

บทที่ 3

ปัญหาและแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตส ในเรื่องการค้าพืชป่าระหว่างประเทศของประเทศไทย

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตส

ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสในเรื่องการค้าพืชป่าระหว่างประเทศนั้นเมื่ออยู่ 2 ระดับ กล่าวคือ ระดับระหว่างประเทศประการหนึ่ง และระดับภายในประเทศอีกประการหนึ่ง ลักษณะของปัญหาทั้ง 2 ระดับนั้น ต่างมีอิทธิพลต่อกันและกันอยู่เสมอ บางครั้งยากที่จะชี้ชัดได้ว่าระดับใดส่งแรงกระทบถึงอีกระดับหนึ่งมากกว่ากันและอย่างไร แต่ไม่ว่าปัญหาทั้ง 2 ระดับจะปรากฏเช่นไร ผลก็คือความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญาไซเตสยังไม่บรรลุความสำเร็จอย่างน่าพอใจนั่นเอง ดังนั้นภาคีทั้งหมดแห่งอนุสัญญานี้จึงต้องถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องร่วมมือกันแสวงหาแนวทางเพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้เจตนาสมบูรณ์เพื่อการอนุรักษ์พืชป่าดังกล่าวนี้ ประสพผลสำเร็จอย่างดีที่สุดให้จงได้ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ปัญหानระดับระหว่างประเทศนั้น ปรากฏในระยะเวลาที่ผ่านมาว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหลายปัจจัยซึ่งส่งผลให้การนำบทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตสไปปฏิบัติยังไม่เป็นที่น่าพอใจปัจจัยประการหนึ่งที่สำคัญยิ่ง ได้แก่ ภาคีส่วนาหญ่งยั้งให้ความสนใจและใส่ใจเกี่ยวกับเรื่องพืชน้อยกว่าในเรื่องของสัตว์ ทั้ง ๆ ที่บัญชีแนบท้ายอนุสัญญามรรฐณัตคัพัฒนัพืชมามากกว่าชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่า ทั้งนี้อาจสืบเนื่องจากการค้าพืชป่าระหว่างประเทศนั้นไม่สามารถตอบสนองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้มากเท่ากับการค้าสัตว์ป่า ซากและผลิตภัณฑ์ของสัตว์ป่านั้นเอง ดังนั้นจึงพบว่าในหลายประเทศภาคีอนุสัญญาไซเตส ได้ส่งเสริมทรศณะผ่านกระบวนการระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศของตน เพื่อผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรประเภทสัตว์ป่าเป็นสำคัญ ขณะที่ความสนใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรประเภทพืชป่ากลับอยู่ในระดับพื้นฐาน และองค์กรรัฐบาลก็ขาดความใส่ใจในการแยกแยะ และ

เปรียบเทียบความสำคัญระหว่างพืชป่ากับพืชทั่ว ๆ ไปอีกด้วย¹

ปัจจัยอีกประการหนึ่งได้แก่เรื่องของเทคนิควิทยา (technical nature) ที่เป็นโลกสำคัญต่อการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตสให้ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเทคนิควิทยาเกี่ยวกับลักษณะทางธรรมชาติของพืชนั้น มีความซับซ้อนและละเอียดอ่อนกว่าของสัตว์มาก ยากต่อการพิจารณาว่า พืชป่าชนิดพันธุ์ใดแตกต่างจากพืชป่าชนิดพันธุ์อื่น เมื่อดูจากสภาพทางกายภาพ (physical type) อาจจำแนกโดยรูปร่างหน้าตาได้ว่าสัตว์ป่าชนิดพันธุ์ใดแตกต่างกับชนิดพันธุ์อื่น แต่สำหรับพืชป่าแล้ว ในหลายกรณีไม่อาจอาศัยสภาพทางกายภาพวินิจฉัยชี้ชัดได้ว่าเป็นชนิดพันธุ์ใดหรือได้มาจากการเพาะเลี้ยง หรือเป็นลูกผสม (Artificially propagated hybrids) ชนิดพันธุ์ใหม่หรือไม่ ซึ่งบางครั้งต้องศึกษาไปถึงระดับโครงสร้างและองค์ประกอบ (component) ทางสายพันธุ์วิทยาเลยทีเดียว (Taxon, Taxa)

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เป็นบริบทแวดล้อมการก่อตัวของปัญหาในทางปฏิบัติอยู่อีกหลายประการ แต่ที่สำคัญเห็นจะได้แก่ การที่บทบัญญัติเกี่ยวกับพืชป่าตามอนุสัญญานี้ไม่ได้ถูกแยกออกมาเป็นบทบัญญัติเฉพาะของตน² หากรวมเอาไว้ในบทบัญญัติเกี่ยวกับสัตว์ป่าและในบททั่ว ๆ ไป แท้จริงแล้วโดยสภาพธรรมชาติทั้งภายนอกและภายในของชนิดพันธุ์พืชป่านั้น ไม่มีสิ่งใดที่เหมือนหรือคล้ายกับของสัตว์ป่าเลย การปฏิบัติต่าง ๆ (treatment) เกี่ยวกับการดูแลรักษา ตลอดจนการเพาะขยายพันธุ์ก็แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ดังนั้นเมื่อนำบทบัญญัติซึ่งมีเพียงหนึ่งเดียวนี้ไปใช้ในทางปฏิบัติ จึงเกิดปัญหาในทางเทคนิคมากมาย อย่างไรก็ตาม ภาควิชาอนุสัญญาไซเตสได้ร่วมกันแก้ไขปัญหานั้นที่เกิดขึ้นได้ในระดับหนึ่งโดยการจัดตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับพืชขึ้น (Plant Working Group) เพื่อปรับปรุงสถานการณ์ที่เป็นปัญหาดังกล่าว แต่น่าแปลกใจที่ที่ประชุมของภาคีกลับให้ความสำคัญกับข้อมติ

¹Willem Wijnstekers, The Evolution of CITES, p.159.

²Ibid., P.160.

และคำแนะนำโดยคณะกรรมการเรื่องพืช (The Plants Committee) มากกว่ารายงานผล
ของคณะทำงานเกี่ยวกับพืช

แม้ว่าข้อมติที่ 5.14 จากการประชุมใหญ่ว่ากืออนุสัญญาไซเตส ณ กรุงบัวโนส
ไอเรส (Buenos Aires) ประเทศอาร์เจนตินา (Argentina) ระหว่างวันที่ 22
เมษายน ถึงวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 จะได้รับรองเกี่ยวกับการออกกฏข้อบังคับที่
แน่นอนในเรื่องพืชป่าเพื่อให้ภาคีได้นำไปตระหนักและปฏิบัติให้เป็นผลแล้วก็ตาม แต่ปัญหา
ต่าง ๆ ที่เหลืออยู่ก็ยังคงดำรงอยู่ต่อไปและปัญหาที่สำคัญยิ่งนั้น สามารถกล่าวได้ว่ามีอยู่อีก
4 ประการที่จะต้องพิจารณาปรับปรุง ได้แก่³

- ก. การปรับปรุงให้บทบัญญัติเกี่ยวกับพืชป่ามีความชัดเจนขึ้น
- ข. การปรับปรุงให้กฎหมายภายในของประเทศภาคีสมาชิกมีประสิทธิภาพ
สอดคล้องกับความประสงค์ของอนุสัญญาไซเตส
- ค. การปรับปรุงให้ประเทศภาคีสมาชิกสามารถและยินยอมปฏิบัติตามข้อมติและ
คำแนะนำของที่ประชุม และ
- ง. สนับสนุนให้องค์กรต่าง ๆ ภายในรัฐภาคีสามารถประสานงานกันได้อย่างมี
ประสิทธิผล

หลักการพื้นฐานตามข้อมติที่ 5.14 นี้ สามารถสรุปได้เป็น 3 ระดับ กล่าวคือ
เป็นการออกกฏข้อบังคับที่แน่นอนเกี่ยวกับการปฏิบัติของรัฐภาคี ซึ่งแบ่งออกได้ดังนี้

- ก. ภาคีจะต้องพยายามอย่างหนักและต่อเนื่องเพื่อปฏิบัติเกี่ยวกับพืชป่าให้เป็น
ผลตามความประสงค์ของอนุสัญญานี้
- ข. ภาคีจะต้องปรับปรุงแก้ไขและขยายให้มากขึ้นซึ่งสภาพบังคับที่ยั่งยืนตาม
ความประสงค์ของอนุสัญญานี้ และ

³TRAFFIC (U.S.A.), "World Trade in Wildlife" Oct. 1990 :

ค. ภาควิศวกรชักชวนประเทศนอกภาคอนุสัญญาไซเตส ให้เห็นถึงความสำคัญของระบบอนุรักษ์ร่วมกันตามแนวทางของอนุสัญญาไซเตสเท่าที่จะสามารถทำได้ โดยเฉพาะประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์ตามอนุสัญญานี้ ในฐานะของผู้ส่งออกชนิดพันธุ์ดังกล่าว

ข้อมติที่ 5.14 ยังได้อธิบายและเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพบังคับที่ภาควิศวกรถือปฏิบัติอย่างจริงจังมากขึ้น ประกอบด้วย ดังต่อไปนี้

ก. ภาควิศวกรจะต้องแจ้งให้เลขาธิการไซเตสทราบถึง บทบัญญัติ เกี่ยวกับกฎหมายภายในของภาคีเกี่ยวกับพืชป่า เพื่อเลขาธิการไซเตสจะได้แจ้งให้ภาคีอื่น ๆ ทราบต่อไป

ข. ภาควิศวกรจะต้องทำให้แน่ใจได้ว่า

ข.1 เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับอนุสัญญานี้ได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามความประสงค์ของอนุสัญญานี้เพียงพอ ตลอดจนการจัดให้มีกระบวนการตรวจสอบที่บริสุทธิ์ของรัฐบาลเกี่ยวกับชนิดพันธุ์พืชป่าตามอนุสัญญานี้ และมาตรการที่จำเป็นต่อการป้องกันการค้าที่ผิดกฎหมาย

ข.2 หน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องจะต้องสามารถพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับชนิดพันธุ์พืชป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำอย่างนั้นได้ โดยเฉพาะเกี่ยวกับชนิดพันธุ์พืชป่าที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยง

ข.3 หน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องจะต้องใช้ประโยชน์จากรายงานประจำปี เอกสารด้านโรคของพืชป่า คู่มือเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยง ตลอดจนแหล่งข้อมูลอื่น ๆ ซึ่งจะสามารถป้องกันการค้าที่ผิดกฎหมาย เท่าที่จะสามารถทำได้ และ

ข.4 หน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องจะติดตามอย่างใกล้ชิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายวิชาการตามอนุสัญญานี้ เพื่อจุดมุ่งหมายในการกำหนดและปฏิบัติเกี่ยวกับสภาพบังคับให้เป็นความสำคัญเป็นลำดับแรก

ค. ภาควิศวกรทั้งหลายจะร่วมประสานงานกับเลขาธิการไซเตสในการพัฒนาโครงการร่วมมือเพื่อปรับปรุงสภาพบังคับต่าง ๆ ที่เป็นปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศภาคีที่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ขาดประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาลักษณะของปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น ประกอบกับแนวทางแก้ไขปรับปรุง
ทุกประการ และข้อมติที่ 5.14 นี้แล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศไทยอาจสามารถจำแนก
ประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้นออกได้เป็น 4 กรณี คือ⁴

- ก. เกี่ยวกับประเทศไทยจะต้องศึกษาให้เข้าใจบทบัญญัติของอนุสัญญาที่มี
ความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเพื่อป้องกันและเตรียมไว้สำหรับปัญหาอันเนื่องมาจากความไม่
ชัดเจนของบทบัญญัตินั้น
 - ข. เกี่ยวกับประเทศไทยจะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับพืชป่าที่สอดคล้องกับ
อนุสัญญาไซเตส
 - ค. เกี่ยวกับประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามข้อมติและคำแนะนำของที่ประชุมภาคี
และ
 - ง. เกี่ยวกับประเทศไทยจะต้องจัดให้มีการประสานงานเพื่อการดำเนินการ
อย่างเพียงพอ
- ปัญหาและแนวทางของประเทศไทยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสนี้ จะ
ได้กล่าวในรายละเอียดเป็นข้อ ๆ ไป ดังต่อไปนี้

3.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการค้าพืชป่าที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยง (Artificially propagated)

บทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตสไม่ได้กำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับ
การค้าพืชป่าที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยงไว้เป็นการเฉพาะมาตั้งแต่ต้น ดังนั้นจึงเกิดปัญหาใน
ทางปฏิบัติหลายประการ โดยเฉพาะการกำหนดนิยามของคำว่า "การเพาะเลี้ยง" และ
การค้าเกี่ยวกับพืชป่าที่เป็นลูกผสม (Artificially propagated hybrids)

⁴Richard Luxmoore The implementation of CITES in Thailand
(n.p., n.d.), PP.18-19.

อย่างไรก็ตามภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฯ ได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ในระดับหนึ่ง โดยในการประชุมใหญ่ของภาคี ครั้งที่ 2 ณ กรุงซาน โฮเซ (San Jose) ประเทศคอสตา ริกา (Costa Rica) ระหว่างวันที่ 19 ถึงวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2522 ที่ประชุมได้รับรองข้อมติที่ 2.12 เกี่ยวกับนิยามของคำว่า "การเพาะเลี้ยง" ดังต่อไปนี้

การเพาะเลี้ยง (Artificially propagated) หมายถึง พืชที่ปลูกโดยมนุษย์จากเมล็ด (seeds) กิ่งชำ (cuttings) เนื้อเยื่อคัลลัส (callus tissues) สปอร์ (spores) หรือวิธีขยายพันธุ์อื่น ๆ ภายใต้สภาวะที่ถูกควบคุมเท่านั้น พ่อแม่พันธุ์เพื่อการเพาะเลี้ยง (Artificially propagated stock) ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการคือ

ก. จัดทำหมีและดูแลรักษาไว้ ในลักษณะซึ่งไม่ทำความเสียหายแก่ความอยู่รอดของพืชชนิดพันธุ์ที่อยู่ในป่า

ข. การจัดการต้องมีจุดมุ่งหมาย เพื่อรักษาพันธุ์พืชป่าที่เพาะเลี้ยงไว้ ให้ขยายพันธุ์ได้โดยมีจำนวนไม่จำกัด

แม้ว่าการนิยามความหมายของการเพาะเลี้ยงตามข้อมตินี้จะมีความชัดเจนขึ้นในระดับหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ยังมีข้อสงสัยอีกไม่น้อยเกี่ยวกับรายละเอียดบางประการไว้แต่

3.1.1.1 เกี่ยวกับความหมายของคำว่า "สภาวะที่ถูกควบคุม" (Controlled conditions)

ปัญหา คือ วิธีการปลูกโดยมนุษย์ภายใต้สภาวะที่ถูกควบคุมนั้นควรจะเป็นอย่างไร เนื่องจากโดยปรกติแล้วการขยายพันธุ์นั้นสามารถกระทำได้ในสองลักษณะ ประการแรกคือลักษณะที่เป็นไปตามธรรมชาติ กล่าวคือมนุษย์จะไม่เกี่ยวข้องเลย แต่พืชป่าเหล่านั้นมีการผสมพันธุ์กันเองโดยสภาพธรรมชาติภายใต้สภาวะธรรมชาติที่ไม่มีการควบคุม เช่น พืชป่าชนิดพันธุ์หนึ่งถูกลมพัดเอาสปอร์ไปผสมยังพืชป่าชนิดพันธุ์เดียวกันหรือต่างชนิดพันธุ์กัน แต่เป็นคนละต้น เกิดการขยายพันธุ์ขึ้นเองในลักษณะธรรมชาติ หรือ

แมลงเป็นตัวนำเอาสปอร์นั้นจากต้นหนึ่งไปผสมกับอีกต้นหนึ่ง เกิดเป็นการขยายพันธุ์ขึ้นเอง โดยตัวนำในธรรมชาติ ประการที่สองคือลักษณะที่เป็นใบรอยมนุษย์เป็นผู้กระทำ กล่าวคือ มนุษย์เป็นผู้ดำเนินการขยายพันธุ์โดยการนำเอาเมล็ดมาปลูก นำกิ่งมาชำ นำเนื้อเยื่อคลัสมาทำการเพาะเลี้ยง ตลอดจนนำสปอร์มาผสมกัน ทั้งในพืชป่าชนิดพันธุ์เดียวกันและต่างชนิดพันธุ์กัน และมนุษย์ได้ดำเนินการควบคุมสภาวะแวดล้อมในการขยายพันธุ์นั้น เช่น การรักษา อุณหภูมิ การให้อาหารและน้ำ การให้พืชน้ำนั้นได้รับแสงแดดในระดับที่มนุษย์กำหนด เป็นต้น

สมมติว่า ถ้ามนุษย์เป็นผู้นำพืชน้ำชนิดพันธุ์หนึ่งออกจากป่า แล้วนำไปติดไว้กับพืชอีกพันธุ์หนึ่ง หรือนำไปไว้ในแหล่งใดแห่งหนึ่ง เช่น นำกล้วยไม้รองเท้านารีออกมาจากป่านำไปติดกับกิ่งของต้นส้ม หรือนำกล้วยไม้แวนด้าออกมาจากป่าแล้วนำไปไว้ในแหล่งใดแห่งหนึ่งในสวนส้ม ซึ่งอาจเป็นที่โคนต้นส้ม บนพื้นดินทั่วไป ในบ่อน้ำ ฯลฯ ต่อมาปรากฏว่าพืชน้ำดังกล่าวดำรงชีวิตอยู่ได้ และมีการขยายพันธุ์กันเอง ตามธรรมชาติโดยมนุษย์ไม่ได้ควบคุมสภาวะใด ๆ ลักษณะเช่นนี้จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นการปลูกโดยมนุษย์ และจะถือได้หรือไม่ว่าอยู่ภายใต้สภาวะที่ถูกควบคุม

แนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาที่คาบเกี่ยวกันระหว่างลักษณะ โดยธรรมชาติกับมนุษย์นี้ปรากฏออกเป็น 2 กลุ่ม⁵

กลุ่มแรกเห็นว่า การปลูกโดยมนุษย์นั้นไม่ว่าจะกระทำ โดยวิธีใด ๆ ในลักษณะที่มีมนุษย์เป็นตัวนำ ถือว่าเป็นการปลูกโดยมนุษย์ทั้งสิ้น เช่น หากมนุษย์นำกล้วยไม้รองเท้านารีออกมาจากป่าแล้วนำไปไว้ในแหล่งใด ๆ ด้วยวิธีการใด ๆ ก็ถือได้ว่าเป็นการปลูกโดยมนุษย์แล้ว ตลอดจนเมื่อพืชน้ำชนิดพันธุ์นั้นได้เปลี่ยนแปลง

⁵"Orchid fact. finding mission to the far east," (n.p., n.d.), PP.4-6. (Mimeographed)

สภาวะจากธรรมชาติที่เคยอยู่ไปสู่สภาวะทางธรรมชาติอันใหม่ สภาวะทางธรรมชาติอันใหม่นั้นก็จะถือว่าเป็นสภาวะที่ถูกควบคุมเช่นเดียวกัน ไม่จำเป็นที่สภาวะที่ถูกควบคุมนั้นจะต้องเป็นสภาวะที่มนุษย์จัดทำให้ขึ้นในห้องปฏิบัติการหรือโรงเพาะเลี้ยงเสมอไป

กลุ่มหลังเห็นว่า การปลูกโดยมนุษย์นั้นต้องหมายความว่า ได้มีการสร้างวิธีการเพื่อการเพาะเลี้ยงหรือขยายพันธุ์ขึ้น อาทิ การปลูกเมล็ดลงในดินตลอดจนการหว่าน การปักชำกิ่งลงในดินหรือภาชนะ การทาบกิ่ง การติดตา ตลอดจนการเพาะเลี้ยงในห้องปฏิบัติการหรือในโรงเพาะเลี้ยง ลำพังการนำเอาพืชป่าชนิดพันธุ์หนึ่งไปไว้ ณ.แห่งใด ๆ โดยไม่มีวิธีการในการเพาะเลี้ยงหรือขยายพันธุ์ประกอบการดำเนินการนั้น ยังไม่สามารถถือได้ว่าเป็นการปลูกโดยมนุษย์ สำหรับสภาวะที่ควบคุมการเพาะเลี้ยงและการขยายพันธุ์นั้น จะต้องเป็นสภาวะที่มนุษย์เป็นผู้จัดทำให้ขึ้นและดูแลควบคุมอย่างใกล้ชิด การนำพืชป่าชนิดพันธุ์หนึ่งออกมาจากป่า แต่ปล่อยให้เติบโตและขยายพันธุ์เอง แม้ว่าลักษณะทางธรรมชาตินั้น จะเป็นลักษณะในสภาวะใหม่ ก็ยังถือว่าเป็นสภาวะอันใหม่นั้นเป็นสภาวะทางธรรมชาติอยู่ เพราะพืชป่าย่อมต้องการสภาวะธรรมชาติอยู่แล้วโดยพื้นฐาน เมื่อมนุษย์นำมาเพาะเลี้ยงในห้องปฏิบัติการหรือโรงเพาะเลี้ยง มนุษย์ยังควบคุมสภาวะให้ใกล้เคียงกับธรรมชาติอย่างที่สุด ดังนั้นหากนำพืชป่าชนิดพันธุ์หนึ่งออกมาจากป่า แล้วนำมาไว้ในโรงเพาะเลี้ยงและขยายพันธุ์เอง โดยไม่มีการควบคุมโดยมนุษย์อย่างใกล้ชิดและชัดเจนว่าเป็นกระบวนการโดยมนุษย์ ก็ไม่ควรถือว่าเป็นสภาวะดังกล่าวเป็นสภาวะที่ถูกควบคุม

ในที่ที่สุดที่ประชุมได้สรุปขอบเขตของคำว่า "สภาวะที่ถูกควบคุม" ไว้ในรายละเอียดคำอธิบายเกี่ยวกับข้อมติที่ 2.12 ดังนี้

"Controlled conditions for plants is under an environment that is intensively manipulated by man for the purpose of producing selected species. General characteristics of controlled conditions may include but are not limited to tillage, fertilization, weed control, irrigation, or

nursery operations such as potting, bedding, or protection from weather"⁶

ซึ่งมีความหมายว่าสภาวะที่ถูกควบคุมของพืชนั้นได้แก่ การอยู่ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่มีการจัดให้มีขึ้นจากความตั้งใจของมนุษย์ เพื่อจุดมุ่งหมายในการผลิตชนิดพันธุ์ที่เลือกแล้ว ลักษณะทั่วไปของสภาวะที่ถูกควบคุมนั้นอาจหมายรวมถึง (ซึ่งไม่จำกัด) การเพาะปลูกการผสมพันธุ์ การควบคุมวัชพืช การให้น้ำ หรือการปฏิบัติในโรงเพาะเลี้ยง อาทิ การเพาะเลี้ยงในขวด การเพาะเลี้ยงในแปลงพืช (หรือกระบะ) หรือตลอดจนการป้องกันอากาศ(หรือการควบคุมอุณหภูมิ) ที่แวดล้อม

บทสรุปเช่นนี้บ่งว่าครอบคลุมทั้ง 2 แนวความคิดข้างต้น กล่าวคือสภาวะใดก็ตามที่มนุษย์เป็นผู้จัดให้มีขึ้น ย่อมถือว่าเป็นสภาวะที่ถูกควบคุม ดังนั้นแม้ว่าจะเป็นเพียงการนำพืชชนิดพันธุ์หนึ่งออกมาจากป่า แล้วนำไปไว้ ณ แหล่งใด ๆ ซึ่งภายหลังจากนั้นจะมีการควบคุมให้มากขึ้นหรือไม่ก็ตาม ก็จะต้องถือว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงสภาวะดั้งเดิมของพืชป่าชนิดพันธุ์นั้นแล้ว ย่อมเป็นสภาวะที่ถูกควบคุมตามคำอธิบายนี้ อย่างไรก็ตามพื้นฐานที่สำคัญของการจัดให้มีสภาวะที่ถูกควบคุม จะต้องเป็นไปเพื่อจุดมุ่งหมายในการเพาะเลี้ยงขยายพันธุ์ ซึ่งการเพาะเลี้ยงนั้นไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นวิธีการใดวิธีการหนึ่ง โดยเฉพาะอาจเป็นการเพาะเลี้ยงขยายพันธุ์โดยเทคโนโลยีขั้นสูง เช่น การเลี้ยงเนื้อเยื่อ การเพาะเมล็ดในขวด หรือการจัดให้มีการควบคุมอุณหภูมิและแสงสว่าง ก็ได้

ปัญหายังมีอยู่ต่อไปว่า จะมั่นใจได้อย่างไรว่า ปริมาณพืชป่าพ่อแม่พันธุ์ที่อยู่ในป่าจะไม่มีจำนวนที่ลดลง ข้อสงสัยนี้เป็นปัญหาทางปฏิบัติ เนื่องจากการตรวจสอบในป่านั้น แท้จริงแล้วทำได้ยากมาก ต้องอาศัยผู้ชำนาญในการดูห้อยกว่าเป็นพืชป่าชนิดพันธุ์ที่ต้องการตรวจสอบหรือไม่ อีกทั้งการสุ่มตัวอย่าง (sampling) ก็ทำได้ยาก

⁶Willem Wijnstekers, The Evolution of CITES, P.57.

เนื่องจากพืชป่าหลายชนิดพันธุ์มีลักษณะใกล้เคียงกัน และการเกิดของมันก็ไม่ตายตัวหรือแน่นอนว่า จะต้องเกิดในแหล่งใดเป็นการถาวร อย่างไรก็ตามการประเมินทางสภาพภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศ ปริมาณความชื้น ระยะเวลาในการรับแสงแดดต่อปี และธรรมชาติในการดำรงพันธุ์ของพืชป่าชนิดพันธุ์นั้น ๆ ก็อาจประมาณได้คร่าว ๆ ว่า ควรจะมีจำนวนชนิดพันธุ์ดังกล่าวอยู่เท่าใด แม้จะไม่มากพอที่จะกำหนดเป็นตัวเลขที่แน่นอนได้ก็ตาม⁷

ปัญหาอีกประการหนึ่งได้แก่ ถ้าหากมีการขยายพันธุ์ออกมาเป็นจำนวนมาก จะแน่ใจได้อย่างไรว่า ไม่มีการนำออกมาจากป่าเพื่อลดต้นทุนการผลิต วิธีการหลบเลี่ยงที่เห็นได้ง่ายก็คือ พ่อแม่พันธุ์คู่หนึ่ง ถ้าหากให้ลูกพันธุ์ออกมาได้ 1 ชุด ต้องใช้ระยะเวลาหนึ่ง แต่ถ้ามีพ่อแม่พันธุ์มากกว่าหนึ่งคู่ ลูกพันธุ์ย่อมได้ออกมาเป็นหลายชุด แต่ยังคงใช้ระยะเวลาเท่าเดิมเมื่อคิดปริมาณผลผลิตต่อระยะเวลาแล้ว จะเห็นได้ว่า สามารถทำรายได้เพิ่มขึ้นเป็นหลายเท่าตัว ยิ่งถ้าเป็นการใช้เทคโนโลยี เช่น การเพาะเลี้ยงเนื้อเยื่อด้วยแล้ว การพิสูจน์จำนวนพ่อแม่พันธุ์ที่แท้จริงว่ามีจำนวนเท่าใด ยิ่งทำได้ยากขึ้นอีก

อนึ่งแม้ว่ากฎหมายอาจกำหนดห้ามมีการจดทะเบียนพ่อแม่พันธุ์ไว้ก่อนการเพาะเลี้ยงแต่ก็ไม่อาจแน่ใจได้ว่า จำนวนที่จดทะเบียนนั้นเป็นจำนวนที่ถูกต้องตลอดจนการติดตามอย่างใกล้ชิดว่าการดำรงอยู่และนำไปขยายพันธุ์ของพ่อแม่พันธุ์นั้น สามารถให้กำเนิดผลผลิตได้ในปริมาณมากน้อยเพียงใด ก็เป็นสิ่งที่ลำบากต่อการติดตามดูแลของเจ้าหน้าที่⁸

ทางออกที่เป็นไปได้มากที่สุดในปัจจุบัน นอกจากการควบคุมในระดับหนึ่งโดยกฎหมายแล้ว การทำให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้มาประเมินความเป็นไปได้ของปริมาณผลผลิต หรือประเมินศักยภาพในการผลิตในโรงเพาะเลี้ยง ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ใช้

⁷ Ibid., P.164.

⁸ Ibid., PP.60-62.

ควบคุมการผลิตหรือการขยายพันธุ์ ไม่ให้กระทบกระเทือนต่อปริมาณพืชป่าที่อยู่ป่ามาได้
 ดังเช่น วันที่ 13 พฤษภาคมพ.ศ. 2534 นายเกอ ฟาน เฟียด (Ger Van Viet)
 เจ้าหน้าที่ฝ่ายพืชของไซเตส ได้เดินทางมาดูรังกล้วยไม้ในประเทศไทยของผู้ส่งออกรายใหญ่
 และได้ประเมินว่าประเทศไทยสามารถเพาะเลี้ยงกล้วยไม้ได้ในระดับดี สามารถให้ปริมาณ
 ลูกพันธุ์มาก จึงไม่น่าที่จะกระทบต่อจำนวนพืชป่าที่อยู่ป่ามากนัก เป็นต้น⁹

3.1.1.2 เกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติข้อที่ 7 วรรค 4 และ 5

ปัญหามีอยู่ว่า บทบัญญัติข้อที่ 7 วรรค 4 และ 5 จะถูกนำ
 ไปปฏิบัติอย่างไร เนื่องจากมีการใช้คำที่คลุมเครือ

ข้อที่ 7 วรรค 4 ระบุว่า ตัวอย่างพันธุ์ชนิดที่อยู่ในบัญชี
 แนบท้ายหมายเลข 1 ที่ได้มาโดยการขยายพันธุ์ในคอก (Bred in captivity) เพื่อ
 ความมุ่งประสงค์ในการค้าหรือตัวอย่างพันธุ์ชนิดซึ่งรวมอยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 ที่ได้
 มาโดยการขยายพันธุ์เทียม (การเพาะเลี้ยง : Artificially propagated) เพื่อ
 ความมุ่งประสงค์ในการค้า ให้ถือว่าเป็นตัวอย่างพันธุ์สัตว์หรือพืชซึ่งรวมอยู่ในบัญชีแนบท้าย
 หมายเลข 2

ข้อที่ 7 วรรค 5 ระบุว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติ
 การของรัฐซึ่งส่งออกพอใจแล้วว่าตัวอย่างพันธุ์สัตว์ชนิดใดที่ได้มาโดยการขยายพันธุ์ในคอก
 หรือตัวอย่างพันธุ์ชนิดใดที่ได้มาโดยการขยายพันธุ์เทียม หรือเป็นชิ้นส่วนของสัตว์หรือพืช
 หรือแตกแขนงมาจากสัตว์หรือพืชดังกล่าว ใบรับรองซึ่งออกให้โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ
 เพื่อการนั้น ให้ใช้แทนใบอนุญาตหรือใบรับรองซึ่งกำหนดให้มีภายใต้บทบัญญัติของข้อ 3; 4
 หรือ 5

⁹สมศักดิ์ รักใหญ่สมบัติ, ไซเตสกับการแบนกล้วยไม้เมืองไทย ความไม่
 ยุติธรรมที่นักกล้วยไม้ได้รับ (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 49-53.



ข้อสงสัยในบทบัญญัติของทั้ง 2 วรรคนี้ได้แก่ เนื่องจากเป็นการค้าตัวอย่างพันธุ์ที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยง (เช่นเดียวกับการขยายพันธุ์ในคอกของสัตว์) เหมือนกัน เหตุใดจึงมีบทบัญญัติออกเป็น 2 ลักษณะในข้อที่ 7 ซึ่งเป็นข้อเดียวกัน¹⁰

ก่อนอื่นควรเข้าใจว่า ถ้าเป็นลักษณะของข้อที่ 7 วรรค 4 แล้ว ก็จะต้องนำบทบัญญัติข้อที่ 4 มาบังคับใช้ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการค้าตัวอย่างพันธุ์พันธุ์แบบท้ายหมายเลข 2 แต่ถ้าเป็นลักษณะของข้อที่ 7 วรรค 5 แล้ว จะไม่นำบทบัญญัติในข้อที่ 3, 4 และ 5 มาบังคับใช้ เฉพาะเกี่ยวกับเรื่องใบรับรอง

ข้อสงสัยในปัญหาที่ว่า จะใช้วรรค 4 หรือวรรค 5 กับตัวอย่างพันธุ์ที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยงนี้ ข้อมติที่ 2.12 ได้สรุปว่า ำให้การบังคับใช้ข้อที่ 7 วรรค 4 แยกออกจากวรรค 5 ตัวอย่างพันธุ์ที่เพาะเลี้ยงได้จากพ่อแม่พันธุ์ในบัญชีแบบท้ายหมายเลข 1 จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติข้อที่ 4 ซึ่งบทบัญญัติข้อที่ 4 เป็นเรื่องการค้าตัวอย่างพันธุ์ที่อยู่ในบัญชีแบบท้ายหมายเลข 2 มีหลักอยู่ว่า

การค้าตัวอย่างพันธุ์ตามบัญชีแบบท้ายหมายเลข 2 นี้ ต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้าและแสดงใบอนุญาตส่งออกเสียก่อน ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการและปฏิบัติการ ตลอดจนการขนส่งลำเลียงจะต้องปลอดภัยไม่เสียหายต่อความอยู่รอดของตัวอย่างพันธุ์นั้น

ส่วนการบังคับใช้ข้อที่ 7 วรรค 5 จะต้องทำความเข้าใจในข้อที่ 7 วรรค 2 และวรรค 7 ประกอบด้วย

"2. เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการของรัฐซึ่งส่งออกหรือส่งกลับออกไปพหุใจแล้วว่าตัวอย่างพันธุ์นั้นได้รับมาก่อนที่บทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับนี้จะใช้บังคับกับตัวอย่างพันธุ์ดังกล่าวบทบัญญัติของข้อ 3, 4 และ 5 จะไม่ใช้บังคับกับตัวอย่างพันธุ์ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการได้ออกใบรับรองเพื่อการนั้น"

¹⁰Willem Wijnstekers, The Evolution of CITES, P.49.

"7. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการของรัฐใด ๆ อาจยกเว้นข้อกำหนดของข้อ 3, 4 และ 5 โดยอนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายตัวอย่างพันธุ์ที่เป็นส่วนหนึ่งของสวนสัตว์เคลื่อนที่ คณะละครสัตว์ การจัดดำเนินการด้านเกษตร นิทรรศการทางพืชหรือนิทรรศการเคลื่อนที่อื่น ๆ โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตหรือใบรับรองโดยมีเงื่อนไขว่า

ก. ผู้ส่งออกหรือผู้นำเข้าได้จดทะเบียนรายละเอียดโดยครบถ้วนของตัวอย่างพันธุ์เหล่านั้นต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ

ข. ตัวอย่างพันธุ์ดังกล่าวอยู่ในประเภทใดประเภทหนึ่งที่ระบุในวรรค 2 หรือ 5 ของข้อนี้ และ

ค. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการพอใจแล้วว่า ตัวอย่างพันธุ์ใด ๆ ซึ่งยังมีชีวิตอยู่ จะได้รับการขนส่งและดูแลด้วยวิธีเสี่ยงต่อการบาดเจ็บเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือเป็นการทารุณสัตว์ร้ายน้อยที่สุด"

ในวรรค 7 นี้ระบุตัวอย่างพันธุ์ไว้ 2 ลักษณะ (ตาม ข.)

หนึ่งคือตัวอย่างพันธุ์นั้นได้รับมาก่อนการบังคับใช้สนธิสัญญานี้ (วรรค 2) และอีกหนึ่งคือตัวอย่างพันธุ์ที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยงหรือขยายพันธุ์ในคอก (วรรค 5) ข้อผิดพลาดในวรรค 7 ข. ได้แก่การกล่าวถึงแต่เพียง วรรค 5 เท่านั้น ไม่กล่าวถึงวรรค 4 ด้วย ซึ่งทำให้เข้าใจว่าการยกเว้นดังกล่าวจะไม่ถูกนำไปใช้กับพืชที่ขยายพันธุ์โดยการเพาะเลี้ยงและสัตว์ที่ขยายพันธุ์ในคอกจากพ่อแม่พันธุ์ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 สำหรับจุดมุ่งหมายเพื่อการค้า¹¹

อย่างไรก็ตามเป็นที่เข้าใจตามคำอธิบายของข้อมติที่ 2.12 ว่า อนุสัญญาไซเตส มุ่งที่จะให้ ข้อที่ 7 วรรค 5 นี้หมายถึง การที่ใบรับรองจะถูกยอมรับในการเป็นใบแทนการอนุญาตใด ๆ หรือใบรับรองที่ถูกต้องการใด ๆ ภายใต ข้อที่ 3, 4 หรือ 5 (รวมทั้งสำหรับชนิดพันธุ์สัตว์ป่าในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 เพื่อการค้าด้วย)

¹¹ Ibid., P.60.

ดังนั้นจึงไม่เป็นที่สงสัยว่าเจตนารมณ์ของอนุสัญญาได้ถูกรองรับที่คิดว่าคำแปลความหมายในย่อหน้าแรกของข้อที่ 2.12 ซึ่งระบุว่า บทบัญญัติของข้อที่ 7 วรรค 4 ควรถูกแยกออกจากข้อที่ 7 วรรค 5 ตัวอย่างพันธบัตรของสัตว์ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 ที่ได้จากการขยายพันธุ์ในคอกเพื่อการค้า หรือชนิดพันธุ์ของพืชในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 ที่ได้จากการเพาะเลี้ยงเพื่อการค้า จะถูกปฏิบัติเช่นเดียวกันกับสัตว์หรือพืชในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 และจะไม่ถูกยกเว้นจากบทบัญญัติข้อที่ 4 โดยการอนุญาตในใบรับรองซึ่งเป็นผลจากการขยายพันธุ์ในคอกหรือการเพาะเลี้ยง

จึงสรุปได้ว่า การบังคับตามข้อที่ 7 วรรค 5 นี้ จะใช้กับสัตว์หรือพืชที่ได้จากการขยายพันธุ์ในคอกหรือขยายพันธุ์โดยการเพาะเลี้ยง โดยไม่จำกัดว่าตัวอย่างพันธบัตรนั้นจะอยู่ในบัญชีแนบท้ายใด หมายความว่า ใบรับรองหรือการอนุญาตตามบทบัญญัติในข้อที่ 3, 4 และ 5 จะไม่ถูกนำมาใช้กับ

ก. ตัวอย่างพันธบัตรที่ได้รับมาก่อนอนุสัญญาซึ่งบังคับ (กับตัวอย่างพันธบัตรนั้น) หรือ

ข. ตัวอย่างพันธบัตรที่ได้มาโดยการขยายพันธุ์เทียม (ในคอกหรือเพาะเลี้ยง) ใบรับรองที่ออกแทนใบรับรอง (หรือการอนุญาต) ตามข้อที่ 3, 4 และ 5 ในความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ จะได้รับนำมาใช้ ทั้งนี้บังคับตามข้อที่ 7 วรรค 5 นั้นเอง

หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ข้อที่ 7 วรรค 4 นั้นมีจุดมุ่งหมายให้สามารถค้าตัวอย่างพันธุ์ในบัญชีที่ 1 ได้ ถ้าตัวอย่างพันธบัตรนั้นได้มาจากการเพาะเลี้ยงหรือขยายพันธุ์ในคอกและใบรับรองตามบังคับของข้อที่ 4 จะไม่ถูกนำมาใช้ แต่จะใช้ใบแทนตามข้อที่ 7 วรรค 5 แทน

ส่วนตัวอย่างพันธบัตรที่ได้มาก่อนการบังคับใช้อนุสัญญานี้กับตัวอย่างพันธบัตรนั้น ก็จะไม่ใช้ข้อที่ 3, 4 และ 5 บังคับ แต่ถ้าเป็นใบรับรองที่ออกแทน (ถ้าต้องการ) ก็จะต้องเป็นไปตามข้อที่ 7 วรรค 5

ตัวอย่างพันธุ์ที่ได้จากการเพาะเลี้ยงหรือขยายพันธุ์ในคอก
ใด ๆ ไม่ว่าในบัญชีแนบท้ายใด จะใช้ใบแทนใบรับรองตามบัญชีแนบท้ายนั้น ๆ ดังระบุใน
ข้อที่ 7 วรรค 5

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า เมื่อมีข้อที่ 7 วรรค 5 แล้ว ก็ไม่
จำเป็นต้องมีข้อที่ 7 วรรค 4 อีกก็ได้ แต่ที่ประชุมก็ได้เข้าใจตามคำอธิบายของข้อมติที่
2.12 ว่า เจตนารมณ์ของวรรค 4 ต้องการเน้นให้เห็นว่าตัวอย่างพันธุ์ในบัญชีแนบท้าย
หมายเลข 1 นั้น "สามารถค้าได้" ถ้าเป็นการขยายพันธุ์ในคอกหรือเพาะเลี้ยง ส่วน
เจตนารมณ์ของวรรค 5 ต้องการระบุว่า "ให้ใช้ใบแทนใบรับรองได้" ในกรณีที่เป็นตัว
อย่างพันธุ์ในบัญชีแนบท้ายใด ๆ ที่ได้มาจากการขยายพันธุ์ในคอกหรือการเพาะเลี้ยง หรือ
ได้รับมาก่อนอนุสัญญาฯ นี้ยังคงบังคับกับตัวอย่างพันธุ์นั้น นั่นเอง

อนึ่ง ข้อมติที่ 4.16 ระบุว่า การปฏิบัติของหน่วยงาน
รัฐบาลของประเทศภาคี จะต้องคำนึงถึง "Phytosanitary certificates" ในการ
ส่งออกตัวอย่างพันธุ์ตามบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 โดยการจัดให้มีกระบวนการที่จะสามารถ
รับประกันได้ว่า ตัวอย่างพันธุ์ที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยงตามข้อที่ 7 วรรค 5 จะได้ใช้
เอกสารต่าง ๆ ที่รับรองได้ตามข้อนี้ ใบรับรองแต่ละใบ จะต้องประกอบด้วยชื่อทาง
วิทยาศาสตร์ของชนิดพันธุ์นั้น ประเภท จำนวนตัวอย่างพันธุ์ แสตมภ์ เอกสารการค้า หรือ
บันทึก สำคัญที่ระบุว่า เป็นชนิดที่เพาะเลี้ยงตามความหมายของอนุสัญญาฯ เดส ตลอดจน
ภาคีจะต้องส่งสำเนาเอกสารหลักฐาน ดังกล่าวนั้น ไปยังเลขาธิการฯ เดสด้วยเท่าที่
จำเป็น¹²

* เป็นศัพท์ทางวิทยาศาสตร์คือใบรับรองการปลอดโรค ความหมายเดียวกับ

Plant health certification"

¹²Ibid., P.57.

เลขที่การฯ เตส 1 ได้อ้างประกอบข้อนี้ เป็น 3 ประการคือ

ก. คณะกรรมการการเกษตรขององค์การ FAO จะได้พิจารณาบททวนมากยิ่งขึ้นเพื่อยืนยันคำประกาศพิเศษในการจัดให้มี "model of phytosanitary certificates" ซึ่งมีผลอย่างสำคัญยิ่งต่ออาเซียน และ

ข. ภาคจะจัดการยืนยันไปยังตัวแทนในองค์การ FAO ของตน

อย่างไรก็ตาม คำประกาศที่เกี่ยวกับรูปแบบของ phytosanitary certificates นี้ก็ไม่เคยถูกจัดรวมให้ขึ้นใน "FAO model" เลย

3.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการค้าพืชป่าผสมที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยง (Artificially propagated hybrids)

ในทางพฤกษศาสตร์ สายพันธุ์ของพืชทั้งหลายถูกจัดแบ่งออกเป็นกลุ่ม ๆ แต่ละกลุ่มประกอบไปด้วยกลุ่มย่อยหลายลำดับชั้น เริ่มต้นจากกลุ่มใหญ่ลงไปหากกลุ่มย่อยโดยสามารถแบ่งได้ดังนี้ อาณาจักร (Kingdom) ไฟลัม (Phylum) ชั้น (Class) อันดับ (Order) วงศ์ (Family) สกุล (Genus) และชนิดหรือชนิดพันธุ์ (Species) การเพาะเลี้ยงเพื่อให้ได้มาซึ่งพืชป่าผสมจะต้องทำในลำดับของชนิดพันธุ์¹³

โดยกระบวนการทางพันธุศาสตร์ (Genetic) หากเป็นการขยายพันธุ์ที่อาศัยพ่อแม่พันธุ์เป็นชนิดพันธุ์แท้ ลูกพันธุ์ที่ได้ออกมาย่อมเป็นชนิดพันธุ์แท้ด้วย เช่นนำเอากล้วยไม้ชนิดพันธุ์เข้มแดงผสมกับเข้มแดง¹⁴ ซึ่งเป็นชนิดพันธุ์แท้เหมือนกัน ลูกพันธุ์ที่ได้

¹³ สิทธิ คณัยพิริยะ, บรรณาธิการ, สรุปคำบรรยายการอบรมวิชาหลักการเพาะปลูกกล้วยไม้ของสมาคมกล้วยไม้แห่งประเทศไทย (ม.ป.ท., 2513), หน้า 9-10.

¹⁴ *Ascocentrum cervifolium*

ออกมาย่อมเป็นชนิดพันธุ์เข้มแดงแท้ ผลของการผสมพันธุ์ในลักษณะนี้ไม่ถือว่าเป็นลูกผสม แต่ถ้าเป็นการนำพ่อแม่พันธุ์ต่างชนิดพันธุ์กัน ซึ่งต่างก็เป็นชนิดพันธุ์แท้มาผสมพันธุ์กัน ลูกพันธุ์ที่ได้รับออกมาจากการผสมพันธุ์นั้น จึงจะเรียกว่าลูกผสม เช่น นำเอากล้วยไม้ชนิดพันธุ์เข้มแดง ซึ่งเป็นชนิดพันธุ์แท้มาผสมพันธุ์กับชนิดพันธุ์เข้มแสดซึ่งเป็นชนิดพันธุ์แท้ ผลที่ได้รับออกมาจะเป็นลูกผสมของชนิดพันธุ์เข้มแดงกับเข้มแสด

ปกติลูกผสมสามารถเกิดได้ใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรกเป็นการเกิดโดยธรรมชาติ (Natural Hybrid) ซึ่งมนุษย์ไม่เกี่ยวข้องเลยในทุกขั้นตอน ส่วนมากการผสมตามลักษณะนี้มักมีลมหรือแมลงเป็นตัวนำ อีกลักษณะหนึ่งเป็นการเกิดโดยมนุษย์ (Man-made Hybrid) ซึ่งมนุษย์จะเข้าไปเกี่ยวข้องไม่ว่าจะทุกขั้นตอนหรือบางขั้นตอน ส่วนมากการผสมตามลักษณะนี้มักทำกันในโรงเพาะเลี้ยงหรือในห้องปฏิบัติการ ลูกผสมพืชป่าที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยงจึงเป็นการได้มาในลักษณะที่สอง

ในบทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตส ไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงเรื่องเกี่ยวกับลูกผสมพืชป่าเป็นการเฉพาะ แต่เป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่าหมายรวมอยู่ในเรื่องของการเพาะเลี้ยงนั่นเอง ข้อมติที่ 2.13 ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับเรื่องของลูกผสมพืชป่า ดังต่อไปนี้

ก. ลูกผสม (hybrid) อาจถูกจัดรวมเข้าไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา แต่จะถูกจัดรวมอยู่ดังกล่าวได้ ก็ต่อเมื่อพบว่าลูกผสมนั้นมีปรากฏอยู่อย่างแน่ชัด และมีจำนวนซึ่งคงที่อยู่ป่า

ข. ลูกผสมนั้นจะอยู่ภายใต้ข้อบังคับของอนุสัญญา ถึงแม้ว่ามันจะไม่ได้ถูกจัดอยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาก็ตาม ถ้าหากว่ามันมีพ่อแม่หรือพ่อแม่และแม่เป็นชนิดที่ถูกจัดให้อยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา

ค. ถ้าพ่อแม่ของลูกผสมนั้น ไม่ได้จัดอยู่ในบัญชีแนบท้ายเดียวกัน ข้อกำหนดที่รัดกุมกว่าซึ่งพ่อแม่ไม่ได้ถูกจัดให้อยู่ได้ข้อกำหนดนั้น ๆ จะถูกนำมาใช้

ง. การตัดสินใจว่า การค้าลูกผสมซึ่งไม่ได้จัดอยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา จะก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ ต่อความอยู่รอดอันจะเกี่ยวข้องกับพ่อแม่ของลูกผสมนั้น ๆ ซึ่งอยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หรือต่อความอยู่รอดของพืชชนิดอื่น ซึ่งต้องถูกคุ้มครองโดย

จัดรวมเข้าไว้กับพวกเดียวกับพ่อแม่ของลูกผสมนั้น ๆ ด้วย

ความหมายตามข้อนี้คือ ลูกผสมซึ่งจะถูกบรรจุรวมไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาจะต้องมีพ่อหรือแม่ หรือทั้งพ่อและแม่อยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา และลูกผสมนั้นจะต้องปรากฏอยู่อย่างแน่ชัด ไม่กระทบกระทั่งจนถึงจำนวนซึ่งคงที่ในป่า (กล่าวคือลูกผสมที่เกิดโดยธรรมชาติซึ่งเป็นลูกผสมชนิดหรือแบบเดียวกัน)

การคำพิพากษาลูกผสมตามความหมายนี้ แบ่งเป็น 5 ลักษณะ คือ

ก. ถ้าพ่อและแม่พันธุ์ อยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลขใด ลูกผสมนั้นจะถูกจัดให้อยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลขนั้นด้วย

ข. ถ้าพ่อหรือแม่พันธุ์ อยู่ต่างบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา ลูกผสมนั้นจะถูกจัดให้อยู่ในบัญชีแนบท้ายที่มีความรัดกุมยิ่งกว่า เช่น พ่อพันธุ์อยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 แต่แม่พันธุ์อยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 ดังนั้นลูกผสมที่เกิดจากพ่อแม่พันธุ์คู่นี้จะถูกจัดรวมอยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1

ค. ถ้าพ่อหรือแม่พันธุ์ มีอยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหนึ่งและนอกบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาอีกหนึ่ง ลูกผสมจะถูกจัดรวมไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาที่ปรากฏนั้น เช่น พ่อพันธุ์อยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 แต่แม่พันธุ์อยู่นอกบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาใด ๆ ลูกผสมจะถูกจัดรวมอยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2

ง. ถ้าพ่อและแม่พันธุ์ อยู่นอกบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาใด ๆ ลูกผสมที่ได้มาจากพ่อแม่พันธุ์คู่นี้ จะต้องถูกพิจารณาให้อยู่ในบัญชีแนบท้ายใดบัญชีหนึ่ง โดยมีเงื่อนไขในการพิจารณาต่อไปนี้

- ง.1 การผลิตลูกผสมนั้นกระทบถึงความอยู่รอดของพ่อและ/หรือแม่พันธุ์ในป่า หรือ
- ง.2 การผลิตลูกผสมนั้นกระทบถึงความอยู่รอดของพืชป่าชนิดพันธุ์อื่น ซึ่งจะต้องได้รับความคุ้มครองในลักษณะเดียวกับพ่อและ/หรือแม่พันธุ์ของลูกผสมนั้น

จ. การค้าพืชป่าลูกผสมตามข้อ ก, ข, และ ค. จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้

- จ.1 ไม่กระทบถึงความอยู่รอดของพ่อแม่ของลูกผสมนั้น ซึ่งอยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา หรือ
- จ.2 ไม่กระทบถึงความอยู่รอดของพืชชนิดอื่น ซึ่งต้องถูกคุ้มครองโดยจัดรวมเข้าไว้ในพวกเดียวกับพ่อแม่ของลูกผสมนั้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า ถ้ากรณีเป็นไปตามข้อ ง. ลูกผสมใด ๆ ที่ได้มาจากพ่อแม่พันธุ์ซึ่งอยู่นอกบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาใด ๆ ลูกผสมนั้นก็ไม่ว่าจะถูกรวมไว้ในบัญชีแนบท้ายใด ๆ ของอนุสัญญาเลย เนื่องจากการที่พ่อแม่พันธุ์ไม่อยู่ภายใต้อนุสัญญาฯ เดสแล้ว ก็ย่อมหมายความว่าพืชป่าชนิดพันธุ์ดังกล่าวไม่ใช่ว่าชนิดพันธุ์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ แต่อาจเป็นไปได้ว่า บทอธิบายนี้ต้องการที่จะกำหนดไว้ล่วงหน้าต่อกรณีที่มีการค้นพบพืชป่าชนิดพันธุ์ที่อยู่นอกอนุสัญญาฯ เดสในภายหลังและมีการนำมาผลิตลูกผสมขึ้นก็ได้

การค้าพืชป่าลูกผสมดังอธิบายนี้ จะต้องประกอบไปด้วยกระบวนการซึ่งระบุไว้ในคอมติของที่ประชุมภาคีครั้งที่ 6 ข้อมติที่ 6.19 ด้วย

ในการประชุมใหญ่ของภาคีอนุสัญญาฯ เดส ครั้งที่ 6 ณ กรุงออตตาวา (Ottawa) ประเทศแคนาดา (Canada) ระหว่างวันที่ 12 ถึงวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2530 ที่ประชุมได้รับรองข้อมติที่ 6.19 เพื่อเพิ่มเติมข้อมติที่ 2.13 ดังนี้

ก. เพื่อเพิ่มเติมข้อมติที่ 2.13 ที่ประชุมตกลงว่าให้เพิ่มเติมข้อ ค. ของข้อมติที่ 2.13 ว่า ดังนั้น พืชลูกผสมที่เกิดจากการเพาะเลี้ยง (Artificially propagated hybrids) ซึ่งเกิดจากชนิดพันธุ์ที่ไม่ต้องมีคำอธิบายประกอบซึ่งอยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 (Unannotated appendix 1 species) หนึ่งชนิดหรือมากกว่าหนึ่งชนิด หรือลูกผสมที่เกิดจากชนิดอื่น จะถูกค้าได้โดยต้องมีใบรับรองว่าเกิดจากการเพาะเลี้ยง (เช่นเดียวกับวิธีการค้าชนิดพันธุ์ที่อยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 และลูกผสมของมันที่เกิดจากการเพาะเลี้ยง) และ

ข. เพื่อว่า ถ้าพืชป่าหรือพืชอื่นที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 เป็นชนิดที่ต้องมีคำอธิบายประกอบ (Annotated) (ภายใต้ข้อกำหนดของอนุสัญญาไซเตส ข้อที่ 15) ใบนุญาตส่งออก (หรือใบนุญาตส่งกลับออกไป) ตามที่ระบุไว้ในข้อมติที่ 2.13 ค. จำเป็นต้องมีสำหรับลูกผสมของพืชดังกล่าวทั้งหมดที่เกิดจากการเพาะเลี้ยง

หลักการเกี่ยวกับการค้าพืชป่าลูกผสมจากบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 นั้น ข้อสรุปที่อธิบายได้ชัดเจนที่สุดก็คือ จะต้องมีการรับรองการเพาะเลี้ยงและใบบรับรองการปลอดโรค (Plant health certification)* ประกอบการค้านั้นเสมอ¹⁵ ในกรณีที่เป็นลูกผสมจากบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 ซึ่งไม่ต้องมีคำอธิบายประกอบ (Unannotated) จะต้องมีใบบรับรองว่าเกิดจากการเพาะเลี้ยง แต่ถ้าเป็นกรณีที่ต้องมีคำอธิบายประกอบ (annotated) จะต้องมีใบบรับรองว่าเกิดจากการเพาะเลี้ยงและใบนุญาตส่งออก (หรือใบนุญาตส่งกลับออกไป) ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติข้อที่ 3, 4 หรือ 5 แล้วแต่ว่าลูกผสมนั้นถูกจัดรวมอยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาใด

อนึ่งการอธิบายประกอบ (annotation) คือการที่จะต้องอธิบายให้ความเข้าใจที่ชัดเจนว่าชนิดพันธุ์ดังกล่าวนี้เป็นชนิดพันธุ์ใดโดยเฉพาะเจาะจง รายละเอียดในคำอธิบายนี้จะชี้ให้เห็นความแตกต่างของชนิดพันธุ์ที่มีความคล้ายคลึงกัน ในกรณีของสัตว์ป่า นั้นการอธิบายประกอบอาจไม่มีรายละเอียดมากนัก ก็สามารถชี้เฉพาะลงไปได้ว่า เป็นชนิดพันธุ์ใด แต่ในกรณีของพืชป่าแล้ว พืชป่าแต่ละชนิดพันธุ์มีความเฉพาะตัวที่ใกล้เคียงกันมาก ลำพังการพิจารณาจากสภาพภายนอกเท่านั้น ในหลาย ๆ กรณีอาจไม่สามารถจำแนกให้เด่นชัดได้ เช่น พืชป่าในอันดับกล้วยไม้ (Order Orchidales) นั้นมีอยู่ถึง 4 ตระกูล

* เป็นศัพท์ทั่วไปคือใบบรับรองการปลอดโรคความหมายเดียวกับ

"Phytosanitary certificates"

¹⁵Willem Wijnstekers, The Evolution of CITES, PP.164-165

(Family) ทั้ง 4 ตระกูลรวมกันมีกว่า 20,000 ชนิดพันธุ์ (species) ซึ่งเกือบทั้งหมด อยู่ในสกุล Orchidaceae (Genus Orchidaceae) แต่ละชนิดพันธุ์อาจแบ่งได้เป็น ชนิดพันธุ์ย่อยอีก (Subspecies) เป็นต้น¹⁶

อย่างไรก็ตามการคำพิเคราะห์ปลูกผสมตามข้อมติที่ 6.19 นี้ มีปัญหาในการใช้อยู่ไม่น้อย เนื่องจากคำอธิบายประกอบที่กล่าวถึงนั้นค่อนข้างเคลือบคลุมและไม่ชัดเจน ตลอดจนไม่ทราบว่าเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาไซเตสข้อที่ 15 อย่างไร¹⁷ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปในหัวข้อ 1.3

3.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับคำอธิบายประกอบชนิดพันธุ์พืชป่า (Annotation)

เกี่ยวกับพืชป่าหรือพืชอื่นชนิดที่ต้องมีคำอธิบายประกอบ หรือชนิดที่ไม่ต้องมีคำอธิบายประกอบ หรือการอธิบายประกอบนั้น มีข้อน่าสังเกตอยู่หลายประการ

ประการแรก การรวมเอาพืชป่าและสัตว์ป่าชนิดที่มีรูปร่างหน้าตาคล้ายคลึงเข้าไปในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 ไม่ได้มีการกำหนดไว้ในอนุสัญญาไซเตสข้อที่ 2 วรรคแรก การให้มีคำอธิบายประกอบ (Annotation) ถึงชนิดพืชและสัตว์ป่าที่อยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 เพื่อจุดประสงค์ข้างต้นนั้นไม่เคยเกิดขึ้น¹⁸

ประการที่สอง อนุสัญญาไซเตส ข้อที่ 2 วรรค 2 ข. พบเพียงแต่ว่ามีการรวมเอาพืชและสัตว์ป่าที่มีรูปร่างหน้าตาคล้ายคลึงกับพืชป่าและสัตว์ป่าในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 เข้าไว้ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 ด้วยเท่านั้น โดยเพียงแต่อ้างถึง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶อรุณรัตน์ ปณีภาพเทวา, บรรณาธิการ, "ยุคทองของกล้วยไม้ไทย", วารสารเลขาธิการเกษตร 116 (กันยายน 2529) : 20.

¹⁷Willem Wijnstekers, The Evolution of CITES, P.165.

¹⁸Ibid., P.7.

อนุสัญญาไซเตสข้อที่ 2 วรรค 2 ก. แต่ไม่ใช้ข้อที่ 2 วรรคแรก อย่างไรก็ตามข้อที่
 1.1 ได้มีการให้ไว้ซึ่งข้อกำหนดในการรวมเอาพืชและสัตว์ป่าชนิดที่ละม้ายคล้ายคลึงกับชนิดที่
 แนบท้ายหมายเลข 1 เข้าไว้ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2

ประการที่สาม ในการประชุมใหญ่ของภาคีครั้งที่ 2 มีการเสนอที่จะ
 ต้องมีคำอธิบายประกอบในการที่จะนำชื่อพืชป่าและสัตว์ป่าเข้ามาอยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข
 2 เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกในการพิสูจน์ทราบโดยประเทศภาคี ในเรื่องของเหตุผลใน
 การรวมพืชและสัตว์ป่าดังกล่าวเข้าไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา สิ่งนี้เป็นความคิดที่จะช่วย
 เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการในประเทศผู้ส่งออกที่จะกำหนดสถานะภาพภัยทั่วไปของพืชและสัตว์ป่า
 นั้น

ในข้อที่ 2 หลักการเบื้องต้นนั้นกำหนดว่า

1. บัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 ให้รวมถึงชนิดพันธุ์ทุกชนิดที่โดยผลของ
 การค้าทำให้หรืออาจทำให้สูญพันธุ์ได้ การค้าตัวอย่างพันธุ์ชนิดเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบ
 ข้อบังคับที่รัดกุมเป็นพิเศษ เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อการอยู่รอดของชนิดพันธุ์ดังกล่าว และจะ
 อนุญาตให้ทำการค้าเฉพาะในกรณีพิเศษเท่านั้น

2. บัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 ให้รวมถึง

(ก) ชนิดพันธุ์ทุกชนิดซึ่งถึงแม้ว่าในขณะที่จะยังไม่นำเกรงว่าจะ
 สูญพันธุ์ แต่อาจสูญพันธุ์ได้ เว้นแต่ตัวอย่างพันธุ์ชนิดดังกล่าวจะอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับที่
 รัดกุม เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มีการใช้ประโยชน์อันเป็นผลกระทบต่ออยู่รอดของชนิดพันธุ์นั้น และ
 (ข) ชนิดพันธุ์อื่น ๆ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับเพื่อให้
 การค้าตัวอย่างพันธุ์บางชนิดที่อ้างถึงในอนุวรรค (ก) ของวรรคนี้ อยู่ภายใต้การควบคุมอัน
 มีประสิทธิภาพ

อาจกล่าวได้ว่าในบัญชีแนบท้ายหลายเลข 1 ไม่ได้รวมเอาเรื่องการมี
 คำอธิบายประกอบไว้ด้วย (ข้อที่ 2 วรรคแรก) ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 ก็ไม่ได้รวม
 เอาเรื่องการมีคำอธิบายประกอบจากข้อที่ 2 วรรคแรก ไว้อีก ดังนั้นจึงเป็นที่สงสัยว่า ใน
 กรณีที่สัตว์ป่าหรือพืชป่าที่ละม้ายคล้ายคลึงกับที่ระบุในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 และจะต้องมี



คำอธิบายประกอบ จะให้ทำอย่างไร แม้ข้อมติที่ 1.1 จะกำหนดให้เข้าอยู่ในบัญชีแนบท้าย หมายเลข 2 ซึ่งแสดงว่าชนิดพันธุ์ดังกล่าวนั้น (คล้ายคลึงกับชนิดพันธุ์ในบัญชีแนบท้าย หมายเลข 1) จะกลายเป็นชนิดพันธุ์ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 ไปในที่สุด ก็ไม่ทำให้การใช้คำอธิบายประกอบมีผลที่แตกต่างจากการไม่ต้องมีคำอธิบายประกอบแต่ประการใด เพราะหากชนิดพันธุ์ซึ่งละม้ายคล้ายคลึงกับบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 นั้น เป็นชนิดที่ถูกบรรจุอยู่แล้วในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 การมีคำอธิบายประกอบก็ไม่จำเป็นต้องจำเป็น แต่ถ้าชนิดพันธุ์ดังกล่าวไม่อยู่ในบัญชีแนบท้ายใด เพียงแต่ละม้ายคล้ายคลึงกับในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 เท่านั้น กลับจะต้องถูกบรรจุอยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 ดังนั้นชนิดพันธุ์ทั้งสองไม่ว่าในหรือนอกอนุสัญญาไซเตสก็จะต้องถูกถือรวมอยู่ในอนุสัญญาไซเตสด้วยอย่างนั้นหรือ? ไม่มีคำอธิบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่เด่นชัดและเป็นข้อยุติจากเลขาธิการไซเตสจนกระทั่งปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาข้อสังเกตประการที่สาม หากว่าจุดประสงค์เพียงเพื่อเป็นความคิดในการกำหนดสถานะภาพโดยทั่วไปของชนิดพันธุ์แล้ว ก็เห็นว่าเป็นทางปฏิบัติในการทำงานของสนับสนุนการกำหนดให้ชนิดพันธุ์ใด ตกอยู่ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาใดเท่านั้น ไม่ควรมีความสำคัญต่อเนื้อไปจนถึงลูกผสมซึ่งจะต้องค้าด้วย อันเป็นการสร้างความเข้าใจที่สับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ที่จะต้องใช้ดุลยพินิจในการกำหนดวิธีการในทางการค้าตามบทบังคับที่ใช้กับแต่ละบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาและต่อผู้ค้าด้วยว่ากรณีคำอธิบายประกอบนี้จะถือเป็นการเคร่งครัดหรือไม่และอย่างไร

3.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการค้าพืชป่าในกรณีที่เป็นชิ้นส่วนที่ได้มาจากพืชป่า

ในการประชุมใหญ่ของภาคีอนุสัญญาไซเตสครั้งที่ 4 ณ กรุงกาบรอน (Gaborone) ประเทศ บอตส์วานา (Botswana) ระหว่างวันที่ 19 ถึงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2526 ที่ประชุมได้รับรองข้อมติที่ 4.24 ซึ่งเป็นความตกลงเกี่ยวกับเรื่องชิ้นส่วนหรือส่วนที่ได้มาจากพืชป่าที่อยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 และ 3 และสัตว์ป่าที่อยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 3 โดยมีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้ คือ

ก. การค้าชิ้นส่วนและส่วนที่ได้มาจากพืชที่ดูออกว่าเป็นชนิดที่อยู่
ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 และ 3 ต้องถูกควบคุมอยู่ภายใต้อนุสัญญา นอกเสียจากว่า
ตัวอย่างพันธุ์ดังกล่าวถูกระบุไว้ยกเว้นและด้วยจุดประสงค์ดังกล่าวนี้ ข้อเสนอในการรวม
เอาพืชชนิดใด ๆ เข้าไว้ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 หรือ 3 จะต้องระบุด้วยว่าชิ้นส่วน
และส่วนที่ได้มาจากพืชดังกล่าวถูกยกเว้น

ข. การค้า เมล็ด (seeds) สปอร์ (spores) การเลี้ยงเนื้อเยื่อ
(tissue cultures) และไม้ตัดดอกของกล้วยไม้ที่ขยายพันธุ์โดยการเพาะเลี้ยง (cut
flowers of artificially propagated hybrids) ของพืชซึ่งอยู่ในบัญชีแนบท้าย
หมายเลข 2 และ 3 จะไม่ถูกควบคุม

ค. การค้าชิ้นส่วนหรือส่วนที่ได้มาจากพืชใด ๆ ที่ในปัจจุบันหรือใน
อนาคตมีรายชื่ออยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 หรือ 3 จะไม่ถูกควบคุม ถ้ามีการยอมรับ
โดยที่ประชุมของประเทศภาคี (อนึ่งข้อมติที่ 6.18 ที่ประชุมของประเทศภาคีได้กำหนดคำห้
ละอองเกสร (pollen และ pollinia) และไม้ที่งอกจากเมล็ดซึ่งอยู่ในขวด (flasked
seedling cultures) เป็นสิ่งที่กำหนดยกเว้นสำหรับพืชที่อยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2
และ 3 นอกเหนือไปจากเมล็ด สปอร์ การเลี้ยงเนื้อเยื่อ และไม้ตัดดอกของกล้วยไม้ที่เกิด
จากการเพาะเลี้ยงตามที่ระบุในข้อมติที่ 4.24 ข. ข้างต้น)¹⁹

ปัญหาเกี่ยวกับกรณีข้างต้นนี้ ได้แก่ การระบุให้ชิ้นส่วนและส่วนที่ได้มา
จากพืชที่ดูออกว่าเป็นชนิดที่อยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 และ 3 เป็นข้อยกเว้นบทบัญญัติ
ของอนุสัญญาฯ เดานั้น จะทำได้ด้วยเหตุผลในข้อใด เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติในอนุสัญญาฯ ที่
เปิดช่องให้กระทำได้ เว้นแต่จะอยู่ในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการขอแก้ไขบัญชีแนบท้ายอนุสัญญา
ตามข้อที่ 15 หรือที่ 16 เท่านั้น ซึ่งก็ดูไม่ตรงกับความประสงค์ของทั้ง 2 ข้อนั้น

¹⁹Ibid., P.3.

นอกจากนี้ในกรณีของการยอมรับโดยที่ประชุมของภาคีดังกล่าว จะบังคับตามบทบัญญัติใด สามารถนำบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขบัญชีแนบท้ายอนุสัญญามาใช้หรือไม่ ไม่มีคำอธิบายในเรื่องนี้ให้เป็นแนวทาง อนึ่งหากภาคีไม่ยอมรับตามข้อ ค. นี้ การค้าชิ้นส่วนหรือส่วนที่ได้มาจากพืชใด ๆ ก็จะต้องถูกควบคุมภายใต้อนุสัญญาไซเตสซึ่งระบุอยู่แล้วในข้อ ก. แม้ว่าจะไม่กำหนดว่าต้องเป็นที่ยอมรับของที่ประชุมภาคี การที่จะค้าได้โดยไม่ถูกควบคุมก็ต้องผ่านมติเห็นชอบจากที่ประชุมอยู่ดี เพราะถึงอย่างไรการจะปฏิบัติตามข้อ ก. คงต้องมีบทบัญญัติข้อใดข้อหนึ่งมารองรับอย่างแน่นอน ซึ่งในการศึกษานี้ไม่มีข้อมูลที่มากพอจะอธิบายได้แจ่มชัด

3.1.5 ปัญหาเกี่ยวกับการทำเครื่องหมายบนชนิดพันธุ์พืชป่า (Marking)

อนุสัญญาไซเตสข้อที่ 7 วรรค 7 วางหลักการเอาไว้ว่า

ในกรณีอันเหมาะสมและอาจกระทำได้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการอาจ

ประทับตราเครื่องหมายบนตัวอย่างพันธุ์ใด ๆ เพื่อช่วยในการจำแนกตัวอย่างนั้น ๆ เพื่อความมุ่งประสงค์แห่งการนี้ "เครื่องหมาย (Mark)" หมายถึง เครื่องหมายใด ๆ ซึ่งไม่อาจลบได้ รอยพิมพ์ตราตะกั่ว หรือวิธีการอื่นที่เหมาะสมเพื่อใช้ในการระบุตัวอย่างพันธุ์บรรดาที่ออกแบบในลักษณะที่จะทำปลอมแปลงโดยบุคคลที่ไม่ได้รับมอบหมายให้ยากที่สุด

การทำเครื่องหมายของตัวอย่างพันธุ์ได้กลายเป็นเรื่องสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตลอดเวลาหลายปีที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ก็เพราะการเพิ่มจำนวนขึ้นของตัวอย่างพันธุ์ของชนิดพันธุ์ชนิดพันธุ์ย่อย หรือประชากรนั้น ๆ ซึ่งตัวอย่างพันธุ์ดังกล่าวต้องถูกจัดเข้าไว้ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 หรือบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 อย่างใดอย่างหนึ่ง

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่พบทั่วไปก็คือว่าจะมันใจได้อย่างไรว่าตัวอย่างพันธุ์ซึ่งเข้ามาสู่การค้าระหว่างประเทศเป็นอันเดียวกับที่มีการออกใบอนุญาตและใบรับรองนั้น²⁰

²⁰Ibid., pp.49-51.

จากการตระหนักถึงเหตุผลที่เพิ่มขึ้นต่อการระบุตัวอย่างพันธุ์ว่าอยู่ใน บัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 หรือบัญชีแนบท้ายหมายเลข 2 นี้ ทำให้การประชุมครั้งที่ 7 ของประเทศภาคีได้รับรองข้อมติที่ 7.12 เกี่ยวกับข้อกำหนดของการทำเครื่องหมาย สำหรับการค้าตัวอย่างพันธุ์ของเหล่าชนิดพันธุ์ที่อยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 และบัญชี แนบท้ายหมายเลข 2 โดย

มติที่ประชุมจะมีข้อกำหนดทั่ว ๆ ไปซึ่งเกี่ยวกับการจำแนกตัวอย่างพันธุ์ ที่มีชีวิต อันได้แก่

ก. ระบบการทำเครื่องหมายใด ๆ ซึ่งกำหนดให้เป็นการติดแผ่นป้าย (Tag) แถบ (Band) หรือป้ายแผ่นเดียวที่ทำเป็นเครื่องหมาย (Uniquely Marked Label) อื่น ๆ หรือการทำเครื่องหมายบนส่วนของร่างกาย จะทำได้ก็ต่อเมื่ออยู่ภายใต้ การดูแลควบคุมโดยมนุษย์ โดยกระทำอย่างเรียบร้อย และต้องสอดคล้องกับพฤติกรรมตาม ธรรมชาติของตัวอย่างพันธุ์นั้น ๆ

ข. การฝัง "ไมโครชิป" (Microchip) ที่มีรหัส ถูกยอมรับในชั้น การทดลองสำหรับตัวอย่างพันธุ์ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 ที่เกิดจากการเพาะเลี้ยงที่มี ค่าสูงซึ่งถูกค้าในระหว่างประเทศ และต้องถูกกำหนดโดยคณะกรรมการฝ่ายสัตว์ (Animal Committee) และประเทศภาคีที่เกี่ยวข้อง และ

ค. เรื่องราวทั้งหมดเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความสำเร็จของการ จำแนกสัตว์และการออกกฏข้อบังคับในการค้าของตัวอย่างพันธุ์โดยการไร้เทคโนโลยีไมโคร ชิป จะถูกทบทวนโดยที่ประชุมประเทศภาคี

ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจำแนกชิ้นส่วนหรือส่วนที่ได้มาจากตัวอย่าง พันธุ์ใด ๆ มติที่ประชุมได้ตกลงว่า

ก. เกี่ยวกับชนิดพันธุ์ที่เกิดจากการเพาะเลี้ยงหรือนำมาจากป่าแล้วนำ มาเลี้ยงไว้ ซึ่งร้องขอโดยประเทศภาคีใดประเทศหนึ่ง สำนักเลขานุการจะเป็นผู้จัดซื้อและ เผยแพร่ป้ายที่มีรหัส หรือตราประทับที่เหมาะสม ซึ่งประเทศภาคีที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็นผู้ รับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว

ข. คณะกรรมการฝ่ายสัตว์ จะเป็นผู้เตรียมการออกข้อกำหนดการทำเครื่องหมายสำหรับการจำแนกตัวอย่างพันธุ์ที่มีลักษณะคล้ายคลึง (Look-like species) เพื่อจุดประสงค์ของการพัฒนาวิธีการและระบบการทำเครื่องหมายที่ปฏิบัติได้ และรายงานความก้าวหน้าต่อที่ประชุมของประเทศไทยในครั้งต่อไป

ที่ประชุมของประเทศไทยไม่เพียงแต่กำหนดความต้องการของการทำเครื่องหมายตัวอย่างพันธุ์โดยการเพิ่มเติมข้อคิด แต่ยังได้กำหนดให้การค้าตัวอย่างพันธุ์ใด ๆ ให้อยู่ในระดับการทำเครื่องหมายที่บังคับไว้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อคิดเฉพาะที่รับรองแล้วด้วย แต่ก็เป็นที่แน่ชัดว่ายังมีอีกหลายสิ่งที่จะต้องกระทำอีกมาก

ตัวอย่างพันธุ์ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 ที่เกิดจากการเพาะเลี้ยงนั้น ข้อคิดที่ 2.12 (ง) ระบุว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจของประเทศที่ส่งออกสัตว์มีชีวิต ชิ้นส่วนหรือส่วนที่ได้มาจากตัวอย่างพันธุ์ซึ่งเกิดจากการเพาะเลี้ยงของชนิดพันธุ์ที่อยู่ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 หากเป็นไปได้ต้องพยายามที่จะทำให้มั่นใจได้ว่า ตัวอย่างพันธุ์ดังกล่าวสามารถที่จะถูกตรวจสอบได้โดยวิธีอื่น ๆ นอกเหนือจากเอกสารเพียงอย่างเดียว

มติที่ประชุมข้อ 5.16 ได้ชี้แนะให้คณะกรรมการฝ่ายเทคนิค (Technical Committee) ทำการทบทวนและพัฒนาข้อสนับสนุนถ้าหากจำเป็นสำหรับการพิจารณา ในการประชุมประเทศไทยครั้งที่ 6 เกี่ยวกับเรื่องการจัดให้มีการรายงานและตรวจสอบการปฏิบัติของผู้เพาะเลี้ยงและผู้นำสัตว์จากป่ามาเลี้ยง ตลอดจนเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยงพืชป่าด้วย ซึ่งภายหลังการประชุมภาคีครั้งที่ 6 แล้ว ก็ปรากฏรายละเอียดทางเทคนิคและวิชาการเพิ่มขึ้นมากมาย ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับประเทศไทยในเรื่องความเชี่ยวชาญพอสมควร

อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการทำเครื่องหมายนั้น เป็นปัญหาภายในของภาคีหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณของประเทศที่กำลังพัฒนา อาทิ ในแอฟริกาและเอเชีย รวมทั้งประเทศไทยด้วย

3.1.6 แนวทางของประเทศไทย

ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตสขาดความชัดเจนดังกล่าวมานั้น ไม่เพียงแต่สร้างปัญหาให้กับประเทศไทยในการศึกษาทำความเข้าใจเพื่อนำไปกำหนดกฎระเบียบในทางปฏิบัติเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาเช่นเดียวกันในประเทศภาคีอื่น ๆ อีกจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายซึ่งสามารถรองรับอนุสัญญาไซเตสในเรื่องของพืชป่าโดยตรง ดังนั้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ จึงมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติพันธุ์พืชฉบับใหม่²¹ เพื่อแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ให้สามารถรองรับอนุสัญญานี้ได้ และเป็นการค่อนข้างแน่นอนว่าร่างพระราชบัญญัติพันธุ์พืชฉบับใหม่ จะสามารถนำออก บังคับในอนาคตอันใกล้ สมควรที่จะได้หยิบยกประเด็นเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยง มาพิจารณาถึงผลดีและเสียจากบทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้

พืชป่าที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยงตามความหมายของอนุสัญญาไซเตส โดยข้อมติที่ 2.12 นั้น อาจได้รับการกำหนดห้ามขึ้นได้โดยกฎกระทรวง ทั้งนี้เนื่องจากในร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้ระบุนิยามของคำว่า "การขยายพันธุ์เทียม" ไว้ในมาตรา 3 ดังระบุว่า

"การขยายพันธุ์เทียม" หมายความว่า การขยายพันธุ์ที่ไม่ใช่การขยายพันธุ์โดยธรรมชาติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนด (วรรค 10)

จากนิยามดังกล่าวนี้ อย่างน้อยมีประเด็น 2 ประเด็นที่จะต้องพิจารณาให้ชัดเจน ประเด็นแรกหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดี (หมายถึงอธิบดีกรมวิชาการเกษตร) กำหนดในกฎกระทรวงนั้นจะสอดคล้องตามความหมายของข้อมติที่ 2.12 นี้มากน้อยเพียงใด ประเด็นที่สอง การกำหนดความหมายไว้อย่างกว้าง ๆ เช่นนี้ จะทำให้เกิดความบกพร่องในสาระสำคัญที่เป็นประโยชน์บางประการหรือไม่

²¹ ขณะนี้ (2535) ได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

สำหรับประเด็นแรก หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่สอดคล้องกับข้อมติที่ 2.12 แล้ว ผลดีย่อมได้แก่ การยอมรับนับถือจากภาคีสัญญาเขตสหประชาชาติว่า มีการยอมรับในระดับระหว่างประเทศนั่นเอง แต่ผลเสียอาจเกิดขึ้นได้ หากการกำหนดนั้นเคร่งครัดจนเกินไป ซึ่งอาจไม่สามารถปกป้องผลประโยชน์ในเชิงการสนับสนุนผู้ผลิตพืชป่าเพื่อการส่งออกได้ หมายความว่า หากเคร่งครัดตามข้อมติที่ 2.12 มากเกินไป ผลเสียส่วนหนึ่งจะตกแก่ผู้ผลิตรายย่อย ที่ไม่มีทุนและเทคโนโลยีที่มากพอ ให้สามารถผลิตและขยายตัวทางธุรกิจได้มากเท่าที่ควรและอย่างคล่องตัว อธิบดีจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขยายพันธุ์เทียมดังกล่าว ให้อยู่บนพื้นฐานของข้อมติที่ 2.12 โดยต้องตระหนักถึงผลประโยชน์ของประเทศในแง่ของการลงทุน การขยายกำลังการผลิตและธุรกิจ ตลอดจนส่งเสริมให้การขยายพันธุ์เทียมสามารถกระทำได้อย่างง่าย สะดวก และสามารถทำได้แม้ในระดับเกษตรกรทั่วไปที่ยังมีเทคโนโลยีและทุนไม่มากพอต่อการผลิตเพื่อการส่งออกด้วย

ในประเด็นที่สอง การกำหนดความหมายไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า "ที่ไม่ใช่การขยายพันธุ์โดยธรรมชาติ" และออกเป็นกฎกระทรวงนั้น มีผลดีในแง่ของการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์และวิธีการให้เท่าทันกับกาลสมัย แต่ก็อาจมีผลเสียในกรณีที่อธิบดีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้ไม่ชัดเจนในรายละเอียด หรือมีการใช้ถ้อยคำเคลือบคลุม เมื่อนำไปปฏิบัติจริงคล้อยพันใจในการบังคับใช้หรือการตีความ จะตกอยู่แก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการซึ่งอาจขาดระเบียบแบบแผนที่ต้องตามหลักวิชาการอย่างเป็นหน่วยงานเดียวกัน (in concert) แม้ว่าอาจได้รับการพิจารณาวินิจฉัยจากอธิบดีในชั้นซึ่งเป็นปัญหาทางปฏิบัติตั้งว่า แต่ขั้นตอนในการพิจารณานั้นก็จะกินเวลาไม่น้อย ขาดความคล่องตัวในการดำเนินการได้ในระดับหนึ่งทีเดียว ดังนั้นก่อนอธิบดีจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้เป็นการแน่นอน อธิบดีควรมีการศึกษาวิจัยนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอย่างถ่องแท้ ตลอดจนตระหนักถึง ลักษณะในทางปฏิบัติให้แน่ใจว่าจะสามารถอำนวยความสะดวกให้กับผู้ผลิตทั้งรายใหญ่และรายย่อยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เช่นเดียวกับการพิจารณาของอธิบดีเพื่อออกเป็นกฎกระทรวงในมาตรา

"ผู้ใดประสงค์จะขยายพันธุ์เทียมพืชอนุรักษ์เพื่อการค้า ให้ยื่นคำขอเป็นหนังสือเพื่อขอขึ้นทะเบียนสถานที่เพาะเลี้ยงพืชอนุรักษ์ต่อกรมวิชาการเกษตร

การขอขึ้นทะเบียนและการขึ้นทะเบียนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ใบสำคัญการขึ้นทะเบียนสถานที่เพาะเลี้ยงพืชอนุรักษ์ ให้ใช้ได้ห้าปีนับแต่วันออกใบสำคัญการขึ้นทะเบียน"

ประกอบกับมาตรา 29 ทวิ ระบุว่า

ให้พืชที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์ ซึ่งรัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา เป็นพืชอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัตินี้ (คืออนุสัญญาไซเตสนั้นเอง)

และในมาตรา 3 ระบุว่า

"พืชอนุรักษ์" หมายความว่า พืชชนิดที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์ ซึ่งรัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา (วรรค 9) และ

"สถานที่" หมายความว่า ที่ อาคาร หรือส่วนของอาคาร และหมายความรวมถึงบริเวณของสถานที่ด้วย (วรรค 18)

การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอขึ้นทะเบียนและการขึ้นทะเบียนสถานที่เพาะเลี้ยงพืชอนุรักษ์นั้น แท้จริงเป็นหลักเกณฑ์ที่ขยายนิยามคำว่า "สถานที่" ดังระบุข้างต้น บัญชีแนบท้ายหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขนั้นควรตั้งอยู่บนความสมเหตุสมผลระดับใด กฎกระทรวงควรตระหนักถึงผู้เพาะเลี้ยงรายย่อยมากน้อยเพียงใด แนวทางของกฎกระทรวงเพื่อการนี้จึงควรเป็นไปในทำนองเดียวกันกับที่กล่าวมาแล้วในเรื่องการขยายพันธุ์เทียม

อนึ่งเมื่อบัญญัติ มาตรา 29 ทวิแล้ว ไม่ควรระบุนิยามของคำว่า "พืชอนุรักษ์" ไว้ในมาตรา 3 หรือหากนิยามในมาตรา 3 แล้ว ก็ไม่ควรมีมาตรา 29 ทวิอีก ควรเลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งไม่เห็นประโยชน์จากการบัญญัติซ้ำอีกเช่นนี้

สำหรับการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับเรื่องที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวข้องกับข้อที่ 7
วรรค 4 และ 5 ของอนุสัญญาไซเตสนั้น ได้แก่ การกำหนดให้แน่ชัดว่าพืชป่าที่ได้มาจากการ
เพาะเลี้ยงนั้นสามารถค้าได้และระเบียบเกี่ยวกับใบรับรองที่ออกแทนใบรับรองตาม
อนุสัญญาไซเตสข้อที่ 3, 4 และ 5 ก็ควรชัดเจนและง่ายต่อการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่
ตลอดจนเข้าใจได้ง่ายสำหรับผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการ เพื่อประโยชน์ต่อการค้าและการ
อนุรักษ์ อันจะเป็นความร่วมมือที่มีประสิทธิผลระหว่างภาครัฐและเอกชน

หลักฐานหนึ่งซึ่งช่วยในการยืนยันว่าพืชป่าที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยงนั้น
สามารถค้าได้ ซึ่งครั้งหนึ่งเคยสับสนในความเข้าใจระหว่างผู้ผลิต (ผู้ประกอบการ) กับ
หน่วยงานของรัฐบาลไทย ได้แก่ หนังสือลงวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2533 ของ นายเกอ
ฟาน เฟียด (เจ้าหน้าที่ฝ่ายพืชของไซเตส) เกี่ยวกับการผสมเทียม ความตอนหนึ่งว่า

"ถ้าผู้เลี้ยงกล้วยไม้ในประเทศไทยรู้สึกว่ ไซเตสขัดขวางการค้าขาย
ก็คงเป็นเพราะไม่ได้รับรู้กฎบางข้อที่สนับสนุนให้ซื้อขายไม้ผสมเทียมได้"

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับการค้าพืชป่าที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยงนั้น จะ
ต้องเป็นไปตามข้อบังคับของอนุสัญญาไซเตส ดังนี้

ก. การค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับพืชในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1
จะต้อง

ก.1 การค้าพืชตระกูลต่าง ๆ ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1
ซึ่งนำเอามาจากป่าไม่ได้รับการอนุญาต ยกเว้นกรณี
สอดคล้องกับข้อบังคับในข้อที่ 3 ของอนุสัญญานี้

ก.2 การค้าพืชที่ผสมเทียมในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1 จะ
ต้องเป็นไปตามข้อที่ 7 วรรค 4 และ 5 ซึ่งได้รับการ
ตีความตามข้อมติที่ 2.12

ข. ไม้ป่าที่ถูกเก็บมาเลี้ยงเป็นระยะเวลาหนึ่ง ยังคงถือเป็นไม้ป่าอยู่
(พืชป่า) หน่อหรือต้นที่แตกใหม่ที่ได้อมาจากต้นเดิม ภายใต้สภาวะที่ถูกควบคุม จึงถือว่าเป็น
ไม้ (พืช) ผสมเทียม

ดังนั้นโดยพื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับการค้าพืชป่าที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยงดังกล่าวข้างต้นเป็นที่ชัดเจนต่อหน่วยงานของรัฐ การกำหนดแนวทางเพื่อออกระเบียบข้อบังคับ (กฎกระทรวง) ในทางปฏิบัติก็ควรดำเนินการตามแนวทางข้างต้นประกอบกับตระหนักถึงการส่งเสริมการผลิต การประกอบการ และการส่งออก ให้มีมากยิ่งขึ้นด้วย ทั้งในระดับรายใหญ่และรายย่อย

สำหรับพืชป่ากลุ่มสมนั้นควรบัญญัติรวมไว้ในบทกำหนดเกี่ยวกับพืชป่าที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยงนี้ด้วย เพื่อให้มีความสอดคล้องกันทางปฏิบัติ กรณีที่ใหม่เป็นการชัดเจน ในบทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตส ก็ควรเปิดช่องให้สามารถออกกฎระเบียบในภายหลังได้ เมื่อความไม่ชัดเจนนั้นได้เป็นที่ยุติในระดับระหว่างประเทศ เช่น ในเรื่องของคำอธิบายประกอบ เป็นต้น ส่วนเรื่องการทำเครื่องหมายคงต้องเป็นภาระด้านนโยบายของรัฐบาลที่จะสนับสนุนค่าใช้จ่ายเป็นงบประมาณในด้านนี้ ทั้งในส่วนของขวัญอุปกรณ์และการสร้างบุคลากรที่ชำนาญการ

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายไทย

3.2.1 ปัญหาอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับพืช

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายในเรื่องพืชที่ใช้ในการให้ความคุ้มครองและควบคุมบรรดาพรรณพืชทั้งหลาย ตลอดจนในทางการค้าอยู่ 2 ฉบับที่สำคัญ ได้แก่พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ฉบับหนึ่ง กับพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 อีกฉบับหนึ่ง แต่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ก็ไม่มีวัตถุประสงค์ตลอดจนสาระสำคัญที่สอดคล้องกับอนุสัญญาไซเตสแต่อย่างใด

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 มุ่งต่อการส่งเสริมเกษตรกรให้สามารถผลิตและค้าพืชพรรณของตนเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ส่วนวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ก็มุ่งต่อการควบคุมโรคและศัตรูพืชในการนำเข้าและส่งออกเป็นหลัก ตลอดจนพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวก็ไม่ปรากฏบทบัญญัติในเรื่องของพืชป่าตามอนุสัญญาไซเตสอีกด้วย

3.2.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศและของประชาชนขึ้นอยู่กับ การเกษตรเป็นสำคัญ แต่ปรากฏว่าการเพาะปลูกของเกษตรกรให้ผลต่อโร้น้อยกว่าที่ควร จะได้รับ และผลิตผลยังมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน เมื่อมีการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ สินค้าเกษตรของประเทศไทยจึงตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบทั้งด้านคุณภาพและราคา ซึ่งเป็น ผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศโดยตรง ทั้งนี้เพราะประเทศไทยยังขาดการส่งเสริม และการควบคุมการใช้พันธุ์พืชที่ดี และยังปล่อยให้มีการประกอบการค้าพันธุ์พืชโดยเสรีไม่มี การควบคุม ทั้ง ๆ ที่มีผู้สั่งพันธุ์พืชจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายภายในประเทศและมี การผลิตพันธุ์พืชจำหน่ายแก่เกษตรกรเพิ่มขึ้นมาก และปรากฏว่ามีการจำหน่ายพันธุ์พืชเสื่อม คุณภาพและพันธุ์พืชปลอมปนอยู่เสมอ นอกจากนั้นยังมีการโฆษณาเท็จหรือเกินความเป็นจริง เกี่ยวกับคุณภาพของพันธุ์พืชเป็นการหลอกลวงให้เกษตรกรได้รับความเสียหาย ดังนั้นเพื่อให้ เกษตรกรได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอ และผู้ประกอบการค้าพันธุ์พืชสามารถดำเนิน กิจการไปด้วยดี ควรให้มีกฎหมายว่าด้วยพันธุ์พืชเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมเกษตรกรรม และเศรษฐกิจของประเทศขึ้น²²

กล่าวโดยสรุปก็คือ พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ที่ ได้ร่างขึ้นมาก็เพื่อคุ้มครองเกษตรกรให้ใช้เมล็ดพันธุ์ที่ดี คือให้เกษตรกรที่ผลิตเมล็ดพันธุ์ส่ง ออก มีการควบคุมให้มีคุณภาพที่ดี เพื่อยกระดับคุณภาพที่ดี เพื่อให้ผู้ประกอบการกิจการพันธุ์พืช ปฏิบัติตาม กฎหมายและเพื่อสงวนพันธุ์ดีไว้ในประเทศนั่นเอง

²² "พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518", ราชกิจจานุเบกษา 92 (19

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดห้ามพืชสงวน (มาตรา 29) พืชพืชควบคุมและพืชพืชรับรอง (มาตรา 3) วิธีการขออนุญาตเกี่ยวกับ พืชเหล่านั้น ตลอดจนการควบคุมดูแลและการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ ราชอาณาจักรตามพระราช- บัญญัตินี้ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนที่สูงที่สุดคือโทษจำคุกต่ำสุดคือการ เพิกถอนการอนุญาตเกี่ยวกับ พืชเหล่านั้น

พระราชบัญญัติพืชฉบับนี้กำหนดห้ามพืชควบคุมไว้ 28 ชนิดด้วยกัน ส่วนมากเป็นเมล็ดพืชไร่ พืชผัก ประกาศคุณภาพมาตรฐาน ควบคุมการออก เช่น ข้าวเปลือกต้องมีเปอร์เซ็นต์ความงอกไม่ต่ำกว่า 80% ถ้าต่ำกว่า 80% จะมีการสั่ง ห้ามค้าเพราะผิดกฎหมาย และมีสิ่งเจือปนได้แก่เพียง 2% เป็นต้น

สำหรับการกำหนดเกี่ยวกับพืชสงวนมี 7 ชนิดด้วยกัน คือ ทุเรียนทุกพันธุ์ ยกเว้นผลและเมล็ดสามารถส่งออกได้ ส้มโอ อุ่นง่าม ลิ้นจี่ทุกพันธุ์ ยกเว้นผลและเมล็ดสามารถส่งออกได้ มะพร้าวแก่พันธุ์เล็กที่มีลักษณะน้ำหนักผลแก่ต่ำกว่า 1,000 กรัม เส้นรอบวงต่ำกว่า 50 เซนติเมตร ยกเว้นมะพร้าวผลสดที่นำไปรับประทานได้ และมะขามทุกพันธุ์ยกเว้นฝักและเมล็ดสามารถส่งออกได้

ชนิดผลไม้มทั้ง 7 ชนิด ห้ามส่งออกวันแต่ได้รับอนุญาตเป็น หนังสือจากรัฐมนตรีและ เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการทดลองหรือวิจัยในทางวิชาการ เท่านั้น

จากข้อกำหนดพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นว่า ไม่มีเรื่อง ที่เกี่ยวกับพืชป่าตามอนุสัญญาไซเตสระบุ ตลอดจนไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเพาะเลี้ยงหรือ การขยายพันธุ์เทียมแต่อย่างใด ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนวิธีการที่กำหนด ตามอนุสัญญาไซเตส อาทิ ใบรับรองการอนุญาตต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการและวิชาการ รวมทั้งในเรื่องของการทำเครื่องหมายระบุชนิดพันธุ์ตามอนุสัญญาไซเตสอีกด้วย

3.2.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ พระราช บัญญัติป้องกันโรคและศัตรูพืช พ.ศ. 2495 บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการควบคุม และกักพืชได้ต่อเมื่อพืชที่ได้นำเข้ามาในประเทศ เป็นศัตรูพืชตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่ง

อาจจะทำให้โรคพิษต่าง ๆ ระบาดแพร่หลายได้ในระหว่างนำพินั้นเข้ามาในประเทศ ก่อนที่จะมีการควบคุมและกักพิษไว้ นั้นไม่สำเร็จตามความมุ่งหมายที่จะป้องกันโรคและศัตรูพืชให้มีประสิทธิภาพได้ จึงเห็นว่าควรที่จะขยายการควบคุมและกักพิษให้กว้างขวางออกไปอีกทั้งการนำเข้าหรือนำผ่านประเทศไม่ว่าทางบก ทางทะเล หรือทางอากาศ เพื่อให้การป้องกันโรคและศัตรูพืชได้ผลดียิ่งขึ้นตามเจตนา จึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันโรคและศัตรูพืช พ.ศ. 2495 และตราพระราชบัญญัติกักพิษขึ้นมาใช้บังคับแทน²³

สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ กำหนดว่าถ้ามีกรณีจำเป็นที่จะต้องป้องกันศัตรูพืชไม่ให้เข้ามาในประเทศ รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศห้ามการนำเข้าพืชที่มีหรือเป็นพาหะโรคหรือศัตรูพืชนั้นได้ โดยกำหนดวิธีการและขั้นตอนต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบไว้สำหรับเจ้าหน้าที่ด้วย โดยตามพระราชบัญญัตินี้ที่สูงสุดคือโทษจำคุกและต่ำสุดคือโทษปรับ

จากข้อกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่า ไม่มีเรื่องเกี่ยวกับว่าตัวชนิดพันธุ์พินั้นเอง โดยสภาพแล้วไม่สามารถนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านได้ตามอนุสัญญาไซเตสกำหนด มีเพียงแต่การที่โดยสภาพแล้วเป็นพาหะนำโรคเท่านั้น ประเทศไทยอาศัยพระราชบัญญัตินี้ในการควบคุมการนำเข้า ส่งออก และนำผ่านชนิดพันธุ์ประกอบพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 มาโดยตลอด ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาไซเตสแต่ประการใด

เมื่อกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับพืชซึ่งง่าใช้อยู่ นั้น ไม่สามารถรองรับกับอนุสัญญาไซเตสได้ จึงเกิดปัญหาในระดับระหว่างประเทศว่า ประเทศไทยเจตนาหลีกเลี่ยงการบังคับใช้บทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตสตามพันธกรณีที่มีอยู่

²³พระราชบัญญัติกักพิษ พ.ศ. 2507 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สุตรโฆศาล, 2533), หน้า 7.

และได้เกิดกรณีภาคีสัญญาไซเตสยุติการค้ากับประเทศไทยในเรื่องสัตว์ป่าและพืชป่าในปี พ.ศ. 2534 ขึ้น ซึ่งเป็นกรณีที่ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อชื่อเสียงและเศรษฐกิจของ ประเทศอย่างมาก

3.2.1.3 กรณีศึกษาเรื่องการยุติการค้าพืชป่าและสัตว์ป่ากับประเทศไทย
ของไซเตส ปี พ.ศ. 2534

ในระหว่างวันที่ 9 ถึงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2533 การประชุมภาคีสัญญาไซเตสครั้งที่ 7 ณ นครโลซานน์ (Lausanne) ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ (Switzerland) ภาคีได้เรียกร้องให้ประเทศไทยออกกฎหมายที่สามารถรองรับอนุสัญญาไซเตสได้โดยเร็ว เนื่องจากมีข้อมูลที่ยืนยันได้ว่าการค้าพืชป่าและสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมายเกิดขึ้น

ต่อมาได้มีเอกสารเลขที่ 636 ลงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2534 ถึงประเทศไทย เรื่องการรณรงค์การค้าขายสินค้าในข่ายของไซเตสกับประเทศไทย จากกรุงโลซานน์ สวิสเซอร์แลนด์ ความว่า

1. มติที่ประชุม หมายเลข 7.5 ในการประชุมของผู้ที่เกี่ยวข้องที่โลซานน์ ได้เสนอให้เลขาธิการไซเตสเพิ่มบทบาทในการเสาะหาข้อมูลว่าปัญหาในการทางปฏิบัติของการกระทำตามกฎบัตรข้อบังคับของไซเตสคืออะไรบ้าง

2. ในเวลาหลายปีที่ผ่านมา เลขาธิการไซเตส ได้รับคำร้องเรียนจากประเทศสมาชิกหลายประเทศ รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศหลายแห่ง ถึงการที่ประเทศไทยล้มเหลวในการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของไซเตส เลขาธิการไซเตสได้พยายามทุกวิถีทางที่จะชักชวนให้รัฐบาลไทยหันมาสนใจในบทบาทที่ตนเองจะปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกกฎหมายคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่าที่หายาก เพื่อให้สอดคล้องกับกฎบัตรข้อบังคับของไซเตส แต่ความก้าวหน้าในการดำเนินการในเรื่องนี้ ทางไทยเป็นไปอย่างเชื่องช้า ยอมรับไม่ได้

3. ในการประชุมครั้งที่ 23 ทางคณะกรรมการถาวร (Standing Committee) ที่โลซานน์ ระหว่างวันที่ 8-11 เมษายน 2534 เลขาธิการ

ไซเตส ได้เสนอรายงานอย่างละเอียด เจาะลึกประเด็นของการล้มเหลวของไทยที่จะปฏิบัติ ตามกฎข้อบังคับของไซเตส ในระหว่างเดือนมกราคม 1988 ถึงมีนาคม 1991 และได้ เสนอขอให้คณะกรรมการถาวร เห็นชอบด้วยกับการที่จะให้ประเทศสมาชิกทั้งหมดงดทำการ ซื้อขายสินค้าในข่ายของไซเตส กับประเทศไทยซึ่งก็ได้รับความเห็นชอบ

4. โดยเหตุนี้ เลขาธิการไซเตสจึงได้ขอร้องให้ประเทศ สมาชิกใช้มาตรการเร่งด่วนเด็ดขาด ทุกวิถีทางที่จะเป็นไปได้ที่จะตัดการค้าขายสินค้า ทุกประเภทที่ระบุไว้ในไซเตสกับประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสั่งห้ามครั้งนี้มีผล ครอบคลุมไปถึงการส่งออก การนำเข้า หรือการส่งออกไปขายอีกต่อหนึ่งกับสินค้าในข่าย ของไซเตสกับประเทศไทย ทั้งนี้รวมทั้งส่วนประกอบของพืชและสิ่งที่ได้มาจากพืชซึ่งกำหนด ไว้ในบัญชีแนบท้ายหมายเลข 1, 2 และ 3 ซึ่งเป็นสินค้านอกข่ายไซเตสจะไม่ถูกกระทบ กระทบจากมาตรการดังกล่าว (หมายถึงดอกกล้วยไม้และลูกผสมกล้วยไม้ในขวดเท่านั้น)

5. นอกจากนั้น เลขาธิการไซเตสยังได้แนะนำประเทศ สมาชิกว่าก่อนที่จะรับรองใบอนุญาตส่งกลับออกไป (re-export certificates) ซึ่ง ระบุว่าประเทศไทยเป็นต้นกำเนิดของสินค้านั้น ๆ ให้ประเทศสมาชิกตรวจสอบกับเลขาธิการ ไซเตสว่า เอกสารดังกล่าวเชื่อถือได้และถูกต้องเพียงใด

6. สำหรับประเทศสมาชิกที่อาจจะประสบปัญหาในการที่ จะไม่ออกใบอนุญาตส่งออกสินค้าให้ประเทศไทย ก็ขอให้นำเรื่องแต่ละเรื่องปรึกษาหน่วยงาน ของตนเอง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศแล้ว หน่วยงานดังกล่าวอาจ ให้ความเห็นว่า หากอนุญาตให้ส่งออก พืชและสัตว์ป่าดังกล่าว อาจมีผลกระทบกระทบต่อ การดำรงอยู่ของพืชหรือสัตว์ชนิดนั้น ๆ ในเวลาต่อมาได้

7. การงดทำการค้าขายดังกล่าวให้มีผลบังคับใช้ไปจน กว่าเมื่อเลขาธิการไซเตส จะพอใจกับมาตรการของประเทศไทยที่จะให้เกิดการปฏิบัติ ตามกฎบัตรข้อบังคับของไซเตส ซึ่งเลขาธิการไซเตสจะได้แจ้งให้ประเทศสมาชิกได้ทราบ ทั่วกันเมื่อเวลานั้นมาถึง

คณะกรรมการไชเตสลงมติเมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2534 ชักชวน 110 ประเทศสมาชิกให้งดการซื้อขายสินค้าในข่ายของไชเตสกับประเทศไทย ให้มีผลปฏิบัติ ในทันที เหตุผลของไชเตสในครั้งนี้อาจสรุปได้ว่า เนื่องจากข้อมูลของประเทศไทยในเรื่องต่าง ๆ โดย

ไชเตส ได้อ้างว่า ประเทศไทยเป็นแหล่งค้าพืชป่าและสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมาย เช่น ลิง นก หนั่งจระเข้ และต้นกล้วยไม้มานานแล้ว

ทางไชเตส ได้เตือนให้รัฐบาลไทยออกกฎหมายคุ้มครองการค้าพืชและสัตว์เหล่านี้ ให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของอนุสัญญาไชเตส

ประเทศไทยเป็นทางผ่านของสินค้าผิดกฎหมายของไชเตสทำให้การปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของไชเตสไม่ได้ผล

ทางเลขาธิการไชเตส แจ้งให้ประเทศไทยหามาตรการแก้ไขแต่ไม่ได้รับการตอบสนองให้เป็นที่พอใจ

เลขาธิการมองไม่เห็นทางเลือกอื่น ที่จะปลุกสำนึกทางราชการของ ไทยให้เห็นความสำคัญของเรื่องนี้ได้ จำต้องใช้มาตรการแนะนำสมาชิกให้ระงับการค้าขายสินค้าตามไชเตสกับประเทศไทย

ผลของการงดหรือยุติการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าของไชเตสในครั้ง นี้ มีข้อน่าสังเกตุว่าในภายหลังมีข้อถกเถียงว่าพืชป่าไม่ควรได้รับการยุติการค้ารวมอยู่ด้วย โดยเฉพาะข้อถกเถียงของบุคคลในวงการกล้วยไม้ของประเทศไทย อย่างไรก็ตามไชเตส อ้างว่าพืชและสัตว์เป็นของอยู่ในอนุสัญญาเดียวกันและใช้บทบัญญัติเดียวกัน จึงต้องกระทำไปพร้อม ๆ กัน เรื่องนี้จึงน่าสงสัยว่าเป็นเหตุผลที่ถูกต้องหรือไม่ เนื่องจากอนุสัญญาไชเตสเองโดยสภาพก็มีปัญหาในทางปฏิบัติอันเนื่องจากการใช้บทบัญญัติเดียวกันนี้ระหว่างพืชป่าและสัตว์ป่า อีกทั้งเหตุผลในการยุติการค้าพืชป่าที่จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่เป็นจริงว่าค่าสินบทบัญญัติของอนุสัญญาไชเตสมากกว่าการกล่าวอ้างว่าอาศัยบทบัญญัติเดียวกันเช่นนั้น

ความเสียหายทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับพืชม้าที่ถูกยุติการค้ำนั้น ในราย
สำคัญอย่างกล้วยไม้²⁴ ได้ประมาณว่าจะเกิดความเสียหายดังต่อไปนี้

ตลาดของดอกกล้วยไม้ไทย ปีละประมาณ 1,000 ล้านบาท แบ่งเป็น
กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

ญี่ปุ่น ประมาณ 40% ยุโรป ประมาณ 40% อเมริกา ประมาณ
10% และประเทศอื่น ๆ อีก 10%

ตลาดกล้วยไม้ของไทย ปีละประมาณ 200 ล้านบาท แบ่งเป็นกลุ่ม
ใหญ่ ๆ ดังนี้ ญี่ปุ่น ประมาณ 40% ยุโรป 20% อเมริกา 20% และประเทศอื่น ๆ 20%

ความเสียหายอาจแยกได้เป็น 3 ระยะ กล่าวคือ

ก. ระยะสั้น ขาดรายได้จากการขายต้น 200 ล้านบาทต่อปี

ข. ระยะกลาง รายได้จากการขายดอกกล้วยไม้ต่อปีจะลดลง เหตุผล
เพราะผู้ผลิตขาดเงินที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาพันธุ์ไม้ตัดดอก ซึ่งได้รับจากการขายต้น

ค. ระยะยาว ตลาดส่งออกกล้วยไม้ไทยจะเสียหายให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน
เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เพราะว่าเขามลิตมากขึ้น ทำให้ต้นทุน
ลดลง ถ้าไทยเริ่มส่งออกได้ใหม่ต้นทุนก็จะสูงกว่าเขา

ตลาดส่งออกดอกกล้วยไม้ไทยจะสูญเสียให้กับประเทศที่กล่าวมาแล้ว
เพราะว่าเขามีเงินมาพัฒนาพันธุ์ และผลิตปริมาณมาก ๆ ทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำลง ในที่สุด
ประเทศไทยก็จะสูญเสียตลาดทั้งต้นและดอกกล้วยไม้ 1,200 ล้านบาทต่อปี

นอกจากนี้ยังน่าสังเกตว่า การยุติการค้ำครั้งนี้ขัดกับจุดประสงค์ของ
ไซเตสเองหรือไม่ในกรณีที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการค้าขายพืชและสัตว์หายาก (พืชม้าและ

²⁴ สมศักดิ์ รักวิทยุสมบัติ, ไซเตสกับการแบบกล้วยไม้เมืองไทย, หน้า

สัตว์ป่า) ที่ได้มาจากการขยายพันธุ์เทียม เนื่องจากมีความเห็นจากบุคคลในวงการกล้วยไม้ว่าจะมีผลกระทบกระเทือนต่อธุรกิจกล้วยไม้ลูกผสมเพื่อการส่งออกเป็นอย่างมาก เนื่องจากได้มีหลายประเทศได้มีการเคลื่อนไหวคล้อยตามอนุสัญญาไซเตส ที่จะระงับการนำเข้ากล้วยไม้ลูกผสมของประเทศไทย โดยวิธีไม่ยอมออกใบอนุญาต เช่น ประเทศออสเตรเลีย และกลุ่มประเทศที่มีปฏิกริยาตอบสนองไวอย่างสวิสเซอร์แลนด์ เยอรมัน ฮอลแลนด์ และอีกหลายประเทศ²⁵ อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 13 - 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2534 นายเกอ ฟาน เพียต (ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ด้านการพืชจากสำนักงานเลขาธิการไซเตส) ได้มาให้คำแนะนำแก่ทางภาครัฐบาลและเอกชน ชี้แจงให้เข้าใจถึง

ก กฎบัญญัติของไซเตส

ข วิธีการค้าระหว่างประเทศ ว่าด้วยสินค้าไซเตส

ค แนะนำวิธีที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติเพื่อให้ได้รับการยกเลิกการยุติ

การค้าดังกล่าว โดยมีขั้นตอนดังนี้

ค.1 รัฐบาลไทย จะต้องออกกฎหมายให้สอดคล้องกับไซเตสในเรื่องคุ้มครองสัตว์ป่า คุ้มครองพืชป่า และคุ้มครองสัตว์น้ำชนิดที่กำลังจะสูญพันธุ์

ค.2 ออกกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในการคุ้มครอง รวมทั้งวิธีค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่ระบุในอนุสัญญาไซเตส (กฎกระทรวง)

ค.3 รับทำสำเนาพระราชบัญญัติและกฎกระทรวงทั้งหลายที่เกี่ยวข้องส่งไปยังเลขาธิการใหญ่ของไซเตส เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อลงมติต่อไป

อนึ่ง ความจริงราชการไทยร่างกฎหมายคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่าให้สอดคล้องกับอนุสัญญากับไซเตส ตั้งแต่ปีที่ให้สัตยาบัน โดยได้ใช้ความพยายามผลักดันร่างกฎหมายนี้เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรหลายครั้ง แต่เนื่องจากมีกฎหมายฉบับอื่นที่มีกลุ่มผลประโยชน์

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 99-100.

เกี่ยวข้อง พยายามผลักดันเข้าสภาก่อน หรือมีกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ต้องการให้กฎหมายฉบับนี้ออก จึงทำกฎหมายฉบับนี้เข้าไม่ถึงวาระประชุมสภาเลย เมื่อสิ้นรัฐบาลร่างกฎหมายนี้ ก็ต้องกลับมากระทรวงเกษตรฯ เพื่อนำมาพิจารณาเสนอขึ้นไปใหม่ หรือบางครั้งเกิดรัฐประหารขึ้นก่อน ก็ต้องเสนอกันใหม่เช่นเดียวกัน

สำหรับขั้นตอนโดยสรุปในการที่จะทำให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากประกาศยุติการค้าดังกล่าวนั้น เป็นที่เข้าใจว่าวัตถุประสงค์ของการประกาศห้ามนั้น ไซเตสหวังเป็นอย่างยิ่งที่จะเห็นประเทศไทยมีระบบอันมีประสิทธิภาพสำหรับการควบคุมการค้าสิ่งมีชีวิตที่กำลังจะสูญพันธุ์ ดังนั้นการออกพระราชบัญญัติและกฎกระทรวงเพื่อให้เกิดระบบการควบคุมจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิบัติเพื่อให้มีการยกเลิกประกาศห้ามนั้น โดยจะต้องมีการคุ้มครองทั้งพืชป่า สัตว์ป่า และสัตว์ในท้องทะเลก่อนที่คณะกรรมการกลางไซเตส จะพิจารณาเสนอแนะให้คณะกรรมการถาวรลงมติยกเลิกประกาศห้ามนั้นดังกล่าว อนึ่งการคุ้มครองสิ่งมีชีวิตทั้ง 3 กลุ่มนั้น แยกดำเนินการโดย 3 กรมคือ กรมป่าไม้ กรมวิชาการเกษตร และกรมประมง

จึงอาจมีการอนุโลมพิจารณายกเลิกประกาศห้ามนั้นบางส่วนเมื่อมีการคุ้มครองพืชและสัตว์ป่าแล้ว และจะพิจารณายกเลิกประกาศห้ามนั้นทั้งหมดเมื่อมีการคุ้มครองสัตว์ในท้องทะเล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะกรรมการกลางไซเตส ซึ่งปกติจะไม่พิจารณาดำเนินการ เฉพาะสิ่งมีชีวิตแต่ละกลุ่ม

สำหรับขั้นตอนการยกเลิกประกาศห้ามนั้น เมื่อคณะกรรมการกลางไซเตสได้รับพระราชบัญญัติและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องแล้ว จะรีบดำเนินการส่งให้แก่กรรมการแต่ละท่านของคณะกรรมการถาวรทางโทรสาร เพื่อพิจารณาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกลางในการยกเลิกประกาศห้ามนั้น ซึ่งเป็นไปได้มากกว่าจะเสนอให้ยกเลิกประกาศห้ามนั้นเป็นบางส่วน เมื่อได้รับคำตัดสินใจของคณะกรรมการถาวรแล้ว คณะกรรมการกลางไซเตสจะแจ้งการยกเลิกประกาศห้ามนั้นแก่ประเทศสมาชิกทันที หากเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการถาวรเห็นชอบ โดยคาดว่ากรยกเลิกประกาศห้ามนั้นในประเทศไทยจะเกิดขึ้นภายในเวลา 30 วันหลังจากประเทศไทยได้ส่งพระราชบัญญัติและกฎกระทรวงฉบับภาษา

อังกฤษให้แก่คณะกรรมการกลางไชเตส

หากประเทศไทยจะตัดสินใจถอนตัวจากการเป็นสมาชิกไชเตส การประกาศห้ามดังกล่าวจะคงอยู่ตลอดไป โดยที่โอกาสซึ่งจะได้รับการยกเลิกภายหลังนั้นมีน้อยมาก ซึ่งทางเลือกดังกล่าวประเทศสหรัฐอเมริกาบริเตนนั้น ได้เคยกระทำและจำเป็นต้องกลับมาเป็นสมาชิกใหม่ก่อนได้รับการพิจารณายกเลิกประกาศห้ามมาแล้ว

การยกเลิกการประกาศยุติการค้าดังกล่าวนี้ เป็นไปได้อย่างยิ่งว่าจะเป็นการยกเลิกบางส่วน กล่าวคือจะยอมให้มีการค้าเฉพาะสิ่งมีชีวิตที่เกิดจากการเพาะเลี้ยงด้วยฝีมือมนุษย์ หรือการขยายพันธุ์เทียมเท่านั้น สำหรับพืชจะหมายถึง พืชและส่วนของพืชที่เกิดจากการเพาะเมล็ด ตัดชำ ตัดแยก ตอน และการเพาะเลี้ยงเนื้อเยื่อโดยไม่มีส่วนของต้นที่เก็บจากป่าติดมาด้วย ซึ่งต้นเหล่านี้จะต้องผ่านการปลูกเลี้ยงดูแลรักษาเป็นอย่างดีโดยมนุษย์ ทั้งนี้จะค้าได้ไม่กินส่วนต่างของจำพวกต้นพ่อ-แม่พันธุ์ เริ่มต้นกับจำนวนต้นทั้งหมดขณะนั้น (คำจำกัดความนี้อาจเปลี่ยนได้ตามมติของที่ประชุมใหญ่ไชเตส)

การยกเลิกการประกาศห้ามทำการค้ากับประเทศไทยนั้นจะสมบูรณ์เฉพาะเมื่อเจ้าหน้าที่และนักธุรกิจไทยแสดงความจริงใจต่อข้อบังคับของไชเตส ทั้งด้านประสิทธิภาพการควบคุมการค้าของเจ้าหน้าที่และความถูกต้องในการแจ้งรายละเอียดการส่งออกและนำเข้าของนักธุรกิจ การประสานงานที่ดีระหว่างภาครัฐและเอกชนเท่านั้น ที่จะทำให้ประเทศไทยไม่ต้องถูกลงโทษเช่นนี้อีก ทั้งนี้ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตแต่ละคนของทุกประเทศได้ถูกตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ โดยคณะกรรมการกลางไชเตส จะเสนอให้รัฐบาลแต่ละประเทศทราบเมื่อมีเจ้าหน้าที่ของประเทศนั้นซึ่งไม่สมควรปฏิบัติงานต่อไป และผู้ส่งออกที่มีเจตนาทุจริตต่อข้อบังคับของไชเตส (ทราบจากการละเมิดโดยตรงหรือจากการตรวจสอบตามการแจ้งของผู้อื่นไปยังคณะกรรมการกลางไชเตส) จะถูกส่งรายชื่อเพื่อเสนอแนะให้รัฐบาลประเทศผู้ส่งออกยุติการออกใบอนุญาตแก่ผู้ส่งออกรายนั้น

3.2.2 การแก้ไขหาโดยการออกพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2535

ร่างพระราชบัญญัติพันธุ์พืชฉบับใหม่ได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อเสนอผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2535 ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันสามารถควบคุมการขยายพันธุ์พืชโดยวิธีอื่นนอกเหนือจากวิธีธรรมชาติ และในการกำหนดความหมายของพันธุ์พืชให้ตรงตามหลักวิชาการและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้มีการขึ้นทะเบียนพันธุ์พืช การรับรองพันธุ์พืช เพื่อส่งเสริมให้มีการคิดค้นและปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ ๆ ตลอดจนเพื่อส่งเสริมให้มีการเพาะเลี้ยงและขยายพันธุ์พืชป่า นอกเหนือจากวิธีธรรมชาติให้สอดคล้องกับอนุสัญญาไซเตสอีกด้วย²⁶

ร่างพระราชบัญญัตินี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อการดังกล่าวข้างต้นและเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพันธุ์พืชฉบับปี พ.ศ. 2518

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่การกำหนดนิยามของคำว่า "พืชอนุรักษ์" และ "การขยายพันธุ์เทียม" (มาตรา 3) ตลอดจนกำหนดขั้นตอนวิธีการต่าง ๆ เกี่ยวกับพืชอนุรักษ์และการขยายพันธุ์เทียมไว้ด้วย โทษสูงสุดสำหรับการฝ่าฝืนได้แก่โทษจำคุกและค่าปรับได้แก่โทษปรับ รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 3.1.6 ของบทที่ 3 นี้

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว จะเห็นได้ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อออกมารองรับอนุสัญญาไซเตสโดยเจเพาะะไรก็ตามการจะบรรลุตามเจตนาของไซเตสหรือไม่ยังขึ้นอยู่กับกฎกระทรวงที่จะติดตามออกมาในภายหลังดังที่ได้อธิบายไว้มาแล้วในหัวข้อที่ 3.1.6 นั้นเอง

²⁶"ร่างพระราชบัญญัติพันธุ์พืช แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518."

3.2.3 แนวทางของประเทศไทย

เมื่อประเทศไทยจะได้มีพระราชบัญญัติพันธุ์พืชฉบับใหม่ทีสอดคล้องกับอนุสัญญาไซเตสแล้ว จึงเป็นเรื่องน่ายินดีที่การปฏิบัติตามอนุสัญญาจะได้รับผลสำเร็จที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้มีการเสนอและพิจารณาโดยเร่งรีบ จึงได้เปิดช่องให้ออกกฎระเบียบในทางปฏิบัติไว้โดยกฎกระทรวงในภายหลัง

ดังนั้นกฎกระทรวงที่จะออกมาบังคับใช้นั้น จึงจะต้องครอบคลุมบรรดาขั้นตอนวิธีการต่าง ๆ ของอนุสัญญาไซเตสให้ได้มากที่สุด ซึ่งนับว่าสร้างปัญหาในทางปฏิบัติแก่หน่วยงานของรัฐบาลไม่น้อย เนื่องจากรายละเอียดต่าง ๆ ดังกล่าวมีความซับซ้อนและบางครั้งก็ไม่ชัดเจน จึงควรจะได้ศึกษาให้ถี่ถ้วนเสียก่อนว่า แนวทางการบังคับปฏิบัติโดยกฎกระทรวงดังว่านั้นจะสามารถอำนวยประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ประกอบการ และเศรษฐกิจของชาติโดยรวมได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้โดยการศึกษาอย่างใกล้ชิดกับเลขาธิการไซเตส

3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานและประสานงานของรัฐ

3.3.1 การปรับปรุงด้านการศึกษาและเผยแพร่

การประชุมของประเทศไทยคืออนุสัญญาไซเตส ครั้งที่ 5 ณ กรุงบัวโนสไอเรส (Buenos Aires) ประเทศอาร์เจนตินา ระหว่างวันที่ 22 เมษายน ถึงวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 ที่ประชุมได้รับรองข้อมติที่ 5.14 เกี่ยวกับการค้าชนิดพันธุ์พืชระหว่างประเทศ ซึ่งมีสาระสำคัญแบ่งเป็นหลายส่วน ส่วนอันสำคัญยิ่งส่วนหนึ่งได้แก่การเสนอแนะให้ภาคีดำเนินการศึกษาและเผยแพร่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์พืชภายใต้อนุสัญญาไซเตสให้กระจายไปยังผู้ประกอบการค้าชนิดพันธุ์พืชดังกล่าวให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อที่จะลดข้อบกพร่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญา และเพิ่มความเอาใจใส่ต่อการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์พืชดังกล่าวให้มากขึ้น

สาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาและเผยแพร่นี้ แบ่งออกเป็น 4 ข้อได้แก่

ก. ภาตึจะนำกรณืต่าง ๆ ที่เกืวกับการอนุรักษัชนืคัณฑ์พืชภายใต็
อนุสัฎฎาไชเตส ไปยัังสมาคมทางวืทยาสาสตรั ระบบรครงร่างทางกณุหมาย องคัการ
ทางการทอ้งเทืยว ตลอดจนองคัการที่ไม่วา้ชองรัฐบาล

ข. ส่าันกงานเลขาธิการไชเตสจะจดัเตรืยมเอกสาหรอแ่นพืชที่สมควร
ซึ่งอธิบายอย่างชดัเจนเกืวกับการควมคุมการค้ำชนืคัณฑ์พืชของอนุสัฎฎา เหตุผลและวืธีการ
ของการควมคุมคังกล่าว ตลอดจนบทบาทและหน้าทึของเจ้าหน้าทึฝ่ายปฏิบัติการและเจ้าหน้าทึ
ฝ่ายวืชการของประเทศสาติ เพื่อที่ผู้ประกอบการค้ำจะไต้เข้าใจในข้อมูลช่วสารเท่าทึจะ
สามารถทำไต้

ค. ภาตึจะจดัเตรืยมเอกสาหรอแ่นพืช อธิบายเกืวกับระบบใน
การอนุฎาตึให้ค้ำชนืคัณฑ์พืชตามอนุสัฎฎา เพื่อกระจายไปยัังบรรดาผู้ประกอบการค้ำชนื
คัณฑ์พืช และ

ง. ภาตึจะจดัให้มีการอบรม การจดัแสดงหรออิทธิรสการ การจดัพิมพ์
ข้อมูลช่วสารของรัฐบาลผ่านทางวารสารวืทยาสาสตรัและวารสารการค้ำ ในเรื่งทึ
เกืวกับการค้ำเนิงงานของไชเตส ตลอดจนสื่อสารให้เข้าใจถึงระดับและคณค่าของการค้ำ
ชนืคัณฑ์พืชตามอนุสัฎฎา และให้รวมถึงการชี้ให้เห็นผลกระทบจากการค้ำต่อจำนวนประชากร
ของพืชป่าทังหลายค้วย

เมื่อพิจารณาสาระและความมุ่งประสงค์ของข้อมตึนั้ในส่วนของการศึษา
และเผยแพรแ่แล้ว เข้าใจว่าคังไม่ว่เป็นเพียงการสื่อสร่างความเข้าใจเรื่งของไชเตสต่อ
ล้าพืชบรรดาผู้ประกอบการเท่านั้น หากแต่น่าจะหมายรวมไปยัังหน่วยต่าง ๆ ของสังคมทึ
เกืวข้อง อาทิ สมาคมและองคัการต่าง ๆ คังระบุในข้อ ก. เพื่อที่จะอาศัยหน่วยสังคม
เหล่านั้ ขยายผลให้ความเข้าใจเกืวกับไชเตสไปสู่วัประชากรในวงกว่าง ประกอบกับ
ข้อแนะนำในข้อ ง. ก็ไต้เห็นไต้ว่ามีความสอดคลอ้งกันกับในข้อ ก. เป็นอันตึ เนื่องจาก
วารสารลัังพิมพ์ต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้ สามารถสื่อสารไปยัังหมู่ประชากรได้อย่างน่าเชื่อถึ
ในระดับหนึ่ง การขยายผลให้เป็นควมรู้ความเข้าใจในลักษณะคังกล่าวนี้ในหมู่ประชากรนั้
เป็นหลักการสำคัญต่อการปลุกจดัสำนึกทางการอนุรักษั ในระดับมวลชนสัมพันธ์ (Public

Participation) ที่มีประสิทธิภาพค่อนข้างสูง

หน่วยงานสำคัญของรัฐบาลไทย เกี่ยวกับชนิดพันธุ์พืชตามอนุสัญญาไซเตส ได้แก่ กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานหลักและเป็นกลไกสำคัญเพื่อดำเนินงานให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายดังกล่าว ทั้งยังเป็นกลไกลำดับแรกของรัฐบาลในการศึกษาและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามข้อมติที่ 5.14 นี้ แต่ปรากฏว่านับแต่ข้อมติได้ปรากฏขึ้นในปี พ.ศ. 2528 จนกระทั่งปัจจุบันนับเป็นเวลากว่า 6 ปีแล้ว การดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ยังเป็นไปอย่างค่อนข้างเชื่องช้าและขาดการประสานงานในระดับต่าง ๆ เท่าที่ควร

บริษัทผู้ส่งออกกล้วยไม้รายใหญ่รายหนึ่งของประเทศไทย²⁷ ได้ชี้แจงว่า ทางกรมวิชาการเกษตรได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับอนุสัญญาไซเตสมาโดยตลอด แต่เป็นไปอย่างเชื่องช้า เพิ่งเริ่มมีการศึกษากันอย่างจริงจังเมื่อประมาณ 1-2 ปีมานี้เอง และในส่วนของ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติต่าง ๆ ไปยังผู้ประกอบการนั้นยังมีอยู่น้อยมาก ส่วนใหญ่เป็นการแจ้งระเบียบปฏิบัติเพื่อการส่งออกเป็นครั้งคราวไปเมื่อผู้ส่งออกร้องขอ เรื่องนี้สร้างความสับสนและยากต่อการคาดหมาย ระบบการปฏิบัติที่ถูกต้องและเหมาะสมให้กับบรรดาผู้ประกอบการเป็นอย่างยิ่ง ทางออกที่ผู้ประกอบการสามารถทำได้ในระยะเวลาที่ผ่านมา ได้แก่ การเข้าร่วมกับสมาคมพฤกษชาติแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ จัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาเกี่ยวกับอนุสัญญาไซเตส เพื่อค้นคว้าเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถอำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติทางการค้าเท่าที่จะสามารถทำได้ แต่ผลยังไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจ

²⁷สัมภาษณ์ นาดล ไกรพานนท์, หัวหน้าแผนกห้องปฏิบัติการ บริษัทบางกอกฟลาวเวอร์ เซนเตอร์ จำกัด, 3 มีนาคม 2535.

กรมวิชาการเกษตร ได้ดำเนินการศึกษาเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องมา โดยตลอด แต่การให้การเผยแพร่ตามข้อนี้ ยังมีการดำเนินงานค่อนข้างน้อย เนื่องจากต้องประสานงานกับหลายหน่วยงาน ตลอดจนเงื่อนไขทางนโยบาย กำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณ รวมถึงอำนาจที่กฎหมายไม่ได้เปิดช่องไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามเชื่อว่า เมื่อมีการศึกษาภายในหน่วยงานอย่างถ่องแท้และเป็นระบบแล้ว ข้อติดดังกล่าวจะสามารถปฏิบัติได้ในอนาคตอันใกล้ แท้จริงหน่วยงานของรัฐบาลควรจะเป็นผู้ที่ให้บริการแก่ผู้ประกอบการ เพื่อส่งเสริมการค้าในเรื่องนี้ให้มากขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ และเห็นว่าปัจจุบันเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายก็ได้พยายามติดต่อประสานงานกันอย่างจริงจังเพื่อให้กรมวิชาการเกษตร สามารถสร้างประโยชน์ด้านนี้ให้มากขึ้นอย่างที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้อยู่บ้างแล้ว

ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์พืชตามอนุสัญญาไซเตส ยังไม่เป็นที่รู้จักกันมากนักในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้องโดยตรง ทั้งนี้อาจเนื่องจากข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ไม่ได้กระจายออกจากหน่วยงานรัฐบาลอย่างกว้างขวางเพียงพอ ประกอบกับผู้ที่สำเร็จการศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้ก็มีอยู่น้อยมาก ความรู้ต่าง ๆ จึงกระจุกตัวอยู่เพียง 2 แหล่งสำคัญ อันได้แก่ หน่วยงานของรัฐบาลกับองค์การอิสระบางองค์กร เท่าที่พอคาดหมายได้ในขณะนี้ก็มีเพียงหน่วยงานต่าง ๆ ภายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แห่งหนึ่ง กับในหมู่ผู้ประกอบการผ่านทางสมาคมและชมรมต่าง ๆ อาทิ สมาคมพฤกษชาติ แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมกล้วยไม้แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมผู้ปลูกเลี้ยงและผู้ค้ากล้วยไม้ไทย สมาคมแวนด้าและแอสทริเซนด้า แห่งประเทศไทย มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพันธุ์พืช แห่งประเทศไทย เป็นต้น อย่างไรก็ตามความรู้ต่าง ๆ ในองค์การอิสระเหล่านี้ก็ค่อนข้างเป็นการทั่วไปเสียมากกว่าการเจาะลึกลงไปรายละเอียด ส่วนของความรู้ในหน่วยงานของรัฐบาลนั้น คาดหมายว่าน่าจะยังศึกษาได้ไม่แจ่มชัดเท่าที่ควร เนื่องจากข้อมูลข่าวสาร

ตกอยู่กับบุคลากรเพียงไม่กี่คน ทั้ง ๆ ที่ควรจะได้กระจายให้มากยิ่งขึ้น²⁸

อย่างไรก็ดี ในเรื่องของการศึกษาเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอนุสัญญา
ไซเตสโดยกรมวิชาการ เกษตรนั้น มีข้อมูลที่สนับสนุนอยู่พอสมควร ตัวอย่างที่ชัดเจนได้แก่
กองควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรมวิชาการเกษตร ได้เชิญตัวแทนสมาคมพฤกษชาติ
แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมกล้วยไม้แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์
สมาคมผู้ปลูกเลี้ยงและค้ากล้วยไม้ไทยแห่งประเทศไทย สมาคมแวนด้าและแอสโกลเซนด้า
แห่งประเทศไทย ร่วมปรึกษาหารือเกี่ยวกับเรื่องของการค้ากล้วยไม้ป่าและลูกผสม
(Artificially propagated hybrids) โดยมีวิทยากรเจ้าหน้าที่ด้านพืชของไซเตส
คือ นายเกอ ฟาน เฟียด (Ger Van Viet : Plants Officer of CITES
Secretariat) เป็นผู้ให้คำชี้แจงข้อปัญหาต่าง ๆ เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2534
จากนั้นในวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2534 ได้มีการลงนามร่วมกัน
แห่งความเข้าใจในบางเรื่องของอนุสัญญาไซเตส โดย นายเกอ ฟาน เฟียด เจ้าหน้าที่
ด้านพืชของไซเตสกับเจ้าหน้าที่ของกรมวิชาการเกษตร²⁹ มีเนื้อหาสาระหลายประการ
เกี่ยวกับความเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ ของการปฏิบัติเพื่อการค้าชนิดพันธุ์พืชระหว่างประเทศ
อย่างไรก็ตามในข้อที่ 14 ของบันทึกการลงนามนี้ได้กล่าวถึงการส่งข้อมูลข่าวสารจากไซเตส
ให้กับเจ้าหน้าที่ที่เท่านั้นและประสงค์ให้มีการอธิบายเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ให้ผู้ประกอบการ
รับทราบดังระบุว่า "14. CITES send the information to the official
only and willing to explain any questions to the traders"

²⁸ สัมภาษณ์ ประพันธ์ ภัยสมบูรณ์, รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาอนุรักษ
วิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 4 มีนาคม 2535.

²⁹ ประเทือง ศรีสุข, รักษาการหัวหน้ากองควบคุมและกักกันพืช กรมวิชาการ
เกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ตำแหน่งในขณะนั้น)

ภายหลังการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของไซเตส กรมวิชาการเกษตร และผู้ประกอบการแล้ว เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2534 กรมวิชาการเกษตร ได้จัดสัมมนาเรื่อง "การตรวจผ่านพันธุ์พืชตามอนุสัญญาไซเตส" โดยเป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับอนุสัญญาไซเตสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจทั่วไป ได้รับความสำเร็จระดับหนึ่ง

จากการประมวลข้อมูลดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการดำเนินการตามข้อมติที่ 5.14 โดยหน่วยงานของรัฐบาลนั้นเมื่ออยู่พอสมควร แต่ยังไม่มากพอต่อผู้ประกอบการและประชาชนในวงกว้าง และหากพิจารณาในรายละเอียดต่าง ๆ ก็จะมีข้อขัดข้องต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก สถาบันทางการศึกษา หน่วยงานทางกฎหมาย องค์การทางการท่องเที่ยว และองค์การหรือสมาคมทางวิทยาศาสตร์ ยังได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอนุสัญญาไซเตสน้อยมากและไม่ได้มีการประสานงานกันอย่างเป็นรูปธรรมและโดยตรง ดังที่ไม่ปรากฏข้อมูลใด ๆ ให้อ้างอิงได้เลยว่า สถาบัน องค์การ หรือสมาคมเหล่านั้นได้รับความรู้จากการเผยแพร่ของกรมวิชาการเกษตรอย่างเป็นทางการ

นอกจากนั้นสิ่งพิมพ์รัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องนี้แทบไม่ปรากฏรายละเอียด คำชี้แจง หรือการวิเคราะห์ใด ๆ เกี่ยวกับอนุสัญญาไซเตสเลย นอกจากข่าวสารสั้น ๆ บางประการเท่านั้น วารสารต่าง ๆ ทั้งทางวิทยาศาสตร์และทางการค้าของเอกชนที่กล่าวถึงเรื่องนี้ก็มีอยู่น้อย ตลอดจนสื่อสารมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ก็เป็นเพียงการรายงานข่าวทั่วไปเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการค้าของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการลงโทษของบรรดาภาคีอนุสัญญาไซเตสอย่างประปราย และในห้วงระยะเวลาสั้น ๆ

อาจสรุปได้ว่า ประเทศไทยโดยหน่วยงานของรัฐบาล ยังปฏิบัติตามคำแนะนำและข้อเสนอแนะของไซเตสได้ไม่เพียงพอและแจ่มชัด อันเป็นผลทำให้เป้าหมายของอนุสัญญาไซเตสในการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์พืชตลอดจนการลดข้อบกพร่องต่าง ๆ ทางการค้าไม่ได้รับผลสำเร็จดังมุ่งหวัง อนึ่งมีข้อสังเกตว่าความพยายามในการเผยแพร่ดังกล่าวนี้เพิ่งปรากฏอย่างจริงจังมากขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2534 ที่ผ่านมานี้เอง ทำให้มีข้อสงสัยว่าตลอดระยะเวลา นับจากปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมาในระยะเวลากว่า 5 ปี เหตุใดการปฏิบัติตาม

ข้อคิดที่ 5.14 นี้จึงมิได้มีความเคลื่อนไหวในระดับที่สูงกว่าที่ปรากฏ

จากการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ โดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ผู้ประกอบการรายใหญ่และเอกสารจำนวนหนึ่ง พบว่าแนวทางสำคัญของการปฏิบัติตามข้อคิดดังกล่าวนี้ น่าจะ ได้แก่

- ก. การเอาใจใส่ที่มากพอของเจ้าหน้าที่ระดับนโยบายและมี
การประสานงานที่เพียงพอ
- ข. ความรู้ที่ถูกต้องแท้และการศึกษาอย่างเพียงพอของเจ้าหน้าที่ระดับ
ปฏิบัติการ
- ค. แรงกระตุ้นจากภายนอกที่เพียงพอ ซึ่งได้แก่ เอกชนต่าง ๆ และ
สถาบันศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.3.2 การปรับปรุงด้านการดำเนินงานของรัฐบาล

3.3.2.1 การเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่ระดับนโยบายและ การประสานงานที่เพียงพอ

เกี่ยวกับอนุสัญญาฯ เสนอเห็นว่า มีการนำนโยบายเพื่อการ
ศึกษาและเผยแพร่สู่สาธารณะชนค่อนข้างน้อย ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง
ความร่วมมือในระดับมวลชนผนวกเข้ากับการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐบาลจะทำให้การ
ปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ เติบโตบรรลุผลสำเร็จได้เป็นอันดีและในเวลาที่รวดเร็ว สิ่งที่ปรากฏอยู่
เสมอได้แก่การไม่ให้ความสำคัญต่อการประชาสัมพันธ์ของรัฐของเจ้าหน้าที่ระดับสูง ตลอดจน
หน่วยงานของรัฐบาลนั้นค่อนข้างซุกซมกันในเรื่องของการประสานงานร่วมกัน (in
concert) เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายเดียวกัน ควรที่ผู้รักษาหรือกำหนดนโยบายหรือเจ้าหน้าที่
ระดับสูงที่รับผิดชอบ จะได้คำนึงถึงการให้การศึกษานำเสนอเผยแพร่สู่สาธารณะชนมากกว่าที่เป็นอยู่
ทั้งควรร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อแสวงหาแนวทางปฏิบัติงานร่วมกันให้เป็น
ผลสำเร็จอย่างจริงจัง ซึ่งไม่เพียงแต่จะสามารถกระทำได้ง่ายเท่านั้น แต่ยังเป็น
แนวทางปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการหรือเจ้าหน้าที่ระดับล่าง สามารถดำเนินการได้

อย่างสะดวกรวดเร็วและคล่องตัว นอกจากนี้ผู้ประกอบการจะสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามอนุสัญญาฯขึ้นด้วย

อนึ่งไม่ปรากฏนโยบายด้านการศึกษาเผยแพร่ เรื่อง

อนุสัญญาฯ ในระดับที่กว้างขวางออกไปเท่าไรนัก ส่วนมากเป็นเฉพาะในหมู่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง อาจมีบ้างที่มีการประชุมร่วมกับภาคเอกชน แต่ยังไม่มากพอต่อการปฏิบัติในทางการค้าระหว่างประเทศของผู้ประกอบการต่าง ๆ เหล่านั้น ไม่ว่าจะกรณีการเพาะเลี้ยงหรือกรณีการส่งออก ถ้าหากในระดับนโยบายสามารถกำหนดแนวทางเพื่อเจ้าหน้าที่ระดับล่างสามารถปฏิบัติงานได้ ก็จะเป็นการสนับสนุนความร่วมมือขององค์ประกอบที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้สามารถผลักดันความสำเร็จตามที่มุ่งหวังได้³⁰

3.3.2.2 ความรู้ที่องแท้และการศึกษาอย่างเพียงพอของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ

ในเรื่องของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการนั้น สาเหตุจากจำนวนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีอยู่เป็นจำนวนไม่มากพอประการหนึ่ง และจากการไม่ประสานอย่างใกล้ชิดกับสำนักเลขาธิการฯ เตสอิกประการหนึ่ง มีผลให้การศึกษาเรื่องดังกล่าวขาดความลึกซึ้ง เนื่องจากเจ้าหน้าที่นั้นมิภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติมากอยู่แล้ว ประกอบกับเรื่องอนุสัญญาเป็นเรื่องใหม่ที่ขาดการศึกษาต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน การเข้าใจที่องแท้จึงต้องอาศัยการชี้แนะจากหน่วยงานของฯ เตสอิกเป็นบรรทัดฐาน ทั้งยังต้องการการสนับสนุนจากระดับนโยบายและองค์กรภายนอก เช่น สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ตลอดจนสมาคมที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันประมวลข้อมูลทางการศึกษาที่มีระดับที่กว้างและลึก (Horizontal & Vertical Line) จึงจะสามารถนำออกสู่ผู้ประกอบการและสาธารณะชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

³⁰ สัมภาษณ์ อดุ่น ลีวานิช, กองกัญและสัตววิทยา กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 5 มีนาคม 2535.

เจ้าหน้าที่บางคน อาทิ ตามด่านกักพืชหรือด่านตรวจพืช
ยังขาดความเชี่ยวชาญมากพอในการวินิจฉัยชนิดพันธุ์พืชต่าง ๆ โดยเฉพาะกรณีแยกแยะว่ามี
ถิ่นกำเนิดมาจากป่าหรือว่ามาจากการขยายพันธุ์โดยการเพาะเลี้ยง (Artificially
Propagated)³¹

เกี่ยวกับการบริการส่งออกพันธุ์พืชนั้นใน เรื่องของอนุสัญญา
ไซเตสยังอยู่ในระหว่างศึกษาเพื่อวางระเบียบปฏิบัติที่เหมาะสม เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจ
ต้องได้รับการเสริมความรู้ด้านนี้อีกมากพอสมควร หากสามารถมีหน่วยงานเฉพาะเกี่ยวกับ
เรื่องนี้ได้ จะเป็นการเหมาะสมมากกว่า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่จะทำการตรวจสอบต้อง
เชี่ยวชาญในการดูลักษณะของพืชชนิดพันธุ์ต่าง ๆ พอสมควร

นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรยังไม่มีความรู้ใน
เรื่องการตรวจสอบชนิดพันธุ์พืช ตลอดจนข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องในระดับที่มากพอ จึงไม่
สามารถร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรเพื่อปฏิบัติการให้ได้ผลดีตามความมุ่งหวัง
อย่างน้อยที่สุดแม้เจ้าหน้าที่ศุลกากรจะไม่จำเป็นต้องเชี่ยวชาญโดยตรงในสาขาทางการเกษตร
ดังว่านั้น แต่หากสามารถมีพื้นฐานความรู้ในระดับหนึ่งที่เป็นการทำงานได้ ก็จะสามารถช่วย
เหลือเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เป็นอันดี

อนึ่ง หากสามารถให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการได้อย่าง
เหมาะสม จะเป็นการลดภาระของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นอันมาก เนื่องจากจะมีการปฏิบัติ
ที่ผิดกฎหมายน้อยลง ในขณะที่เดียวกันความรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลก็น่าที่จะต้องมียุ่ใน
ระดับเชี่ยวชาญพอสมควรด้วย หากเป็นไปได้อย่างนี้ ความรู้ต่าง ๆ ควรเผยแพร่ให้ทราบไปถึง
ประชาชนและมีการศึกษาวิจัยในสถาบันการศึกษาชั้นสูงของประเทศด้วย ก็จะเป็นอีกแนวทาง
หนึ่งในการช่วยตรวจสอบและแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง ๆ ของการปฏิบัติตามอนุสัญญา

³¹สัมภาษณ์ นาคล ไกรพานนท์, 3 มีนาคม 2535.

วิชาเหล่านี้ อย่างไรก็ตามจะต้องเน้นหนักความเข้าใจในระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอันดับแรก เนื่องจากเป็นผู้ที่รับผิดชอบโดยตรงกับการค้าชนิดพันธุ์พืช ทั้งเป็นบุคคลแรกที่จะต้องบริการผู้ประกอบการเมื่อจะทำการส่งออกสินค้าชนิดพันธุ์พืชนั้น ๆ

3.3.2.3 แรงกระตุ้นจากภายนอกที่เพียงพอ

แรงกระตุ้นจากภายนอกในที่นี้หมายถึง แรงผลักดันในการส่งเสริมการศึกษาอนุสัญญาไซเตสไม่ว่าจะเป็นการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ พฤกษศาสตร์ อนุรักษ์วิทยา ตลอดจนทางกฎหมายให้แพร่หลายไปในหน่วยต่าง ๆ ของสังคมอย่างเป็นระบบและเป็นปฏิกิริยาสะท้อนความบกพร่องในทางปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสของประเทศไทย เพื่อปรับปรุงแก้ไขได้เป็นอย่างดี

ไม่ปรากฏหน่วยสังคมใดที่เด่นชัดในการศึกษาและเผยแพร่การปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสอย่างมีรูปธรรมในปัจจุบัน นอกจากในหมู่ผู้ประกอบการค้าด้านกล้วยไม้เท่านั้น ที่มีการรวมตัวกันอย่างค่อนข้างหนาแน่น เช่น สมาคมพฤกษชาติแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาข้อมูลไซเตส ดังปรากฏตามหนังสือของสมาคมส่งไปยังสมาชิกสมาคม ที่ ส.พ.ท. 2/2534 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2534 มีสาระสำคัญเพื่อศึกษาหาแนวทางในการปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสและเสนอแนะไปยังเจ้าหน้าที่รัฐบาลระดับต่าง ๆ นอกจากนั้นได้จัดพิมพ์เป็นหนังสือเผยแพร่สู่สาธารณชนจำนวนหนึ่ง

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในฐานะสถาบันการศึกษาชั้นสูงที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์พืชก็ยังไม่ได้ศึกษากฎต่าง ๆ ตามอนุสัญญาไซเตสอย่างกว้างขวางและจริงจัง เนื่องจากเกี่ยวข้องกับทางการปฏิบัติในทางการค้าเสียเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามควรจะมีการศึกษาเผยแพร่ในกลุ่มคณาจารย์และนิสิตที่สนใจเพื่อเผยแพร่สู่สาธารณชนบ้างตามสมควร เนื่องจากอย่างน้อยที่สุดก็มีความเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์อยู่ไม่น้อย

นอกจากนั้นสื่อมวลชนด้านหนังสือพิมพ์ก็ไม่ปรากฏข้อมูล การวิพากษ์วิจารณ์ การวิเคราะห์ มากพอที่จะกระตุ้นมวลชนในระดับที่จะผลักดันให้เกิดการศึกษาเผยแพร่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้นได้ จึงควรที่จะขยายในเรื่องสื่อมวลชนมากยิ่งขึ้น

3.4. ปัญหาเกี่ยวกับประเทศไทยขาดการประสานงานเพื่อดำเนินการอย่างมี

ประสิทธิภาพตามอนุสัญญาไซเตส

เกี่ยวกับเรื่องการปฏิบัติให้สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญาไซเตสนี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพบังคับทางกฎหมายภายในประการหนึ่ง ประกอบกับแนวนโยบายของรัฐอีกประการหนึ่ง เพื่อร่วมกันสร้างแนวทางการปฏิบัติและดำเนินงานให้บรรลุผลตามเจตนาให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ในส่วนของสภาพบังคับทางกฎหมายนั้น เนื่องจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาไซเตส ประกอบไปด้วยกฎหมายหลายฉบับเกี่ยวข้องกัน และประกอบไปด้วยหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน ดังนั้นการจะปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาไซเตสให้ได้ รับผิดชอบจึงต้องอาศัยแนวนโยบายที่สอดคล้องต้องกัน มีการประสานงานที่เหมาะสม และมีความชอบธรรมตามกฎหมายด้วย

อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น พบว่าการประสานงานเพื่อดำเนินการด้านต่าง ๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยสามารถแบ่งได้ดังนี้

3.4.1 การประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐกับเลขาธิการไซเตส

เป็นที่แน่ชัดยิ่งว่าการประสานงานเพื่อความเข้าใจที่ตรงกันของหน่วยงานรัฐในฐานะ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการและวิชาการตามอนุสัญญาไซเตสกับเลขาธิการไซเตส ซึ่งมีฐานะ เป็นองค์กรกลางประสานงานในระดับระหว่างประเทศนั้น เป็นความสำคัญเบื้องต้นแรกเลยที่เดียวต่อการที่บรรลุเจตนารมณ์แห่งอนุสัญญา

ในขณะที่เลขาธิการไซเตสเป็นผู้ที่ให้คำแนะนำ สนับสนุน และอำนวยความสะดวกตลอดจนข้อมูลต่าง ๆ ให้แก่ภาคี เพื่อนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพในประเทศของตน รวมทั้งรับฟังข้อเสนอแนะปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ภายในประเทศภาคี เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขแนวทางของไซเตสให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของประเทศภาคีต่าง ๆ ให้มากยิ่งขึ้น ภาคีต่าง ๆ เองก็มีหน้าที่ที่จะต้องให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีต่อเลขาธิการไซเตสในเรื่องที่เกี่ยวข้องนั้น ๆ ด้วย ผลสำเร็จจากการประสานงานนี้จึงจะ

บรรลุผลตรงตามเจตนารมณ์แห่งอนุสัญญาได้

เกี่ยวกับการค้าพืชป่าระหว่างประเทศ ข้อมติที่ 5.14 ดังกล่าวไว้ในเบื้องต้นแล้วนั้น ให้อ่างแนวทางเพื่อให้ภาคีนำไปปฏิบัติและประกอบด้วยขั้นตอนในการประสานงานกับเลขาธิการไซเตสอย่างใกล้ชิด แต่ปรากฏว่าประเทศไทยยังไม่สามารถปฏิบัติตามได้อย่างเพียงพอ กรมวิชาการเกษตรในฐานะของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการและวิชาการของประเทศไทยตามอนุสัญญาไซเตส เพิ่งจะได้ปรับปรุงกฎหมายพันธุ์พืชในปี พ.ศ. 2535 นี้เอง และยังคงขาดความสมบูรณ์อยู่อีกหลายประการ โดยเฉพาะการเปิดช่องให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิชาการต่าง ๆ ในกฎกระทรวง นอกจากนั้นยังไม่ได้ดำเนินการตามคำแนะนำของไซเตสอย่างเพียงพอในเรื่องต่าง ๆ อาทิ การให้การศึกษาคณะแพร่ การสร้างบุคลากรที่ชำนาญการ การประสานงานเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ในทางเทคนิคกับหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ที่สำคัญยิ่งคือ การไม่ได้ประสานงานกับเลขาธิการไซเตสเพื่อปรึกษาหารือ และร่วมกันปรับปรุงการปฏิบัติการต่าง ๆ ในประเทศไทยอย่างเพียงพอ

เลขาธิการไซเตสได้ขอให้ประเทศไทยออกกฎหมายเพื่อรองรับข้อบังคับของไซเตส 3 ครั้ง ในปี 2526, 2529 และ 2531 แต่รัฐบาลไทยไม่สามารถตอบสนองได้

ในการประชุมของคณะกรรมการถาวรของไซเตส ครั้งที่ 23 ณ กรุงโรซานน์ ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ระหว่างวันที่ 8 - 12 เมษายน พ.ศ. 2534 ซึ่งมีการอภิปรายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสของประเทศไทย (Implementation of the Convention in Thailand and DELETED) ประเทศไทยได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการด้านสัตว์ป่าเข้าร่วมประชุมเท่านั้น เมื่อถูกสอบถามในเรื่องเกี่ยวกับพืชป่า จึงไม่สามารถตอบสนองไซเตสได้ และเป็นผลให้ถูกไซเตสงดการค้าพืชป่าระหว่างประเทศกับประเทศไทยโดยให้ภาคีต่าง ๆ ดำเนินการในทันที

การประชุมครั้งดังกล่าวนี้ยังได้อ้างถึงเอกสารบางประการ (DOC. SC. 23.21) ของคณะกรรมการถาวร สรุปการปฏิบัติข้อหนึ่งของประเทศไทยว่า ไม่เพียง

แต่กฎหมายของประเทศไทยจะไม่สอดคล้องกับไซเตสแล้ว³² (lack of effective legislation) ประเทศไทยยังมีความรับผิดชอบต่อคำเรียกร้องของไซเตสน้อยมาก โดยแสดงหลักฐานประกอบถึง 20 กรณี³³ นอกจากนั้นการใช้จ่ายงานประจำปีของไซเตส เพื่อประสานงาน

³²"i) Lack of effective legislation. Thailand continues to lack effective legislation for implementation of CITES. Although not unique in this respect, Thailand's other domestic legislation is not sufficient to compensate for its absence of laws regulating CITES trade. Thailand has been advised on numerous occasions about this problem.", Doc SC.23.21, 23th of the Standing Committee., 1991.

³³"ii) Inquiries by the Secretariat. The CITES Management Authority of Thailand has repeatedly been unresponsive to inquiries from the Secretariat on CITES matters, particularly with regard to enforcement of the Convention.

Record nos: 1, 4, 7, 12, 14, 17, 19, 20, 25, 33, 35, 36, 37, 46, 47, 61, 71, 84, 86, 88.", Ibid.

ในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควรจำเป็น³⁴ กล่าวคือเมินเฉยต่อคำร้องขอข้อมูลจากเลขาธิการไซเตส และไม่เคยจัดทำรายงานประจำปีเรื่องปริมาณนำเข้าและส่งออกสินค้าต้องห้ามตามที่ไซเตสกำหนดไว้

ผลจากการขาดการประสานงานและร่วมมืออย่างจริงจังของหน่วยงานรัฐบาลกับเลขาธิการไซเตสนั้น จึงนับเป็นข้อบกพร่องที่สำคัญยิ่งต่อการไม่บรรลุผลสำเร็จในการดำเนินการเกี่ยวกับพิชป่าตามอนุสัญญาไซเตสของประเทศไทย ซึ่งควรจะต้องได้ปรับปรุงให้มีความใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อจะได้ไม่เกิดความเสียหายจากมาตรการระหว่างประเทศของไซเตส ดังเช่น กรณีการงดการค้าพิชป่าระหว่างประเทศกับประเทศไทยของประเทศไทยภาคีสมาชิกไซเตส 110 ประเทศ ดังได้กล่าวมาแล้วอีกครั้งต่อไป

³⁴"iii) Annual reports: Determining the actual extent of trade in CITES species by Thailand without annual report data is currently a speculative matter. Thailand's neglect in submitting annual reports is a matter of grave concern. With the country's large volume of trade in both legal and illegal specimens, the Secretariat receives numerous requests from other Parties to confirm the validity of CITES re-export certificates, where Thailand is noted on the certificate as the country of origin. The Secretariat cannot provide confirmation without contacting Thai authorities, thus greatly delaying the confirmation process.",
Ibid.

3.4.2 การประสานงานภายในหน่วยงานของรัฐ

มีพืชป่าบางชนิดที่จะต้องประสานงานระหว่างกรมป่าไม้กับกรมวิชาการเกษตร และมีพืชน้ำบางชนิดที่จะต้องประสานงานระหว่างกรมประมงกับกรมวิชาการเกษตร เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้หรือกรมประมงเป็นเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่ใกล้ชิดกับพืชนั้น ๆ มากกว่าเจ้าหน้าที่ของกรมวิชาการเกษตร เช่น พืชป่าบางชนิดอยู่ในบริเวณท้องทะเลใน ความรับผิดชอบของกรมประมง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ในพื้นที่จึงไม่เพียงแต่ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของกรมวิชาการเกษตรรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับพืชนั้น ๆ เท่านั้น เจ้าหน้าที่ของกรมวิชาการเกษตรเองก็ต้องเข้าไปในพื้นที่เพื่อติดตามข้อมูลนั้นด้วยตนเองด้วย เพื่อที่จะให้ทราบจำนวนที่คงที่ของพืสดังกล่าว และพิจารณาว่าเป็นพืชตามอนุสัญญาไซเตสที่จะต้องตรวจสอบในทางการค้าหรือไม่ อย่างไร แต่การปฏิบัตินี้ไม่เคยเกิดขึ้น

ในการตรวจสอบเกี่ยวกับตัวอย่างพันธุ์ของพืชป่าที่จะนำเข้าหรือส่งออก นั้น เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรไม่มีความรู้ในทางเทคนิคและวิชาการโดยเฉพาะ จึงจำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่ของกรมวิชาการเกษตรจะต้องเข้าไปให้ความรู้หรือเข้าไปร่วมประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรอย่างเพียงพอ แต่การปฏิบัติดังกล่าวนี้เมื่ออยู่ในระดับต่ำ กล่าวคือ มีเพียงเจ้าหน้าที่ของกรมวิชาการเกษตรเฉพาะตามด่านตรวจพืชเท่านั้น ซึ่งยังมีด่านเช่นนี้ไม่มากนัก³⁵

ในหน่วยงานของกรมวิชาการเกษตรเอง ความรู้ในเรื่องของไซเตส ควรจะเป็นที่แพร่กระจายไปในหมู่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้สามารถร่วมกันวางแนวทางการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น งานควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร งานบริการการส่งออก งานฝึกอบรม ตลอดจนหน่วยงานเฉพาะที่ควรจัดขึ้นเพื่อการประสานงานในเรื่องนี้

³⁵ สัมภาษณ์ อุทิศ ธรรมวาทีน, ผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบ กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง, 26 กุมภาพันธ์ 2535.

จากการศึกษาพบว่า มีเจ้าหน้าที่เพียงไม่กี่คนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตส ซึ่งไม่เพียงแต่เจ้าหน้าที่จำนวนนั้นจะต้องรับภาระอันหนักเกินกำลังแล้ว การร่วมมือเพื่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ก็เป็นไปอย่างยากลำบาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ขาดพื้นฐานความรู้ในเรื่องเหล่านั้น แม้ว่าทางกรมวิชาการเกษตรจะได้จัดให้มีการอบรมสัมมนาขึ้นบ้างแล้ว แต่ก็ยังไม่มากพอ

เกี่ยวกับเรื่องที่กำลังกล่าวมานี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระดับนโยบายโดยตรง ซึ่งควรให้ความสำคัญภายในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างจริงจัง เพื่อบรรลุผลสำเร็จในการดำเนินงานตามความประสงค์ อาจจัดตั้งหน่วยงานประสานงานโดยเฉพาะภายในหน่วยงานขึ้น ร่วมกับการจัดตั้งหน่วยงานประสานงานระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงาน³⁶ ก็ได้

3.4.3 การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน

การประสานงานในเรื่องนี้ไม่เพียงแต่ต้องทำความเข้าใจกับภาคเอกชนในเรื่องของการบริการโดยหน่วยงานรัฐให้กับภาคเอกชนเท่านั้น แต่ยังต้องหมายถึงการให้ความรู้ในเรื่องของอนุสัญญาไซเตสด้านต่าง ๆ แก่ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปอีกด้วย เพื่อเป็นการส่งเสริมการอนุรักษ์และวิธีปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสที่ถูกต้อง ในระยะเวลาที่ผ่านมาปรากฏว่าการประสานงานในเรื่องดังกล่าวมีอยู่น้อยมาก โดยเฉพาะการให้ความรู้ที่

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁶ความคิดนี้ได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางและมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการ ดังนี้

1. ให้ผู้แทนแต่ละกรมร่างรูปแบบของคณะกรรมการกลางไซเตส ของประเทศไทยซึ่งประกอบด้วยภาครัฐและเอกชน
2. จัดทำระบบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการด้านไซเตส ของแต่ละกรมซึ่งอาจจะมีเอกชนร่วมด้วย (จาก "รายงานการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามอนุสัญญาไซเตส", 15 มกราคม 2535)



ถูกต้องดังระบุไว้แล้วในหัวข้อที่ 3.1 ดังนั้นหน่วยงานของรัฐได้แก่ กรมวิชาการเกษตรจะต้องผลักดันนโยบายในการร่วมประสานงานกับภาคเอกชนให้มากขึ้น ซึ่งจะ เป็นผลดีแก่กรมฯเองที่จะไม่ต้องรับภาระในการปฏิบัติงานมากจนเกินไป เนื่องจากภาคเอกชนสามารถเข้า

ใจและปฏิบัติได้ถูกต้อง เป็นการประหยัดเวลา งบประมาณ และเจ้าหน้าที่ได้เป็นจำนวนมาก

อนึ่งการส่งเสริมการอนุรักษ์นั้นหากหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนจะ

ประสานงานกันแล้ว ก็ควรครอบคลุมถึงเรื่องเหล่านี้ด้วย คือ³⁷

- ก. ป้องกันการทำลายสภาพแวดล้อมของพืชป่า
- ข. ช่วยปลดปล่อยพืชป่า จากสภาพแวดล้อมที่เป็นภัย
- ค. หยุดนำเข้าพืชป่าเพียงเพื่อเยี่ยมชม หรือเพื่อทำกำไร
- ง. แพร่พันธุ์พืชป่าจากเมล็ด
- จ. เมื่อซื้อพืชป่า ให้เลือกซื้อเฉพาะชนิดที่ผสมเทียม
- ฉ. หมั่นปรับปรุงเทคนิคการเลี้ยงพืชป่า ให้ก้าวหน้า
- ช. ให้ความสนใจกับไซเตส
- ซ. การสนับสนุนสมาคมพืชป่า ในประเทศในความพยายามที่จะอนุรักษ์

สำหรับกรณีตามข้อ ก. ได้แก่ ช่วยสมทบทุนการวิจัยและสำรวจแหล่งพืชหายากและข้อ ข. ได้แก่การย้ายพืชป่าหรือไม้หายากไปยังที่ที่มีสภาพแวดล้อมที่ดีกว่าหรือนำไปเพราะขยายพันธุ์ อย่างไรก็ตามต้องคำนึงว่า การปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมต่าง ๆ จะไม่กระทบพืชป่าที่อยู่ในกำหนดของไซเตส ตลอดจนการนำเข้าควร เป็นเรื่องของหน่วยงานทางพฤกษศาสตร์ และทางวิทยาศาสตร์มากกว่าในทางการค้า ทั้งนี้ควรอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ โดยนำเอาพืชป่าที่ลักษณะดีมาผสมเทียมและการค้าขายพืชป่าที่เกิดจากการผสมเทียม จะต้องได้รับอนุญาต เป็นต้น

³⁷Joyce Stewart, American Orchids (January 1991).

3.4.4 การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสถาบันการศึกษาระดับสูง

การประสานงานด้านนี้ ได้แก่การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ตลอดจน การสรุปเสนอปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ให้สถาบันการศึกษาระดับสูง เช่น สถาบันหรือ มหาวิทยาลัย เพื่อจะได้ร่วมศึกษาวิจัย หาแนวทางในการจัดปัญหาและลดอุปสรรคในการ ดำเนินการของรัฐและ เอกชนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาไซเตส เนื่องจากว่าการพัฒนาของ อนุสัญญามีแนวโน้มที่จะ เข้มแข็งขึ้นในอนาคต จึงเป็นการร่วมมือในทางวิชาการที่สามารถลด ภาระในเรื่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนงบประมาณได้เป็นอย่างดี

การศึกษาในทางวิชาการ จะทำให้หน่วยงานรัฐสามารถพบแง่มุมต่าง ๆ ที่อยู่นอกเหนือสายตาของเจ้าหน้าที่ สำหรับนำเอาไปเป็นข้อสังเกตประกอบการปรับปรุง แนวทางของตนเพื่อการดำเนินงานที่ดีและเหมาะสมยิ่งขึ้น ในห้วงเวลาที่ผ่านมาสถาบันการ ศึกษาในระดับสูงของประเทศไทย แทบจะไม่เคยได้ให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานของรัฐเลย ทั้งนี้อาจเนื่องจากการขาดการส่งข้อมูลความรู้ของหน่วยงานรัฐสู่สถาบันการศึกษาเหล่านั้น นั้นเอง

การสนับสนุนให้สถาบันการศึกษาสามารถช่วยเหลือหน่วยงานรัฐในเรื่อง ของผลการวิจัย ข้อมูลที่เป็นจริง ตลอดจนการวิเคราะห์วิจารณ์ จะนับว่าสร้างประโยชน์ใน ทางอ้อมมาให้กับการบรรลุผลสำเร็จงานทางปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสของประเทศไทยได้อย่าง มาก ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการตรวจสอบข้อมูลจากแหล่งอื่น โดยเฉพาะจากเจ้าหน้าที่ของ ไซเตสที่มาศึกษาข้อมูลในประเทศไทย ว่าตรงตามความเป็นจริงมากน้อยเพียงใด เป็นการ รักษาผลประโยชน์ของประเทศที่นับว่าเหมาะสมทางหนึ่ง³⁸

หน่วยงานของรัฐจึงควรตระหนักในความสำคัญของนโยบายด้านนี้ด้วย

3.4.5 แนวทางของประเทศไทย

ประเทศไทยควรติดต่อประสานงานกับเลขาธิการไอเซตอย่างใกล้ชิด และต่อเนื่อง เพื่อลดปัญหาความไม่เข้าใจในการปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับอนุสัญญาไอเซต ตลอดจนแสดงถึงความรับผิดชอบและตระหนักในพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อภาคีทั้งหลายแห่งอนุสัญญานี้ ทั้งต้องปรับปรุงในเรื่องการประสานงานภายในและระหว่างหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการจัดให้มีหน่วยงานกลางที่สามารถประสานงานได้เป็นอย่างดีในระดับที่มีศักยภาพ รวมทั้งเพิ่มพูนประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละหน่วยงานด้วย

นอกจากนั้นควรร่วมมือกับภาคเอกชนในเรื่องของการกำหนดแนวทางที่เหมาะสมและถูกต้องเพื่อการดำเนินการตามอนุสัญญาไอเซต ตลอดจนการให้ความรู้เผยแพร่ให้กระจายไปอย่างกว้างขวางในหมู่ผู้ประกอบการและประชาชน ทั้งควรร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในการค้นคว้าวิจัยและศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมต่าง ๆ เพื่อเป็นการได้รับข่าวสารข้อมูลที่ถูกต้องเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

แนวทางของประเทศไทยต่อการปฏิบัติให้บรรลุเจตนายาติอนุสัญญาฉบับนี้ต้องอาศัยการตระหนักในความสำคัญอย่างจริงจังของระดับนโยบาย เพื่อให้การสนับสนุนอย่างเข้มแข็ง และอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย