

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) กับการ
ควบคุมการค้างาช้างในประเทศไทย



นายบุญพัฒน์ มั่งมี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
(CITES) and Ivory trade control in Thailand

Mr. Punyapat Mangmee



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2016

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่า
และพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) กับการควบคุมการค้า
งาช้างในประเทศไทย

โดย

นายปณณพัฒน์ มั่งมี

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(นายสัตวแพทย์ ดร.บริพัตร ศิริอรุณรัตน์)

บุญพัฒน์ มั่งมี : อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) กับการควบคุมการค้าใน ประเทศไทย (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) and Ivory trade control in Thailand) อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์, 109 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมการค้าซึ่งตามหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES) และการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย และมาตรการอื่น ๆ ที่มีส่วนในการควบคุมการค้าซึ่งของไทย และวิเคราะห์กฎหมายและมาตรการเหล่านั้นมีข้อบกพร่องหรือไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาหรือไม่ เพื่อนำไปสู่แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและการปฏิบัติอันเหมาะสมสำหรับประเทศไทยในอนาคตต่อไปผลการศึกษาพบว่า อนุสัญญาได้จัดให้งาช้างเป็นตัวอย่างพันธุ์ (Specimens) ของชนิดพันธุ์ (Species) ช้าง ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นชนิดพันธุ์ตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 และมีกฎระเบียบที่เข้มงวดในทางการค้าในทางระหว่างประเทศ ซึ่งการค้าจะถูกควบคุมโดยใช้ระบบใบอนุญาตส่งออก ใบอนุญาตนำเข้า ใบรับรองการนำเข้า และในกรณีที่รัฐภาคีใดละเมิดหรือเพิกเฉยต่อการปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญา จะถูกปรับใช้มาตรการลงโทษ โดยการระงับทางการค้า (Trade Suspension) เช่น สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของรัฐภาคีนั้นเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีปัญหากลักลอบค้าซึ่งในทางระหว่างประเทศเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ประเทศไทยเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา และเคยถูกปรับใช้มาตรการระงับทางการค้า เนื่องจากกฎหมายของไทยยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ในปี พ.ศ. 2534 ทำให้ต้องมีการบัญญัติกฎหมายใหม่ เพื่อใช้ควบคุมการค้าซึ่งภายในประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558 รวมทั้งกำหนดมาตรการทางกฎหมายและมาตรการด้านการบริหารจัดการในอันที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพการควบคุมการค้าซึ่งให้ดีขึ้นกว่าในอดีต อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีมาตรการทางกฎหมายที่ช่วยให้การควบคุมการค้าซึ่งมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ยังคงปรากฏปัญหาหลายประการในการควบคุมการค้าซึ่งของไทย ทั้งที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษผู้กระทำผิดกฎหมาย เป็นต้น และปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการของรัฐตามพันธกรณีของอนุสัญญา เช่น ปัญหาบุคลากรของหน่วยงานรัฐที่ยังคงขาดทักษะในการปฏิบัติการควบคุมการค้าซึ่ง ปัญหาด้านงบประมาณในการดำเนินงาน เป็นต้น ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการควบคุมการค้าซึ่งของประเทศไทย ได้แก่ การกำหนดโทษผู้กระทำความผิดตามมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับข้อบทของอนุสัญญา รวมทั้งเสนอแนวทางการดำเนินการอื่น ๆ เพื่อให้การควบคุมการค้าซึ่งของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5785990334 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: IVORY / IVORY TRADE CONTROL / CITES

PUNYAPAT MANGMEE: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) and Ivory trade control in Thailand. ADVISOR: ASST. PROF. PAREENA SRIVANIT, 109 pp.

This Thesis aims to study the area of ivory trade control under Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Fauna and Flora (CITES) and also Thailand's implementation of its obligations under the Convention. It will focus on the significant legislation implementing the CITES as to the governing of the ivory trade in Thailand. In addition, it will explore and examine measures taken by Thai government and other laws and regulations relating to the control of ivory trade. This is to assess whether all these governmental actions are inefficient or in accordance with the Convention, which will finally result in the effective way to improve the related laws and regulations and also the appropriate measures in the future.

The result of the study reveals that CITES impose the ivory as the specimens of the elephant species. The Appendix I of the Convention is reserved for "all species threatened with extinction which are or may be affected by trade." The trade in specimens of species specified in this Appendix is subject to stringent regulatory requirements in not only exporting states but also importing states. Failure to comply with the Convention would entail a trade suspension of CITES-listed flora and fauna, which this in turn would cause great economic losses to the states. However, the problems concerning the illegal ivory smuggling trade still continue because the parties to the Convention remiss in complying with the Convention.

Thailand became a Party in 1983 and failed to comply with the Convention, which led it to be subject to a trade ban. To resolve the issue, it enacted the new laws to govern the domestic ivory trade which are the Ivory Trade Act B.E. 2558 (2015) and the Wild Animal Reservation and Protection Act, B.E. 2535 (1992). In addition, it also imposed several legislative measures and administrative measures to reinforce the effectiveness of the ivory trade control. Despite the aforementioned action was adopted, there still have been various problems surrounding this area. The problems are not only the ones concerning the laws, including the imposed penalties which are incompatible with the Convention but also the problems as to Thailand's administration in implementing the Convention such as the insufficient skills of the agencies involved in regulating the trade in ivory, problems concerning the operational finance etc.

As a result, this thesis proposes that Thailand should improve and amend the legislative measures for enhancing the capacity to govern the ivory trade in Thailand by imposing of the penalties on the person being against the article 24 of the Wild Animal Reservation and Protection Act, B.E. 2535 (1992) for the purpose of being more explicit and consistent with the CITES. In addition, Thai government should ensure strict and constant law enforcement. For administrative measures, Thai government should develop the capacities and skills of the agencies involved in regulating the ivory trade and also constantly provide financial support. This will lead to a greater efficacy of governing the trade in ivory in Thailand.

Field of Study: Laws
Academic Year: 2016

Student's Signature

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ ด้วยความเมตตากรุณาของ ผศ.ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำปรึกษา ชี้แนะแนวทางการจัดทำ และให้ความช่วยเหลือมาโดยตลอด จนกระทั่งสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ ศ.ดร.ศักดา ธนิตกุล น.สพ.ดร.บริพัตร ศิริอรุณรัตน์ ที่รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และอ.ดร.อัษฎาพร ไกรพานนท์ ที่ได้ให้แนวทาง ชี้แนะความรู้ต่าง ๆ และแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณนายภุชณะ จ้างสินธุ์ (ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย) สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่สนับสนุน ส่งเสริม และคอยห่วงใยไต่ถามการเรียนของข้าพเจ้ามาโดยตลอด ขอขอบคุณ พี่เยาว์ พี่ภัทร พี่เอ็ม พี่ส้ม พี่ที ต้อม พี่เมย์ และ พี่ๆ น้องๆ ในกลุ่มงานฯ ทุกคนที่ได้คอยช่วยเหลือให้การเรียนและวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบพระคุณ ท่านเกษมสันต์ จิณวาโส (ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น) คุณอภิญา ใจแท้ นักวิชาการป่าไม้ชำนาญการ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และคุณจันทน์ปาย องค์กรวิเวทยา ผู้จัดการงานรณรงค์ต่อต้านการค้าสัตว์ป่า WWF ประเทศไทย รวมทั้งผู้เคยประกอบพาณิชย์กิจงานข้าง ณ ตลาดนัดสวนจตุจักร ซึ่งได้ให้ข้าพเจ้าเข้าสัมภาษณ์เกี่ยวกับการควบคุมการค้างานข้างของประเทศไทย รวมทั้งผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมาย จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ได้อนุมัติทุนการศึกษาให้ข้าพเจ้าได้มีโอกาสได้ศึกษาเล่าเรียนในครั้งนี้ รวมทั้งขอขอบคุณผู้ที่มีส่วนในการช่วยเหลือให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ที่ข้าพเจ้าไม่ได้เอ่ยนาม รวมทั้งเจ้าของตำรา เอกสาร บทความ และเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่อำนวยความสะดวกให้ข้าพเจ้า

สุดท้ายขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อปรีชา มั่งมี และคุณแม่สุพินธ์ มั่งมี ผู้เป็นพระพรหมของผู้เขียน ซึ่งแม้ท่านทั้งสองจะมีได้ร่ำเรียนมาสูงแต่ได้มานะ อดทน ส่งเสียให้ข้าพเจ้าได้มีโอกาสศึกษา หาความรู้ ตั้งแต่ชั้นปริญญาตรี จนถึงปัจจุบัน รวมทั้งได้ให้กำลังใจ ส่งเสริม ให้ข้าพเจ้ามุ่งมั่น มานะ จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้จนสำเร็จ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญรูปภาพ.....	1
บทที่ 1.....	1
บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 ขอบเขตการศึกษา.....	8
1.4 วิธีการศึกษาวิจัย.....	8
1.5 สมมติฐาน.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
บทที่ 2.....	10
แนวความคิดและหลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและ พืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES).....	10
2.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา.....	10
2.1.1 ความเป็นมาของอนุสัญญา.....	10
2.1.2 วัตถุประสงค์ของอนุสัญญา.....	12
2.1.3 องค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบตามอนุสัญญา.....	15
2.2 คำนิยาม หลักการ และพันธกรณีภายใต้อนุสัญญา.....	17
2.2.1 คำนิยามที่สำคัญในอนุสัญญา.....	17
2.2.2 หลักการเบื้องต้นของอนุสัญญา.....	21

2.2.3 พันธกรณีของรัฐภาคีในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าสัตว์ป่า	31
2.3 หลักการเกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้างตามอนุสัญญา	32
2.3.1 บทนิยามของคำว่า “งาช้าง”	32
2.3.2 พันธกรณีของรัฐภาคีในการควบคุมการค้างาช้าง	33
บทที่ 3	34
มาตรการในการควบคุมการค้างาช้างภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES).....	34
3.1 มาตรการสำคัญในการควบคุมการค้างาช้าง.....	35
3.1.1 การควบคุมการส่งออก.....	36
3.1.2 การควบคุมการนำเข้า.....	36
3.1.3 การควบคุมการนำผ่าน.....	37
3.2 การควบคุมการค้างาช้างตาม Species programmes.....	37
3.2.1 MIKE (Monitoring the illegal killing of Elephants).....	37
3.2.2 ETIS (Elephant trade information system).....	39
3.2.3 แผนปฏิบัติการงาช้าง (NIAPs : CITES National Ivory Action Plans).....	41
3.3 กลไกและมาตรการบังคับใช้อนุสัญญา	42
3.3.1 การรายงานและการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี.....	46
3.3.2 การดำเนินมาตรการทางด้านการสนับสนุนช่วยเหลือรัฐภาคี.....	47
3.3.3 การใช้มาตรการเพื่อบังคับใช้อนุสัญญา.....	48
3.3.4 การใช้มาตรการตามกลไกภายในของรัฐภาคี	62
บทที่ 4	64
การวิเคราะห์มาตรการของไทยตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES).....	64
4.1. สถานะ การดำเนินการและมาตรการของประเทศไทยต่ออนุสัญญาก่อนปี พ.ศ. 2534...65	

4.1.1 สถานะทางกฎหมายของไทย	65
4.1.2 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพันธกรณี	65
4.1.3 ความสอดคล้องต่อพันธกรณีของไทยภายใต้อนุสัญญา	66
4.2 สถานะ การดำเนินการและมาตรการของประเทศไทยต่ออนุสัญญาช่วงปี พ.ศ.2534 – 2557 67	
4.2.1 สถานะทางกฎหมายของไทย	67
4.2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพันธกรณี	73
4.2.3 ความสอดคล้องต่อพันธกรณีของไทยภายใต้อนุสัญญา	79
4.3 สถานะ การดำเนินการและมาตรการของประเทศไทยต่ออนุสัญญาช่วงปี พ.ศ.2557 – ปัจจุบัน.....	80
4.3.1 สถานะทางกฎหมายของไทย	80
4.3.2 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพันธกรณี	93
4.3.3 ความสอดคล้องต่อพันธกรณีของไทยภายใต้อนุสัญญา	94
บทที่ 5	96
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	96
5.1 บทสรุป.....	96
5.2 ข้อเสนอแนะ	98
รายการอ้างอิง	102
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	109



สารบัญรูปร่างภาพ

รูปร่างภาพที่ 1 บัญชีและการใช้เอกสารประกอบการนำเข้า ส่งออก และนำผ่านสัตว์ป่าและพืชป่า รวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่ทำจากพืชป่าและสัตว์ป่า ตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา	30
รูปร่างภาพที่ 2 การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้างในประเทศไทย เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2559 ด้านตรวจสัตว์ป่าลาดกระบัง จัดนิทรรศการที่ตลาดนัดจตุจักร กรุงเทพฯ ให้ความรู้เกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้าง ภายในประเทศและรณรงค์ไม่ให้นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติซื้องาช้างจากประเทศไทย.....	89
รูปร่างภาพที่ 3 การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้างในประเทศไทย เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2559 ด้านตรวจสัตว์ป่าลาดกระบัง จัดนิทรรศการที่ตลาดนัดจตุจักร กรุงเทพฯ ให้ความรู้เกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้าง ภายในประเทศและรณรงค์ไม่ให้นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติซื้องาช้างจากประเทศไทย.....	89
รูปร่างภาพที่ 4 ป้ายประชาสัมพันธ์การให้ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์และลดการบริโภคงาช้าง ณ สุขา แห่งที่ 1 ตลาดนัดสวนจตุจักร กรุงเทพฯ.....	90
รูปร่างภาพที่ 5 ป้ายประชาสัมพันธ์การให้ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์และลดการบริโภคงาช้าง ณ สุขา แห่งที่ 2 ตลาดนัดสวนจตุจักร กรุงเทพฯ.....	91
รูปร่างภาพที่ 6 ป้ายประชาสัมพันธ์การให้ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์และลดการบริโภคงาช้าง ณ จุดนัดพบ ตลาดนัดสวนจตุจักร กรุงเทพฯ	92

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มนุษย์เรามีความสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างใกล้ชิด ทั้งในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ และในขณะเดียวกัน ก็เป็นผู้ใช้ประโยชน์จากธรรมชาติในการดำรงชีวิต จึงช่วยให้มีชีวิตรอดอยู่ได้และสามารถทำให้คุณภาพชีวิตของมนุษย์ดีขึ้น แต่ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการรู้จักใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาด (Wise Use) และมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นระบบ อย่างเหมาะสม โดยจะต้องคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับ (Carrying Capacity) เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน (Sustainable Utilization) เพราะหากมีการตัดวงใช้ประโยชน์ที่มากเกินไป และขาดความระมัดระวังในการใช้ ก็ย่อมจะก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม จนกลายเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ย้อนกลับมาส่งผลกระทบต่อชีวิต และความเป็นอยู่ของมนุษย์ในที่สุด

การค้าพืชป่าและสัตว์ป่าระหว่างประเทศโดยไม่คำนึงถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เป็นปัจจัยที่ทำให้พืชป่าและสัตว์ป่าทั่วโลกลดจำนวนลง จนสูญพันธุ์หรือถูกคุกคามจนอยู่ในสถานะใกล้สูญพันธุ์จากการค้าดังกล่าว ดังที่เกิดขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ.2503 ซึ่งมีการล่าและฆ่าสัตว์ป่าเป็นจำนวนมากในแต่ละปี การค้าสัตว์ป่าและพืชป่าแบบผิดกฎหมายมีมูลค่าสูงถึง 4.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งการค้าดังกล่าวส่งผลให้เกิดการสูญพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าหลายชนิดโดยขาดการควบคุมดูแล เช่น การฆ่าช้างเพียงเพื่อเอางา รวมการลักลอบนำกระบอกเพชรและกล้วยไม้ป่าบางสายพันธุ์ เพื่อไปจำหน่ายยังประเทศต่าง ๆ เป็นต้น ก่อให้เกิดการตระหนักถึงปัญหาทรัพยากรขาดแคลนในอนาคต จึงเกิดแนวความคิดที่จะร่วมมือกันระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่าและควบคุมการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าในปี พ.ศ. 2513 โดยได้มีการพูดถึงหลักการเป็นครั้งแรกในการประชุมของสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ (The International Union for Conservation of Nature and Natural Resource : IUCN) และต่อมาการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมก็ได้เริ่มขึ้นในการประชุมขององค์การสหประชาชาติ ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ในปี พ.ศ. 2515 และในปี พ.ศ. 2516 สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติได้จัดประชุมขึ้นอีกครั้ง เพื่อร่างอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora : CITES) หรือที่เรียกกันว่า

อนุสัญญาว่าอชิงตัน ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี.¹ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมถึง 88 ประเทศ และในจำนวน 21 ประเทศได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาเป็นประเทศภาคีทันที อนุสัญญานี้ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2518² ภายหลังจากที่ประเทศต่าง ๆ จำนวน 10 ประเทศ ได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อบทที่ 22 วรรค 1 ที่ว่าอนุสัญญาฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับภายหลังจาก 90 วัน นับจากประเทศที่ 10 ได้ยื่นหนังสือการให้สัตยาบัน หรือการอนุมัติไปยังประเทศผู้รับจดทะเบียน การประชุมนี้ประเทศไทยได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมด้วย ซึ่งจากนโยบาย และวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฉบับนี้ ทำให้เล็งเห็นถึงนโยบายและวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์ ต่อประเทศไทย ในการคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่า รวมทั้งป้องกันการลักลอบค้าสัตว์ป่าผิดกฎหมายได้ จึงได้ลงนามเป็นภาคีอนุสัญญา ในปี พ.ศ. 2518 และได้ให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2526 เป็นสมาชิกลำดับที่ 78 ซึ่งปัจจุบันมีประเทศที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาทั้งสิ้น 183 ประเทศ (พฤษภาคม 2560)³ นับเป็นอนุสัญญาเพียงฉบับเดียวที่ประสานประโยชน์ระหว่างการคุ้มครองสัตว์ป่ากับการค้า เข้าด้วยกัน และมีองค์กร UNEP (United Nations Environment programed) เป็นผู้บังคับบัญชา เลขาธิการสำนักเลขาธิการอนุสัญญา⁴ รวมทั้งได้รับทุนสนับสนุนจากประเทศภาคี

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES) ได้กำหนด มาตรการควบคุมทางการค้าระหว่างประเทศ โดยใช้มาตรการในการตรวจสอบแหล่งกำเนิด หรือแหล่งที่มา ของสัตว์ป่าและพืชป่าและควบคุมการส่งออก นำเข้า และนำผ่านเป็นสำคัญ ซึ่งมาตรการภายในของ ประเทศภาคีแต่ละประเทศเป็นสิ่งจำเป็นต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามอนุสัญญา โดยเฉพาะ มาตรการด้านกฎหมายภายในถือเป็นปัจจัยสำคัญ อนุสัญญาฉบับนี้ ได้ให้ความคุ้มครองแก่สัตว์ป่าและ พืชป่ากว่า 35,000 สายพันธุ์ในระดับที่แตกต่างกันไป โดยในขณะแรกเริ่มได้กำหนดให้ช้างเอเชียเป็นสัตว์ป่า ตามบัญชี 1 (Appendix I) คือเป็นสัตว์ชนิดที่ใกล้สูญพันธุ์ที่ห้ามทำการค้าโดยเด็ดขาด ยกเว้นในกรณี พิเศษ เช่น การศึกษาวิจัยทางวิชาการและการแพทย์ เป็นต้น และช้างแอฟริกาเป็นสัตว์ป่าตามบัญชี 2 (Appendix II) คือมีการค้าได้ โดยมีการกำหนดโควตาและต้องมีการควบคุมโดยระบบใบอนุญาต

¹ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, "อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) Cites," (กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์).

² Chris Huxley, "Cites : The Vision" in *Endangered Species Threatened Convention the Past and Future of Cites*. (London: Earthscan Publication Ltd, 2000),

³ CITES, "Member Countries."

⁴ "The Cites Secretariat," (CITES).

มาตรา II ข้อ 2 (a) ของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์(CITES) ได้กำหนดความหมายของคำว่า ตัวอย่างพันธุ์ ให้หมายถึง ชิ้นส่วนใด ๆ ที่ยังสามารถดูออกได้ของชนิดพันธุ์สัตว์ที่กำหนดอยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 ดังนั้น งามช้างจึงเป็นตัวอย่างพันธุ์ของช้างและต้องห้ามทำการค้าระหว่างประเทศโดยเด็ดขาดเช่นเดียวกันกับช้างซึ่งแสดงให้เห็นถึงการที่อนุสัญญาขยายขอบเขตความคุ้มครอง ให้ครอบคลุมถึงกรณีสินค้าที่มีส่วนประกอบ หรือส่วนผสมที่ได้มาจากงามช้างด้วย เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอนุสัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา แต่อย่างไรก็ตามประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกซึ่งมีการใช้ประโยชน์จากงามช้างมายาวนาน ทั้งเพื่อเป็นเครื่องประดับ และการประกอบพิธีทางศาสนา รวมทั้งเพื่อแสดงฐานะทางสังคม ซึ่งจะพบได้ในสังคมชั้นสูง รวมทั้งเป็นผลจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วงปี พ.ศ. 2513 - 2523 โดยเฉพาะในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้มีความต้องการงามช้างสูงและนำไปสู่การล่าช้างเพื่อเอางามอย่างหนัก และเกิดการลักลอบค้างามช้างผิดกฎหมาย เป็นผลให้มีการลดลงของประชากรช้างเอเชียและช้างแอฟริกาอย่างรวดเร็ว อย่างเช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2531 มีช้างแอฟริกาถูกฆ่าตายเป็นจำนวนมาก ในบางประเทศจึงได้ดำเนินมาตรการควบคุมที่เข้มงวดในการคุ้มครองช้าง เช่น สหรัฐอเมริกาประกาศห้ามการนำเข้างามช้างโดยไม่มีข้อยกเว้น⁵ เป็นต้น แสดงให้เห็นถึงความต้องการในการบริโภคสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า โดยเฉพาะงามช้างมาจากกลุ่มผู้บริโภคหลายกลุ่ม ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริโภคคือวัฒนธรรม (Culture) ที่มีผลต่อความเชื่อในการบริโภคสัตว์ป่าและ ซากของสัตว์ป่า ส่วนผสมยา เครื่องประดับที่บ่งบอกสถานะทางสังคม ของฝาก สัตว์เลี้ยง และเกมกีฬา เป็นต้น ซึ่งในช่วงการประชุมประเทศภาคี ได้มีการพูดถึงอุปสงค์ (Demand) อย่างกว้างขวางซึ่งสาเหตุที่ช้างจากประเทศในทวีปแอฟริกาถูกล่าเป็นจำนวนมากเนื่องจากมีอุปสงค์จากประเทศผู้บริโภคสูงมาก เช่น ญี่ปุ่น สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น หากหยุดยั้งอุปสงค์ดังกล่าวได้ จะเป็นการลดการค้างามช้างในทวีปแอฟริกาได้ ซึ่งในระหว่างการประชุมรัฐภาคีได้มีการแสดงความคิดเห็นและขอให้ที่ประชุมพิจารณาจากข้อเท็จจริงและมองในมุมตรงข้าม หากสินค้าไม่มีแหล่งทรัพยากรและไม่มี การสนอง (Supply) อย่างต่อเนื่องหรือหากประเทศต้นทางมีการป้องกันและควบคุมการลักลอบนำเข้า ส่งออก และนำผ่านงามช้าง อุปสงค์ของตลาดอาจลดลง แสดงให้เห็นถึงลูกโซ่ของการลักลอบค้าสัตว์ป่าจากประเทศต้นทาง (supply source/source country) ไปยังประเทศปลายทาง (consumer country) โดยนำผ่านประเทศทางผ่าน (destination transit) ที่สำคัญ ซึ่งโดยปกติมักจะไม่ใช่เส้นทาง การเดินทางปกติ เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจจับ ซึ่งสำนักเลขานุการไซเตส ได้มีมาตรการหลายอย่างเพื่อ จำกัดภัยคุกคามที่เกิดกับประชากรช้างโดยผ่านข้อบังคับตามข้อบของอนุสัญญาในด้านการควบคุม การค้างามช้าง ดังนั้น ในการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา (Conference of the Parties) ครั้งที่ 7 เมื่อปี

⁵ u.s.fish & wildlife service, "What Is the "Global Ban" on Ivory Trade?."

พ.ศ. 2532 จึงได้มีการลงมติขึ้นบัญชีให้ช้างแอฟริกาเป็นสัตว์ป่าตามบัญชี 1 มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2533 จึงทำให้ช้างแอฟริกา มีสถานะเช่นเดียวกับช้างเอเชีย คือ ห้ามมีการค้างาช้างและผลิตภัณฑ์จากงาช้างโดยเด็ดขาด นอกจากนี้สำนักเลขาธิการไซเตส ได้มีมาตรการหลายอย่างเพื่อจำกัดภัยคุกคามที่เกิดกับประชากรช้างโดยผ่านข้อบังคับนานาชาติในด้านการค้างาช้าง ดังนั้นในการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา (Conference of the Parties) ครั้งที่ 7 เมื่อปี พ.ศ. 2532 จึงได้มีการลงมติขึ้นบัญชีให้ช้างแอฟริกาเป็นสัตว์ป่าตามบัญชี 1 มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2533 จึงทำให้ช้างแอฟริกา มีสถานะเช่นเดียวกับช้างเอเชีย คือ ห้ามมีการค้างาช้างและผลิตภัณฑ์จากงาช้างโดยเด็ดขาด นอกจากนี้รัฐภาคีอนุสัญญา ยังมีความกังวลอย่างต่อเนื่อง เกี่ยวกับการค้างาช้างที่ผิดกฎหมาย และได้มีการบรรจุวาระการประชุมเกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้างตั้งแต่การประชุมภาคีสมาชิกมาเป็นระยะ รวมทั้งได้กำหนดมาตรการในการควบคุมการค้างาช้างผิดกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับปัญหาการลักลอบค้างาช้างระหว่างประเทศ

ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์เกี่ยวกับความสัมพันธ์และความผูกพันของคนกับช้าง ตลอดจนเรื่องของการค้างาช้างทั้งการนำเข้าและส่งออก โดยเฉพาะการส่งออกงาช้างไปยัง สาธารณรัฐประชาชนจีน และญี่ปุ่นย้อนหลังไปเมื่อหลายศตวรรษที่ผ่านมา ซึ่งมีการบันทึกไว้ช่วงศตวรรษที่ 13 ประเทศไทยส่งออกปลายงาและงาช้าง น้ำหนักตั้งแต่ 7 ถึง 20 กิโลกรัมแต่มิได้ระบุปริมาณ และศตวรรษที่ 19 มีการส่งออกงาช้าง 20 ตัน ไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีน ในขณะเดียวกันพบว่าร้อยละ 90 ของงาช้างในตลาดญี่ปุ่นมาจากประเทศไทยและหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจของการค้างาช้างประเทศไทยที่มีมาอย่างยาวนาน

ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 ซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องดำเนินการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญา แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องของสัตว์ป่าในขณะนั้น ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ยังคงมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา จึงต้องมีการตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับอนุสัญญามากขึ้น รวมทั้งเป็นกฎหมายสำคัญที่นำมาใช้ในการควบคุมการค้างาช้าง แต่ยังคงปรากฏว่ามีการลักลอบค้างาช้างผิดกฎหมายอยู่อย่างต่อเนื่อง จากสถิติการลักลอบล่าช้างที่สูงขึ้นเพื่อเอางา และการลักลอบนำเข้างาช้างแอฟริกา มีปลายทางที่ประเทศไทยมีการเพิ่มปริมาณสูงขึ้น ประกอบกับร้านค้าผลิตภัณฑ์งาช้างในต่างจังหวัด ใน กรุงเทพมหานคร ของประเทศไทยเพิ่มจำนวนมากขึ้นและประมาณการว่าเกินกำลังผลิตของงาช้างบ้านที่มีในประเทศไทย ช่องว่างทางกฎหมายในการควบคุมการค้างาช้างในประเทศ จึงเป็นประเด็นสะสม ทำให้เริ่มมีการพูดคุยในการประชุมคณะกรรมาธิการ ครั้งที่ 55 เมื่อปี พ.ศ. 2549 เกี่ยวกับความตั้งใจจริงของรัฐบาลไทย

ต่อบทบัญญัติและข้อกำหนดของไซเตสหรือไม่ เนื่องจากการค้าช้างและงาช้างยังคงเติบโตในประเทศไทยทั้งที่มีความพยายามของนานาชาติและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่พยายามให้มีการบังคับใช้กฎหมายทั้งกฎหมายภายในประเทศและกฎระเบียบของอนุสัญญา

รายงานของ TRAFFIC โดย Daniel Stiles⁶ ในปี พ.ศ.2552 ได้ทำการสำรวจและศึกษาการค้าช้างและงาช้างในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2549 - 2550 ได้สรุปประเด็นสำคัญไว้ว่า

1) การสำรวจปริมาณผลิตภัณฑ์งาช้างที่วางขายแบบเปิดเผยในปี พ.ศ. 2549 - 2550 มีจำนวน 23,000 ชิ้น ลดลงจากปี พ.ศ. 2544 - 2546 ซึ่งมีจำนวน 88,000 ชิ้น แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังเป็นประเทศที่มีอุตสาหกรรมการค้างาช้างขนาดใหญ่ที่สุดและที่มีความเคลื่อนไหวมากที่สุดในโลก โดยในส่วนของผิดกฎหมายจะมีสัดส่วนที่เป็นรองสาธารณรัฐประชาชนจีน และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนเท่านั้น

2) การสำรวจจำนวนผู้ประกอบการรายย่อย (retail outlets) ในประเทศไทย จำนวน 201 ร้าน มีชิ้นงานของงาช้างประมาณ 23,258 ชิ้น โดยที่กรุงเทพมหานคร มีร้านประกอบกิจการพาณิชย์งาช้างที่ใหญ่ที่สุดถึง 151 ร้าน มีชิ้นงาช้าง จำนวน 12,517 ชิ้นงาน อำเภอยุทหิรี จังหวัดนครสวรรค์ มีร้านประกอบกิจการพาณิชย์งาช้าง จำนวน 8 ร้าน มีชิ้นงาช้างอย่างต่ำ 7,611 ชิ้นงาน จังหวัดเชียงใหม่ มีร้านประกอบกิจการพาณิชย์งาช้าง จำนวน 26 ร้าน มีชิ้นงาช้างอย่างต่ำ 2,323 ชิ้นงาน และจังหวัดอุทัยธานีมีร้านประกอบกิจการพาณิชย์งาช้าง จำนวน 6 ร้าน มีชิ้นงาช้าง 361 ชิ้นงาน

3) TRAFFIC ทำการสำรวจซ้ำในปี 2551 พบว่ามีผู้ประกอบการค้างาช้างรายย่อยเพิ่มขึ้น 69 ร้าน มีชิ้นงาช้างเพิ่มขึ้น 3,019 ชิ้นงาน แบ่งเป็น ในกรุงเทพมหานครเพิ่ม 63 ร้าน ชิ้นงาช้าง เพิ่มขึ้น 2,901 ชิ้นงาน จังหวัดเชียงใหม่เพิ่ม 3 ร้าน ชิ้นงาช้างเพิ่ม 73 ชิ้นงาน และอำเภอยุทหิรี จังหวัดนครสวรรค์ เพิ่ม 3 ร้าน ชิ้นงาช้างเพิ่ม 144 ชิ้นงาน

4) การขายชิ้นงานของงาช้างภายในโรงแรม ในปี พ.ศ. 2550 มีจำนวนลดลง จากปี พ.ศ. 2546 กล่าวคือใน 17 โรงแรม จำนวน 5,355 ชิ้น ลดลงเหลือ 7 โรงแรม จำนวน 1,342 ชิ้นงาน

5) ราคาของงาช้างดิบในประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้น เกินร้อยละ 300 ในช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2551 เนื่องจากการตรวจยึดงาช้างผิดกฎหมายจำนวนมาก ทำให้งาช้างในตลาดมีตหายากขึ้น ปลายงาช้างบ้านน้ำหนักน้อยกว่าหนึ่งกิโลกรัม ราคา 340 - 1200 ดอลลาร์สหรัฐ/กิโลกรัม จากเดิมราคาไม่เกิน 100 ดอลลาร์สหรัฐ/กิโลกรัม และส่วนของงาช้างน้ำหนักไม่เกินห้ากิโลกรัม ราคา 286 - 429 ดอลลาร์สหรัฐ/กิโลกรัม จากเดิมราคาระหว่าง 91 - 182 ดอลลาร์สหรัฐ/กิโลกรัม

⁶ Daniel Stiles, "The Elephant and Ivory Trade in Thailand," (Malaysia: TRAFFIC Southeast Asia, 2009).

6) นักแกะสลักงาช้างในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2544 มีประมาณไม่ต่ำกว่า 100 คน แต่ลดลงเหลือไม่เกิน 60 คนในปี พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตามจากการสำรวจได้พบอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากงาช้างประเภทใหม่ ซึ่งไม่เคยมีบันทึกไว้และมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมีโรงงานแกะสลักจำพวกหัวเข็มขัด เข็มกลัด ตุ้มหูและแหวน เป็นต้น เกิดขึ้นที่จังหวัดอุทัยธานีอย่างน้อย 8 แห่ง ในจังหวัดชัยนาท 1 แห่งและในกรุงเทพฯมีการจ้างนักแกะสลักเพิ่มอย่างน้อย 45 คนในขณะที่ศูนย์กลางการแกะสลักงาช้างที่อำเภอพยุหะคีรีชบเซาเนื่องจากแรงกดดันจากรัฐบาล และงาช้างดิบที่ขาดแคลน

7) เจ้าหน้าที่ศุลกากรและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามอนุสัญญาในประเทศไทย บางครั้งไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภายในประเทศและระเบียบตามข้อบอ้อนุสัญญา เช่น กรณีการส่งออกช้าง โดยในช่วงปี พ.ศ. 2523 - 2548 ใบอนุญาตส่งออกช้างจำนวนหนึ่งในสี่ถูกทำขึ้นด้วยข้อมูลที่มาของช้าง ไม่ถูกต้อง และบางกรณีใบอนุญาตส่งออกไม่สมบูรณ์และไม่ถูกต้องแต่ไม่มีการแก้ไข

8) การส่งออกช้างเอเชียเก้าเชือกไปยังเครือรัฐออสเตรเลีย และห้าเชือกส่งไปสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทั้งที่มีประกาศกระทรวงพาณิชย์ ลงวันที่ 17 มีนาคม 2549 ห้ามส่งช้างออกนอกประเทศ ซึ่งเป็นคำถามถึงความชัดเจนของนโยบายของประเทศไทยเกี่ยวกับการค้าช้าง

9) ประเทศไทยมีการลักลอบนำเข้าช้างจากประเทศเมียนมาร์เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

10) มติที่ประชุมภาคีอนุสัญญา ครั้งที่ 14 ณ ราชาอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ เมื่อปี พ.ศ. 2550 ได้จัดให้ประเทศไทยเป็นประเทศในกลุ่มที่ต้องให้ความสำคัญในลำดับต้นในการปฏิบัติตาม ตรวจสอบ การดำเนินการควบคุมการค้างาช้างภายในประเทศ และต้องมีการกำหนดมาตรการควบคุมตามแนวทางในข้อมติที่ประชุมรัฐภาคี ที่ 10.10 (มีการแก้ไขในที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 12) เรื่องการค้าตัวอย่างพันธุ์ช้าง (trade on elephant specimens) ซึ่งประเทศไทยเพิ่งเริ่มที่จะพิจารณาดำเนินการ ดังนั้น จึงยังไม่มีควมก้าวหน้าใดๆ ในการดำเนินการควบคุมการค้างาช้าง

จากข้อมูลข้างต้นจึงสรุปว่าความพยายามของรัฐบาลไทยที่เกี่ยวกับการลักลอบนำเข้างาช้างดิบ และการควบคุมอุตสาหกรรมงาช้างและการควบคุมการค้า แสดงให้เห็นความสำเร็จในด้านของการลดจำนวนผลิตภัณฑ์ที่วางขายอย่างเปิดเผย แต่ในทางตรงข้ามจำนวนร้านค้างาช้างรายย่อย ปรากฏว่ามีจำนวนเพิ่มขึ้น ในขณะที่นักแกะสลักดูเหมือนลดจำนวนลง ซึ่งคงต้องใช้เวลาในการติดตามถึงผลการดำเนินงานทั้งการควบคุมตลาดและการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังคงถูกจับตามองจากหลายฝ่ายในฐานะเป็นตลาดงาช้างขนาดใหญ่ มีการอนุญาตให้ค้างาช้างภายในประเทศอย่างถูกกฎหมาย และมีช่องว่างทางกฎหมายทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญ คือ มีการลักลอบนำงาช้างแอฟริกาซึ่งได้มาอย่างผิดกฎหมายเข้ามา ปะปน กับงาช้างที่ถูกกฎหมาย และไม่สามารถจำแนกแยกแยะได้ ซึ่งทำให้ประเทศไทย ได้รับแรงกดดันจากรัฐภาคีสมาชิกอนุสัญญาสำนักเลขาธิการ และ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และต้องดำเนินการมาตรการในการควบคุมการค้า

างข้างให้มีความเข้มงวด รัดกุมมากยิ่งขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกปรับใช้มาตรการระงับทางการค้า ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ คือ การตราพระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558 ซึ่งทำให้การควบคุมการค้างาช้างบ้านมีประสิทธิภาพมากขึ้น และการกำหนดให้ช้างแอฟริกา เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดย พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2557 ซึ่งทำให้ช้างแอฟริกาได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย⁷ แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีความไม่สอดคล้องของกฎหมายกับอนุสัญญา ในบางส่วน ซึ่งการศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบ ระหว่างกฎหมายไทยและอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES) จะทำให้การดำเนินการของประเทศไทย ในการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญา มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเป็นที่มาของการทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การควบคุมการค้างาช้างภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES)”

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษากฎหมาย มาตรการ หลักเกณฑ์ในอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) ในประเด็นที่เกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้าง
2. ศึกษากฎหมายและมาตรการของไทยในการอนุวัติการตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) ในประเด็นที่เกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้าง
3. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศไทยต่ออนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) ในประเด็นที่เกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้าง
4. ศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบความสอดคล้องของกฎหมายไทยกับอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) ในประเด็นที่เกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้าง
5. ศึกษาแนวทางการดำเนินมาตรการทางกฎหมายของไทย รวมทั้งมาตรการอื่น ๆ เพื่อเสนอแนะ มาตรการเพิ่มเติมให้สามารถควบคุมการค้างาช้างให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

⁷ กฎกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558, "กำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง."

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษามาตรการควบคุมการค้างาช้างในฐานะที่ห้ามมีการค้าระหว่างประเทศโดยเด็ดขาดตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ โดยได้ศึกษาถึงหลักการที่สำคัญของอนุสัญญา ข้อมติและคำตัดสินของที่ประชุมรัฐภาคีหรือคณะกรรมการประจำ รวมทั้งการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาของประเทศไทยในการควบคุมการค้างาช้างระหว่างประเทศ โดยที่ในประเทศไทยจะพิจารณาจากพระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2557 กฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการค้างาช้าง

1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

งานวิจัยนี้จะดำเนินวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ในเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร จากตำรา ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ บทความทางวิชาการ วารสาร เอกสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนต่างๆ การสัมภาษณ์บุคคล รายงานการสัมมนา รายงานการวิจัยวิทยานิพนธ์ กฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ออนไลน์ เช่น อินเทอร์เน็ต เป็นต้น

1.5 สมมติฐาน

แม้ปัจจุบันประเทศไทยจะมีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการค้าและครอบครองงาช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากงาช้างเป็นการเฉพาะแล้ว แต่หากได้ปรับปรุงกฎหมายในส่วนบทกำหนดโทษและมาตรการบังคับใช้กฎหมาย จะทำให้การดำเนินการของประเทศไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES) มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงกฎหมาย มาตรการ หลักเกณฑ์ในอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) ในประเด็นที่เกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้าง
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายและมาตรการของไทยในการอนุวัติการตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) ในประเด็นที่เกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้าง
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศไทยต่ออนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) ในประเด็นที่เกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้าง
4. ทำให้สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบความสอดคล้องของกฎหมายไทยกับอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) ในประเด็นที่เกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้าง
5. สามารถเสนอแนะแนวทางการดำเนินมาตรการทางกฎหมายของไทย รวมทั้งมาตรการอื่น ๆ ให้สามารถควบคุมการค้างาช้างให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทที่ 2

แนวความคิดและหลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES)

การดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลในการคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่าไม่ให้อพยพพันธุ์ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างนานาประเทศ ซึ่งความร่วมมือนี้นิยมทำในรูปแบบของอนุสัญญา โดยอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและควบคุมการค้าสัตว์ป่าที่สำคัญในปัจจุบัน ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES)

2.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา

2.1.1 ความเป็นมาของอนุสัญญา

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) มีต้นกำเนิดจากการที่นานาประเทศตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไร้ขีดจำกัด จนก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมตามมา เช่น การล่าและค้าขายสัตว์ป่าอย่างมากและขาดการควบคุมดูแล ดังปรากฏตัวอย่างจากการล่าช้างแอฟริกาเพื่อเอางา และการล่าแรดเพื่อเอานอ เป็นต้น ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมการค้าดังกล่าว ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่าบางชนิดไม่ให้อพยพพันธุ์เร็วเกินไป อนุสัญญาดังกล่าว ถือเป็นข้อตกลงพหุภาคีเกี่ยวกับประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม และมีลักษณะของการเป็นความตกลงทางด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (Multilateral Environmental Agreements: MEAs) ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ

1. ข้อตกลงพหุภาคี เป็นข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือของรัฐประเทศเกี่ยวข้องมากกว่า 2 ประเทศขึ้นไป และ

2. ข้อตกลงดังกล่าวเป็นข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม หรือมีประเด็นหรือวัตถุประสงค์หลักของข้อตกลงเป็นไปเพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม⁸

แนวความคิดของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ นั้น ปรากฏอยู่ในอารัมภบท (Preamble) ของอนุสัญญา ซึ่งมีสาระสำคัญว่าประเทศที่เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญา มีความเห็นพ้องต้องกันว่าสัตว์ป่าและพืชป่าที่มีความงามและรูปลักษณ์ต่าง ๆ กันนั้น เป็นของมีค่าไม่อาจหาสิ่งใดมาทดแทนในระบบธรรมชาติของโลกได้ และควรต้องคุ้มครองไว้เพื่อประโยชน์ของชนรุ่นนี้และอนุชนรุ่นต่อไป รวมทั้งตระหนักถึงคุณค่าที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลาของสัตว์ป่าและพืชป่าในด้านของสุนทรียภาพ วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม การพักผ่อนหย่อนใจและเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังพิจารณาเห็นถึงการคุ้มครอง อนุรักษ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ดีที่สุดคือการที่ประชาชนและประเทศต่าง ๆ เป็นผู้ให้ความคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่าของตน⁹ รวมทั้งรัฐภาคียังตระหนักว่าการลักลอบค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า ยังเป็นการก่ออาชญากรรมข้ามชาติอีกด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีมาตรการอันเหมาะสมในการคุ้มครองป้องกันสัตว์ป่าและพืชป่าอย่างเร่งด่วน อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ จึงแสดงให้เห็นจุดมุ่งหมายว่าต้องการจะทำให้เกิดความสมดุลใน 3 ส่วน คือ การสงวนไว้ซึ่งชนิดพันธุ์ การใช้ประโยชน์จากพืชป่าและสัตว์ป่าทางเศรษฐกิจ และคุณค่าของสัตว์ป่าและพืชป่าในด้านของการพักผ่อนหย่อนใจ โดยเห็นว่าคุณค่าชนิดพันธุ์ต่าง ๆ ล้วนมีคุณค่าควรได้รับการคุ้มครองและสงวนไว้ ขณะเดียวกันก็สามารถนำชนิดพันธุ์ต่าง ๆ มาใช้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ต้องใช้อย่างฉลาดและมีการควบคุม เพื่อให้สามารถใช้อย่างยั่งยืน ซึ่งแนวความคิดนี้ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของอนุสัญญา เช่น การห้ามค้าชนิดพันธุ์ที่อยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 1 แต่ชนิดพันธุ์ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 2 อนุญาตให้ทำการค้าได้ภายใต้กฎเกณฑ์ของอนุสัญญา¹⁰ ซึ่งมีความเข้มงวดในทางการค้าและแสดงให้เห็นว่า ประชาคมโลกมีความเห็นร่วมกันว่าความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการคุ้มครอง ดูแล อนุรักษ์ และรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมของโลก ซึ่งในส่วนของอนุสัญญา จะมุ่งเน้นการปกป้องคุ้มครองชนิดพันธุ์พืชและสัตว์บางชนิดจากการใช้ประโยชน์ เพื่อการค้าระหว่างประเทศมากเกินไป จนอาจทำให้ชนิดพันธุ์นั้น ๆ สูญพันธุ์ได้ อนุสัญญากำหนดกรอบปฏิบัติระหว่างประเทศในการทำการค้าชนิดพันธุ์

⁸ Chris World, "Multilateral Environmental Agreements and the Gatt : Conflict and Resolution", *Environment Law magazine* 2006.

⁹ CITES, "Preamble."

¹⁰ Jay E. Carey, *Improving the Efficacy of Cites by Providing the Proper Incentives to Protect Endangered Species* (Washington D.C.: Washington University Law Quarterly, 1999),

ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีที่เป็นผู้ส่งออกและรัฐภาคีผู้นำเข้ามีความรับผิดชอบร่วมกันในการปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญา โดยการควบคุมการค้าพืชและสัตว์ที่ผนวกอยู่ในอนุสัญญา ซึ่งรัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตาม แสดงให้เห็นว่าอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ เป็นการผสมผสานความคิดที่จะคุ้มครองและสงวนไว้เพื่อประโยชน์ทางนิเวศน์กับการนำชนิดพันธุ์ต่าง ๆ ไปใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยสงวนไว้ซึ่งชนิดพันธุ์ต่าง ๆ ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ แต่ขณะเดียวกันก็ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ทางการค้าจากชนิดพันธุ์ที่ยังไม่ถึงกับใกล้จะสูญพันธุ์ได้ โดยต้องมีการควบคุมเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

2.1.2 วัตถุประสงค์ของอนุสัญญา

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ มีจุดเริ่มต้นมาจากการที่ปริมาณและมูลค่าการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าทั่วโลก มีปริมาณและมูลค่ามหาศาล ส่งผลโดยตรงและโดยอ้อมต่อจำนวนประชากรในธรรมชาติ ทำให้ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว จนบางชนิดอยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของอนุสัญญา คือ เพื่อคุ้มครองทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าทั่วโลก มิให้ถูกทำลายหรือถูกคุกคามจนอยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์จากการค้าระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์แห่งมวลมนุษยชาติต่อไปในอนาคต¹¹ โดยมุ่งเน้นไปที่ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์หรือถูกคุกคาม ทำให้ปริมาณร่อยหรอจนอาจเป็นเหตุให้สูญพันธุ์ได้ในอนาคต วิธีการคุ้มครองกระทำโดยการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทั่วโลกในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศทั้งสัตว์ป่าและพืชป่า ตลอดจนผลิตภัณฑ์โดยใช้วิธีการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งตัวอย่างพันธุ์ (Specimen)¹² ของชนิดพันธุ์เหล่านั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่อนุสัญญากำหนด โดยแบ่งกลุ่มสัตว์ป่าและพืชป่าออกเป็น 3 บัญชี ตามระดับโอกาสในการสูญพันธุ์ และวางระเบียบควบคุมการค้า ซึ่งตัวอย่างพันธุ์ที่กำหนดในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา ให้มีความเข้มงวดต่างกันไปในแต่ละบัญชี ทั้งนี้ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ไม่ครอบคลุมถึงการบริโภคหรือการค้าภายในประเทศ (Domestic Trade) สำหรับชนิดพันธุ์ท้องถิ่น (Native species)¹³

วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ไม่ได้มีการกำหนดเป็นข้อบทที่ชัดเจนในตัวอนุสัญญา แต่ปรากฏอยู่ในส่วนของบริบท

¹¹ มานพ เล่าห์ประเสริฐ, "ไซเตส (Cites) กับประเทศไทย," (กรุงเทพมหานคร2540).

¹² CITES, "Definition."

¹³ กรมประชาสัมพันธ์, "สาระสำคัญของไซเตส (Cites)."

(Preamble) ซึ่งสามารถสรุปใจความสำคัญได้ว่า อนุสัญญามีวัตถุประสงค์ในการการคุ้มครองรักษาพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าในทางการค้าระหว่างประเทศ เมื่อพิจารณาในด้วบทมาตรการในอนุสัญญา จะเห็นว่าข้อกำหนดไม่ได้มีการห้ามโดยเด็ดขาดในการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า แต่เป็นมาตรการในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศของพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า คือ การอนุญาตให้มีการค้าได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อกำหนด ซึ่งหากพิจารณาเกี่ยวกับการตีความวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา จะสามารถแบ่งหลักการสำคัญของวัตถุประสงค์ ได้ดังนี้

ก. ความร่วมมือระหว่างประเทศ

หลักการวัตถุประสงค์สำคัญประการแรก คือ ความร่วมมือระหว่างประเทศ การคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของโลกนั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือของประเทศต่างๆ เพราะเหตุว่า เพียงรัฐใดรัฐหนึ่งไม่สามารถที่จะทำให้วัตถุประสงค์สำเร็จได้ อาจถือได้ว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติของมนุษยชาติ ซึ่งทุกคนจะต้องร่วมกันสงวนรักษาไว้ เพื่อให้ชนรุ่นนี้และรุ่นหลังได้ใช้ทรัพยากรนั้นต่อไป

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ มีผลต่อกรอบการค้าในระดับกว้าง ซึ่งรัฐภาคีที่เข้าเป็นสมาชิกมีผลผูกพัน บังคับให้มีการกำหนดมาตรการภายใน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ซึ่งขอบทของอนุสัญญา จะมีข้อกำหนดกฎเกณฑ์ที่นำไปใช้กับการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น การที่ขอบทจะถูกนำไปปรับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐภาคี ซึ่งในอารัมภบท (Preamble) ของอนุสัญญา ได้กำหนดถึงวัตถุประสงค์ในการกำหนดให้นานาประเทศเห็นว่า พืชป่าและสัตว์ป่าเป็นทรัพยากรร่วมกันของมนุษยชาติ ดังนั้น ประชาชนและรัฐจึงถือว่าเป็นผู้ที่มิหน้าที่ปกปักษ์รักษาและเป็นหน้าที่ร่วมกัน เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติ คือ พืชป่าและสัตว์ป่าดำรงอยู่ต่อไปอันจะเป็นประโยชน์ของลูกหลานชนรุ่นหลังในอนาคต

ข. การควบคุมทางการค้า

หลักการของวัตถุประสงค์อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ที่สำคัญต่อมาคือ หลักการควบคุมการค้า โดยเป็นหลักในการกำหนดกรอบกฎเกณฑ์ในการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่กำหนดไว้ในขอบทของอนุสัญญา อย่างที่กล่าวไว้ในขอบทเบื้องต้นในเรื่องวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่ไม่ได้มีข้อกำหนดห้ามทำการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าอย่างเด็ดขาด แต่เป็นไปในลักษณะของการกำหนดกรอบ ข้อบังคับในทางการค้า เพื่อให้การค้านั้นไม่ก่อให้เกิดผลทำให้พันธุ์พืชป่า หรือสัตว์ป่านั้นอยู่ในสถานะที่เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์โดยการควบคุมการค้าตามอนุสัญญา ซึ่งจะเป็นไปตามขอบทของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ เกี่ยวกับการใช้ ใบอนุญาต

และใบรับรอง¹⁴ โดยมีลักษณะต้องการให้มีการใช้พืชป่า และสัตว์ป่าที่ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติของโลกอย่างยั่งยืน

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ได้กำหนดเหตุของการไม่มีข้อกำหนดห้ามไม่ให้มีการค้าพืชป่าและสัตว์ป่า อย่างเด็ดขาดนั้น เหตุผลหลักคือ การต้องการให้รัฐต่างๆ เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญา รวมทั้งยอมรับเอาตัวบทอนุสัญญาไปปรับใช้เพื่อกำหนดมาตรการและตรากฎหมายภายในรัฐของตนให้มากที่สุด ซึ่งต้องยอมรับว่าการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าบางชนิดเป็นรายได้มหาศาลของบางประเทศ ดังนั้น การกำหนดห้ามไม่ให้มีการค้าเลยคงเป็นไปได้ และกรณีรัฐภาคีมีหน้าที่ออกมาตรการภายใน และปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบทและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญา อาจมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศได้

ปัจจุบันการค้าพืชป่าและสัตว์ป่ามีมูลค่าสูงมาก ทำให้การควบคุมและปราบปรามไม่ให้มีการค้าพืชป่าและสัตว์ป่ามีปัญหาและอุปสรรคมากมายหลายประการ หรือแม้ว่าจะพยายามปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบทของอนุสัญญาก็อาจจะดำเนินการไปได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้รัฐภาคีเกิดความรับผิดชอบตามอนุสัญญา และในท้ายที่สุดการกำหนดห้ามไม่ให้มีการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าอย่างเด็ดขาดจะเป็นการลดแรงจูงใจให้รัฐต่างๆ ไม่กล้าเข้ามาเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความร่วมมือในทางระหว่างประเทศ และนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดให้มีการค้าได้แต่ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญา อย่างเคร่งครัดจึงเป็นทางออกที่เหมาะสม สำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา และความสามารถในการปฏิบัติของรัฐภาคี

ค. การสงวนรักษาพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าไม่ให้สูญพันธุ์

หลักการของวัตถุประสงค์อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์หลักการสุดท้ายคือ การรอดชีวิต หรือ การรักษาชีวิตของพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญสูงสุดของวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา จากข้อกำหนด และมาตรการที่บรรจุเอาไว้ในตัวอนุสัญญา ทั้งหมดก็เพื่อต้องการลดปัจจัยที่ก่อให้เกิดการกระทำที่ทำให้พืชป่าและสัตว์ป่าเกิดการสูญพันธุ์ ซึ่งจากข้อบทของอนุสัญญา ที่กำหนดให้พืชป่าและสัตว์ป่า เป็นส่วนหนึ่งของระบบธรรมชาติที่หาทดแทนไม่ได้ของโลก และจะต้องได้รับการปกป้องสำหรับชนในปัจจุบันและชนรุ่นหลังต่อไป การกำหนดให้มีการคุ้มครองรักษาพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าก็เนื่องจากมีความสำคัญต่อระบบสิ่งแวดล้อมโดยรวมของโลก ซึ่งหากพิจารณาถึงทรัพยากรธรรมชาติของโลกจะสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ทรัพยากรประเภทที่สามารถหาทดแทนได้ และทรัพยากรประเภทที่ใช้ไปหมดไปหรือไม่สามารถหาทดแทนได้ สำหรับพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าบางพันธุ์ถือว่าเป็น

¹⁴ CITES, "Permits and Certificates."

ทรัพยากรธรรมชาติประเภทใช้ไปหมดไป เนื่องจากพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ส่วนมากเป็นพันธุ์ที่มนุษย์ไม่สามารถทำการปลูกหรือเพาะเลี้ยงเองได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพืชป่าและสัตว์ป่า ตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ จึงเป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ซึ่งบางชนิดไม่สามารถเพาะพันธุ์ได้เลย หรือบางชนิดอาจเพาะได้แต่ในจำนวนที่น้อย จึงไม่สามารถหามาทดแทนได้เพียงพอ¹⁵ หรือไม่สามารถหามาทดแทนได้ทันกับส่วนที่ถูกนำไปใช้ การที่สังคมมนุษย์มีการขยายตัวมากขึ้น ปริมาณประชากรบนโลกมากขึ้น การบริโภคเพื่อความอยู่รอด หรือตามความต้องการ จึงมีมากตามไปด้วย จากที่เคยบริโภคพืชและสัตว์ในปริมาณไม่มากกลายเป็นการบริโภคในจำนวนที่มากขึ้น และเมื่อพืชและสัตว์ บางชนิดไม่สามารถหามาทดแทนได้ทันต่อความต้องการก็มีการล่าหาพืชและสัตว์อื่นต่อไป เมื่อจำนวนมนุษย์มากขึ้น แต่ปริมาณพืชป่าและสัตว์ป่ามีน้อยลงทำให้สุดท้ายเกิดภาวะความเสี่ยงที่จะเกิดการสูญพันธุ์ และเนื่องจากพืชป่า และสัตว์ป่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศน์ธรรมชาติ ดังนั้น การทำให้ทรัพยากรส่วนหนึ่งของระบบอยู่รอดได้ เพื่อให้ระบบนิเวศน์ทั้งหมดยังคงอยู่ได้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ

2.1.3 องค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบตามอนุสัญญา

การดำเนินงานในการควบคุมการค้าพืชป่าและสัตว์ป่านั้น จะบรรลุผลได้จะต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ได้แก่

ก. สำนักเลขาธิการ¹⁶

อนุสัญญานี้เมื่อใช้บังคับแล้ว กรรมการบริหารโครงการสภาพแวดล้อมแห่งองค์การสหประชาชาติจะแต่งตั้งเลขาธิการ (Secretariat) ขึ้นคนหนึ่งภายในขอบเขตและลักษณะที่เลขาธิการอนุสัญญาเห็นสมควร ซึ่งอาจได้รับการช่วยเหลือจากองค์การรัฐบาล หรือมิใช่ขององค์การรัฐบาล องค์การสากลหรือองค์การระดับชาติ และคณะกรรมการซึ่งมีคุณสมบัติทางด้านการคุ้มครองอนุรักษ์และการจัดการเกี่ยวกับสัตว์ป่าและพืชป่าได้ โดยหน้าที่ของเลขาธิการมีดังนี้

1. จัดให้มีและอำนวยความสะดวกในการประชุมรัฐภาคี
2. ปฏิบัติการตามหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายตามความในมาตรา 15 และ 16 แห่ง

อนุสัญญา

¹⁵ Robert N. Stavins, *Economics of Environment : Selected Readings*, Fifth Edition ed. (United States: Paperback, May 31,2005),

¹⁶ CITES, "The Secretariat."

3. ดำเนินการศึกษาทางด้านวิทยาศาสตร์และด้านวิชาการตามโครงการที่ได้รับมอบหมายโดยที่ประชุมของรัฐภาคี เพื่อช่วยในการปฏิบัติการตามอนุสัญญาฉบับนี้ ทั้งนี้ รวมถึงการศึกษาค้นคว้า เพื่อกำหนดวิธีที่เหมาะสมเกี่ยวกับมาตรฐานในการเตรียมและส่งตัวอย่างพันธุ์ที่ยังมีชีวิตอยู่ ตลอดจนวิธีการต่าง ๆ ในการแยกแยะตัวอย่างพันธุ์

4. ศึกษารายงานต่าง ๆ ของรัฐภาคี และขอทราบข่าวสารรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องราวที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นจำเป็น สำหรับการดำเนินการตามอนุสัญญา

5. นำเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของอนุสัญญาขึ้นสู่ความสนใจของรัฐภาคี

6. จัดพิมพ์บัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 1, 2 และ 3 พร้อมข่าวสารรายละเอียดที่จะช่วยในการวินิจฉัยชนิดต่าง ๆ เกี่ยวกับตัวอย่างพืชหรือสัตว์ซึ่งกำหนดในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาเหล่านี้ และแจกจ่ายแก่รัฐภาคีเป็นครั้งคราว

7. เตรียมรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและกิจกรรมของอนุสัญญาฉบับปัจจุบัน และรวมถึงรายงานอื่น ๆ ตามที่ที่ประชุมรัฐภาคีร้องขอ

8. จัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายและบทบัญญัติของอนุสัญญา รวมถึงการแลกเปลี่ยนข่าวสารทางด้านวิทยาศาสตร์หรือวิชาการด้วย

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นใด ๆ ซึ่งรัฐภาคีได้มอบหมายให้กระทำ

ข. คณะกรรมการประจำ¹⁷

คณะกรรมการประจำ (Standing Committee) ประกอบด้วยบุคคล 9 คน ได้แก่ ผู้แทนจาก 6 ภูมิภาคหลัก (Six major geographic region) ซึ่งเลือกตั้งโดยองค์ประชุมภาคีมีวาระในการปฏิบัติงาน 2 สมัยประชุมใหญ่สามัญ ได้แก่ แอฟริกา, เอเชีย, อเมริกากลาง - ใต้ และคาริบเบียน, ยุโรป, อเมริกาเหนือ, หมู่เกาะแปซิฟิก รวม 6 คน และประเทศผู้สนับสนุน (Depositary Government) 1 คน ได้แก่ สวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งจะเป็นกรรมการถาวร ประเทศเจ้าภาพการประชุมภาคีครั้งที่ผ่านมา และครั้งต่อไป รวม 2 คน ซึ่งมีวาระการปฏิบัติงาน 2 สมัยการประชุมใหญ่สามัญเช่นกัน สำหรับประธานและรองประธานกรรมการให้เลือกจากผู้แทน 6 ภูมิภาคและผู้แทน 6 ภูมิภาคเท่านั้น ที่มีสิทธิ์ออกเสียง หากเสียงเท่ากันผู้แทนจากประเทศผู้สนับสนุนจะเป็นผู้ออกเสียงชี้ขาด

หน้าที่หลักของคณะกรรมการประจำ ได้แก่ การให้คำแนะนำแก่สำนักเลขาธิการในการบริหารงานตามอนุสัญญา ประสานงานในการจัดประชุมใหญ่ระหว่างสำนักเลขาธิการและประเทศเจ้าภาพ ปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการควบคุมกฎระเบียบ วาระการประชุมภาคี รับรองงบประมาณประจำปีของสำนักเลขาธิการ และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐภาคีร้องขอ

ค. คณะกรรมการด้านสัตว์¹⁸

¹⁷ "Establishment of Committee " (CITES).

¹⁸ มานพ เล่าห์ประเสริฐ.

คณะกรรมการด้านสัตว์ (Animal committee) เป็นคณะกรรมการด้านวิชาการ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกจาก 6 ภูมิภาคหลัก จำนวน 9 คน มีหน้าที่ให้คำปรึกษา และคำแนะนำทางด้านวิชาการเกี่ยวกับการค้าสัตว์ป่า ตรวจตราและควบคุมปริมาณการค้าสัตว์ป่า ที่มีผลกระทบต่อการค้ารังพันธุ์ พิจารณาทบทวนชนิดสัตว์แต่ละบัญชี ตรวจสอบสถานะใกล้สูญพันธุ์ ของสัตว์ป่า ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการของทุกภาค ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการให้ชื่อ วิทยาศาสตร์เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ให้คำปรึกษาคณะกรรมการจัดทำคู่มือจำแนกตัวอย่างพันธุ์ รวมถึงการพิจารณาเกี่ยวกับการจำแนกชนิดพันธุ์และการกำหนดชื่อชนิดพันธุ์

ง. คณะกรรมการด้านพืช¹⁹

คณะกรรมการด้านพืช (Plants committee) มีหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการด้านสัตว์ แต่เน้นเฉพาะด้านพืช ประกอบด้วยกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากภูมิภาคต่าง ๆ 6 ภูมิภาค จำนวน 9 คน ผู้แทนในคณะกรรมการนี้จะต้องเป็นบุคคลที่รัฐบาลของรัฐภาคีเสนอชื่อ เพื่อให้รัฐภาคี ในแต่ละภูมิภาคคัดเลือกผู้แทนภูมิภาคในคณะกรรมการดังกล่าว

จ. คณะกรรมการจัดทำคู่มือการจำแนกตัวอย่างพันธุ์²⁰

คณะกรรมการจัดทำคู่มือการจำแนกตัวอย่างพันธุ์ (Identification Manual Committee) ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากอาสาสมัคร มีหน้าที่ประสานงานและจัดทำคู่มือจำแนก ชนิดพันธุ์สัตว์ป่า พืชป่า สำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการของรัฐภาคีใช้เป็นคู่มือในการออกใบอนุญาต

ฉ. คณะกรรมการกำหนดชื่อทางวิทยาศาสตร์²¹

คณะกรรมการกำหนดชื่อทางวิทยาศาสตร์ (Nomenclature Committee) ประกอบด้วย กรรมการที่มาจากอาสาสมัครเช่นเดียวกับคณะกรรมการจัดทำคู่มือการจำแนกตัวอย่างพันธุ์ มีหน้าที่ ผิดชอบ ได้แก่ การรับรองมาตรฐานการกำหนดชื่อวิทยาศาสตร์ของสัตว์และสัตว์ในแต่ละบัญชี แนบทำยอนุสัญญาหมายเลข 1, 2 และ 3 เปลี่ยนแปลงการใช้ชื่อสัตว์และพืชให้ถูกต้องโดยการ ดำเนินการดังกล่าว จะไม่กระทบต่อสถานะของอนุสัญญา

2.2 คำนิยาม หลักการ และพันธกรณีภายใต้อนุสัญญา

2.2.1 คำนิยามที่สำคัญในอนุสัญญา²²

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² CITES, "Definition."

ความหมายของพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ปรากฏชัดเจนในตัวข้อบทอนุสัญญา ในมาตรา 1 กำหนดถึงลักษณะของพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่อยู่ภายในขอบข่าย ภายใต้การปรับใช้ข้อบทของอนุสัญญา โดยได้กำหนดบทนิยามของคำต่าง ๆ ไว้ดังนี้

ก. ชนิดพันธุ์ (Species) หมายความว่า ชนิดพันธุ์ ชนิดพันธุ์ย่อย หรือชนิดพันธุ์อย่างเดียวกัน ซึ่งถูกแบ่งแยกโดยลักษณะภูมิศาสตร์

ข. ตัวอย่างพันธุ์ (Specimens) หมายความว่า สัตว์หรือพืชชนิดใด ๆ ไม่ว่าจะยังมีชีวิตอยู่หรือตายแล้ว และในกรณีที่เป็นจำพวกสัตว์ ถ้าเป็นชนิดพันธุ์ซึ่งมีชื่อกำหนดในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 1 และ 2 ให้หมายถึงชิ้นส่วนใด ๆ ที่ยังสามารถดูออกได้ของชนิดพันธุ์ดังกล่าว หรือที่แตกแขนงมาจากชนิดพันธุ์ดังกล่าว ถ้าเป็นชนิดพันธุ์ซึ่งมีชื่อกำหนดในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 3 ให้หมายความว่าชิ้นส่วนใด ๆ ที่ยังสามารถดูออกได้ว่าเป็นของชนิดพันธุ์ดังกล่าว หรือที่แตกแขนงมาจากชนิดพันธุ์ ในบรรดาที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 3 ซึ่งเกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์นั้น ในกรณีที่เป็นจำพวกพืช ถ้าเป็นชนิดพันธุ์ซึ่งมีชื่อกำหนดในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 1 หมายความว่าชิ้นส่วนใด ๆ ที่ยังสามารถดูออกได้ว่าเป็นของชนิดพันธุ์ดังกล่าวหรือที่แตกแขนงมาจากชนิดพันธุ์ดังกล่าว และถ้าเป็นชนิดพันธุ์ซึ่งมีชื่อกำหนดในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 2 และ 3 หมายความว่าชิ้นส่วนใด ๆ ที่ยังสามารถดูออกได้ว่าเป็นของชนิดพันธุ์ดังกล่าว หรือที่แตกแขนงมาจากชนิดพันธุ์ในบรรดาที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 2 และ 3 ซึ่งเกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์นั้น

การตีความความหมายของพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ จะเห็นได้ว่าตัวอย่างพันธุ์ ไม่เพียงมุ่งเน้นในการป้องกันการนำเข้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าเพียงซึ่งอาจจะเป็นการคุ้มครองพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าเพียงบางส่วนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการป้องกันการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าในทางการพาณิชย์ไม่ว่ากรณีใด ๆ การกำหนดความหมายรวมถึงส่วนของตัวอย่างพันธุ์นั้น เป็นการขยายขอบเขตความคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงกรณีสินค้าที่มีส่วนประกอบ หรือส่วนผสมที่ได้มาจากพืชป่าและสัตว์ป่าด้วย เพื่อให้สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามอนุสัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้อนุสัญญาสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งใจไว้ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอวัยวะหรือชิ้นส่วนใด ๆ ที่ยังสามารถดูออกได้ว่าเป็นของชนิดพันธุ์ซึ่งเป็นสัตว์ป่าที่ถูกกำหนดอยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 จึงอยู่ภายใต้ข้อบทของอนุสัญญาและห้ามมิให้มีการค้าในทางระหว่างประเทศ ซึ่งรวมทั้งงาช้างด้วย

ค. การค้า (Trade) หมายความว่า การนำสินค้าออก การส่งกลับออกไป การนำสินค้าเข้า หรือการนำสินค้าเข้ามาจากทะเล ดังนั้น การส่งออกหรือนำเข้า ไม่ว่าจะทำเพื่อการค้าขายหรือไม่

ก็จะอยู่ในบังคับที่ต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ โดยได้นำเอาการกระทำที่เกี่ยวกับวิธีการเคลื่อนย้ายพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง มาใช้เป็นความหมายของการค้าด้วย

ความหมายของการค้า ตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ไม่ได้มีการตีความในความหมายที่เหมือนกับคำว่าการค้า ในความหมายทั่วไป กล่าวคือ การค้าในทางความหมายทางเศรษฐศาสตร์หรือที่เข้าใจกันโดยทั่วไป หมายถึง การซื้อ ขาย แลกเปลี่ยนสินค้า หรือแรงงาน ซึ่งเป็นไปในทางการพาณิชย์ (Commercial) และในทางการค้าระหว่างประเทศ หมายถึง การซื้อ ขาย แลกเปลี่ยนสินค้าในลักษณะการข้ามผ่านพรมแดนระหว่างรัฐ แต่การค้าในความหมายของอนุสัญญา มีความหมายไปในทางที่มีใช้การค้าเชิงพาณิชย์ด้วย ในความหมายลักษณะดังกล่าว ไม่ได้มีการตีความหรือให้ความหมายไว้อย่างชัดเจน แต่อาจถือได้ว่า มีการให้ความหมายหรือคำจำกัดความ เพื่อให้อำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานตามอนุสัญญา ซึ่งมีความหมายรวมถึง การใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการได้รับผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ รวมถึงผลกำไร (ไม่ว่าจะเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น ๆ) และยังรวมถึงการขายลดอีกครั้ง (Resale) การแลกเปลี่ยน กรณีเกี่ยวกับการบริการหรือรูปแบบอื่น ๆ ที่เป็นการปรับใช้ในทางเศรษฐกิจ หรือผลกำไร การพิจารณาและตัดสินว่าการติดต่อ จัดการทางธุรกิจ (Transaction) ถือว่า มีวัตถุประสงค์เบื้องต้นทางพาณิชย์หรือไม่ รัฐผู้นำเข้าต้องมีการกำหนดความหมายอย่างกว้างที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ไม่ว่ากรณีใด ๆ ที่ไม่ได้เป็นไปในลักษณะเชิงพาณิชย์ก็ให้ถือว่าเป็นการค้าเชิงพาณิชย์²³ด้วย

ง. รัฐภาคี หมายถึง ประเทศซึ่งอนุสัญญานับนี้มีผลใช้บังคับ เพื่อให้ทราบว่ารรัฐใดบ้างที่จะต้องปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญานับนี้

จ. การนำเข้า การนำสินค้าเข้า (Import) หมายถึง การนำพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าทั้งที่เป็นชนิดพันธุ์และตัวอย่างพันธุ์เข้ามาในเขตแดนประเทศ ไม่ว่าจะเข้าไปเพื่อวัตถุประสงค์ในทางพาณิชย์หรือไม่ โดยความหมายของการนำเข้า ในเชิงขอบเขตทางเศรษฐศาสตร์ กำหนดความหมายการนำเข้า หมายถึง การนำเข้าสินค้าหรือ บริการ เข้าไปจากรัฐหนึ่งไปยังอีกรัฐหนึ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีการใช้เป็นพื้นฐานในทางการค้า โดยสินค้าที่มีการนำเข้ามาจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการซื้อขายในทางพาณิชย์ พื้นฐานแล้วการนำเข้าสินค้าหรือบริการจะเป็นการจัดการเพื่อนำสินค้าไปยังผู้บริโภคภายในรัฐ โดยผู้ดำเนินการที่เป็นต่างชาติ การนำเข้าจะดำเนินการควบคู่กับการส่งออก ซึ่งเป็นรูปแบบพื้นฐานของการค้าระหว่างประเทศ การส่งออกสินค้าจะมีข้อเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับ มาตรการทางด้านภาษีศุลกากรทั้งในประเทศผู้นำเข้า และประเทศผู้ส่งออก และจะเป็นประเด็นสำคัญที่ใช้ในการจำกัดการนำเข้าสินค้า การกำหนดหลักการทางด้านภาษีศุลกากร และข้อตกลงทางการค้า เมื่อมีการกำหนดกลุ่มของสินค้า

²³ "Definition of Primarily Commercial Purposes " (CITES, 1985).

และบริการที่มีการนำเข้า การนำเข้าจะมีความหมายไปถึง คุณค่าทางเศรษฐกิจ (Economic value) ด้วย โดยจะมีการคำนวณและพิจารณาตรวจสอบในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะกำหนดระยะเวลาประมาณ 1 ปี ซึ่งสินค้าหรือบริการใดที่รัฐหรือประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือนานาประเทศ มีความต้องการในการนำเข้าปริมาณจำนวนมาก ก็จะสามารถวัดได้ว่าสินค้าหรือบริการจำนวนนั้นมีคุณค่าทางเศรษฐกิจมากซึ่งคุณค่าทางเศรษฐกิจนี้ ย่อมสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาขึ้นอยู่กับจำนวนปริมาณความต้องการ และที่สำคัญขึ้นอยู่กับปริมาณสินค้าหรือปริมาณที่มีอยู่ในตลาดโลกด้วยว่ามีเพียงพอต่อความต้องการหรือไม่

ฉ. การส่งออก การนำสินค้าออก (Export) หมายถึง การนำพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า ทั้งที่เป็นชนิดพันธุ์และ ตัวอย่างพันธุ์ออกนอกเขตแดนประเทศ ไม่ว่าจะนำไปเพื่อวัตถุประสงค์ในทางพาณิชย์หรือไม่ ซึ่งความหมายของการส่งออกตามหลักทางด้านเศรษฐศาสตร์ จะมีความหมายถึง การนำสินค้าหรือบริการออกจากประเทศหรือรัฐหนึ่ง ไปยังประเทศหรือรัฐอีกรัฐหนึ่ง ซึ่งเป็นการดำเนินการส่งสินค้าหรือบริการไปยังผู้บริโภคต่างชาติ โดยผู้ดำเนินการภายในรัฐผู้ส่งออก ซึ่งสินค้าหรือบริการที่มีการส่งออกนั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการซื้อขายในทางพาณิชย์ มีการกำหนดหลักการทางด้านภาษีศุลกากร และหลักการทางด้านการค้าระหว่างประเทศเป็นพื้นฐาน รวมทั้งมีการกำหนดคุณค่าทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องเหมือนกับการนำเข้า

ช. การนำผ่าน (Re-export) หมายถึง การนำตัวอย่างพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าออกนอกเขตแดนประเทศ ซึ่งตัวอย่างพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่านั้นเป็นตัวอย่างพันธุ์ที่ได้มีการนำเข้ามาจากนอกเขตแดนประเทศมาก่อน หมายความว่า เป็นการนำตัวอย่างพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่ไม่ได้เป็นตัวอย่างพันธุ์ที่มีแหล่งกำเนิดภายในประเทศออกนอกเขตแดน โดยความหมายทางด้านเศรษฐศาสตร์ของการนำผ่าน คือ การส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศ โดยประเทศนั้นเป็นประเทศที่มีการนำเข้าสินค้าชนิดนั้นเข้ามาก่อนหน้านี้ จากบริเวณที่ยังไม่มีการคำนวณทางภาษีศุลกากร ทั้งการกำหนดการเรียกเก็บภาษีศุลกากร และการเรียกร้องหลักฐานทางด้านภาษีศุลกากร หรือเขตที่ปราศจากข้อกำหนดหรือที่กำหนดเรียกหลักฐานเกี่ยวกับกระบวนการทางด้านอุตสาหกรรม

ซ. การนำเข้ามาจากทะเล (Introduction from the sea) หมายถึง การนำสินค้าเข้าหรือการขนส่งเข้าไปในเขตแดนประเทศ ในตัวอย่างพันธุ์ ชนิดพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าใด ๆ ที่เก็บหาได้จากท้องทะเลที่ไม่ได้อยู่ในอาณาเขตของรัฐใด หรือหมายถึงการนำพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่ได้มาจากท้องทะเลหลวง ในส่วนของการตีความ ความหมายของ "ทะเล" โดยปรากฏตามข้อมติที่ประชุมรัฐภาคี Conf. ที่ 14.6 ในเรื่อง การนำสินค้าเข้ามาจากทะเลมีความเห็นร่วมกันว่า "ท้องทะเลที่ไม่ได้อยู่ในอาณาเขตของรัฐใด" มีความหมายถึง เขตท้องทะเลที่อยู่นอกเหนือเขตที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยหรือสิทธิอธิปไตยของรัฐ ที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามหรือสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล ปี พ.ศ. 1982 หรือ The United Nations

Convention on the Law of the sea 1982 ของสหประชาชาติและตามเอกสารที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 11 ในร่างข้อมติและคำตัดสินของที่ประชุมรัฐภาคี ที่ 11. 17 ในเรื่องการตีความและการปรับใช้ข้อบทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการนำเข้ามาจากทะเล มีเนื้อความกำหนดให้มีความเห็นร่วมกันว่า ตามที่สอดคล้องกับข้อตกลงการประชุม UNCLOS ความหมายของ

"ตัวอย่างพันธุ์ของชนิดพันธุ์ ที่ถูกนำเข้ามาจากบริเวณสภาพแวดล้อมทางทะเลที่ไม่ได้อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐ" มีความหมายถึงชนิดพันธุ์ ดังต่อไปนี้

(1) ชนิดพันธุ์ที่ไม่ได้มีการนำมาจากทะเลอาณาเขต หรือ territorial sea หรือนำมาจากน่านน้ำภายในของรัฐ หรือบริเวณที่อยู่ในเขตน่านน้ำของหมู่เกาะ หรือ บริเวณที่เป็นรัฐหมู่เกาะ หรือ archipelagic state

(2) ชนิดพันธุ์ที่ไม่ได้ถูกนำมาในบริบท ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิทธิอธิปไตย หรือเขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง ภายในขอบเขตของพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone) (EEZ) ของรัฐนั้น ๆ หรือในขอบเขตที่เกี่ยวข้องสำหรับการปรับใช้ หรือส่วนที่เป็นไหล่ทวีป (continental shelf) ของรัฐ

2.2.2 หลักการเบื้องต้นของอนุสัญญา

หลักการคุ้มครองพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามบัญชีรายชื่อ ตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ เป็นหลักการที่สนองตอบต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา โดยที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญา คือ การทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการควบคุมการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าทั้งที่มีชีวิต รวมถึงตัวอย่างพันธุ์ของสัตว์นั้นๆ²⁴ ซึ่งหากยังให้มีการค้าได้อย่างเสรี²⁵ อาจทำให้สัตว์ป่าหรือพืชป่าหลายชนิดกำลังจะสูญพันธุ์หรือมีแนวโน้มที่จะสูญพันธุ์ได้ หลักการด้านการควบคุมจะมุ่งเน้นไปที่การใช้มาตรการในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าไม่ให้มีการใช้อย่างฟุ่มเฟือยและไม่คุ้มค่า โดยไม่มีการควบคุม จนก่อให้เกิดปัญหา ซึ่งอาจทำให้พันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่ไม่สามารถเพาะพันธุ์ได้ และจำเป็นต้องรอการเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือเพาะพันธุ์ได้ยากตกอยู่ในสถานะเสี่ยงที่จะสูญพันธุ์ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะอาศัยหน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์ และหน่วยงานด้านการจัดการ²⁶ ของรัฐ ในการควบคุมการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าระหว่างประเทศ โดยจะต้องให้คำปรึกษาในมิติ

²⁴ อภิญา ใจแท้, interview by ปุณณพัฒน์ มั่งมี, 23 สิงหาคม 2559, 2559.

²⁵ กรมป่าไม้, "อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์," (กองทุนอนุรักษ์สัตว์ป่า).

²⁶ CITES, "Regulation of Trade in Specimens of Species Included in Appendix ii," (CITES).

ของงานด้านวิชาการ²⁷ เพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตหรือใบรับรองต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ซึ่งระบบใบรับรองที่กำหนดตามอนุสัญญา มีอยู่ 2 ประเภท คือ ใบรับรองการส่งออกจากการนำเข้า และใบรับรองการส่งผ่านพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าทางทะเล²⁸ ดังนั้น การควบคุมการค้าพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าจึงเป็นการเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการภายในของรัฐภาคีและอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์

ความสำคัญของระบบใบรับรองและใบอนุญาต คือ เป็นเครื่องมือของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ในการควบคุมการค้าขายขนส่งพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าระหว่างประเทศรัฐภาคีทั้งในแง่เป็นการกำหนดการควบคุมภายในรัฐภาคีเอง และเป็นการควบคุมโดยรัฐภาคีอื่นร่วมด้วยอีกทาง โดยการพิจารณาระบบสามารถแบ่งออกเป็นระบบใบอนุญาตและระบบใบรับรอง ระบบใบอนุญาต ถือว่ามีความสำคัญในการควบคุมการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าของอนุสัญญามากที่สุด ระบบใบอนุญาตถูกนำมาปรับใช้กับการค้าระหว่างประเทศใน 2 ประเภท คือ การส่งออกและการนำเข้ากรณีการส่งออกพืชป่าและสัตว์ป่าจากรัฐภาคีซึ่งจะเรียกว่ารัฐผู้ส่งออก จะต้องมีการออกใบอนุญาตการส่งออก ซึ่งออกให้โดยหน่วยงานของรัฐผู้ส่งออก ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบทของอนุสัญญา ไม่ว่าจะเป็นข้อกำหนดในแง่การตรวจสอบแหล่งที่มา หรือในแง่การควบคุมการดูแลรักษาพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่านั้น ๆ ในขณะที่อยู่ระหว่างการครอบครองของผู้ค้า ส่วนในการนำเข้าจะต้องได้รับการตรวจสอบโดยรัฐที่นำเข้า ซึ่งจะต้องมีการออกใบอนุญาตการนำเข้าแก่ผู้ค้า โดยการที่จะได้รับใบอนุญาตการนำเข้าจะต้องมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยเฉพาะการตรวจสอบความถูกต้องของใบอนุญาตการส่งออกที่ออกโดยรัฐผู้ส่งออก และการตรวจสอบการปฏิบัติดูแลต่อพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าในระหว่างที่มีการขนส่ง ซึ่งจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นอันตรายต่อพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า การกำหนดให้มีการออกใบอนุญาตการนำเข้าของรัฐผู้นำเข้า ถือได้ว่าเป็นการใช้มาตรการช่วยควบคุมการค้าโดยรัฐภาคีอื่นนอกจากการกำหนดใช้มาตรการควบคุมภายในรัฐภาคีเอง โดยหลักตามข้อบทเรื่องใบอนุญาตและใบรับรอง ปรากฏชัดเจนตามมาตรา VI ของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ มีเนื้อหาหลักกำหนดให้การทำการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา ทั้ง 3 บัญชี จะต้องนำมาตราการในเรื่องใบอนุญาตและใบรับรองไปใช้ โดยการออกใบอนุญาตหรือใบรับรองจะเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด ดังนี้

²⁷ อภิญา ไจแท้.

²⁸ CITES, "Appendices," (CITES).

1. ใบอนุญาตการส่งออก จะต้องมีการกำหนดข้อมูลเป็นการเฉพาะเจาะจง ตามรูปแบบที่มีการกำหนดตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 4 และจะสามารถนำมาใช้ได้สำหรับการส่งออกที่อยู่ในช่วงระยะเวลา 6 เดือนหลังจากวันที่ได้รับใบอนุญาตแล้วเท่านั้น

2. ใบอนุญาตและใบรับรองแต่ละฉบับจะมีการกำหนดชื่อของอนุสัญญา และประทับตราเป็นการเฉพาะเจาะจงของหน่วยงานด้านการจัดการที่เป็นผู้ออกใบอนุญาตและใบรับรอง รวมทั้งจำนวนที่มีการควบคุมที่หน่วยงานด้านการจัดการเป็นผู้กำหนดไว้

3. ใบสำเนาของใบอนุญาตและใบรับรองที่มีการออกโดยหน่วยงานด้านการจัดการ จะต้องมีการทำเครื่องหมายอย่างชัดเจนว่าเป็นเพียงฉบับสำเนาเท่านั้น และไม่สามารถนำฉบับสำเนามาใช้แทนฉบับตัวจริงได้ เว้นแต่มีการสลักหลังรับรอง

4. ใบอนุญาตและใบรับรองมีผลใช้ได้กับการนำเข้า, การส่งออก, การส่งออกจากการนำเข้า และการนำเข้ามาจากทะเลของพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า นั้น ๆ เท่านั้น

5. หน่วยงานด้านการจัดการของรัฐที่มีการนำเข้าตัวอย่างพืชและสัตว์ สามารถยกเลิกและยึดใบอนุญาตการส่งออก หรือใบรับรองการส่งออกจากการนำเข้า และสงวนสิทธิ์ในการกระทำใด ๆ ต่อใบอนุญาตการนำเข้าที่มีการยื่นสำหรับการนำเข้าตัวอย่างนั้น ๆ

ระบบใบอนุญาตและใบรับรองนั้น มีข้อยกเว้นในกรณีที่ไม่ต้องเข้าระบบการตรวจสอบ ซึ่งปรากฏชัดเจนไว้ในอนุสัญญา มาตรา VII ในเรื่องข้อยกเว้นและข้อยกเว้นพิเศษในทางการค้า ซึ่งมีหลักการที่กำหนดไม่ให้นำข้อยกเว้นเกี่ยวกับหลักการเรื่องใบอนุญาตและใบรับรองมาปรับใช้กับการส่งผ่าน หรือการขนถ่ายตัวอย่างพันธุ์ที่ผ่านหรือนำเคลื่อนที่ภายในเขตแดนรัฐภาคี ขณะที่ตัวอย่างพันธุ์อยู่ในการควบคุมดูแลของหน่วยงานทางด้านศุลกากร กรณีที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศที่มีการนำสินค้าออกหรือมีการนำผ่านเขตแดนแสดงความพอใจว่า ตัวอย่างพันธุ์ที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการได้ออกใบรับรองว่าได้มีการรับตัวอย่างพันธุ์มา ก่อนที่ข้อมติอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ จะมีผลบังคับใช้ นอกจากนี้อนุสัญญา ยังมีข้อกำหนดยกเว้นการขอใบอนุญาตและใบรับรอง ได้แก่

1. ข้อยกเว้นกรณีการปรับใช้กับตัวอย่างพันธุ์ ซึ่งถือเป็นทรัพย์สินส่วนตัว หรือถือเป็นเครื่องใช้ในบ้านเรือน แต่ข้อยกเว้นดังกล่าวไม่ครอบคลุมไปถึงในกรณีตัวอย่างพันธุ์ตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 ในกรณีที่เจ้าของตัวอย่างพันธุ์ได้รับตัวอย่างพันธุ์มาจากภายนอกประเทศที่ตนเองอาศัยอยู่เป็นปกติ และได้มีการนำสินค้าเข้ามา รวมทั้งไม่นำไปปรับใช้ในกรณีที่ตัวอย่างพันธุ์ที่อยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 2 ที่เจ้าของได้รับตัวอย่างพันธุ์มาจากภายนอกประเทศที่ตนเองอาศัยอยู่เป็นปกติ และตัวอย่างพันธุ์นั้นได้ถูกนำออกมาจากป่าของประเทศ

ที่มีการนำออกมา หรือเป็นตัวอย่างพันธุ์ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 2 ที่นำเข้าประเทศ ซึ่งเจ้าของได้อาศัยอยู่เป็นปกติ หรือประเทศซึ่งมีการนำตัวอย่างพันธุ์ออกมาจากป่าได้มีข้อกำหนดให้มีการออกไปอนุญาตให้นำสินค้าออกล่วงหน้าก่อนที่จะมีการอนุญาต

2. ข้อยกเว้นกรณีตัวอย่างพันธุ์สัตว์ที่กำหนดอยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 ที่ได้รับมาโดยการขยายพันธุ์ในคอกเพื่อผลทางการค้า หรือตัวอย่างพันธุ์พืชที่กำหนดอยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 ที่ได้รับมาโดยการขยายพันธุ์เทียมให้ถือว่าเป็นตัวอย่างพันธุ์พืชและสัตว์ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 2 หรือข้อยกเว้นกรณีเมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานด้านการจัดการแสดงความพอใจและออกใบรับรองว่าตัวอย่างพันธุ์สัตว์ ชนิดใดที่ได้รับมาโดยการขยายพันธุ์ในคอกหรือตัวอย่างพันธุ์พืชชนิดใดที่ได้รับมาโดยการขยายพันธุ์เทียม หรือเป็นส่วนประกอบของสัตว์หรือพืช หรือเป็นสิ่งที่ได้รับมาจากพืชและสัตว์ ใบรับรองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่นั้นให้ถือว่ามีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับใบอนุญาตหรือใบรับรองตาม หลักเกณฑ์เรื่องใบอนุญาตและใบรับรอง

3. ข้อยกเว้นการบังคับใช้ข้อบทอนุสัญญา ในกรณีการยืม ซึ่งไม่ได้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ในทางการค้าเชิงพาณิชย์ การบริจาค หรือการแลกเปลี่ยนทางวิทยาศาสตร์ ทั้งระหว่างโดยนักวิทยาศาสตร์หรือโดยสถาบันทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการได้มีการจดทะเบียนไว้แล้ว ตัวอย่างพันธุ์พืชสมุนไพรหรือตัวอย่างพันธุ์อื่น ทั้งที่เป็นพันธุ์ไม้แห้งหรือที่เก็บรักษาไว้ในพิพิธภัณฑ์ หรือตัวอย่างพันธุ์พืชที่ยังมีชีวิตอยู่ที่ได้มีการติดฉลาก หรือได้รับการอนุญาตจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการ

4. ข้อยกเว้นเมื่อเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการเห็นสมควรให้ใช้ข้อยกเว้น ซึ่งจะไม่ปรับใช้หลักเรื่องใบอนุญาตและใบรับรองในกรณีการเคลื่อนย้าย การนำเคลื่อนที่ตัวอย่างพันธุ์ที่เป็นส่วนหนึ่งของสัตว์ที่มีการเคลื่อนที่ไปตามสวนสัตว์ หรือคณะละครสัตว์ ตัวอย่างพันธุ์ที่ใช้ในการดำเนินการด้านการเกษตร การจัดนิทรรศการทางพันธุ์พืช หรือการจัดนิทรรศการเคลื่อนที่

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ได้กำหนดเกี่ยวกับการส่งออก (export) การนำเข้า (import) การนำผ่าน (re-export) และการนำเข้าจากทะเล (Introduction from the sea) ซึ่งกำหนดหลักการพื้นฐานไว้ในมาตรา II ในเรื่องการให้รัฐภาคีดำเนินการต่อพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามรายชื่ออนุสัญญา จะต้องมีการปรับใช้ข้อกำหนดอย่างเคร่งครัด อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบที่เข้มงวดและรัดกุม²⁹ เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ประโยชน์อย่างไม่เหมาะสมต่อการรอดชีวิตของพืชป่าและสัตว์ป่านั้น เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามที่กำหนด ซึ่งอนุสัญญาได้กำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก นำผ่าน นำเข้ามาทางทะเล โดยพิจารณาตามการจัดแบ่ง

²⁹ "Fundamental Principles," (CITES).

พืชป่าและสัตว์ป่าออกเป็น 3 บัญชี ตามลำดับความเสี่ยงและโอกาสที่จะสูญพันธุ์ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้³⁰

1. บัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 1 จะเป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่มีสถานภาพใกล้สูญพันธุ์ จึงห้ามค้าในเชิงพาณิชย์เด็ดขาด ถ้าหากมีการนำเข้า ส่งออก นำผ่าน หรือนำเข้ามาทางทะเล จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

1) การส่งตัวอย่างพันธุ์ชนิดใดที่กำหนดในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 1 ออกนอกประเทศ ต้องกำหนดให้ได้รับอนุญาตล่วงหน้าและแสดงใบอนุญาตการนำสินค้าออกก่อน ๆ ใบอนุญาตการนำเข้าสินค้าออกจะออกให้ได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้แล้ว กล่าวคือ เจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านวิทยาศาสตร์ของประเทศซึ่งนำสินค้าออกได้ลงความเห็นว่าการนำออกนั้นจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการอยู่รอดของชนิดพันธุ์นั้น ๆ³¹ เจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศซึ่งนำสินค้าออกได้ตรวจสอบดูเป็นที่น่าพอใจแล้วว่า ตัวอย่างพันธุ์นั้นมีได้มาโดยการละเมิดกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ของประเทศนั้น เจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศซึ่งนำสินค้าออกได้ตรวจสอบดูเป็นที่น่าพอใจแล้วว่าตัวอย่างพันธุ์ใด ๆ ซึ่งยังมีชีวิตอยู่จะได้รับการเตรียมและลำเลียงในลักษณะที่จะเสี่ยงต่อการบาดเจ็บเป็น อันตรายต่อสุขภาพ หรือทารุณโหดร้ายน้อยที่สุด และเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศซึ่งนำสินค้าออกได้ตรวจสอบดูเป็นที่พอใจแล้วว่าใบอนุญาตให้นำสินค้าเข้าได้ออกให้สำหรับชนิดพันธุ์ดังกล่าวแล้ว

2) การนำตัวอย่างพันธุ์ชนิดที่กำหนดในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 เข้าประเทศ ต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้าและแสดงใบอนุญาตการนำเข้า และใบอนุญาตการนำออกหรือใบรับรองการนำสินค้าผ่านแดนอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ใบอนุญาตนำเข้าจะออกให้ได้ก็ต่อเมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้แล้ว กล่าวคือ เจ้าหน้าที่หน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์ของประเทศซึ่งนำเข้ามีความเห็นว่า การนำเข้านั้นได้กระทำ เพื่อวัตถุประสงค์ที่มีได้เป็นการเสียหายต่อการดำรงชีวิตของชนิดพันธุ์ที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศซึ่งนำเข้าได้ตรวจสอบดูเป็นที่พอใจแล้วเห็นว่าผู้รับตัวอย่างพันธุ์ที่ยังมีชีวิตที่เสนอนั้น มีความเหมาะสมในด้านการจัดที่อยู่อาศัยและการดูแลเอาใจใส่ตัวอย่างพันธุ์นั้น และเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศซึ่งนำเข้าได้ตรวจสอบดูเป็นที่พอใจแล้วว่าตัวอย่างพันธุ์นั้นมีได้นำเข้ามาใช้เพื่อประโยชน์ในทางการค้า

³⁰ Ibid.

³¹ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, "ระบบการควบคุมของไซเตส," (กองคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าตามอนุสัญญา กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช).

3) การนำตัวอย่างพันธุ์ชนิดที่กำหนดในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 ผ่านแดนนั้น จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้ขออนุญาตล่วงหน้า และแสดงใบรับรองการนำผ่านแดน ใบรับรองการนำ ผ่านแดนจะออกให้ได้ต่อเมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้แล้ว เจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศที่นำผ่านแดนได้เป็นที่พอใจว่าตัวอย่างพันธุ์นั้นได้รับการนำเข้าประเทศนั้น ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญานี้ เจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศที่นำผ่านแดน พอใจว่าตัวอย่างพันธุ์ ที่ยังมีชีวิตอยู่ได้รับการเตรียมและลำเลียงในลักษณะที่จะเสี่ยงต่อการบาดเจ็บ เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือทารุณโหดร้ายน้อยที่สุด และเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศ ซึ่งนำผ่านแดนพอใจว่าได้มีการออกใบอนุญาตให้นำเข้าสำหรับชนิดพันธุ์ที่ยังมีชีวิตอยู่

4) การนำตัวอย่างพันธุ์ใด ๆ ที่กำหนดในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 เข้ามาทางทะเลจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับใบรับรองล่วงหน้าจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศซึ่งนำเข้ามาจากทะเล ใบรับรองการนำเข้าจากทะเลจะออกให้เมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข กล่าวคือ เจ้าหน้าที่หน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์ของประเทศซึ่งนำเข้ามาจากทะเลแนะนำว่า การนำเข้ามาจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อการอยู่รอดของชนิดพันธุ์ที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศซึ่งนำเข้ามาจากทะเลพอใจว่า ผู้รับตัวอย่างพันธุ์ที่ยังมีชีวิตได้เตรียมการตามความเหมาะสมสำหรับที่อยู่อาศัยและการดูแลเอาใจใส่ตัวอย่างพันธุ์นั้น และเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศซึ่งนำเข้ามาจากทะเลพอใจว่า ตัวอย่างพันธุ์นั้นมิได้นำมาใช้เพื่อประโยชน์ในทางการค้า

2. บัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 2 ได้มีการกำหนดให้ถึงชนิดพันธุ์ทั้งหลายซึ่งถึงแม้ว่าในขณะที่จะยังไม่น่าเกรงว่าจะสูญพันธุ์ แต่อาจจะสูญพันธุ์ได้ในอนาคต เว้นแต่จะมีระเบียบควบคุมเกี่ยวกับการค้าให้รัดกุม เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มีการใช้ประโยชน์ในทางที่จะกระทบกระเทือนต่อการอยู่รอดของชนิดพันธุ์นั้นและชนิดพันธุ์อื่น ๆ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้ระเบียบ เพื่อให้การควบคุมการค้าตัวอย่างพันธุ์บางชนิดที่กำหนดไว้ทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่าที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 2 เป็นพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ที่แม้ไม่ได้ อยู่ในสถานะที่เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ในตอนนี้ แต่ก็ควรจะมีการนำมาใช้ประโยชน์ทางด้านการค้าให้น้อยลง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอยู่ในสถานะเสี่ยง การบังคับใช้มาตรการตามข้อบทสำหรับบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 2 จะเป็นไปอย่างเคร่งครัดมีขอบเขตในการหลีกเลี่ยงการใช้ประโยชน์ที่ไม่สอดคล้องกับการมีชีวิตอยู่ของพืชและสัตว์ (strict regulation in order to avoid utilization incompatible) และนอกจากนั้น พืชและสัตว์บางชนิดที่ยังกำกึ่งหรือไม่สามารถตกลงกันได้ว่าควรจะอยู่ในบัญชี

แนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 ของอนุสัญญา หรือไม่ ส่วนใหญ่ก็จะถูกนำมาไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 2 แทน³²

มาตรการที่นำมาใช้กับการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 2 คล้ายคลึงกับกรณีบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 เพียงแต่มีความเข้มงวดน้อยกว่า ที่สำคัญการค้าตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 2 ไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาต การนำเข้าจากรัฐที่นำเข้า เพื่อยื่นขอใบอนุญาตส่งออกจากรัฐผู้ส่งออก ซึ่งการส่งออก การนำเข้า การนำผ่าน และการนำเข้าจากทะเล สัตว์ป่าและพืชป่ารวมทั้งตัวอย่างพันธุ์ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 2 มีรายละเอียด ดังนี้

1) การส่งตัวอย่างพันธุ์ชนิดใด ๆ ที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 2 ออกนอกประเทศ ต้องกำหนดให้ได้รับอนุญาตล่วงหน้าและแสดงใบอนุญาตการนำออก ซึ่งใบอนุญาตการนำออกจะออกให้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข คือ เมื่อเจ้าหน้าที่หน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์ของประเทศซึ่งนำออกหรือการส่งออกจากการนำเข้างดกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการอยู่รอดของชนิดพันธุ์นั้น เจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศซึ่งนำออกพอใจว่า ตัวอย่างพันธุ์มิได้มาโดยการละเมิดกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ของประเทศนั้น และเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศซึ่งนำออกพอใจว่า ตัวอย่างพันธุ์ซึ่งยังมีชีวิตอยู่จะได้รับการเตรียมและลำเลียงในลักษณะที่จะเสี่ยงต่อการบาดเจ็บเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือทารุณโหดร้ายน้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่หน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์ของรัฐภาคีแต่ละประเทศจะเป็นผู้ควบคุมตรวจตราทั้งใบอนุญาตการนำออกซึ่งตัวอย่างพันธุ์ชนิดที่กำหนดในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 2 และการนำตัวอย่างพันธุ์เหล่านั้นออก และเมื่อใดที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์ลงความเห็นว่า การนำออกซึ่งชนิดพันธุ์ดังกล่าวสมควรจะได้รับการจำกัด เพื่อเป็นการรักษาชนิดพันธุ์นั้น ๆ ในถิ่นที่อยู่ของมันให้คงอยู่ในระดับคงที่ เหมาะสมกับบทบาทในระบบนิเวศน์วิทยา และเห็นว่าควรอยู่ในระดับการคุ้มครองที่เหนือกว่าชนิดพันธุ์ ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 2 เจ้าหน้าที่หน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์จะได้แนะนำเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการถึงมาตรการที่เหมาะสมและสมควรกระทำในการจำกัดใบอนุญาตการนำสินค้าออกซึ่งตัวอย่างพันธุ์ชนิดนั้น

2) การนำสินค้าเข้าซึ่งตัวอย่างพันธุ์ชนิดใด ๆ ที่กำหนดในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 2 จะต้องแสดงใบอนุญาตให้นำออกล่วงหน้าหรือใบรับรองการนำผ่านแดนอย่างใดอย่างหนึ่ง

³² CITES, "Fundamental Principles," (CITES).

3) การนำผ่านแดนซึ่งตัวอย่างพันธุ์ชนิดใด ๆ ที่กำหนดในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 2 จะต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้าและแสดงใบรับรองการนำผ่านแดน ซึ่งใบรับรองการนำผ่านแดนจะออกให้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข คือ เจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศที่นำผ่านแดน พอใจว่าตัวอย่างพันธุ์ได้นำเข้าประเทศนั้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญานี้ เจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศที่นำผ่านแดนพอใจว่า ตัวอย่างพันธุ์ใด ๆ ซึ่งยังมีชีวิตอยู่ จะได้รับการเตรียมและลำเลียงในลักษณะที่จะเสี่ยงต่อการบาดเจ็บเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือทารุณโหดร้ายน้อยที่สุด

4) การนำเข้ามาจากทะเลซึ่งตัวอย่างพันธุ์ชนิดใด ๆ ที่รวมอยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 2 จะต้องได้รับใบอนุญาตล่วงหน้าจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของรัฐ ซึ่งนำเข้าใบอนุญาตจะออกให้ได้ก็ต่อเมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้แล้วเท่านั้น เจ้าหน้าที่หน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์ของรัฐซึ่งนำเข้าแนะนำว่า การนำเข้าจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการอยู่รอดของชนิดพันธุ์ที่เกี่ยวข้อง และเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของรัฐ ซึ่งนำเข้าพอใจแล้วว่าตัวอย่างพันธุ์ใด ๆ ซึ่งยังมีชีวิตอยู่จะได้รับการดูแลในลักษณะที่จะเสี่ยงต่อการบาดเจ็บเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือเป็นการทารุณโหดร้ายน้อยที่สุด ซึ่งใบรับรองให้ออกให้ได้ตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่หน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์ ซึ่งได้ปรึกษากับเจ้าหน้าที่หน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์ของประเทศอื่น หรือในกรณีอันสมควรได้ปรึกษากับเจ้าหน้าที่หน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์ระหว่างประเทศแล้ว ใบรับรองดังกล่าวให้มีอายุไม่เกิน 1 ปี และกำหนดยอดรวมของจำนวนตัวอย่างพันธุ์ที่จะนำมาได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว

3. บัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 3 ให้อำนาจถึงชนิดพันธุ์ทั้งหลายซึ่งรัฐภาคีใด ๆ ได้กำหนดว่าเป็นชนิดพันธุ์ที่อยู่ภายใต้ระเบียบของประเทศนั้น ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันหรือจำกัดการใช้ประโยชน์ และเป็นชนิดพันธุ์ที่จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐภาคีอื่น ๆ ในการควบคุมการค้าด้วย

การกำหนดพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 3 แตกต่างกับ 2 บัญชีแรก เนื่องจากเป็นพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่เป็นคำร้องขอของรัฐภาคีที่กำหนด เฉพาะเจาะจงลงไปว่าเป็นพืชและสัตว์ที่ต้องการความร่วมมือจากรัฐภาคีอื่น ๆ ในการสงวนรักษา รวมทั้งการป้องกันหรือการลดและจำกัดการใช้ประโยชน์และควบคุมทางการค้า (needing co-operation of other parties) โดยพืชและสัตว์ตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 3 ไม่จำเป็นต้องอยู่ในสถานะที่มีความเสี่ยงในการสูญพันธุ์ในระดับโลก เพราะส่วนมากพืชและสัตว์ในบัญชีเป็นพันธุ์ดั้งเดิมพื้นเมือง

ของประเทศรัฐภาคีนั้น ๆ³³ ซึ่งข้อกำหนดการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่บรรจุอยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 3 ปรากฏอยู่ในมาตรา 5 ของอนุสัญญา ซึ่งการส่งออก การนำเข้า การนำผ่าน และการนำเข้าจากทะเล มีรายละเอียด ดังนี้

1) การนำตัวอย่างพันธุ์ชนิดที่กำหนดในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 3 ออกนอกประเทศต้องได้รับอนุญาตเป็นการล่วงหน้า และแสดงใบอนุญาตการนำออก ซึ่งใบอนุญาตการนำออกจะออกให้ได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข กล่าวคือ เจ้าหน้าที่หน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์ของประเทศที่นำออกพอใจว่าตัวอย่างพันธุ์นั้น มิได้มาด้วยการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกัน ซึ่งพืชป่าและสัตว์ป่าของประเทศนั้น และเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศที่นำออกพอใจว่า การเตรียมและขนส่งตัวอย่างพันธุ์ใด ๆ ซึ่งยังมีชีวิตอยู่ได้เป็นไปในลักษณะที่จะเสี่ยงต่อการบาดเจ็บและเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือเป็นการทารุณโหดร้ายน้อยที่สุด

2) การนำตัวอย่างพันธุ์ชนิดใด ๆ ที่กำหนดในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 3 เข้ามาในประเทศต้องกำหนดให้แสดงใบรับรองแหล่งที่มาและในกรณีเป็นการนำตัวอย่างพันธุ์เข้ามาจากประเทศซึ่งบรรจุชนิดพันธุ์ดังกล่าวไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 3 ต้องแสดงใบอนุญาตนำออกด้วย

3) สำหรับกรณีที่น่าสินค้าผ่านแดนนั้นรัฐภาคีที่นำเข้าต้องยอมรับใบรับรองซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านการจัดการของประเทศที่นำผ่านแดนออกให้ โดยกำหนดว่าตัวอย่างพันธุ์ได้แปรรูปในประเทศนั้นหรือกำลังนำผ่านแดนโดยยอมรับเป็นหลักฐาน³⁴ว่า ได้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับตัวอย่างพันธุ์ที่เกี่ยวข้องของอนุสัญญานี้แล้ว

กล่าวโดยสรุป การนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านแดน มีข้อแตกต่างระหว่างบัญชีที่ 1, 2 และ 3 ดังนี้

1. การนำเข้า ส่งออก และนำผ่าน พืชป่าและสัตว์ป่า ซึ่งรวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากพืชป่าและสัตว์ป่าในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา บัญชีที่ 1 จะต้องได้รับใบอนุญาตนำเข้าล่วงหน้าจากรัฐที่นำเข้าและใบอนุญาตส่งออกจากรัฐผู้ส่งออกหรือใบรับรองการนำผ่านแดนอย่างใดอย่างหนึ่ง

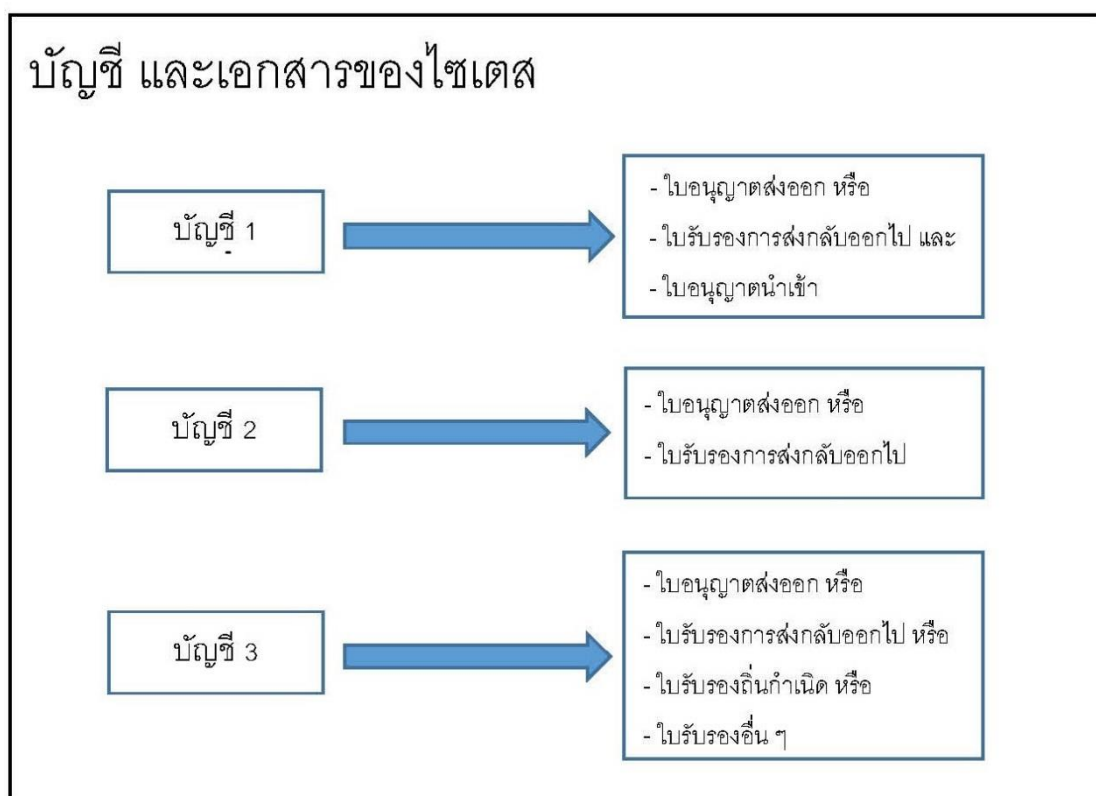
2. การนำเข้า ส่งออก และนำผ่าน พืชป่าและสัตว์ป่า ซึ่งรวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากพืชป่าและสัตว์ป่าในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา บัญชีที่ 2 จะต้องมิใช่ใบอนุญาตส่งออกหรือ

³³ "Fundamental Principles," in 2 (CITES).

³⁴ "Regulation of Trade in Specimens of Species Included in Appendix 3," (CITES).

ใบอนุญาตนำเข้าอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตนำเข้า ซึ่งมีความเข้มงวดน้อยกว่า การนำเข้า ส่งออก และนำเข้า พืชป่าและสัตว์ป่าในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา บัญชีที่ 1

3. การนำเข้า ส่งออก และนำเข้า พืชป่าและสัตว์ป่า ซึ่งรวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากพืชป่าและสัตว์ป่าในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา บัญชีที่ 3 จะมีความเข้มงวดน้อยกว่าบัญชีที่ 1 และ 2 กล่าวคือ สามารถใช้ใบอนุญาตส่งออก หรือ ใบรับรองการนำเข้าแทน หรือ ใบรับรองถิ่นกำเนิด หรือ ใบรับรองอื่น ๆ แทนใบอนุญาตส่งออกก็ได้



รูปภาพที่ 1 บัญชีและการใช้เอกสารประกอบการนำเข้า ส่งออก และนำเข้าสัตว์ป่าและพืชป่า รวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่ทำจากพืชป่าและสัตว์ป่า ตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา

การพิจารณาหลักการพื้นฐานข้างต้น พบว่าข้อบทอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ได้กำหนดให้รัฐภาคีดำเนินการปฏิบัติตามหลักการอย่างเคร่งครัด โดยใช้คำว่า "Strict regulation" หมายความว่า ลักษณะบังคับของข้อบทซึ่งถ้ารัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามย่อมก่อให้เกิดผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือเมื่อมีการไม่ปฏิบัติตามจะก่อให้เกิดการละเมิดข้อบท ย่อมทำให้มีความรับผิดชอบของรัฐซึ่งจะเป็นไปตามมาตรการ

ที่มีการกำหนดไว้ในข้อบท หรือข้อกำหนดอื่นที่เกี่ยวข้อง ตามข้อมติที่ประชุมรัฐภาคีที่ 14.3³⁵ ในเรื่อง ของ CITES Compliance Procedures ซึ่งได้มีการกำหนดมาตรการที่หน่วยงานของอนุสัญญา สามารถนำมาปรับใช้ในกรณีที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาได้ รวมถึงมาตรการที่มีลักษณะ เป็นการบังคับใช้และลงโทษ

2.2.3 พันธกรณีของรัฐภาคีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้าสัตว์ป่า

การเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่า และพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ทำให้รัฐภาคีมีพันธกรณีที่ต้องดำเนินการตามอนุสัญญา ในการกำหนด มาตรการทางกฎหมาย การตั้งด่านตรวจ การจัดทำรายงาน การจัดตั้งคณะทำงาน และการเสนอ เปลี่ยนแปลงชนิดพันธุ์ ดังต่อไปนี้

ก. การกำหนดมาตรการทางกฎหมาย³⁶

อนุสัญญากำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในอันที่จะบังคับ ตามบทบัญญัติของอนุสัญญานี้ และห้ามทำการค้าตัวอย่างพันธุ์ของชนิดพันธุ์ตามบัญชีแนบท้าย อนุสัญญาหมายเลข 1 ที่เป็นการละเมิดอนุสัญญาฉบับนี้ มาตรการเหล่านี้ให้รวมถึงการกำหนดโทษ สำหรับผู้ซึ่งประกอบการค้าหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งตัวอย่างพันธุ์ของชนิดพันธุ์ตามบัญชีแนบท้าย อนุสัญญาหมายเลข 1 ใดๆอย่างหนึ่งหรือทั้งสองประกอบและกำหนดให้มีการริบหรือส่งกลับไป ประเทศซึ่งนำออกซึ่งตัวอย่างพันธุ์ดังกล่าว

ข. การตั้งด่านตรวจ³⁷

รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่า ที่ใกล้สูญพันธุ์ ต้องตั้งด่านตรวจสินค้าระหว่างประเทศ เพื่อควบคุมและตรวจสอบการนำเข้า ซึ่งตัวอย่างพันธุ์หรือชนิดพันธุ์ตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 1 และสินค้าดังกล่าวจะต้อง ได้รับการตรวจผ่านโดยให้ล่าช้าน้อยที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ รัฐภาคีต้องรับรองต่อไปอีกว่าในระหว่าง การขนถ่าย การยึดครองหรือการขนส่งตัวอย่างพันธุ์ที่ยังมีชีวิตทั้งหลาย จะได้รับการระมัดระวัง โดยถูกวิธี เพื่อให้เสี่ยงต่อการบาดเจ็บเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือเป็นการทารุณโหดร้ายน้อยที่สุด

³⁵ "Cites Compliance Procedures," (CITES).

³⁶ "Measures to Be Taken by the Parties," (CITES).

³⁷ Ibid., VIII 3.

ค. การจัดทำรายงาน³⁸

รัฐภาคีแต่ละประเทศจะต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับสถิติการค้าชนิดพันธุ์ตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 1, 2 ของประเทศตนเป็นระยะ เพื่อแสดงถึงการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ และยื่นต่อคณะเลขาธิการ ดังนี้

1. รายงานประจำปี เกี่ยวกับข้อมูลนำเข้า ส่งออก และนำส่งต่อไปซึ่งชนิดพันธุ์ตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 1, 2

2. รายงานประจำปี เกี่ยวกับบทบัญญัติ กฎข้อบังคับ และมาตรการทางฝ่ายบริหารที่บังคับการให้เป็นไปตามอนุสัญญานี้

ง. การจัดตั้งคณะกรรมการ³⁹

รัฐภาคีต้องกำหนดให้มีคณะกรรมการ 2 คณะเพื่อควบคุมให้การดำเนินการเป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ได้แก่ คณะทำงานฝ่ายปฏิบัติการ (Management Authorities) และคณะกรรมการฝ่ายวิชาการ (Scientific Authorities)

2.3 หลักการเกี่ยวกับการควบคุมการค้าข้างตามอนุสัญญา

2.3.1 บทนิยามของคำว่า “งาช้าง”

ความหมายของพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าตามอนุสัญญา ปรากฏชัดเจนในมาตรา 1 ซึ่งกำหนดถึงลักษณะของพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่อยู่ในขอบข่ายในการปรับใช้ข้อบทอนุสัญญา ซึ่งข้างเป็นสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์และถูกกำหนดอยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 (Appendix I) ของอนุสัญญา เป็นชนิดพันธุ์สัตว์ที่ไม่อนุญาตให้มีการค้าระหว่างประเทศและห้ามนำเข้า-ส่งออกโดยเด็ดขาด ยกเว้นเพื่อการศึกษาวิจัยหรือเพาะพันธุ์ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากประเทศที่จะนำเข้าเสียก่อน ประเทศส่งออกจึงจะออกใบอนุญาตส่งออกได้

ข้อกำหนดตามข้อบทของอนุสัญญา ไม่มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า งาช้างไว้โดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม ในมาตรา II ข้อ 2 (a)⁴⁰ ได้กำหนดความหมายของคำว่า ตัวอย่างพันธุ์ให้หมายถึง ชิ้นส่วนใด ๆ ที่ยังสามารถดูออกได้ของชนิดพันธุ์สัตว์ที่กำหนดอยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 ดังนั้น งาช้างจึงเป็นตัวอย่างพันธุ์ของช้างและต้องห้ามทำการค้าระหว่างประเทศโดยเด็ดขาดเช่นเดียวกับช้าง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอนุสัญญา ขยายขอบเขตความคุ้มครองให้

³⁸ "Measures to Be Taken by the Parties," (CITES).

³⁹ "Management and Scientific Authorities," (CITES).

⁴⁰ "Definitions," (CITES).

ครอบคลุมถึงกรณีสินค้าที่มีส่วนประกอบ หรือส่วนผสมที่ได้มาจากข้างด้วย เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอนุสัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์

2.3.2 พันธกรณีของรัฐภาคีในการควบคุมการค้าข้าง

การค้าข้าง อวัยวะ หรือผลิตภัณฑ์ใดๆ ที่ทำมาจากข้าง ถูกห้ามมิให้ทำการค้าในทางระหว่างประเทศโดยเด็ดขาด เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามการค้าข้างภายในประเทศยังสามารถดำเนินการต่อไปได้⁴¹ โดยที่รัฐภาคีจะต้องมีมาตรการหรือแนวทางที่สามารถควบคุมการค้าข้างดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อป้องกันการค้าข้างผิดกฎหมายซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาตามมาในอนาคต

พันธกรณีเกี่ยวกับการควบคุมการค้าข้าง มีลักษณะคล้ายกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญา กล่าวคือ

1. รัฐภาคีจะต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายของตน เพื่อใช้ควบคุมการค้าข้าง เนื่องจากการประชุมรัฐภาคี ซึ่งประกอบด้วย การควบคุมการนำเข้า ส่งออก และนำผ่าน ซึ่งข้างทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของอนุสัญญา รวมทั้งป้องกันการลักลอบค้าข้างผิดกฎหมาย

2. รัฐภาคีจะต้องประเทศภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ต้องตั้งด่านตรวจสินค้าระหว่างประเทศ เพื่อควบคุมและตรวจสอบการนำเข้าและส่งออกซึ่งข้าง และสินค้าจะต้องได้รับการตรวจผ่านโดยให้ล่าช้าน้อยที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และในกรณีที่ข้างถูกริบ จะต้องถูกมอบให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการของประเทศที่ทำการริบหลังจากหารือกับประเทศที่ส่งออกแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการต้องส่งข้างกลับไปยังประเทศนั้น โดยประเทศดังกล่าวจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเองหรืออาจส่งไปยังศูนย์กักขังชีวิตหรือสถานที่อื่น ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการได้เล็งเห็นแล้วว่าเหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฉบับนี้

3. รัฐภาคีจะต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับสถิติการค้าข้างของประเทศตนเป็นระยะ เพื่อแสดงถึงการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้ และยื่นต่อคณะเลขาธิการ ดังนี้

1) รายงานประจำปี เกี่ยวกับข้อมูลนำเข้า ส่งออก และนำส่งต่อไปซึ่งข้าง ซึ่งเป็นตัวอย่างพันธุ์ตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 1, 2

2) รายงานประจำปี 2 ปี เกี่ยวกับบทบัญญัติ กฎข้อบังคับ และมาตรการทางบริหารที่บังคับการให้เป็นไปตามอนุสัญญาฉบับนี้

⁴¹ "Effect on Domestic Legislation and International Conventions," (CITES).F

บทที่ 3

มาตรการในการควบคุมการค้าช้างภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES)

ช้างเอเชีย (สายพันธุ์ *Elephas maximus*) และช้างแอฟริกา (สายพันธุ์ *Loxodonta africana*) ได้ถูกกำหนดให้อยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1⁴² ของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) ซึ่งในช่วงแรกของการบังคับใช้อนุสัญญา ช้างแอฟริกาได้ถูกกำหนดให้อยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 3 โดยการเสนอของสาธารณรัฐกานา ในปี พ.ศ. 2519 ต่อมาในคราวประชุมรัฐภาคีสมาชิกครั้งแรก (CoP1) เมื่อปี พ.ศ. 2520 ช้างแอฟริกาได้ถูกย้ายจากบัญชีเดิมคือบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 3 ไปสู่บัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 2 และในปี พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นระยะเวลาในการบังคับใช้อนุสัญญาเกือบหนึ่งทศวรรษ ซึ่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการค้าช้าง ภัยและผลผลิตจากซากช้าง แต่ก็ยังคงมีการลดลงของประชากรช้างอย่างต่อเนื่อง โดยข้อมูลสถิติพบว่าการลดลงเกือบร้อยละ 50⁴³ ของประชากรช้างแอฟริกา จึงทำให้ที่ประชุมรัฐภาคีมีมติให้ช้างแอฟริกาเป็นสายพันธุ์ที่ถูกกำหนดในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2533⁴⁴ เป็นผลให้ประชากรช้างได้รับการฟื้นฟู ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบระหว่างช้างแอฟริกาและช้างเอเชียแล้ว พบว่าช้างเอเชียมีประวัติศาสตร์ที่ไม่ซับซ้อนเท่ากับช้างแอฟริกา เนื่องจากช้างเอเชียได้รับการกำหนดให้อยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 มาตั้งแต่อนุสัญญามีผลบังคับใช้ แต่อย่างไรก็ตามได้มีการกำหนดให้ช้างแอฟริกาเป็นสายพันธุ์ที่อยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 2 ในบางประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐบอตสวานา สาธารณรัฐนามิเบีย สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ และสาธารณรัฐสาธารณรัฐซิมบับเว⁴⁵ ซึ่งหมายถึง การอนุญาตให้มีการค้าช้างเชิงพาณิชย์ได้แต่อยู่ในการควบคุมดูแลอย่างเข้มงวด และอนุญาตให้ในบางกิจกรรม โดยมีเหตุผลหลักคือ ประชากรช้างในประเทศเหล่านั้นยังมีจำนวนมาก รวมทั้งการกล่าวอ้างว่าจะนำรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้ทรัพยากร (กิจกรรมการค้าช้าง) ไปสนับสนุนงานคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁴⁶

⁴² "Appendices."

⁴³ u.s.fish & wildlife service.

⁴⁴ CITES, "African Elephant".

⁴⁵ "Appendices."

⁴⁶ จันทน์ปาย องค์ศิริวิทยา, interview by ปุณณพัฒน์ มั่งมี, 4 สิงหาคม 2559.

รัฐภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ มีความกังวลมาอย่างต่อเนื่อง เกี่ยวกับการค้างาช้างที่ผิดกฎหมาย และได้กำหนดให้มีมาตรการต่างๆ ตั้งแต่อนุสัญญาที่มีการบังคับใช้ เพื่อจะแก้ไขการค้างาช้างที่ผิดกฎหมายดังกล่าว ในการประชุมภาคีสมาชิกอนุสัญญา ได้มีการบรรจุวาระการประชุมเกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้างตั้งแต่การประชุมภาคีสมาชิกมาเป็นระยะ การให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับการค้างาช้าง ทำให้เลขาธิการอนุสัญญา พร้อมด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ตีพิมพ์รายงานเรื่อง "Elephant in the dust –The African Elephant Crisis" ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมเกี่ยวกับการทบทวนสถานะของช้างและสถานการณ์การค้างาช้าง และได้เสนอแนะแนวทางที่มีความชัดเจนในการแก้ปัญหาวิกฤตเกี่ยวกับช้างไว้ในตอนสรุปของหนังสือ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีการให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าวอย่างมาก ดังนั้น การบังคับใช้อนุสัญญาโดยอาศัยมาตรการในการควบคุมการค้างาช้างภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ จึงเป็นหนทางสำคัญที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.1 มาตรการสำคัญในการควบคุมการค้างาช้าง

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการค้างาช้าง รวมถึงงาช้างดิบและผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากงาช้างเหล่านั้นด้วย⁴⁷ เนื่องจากเป็นตัวอย่างพันธุ์ช้าง โดยเป็นสิ่งต้องห้ามทำการค้าเด็ดขาดตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 ยกเว้นเพื่อการศึกษา วิจัยหรือเพาะพันธุ์ ซึ่งต้องได้รับการยินยอมจากประเทศที่จะนำเข้าก่อน ประเทศผู้ส่งออกจึงจะออกใบอนุญาตส่งออกได้ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการค้าที่ผิดกฎหมายและเป็น การคุ้มครองพันธุ์ช้างทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของช้างในประเทศนั้น ๆ ด้วย ซึ่งระเบียบการนำผ่านงาช้าง จะต้องดำเนินการตามระเบียบการค้าที่อนุสัญญากำหนด นอกจากนี้ยังมีมาตรการควบคุมกิจกรรมที่ไม่ใช่การค้าเชิงพาณิชย์เกี่ยวกับช้างแอฟริกาและช้างเอเชียไปพร้อมกันด้วย ดังนั้น การนำงาช้างเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ จะต้องดำเนินการเช่นเดียวกับการค้าสัตว์ป่าที่ถูกกำหนดตามบัญชีแนบท้าย หมายเลข 1 ของอนุสัญญา เช่นกัน โดยจะต้องมีใบอนุญาตนำเข้า, ใบอนุญาตส่งออก, ใบอนุญาตนำผ่าน ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

⁴⁷ u.s.fish & wildlife service.

3.1.1 การควบคุมการส่งออก

การส่งออกงาช้างออกนอกประเทศ จะต้องต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้าและแสดงใบอนุญาตการนำชนิดพันธุ์ตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 1 ออกนอกประเทศก่อน ซึ่งเจ้าหน้าที่จะออกใบอนุญาตการส่งออกให้ได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

ก. เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการของประเทศซึ่งนำงาช้างออก ได้มีความเห็นว่าการนำงาช้างออกนอกประเทศจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการอยู่รอดของช้างในประเทศนั้น ๆ

ข. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการของประเทศซึ่งนำงาช้างออกนอกประเทศ ได้ตรวจสอบดูเป็นที่พอใจแล้วว่า ตัวอย่างพันธุ์นั้นมีใช้ได้มาโดยการละเมิดกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ของประเทศนั้น

ค. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการของประเทศซึ่งนำงาช้างออกนอกประเทศ ได้ตรวจดูเป็นที่พอใจแล้วว่าใบอนุญาตให้นำชนิดพันธุ์ตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 1 เข้าประเทศ ได้ออกใบอนุญาตให้สำหรับงาช้างดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้เพื่อพิสูจน์ว่ามีผู้รับปลายทางอย่างถูกต้องแล้ว

3.1.2 การควบคุมการนำเข้า

การนำงาช้างเข้าประเทศ ต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้าและแสดงใบอนุญาตการนำเข้า และใบอนุญาตการนำออก หรือใบรับรองการนำสินค้าผ่านแดนอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ซึ่งใบอนุญาตนำเข้าจะออกให้ได้เมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังนี้

ก. เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการของประเทศซึ่งนำงาช้างเข้าประเทศ มีความเห็นว่าการนำเข้านั้นได้กระทำเพื่อวัตถุประสงค์ที่มีได้เป็นการเสียหายต่อการดำรงชีวิตของช้างในประเทศนั้น ๆ

ข. เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการของประเทศซึ่งนำเข้างาช้าง ได้ตรวจดูเป็นที่พอใจแล้วเห็นว่าผู้รับงาช้าง มีความเหมาะสมในด้านการดูแล รักษา และเอาใจใส่งาช้างนั้น และ

ค. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการของประเทศซึ่งนำเข้าได้ตรวจดูเป็นที่พอใจแล้วว่างาช้างนั้นมีได้นำเข้ามาใช้ เพื่อประโยชน์ในทางการค้า

3.1.3 การควบคุมการนำเข้า

การนำเข้าช้างผ่านแดนนั้น จะกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตล่วงหน้า และแสดงใบรับรองการนำเข้า ใบรับรองการนำเข้า ซึ่งจะออกให้ได้ต่อเมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้แล้ว

ก. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการของประเทศที่นำเข้าได้เป็นที่พอใจว่าช้างนั้น ได้รับการนำเข้าประเทศถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฯ และ

ข. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการของประเทศซึ่งนำเข้าพอใจว่า ได้มีการออกใบอนุญาตให้นำเข้าสำหรับช้างนั้น

3.2 การควบคุมการค้าช้างตาม Species programmes

การประชุมภาคีสมาชิกครั้งที่ 10 ณ เมืองฮาราเร สาธารณรัฐซิมบับเว ในปี พ.ศ. 2540 (CoP10, Harare, 1997) รัฐภาคีได้รับรองข้อมติที่สำคัญเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบเกี่ยวกับสถานการณ์และข้อมูลของช้างในประเทศแถบทวีปแอฟริกาและเอเชีย ตามที่ปรากฏในข้อมติที่ประชุมรัฐภาคี ที่ 10.10⁴⁸ (Resolution conf. 10.10) ซึ่งถือเป็นความตั้งใจที่จะสร้างระบบข้อมูลที่น่าเชื่อถือ เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการเจรจาระหว่างรัฐภาคี สำหรับการพิจารณาในการทำคำตัดสินเกี่ยวกับสถานะ และการป้องกันการล่าช้างและค้าช้าง ซึ่งหลังจากการประชุมภาคีสมาชิกเสร็จสิ้นลง ได้มีการเริ่มทำงานของระบบตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติ โดยมีการจัดตั้งโครงการต่าง ๆ เพื่อดำเนินมาตรการควบคุมการค้าช้างหลายโครงการ ดังนี้

3.2.1 MIKE (Monitoring the illegal killing of Elephants)⁴⁹

Monitoring the illegal killing of Elephant (MIKE) คือ ระบบที่ถูกสร้างขึ้นมาตามข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะช่วยเหลือให้ประเทศที่มีประชากรช้างอาศัยอยู่มีการบริหารจัดการประชากรช้างให้ดีขึ้น และสามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อที่จะปกป้องคุ้มครองช้างเหล่านั้น ในการประชุมของคณะกรรมการประจำ (Standing

⁴⁸ CITES, "Trade in Elephant Specimens," (CITES).

⁴⁹ "Monitoring the Illegal Killing of Elephants (Mike) ".

Committee) ครั้งที่ 41 ที่เมืองเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2542 ที่ประชุมได้มีการรับรองข้อเสนอมติ และอนุมติที่จะจัดตั้ง MIKE ในการประชุมดังกล่าว ต่อมาได้มีการพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับ MIKE ในคราวที่มีการประชุมรัฐภาคีสมาชิกครั้งที่ 11 ณ เมืองกิกิริ สาธารณรัฐเคนยา เมื่อปี พ.ศ. 2543 ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขข้อเสนอมติเดิม คือ ข้อมติที่ประชุมรัฐภาคี ที่ 10.10⁵⁰ (Resolution conf. 10.10) การแก้ไขดังกล่าวได้เห็นชอบให้มีการจัดทำแหล่งข้อมูลพื้นฐานเพื่อสนับสนุนในการทำคำตัดสินของรัฐภาคีสมาชิก ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการบริหารจัดการและการป้องกันการล่าช้าง รวมทั้งเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ หลังจากการประชุมดังกล่าวจึงได้มีการแก้ไขปรับปรุง และเพิ่มเติมรายละเอียดของ MIKE มาโดยตลอด

MIKE เป็นโครงการที่เก็บข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนช้างที่ถูกฆ่าอย่างผิดกฎหมายในแต่ละปี และวิเคราะห์แนวโน้มเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าว นอกจากนี้ยังสืบสวนสอบสวนปัจจัยที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของแนวโน้มในการฆ่าช้างอย่างผิดกฎหมายอื่นๆ เช่น การเกิดปัญหาช้างป่าออกมากินพืชไร่ของเกษตรกรในพื้นที่เกษตรกรรม ก่อให้เกิดความเสียหายต่อพืชไร่ จึงทำให้เกิดการทำร้ายหรือฆ่าช้าง (elephant-human conflict) ปัญหาคอร์รัปชัน (Corruption) เป็นต้น

ในปี พ.ศ.2556 MIKE ได้ยื่นรายงานผลการดำเนินงานไปยัง ที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 16 (CoP16) ซึ่งกำหนดว่าการรุกรานพื้นที่ช้างป่ายังคงมากขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 จนถึง พ.ศ.2554 การรุกรานดังกล่าวเกิดขึ้นมากที่สุดในแถบตอนกลางของทวีปแอฟริกา แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีการรุกรานตลอดทั่วพื้นที่ของทวีปแอฟริกา วัตถุประสงค์ของการรุกรานมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับความยากจนและการขาดอาหารที่พอเพียงและมีคุณค่าทางโภชนาการสำหรับมนุษย์ (Food security) รวมทั้งหากในพื้นที่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดจะทำให้มีปัญหารุกรานที่น้อยกว่า ในทางระดับชาตินั้นจะเห็นความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างการขาดรัฐบาลที่เข้มแข็งในการแก้ไขกับปัญหาดังกล่าวและมุ่งเน้นปราบปรามขบวนการลักลอบค้าช้างผิดกฎหมายซึ่งเป็นเหตุผลว่ารัฐบาลจะต้องเข้มแข็งและบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพ โดยเป้าหมายโดยรวมของ MIKE คือ การจัดหาข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นเกี่ยวกับสถานการณ์ช้างและการค้าช้าง สำหรับเป็นข้อมูลให้กับประเทศที่มีช้างอาศัยอยู่ (Range State) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่เหมาะสม รวมทั้งสร้างองค์ความรู้และยกระดับขีดความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบของแต่ละประเทศ วัตถุประสงค์ที่มีความเฉพาะเจาะจงของ MIKE ภายในเป้าหมายดังกล่าว ได้แก่

- ก. เพื่อวัดระดับและแนวโน้มเกี่ยวกับการล่าช้างโดยผิดกฎหมาย
- ข. เพื่อตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของแนวโน้มอย่างต่อเนื่อง

⁵⁰ "Trade in Elephant Specimens."

ค. เพื่อตรวจสอบปัจจัยที่ก่อให้เกิดหรือที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของแนวโน้ม และประเมินผลการปฏิบัติ โดยเฉพาะในประเทศที่ถูกเฝ้าระวังตามรายงานสถานการณ์ช้างที่เสนอ ต่อที่ประชุมรัฐภาคี อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ โดยปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของแนวโน้ม ได้แก่

- 1) รูปแบบในการค้าช้าง
- 2) ประเภทของระบบนิเวศหรือที่อยู่อาศัยของช้าง
- 3) ประวัติและสถิติเกี่ยวกับการฆ่าช้างโดยผิดกฎหมาย
- 4) ระดับประชากรของช้าง
- 5) ความใกล้ชิดกับเขตพรมแดนระหว่างประเทศ
- 6) ระดับความขัดแย้งเกี่ยวกับมนุษย์และช้าง
- 7) ระดับของการบังคับใช้กฎหมาย
- 8) การทุจริตในภาครัฐ
- 9) การค้ายาเสพติดและการค้าอาวุธอย่างผิดกฎหมาย เป็นต้น

การจัดตั้ง MIKE จึงก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการช้าง รวมทั้งสามารถ ควบคุมการค้าช้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากฐานข้อมูลเกี่ยวกับประชากรช้างในประเทศต่าง ๆ จะถูกจัดเก็บอย่างเป็นระบบ รวมทั้งมีระบบการตรวจสอบการปฏิบัติตามคำตัดสินของที่ประชุมภาคี สมาชิกอย่างเข้มงวด นอกจากนี้ MIKE ยังเป็นข้อมูลที่สามารถบ่งบอกสถานะทางประชากร ช้างแอฟริกาได้ว่ามีแนวโน้มมากขึ้นหรือลดลง โดยอาศัยการสุ่มตรวจและติดตามจำนวนประชากรช้าง ในพื้นที่ที่กำหนด ซึ่งจะบ่งบอกสถานการณ์ช้างแอฟริกาได้ในภาพรวม⁵¹ จึงทำให้การควบคุมการค้า ช้างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.2.2 ETIS (Elephant trade information system)⁵²

ETIS เป็นการตรวจสอบการลักลอบการค้าช้าง และผลิตภัณฑ์ที่มาจากช้าง ที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งตรวจสอบเกี่ยวกับการฆ่าช้างที่ผิดกฎหมาย ETIS ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ ภารกิจเป็นครั้งแรกในการประชุมครั้งที่ 10 ของการประชุมของภาคี ณ เมืองฮาราเร สาธารณรัฐ ซิมบับเว (CoP10, 1997, Harare) เมื่อที่ประชุมของภาคีมีการปรับใช้ ข้อมติที่ประชุมรัฐภาคีที่ 10.10⁵³

⁵¹ จันทน์ปาย องค์กรวิทยา.

⁵² CITES, "The Elephant Trade Information System (Etis)."

⁵³ "Trade in Elephant Specimens."

(Resolution Conf. 10.10) ซึ่งเป็นข้อมติเกี่ยวกับการค้าตัวอย่างพันธุ์ช้าง (Trade in elephant specimens) โดยข้อมติดังกล่าว กำหนดให้ ETIS อยู่ภายใต้การดูแลและควบคุมของคณะกรรมการการค้าประจำ (Standing Committee) นอกจากนี้ยังมีการจัดทำ TRAFFIC's Bad Ivory Database System (BIDS) เพื่อใช้เป็นข้อมูลขั้นต้น รวมทั้งเป็นฐานข้อมูลที่ใช้ในการจับกุมการค้าช้างอย่างผิดกฎหมาย BIDS เป็นระบบฐานข้อมูลสำหรับและเป็นเครื่องมือที่มีความเหมาะสมสำหรับการควบคุมการค้าช้างและงาช้างที่ผิดกฎหมายทำให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป็นไปตามความประสงค์ของภูมิภาคคืออนุสัญญา รวมทั้งเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การดำเนินการดังกล่าวจะผ่านกระบวนการให้คำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคทั่วโลก ETIS จึงเป็นเครื่องมือตรวจสอบที่มีความซับซ้อนและมีประสิทธิภาพมากเช่นเดียวกับ MIKE

ข้อมติที่ประชุมรัฐภาคีที่ 10.10 ได้ถูกแก้ไขและปรับปรุง เพื่อสร้างความเข้มงวดในการบังคับใช้ทั้งในการประชุมของรัฐภาคีมาโดยตลอด ซึ่งล่าสุดมีการปรับปรุงเมื่อคราวประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 17 ซึ่งวัตถุประสงค์พื้นฐานของระบบการตรวจสอบ ได้แก่

ก. การวัดและบันทึกระดับปัจจุบันของแนวโน้ม การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการกระทำที่ผิดกฎหมายในการค้าช้างและงาช้างในประเทศที่มีช้างอาศัยอยู่ (Rage State)

ข. การประเมินผลและกำหนดพื้นที่เพื่อเฝ้าระวังแนวโน้มที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงประชากรช้างที่กำหนดในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ และ / หรือ การเกิดขึ้นใหม่ของกฎหมายเกี่ยวกับงาช้างในทางการค้าระหว่างประเทศ

ค. สร้างฐานข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจในการบริหารจัดการที่เหมาะสมเกี่ยวกับความต้องการของประเทศที่มีช้างอาศัยอยู่ (Rage State) และการป้องกันการค้าช้างและงาช้างที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายในประเทศนั้นๆ

ง. การสร้างองค์ความรู้และยกระดับขีดความสามารถของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของประเทศที่มีช้างอาศัยอยู่ (Rage State) เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานในการควบคุมการค้าช้างและงาช้าง โดย ETIS เป็นระบบฐานข้อมูลที่ได้รับการพัฒนาตามข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาและบริหารโดยองค์กร TRAFFIC และเป็นระบบที่ประกอบและเสริมให้กับ MIKE ซึ่ง ETIS จะรวบรวมเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในการกระทำความผิดตามข้อบทอนุสัญญา โดยเฉพาะการยึดงาช้างผิดกฎหมายและการยึดทรัพย์จากผู้กระทำผิดทั่วโลก ซึ่งรูปแบบหนึ่งของการดำเนินงานดังกล่าวจะรวบรวมข้อมูลการลักลอบจัดส่งงาช้างผิดกฎหมายตามใบสั่งให้นำสินค้าบรรทุกเรือ (Shipping Order : S/O) ทำให้ทราบถึงเส้นทางการค้างาช้างผิดกฎหมายว่ามีการขนส่งผ่านประเทศใดและปลายทาง

ที่ประเทศใด⁵⁴ ซึ่งข้อมูลทั้งหมดจะใช้เพื่อควบคุมการค้าตัวอย่างพันธุ์ช้าง ซึ่งรวมถึงงาช้างผิดกฎหมาย เพื่อวิเคราะห์ว่าประเทศใดมีการดำเนินการในเชิงบวกและประเทศใดมีการดำเนินงานในเชิงลบ ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่ทำให้การควบคุมการค้างาช้างได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งทราบถึงขนาดและแบบแผนของการค้าเพื่อนำมาหาแนวทางแก้ไขปัญหาการลักลอบค้างาช้างผิดกฎหมายต่อไป

รายงานของ ETIS จะจัดเตรียมโดย องค์กร TRAFFIC สำหรับการประชุมรัฐภาคี ครั้งที่ 16 พบว่าความถี่และขนาดของงาช้างผิดกฎหมายที่ยึดได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในปีก่อนที่จะทำรายงานฉบับดังกล่าว ซึ่งการค้างาช้างที่ผิดกฎหมายมีแนวโน้มสูงขึ้นนี้ จะเห็นได้จากการขนส่งงาช้างที่มีขนาดที่เพิ่มมากขึ้น (มากกว่า 100 กิโลกรัม) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเกี่ยวกับการค้างาช้างผิดกฎหมาย รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อมูลจากระบบ ETIS ยังแสดงว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนและประเทศไทย เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงตลาดการค้างาช้างที่ผิดกฎหมาย⁵⁵ ในลักษณะดังกล่าวมาแล้ว MIKE และ ETIS มีความคล้ายคลึงกัน มีการปฏิบัติภารกิจที่เกื้อหนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน เพื่อควบคุมการค้างาช้างให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ⁵⁶ แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการเพื่อจัดทำระบบ ETIS จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐภาคีแต่ละประเทศในการจัดทำฐานข้อมูลภายในของตนเอง และนำข้อมูลดังกล่าวมาแลกเปลี่ยนกัน เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการควบคุมการค้างาช้าง รวมทั้งสามารถตรวจสอบงาช้างว่ามาจากประเทศใดได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะทำให้การจัดส่งคืนงาช้างผิดกฎหมายเหล่านั้นกลับสู่ประเทศต้นทาง เพื่อให้เป็นไปตามข้อทอนสัญญาตามมาตรา IX ได้อย่างเป็นรูปธรรม

3.2.3 แผนปฏิบัติการงาช้าง (NIAPs : CITES National Ivory Action Plans)⁵⁷

การประชุมรัฐภาคีสมาชิกครั้งที่ 16 ที่กรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2556 ที่ประชุมได้มีการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการจับกุมงาช้าง โดยใช้ระบบสารสนเทศการค้างาช้าง (ETIS) จากนั้นที่ประชุมได้มีการพิจารณาข้อมูลประเทศที่มีการจับกุมงาช้างที่ผิดกฎหมาย หรือประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับการค้างาช้างผิดกฎหมาย จำนวน 22 ประเทศ โดยได้จัดแบ่งออกเป็นกลุ่มประเทศที่มีความกังวลอย่างสูง⁵⁸ จำนวน 8 ประเทศ (ประเทศไทยถูกกำหนดอยู่ในกลุ่มนี้ด้วย) กลุ่มประเทศที่มีความกังวล จำนวน 8 ประเทศ และกลุ่มประเทศที่ถูกเฝ้าระวังหรือจับตามอง จำนวน 6 ประเทศ

⁵⁴ จันทน์ปาย องค์ศิริวิทยา.

⁵⁵ u.s.fish & wildlife service.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ CITES, "Cites National Ivory Action Plans," (CITES).

⁵⁸ "Report on the Elephant Trade Information System (Etis) " (CITES).

ซึ่งคณะกรรมการประจำ จะเป็นผู้ดูแลในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการแห่งชาติ (NIAPs) ดังกล่าว แผนปฏิบัติการแห่งชาติ (NIAPs) เป็นเครื่องมือในทางปฏิบัติที่จะถูกนำมาใช้ในการประชุมครั้งที่ 19 โดยรัฐภาคีทั้ง 22 ประเทศข้างต้น จะต้องเข้มงวดในการควบคุมการค้างาช้างและตลาดงาช้างภายในประเทศและควบคุมเฉพาะงาช้างบ้านเท่านั้น⁵⁹ รวมทั้งมีมาตรการที่จะปราบปรามการค้างาช้างที่ผิดกฎหมายซึ่งในแต่ละแผนปฏิบัติการ จะเป็นการสรุปมาตรการเร่งด่วนที่อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ แนะนำให้รัฐภาคีนำไปปฏิบัติ ซึ่งในที่นี้รวมถึงการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการดำเนินการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการค้างาช้างให้กับประชาชน ทั้งนี้รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเป็นขั้นตอนและภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด

แผนปฏิบัติการของแต่ละประเทศนำไปปฏิบัตินั้น อาจมีการปฏิบัติตามรูปแบบทั่วไปที่มีการแนะนำโดยสำนักเลขาธิการอนุสัญญา ทั้งนี้จะต้องกระทำอย่างเป็นขั้นตอนและภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งในแต่ละแผนปฏิบัติการแห่งชาติแต่ละประเทศจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันตามลักษณะความรุนแรงของปัญหา แผนดังกล่าวจะกำหนดการดำเนินการที่มีความสำคัญสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐภาคีที่จะต้องปราบปรามการค้างาช้างที่ผิดกฎหมาย แต่อาจขึ้นอยู่กับสถานการณ์ข้างภายในของแต่ละประเทศ รวมทั้งรัฐภาคีจะต้องสร้างความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรงาช้างที่มีอยู่ภายในประเทศของตน กำหนดระดับความรุนแรงและลักษณะของการค้างาช้างที่ผิดกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ว่ารัฐภาคีนั้นจะเป็นจุดในการขนส่งหรือรัฐปลายทางสำหรับงาช้างที่ผิดกฎหมายก็ต้องปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างจริงจัง ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการประจำของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ครั้งที่ 63 และ 64 เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2556 ประเทศไทยซึ่งถูกจัดแบ่งอยู่ในประเทศที่มีความกังวลอย่างสูง ได้เสนอแผนปฏิบัติการแห่งชาติเพื่อแก้ไขปัญหาการค้างาช้างที่ผิดกฎหมาย ซึ่งต่อมาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2556 ประเทศที่ถูกกำหนดทั้งสามกลุ่มได้สรุปแผนปฏิบัติการแห่งชาติของตน และนำไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาการค้างาช้างผิดกฎหมายอย่างเร่งด่วน

3.3 กลไกและมาตรการบังคับใช้อนุสัญญา

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ได้กำหนดกลไกและมาตรการบังคับใช้อนุสัญญา โดยกำหนดให้รัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญา ไม่ว่าจะเกิดจากการเพิกเฉยต่อข้อบท หรือการที่ไม่มีความสามารถที่จะปฏิบัติตามอนุสัญญา จะถูกปรับใช้

⁵⁹ เกษมสันต์ จิณณวาโส, interview by ปุณณพัฒน์ มั่งมี, 27 กันยายน 2559.

มาตรการ เพื่อให้รัฐภาคีดำเนินการตามอนุสัญญา ซึ่งมาตรการที่มีการนำมาใช้จะมีทั้งที่กำหนดไว้ในตัวอนุสัญญา เช่น การรายงานและการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี เป็นต้น หรือเป็นมาตรการอื่นในลักษณะการจูงใจโดยการช่วยเหลือ ไปจนถึงการใช้มาตรการในลักษณะการลงโทษ โดยความร่วมมือของรัฐภาคีอื่นๆ ตามที่มีข้อมติ (Resolution) หรือคำตัดสิน (Decision) ระบุไว้ และหนึ่งในนั้นคือมาตรการการระงับทางการค้า (Trade suspension) ซึ่งในอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ก็ได้มีการกำหนดให้ใช้มาตรการนี้เช่นกัน จึงถือได้ว่าการใช้มาตรการระงับทางการค้าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและก่อให้เกิดผลที่น่าพอใจในการบังคับใช้อนุสัญญา

ความเห็นแนะนำ(Recommendation) ของที่ประชุมรัฐภาคีเริ่มมีตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2537 โดยแบ่งเป็นในรูปแบบของ ข้อมติ (resolutions) หรือข้อมติที่ได้รับการทบทวนพิจารณาแล้ว (revised resolutions) และคำตัดสินหรือ (decisions) ซึ่งถือว่ามิใช่บทบาทหลักในวิวัฒนาการของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ เป็นเวลาหลายปีที่ความเห็นแนะนำของที่ประชุมรัฐภาคีมีการพัฒนาจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของหลักการในการดำเนินการ ในปี พ.ศ. 2516 ซึ่งมีการทำความเห็นแนะนำออกมาเป็นข้อมติและข้อมติที่ผ่านการทบทวนพิจารณาแล้วกว่า 100 ฉบับ และคำตัดสินอีก ประมาณ 200 ฉบับ ถือเป็นการชี้ให้เห็นการขยายขอบเขตและความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นของระบบการบริหารจัดการ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ดังนั้น ในการประชุมของรัฐภาคีครั้งที่ 9 เมื่อปี พ.ศ. 2537 จึงได้มีการทำข้อมติในรูปแบบที่มีลักษณะทั่วไป และสามารถนำมาใช้กับคำตัดสินที่มีออกมาโดยที่ประชุมรัฐภาคีด้วย ซึ่งข้อมติและคำตัดสินใจทั้งหมดในอดีตไม่ได้มีการบันทึกไว้ แต่หลังจากการประชุมดังกล่าว ได้กำหนดให้ข้อมติและคำตัดสินจะมีการจัดทำและปรับปรุงแก้ไขทุกครั้งหลังการประชุมแต่ละครั้ง โดยที่ลักษณะของความเห็นแนะนำ (Recommendation) ทั้ง 2 อย่างคือ ข้อมติ (Resolution) และคำตัดสิน (Decision) มีความแตกต่างกันบนพื้นฐานที่ว่าข้อมติถูกออกแบบมาเพื่อให้มีการปรับใช้บังคับในระยะยาว ซึ่งจะยังมีผลอยู่นานกว่าที่ประชุมรัฐภาคี จะได้มีการทบทวนหรือยกเลิก ในขณะที่คำตัดสินจะมีการปรับใช้บังคับในช่วงเวลาสั้น ๆ โดยส่วนมากจะมีผลใช้ในช่วงเวลาระหว่างการประชุมครั้งหนึ่งจนถึงการประชุมครั้งต่อไปเท่านั้น เมื่อคำตัดสินนั้นได้มีการนำไปปรับใช้แล้ว หรือมีหลักการที่ซ้ำกันหรือมีเนื้อหาที่คล้ายกันไปสำหรับการนำปรับใช้ คำตัดสินของที่ประชุมรัฐภาคีจะถูกยกเลิกโดยการแจ้งจากสำนักเลขาธิการ ซึ่งในทางปฏิบัติมีการยอมรับคำตัดสินที่มีผลใช้บังคับระยะยาวมากขึ้น โดยสำนักเลขาธิการจะมีอำนาจในการรวบรวมและปรับใช้คำตัดสินเช่นเดียวกับข้อมติ⁶⁰ ความเห็นแนะนำไม่ว่าจะในรูปแบบข้อมติหรือคำตัดสินจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่มีการแจ้งให้รัฐภาคีทราบ เว้นแต่จะมีการกำหนด

⁶⁰ CITES, "Decisions of the Conference of the Parties to Cites in Effect after the 17th Meeting," (CITES).

เป็นอย่างอื่น⁶¹ ตั้งแต่การประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 5 ในปี พ.ศ. 2528 ข้อมติมีการรับโดยเสียงข้างมากทั่วไปของรัฐสมาชิก ที่เข้าประชุมและลงคะแนนหรือออกเสียง แต่ด้วยเหตุผลที่ว่าการใช้เสียงข้างมากที่มากกว่า ย่อมเป็นการสนับสนุนการปรับใช้ข้อมติที่ดีกว่า จึงเปลี่ยนเป็นระบบเสียงข้างมาก 2 ใน 3 แทนโดยไม่นับรวมรัฐที่งดเว้นการออกเสียง ซึ่งนำมาใช้กับทั้งการรับข้อมติข้อมติที่ผ่านการพิจารณาทบทวนแล้ว และคำตัดสิน โดยร่างข้อมติหรือคำตัดสินและเอกสารอื่นที่ต้องการได้รับการพิจารณาโดยที่ประชุมรัฐภาคีจะต้องมีการแจ้งไปยังสำนักงาน เลขาธิการก่อนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 150 วันก่อนถึงวันประชุม เว้นแต่จะเป็นกรณียกเว้น เช่นเป็นกรณีปัญหาการบังคับที่เร่งด่วน ก็สามารถยอมรับได้แม้แจ้งมาภายหลังพ้นกำหนด 150 วันไปแล้ว เป็นต้น

การพิจารณาถึงความมีผลผูกพันและสถานะในการบังคับใช้ของคำแนะนำ (Recommendation) ซึ่งหมายถึง ข้อมติ (Resolution) และคำตัดสิน (Decision) ว่ามีสถานะทางกฎหมายอย่างไรจึงเป็นสิ่งจำเป็นต้องพิจารณาศึกษา ซึ่งการที่ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศได้มีบทบาทสำคัญในการสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ ขึ้น โดยมีการนำกฎเกณฑ์ในข้อมติดังกล่าวมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบของสนธิสัญญา แสดงให้เห็นว่าข้อมติขององค์การระหว่างประเทศมีอิทธิพลต่อการก่อตัวหรือการสร้างกฎหมายระหว่างประเทศส่วนข้อมติที่มีลักษณะเป็นการวางกรอบ (Programme) หรือที่เรียกว่าเป็นกฎหมายอย่างอ่อน (Soft Law) คำว่า "Soft Law" ผู้ที่ใช้คำนี้เป็นคนแรก คือ Lord McNair⁶² ซึ่งได้แบ่งลักษณะของ Soft Law เป็น 3 ประเภท คือ

1. ความตกลงที่ยังไม่มีผลผูกพัน (Non – binding agreements)
 2. แนวทางปฏิบัติโดยตั้งใจของบริษัทข้ามชาติ ("Voluntary" code of conduct for transnational corporations)
 3. ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ (Resolution of International Organizations)
- โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ

ความหมายของคำว่า "Soft Law" จึงยังไม่อาจกำหนดได้แน่นอนตายตัว ทั้งนี้ คำดังกล่าวยังเป็นที่ถกเถียงกันในหมู่นักวิชาการและนักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งต่างก็ให้ความหมายของคำดังกล่าวแตกต่างกัน เช่น Rene' - Jean Dupuy⁶³ กล่าวว่า Soft Law อาจเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานที่มีสถานะไม่แน่นอน หรือมีเนื้อหาเคลือบคลุมไม่ชัดเจน และมีลักษณะเป็นกฎหมาย

⁶¹ R. Reeve and Royal Institute of International Affairs, *Policing International Trade in Endangered Species: The Cites Treaty and Compliance* (Earthscan, 2002),

⁶² Seidl-Hohenveldern, "International Economic "Soft Law"," (Boston Hague Academy of International Law, 1979).

⁶³ R.J. Dupuy, *Droit Déclaratoire Et Droit Programmatore De La Coutume Sauvage à La "Soft Law* (Société française pour le droit international, 1974),

ที่ถูกกำหนดขึ้นอย่างคร่าว ๆ (Programmatic Law) Richard A. Falk⁶⁴ กล่าวว่า เป็นบรรทัดฐานที่ยังไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย Schachter⁶⁵ เป็นการคงอยู่อย่างไม่ชัดเจน (twilight existence) ของความตกลงระหว่างประเทศที่ไม่มีผลบังคับ (nonbinding international agreements) ซึ่งอาจมีผลผูกพันแต่ไม่สามารถบังคับได้ในศาล Tunkin⁶⁶ กล่าวว่า Soft Law มีบางส่วนที่เป็นกฎเกณฑ์แบบแผนทางกฎหมาย (partially legal norms) จากลักษณะที่ไม่ชัดเจนดังกล่าว จึงทำให้การพิจารณาข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่มีการอ้างว่าเป็น Soft Law นั้น ยังคงมีปัญหาที่โต้แย้งกันอยู่ แต่อาจพิจารณาได้ว่าข้อมติดังกล่าวได้วางกฎเกณฑ์และพัฒนาขึ้นมาจนใกล้ที่จะเป็นกฎหมาย ซึ่งยังคงอยู่ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ (a law in transition) และในอนาคตข้างหน้าก็อาจพัฒนาเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับอย่างแท้จริง ซึ่งในเรื่องนี้ Professor Dupuy กล่าวสนับสนุนว่า Soft Law จะมีสถานะทางกฎหมายในวันข้างหน้า (a legitimacy which anticipates the legality of tomorrow)

การพิจารณาข้อมติและคำตัดสินจากที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า คำแนะนำ (Resolution) ที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ มีสถานะเป็นกฎหมายอย่างอ่อน (Soft Law) เนื่องจากเป็นข้อเสนอแนะที่เกิดจากการพิจารณาของตัวแทนสมาชิกรัฐภาคีของอนุสัญญา และมีบางส่วนที่มีลักษณะที่เป็นกฎเกณฑ์แบบแผนทางกฎหมาย เพื่อวัตถุประสงค์ต้องการก่อให้เกิดการบังคับและลงโทษ (Sanction)⁶⁷ เพื่อให้รัฐภาคีดำเนินการปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาอย่างเคร่งครัด และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันได้ ซึ่งการบังคับทางอ้อมนี้ ย่อมเกิดขึ้นได้โดยความร่วมมือของรัฐภาคีอื่นในการพิจารณาปรับใช้มาตรการตอบโต้การไม่ปฏิบัติตามข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคี ดังนั้น การบังคับใช้ตัวบทของอนุสัญญาให้มีประสิทธิภาพจำเป็นจะต้องอาศัยมาตรการตอบโต้ในกรณีของรัฐภาคี ซึ่งความเป็นกฎหมายอย่างอ่อน (Soft Law) มีความสำคัญกับอนุสัญญา⁶⁸ เพื่อให้เกิดสภาพบังคับกับรัฐภาคีสมาชิกผ่านทางคำแนะนำ (Recommendation) ไม่ว่าจะ เป็นข้อมติหรือคำตัดสิน แม้จะไม่มีสถานะเป็นกฎหมายตามหลักของกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม

คำแนะนำ (Recommendation) จะถูกนำมาใช้สำหรับเป็นมาตรการตอบโต้การไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (non-

⁶⁴ Richard A.Falk, "On the Quasi – Legislative Competence of the General Assembly " *American Journal of International Law* (1966).

⁶⁵ Schachter, "The Twilight Existence of Nonbinding International Agreement," *ibid.* (1977).

⁶⁶ Tunkin, "General Theory of Source of International Law," *Indian Journal of International Law* (1979).

⁶⁷ จันทน์ปาย องค์ศิริวิทยา.

⁶⁸ Victor R Savage Lin-Heng Lye, Harn-Wei Kua,Loke-Ming Chou,Puay-Yok Tan., *Sustainability Matters: Environmental and Climate Changes in the Asia-Pacific* (Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2015),

compliance measures) ซึ่งเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ ปี พ.ศ.2532 โดยมีพื้นฐานจากการได้รับมอบอำนาจมาจากมาตรา XIII ในเรื่อง International Measures ซึ่งรวมถึงการนำมาใช้กับการควบคุมการค้า ข้างด้วย โดยมาตรการที่จะนำมาใช้เพื่อให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบท หรือ Compliance measures อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ได้วางมาตรการ ที่มีผลในทางปฏิบัติ และแนวทางการนำไปปฏิบัติของรัฐภาคีตามข้อบทของที่ประชุมรัฐภาคี โดยมาตรการตอบโต้ที่มีลักษณะผสมกัน แบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ “country-specific” (มาตรการ ที่นำมาใช้กับประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ) และ “species – specific” (มาตรการที่นำมาใช้ กับพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าชนิดใดชนิดหนึ่งเป็นการเฉพาะ) ซึ่งมีความแตกต่างกันดังนี้

ก. มาตรการแบบ Country-specific

มาตรการแบบ Country-specific เป็นแนวปฏิบัติที่มีขึ้นในปี พ.ศ. 2532 สำหรับรัฐภาคีที่มี ปัญหาส่วนใหญ่ในเรื่องการปรับบังคับใช้ข้อตกลงทั้งหมด เช่น การไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงของรัฐภาคี เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเนื่องกับประเด็นการปรับใช้ข้อบทอนุสัญญากับการควบคุมการค้าพันธุ์พืชป่า และสัตว์ป่า และตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในกรณีนี้คือ การปราศจากการปรับใช้กฎหมายภายในของรัฐนั้น สำหรับข้อตกลงและการไม่ส่งรายงานประจำปีและการไม่จัดตั้งหน่วยงานทางวิทยาศาสตร์

ข. มาตรการแบบ Species-specific

มาตรการแบบ Species-specific เป็นมาตรการที่พัฒนาขึ้นสำหรับการบังคับใช้อนุสัญญา ในส่วนของการละเมิดค้าสัตว์ป่าและพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา และเป็นมาตรการตอบโต้ รัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญา สำหรับชนิดพันธุ์ที่สำคัญในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 เป็นการชั่วคราว ซึ่งหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางของการใช้มาตรการตอบโต้การไม่ปฏิบัติตามข้อบท อนุสัญญา คือ คณะกรรมการประจำและสำนักเลขาธิการ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุม ดูแลให้มีการปรับใช้ ข้อบทอนุสัญญา ให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพตามแนวทางที่กำหนดไว้ของที่ประชุมรัฐภาคี ร่วมกับการให้ความช่วยเหลือในการให้ความเห็นในทางเทคนิคจากคณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์

3.3.1 การรายงานและการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี

การรายงานและการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี ถือเป็นหน้าที่ ในการให้ความร่วมมือ สำหรับดำเนินการให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบท หน้าที่ในส่วนนี้เป็นการให้ ความร่วมมือในทุกๆด้านกับหน่วยงาน และการดำเนินการ ใดๆโดยอนุสัญญา ที่เห็นได้ชัดเจนคือ การให้ความร่วมมือในหน้าที่ตามพันธกรณีที่ เกี่ยวกับการแจ้งข้อมูลที่มีความจำเป็นสำหรับการพิจารณา

ถึงการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐภาคี ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งโดยการรายงานในรายงานที่ต้องมีการยื่นต่อสำนักเลขาธิการ ทั้งรายงานประจำปี และรายงานประจำปี 2 ปี เกี่ยวกับการดำเนินการภายในของตนและรายงานการกระทำความผิดซึ่งเป็นการการละเมิดข้อบทยุทธศาสตร์ ของรัฐภาคีอื่นที่เกี่ยวข้องกับรัฐของตน โดยการแจ้งสถานการณ์และข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศ ผิดกฎหมาย และมาตรการควบคุมอย่างอื่นที่ใช้ในการลดการขนส่งดังกล่าว ไปยังสำนักเลขาธิการ โดยหน้าที่ในส่วนนี้กำหนดไว้ในข้อมติการประชุมรัฐภาคีที่ 11.3 (Conf. 11.3)⁶⁹ เรื่อง การดำเนินการให้รัฐปฏิบัติตามข้อบทยุทธศาสตร์และการบังคับใช้ (Compliance and enforcement) ในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 14 ถือเป็นหน้าที่ในการตรวจตราสอดส่องและเป็นหน้าที่ที่อยู่ภายใต้พันธกรณีของรัฐภาคีมีต่ออนุสัญญา มาตรการนี้จะช่วยทำให้รัฐภาคีอื่นปฏิบัติตามข้อบทและเป็นกระบวนการในลักษณะการตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างรัฐภาคี ดังนั้น สำนักเลขาธิการจึงมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวระหว่างรัฐภาคีและหน่วยงานในอนุสัญญา เพื่อให้การรายงานและการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3.3.2 การดำเนินมาตรการทางด้านการสนับสนุนช่วยเหลือรัฐภาคี

มาตรการที่จะนำมาใช้เพื่อให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบท หรือ Compliance measures ตามที่อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ได้กำหนด ซึ่งเป็นไปตามแนวทางข้อมติที่ประชุมรัฐภาคี โดยมาตรการที่มีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งมาตรการทางด้านการสนับสนุน ส่วนมากจะเป็นการสนับสนุนทางด้านเทคนิค ซึ่งรัฐภาคีสามารถยื่นเรื่องขอความช่วยเหลือมายังสำนักเลขาธิการอนุสัญญา โดยที่ผ่านมาได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือรัฐภาคีไปหลายประเทศ เช่น สาธารณรัฐไนเจอร์ สหภาพคอโมโรส สาธารณรัฐอิสลามมอริเตเนีย เป็นต้น จากนั้นจะมีการพิจารณาให้ความช่วยเหลือโดยคณะกรรมการประจำ โดยอาศัยอำนาจตามข้อมติที่ประชุมรัฐภาคีที่ 14.⁷⁰ เรื่อง CITES compliance procedures ซึ่งให้อำนาจดำเนินมาตรการตามข้อมติที่ประชุมรัฐภาคีได้ โดยสามารถตัดสินใจดำเนินการมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือใช้หลายมาตรการพร้อมกัน ประกอบด้วย

⁶⁹ CITES, "Compliance and Enforcement," (CITES).

⁷⁰ "Cites Compliance Procedures."

ก. การให้คำแนะนำ การให้ข้อมูล หรือให้ความช่วยเหลือทั่วไปและกรณีที่มีปัญหาแบบเฉพาะเจาะจง

ข. การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค เพื่อสร้างความสามารถในการปฏิบัติตามข้อทอนุสัญญา รวมถึงการให้งบประมาณสนับสนุน

ค. จัดเตรียมให้ความช่วยเหลือภายในประเทศรัฐภาคี การประเมินทางด้านเทคนิค และการส่งคณะเข้าไปตรวจสอบ

ง. การช่วยอำนวยความสะดวก ให้รัฐภาคีสามารถปฏิบัติตามข้อทอนุสัญญา

จ. ดำเนินมาตรการที่เป็นการร้องขอความร่วมมือจากรัฐภาคีอื่น ต่อรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อทอนุสัญญา รวมทั้งการแจ้งให้รัฐภาคีอื่นทราบถึงการไม่ปฏิบัติตามข้อทอนุสัญญาของรัฐภาคีผ่านทางสำนักเลขาธิการ

3.3.3 การใช้มาตรการเพื่อบังคับใช้ข้อทอนุสัญญา

การบังคับใช้ข้อทอนุสัญญา จะดำเนินการโดยหน่วยงานของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ซึ่งหน่วยงานหลักคือ ที่ประชุมรัฐภาคีสำนักเลขาธิการ คณะกรรมการประจำ และคณะกรรมการพืชและสัตว์ โดยหลักการดำเนินงานปรากฏอยู่ในข้อมติที่ ประชุมรัฐภาคีที่ Conf. 14.3 ในเรื่องกระบวนการในการปฏิบัติตามข้อทอนุสัญญา ซึ่งกำหนดแนวทางในการปฏิบัติตามข้อทอนุสัญญาไว้ในส่วนภาคผนวก⁷¹ ซึ่งการใช้มาตรการใดๆ ต่อรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อทอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (non-compliance measures) เมื่อที่ประชุมรัฐภาคีมีมติให้จัดทำ คำแนะนำ (Recommendation) ไปยังรัฐภาคีสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามข้อทอนุสัญญาโดยผ่านทางสำนักเลขาธิการอนุสัญญา การดำเนินกระบวนการบังคับใช้ข้อทอนุสัญญา มีลักษณะโดยใช้มาตรการตอบโต้การไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา ซึ่งแม้ว่ามาตรา XIII จะให้อำนาจที่ประชุมรัฐภาคีในการทำความเข้าใจในกรณีที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อทอนุสัญญาในทางการปฏิบัติภายใต้ข้อทอนุสัญญา ซึ่งมีลักษณะเป็นการบังคับใช้ (Enforcement) กล่าวคือ มีการนำข้อทอนุสัญญาไปปรับใช้ในทางปฏิบัติ (Practical Application of Law) โดยนำข้อทอนุสัญญาไปใช้ปรับแก้คดีหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะเจาะจง เพื่อวินิจฉัยการกระทำหรือดำเนินการของรัฐภาคีในเหตุการณ์หนึ่ง ซึ่งอาจเรียกว่า “การปรับบทกฎหมาย” ซึ่งผู้บังคับใช้ข้อทอนุสัญญาอาจมีผู้ร่างกฎหมายหรือผู้ปฏิบัติงานฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อาจเป็นใครก็ตามที่ต้อง

⁷¹ Ibid.

พิจารณาตัวบทกฎหมาย เพื่อปรับใช้ให้เข้ากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เป็นต้นว่า รัฐภาคี หน่วยงานตามอนุสัญญา เช่น สำนักงานเลขาธิการ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามการบังคับใช้อนุสัญญามีเพียงกรณีเดียวที่ ที่ประชุมรัฐภาคีพิจารณาใช้มาตรการตอบโต้รัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบทโดยใช้มาตรการระงับทางการค้า คือ กรณีของรัฐพหุชนชาติแห่งโบลิเวีย ใน ปี พ.ศ. 2528 ส่วนในอีกกรณีหนึ่งนั้นเกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2535 โดยการจำกัดทางการค้า ซึ่งต่อมาเมื่อคณะกรรมการประจำได้รับมอบอำนาจจากที่ประชุมรัฐภาคีให้มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามข้อบท การตรวจตราดูแล และประเมินผลการปฏิบัติตามพันธกรณีหรือการปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญาทั้งหมด การให้คำแนะนำและช่วยเหลือรัฐภาคีในการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญา การพิสูจน์ตรวจสอบข้อมูล และการดำเนินการตามมาตรการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบท ถ้ารัฐภาคีที่ถูกร้องเรียนไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความผิดพลาดในเวลาที่กำหนดไว้ จะทำให้คณะกรรมการประจำสามารถให้ความเห็นแนะนำในการดำเนินมาตรการบังคับใช้อนุสัญญา เช่น การให้คำแนะนำรัฐภาคีในการระงับทางการค้ากับรัฐภาคีใด ๆ ซึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญา เป็นต้น แม้ว่าจะเกิดข้อสงสัยของสำนักเลขาธิการเกี่ยวกับการจัดระเบียบกระบวนการบังคับใช้อนุสัญญาและบทบาทของคณะกรรมการประจำ แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการประจำก็เป็นเหมือนหน่วยงานในการให้ความเห็นแนะนำเพิ่มเติมจากที่ประชุมรัฐภาคี และมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้อนุสัญญาอย่างมาก สำหรับการตอบโต้การไม่ปฏิบัติตามข้อบทโดยใช้รูปแบบ “country-specific” ในช่วงก่อน ปี พ.ศ. 2532 ประเทศที่ถูกใช้มาตรการจะได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการน้อยหรือเบาบางและส่วนมากจะเป็นรัฐที่ไม่ใช่ภาคี ตัวอย่างรัฐที่ถูกใช้มาตรการซึ่งเป็นประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ เช่น ญี่ปุ่น หรือ สหภาพยุโรป ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 กรณีดังกล่าวเกิดจากรัฐภาคีประสบปัญหาในการปรับใช้ข้อบทอนุสัญญา และถูกนำเรื่องมาเสนอต่อคณะกรรมการประจำโดยเลขาธิการ จึงมีการใช้มาตรการการลงโทษที่อยู่ในรูปแบบของความเห็นแนะนำให้ระงับทางการค้า (CITES-listed species) ต่อรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป 2 ประเทศคือสาธารณรัฐอิตาลี และสาธารณรัฐเฮลเลนิก (กรีซ) ซึ่งอยู่ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2533 และ 2534 โดยมีการแจ้งเตือนหลายครั้งไปยังรัฐภาคีดังกล่าว ตามข้อมติที่ประชุมรัฐภาคี 7.5⁷² (Resolution Conf. 7.5) นอกจากนี้การดำเนินมาตรการโดยคณะกรรมการประจำแล้ว สำนักเลขาธิการยังอาจได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการปรับใช้มาตรการ ตามที่ได้รับอำนาจหน้าที่จากที่ประชุมรัฐภาคี โดยปรับใช้ให้เป็นไปตามความเห็นแนะนำที่ทำได้โดยที่ประชุมรัฐภาคีที่มีทั้งข้อมติและคำตัดสิน ซึ่งรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในปัญหาหรือประเด็นใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบทของอนุสัญญา โดยส่วนที่สำคัญของอำนาจหน้าที่จะแบ่งออกเป็น

⁷² Reeve and Royal Institute of International Affairs.

ส่วนของอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ซึ่งเป็นการพิจารณาตัดสินใจในการแก้ปัญหาใด ๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปรับใช้ออนุสัญญา และอีกส่วนคืออำนาจหน้าที่ในการทำความเข้าใจและแนะนำในกรณีที่เกิดความขัดแย้งหรือเกิดปัญหาขึ้นระหว่างรัฐภาคี

มาตรการทางการค้า เป็นมาตรการที่มีการนำมาปรับใช้ในอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ โดยจะปรับใช้กับรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบอนุสัญญา เหตุผลที่สำคัญ คือ ประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่นานาประเทศไม่ค่อยให้ความสำคัญ มาตรการในกรณีที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศ มีกำหนดในหลายแบบแตกต่างกันไปตามข้อตกลง การกำหนดให้มีมาตรการในข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการบังคับให้ประเทศที่เข้าเป็นภาคีนำข้อบอนุสัญญาไปปรับใช้อย่างเคร่งครัด ไม่เช่นนั้นเมื่อรัฐภาคีเกิดปัญหาในการเลือกใช้มาตรการ ปัญหาในการได้หรือเสียผลประโยชน์จากการปรับใช้ข้อตกลง รัฐภาคีอาจไม่ยอมปฏิบัติตามข้อบอนุสัญญาหรือมาตรการ ทำให้ข้อตกลงระหว่างประเทศนั้นไม่เกิดสภาพบังคับและไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ มาตรการทางด้านเศรษฐกิจ จึงเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดและเป็นปัจจัยหรือสิ่งที่รัฐบาลของแต่ละประเทศต่างให้ความสำคัญมากเป็นอันดับหนึ่ง การที่จะทำให้ประเทศต่างๆ สนใจที่จะเข้าแก้ไขปัญหาค้าของป่าอย่างจริงจัง และปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างเคร่งครัด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ การใช้มาตรการทางด้านการค้าถือว่าเป็นมาตรการบังคับที่มีผลมากที่สุด เนื่องจากทุกประเทศต่างต้องพึ่งพาอาศัยในการติดต่อค้าขายระหว่างประเทศ เมื่อมีการใช้มาตรการทางด้านการค้า ย่อมทำให้ระบบการเศรษฐกิจของประเทศนั้นเกิดอุปสรรค หรือหยุดชะงักก่อให้เกิดความเสียหาย มาตรการทางการค้าส่วนใหญ่ที่มีการนำมาลงโทษจะเป็นการใช้มาตรการคว่ำบาตร ซึ่งจะเป็นการงดหรือระงับการติดต่อค้าขายกับประเทศที่ถูกใช้มาตรการ โดยการใช้มาตรการทางการค้าที่สำคัญและนำมาใช้บังคับภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ คือ การระงับทางการค้า (Trade suspension) ซึ่งเป็นการหยุดการทำการค้าระหว่างรัฐชั่วคราวในระหว่างช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง ไม่ใช่ลักษณะถาวร

การระงับทางการค้า จะมีการยกเลิกการใช้มาตรการทันทีเมื่อครบกำหนดเวลาหรือเมื่อเข้าเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ โดยมาตรการในการระงับทางการค้านั้น จะมีการบังคับใช้มาตรการหลังจากที่มีการประกาศหรือมีการกำหนดการใช้มาตรการโดยไม่ต้องมีการแจ้ง แต่ก็สามารถกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นการใช้มาตรการได้หรืออาจจะมีการกำหนดขั้นตอนให้มีการแจ้งแก่รัฐที่ถูกใช้มาตรการหรือรัฐอื่นให้ทราบก่อนที่จะมีการใช้มาตรการก็ได้แล้วแต่ข้อตกลงที่มี โดยการระงับทางการค้านั้นอาจเป็นการระงับการค้าสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งหรือการค้าทั้งหมดที่มีระหว่างรัฐก็ได้ และอาจเป็นการระงับทางการค้าเพียงการส่งออกหรือการนำเข้า หรือกิจกรรมทางการค้าอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ซึ่งการใช้มาตรการระงับทางการค้าส่วนใหญ่จะมีการนำมาใช้กับ

ข้อตกลงระหว่างประเทศทางการค้าและจะมีผลใช้กับสินค้าทุกชนิดตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา ซึ่งกลไกดำเนินการใช้มาตรการ เพื่อให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทรอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ที่ประชุมรัฐภาคี (Conference of the Parties : COP) กรรมการประจำ (Standing Committee : SC) กรรมการฝ่ายสัตว์ (Animals Committee : AC) และสำนักเลขาธิการ (Secretariat) โดยจะร่วมมือและประสานการทำงานร่วมกัน

ก. การเสนอใช้มาตรการระงับทางการค้า

สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจในการเสนอการใช้มาตรการให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทรอนุสัญญา คือ สำนักเลขาธิการ (มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือและสนับสนุน คณะกรรมการพืชและสัตว์ คณะกรรมการประจำและที่ประชุมรัฐภาคี) ในการดำเนินการตามหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับควบคุมดูแลให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทร และการปรับใช้กระบวนการที่มีการกำหนดโดยข้อบทรหรือคำตัดสิน มีหน้าที่ในการประเมินและแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบทรแก่รัฐภาคี การให้คำแนะนำและช่วยเหลือรัฐภาคีในการทำตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญา มีอำนาจในการทำความเข้าใจแนะนำในการทำให้มีการปฏิบัติตามข้อบทร และมีการตรวจสอบการปรับใช้และการปฏิบัติตามคำตัดสิน⁷³ ในกรณีที่มีข้อมูลในรายงานประจำปีและข้อมูลที่มีการรายงานทุก 2 ปีต่อครั้ง รวมทั้งเอกสารอื่นที่เป็นรายงานพิเศษหรือจากข้อมูลที่ได้รับมาจากการร้องขอว่ามีรัฐภาคีไม่ปฏิบัติหรือกระทำการละเมิดข้อบทรของอนุสัญญา ให้สำนักเลขาธิการดำเนินการตามมาตรา XIII ซึ่งกำหนดให้แจ้งเรื่องไปยังรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องทราบ และให้รัฐภาคีที่ถูกร้องเรียนหรือมีรายงานว่าไม่ปฏิบัติตามข้อบทรดำเนินการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ใช้ในการกระทำดังกล่าวรวมทั้งมาตรการที่จะนำมาใช้ในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้นให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ถ้ารัฐภาคีนั้นเห็นว่าควรมีการสืบสวนก็ให้มีการสืบสวนที่ทำโดยบุคคลหรือกลุ่มคนที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐภาคี รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องกับการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าของรัฐที่ถูกร้องเรียน ซึ่งอาจจะมีการดำเนินการโดยตรงกับรัฐภาคีที่ถูกร้องเรียนได้และ/หรืออาจร้องขอความช่วยเหลือจากสำนักเลขาธิการด้วยก็ได้ สำหรับการดำเนินการโดยตรงนั้น อาจหมายถึงการร้องขอให้มีการหยุดการกระทำละเมิดนั้นเองโดยผ่านทางช่องทางทางการทูตหรือการดำเนินการภายในรัฐเอง รัฐภาคีที่ถูกร้องเรียนจะต้องมีการแจ้งเตือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามข้อบทรแก่สำนักเลขาธิการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการที่ไม่สามารถแจ้งข้อมูลได้ทันตามกำหนดเวลา หรือการไม่สามารถให้เหตุผลหรือกำหนดความต้องการในการขอรับความช่วยเหลือได้ เมื่อมีการกำหนดชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามข้อบทรรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องจะต้องให้โอกาสรัฐที่ถูกร้องเรียนได้แก้ไขข้อผิดพลาดให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดไว้อย่างเหมาะสม

⁷³ CITES, "The Secretariat."

และสมเหตุสมผล ถ้ามีการกำหนดเวลาอาจขอความช่วยเหลือจากสำนักเลขาธิการในการดำเนินการ ก็ได้ สำหรับรายงานที่สำนักเลขาธิการจะได้รับมาจาก 2 หน่วย คือ รัฐภาคี โดยและหน่วยงานระหว่างประเทศอื่น

ข. การพิจารณาใช้มาตรการระงับทางการค้า

ที่ประชุมรัฐภาคี มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางนโยบายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามข้อบท ซึ่งแนวทางและดูแลการดำเนินงานให้มีการปฏิบัติตามข้อบท โดยดำเนินการผ่านทาง การกำหนดพันธกรณีและกระบวนการต่างๆ มีหน้าที่ในการทบทวนคำตัดสินของคณะกรรมการประจำที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการปฏิบัติตามข้อบทของรัฐภาคี และอาจจะมอบอำนาจให้ คณะกรรมการประจำหรือหน่วยงานอื่นๆ ตามอนุสัญญาก็ได้ เมื่อที่ประชุมรัฐภาคีตัดสินใจจะมอบ อำนาจให้คณะกรรมการประจำเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการใดๆ ได้เหมือนกับที่ประชุมรัฐภาคีด้วย ซึ่งอำนาจของที่ประชุมรัฐภาคีในการพิจารณาการใช้มาตรการทางการค้า เป็นไปตามมาตรา XIII เรื่อง International measures กำหนดให้สำนักเลขาธิการเมื่อพิจารณาจากข้อมูลทั้งหมดที่ได้รับ แล้ว มีความเห็นว่าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามรายชื่อบัญชีที่ 1 หรือ 2 ได้รับผลกระทบในเชิงลบ เนื่องจากยังปรากฏว่ามีการค้าพืชป่าหรือสัตว์ป่า และ/หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากสัตว์ป่า ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญา แสดงถึงการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีหรือการไม่ปฏิบัติตามข้อบท ที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพในรัฐภาคีใด อาจจะแจ้งข้อมูลนั้นไปยังหน่วยงานด้านการจัดการ ที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐภาคีนั้นหรือรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง

รัฐภาคีเมื่อได้รับการแจ้งจากสำนักเลขาธิการแล้ว ให้แจ้งข้อเท็จจริง และ กฎหมายที่อนุญาตให้มีการค้าได้ รวมถึงถ้ามีความเหมาะสมอาจเสนอวิธีการที่จะมีเพื่อเยียวยา ความเสียหายที่เกิดขึ้นไปยังสำนักเลขาธิการให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และกรณีที่รัฐภาคีเห็นว่า ต้องการให้มีการสืบสวนซึ่งอาจจะทำโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับอำนาจจากรัฐภาคี ข้อมูล ที่ถูกจัดเตรียมไว้โดยรัฐภาคีหรือผลจากการสืบสวนจะได้รับการทบทวนและพิจารณาโดยที่ประชุม รัฐภาคี ซึ่งอาจมีการทำความเข้าใจที่เหมาะสมต่อไป โดยอำนาจในการทำความเข้าใจที่เหมาะสม รวมถึงการพิจารณาที่จะกำหนดให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทในอนุสัญญาภายในเวลาที่เหมาะสม ซึ่งถ้าไม่ปฏิบัติก็สามารถกำหนดแนวทางการใช้มาตรการทางการค้าล่วงหน้าได้ สำนักเลขาธิการ จะอาศัยอำนาจตามมาตรา XIII ดำเนินการต่อไป และจะส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการประจำเพื่อให้ ติดต่อดโดยตรงไปยังรัฐภาคี ที่เกี่ยวข้อง เมื่อได้รับเรื่องแล้วคณะกรรมการประจำจะต้องพิจารณา ตามข้อกำหนดของหลักเกณฑ์และกระบวนการ ดังต่อไปนี้

1) พิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการที่สำนักเลขาธิการมีการดำเนินการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น

2) พิจารณาว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องรายละเอียดเล็กน้อยหรือเป็นการกล่าวอ้างที่มีข้อผิดพลาดหรือไม่

3) พิจารณาว่ากรณีดังกล่าวเข้าข่ายสถานการณ์ยกเว้นหรือไม่ โดยจะต้องพิจารณาจากข้อมูลของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการประจำเมื่อได้รับเรื่องเพื่อพิจารณาแล้ว จะมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร และสรุปรายละเอียดเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี และจะมีการวิเคราะห์ถึงเหตุผลถึงการที่รัฐภาคีไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีได้ และให้สำนักเลขาธิการแจ้งให้รัฐที่เกี่ยวข้องทราบโดยทันที ซึ่งหากเป็นเรื่องรายละเอียดเล็กน้อยหรือเป็นการกล่าวอ้างที่มีข้อผิดพลาด คณะกรรมการประจำอาจปฏิเสธการพิจารณาเรื่อง แต่หากคณะกรรมการประจำพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าการยื่นเสนอนั้นไม่ใช่เป็นเรื่องรายละเอียดเล็กน้อยหรือไม่ใช่เป็นการกล่าวอ้างที่ผิดพลาด รัฐภาคีที่ถูกร้องเรียนจะได้รับโอกาสและเวลาในการจัดเตรียมคำอธิบายภายในเวลาจำกัดตามที่เหมาะสม จากนั้นคณะกรรมการประจำจะพิจารณาว่า ควรจะมีการรวบรวมหรือเรียกข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นการปฏิบัติตามข้อบท และมีความเห็นว่าการเชิญรัฐที่ถูกร้องเรียน พร้อมทั้งข้อมูลที่อยู่ในเขตดินแดนของรัฐนั้นในเวลาใด ๆ ที่ต้องการข้อมูลมาประชุมปรึกษากัน รัฐภาคีที่ถูกร้องเรียนจะมีสิทธิเข้าร่วมในการปรึกษาหารือในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นการปฏิบัติตามข้อบทของตนตามข้อกำหนดเรื่อง กฎในการพิจารณา (Rules of procedure)⁷⁴ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ถูกร้องเรียน ถ้าคณะกรรมการประจำพิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐภาคีไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทางการเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเข้าร่วมประชุมในประเด็นการปฏิบัติตามข้อบทของตน สามารถที่จะร้องขอความช่วยเหลือจากสำนักเลขาธิการหรือคณะกรรมการประจำในการกำหนดแหล่งทางการเงินได้ และถ้าในประเด็นปัญหาการไม่ปฏิบัติตามข้อบทไม่ได้รับการแก้ไข คณะกรรมการประจำอาจตัดสินใจใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่ง⁷⁵ ในกรณีที่คณะกรรมการประจำพิจารณาแล้วตัดสินใจที่มีความเห็นแนะนำให้ระงับการค้าทางการค้าทั้งหมดเกี่ยวกับพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า 1 ชนิดพันธุ์หรือมากกว่านั้นตามบัญชีรายชื่อของอนุสัญญาตามความเห็นแนะนำนั้น ซึ่งหากปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบทยังไม่ได้รับการแก้ไขและปัญหานั้นยังคงมีอยู่ รวมทั้งรัฐภาคีที่ถูกร้องเรียนไม่ได้แสดงความสนใจในการปฏิบัติตามข้อบท หรือรัฐที่ไม่ใช่ภาคีไม่มีการยื่นเอกสารตามที่กำหนดไว้ในมาตรา X ความเห็นแนะนำนั้นจะมีผลบังคับใช้โดยอาศัยมาตรการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาดังกล่าวบนพื้นฐานของการปรับใช้ตามข้อมติหรือคำตัดสินของที่ประชุมรัฐภาคี⁷⁶ ซึ่งการพิจารณาการใช้มาตรการทางการค้าของทั้งที่ประชุมรัฐภาคีและคณะกรรมการประจำ จะดำเนินการไปโดยความช่วยเหลือของคณะกรรมการเกี่ยวกับ

⁷⁴ "Rules of Procedure of the Conference of the Parties," (CITES).

⁷⁵ "Cites Compliance Procedures."

⁷⁶ Ibid.

พืชและสัตว์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมรัฐภาคีในการให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือ คณะกรรมการประจำ และที่ประชุมรัฐภาคีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำให้มีการปฏิบัติตามข้อบท โดยทำการทบทวน การปรึกษา การประเมิน และรายงานตามที่เป็น คณะกรรมการเกี่ยวกับพืชและสัตว์ยังได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทบทวน การค้าพืชป่าและสัตว์ป่าที่สำคัญ รวมถึงการมอบรายงานข้อมูลทางด้านวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับกรณีการไม่ปฏิบัติตามข้อบทที่เกิดขึ้นเพื่อให้ที่ประชุมรัฐภาคีและคณะกรรมการประจำ ใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

ค. การใช้มาตรการระงับทางการค้า

หน่วยงานหลักที่ดำเนินการใช้มาตรการระงับทางการค้า คือ สำนักเลขาธิการ โดยที่การดำเนินมาตรการ ก่อนการบังคับใช้เป็นหน้าที่ของสำนักเลขาธิการในการแจ้งแก่รัฐภาคี เมื่อคณะกรรมการประจำ ได้มีมติออกคำตัดสิน (Decision) ให้มีการใช้มาตรการทางการค้าแก่รัฐภาคี สำนักเลขาธิการมีหน้าที่ออกและส่งหนังสือแจ้งการใช้มาตรการนั้นแก่รัฐภาคีอื่น เพื่อให้มีการปรับใช้ มาตรการโดยทันทีตั้งแต่วันที่รับหนังสือแจ้งนั้นแล้ว ในการดำเนินการดังกล่าว สำนักเลขาธิการ อาจมีการดำเนินการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการออกข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคี เพื่อให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญา ตามเวลาที่กำหนดไว้ และถ้าไม่ปฏิบัติตามในเวลาให้มีการใช้ มาตรการทางการค้าโดยทันที ในกรณีดังกล่าวสำนักเลขาธิการจะแจ้งข้อมติให้รัฐภาคีทราบแต่การใช้ มาตรการจะยังไม่มียผลบังคับใช้ทันที แต่จะมีผลเมื่อถึงระยะเวลาที่กำหนดไว้ ในส่วนของหน้าที่ในการ ดำเนินการภายหลังจากการใช้มาตรการทางการค้า สำนักเลขาธิการมีหน้าที่ในการรวบรวม พิจารณา และทบทวนรายงานการใช้มาตรการจากรัฐภาคีว่ามีการใช้มาตรการหรือไม่ อย่างไร และเกิดผล อย่างไรบ้าง เพื่อเป็นการตรวจสอบการดำเนินการตามคำตัดสินหรือข้อมติของที่ประชุมรัฐภาคี อนุสัญญา และสำนักเลขาธิการจะทำการประเมินการดำเนินการใช้มาตรการของรัฐภาคีทั้งหมด ถ้ามีรัฐภาคีใดไม่มีการใช้มาตรการตามที่กำหนดไว้ สำนักเลขาธิการจะนำข้อมูลจากรัฐภาคีนั้นและ รัฐภาคีอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา เพื่อเสนอต่อที่ประชุมรัฐภาคีและยังต้องพิจารณาการดำเนินการ แก้ไขปรับปรุงของรัฐภาคีที่ถูกใช้มาตรการทางการค้า รวบรวมข้อมูลเพื่อทำความเข้าใจแนะนำ ต่อคณะกรรมการประจำ เพื่อพิจารณายังคงไว้หรือยกเลิกการใช้มาตรการต่อไป

การใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) ต่อรัฐภาคี ตามประวัติศาสตร์ มีหลายประเทศที่มีความเห็นแนะนำในการใช้มาตรการการระงับทางการค้าภายใต้อนุสัญญา ซึ่งโดยทั่วไปมาตรการนี้จะมีการปรับใช้เป็นหนทางสุดท้ายกับรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบท ในกรณีนี้ จะขอยกตัวอย่าง สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ โดยเหตุผลสำคัญในการยกตัวอย่างรัฐเหล่านี้เนื่องจาก ต้องการนำเสนอ ในส่วนการปรับใช้มาตรการกับประเทศที่มีอิทธิพลหรืออำนาจต่อรองระดับสูงในเวที

โลกนอกจากนี้ยังเป็นการปรับใช้มาตรการทางการค้าถึง 2 ครั้งต่อรัฐภาคีเพียงรัฐเดียว ซึ่งกรณีของสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (United Arab Emirates : UAE) เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการปรับใช้มาตรการตามอนุสัญญา และเป็นการชี้ให้เห็นถึงประเด็นการที่รัฐภาคีเพียงรัฐเดียวอาจโดนให้ความเห็นแนะนำให้ใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) ได้ถึง 2 ครั้งในวาระที่ต่างกัน โดยครั้งแรกเกิดขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ปี พ.ศ. 2531 และครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ.2544 สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ โดยเฉพาะ รัฐคูไบ และ รัฐชาร์จาห์ กลายเป็นศูนย์กลางการค้าทางช้าง เนื่องจากปล่อยพลละเลยในการควบคุมทางศุลกากร ทำให้เกิดการขนส่งทางช้างจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีการรับเอาช้างที่ถูกขโมยมาจากต่างประเทศ เช่น สหสาธารณรัฐแทนซาเนีย, สาธารณรัฐเคนยา และสาธารณรัฐแซมเบีย นำเข้าไปยังเขตปลอดอากร Jebel Ali Free Zone ซึ่งอยู่ในใจกลางรัฐคูไบ และรัฐอัจมาน หรือการนำเข้าโดยเอกสารที่ทำปลอมขึ้นมา โดยงาช้างจะถูกนำไปทำเครื่องประดับ トラประทับลายเซ็น หรือตราประทับชื่อ (hanko) สำหรับส่งออกไปยังตะวันออกไกลโดยเฉพาะญี่ปุ่น, สาธารณรัฐจีน, เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และ สาธารณรัฐสิงคโปร์ นอกจากนี้ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ยังเป็นตลาดที่สำคัญในการค้าสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมที่หายากอื่นๆ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2528 ถึง 2529 สำนักเลขาธิการได้รับรายงานหลายครั้งที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยให้มีการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า ตามรายชื่อในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา ซึ่งขัดกับข้อบทตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ อย่างเสรีในสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ซึ่งแม้สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ จะเป็นประเทศที่ผลิตและส่งออกน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ แต่ก็ยังเป็นเพียงบางรัฐเท่านั้น และยังคงมีรัฐที่มีความยากจน เช่น รัฐชาร์จาห์ (Sharjah) เป็นต้น ทำให้มีการค้าพันธุ์พืชและสัตว์หลายชนิดพันธุ์ ซึ่งสามารถสร้างรายได้ให้กับประชาชนในรัฐดังกล่าวเป็นจำนวนมาก โดยสินค้าที่ปรากฏเป็นจำนวนมาก คือ งาช้าง, นอแรด, และหนังงู และมีหลายกรณีที่มีการกล่าวถึงการค้าที่ผิดกฎหมายดังกล่าวใน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ แต่ไม่มีการกระทำที่สื่อให้เห็นถึงการแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ก็ไม่มี การตอบกลับชี้แจงไปยังสำนักเลขาธิการ ถึงแม้จะเข้าเป็นรัฐภาคีตั้งแต่ที่อนุสัญญามีผลใช้บังคับ จึงแสดงให้เห็นว่าสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ไม่มีความพยายามในการปรับบังคับใช้ข้อบท และบางครั้งดูเหมือนจะกลับให้ความสะดวกแก่การค้าที่ผิดกฎหมาย กรณีนี้ถูกนำขึ้นพิจารณาโดยสำนักเลขาธิการ และคณะกรรมการประจำในเดือนตุลาคมปี พ.ศ. 2528 และมีการเสนอให้ระงับทางการค้า (Trade suspension) โดยทันทีกับ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ โดยให้มีผลกับพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าที่กำหนดไว้ในท้ายบัญชี⁷⁷ สำนักเลขาธิการได้แจ้งไปยังรัฐภาคีเตือนให้มีการใช้มาตรการทั้งหมดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการระงับและปกป้องไม่ให้มีการค้ากับ

⁷⁷ Reeve and Royal Institute of International Affairs.

หรือผ่านทาง สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ จนกว่าสำนักเลขาธิการจะพอใจว่า สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่เหมาะสมในการบังคับใช้ข้อบทตามอนุสัญญา ภายในประเทศ⁷⁸

สำนักเลขาธิการได้มีความพยายามที่จะทำการเจรจากับสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ในการช่วยอำนวยความสะดวก และสนับสนุนการจัดตั้งหน่วยควบคุมสัตว์ป่า ซึ่งในเดือนพฤศจิกายน ปี พ.ศ. 2529 มีการส่งหน่วยปฏิบัติการไปยังสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ แต่รัฐบาลกลับปฏิเสธที่จะเจรจากับทีมงานของสำนักเลขาธิการ ในขณะที่ทีมปฏิบัติการยังมีความพยายามเข้าไปแก้ปัญหาดังกล่าว และต่อมาสำนักเลขาธิการได้รับคำร้องขอถอนตัวจากการเป็นรัฐภาคีอนุสัญญา ซึ่งการถอนตัวมีผลใช้บังคับนับจากเดือนมกราคม ปี พ.ศ. 2531 โดยประธานาธิบดีสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ได้เป็นผู้ดำเนินการในการถอนตัว โดยให้เหตุผลว่าการถอนตัวเกิดจากค่าใช้จ่ายในการเป็นรัฐภาคีที่เป็นภาระงบประมาณ สำนักเลขาธิการจึงมีคำร้องขอให้มีการปรึกษากันเป็นทวิภาคีก่อนที่จะมีการถอนตัวอย่างเป็นทางการ แต่คำร้องขอดังกล่าวก็ได้รับคำปฏิเสธจากสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ต่อมาจึงได้มีการพิจารณาใช้มาตรการตอบโต้ โดยการแจ้งให้รัฐภาคีอื่นใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) พันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าโดยเด็ดขาดกับ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ซึ่งเป็นคำสั่งใช้มาตรการที่มีความแข็งแกร่ง⁷⁹ ในปี พ.ศ. 2531 สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ได้รับแรงกดดันให้ต้องหยุดการค้างาช้างอย่างหนัก ซึ่งในช่วงต้นปียังสามารถทำรายได้จากการค้างาช้างอย่างมาก และในช่วงต้นปีดังกล่าว มีกลุ่มบุคคลจากสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นคณะขององค์การระหว่างประเทศที่ไม่ใช่ระดับรัฐบาล คือ Environmental Investigation Agency (EIA) ได้ไปเยือน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ เพื่อตามรอยการสืบสวนการค้างาช้างไปยังทวีปแอฟริกาตะวันออก โดยมีการบันทึกเป็นหนังสือพยานตร์และทำเป็นสารคดีถ่ายทอดที่โรงงานส่งออกงาช้าง ภายในสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ไปยังผู้ค้าในตะวันออกไกล โดยเฉพาะเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน รวมทั้งยังมีการฉายสารคดีทางสื่อต่าง ๆ ซึ่งในรายงานจากการประชุมที่ประชุมรัฐภาคี ครั้งที่ 7 ในเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2531 EIA อ้างว่ามีการรับเอางาช้างที่ถูกส่งออกมาอย่างผิดกฎหมายจากรัฐดูไบ เป็นจำนวนถึง 1,000 ตัน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2527⁸⁰ ตามข้อมูลของ รัฐดูไบ อย่างไรก็ตาม สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ มีการนำเข้างาช้างที่ยังไม่ได้แปรรูปจำนวนมากกว่า 200 ตันในระหว่างปี พ.ศ. 2530 และ 2531⁸¹

สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ได้ถอนตัวออกจากการเป็นรัฐภาคีอนุสัญญา ทำให้เกิดความสะดุดแก่การค้างาช้าง ทำให้ผู้ค้าในประเทศเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ The Environmental Investigation Agency, "A System of Extinction: The African Elephant Disaster," (The Environmental Investigation Agency, 1989).

⁸¹ Esmond Martin, "Ivory, Rhino Horn and Other Wildlife Trade in the United Arab Amirate," *Swera Magazine*1992.

ได้ขอใบอนุญาตเพื่อเพิ่มโรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์งาช้าง ซึ่งการกระทำดังกล่าวไม่ได้รับความร่วมมือ และต่อต้านจากรัฐภาคีอนุสัญญาในวงกว้าง เหตุการณ์ที่สำคัญอีกอันหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่ของประเทศ สหสาธารณรัฐแทนซาเนีย ได้เยือน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ เพื่อเรียกงาช้างกว่า 70 ตันที่ได้รับมาอย่าง ผิดกฎหมาย แต่กลับถูกขัดขวางโดยรัฐสภาของ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ หลังจากทีสหสาธารณรัฐ แทนซาเนีย ส่งเรื่องไปให้หน่วยงานตำรวจโลก (International Criminal Police Organization: Interpol) นอกจากนี้ได้มีเหตุการณ์ที่สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ได้จับกุมเรือและของที่ขนส่งของ ผิดกฎหมายมา แต่กลับมีการปล่อยงาช้างให้กับผู้รับสินค้า โดยแจ้งว่ามีจำนวนเพียง 1,740 กิโลกรัม ซึ่งน้อยกว่าความเป็นจริง ควบคุมไปแรงกดดันจากองค์กรพัฒนาเอกชน (Non Governmental Organizations : NGOs) และรัฐภาคีจำนวนหนึ่งได้ใช้ช่องทางทางการทูตเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับ ประเด็นใน เรื่องการตัดหรือฆ่าแหล่งงาช้างที่เกิดขึ้นใน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ซึ่งต่อมาได้ถูกนำเรื่อง ขึ้นต่อคณะกรรมการประจำ ในเดือน มกราคม ปี พ.ศ. 2531 และมีมติว่าให้ตัวแทนที่มีอำนาจ คือ ผู้แทนจากสหรัฐอเมริกาในฐานะประธานคณะกรรมการประจำ, ผู้แทนจากทวีปแอฟริกา (Africa), ผู้แทนจากกลุ่มประเทศอาหรับ (Arabic) เดินทางไปยังสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ เพื่อตรวจสอบ ข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตามในเดือนมีนาคม ปี พ.ศ. 2532 ประธานคณะกรรมการประจำ ได้รายงาน ว่า หน่วยงานของสหรัฐอเมริกาได้สรุปว่าผู้แทนที่เข้าไป สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ผ่านทาง การใช้ มาตรการที่ละมุนละม่อม คือ กระบวนการทางการทูต ภายหลังจากที่มีการติดต่อโดยทูตของ สหรัฐอเมริกา, สหราชอาณาจักร และ ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ในการเข้าถึงโรงงานฆ่าแหล่ง งาช้าง 2 บริษัท ในรัฐดูไบ และมีความเป็นไปได้ที่ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ จะเข้าเป็นรัฐภาคีอนุสัญญา ว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ อีกครั้ง ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2532 โรงงานฆ่าแหล่งงาช้างทั้งหมดในเขตปลอดอากร ที่ตั้งอยู่ในรัฐดูไบและรัฐอัจมาน จะต้อง ถูกปิดลง หน่วยราชการของรัฐดูไบ ได้ออกใบแจ้งทางศุลกากรห้ามขนส่งและนำเข้างาช้างทั้งที่แปรรูป และยังไม่ได้แปรรูปแล้ว และมีการริบงาช้างที่แปรรูปแล้วกว่า 12 ตัน และงาช้างที่ยังไม่ได้แปรรูป จะถูกเผาในภายหลัง แต่อย่างไรก็ตามจะไม่เผาจนกว่าบริษัททั้ง 2 บริษัท ได้มีการชดใช้ค่าเสียหาย ในอัตรามูลค่าที่สูงกว่าค่างาช้างที่มีการแปรรูปแล้ว

สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ได้เข้าร่วมเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่าง ประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ อีกครั้งในเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2533 และมีความเห็นแนะนำให้มีการเพิกถอนการระงับทางการค้า (Trade suspension) สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และได้เข้าร่วมกับอนุสัญญาอีกครั้ง แต่ภายหลังจากการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 7 ช้างแอฟริกาถูกย้ายจากสัตว์ป่าตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 2 ไปยังบัญชีแนบท้าย อนุสัญญา หมายเลข 1 ซึ่งมีผลรวมไปถึงงาช้าง จึงทำให้การควบคุมการค้างาช้างมีความเข้มงวดมาก ยิ่งขึ้น การแก้ไขปัญหาของ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ เป็นการดำเนินการด้วยเหตุผลที่ถูกต้อง

มีบทบาทในทางการค้าสิ่งของผิดกฎหมาย และมีแรงกดดันจาก NGOs รวมทั้งการโดนระงับทางการค้า (Trade suspension) ซึ่งส่งผลกระทบต่อระยะยาว

รายงานการค้าที่ผิดกฎหมายภายหลังจากที่มีการออกกฎหมายใหม่ของ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ โดยเฉพาะใน รัฐชาร์จาห์ เกี่ยวกับการบังคับใช้ข้อบทยังเป็นไปในระดับที่ไม่น่าพอใจ และไม่ทำให้สถานการณ์การค้าข้างข้างดีขึ้น และยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไปจนถึงในช่วงปี 2533 สำนักเลขาธิการมีการรายงานการละเมิดไปยังการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 8 โดยมีรายละเอียดในหลายเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับจำนวนพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าจำนวนมากในเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2533 ตัวแทนของสำนักเลขาธิการได้ไปตรวจตลาดของ รัฐชาร์จาห์ และได้พบพันธุ์นกที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา วางขายอยู่ในสภาพที่แย่มาก ในเดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2533 ตำรวจของประเทศสหสาธารณรัฐแทนซาเนีย ได้จับกุมงาช้างกว่า 68 อันในขณะที่ขนส่งไปยังรัฐดูไบ โดยคนชาวเกาหลีใต้ และในเดือนเมษายน ปี พ.ศ. 2534 สำนักเลขาธิการได้รับการแจ้งว่าเสือดาวที่อยู่ในบัญชี Appendix I เช่นเดียวกับพันธุ์ของหมี, กวาง และลิง ถูกเห็นวางขายอยู่ในตลาดของ รัฐชาร์จาห์ และยังมีการแจ้งถึงการค้าที่ผิดกฎหมายของงาช้าง, นอแรด, ตัวชะมดและขนสัตว์

รายงานการค้าที่ผิดกฎหมายของ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ไม่มีปรากฏในรายงานการกระทำละเมิดต่อข้อบทอนุสัญญา ที่จัดทำโดยสำนักเลขาธิการสำหรับใช้ประกอบการรายงานในการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 9 และ 10 เนื่องจากมีการใช้ใบอนุญาตและใบรับรองที่มิชอบด้วยกฎหมาย แต่ในรายงานการประชุมครั้งที่ 11 ในปี พ.ศ. 2543 มีกรณีเดียวที่มีการกำหนดถึงรายละเอียด (บนพื้นฐานที่ว่าเป็นการติดต่อแจ้งเป็นทางการไปยังรัฐภาคี ตามข้อบทมาตรา XIII ของอนุสัญญา นับจากที่มีการประชุมของที่ประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 10) เกี่ยวกับ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับใบรับรองการส่งออกจากการนำเข้า (re-export certificates) โดยหน่วยงานด้านการจัดการของ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ในการขนส่งงาช้าง สำนักเลขาธิการได้แสดงความเป็นห่วงไปยัง สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ แต่การนำเข้าใบรับรองที่ไม่ชอบยังคงมีการนำมาใช้ หลังจากมีการแจ้งอย่างเป็นทางการจากสำนักเลขาธิการเมื่อเดือนพฤศจิกายนปี พ.ศ. 2542 ในเดือนกุมภาพันธ์ปี พ.ศ. 2544 มีรายงานว่าสินค้าจำนวนมากที่เป็นผลิตภัณฑ์ที่ทำจากสัตว์ป่า เช่น ช้าง, สุนัขจิ้งจอก, เสือดาว, เสือโคร่ง, เต่า, จระเข้ ยังคงมีการค้าขายกันอยู่ในตลาดกลางของ รัฐชาร์จาห์ โดยมีชื่อเรียกว่า Blue Souq ผู้ขายสินค้าในตลาดดังกล่าวว่าเขาทำการค้าขายสินค้าจากสัตว์ป่าตามอนุสัญญา มากกว่า 10 ปีแล้ว และสามารถเข้าถึงสินค้าได้อย่างไม่มีปัญหาตลอด สามารถแบ่งสินค้าส่งออกแก่ลูกจ้างของตน 8 คน เพื่อทำการบรรจุและนำส่งสินค้าออกจากประเทศโดยใส่ในกระเป๋าสัมภาระได้โดยสะดวก สะท้อนให้เห็นถึงระดับปัญหาที่มีความรุนแรงมากของ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ความไม่เข้มงวดในการแก้ไขปัญหาทำให้สินค้าผิดกฎหมายเปิดกว้างในการค้าขาย ซึ่งต้องอาศัยการมีกฎหมายภายในประเทศ เพื่อควบคุมการค้าข้างข้างรวมทั้งประเด็นอื่นๆเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมออกมาใช้บังคับ

นอกจากนี้ผู้ที่ทำการค้าขายควรจะถูกดำเนินการในการสอบสวนและดำเนินคดี ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์มีเพียงกรณีที่ถูกจับกุมได้ในระหว่างการส่งออกนอกพรมแดนเท่านั้นแต่การดำเนินการในประเทศยังขาดประสิทธิภาพ

คณะปฏิบัติการของสำนักเลขาธิการได้เข้าไปตรวจสอบในช่วงปลายเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2544 และมีความเห็นว่าการบังคับใช้ข้อบทอนุสัญญา ยังไม่เพียงพอ มีการพบปัญหาเพิ่มมากขึ้นคือ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ไม่ได้รับการอบรมให้มีความรู้ ความสามารถ และรวมถึงการไม่มีอุปกรณ์ให้กับเจ้าหน้าที่อย่างเพียงพอ การออกใบอนุญาตและใบรับรอง ซึ่งมีการออกให้โดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ กฎหมายภายในไม่มีการกำหนดรองรับการบังคับใช้ อย่างเพียงพอ ไม่มีการกำหนดโทษไว้อย่างเหมาะสม และมีหลักฐานจำนวนมากที่แสดงถึงการค้าที่ผิดกฎหมาย จากการเข้าไปตรวจสอบมีหลักฐานเพียงเล็กน้อยที่แสดงถึงการมีความพยายามใช้มาตรการในการแก้ไขปัญหา หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงมีความเห็นแนะนำในการให้ระงับทางการค้า (Trade suspension) ออกมาใน 1 วันที่ 20 พฤศจิกายน ปี พ.ศ. 2544⁸²

การระงับทางการค้า (Trade suspension) ทำให้สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา ซึ่งถือเป็นการดำเนินมาตรการตอบกลับ เนื่องจากรัฐบาลกลางของสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ได้มีความพยายามในการบังคับใช้ข้อบทของอนุสัญญา มากขึ้นในเรื่องการค้างาช้าง รวมทั้งสัตว์ป่า และพืชป่าอื่น ๆ การดำเนินการดังกล่าวโดยการระงับการค้า (Trade suspension) ตามที่มีคำแนะนำ ให้มีการระงับทางการค้า จากสำนักเลขาธิการ จึงมีความพยายามในระดับสูง ในระดับรัฐบาลในการจัดการ ปรับปรุงกรอบการทำงานทางกฎหมายตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ใหม่ ในเดือนมีนาคมปี พ.ศ. 2545 สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ได้มีการยื่นแผนดำเนินการบังคับใช้มาตรการที่เป็นไปตามข้อบทอนุสัญญาในแผนรวมถึง การจัดตั้งหน่วยงานทางด้านการจัดการขึ้นใหม่ มีการเสนอชื่อหน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์ มีการทบทวนใบอนุญาตที่มีการร้องเรียนของสำนักเลขาธิการ มีการทบทวนกฎหมายภายใน ในการบังคับใช้ข้อบทอนุสัญญา การกำหนดระยะเวลา 2 ปีในการใช้โปรแกรม การฝึกอบรมสำหรับหน่วยงานและองค์กรที่มีความเกี่ยวข้อง (ซึ่งการฝึกอบรมครั้งแรกมีขึ้นในเดือนมีนาคม ปี พ.ศ. 2545) มีระบบการจดทะเบียนสำหรับร้านค้างาช้าง และการฝึกอบรม สำหรับเจ้าของร้านค้า สำนักงานเลขาธิการได้ให้คำแนะนำเพิ่มเติมแก่แผนปฏิบัติการ ให้สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์หยุดการดำเนินการทางการค้างาช้างที่ผิดกฎหมาย ซึ่งฝ่าฝืนข้อบทอนุสัญญา จนคณะกรรมการประจำได้ออนความเห็นแนะนำในการระงับทางการค้า (Trade suspension) ในการประชุมคณะกรรมการประจำครั้งที่ 47 ในปี พ.ศ.2545

⁸² CITES, "Recommendation to Suspend Trade United Arab Emirates," (CITES, 2001).

การใช้มาตรการทางการค้ากับรัฐภาคนั้นเป็นการดำเนินการดำเนินการเพื่อบังคับใช้ อนุสัญญา แต่อย่างไรก็ตามการใช้มาตรการทางการค้าที่ไม่ใช่รัฐภาคีพบได้ไม่บ่อยนัก และหลังจากที่มี การใช้มาตรการทางการค้าไปแล้วประเทศเหล่านั้นก็ได้เข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญา รัฐที่ไม่ใช่รัฐภาคี ที่ถูกใช้มาตรการทางการค้าที่สำคัญ ซึ่งในกรณีนี้ขอยกตัวอย่างการใช้มาตรการทางการค้าของ อนุสัญญา ต่อรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคี 2 กรณี คือ กรณีของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และ เขตบริหารพิเศษมา ก๊าแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ก. สาธารณรัฐสิงคโปร์

การใช้มาตรการกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2527 โดยความเห็นชอบตรงกันของคณะกรรมการทางด้านเทคนิค และคณะกรรมการประจำ สำนัก เลขาธิการได้ทำความเห็นแนะนำให้รัฐภาคีทั้งหมดระงับทางการค้า (Trade suspension)⁸⁴ งาม้าง กับหรือผ่านทางสาธารณรัฐสิงคโปร์ การใช้มาตรการอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่สำนักเลขาธิการ ได้รับมาว่า มีง้างที่ผิดกฎหมายจำนวนมากถูกขนส่งจากทวีปแอฟริกาไปยัง สาธารณรัฐสิงคโปร์ ในช่วงปี พ.ศ. 2526 - 2527 โดยเฉพาะสาธารณรัฐบุรุนดี ที่เพียงในปีเดียวมีการขนส่งง้างไปยัง สาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นจำนวนถึง 40 ตัน ที่สำคัญไม่มีการยื่นแสดงเอกสารเทียบเคียงตามที่กำหนด ไว้ ตามข้อกำหนดมาตรา 10 โดยส่วนใหญ่มีการอ้างสาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นประเทศต้นกำเนิด และ เอกสารเทียบเท่าที่ใช้แทนใบรับรองการส่งออกจากการนำเข้า ก็ไม่เข้าเงื่อนไขตามที่กำหนด ต่อมา มี การแจ้งรายการรายละเอียดโดยสำนักเลขาธิการไปยังรัฐภาคีให้ใช้ เพื่อให้ตรวจสอบก่อนยอมรับเอกสาร ที่มาจากสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยให้ใช้ความรอบคอบในการพิจารณา อย่างไรก็ตามในปีเดียวกันนั้นได้ มีการกระทำโดยฝ่ายเดียว (Unilateral act) ของสหรัฐอเมริกา⁸⁵ โดยการออกกฎหมายภายใน คือ US Lacey Act of 2533 ในวันที่ 25 กันยายนปี พ.ศ. 2529 หน่วยงาน US Fish and Wildlife Service (USFWS) ได้ห้ามสินค้าที่เป็นพืชป่าและสัตว์ป่าจากสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยอ้างถึงการไร้ความสามารถในการ จัดเตรียมเอกสารเทียบเคียงของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และไม่มีการจัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับต้นกำเนิด ของพืชป่าและสัตว์ป่าที่มีการส่งออกไป เจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาชี้ให้เห็นถึงเหตุผลที่ฟังไม่ขึ้นของ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ด้วยเหตุผลที่ว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นประเทศเล็ก ส่วนใหญ่เป็นตัวเมืองแต่กลับเป็นประเทศที่มีการนำเข้าและส่งออกพืชป่าและสัตว์ป่าจำนวนมาก ซึ่งรวมถึงการนำเข้าง้างด้วย จึงมีความเป็นไปได้ว่าจะต้องมีการได้รับมาจากแหล่งอื่น ผลกระทบ

⁸⁴ Chris R. Shepherd Lola Webber, Kanitha Krishnasamy, "Reduction in Demand for Ivory in Singapore but Transit Trade Vigilance Needed," *TRAFFIC Bulletin* 25 no. 2 (2013).

⁸⁵ Reeve and Royal Institute of International Affairs.

จากการใช้มาตรการทางการค้าเกี่ยวกับการค้าปลาของสหรัฐอเมริกา ทำให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณรัฐสิงคโปร์ กว่า 12 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปี เช่นเดียวกับการค้าสินค้าที่มาจากสัตว์ที่มีมูลค่าราว 3 ถึง 5 ล้านเหรียญสหรัฐ แม้จะมีการข่มขู่ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในการที่จะยกกรณีที่เกิดขึ้นเป็นข้อพิพาทตามข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับการค้าและภาษี (GATT) 1947 แต่สุดท้ายสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ในวันที่ 30 พฤศจิกายนปี พ.ศ. 2529 และมีผลเป็นทางการในวันที่ 1 มีนาคมปี พ.ศ. 2530 และมีการออกกฎหมายภายในห้ามการค้าสินค้าที่มาจากพืชป่าและสัตว์ป่าตามอนุสัญญา สหรัฐอเมริกาเห็นถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหของ สาธารณรัฐสิงคโปร์ จึงยกเลิกมาตรการในการห้ามการค้าในวันที่ 30 ธันวาคม ปี พ.ศ. 2529 แสดงให้เห็นว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีความตั้งใจที่จะเข้าภาคยานุวัติอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ก่อนที่สหรัฐอเมริกามีการใช้มาตรการ ในปี พ.ศ. 2528 สำนักเลขาธิการ ตกลงที่จะทำการจดทะเบียนเอกสารและงาช้างที่ผิดกฎหมายจำนวนหนึ่งที่ตรวจยึดได้ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ให้เป็นงาช้างที่ถูกต้อง เพื่อเป็นเงื่อนไขสำหรับการเข้าเป็นรัฐภาคี ซึ่งการกระทำดังกล่าวนั้นได้รับการวิจารณ์จากองค์กร NGOs อย่างมากในการให้สิทธิตามกฎหมายในการค้างาช้างที่ยังไม่แปรรูปจำนวนมาก ในราคาที่สูงกว่าถึง 4 เท่า หลังจากสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้เข้าภาคยานุวัติอนุสัญญาแล้ว สำนักเลขาธิการได้ยกเลิกการใช้มาตรการที่เกี่ยวกับการค้างาช้างและหนังสัตว์เลื้อยคลาน

ข. เขตบริหารพิเศษมาเก๊าแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน⁸⁶

การใช้มาตรการกับเขตบริหารพิเศษมาเก๊าแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน เกิดขึ้นในเดือนตุลาคมปี พ.ศ. 2528 สำนักเลขาธิการรายงานไปยังคณะกรรมการประจำว่ามีการเพิ่มขึ้นอย่างมากของการค้างาช้างที่ผิดกฎหมายไปยังเขตบริหารพิเศษมาเก๊า โดยผ่านทางเขตบริหารพิเศษฮ่องกง โดยมีการชี้ชัดว่าเกิดปัญหาการค้างาช้างผิดกฎหมายที่เขตบริหารพิเศษมาเก๊า ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจปกครองของสาธารณรัฐโปรตุเกส จึงที่ได้มีการตรวจสอบการขนส่งและมอบข้อมูลเกี่ยวกับการค้าที่ผิดกฎหมายให้คณะกรรมการประจำ เนื่องด้วยการปราศจากการควบคุมที่สอดคล้องกับข้อบทของอนุสัญญา และขาดการควบคุมที่เคร่งครัดของเขตบริหารพิเศษฮ่องกง จึงมีการเคลื่อนย้ายงาช้างที่แปรรูปแล้วไปยัง เขตบริหารพิเศษมาเก๊า โดยมีงาช้างแอฟริกา จำนวนมากที่ปราศจากเอกสารถูกขนส่งไปที่เขตบริหารพิเศษมาเก๊า หลังจากที่มีการพิจารณาและแม้ว่าจะจะมีการแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการว่าเขตบริหารพิเศษมาเก๊า ควรจะรับเอามาตรการการควบคุมของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ไปปรับใช้ภายในปี พ.ศ. 2528 แต่ต่อมามีคณะกรรมการประจำได้ประชุมและมีมติว่า เขตบริหารพิเศษมาเก๊าไม่มีการใช้มาตรการควบคุมก่อน

⁸⁶ Ibid.

วันที่ 1 มกราคม ปี พ.ศ. 2529 และให้สำนักเลขาธิการทำคำแนะนำให้รัฐภาคีระงับทางการค้า (Trade suspension) กับเขตบริหารพิเศษมาเก๊า ซึ่งได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากรัฐภาคี ซึ่งในกรณีนี้ความเห็นแนะนำให้ระงับทางการค้า (Trade suspension) มีผลมากกว่าแค่กับสินค้าประเภทหาช้าง ซึ่งจะทำให้มีผลรวมไปถึงพืชป่าและสัตว์ป่าตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาด้วย ในวันที่ 16 มกราคมปี พ.ศ. 2529⁸⁷ สำนักเลขาธิการแจ้งต่อรัฐภาคีว่า แม้ว่าจะได้มีการปรึกษาหารือกับหน่วยงานด้านการจัดการของสาธารณรัฐโปรตุเกสหลายครั้งแล้ว แต่เขตบริหารพิเศษมาเก๊า กลับไม่มีการกระทำใดๆ ในการปรับใช้ข้ออนุสัญญา และ มาตรการในการควบคุมทางการค้า จึงมีหนังสือแจ้งเตือนไปยังรัฐภาคีให้ห้ามหรือยกเลิกการค้ากับหรือที่ผ่านทางเขตบริหารพิเศษมาเก๊า ที่เกี่ยวเนื่องกับพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าทุกชนิดที่กำหนดไว้ในบัญชีรายชื่อแนบท้ายของอนุสัญญา จนกว่าสำนักเลขาธิการจะพอใจว่าสถานการณ์ในเขตบริหารพิเศษมาเก๊า ได้รับการแก้ไขให้ถูกต้องตามที่มีความเห็นแนะนำ จากการบังคับใช้มาตรการลงโทษ สำนักเลขาธิการได้ส่งคณะปฏิบัติงานไปยังเขตบริหารพิเศษมาเก๊า ซึ่งรายงานว่าอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ได้มีผลบังคับใช้ภายในเขตแดนผ่านทาง การตีพิมพ์เผยแพร่บทบัญญัติของอนุสัญญาอย่างเป็นทางการในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2529 เพียงไม่ถึงเดือนหลังจากที่มีความเห็นแนะนำให้มีการใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) และข้อกำหนดเกี่ยวกับการอนุญาตการค้า ก็มีการนำไปปรับใช้ทั้งหมด รวมถึงการเตรียมระบบใบอนุญาตคู่ (Dual permit system) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเขตบริหารพิเศษมาเก๊า มีความใส่ใจในการแก้ไขปัญหาการค้าทางช้างเผือกกฎหมายอย่างจริงจัง ต่อมาในเดือนพฤษภาคม ปี พ.ศ. 2529 สำนักเลขาธิการจึงได้ยื่นการแจ้งยกเลิกความเห็นแนะนำที่ให้ใช้มาตรการระงับทางการค้า (Trade suspension) ที่มีต่อเขตบริหารพิเศษมาเก๊า

3.3.4 การใช้มาตรการตามกลไกภายในของรัฐภาคี

การใช้มาตรการตามกลไกภายในของรัฐภาคี ถือเป็นกลไกการใช้มาตรการทางการค้าที่เป็นไปตามข้อบททางตรงหรือทางอ้อมก็ได้ กรณีนี้เป็นกรณีที่รัฐภาคีได้มีการออกกฎหมายภายในรัฐของตน ที่มีวัตถุประสงค์ไปในทางเดียวกันหรือสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ซึ่งกฎหมายมีผลบังคับใช้กับรัฐภาคีอื่น ๆ และมีบทลงโทษในการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภายในโดยใช้มาตรการทางการค้า ซึ่งเป็นสิ่งที่อนุสัญญากำหนดให้สามารถกระทำได้บนพื้นฐานการให้อำนาจของกฎหมายตามมาตรา XIII ของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ เรื่อง Effect on Domestic

⁸⁷ Ibid.

Legislation and International Conventions ที่กำหนดให้ข้อบทของอนุสัญญา จะไม่ถูกนำมาใช้ หรือไม่มีผลต่อสิทธิของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการของกฎหมายภายในที่มีความเคร่งครัด มากกว่า ในเรื่องเงื่อนไข เกี่ยวกับการค้า การครอบครอง การขนส่งพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าตามบัญชี แนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1, 2 และ 3 หรือ มาตรการที่เป็นข้อห้ามการค้าดังกล่าว หรือการใช้ มาตรการภายในรัฐที่เข้มงวด หรือเป็นการห้ามการค้า การนำมา การครอบครอง หรือการขนส่งพันธุ์ พืชป่าและสัตว์ป่าที่ไม่ได้อยู่ในตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1, 2 และ 3 ซึ่งการใช้มาตรการ ทางการค้าภายในของรัฐภาคีดังกล่าว บางครั้งก็เป็นที่ยอมรับกันว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้ มาตรการทางการค้าตามอนุสัญญา แต่มีข้อน่าสังเกตที่สำคัญคือ ประเทศที่ใช้มาตรการจะต้องเป็น ประเทศที่มีอำนาจหรือมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจสูง เพราะเมื่อมีการใช้มาตรการลงโทษทาง การค้าโดยรัฐนั้นต่อรัฐภาคีอื่น ย่อมทำให้เกิดความเสียหายที่ชัดเจน ประเทศที่มีการออกกฎหมาย มาตรการภายในที่มีผลใช้บังคับได้ผลดีมากที่สุดคือ สหรัฐอเมริกา โดยกรณีสำคัญที่เกิดขึ้น คือ กรณีการใช้ มาตรการทางการค้าต่อญี่ปุ่น 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 และการใช้มาตรการต่อประเทศสาธารณรัฐ ลิงคโปร์ตามกฎหมาย US Lacy Act of 1900 อย่างไรก็ตามการใช้มาตรการภายในดังกล่าวก็มีข้อ โต้แย้งว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้อง เหมาะสมหรือไม่ เพราะอาจส่งผลทำให้รัฐภาคีไม่เคารพต่อระบบ การดำเนินการที่กำหนดให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญา และจะเป็นการทำให้รัฐภาคีมุ่งเน้น การออกกฎหมายหรือมาตรการภายในรัฐของตนเอง ซึ่งก็อาจมีมาตรฐานที่แตกต่างกันไป แต่การใช้ มาตรการภายในรัฐภาคีนี้ ก็ได้รับความเห็นชอบมากขึ้นเนื่องจากทุกฝ่ายต่างเห็นว่าการคุ้มครองพืชป่า และสัตว์ป่า ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา เป็นสิ่งสำคัญอันดับแรก ที่ควรคำนึงถึงซึ่งถ้ามาตรการ ใดสามารถทำให้ประสบผลได้ก็ควรยอมรับปรับใช้ ประกอบกับมาตรา XIII เป็นหลักรองรับทาง กฎหมาย ทำให้ข้อโต้แย้งในประเด็นนี้มีน้อยลง

บทที่ 4

การวิเคราะห์มาตรการของไทยตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES)

ประเทศไทยได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมยกร่างอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (ในขณะนั้นคือ กรมป่าไม้) และได้ร่วมลงนามรับรองอนุสัญญาดังกล่าวในวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2516 จากนั้นได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว ในวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2526 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2526 ต่อมาในวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2527 กรมป่าไม้ ได้เชิญส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาประชุมเพื่อแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยได้พิจารณาแบ่งความรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวกับสัตว์ป่า การค้าและการครอบครองผลิตภัณฑ์จากสัตว์ป่าซึ่งรวมถึงงาช้างให้กรมป่าไม้เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ⁸⁸ แต่ในปัจจุบันการควบคุมการค้างาช้างเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หลังจากการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ทำให้ประเทศไทยต้องปรับปรุงกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมการค้างาช้างเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญา และเพื่อลดผลกระทบจากการอ้างเงื่อนไขการไม่ปฏิบัติตามข้อบทของอนุสัญญา⁸⁹ ซึ่งเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ให้ประเทศไทยถูกปรับใช้มาตรการทางการค้า รวมทั้งสามารถควบคุมการค้างาช้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมาตรการควบคุมการค้างาช้างของประเทศไทย ได้แก่ การควบคุมการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน และการตั้งด่านตรวจ รวมทั้งมาตรการควบคุมอื่น ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีความพยายามดำเนินการให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ซึ่งหากพิจารณาจากการดำเนินการในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ จะทำให้เห็นถึงพัฒนาการทางด้านกฎหมายและความพยายามดำเนินการของประเทศไทย เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญา ทั้งนี้ รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องกำหนดนโยบาย มาตรการกฎหมาย เพื่อให้เกิดการดำเนินการที่ต่อเนื่องและสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน⁹⁰

⁸⁸ มานพ เล่าห์ประเสริฐ.

⁸⁹ เกษมสันต์ จินณวาโส.

⁹⁰ จันทน์ปาย องค์กรวิทยา.

4.1. สถานะ การดำเนินการและมาตรการของประเทศไทยต่ออนุสัญญา ก่อนปี พ.ศ. 2534

4.1.1 สถานะทางกฎหมายของไทย

ประเทศไทยในยุคแรก ๆ ราษฎรได้ใช้ประโยชน์จากการเก็บเกี่ยวล่าสัตว์ป่าเพื่อใช้ในการดำรงชีพจน พัฒนาไปสู่การค้าขายในประเทศและมีการแลกเปลี่ยนเป็นสินค้าส่งออกไปยังต่างประเทศ จากหลักฐานในอดีตพบว่าสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการจัดส่งหนังงวง ปลาแห้ง นอแรด งาช้าง ช้าง ไม้และของป่าต่าง ๆ ไปขายยังต่างประเทศเป็นจำนวนมาก

การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ป่าเริ่มขึ้นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2443 โดยมีการตราพระราชบัญญัติการรักษาช้างป่า รัตนโกสินทรศก 119 เนื่องจากช่วงในอดีตราษฎรได้คล้องช้างป่า เพื่อนำมาใช้เป็นจำนวนมากจนเกินความสามารถในการดูแล ซึ่งทำให้ช้างอดอยากและได้รับความทรมาน ต่อมาจึงมีการตราพระราชบัญญัติรักษาช้างป่า พ.ศ. 2464 โดยยกเลิกกฎหมายฉบับเดิม และในอีก 40 ปีต่อมา จึงมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติรักษาช้างป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 นอกจากนี้ยังมีการตราพระราชบัญญัติตามช้าง รัตนโกสินทรศก 127 เพื่อป้องกันและปราบปราม การลักขโมยช้างในขณะนั้น ต่อมาจึงได้ตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งมีการกำหนดสถานภาพสัตว์ป่าเพื่อควบคุมการค้า การครอบครอง การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์สัตว์ป่า โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ สัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครองประเภทที่ 1 และสัตว์ป่าคุ้มครองประเภทที่ 2 การควบคุมในอดีตได้ใช้วิธีการงดไม่อนุญาตให้ล่าสัตว์ชนิดที่หายาก เช่น เก้งหม้อ กระต๊อง วัวแดง หมูควาย และสัตว์ขนาดใหญ่อื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวข้างต้น ยังไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองช้างและการควบคุมการค้าช้างอย่างครอบคลุม ชัดเจน และจริงจัง เนื่องด้วยประชากรช้างยังคงมีจำนวนมาก จึงยังไม่เล็งเห็นถึงความจำเป็นในการคุ้มครองช้าง รวมทั้งไม่คำนึงถึงผลกระทบจากการไม่ควบคุมการค้าช้าง

4.1.2 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพันธกรณี

กฎหมายไทยในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่มีความหมายที่ควบคุมการค้าช้างโดยเฉพาะ เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองช้างและควบคุมการค้าช้างอย่างจริงจัง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมาย หลายประการ เช่น

ประการแรก ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว กฎหมายให้น้ำหนักในการคุ้มครองช้างป่า ส่วนช้างบ้านนั้นอาจได้รับความคุ้มครองบ้าง แต่เป็นส่วนน้อยและโดยทางอ้อม เช่น จากการที่ต้องมาทำทะเบียนในลักษณะต่าง ๆ การเคลื่อนย้ายช้างซึ่งเป็นสัตว์พาหนะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

ประการที่สอง อัตราโทษอาญาสำหรับการฆ่าช้างกำหนดไว้ต่ำมาก ซึ่งทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมาย เมื่อเทียบกับผลประโยชน์จากการค้าช้างที่มีมากกว่า

ประการที่สาม การจดทะเบียนทำตัวรูปพรรณช้างล่าสมัยทำให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความถูกต้องเกี่ยวกับการแสดงรูปพรรณของช้าง และนำไปสู่ปัญหาของการลักลอบจับช้างป่า แล้วนำมาสวมทะเบียนแทนช้างบ้าน เพื่อนำช้างป่านั้นมาตัดงาเพื่อนำไปขายทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ประการที่สี่ การสวมตัวทะเบียนรูปพรรณและการทะเบียนช้าง เนื่องจากประชากรช้างเลี้ยงในประเทศไทย กำหนดให้ช้างเลี้ยงอยู่ภายใต้การควบคุมและดูแลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ตามที่พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ.2482 ได้กำหนดให้ช้างเลี้ยงต้องมีการจดทะเบียนกับหน่วยงานที่ควบคุมดูแล ซึ่งเกิดปัญหาเกี่ยวกับการลักลอบจับช้างป่ามาเลี้ยง หรือใช้งานในธุรกิจต่าง ๆ จนเกิดการลักลอบจับช้างป่าที่มีอายุตั้งแต่ 2-7 ปี มาฝึกให้เชื่องและนำช้างนั้นไปทำการจดทะเบียน โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย ทำให้ช้างป่าที่ลักลอบจับมานั้น กลายเป็นช้างเลี้ยงที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ทันที

4.1.3 ความสอดคล้องต่อพันธกรณีของไทยภายใต้อนุสัญญา

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์แล้ว แต่ก็ยังมีได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับของอนุสัญญาได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 ซึ่งบังคับใช้ขณะนั้น ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์⁹¹ หลายประการ ดังนี้

ประการแรก พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก และนำผ่าน ซึ่งสัตว์ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่าง

⁹¹ สมชาย เลี้ยงพรรณ, การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าในประเทศไทย (ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, 2540),

ประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ รวมทั้งตัวอย่างพันธุ์ของสัตว์เหล่านั้นด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่ายังไม่มีการควบคุมการค้างาช้างและไม่เป็นไปตามข้อบทของอนุสัญญา มาตรา III

ประการที่สอง ไม่มีการกำหนดโทษผู้ครอบครองงาช้างซึ่งเป็นตัวอย่างพันธุ์ที่ถูกระบุในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 ตามข้อบทของอนุสัญญา มาตรา VIII 1(a)

ประการที่สาม การไม่มีบทบัญญัติในการตั้งด่านตรวจสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากสัตว์ป่า ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรา VIII 3.

ประการที่สี่ การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายควบคุมการค้าและการครอบครองงาช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากงาช้างตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะเป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดการปะปนระหว่างงาช้างป่า งาช้างแอฟริกา และงาช้างบ้าน นำมาซึ่งปัญหาการสวมทะเบียนงาช้างป่าและงาช้างแอฟริกาเป็นงาช้างบ้าน และนำงาช้างดังกล่าวไปค้าขายเชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับข้อบทอนุสัญญา มาตรา VIII ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีจะต้องกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในอันที่จะบังคับตามบทบัญญัติของอนุสัญญา และห้ามทำการค้าตัวอย่างพันธุ์สัตว์ป่าที่ถูกกำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1

ที่ประชุมภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ จึงได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยดำเนินการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาถึง 3 ครั้ง โดยครั้งแรกมีขึ้นในปี พ.ศ.2526 ครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ.2529 และครั้งที่ 3 ในปี พ.ศ.2531 แต่รัฐบาลไทยในขณะนั้นยังไม่ดำเนินการใด ๆ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาได้ ซึ่งประเทศไทยได้เพิกเฉยและไม่ได้ดำเนินการตามคำเรียกร้องแต่อย่างใด ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศเป็นอย่างมาก รวมทั้งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศในช่วงระยะเวลาต่อมา

CHULALONGKORN UNIVERSITY

4.2 สถานะ การดำเนินการและมาตรการของประเทศไทยต่ออนุสัญญาช่วงปี พ.ศ.2534 – 2557

4.2.1 สถานะทางกฎหมายของไทย

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครอง พ.ศ. 2503 ซึ่งยังคงมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ และยังคงไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงตามคำเรียกร้องของรัฐภาคีอนุสัญญา และสำนักเลขาธิการ ทำให้ในคราวประชุมคณะกรรมการมาธิการประจำ เมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2534 ได้มีมติให้รัฐภาคีของอนุสัญญาใช้มาตรการระงับทางการค้า โดยกำหนดให้ระงับการค้ากับสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์สัตว์ป่ากับประเทศไทย (Trade Suspension) และได้มีหนังสือเวียนถึงรัฐภาคี ฉบับที่ 636 ลงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2534

แจ้งให้รัฐสมาชิก 110 ประเทศปฏิบัติตามทันที ซึ่งเหตุผลที่ประชุมภาคีอนุสัญญาใช้อ้างในการระงับทางการค้าสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์สัตว์ป่ากับประเทศไทยมี ดังนี้

1. ประเทศไทยเป็นแหล่งค้าสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมายมานานแล้ว เช่น งาช้าง หนังจระเข้ นก เป็นต้น

2. ที่ประชุมภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ได้เตือนให้รัฐบาลไทยออกกฎหมายคุ้มครอง การค้าสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์สัตว์ป่าให้สอดคล้องกับระเบียบข้อบังคับของอนุสัญญาแล้วหลายครั้ง แต่ประเทศไทยยังไม่ได้มีการปฏิบัติตาม

3. ประเทศไทยเป็นทางผ่านของสินค้าสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมาย ซึ่งมีแหล่งกำเนิดจากภายในประเทศ และประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้การปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ไม่บรรลุผล

4. สำนักเลขาธิการได้แจ้งให้ประเทศไทยหามาตรการแก้ไขปัญหากลอบการค้าสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์สัตว์ป่าแล้ว แต่ไม่ได้รับการตอบสนองเป็นที่น่าพอใจ

5. สำนักเลขาธิการไม่มีทางเลือกอื่นที่จะทำให้รัฐบาลไทยเห็นถึงความสำคัญของการปฏิบัติตามอนุสัญญาได้ จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการลงโทษ โดยการประกาศให้รัฐภาคีทั้งหลายระงับการค้าสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์สัตว์ป่ากับประเทศไทย⁹²

การที่ประเทศไทยถูกใช้มาตรการลงโทษครั้งนี้ ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียรายได้ไปเป็นเงินหลายพันล้านบาทและทำให้ประเทศไทยต้องเร่งรีบแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 ให้เหมาะสมสอดคล้องกับความตกลงที่จะปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ประกอบกับพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ไม่สามารถทำให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ จึงได้มีการจัดให้มีการร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ขึ้น และได้รับการตราขึ้นเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 และมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 เป็นต้นมา ในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก นำผ่าน นำเคลื่อนที่ซึ่งสัตว์ป่า และการจัดตั้งด่านตรวจ ซึ่งเป็นไปตามที่อนุสัญญากำหนด⁹³ รวมทั้งการออกระเบียบและกฎกระทรวงในการคุ้มครองสัตว์ป่าให้สอดคล้องกับอนุสัญญามากขึ้นด้วย จากนั้นรัฐบาลได้มอบให้กรมป่าไม้ชี้แจงและทำความเข้าใจไปยังสำนักเลขาธิการที่ เมืองโลซาน สมาพันธรัฐสวิส โดยชี้ให้เห็นถึงความพยายามและความตั้งใจจริงของประเทศไทยในการที่จะปฏิบัติตามอนุสัญญา สำนักเลขาธิการจึงได้ประกาศ

⁹² Ibid.

⁹³ อภิญา ใจแท้.

ยกเลิกการห้ามทำการค้าสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์จากสัตว์ป่ากับประเทศไทย ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ.2535 เป็นต้นมา⁹⁴

สำนักเลขาธิการได้ประเมินบทบาทบัญญัติขึ้นพื้นฐานของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ในขั้นต้น โดยพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ แล้วจัดให้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 อยู่ในระดับที่ 2 คือ ยังไม่สมบูรณ์ ภายหลังได้มีการออกกฎกระทรวงและระเบียบตลอดจนกฎเกณฑ์ต่างๆเพิ่มเติม จนได้รับการประเมินให้อยู่ในระดับที่ 1 คือ มีบทบัญญัติขึ้นพื้นฐานครบถ้วนตามข้อกำหนดในอนุสัญญา ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2545⁹⁵

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ได้กำหนดเกี่ยวกับการนำเข้าส่งออก หรือนำผ่าน ไว้ในมาตรา 4 และได้ถูกนำมาใช้เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมการค้างาช้าง โดยอาศัยมาตรา 23 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ซึ่งกำหนดให้มีการควบคุมการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านงาช้างไว้แตกต่างกัน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ก. การนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านงาช้าง ตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์

การนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งงาช้างจะต้องมีใบอนุญาต หรือใบรับรองให้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ตามที่อนุสัญญากำหนดไว้ โดยจะต้องได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จึงสามารถนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านได้⁹⁶

ข. การนำเข้า หรือส่งออกสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การนำเข้า หรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกาศกำหนดจะกระทำมิได้ ซึ่งได้ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าที่ห้ามนำเข้าหรือส่งออก ฉบับลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2554 โดยข้างเอเชียและข้างแอฟริกาจัดเป็นสัตว์ป่าแนบท้ายประกาศนี้ด้วย โดยจัดอยู่ในกลุ่มที่ 1 ชนิดสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา ลำดับที่ 329 - 331 โดยกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้า หรือส่งออกงาช้าง แต่มีข้อยกเว้นในกรณีที่สามารถนำเข้าหรือส่งออกได้ คือ

⁹⁴ สมชาย เลียงพรพรรณ.

⁹⁵ มานพ เล่าห์ประเสริฐ, "การวิเคราะห์ข้อกำหนดในการออกพระราชบัญญัติเพื่อปฏิบัติการตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Cites) ในประเทศไทย," (กรุงเทพมหานคร: ส่วนคุ้มครองสัตว์ป่า สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2546).

⁹⁶ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535, "มาตรา 24."

1. ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อย่างไรก็ตาม ใดๆ ก็ตาม เมื่องาช้างซึ่งเป็นซากของสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งเป็นซากของสัตว์ป่าชนิดเดียวกัน กับที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้ การที่อธิบดีจะพิจารณาอนุญาตให้นำเข้าหรือส่งออกนอกจากจะต้องได้รับ อนุญาตจากอธิบดีแล้ว จะต้องได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองจากอธิบดีตามมาตรา 24 ด้วย จึงจะสามารถนำเข้า หรือส่งออกซึ่งงาช้างได้

2. เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการสำรวจ การศึกษา และวิจัยทางวิชาการ การคุ้มครอง การเพาะพันธุ์ หรือเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะซึ่งกระทำโดยทางราชการและได้รับ อนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และต้องปฏิบัติตามระเบียบ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด โดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ⁹⁷

ผู้ที่ฝ่าฝืนนำเข้า หรือส่งออกงาช้าง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับ ไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹⁸

ค. การนำเข้าหรือส่งออกงาช้างซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์จากสัตว์ป่าคุ้มครอง

1) การนำเข้า หรือส่งออกสัตว์ป่าคุ้มครองต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสงวน และคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 23 วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้การนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่า สงวน สัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการนำเข้าหรือส่งออก ซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ตามมาตรา 18 (1) หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้ มาจากการเพาะพันธุ์และโดยได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี ดังนั้น โดยหลักแล้วในการนำเข้าหรือส่งออก งาช้างซึ่งเป็นซากสัตว์ป่าคุ้มครองจะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นที่สามารถนำเข้า หรือส่งออกได้ คือ เป็นการนำเข้า หรือส่งออกงาช้างที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ตามมาตรา 18 (1) โดยได้รับใบอนุญาต จากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หรือ เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการสำรวจ การศึกษา และวิจัยทางวิชาการ การคุ้มครอง การเพาะพันธุ์ หรือเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะ ซึ่งกระทำโดยทางราชการ และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และต้องปฏิบัติตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ

2) การนำงาช้างผ่านแดนตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

⁹⁷ "มาตรา 26."

⁹⁸ "มาตรา 47."

การนำผ่านงาช้างต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 23 วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดว่าภายใต้บังคับของมาตรา 24 ซึ่งห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี ซึ่งโดยหลักแล้ว จะห้ามมิให้ผู้ใดนำผ่านงาช้าง แต่มีข้อยกเว้นที่สามารถนำผ่านได้ คือ

(ก) ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เมื่องาช้างซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์จากสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และเป็นตัวอย่างพันธุ์ตามที อนุสัญญาได้กำหนดไว้ การที่อธิบดีจะพิจารณาอนุญาตให้นำผ่าน นอกจากจะต้องได้รับอนุญาต จากอธิบดีแล้ว ยังจะต้องได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองจากอธิบดีตามมาตรา 24 ด้วย จึงจะสามารถ นำผ่านงาช้างได้

(ข) การกระทำเพื่อประโยชน์ในการสำรวจ การศึกษาและวิจัยทางวิชาการ การคุ้มครองสัตว์ป่า การเพาะพันธุ์ หรือเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะ ซึ่งกระทำโดยทางราชการ และโดยได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และต้องปฏิบัติตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ในกรณีที่การกระทำตามวรรคหนึ่ง เป็นการกระทำเพื่อกิจการ เพาะพันธุ์ของผู้รับใบอนุญาตเพาะพันธุ์ตามมาตรา 18 หรือเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะของผู้รับ ใบอนุญาตจัดตั้งและดำเนินกิจการสวนสัตว์สาธารณะตามมาตรา 29 การเรียกเก็บและการชำระ ค่าใช้จ่าย ค่าบริการ หรือค่าตอบแทน และราคาสัตว์ป่า ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ

การนำงาช้างซึ่งเป็นตัวอย่างพันธุ์สัตว์ป่าที่อยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ และเป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้จากสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เข้ามาในราชอาณาจักร ในทางปฏิบัตินั้นจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 24 และเมื่อเข้ามาอยู่ใน ราชอาณาจักรแล้ว จะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กล่าวคือ การห้ามมิไว้ในครอบครอง และการห้ามค้า เมื่ออยู่ในบังคับของกฎหมายภายในราชอาณาจักร ดังกล่าว ทำให้รัฐเข้าไปควบคุมดูแลงาช้างได้ และเมื่อจะมีการส่งงาช้างออกนอกประเทศก็สามารถ ดำเนินการได้ภายใต้บังคับของมาตรา 24 เพราะสามารถออกใบรับรองหรือใบอนุญาตให้ได้เนื่องจาก ได้รับการควบคุมตรวจสอบตามกฎหมาย โดยต้องผ่านการพิจารณาแล้วว่ามีได้นำงาช้างมาอย่าง ผิดกฎหมาย

การดำเนินการควบคุมการค้างาช้างของไทย ตามพระราชบัญญัติสงวน และคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ยังคงมีข้อบกพร่องหลายประการ ทำให้มีการลักลอบค้างาช้าง

ผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง และยังคงถูกจับตามองจากสำนักเลขาธิการอนุสัญญา⁹⁹ เพื่อให้มีการดำเนินการควบคุมการค้าทางช้างอย่างเข้มงวดและสอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ จึงทำให้ประเทศไทยต้องมีการดำเนินการมาตรการควบคุมการค้าทางช้างที่เข้มงวดมากขึ้น โดยมีปัจจัยเพิ่มขึ้นจากแรงกดดันจากรัฐภาคีสมาชิกนับตั้งแต่การประชุมภาคีอนุสัญญา ครั้งที่ 13 ณ ประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ.2548 ตามแนวทางในมติที่ประชุม ภูมิภาคที่ 10.10 (ซึ่งเป็นการทบทวนและแก้ไขมติในคราวประชุมภูมิภาคครั้งที่ 12 (COP12) เรื่องการค้าตัวอย่างพันธุ์ช้าง (trade on elephant specimens) ซึ่งเรียกร้องให้ประเทศไทยดำเนินการตามข้อบัญญัติในอนุสัญญา แต่ประเทศไทยยังคงมีความก้าวหน้าในการควบคุมการค้าทางช้างเพียงบางส่วน ต่อมาในปี พ.ศ. 2556 ในการประชุมภาคีอนุสัญญา ครั้งที่ 16 ณ ประเทศไทย มีแรงกดดันเพิ่มมากขึ้นจากประเทศสมาชิกและจากองค์กรเอกชน (NGOs) ซึ่งสำนักเลขาธิการอนุสัญญา ได้แจ้งเตือนประเทศไทยให้จัดระบบการควบคุมงาช้างบ้านและผลิตภัณฑ์ให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งในคราวประชุมคณะกรรมการประจำ ครั้งที่ 65 ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส คณะกรรมการประจำได้พิจารณาเกี่ยวกับรายละเอียดและข้อมูลในการควบคุมการค้าทางช้างของประเทศไทย จากข้อมูลของ ETIS ซึ่งพิจารณาจากการวิเคราะห์เกี่ยวกับประชากรช้าง การรุกรานพื้นที่ของช้าง และการตรวจยึดงาช้างผิดกฎหมาย ทำให้ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศประเทศที่น่ากังวลอย่างสูง (Primary Concern)¹⁰⁰ มีเนื่องจากมีรายงานการจับกุมงาช้างผิดกฎหมายจำนวนมาก ซึ่งเป็นการนำผ่านแดนหรือการนำเข้ามายังในประเทศไทยแต่ไม่มีรายงานการส่งออกซึ่งงาช้างเหล่านั้น¹⁰¹ และต้องจัดทำแผนปฏิบัติการงาช้างแห่งชาติ (NIAPs) เสนอต่อสำนักเลขาธิการอนุสัญญา รวมทั้งต้องดำเนินการตามแผนดังกล่าวตามกรอบระยะเวลาที่ถูกกำหนดไว้ มิฉะนั้นรัฐภาคีสมาชิกอาจจะเสนอให้งดทำการค้าด้านสัตว์ป่าและพืชป่ากับประเทศไทย

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชได้จัดทำแผนปฏิบัติการงาช้างแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2556-2560 (Thailand's National Ivory Action Plan 2013 - 2017) ซึ่งได้กำหนดกิจกรรม หน่วยงานรับผิดชอบหลัก หน่วยงานสนับสนุน กรอบระยะเวลาการดำเนินกิจกรรม และตัวชี้วัดการดำเนินกิจกรรม เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ของงาน ประกอบด้วยกิจกรรมในหมวดต่างๆ 5 หมวด คือ 1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง 2) ระบบฐานข้อมูล 3) การติดตามตรวจสอบ 4) การปราบปรามการค้าลักลอบค้างาช้าง 5) การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ไม่ให้ชาวต่างชาติซื้องาช้าง แต่อย่างไรก็ตามในช่วงระหว่างที่ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการงาช้าง

⁹⁹ อภิญญา ไฉแท้.

¹⁰⁰ CITES, "Report on the Elephant Trade Information System (Etis) ".

¹⁰¹ จันทน์ปาย องค์ศิริวิทยา.

ยังคงปรากฏว่ามีการค้างชำระผิดกฎหมาย ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้สังเกตเห็นถึงปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 รวมทั้งตระหนักว่าถ้ายังคงมีแรงจูงใจทางการเงิน ก็จะมีผู้ลักลอบค้างชำระผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง¹⁰² จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวในปี พ.ศ. 2557 (ซึ่งเป็นการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวครั้งที่ 3) โดยแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน และซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง ให้ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าสงวนหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองนั้นด้วย รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษในความผิดฐานช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื้อ รับจำนำหรือรับไว้ ให้ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าอันได้มาโดยการกระทำความผิด ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2557 และเมื่อพิจารณาถึงการที่แก้ไขเพิ่มเติมความผิดดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ถ้อยคำบัญญัติของกฎหมายใช้คำว่า “ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า” ซึ่งหากเทียบเคียงกับคำว่า “ตัวอย่างพันธุ์ (Specimen)” ที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญา จะแสดงถึงเจตนารมณ์ของการคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่าตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ที่มีความประสงค์จะให้สามารถตีความได้กว้างกว่าคำว่า ตัวอย่างพันธุ์ ซึ่งจะทำให้การคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพันธกรณี

การตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 3) ทำให้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์มากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการควบคุมการค้าค้างชำระในประเทศไทยยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ ดังนี้

ก. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้ควบคุมการค้าค้างชำระ

พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ.2482 ซึ่งใช้ในการควบคุมดูแลช้างบ้าน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการค้าค้างชำระโดยเฉพาะ ทำให้งาช้างบ้านสามารถนำมาใช้ประโยชน์และทำการค้าได้ โดยไม่มีการควบคุมตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งกฎหมายดังกล่าวมีการบังคับใช้มาเป็นเวลามากกว่า 70 ปี และมีการแก้ไขปรับปรุงน้อยมากทำให้หลายมาตราไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนไป นอกจากนี้การมีพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองช้างป่า ทำให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองช้างหลายฉบับ

¹⁰² Ibid.

ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นเอกภาพ รวมทั้งทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องศึกษากฎหมายมากขึ้น¹⁰³ ซึ่งหากไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานหรือมีการบูรณาการการทำงานร่วมกัน อาจส่งผลทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ข้างแอฟริกายังไม่มีสถานะทางกฎหมายในประเทศไทย กล่าวคือ ไม่เป็นสัตว์ที่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติใด และไม่เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ทำให้ไม่สามารถควบคุมการครอบครองงาช้างแอฟริกาเมื่อมีการลักลอบนำเข้ามาในประเทศไทยได้¹⁰⁴ ซึ่งเป็นสาเหตุของการนำงาช้างแอฟริกามาสวมทะเบียนเป็นงาช้างบ้าน

ข. ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจจับงาช้างของกรมศุลกากร

กรมศุลกากรได้ตรวจจับสินค้าและติดตามข่าวการลักลอบของต้องห้ามจำกัดในการนำเข้ามาหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ และพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งการนำเข้าและขนผ่านที่ตรวจจับได้และริบของกลางไว้ครั้งล่าสุดเป็นการตรวจจับสินค้าด้วยเครื่องเอ็กซเรย์ของกรมศุลกากรในพื้นที่ของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ จากการลักลอบขนส่งผ่านทางอากาศ แต่ในส่วนของพื้นที่ด่านศุลกากรยังคงประสบปัญหาในเรื่องอุปกรณ์ตรวจจับไม่เพียงพอ ประกอบกับกรณีการแสดงชื่อสินค้าอื่น ๆ โดยมีการลักลอบนำงาช้าง ปะปนมากับสินค้าอื่นในตู้คอนเทนเนอร์ ซึ่งยากต่อการตรวจสอบหรือในกรณีที่มีการสำแดงเท็จเป็นสินค้าชนิดอื่น จึงเป็นการยากต่อการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ดีพอ จึงทำให้ข้อมูลไม่สอดคล้องกันและไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง

ค. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษ

การกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการค้างาช้างป่า ยังคงมีการกำหนดอัตราโทษอัตราที่ค่อนข้างต่ำ เช่น มาตรา 16 และมาตรา 55 ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 อาจทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวกฎหมาย ดังนั้น จึงควรแก้ไขอัตราโทษดังกล่าวให้สูงขึ้น¹⁰⁵ นอกจากนี้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ยังไม่ปรากฏว่ามีมาตราใดกำหนดโทษ การไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24 คือ การนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านงาช้าง ซึ่งตัวอย่างพันธุ์ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ โดยไม่มีใบอนุญาตหรือใบรับรองจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชต้องได้รับโทษ ซึ่งการที่ไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24

¹⁰³ อภิญา ใจแท้.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ จันทน์ปาย องค์ศิริวิทยา.

เป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญา ที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องออกกฎหมาย ภายในที่มีมาตรการในการลงทะเบียนผู้ถือใบอนุญาตนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านขาข้าง ซึ่งในปัจจุบันมีประกาศ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดของสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าที่ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออก ซึ่งประกาศไว้ ณ วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2556 โดยขาข้างถูกกำหนดให้เป็นซากของสัตว์ป่าในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาประกาศนี้

การนำเข้าขาข้างซึ่งเป็นตัวอย่างพันธุ์ของสัตว์ป่าในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์มาประกาศไว้ ในบัญชีรายชื่อแนบท้ายประกาศนี้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 23 วรรคหนึ่งนั้น ทำให้ถ้ามีการลักลอบนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านขาข้างซึ่งเป็นตัวอย่างพันธุ์สัตว์ป่าชนิดที่มีรายชื่อกำหนดอยู่ในบัญชีท้ายอนุสัญญา แล้วจะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 24 เพียงมาตราเดียว หรือถือว่าเป็นการฝ่าฝืนทั้ง มาตรา 23 และมาตรา 24 กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 4) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว แล้วมีความเห็นดังนี้¹⁰⁶

“สำหรับปัญหาที่หนึ่งที่ว่า การลักลอบนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าชนิดที่มีรายชื่อกำหนดอยู่ในบัญชีท้ายอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่า และพืชป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์ (CITES) ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าสัตว์ป่า และซากของสัตว์ป่าตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 และเป็นสัตว์ป่าชนิดเดียวกันกับที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้การนำเข้าหรือส่งออกต้องได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง หรือเป็นสัตว์ป่าชนิดเดียวกันกับสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว ซึ่งการนำเข้าจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 24 มาตราเดียว หรือฝ่าฝืนทั้งมาตรา 23 และมาตรา 24 นั้น เห็นว่า มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือ การนำเข้าซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว โดยบัญญัติให้ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี ส่วนมาตรา 24 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดที่ต้องมีใบอนุญาตหรือใบรับรองให้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ตามความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า โดยบัญญัติให้ต้องได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองจากอธิบดี และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น

¹⁰⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 กรณีการนำเข้า ส่งออก และนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าตามมาตรา 23 และมาตรา 24 และการตราพระราชกฤษฎีกาหรือการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองตามมาตรา 4," in เรื่องเสร็จที่ 527/2535.

การที่มาตรา 23 วรรคหนึ่ง ใช้ถ้อยคำว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 24” จึงมีความหมายว่า เป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามหรืออยู่ภายใต้เงื่อนไขของมาตราที่อ้างถึงคือ มาตรา 24 ด้วย กล่าวคือ เมื่อรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดชนิดของสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีตามมาตรา 23 วรรคหนึ่งแล้ว หรือจะมีการนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าสงวนสัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์ป่าสงวนหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองอันจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีก่อนตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง และชนิดของสัตว์ป่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดหรือชนิดของสัตว์ป่าสงวน หรือสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว เป็นชนิดเดียวกันกับที่อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์ ได้กำหนดไว้ ซึ่งการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ซึ่งสัตว์ป่าดังกล่าวหรือซากสัตว์ป่าดังกล่าว ต้องได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองจากอธิบดีตามมาตรา 24 การที่อธิบดีจะพิจารณาอนุญาตให้นำเข้าหรือส่งออก ซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว นอกจากจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 23 คือ ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีแล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือปฏิบัติตามข้อกำหนดในมาตรา 24 ด้วย คือจะต้องได้ใบรับรองจากอธิบดีด้วย จึงจะสามารถนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดนั้นๆ ได้ ดังนั้น หากผู้ใดลักลอบนำเข้า หรือส่งออก ซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและเป็นสัตว์ป่าชนิดเดียวกันกับที่มีรายชื่อกำหนดอยู่ในบัญชีท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ หรือลักลอบนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากสัตว์ป่าดังกล่าวและเป็นสัตว์ชนิดเดียวกันกับที่มีรายชื่อกำหนดอยู่ในบัญชีท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ จึงเป็นการฝ่าฝืนทั้งมาตรา 23 และมาตรา 24 แทนที่จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 24 เพียงมาตราเดียว แต่เนื่องจากการฝ่าฝืน มาตรา 24 ไม่มีบทกำหนดโทษ ผู้ฝ่าฝืนจึงมีโทษเฉพาะที่กำหนดไว้สำหรับการฝ่าฝืนมาตรา 23 วรรคหนึ่ง คือ โทษตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535”

การพิจารณากฎหมายดังกล่าว จึงแสดงให้เห็นว่า การที่มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ ทำให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษไม่ครบถ้วนตามความผิดที่ได้กระทำและยังเป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ด้วย อาจกล่าวได้ว่ามาตรการในการลงโทษเกี่ยวกับงาช้างซึ่งเป็นตัวอย่างพันธุ์ตามอนุสัญญา ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ยังไม่สมบูรณ์ อาจทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายที่ทำให้การปฏิบัติด้านการควบคุมการนำผ่านงาช้างยังไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การลงโทษที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น เช่นที่ปรากฏในพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กรมศุลกากรมีหน้าที่ตรวจสอบว่าการนำเข้า ส่งออก หรือส่งผ่านแดนซึ่งของต้องจำกัด¹⁰⁷ ได้รับอนุญาตและปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ครบถ้วนหรือไม่ด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558 มีการควบคุมการนำเข้า ส่งออก และนำผ่านงาช้าง จึงเป็นของต้องจำกัด ซึ่งหากผู้ใดนำเข้าหรือส่งออก ไปนอกราชอาณาจักร โดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ให้ครบถ้วนจะมีความผิด และมีโทษตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งกำหนดให้ผู้ใดนำเข้าหรือพาของที่ยังมิได้เสียค่าภาษีหรือของต้องจำกัดหรือของต้องห้าม หรือที่ยังมิได้ผ่านศุลกากรโดยถูกต้อง เข้ามาในประเทศก็ดี หรือส่งหรือพาของเช่นว่านี้ออกไปนอกประเทศก็ดี หรือช่วยเหลือด้วยประการใด ๆ ในการนำของเช่นว่านี้เข้ามา หรือส่งออกไปก็ดี หรือย้ายถอนไป หรือ ช่วยเหลือให้ย้ายถอนไป ซึ่งของดังกล่าวนี้จากเรือกำปั่น ท่าเทียบเรือ โรงเก็บสินค้า คลังสินค้า ที่มั่นคง หรือโรงเก็บของ โดยมิได้รับอนุญาตก็ดี หรือให้ที่อาศัยเก็บหรือเก็บ หรือซ่อนของเช่นว่านี้ หรือยอม หรือจัดให้ผู้อื่น ทำการเช่นว่านี้ก็ดี หรือเกี่ยวข้องด้วยประการใด ๆ ในการขนหรือย้ายถอน หรือกระทำการอย่างใด แก่ของเช่นว่านี้ก็ดี หรือเกี่ยวข้องด้วยประการใด ๆ ในการหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียค่าภาษีศุลกากร หรือในการหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยงบทกฎหมายและข้อจำกัดใด ๆ อันเกี่ยวแก่ การนำเข้า ส่งออก ขนของขึ้น เก็บของในคลังสินค้า และการส่งมอบของโดยเจตนาจะฉ้อค่าภาษีของรัฐบาลที่จะต้องเสียสำหรับของนั้น ๆ ก็ดี หรือหลีกเลี่ยงข้อห้าม หรือข้อจำกัดอันเกี่ยวแก่ ของนั้นก็ดี สำหรับความผิดครั้งหนึ่งๆ ให้ปรับเป็นเงินสี่เท่าราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว หรือจำคุกไม่เกินสิบปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมศุลกากร หรือพนักงานสอบสวนที่จะระงับคดีในชั้นศุลกากร และงดการฟ้องร้องได้โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นต่อศาล หากผู้กระทำความผิดได้ยินยอมชำระค่าปรับ หรือได้ทำความตกลง หรือทำทัณฑ์บน หรือให้ประกัน ตามที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา 102 และให้อำนาจคณะกรรมการเปรียบเทียบที่จะเปรียบเทียบและงดการฟ้องร้องตามมาตรา 102 ทวิ จะเห็นได้ว่า สำหรับผู้กระทำความผิดโดยการลักลอบนำเข้า หรือส่งออกซึ่งงาช้าง นอกจากจะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ.2558 แล้ว ยังเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 มาตรา 27 ด้วย เพราะถือว่างาช้างดังกล่าวเป็นของต้องจำกัด หากผู้ใดลักลอบนำเข้าหรือส่งออกไป โดยหลีกเลี่ยงข้อห้ามหรือข้อจำกัดอันเกี่ยวแก่ของนั้น จะต้องมีความผิดตามมาตราดังกล่าว ซึ่งกำหนดโทษปรับเป็นเงินสี่เท่าของราคาของซึ่งได้รวมอากรเข้าด้วยแล้ว หรือจำคุกไม่เกินสิบปี หรือ

¹⁰⁷ กรมศุลกากร, "ของต้องจำกัด," (กรมศุลกากร).

ทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งมีโทษที่สูงกว่าความผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 47 ที่กำหนดโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 ให้อำนาจระงับคดีในชั้นศุลกากรได้ โดยมาตรา 102 ทวิ กำหนดว่าความผิดตามมาตรา 27 นั้น ถ้าราคาของกลางรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว เกินกว่าสี่หมื่นบาท คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจที่จะเปรียบเทียบปรับ และงดการฟ้องร้องคดี ต่อศาล หรือในมาตรา 102 ที่กำหนดให้อธิบดีกรมศุลกากรงดการฟ้องร้องคดี ถ้าราคาของกลาง รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วไม่เกินสี่หมื่นบาท โดยผู้กระทำความผิดจะไม่ถูกฟ้องร้องในกรณีแห่งความผิด นั้นอีก ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรตรวจพบการกระทำความผิด และใช้อำนาจตามมาตรา 102 หรือมาตรา 102 ทวิ ระงับคดีในชั้นศุลกากร โดยให้ผู้กระทำความผิด ชำระเพียงค่าปรับ และงดการฟ้องร้องคดีต่อศาล ซึ่งทำให้ผู้กระทำความผิดอาจได้รับโทษจำคุกสูงสุด ถึงสิบปีตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 เนื่องจากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำความผิด เดี่ยวแต่เป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบทตามมาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ต้องใช้ กฎหมายบทที่มีโทษหนัก ที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งโทษตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 นหนักกว่าโทษตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีอาญาโดยการฟ้องร้องคดีต่อศาลอาจทำให้เกิดความล่าช้าได้ การเปรียบเทียบปรับ และงดการฟ้องร้องคดีซึ่งทำให้คดีอาญาเลิกกันได้ จะทำให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินคดีอาญา มากกว่า ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีอาญา แต่ควรเพิ่มโทษปรับให้มีอัตราสูง เช่น ปรับเป็น จำนวน 4 – 5 เท่าของมูลค่าของกลาง เป็นต้น เพื่อให้ผู้กระทำผิดเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด เช่นเดียวกับโทษจำคุก

ง. ปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่มีการลักลอบค้างาช้างและผลิตภัณฑ์จากงาช้างที่มาจากช้างแอฟริกา ซึ่งตรวจสอบและจำแนกได้ยาก ทำให้มีการปะปนระหว่างงาช้างบ้าน งาช้างป่า และงาช้างแอฟริกา ที่ลักลอบนำเข้ามาภายในประเทศ ทำให้เกิดปัญหาการสวมทะเบียนงาช้างป่า หรือ งาช้างแอฟริกา เป็นงาช้างบ้าน เนื่องจากการจำแนกความแตกต่างระหว่างงาช้างป่า งาช้าง และงาช้างแอฟริกา มีความยุ่งยากต้องใช้วิธีทางวิทยาศาสตร์ (วิเคราะห์ดีเอ็นเอ) เท่านั้น ทำให้มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ในการตรวจสอบ รวมทั้งฐานข้อมูลของจำนวนงาช้างที่ไม่ชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีฐานข้อมูลในการ ติดตามและตรวจสอบงาช้างผิดกฎหมายอย่างเพียงพอ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการสวมทะเบียนงาช้างป่า และงาช้างแอฟริกา เป็นงาช้างบ้าน นอกจากนี้การครอบครองงาช้างบ้านส่วนใหญ่เป็นของภาคเอกชน ซึ่งมีความยุ่งยากและไม่ได้รับความร่วมมือในการเข้าไปตรวจสอบเท่าที่ควร

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจต่าง ๆ ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น การออกใบอนุญาต เป็นต้น มักประสบปัญหาการเรียกรับหรือประชาชนติดสินบนเจ้าหน้าที่ ซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากจนถูกนำมาเป็นวาระในคราวการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาครั้งที่ 17 และประเทศไทยก็ประสบปัญหาดังกล่าวด้วยเช่นกันและยังคงมีปรากฏอยู่อย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วนต่อไป

4.2.3 ความสอดคล้องต่อพันธกรณีของไทยภายใต้อนุสัญญา

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการค้างาช้างของประเทศไทย ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน และซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง ให้ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าสงวนหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองนั้นด้วย รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษในความผิดฐาน ช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื้อ รับจําหน่ายหรือรับไว้ ให้ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าอันได้มาโดยการกระทำความผิด ซึ่งทำให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญามากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญอีกสามประการที่เป็นปัญหามานานและไม่ได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญา คือ

ประการแรก ช้างแอฟริกายังคงไม่เป็นสัตว์ที่อยู่ภายใต้การควบคุมตามกฎหมายใด และไม่เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้วก็ตาม ทำให้ไม่สามารถลงโทษผู้ครอบครองงาช้างแอฟริกาภายในประเทศได้ จึงเป็นปัจจัยให้มีการลักลอบนำเข้ามาในประเทศ และเกิดการค้างาช้างและผลิตภัณฑ์จากงาช้างที่มาจากช้างแอฟริกา ซึ่งกรณีดังกล่าว เป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับข้อบทอนุสัญญา มาตรา VIII 1(a) ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีจะต้องกำหนดโทษผู้ครอบครองงาช้างแอฟริกาซึ่งเป็นตัวอย่างพันธุ์สัตว์ป่าที่ถูกกำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1

ประการที่สอง การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายควบคุมการค้าและการครอบครองงาช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากงาช้างตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะเป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดการปะปนระหว่างงาช้างป่า งาช้างแอฟริกา และงาช้างบ้าน นำมาซึ่งปัญหาการสวมทะเบียนงาช้างป่า และงาช้างแอฟริกาเป็นงาช้างบ้าน และนำงาช้างดังกล่าวไปค้าขายเชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับข้อบทอนุสัญญา มาตรา VIII ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีจะต้องกำหนดมาตรการ

ที่เหมาะสมในอันที่จะบังคับตามบทบัญญัติของอนุสัญญา และห้ามทำการค้าตัวอย่างพันธรัฐป่าที่ถูกกำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1

ประการที่สาม พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ไม่กำหนดโทษผู้กระทำความผิดตามมาตรา 24 ซึ่งกรณีดังกล่าว เป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับข้อบทอนุสัญญา มาตรา VIII 1(a) ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีต้องจะตั้งกำหนดโทษผู้ครอบครองงาช้างที่ผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นตัวอย่างพันธรัฐป่าที่ถูกกำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1

4.3 สถานะ การดำเนินการและมาตรการของประเทศไทยต่ออนุสัญญาช่วงปี พ.ศ.2557 – ปัจจุบัน

4.3.1 สถานะทางกฎหมายของไทย

การได้รับแรงกดดันให้ดำเนินมาตรการให้สอดคล้องกับอนุสัญญา จากรัฐภาคีอนุสัญญา และองค์กรพัฒนาเอกชน (Non Governmental Organizations : NGOs) รวมทั้งสำนักเลขาธิการอนุสัญญา ทำให้ประเทศไทยได้ดำเนินมาตรการทางกฎหมายให้สามารถควบคุมการค้างาช้างให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีการจับกุมการลักลอบค้างาช้างระหว่างประเทศได้อย่างต่อเนื่อง และการที่ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีความกังวลอย่างยิ่ง (Primary Concern) ทำให้ประเทศไทยต้องจัดทำแผนปฏิบัติการงาช้างแห่งชาติ เพื่อส่งไปยังสำนักเลขาธิการอนุสัญญา ซึ่งเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2557 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติการค้างาช้างภายในประเทศไทย (ฉบับแก้ไข) ที่ประกอบด้วยมาตรการต่างๆ รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองการค้า การประกอบพาณิชย์กิจการงาช้าง และมาตรการต่างๆ ในด้านการป้องกันและปราบปรามการลักลอบค้างาช้าง การนำเข้า การส่งออกงาช้างด้วย

การดำเนินการของประเทศไทยตามแผนปฏิบัติการงาช้างแห่งชาติ ได้ทำให้เกิดการตรากฎหมายที่สำคัญในการควบคุมการค้างาช้างภายในประเทศ คือ การกำหนดให้ช้างแอฟริกาเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ตามกฎกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2558¹⁰⁸ ทำให้ผู้ที่มิไว้ในครอบครองงาช้างแอฟริกา อาจมีความผิดตามมาตรา 55 ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 และการตราพระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558

¹⁰⁸ กฎกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558.

ซึ่งมีสาเหตุจากการที่ถูกกดดันจากหลายฝ่ายดังที่กล่าวมาแล้ว ทำให้รัฐบาลต้องเร่งรัดดำเนินการตรากฎหมายฉบับดังกล่าวอย่างมาก เพื่อควบคุมการค้าทางช้างให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยมีกฎหมายควบคุมการค้าและการครอบครองช้าง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากงาช้างตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า แต่ยังไม่มียกกฎหมายควบคุมการค้าและการครอบครองงาช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากงาช้างตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ จึงมีการนำช้างป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มาสวมสิทธิและจดทะเบียนเป็นสัตว์พาหนะ เพื่อตัดงาช้างนำไปค้าเชิงพาณิชย์ รวมถึงการลักลอบนำเข้างาช้างแอฟริกาเพื่อนำมาค้าหรือ แปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากงาช้าง โดยแหล่งใหญ่ที่สำคัญในการแปรรูปงาช้างจะอยู่ที่ อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ และจังหวัดสุรินทร์¹⁰⁹ ประกอบกับประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาที่กำหนดให้ประเทศสมาชิก ต้องมีมาตรการควบคุมการค้างาช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากการแปรรูปงาช้างภายในประเทศ ส่งผลให้ผู้ครอบครองงาช้างและผู้ประกอบกิจการค้างาช้างจะต้องมีการขึ้นทะเบียนครอบครองและขออนุญาตค้างาช้างตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และสามารถเข้าไปควบคุมการค้างาช้างได้ดียิ่งขึ้นกว่าในอดีต¹¹⁰ โดยเฉพาะกรณีของงาช้างบ้าน ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ขอบเขตการใช้บังคับแก่การควบคุมการค้า การนำเข้าหรือส่งออกและการครอบครองงาช้างตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ (งาช้างบ้าน) เท่านั้น โดยกำหนดมาตรการในการควบคุมสำคัญสี่ประการ ได้แก่ การขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองงาช้างและผู้ประกอบกิจการค้างาช้าง ตามที่พระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558 กำหนดการจัดทำฐานข้อมูลงาช้าง¹¹¹ การดำเนินมาตรการอื่น ๆ ซึ่งมาตรการทั้งหมด กองคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าตามอนุสัญญา ซึ่งเป็นหน่วยงานในกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

1. การแจ้งการครอบครองงาช้างบ้าน

กำหนดหลักเกณฑ์ในการแจ้งการครอบครองงาช้างออกเป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

(1). กำหนดให้ผู้ที่ครอบครองงาช้างนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับต้องแจ้งการครอบครองต่ออธิบดีโดยต้องนำหลักฐานการได้มาซึ่งงาช้างตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะมาแสดงตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ว่างาช้างดังกล่าวเป็นงาช้างตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ¹¹² ซึ่งต่อมาวันที่ 29

¹⁰⁹ ผู้เคยประกอบพาณิชย์กิจการงาช้าง ณ ตลาดนัดสวนจตุจักร กรุงเทพฯ คุณ สมศรี (นามสมมติ), interview by นายปณณพวัฒน์ มั่งมี, 9 กรกฎาคม 2560.

¹¹⁰ อภิญา ใจแท้.

¹¹¹ เกษมสันต์ จินฉนวนโส.

¹¹² พระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558, "มาตรา 4 วรรคหนึ่ง."

มกราคม พ.ศ. 2558 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกประกาศ เรื่อง การแจ้ง การครอบครอง การโอนการครอบครอง เปลี่ยนแปลงสถานที่ครอบครองแปรสภาพ หรือเปลี่ยนรูปร่างข้าง พ.ศ. 2558 โดยกำหนดให้ผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งข้าง ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติข้าง พ.ศ. 2558 ใช้บังคับ แจ้งการครอบครองข้างที่อยู่ในความครอบครองของตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ นับแต่วันที่ได้ข้างนั้นมาไว้ในความครอบครอง พร้อมเอกสารการได้มาซึ่งข้างตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ และเอกสารหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องตามแบบแจ้งการครอบครองข้าง และในกรณีผู้แจ้งการครอบครองประสงค์จะโอนการครอบครอง เปลี่ยนแปลงสถานที่ ครอบครองแปรสภาพ หรือเปลี่ยนรูปร่างข้างที่อยู่ในความครอบครอง ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่ที่ได้ทำการแจ้งการครอบครอง โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการบันทึกการเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไข รายละเอียดต่าง ๆ ในเอกสารนั้น นอกจากนี้ผู้ครอบครองข้างจัดทำเครื่องหมายข้าง ในความครอบครองของตน เพื่อแสดงลักษณะเฉพาะของข้างนั้นไว้ด้วย

(2). กำหนดให้ผู้ครอบครองข้างก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงผู้ครอบครองอาจไม่มีเอกสารหรือหลักฐาน การได้มาซึ่งข้างดังกล่าวจึงกำหนดให้ เพียงแต่ต้องแจ้งการครอบครองโดยกำหนดจำนวน ขนาด พร้อมทั้งภาพถ่ายของข้างต่อเจ้าหน้าที่¹¹³ โดยกำหนดจำนวนและขนาด พร้อมแนบภาพถ่ายข้าง เอกสารหลักฐานการได้มา โดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งข้างในความครอบครอง หรือเอกสารหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องตามแบบแจ้ง การครอบครองข้าง ณ ท้องที่ที่มีการครอบครอง โดยใช้เอกสารหลักฐานประกอบการแจ้ง การครอบครอง ได้แก่ ตั๋วรูปพรรณหรือเอกสารอื่นใดที่แสดงว่าข้างที่ครอบครองได้มาจากข้าง ตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ หรือบันทึกชี้แจงรายละเอียดการได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ของผู้ครอบครอง พร้อมพยานบุคคล ที่น่าเชื่อถืออย่างน้อยหนึ่งคน ในกรณีที่ไม่สามารถนำตัว รูปพรรณมาแสดงได้¹¹⁴ ในกรณีที่ประสงค์จะโอนการครอบครอง เปลี่ยนแปลงสถานที่ครอบครอง แปรสภาพ หรือเปลี่ยนรูปร่างข้างที่อยู่ในความครอบครอง ให้ผู้ครอบครองแจ้งเป็นหนังสือ ต่อเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่ที่มีการแจ้งการครอบครอง นอกจากนี้ผู้ครอบครองข้างต้องจัดทำ เครื่องหมายข้างในความครอบครองของตนให้มีลักษณะเฉพาะไว้ด้วย เช่นการติดสติ๊กเกอร์ เป็นต้น ในกรณีที่ไปรับแจ้งการครอบครองข้างหรือไปรับรองการครอบครองข้างที่ออกตามประกาศฉบับ

¹¹³ "มาตรา 19."

¹¹⁴ ประกาศกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, "การแจ้งการครอบครองข้างที่ได้มาก่อนวันที่พระราชบัญญัติข้าง พ.ศ. 2558 ใช้บังคับ พ.ศ. 2558."

นี้ชำระหรือสูญหาย ผู้ครอบครองจะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง ผู้เป็นเจ้าของงาช้างชิ้นนั้น ๆ จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขชื่อผู้ครอบครองในเอกสารด้วยเสมอ¹¹⁵

การแจ้งการครอบครองงาช้างดังกล่าว หากในกรณีใดมีเหตุอันควรสงสัย ในภายหลังว่างาช้างใดมิใช่งาช้างตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งให้ ผู้ครอบครองนำเอกสารหรือหลักฐานมาพิสูจน์ได้ และในกรณีที่ไม่สามารถ พิสูจน์ได้ว่างาช้าง ในความครอบครองของตนเป็นงาช้างที่ได้มาจากช้างที่เป็นสัตว์พาหนะได้กำหนดให้งาช้างนั้นตก เป็นของแผ่นดิน¹¹⁶ และถ้าผู้ครอบครองงาช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากงาช้างดังกล่าวข้างต้น ผู้ใด ใช้สิทธิไม่แจ้งการครอบครอง เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด จะไม่สามารถจำหน่าย จ่าย โอน งาช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากงาช้างได้ เว้นแต่เป็นการโอน หรือการตกทอดทางมรดก ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้การโอนการครอบครอง การเปลี่ยนแปลงสถานที่ ครอบครอง การแปรสภาพ หรือเปลี่ยนรูปร่างงาช้างที่อยู่ในความครอบครอง โดยกำหนดให้ผู้ที่ ครอบครองงาช้างไม่ว่าจะได้มาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ หรือได้มานับตั้งแต่วันที่ พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่ออธิบดีก่อนวันที่จะมีการโอนการครอบครอง เปลี่ยนแปลงสถานที่ครอบครอง แปรสภาพ หรือเปลี่ยนรูปร่างงาช้าง เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถติดตาม และตรวจสอบงาช้างได้

การแจ้งการครอบครองงาช้างแอฟริกันนั้น กำหนดให้ผู้ครอบครองช้าง แอฟริกา ซากของช้างแอฟริกา ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้างแอฟริกา รวมถึงงาช้างแอฟริกาและ ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากงาช้างแอฟริกา ที่อยู่ในความครอบครอง โดยการแจ้งดังกล่าวหากอยู่ในเขต กรุงเทพมหานคร ให้ยื่นที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หากอยู่พื้นที่ต่างจังหวัด สามารถแจ้งการครอบครองได้ที่สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ จำนวน 16 แห่ง รวมถึงสาขาย่อย ของสำนักนั้น ๆ ด้วย¹¹⁷ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ครอบครองผลิตภัณฑ์จากงาช้าง เครื่องประดับของใช้ เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือสิ่งของใดๆ ที่ทำจากงาช้าง หรือมีงาช้างเป็นส่วนประกอบ จะต้องแจ้งการครอบครองด้วยเช่นกัน

ข้อยกเว้นการแจ้งการครอบครองงาช้าง

ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ การครอบครองงาช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากงาช้าง ตามมาตรา 6 และยกเว้นการดำเนินการ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558 ได้รับยกเว้นการแจ้งการครอบครอง ได้แก่

¹¹⁵ เกษมสันต์ จินฉนวนโส.

¹¹⁶ พระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558, "มาตรา 6 วรรคห้า."

¹¹⁷ สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, "“พรบ. งาช้าง” มีผลบังคับใช้ เดือนขึ้นทะเบียนด่วนใน 90 วัน."

(1) ภาษีและผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากภาษีทุกลักษณะและขนาดที่อยู่ในความครอบครอง ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่ง“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ

(2) ผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากภาษีเพื่อการใช้สอยส่วนตัว การใช้สอยในครัวเรือน หรือการใช้สอย ทั่วไปที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าที่อยู่ในความครอบครองของบุคคล ทั่วไป ประเภทละไม่เกิน 2 ชิ้น ต่อคน รวมทุกประเภทไม่เกิน 4 ชิ้นต่อคน และทั้งครัวเรือนรวมแล้ว ไม่เกิน 12 ชิ้นต่อครัวเรือน และน้ำหนักรวมไม่เกิน 0.5 กิโลกรัมต่อครัวเรือน

2. การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการค้าภาษี

ผู้ประกอบการค้าภาษีจะต้องยื่นจดทะเบียนพาณิชย์ หรือเปลี่ยนแปลงรายการ หรือยกเลิกกิจการ ณ สำนักงานทะเบียนพาณิชย์ในเขตท้องที่ที่ร้านค้าที่ตั้งอยู่ โดยผู้มีหน้าที่ดำเนินการ คือ บุคคลธรรมดา ห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วน จำกัด บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน ที่ประกอบกิจการโรงงานแปรรูป และสลักและ การทำหัตถกรรมภาษี การค้าปลีก คำส่ง ภาษีและผลิตภัณฑ์ภาษี และเมื่อได้รับใบทะเบียนพาณิชย์หรือใบแทนใบทะเบียนพาณิชย์แล้วจะต้องแสดงเอกสารดังกล่าว ณ ที่ตั้งร้านค้าในที่ที่มองเห็นได้ง่าย และอำนวยความสะดวกต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบการจดทะเบียนพาณิชย์¹¹⁸ นอกจากนี้จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติภาษี พ.ศ. 2558 เกี่ยวกับการประกอบกิจการค้าภาษี ซึ่งเป็นมาตรการที่สำคัญในการควบคุมการค้าภาษีให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการค้าภาษีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ และเมื่อยื่นคำขออนุญาตแล้วให้ประกอบกิจการต่อไปได้¹¹⁹ จนกว่าจะได้รับแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตจากอธิบดี ทั้งนี้ ในการยื่นคำขออนุญาตและจัดทำบัญชีการค้าได้มา การแปรรูป และการจำหน่ายภาษี ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ และในกรณีที่บุคคลใดที่ประสงค์จะประกอบกิจการค้าภาษีหลังจากวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีและเมื่อยื่นคำขออนุญาตแล้ว ให้ประกอบกิจการต่อไปได้ จนกว่าจะได้รับแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตจากอธิบดี ทั้งนี้ ในการยื่นคำขออนุญาตและจัดทำบัญชีการค้าได้มา การแปรรูป และการจำหน่ายภาษี ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ¹²⁰

¹¹⁸ กองคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าตามอนุสัญญา กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, "ข้อควรทราบและปฏิบัติของผู้ประกอบการค้าภาษี," (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช).

¹¹⁹ พระราชบัญญัติภาษี พ.ศ. 2558, "มาตรา 18."

¹²⁰ Ibid.

ผู้ประกอบการค้างานช่างจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ.2543 กล่าวคือ มีหน้าที่ต้องจัดทำบัญชีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการค้างานช่าง ดังนั้น การซื้อขายงานช่างจะต้องมีเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการลงบัญชี และผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องเก็บรักษาบัญชีและเอกสารประกอบการลงบัญชีไว้ ณ สถานที่ประกอบการค้าเป็นประจำ และอำนวยความสะดวกต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจบัญชี¹²¹ แต่อย่างไรก็ตามการจัดทำบัญชีดังกล่าวเป็นการจัดทำในลักษณะทั่วไป มิได้เป็นไปในลักษณะของการจัดทำเพื่อให้มีการตรวจสอบการค้างานช่างอย่างเข้มงวด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจบัญชีก็ได้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ตรวจจับงานช่างผิดกฎหมาย คงเป็นเพียงการตรวจสอบความถูกต้องของหลักฐานทางบัญชีเท่านั้น การจัดทำบัญชีดังกล่าวจึงไม่สามารถควบคุมการค้างานช่างผิดกฎหมายได้ครอบคลุมทั้งหมด ซึ่งส่งผลให้ยังคงมีผู้ลักลอบค้างานช่างผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การบังคับใช้พระราชบัญญัติงานช่าง พ.ศ. 2558 มาตรา 18 จึงบัญญัติให้ผู้ค้างานช่างจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการจัดทำบัญชีงานช่างที่เข้มงวดขึ้น¹²² จึงทำให้การควบคุมการค้างานช่างมีประสิทธิภาพมากกว่าในอดีต นอกจากนี้เมื่อผู้ค้าได้รับอนุญาตให้ทำการค้าแล้วจะต้องจัดทำเครื่องหมายกำกับไว้ที่งานช่าง เพื่อแสดงลักษณะเฉพาะเช่น ตีตสติกเกอร์ หรือตอกรหัสหมายเลข เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญประกอบกิจการพาณิชย์งานช่าง ณ ตลาดนัดสวนจตุจักร ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติงานช่าง พ.ศ. 2558 ในประเด็นการขึ้นทะเบียนผู้ค้างานช่างว่า พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว สร้างภาระ ขั้นตอนในการค้างานช่างแก่ผู้ค้าเป็นอย่างมาก โดยให้ผู้ค้าต้องขึ้นทะเบียนผู้ค้ากับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จากนั้นต้องทำบัญชีรายงานการค้างานช่างและผลิตภัณฑ์ทุก ๆ เดือน นอกจากนี้ยังจะต้องทำสัญลักษณ์ที่งานช่าง เช่น การตอกรหัส เป็นต้น ซึ่งกระบวนการขั้นตอนดังกล่าว ทำให้ผู้ค้าซึ่งเคยมีจำหน่ายงานช่างและผลิตภัณฑ์ในตลาดนัดสวนจตุจักรประมาณ 40-50 ราย แจ้งการเลิกจำหน่ายกับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เนื่องจากราคาต้นทุนที่สูงของงานช่าง ประกอบกับการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรณรงค์ให้งดการบริโภคงานช่าง ทำให้ชาวไทยและชาวต่างประเทศไม่ซื้อผลิตภัณฑ์ดังกล่าว ประกอบกับการมีภาระในการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่ยุ่งยาก¹²³

¹²¹ กองคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าตามอนุสัญญา กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.

¹²² ประกาศกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการค้างานช่าง พ.ศ. 2558."

¹²³ คุณ สมศรี (นามสมมติ).

3. การจัดทำฐานข้อมูลงาช้าง

การจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับงาช้าง เป็นมาตรการสำคัญอีกประการหนึ่ง เพื่อใช้ในการดำเนินมาตรการของไทยในการควบคุมการค้างาช้างให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งการจัดทำฐานข้อมูล ประกอบด้วย

ก. การจัดทำตัวรูปพรรณช้างแบบใหม่

ปัญหาการสวมทะเบียนช้าง โดยลักลอบนำช้างป่าหรือช้างแอฟริกา มาจดทะเบียนเป็นช้างบ้าน ซึ่งทำให้ช้างที่ได้มาโดยผิดกฎหมายกลายเป็นช้างที่มีการจดทะเบียนตามกฎหมายอย่างถูกต้อง สาเหตุหนึ่งเกิดจากการจัดทำตัวรูปพรรณช้างมีความล้าสมัย ดังนั้นจึงมีการตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การสัตว์พาหนะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2557 มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2558 โดยให้ยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนและจัดทำตัวรูปพรรณช้างฉบับเก่าทั้งหมด ซึ่งตัวรูปพรรณช้างแบบใหม่จะมีหมายเลขไมโครชิพกำกับไว้ รวมทั้งการตรวจดีเอ็นเอเพื่อใส่รหัสพันธุกรรมของช้างนั้นๆ เพื่อป้องกันการนำช้างป่ามาสวมเป็นช้างบ้านและตรวจสอบไปถึงงาช้างได้

ข. การจัดทำฐานข้อมูลรหัสพันธุกรรมตามมาตรการป้องกันการนำช้างป่ามาสวมสิทธิเป็นช้างบ้าน¹²⁴

คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 60/2559 เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2559 เพื่อกำหนดมาตรการในการเร่งรัดดำเนินกิจกรรมตามแผนปฏิบัติการงาช้างแห่งชาติ โดยเฉพาะการป้องกัน ระบุ และปราบปรามการนำช้างป่ามาสวมสิทธิเป็นช้างบ้าน ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ซึ่งการดำเนินมาตรการดังกล่าว มีลักษณะเป็นการจัดทำฐานข้อมูลช้าง โดยกำหนดเจ้าของช้างต้องนำช้างที่อยู่ในความครอบครองซึ่งได้จดทะเบียนทำตัวรูปพรรณแล้ว และยังไม่ได้จดทะเบียนทำตัวรูปพรรณ ไปทำการเก็บตัวอย่างเลือดสำหรับตรวจสอบรหัสพันธุกรรม (DNA) ณ ห้องที่ช้างนั้นอยู่ และให้นายทะเบียน ออกหนังสือรับรองให้แก่เจ้าของช้าง เพื่อเป็นหลักฐานแสดงว่าได้นำช้างมาเก็บตัวอย่างเลือดแล้วให้กรมการปกครอง กรมปศุสัตว์ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จัดส่งเจ้าหน้าที่ เพื่อดำเนินการเก็บตัวอย่างเลือด และจัดทำเครื่องหมายประจำตัวช้างที่ยังไม่มีเครื่องหมายประจำตัว ในกรณีที่ช้างเชือกใดยังไม่มีตัวรูปพรรณแต่เจ้าของช้างมีหลักฐานที่ยืนยันได้ว่าช้างเชือกนั้น เป็นช้างที่ได้มาจากการสืบพันธุ์จากช้างที่เป็นสัตว์พาหนะ ให้นายทะเบียนดำเนินการจดทะเบียน จัดทำตัวรูปพรรณให้แก่ช้างเชือกนั้น และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบรหัสพันธุกรรม (DNA) ของช้าง ให้แล้วเสร็จและ

¹²⁴ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 60/2559, "มาตรการป้องกันการนำช้างป่ามาสวมสิทธิเป็นช้างบ้าน."

ส่งผลการตรวจสอบรหัสพันธุกรรม (DNA) ให้กรมการปกครองนำไปบันทึกในทะเบียนต่อไป หากเจ้าของช้างผู้ใดไม่นำช้างมาเก็บตัวอย่างเลือดเพื่อตรวจสอบรหัสพันธุกรรม (DNA) ให้ถือว่า ช้างเชือกนั้นเป็นช้าง ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และให้ตกเป็นของแผ่นดิน และในกรณีที่ตรวจพบว่าช้างที่นำมาขึ้นทะเบียนตัวรูปพรรณ ไม่ได้สืบพันธุ์มาจากช้างตามกฎหมายว่า ด้วยสัตว์พาหนะ ให้ช้างเชือกนั้นตกเป็นของแผ่นดินเช่นกัน

คณะรักษาความสงบแห่งชาติออกคำสั่งดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ ต่อการควบคุมการค้าช้างให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเจาะเลือดเพื่อตรวจ DNA และจัดเก็บเป็นฐานข้อมูลจะช่วยให้สามารถแบ่งแยกช้างบ้าน ช้างป่า และช้างแอฟริกาได้อย่างชัดเจน รวมทั้งสามารถทราบข้อมูลผู้ครอบครองช้างรวมทั้งวันขึ้นทะเบียนผู้ครอบครอง¹²⁵ ซึ่งจะทำให้ การดำเนินงานตามแผนงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการค้าช้างเป็นไปอย่างรวดเร็ว และสามารถประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายในการควบคุมการค้าช้าง

ค. การทำเครื่องหมายซากสัตว์ประเภทงาช้าง และการทำบัตรกำกับ

ลักษณะงาช้าง¹²⁶

การกำหนดให้ต้องทำเครื่องหมายบนผิวงาช้าง เป็นการสร้าง ฐานข้อมูลงาช้างและเป็นมาตรการหนึ่งที่จะสามารถป้องกันการลักลอบการค้างาช้างผิดกฎหมาย เนื่องจากจะสามารถกำหนดถึงแหล่งที่มาของงาช้างได้อย่างชัดเจน และสามารถป้องกันการปะปนของ งาช้างแอฟริกาได้ ดังนั้น กรมปศุสัตว์จึงออกประกาศกรมปศุสัตว์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิด ประโยชน์ในการปฏิบัติงานควบคุมป้องกันโรคระบาดสัตว์และการตรวจสอบประวัติของงาช้าง ก่อนการเคลื่อนย้ายไปยังท้องที่จังหวัดอื่น ตลอดจนสามารถตรวจสอบย้อนกลับแหล่งที่มาของงาช้างได้ โดยพิจารณาตรวจสอบ แหล่งที่มาของงาช้างอย่างละเอียด ซึ่งจะต้องไม่เป็นงาช้างที่มาจากท้องที่ ที่มีการระบาดของโรคระบาด หรือมีความเสี่ยงของโรคระบาด และงาช้างนั้นต้องมาจากช้างที่มีตัว รูปพรรณตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ และมีเอกสารรับรองจากนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วย สัตว์พาหนะ จากนั้นจึงทำเครื่องหมายซากสัตว์ประเภทงาช้าง ให้ทำเครื่องหมายที่งาช้างโดยวิธีการ ตอกหมายเลข ลงบนผิวงาช้างให้เห็นชัดเจน และเมื่อดำเนินการทำเครื่องหมายซากสัตว์แล้วให้สัตว์ พาหนะประจำท้องที่จัดทำบัตรกำกับลักษณะงาช้าง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะช่วยตรวจสอบ การเคลื่อนย้ายงาช้างได้อย่างเป็นรูปธรรม

¹²⁵ เกษมสันต์ จินฉนวนโส.

¹²⁶ ประกาศกรมปศุสัตว์, "การทำเครื่องหมายซากสัตว์ประเภทงาช้าง และการทำบัตรกำกับลักษณะงาช้าง พ.ศ. 2559."

4. มาตรการอื่น ๆ ในการควบคุมการค้างาช้าง

(1) การกำหนดให้มีสัญญาประกันการส่งออกงาช้างไปนอกราชอาณาจักร
ชั่วคราว

การกำหนดให้มีสัญญาประกันการส่งออกงาช้างไปนอกราชอาณาจักรชั่วคราว เป็นมาตรการหนึ่งที่ถูกกำหนดให้มีขึ้นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ เนื่องจากในอดีตไม่มีการทำสัญญาประกันการส่งออกงาช้างออกนอกราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ทำให้เกิดการส่งออกงาช้างไปยังต่างประเทศและไม่นำกลับเข้ามา ซึ่งการกำหนดให้มีสัญญาประกันดังกล่าวจะทำให้การควบคุมการค้างาช้างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยสัญญาจะระบุการขออนุญาตส่งออกดังกล่าวที่ได้รับอนุญาตส่งออกนอกราชอาณาจักรกลับคืนเข้ามาในราชอาณาจักรภายใน 1 ปี นับจากวันที่ได้รับอนุญาต และนำหลักฐานที่ทราบว่าได้นำงาช้างกลับเข้ามาในราชอาณาจักรมาแสดงภายในเวลา 15 วัน นับจากวันที่นำงาช้างหรือผลิตภัณฑ์งาช้างกลับเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งหากปรากฏว่าผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตาม กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ริบเงินตามสัญญาค้ำประกัน เป็นค่าปรับได้ในวงเงิน 2 เท่าของราคาของงาช้าง¹²⁷

(2) การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการค้างาช้าง

หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชได้มีการประชาสัมพันธ์ จัดกิจกรรม รณรงค์ เช่น จัดกิจกรรมรณรงค์บริเวณแหล่งค้างาช้างที่สำคัญ สนามบิน และแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ เพิ่มช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เช่น อินเทอร์เน็ตและสื่อสังคมออนไลน์ ช่องทางการทูต สนามบิน สายการบิน ผลิตสื่อและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ อาทิเช่น นิตยสาร หนังสือพิมพ์ แผ่นพับ และสิ่งพิมพ์อื่นๆ สื่อวิทยุโทรทัศน์ภาคภาษาไทย ภาษาอังกฤษ จัดประชุม สัมมนา เช่น ประชุมชี้แจงผู้ประกอบการท่องเที่ยว ผู้ประกอบกิจการค้างาช้าง เป็นต้น จัดกิจกรรมรณรงค์ สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนทั่วไป ลดละเลิกการบริโภคงาช้าง เช่น จัดค่ายเยาวชน จัดแสดงนิทรรศการ ประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่¹²⁸

¹²⁷ ประกาศกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, "คำขออนุญาตนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งงาช้าง ใบอนุญาตให้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ซึ่งงาช้าง คำขอใบแทนใบอนุญาตนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งงาช้าง หนังสือแจ้งการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งงาช้าง และสัญญาประกันการส่งออกงาช้างไปนอกราชอาณาจักรชั่วคราว พ.ศ. 2558."

¹²⁸ กลุ่มงานควบคุมการค้างาช้าง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, "อำนาจหน้าที่ของกลุ่มงานควบคุมการค้างาช้าง," (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช).



รูปภาพที่ 2 การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้างในประเทศไทย
เมื่อวันอาทิตย์ที่ 12 มิถุนายน 2559 ด่านตรวจสัตว์ป่าลาดกระบัง
จัดนิทรรศการที่ตลาดนัดจตุจักร กรุงเทพฯ ให้ความรู้เกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้าง
ภายในประเทศและรณรงค์ไม่ให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติซื้องาช้างจากประเทศไทย¹²⁹



รูปภาพที่ 3 การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้างในประเทศไทย
เมื่อวันอาทิตย์ที่ 10 กรกฎาคม 2559 ด่านตรวจสัตว์ป่าลาดกระบัง
จัดนิทรรศการที่ตลาดนัดจตุจักร กรุงเทพฯ ให้ความรู้เกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้าง
ภายในประเทศและรณรงค์ไม่ให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติซื้องาช้างจากประเทศไทย¹³⁰

¹²⁹ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, "บทบาทภารกิจด่านตรวจสัตว์ป่าลาดกระบัง," (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช).

¹³⁰ Ibid.



รูปภาพที่ 4 ป้ายประชาสัมพันธ์การให้ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์และลดการบริโภคงาช้าง ณ สุขา แห่งที่ 1 ตลาดนัดสวนจตุจักร กรุงเทพฯ



รูปภาพที่ 5 ป้ายประชาสัมพันธ์การให้ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์และลดการบริโภคงาช้าง
ณ สุขา แห่งที่ 2 ตลาดนัดสวนจตุจักร กรุงเทพฯ



รูปภาพที่ 6 ป้ายประชาสัมพันธ์การให้ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์และลดการบริโภคงาช้าง ณ จุดนัดพบ ตลาดนัดสวนจตุจักร กรุงเทพฯ

การดำเนินมาตรการที่เข้มงวดมากขึ้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้ในคราวประชุมรัฐภาคีสมาชิกรั้งที่ 17 (CoP) เมื่อวันที่ 24 กันยายน – 5 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ได้มีการพิจารณาข้อมูลของ ETIS อีกครั้ง ซึ่งประเทศไทยได้ถูกลดระดับความน่ากังวลลงจากกลุ่มประเทศที่มีน้ำหนักสูง มาเป็นประเทศที่มีความกังวลรองลงมา (Secondary Concern)¹³¹ ซึ่งถือเป็นการการพัฒนาเกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้างที่ดีขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนจากประเทศปลายทางของการค้างาช้างผิดกฎหมายมาเป็นประเทศที่มีการนำผ่าน โดยพิจารณาจากการตรวจยึดงาช้างที่มีแนวโน้มลดลงในปี พ.ศ. 2555 – 2557 (การลักลอบขนส่งงาช้างที่มีปริมาณมากกว่า 500 กิโลกรัม) และการดำเนินนโยบายในการจับกุมงาช้างผิดกฎหมายภายในประเทศอย่างเข้มงวด¹³² นอกจากนี้ยังได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายในระดับรัฐบาล การตรากฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่ดีขึ้น ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการถูกลดระดับความกังวลลงมา

4.3.2 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพันธกรณี

การดำเนินการของประเทศไทยเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการนำผ่านสัตว์ป่า ซากของสัตว์ป่า ซึ่งรวมถึงงาช้าง ที่เข้มงวดมากขึ้นดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีปัญหาในการดำเนินการอยู่และมีปัญหาเช่นเดียวกันกับ ช่วงปี พ.ศ. 2534 – 2557 กล่าวคือ การมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับและมีหน่วยงานเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นเอกภาพ การขาดงบประมาณสนับสนุนเครื่องมือและอุปกรณ์ในการตรวจจับ ยึด งาช้างผิดกฎหมาย ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่ยังคงไม่กำหนดโทษผู้กระทำความผิดตามมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว และการไม่แก้ไข ยกเลิกการให้อำนาจอธิบดีกรมศุลกากร หรือ พนักงานสอบสวนที่จะระงับคดีในชั้นศุลกากร และงดการฟ้องร้อง ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตาม พระราชบัญญัติศุลกากร มาตรา 27 ประกอบกับมาตรา 102 ทวิ ซึ่งทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมาย นอกจากนี้ยังพบว่ามีปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558 ซึ่งประกอบด้วย

¹³¹ CITES, "Report on the Elephant Trade Information System (Etis) ".

¹³² จันทน์ปาย อังศรีวิทยา.

ก. ปัญหาทางด้านบุคลากร รวมทั้งอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

ปัญหาการค้ำางข้างผิดกฎหมาย ยังคงเป็นปัญหาใหม่และไม่เคยได้รับความสนใจในการแก้ปัญหาจากรัฐบาลในอดีต ซึ่งทำให้อัตรากำลังบุคลากรและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีจำนวนน้อย และไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจจับและยึดงาช้างผิดกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามปัญหาที่สำคัญมากกว่า คือการขาดทักษะความรู้ ความชำนาญในการฝึกฝนตรวจยึดงาช้างผิดกฎหมาย เช่น การพิจารณาางข้างปลอมกับงาช้างแท้¹³³ การไม่มีข้อมูลในแหล่งการค้ำางข้างผิดกฎหมาย¹³⁴ เป็นต้น จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาทางด้านบุคลากร งบประมาณ และอุปสรรคในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน ยังคงมีปรากฏอยู่บ้างแม้จะมีความพยายามที่จะขจัดปัญหาดังกล่าวด้วยการปฏิรูประเทศก็ตาม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการควบคุมการค้ำางข้างในประเทศได้

ข. ปัญหาการบริหารจัดการข้อมูลที่เป็นในการควบคุมการค้ำางข้างที่ยังไม่สมบูรณ์

การประกาศใช้ของพระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558 มีผลทำให้ผู้ครอบครองงาช้างต้องมาขึ้นทะเบียนเป็นผู้ครอบครองงาช้าง ร้านค้าที่ประกอบกิจการขายงาช้าง จะต้องมาขออนุญาตทำการค้า ซึ่งการดำเนินงานของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ไม่ได้เตรียมระบบการลงทะเบียนในระบบคอมพิวเตอร์ จึงจำเป็นต้องใช้การลงทะเบียนด้วยการจดแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปก่อน ซึ่งทำให้การจัดทำฐานข้อมูลมีความล่าช้า นอกจากนี้การที่เจ้าหน้าที่ทำการออกตรวจร้านค้า รวมทั้งตรวจบุคคลผู้ครอบครองงาช้าง แล้วไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับมา เจ้าหน้าที่มีเพียงการจัดเก็บข้อมูลและเก็บไว้เป็นฐานข้อมูล ทำให้ข้อมูลที่ได้รับไม่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถพิจารณาผลการดำเนินงานได้สามารถควบคุมการค้ำางข้างได้มากนักน้อยเพียงใด ซึ่งส่งผลกระทบต่อติดตาม ตรวจสอบ การควบคุมการค้ำางข้างที่มีข้อมูลที่ไม่เที่ยงตรง ทำให้ไม่มีการขยายผลเกี่ยวกับข้อมูลผู้ครอบครองงาช้างผิดกฎหมายหรือร้านค้าที่มีการซื้อขายงาช้างผิดกฎหมาย รวมทั้งไม่ทราบถึงเส้นทางการค้าและผู้เกี่ยวข้องในการกระทำความผิด¹³⁵

4.3.3 ความสอดคล้องต่อพันธกรณีของไทยภายใต้อนุสัญญา

การกำหนดให้ช้างแอฟริกา เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 3)

¹³³ อภิญญา ใจแท้.

¹³⁴ จันทน์ปาย องค์กรวิทยา.

¹³⁵ Ibid.

พ.ศ. 2557 ทำให้ผู้ที่มิใช่ในครอบครองงาช้างแอฟริกาอาจมีความผิดตามกฎหมาย และการตราพระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ.2558 ซึ่งเป็นการตรากฎหมายเฉพาะในการควบคุมการค้างาช้างบ้าน รวมทั้งการดำเนินมาตรการอื่น ๆ เช่น การกำหนดให้มีสัญญาประกันการส่งออกงาช้างไปนอกราชอาณาจักรชั่วคราว การทำเครื่องหมายซากสัตว์ประเภทงาช้าง และการทำบัตรกำกับลักษณะงาช้าง เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการแก้ไขปัญหาการค้างาช้างที่ผิดกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดความสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)) มากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ยังคงไม่กำหนดโทษผู้กระทำความผิดตามมาตรา 24 ซึ่งกรณีดังกล่าว เป็นการไม่สอดคล้องกับข้อบทอนุสัญญา มาตรา VIII 1(a) ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีต้องจะต้องกำหนดโทษผู้ครอบครองงาช้างที่ผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นตัวอย่างพันธุ์สัตว์ป่าที่ถูกกำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการสอดคล้องกับอนุสัญญาได้อย่างสมบูรณ์ และสามารถควบคุมการค้างาช้างให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) เป็นความตกลงที่แสดงถึงความร่วมมือในทางระหว่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาในการคุ้มครองรักษาพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าในทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเมื่อพิจารณาในด้วบทมาตรการในอนุสัญญา จะเห็นว่าข้อกำหนดไม่ได้มีการห้ามโดยเด็ดขาดในการค้าพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า แต่เป็นมาตรการในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศของพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่า คือ การอนุญาตให้มีการค้าได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักการของอนุสัญญา

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (CITES) ได้กำหนดความหมายของคำว่า ตัวอย่างพันธุ์ ให้หมายถึง ชิ้นส่วนใด ๆ ที่ยังสามารถดูออกได้ของชนิดพันธุ์สัตว์ที่กำหนดอยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หมายเลข 1 ดังนั้น งาม้างจึงเป็นตัวอย่างพันธุ์ของงาม้าง และต้องห้ามทำการค้าระหว่างประเทศโดยเด็ดขาดเช่นเดียวกับงาม้าง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการที่อนุสัญญาขยายขอบเขตความคุ้มครอง ให้ครอบคลุมถึงกรณีสินค้าที่มีส่วนประกอบ หรือส่วนผสมที่ได้มาจากงาม้างด้วย เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอนุสัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา แต่อย่างไรก็ตามประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกซึ่งมีการใช้ประโยชน์จากงาม้างมายาวนาน ทั้งเพื่อเป็นเครื่องประดับ และการประกอบพิธีทางทางศาสนา รวมทั้งเพื่อแสดงฐานะทางสังคม ซึ่งจะพบได้ในสังคมชั้นสูง รวมทั้งเป็นผลจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วงปี พ.ศ. 2513 - 2523 โดยเฉพาะในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้มีความต้องการงาม้างสูงและนำไปสู่การล่างาม้างเพื่อเอางอย่างหนัก และเกิดการลักลอบค้างาม้างผิดกฎหมาย เป็นผลให้มีการลดลงของประชากรงาม้างเอเชียและงาม้างแอฟริกาอย่างรวดเร็ว อย่างเช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2531 มีงาม้างแอฟริกาถูกฆ่าตายเป็นจำนวนมาก ในบางประเทศ จึงได้ดำเนินการมาตรการควบคุมที่เข้มงวดในการคุ้มครองงาม้าง นอกจากนี้รัฐภาคีอนุสัญญา ยังมีความกังวลมาอย่างต่อเนื่อง เกี่ยวกับการค้างาม้างที่ผิดกฎหมาย และได้มีการบรรจวาระการประชุมเกี่ยวกับการควบคุมการค้างาม้างตั้งแต่การประชุมภาคีสมาชิกมาเป็นระยะ รวมทั้งได้กำหนดมาตรการในการควบคุมการค้างาม้างผิดกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับปัญหาการลักลอบค้างาม้างระหว่างประเทศ ซึ่งจากการศึกษาอนุสัญญา พบว่า อนุสัญญาได้กำหนดหลักการควบคุมการค้างาม้างไว้ดังนี้

1. มาตรการควบคุมการค้าโดยใช้ระบบใบอนุญาต นำเข้า ส่งออก และนำผ่าน ซึ่งถือเป็นเครื่องมือของอนุสัญญาในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศรัฐภาคี ทั้งในแง่เป็นการกำหนดการควบคุมภายในรัฐภาคีเอง และเป็นการควบคุมโดยรัฐภาคีอื่นร่วมด้วยอีกทาง นอกจากนี้ยังมีพันธกรณีอื่น ๆ ที่รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานในการควบคุมการค้าข้างบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของอนุสัญญา

2. การควบคุมการค้าข้างตาม Species programe ตามที่ปรากฏในข้อมติที่ประชุมรัฐภาคีที่ 10.10 (Resolution conf. 10.10) ซึ่งรัฐภาคีได้รับรองข้อมติที่สำคัญเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบเกี่ยวกับสถานการณ์และข้อมูลของข้างในประเทศแถบทวีปแอฟริกาและเอเชีย ถือเป็นความตั้งใจที่จะสร้างระบบข้อมูลที่น่าเชื่อถือ เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการเจรจาระหว่างรัฐภาคี สำหรับการพิจารณาในการทำคำตัดสินเกี่ยวกับสถานะ และการป้องกันการล่าข้างและค้าข้าง โดยมีการจัดตั้งโครงการต่าง ๆ เพื่อดำเนินมาตรการควบคุมการค้าข้างหลายโครงการ คือ MIKE (Monitoring the illegal killing of Elephants) ETIS (Elephant trade information system) และแผนปฏิบัติการข้าง (NIAPs : CITES National Ivory Action Plans) เป็นต้น ทำให้การควบคุมข้างตามอนุสัญญามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. กลไกและมาตรการบังคับใช้อนุสัญญา ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบทอนุสัญญา ไม่ว่าจะเกิดจากการเพิกเฉยต่อข้อบท หรือการที่ไม่มีความสามารถที่จะปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ จะถูกปรับใช้มาตรการ เพื่อทำให้รัฐภาคีดำเนินการตามอนุสัญญา ซึ่งมาตรการที่มีการนำมาใช้จะมีทั้งที่กำหนดไว้ในตัวอนุสัญญา เช่น การรายงาน และ การตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี เป็นต้น หรือเป็นมาตรการอื่นในลักษณะการจูงใจ โดยการช่วยเหลือ ไปจนถึงการใช้มาตรการในลักษณะการลงโทษโดยความร่วมมือของรัฐภาคีอื่น ๆ ตามที่มีข้อมติ (Resolution) หรือคำตัดสิน (Decision) ระบุไว้ และหนึ่งในนั้นคือมาตรการการระงับทางการค้า (Trade suspension) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้มาตรการที่มีความสำคัญและก่อให้เกิดผลที่น่าพอใจในการบังคับใช้อนุสัญญา

ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีสมาชิก มีพันธกรณีในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ในประเด็นเกี่ยวกับการควบคุมการค้าข้าง โดยในปัจจุบันได้ดำเนินมาตรการอย่างเข้มงวด และรัดกุมมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกปรับใช้มาตรการระงับทางการค้า ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การควบคุมการค้าข้างในปัจจุบันของประเทศไทยได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ คือ การตราพระราชบัญญัติข้าง พ.ศ. 2558 ซึ่งทำให้การควบคุมการค้าข้างบ้านมีประสิทธิภาพมากขึ้น และการกำหนดให้ข้างแอฟริกา เป็นสัตว์ ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2557 ซึ่งทำให้ข้างแอฟริกาได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการดำเนินมาตรการอื่น ๆ

เพื่อให้การควบคุมการค้างาช้างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามแม้จะได้ดำเนินมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการค้าและครอบครองงาช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากงาช้างอย่างเข้มงวดและรัดกุมแล้ว แต่ยังคงปรากฏปัญหาในส่วนบทกำหนดโทษและมาตรการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งหากได้รับการปรับปรุงแก้ไขแล้ว จะทำให้การดำเนินการของประเทศไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณี ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES) มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากผลการศึกษาดังกล่าวได้ว่า สมมติฐานที่กำหนดไว้นั้นเป็นจริง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องการควบคุมการค้างาช้างของประเทศไทยนั้น มีปัญหาในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา โดยจัดแบ่งข้อเสนอออกเป็นสองประการ ดังต่อไปนี้

ด้านกฎหมาย

1. ควรเพิ่มบทกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24 เนื่องจากช้างเป็นทั้งสัตว์ป่าที่อยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ และเป็นสัตว์ป่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้การนำเข้าส่งออกหรือการนำผ่านต้องได้รับอนุญาตและได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชด้วย ดังนั้น งาช้างซึ่งเป็นตัวอย่างพันธุ์ของช้างหรือเป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากช้าง จึงต้องได้รับใบอนุญาตดังกล่าวด้วย ซึ่งการลักลอบนำเข้า ส่งออกหรือการนำผ่านโดยไม่ได้รับอนุญาตและได้รับใบอนุญาตหรือ ใบรับรองจากอธิบดี เป็นการฝ่าฝืนทั้งมาตรา 23 และมาตรา 24 แต่เมื่อมาตรา 24 ไม่มีบทกำหนดโทษจึงลงโทษได้เพียงมาตรา 23 ได้กรณีเดียวเท่านั้น

ฉะนั้นการเพิ่มบทกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24 จึงทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษครบถ้วน และยังเป็น การปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ มาตรา VIII ด้วย ซึ่งบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนมาตรา 24 นี้ ควรมีอัตราสูงเพียงพอที่ผู้กระทำความผิดคิดว่าไม่คุ้มค่าต่อการเสี่ยงและควรให้หนักเบาตามชนิดพันธุ์สัตว์ป่าแนบท้ายอนุสัญญา หรือการกระทำนั้นเป็นไปเพื่อการค้าหรือเพียงเพื่อใช้ส่วนตัว เป็นต้น ซึ่งบทกำหนดโทษว่าด้วยการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน บางครั้งสินค้าที่ถูกตรวจยึดได้มีราคา

ซื้อขายในประเทศไทยไม่มาก แต่เมื่อหลุดรอดออกนอกประเทศหรือเข้ามาในประเทศจะมีราคาสูงกว่าเดิมมาก ดังนั้น การกำหนดโทษควรให้สูงกว่าราคาสินค้าไว้ เพื่อเป็นการป้องกันและให้ผู้กระทำผิดเข็ดหลาบ ไม่กล้ากระทำผิดซ้ำอีก เช่น ผู้ที่ลักลอบนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านสัตว์ป่าตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกิน 10 ปี หรือปรับเป็นเงิน 4 เท่าของราคาของกลาง หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าการลักลอบนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านเป็นไปเพื่อการค้าก็ควรเพิ่มโทษให้สูงขึ้นกว่าอัตราโทษดังกล่าว เช่น ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกิน 15 ปี หรือปรับเป็นเงิน 5 เท่าของราคาของกลางหรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น

2. ควรมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อกำหนดแนวทางในการทำงานร่วมกันให้เป็นเอกภาพโดยอาจมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและบูรณาการการทำงานร่วมกันทุกครั้ง ที่มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เช่น ระหว่างกรมศุลกากรกับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นต้น อาจจะตกลงกันเป็นการภายในว่าถ้ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการลักลอบนำเข้าส่งออกหรือนำผ่านงาช้าง กรมศุลกากรจะต้องฟ้องร้องคดีต่อศาลเท่านั้น จะไม่ให้มีการเปรียบเทียบปรับและงดการฟ้องร้องคดีหรืออาจเสนอขอมติคณะรัฐมนตรี กำหนดให้กรณีของการลักลอบ นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านงาช้าง ต้องมีการฟ้องร้องคดีต่อศาลอย่างเดียวไม่ให้อำนาจในการเปรียบเทียบปรับและงดการฟ้องร้องคดี เพื่อให้การปราบปรามมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษอย่างเหมาะสม

3. รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องบังคับใช้กฎหมาย และดำเนินมาตรการอย่างเข้มงวด และสม่ำเสมอ เนื่องจากการควบคุมการค้างาช้างจำเป็นต้องได้รับความสนใจและใส่ใจอย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันและปราบปรามการค้างาช้างผิดกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การควบคุมการค้างาช้างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

4. ควรเพิ่มความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย ในประเด็นของการตรวจตราร้านค้าที่จำหน่ายงาช้างหรือผลิตภัณฑ์อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อเป็นการป้องปรามไม่ให้เกิดการค้างาช้างอย่างผิดกฎหมาย

5. ควรมีการบัญญัติกฎหมายที่เป็นเอกภาพในการควบคุมการค้างาช้างไว้ในฉบับเดียว ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งในปัจจุบันจะต้องใช้กฎหมายหลายฉบับที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการควบคุมการค้างาช้าง เช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ.2482 พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 เป็นต้น ซึ่งมีหน่วยงานราชการหลายหน่วยเข้ามาเกี่ยวข้องทำให้เกิดขั้นตอนทางกฎหมายที่ยุ่งยากและล่าช้าในการดำเนินการต่าง ๆ

6. ควรหามาตรการทางกฎหมาย เช่น การเพิ่มโทษ เป็นต้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเรียกรับหรือรับสินบน จากผู้กระทำความผิดกฎหมาย โดยเฉพาะในประเด็นการลักลอบค้างานช่าง เพื่อให้เจ้าหน้าที่เกิดความเกรงกลัวและปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งจะช่วยให้การควบคุมการค้างานช่างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ด้านการบริหารจัดการของรัฐ

1. ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรที่จะทำหน้าที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการไว้โดยเฉพาะและไม่ควรเป็นองค์กรเดียวกัน รวมทั้งกำหนดอำนาจ หน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการในการให้ข้อมูลแก่อธิบดี เพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นไปอย่างอิสระ อันจะทำให้การออกใบอนุญาตหรือใบรับรองเป็นไปอย่างเหมาะสม และทำให้การควบคุมการค้างานช่างได้ผลดียิ่งขึ้น

2. รัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปี เกี่ยวกับการเพิ่มอัตรากำลังของบุคลากร รวมทั้งโครงการฝึกฝน อบรม เพื่อเพิ่มศักยภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ ความชำนาญเกี่ยวกับการควบคุมการค้างานช่างให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถควบคุมการค้างานช่างให้สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา

3. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ควรแต่งตั้งบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ โดยเฉพาะความรู้ด้านสัตว์ป่า และการสื่อสารภาษาอังกฤษ ทั้งในทักษะด้านการพูด และอ่านในระดับดี และควรเป็นผู้มีความมุ่งมั่น ตั้งใจในการเข้ามาปฏิบัติงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง สัตว์ป่า และพืชป่าตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)) เพื่อให้เกิดการดำเนินงานและการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ควรเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับช่างและงานช่าง ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อให้สามารถใช้ข้อมูลร่วมกันได้อย่างเป็นปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยให้การตรวจสอบงานช่างเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5. ควรหามาตรการหรือแนวทางเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติงานช่าง พ.ศ. 2558 โดยเฉพาะในกรณีที่กฎหมายฉบับดังกล่าวสร้างขึ้นตอนและภาระให้กับผู้ค้างานช่างมากยิ่งขึ้น เช่น การอำนวยความสะดวกในการต่อกรหัตถ์สินค้า การช่วยเหลือจัดทำบัญชีการค้างานช่าง เป็นต้น เพื่อช่วยลดผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนผู้ค้างานช่าง

6. ควรมีการกระจายอำนาจหน้าที่ ในการรับจดทะเบียนครอบครองงานช่างหรือ การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการพาณิชย์กิจการงานช่าง ไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งได้แก่

องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้สามารถทำหน้าที่จดทะเบียนพาณิชย์ กิจการค้างานช่างและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากงานช่าง เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและ สร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนมาขึ้นทะเบียน ซึ่งจะทำให้ได้รับข้อมูลที่ครบถ้วน สมบูรณ์เป็นประโยชน์ ต่อการดำเนินงานควบคุมการค้างานช่าง

7. ประสานความร่วมมือกับองค์กรความร่วมมือในระดับภูมิภาค เช่น ASEAN-WEN , SAWEN, Lusaka Agreement Task Force, NAWEG, CAWT ซึ่งให้ความสำคัญกับประเด็นการค้า งานช่างผิดกฎหมาย และสร้างความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลการลักลอบค้างานช่าง การสืบสวน การปราบปราม ซึ่งจะทำความช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้มี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การที่จะทำให้การควบคุมการค้างานช่างของประเทศไทยประสบความสำเร็จได้นั้น จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกๆ ฝ่ายทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน และที่สำคัญที่สุดคือ ประชาชน ทุกคนจะต้องมีความสำนึกว่าเป็นหน้าที่ของทุกคน ที่จะต้องช่วยกันคุ้มครองช่างในปัจจุบัน เพื่อลด การล่าช้าเพื่อเอางา ทั้งนี้ เพื่อให้ช่างยังคงอยู่จนถึงรุ่นลูกรุ่นหลานต่อไป

รายการอ้างอิง

Chris Huxley. **“Cites : The Vision” in Endangered Species Threatened Convention the Past and Future of Cites,** . London: Earthscan Publication Ltd, 2000.

Chris World. ""Multilateral Environmental Agreements and the Gatt : Conflict and Resolution"." *Environment Law magazine*, 2006.

CITES. "African Elephant ".

———. "Appendices." CITES.

———. "Cites Compliance Procedures." CITES.

———. "Cites National Ivory Action Plans." CITES.

———. "The Cites Secretariat." CITES.

———. "Compliance and Enforcement." CITES.

———. "Decisions of the Conference of the Parties to Cites in Effect after the 17th Meeting." CITES.

———. "Definition."

———. "Definition of Primarily Commercial Purposes ": CITES, 1985.

———. "Definitions." CITES.

———. "Effect on Domestic Legislation and International Conventions." CITES.

———. "The Elephant Trade Information System (Etis)."

———. "Establishment of Committee ": CITES.

———. "Fundamental Principles." CITES.

———. "Fundamental Principles." CITES.

———. "Fundamental Principles." In 2: CITES.

———. "Fundamental Principles." CITES.

———. "Fundamental Principles." CITES.

———. "Management and Scientific Authorities." CITES.

———. "Measures to Be Taken by the Parties." CITES.

———. "Measures to Be Taken by the Parties." CITES.

———. "Measures to Be Taken by the Parties." CITES.

———. "Member Countries."

- . "Monitoring the Illegal Killing of Elephants (Mike) ".
- . "National Laws for Implementing the Convention." CITES.
- . "Permits and Certificates."
- . "Preamble."
- . "Recommendation to Suspend Trade United Arab Emirates." CITES, 2001.
- . "Regulation of Trade in Specimens of Species Include in Appendix 2." CITES.
- . "Regulation of Trade in Specimens of Species Included in Appendix 3." CITES.
- . "Regulation of Trade in Specimens of Species Included in Appendix li." CITES.
- . "Report on the Elephant Trade Information System (Etis) ": CITES.
- . "Rules of Procedure of the Conference of the Parties." CITES.
- . "The Secretariat."
- . "Secretariat." CITES.
- . "Trade in Elephant Specimens." CITES.
- Dupuy, R.J. **Droit Déclaratoire Et Droit Programmatore De La Coutume Sauvage à La "Soft Law.** Société française pour le droit international, 1974.
- Environmental Investigation Agency. "A System of Extinction: The African Elephant Disaster
": Environmental Investigation Agency Trust Ltd.
- Esmond Martin. "Ivory, Rhino Horn and Other Wildlife Trade in the United Arab
Amirate." *Swera Maggazine*, 1992, 25.
- Jay E.Carey. **Improving the Efficacy of Cites by Providing the Proper Incentives to
Protect Endangered Species.** Washington D.C.: Washington University Law
Quarterly, 1999.
- Lin-Heng Lye, Victor R Savage, Harn-Wei Kua,Loke-Ming Chou,Puay-Yok Tan,.
**Sustainability Matters: Environmental and Climate Changes in the Asia-
Pacific.** Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2015.
- Lola Webber, Chris R. Shepherd, Kanitha Krishnasamy,. "Reduction in Demand for
Ivory in Singapore but Transit Trade Vigilance Needed." *TRAFFIC Bulletin* 25
no. 2 (2013): 84.
- Reeve, R., and Royal Institute of International Affairs. **Policing International Trade in
Endangered Species: The Cites Treaty and Compliance.** Earthscan, 2002.

- Richard A.Falk. "On the Quasi – Legislative Competence of the General Assembly ".
American Journal of International Law (1966): 783.
- Robert N. Stavins. **Economics of Environment : Selected Readings**. Fifth Edition ed.
United States: Paperback, May 31,2005.
- Schachter. "The Twilight Existence of Nonbinding International Agreement." *American Journal of International Law* (1977): 296-304.
- Seidl-Hohenveldern. "International Economic "Soft Law"." 165-246. Boston
Hague Academy of International Law, 1979.
- Stiles, Daniel. "The Elephant and Ivory Trade in Thailand." 6-7. Malaysia: TRAFFIC
Southeast Asia, 2009.
- The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and
Flora. "27 U.S.T.1087, Tias No.8249, 9 93 U.N.T.S. 243." 1973.
- The Environmental Investigation Agency. "A System of Extinction: The African
Elephant Disaster." The Environmental Investigation Agency, 1989.
- Tunkin. "General Theory of Source of International Law." *Indian Journal of
International Law* (1979): 482.
- u.s.fish & wildlife service. "What Is the “Global Ban” on Ivory Trade?".
- Wijnstekers, W., Secretariat of the Convention on International Trade in Endangered
Species of Wild Fauna, and Flora. **The Evolution of Cites: A Reference to
the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild
Fauna and Flora**. CITES Secretariat, 2003.
- กฎกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558. "กำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิด
เป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง."
- กรมประชาสัมพันธ์. "สาระสำคัญของไซเตส (Cites)."
- กรมป่าไม้. "อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์." กองทุน
อนุรักษ์สัตว์ป่า.
- กรมศุลกากร. "ของต้องกำกััด." กรมศุลกากร.
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. "ระบบการควบคุมของไซเตส." กองคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่า
และพืชป่าตามอนุสัญญา กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. "อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) Cites." กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

กลุ่มงานควบคุมการค้างาช้าง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. "อำนาจหน้าที่ของกลุ่มงานควบคุมการค้างาช้าง." กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.

กองคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าตามอนุสัญญา กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. "ข้อควรทราบและปฏิบัติของผู้ประกอบกิจการค้างาช้าง." กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.

———. "เอกสารประชาสัมพันธ์สำหรับผู้ประกอบการค้างาช้าง." กองคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าตามอนุสัญญา กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.

เกษมสันต์ จิณณวาโส. "การควบคุมการค้างาช้างภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Cites)

" By ปุณณพัฒน์ มั่งมี (27 กันยายน 2559).

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 60/2559. "มาตรการป้องกันการนำงาช้างปามาsvmสิทธิเป็นข้างบ้าน."

คุณ สมศรี (นามสมมติ), ผู้เคยประกอบพาณิชย์กิจการค้างาช้าง ณ ตลาดนัดสวนจตุจักร กรุงเทพฯ.

"ผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ.2558 " By นายปุณณพัฒน์ มั่งมี (9 กรกฎาคม 2560).

จันทร์ปาย องค์ศิริวิทยา. "การควบคุมการค้างาช้างภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Cites)." By ปุณณพัฒน์ มั่งมี (4 สิงหาคม 2559).

ประกาศกรมปศุสัตว์. "การทำเครื่องหมายซากสัตว์ประเภทงาช้าง และการทำบัตรกำกับลักษณะงาช้าง พ.ศ. 2559."

ประกาศกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. "การแจ้งการครอบครองงาช้างที่ได้มาก่อนวันที่พระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558 ใช้บังคับ พ.ศ. 2558."

———. "คำขออนุญาตค้างาช้าง ใบอนุญาตให้ค้างาช้าง คำขอย้ายสถานที่ค้างาช้าง การแจ้งเลิกทำการค้างาช้าง และคำขอรับใบแทนใบอนุญาตให้ค้างาช้าง พ.ศ. 2558."

———. "คำขออนุญาตนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งงาช้าง ใบอนุญาตให้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งงาช้าง คำขอใบแทนใบอนุญาตนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งงาช้าง หนังสือแจ้งการนำเข้า

ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งงาช้าง และสัญญาประกันการส่งออกงาช้างไปนอกราชอาณาจักร
ชั่วคราว พ.ศ. 2558."

———. "หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการค้างาช้าง พ.ศ. 2558."

พระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558. "มาตรา 4 วรรคหนึ่ง."

———. "มาตรา 6 วรรคหนึ่ง " .

———. "มาตรา 6 วรรคห้า."

———. "มาตรา 18."

———. "มาตรา 19."

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535. "มาตรา 16."

———. "มาตรา 23 วรรคหนึ่ง."

———. "มาตรา 24."

———. "มาตรา 26."

———. "มาตรา 47."

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535. "มาตรา 55 " .

มานพ เล่าห์ประเสริฐ. "ไซเตส (Cites) กับประเทศไทย." 82. กรุงเทพมหานคร, 2540.

มานพ เล่าห์ประเสริฐ. "การวิเคราะห์ข้อกำหนดในการออกพระราชบัญญัติเพื่อปฏิบัติการตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Cites) ในประเทศไทย." กรุงเทพมหานคร: ส่วนคุ้มครองสัตว์ป่า สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2546. มหาวิทยาลัย

มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด, and พิสมัย ภูริสินสิทธิ์ เอี่ยมสกุลรัตน์. "การค้า Vs ปัญหาสิ่งแวดล้อม จากแก็ดถึงองค์การการค้าโลก." 7-13. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ราชอาณาจักรไทย, 2540.

และพันธุ์พืช, กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า. "บทบาทภารกิจด้านตรวจสัตว์ป่าลาดกระบัง." กรม
อุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.

สมชาย เลี้ยงพรพรรณ. การอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าในประเทศไทย. ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะ
มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, 2540.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. "ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์
ป่า พ.ศ.2535 กรณีการนำเข้า ส่งออก และนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าตามมาตรา 23 และมาตรา 24
และการตราพระราชกฤษฎีกาหรือการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่า
คุ้มครองตามมาตรา 4." In เรื่องเสร็จที่ 527/2535.

สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. "พรบ. งาม้าง" มีผลบังคับใช้ เดือน
ขึ้นทะเบียนด่วนใน 90 วัน."

อภิญญา ใจแท้. "การควบคุมการค้าง้างภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์
ป่าและพืชป่าใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered
Species of Wild Fauna and Flora (Cites)." By ปุณญพัฒน์ มั่งมี (23 สิงหาคม 2559
2559).





ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายบุญญพัฒน์ มั่งมี เกิดเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2528 สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนสูงเม่นชนูปถัมภ์ จังหวัดแพร่ สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ ปี พ.ศ. 2551 และได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2557 ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งนิติกร ระดับปฏิบัติการ กลุ่มงานคณะกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

