

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora : CITES)

1. หลักการและสาระสำคัญ

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora : CITES) เป็นความตกลงระดับพหุภาคีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ โดยควบคุมการค้าระหว่างประเทศของสินค้าดังกล่าวผ่านระบบใบอนุญาต ในปัจจุบันมีภาคี 180 ประเทศ สำหรับไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญาเมื่อปี 2518 และให้สัตยาบันเมื่อปี 2526 โดยอนุสัญญานี้ได้มีการแบ่งชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ถูกควบคุมการค้าออกเป็น 3 บัญชี ได้แก่

1.1 บัญชีหมายเลข 1 (Appendix I)

เป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่มีสถานภาพใกล้สูญพันธุ์ จึงห้ามค้าในเชิงพาณิชย์ การส่งออกจะต้องได้รับความยินยอมจากประเทศที่จะนำเข้าเสียก่อน

ตัวอย่างชนิดพันธุ์ในประเทศไทย ช้างเอเชีย เสือโคร่ง หมี ชะนี กระต๊อแรด หมีควาย สมเสร็จ จระเข้ น้ำจืด จระเข้แม่น้ำเค็ม เต่าตะนุ เต่ากระ เต่าหญ้า เต่ามะเฟือง ปลาตะพัด ปลาบึก นกหลายชนิด เช่น นกกระเรียน นกกาฮัง นกชนหิน กล้วยไม้ป่า เช่น กล้วยไม้สกุลรองเท้านารี เอื้องปากนกแก้ว

1.2 บัญชีหมายเลข 2 (Appendix II) เป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่มีสถานภาพยังไม่ถึงกับใกล้สูญพันธุ์ จึงอนุญาตให้ค้าในเชิงพาณิชย์ได้ โดยมีการควบคุมเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อความอยู่รอดของชนิดพันธุ์นั้นๆ ในธรรมชาติ จนอาจเป็นสาเหตุให้สัตว์ป่าและพืชป่านั้นๆ ตกอยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ บัญชีหมายเลข 2 นี้ นอกจากประกอบด้วยชนิดพันธุ์ที่มีสถานะข้างต้นแล้ว ยังประกอบด้วยชนิดพันธุ์ที่คล้ายคลึงกับชนิดพันธุ์ที่ควบคุมรวมอยู่ด้วยเพื่อประสิทธิภาพในการควบคุม การค้าชนิดพันธุ์ในบัญชียุทธศาสตร์นี้ประเทศผู้ส่งออกจะต้องออกใบอนุญาตให้ส่งออกในการส่งออกแต่ละครั้ง บางชนิดพันธุ์มีการกำหนดโควตาส่งออกของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับตัวอย่างพันธุ์ที่เก็บมาจากธรรมชาติโดยตรง

ตัวอย่างชนิดพันธุ์ในประเทศไทย ค้างคาวแม่ไก่ทุกชนิด ชะมดน้ำหรืออีเห็นน้ำ นาก โลมา ลิง ค่าง นกหลายชนิด เช่น นกขุนทอง นกแก้วโม่ง งูหลายชนิด เช่น งูหลาม งูเหลือม งูจงอาง งูเห่า ฝูเลื้อยทองทุกชนิด ปะการังแข็งและอ่อน หอยมือเสือ พืชประเภทหม้อข้าวหม้อแกงลิง

1.3 บัญชีหมายเลข 3 (Appendix III) เป็นชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ภาคีอนุสัญญาไซเตสซึ่งเป็นประเทศถิ่นกำเนิด ประกาศให้เป็นสัตว์ป่าและพืชป่าหวงห้ามหรือคุ้มครองตามกฎหมายภายในประเทศของตน จึงขอความร่วมมือจากประเทศภาคีอื่นให้ช่วยดูแลการค้าระหว่างประเทศด้วย

ตัวอย่างชนิดพันธุ์ในประเทศไทย ต้นมะเมื่อย (เนปาล) ควาย (เนปาล) นกกระทาดง (มาเลเซีย)

อนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2518 (เมื่อประเทศที่ลงนามรับรองอนุสัญญาฯ ได้ให้สัตยาบันครบ 10 ประเทศ) ประเทศไทยส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมเพื่อยกร่างอนุสัญญาฯ นี้ในปี พ.ศ. 2516 แต่มาลงนามรับรองอนุสัญญาฯ นี้ในปี พ.ศ. 2518 และให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2526 นับเป็นภาคีลำดับที่ 78 โดยมีหน่วยงานประสานกลางของชาติ (National Focal Point) คือกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกใช้มาตรการลงโทษทางการค้าภายใต้อนุสัญญา CITES

1. ข้อเท็จจริง/ประเด็นปัญหา

1.1 ช้างเอเชียเป็นสัตว์ป่าใกล้สูญพันธุ์ในบัญชี 1 ที่ไม่อนุญาติให้มีการค้าระหว่างประเทศและห้ามนำเข้าส่งออก ยกเว้นเพื่อศึกษาวิจัย/เพาะพันธุ์ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากประเทศนำเข้าก่อนที่จะออกไปอนุญาตส่งออกได้ ปัญหาการค้าช้างผิดกฎหมายเป็นประเด็นที่ CITES ให้ความสำคัญ โดยไทยถูกจับตามองเกี่ยวกับการควบคุมการค้าช้างภายในประเทศมาตั้งแต่การประชุม Conference of the Party ครั้งที่ 12 เมื่อปี พ.ศ. 2545 และถูกกดดันมาโดยตลอด

1.2 ในการประชุม Standing Committee ของอนุสัญญา CITES ครั้งที่ 65 เมื่อเดือน ก.ค. 2557 ไทยถูกมองว่าได้รับเวลาในการแก้ไขปัญหาแล้วมากกว่า 10 ปี แต่การออกกฎหมายและบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหากลับไม่มีความคืบหน้าจึงเป็นสาเหตุให้สมาชิก CITES โดยเฉพาะสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป รวมถึงภาคประชาสังคม เรียกร้องให้ใช้มาตรการลงโทษทางการค้ากับไทย แต่หลังจากการเจรจา ไทยสามารถตกลงด้านกรอบเวลาที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยมีสิ่งที่ต้องดำเนินการดังนี้ 1) ปรับปรุงแผนปฏิบัติการงาช้างแห่งชาติภายในวันที่ 30 ก.ย. 2557 ซึ่งควรมีเนื้อหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายควบคุมการค้าและครอบครองงาช้าง การออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งระบบจดทะเบียนสำหรับการค้างาช้าง รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายในการต่อต้านการค้างาช้างผิดกฎหมาย 2) นำเสนอรายงานความคืบหน้าการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการฯ ภายในวันที่ 15 ม.ค. 2558 และ 3) นำเสนอรายงานความคืบหน้าอีกครั้งภายในวันที่ 31 มี.ค. 2558 ทั้งนี้ หากการดำเนินการของไทยไม่บรรลุผล CITES อาจพิจารณาให้มีการใช้มาตรการลงโทษทางการค้ากับไทย

1.3 กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศได้เสนอเรื่องให้ที่ประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติพิจารณาถึงนัยสำคัญของการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ CITES และการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง โดยเมื่อวันที่ 19 ส.ค. 2557 ที่ประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้อนุมัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาการค้างาช้างอย่างเร่งด่วน โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยประสานงาน รวมทั้งจัดทำแผนฯ ให้เสร็จตามกำหนดเนื่องจากเกรงว่าหากไม่สามารถดำเนินการได้และถูกคว่ำบาตรจะกระทบต่อการค้าสินค้าภายใต้ CITES โดยสินค้าสำคัญได้แก่ กล้วยไม้และหนังสัตว์เลื้อยคลาน

1.4 กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศและกรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้ร่วมจัดทำและปรับปรุงแผนปฏิบัติการงาช้างแห่งชาติเพื่อให้มีสาระสำคัญสมบูรณ์ครบถ้วน รวมทั้งให้ข้อคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการค้างาช้าง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่) พ.ศ. ตลอดจนร่วมจัดทำแผนบูรณาการประชาสัมพันธ์การแก้ไขปัญหาการค้างาช้างของประเทศไทย และทำการประชาสัมพันธ์ตามแผนฯ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพันธกรณีตามอนุสัญญา CITES ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการกำกับดูแลการค้างาช้างบ้านต่อประชาชนทั่วไป ผู้ค้างาช้าง เจ้าของช้าง และแจ้งเตือนชาวต่างชาติ ไม่ให้ซื้องาช้างและไม่นำออกจากประเทศไทย

2. สถานะล่าสุด

2.1 เมื่อวันที่ 30 ก.ย. 2557 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้นำส่งแผนปฏิบัติการงาช้างแห่งประเทศไทย ฉบับแก้ไข ให้กับสำนักเลขาธิการ CITES ซึ่งหลังจากนั้นสำนักเลขาธิการ CITES ได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตอบรับการส่งแผนปฏิบัติการงาช้างของ

ไทย และแสดงความยินดีที่ไทยสามารถปรับปรุงแผนปฏิบัติการฯ และส่งให้สำนักเลขาธิการ CITES ได้ภายในกรอบเวลาที่กำหนด

2.2 ประเทศไทยได้ส่งรายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการฯ แห่งประเทศไทย ครั้งที่ 1 ให้สำนักเลขาธิการ CITES เมื่อวันที่ 15 ม.ค. 2558 และครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 31 มี.ค. 2558 ต่อมา CITES มีหนังสือแจ้งอย่างเป็นทางการว่าได้พิจารณารายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการฯ แห่งประเทศไทยที่ส่งไป 2 ฉบับแล้ว เห็นว่ามีความก้าวหน้าในการดำเนินการอย่างมีนัยสำคัญจึงประเมินว่าไทยประสบความสำเร็จอย่างเป็นที่น่าพอใจและจะไม่ถูกดำเนินการระงับการค้า แต่ที่ผ่านมาไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่ม Primary Concern ซึ่งมี 8 ประเทศ ได้แก่ จีน เคนยา มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย ยูกันดา แทนซาเนีย และเวียดนาม โดย CITES ระบุให้ทุกประเทศในกลุ่มนี้จัดทำรายงานสำหรับพิจารณาในการประชุม CITES Standing Committee ครั้งที่ 66 ซึ่งไทยได้ส่งรายงานดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 15 ก.ย. 2558

3. ขั้นตอนต่อไป

CITES ได้จัดทำเอกสารประกอบการประชุม Standing Committee ครั้งที่ 66 ซึ่งระบุว่าไทยเป็น 1 ใน 5 ประเทศ (จีน เคนยา ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม) จากกลุ่ม Primary Concern ที่มีความก้าวหน้าในการดำเนินการระดับ Substantially Achieved (หมายถึงมากกว่า 80% ของกิจกรรมทั้งหมด) โดยไทยดำเนินการได้ 100% ในทุกกิจกรรม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมของการดำเนินงานแบบบูรณาการ ทั้งนี้ ในการประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 17 เดือน ก.ย. 2559 CITES จะพิจารณาข้อมูลเพิ่มเติมจาก “Elephant Trade Information System” ก่อนที่จะประเมินอีกครั้งเพื่อทำการจัดกลุ่มประเทศใหม่

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
ส่วนยุโรป 2 สำนักยุโรป
มกราคม 2559