

ปัญหาและแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ
ซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ในประเทศไทย



นายชุตินทศน์ สมทรัพย์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2535

ISBN 974-581-552-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

018234

T15221672

PROBLEMS AND PROSPECTS CONCERNING IMPLEMENTATION OF
THE CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES
OF WILD FAUNA AND FLORA IN THAILAND



Mr. Chutipong Somsap

ศูนย์วิทยทรัพยากร

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

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1992


ISBN 974-581-552-7

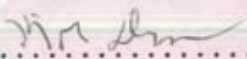
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาและแนวทาง เกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่าง
ประเทศซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ในประเทศไทย
โดย นายชุตินรงค์ สมทรัพย์
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ วิฑิต มันทาภรณ์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

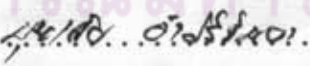

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรากัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

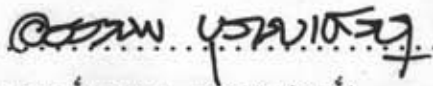

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ พิชัยศักดิ์ ทรายางกูร)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ วิฑิต มันทาภรณ์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชุมพร บัจจุสานนท์)


..... กรรมการ
(อาจารย์บุญเลิศ อังศิริจินดา)


..... กรรมการ
(อาจารย์ประเทือง ศรีสุข)


..... กรรมการ
(อาจารย์อรรถพร บูรณเสรษฐ์)

ชื่อกิตติกรรมบัตร : ปัญหาและแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ในประเทศไทย (PROBLEMS AND PROSPECTS CONCERNING IMPLEMENTATION OF THE CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA IN THAILAND)
อ.ที่ปรึกษา : รศ.วิจิต มั่นตาภรณ์, 337 หน้า. ISBN 974-581-552-7

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (อนุสัญญาไซเตส) ได้ลงนาม ณ วันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 1973 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1975 อนุสัญญาไซเตสกำเนิดขึ้นโดยตระหนักถึงการปกป้องสัตว์ป่าและพืชป่าหายากให้อยู่ในฐานะของมรดกแห่งมนุษยชาติ โดยอนุสัญญาดังกล่าวแบ่งชนิดพันธุ์ออกเป็น 3 บัญชี ตามความเข้มงวดของข้อกำหนด ไซเตสควบคุมการค้าระหว่างประเทศผ่านระบบการอนุญาต แต่กำหนดแนวทางที่เหมาะสมน้อยกว่าที่จะตัดสินว่าบุคคลใดกระทำความผิดหรือไม่ ตลอดจนมีช่องโหว่ทางกฎหมายหลายประการ ซึ่งเปิดโอกาสให้การฝ่าฝืนอนุสัญญาเกิดขึ้นโดยง่าย ดังนั้นการหลีกเลี่ยงกฎหมายและการไม่ปฏิบัติตามในระดับประเทศภาคีจึงยังคงเป็นปัญหาอย่างสำคัญจนกระทั่งปัจจุบัน

ประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาไซเตส เมื่อวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 1973 แต่ไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาจนกระทั่งวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 1983 และมีผลบังคับเมื่อวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 1983 อย่างไรก็ตาม จากรายงานจำนวนมากได้ชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสในประเทศไทยยังไม่เพียงพอ การศึกษานี้มุ่งต่อการชี้ให้เห็นถึงปัญหาหลักเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสในประเทศไทย ตลอดจนปัญหารองที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าระหว่างประเทศ รวมทั้งเสนอแนะมาตรการที่เป็นไปได้บางประการด้วย ผลจากการศึกษานี้แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

1. ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่สอดคล้องกับอนุสัญญาไซเตสในทางปฏิบัติอย่างเพียงพอ
2. ประเทศไทยมีการดำเนินงานในหน่วยงานปฏิบัติการที่ขาดประสิทธิภาพ ข้อเสนอแนะจากการศึกษานี้แบ่งออกได้เป็น 3 แนวทาง กล่าวคือ

- 1) รัฐบาลเร่งด่วนได้แก่ ควรออกกฎหมายที่จะทำให้การปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสของประเทศไทยครบถ้วนยิ่งขึ้น

- 2) มาตรการชั่วคราว ได้แก่ ควรปรับปรุงระบบดำเนินงานของหน่วยงานปฏิบัติการ และระบบการอบรมคณะทำงานเกี่ยวกับสัตว์ป่าและพืชป่าซึ่งนับว่าจำเป็นยิ่ง

- 3) นโยบายเกี่ยวกับมวลชนสัมพันธ์ ควรกระทำขึ้นเพื่อเป้าหมายของอนุสัญญาไซเตส

อนึ่ง การศึกษานี้กระทำในระหว่างเดือนพฤษภาคม ถึงธันวาคม พ.ศ. 2534

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์
ปีการศึกษา.....2534

ลายมือชื่อนิสิต นาย ชัยพลกร์ สอนภรณ์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

C070297 : MAJOR LAW

KEY WORD : PROBLEMS/PROSPECTS/IMPLEMENTATION/CONVENTION/WILD FAUNA/WILD FLORA

CHUTIPONG SOMSAP : PROBLEMS AND PROSPECTS CONCERNING IMPLEMENTATION OF THE CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA IN THAILAND. THESIS ADVISOR : ASSO.PROF. VITIT MUNTABHORN, 337 PP. ISBN 974-581-552-7

The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) was signed on 3 March 1973. It entered into force on 1 July 1975. CITES was created in recognizing that wild fauna and flora must be protected as the heritage of mankind. It classifies species into one of three appendices, which determines the extent of the trade restrictions for each species. CITES controls international trade through a permit system, but offers little guidance in setting appropriate penalties for people convicted of illegal trade, and has several. Loop holes which allow violations of the treaty to occur easily. Thus, legal circumvention and noncompliance on the national level are still serious problems now.

Thailand signed CITES on 3 March 1973, but did not ratify the Convention until 21 January 1983. It thereby entered into force on 21 April 1983. However, several previous reports have drawn attention to the poor implementation of CITES in Thailand. This study is intended to identify the major problems and prospects concerning implementation of CITES in Thailand. It is also intended to study some problems associated with international trade in wildlife and to suggest possible remedial measures. Finding from this study can be divided into 2 aspects. They are as follow:

1. There is no legislation in force enabling the full implementation of CITES in Thailand.
2. There has been poor administration in the CITES Management Authority of Thailand.

Recommendations from this study can be classify into 3 aspects. They are :

- 1) Immediate steps should be taken to enact legislation in Thailand to implement CITES fully.
- 2) Interim measures should be taken to improve the administrative system of the CITES Management Authority of Thailand. And a training system for all Wildlife Conservation Division (Fauna and Flora) staff is very necessary.
- 3) Public Participation Policy should be undertaken to reach the goals of CITES,

However, this study began during in May 1991 and finished in December 1991.



ภาควิชา นิติศาสตร์
 สาขาวิชา นิติศาสตร์
 ปีการศึกษา 2534

ลายมือชื่อนิติกร นาย ชุตีพงศ์ สอนทรัพย์
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ
 รองศาสตราจารย์ วิฑิต มันทารณ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์บุญเลิศ
 อังศิริจินดา หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปราบปราม กองอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมป่าไม้ อาจารย์
 ประเทือง ศรีสุข หัวหน้าฝ่ายวิชาการกักกันพืช กองควบคุมพืชและวัสดุการเกษตร กรม
 วิชาการเกษตร และอาจารย์อรรถพร บูณามเสถียรฐ์ กรมสนธิสัญญา กระทรวงการต่าง
 ประเทศ ซึ่งท่านเหล่านี้ได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ของการวิจัยด้วยดีโดยตลอด
 รวมทั้งรองศาสตราจารย์ ดร. ชุมพร บัจจุสานนท์ ซึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นและแนวทางอันถูก
 ต้องแก่ผู้วิจัยอย่างสม่ำเสมอ

ท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา-มารดา ซึ่งสนับสนุนในด้านการเงิน
 และให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

นายชุตินพงศ์ สมทรัพย์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่	
บทนำ.....	1
1 อนุสัญญาไซเตสกับพันธะทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน ของประเทศไทย.....	9
1.1 ลักษณะและสาระสำคัญของอนุสัญญาไซเตส.....	9
1.1.1 ความเป็นมาของอนุสัญญา.....	9
1.1.2 ลักษณะของอนุสัญญา.....	12
1.1.3 สาระสำคัญของอนุสัญญา.....	13
1.1.4 การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาของประเทศไทยและประโยชน์ ที่ได้รับ.....	20
1.2 พันธะของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาไซเตสของประเทศไทย.....	22
1.2.1 พันธะต่อประเทศภาคีอนุสัญญา.....	23
1.2.2 พันธะของการตั้งข้อสงวนตามบทบัญญัติของอนุสัญญา.....	24
1.2.2.1 กรณีการตั้งข้อสงวนตามข้อที่ 23 วรรค 2.....	28
1.2.2.2 กรณีการตั้งข้อสงวนตามข้อที่ 15.....	29
1.2.2.3 กรณีการตั้งข้อสงวนตามข้อที่ 16.....	30
1.2.2.4 การเพิกถอนข้อสงวน.....	31
1.2.3 พันธะต่อประเทศที่เพียงลงนามในอนุสัญญา.....	32

1.2.4	พันธะต่อประเทศนอกภาคีสัญญา.....	32
1.3	การดำเนินการของประเทศไทยภายหลังการเข้าเป็นภาคี อนุสัญญาไซเตส.....	34
1.3.1	การดำเนินการทางด้านนิติบัญญัติ.....	35
1.3.2	การดำเนินการทางด้านบริหาร.....	38
1.3.3	การดำเนินการทางด้านตุลาการ.....	41
2	ปัญหาและแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสในเรื่อง การค้าสัตว์ป่าระหว่างประเทศของประเทศไทย.....	43
2.1	ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตส.....	43
2.1.1	ปัญหาเกี่ยวกับการค้าสัตว์ป่าที่ได้มาจากการขยายพันธุ์ในคอก (Bred in captivity).....	44
2.1.1.1	เกี่ยวกับแนวความคิดเรื่องการค้าสัตว์ป่าที่ได้ จากการขยายพันธุ์ในคอก.....	47
2.1.1.2	เกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติเรื่องสัตว์ป่า ที่ได้มาจากการขยายพันธุ์ในคอกบางประการ..	57
2.1.2	ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามและการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติ ของอนุสัญญาไซเตส.....	60
2.1.2.1	การไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตส.....	61
2.1.2.2	การหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตส....	67
2.1.2.3	กรณีศึกษา เรื่องการค้างาช้างโดยไม่ปฏิบัติตาม และหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตส....	71
2.1.3	ปัญหาเกี่ยวกับการตั้งข้อสงวนที่มากเกินไป.....	77
2.1.4	ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติอนุสัญญาไซเตส..	77
2.1.5	แนวทางของประเทศไทย.....	82

2.2	ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายไทย.....	83
2.2.1	ปัญหาอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503.....	84
2.2.1.1	ปัญหาเรื่องชื่อสัตว์ป่าคุ้มครอง.....	86
2.2.1.2	ปัญหาเรื่องบัญชีสัตว์ป่าคุ้มครอง.....	87
2.2.1.3	ปัญหาเรื่องจำนวนสัตว์ที่อนุญาตให้มีไว้ใน ครอบครอง.....	88
2.2.1.4	ปัญหาเรื่องความหมายของคำว่าล่าสัตว์.....	88
2.2.1.5	ปัญหาการล่าสัตว์เพื่อการกีฬา.....	89
2.2.1.6	ปัญหาเรื่องสัตว์ป่าสงวน.....	89
2.2.1.7	ปัญหาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า.....	93
2.2.1.8	ปัญหากฎหมายขาดหลักการส่งเสริม.....	96
2.2.1.9	ปัญหากฎหมายขาดหลักเรื่องการส่งสัตว์ออกนอก ประเทศ.....	97
2.2.1.10	ปัญหาการอนุญาตให้ล่าสัตว์ป่าคุ้มครอง.....	97
2.2.1.11	ปัญหาการควบคุมและส่งเสริมกิจการสวนสัตว์..	98
2.2.2	การแก้ปัญหารอคยการออกพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า พ.ศ. 2535.....	99
2.2.3	แนวทางของประเทศไทย.....	103
2.3	ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานและการประสานงานของรัฐ.....	103
2.3.1	การปรับปรุงกฎหมายบริบท.....	104
2.3.2	การปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐบาล.....	106
2.4	ปัญหาเกี่ยวกับประเทศไทยยังประสานงานเพื่อดำเนินการอย่างมี ประสิทธิภาพตามอนุสัญญาไซเตสฯ คัดใหม่เพียงพอ.....	109

2.4.1	การประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐกับเลขาธิการไซเตส.	109
2.4.2	การประสานงานภายในหน่วยงานของรัฐ.....	109
2.4.3	การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน...	109
2.4.4	การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสถาบันการศึกษา ระดับสูง.....	110
2.4.5	แนวทางของประเทศไทย.....	110
3	ปัญหาและแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสในเรื่องการค้าพืชป่า ระหว่างประเทศของประเทศไทย.....	111
3.1	ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตส.....	111
3.1.1	ปัญหาเกี่ยวกับการค้าพืชป่าที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยง (Artificially propagated).....	115
3.1.1.1	เกี่ยวกับความหมายของคำว่า "สภาวะที่ถูกควบคุม".....	116
3.1.1.2	เกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสข้อที่ 7 วรรค 4 และ 5.....	121
3.1.2	ปัญหาเกี่ยวกับการค้าพืชป่าลูกผสมที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยง (Artificially propagated hybrids).....	126
3.1.3	ปัญหาเกี่ยวกับคำอธิบายประกอบชนิดพันธุ์พืชป่า (Annotation).....	131
3.1.4	ปัญหาเกี่ยวกับการค้าพืชป่าในกรณีที่เป็นชิ้นส่วนที่ได้มาจาก พืชป่า.....	133
3.1.5	ปัญหาเกี่ยวกับการทำเครื่องหมายบนชนิดพันธุ์พืชป่า (Marking).....	135
3.1.6	แนวทางของประเทศไทย.....	138

บทที่

หน้า

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายไทย..... 142

3.2.1 ปัญหาอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับพืช..... 142

3.2.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.2518 143

3.2.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507. 144

3.2.1.3 กรณีศึกษาเรื่องการยุติการค้าพืชป่าและสัตว์ป่า
กับประเทศไทยของไซเตส ปี พ.ศ. 2534... 146

3.2.2 การแก้ปัญหาโดยการออกพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2535 153

3.2.3 แนวทางของประเทศไทย..... 154

3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานและการประสานงานของรัฐ..... 154

3.3.1 การปรับปรุงด้านการศึกษาและเผยแพร่..... 154

3.3.2 การปรับปรุงด้านการดำเนินงานของรัฐบาล..... 160

3.3.2.1 การเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่ระดับนโยบายและ
การประสานงานที่เพียงพอ..... 160

3.3.2.2 ความรู้ที่ถูกต้องแท้และการศึกษาอย่างเพียงพอ
ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ..... 161

3.3.2.3 แรงกระตุ้นจากภายนอกที่เพียงพอ..... 163

3.4 ปัญหาเกี่ยวกับประเทศไทยยังประสานงานเพื่อดำเนินการอย่างมี
ประสิทธิภาพตามอนุสัญญาไซเตสได้ไม่เพียงพอ..... 164

3.4.1 การประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐกับเลขาธิการไซเตส. 164

3.4.2 การประสานงานภายในหน่วยงานของรัฐ..... 168

3.4.3 การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน... 169

3.4.4 การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสถาบันการศึกษา
ระดับสูง..... 171

3.4.5 แนวทางของประเทศไทย..... 172

บทที่	หน้า
4 สรุปลและเสนอแนะ.....	173
4.1 สรุปลปัญหาเกี่ยวกับสัตว์ป่าตามอนุสัญญาไซเตส.....	173
4.2 เสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติในเรื่องสัตว์ป่าตามอนุสัญญาไซเตส ของประเทศไทย.....	175
4.3 สรุปลปัญหาเกี่ยวกับพืชป่าตามอนุสัญญาไซเตส.....	176
4.4 เสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติในเรื่องพืชป่าตามอนุสัญญาไซเตส ของประเทศไทย.....	178
4.5 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ.....	180
บรรณานุกรม.....	187
ภาคผนวก.....	195
ประวัติผู้เขียน.....	337

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางหมายเลข 1 : แสดงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

พ.ศ. 2535 ที่สอดคล้องกับอนุสัญญาไซเตสโดยสังเขป... 102



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพหมายเลข 1 : แสดงลักษณะของกุปรีหรือโรคไฟร.....	92
ภาพหมายเลข 2 : แสดงที่ตั้งของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า.....	94
ภาพหมายเลข 3 : แสดงตัวอย่างแบบจำลองหน่วยงานกลางประสานงานที่อาจ กำหนดขึ้นเบื้องต้น.....	186



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย