

ด่วนที่สุด

ที่ พณ ๐๖๑๐/ ๒๐๑๘



สำนักเลขเอก กรมธรรม์อนุรักษ์
รับที่ ๒๕๐๓ สธว
วันที่ ๖ ส.ค. ๒๕๕๗

ลจ. 156

๖๘๐๖

14.15.46

กระทรวงพาณิชย์

๔๔/๑๐๐ ถ.นนทบุรี ๑

อ. เมือง จ. นนทบุรี ๑๑๐๐๐

๕

สิงหาคม ๒๕๕๗

เรื่อง การปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญา CITES และการแก้ไขปัญหาการค้าข้ามผิดกฎหมาย

เรียน หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. Interpretation and Implementation of the Convention Species trade and conservation – Elephants
๒. Guide to CITES Compliance Procedures
๓. สถิติการค้าสินค้าที่อาจได้รับผลกระทบจากมาตรการลงโทษ
๔. โทรเลขจากคณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา ที่ GVA/๕๑๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗

ด้วย กระทรวงพาณิชย์ขอนำเรียนเสนอข้อเท็จจริง ผลกระทบทางการค้า และข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES) และการแก้ไขปัญหาการค้าข้ามผิดกฎหมาย มาเพื่อโปรดพิจารณา

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ปัญหาการค้าข้ามผิดกฎหมายเป็นประเด็นที่ประเทศภาคีอนุสัญญา CITES ให้ความสำคัญมาก โดยไทยถูกจับตามองเกี่ยวกับการควบคุมการค้าข้ามภายในประเทศตั้งแต่การประชุม Conference of the Party (COP) ครั้งที่ ๑๒ เมื่อปี ๒๕๔๕ และถูกกดดันในประเด็นดังกล่าวมาโดยตลอด ซึ่งในการประชุม COP ครั้งที่ ๑๖ เมื่อปี ๒๕๕๖ ที่ประเทศไทย นายกรัฐมนตรีไทยในขณะนั้น (น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้ให้คำมั่นในพิธีเปิดการประชุมว่าจะยุติการค้าข้ามอย่างสิ้นเชิง จึงทำให้ยังไม่มีผลการผลักดันให้ใช้มาตรการที่รุนแรงเพื่อกดดันไทยในการแก้ไขปัญหา ดังกล่าวอย่างจริงจัง

๑.๒ ที่ประชุมอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES) ครั้งที่ ๑๕ เมื่อวันที่ ๗-๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้มีมติให้ประเทศไทยแก้ไขปัญหาการค้าข้ามผิดกฎหมาย ซึ่งขัดกับพันธกรณีภายใต้อนุสัญญา CITES ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ มิฉะนั้นมีแนวโน้มว่าจะใช้มาตรการลงโทษทางการค้ากับประเทศไทย

๒. ความเร่งด่วนของเรื่อง

หากไทยไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้าข้ามผิดกฎหมายตามแผนงานและกรอบระยะเวลาที่ไทยได้ตกลงในที่ประชุม CITES ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ก็มีโอกาสูงที่ไทยจะถูกสมาชิก CITES

๑๗๙ ประเทศ ใช้มาตรการลงโทษทางการค้ากับประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลกระทบอย่างหนักต่อผู้ส่งออกสินค้ากล้วยไม้และหนังสัตว์เลื้อยคลานของไทย ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกประมาณ ๓,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี

๓. สาระสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

๓.๑ อนุสัญญา CITES มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ โดยการควบคุมการค้าระหว่างประเทศของสินค้าดังกล่าวผ่านระบบใบอนุญาต ทั้งนี้ ชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ถูกควบคุมแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ บัญชีที่ ๑ ครอบคลุมชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์ ห้ามการค้าเชิงพาณิชย์ และการส่งออกต้องได้รับอนุญาตจากประเทศนำเข้าก่อน บัญชีที่ ๒ ครอบคลุมชนิดพันธุ์ที่ยังไม่ถึงกับใกล้สูญพันธุ์ อนุญาตให้ค้าเชิงพาณิชย์ได้ แต่ต้องมีการควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความอยู่รอดในธรรมชาติจนตกอยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ และ บัญชีที่ ๓ เป็นชนิดพันธุ์ที่ประเทศภาคีประกาศให้เป็นสัตว์ป่าและพืชป่าหวงห้ามหรือได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายภายในประเทศ จึงขอความร่วมมือจากประเทศภาคีให้ดูแลการค้าระหว่างประเทศด้วย

๓.๒ ในการประชุม Standing Committee ของอนุสัญญา CITES ครั้งที่ ๖๕ เมื่อวันที่ ๗-๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ไทยถูกมองว่าได้รับเวลาในการดำเนินการแก้ไขปัญหามาแล้วมากกว่า ๑๐ ปี นับตั้งแต่การประชุม COP ครั้งที่ ๑๒ เมื่อปี ๒๕๔๕ แต่การดำเนินการของไทยในการออกกฎหมายและบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาค้างาชังผิดกฎหมายกลับไม่มีความคืบหน้า จึงเป็นสาเหตุให้ประเทศสมาชิก CITES บางประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป รวมถึงภาคประชาสังคม อาทิ World Wildlife Fund (WWF) กดดันไทยอย่างมากและเรียกร้องให้มีการใช้มาตรการลงโทษทางการค้ากับไทย

อย่างไรก็ดี หลังจากการเจรจากับสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ไทย (โดยผู้แทนจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงการต่างประเทศ) สามารถตกลงร่วมกับทั้งสองประเทศด้านกรอบเวลาที่ไทยจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาค้างาชังผิดกฎหมาย รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ (หน้า ๓ เชิงอรรถ ๑) โดยสิ่งที่ไทยต้องดำเนินการสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

- ปรับปรุง National Ivory Action Plan (NIAP) ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ ซึ่ง NIAP ควรมีเนื้อหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายควบคุมการค้าช้างภายในประเทศ และการครอบครองช้าง การออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งระบบจดทะเบียนสำหรับการค้าช้าง รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายในการต่อต้านการค้าช้างผิดกฎหมาย

- นำเสนอรายงานความคืบหน้า (Progress Report) การปฏิบัติตาม NIAP ภายในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๘ และ Standing Committee จะมีข้อเสนอแนะสำหรับไทย

- นำเสนอรายงานความคืบหน้าอีกครั้ง ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘

ทั้งนี้ หากการดำเนินการของไทยข้างต้นไม่บรรลุผลเป็นที่พอใจ Standing Committee จะพิจารณาให้มีการใช้มาตรการลงโทษทางการค้ากับไทยตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน *Guide to CITES Compliance Procedure* ข้อ ๓๐ รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

๓.๓ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗ คณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก และคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การสหประชาชาติได้เข้าร่วมหารือกับสำนักเลขาธิการ CITES และได้รับแจ้งว่า ไทยมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกใช้มาตรการลงโทษทางการค้า เนื่องจากขาดความคืบหน้าในการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้างาชังผิดกฎหมาย

๓.๔ *Guide to CITES Compliance Procedure* ข้อ ๓๐ให้อำนาจ Standing Committee ของอนุสัญญา CITES ในการแนะนำ (recommend) ให้ประเทศภาคีระงับการค้า (Trade Suspension) สินค้าเชิงพาณิชย์ (commercial) หรือการค้าสินค้าในทุกรูปแบบ (all trade) ที่เข้าข่ายเป็นผลผลิตของสัตว์ป่าหรือพืชป่าภายใต้อนุสัญญา CITES กว่า ๓๕,๐๐๐ รายการ โดยการระงับการค้าอาจดำเนินการกับสัตว์ป่าหรือพืชป่าจำนวนหนึ่งชนิดหรือมากกว่านั้น (one or more CITES-listed species)

๓.๕ ในอดีต ไทยเคยถูกใช้มาตรการลงโทษทางการค้าแล้ว ๑ ครั้ง เมื่อปี ๒๕๓๔ เนื่องจากขณะนั้น ไทยไม่มีกฎหมายคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปตามพันธกรณีอนุสัญญา CITES จึงถูกลงโทษโดยการห้ามค้าสินค้าภายใต้ อนุสัญญา CITES ต่อมา เมื่อปี ๒๕๓๕ ไทยได้ออกพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าให้มีเนื้อหาสอดคล้อง กับพันธกรณีอนุสัญญา CITES จึงได้มีการยกเลิกการใช้มาตรการลงโทษกับไทย

๔. รายงานการวิเคราะห์หรือศึกษา ตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งใดๆ

๕. ผลกระทบ

หากไทยถูกใช้มาตรการลงโทษทางการค้าในครั้งนี้ ซึ่ง คณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก แจ้ง ว่าการลงโทษอาจมีผลบังคับใช้อย่างเร็วภายในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๘ ก็จะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทยในเวที ระหว่างประเทศด้านการอนุรักษ์สัตว์ป่าและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งผลกระทบต่อ การนำเข้าส่งออกสินค้าของไทยหลาย รายการไปยังประเทศภาคีทั้ง ๑๗๙ ประเทศ ที่อาจดำเนินการระงับการค้าสินค้าทั้งหมดภายใต้ อนุสัญญา CITES กับ ไทย โดยในช่วง ๓ ปีที่ผ่านมา (๒๕๕๔-๒๕๕๖) ไทยมีมูลค่าการค้าสินค้าภายใต้ อนุสัญญา CITES เฉลี่ยรวม ๑๓๒.๐๗ ล้านเหรียญสหรัฐฯ (ประมาณ ๔,๑๙๖ ล้านบาท) แบ่งเป็นการส่งออก ๑๒๒.๖๓ ล้านเหรียญสหรัฐฯ (ประมาณ ๓,๘๙๖ ล้านบาท) และนำเข้า ๙.๔๔ ล้านเหรียญสหรัฐฯ (ประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท)

ทั้งนี้ สินค้าส่งออกสำคัญของไทยที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบอย่างหนัก ได้แก่ กัญชงไม้ และหนัง สัตว์ โดยในปี ๒๕๕๖ ที่ผ่านมา ไทยมีการส่งออกสินค้าสองรายการดังกล่าวคิดเป็น ๙๔.๖๔ ล้านเหรียญสหรัฐฯ (ประมาณ ๓,๐๐๗ ล้านบาท) โดยแบ่งเป็น การส่งออกกัญชงไม้ ๗๘.๒๑ ล้านเหรียญสหรัฐฯ (ประมาณ ๒,๔๘๕ ล้าน บาท) และการส่งออกหนังสัตว์ ๑๖.๔๓ ล้านเหรียญสหรัฐฯ (๕๒๒ ล้านบาท)

สถิติการค้าสินค้าที่อาจได้รับผลกระทบจากมาตรการลงโทษรายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓

๖. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา

๗. ความเห็นหรือความเห็นชอบ/อนุมัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๘. ข้อเสนอของหน่วยราชการ

๘.๑ การแก้ไขปัญหาค้างาช้างผิดกฎหมายควรถูกกำหนดเป็นวาระเร่งด่วนที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมพัฒนา ธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ กรมศุลกากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ต้องร่วมมือแก้ไขปัญหานี้อย่างบูรณาการ และป้องกันไม่ให้มีการใช้มาตรการลงโทษทางการค้ากับไทยจากการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญา CITES ทั้งนี้ กระทรวงพาณิชย์เห็นควรเสนอฝ่ายบริหารผลักดันการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้างาช้างผิดกฎหมายตาม แผนงานและกรอบระยะเวลาที่ไทยได้ตกลงในที่ประชุม Standing Committee ของอนุสัญญา CITES ครั้งที่ ๖๕ เมื่อ วันที่ ๗-๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และเห็นด้วยกับกระทรวงการต่างประเทศที่เสนอให้เชิญฝ่ายเลขานุการของ CITES และ ประเทศภาคีที่ไม่พอใจการดำเนินการที่ผ่านมาของไทย อาทิ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป มาดูงานที่ประเทศ ไทย เพื่อรับทราบถึงความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาค้างาช้างผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วย แสดงเจตนารมณ์ที่ดีและความตั้งใจของไทยในการแก้ไขปัญหานี้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน และลดแรงกดดันที่ ต้องการให้ไทยถูกใช้มาตรการลงโทษทางการค้า

๘.๒ เนื่องจากมีความเสี่ยงที่ไทยจะถูกใช้มาตรการลงโทษทางการค้าซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการไทยจำนวนมาก กระทรวงพาณิชย์จะติดตามความคืบหน้าการดำเนินการภายใต้อนุสัญญา CITES อย่างใกล้ชิด เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้ประกอบการ ตลอดจนเตรียมแนวทางรองรับเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการถูกใช้มาตรการลงโทษทางการค้าอย่างทันที่ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นชอบขอได้โปรดนำเสนอคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พิจารณาสั่งการให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้า ข้างผิดกฎหมายตามแผนงานและกรอบระยะเวลาที่ไทยได้ตกลงในที่ประชุม Standing Committee ของ อนุสัญญา CITES ครั้งที่ ๖๕ เมื่อวันที่ ๗-๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๓.๒ ด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

สุจิตา บุณยประภัศร

(นางสาวสุจิตา บุณยประภัศร)

ปลัดกระทรวงพาณิชย์

ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

โทร. ๐-๒๕๐๗-๗๒๒๓

โทรสาร ๐-๒๕๔๗-๕๖๒๐

๔. ๖/๖๖๖