

## บทที่ 4

### ผลกระทบจากการเข้าเป็นรัฐภาคี และการใช้มาตรการระงับทางการค้าตามอนุสัญญาว่าด้วย การค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่มีต่อประเทศไทย

#### 4.1 ผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญา CITES 1973 ซึ่งหมายความว่ามีความผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศต่อตัวอนุสัญญา ทำให้เกิดเป็นสิทธิและหน้าที่ของประเทศไทย ในการดำเนินการภายในประเทศให้เป็นไปตามข้อบท และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา และถ้ามีการละเมิดข้อบทอนุสัญญา ก็จะทำให้เกิดความรับผิดชอบ ซึ่งจะส่งผลกระทบในหลายด้านต่อประเทศ

##### 4.1.1 พันธกรณีของประเทศไทยที่มีต่ออนุสัญญา

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในรัฐภาคีของอนุสัญญา CITES 1973 โดยประเทศไทยได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมและรับรอง อนุสัญญา เมื่อ ปี ค.ศ. 1975 และให้สัตยาบันเมื่อปี ค.ศ. 1983 เข้าเป็นสมาชิกอันดับที่ 80 โดยในวันที่ 23 มกราคม ปี ค.ศ. 1984 กรมป่าไม้ได้เชิญส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประชุมเพื่อแบ่งความรับผิดชอบ โดยได้พิจารณาแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานภายในประเทศออกเป็น 3 หน่วยงานคือ

- กรมป่าไม้ เป็นผู้รับผิดชอบปรับใช้มาตรการเกี่ยวกับเรื่อง สัตว์ป่า
- กรมวิชาการเกษตร เป็นผู้รับผิดชอบปรับใช้มาตรการเกี่ยวกับเรื่อง พืช
- กรมประมงเป็นผู้รับผิดชอบปรับใช้มาตรการเกี่ยวกับ จำพวกปลาและสัตว์ทะเล<sup>1</sup>

แต่ในขณะนั้นประเทศไทยไม่ได้มีการดำเนินการเพื่อปรับใช้มาตรการตามอนุสัญญา ในการควบคุมการค้าสัตว์ป่าและพืชป่า ทำให้ประเทศไทยถูกพิจารณาใช้มาตรการทางการค้าจากกลุ่มประเทศภาคีอนุสัญญา CITES 1973 ด้วยการห้ามทำการค้าขายพืชป่าและสัตว์ป่า รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่ทำจากพืชป่า และสัตว์ป่านั้น ทำให้สุดท้ายมีการใช้มาตรการระงับทางการค้ากับ

<sup>1</sup> ข้อมูลโดย [http://www.dnp.go.th/cites/convention/cites\\_index.htm](http://www.dnp.go.th/cites/convention/cites_index.htm).

ประเทศไทยในปี ค.ศ. 1991 แต่ต่อมาได้มีการปรับปรุงและสุดท้ายได้มีการยกเลิกการใช้มาตรการ  
ลงโทษทางการค้ากับประเทศไทย ในปี ค.ศ. 1992<sup>2</sup>

ในปัจจุบันภายหลังจากที่มีการปฏิรูประบบบริหารราชการ ได้มีการแบ่งหน้าที่ความ  
รับผิดชอบเกี่ยวกับการปรับใช้มาตรการอนุสัญญาฯ CITES 1973 ในประเทศไทยได้แก่ส่วน  
ราชการคือ

- กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นผู้รับผิดชอบปรับใช้มาตรการเกี่ยวกับ  
เรื่อง สัตว์ป่า

- กรมวิชาการเกษตร เป็นผู้รับผิดชอบปรับใช้มาตรการเกี่ยวกับเรื่อง พืช

- กรมประมง เป็นผู้รับผิดชอบปรับใช้มาตรการเกี่ยวกับเรื่อง สัตว์น้ำ

โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงคณะกรรมการ CITES ของประเทศไทยอยู่ภายใต้การ  
กำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>3</sup>

สำหรับพันธกรณี ที่ประเทศไทยจะต้องมีการนำไปปรับใช้ภายในประเทศ ได้มีการนำไป  
ปฏิบัติเป็นโครงการและกิจกรรมแล้ว ได้แก่

---

<sup>2</sup> ข้อมูลโดย [www.cites.org](http://www.cites.org)

<sup>3</sup> ข้อมูลโดย <http://www.siamtarantulas.com/cites.htm>

พันธกรณี (obligations) ที่มีตามอนุสัญญา CITES	โครงการและกิจกรรม (activities) ที่ประเทศไทย ได้มีการปฏิบัติไปแล้ว
ภาคีต้องจัดตั้งหน่วยงานด้านการจัดการ (management authorities) และหน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์ (scientific authorities) เพื่อควบคุมการค้าพืชป่าและสัตว์ป่า	ประเทศไทยมีการแต่งตั้ง - คณะกรรมการ CITES ประจำประเทศไทย - คณะกรรมการการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ - คณะกรรมการพันธุ์พืช
ภาคีต้องมีมาตรการในการบังคับใช้อนุสัญญา โดยการออกกฎหมายภายในห้ามการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าที่ไม่ชอบตามอนุสัญญา CITES รวมถึงกำหนดบทลงโทษในการค้าดังกล่าว	ประเทศไทยมีการออกกฎหมายภายใน ได้แก่ - พระราชบัญญัติการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติเกี่ยวกับพันธุ์พืช (ฉบับที่ 2) ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติผ่านเป็นกฎหมายเมื่อ วันที่ 13 มีนาคม ปี ค.ศ. 2535
ภาคีต้องมีการตั้งด่านตรวจพืชป่า และสัตว์ป่า ระหว่างประเทศ เพื่อควบคุม และตรวจสอบการค้าพืชป่าและสัตว์ป่า และการขนส่งที่ปลอดภัยตามระเบียบอนุสัญญา	ประเทศไทยได้มีการดำเนินการให้มี - จัดตั้งด่านตรวจสัตว์ป่า และกำหนดเขต ด่าน ตรวจพืชป่าและสัตว์ป่าในท้องที่จังหวัดต่างๆ จำนวน 10 ด่าน โดยดำเนินการโดย กรมป่าไม้ - มอบหมายให้ด่านกักกันสัตว์ป่า ทำหน้าที่ ตรวจสอบการนำเข้าสัตว์ป่าในอนุสัญญา จำนวน 6 ด่าน โดยดำเนินการโดย กรมประมง - เจ้าหน้าที่ด่านตรวจพืชป่าที่ปฏิบัติ ด่านตรวจพืชป่าตามประกาศของกระทรวงเกษตร เรื่องกำหนดด่านตรวจพืชป่า จำนวน 26 ด่านทั่วประเทศ ดำเนินการโดย กรมวิชาการเกษตร
ภาคีต้องมีการจัดส่งรายงานประจำปีเกี่ยวกับสถิติการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าของรัฐภาคีแก่สำนักงานเลขาธิการ CITES (secretariat)	คณะกรรมการ CITES ประจำประเทศไทย ได้ดำเนินการจัดส่งรายงานเป็นประจำทุกปี

โดยหน้าที่ให้การให้การสนับสนุนทางการเงิน ให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ เป็นผู้ขอตั้งงบประมาณเงินอุดหนุน ซึ่งในช่วง ปี พ.ศ. 2536-2538 ประเทศไทยได้มีการจ่ายเงินอุดหนุนแก่นุสัฎญา CITES 1973 เป็นเงินปีละ 112,000 บาท<sup>4</sup>

#### 4.1.2 กรณีการใช้มาตรการระงับทางการค้าต่อประเทศไทย

ในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1991 การประชุมคณะกรรมการถาวรครั้งที่ 23 สำนักงานเลขาธิการได้รายงานรายละเอียดไปยังคณะกรรมการถาวร ในความล้มเหลวของประเทศไทยในการบังคับใช้ข้อบทตามอนุสัญญา CITES 1973 ระหว่างช่วงเวลาเดือนมกราคม ถึงเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1991 รายงานอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้รับโดยสำนักงานเลขาธิการ และ TRAFFIC international และมีการทำความเข้าใจแนะนำให้มีการระงับทางการค้า โดยรัฐภาคีในการค้าทั้งหมดของพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่กำหนดในอนุสัญญา กับประเทศไทย โดยมีการเน้นไปที่การค้าขายผิดกฎหมายขนาดใหญ่ของ หนึ่งจระเข้, พืชป่า, ลิง, นก และพันธุ์พืชและสัตว์อื่นที่ปรากฏตามรายชื่อบัญชี ประเทศไทยไม่มีการบังคับใช้ข้อบทอย่างมีประสิทธิภาพ ล้มเหลวในการยื่นรายงานประจำปี และไม่มีการตอบกลับไปยังสำนักงานเลขาธิการ จากความอ่อนแอของระบบกฎหมายภายใน และการปล่อยให้มีการส่งออกจากการนำเข้า ประเทศไทยกลายเป็นแหล่งฟอก ของพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา CITES 1973 มีการระบุว่าประเทศไทย เป็นทั้งศูนย์กลางเบื้องต้นของการค้าหนึ่งจระเข้ และเป็นศูนย์กลางพื้นที่ฟอก การค้านกสวยงามตามที่กำหนดไว้ในชื่อ พันธุ์พืชป่าที่เป็นพันธุ์ดั้งเดิม หรือที่ไม่ใช่ดั้งเดิมตามรายชื่อบัญชี Appendix I ของอนุสัญญา CITES 1973 จำนวนมากถูกลักลอบตัดออกมาจากป่าเพื่อส่งออกไปอย่างแพร่หลาย สำนักงานเลขาธิการได้รับคำร้องเรียนจำนวนมากจากรัฐภาคีอื่น ยืนยันว่า มีใบรับรองการส่งออกที่ออกโดยประเทศไทยว่าเป็นแหล่งกำเนิดดั้งเดิม<sup>5</sup> ตัวแทนจากประเทศแถบ Oceania ในการประชุมคณะกรรมการถาวรครั้งที่ 23 เพิ่มเติมว่า ในการค้าหนึ่งจระเข้ที่ผิดกฎหมายในประเทศ New Zealand ผ่านทางประเทศไทยเกิดขึ้นตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1986 ซึ่งมีกรณีเกิดขึ้นถึง 15 ครั้ง นกจากประเทศ Australia (ซึ่งห้ามการส่งออกพืชป่า และสัตว์ป่าพื้นเมือง) ถูกลักลอบนำออกไปผ่านทาง

<sup>4</sup> ข้อมูลโดย <http://www.webroon.com/~edu/sudpa/cites.htm>

<sup>5</sup> CITES Doc. SC. 23.21 'Implementation of the Convention in Thailand and Grenada', by the Secretariat for SC 23 (Apr 1991); COP 8 Infractions Report.

ประเทศ New Zealand และประเทศไทย และประเทศในภูมิภาคยังมีข้อตำหนิเกี่ยวกับการปราศจากการบังคับใช้ข้อบทอนุสัญญาฯในประเทศไทย ที่ทำให้เกิดการสูญเสียแหล่งทรัพยากรพืชป่า และสัตว์ป่าในประเทศของตน<sup>6</sup>

คณะกรรมการถาวรเห็นด้วยกับความเห็นแนะนำของสำนักงานเลขาธิการในการระงับทางการค้ากับประเทศไทย ตามการร้องเรียนจากรัฐภาคีอื่นๆมาเป็นเวลาหลายปี และตามข้อมติ Resolution Conf. 7.5 สำนักงานเลขาธิการแจกจ่ายคำแจ้งไปยังรัฐภาคีอย่างเร่งด่วนให้ใช้มาตรการที่เป็นไปได้ในทันทีในการห้ามการค้าพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 โดยทันที โดยการระงับทางการค้า หมายความว่า การนำเข้า การส่งออก การส่งออกจาก การนำเข้าในพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าตามอนุสัญญาฯ ในอนาคตทั้งหมดจากประเทศไทย และให้มีการใช้มาตรการการห้ามทำการค้าจนกว่าสำนักงานเลขาธิการจะได้ พอใจว่ามีการใช้มาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้มีการบังคับใช้ข้อบทอนุสัญญาฯ CITES 1973<sup>7</sup>

โดยเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1992 รัฐบาลของประเทศไทยได้แสดงทัศนคติทางด้านบวกมากขึ้น สำนักงานเลขาธิการรายงานไปยังคณะกรรมการถาวรว่าได้มีการร่างกฎหมายใหม่ คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำเข้าส่งออก และนำผ่านสัตว์ป่าที่ CITES 1973 ให้การคุ้มครอง, มีการออกมาตรการทางสื่อ และการกระทำที่มีเพื่อต่อต้านผู้ค้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การรายงานการละเมิดข้อบทอนุสัญญาฯที่ยื่นเสนอในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 8 สำนักงานเลขาธิการได้แจ้งไปว่า มีการจับกุมการค้าพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 จำนวนมากโดยประเทศไทย นับตั้งแต่ที่มีการใช้มาตรการระงับทางการค้า สำนักงานเลขาธิการได้มีการเปลี่ยนแปลงการระงับทางการค้าโดยตรง แต่มีความเห็นแนะนำว่าการระงับทางการค้าควรมีต่อไปจนกว่ากฎหมายภายในจะผ่านการพิจารณาของสภา และเกิดการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ไม่ได้มีการประเมินผลการปฏิบัติตามข้อกำหนดให้ห้ามทำการค้าของรัฐภาคีอื่นต่อประเทศไทย แต่มีการกล่าวไว้ว่า มีจดหมายจากผู้ค้าขายในประเทศไทย... บ่งชี้ว่าการใช้มาตรการก่อให้เกิดผลกระทบทั้งจากการห้าม และการจำกัดทางการค้าพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าตามอนุสัญญาฯ CITES 1973

<sup>6</sup> SC 23: Summary Report (Apr 1991), p.9.

<sup>7</sup> Notification to the Parties No. 636. 'Thailand : Ban on CITES Trade' (22 Apr 1991).

ระหว่างประเทศไทยกับประเทศภาคีอื่นๆ<sup>8</sup> โดยภายหลังประเทศไทยได้กล่าวไว้ในรายงานที่ส่งไปยังหน่วยงานการบังคับใช้ข้อบทของ UNEP ว่าการห้ามทำการค้าได้ก่อให้เกิดผลความเสียหายแก่ประเทศไทยเป็นจำนวนเงินหลายพันล้านบาท<sup>9</sup>

ตามการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 8 เลขานุการ CITES ได้เดินทางเยือนประเทศไทย และมีการแจ้งให้ทราบว่ากฎหมายที่ใช้บังคับใช้ข้อบทอนุสัญญาฯ ได้ผ่านการพิจารณาของสภาแล้ว ในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1992 หนึ่งปีหลังจากที่มีการใช้มาตรการระงับทางการค้า คณะกรรมการถาวรได้มีความเห็นชอบให้เพิกถอนมาตรการการระงับทางการค้าแก่ประเทศไทย

อย่างไรก็ตามประเทศไทยกลับมาได้รับความสนใจอีกครั้ง โดยในครั้งนี้เป็นผลมาจากความกังวลที่มีต่อการควบคุมการค้าเสือ และงาช้าง ในปี ค.ศ. 2000 เอกสารของ TRAFFIC รายงานถึงการมีอยู่และแพร่หลายของสินค้าประเภทยาที่ทำจากส่วนประกอบของเสือในประเทศไทย รายงานที่ทำโดย EIA ที่ออกมาในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 2001 เห็นพ้องกับการประชุมของคณะกรรมการถาวรครั้งที่ 45 รายงานการค้าทั้งการส่งออก และการนำเข้าเสือ และสินค้าที่มีส่วนประกอบจากเสือ และการจัดตั้งโรงงานภายในในการผลิตสินค้าที่มีส่วนประกอบจากเสือ<sup>10</sup>

เดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 2002 องค์การ NGOs กว่า 30 องค์การเขียนจดหมายถึงประธานคณะกรรมการถาวร กล่าวถึงการค้นหา และการร้องขอให้มีการส่งคณะปฏิบัติการเข้าไปในประเทศไทย และยังได้มีการต่อต้านโดย key Thai political figures ในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้การค้า captive-bred tiger เป็นการค้าที่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>11</sup> ในเวลาเดียวกัน สำนักงานเลขานุการถาวรรายงานว่ายังคงได้รับข้อมูลความกังวลมากขึ้นเกี่ยวกับการควบคุมการค้าเสือภายในประเทศไทย และที่ว่าประเทศไทยปรากฏชัดเจนว่าเป็นประเทศส่งผ่านสำคัญ

<sup>8</sup> CITES Doc. SC 24.6 'Implementation of the Convention in Thailand and Grenada' ,prepared by the Secretariat for SC 24 (Jan 1992).

<sup>9</sup> Somnuk Rubthong, Thailand country report, UNEP/Env. Law/MEAs/ 17, prepared for UNEP workshop on Enforcement of compliance with MEAs (12-14 Jul 1999).

<sup>10</sup> Debbie Banks, Dave Currey and Faith Doherty, Thailand's Tiger Economy (EIA, Jan 2001).

<sup>11</sup> Letter to Kenneth Stansell from 33 NGOs' Re: CITES Tiger Decisions taken at COP 11 (19 Feb 2002).

ในทางการค้าพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมาย<sup>12</sup> การสำรวจตลาดงาช้างในตลาดของประเทศในทวีปเอเชียใต้ และตะวันออกเฉียงใต้ โดยองค์การ NGOs ที่อนุรักษ์ช้าง สรุปว่า ประเทศไทยเป็นตลาดภายในที่ใหญ่ที่สุดในการค้างาช้าง หรือคือ 80% ของการค้าทั้งหมด มีงาช้างที่ยังไม่ได้แปรรูปถูกลักลอบนำออกจากประเทศแถบ Africa และจากประเทศพม่าเพื่อส่งป้อนให้โรงงานในประเทศไทย<sup>13</sup> ที่การประชุมคณะกรรมการถาวรครั้งที่ 46 ในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 2002 คณะกรรมการถาวรเห็นชอบให้ส่งคณะปฏิบัติการตรวจสอบทางด้านเทคนิคเข้าไปยังประเทศไทย เพื่อทำการประเมินงานในการสงวนรักษาเสือ และการต่อสู้กับการค้าพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมาย โดยประเทศไทยได้กล่าวว่าพร้อมต้อนรับคณะปฏิบัติการ และเน้นหนักไปยังคณะกรรมการถาวรว่าการขาย captive-bred Tiger หรือสินค้าที่มีส่วนประกอบจากเสือเป็นสิ่งที่ต้องห้ามในประเทศไทย<sup>14</sup> โดยสุดท้ายจากผลการตรวจสอบของคณะปฏิบัติการตรวจสอบ เห็นว่าประเทศไทยมีความตั้งใจที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาในเรื่องการค้าเสือ ซึ่งเป็นพันธุ์สัตว์ป่าตามบัญชีรายชื่อที่ 1 ที่ประเทศไทยได้ให้ความยินยอมที่จะผูกพัน คณะกรรมการถาวรจึงมีความเห็นว่าจะไม่ตั้งใช้มาตรการระงับทางการค้าต่อประเทศไทยในกรณีการค้าเสือ แต่ให้มีการส่งรายงานความก้าวหน้า และแผนงานขั้นตอนการแก้ปัญหามายังคณะกรรมการถาวร เพื่อดำเนินการตรวจสอบและประเมินผลต่อไป

ตามรายงานในที่ประชุมของคณะกรรมการถาวร ครั้งที่ 57 ได้มีการกล่าวถึงสถานการณ์การแก้ไขปัญหาเรื่อง การค้าเสือในประเทศไทยว่า

- เจตนารมณ์ทางการเมือง เห็นว่ารัฐบาลมีความตั้งใจในการกำหนดนโยบาย สำหรับคุ้มครองสัตว์ป่า โดยวันที่ 22 มกราคม 2008 คณะรัฐมนตรีได้รับรอง รายงานของที่ประชุมรัฐสภาครั้งที่ 14 ซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางแก่รัฐบาล เพื่อควบคุมการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมาย และรัฐมนตรีในกระทรวงที่มีความเกี่ยวข้องก็ได้มีการกำหนดนโยบายต่อไปในหน่วยงาน และ

<sup>12</sup> CITES SC 46 Doc. 15 'Conservation of and Trade in Specific Species' prepared by the Secretariat for SC 46 (Mar 2002).

<sup>13</sup> Esmond Martin and Daniel Stiles, The South and South East Asian Ivory Markets (Save the elephants, 2002)

<sup>14</sup> SC 46: Summary Report (Mar 2002)

เจ้าหน้าที่ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติของประเทศไทย ได้กำหนดให้การค้าพืชป่าและสัตว์ป่าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นหนึ่งใน 14 อาชญากรรมที่ร้ายแรงที่สุดของประเทศ<sup>15</sup>

- กระบวนการปรับใช้ทางกฎหมาย หลังจากประเทศไทยได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ทำให้การค้า การค้า หรือการครอบครองประเภท Asian big cat species ประเภท Tiger (*Panthera tigris*), Leopard (*Panthera pardus*), Clouded Leopard (*Neofelis nebulosa*) เป็นสิ่งผิดกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับข้อบทของอนุสัญญาฯ CITES 1973 ตามบัญชีรายชื่อที่ 1 ส่วนการบังคับใช้ก็ได้มีการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การประชุมระหว่างประเทศไทย และประเทศลาว ระหว่างวันที่ 3-4 มีนาคม 2008 เพื่อร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ในประเด็นการค้าที่ผิดกฎหมาย การร่วมมือกันสกัดกั้นเส้นทางการลักลอบขนส่งสัตว์ป่า โดยประเทศไทยได้นำผลจากการประชุมมากำหนดเป็นแบบแผนในการควบคุมการค้าสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมายต่อไป เป็นต้น<sup>16</sup>

#### 4.1.3 ผลกระทบที่ประเทศไทยได้รับจากการเข้าเป็นรัฐภาคีและการใช้มาตรการระงับทางการค้าทางอนุสัญญาฯ

##### 4.1.3.1 ผลดีทางด้านกฎหมายที่มีต่อประเทศไทย

ก. การมีความสามารถในการเรียกร้องสิทธิที่มีตามอนุสัญญาฯ

ความสามารถในการเรียกร้องสิทธิที่มีตามอนุสัญญาฯ นั้นถือเป็นสิทธิเฉพาะรัฐที่เข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาฯ CITES 1973 โดยหลักวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ คือ การอนุรักษ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่มีแนวโน้ม หรืออาจจะถูกทำให้สูญพันธุ์ ให้สามารถมีชีวิตอยู่รอดต่อไป เพื่อประโยชน์ของมนุษย์ในปัจจุบันและในอนาคต การเข้าเป็นรัฐภาคีทำให้สามารถมีสิทธิเรียกร้อง

<sup>15</sup> Conference of Standing Committee 57. Doc 31.1 Annex 3 “Conservation of and trade in tigers and other Appendix-1 Asian big cat species”, Report submitted by CITES Management Authority of Thailand for the 57th meeting of the Standing Committee, p.1

<sup>16</sup> Conference of Standing Committee 57. Doc 31.1 Annex 3 “Conservation of and trade in tigers and other Appendix-1 Asian big cat species”, Report submitted by CITES Management Authority of Thailand for the 57th meeting of the Standing Committee, pp. 1-3.

ให้รัฐภาคีอื่นปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญาฯ ในเรื่องการควบคุมดูแลการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าตามบัญชีรายชื่อ I, II และ III โดยเฉพาะในเรื่องการใช้ระบบใบอนุญาตและใบรับรอง ที่แม้จะเป็นการค้ากับรัฐที่ไม่ได้เป็นรัฐภาคี แต่ถ้ารัฐนั้นไม่ได้มีการใช้ใบเอกสารที่มีลักษณะใกล้เคียงกับใบรับรองและใบอนุญาต ตามมาตรา X รัฐภาคีก็สามารถเรียกให้มีการปฏิบัติได้ โดยมีกรณีที่ผ่านมาที่มีการใช้มาตรการลงโทษทางการค้ากับรัฐที่ไม่ใช่รัฐภาคี ซึ่งเป็นการกำหนดออกมาเป็นคำตัดสินของคณะกรรมการถาวร ตามข้อมติที่ประชุมรัฐภาคี Conf. 14.3 เรื่อง CITES compliance procedures ข้อ 29 ที่กำหนดให้

...กรณีที่คณะกรรมการถาวรจะได้มีการตัดสินใจให้ความเห็นให้ใช้การระงับทางการค้าทั้งหมด หรือเฉพาะพันธุ์ใดพันธุ์หนึ่งของพืชป่าและสัตว์ป่าตามรายชื่อบัญชีของอนุสัญญาฯ ความเห็นแนะนำนั้นอาจทำได้ในกรณีที่ปัญหาในเรื่องการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ของรัฐภาคียังไม่ได้รับการแก้ไข และยื่นกราน และรัฐภาคีแสดงให้เห็นว่าไม่มีความตั้งใจที่จะปฏิบัติตามข้อบท หรือกับกรณีรัฐที่ไม่ใช่รัฐภาคีไม่ได้มีการยื่นเสนอเอกสารที่กำหนดไว้ในมาตรา X ของอนุสัญญาฯ...

หรือการเรียกให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทในเรื่องมาตรการที่กำหนดให้รัฐภาคีดำเนินการ ตามมาตรา VIII หรือตามข้อมติที่ประชุมรัฐภาคีที่ Conf. 8.4 เรื่อง National Laws for implementation of the Convention เกี่ยวกับการดำเนินการภายในรัฐ เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามข้อบทได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้อนุสัญญาฯ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ไปได้

นอกจากนั้นยังการใช้สิทธิในการทำการค้าพืชป่าและสัตว์ป่ากับประเทศรัฐภาคีอื่นได้อย่างถูกต้อง สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้อย่างรวดเร็ว เมื่อเกิดปัญหาในการค้าระหว่างกันในประเด็นการปฏิบัติตามข้อบท ก็มีสิทธิที่จะส่งเรื่องไปที่ประชุมรัฐภาคีพิจารณาได้ โดยผ่านทางสำนักงานเลขาธิการ<sup>17</sup> ซึ่งอาจเป็นการทำรายงานเป็นการเฉพาะ หรือเป็นการกล่าวถึงในรายงานประจำปี<sup>18</sup> ก็ได้ ในฐานะรัฐภาคียังสามารถใช้สิทธิใส่ชื่อพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่เห็นว่ามีมีความสำคัญต่อประเทศของตน และต้องการความร่วมมือจากรัฐภาคีอื่นในการดูแลรักษาในรายชื่อบัญชีที่ III ได้<sup>19</sup> ซึ่งการใช้สิทธิตามอนุสัญญาฯ ย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อการคุ้มครองพันธุ์พืช

<sup>17</sup> CITES, article XIII 'International measures'

<sup>18</sup> CITES, article XXIII 'Measures to be taken by the Parties'

<sup>19</sup> CITES, article V 'Regulation of the trade in specimens of species included in Appendix III'

ป่าและสัตว์ป่าภายในประเทศ ดังนั้นผลดีทางกฎหมายในการเข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาฯ CITES 1973 ยังอาจก่อให้เกิดผลดีในด้านอื่นตามมา โดยเฉพาะผลดีทางด้านสิ่งแวดล้อม

#### ข. การได้รับการเยียวยาตามอนุสัญญาฯ

ผลดีทางด้านกฎหมายของการเข้าเป็นรัฐภาคีอีกประการ คือการได้รับการเยียวยา ในกรณีที่มีการกระทำของรัฐภาคีที่เป็นการละเมิดข้อบทของอนุสัญญาฯ และก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น อย่างกรณีของการนำเข้าหรือส่งออกพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่ต้องห้ามหรือไม่เป็นไปตามมาตรการที่กำหนด ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐภาคีที่เป็นต้นกำเนิดของพืชหรือสัตว์นั้น โดยเฉพาะพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าในบัญชีรายชื่อที่ III ซึ่งเป็นบัญชีที่บรรจุรายชื่อพืชและสัตว์ที่รัฐภาคีใดรัฐภาคีหนึ่งต้องการความร่วมมือจากรัฐภาคีอื่นในการปกป้องรักษา เพื่อไม่ให้สูญพันธุ์ การได้รับการเยียวยาเป็นสิทธิของรัฐภาคีที่จะสามารถร้องเรื่องรายงานไปยังที่ประชุมรัฐภาคีผ่านทางสำนักงานเลขาธิการ หลังจากนั้นสำนักงานจะดำเนินการตามกระบวนการของมาตรา XIII ในการหาข้อมูลกรณีที่เกิดขึ้น และเสนอต่อที่ประชุมรัฐภาคีให้พิจารณาเพื่อมีความเห็นแนะนำต่อไป การได้รับการเยียวยาตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 จะเป็นเรื่องของการทำงานให้รัฐภาคีหยุดการละเมิดข้อบทที่ก่อให้เกิดความเสียหาย แต่การเรียกให้มีการชดเชยเป็นตัวเงิน สิ่งของอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะไม่มีเกิดขึ้น เนื่องจากวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ CITES 1973 เป็นการคุ้มครองรักษาพืชป่าและสัตว์ป่าไม่ให้สูญพันธุ์ ดังนั้นถ้าจะมีการนำเอาพืชป่าและสัตว์ป่ามาตีราคาเป็นค่าเสียหาย ย่อมถือว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ การเยียวยาจึงหมายถึงการให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทมาตรการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ หยุดการกระทำที่ละเมิดข้อบท และดำเนินการใดๆที่จะเป็นการอนุรักษ์พืชป่าและสัตว์ป่า

การกำหนดมาตรการการเยียวยาที่มีการกล่าวถึงในมาตรา XIII เรื่อง International measures ในอนุสัญญาฯ CITES 1973 โดยกำหนดให้เมื่อรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามหรือละเมิดข้อบทได้รับคำแจ้งของสำนักงานเลขาธิการ และให้แจ้งกลับโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในเรื่องข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิดนั้นว่า มีกฎหมายอนุญาตให้ทำได้ และถ้าสามารถทำได้ให้เสนอมาตรการที่จะใช้สำหรับการเยียวยาผลเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้นมาด้วย

...as soon as possible, inform the Secretariat of any relevant facts insofar as its laws permit and, where appropriate, propose remedial action...

#### 4.1.3.2 ผลเสียทางด้านกฎหมายที่มีต่อประเทศไทย

##### ก. การถูกดำเนินการลงโทษและการชดใช้ตามอนุสัญญาฯ

สำหรับผลเสียในการเข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาฯ CITES 1973 ของประเทศไทย ผลเบื้องต้นเลยคือการทำต้องผูกพันตามข้อบทอนุสัญญาฯ ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและเป็นหน้าที่ที่มีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งถ้าไม่มีการปฏิบัติหรือกระทำที่เป็นละเมิด ข้อบทของอนุสัญญาฯ ย่อมทำให้เกิดความรับผิด โดยโอกาสในการที่ประเทศไทยจะตกเป็นรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญาฯ และถูกใช้มาตรการระงับทางการค้ามีมาก เพราะการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าในประเทศไทยมีมานานจากความพร้อมในเรื่องการมีทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก ผู้ค้าของประเทศไทยเป็นลักษณะที่ไม่ได้เป็นกิจจะลักษณะชัดเจน คือไม่ได้มีการตั้งเป็นโรงงานแปรรูปออกมาเป็นสินค้าแบบโรงงานอุตสาหกรรมแต่เป็นลักษณะของการหาซื้อขายกันอย่างไม่เปิดเผย ซึ่งบางครั้งการค้านั้นก็กระทำโดยผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่มีอำนาจ ดังนั้นการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าที่ไม่ใหญ่หรือมีจำนวนไม่มากย่อมมีโอกาสที่จะหลุดรอดจากการตรวจตราของรัฐ หรืออาจมีการรู้เห็นละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ทำให้การควบคุมการค้าที่ไม่ชอบด้วยข้อบทอนุสัญญาฯ ของประเทศไทยอาจไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ จนนำไปสู่การพิจารณาตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 ว่าประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามข้อบทได้ และในการปฏิบัติตามข้อบทให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดย่อมต้องมีการจัดการทั้งทางด้านกฎหมาย ด้านการบริหารจัดการ และด้านเงินทุนในการปฏิบัติ ทั้งการที่ต้องมีการพิจารณาออกกฎหมายใหม่เพื่อรองรับข้อบทอนุสัญญาฯ การกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามอนุสัญญาฯ เป็นการเฉพาะ การกำหนดนโยบายระดับประเทศเปิดโอกาสให้สามารถดำเนินการตามข้อบทของอนุสัญญาฯ ได้ การที่ต้องเพิ่มเจ้าหน้าที่หรือเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่เดิมในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้เกิดผลในความเป็นจริง รวมทั้งการจัดตั้งงบประมาณในการจัดการทั้งหมดดังกล่าว

ผลเสียที่ตามมาคือการเสียผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ โดยประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าเป็นจำนวนมาก และในแต่ละปีประเทศก็ได้รับรายได้จากการค้าดังกล่าวเป็นมูลค่ากว่า หลายพันล้านบาท เมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาฯ CITES 1973 ทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องกำหนดขั้นตอนในการตรวจสอบที่มาและความถูกต้องของการส่งออกและนำเข้าพืชป่าและสัตว์ป่า ทำให้เกิดความล่าช้ากว่าเดิมในเรื่องของกระบวนการ ซึ่งอาจทำให้ประเทศคู่ค้าลังเลที่จะทำการค้ากับประเทศไทย หรือเกิดกรณีการผิดสัญญาการค้าระหว่างกันจนทำให้เกิดความรับผิด

### ข. ปัญหากฎหมายและกฎเกณฑ์ภายใน

ผลเสียในการเข้าเป็นรัฐภาคีอนุสัญญาฯ CITES 1973 ของประเทศไทย ในช่วงแรกที่เข้าเป็นรัฐภาคี ประเทศไทยประสบกับปัญหาในการจัดการระบบกฎหมายภายใน เพื่อรองรับการปรับใช้ข้อบท ก่อนที่จะเข้าเป็นรัฐภาคี ประเทศมีกฎหมายภายในที่ดำเนินการควบคุมการค้าพืชป่าและสัตว์ป่า และแบ่งอำนาจความรับผิดชอบกำหนดให้ กรมป่าไม้ ดูแลรับผิดชอบประเด็นที่เกี่ยวกับ สัตว์ป่า, กรมวิชาการเกษตร ดูแลรับผิดชอบประเด็นที่เกี่ยวกับ พืช และ กรมประมง ดูแลรับผิดชอบเรื่อง ปลาและสัตว์ทะเล

การดำเนินการระหว่างหน่วยงานยังคงมีความสับสน และทับซ้อนกัน และประกอบกับการไม่มีกฎหมายภายในที่จะนำข้อบทของอนุสัญญาฯ มาปรับใช้เป็นการเฉพาะ โดยในขณะนั้นมีกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง คือ

- พระราชบัญญัติ พืชป่า พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ. 2485
- พระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- พระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503

ทำให้ยังไม่สามารถดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดได้ จนนำไปสู่การพิจารณาของคณะกรรมการถาวรมีความเห็นแนะนำให้ใช้มาตรการทางการค้า โดยมาตรการห้ามทางการค้า (prohibit trade) ในพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามรายชื่อบัญชีของอนุสัญญาฯ CITES 1973 ในปี ค.ศ. 2534 โดยให้เหตุผลกล่าวหาประเทศไทยว่า ไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับภายใต้พันธกรณีที่ได้ให้สัตยาบันไว้ กล่าวคือ ประเทศไทยไม่มีกฎหมายภายในมารองรับการปฏิบัติงานตามอนุสัญญาฯ และยังเป็นแหล่งสำคัญในการลักลอบซื้อขายสิ่งมีชีวิตที่ผิดกฎหมายทั้งพืชและสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ ทำให้ความพยายามของประเทศภาคีอื่นๆ ที่จะพิทักษ์คุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ไม่เป็นผลสำเร็จเท่าที่ควร จากมติดังกล่าวทำให้ประเทศไทยได้รับความเสียหายทั้งทางด้านเศรษฐกิจและชื่อเสียง รวมทั้งความเชื่อถือของนานาชาติต่อประเทศไทย ลดลงไปด้วย

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2535 ประเทศไทยจึงได้มีการออกกฎหมายมารองรับข้อบทอนุสัญญาฯ คือพระราชบัญญัติ พันธุ์พืช (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และมีการจัดระบบหน่วยงานภายในใหม่ให้ กรม

อุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับประเด็นเรื่อง สัตว์ป่า, กรมวิชาการ เกษตร ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับประเด็นเรื่อง พืช และกรมประมง ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่อง สัตว์น้ำ สำนักงานเลขาธิการจึงมีความเห็นแนะนำเสนอไปยังคณะกรรมการถาวรให้ยกเลิกการใช้มาตรการทางการค้ากับประเทศไทย ดังนั้นในการเข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาฯ จึงก่อให้เกิดภาระในการจัดการระบบกฎหมาย และระบบราชการภายใน เพื่อให้เป็นไปตามข้อบทของอนุสัญญาฯ เป็นผลผูกพัน พันธกรณีทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติ<sup>20</sup>

#### 4.1.3.3 ผลกระทบทางด้านอื่นที่มีต่อประเทศไทย

สำหรับผลดีในการเข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาฯ CITES 1973 นอกจากผลดีทางด้านกฎหมายแล้ว ยังมีผลดีในด้านอื่นไม่ว่าจะเป็นผลดีทางด้านการเมือง เศรษฐกิจหรือ ทางด้านสิ่งแวดล้อม ผลดีทางด้านการเมืองดูจะเป็นผลดีที่สำคัญที่สุดของประเทศไทยในการเข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาฯตามสายตาของรัฐหรือผู้บริหารประเทศ และอาจจะถือว่าเป็นเหตุผลหลักในการที่ทำให้ประเทศยอมเข้าเป็นรัฐภาคีในปี ค.ศ. 1983 ตั้งแต่ก่อนที่จะเข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาฯ CITES 1973 ประเทศถูกมองจากนานาประเทศว่าเป็นแหล่งค้าขายพืชป่าและสัตว์ป่า โดยเฉพาะสัตว์ป่า เนื่องด้วยประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์และมีทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก ทำให้มีการนำทรัพยากรนั้นมาใช้อย่างไม่มีการจำกัด โดยก่อนที่จะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ประเทศไทยไม่มีกฎหมายภายในที่จะควบคุมการค้าพืชป่าและสัตว์ป่า ทำให้เกิดสภาวะของความเสี่ยงที่จะสูญพันธุ์ของพืชป่าและสัตว์ป่าบางชนิด และจากการที่ประเทศไทยถูกมองจากต่างประเทศในแง่ลบเกี่ยวกับการสงวนรักษาพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า รัฐบาลในสมัยนั้นจึงตกลงใจที่จะเข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาฯ CITES 1973 หลังจากที่ได้เข้าเป็นรัฐภาคีแล้ว ผลดีแรกที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดคือ การมีภาพพจน์ที่ดีในสายตาของนานาประเทศ ทำให้เห็นว่าประเทศไทยมีความยินดีและจริงใจที่จะสงวนรักษาพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า

โดยตัวอย่างที่เห็นได้ชัดปรากฏในรายงานการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 14 เกี่ยวกับมาตรการที่จะนำมาใช้ควบคุมการค้างาช้างภายในประเทศของประเทศไทย โดยการประชุมโต๊ะกลมระดับรัฐมนตรี หรือ Ministerial Round Table การประชุมรัฐภาคีในภูมิภาคตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 ของทวีปเอเชีย หรือ Asia Regional Meeting การประชุมคณะกรรมการถาวรของอนุสัญญาฯ CITES 1973 ครั้งที่ 55 หรือ 55th Standing Committee และ

<sup>20</sup> ข้อมูลโดย [http://www.moac.go.th/agreement\\_trade.htm](http://www.moac.go.th/agreement_trade.htm).

การประชุมคณะกรรมการถาวรของอนุสัญญา ครั้งที่ 56 หรือ 56th Standing Committee ซึ่งกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม (ทส.) ได้รายงานในการประชุมของรัฐมนตรีในการรับเอามาตรการที่จะนำมาปรับใช้กับการค้าช้างภายในประเทศไทยตามข้อบของอนุสัญญา

...6. พิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินการในเรื่องนี้จะมีผลกระทบในแง่ผลดีโดยไม่มีผลเสียต่อนโยบายรัฐบาลและเศรษฐกิจโดยรวม คือ

6.1 เกิดภาพลักษณ์ที่ดีของรัฐบาลและประเทศในด้าน การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่า ซึ่งเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจทั้งในระดับชาติและนานาชาติ

6.2 เกิดภาพลักษณ์ที่ดีในการดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณีของไทยให้ความตกลงไว้

โดยจากกรณีนี้จะเห็นว่าในการที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา และมีการปรับใช้ข้อบอย่างใดอย่างหนึ่งจะเป็นไปเพื่อการรักษาภาพพจน์ที่ดีในสายตาชาวโลกเป็นอันดับแรก และจากผลดีในทางการเมืองในเวทีโลกก็จะส่งผลมาถึงผลดีทางด้านเศรษฐกิจต่อมา ผลดีในการที่ประเทศไทยเข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญา CITES 1973 ทางด้านเศรษฐกิจคือ การได้รับความมั่นใจจากต่างประเทศในการค้าขายพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าจากประเทศไทย เนื่องด้วยระบบการตรวจสอบที่ทำให้สามารถระบุแหล่งที่มา และกำหนดความถูกต้องทางกฎหมายของพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า และเป็นการทำให้เกิดความได้เปรียบทางการค้าเหนือกว่าประเทศที่มีการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าในประเภทที่เหมือนหรือคล้ายกันกับประเทศไทยแต่ไม่ได้เข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญา เพราะรัฐอื่นก็ต้องเลือกที่จะทำการค้าขายกับประเทศไทย เพราะกลัวว่าถ้าเลือกที่จะค้าขายกับประเทศที่ไม่ได้เป็นรัฐภาคีของอนุสัญญา CITES 1973 แล้วย่อมมีโอกาสที่จะทำให้กระทำการค้าที่ขัดหรือไม่เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบอนุสัญญา และก่อให้เกิดความรับผิดชอบได้ เช่นในเรื่องมาตรการสำหรับรัฐภาคีในการทำการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามอนุสัญญา CITES 1973 กับรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีตามมาตรา 10 ที่กำหนดให้รัฐภาคีมีการรับเอาเอกสารที่มีเนื้อความทำนองเดียวกับ หรือไปรับรอง ที่แกโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีนั้นแทนใบอนุญาตและใบรับรองในการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า ซึ่งในกรณีนี้เท่ากับว่ารัฐภาคีนั้นจะต้องมีการพิจารณาพิสูจน์ความแท้จริง และเปรียบเทียบความมีผลใช้บังคับของใบแทนนั้น มากกว่ากรณีการค้ากับรัฐที่เป็นภาคี ดังนั้นการที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีย่อมทำให้เกิดความได้เปรียบทางการค้ากับบางประเทศในบางกรณี<sup>21</sup>

<sup>21</sup> ข้อมูลโดย [www.dnp.go.th](http://www.dnp.go.th)

ผลดีทางด้านสิ่งแวดล้อมถือเป็นผลที่ได้รับจากการเข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาฯ CITES 1973 ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ในการคุ้มครองพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า การที่ประเทศไทยเข้าเป็นรัฐภาคี หน้าที่ที่จะต้องมีการรับมาปฏิบัติคือการออกกฎหมายภายใน กำหนดข้อห้ามการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าตามรายชื่อบัญชีอนุสัญญาฯ กำหนดบทลงโทษสำหรับการค้าที่ฝ่าฝืน การกำหนดมาตรการภายในในการดำเนินการให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานทางด้านการจัดการ หน่วยงานทางวิทยาศาสตร์ การกำหนดมาตรการในการริบยึดพืชป่าและสัตว์ป่าที่ได้มาจากการค้าที่ไม่ชอบตามกฎหมาย หรือตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ การออกมาตรการในการตรวจสอบโดยการตั้งด่านตามพรมแดนหรือในบริเวณที่มีการค้าที่ไม่ชอบตามข้อบทอนุสัญญาฯ ในระดับสูง เป็นต้น<sup>22</sup> จากข้อกำหนดทั้งหมดที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติ ทำให้เกิดผลดีเบื้องต้น คือมีการควบคุมการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ดีต่อสภาพแวดล้อมในประเทศไทย จากก่อนที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ไม่มีการกำหนดมาตรการข้อกฎหมายในการควบคุมการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าอย่างจริงจังเข้มงวด ทำให้เกิดการล่าหรือค้าพืชป่าและสัตว์ป่ากันอย่างกว้างขวาง จนทำให้มีพืชป่าและสัตว์ป่าบางชนิดที่หายากและเคยมีในประเทศไทยน้อยลงมาก หรือบางพันธุ์ก็ถึงขั้น สูญพันธุ์ การเข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาฯ CITES 1973 เป็นการบังคับให้ประเทศไทยดำเนินการในการควบคุมและคุ้มครองพืชป่าและสัตว์ป่าอย่างเป็นทางการ และสามารถเป็นที่ตรวจสอบสอดส่องดูแลจากประเทศต่างๆ และจากกลไกในการให้ปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญาฯ ซึ่งกลไกสำคัญที่ทำให้มีการปฏิบัติตามข้อบทคือ การใช้มาตรการดำเนินการให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ถ้าประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาฯ ย่อมทำให้มีโอกาสที่จะถูกใช้มาตรการทางการค้า ไม่ว่าจะเป็นการระงับทางการค้า การห้ามทางการค้า หรือการจำกัดทางการค้า<sup>23</sup> อย่างที่ประเทศไทยได้ถูกใช้มาตรการระงับทางการค้า โดยการห้ามทางการค้าในปี ค.ศ. 1991 ซึ่งได้สร้างความเสียหายและสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจหลายล้านบาท ดังนั้นการเข้าเป็นรัฐภาคีอนุสัญญาฯ การที่ต้องมีความผูกพันตามข้อบท ข้อกฎหมายในเรื่องข้อตกลงระหว่างประเทศ และการต้องอยู่ภายใต้มาตรการบังคับในการปรับใช้อนุสัญญาฯ เป็นผลให้รัฐบาลให้ความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายภายในที่รองรับข้อบทอนุสัญญาฯ อย่างเคร่งครัด ก่อให้เกิด

<sup>22</sup> CITES, article VIII “Measures to Be Taken by the Parties”

<sup>23</sup> Conference of the Parties Resolution Conf. 14.3 (30) “CITES Compliance Procedures”.

การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง และลดการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าที่ไม่ชอบตามกฎหมายและข้อบทอนุสัญญาได้เป็นอย่างมาก

## 4.2 ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

### 4.2.1 ข้อสรุป

1. มาตรการดำเนินการให้รัฐปฏิบัติตามอนุสัญญา CITES 1973 จะเห็นว่ามีข้อกำหนดในแง่ของมาตรการในด้านการให้ความช่วยเหลือ และในด้านการลงโทษ ซึ่งทั้งสองส่วนอยู่ในกระบวนการพิจารณาเดียวกัน โดยจะมีการใช้มาตรการช่วยเหลือทางด้านเงินทุน บุคลากร หรือ อุปกรณ์ เทคนิคก่อน แล้วถ้ารัฐภาคียังไม่สามารถดำเนินการตามข้อบทอนุสัญญา ได้จึงจะมีการพิจารณาใช้มาตรการลงโทษต่อไป ซึ่งทำให้การบังคับใช้มาตรการมีความสมดุลและเหมาะสม

สำหรับกระบวนการในการปรับใช้มาตรการของอนุสัญญา CITES 1973 โดยเฉพาะในส่วนของมาตรการลงโทษโดยสภาพบังคับทางการค้า (Trade sanction) จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ สำนักงานเลขาธิการ ที่ประชุมรัฐภาคี และคณะกรรมการถาวร เมื่อพิจารณาถึงข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม (MEAs) ที่มีการปรับใช้มาตรการสภาพบังคับทางการค้า (Trade sanction) เช่น พิธีสารมอนทรีออล (Montreal protocol) 1987 ซึ่งมีการกำหนดใช้มาตรการทางการค้าในกรณีรัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อบทข้อตกลงฯ ก็มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาปรับใช้มาตรการ คือ สำนักงานเลขาธิการ ที่ประชุมรัฐภาคี (Meeting of the parties: MOP) และคณะกรรมการในการปรับใช้พิธีสาร (Implementation committee) โดยสามารถแบ่งพิจารณาเปรียบเทียบการดำเนินการได้เป็น

#### - คณะกรรมการถาวร และคณะกรรมการในการปรับใช้พิธีสาร

คณะกรรมการถาวรถือเป็นหน่วยงานเป็นหลักในการพิจารณาปรับใช้มาตรการ แม้ตามมาตรา XIII ของอนุสัญญา CITES 1973 จะให้อำนาจที่ประชุมรัฐภาคีในการทำความเข้าใจเห็นและนำในกรณีที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญา แต่มีเพียงกรณีเดียวที่ที่ประชุมรัฐภาคีกำหนดเป้าหมายต่อรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบทโดยใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) คือกรณีของประเทศ Bolivia ในปี ค.ศ. 1985 ส่วนที่เหลือเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการถาวร ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการถาวรทำความเข้าใจเห็นและนำไปปรับใช้มาตรการได้กับรัฐภาคีได้โดยตรงไม่ต้องผ่านการอนุมัติจากที่ประชุมรัฐภาคีก่อน แล้วหลังจากนั้นจึงจะมีการทำรายงานให้ที่

ประชุมรัฐภาคีทบทวนอีกครั้งหนึ่ง<sup>24</sup> แต่กับคณะกรรมการในการปรับใช้พิธีสาร แม้จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการเช่นเดียวกัน แต่ก็ไม่สามารถทำความเข้าใจให้นำมาใช้มาตรการได้โดยตรงต่อรัฐภาคี โดยคณะกรรมการในการปรับใช้พิธีสาร จะต้องทำความเข้าใจแนะนำเป็นรายงานก่อน เพื่อส่งมอบให้ที่ประชุมรัฐภาคีดำเนินการต่อไป<sup>25</sup> นอกจากนี้กระบวนการของข้อตกลงฯ ทั้ง 2 ฉบับแล้วจะเห็นความแตกต่างในเรื่องการแจ้งและส่งมอบข้อมูลกรณีของรัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อบทข้อตกลงฯ โดย อนุสัญญาฯ CITES 1973 คณะกรรมการถาวรจะได้รับข้อมูลแจ้งการไม่ปฏิบัติตามข้อบทจากสำนักงานเลขาธิการเพียงทางเดียว<sup>26</sup> แต่กรณีพิธีสาร Montreal 1987 คณะกรรมการในการปรับใช้พิธีสาร จะได้รับแจ้งข้อมูลมาจากทางรายงานของรัฐภาคีที่มีผ่านมาทางสำนักงานเลขาธิการตามมาตรา 7 หรืออาจจะได้รับแจ้งข้อมูลโดยตรงจากรัฐภาคีมายังหน่วยงานหลักของคณะกรรมการปรับใช้เอง<sup>27</sup>

- สำนักงานเลขาธิการ

ตามข้อตกลงฯ ทั้ง 2 ฉบับ ในเรื่องกระบวนการดำเนินการกรณีรัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อบท สำนักงานเลขาธิการจะเป็นหน่วยงานที่เป็นผู้ช่วยเหลือและประสานงานระหว่างคณะกรรมการถาวรหรือคณะกรรมการปรับใช้กับรัฐภาคีที่เป็นประเด็นในการพิจารณาหรือกับรัฐภาคีที่เป็นผู้ให้ข้อมูลในการพิจารณา

- ที่ประชุมรัฐภาคี (COP/MOP)

ที่ประชุมรัฐภาคีขอข้อตกลงทั้ง 2 ฉบับมีอำนาจแตกต่างกันในเรื่องการปรับใช้มาตรการที่ชัดเจน เนื่องจากตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 ข้อมติ (Conf.) ที่ 14.3 กำหนดให้อำนาจที่ประชุมรัฐภาคี (COP) ในการทบทวนความเห็นแนะนำของคณะกรรมการถาวร แม้ว่าที่ประชุมรัฐภาคีจะมีอำนาจในการพิจารณาตัดสินการใช้มาตรการได้โดยตรงต่อรัฐภาคีตามข้อบทมาตรา XIII แต่ก็มีกรณีเกิดขึ้นน้อยมาก แต่สำหรับที่ประชุมรัฐภาคี (MOP) ของพิธีสาร Montreal 1987 แล้ว ที่ประชุมรัฐภาคีมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาปรับใช้ข้อบท เพราะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจทำคำตัดสินให้ใช้มาตรการต่อรัฐภาคีได้โดยตรง ซึ่งคณะกรรมการปรับใช้มีอำนาจเพียงทำความเข้าใจแนะนำเป็นรายงานมาเพื่อให้ที่ประชุมรัฐภาคีนำมาประกอบการพิจารณาเท่านั้น

<sup>24</sup> CITES, conference resolution 14.3: Compliance procedure

<sup>25</sup> Non-compliance procedure, paragraph 9 and 14

<sup>26</sup> CITES, conference resolution 14.3: Compliance procedure

<sup>27</sup> Ibid, paragraph 7(a)(b)

สำหรับมาตรการสภาพบังคับทางการค้า (Trade sanction) ของอนุสัญญาฯ CITES 1973 ปรากฏในข้อมติ (Conf.) 14.3 ข้อ 30 ที่กำหนดให้คณะกรรมการถาวรสามารถมีความเห็นแนะนำ ให้ใช้มาตรการระงับทางการค้าพาณิชย์หรือการค้าทั้งหมด (Trade suspension) ที่เกี่ยวกับพืชป่า และสัตว์ป่าตามอนุสัญญาต่อรัฐภาคีได้ ส่วนพิธีสาร Montreal 1987 ก็ได้กำหนดมาตรการ Trade sanction ไว้คือ มาตรการการจำกัดทางการค้า (Trade restrictions) โดยพิธีสาร Montreal เป็นสนธิสัญญาสากลที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อควบคุม, ยับยั้ง, และรณรงค์ให้ลดการผลิตและการใช้ สารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน เพื่อรักษาชั้นบรรยากาศโอโซนที่เริ่มจะสูญสลายไปเนื่องจากสาร เหล่านี้ ซึ่งจะเป็นการจำกัดทางการค้าของผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้มีการผลิตตามกระบวนการข้อกำหนด ของพิธีสารฯ และปล่อยสารทำลายชั้นโอโซนออกมามากกว่าที่กำหนดไว้<sup>28</sup>

จะเห็นว่าในแง่ของการใช้มาตรการ Trade sanction ของข้อตกลงฯ ทั้ง 2 ฉบับ อนุสัญญาฯ CITES 1973 มีกระบวนการปรับใช้ที่ให้อำนาจกับคณะกรรมการถาวรเป็นอย่างมาก ในการเป็นผู้พิจารณาปรับใช้มาตรการ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับพิธีสาร Montreal 1987 ที่ให้ที่ประชุมรัฐภาคี เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการแล้ว พิธีสาร Montreal 1987 ย่อมมีความโปร่งใส และ ตรวจสอบได้ดีกว่า เพราะที่ประชุมรัฐภาคีเป็นหน่วยงานที่ประกอบไปด้วยตัวแทนสมาชิกของรัฐ ภาคีทั้งหมด ดังนั้นในการประชุมพิจารณาใช้มาตรการย่อมเป็นไปโดยความยินยอมเสียงข้างมาก ของรัฐภาคีทั้งหมด แต่กรณีของคณะกรรมการถาวรเป็นเพียงหน่วยงานที่ประกอบไปด้วยตัวแทน รัฐภาคีเพียงไม่กี่รัฐ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาจากประเทศร่วมภูมิภาค ที่มีปัจจัยทางการค้า การเมือง เศรษฐกิจและสังคมเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้การปรับใช้มาตรการอาจมีอคติหรือเลือก ปฏิบัติได้

2. สำหรับการปรับใช้มาตรการให้รัฐดำเนินการตามอนุสัญญา CITES 1973 โดยเฉพาะ การใช้มาตรการทางการค้า เป็นการดำเนินการผ่านทางการพิจารณาของคณะกรรมการถาวร ซึ่ง จะทำออกมาในรูปของคำตัดสินบนพื้นฐานข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคี โดยไม่มีผลผูกพันในทาง กฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งหมายความว่ารัฐภาคีสามารถตัดสินใจที่จะบังคับใช้มาตรการตามคำ ตัดสินนั้นหรือไม่ก็ได้ ไม่ทำให้เกิดความรับผิดชอบขึ้น พิสูจน์ได้ตาม

- ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มาตรา 38

<sup>28</sup> And Redgwell, "Environmental Non-compliance procedures", pp. 46-47

ตามธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มาตรา 38 กำหนดส่วนของแหล่งกำเนิดกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีทั้งอนุสัญญาระหว่างประเทศ จารีตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป รวมถึงคำตัดสินของศาลและแนวความคิดของผู้เชี่ยวชาญ เมื่อพิจารณาจะเห็นว่าข้อมติของหน่วยงานตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ โดยปกติจะมีค่าบังคับทางกฎหมายเป็นเพียงคำแนะนำ (Recommendation) สมาชิกองค์การระหว่างประเทศจะทำตามหรือไม่ทำตามก็ตาม ไม่ถือว่าผิดกฎหมาย เว้นแต่ข้อมตินั้นจะมีลักษณะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ในทางระหว่างประเทศขึ้นมาใหม่หรือยืนยันกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเดิมที่มีอยู่แล้ว ข้อมตินั้นก็อาจเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศได้เช่นกัน

- หลักการกระทำฝ่ายเดียว

กรณีการพิจารณาว่าเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของหน่วยงานหรือองค์การระหว่างประเทศ<sup>29</sup> จะเห็นว่าเป็นลักษณะของข้อมติหรือความเห็นแนะนำ ซึ่งกรณีการมีผลต่อรัฐสมาชิกเฉพาะเจาะจง ในกรณีทั่วไปนั้นข้อมติไม่ได้มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย ตัวอย่างที่ชัดเจนคือข้อมติของสมัชชาสหประชาชาติ (United Nations: General Assembly) ซึ่งข้อมติเป็นเพียงการชี้แจงหรือการชักชวนอันทำให้รัฐสมาชิกมีดุลพินิจที่จะปฏิบัติตามข้อมตินั้นหรือไม่ก็ได้ และกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อมติก็ไม่ถือว่าเป็นการละเมิดข้อบทอนุสัญญาและทำให้เกิดความรับผิดแต่อย่างใด แต่อาจมีกรณีที่มีผลบังคับทางกฎหมายได้ ถ้ารัฐสมาชิกนั้นๆ ได้ทำการยอมรับการปฏิบัติตามข้อมตินั้นไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบให้เห็นได้ว่าข้อมติของอนุสัญญาระหว่างประเทศนั้นก็ยังมีผลบังคับในลักษณะเดียวกัน ดังนั้นข้อมติของอนุสัญญา CITES 1973 ในเรื่องการใช้มาตรการระงับทางการค้าต่อรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญานั้น ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย การที่รัฐสมาชิกอื่นจะทำการใช้มาตรการระงับทางการค้ากับรัฐภาคีที่ข้อมติกำหนดให้ใช้มาตรการต่อหรือไม่ ก็เป็นสิทธิในการพิจารณาของแต่ละรัฐ และหากไม่ใช้มาตรการตามข้อมติก็ถือว่าไม่เป็นการละเมิดอนุสัญญาและก่อให้เกิดความรับผิด

- หลักกฎหมาย Soft Law

กรณีของหลักกฎหมาย Soft Law มีการตีความหมายเป็น 2 แบบ คือ การตีความให้เป็นชื่อที่มีใช้สำหรับกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ไม่ได้กำหนดข้อเรียกร้องหรือข้อกำหนด

<sup>29</sup> จตุรนต์ ธีระวัฒน์, กฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547) น. 89.

เกี่ยวกับสิทธิ และพันธกรณีไว้ชัดเจนแน่นอน สำหรับบุคคลทางกฎหมายใดที่ถูกกำหนดข้อกำหนดมีความคลุมเครือ โดยถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย แต่เนื้อหาของกฎเกณฑ์มีลักษณะที่มีความยืดหยุ่นไม่แน่นอนตายตัว แต่อาจมีการพัฒนาเป็นหลักกฎหมายที่มีความแน่นอนชัดเจน (Hard Law) ต่อไปได้<sup>30</sup>

อีกประการเป็นการตีความหมายถึงลักษณะของคุณค่า, แนวทาง, แนวความคิด และข้อเสนอ ที่อาจจะพัฒนาไปเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็ยังไม่เป็นหรือยังไม่ถึงขั้นที่ทำให้เป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ กรณีนี้จึงยังไม่ถือว่าเป็นกฎหมายใดๆ แต่ถือเป็นอีกชื่อหนึ่งของหลักการ ที่อาจจะมีลักษณะเป็นทางการหรือเป็นที่ยอมรับมากขึ้นในอนาคต

เมื่อพิจารณาจากข้อพิจารณาทั้ง 3 ประการแล้ว จะเห็นว่าข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคีตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 นั้นไม่ได้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย เป็นเพียงข้อเสนอแนะให้รัฐภาคีดำเนินการตาม โดยคำนึงถึงความร่วมมือของรัฐภาคีในการทำให้ข้อบทของอนุสัญญาฯ มีผลใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพ

3. กรณีการเข้าเป็นภาคี และการปรับใช้มาตรการระงับทางการค้าต่อประเทศไทยนั้น ประเทศไทยถูกใช้มาตรการระงับทางการค้า ด้วยสาเหตุในเรื่องการไม่ปรับใช้ข้อบทอนุสัญญาฯ อย่างมีประสิทธิภาพ ปลดปล่อยให้เกิดการกระทำที่เป็นการละเมิดข้อบทอนุสัญญาฯ อย่างร้ายแรง โดยการปล่อยให้ประเทศมีการค้า และกลายเป็นศูนย์กลางการค้าจะเข้ สายพันธุ์ *Crocodylus porosus* และ *Crocodylus siamensis* จนนำไปสู่การใช้มาตรการ เมื่อพิจารณาจะเห็นว่า การถูกใช้มาตรการระงับทางการค้าในปี ค.ศ. 1991 เกิดจากการที่ประเทศไทยเพิ่งจะเข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาฯ การจัดเตรียมกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ภายใน เพื่อรองรับอนุวัติการข้อบทอนุสัญญาฯ ยังไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งหมด ทั้งการกำหนดข้อบทที่ต้องมีเนื้อหาครอบคลุมและให้เป็นไปตามหลักการของอนุสัญญาฯ ทั้งในแง่ของวัตถุประสงค์ และกระบวนการในทางปฏิบัติ ประกอบกับการต้องผ่านกระบวนการในการออกกฎหมายภายใน จนทำให้การอนุวัติการข้อบทเป็นไปอย่างล่าช้า จนกระทั่งประเทศมีการออกกฎหมายรองรับ คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และการแสดงความจริงจังในการแก้ปัญหาในเวลาที่เหมาะสมของอนุสัญญาฯ

<sup>30</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 Relationship of Treaties and Soft Law".

CITES 1973 เข้ามาตรวจสอบกรณีที่เกิดขึ้นภายในประเทศไทย จึงทำให้สุดท้ายคณะกรรมการถาวรมีความเห็นในเพิกถอนการใช้มาตรการต่อประเทศไทย ในปี ค.ศ. 1992

ส่วนการนำเรื่องการค้าเสือในประเทศไทยเข้าสู่การพิจารณาตรวจสอบของคณะกรรมการถาวรนั้น แม้ผลการตัดสินใจจะไม่ได้กำหนดให้ใช้มาตรการระงับทางการค้า แต่ก็มีการใช้มาตรการในการเรียกให้แจ้งเรื่อง และขั้นตอนการแก้ปัญหา เพื่อพิจารณาและประเมินผล ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรายงานที่มีของประเทศไทยไปถึงคณะกรรมการจะเห็นว่าระบบการดำเนินการทั้งการกำหนดนโยบาย กระบวนการในทางกฎหมาย และการบังคับใช้ยังมีปัญหาที่ต้องแก้ไขอีกหลายประการ

ตามวิทยานิพนธ์ของ นายตินาศักดิ์ สุขนคร เรื่องการควบคุมการค้าเสือโคร่งของประเทศไทยนั้น ได้ระบุปัญหาของการดำเนินการตามข้อบัพทบัญญัติของ CITES 1973 ไว้หลายประการ โดยปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากข้อบกพร่องภายในที่ยังมีช่องโหว่ ไม่ครอบคลุมการค้าเสือทั้งหมด โดยเฉพาะกรณีการตีความการนำเข้า ส่งออก หรือส่งผ่าน และการครอบครองผลิตภัณฑ์จากเสือ ทำให้พิจารณาเห็นได้ว่า แม้ประเทศไทยจะได้มีการออกนิติการกฎหมายภายในเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญา CITES 1973 หลังจากกรณีการถูกใช้มาตรการทางการค้า แต่ก็เพียงการออกกฎระเบียบที่ครอบคลุมเนื้อหาการคุ้มครองสัตว์ป่าเพียงกว้างๆ ไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้ จนสุดท้ายต้องมีการออกเป็นกฎกระทรวงอย่างละเอียดเป็นเรื่อยๆ ไป ซึ่งทำให้ไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนแน่นอน<sup>31</sup>

ดังนั้นการดำเนินการภายในของประเทศไทย เพื่อให้เป็นไปตามข้อบัพทบัญญัติของ CITES 1973 ยังมีช่องโหว่และข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไข กรณีการถูกใช้มาตรการระงับทางการค้าตามอนุสัญญา ต่อประเทศไทยก็จะเห็นว่ามีผลทำให้ประเทศไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาในการดำเนินการในระดับหนึ่ง แม้จะยังไม่สมบูรณ์ในการปรับใช้ แต่ก็เป็นการที่กระตุ้นให้ประเทศไทยดำเนินการแก้ไขอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการใช้มาตรการทางการค้าทำให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจของประเทศ อย่างที่กล่าวว่าด้วยการที่ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศ ทำให้การส่งออกพืชป่าและสัตว์ป่า รวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนประกอบดังกล่าว ที่ไม่ได้เป็นข้อห้ามเด็ดขาดตามอนุสัญญา CITES 1973 ยังเป็นรายได้จำนวนมากของประเทศ

<sup>31</sup> ตินาศักดิ์ สุขนคร, การควบคุมการค้าเสือโคร่งของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549) น. 71-88.

และมีผลต่อการดำรงชีพของประชาชนบางกลุ่ม ดังนั้นการใช้มาตรการให้ดำเนินการตามอนุสัญญา CITES 1973 จึงถือว่ามีผลทำให้ประเทศไทยดำเนินการตามอนุสัญญาได้

#### 4.2.2 ข้อเสนอแนะ

1. กรณีความเหมาะสมในการปรับใช้มาตรการดำเนินการให้สอดคล้องกับอนุสัญญา CITES 1973 โดยเฉพาะความไม่โปร่งใส และเลือกปฏิบัติ อย่างที่เห็นได้ชัดกับกรณีของประเทศญี่ปุ่น สาเหตุหนึ่งที่สำคัญคือ ปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานภายในที่ถูกจัดตั้งจากอนุสัญญา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจใช้มาตรการ โดยเฉพาะคณะกรรมการถาวร

เป็นที่ชัดเจนว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีความร่วมมือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบทของรัฐภาคีซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีความอิสระ (compliance committee of independent experts) เช่นเดียวกับพิธีสารเกียวโต (Kyoto protocol) 1997 ที่จะสามารถทบทวนประเด็นที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบท และทำเป็นความเห็นแนะนำไปให้คณะกรรมการถาวร ให้กระทำการเป็นกรณีๆไป และทำความเข้าใจที่ประชุมรัฐภาคีในประเด็นที่เป็นพื้นฐานในการทำข้อมติหรือคำตัดสิน เช่นเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายภายในรัฐภาคี หรือการส่งรายงานประจำปี คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญอิสระนี้ยังอาจจะต้องแสดงบทบาทในการดูแลประเด็นอื่น เช่นการดูแลการทบทวนข้อมติหรือคำตัดสินของสำนักงานเลขาธิการ และการปรับใช้ความเห็นแนะนำของที่ประชุมรัฐภาคีที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบทและ ดูแลโดยตรงให้สำนักงานเลขาธิการดำเนินการตามความเห็นแนะนำนั้น

เพื่อให้การทำงานของระบบมีประสิทธิภาพ ควรให้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญอิสระมีอำนาจในการจัดตั้งกลุ่มทำงานย่อย คอยตรวจสอบทบทวนการใช้มาตรการโดยจะมุ่งเน้นถึงเหตุในการพิจารณาปรับใช้มาตรการว่ามีการดำเนินการไปบนพื้นฐานข้อมูลที่เพียงพอหรือไม่ การดำเนินการไม่ได้เป็นไปโดยการมือคตเลือกปฏิบัติ หรือมีข้อบกพร่อง และต้องเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญา CITES 1973 และถ้าหน่วยงานไม่สามารถชี้แจงคำถามเกี่ยวกับการใช้มาตรการดังกล่าวได้ การตัดสินใจใช้มาตรการก็จะตกไปและต้องมีการพิจารณาใช้มาตรการใหม่กันอีกครั้งและจะทำความเข้าใจในขอบเขตเกี่ยวกับมาตรการเรื่องการปรับใช้และการบังคับใช้ จากการมีความเห็นแนะนำให้ใช้มาตรการทางการค้าของหน่วยงานที่มีความสามารถในการทำความเห็น นอกจากนั้นเพื่อผลประโยชน์โดยรวม คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญอิสระควรจะมีการจัดเตรียมเพิ่มมากขึ้น เกี่ยวกับพื้นฐานตามกฎหมายที่ให้สิทธิในการมีความเห็นแนะนำให้ใช้มาตรการทางการค้า

2. กรณีการปรับใช้ข้อบทอนุสัญญาฯ ภายในประเทศไทย จากข้อสรุปจะเห็นว่า มีข้อบกพร่อง และช่องโหว่ในทางกฎหมายภายใน จึงเห็นว่าควรที่จะมีการปรับปรุงกฎหมายทั้งใน ส่วนของการคุ้มครองพืชป่า และการคุ้มครองสัตว์ป่า หรือมีการออกกฎหมายฉบับใหม่ที่มีเนื้อหา ครอบคลุมการคุ้มครองพืชป่า และสัตว์ป่าทั้งหมดตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 ซึ่งจะต้องมีการ นำไม่เพียงเนื้อหาตัวบทอนุสัญญาฯ มาปรับใช้เท่านั้น แต่จะต้องนำเอาคำตัดสิน หรือความเห็น แนะนำในเรื่องการตีความ ปัญหาการปรับใช้ และปัญหาการละเมิดข้อบทที่มีการหยิบยกขึ้นในเวที ที่ประชุมรัฐภาคี และคณะกรรมการถาวรมาพิจารณาประกอบการตรากฎหมาย และที่สำคัญต้อง เชื่อมโยงและพิจารณาออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการล่า และค้าที่ผิดกฎหมายของพืชป่าและสัตว์ ป่าในประเทศไทย โดยพิจารณาประกอบกับสถิติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ไม่เพียงกับ หน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ต้องสร้างความร่วมมือกันระหว่างรัฐและหน่วยงานอื่น ทั้งบริษัทเอกชน องค์กรระหว่างประเทศที่ไม่ใช่ในระดับรัฐบาล (NGOs) และสมาคม มูลนิธิที่เกี่ยวข้องกับการ คุ้มครองพืชป่าและสัตว์ป่า เพื่อที่จะสามารถมองเห็นปัญหาทั้งหมด ทั้งในภาพรวมและในส่วน รายละเอียดปลีกย่อยที่เกิดขึ้นจริง

สุดท้ายนอกจากการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในมีความชัดเจนครอบคลุมแล้ว การสร้าง จิตสำนึกของคนในประเทศก็เป็นเรื่องสำคัญ ทั้งในส่วนของภาครัฐ และภาคประชาชน โดยภาครัฐ นั้นต้องสร้างความเข้าใจของเจ้าพนักงานในการดำเนินงาน และปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อที่จะ สามารถปรับและบังคับใช้กฎหมายได้ถูกต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ การสร้างจิตสำนึกในการ ห่วงแหนทรัพยากรของชาติ เพื่อที่จะไม่เกิดปัญหาการละเว้นการดำเนินการตามหน้าที่ หรือ กลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมายเอง และภาคประชาชนทั้ง ส่วนของผู้ซื้อ ผู้ขายและผู้ขนส่ง ที่จะต้องสร้างจิตสำนึกในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่ถือว่าเป็น ทรัพย์สินของประเทศ ตราบใดที่คนในชาติยังไม่เห็นความสำคัญ หรือตระหนักถึงปัญหาเกี่ยวกับ การสูญพันธุ์ของพืชป่าและสัตว์ป่าอย่างแท้จริงแล้ว กฎหมายไม่ว่าจะมีการออกอย่างครอบคลุม หรือชัดเจนรัดกุมเพียงใด ก็คงไม่เพียงพอที่จะสามารถคุ้มครองพืชป่าและสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ ตามอนุสัญญาฯ CITES 1973 ได้