาพยุโรป ประเทศปารากวัยดำเนินการเกินไปกว่าการดำเนินการตามบทบาทในการปรับปรุงการปรับใช้ข้อบทกับสหภาพยุโรป แต่ยังมีข้อเสนอร่างข้อมติที่สนับสนุนการจำกัดทางการค้าที่มีต่อประเทศ Singapore

<sup>37</sup> COP 8 Infraction Report.

<sup>38</sup> CITES Doc. 8.18 (Rev) 'Implementation of the Convention in the European Economic Community' prepared by Paraguay for COP 8 (March 1992).

### ข. ประเทศญี่ปุ่น

การมีมาตรการโต้ตอบต่อประเทศญี่ปุ่นในการไม่ปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญาฯ CITES 1973 แตกต่างกับกรณีของประเทศอย่างประเทศ Bolivia และประเทศ Paraguay โดยประเทศญี่ปุ่นถือเป็นประเทศผู้บริโภคพืชป่า และสัตว์ป่าที่มีอำนาจของโลก ที่ได้เข้าร่วมเป็นรัฐภาคีใน ปี ค.ศ.1980 มีการกำหนดข้อสงวน 9 ข้อ มากกว่าประเทศใดๆที่เข้าเป็นรัฐภาคีในช่วงนั้น ซึ่งในตอนแรกมีการกำหนดข้อสงวนถึง 14 ข้อแต่มีการลดลงในภายหลัง<sup>39</sup> ในปี ค.ศ. 1984 สำนักงานเลขาธิการได้รับรายงานปัญหาร้ายแรงหลายอย่างในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งในเวลานั้นเป็นประเทศผู้นำเข้าใหญ่เป็นอันดับ 2 ของโลก ปัญหารวมทั้ง สำนักเลขาธิการได้ทบทวนการกล่าวอ้างการกระทำละเมิดต่อข้อบทอนุสัญญาฯระหว่าง ปี ค.ศ. 1985 ถึง 1987 ที่จัดเตรียมไว้สำหรับการประชุมรัฐภาคี ครั้งที่ 6 วิจารณ์ประเทศญี่ปุ่นในการนำเข้าหนังจระเข้ จำนวนมาก ซึ่งเป็นการละเมิดข้อบทของอนุสัญญาฯ CITES 1973 ในเรื่องการไม่รายงานการนำเข้า และในเรื่องการนำเข้าเต่าทะเลหรือ sea turtle จำนวนมาก ตามบัญชี Appendix I โดยปราศจากเอกสารที่จำเป็น ในปี ค.ศ. 1985 ประเทศญี่ปุ่นอนุญาตให้มีการนำเข้าหนัง caiman จำนวน 48 ตันจากประเทศ Paraguay โดยปราศจากเอกสารที่กำหนดตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 และยังมีกรยอมรับเอาการค้าจากนำเข้า หนังจระเข้ที่ผิดกฎหมาย ในช่วง ปี ค.ศ. 1986 หลังจากที่มีการเตรียมรายงานการละเมิดข้อบทอนุสัญญาฯ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการได้ให้ความเห็นแนะนำไปยังที่ประชุมรัฐภาคีเรียกให้ประเทศญี่ปุ่นหยุดการนำเข้าที่ ไม่ชอบ โดยรายงานชี้แจงสุดท้ายที่สำนักเลขาธิการได้รับจากประเทศญี่ปุ่น ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ<sup>40</sup>

ในกรอบเกี่ยวกับนำเข้าเต่าทะเล ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นได้ทำข้อสงวนไว้ในรายการบัญชี Appendix I ไม่ได้มีการหยิบยกเป็นประเด็นหลักตามข้อมติ ของที่ประชุมรัฐภาคี Resolution conference of Parties: Conf. ที่ 4.25 ที่มีความเห็นแนะนำว่ามีเพียงการนำเข้าโดยมีเอกสารที่เหมาะสมเท่านั้น ที่จะได้รับอนุญาต นอกจากนั้นประเทศญี่ปุ่นยังยืนยันที่จะยอมรับการส่งออกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยปราศจากเอกสารการส่งออก ส่งออกโดยเอกสารที่ไม่ถูกต้องตามอนุสัญญาฯ ในรายงานการกระทำละเมิด สำนักเลขาธิการบันทึกว่ามีกระดองเต่าหนักกว่า

<sup>39</sup> Phyllis Mofson, "Protecting wildlife from trade: Japan's Involvement in the Convention on International Trade in Endangered Species," Journal of Environment and Development, (1994).

<sup>40</sup> CITES Doc. 6.19 (Rev), "Review of Alleged Infractions" ,prepared by the Secretariat for COP 6 (Jul 1987).

15,209 กิโลกรัมที่มีการนำเข้าไปยังประเทศญี่ปุ่นในช่วง ปี ค.ศ. 1985 ถึง 1986, ซึ่ง 81% ได้รับการยืนยันว่าผิดกฎหมาย มากกว่า 90 กิโลกรัมที่นำเข้ามาไปยังประเทศญี่ปุ่น จากประเทศ Panama ถูกจับกุมได้ในระหว่างการขนส่งผ่านไปยังประเทศ Netherlands ซึ่งจำนวนรวมทั้งหมดตามความเป็นจริงอาจมีมากกว่านี้มาก ในช่วงปีก่อนหน้านั้นรายงานประจำปีรายงานว่ามีการนำเข้ามากกว่า 70,000 กิโลกรัม<sup>41</sup> การประชุมของคณะกรรมการการถาวร ในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1985 ตัวแทนจาก Costa Rica ในนามของประเทศ Panama ร้องเรียนเกี่ยวกับการยืนยันการนำเข้ากระดองเต่าทะเลที่ส่งออกมาอย่างผิดกฎหมายโดยปราศจากเอกสารตามอนุสัญญา CITES 1973 โดยการขอให้มีการแสดงคำชี้แจงอย่างเร่งด่วนจากประเทศญี่ปุ่น และถ้าสถานการณ์ยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลง คณะกรรมการถาวรจะได้มีการร้องขอไปยังรัฐภาคีให้ กระทบการอย่างแข็งกร้าวต่อประเทศญี่ปุ่น สำนักเลขานุการ อย่างไรก็ตามได้ออกคำแถลงการณ์ในทางตรงกันข้ามในรายงานการกระทำละเมิดที่ออกมาภายหลัง โดยมีการเผยแพร่รายงานว่า การปรับปรุงหลักๆ เกิดขึ้นในการบังคับใช้อนุสัญญา CITES 1973 ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีการเสนอว่าจะเป็นการเหมาะสมที่จะแจ้งความกังวลใจอย่างยิ่งของคณะกรรมการถาวรต่อการกระทำของประเทศญี่ปุ่น ในกรณีที่ไม่มีมีการปรับปรุงแก้ไขปัญหา เมื่อถึงการประชุมในครั้งต่อไป<sup>42</sup>

ประเด็นของประเทศญี่ปุ่นไม่ได้มีการกล่าวถึงในการประชุมครั้งต่อมา ถึงแม้จะมีการบันทึกถึงการยืนยันกรานที่จะไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญา ที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 6 ไม่สามารถอนุญาตให้ประเทศแถบ Latin American กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ ร่างข้อมติในการบังคับใช้อนุสัญญา CITES 1973 ในประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และออสเตรเลีย มีการเตรียมการโดยรัฐภาคีในแถบ Latin American และ Caribbean ที่การควบคุมตามอนุสัญญา CITES 1973 ถูกบังคับใช้อย่างเคร่งครัดภายใต้การนำเข้าที่ผิดกฎหมายไปยังประเทศผู้บริโภค ซึ่งเป็นไปอย่างพล่อยพละละเลย และไม่มีประสิทธิภาพตามข้อแก้ไขของที่ประชุมรัฐภาคี การกล่าวอ้างถึงรัฐใดเฉพาะเจาะจงถูกหลบออก และส่วนปฏิบัติการหลัก คือการประเมินการบังคับใช้อนุสัญญา ในประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และออสเตรเลียที่จะมีการรายงานไปยังที่ประชุมรัฐภาคีครั้งหน้าก็ถูกลบ

---

<sup>41</sup> COP 6 Infraction Report; Eric McFadden, "Asian Compliance with CITES: Problems and Prospects", *International Law Journal*, (Boston University, 1985).

<sup>42</sup> SC 13: Summary Report (Oct/Nov 1985).

ออกเช่นกัน<sup>43</sup> ว่าช่วงเวลาในการปรึกษาหารือที่สะท้อนให้เห็นถึงการแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างรัฐผู้ผลิต และรัฐผู้บริโภค ประเทศญี่ปุ่นแถลงการณ์ว่าได้มีการแก้ไขปรับปรุง แต่ก็มีกรณีที่ว่า อนุสัญญา CITES 1973 ไม่ใช่เป็นศาล และข้อมติที่ออกมาเป็นการทำลายจิตวิญญาณในความร่วมมือกันระหว่างรัฐภาคี<sup>44</sup>

ปัญหาในการอนุญาตให้มีการนำเข้าสินค้าที่ส่งออกมาอย่างผิดกฎหมายยังคงมีต่อไป ศูนย์บันทึกวิเคราะห์ข้อมูลการค้าพืชป่า และสัตว์ป่า (Trade Records Analysis of Fauna and Flora in Commerce: TRAFFIC) ได้วิเคราะห์รายงานประจำปีของประเทศญี่ปุ่นในช่วง ปี ค.ศ. 1990 พบความผิดปกติในหลายอย่าง รวมทั้งการอนุญาตให้มีการนำเข้าพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่ไม่ได้เกิดขึ้นในรัฐที่อยู่ในรายชื่อว่าเป็นแหล่งดั้งเดิม และอนุญาตให้นำเข้าจากประเทศที่มีข้อกำหนดห้ามส่งออกพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่เป็นปัญหา<sup>45</sup> แต่ก็ยังไม่มีการใช้มาตรการตอบโต้ใดๆต่อการกระทำของประเทศญี่ปุ่น ในขณะที่เดียวกันได้มีแรงกดดันมาจากรัฐอื่น โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าเต่าทะเล ในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1991 ประเทศสหรัฐอเมริกาโดยกระทรวง Departments of Commerce and Interior ได้ยื่นเรื่องว่าการที่ประเทศญี่ปุ่น ไม่ปฏิบัติตามการค้าภายใต้ กฎหมาย US Pelly Amendment to the Fisherman's Protective Act of 1967 ที่ออกโดยสหรัฐอเมริกาเป็นการกระทำที่เป็นการทำให้เกิดอันตรายต่อการมีชีวิตรอดของเต่าทะเล และเป็นการลดทอนความมีประสิทธิภาพของอนุสัญญา CITES 1973 กฎหมาย Pelly Amendment 1967 กำหนดกระบวนการอนุญาตให้บุคคลใดๆ สามารถยื่นเรื่องไปยังรัฐบาลสหรัฐเพื่อขอให้มีการพิสูจน์ตรวจสอบ ว่า มีบุคคลในรัฐใดกระทำการที่เป็นการลดทอนความมีประสิทธิภายตามกฎหมายการทำประมงระหว่างประเทศ (international fisheries programme) หรือกฎหมายเกี่ยวกับการการอันตรายต่อพันธุ์พืชและสัตว์ ในทางระหว่างประเทศ (international endangered or threatened species programme) หรือไม่ ถ้ามีการพิจารณาว่าได้มีการกระทำดังกล่าว ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกามีอำนาจโดยตรงที่จะสั่งให้มีการ

---

<sup>43</sup> Draft resolution 'The Implementation of CITES in Japan, France and Australia' CITES Doc. 6.19 prepared for COP 6 (Jul 1987) and compare with Resolution Conf. 6.3 'The Implementation of CITES' (1987).

<sup>44</sup> Plenary Session: Summary Report COP 6 (Jul 1987).

<sup>45</sup> Phyllis Mofson, 'Protecting Eildlife from trade: Japan's involvement in the Convention on International Trade in Endangered Species' Journal of Environment and Development ,(1994).

การใช้มาตรการทางการค้า ต่อประเทศนั้น ในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1991 หนึ่งเดือนหลังจากมีการกำหนดการพิสูจน์ตรวจสอบ ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดห้ามการนำเข้าเต่าทะเลพันธุ์ Olive Ridley และประกาศคำมั่นที่จะตกลงในการถอนข้อสงวน เดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1991 มีการประกาศที่จะทิ้งระยะห่างในการนำเข้าเต่าพันธุ์ Hawkbill และปลาย ปี ค.ศ. 1992 จึงได้มีการถอนข้อสงวน

ในเวลานั้นประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้นำนำเข้าเต่าทะเลพันธุ์ Olive Ridley และ Hawkbill รายใหญ่ที่สุดของโลก และส่งออกพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าซึ่งรวมถึงปลา ไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา มีรายได้รวมถึง 400 ล้านดอลลาร์ต่อปี สมาชิกของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมทำกระดองเต่าซึ่งมีการจ้างงานกว่า 2,000 คนได้รับความเดือดร้อน และ เปรียบเทียบการกระทำของสหรัฐอเมริกาครั้งนี้ว่า เป็นการทิ้งระเบิดครั้งที่ 2 กรณีที่มีการพิสูจน์ตรวจสอบ ตลอดจนการที่ประธานาธิบดี George Bush ซึ่งเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาขณะนั้นกำลังตัดสินใจว่าจะใช้มาตรการทางการค้ากับประเทศญี่ปุ่นหรือไม่ ประเทศญี่ปุ่นก็ได้ขอเข้าเจรจากับสหรัฐอเมริกา จึงทำให้เกิดการใช้มาตรการทางการค้า ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1992 ประเทศญี่ปุ่น ในที่สุดประกาศว่าจะมีการควบคุมการนำเข้าที่เคร่งครัดมากขึ้น ผ่านทางการติดต่อร่วมมือกับประเทศที่ส่งออกมากขึ้น ในเรื่องเอกสารที่ต้องมีในการส่งออกและนำเข้า ซึ่งความพยายามเป็นไปโดยทันทีในการเป็นเจ้าภาพการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 8 ที่กรุงเกียวโต ในเดือนต่อมา<sup>46</sup>

#### ค. ประเทศอิตาลี

ใน ปี ค.ศ. 1991 และอีกครั้งใน ปี ค.ศ. 1992 สำนักงานเลขาธิการได้รายงานไปยังคณะกรรมการถาวร ว่ามีปัญหาที่ร้ายแรง และซ้ำแล้วซ้ำอีก เกี่ยวกับการบังคับใช้ข้อบทอนุสัญญาฯ CITES 1973 ของประเทศอิตาลี ซึ่งระบุว่า

- ปราศจากการบังคับใช้กฎหมายภายใน
- ปราศจากการตรวจสอบสินค้าในการส่งออก และนำเข้า
- มีการออกเอกสารที่ขัดไม่เป็นไปตามอนุสัญญาฯ

---

<sup>46</sup> Information on US certification of Japan taken from Elizabeth Desombre, Domestic Sources of International Environmental Law: Industry, Environmentalist, and US Power (MIT press 2000) and Phyllis Mofson 'Protecting Wildlife from Trade: Japan's Involvement in the Convention on International Trade in Endangered Species 'Journal of Environment and Development (1994).

- มีการออกใบอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนมาก
- ปราศจากความร่วมมือระหว่างอนุสัญญาฯ CITES 1973 กับหน่วยงานด้านศุลกากร
- ปราศจากการปรึกษาหารือกับสำนักเลขาธิการ

ของประเทศอิตาลี คือการเป็นช่องทางขนส่งผ่านเข้าไปยังสหภาพยุโรป และการรับเอาเอกสารจากพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่มาจากแหล่งดั้งเดิมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปริมาณส่วนใหญ่ของการค้าเป็นพวกหนังของสัตว์เลื้อยคลานหรือ Reptile skins และสัตว์ที่ยังมีชีวิตอยู่ รวมทั้งนกแก้ว และสัตว์จำพวกลิงตามบัญชี Appendix I ซึ่งถูกขนส่งผ่านประเทศอิตาลี ส่งต่อไปก่อให้เกิดปัญหาร้ายแรงในสหภาพยุโรป หรือ EU ในการบังคับใช้อนุสัญญาฯ และแสดงให้เห็นถึงความเสียหายที่ปฏิเสธไม่ได้ในการบังคับใช้อนุสัญญาฯ CITES 1973 ทั่วโลก<sup>47</sup> สำนักเลขาธิการได้มีการแจ้งไปยังหน่วยงานทางการของประเทศอิตาลีมาตลอด แต่กลับได้รับการตอบกลับเพียงเล็กน้อย โดยมีการจัดการให้มีการอบรมฝึกสอนในเมืองมิลาน สำหรับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานด้านการจัดการ แต่กลับไม่มีใครที่มีหน้าที่รับผิดชอบเบื้องต้นในเรื่องการพิจารณาออกใบอนุญาตนำเข้า เข้ารับการอบรมเลยแม้แต่คนเดียว อีกกรณีมีลิง Chimpanzees 4 ตัวตามรายชื่อบัญชี Appendix I ถูกส่งออกจากประเทศอิตาลีตามความเห็นชอบอย่างเต็มที่ของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ถึงแม้ว่าจุดตรวจพรมแดนจะได้มีการแจ้งให้ทราบแล้วว่าเป็นสัตว์ที่ไม่ควรอนุญาตให้มีการส่งออก หรือนำออกนอกประเทศ สุดท้ายผู้กระทำการถูกจับกุมโดยความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ TRAFFIC ของประเทศอิตาลี แต่สุดท้ายมีการปล่อยตัวเพราะว่าปราศจากข้อกฎหมายที่จะลงโทษในการละเมิดข้อบทอนุสัญญาฯ CITES 1973<sup>48</sup>

สำนักเลขาธิการตามอำนาจพื้นฐานตามข้อมติ Resolution Conf. 7.5 นำกรณีประเทศอิตาลีเข้าสู่กระบวนการของคณะกรรมการถาวรเพื่อขอความเห็น มีการจัดแจ้งโดยประเทศในแถบ Latin American ว่าสถานการณ์นี้เกี่ยวข้องกับปัญหาการรั่วไหลออกภายในประเทศของตน และอาจจะมีการนำเรื่องเข้าไปยังที่ประชุมรัฐภาคีหากไม่มีผลหรือมาตรการใดๆออกมาจากความเห็นของคณะกรรมการถาวร<sup>49</sup> จากเหตุการณ์คณะกรรมการถาวรในการประชุมเดือนมกราคม ปี ค.ศ.

<sup>47</sup> CITES Doc. SC 24.7 'Implementation of the Convention in Italy' prepared by the Secretariat for SC 24 (Jan 1992); SC 23 Summary Report (April 1991).

<sup>48</sup> CITES Doc. 9.22 (Rev) 'Review of Alleged Infractions and Other Problems of Implementation of the Convention' prepared by the Secretariat for COP 9 (Nov 1994).

<sup>49</sup> CITES Doc. SC 24.7; SC 24: Summary Report (Jan 1992).

1992 ตัดสินใจให้เวลาประเทศอิตาลี 3 เดือนที่จะปฏิบัติตามมาตรการที่ออกโดยสำนักงานเลขาธิการ และรายงานผลไปยังสภา<sup>50</sup>

ในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1992 จากการปฏิบัติงานในประเทศอิตาลี สำนักงานเลขาธิการรายงานถึงความก้าวหน้าเพียงเล็กน้อย และมีความเห็นแนะนำให้ระงับทางการค้า (Trade suspension) ในสินค้าพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าตามอนุสัญญา CITES 1973 กับประเทศอิตาลี ที่น่าสนใจคือมาตรการนี้ได้รับการสนับสนุนจากพลเมืองของประเทศอิตาลีเอง ซึ่งระบุว่ารัฐบาลอิตาลีไม่ได้กระทำการใดๆ เพื่อตอบสนองต่อการถูกระงับทางการค้า<sup>51</sup> สำนักงานเลขาธิการได้ยื่น ให้มีการใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) ในสินค้าทุกประเภทตามอนุสัญญา CITES 1973 กับประเทศในประชาคมยุโรป (European Community: EC) ทั้งหมดถ้ามีการยืนยันว่าสมาชิกสหภาพยุโรปได้รับการปกป้องจากกฎหมายของสหภาพยุโรปจากการระงับการค้ากับประเทศอิตาลี และไม่เป็นที่น่าแปลกใจที่คณะกรรมการถาวรเห็นด้วยกับความเห็นแนะนำแรกคือระงับการค้า (Trade suspension) กับประเทศอิตาลี<sup>52</sup> แต่ไม่เห็นด้วยกับความเห็นแนะนำที่สอง<sup>53</sup> ที่ให้ระงับทางการค้ากับประเทศในประชาคมยุโรปทั้งหมด โดยระบุแจ้งไปยังรัฐภาคีว่า

คณะกรรมการถาวรมีความเห็นแนะนำ... โดยให้มีผลทันทีในการรับเอามาตรการภายในที่เคร่งครัดมากขึ้นตามข้อบทมาตรา XIV วรรค 1 ของอนุสัญญา โดยกำหนด

- ไม่ให้มีออกเอกสารใดๆ เกี่ยวกับอนุสัญญา CITES 1973 ให้แก่ประเทศอิตาลี
- ไม่ให้ยอมรับเอกสารใดๆ เกี่ยวกับอนุสัญญา CITES 1973 จากประเทศอิตาลี

จนกว่าประเทศอิตาลีจะแสดงให้เห็นคณะกรรมการถาวรเห็นว่า ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่จำเป็น ในการบังคับใช้ตามอนุสัญญา CITES 1973<sup>54</sup>

โดยคำแจ้งของคณะกรรมการถาวร อยู่บนพื้นฐานใน 3 แห่งมุ่งคือ

<sup>50</sup> SC 24: Summary Report

<sup>51</sup> SC 28: Summary Report (Jun 1992).

<sup>52</sup> CITES Doc. SC 28.5 'Implementation of the Convention in Italy' prepared by the Secretariat (Jun 1992).

<sup>53</sup> SC 28: Summary Report.

<sup>54</sup> Notification to the Parties No.675 'Italy Recommendations of Standing Committee' (30 Jun 1992).

- ความเห็นแนะนำนี้เป็นการทำโดยคณะกรรมการถาวร ไม่ใช่โดยสำนักงานเลขาธิการ โดยการให้อำนาจจากคณะกรรมการ
- มีความเห็นให้มีการใช้มาตรการภายในที่เคร่งครัดมากขึ้น มากกว่าที่จะใช้มาตรการระงับทางการค้า
- คณะกรรมการควรเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบความก้าวหน้าในการปฏิบัติมากกว่าที่จะเป็นสำนักงานเลขาธิการ

คำแจ้งที่กล่าวมาทำให้เห็นถึงความอ่อนไหวในการทำความเข้าใจ ในครั้งแรกมีความเห็นให้มีการระงับทางการค้าต่อประเทศในสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งจากการตั้งคำถามในเรื่องพื้นฐานด้านกฎหมายในการทำความเข้าใจของคณะกรรมการถาวร และการสงวนสิทธิที่เกี่ยวข้องกับมาตรา XVIII ในเรื่องการหาข้อยุติในข้อพิพาท<sup>55</sup> แม้อิตาลีจะมีการคัดค้านต่อการทำงานของคณะกรรมการถาวร และสำนักงานเลขาธิการได้ข้อพิสูจน์จากการปฏิบัติการในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1992 ว่ามีการปรับปรุงในการปรับใช้อย่างมากโดยเฉพาะการควบคุมการผ่านพรมแดน มีอาสาสมัครนักเรียนกว่าร้อยคนที่ถูกเลือกจากหน่วยงานของตำรวจ (Corpo Forestale) และเจ้าหน้าที่ของจุดตรวจพรมแดน 12 จุดที่ผ่านการฝึกและได้รับมอบหมาย ที่จะดูแลพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 สำนักงานเลขาธิการบรรยายการพัฒนาของกระบวนการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากร และเจ้าหน้าที่หน่วยงานตำรวจว่า ดีมาก การประชุมกับรัฐมนตรีทางด้านสิ่งแวดล้อมในการปฏิบัติการมีการแจ้งให้ทราบถึงการยื่นเสนอการออกกฎหมายใหม่ และการใช้มาตรการทางการค้าจะเป็นการสร้างปัญหาทางเศรษฐกิจให้กับประเทศอิตาลี สำนักงานเลขาธิการยืนยันว่า โดยการตรวจเอกสารการส่งออก และการการส่งออกจากการนำเข้า จากประเทศต่างๆ ประเทศส่วนใหญ่ นอกจากประเทศ Switzerland และสหรัฐอเมริกาได้มีการปรับใช้มาตรการการลงโทษทางการค้าแล้ว โดยเฉพาะประเทศใน South และ Central America ต่างก็มีการเรียกร้องให้มีการห้ามทางการค้า (Trade ban)<sup>56</sup> ซึ่งกลายเป็นงานหนักสำหรับเจ้าหน้าที่ TRAFFIC ของประเทศอิตาลีในการชี้แจง<sup>57</sup>

ผลจากการปฏิบัติการ สำนักงานเลขาธิการได้เขียนไปถึงรัฐมนตรีทางด้านสิ่งแวดล้อมถึงเงื่อนไขเจาะจงที่ต้องมีการกระทำก่อนที่จะมีการทำความเข้าใจแนะนำไปถึงคณะกรรมการถาวร

<sup>55</sup> SC 28: Summary Report

<sup>56</sup> SC 29: Summary Report (Mar 1993)

<sup>57</sup> CITES Doc. SC 29.17 'Follow-up of Discussions and Decisions on CITES Implementation: Italy' prepared by the Secretariat for SC 29 (Mar 1993)

ที่จะให้มีความเห็นแนะนำให้มีการใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) โดยการจำกัดสินค้าในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1993 สำนักงานเลขาธิการได้รับการตอบรับในทุกประเด็น คณะกรรมการถาวรมีความเห็นแนะนำให้มีการใช้มาตรการทางการค้า โดยการระงับการค้า (Trade suspension) บนพื้นฐาน การพิจารณาในความก้าวหน้า ของประเทศอิตาลี<sup>58</sup> การถอนมาตรการทั้งหมดอย่างไรก็ตามขึ้นอยู่กับความเห็นชอบในการออกกฎหมายใหม่โดยรัฐสภา และการยืนยันจากการปฏิบัติหน้าที่ว่าประเทศอิตาลีได้มีการบังคับใช้กฎหมายใหม่ และมีกระบวนการที่ถูกต้อง เป็นการเน้นไปที่ประเทศอิตาลีว่าการระงับทางการค้าเป็นมาตรการชั่วคราว และถ้าล้มเหลวในการรับรองการออกกฎหมายใหม่ย่อมเป็นผลให้การใช้มาตรการมีผลอีกครั้งหนึ่งโดยทันที ปีต่อมาประเทศอิตาลีมีความเห็นว่าการใช้มาตรการทางการค้า ทำให้เกิดผลเสียหายทั้งในแง่ทางเศรษฐกิจ และในทางภาพพจน์ของประเทศ แต่ในปัจจุบันกลายเป็นว่าประเทศอิตาลีเป็นหนึ่งในประเทศที่มีระบบการบังคับใช้ข้อบทที่ดีที่สุดในโลก

สุดท้ายมีการถอน ความเห็นแนะนำของคณะกรรมการถาวร ในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1995 จากการที่ประเทศอิตาลีรับข้อบทกฎหมายตามอนุสัญญา CITES 1973 และตามที่สำนักงานเลขาธิการได้มีการพิจารณาทบทวนจากการไปปฏิบัติการในการบังคับใช้มาตรการภายในประเทศมา ว่า มีกระบวนการควบคุมที่ชัดเจน และเกิดความสำเร็จในระดับมาตรฐานที่สูง

#### ง. สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์

สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์หรือ UAE เป็นข้อพิสูจน์ในการต่อต้านการใช้มาตรการตามอนุสัญญา CITES 1973 และเป็นกรณีให้เห็นประเด็นที่ว่า รัฐเพียงรัฐเดียวอาจโดนให้ความเห็นแนะนำให้ใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) ได้ถึง 2 ครั้งในวาระที่ต่างกัน โดยครั้งหลังเกิดขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 2001

ประเทศ UAE โดยเฉพาะ Dubai และ Sharjah กลายเป็นศูนย์กลางการค้าพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์ในช่วงกลางและปลายปี 1980s ได้รับผลประโยชน์จากการปล่อยปลดละเลยในการควบคุมทางด้านศุลกากร การขนส่งงาช้างจำนวนมาก และการรับเอาช้างที่ถูกขโมยมาจากต่างประเทศ เช่นประเทศ Tanzania, Kenya และ Zambia นำเข้าไปยัง Jebel Ali Free Zone, Central Dubai และ Ajman หรือการนำเข้าโดยเอกสารที่ทำปลอมขึ้นมา โดยงาช้าง

<sup>58</sup> Notification to the Parties No. 722 "Italy: Suspension of the Recommendations of the Standing Committee", (19 Feb 1993).

จะถูกนำไปทำเครื่องประดับ และ signature seals หรือ hanko สำหรับส่งออกไปยังตะวันออกไกล โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น, ไต้หวัน, ฮองกง และสิงคโปร์ Dubai ยังเป็นแหล่งรับนอแรดเพื่อส่งออกไปยัง East Africa ต่อไป หลังจากที่แรดกลายเป็นหนึ่งในรายชื่อบัญชี Appendix I และ UAE เข้าเป็นรัฐภาคีอนุสัญญาฯ CITES 1973 การค้าแรดจึงกลายเป็นสิ่งผิดกฎหมาย UAE ยังเป็นตลาดที่สำคัญในการค้า mammals ที่หายาก และนก โดยเฉพาะนกสวยงาม เหมือนกับการค้าหนังของงู และสัตว์จำพวกแมวป่า เช่น เสือ, เสือดาว และเสือ cheetah<sup>59</sup> ช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1985 ถึง 1986 สำนักงานเลขาธิการได้รับรายงานหลายครั้งที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยให้มีการค้าพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าตามรายชื่อในบัญชีที่ผิดกฎหมายตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 อย่างเสรีใน UAE โดยมีพันธุ์พืชและสัตว์ในวงกว้างเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ที่มีมากคือ งาช้าง, นอแรด, และหนังงู มีหลายกรณีที่มีการกล่าวถึงใน UAE แต่ไม่มีการกระทำใดๆ โดย UAE โดยเฉพาะไม่มีการตอบกลับชี้แจงไปยังสำนักงานเลขาธิการ ถึงแม้จะเข้าเป็นรัฐภาคีตั้งแต่ที่อนุสัญญามีผลใช้บังคับ UAE ไม่มีความพยายามในการปรับบังคับใช้ข้อบท และบางครั้งดูเหมือนจะกลับให้ความสะดวกแก่การค้าที่ผิดกฎหมาย กรณีถูกนำขึ้นโดยสำนักงานเลขาธิการ และคณะกรรมการถาวรในเดือนตุลาคมปี ค.ศ. 1985 และมีการเสนอให้ระงับทางการค้า (Trade suspension) โดยทันทีกับ UAE ในพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่กำหนดไว้ในท้ายบัญชี<sup>60</sup> สำนักงานเลขาธิการได้แจ้งไปยังรัฐภาคี เตือนให้มีการใช้มาตรการทั้งหมดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการระงับ และปกป้องไม่ให้มีการค้ากับ หรือผ่านทาง UAE จนกว่าสำนักงานเลขาธิการจะพอใจว่า UAE ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่เหมาะสมในการบังคับใช้ข้อบทตามอนุสัญญาฯ ภายในประเทศ<sup>61</sup>

สำนักงานเลขาธิการได้มีความพยายามที่จะเปิดโต๊ะเจรจากับ UAE ในการช่วยโดยการจัดตั้งหน่วยควบคุมของ CITES 1973 เดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1986 มีการส่งหน่วยปฏิบัติการไปยัง UAE แต่รัฐบาล UAE กลับปฏิเสธที่จะพบกับทีมงานของสำนักงานเลขาธิการ ในขณะที่ทีมปฏิบัติการยังอยู่ที่นั่น สำนักงานเลขาธิการได้แจ้งว่ากฎหมายที่ให้ถอนตัวจากการเป็นรัฐภาคี มีผลใช้บังคับนับจากเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1988 โดยอำนาจของประธานาธิบดี UAE (ซึ่งมีบางฝ่ายกล่าวว่า การที่ถอนตัวเกิดจากการค้าใช้จ่ายในการเป็นรัฐภาคีมีมาก)<sup>62</sup> สำนักงานเลขาธิการมีคำร้อง

<sup>59</sup> Esmond Martin, "Ivory, Rhino Horn and other Wildlife Trade in the United Arab Emirates" ,Swara Magazine (East African Wildlife Society, 1992).

<sup>60</sup> COP 6 Infractions Report: SC 13 Summary Report (Oct/Nov 1985).

<sup>61</sup> Notification to the Parties No. 366 'The United Arab Emirates' (28 Nov 1985).

<sup>62</sup> Esmond Martin, personal communication (Feb, 2002).

ขอให้มีการปรึกษากันเป็นทวิภาคี ก่อนที่จะมีการถอนตัวอย่างเป็นทางการ แต่คำร้องขอก็ได้รับ คำปฏิเสธ<sup>63</sup> ในการใช้มาตรการตอบโต้ คือการแจ้งให้รัฐภาคีอื่นใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) พันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าโดยเด็ดขาดกับ UAE ซึ่งเป็นคำสั่งใช้มาตรการที่มีความแข็งแกร่ง<sup>64</sup>

ในปี ค.ศ. 1989 UAE ได้รับแรงกดดันอย่างหนักจากการที่ต้องหยุดการค้างาช้าง ซึ่งเมื่อต้นปียังสามารถทำรายได้ ในช่วงต้นปี ค.ศ. 1989 สหราชอาณาจักร บนความเห็นของ องค์การระหว่างประเทศที่ไม่ใช่ระดับรัฐบาล คือ Environmental Investigation Agency (EIA) ได้ ไปเยือน UAE ตามรอยการสืบสวนการค้างาช้างไปยัง East Africa โดยมีการบันทึกเป็นหนังสือ ภาพยนตร์ และทำเป็นสารคดี ถ่ายทำที่โรงงานส่งออกงาช้าง ภายใน UAE โดยผู้ค้าในตะวันออกไกล โดยเฉพาะฮ่องกง และมีการฉายสารคดีทางสื่อ ในรายงานจากการประชุมที่ประชุมรัฐภาคี ครั้งที่ 7 ในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1989 EIA อ้างว่ามีการรับเอางาช้างที่ถูกส่งออกมาอย่างผิดกฎหมายจากประเทศ Dubai เป็นจำนวนถึง 1,000 ตันตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984<sup>65</sup> ตามข้อมูลของ Dubai อย่างไรก็ตามประเทศ Emirate มีการนำเอางาช้างที่ยังไม่ได้แปรรูปจำนวน 42 ตันในปี ค.ศ. 1987, 24 ตันในปี ค.ศ. 1988 และน้อยกว่า 2 ตันในปี ค.ศ. 1989<sup>66</sup>

UAE ได้มีการให้ความสะดวกแก่การค้างาช้าง โดยการแจ้งการถอนตัวออกจากอนุสัญญา CITES 1973 เพียง 1 เดือนภายหลังจากผู้ค้าใน Hong Kong ขอใบอนุญาตเพื่อเพิ่มโรงงาน ซึ่งไม่ได้มีความร่วมมือกับทางอนุสัญญา CITES 1973 จากประเทศต่างๆในวงกว้าง เหตุการณ์ที่สำคัญอีกอันหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่ของประเทศ Tanzanian ได้เยือน UAE เพื่อเรียกงาช้างกว่า 70 ตันที่ได้รับมาอย่างผิดกฎหมาย แต่กลับถูกขัดขวางโดยรัฐสภา หลังจากประเทศ Tanzanian ส่งเรื่องไปให้หน่วยงานตำรวจโลก (International Criminal Police Organization: Interpol) UAE ได้จับกุมเรือและของที่ขนส่งมา แต่มีการปล่อยงาช้างให้กับผู้รับสินค้า โดยแจ้งว่ามีจำนวนเพียง 1,740 กิโลกรัม

ควบคู่ไปแรงกดดันจาก NGOs รัฐภาคีจำนวนหนึ่งได้ใช้ช่องทางทางการทูต ประเด็นในเรื่องการตัดหรือฆ่าแหล่งงาช้างที่เกิดขึ้นใน UAE ถูกนำเรื่องขึ้นต่อคณะกรรมการถาวร ในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1988 มีความเห็นตกลงว่าโดยตัวแทนที่มีอำนาจสูงสุด คือจากประเทศ

<sup>63</sup> COP 6 Infractions Report.

<sup>64</sup> Notification to the Parties No. 438 'The United Arab Emirates' (31 Mar 1987).

<sup>65</sup> A system of Extinction: The African Elephant Disaster (EIA, Oct 1989).

<sup>66</sup> Martin (1992).

สหรัฐอเมริกาในฐานะประธานคณะกรรมการถาวร, ผู้แทนจาก Africa, ผู้แทนจาก Arabic จะถูกส่งไปที่ UAE ในการประชุมครั้งต่อมาอย่างไรก็ตามในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1989 ประธานได้รายงานว่าการดำเนินงานของสหรัฐอเมริกาได้สรุปว่าผู้แทนที่มีอำนาจสูงสุดสามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ ผ่านทางการใช้มาตรการที่เยียบเรียบร้อยกว่า คือกระบวนการทางการทูต ภายหลังจากที่มีการติดต่อโดยทูตของสหรัฐอเมริกา, สหราชอาณาจักร และ Netherlands ในการเข้าถึงโรงงานชำแหละงาช้าง 2 โรงงานใน Dubai และในความเป็นไปได้ที่ UAE จะเข้าเป็นรัฐภาคีอนุสัญญา CITES 1973 อีกครั้ง ปลาย ปี ค.ศ. 1989 โรงงานชำแหละงาช้างทั้งหมดใน Jebel Ali, Dubai และ Ajman ถูกปิดลง หน่วยราชการของ Dubai ได้ออกใบแจ้งในทางศุลกากรห้ามขนส่งและนำเข้างาช้างทั้งที่แปรรูป และยังไม่แปรรูปแล้วและ นอแรด และมีการริบงาช้างที่แปรรูปแล้วกว่า 12 ตัน งาช้างที่ยังไม่ได้แปรรูปจะถูกเผาในภายหลัง แต่จะไม่เผาจนกว่าบริษัททั้ง 2 บริษัทได้มีการชดเชยค่าเสียหาย ในอัตรามูลค่าที่สูงกว่าค่างาช้างที่มีการแปรรูปแล้ว

UAE ได้เข้าร่วมเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญา CITES 1973 อีกครั้งในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1990 และมีความเห็นแนะนำให้มีการเพิกถอนการระงับทางการค้า (Trade suspension) รัฐได้เข้าร่วมกับอนุสัญญาเพียงช่วงสั้นๆ หลังจากการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 7 เมื่อช่าง African ถูกส่งเข้าไปเป็นหนึ่งในรายชื่อตามบัญชี Appendix I ตามด้วยการขยายโดยกว้างในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้างาช้างด้วย การตัดสินใจของ UAE เป็นการกระทำด้วยเหตุผลที่รัฐถูกมองว่ามีบทบาทในทางลบในการค้า และแรงกดดันจาก NGOs มากกว่าการที่รัฐโดนระงับทางการค้า (Trade suspension) ซึ่งมีผลมากกว่า 4 ปี หรือการใช้มาตรการที่เยียบเรียบร้อยกว่าของหน่วยงานของสหรัฐอเมริกา หรือปัจจัยใดๆที่เป็นไปทางด้านการเมืองในบางส่วนของ UAE หรืออย่างน้อยก็ในบางส่วนของประเทศ Emirates ที่มีการบังคับใช้การควบคุม

รายงานการค้าที่ผิดกฎหมายภายใต้กฎหมายใหม่ของ UAE โดยเฉพาะใน Sharjah ในเรื่องการบังคับใช้ข้อบทยังเป็นไปในระดับที่แย่มาก และยังคงเป็นต่อไปในช่วงปี 1990s สำนักงานเลขาธิการมีการรายงานการละเมิดไปยังการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 8 มีรายละเอียดในหลายเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับจำนวนพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าจำนวนมาก ในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1990 ตัวแทนของสำนักงานเลขาธิการได้ไปเยี่ยมตลาดของ Sharjah และได้พบพันธุ์นกที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา CITES 1973 วางขายอยู่ในสภาพที่แย่มาก ธันวาคม ปี ค.ศ. 1990 ตำรวจของประเทศ Tanzanian ได้จับกุมงาช้างกว่า 68 อันในขณะขนส่งไป Dubai โดยคนชาวเกาหลีใต้ เมษายน ปี ค.ศ. 1991 สำนักงานเลขาธิการได้รับการแจ้งว่าเสือดาวที่อยู่ในบัญชี Appendix I เช่นเดียวกับพันธุ์ของหมี, กวาง และลิง ถูกเห็นวางขายอยู่ในตลาดของ Sharjah และยังมีแจ้ง

ถึงการค้าที่ผิดกฎหมายของงาช้าง, นอแรด, ตัวชะมอและขนสัตว์ เดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1991 Gulf News มีการตีพิมพ์บทความรายละเอียดเกี่ยวกับการขายแมวที่มีพันธุ์ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีของอนุสัญญา CITES 1973 ในร้านขายสัตว์ใน Sharjah สำนักงานเลขาธิการยังคงได้รับข้อมูลในการนำเข้าที่ปราศจากการควบคุมตามอนุสัญญา CITES 1973 ของนกแก้ว African Grey กวาร์ร้อยตัวในร้านขายสัตว์ใน Sharjah ซึ่งคาดว่าจะได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษ จากผู้มีอำนาจชั้นสูงใน Dubai, UAE การติดต่อไปยังหน่วยงานราชการของ UAE โดยสำนักงานเลขาธิการไม่ได้รับการตอบกลับ

ปี ค.ศ. 1992 Edmond Martin ผู้เชี่ยวชาญด้านการค้าพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่หายาก ได้ไปเยี่ยมชมตลาดใน Sharjah หรือ Souk และ رأىขายสัตว์เลี้ยงแห่งใหญ่อีก 2 แห่ง และพบนกเหยี่ยวถูกวางขายในราคา 1,900 เหรียญสหรัฐต่อตัว ถึง American Blue ราคาตัวละ 400 เหรียญสหรัฐ และนก Greater Flamingos จากประเทศ Tanzanian ขายในราคาตัวละ 550 เหรียญสหรัฐ และเป็นเวลากว่า 3 ปีแล้วที่ร้านได้มีการขายสัตว์ป่าจำนวนมาก รวมทั้ง Dik Diks ในราคาตัวละ 550 เหรียญสหรัฐ ถึง Chimpanzee จากประเทศ Uganda ราคาตัวละ 5,500 เหรียญสหรัฐ และเสือ Cheetah ในราคา 5,500 เหรียญสหรัฐ ในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1992 Martin เดินทางกลับไปในฐานะ ทูตพิเศษ ของหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) สำหรับการสงวนรักษาแรด การเยือนในฐานะผู้มีอำนาจเต็ม ทำให้ผู้ปกครองของ Sharjah มีความพยายามในการปฏิบัติบางอย่าง 1 อาทิตย์ก่อนการไปเยือนหน่วยงานเทศบาลของ Sharjah ได้ประกาศห้ามการค้าทั้งหมดที่เกี่ยวกับสัตว์ที่ได้รับการปกป้อง และตรวจค้นร้านขายสัตว์เลี้ยงหลายร้าน ซึ่งพบนกหายากบางชนิด และกระดองเต่า<sup>67</sup> แต่หลังจากนั้นเพียง 6 เดือน ผู้ค้าก็เปิดร้านขายอีกครั้ง ช่วงแรกขายนกสวยงามก่อน ต่อมาก็เริ่มขายสัตว์พันธุ์ชนิดอื่น ๆ<sup>68</sup>

รายงานการค้าที่ผิดกฎหมายเกี่ยวกับ UAE ไม่มีปรากฏในรายงานการกระทำละเมิดต่อข้อบทอนุสัญญา โดยสำนักงานเลขาธิการที่มีการรายงานในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 9 และ 10 แต่ในรายงานการประชุมครั้งที่ 11 ใน ปี ค.ศ. 2000 มีกรณีเดียวที่มีการระบุถึงรายละเอียด (บนพื้นฐานที่ว่าถือเป็นการติดต่อแจ้งเป็นทางการไปยังรัฐภาคี ตามข้อบทมาตรา XIII.1 ของอนุสัญญา CITES 1973 นับจากที่มีการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคี ครั้งที่ 10)

<sup>67</sup> Esmond Martin, "UNEP Special Envoy for Rhino Conservation", Final Report (20 Jan 1993).

<sup>68</sup> Esmond Martin, personal communication (Jan 2002).

เกี่ยวกับ UAE ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับใบรับรองการส่งออกจากการนำเข้า (re-export certificates) โดยหน่วยงานด้านการจัดการของ UAE ในการขนส่งไขปลา sturgeon หรือไข Caviar จากการยื่นเอกสารที่ปลอมแปลงขึ้นจาก Russian Federation (ซึ่งมีผลเหมือนกับเป็นการช่วยส่งออกไข Caviar ที่ผิดกฎหมายให้ถูกกฎหมาย) สำนักเลขาธิการได้แสดงความเห็นห่วงไปยัง UAE แต่การนำเข้าใบรับรองที่ไม่ชอบยังคงมีการนำมาใช้ หลังจากมีการแจ้งอย่างเป็นทางการจากสำนักงานเลขาธิการเมื่อเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1999 แนะนำแก่ UAE ว่าชอบทำตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 ไม่ได้มีการถูกนำไปปฏิบัติ หรือบังคับตามอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ความเห็นแนะนำแก่หน่วยงานทางการจัดการของ UAE ให้มีการร่วมมือประสานงานกับ Russian Federation ในการสืบสวนตรวจสอบกรณีที่เกิดขึ้น UAE ได้ตอบกลับว่าผู้ค้าชาว Dubai ที่เกี่ยวข้องกลายเป็นบุคคลล้มละลาย การร้องขอความร่วมมือจาก Russian Federation จึงไม่ได้รับการตอบรับ<sup>69</sup>

ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 2001 Gulf News รายงานว่ามีสินค้าจำนวนมากที่ทำจากสัตว์ป่า เช่น เสือ Cheetahs, สุนัขจิ้งจอก, เสือดาว, เสือโคร่ง, เต่า, งู และจระเข้ ยังคงมีการค้าขายกันอยู่ในตลาดกลางของ Sharjah ที่ชื่อ Blue Souq ผู้ขายสินค้าในตลาดกลางกล่าวว่าเขาทำการค้าขายสินค้าจากสัตว์ป่าตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 มากกว่า 10 ปีแล้วและสามารถเข้าถึงสินค้าได้อย่างไม่มีปัญหาตลอด สามารถแบ่งสินค้าออกแก่คนของตน 8 คนเพื่อทำการบรรจุ และนำส่งสินค้าออกจากประเทศโดยใส่ในกระเป๋าสัมภาระได้โดยสะดวก สะท้อนให้เห็นถึงระดับปัญหาที่มีความรุนแรงมากของ UAE ความสับสนในแง่นโยบายทำให้สินค้าผิดกฎหมายมีการเปิดกว้างในการค้าขาย และจนกว่าที่จะมีการออกกฎหมายภายในเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมออกมาใช้ ผู้ที่ทำการค้าขายควรจะถูกดำเนินการในการสอบสวนและดำเนินคดี ซึ่งการกำหนดโทษ มีเพียงกรณีที่ถูกจับกุมได้ในระหว่างการส่งออกนอกพรมแดนเท่านั้น<sup>70</sup> ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 2002 หลังจากการถูกกวาดล้างของกลุ่ม Taliban Gulf News รายงานว่าผู้ค้าขายได้รับอนุญาตให้ขนส่งเหยี่ยวและสัตว์ป่าจากประเทศ Afghanistan ไปยัง UAE ได้อย่างไม่จำกัดจำนวน รัฐบาลของ Afghanistan มีการเรียกเก็บภาษีกว่า 250 เหรียญสหรัฐต่อการส่งออกจะขยับปากของนก 1 อัน

<sup>69</sup> COP 11 Infractions Report

<sup>70</sup> Joanna Langly, "Trade in Endangered Species: For Sale: the World's wildlife Heritage" ,*Gulf News* ,3 (Feb 2001).

และผู้ค้าขายได้ใช้สายการบิน Ariana Airlines ซึ่งเป็นสายการบินแห่งชาติของ Afghanistan ในการขนส่งนกที่ลักลอบนำเข้าไปยัง Dubai โดยไม่เสียภาษี<sup>71</sup>

มิถุนายน ปี ค.ศ. 2001 ในการประชุมของคณะกรรมการถาวรครั้งที่ 45 สำนักงานเลขาธิการได้กำหนดหัวข้อการพิจารณาหารือของคณะกรรมการถาวรให้เพิ่มความสนใจในประเด็นการค้าที่ผิดกฎหมายของ UAE ซึ่งได้รับรายงานชัดเจนว่าสัตว์ป่าที่เสี่ยงต่อการถูกทำให้สูญพันธุ์อย่าง นกเหยี่ยว ถูกลักลอบนำเข้าไปในประเทศ ช่วงปลายปี ค.ศ. 2000 สำนักงานเลขาธิการได้ทราบว่ามีการขนส่งไข Caviar จาก UAE โดยการใช้ใบรับรองชั่วคราว (pre-convention certifications) ที่ออกโดยหน่วยงานทางการจัดการ ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามข้อบทอนุสัญญา CITES 1973 ที่กำหนดให้ไม่ให้ใช้ใบรับรองชั่วคราว หลังจากวันที่ 1 เมษายน ปี ค.ศ. 1999 สำนักงานเลขาธิการได้มีการแจ้งย้ายไปยัง UAE ตั้งแต่เดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 2000 แต่กลับมีมาตรการตอบกลับเพียงอย่างเดียว<sup>72</sup> โดยมีการออกแถลงการณ์ปฏิเสธจากหน่วยงานทางการจัดการ กรณีที่ถูกกล่าวหาว่ามีการ corruption ระหว่างเจ้าหน้าที่ CITES ของ UAE<sup>73</sup> เป็นที่น่าสนใจว่าคณะกรรมการถาวรได้มีความเห็นแนะนำ ให้ใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) ต่อ UAE เป็นครั้งที่ 2 โดยที่ไม่ได้มีการแสดงความเห็นแนะนำเป็นการเฉพาะเจาะจง ให้ใช้มาตรการจากสำนักงานเลขาธิการ คณะกรรมการมีความเห็นร่วมกันว่า UAE ควรจะเชิญคณะปฏิบัติการของสำนักงานเลขาธิการ และกำหนดเส้นตายให้เชิญคณะปฏิบัติการ ภายในวันที่ 31 ตุลาคม ปี ค.ศ. 2001 ถ้าไม่มีการปฏิบัติภายในเวลา หรือสำนักงานเลขาธิการไม่พอใจกับผลที่ได้รับเกี่ยวกับการบังคับใช้ข้อบทตามอนุสัญญา จึงมีความเห็นว่า ควรมีความเห็นแนะนำให้รัฐภาคีปฏิเสธการนำเข้าพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าตามรายชื่อบัญชี Appendix I จากและการส่งออก หรือการส่งออกจากการนำเข้าไปยัง UAE

ตามการประชุมของคณะกรรมการถาวรครั้งที่ 45 สำนักงานเลขาธิการได้เริ่มมีการประเมินการส่งออกจากการนำเข้าไข Caviar จากประเทศ UAE ซึ่งเปิดเผยให้เห็นว่าไข Caviar มูลค่ากว่า 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีการส่งออกจากการนำเข้าในช่วง 10 เดือนแรกของปี ค.ศ. 2001 ความเห็นแนะนำมีผลให้เกิดการสืบสวนตรวจสอบโดยหน่วยงานทางการจัดการของ UAE

<sup>71</sup> Matthew McAllester, "Tough Times for African Animal Traders" ,*Newsday* , 10 (Feb 2002).

<sup>72</sup> CITES SC 45 Doc. 11.2 "Enforcement Matters" prepared by the Secretariat for SC 45 (Jun 2001).

<sup>73</sup> SC 45: Summary Record (Jun 2001).

การเชิญให้มีการส่งทีมปฏิบัติการไปยัง UAE เกิดขึ้นก่อนที่จะถึงเส้นตายที่คณะกรรมการกำหนดไว้ คณะปฏิบัติการได้เข้าไปตรวจสอบในช่วงปลายเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 2001 และไม่สามารถเห็นการบังคับใช้ข้อบทอนุสัญญาที่เพียงพอได้ มีการพบปัญหาเพิ่มมากขึ้นคือ เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับการอบรม และไม่มีอุปกรณ์ที่เพียงพอ, ใบอนุญาตและใบรับรองมีการออกให้โดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา CITES 1973, กฎหมายภายในไม่มีการกำหนดรองรับการบังคับใช้ หรือกำหนดโทษไว้อย่างเหมาะสม และมีหลักฐานจำนวนมากที่แสดงถึงการค้าที่ผิดกฎหมาย จากการเข้าไปตรวจสอบมีหลักฐานเพียงเล็กน้อยที่แสดงถึงการมีความพยายามใช้มาตรการในการแก้ไขปัญหา หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น<sup>74</sup> ความเห็นแนะนำในการให้ระงับทางการค้า (Trade suspension) ออกมาในวันที่ 20 พฤศจิกายน ปี ค.ศ. 2001<sup>75</sup>

การระงับทางการค้า (Trade suspension) ได้ทำให้เกิดมาตรการตอบกลับ ในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 2002 มีการรายงานการจับกุมลูกลิง Chimpanzees ลิงเอเซีย (vervets) และลิงแอฟริกาใต้ (tamarins) จากร้านขายสัตว์เลี้ยงใน The Pet Souk ใกล้กับท่าเรือ Zayed เมือง Abu Dhabi เจ้าของอ้างว่าซื้อมาจาก Sharjah Souk ผู้อำนวยการหน่วยงานกองทุน (World Wide Fund for Nature: WWF) ของ UAE ได้กล่าวว่รัฐบาลกลางได้มีความพยายามในการบังคับใช้ข้อบทของอนุสัญญา มากขึ้นในเรื่องการค้าพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่า การตอบกลับการระงับการค้า (Trade suspension) จาก CITES มีความพยายามในระดับสูง ในระดับรัฐบาลในการจัดการปรับปรุงใหม่ในกรอบการทำงานทางกฎหมายตามอนุสัญญา CITES<sup>76</sup> เดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 2002 เต่าทะเลทราย 225 ตัว นก 8 ตัว รวมทั้งนกกิ่ง 4 ตัวที่ถูกนำเข้ามาจากประเทศอินเดีย ถูกจับกุมได้ที่ท่าเรือพรมแดน<sup>77</sup> ในการประชุมคณะกรรมการถาวรครั้งที่ 46 เดือนมีนาคม ปี ค.ศ.

---

<sup>74</sup> CITES SC 46 Doc. 11.2 'Enforcement Matters' prepared by the Secretariat for SC 46 (Mar 2002); SC 45: Summary Record.

<sup>75</sup> Notification to the Parties No. 2001/079 "United Arab Emirates: Recommendation to Suspend Trade" (20 Nov 2001).

<sup>76</sup> Nissar Hoath and Mildred Fernandes, "Endangered Primates Confiscated", *GulfNews* (29 Jun 2002).

<sup>77</sup> UAE: 'Smuggles of Endangered Reptiles Nabbed', WAM/Inter Press/Global Information Network (13 Feb 2002).

2002 UAE ได้มีการยื่นแผนการบังคับใช้มาตรการที่เป็นไปตามข้อบทอนุสัญญาฯ CITES 1973<sup>78</sup> ในแผนรวมถึง การจัดตั้งหน่วยงานทางด้านการจัดการขึ้นใหม่, เสนอชื่อหน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์, การทบทวนใบอนุญาตที่มีการร้องเรียนของสำนักงานเลขาธิการ, การทบทวนกฎหมายภายใน ในการบังคับใช้ข้อบทอนุสัญญาฯ, การกำหนดระยะเวลา 2 ปีในการใช้โปรแกรมการฝึกอบรมสำหรับหน่วยงาน และองค์กรที่มีความเกี่ยวข้อง (ซึ่งการฝึกอบรมครั้งแรกมีขึ้นในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 2002), มีระบบการจดทะเบียนสำหรับร้านขายสัตว์เลี้ยง และการฝึกอบรมสำหรับเจ้าของร้าน และระบบการจัดการนกเหยี่ยวที่มีการจดทะเบียนแล้ว หรือนกเหยี่ยวที่เพิ่งเกิดมา

สำนักงานเลขาธิการได้ให้คำแนะนำเพิ่มเติมแก่แผนปฏิบัติการ ให้ UAE หยุดการดำเนินการทางการค้ากับพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าตามอนุสัญญาฯ แต่รายงานที่ยื่นในการประชุมคณะกรรมการถาวรครั้งที่ 46 ปัญหายังคงมีอยู่ทั้งการค้าขายที่ผิดกฎหมายของไข่ Caviar และการเคลื่อนย้ายนกเหยี่ยว ซึ่งมีการยื่นกำหนดระยะเวลา 3 ช่วงในการที่จะถอนความเห็นแนะนำให้ระงับทางการค้า (Trade suspension) โดยคณะกรรมการถาวรคือ

- Phase 1: การถอนความเห็นแนะนำให้ระงับทางการค้า (Trade suspension) เกี่ยวกับการค้าที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ไปในทางพาณิชย์ หรือการเคลื่อนย้ายนกสวยงามอื่นๆ

- Phase 2: การถอนความเห็นแนะนำให้ระงับทางการค้า (Trade suspension) ในการค้านกสวยงามที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ไปในทางพาณิชย์ เมื่อสำนักงานเลขาธิการมีการพิจารณาว่าระบบการจดทะเบียนเสร็จสมบูรณ์

- Phase 3: มีการพิจารณาใหม่ความเห็นแนะนำให้ระงับทางการค้า (Trade suspension) เกี่ยวกับการค้าพาณิชย์ตามการประชุมคณะกรรมการถาวรครั้งที่ 47 ในปี ค.ศ. 2002<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> CITES SC 46 Doc. Inf. 4, 'Enforcement Matters: United Arab Emirates' submitted by the UAE to SC 46 (Mar 2002).

<sup>79</sup> Notification to the Parties No. 2002/020 "United Arab Emirates: Partial Withdrawal of Recommendation to Suspend Trade" (9 Apr 2002).

### 3.2.3.2 การใช้มาตรการระงับทางการค้าต่อรัฐที่ไม่ใช่ภาคี

จนถึงปัจจุบันนี้กรณีการใช้มาตรการทางการค้ากับรัฐที่ไม่ใช่ภาคี มีน้อยมาก และหลังจากที่มีการใช้มาตรการทางการค้าไปแล้วประเทศเหล่านั้นก็ได้เข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญา CITES 1973 เปลี่ยนสถานะจาก “free riders” ไปเป็น “forced riders” แทน รัฐที่ไม่ใช่รัฐภาคีที่ถูกใช้มาตรการทางการค้าที่สำคัญ เช่น ประเทศ Singapore, El Salvador และที่ไม่ใช่รัฐ เช่น Macau ซึ่งในกรณีนี้ขอยกตัวอย่างการใช้มาตรการทางการค้าของอนุสัญญา CITES 1973 ต่อรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคี 2 กรณีคือกรณีของประเทศ Singapore และ Macau

#### ก. ประเทศสิงคโปร์

กรณีของประเทศ Singapore ในปี ค.ศ. 1984 โดยความเห็นชอบตรงกันของคณะกรรมการทางด้านเทคนิค และคณะกรรมการถาวร สำนักงานเลขาธิการได้เรียกให้รัฐภาคีทั้งหมดระงับทางการค้า (Trade suspension) งามข้าง (all parties to take immediate action to prohibit and prevent any trade in ivory with and through Singapore) กับหรือผ่านทางประเทศ Singapore การใช้มาตรการอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่สำนักงานเลขาธิการได้รับมาว่า มีงาช้างที่ผิดกฎหมายจำนวนมาก ถูกขนส่งจาก Africa ไปยังประเทศ Singapore ในช่วงปี ค.ศ. 1983 ถึง 1984 โดยเฉพาะประเทศ Burundi ที่เพียงในปีเดียวมีการขนส่งงาช้างไปยังประเทศ Singapore เป็นจำนวนถึง 40 ตัน ที่สำคัญไม่มีการยื่นแสดงเอกสารเทียบเคียง ตามที่กำหนดไว้ตามข้อกำหนดมาตรา X<sup>80</sup> ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 ประเทศ Singapore ได้รับความสนใจอีกครั้งเมื่อเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้าหนังสัตว์ที่ผิดกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการได้ทำการแจ้งไปยังรัฐภาคีทั้งหมดทราบว่าหนังสัตว์ที่ค้นพบนั้นส่วนใหญ่เป็นหนังงู ซึ่งเป็นสัตว์ที่อยู่ในความคุ้มครองตามบัญชีรายชื่อของอนุสัญญา CITES 1973 มีหลักฐานมากมายสนับสนุนว่าหนังสัตว์เหล่านี้ถูกลักลอบนำเข้าจากประเทศ India ไปยังประเทศ Singapore ซึ่งมีการประกาศประเทศต้นกำเนิดที่เป็นเท็จ โดยส่วนใหญ่มีการอ้างประเทศ Indonesia เป็นประเทศต้นกำเนิด และเอกสารเทียบเท่าที่ใช้แทนใบรับรองการส่งออกจากการนำเข้า ก็ไม่เข้าเงื่อนไขตามที่กำหนด ตรงกันข้ามกับการค้างาช้างใน ปี ค.ศ. 1984 เพราะไม่มีความเห็นแนะนำให้ใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) แต่มีการแจ้งรายการรายละเอียดโดยสำนักงานเลขาธิการ ไปยังรัฐภาคีให้ใช้เพื่อ

<sup>80</sup> Notification to the Parties No. 303 “Appeal for Prohibition of Ivory Trade with Singapore”, (23 Jul 1984) SC 11: Summary Report (Jul 1984).

ตรวจสอบ ก่อนยอมรับเอกสารที่มาจากประเทศ Singapore โดยให้ใช้ความรอบคอบในการพิจารณา<sup>81</sup>

อย่างไรก็ตามในปีเดียวกันนั้น ได้มีการกระทำโดยฝ่ายเดียว (unilateral act) ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการออกกฎหมายภายในคือ US Lacey Act of 1900 ในวันที่ 25 กันยายน ปี ค.ศ. 1986 หน่วยงาน US Fish and Wildlife Service (USFWS) ได้ห้ามสินค้าที่เป็นพืชป่าและสัตว์ป่าจากประเทศ Singapore โดยอ้างถึงการไร้ความสามารถในการจัดเตรียมเอกสารเทียบเคียงของประเทศ Singapore และไม่มีการจัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับต้นกำเนิดของพืชป่าและสัตว์ป่าที่มีการส่งออกไป เจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาชี้ให้เห็นถึงเหตุผลที่ฟังไม่ขึ้นของประเทศ Singapore ว่าประเทศ Singapore เป็นประเทศเล็ก ส่วนใหญ่เป็นตัวเมือง แต่กลับเป็นประเทศที่มีการส่งออกพืชป่าและสัตว์ป่าจำนวนมาก คงเป็นไปได้นอกจากจะต้องมีการได้จากที่อื่นมาอีกที่ USFWS มีความกังวลอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการส่งออกตัวนิ่มหรือ pangolin ซึ่งไม่ใช่สัตว์ที่มีต้นกำเนิดในประเทศ Singapore ผลกระทบจากการใช้มาตรการทางการค้าเกี่ยวกับการค้าปลาของประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศ Singapore กว่า 12 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี เช่นเดียวกับการค้าสินค้าที่มาจากสัตว์ที่มีมูลค่าราว 3 ถึง 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แม้จะมีการข่มขู่ของประเทศ Singapore ในการที่จะยกกรณีที่เกิดขึ้นเป็นข้อพิพาทตามข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับการค้าและภาษี (GATT) 1947 แต่สุดท้ายประเทศ Singapore ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา CITES 1973 ในวันที่ 30 พฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1986 และมีผลเป็นทางการในวันที่ 1 มีนาคม ปี ค.ศ. 1987 และมีการออกกฎหมายภายในห้ามการค้าสินค้าที่มาจากแรด ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตอบกลับในการกระทำของประเทศ Singapore โดยการยกเลิกมาตรการในการห้ามการค้าในวันที่ 30 ธันวาคม ปี ค.ศ. 1986<sup>82</sup> เป็นที่ชัดเจนว่าประเทศ Singapore มีความตั้งใจที่จะเข้าภาคยานุวัติ อนุสัญญา CITES 1973 ก่อนที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการใช้มาตรการในปี ค.ศ. 1985 สำนักงานเลขาธิการของ CITES 1973 ตกลงที่จะทำการจดทะเบียน เอกสารและงานช่างที่ผิดกฎหมายจำนวนหนึ่งที่จับได้ในประเทศ Burundi และ Singapore ให้เป็นเงื่อนไขล่วงหน้าสำหรับการเข้าเป็นรัฐภาคีของทั้งสองประเทศ การกระทำนั้นได้รับการวิจารณ์อย่างมากจากองค์กร NGOs เมื่อจะมีการให้สิทธิตามกฎหมายในการค้างานช่างที่ยังไม่แปรรูปจำนวนมากใน

<sup>81</sup> Notification to the Parties No. 381, “Singapore: Trade in skins”, (4 Mar 1986).

<sup>82</sup> Desombre; Sand (1997); Straits Times, 1 Jan 1987 (For reference on GATT threat).

ราคาที่สูงกว่าถึง 4 เท่า<sup>83</sup> หลังจากประเทศ Singapore ได้เข้าภาคยานุวัติอนุสัญญาแล้ว สำนักงานเลขาธิการได้ยกเลิกการแจ้งเตือนที่เกี่ยวกับการค้างาช้างและหนังสัตว์เลื้อยคลาน แต่ให้รัฐภาคีให้ความสนใจในการทำข้อสงวนของประเทศ Singapore ที่เกี่ยวกับจระเข้ใน 3 สายพันธุ์<sup>84</sup>

ประเทศ Singapore ได้มีการออกกฎหมายอนุวัติการข้อบทยอนุสัญญา CITES 1973 ในปี ค.ศ. 1989 แต่การค้าที่ผิดกฎหมายก็ยังคงมีให้เห็น ในปี ค.ศ. 1992 ประเทศ Paraguay ได้เตรียมเอกสารสำหรับการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 8 อ้างว่าประเทศ Singapore เป็นหนึ่งในที่หมายของการขนส่งหนัง Caiman ที่ผิดกฎหมายจากประเทศแถบ Central Region of South America และมีการบ่นถึงข้อสงวนของประเทศ Singapore ในส่วนที่เกี่ยวกับ Caiman crocodiles ว่าถูกควบคุมในประเทศผู้ส่งออกอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ร่างข้อมติได้แจ้งเตือนรัฐภาคีให้ปฏิเสธเอกสารการส่งออก การส่งออกจากการนำเข้า ที่ออกโดยประเทศ Singapore ที่เกี่ยวกับการค้าสินค้าที่ได้จากจระเข้ ซึ่งถูกยื่นรวมมาโดยประเทศ Paraguay อย่างไรก็ตาม ในเวลาที่มีการประชุมประเทศ Singapore ได้ถอนข้อสงวน เพื่อเป็นการตอบกลับการที่ประเทศ Paraguay มีการร่างข้อมติที่จะให้ใช้มาตรการจำกัดทางการค้า ต่อประเทศ Singapore<sup>85</sup>

#### ข. เขตปกครองพิเศษมาเก๊า

กรณีที่สองคือ Macau ในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1985 สำนักงานเลขาธิการรายงานไปยังคณะกรรมการถาวรว่า มีการเพิ่มขึ้นอย่างมากของการค้านอแรด ชะมดและงาช้างที่ผิดกฎหมายไปยัง Macau โดยผ่านทาง Hong Kong โดยมีการชี้ชัดว่าปัญหาอยู่ที่ Macau ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของประเทศ Portuguese ไม่ใช่ Hong Kong ที่ได้มีการตรวจสอบการขนส่งและมอบข้อมูลเกี่ยวกับการค้าที่ผิดกฎหมายให้<sup>86</sup> เนื่องด้วยการปราศจากการควบคุมของอนุสัญญา CITES 1973 และการควบคุมที่เคร่งครัดของ Hong Kong จึงมีการเคลื่อนย้ายงาช้างที่แปรรูปแล้ว

<sup>83</sup> Philippe Sands and Albert Bedecarre 'Convention on International Trade in Endangered Species: The Role of Public Interest Non-Government Organizations in Ensuring the Effective Enforcement of the Ivory Ban', 'Environmental Affairs (1990).

<sup>84</sup> Notification to the Parties No. 427 'Singapore' (3 Mar 1987).

<sup>85</sup> CITES Doc. 8.53 'Illegal Trade of Singapore' prepared by Paraguay for COP 8 (Mar 1992); Committee II; Summary Report, COP 8 (Mar 1992).

<sup>86</sup> SC 13: Summary Report (Oct/Nov 1985).

ไปยัง Macau โดยมีงาช้าง Africa จำนวนมากที่ปราศจากเอกสารถูกขนส่งไปที่ Macau<sup>87</sup> หลังจากที่มีการพิจารณา แม้ว่าจะมีการแจ้งอย่างเป็นทางการว่า Macau อาจจะได้รับเอามาตรการการควบคุมของอนุสัญญาฯ CITES 1973 ไปปรับใช้ภายในปี ค.ศ. 1985 แต่คณะกรรมการถาวรได้ตกลงว่า ถ้าไม่มีการใช้มาตรการควบคุมก่อนวันที่ 1 มกราคม ปี ค.ศ. 1986 ข้อเรียกร้องของสำนักงานเลขาธิการที่ให้รัฐภาคีระงับทางการค้า (Trade suspension) งาช้างกับ Macau จะได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่<sup>88</sup> ซึ่งในกรณีนี้ความเห็นแนะนำให้ระงับทางการค้า (Trade suspension) มีผลมากกว่าแค่งาช้าง ในวันที่ 16 มกราคม ปี ค.ศ. 1986 สำนักงานเลขาธิการแจ้งต่อรัฐภาคีว่า แม้ว่าจะได้มีการปรึกษาหารือกับหน่วยงานด้านการจัดการของประเทศ Portuguese หลายครั้งแล้ว แต่ Macau กลับไม่มีการกระทำใดๆในการปรับใช้ข้อบัพอนุสัญญาฯ CITES 1973 และมาตรการในการควบคุมทางการค้า มีคำแจ้งเตือนไปยังรัฐภาคีให้ห้ามหรือป้องกันการค้ากับ หรือที่ผ่านทาง Macau ที่เกี่ยวข้องกับพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าทุกชนิดที่ระบุไว้ในรายชื่อบัญชีของอนุสัญญาฯ จนกว่าสำนักงานเลขาธิการจะพอใจว่าสถานการณ์ใน Macau ได้รับการแก้ไขให้ถูกต้องตามที่มีความเห็นแนะนำ ตามที่มีการบังคับใช้มาตรการลงโทษ สำนักงานเลขาธิการได้ส่งคณะปฏิบัติงานไปยัง Macau ซึ่งรายงานว่าอนุสัญญาฯ CITES 1973 ได้มีผลบังคับใช้ภายในเขตแดน ผ่านทางการตีพิมพ์เผยแพร่มาตราของอนุสัญญาฯอย่างเป็นทางการในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1986 เพียงไม่ถึงเดือนหลังจากที่มีความเห็นแนะนำ<sup>89</sup> ให้มีการใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) และข้อกำหนดเกี่ยวกับการอนุญาตการค้าก็มีการปรับใช้ทั้งหมด รวมถึงการเตรียมระบบใบอนุญาตคู่หรือ Dual permit system ในเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 1986 สำนักงานเลขาธิการได้ยื่นการแจ้งยกเลิกความเห็นแนะนำที่ให้ใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) ที่มีต่อ Macau<sup>90</sup>

<sup>87</sup> Esmond Martin, personal communication (Feb 2002).

<sup>88</sup> CITES Notification to the Parties No. 371 'Macau' (16 Jan 1986).

<sup>89</sup> Notification to the Parties No. 371 'Macau' (16 Jan 1986).

<sup>90</sup> Notification to the Parties No. 387 'Macua' (7 May 1986).