

บทที่ 4

สรุปและเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังไม่สามารถปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตสได้อย่างครบถ้วน ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับนี้ประการหนึ่ง และเกี่ยวกับศักยภาพอันจำกัดของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกประการหนึ่ง บัณฑิตตลอดจนแนวทางเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติของประเทศไทยภายใต้อนุสัญญาไซเตสนี้ อาจสรุปได้ว่า

4.1 สรุปปัญหาเกี่ยวกับสัตว์ป่าตามอนุสัญญาไซเตส

ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตสเกี่ยวกับสัตว์ป่าสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ กล่าวคือ ระดับระหว่างประเทศประการหนึ่ง และระดับภายในประเทศไทยอีกประการหนึ่ง

ในระดับระหว่างประเทศได้แก่ ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติตามอนุสัญญาไซเตสบางประการ จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในเรื่องการค้าสัตว์ป่าที่ได้มาจากการขยายพันธุ์ในคอก (Bred in captivity) ยังไม่มีความชัดเจนมากพอต่อการปฏิบัติของประเทศภาคี ทั้งนี้เนื่องจากปรากฏแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายแรกมีความเห็นว่าสัตว์ป่าไม่ควรถูกค้าเลยแม้ว่าจะได้มาจากการขยายพันธุ์ในคอกก็ตาม อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่าสัตว์ป่าควรถูกค้าได้แต่เฉพาะที่ได้มาจากการขยายพันธุ์ในคอก แนวโน้มของภาคีอนุสัญญาไซเตสเอนเอียงไปในแนวทางที่สอง และประเทศไทยมีความเห็นคล้ายตามแนวโน้มนี้ด้วยเช่นกัน โดยสังเกตได้จากกฎหมายเกี่ยวกับสัตว์ป่าของประเทศไทยฉบับใหม่ (พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535) เปิดโอกาสให้มีการขยายพันธุ์ในคอกและค้าได้ภายใต้การควบคุมของรัฐ นอกจากนั้นบทบัญญัติที่ทำให้สามารถค้าสัตว์ป่าที่ได้มาจากการขยายพันธุ์ในคอกของอนุสัญญาไซเตส ซึ่งมาจากพ่อ

แม่พันธุ์ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 (โดยถือว่าอยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2) ก็ไม่อาจ
 แน่ใจได้ว่าจะไม่กระทบกระเทือนถึงความเสียหายต่อการอยู่รอดของสัตว์ป่าชนิดพันธุ์นั้นในป่า
 ตลอดจนจำนวนที่คงที่ด้วย เพราะเหตุว่าข้อมูลที่ชัดเจนจากทุกภูมิภาคของโลกเป็นสิ่งที่ยังยาก
 ต่อการแสวงหาให้มีความน่าเชื่อถือบนมาตรฐานทางวิทยาการระดับเดียวกัน

ปัญหาในระดับระหว่างประเทศอีกประการหนึ่งคือ มีภาคีจำนวนไม่น้อยที่ไม่
 ปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสหรือหลักเลียงที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยอาศัย
 ช่องโหว่ของกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในข้อกำหนดต่าง ๆ ของอนุสัญญาลับนี้เป็นประโยชน์แก่ตน
 เฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับเรื่องของจุดมุ่งหมายเพื่อการค้าซึ่งมีปัญหาว่าควรจำกัดขอบเขตไว้ที่
 ระดับใดและอย่างไร ในปัจจุบันยังไม่มีข้อยุติ นอกจากนี้ยังมีการฝ่าฝืนกฎหมายโดยอาศัย
 เอกสารกำกับการค้าสัตว์ป่าโดยการแจ้งเท็จและการปลอมอีกด้วย โดยเลขาธิการไซเตส
 ไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากขาดรายงานที่เป็นจริงจากภาคีที่เกี่ยวข้องกับ
 กรณีนั้น ๆ ปัญหาเกี่ยวกับภาคีบางประเทศตั้งข้อสงวนที่มากเกินไปก็เป็นผลให้การบรรลุ
 วัตถุประสงค์ของไซเตสประสบกับความยากลำบาก

ในระดับภายในประเทศไทยนั้น ปัญหาจากการศึกษาพบว่า นับจากประเทศไทย
 ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาไซเตสเป็นต้นมา ประเทศไทยอาศัยกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น
 (พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503) เพื่อการปฏิบัติให้สอดคล้องกับ
 อนุสัญญาลับนี้ แต่เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่มีวัตถุประสงค์และสาระที่สอดคล้องกับบทบัญญัติ
 ของอนุสัญญา ดังนั้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะใน
 เรื่องอำนาจตามกฎหมาย นอกจากนี้บทกำหนดตามกฎหมายที่ใช้ดังกล่าว ก็มีข้อบกพร่องอยู่
 เป็นอันมาก อาทิ เกี่ยวกับเรื่องชื่อสัตว์คุ้มครองที่ไม่ชัดเจน เกี่ยวกับบัญชีสัตว์ป่าคุ้มครองที่
 ไม่แน่ชัด เกี่ยวกับการนิยามและการตีความ ตลอดจนเกี่ยวกับการครอบครองของบุคคล
 เป็นต้น การขาดแนวทางเกี่ยวกับการส่งเสริมตลอดจนการควบคุมที่กำหนดเพื่อให้เท่าทัน
 สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง เช่น การเพาะขยายพันธุ์ในคอกและเกี่ยวกับการค้า ก็เป็น
 ข้อบกพร่องอีกประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ด้วย อนึ่งแม้ว่ากฎหมายฉบับใหม่ จะได้ออกมา
 เมื่อเร็ว ๆ นี้เพื่อให้สามารถสอดคล้องกับอนุสัญญาไซเตสได้มากขึ้น แต่ยังมีปัญหาคือ

รายละเอียดอยู่บ้าง อย่างไรก็ตามเนื่องจากยังเป็นกฎหมายที่ใหม่มาก ข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าจึงไม่เพียงพอที่จะวิเคราะห์ได้อย่างแจ่มชัด

ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานและการประสานงานของประเทศไทยเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสให้ครบถ้วน จากการศึกษาพบว่า มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายบริบทซึ่งได้แก่นเรื่องของป่าไม้ประการหนึ่ง กับการดำเนินงานด้านการคุ้มครองสัตว์ป่าของรัฐบาล (หน่วยงานรัฐบาล) อีกประการหนึ่ง ทั้งนี้ปัญหาทั้งสองดังกล่าวเน้นโยงไปถึงนโยบายระดับสูงของรัฐบาล ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ตลอดจนประสิทธิภาพของบุคลากรและการบริหารการบุคลากรของรัฐ ที่ยังต้องได้รับการตระหนักถึงและปรับปรุงให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

4.2 เสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติตามเรื่องสัตว์ป่าตามอนุสัญญาไซเตสของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่าปัญหาในระดับระหว่างประเทศนั้น ประเทศไทยควรศึกษาอย่างด่งแท้เกี่ยวกับลักษณะของปัญหานั้น เพื่อเตรียมความพร้อมต่อการเผชิญกับกรณีดังกล่าวซึ่งอาจมีขึ้นได้ในอนาคต ตลอดจนร่วมมือกับประเทศภาคีและเลขาธิการไซเตสในการศึกษาและปฏิบัติเพื่อการยับยั้งกรณีที่เป็นปัญหานั้นด้วย อาทิ ศึกษาประสานความเข้าใจกับเลขาธิการไซเตสอย่างใกล้ชิดเพื่อให้สามารถทราบแนวทางการปฏิบัติอันเนื่องมาจากบทบัญญัติบางประการของอนุสัญญาไม่ชัดเจน ร่วมมือกับประเทศภาคีที่ประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการฝ่าฝืนอนุสัญญาไซเตส เพื่อยุติหรือยับยั้งการฝ่าฝืนนั้นในระดับระหว่างประเทศ เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการภายในประเทศไทยในเรื่องของสัตว์ป่าที่จะต้องปรับปรุงนั้น ไม่เพียงแต่ต้องสามารถชี้กฎหมายที่ปรับปรุงขึ้นมาให้เหมาะสมกับความ เป็นจริงและเทคนิควิทยาการด้านต่าง ๆ เท่านั้น แต่ควรที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายบริบทให้ สอดคล้องกับการปฏิบัติอีกด้วย นอกจากนั้นต้องตระหนักว่าโดยสภาพที่แท้แล้วไม่มีความเป็น ไปได้เลยในการที่จะควบคุมและอนุรักษ์สัตว์ป่าได้ทั้งหมดทุกประเภทและทุกชนิดพันธุ์ แต่ อย่างน้อยที่สุดก็ควรสามารถควบคุมและคุ้มครองให้ได้มากและดีที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้

กล่าวเฉพาะหน่วยงานของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงได้แก่

กองอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมป่าไม้ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการด้านสัตว์ป่า โดยตรง ควรที่คุณภาพดำเนินการเกี่ยวกับการสงวนและรักษาแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า (เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า) โดยการจัดเจ้าหน้าที่ที่อยู่ประจำเพื่อคุ้มครอง ป้องกันรักษาสภาพแวดล้อม และสัตว์ป่าในบริเวณมิให้ถูกรบกวนหรือล่าทำลาย ขณะเดียวกัน ก็มีการควบคุมเกี่ยวกับการล่าและค้าสัตว์ป่า โดยการป้องกันและปราบปรามการลักลอบล่า และค้าสัตว์ป่า ตลอดจนจัดตั้งด่านตรวจและควบคุมการส่งสัตว์ป่าไปจำหน่ายต่างประเทศ เพื่อป้องกันการลักลอบส่งสัตว์ป่าไปต่างประเทศให้มากขึ้น ดำเนินการเพาะเลี้ยงและขยาย พันธุ์สัตว์ป่าบางชนิดเพื่อป้องกันการสูญพันธุ์และเพิ่มจำนวนให้มากขึ้น นอกจากนี้การส่งเสริม เผยแพร่และประชาสัมพันธ์งานด้านการอนุรักษ์สัตว์ป่า เพื่อให้ประชาชนได้มีความรู้เรื่อง เกี่ยวกับสัตว์ป่า เพื่อช่วยกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติด้านนี้ไว้ก็ควรมีการขยายตัวมากขึ้นด้วย เพราะการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยราชการแต่เพียงฝ่ายเดียวจะไม่ได้ผลหากไม่ได้รับความร่วมมือและสนับสนุนจากประชาชนโดยส่วนรวม

อนึ่งการสงวนพันธุ์สัตว์ป่า และการรักษาสภาพที่คงอยู่ดั้งเดิมนั้น จำเป็นต้องมี ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ในเรื่องนี้เป็นอย่างดี ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และงบประมาณค่าใช้จ่าย เพียงพอด้วย ดังนั้นนโยบายของรัฐจึงควรชัดเจนและให้ความสำคัญมากขึ้น

4.3 สรุปปัญหาเกี่ยวกับพืชป่าตามอนุสัญญาไซเตส

ปัญหาเกี่ยวกับพืชป่าตามอนุสัญญาไซเตสจากการศึกษานี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับคือ

ในระดับระหว่างประเทศ ความสำคัญอันดับแรกได้แก่ การที่ไม่มีมีบทบัญญัติใน เรื่องของพืชป่าเป็นการเฉพาะ บทกำหนดต่าง ๆ ต้องอาศัยข้อมติของไซเตสในการอธิบาย และให้ความหมาย ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากการบัญญัติข้อกำหนดใน อนุสัญญานี้ รวมเอาเรื่องของสัตว์ป่าและพืชป่าเข้าไว้ด้วยกันภายใต้ถ้อยคำเดียวกันคือ "ชนิดพันธุ์" และ "ตัวอย่างพันธุ์" เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการขยายพันธุ์ในคอกกับการขยายพันธุ์ โดยการเพาะเลี้ยงเท่านั้น ที่มีการใช้ถ้อยคำเฉพาะเจาะจง ส่วนของกฎระเบียบต่าง ๆ

ยังคงเป็นบทบัญญัติที่ระบุถึงความเดียวกัน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมากมาย เพราะเหตุว่าโรคสภาพทางธรรมชาติไม่ว่าจะพิเคราะห์ด้านทางใด ๆ พืชกับสัตว์มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงและชัดเจน อย่างไรก็ตามในรายละเอียดนั้นพืชมีความซับซ้อนมากกว่าสัตว์

ปัญหาการปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสเกี่ยวกับพืชป่านี้ ยังได้รับความใส่ใจจากภาคีสมาชิกค่อนข้างน้อยอีกด้วย ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากพืชป่านี้ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจได้ไม่เท่ากับในเรื่องของสัตว์ป่า รวมทั้งการที่จะต้องมีเทคนิควิทยาในระดับสูงเพื่อที่จะสามารถแยกแยะและชี้เฉพาะได้ว่าพืชป่านี้เป็นชนิดพันธุ์ใด

จากการศึกษาเห็นว่า บทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนของอนุสัญญาไซเตสยังคงเป็นปัญหาสำคัญต่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาดังนั้นเช่นเดียวกับในเรื่องของสัตว์ป่า แต่มีรายละเอียดและลักษณะของปัญหาที่แตกต่างออกไป ปัญหาดังกล่าวนั้นประกอบด้วย การค้าพืชป่าที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยง อาทิ นิยามและบทกำหนดบางประการ เกี่ยวกับการค้าพืชป่าลูกผสมที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยง (Artificially propagated hybrids) เกี่ยวกับคำอธิบายประกอบ (Annotation) ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกับของสัตว์ป่า เกี่ยวกับการค้าชิ้นส่วนของพืชป่า ตลอดจนในเรื่องของการทำเครื่องหมายบนชนิดพันธุ์ (Marking) เช่นเดียวกับของสัตว์ป่า ปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ ยังคงอยู่ในระหว่างการปรับปรุงแก้ไขโดยภาคีทั้งหลายอย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่เป็นที่ยุติในปัจจุบัน

ในระดับภายในประเทศไทย ปัญหาที่สำคัญที่สุดจากการศึกษาคือ การที่ประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายที่สามารถรองรับบทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตสได้เลยแม้แต่ฉบับเดียว การดำเนินการทางปฏิบัติต่าง ๆ ต้องอาศัยบทกฎหมายหลายฉบับประกอบกัน เช่น พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518, พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 เป็นต้น แต่ผลสำเร็จที่ สอดคล้องกับอนุสัญญานั้น อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่น้อยมาก เพราะกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ตรงตามอนุสัญญาไซเตสแต่ประการใด ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้อย่างเพียงพอภายใต้อำนาจของกฎหมาย ทั้งยังเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งออกพืชป่าบางชนิดพันธุ์อีกด้วย ดังเช่นกรณีศึกษาเรื่องกล้วยไม้และการยุติการค้าสัตว์ป่า

และพืชป่าของภาคอีสานกับประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2534

อย่างไรก็ตามความพยายามในการออกกฎหมายเกี่ยวกับพืชของประเทศไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาไซเตสก็มีความก้าวหน้ามากขึ้นแล้ว โดยพระราชบัญญัติพืช พ.ศ. 2535 นั้น อยู่ในระหว่างแก้ไข ขณะนี้ได้ผ่านการพิจารณาของกฤษฎีกา และเตรียมเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป สำระสำคัญนั้น เดิมกฎหมายกำหนดให้การควบคุมขยายพืช โดยวิธีทางธรรมชาติเช่นใช้เมล็ดในการเพาะพันธุ์ การตอนกิ่ง การทาบกิ่ง การชำราก เเง่า เป็นต้น แต่เนื่องจากปัจจุบันได้มีวิวัฒนาการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการเพาะพันธุ์พืช เช่นการเลี้ยงเนื้อเยื่อ การปลูกันน้ำยา เป็นต้น ดังนั้นการแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้จะครอบคลุมถึงการเพาะพันธุ์ด้วยวิธีการสมัยใหม่ด้วย

การแก้ไขกฎหมายครั้งนี้จะทำให้การเพาะพันธุ์พืชสามารถทำได้ง่ายไม่เป็นอุปสรรคต่อการส่งออกและให้สามารถนำพืชอนุรักษ์มาใช้เพื่อวิชาการและสามารถเพาะพันธุ์ได้ตลอดจนประกาศรายชื่อพืชที่อนุรักษ์ต่อไป

ปัญหาประการต่อมาได้แก่ ประเทศไทยยังขาดการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของไซเตสอย่างเพียงพอ ซึ่งประกอบด้วยทำให้การศึกษาและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจต่าง ๆ เกี่ยวกับการอนุรักษ์สัตว์ป่าและพืชป่าภายใต้ระบบไซเตส และการประสานความเข้าใจกับผู้ประกอบการ

นอกจากนั้น การศึกษานี้ยังพบอีกว่าประเทศไทยขาดการประสานงานเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาไซเตสที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานงานกับเลขาธิการไซเตส ตลอดจนการประสานงานภายในหน่วยงานของรัฐ ระหว่างหน่วยงานของรัฐ และรวมถึงการประสานงานกับสถาบันการศึกษาระดับสูง

4.4 ข้อเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติในเรื่องพืชป่าตามอนุสัญญาไซเตสของประเทศไทย

แนวทางของประเทศไทยต่อบัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติอนุสัญญาไซเตสนั้น เป็นไปนทำงานองเดียวกับในส่วนของสัตว์ป่าตามข้อ 1 กล่าวคือ ควรมีการเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับปัญหานี้ ตลอดจนศึกษาห้ด่องแท้ในรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในส่วนที่

เกี่ยวกับการผลักดันบทบัญญัติเฉพาะของพืชป่า ควรที่ประเทศไทยจะกำหนดทำที่เป็นกลาง เพื่อพิจารณาสถานการณ์และกระแสผลักดันระดับระหว่างประเทศให้เป็นการรัดกุมเสียก่อน ตัดสินใจไปในทางใดทางหนึ่ง

การศึกษานี้พบว่า แม้จะมีความก้าวหน้าในการออกกฎหมายเกี่ยวกับพืชฉบับใหม่ แล้วก็ตาม แต่ยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกำหนด หลักเกณฑ์ และวิธีการต่าง ๆ ค่อนข้างมาก ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดข้องในทางปฏิบัติได้ หากการกำหนดนั้นไม่ชัดเจนหรือเหมาะสมเพียงพอ ดังนั้นจึงควรตระหนักในสำคัญนี้ด้วย

สำหรับกรณีการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของไซเตสนั้น เป็นปัญหาเดียวกับปัญหา การปฏิบัติทั่ว ๆ ไปของหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะกรมวิชาการเกษตร กล่าวคือ การ ดำเนินงานและความสำเร็จย่อมขึ้นอยู่กับนโยบาย งบประมาณ และกำลังบุคลากรนั่นเอง อย่างไรก็ตามการพยายามที่จะกระทำด้วยจิตใจมุ่งมั่นต่อการอนุรักษ์ อาจเป็นแนวทางหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติตั้งว่าโดยเฉพาะการเผยแพร่ให้ความรู้ นั้น สำเร็จลงได้ตามสถานภาพที่ เป็นจริง

การศึกษานี้ได้พบประเด็นการประสานงานดังระบุในข้อ 4.3 อยู่ไม่น้อย และมีความเห็นว่าเป็นปัญหาด้านทางเทคนิค กล่าวคือ เกี่ยวกับโครงสร้างและขั้นตอนของราชการ เสียเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นในเรื่องนี้ แนวทางที่เป็นไปได้ก็คือ การร่วมมือกันอย่างจริงจังโดย การประชุมปรึกษาหารือ และวางระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ให้เหมาะสม รวดเร็ว และคล่องตัว ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะสถาบันการศึกษาระดับสูง ควรมีบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินงาน ของหน่วยงานที่รับผิดชอบนี้ให้มากยิ่งขึ้น

อนึ่งจากการศึกษาได้รับแง่คิดเกี่ยวกับความไม่ด่งแท้ในบทบัญญัติของไซเตสของ เจ้าหน้าที่รัฐบาล ตลอดจนการแพร่กระจายตัวของข้อมูลต่าง ๆ ก็ไม่มากเท่าที่ควรจะเป็น ทั้ง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบและที่เกี่ยวข้องควรจะได้รับรู้ใน เรื่องราวต่าง ๆ นี้พอสมควร

4.5 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ดังที่ได้แสดงถึงปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตาม อนุสัญญาฯ เตชของประเทศไทยในหัวข้อที่ 4.1-4.4 แล้วนั้น เห็นได้ว่ายังมีประเด็นที่ น่าสนใจอยู่ 2 ประเด็น ซึ่งควรนำเสนอเพิ่มเติมในการศึกษานี้ เพื่อให้แนวทางการปฏิบัติ ดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และลดปัญหาต่าง ๆ ลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในทาง เทคนิคและระยะเวลาในการดำเนินงาน

ประเด็นที่ 1 : กระบวนการทางกฎหมาย

ข้อเสนอแนะจากการศึกษานี้ยังอยู่ที่สำนึกที่ว่า มนุษย์ต้องและรับเอาประโยชน์ จากสัตว์ป่าและพืชป่าอย่างยาวนานแล้ว บัดนี้ถึงเวลาที่มนุษย์จะต้องเป็นผู้หาคำความต้องการ และประโยชน์ทำนองเดียวกันนั้นกับสัตว์ป่าและพืชป่าบ้าง¹

แน่นอนว่าในทางทฤษฎีกระบวนการอนุรักษ์ทั้งหมดมีลักษณะบิตรงเป็นโครงสร้าง (Holistic View) ดังนั้นลำพังระบบฯ เตชจึงไม่อาจสนองเป้าหมายอนุรักษ์ได้อย่าง สมบูรณ์ ระบบบริบทอื่น ๆ เป็นสิ่งจำเป็นต่อโลกทั้งหมดของกระบวนการนี้ด้วย อาทิ ระบบ ที่ดินและป่าไม้ ระบบการใช้น้ำ ระบบควบคุมมลภาวะ ตลอดจนการคำนึงถึงความเสียหาย สภาพแวดล้อมที่จะมีต่อมนุษย์จากระบบต่าง ๆ เหล่านั้น (Environmental risk)²

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹Nancy M. Jessop, Zoology. (Singapore : McGraw-Hill, 1988), Preface.

²Anne V. Whyte and Ian Burton, ed. Environmental Risk Assessment. (N.Y. : John Wiley & Sons, 1980), P.ix.

ระบบบริบททางอ้อมก็ควรคำนึงถึงเช่นกัน อาทิ การควบคุมประชากร เป็นต้น³ ในทางปฏิบัติสามารถอธิบายได้ว่า จำนวนประชากรที่ขยายตัวมากขึ้น จะทำให้ที่ดินและป่าไม้อันเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าและพืชป่าลดลง การจัดสรรระบบน้ำให้กับมนุษย์ย่อมกระทบถึงแหล่งต้นน้ำที่อยู่ในป่า ตลอดจนมลภาวะที่เกิดจากการใช้สารกำจัดศัตรูพืช อาจแพร่กระจายไปตกค้างในแหล่งที่อยู่ของสัตว์ป่าและพืชป่าได้ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ

เมื่อเข้าใจโลกที่สอดคล้องเนื่องดังกล่าวแล้ว สิ่งที่ต้องพิจารณาคือกฎหมายควรมีบทบาทอย่างไรในการเกื้อหนุนระบบเหล่านั้น ทิศทางที่เป็นไปได้เกี่ยวกับบทบาทของกฎหมายนี้ในทางทฤษฎีควรเริ่มต้นจาก⁴

ก. ต้องมีบทบัญญัติพื้นฐาน ที่รองรับการดำรงอยู่ของชีวิตป่าตั้งแต่นั้น ในทำนองเดียวกับสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ (Basic Rights) โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐด้วย อาจเป็นการกำหนดนโยบายก็ได้ (Policy Statements)

ก) ต้องมีบทบัญญัติพื้นฐาน หมายถึงการที่จะต้องมีบทบัญญัติทางกฎหมายรองรับสิทธิของของสัตว์ป่าและพืชป่าเหล่านั้น คล้าย ๆ กับสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ (Basic Rights) ในฐานะที่ทรัพยากรประเภทนี้เป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ เป็นองค์ประกอบ (Component) สำคัญของกลไกระบบนิเวศน์ของโลก ตลอดจนเป็นฐานะของสุนทรียภาพที่ควรจะสืบทอดไปยังคนรุ่นต่อไป บทบัญญัติของกฎหมายพื้นฐานควรระบุให้ชัดเจนว่า จะดูแลคุ้มครอง และเอาใจใส่ต่อทรัพยากรประเภทนี้อย่างไรบ้าง ดังเช่นปรากฏในรัฐธรรมนูญ

³John Burton, Conservation of Wild Life. Glasgow :

Blackie, 1974), P.46.

⁴S. Ercman, European Environmental Law (Bern : Bubenber-

Verlag AG, 1977), PP.483-492.

ของจีน (1982, มาตรา 9 และ 26) และฝรั่งเศส หรือในกฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา อันถือเป็นกฎหมายแม่บทเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

นอกจากนี้ควรมีการกำหนดนโยบาย (Policy Statments) ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ตามที่เป็นจริงและตามกฎหมายแม่บท เพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างจริงจังทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ข) ต้องมีกระบวนการควบคุมและตรวจสอบ

ข.1 การบังคับทางบริหาร (Administrative sanction) เช่น ในการอนุญาต (Permits) หน่วยงานรัฐจะต้องออกกฎระเบียบที่ชัดเจนแน่นอน เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่ง่ายต่อการปฏิบัติของประชาชน และง่ายต่อการตรวจสอบติดตามดูแลของเจ้าหน้าที่ อาทิ การอนุญาตให้ล่าสัตว์ป่า การอนุญาตค้าสัตว์ป่าและซากสัตว์ป่า ระเบียบการขออนุญาตเพาะขยายพันธุ์ในคอก การจดทะเบียนสวนสัตว์เอกชน ฯลฯ นอกจากนี้ในเรื่องการตรวจสอบ (Monitoring) เจ้าหน้าที่ก็จะต้องเข้าไปยังพื้นที่ ปัญหาติดตามดูแลอย่างใกล้ชิด ไม่ให้เกิดการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้ มาตรการบังคับทางบริหารจึงขึ้นตรงกับเจ้าหน้าที่ผู้กำหนดนโยบายว่าจะกำหนดแนวทางอย่างไร ประกอบกับความเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการอย่าง "รอบรู้งาส" ด้วย (กล่าวคือไม่ทุจริต)

ข.2 การบังคับทางอาญา (Criminal Sanction) กล่าวคือการกำหนดโทษต่อผู้กระทำความผิดให้เหมาะสม ไม่เบาจนเกินไป เช่น การลักลอบค้าพืชป่าไม่ได้รับอนุญาตควรมีโทษถึงจำคุก เนื่องจากเป็นความผิดร้ายแรง กระทบกระเทือนต่อการสูญพันธุ์ของพืชป่าชนิดนั้นได้ ทั้งควรมีโทษปรับและริบด้วย ตามความจำเป็น เป็นต้น

ข.3 การบังคับทางแพ่ง (Civil Law Sanction) โดยเฉพาะในเรื่องของความรับผิดชอบ (Determination of Liability) ควรกำหนดให้ความผิดที่เกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายต้องมีการชดเชย (Compensation) หรือทดแทนค่าสินไหม ในฐานที่ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าถือว่าเป็นมรดกของแผ่นดิน หรือเป็นทางสาธารณะของประชาชน เป็นต้น



นอกจากนั้นการไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติและคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ (Commentators) ก็ควรจะต้องการปรับหรือการชดเชย ในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้น เช่น เจ้าหน้าที่แนะนำว่าให้สัตว์ป่าไปตรวจโรคพิษสุนัขบ้าภายใน 7 วัน แต่ผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตาม เป็นเหตุให้สัตว์ป่านั้นเสียชีวิตลงเช่นนี้ ผู้ครอบครองนั้นก็ควรต้องรับผิดชอบ และชดเชยต่อราชการด้วย เพื่อให้ทราบจำและจะได้ไม่ฝ่าฝืนคำแนะนำที่มีประโยชน์เช่นนี้อีก

ข.4 แรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจ (Economic Incentive) ได้แก่ การให้การสนับสนุน (Subsidies) โดยรัฐบาล เช่น การอุดหนุนให้เปิดคอกขยายพันธุ์สัตว์ป่า ได้โดยไม่ยุ่งยาก การให้เกษตรกรรายย่อยสามารถกู้เงินเพื่อขยายพันธุ์เทียม กล้วยไม้ป่าที่ได้รับอนุญาตแล้วได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องมีกระบวนการตรวจสอบที่รัดกุมของราชการด้วย เพื่อไม่ให้การสนับสนุนนั้นกลายเป็นการส่งเสริมให้มีการล่าสัตว์ป่าหรือค้าพิชป่าผิดกฎหมายโดยแฝงตัวอยู่ในภาคเอกชนผู้ได้รับอนุญาตเสียเอง

ค) ต้องมีมวลชนสัมพันธ์ (Public Participation)⁵ ได้แก่การจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรประเภทนี้ ให้ประชาชนได้เข้าใจคุณค่าของการอนุรักษ์วิธีการอนุรักษ์ภายใต้ระบบของไซเตส ตลอดจนระบบอื่น ๆ ทั้งนี้เป็นหน้าที่ของภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะองค์กรเอกชนเพื่อการพัฒนาต่าง ๆ (N.G.O.) ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ควรจะได้ปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อจัดกิจกรรมสาธารณะ เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องสู่ประชาชนทุกระดับอย่างต่อเนื่องจริงจัง ทั้งภาครัฐและเอกชนอาจสนับสนุนกลุ่มเยาวชนเพื่อการอนุรักษ์สัตว์ป่า พืชป่าหรือกลุ่มกิจกรรมวันหยุดเพื่อศึกษาเกี่ยวกับระบบไซเตส โดยอาศัยสื่อ (Media) ชนิดต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ นิตยสาร

⁵J. Golden, R.P. Ouellette, S. Saari, and P.N.

ผ่านหับ ระเบิดอร์ สติกเกอร์ วิทยุ โทรทัศน์ ตลอดจนภาพยนตร์ เท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ผ่านทางสถาบันต่าง ๆ เช่น โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย วัด บริษัทห้างร้านต่าง ๆ ที่ให้การสนับสนุน เป็นต้น เพื่อให้ทันรอยบายและการปฏิบัติตามเจตนารมณ์แห่งการอนุรักษ์ ประสบความสำเร็จให้จงได้ อนึ่งองค์การเอกชนที่สำคัญของประเทศไทย ได้แก่ มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย

ง) ต้องติดต่อกลัษิตกับเลขาธิการไซเตสและ TRAFFIC

การติดต่อกลัษิตกับเลขาธิการไซเตสจะทำให้ประเทศไทยสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างที่มีข้อบกพร่องน้อย เนื่องจากได้รับการชี้แนะที่ถูกต้องในระดับระหว่างประเทศ การติดต่อกลัษิตดังนี้จะต้องสอดคล้องประสานกับการติดตามประสานงานกับ TRAFFIC South East Asia ด้วย (เนื่องจากอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้) ซึ่งประเทศไทยจะได้รับผลดีจากการติดต่อนี้หากปฏิบัติอย่างจริงจัง

ประเด็นที่ 2 : กระบวนการทางบริหาร

ควรมีหน่วยงานกลางเพื่อการประสานงานเกี่ยวกับไซเตสโดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีศักยภาพในการปฏิบัติการด้านต่าง ๆ แนวความคิดพื้นฐานของหน่วยงานนี้คือเป็นการตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาใหม่ที่มีไว้เป็นการปฏิบัติในรูปของคณะกรรมการ (Board) ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะตลอดเวลาที่ผ่านมา พบว่าการดำเนินงานประสานงานในรูปคณะกรรมการนั้นเป็นการเพิ่มภาระให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้น ในขณะที่งบประมาณและอัตรากำลังบุคลากรคงที่ ดังนั้นเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการตามเจตนารมณ์ไซเตส หน่วยงานใหม่นี้ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของ

- ก. การมีสถานภาพทางกฎหมาย
- ข. การมีอิสระในการบริหารและดำเนินงาน
- ค. การมีหน่วยองค์การเฉพาะของตน มีขนาดสมควรด้วยระดับกองขึ้นไป
- ง. การมีกำลังบุคลากรเฉพาะของตนที่เพียงพอ

- จ. การมีงบประมาณเฉพาะของตนที่เพียงพอ
- ฉ. การมีอำนาจบังคับปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมายในระดับปฏิบัติการ
(มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ)

อย่างไรก็ตามรัฐบาลมีงบประมาณจำกัด ประเด็นที่ 2 นี้จึงอาจประสบกับความ
ขัดข้องได้

หนึ่งแผนภาพแสดงการดำเนินงานของหน่วยงานตามประเด็นที่ 2 นี้ ได้แสดงไว้
แล้ว

ในที่ที่สุดของบทนี้อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยควร

- ก. ศึกษาให้เข้าใจปัญหาในระดับระหว่างประเทศให้เพียงพอและถ่องแท้ โดย
ประสานงานใกล้ชิดกับเลขาธิการไซเตสและ TRAFFIC
- ข. ปรับปรุงการปฏิบัติตามกฎหมายหรือการออกกฎหมายให้เหมาะสมกับ
สภาพการณ์ของประเทศไทยและสอดคล้องกับอนุสัญญาไซเตส โดยครบถ้วน
ยิ่งขึ้น
- ค. ปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดย
 - ค.1 สนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอ (ให้เงินในการดำเนินการ)
 - ค.2 ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้ชำนาญการ (และเพิ่มกำลังคนตามจำเป็น)
 - ค.3 ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในระบบราชการลง
 - ค.4 จัดตั้งหน่วยงานกลางประสานงาน
- ง. สนับสนุน ส่งเสริม และเผยแพร่ ความรู้เกี่ยวกับไซเตสให้แพร่หลายและ
เข้าใจในหมู่ผู้ประกอบการ นักศึกษาและประชาชน
- จ. รัฐบาลจะต้องจริงจังและใส่ใจต่อการกำหนดนโยบายให้อำนวยประโยชน์
ต่อการปฏิบัติงานให้ได้ผลดี และสอดคล้องกับอนุสัญญาไซเตสครบถ้วนยิ่งขึ้น

ภาพหมายเลข 3 : แสดงตัวอย่างแบบจำลองหน่วยงานกลางประสานงานที่อาจกำหนดขึ้นเบื้องต้น

