



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การควบคุมการค้างานช้างของประเทศไทย

จัดทำโดย นางสาวกาญจนา นิตยะ
รหัส ๕๐๕๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง การควบคุมการค้างานช้างของประเทศไทย

จัดทำโดย นางสาวกาญจนา นิตยะ
รหัส ๕๐๕๒

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(เอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์ ชลารักษ์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(รองศาสตราจารย์ ดร. สมภพ มานะรังสรรค์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ประเทศทั่วโลกมีการบริโภคงาช้างมายาวนาน ซึ่งผู้บริโภคหลักในอดีตรวมถึงประเทศสหราชอาณาจักร เยอรมนี สหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น โดยมีประเทศผู้ส่งออกที่สำคัญคือ ไทย อินเดีย เมียนมาร์ และประเทศในแอฟริกา และเนื่องจากการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๓ - ๒๕๒๓ ทำให้มีความต้องการงาช้างสูงและนำไปสู่การล่าช้างเพื่อเอางาช้างอย่างหนัก เป็นผลให้มีการลดลงของประชากรช้างเอเชียและช้างแอฟริกาอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยถูกจับตามองว่าเป็นต้นเหตุและส่งเสริมให้เกิดการค้างาช้างที่ผิดกฎหมาย เป็นผลให้ช้างแอฟริกาถูกล่าตายเพื่อเอางาช้างดิบเป็นจำนวนมาก ช้างป่าในประเทศและช้างจากประเทศเพื่อนบ้านถูกลักลอบนำเข้าเพื่อนำมาใช้ในการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และปริมาณงาช้างที่วางตลาดอยู่ในประเทศน่าจะเกินกำลังผลิตจากงาช้างบ้าน

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์ ๔ ข้อ คือ ๑) เพื่อศึกษามุมมองระหว่างประเทศ ด้านการค้างาช้างของประเทศไทย ๒) เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัด ในการควบคุมการค้างาช้างของประเทศไทย ๓) เพื่อศึกษาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ ด้านการค้างาช้างของประเทศไทย และ ๔) เพื่อศึกษารูปแบบการพัฒนาการควบคุมการค้างาช้างของประเทศไทย

ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองระหว่างประเทศด้านการค้างาช้างของประเทศไทย โดยมีการตั้งข้อสังเกตว่าประเทศไทยไม่มีความจริงจังในการควบคุมการค้างาช้างภายในประเทศให้เป็นไปตามกฎหมายภายในประเทศ และไม่มีระบบการควบคุมให้เป็นไปตามมติและข้อตกลงร่วมกันของภาคีสมาชิกอนุสัญญาไซเตส นอกจากนี้ ได้รวบรวมข้อเท็จจริง ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัด ในการควบคุมการค้างาช้างของประเทศไทย โดยประเด็นที่ศึกษา สี่ด้าน คือ ๑) สถานะทางกฎหมายของช้างในประเทศไทยคือช้างป่า ช้างบ้าน และช้างแอฟริกา ๒) ลักษณะปัญหาการค้างาช้าง ๓) มาตรการการจดทะเบียนร้านค้า ใบประกอบสินค้าและใบอนุญาตค้าซากสัตว์ และ ๔) ปัจจัยส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้ในภาคปฏิบัติ ผลการศึกษาถึงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ บทบาทของผู้ประกอบการค้างาช้างและผลิตภัณฑ์จากงาช้าง เจ้าของช้างและประชาชน ในส่วนของรูปแบบการพัฒนาการควบคุมการค้างาช้างของประเทศไทยที่ต้องเป็นไปตามมติที่ประชุม ที่ ๑๐.๑๐ (Rev. Cop ๑๖) เรื่องการค้าตัวอย่างพันธุ์ช้าง (trade on elephant specimens) และตามนโยบายรัฐบาล ในการเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในการจำกัดการลักลอบนำเข้าและส่งออกงาช้างแอฟริกา บังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่เพื่อควบคุมการค้างาช้างให้มีเฉพาะงาช้างที่ได้มาถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น และจะดำเนินการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้ดียิ่งขึ้นพร้อมกับวางเป้าหมายในการยุติการค้างาช้างในอนาคตด้วยแผนปฏิบัติการงาช้างแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๖๐ (Thailand's National Ivory Action Plan ๒๐๑๓ - ๒๐๑๗) ซึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วนให้แผนปฏิบัติการงาช้างฯ นี้ สำเร็จตามกรอบเวลาที่กำหนด

กิตติกรรมประกาศ

รายงานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ซึ่งเนื้อหาข้อมูลได้นำมาจากการประสบการณ์และบทเรียนที่ได้จากการปฏิบัติงานในสำนักงาน จากการสืบค้นจากเอกสารการประชุม สัมมนา การหารือในรอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขอขอบคุณกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชที่สนับสนุนและส่งเสริมการสร้างบุคคลากรและเครือข่าย โดยการอนุญาตให้มาอบรมในหลักสูตรนี้ ขอขอบคุณนายจิรวัฒน์ ศิลใจธรรม นายสุนทร ฉายวัฒนะ ช่วยสนับสนุนข้อมูลด้านแผนปฏิบัติการงาช้างของประเทศไทย นางไกล่รุ่ง พูนผล สนับสนุนข้อมูลด้านมุมมองของต่างประเทศ และขอบคุณผู้ที่มีส่วนร่วมทุกท่าน

ขอขอบคุณ เอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์ ชลารักษ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล รองศาสตราจารย์ ดร. สมภพ มานะรังสรรค์ ที่ให้ความรู้ในวิชาวิชานี้ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตร จากสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการทุกท่าน ที่อำนวยความสะดวกตลอดเวลาที่เข้ารับการอบรม โดยเฉพาะท่านผู้อำนวยการหลักสูตร นายธีรวัฒน์ ภูมิจิตร ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ที่เอาใจใส่พวกเราอย่างใกล้ชิด และสุดท้ายขอขอบคุณเพื่อนร่วมหลักสูตรทุกท่านที่คอยเป็นกำลังใจทุกด้าน รายงานการศึกษานี้หากมีข้อผิดพลาดประการใดผู้เขียนยินดียอมรับ และหวังว่าจะเป็นประโยชน์ให้นำไปใช้และเกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อประเทศชาติต่อไป ขอขอบคุณความดีนี้ให้บุพการี ครูอาจารย์และเพื่อร่วมทุกข์สุขทั้งหลาย

กาญจนา นิตยะ

สิงหาคม ๒๕๕๖

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภูมิ	ซ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๓
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	๓
๑.๔ ประโยชน์ของการศึกษา	๔
๑.๕ นิยามศัพท์ / การจำกัดความหมายของคำศัพท์ที่สำคัญ	๔
บทที่ ๒ แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๕
๒.๑ ช้าง	๕
๒.๒ สถานการณ์การลักลอบค้าช้าง	๑๑
๒.๓ การค้าช้างของประเทศไทยและภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตา ระหว่างประเทศ	๑๖
๒.๔ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับช้างในประเทศไทย	๒๐
บทที่ ๓ ผลการศึกษา	๒๕
๓.๑ มุมมองระหว่างประเทศด้านการค้าช้างของประเทศไทย	๒๕
๓.๒ ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัด ในการควบคุมการค้าช้างของประเทศไทย	๒๗
๓.๓ บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ ด้านการค้าช้างของประเทศไทย	๒๘
๓.๔ รูปแบบการพัฒนาการควบคุมการค้าช้างของประเทศไทย	๓๑
บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๓๕
๔.๑ สรุปผลการศึกษา	๓๕
๔.๒ ข้อเสนอแนะ	๔๐
บรรณานุกรม	๔๔
ภาคผนวก Resolution Conf. ๑๐.๑๐ (Rev. Cop๑๖) trade on elephant specimens	๔๖
ประวัติผู้เขียน	๖๐

สารบัญตาราง

ตารางที่ ๒.๑	ประชากรข้างแอฟริกาแยกตามภูมิภาค	๗
ตารางที่ ๒.๒	ประชากรข้างเอเชียแยกตามประเทศ	๙
ตารางที่ ๒.๓	ประมาณน้ำหนักของงานข้างผิดกฎหมายที่ถูกจับกุมทั่วโลกตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ – ๒๐๑๑	๑๑
ตารางที่ ๒.๔	กลุ่มประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้างานข้าง	๑๒
ตารางที่ ๒.๕	ประมาณน้ำหนักงานข้างที่จับกุมได้แยกตามประเทศในเอเชียลำดับจากน้อย ไปมาก ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ – ๒๐๑๑	๑๓
ตารางที่ ๓.๑	แผนปฏิบัติการงานข้างของประเทศไทย (เม.ย. ๒๕๕๖ - ธ.ค. ๒๕๖๐)	๓๓
ตารางที่ ๔.๑	บทบาทของหน่วยงานหลักทางภาครัฐ ด้านการค้างานข้างของประเทศไทย	๓๗

สารบัญภาพ

ภาพที่ ๒.๑	(ก) ช้างทุ่งในอุทยานแห่งชาติ Etosha ประเทศนามิเบีย และ (ข) ช้างป่าแอฟริกาในอุทยานแห่งชาติ Ivindo ประเทศกาบอง	๕
ภาพที่ ๒.๒	การกระจายของช้างทุ่งและช้างป่าแอฟริกา	๖
ภาพที่ ๒.๓	ช้างเอเชีย	๘
ภาพที่ ๒.๔	งาของ (ก) ช้างแอฟริกา และ (ข) ช้างเอเชีย	๙
ภาพที่ ๒.๕	ขนาดของงาช้างแอฟริกา	๑๐
ภาพที่ ๒.๖	เส้นทางอาชญากรรมข้ามชาติประเภทต่างๆ	๑๓
ภาพที่ ๒.๗	ประเทศจีนและประเทศไทยที่ถูกระบุว่าเป็นประเทศปลายทางแหล่งใหญ่ที่ เกี่ยวข้องกับการลักลอบค้างาช้างแอฟริกา	๑๔
ภาพที่ ๒.๘	งาช้างแอฟริกา ที่ตรวจยึดที่กรุงเทพฯ ปี พ.ศ. ๒๕๕๔	๑๕
ภาพที่ ๒.๙	ลูกโซ่ของการลักลอบค้าสัตว์ป่าข้ามชาติ	๑๕
ภาพที่ ๒.๑๐	สินค้างาช้างแกะสลักที่นักท่องเที่ยวนิยมบริโภค	๑๘
ภาพที่ ๔.๑	ข้อเท็จจริง ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัด ด้านการค้างาช้างและผลิตภัณฑ์ ในประเทศไทย	๓๖

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่ไม่มีการควบคุม มีผลต่อการสูญหายของชนิดพันธุ์นั้นๆ กระทบต่อสิ่งแวดล้อม สมดุลของระบบนิเวศและมีผลต่อสุขภาพความเป็นอยู่ของคนและสิ่งมีชีวิตอื่น ปัจจุบันการลักลอบค้าสัตว์ป่าและพืชป่าขยายวงกว้างทั่วโลก และจัดเป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่ถูกประเมินว่ามีมูลค่าการค้าสูงมากกว่าพันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี สูงเป็นอันดับสองรองจากการค้าอาวุธและยาเสพติด โดยมีความเสี่ยงต่ำกว่าและให้ผลกำไรสูง

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES) หรืออนุสัญญาอูชิงตัน เป็นข้อตกลงสากลระหว่างรัฐบาล จัดทำในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีมุ่งหมายเพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าระหว่างประเทศเป็นภัยคุกคามต่อความอยู่รอดของชนิดพันธุ์ในธรรมชาติ โดยให้ความคุ้มครองแก่สัตว์ป่าและพืชป่ากว่า ๓๕,๐๐๐ สายพันธุ์ในระดับที่แตกต่างกัน โดยในขณะนั้นกำหนดให้ช้างเอเชียเป็นสัตว์ป่าตามบัญชี ๑ (Appendix I) คือเป็นสัตว์ชนิดที่ใกล้สูญพันธุ์ที่ห้ามทำการค้าโดยเด็ดขาด ยกเว้นในกรณีพิเศษ เช่น การศึกษาวิจัยทางวิชาการและการแพทย์ เป็นต้น และช้างแอฟริกาเป็นสัตว์ป่าตามบัญชี ๒ (Appendix II) คือมีการค้าได้โดยมีการกำหนดโควตาและต้องมีการควบคุมโดยระบบใบอนุญาต ประเทศไทยได้ลงนามเข้าร่วมเป็นประเทศภาคีสมาชิกในอนุสัญญาไซเตสเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ปัจจุบันมีภาคีสมาชิกในอนุสัญญาไซเตสแล้วจำนวนทั้งสิ้น ๑๗๘ ประเทศ

ประเทศทั่วโลกมีการบริโภคช้างมายาวนานเพื่อเป็นเครื่องประดับ พิธีทางศาสนาและเพื่อแสดงฐานะทางสังคม ซึ่งจะพบได้ในสังคมชั้นสูง อย่างไรก็ตามผลจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๓ - ๒๕๒๓ (ค.ศ. ๑๙๗๐ - ๑๙๘๐) โดยเฉพาะในประเทศแถบเอเชียตะวันออก ทำให้มีความต้องการงาช้างสูงและนำไปสู่การล่าช้างเพื่อเอางาช้างอย่างหนัก เป็นผลให้มีการลดลงของประชากรช้างเอเชียและช้างแอฟริกาอย่างรวดเร็ว Christy (๒๕๕๖) กล่าวว่าในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๑ (ค.ศ. ๑๙๘๘) ทุกสิบนาที่จะมีช้างแอฟริกาถูกฆ่าตายหนึ่งตัว สหรัฐอเมริกาประกาศห้ามการนำเข้างาช้างโดยไม่มีข้อยกเว้น รัฐบาลเคนยาเผางาช้างในคลัง ๑๒ ตัน และสำนักเลขาธิการไซเตสได้มีมาตรการหลายอย่างเพื่อจำกัดภัยคุกคามที่เกิดกับประชากรช้างโดยผ่านข้อบังคับนานาชาติในด้านการค้างาช้าง ดังนั้นในการประชุมภาคีอนุสัญญาฯ (Conference of the Parties) ครั้งที่ ๗ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ (ค.ศ. ๑๙๘๙) จึงได้มีการลงมติขึ้นบัญชีให้ช้างแอฟริกาเป็นสัตว์ป่าตามบัญชี ๑ ห้ามการค้างาช้างและผลิตภัณฑ์จากงาช้างโดยเด็ดขาด มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ (ค.ศ. ๑๙๙๐) ซึ่งในการประชุมครั้งนี้เองที่ประชุมมีมติให้ประเทศไทยทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ป่าและพืชป่าที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า ส่งออก การนำผ่านสัตว์ป่าและซากสัตว์ป่า ให้มีประสิทธิภาพมากกว่าที่

เป็นอยู่ และต่อมา ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ถึง ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ประเทศไทยจึงถูกระงับการค้า (trade ban) จากประเทศสมาชิกห้ามทำการค้าขายสัตว์ป่า พืชป่าและผลิตภัณฑ์ (การถูกระงับการค้าในขณะนั้น ไม่ใช่สาเหตุจากเรื่องระบบการควบคุมการค้าทางช้างภายในของประเทศ)

ในข้อยกเว้นมักจะมีการยกเว้น กล่าวคือปี พ.ศ. ๒๕๔๒ (ค.ศ. ๑๙๙๙) สำนักงานเลขาธิการไซเตสสั่งให้จัด “การทดลองขาย” เพียงครั้งเดียวให้ประเทศญี่ปุ่น งามช้างจำนวน ๕๐ ต้นจากประเทศซิมบับเว บอตสวานา และนามิเบีย และครั้งที่สองในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ (ค.ศ. ๒๐๐๘) ให้ประเทศจีนและญี่ปุ่นจำนวน ๑๐๔ ต้น จากประเทศบอตสวานา นามิเบีย ซิมบับเว และแอฟริกาใต้ และผลจากการขายทั้งสองครั้งดังกล่าว Christy (๒๕๕๖) รายงานว่าการยอมให้ช้างถูกกฎหมายเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่นและจีนทำให้สถานการณ์เลวร้าย กล่าวคือผู้บริโภคชาวจีนที่มีศักยภาพจำนวนมากเชื่อว่าสามารถซื้อช้างได้อย่างถูกต้อง และทำให้การค้างาเถื่อนฟื้นคืนชีพ โดยร้อยละ ๙๐ ในตลาดจีนเป็นงาเถื่อน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น บทความของ Christy (๒๕๕๖) เน้นให้เห็นว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ (ค.ศ. ๒๐๑๑) มีการล่าช้างแอฟริกาอย่างน้อย ๒๕,๐๐๐ ตัว และจากการตรวจยึดงาช้างผิดกฎหมายทั่วโลกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ (ค.ศ. ๒๐๑๒) ประมาณว่า ๓๑.๕ ต้น หมายถึงจำนวนช้างที่ตายสูงถึง ๓๑,๕๐๐ ตัว และตัวเลขอาจเพิ่มมากขึ้นหากไม่มีการควบคุมการค้างาช้างที่มีประสิทธิภาพ

ประเทศไทยถูกจับตามองและถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการล่าช้างแอฟริกา รายงานของสำนักงานเลขาธิการไซเตส ในการประชุมคณะกรรมการบริหารอนุสัญญา ครั้งที่ ๑๒ ระบุว่า งามช้างที่วางขายในประเทศไทยเป็นงามช้างที่ลักลอบนำเข้าจากประเทศในทวีปแอฟริกา โดยแบ่งกลุ่มประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้างาช้างเป็น ๓ กลุ่ม คือ ประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และประเทศทางผ่าน โดยประเทศไทยจัดเป็นประเทศปลายทางและประเทศต้นทางที่สำคัญรองจากประเทศจีน World Wildlife Fund: WWF (๒๐๑๒) ได้จัดทำ wildlife crime scorecard ระบุว่าประเทศไทยล้มเหลวในข้อปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการค้างาช้างและผลิตภัณฑ์ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการลักลอบล่าและค้างาช้างที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในทวีปแอฟริกา โดยเฉพาะในพื้นที่แอฟริกาตอนกลาง โดยมีการลักลอบขนงามช้างส่งให้โรงงานแปรรูปและตลาดหลักในการค้างาช้างและผลิตภัณฑ์จากงามช้างอย่างผิดกฎหมายซึ่งอยู่ในทวีปเอเชียและประเทศไทย ทั้งนี้สำนักงานเลขาธิการไซเตสได้รับข้อมูลจาก Elephant Trade Information System (ETIS) ซึ่งดำเนินการโดยองค์กรอิสระชื่อ TRAFFIC และแจ้งเตือนประเทศไทยให้จัดระบบการควบคุมการค้างาช้างบ้านและผลิตภัณฑ์ให้มีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นจะเสนอให้ภาคีสมาชิกงดทำการค้าด้านสัตว์ป่าและพืชป่ากับประเทศไทย

ในโอกาสที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพจัดประชุมภาคีอนุสัญญาฯ ครั้งที่ ๑๖ ตัวแทนองค์กรอนุรักษ์สัตว์ป่าสากล นำโดย WWF เรียกร้องให้ประเทศไทยแสดงความเป็นผู้นำในการหยุดยั้งการค้างาช้างอย่างผิดกฎหมายในระดับโลก โดยการประกาศระงับการค้างาช้างและผลิตภัณฑ์จากงามช้างในประเทศโดยทันที จนกว่าจะจัดทำมาตรการและกรอบเวลาที่จะใช้กำกับ ควบคุม และดูแลการครอบครองและการค้างาช้างและผลิตภัณฑ์จากงามช้างของประเทศ

นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีประกาศในโอกาสการเปิดประชุมภาคีอนุสัญญาฯ ครั้งที่ ๑๖ เมื่อวันที่อาทิตย์ที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๖ ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ กรุงเทพมหานคร ว่า ประเทศไทยดำเนินมาตรการภายใต้พันธกรณีของอนุสัญญาฯ ในการต่อต้านการค้างาช้างข้ามชาติ แต่ยังมีพวกลักลอบค้าสัตว์ป่าได้ใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านในการค้างาช้างที่ผิดกฎหมาย พร้อมนี้

นายกรัฐมนตรีได้ประกาศมาตรการของรัฐบาลที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องช้าง ๓ ประเด็นคือด้านการเสริมสร้างความร่วมมือกับนานาชาติในการลดการลักลอบการค้าช้างแอฟริกา การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างจริงจัง โดยจำกัดและมีการลงทะเบียนการค้าช้างจากงาช้างบ้าน รวมถึงการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศ เป้าหมายเพื่อยุติการค้าช้างในอนาคต ซึ่งในระหว่างการประชุมภาคีอนุสัญญาฯ ครั้งนี้ ได้มีการจัด Drafting Groups เพื่อพิจารณาใน Resolution Conf. ๑๐.๑๐ (Cop๑๖ Doc ๒๖ (Rev.๑)) ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา เยอรมนี เคนยา อุ간다 แอฟริกาใต้ อินเดีย จีน และประเทศไทย

ในการประชุมคณะกรรมการบริหารฯ ครั้งที่ ๖๔ ต่อเนื่องจากการประชุมภาคีอนุสัญญาฯ ครั้งที่ ๑๖ มีมติเสนอแนะ (recommendation) ให้ ๘ ประเทศ คือประเทศ จีน เคนยา มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย อุ간다 แทนซาเนีย และเวียดนาม ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติ (National Ivory Action Plans) ส่งสำนักงานเลขาธิการไซเตสภายใน ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามผลการดำเนินงานในการควบคุมการค้าช้างในการประชุมคณะกรรมการบริหารฯ ครั้งที่ ๖๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ต่อไป

วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ นายกรัฐมนตรี สั่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ณ ห้องประชุมสีเขียว ทำเนียบรัฐบาล เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาช้างและการค้าช้าง รวม ๔ ประเด็นคือ ๑) การปรับแก้กฎหมายเพื่อยุติการค้าช้าง ๒) การแก้ไขความขัดแย้งระหว่างคนกับช้างป่า ๓) ปัญหาช้างเร่ร่อน และ ๔. ความร่วมมือในการป้องกันการลักลอบล่าช้างป่า

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

สถานการณ์การค้าช้างของประเทศไทยมีความซับซ้อน เกี่ยวข้องกับบุคคลหลายกลุ่มเป็นขบวนการข้ามชาติที่มีการจัดตั้ง เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ประมาณค่าไม่ได้ โดยมีชีวิตของช้างป่าทั้งช้างเอเชียและช้างแอฟริกาเป็นเดิมพัน รวมถึงความสูญเสียทางเศรษฐกิจของประเทศหากมีการระงับการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าตามอนุสัญญา การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ ๔ ข้อ คือ

- ๑.๒.๑ เพื่อศึกษามุมมองระหว่างประเทศ ด้านการค้าช้างของประเทศไทย
- ๑.๒.๒ เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัด ในการควบคุมการค้าช้างของประเทศไทย
- ๑.๒.๓ เพื่อศึกษาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ ด้านการค้าช้างของประเทศไทย
- ๑.๒.๔ เพื่อศึกษารูปแบบการพัฒนาการควบคุมการค้าช้างของประเทศไทย

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะการควบคุมการค้าช้างภายในของประเทศไทยให้เป็นระบบเท่านั้น และศึกษาเฉพาะงาช้างบ้าน ไม่รวมเรื่องปัญหาที่เกี่ยวกับการค้าช้างข้ามแดน โดยทำการศึกษา จากรายงานและเอกสารทางราชการ จากการสอบถามพูดคุยกับผู้อยู่ในเหตุการณ์ แบ่งเป็น ๓ ประเด็นคือ ประเด็นที่ ๑ ด้านกฎหมาย ประเด็นที่ ๒ งาช้างบ้านและผลิตภัณฑ์จากงาช้างบ้าน และประเด็นที่ ๓ บทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

๑.๔ ประโยชน์ของการศึกษา

๑.๔.๑ ทราบมุมมองระหว่างประเทศ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในการพัฒนาควบคุมการค้าทางช้างของประเทศ

๑.๔.๒ ทราบบทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องด้านการค้าทางช้างของประเทศไทย

๑.๔.๓ ได้ข้อมูลจากหลายภาคส่วน ทำให้เข้าใจในปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดในการควบคุมการค้าทางช้างของประเทศไทย ที่นำไปใช้ประกอบการปฏิบัติงาน

๑.๔.๔ ได้รูปแบบในการควบคุมการค้าทางช้างของประเทศไทย

๑.๕ นิยามศัพท์ / การจำกัดความหมายของคำศัพท์ที่สำคัญ

สัตว์ป่าตามบัญชี ๑ (appendix I) ของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ เป็นชนิดพันธุ์ที่ห้ามทำการค้าโดยเด็ดขาด ยกเว้นในกรณีพิเศษ เช่นการศึกษาวิจัยทางวิชาการและการแพทย์ เป็นต้น เพราะเป็นสัตว์ชนิดที่ใกล้สูญพันธุ์ การนำเข้าหรือส่งออกต้องได้รับการยินยอมจากประเทศที่จะนำเข้าก่อน ประเทศที่ส่งออกจึงจะออกใบอนุญาตส่งออกให้ การพิจารณาให้นำเข้าหรือส่งออกของทั้งสองประเทศ ต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของชนิดพันธุ์นั้นๆ

บทที่ ๒

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ ช้าง

ช้าง เป็นสัตว์เลี้ยงลูกด้วยน้ำนมขนาดใหญ่ อันดับ Proboscidea วงศ์ Elephantidae โดยแบ่งเป็นสองสกุล คือ *Elephas* และ *Loxodonta* ซึ่งในปัจจุบันเหลือ ๓ สปีชีส์ คือ

๑. ช้างแอฟริกา ๒ ชนิด

๑.๑ *Loxodonta africana* (ช้างทุ่งแอฟริกา)

๑.๒ *Loxodonta cyclotis* (ช้างป่าแอฟริกา)

๒. ช้างเอเชีย ๑ ชนิด (๓ ชนิดพันธุ์ย่อย)

๒.๑ *Elephas maximus*

๒.๑.๒ *E. m. maximus* (ช้างศรีลังกา)

๒.๑.๒ *E. m. indicus* (ช้างอินเดีย)

๒.๑.๓ *E. m. sumatranus* (ช้างสุมาตรา)

ช้างแอฟริกามีความแตกต่างจากช้างเอเชียหลายประการ ที่สังเกตเห็นชัดเจนที่สุดคือขนาด และหูที่มีขนาดใหญ่กว่าช้างเอเชียมาก นอกจากนี้ ช้างแอฟริกายังมีหลังเว้า ในช้างเอเชีย มีเพียงเพศผู้เท่านั้นที่มีงา แต่ช้างแอฟริกาทั้งเพศผู้และเพศเมียล้วนมีงาและมักจะมีขนน้อยกว่าช้างเอเชีย

๒.๑.๑ ช้างแอฟริกา



(ก)

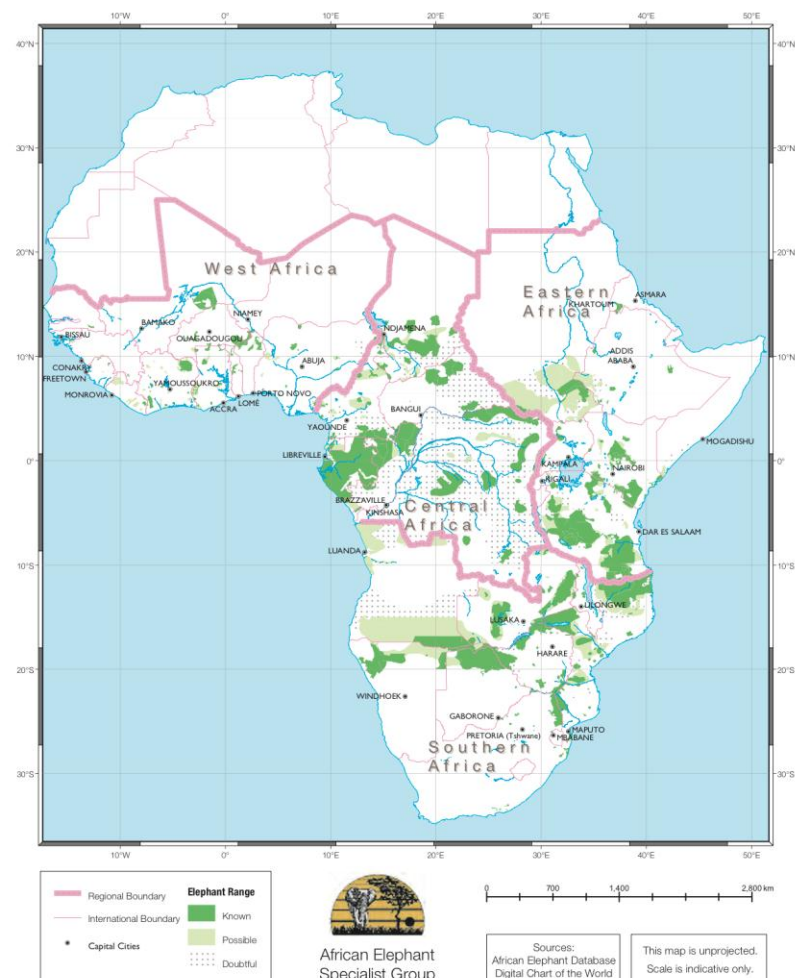


(ข)

ภาพที่ ๒.๑ (ก) ช้างทุ่งในอุทยานแห่งชาติ Etosha ประเทศนามิเบีย และ
(ข) ช้างป่าแอฟริกาในอุทยานแห่งชาติ Ivindo ประเทศกาบอง

ที่มา: วิกิพีเดีย ๒๐๑๓

ช้างแอฟริกา ปัจจุบันพบอยู่ใน ๓๗ ประเทศในทวีปแอฟริกา โดยที่ช้างทุ่ง (Loxodonta africana) มีขนาดใหญ่กว่าช้างป่า (Loxodonta cyclotis) ขนตามลำตัวน้อยกว่า ใบหูเป็นรูปสามเหลี่ยมและขนาดใหญ่กว่า งา มีขนาดใหญ่และงอนขึ้นชัน ส่วนงาของช้างป่าค่อนข้างเรียวบางและตรงลงมา ช้างทุ่งมักพบได้ในทุ่งหญ้าเปิด บึงและริมทะเลสาบ มีถิ่นที่อยู่อาศัยครอบคลุมเขตสะวันนาแถบตอนใต้ของทะเลทรายสะฮารา ช้างป่า โดยปกติจะอาศัยอยู่ในป่าฝนแอฟริกาที่หนาทึบทางตอนกลางและทางตะวันตกของทวีปแอฟริกา แม้ว่าในบางครั้งอาจพบพวกมันอยู่ตามชายป่าบ้าง และอาจทับซ้อนกับถิ่นที่อยู่และถิ่นผสมพันธุ์ของช้างทุ่ง จำนวนประชากรช้างป่าในตอนกลางของแอฟริกา นั้นยังไม่แน่ชัด เนื่องจากมีสภาพป่าที่หนาแน่น แต่เชื่อว่าการบุกรุกเข้าไปล่าเองาและเนื้อจะเกิดขึ้นบ่อยครั้งในภูมิภาคนี้ การกระจายของช้างแอฟริกาทั้งสองชนิดนี้ ดังแสดงในภาพที่ ๒.๒



ภาพที่ ๒.๒ การกระจายของช้างทุ่งและช้างป่าแอฟริกา

ที่มา: CITES (๒๐๑๑)

Hamilton (๑๙๗๙) ประเมินว่าในปี ๑๙๗๙ (พ.ศ. ๒๕๑๓) มีประชากรช้างแอฟริกาประมาณ ๑.๓ ล้านตัว และตลอดช่วงทศวรรษที่ ๑๙๘๐ *Loxodonta* ได้รับความสนใจจากทั่วโลกเนื่องจากการลดจำนวนของประชากรกลุ่มใหญ่ในแอฟริกาตะวันออก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการล่าเพื่อเอางา เอกสาร SC๖๑ Doc.๔๔.๒ (Rev. ๑) Annex ๑ (CITES ๒๐๑๑) รายงานสถานะช้างแอฟริกา ปี ๒๐๐๗ (พ.ศ. ๒๕๕๐) สํารวจพบว่าจำนวนช้างแอฟริกาที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติมีระหว่าง ๔๗๒,๒๖๙ ถึง ๖๘๙,๖๗๑ ตัว (ตารางที่ ๒.๑) โดยที่ประชากรช้างกลุ่มใหญ่ที่สุดพบได้ทางใต้และตะวันออกของทวีปแอฟริกา ประชากรช้างในแอฟริกาได้พบว่าเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมาก โดยเพิ่มขึ้นจาก ๘,๐๐๐ เป็น ๒๐,๐๐๐ ตัวในรอบสิบสามปี หลังจากการห้ามค้างาช้างในปี ค.ศ. ๑๙๘๐

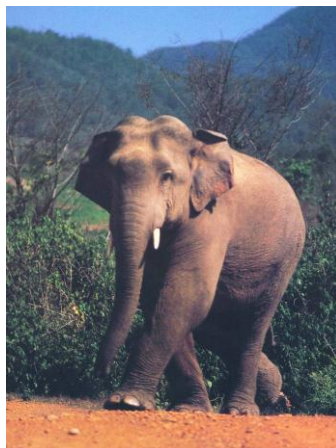
ตารางที่ ๒.๑ ประชากรช้างแอฟริกาแยกตามภูมิภาค

SUBREGION	ELEPHANT NUMBERS				RANGE AREA (km ²)	% OF CONTINENTAL RANGE	% OF RANGE ASSESSED	IQI ^๒
	DEFINITE	PROBABLE	POSSIBLE	SPECULATIVE				
Central Africa	๑๐,๓๘๓	๔๘,๙๓๖	๔๓,๐๙๘	๓๔,๑๒๙	๙๗๕,๐๗๙	๒๙	๕๒	๐.๒๒
Eastern Africa	๑๓๗,๔๘๕	๒๙,๐๔๓	๓๕,๑๒๔	๓,๕๔๓	๘๘๐,๐๖๓	๒๖	๔๕	๐.๓๖
Southern Africa	๒๙๗,๗๑๘	๒๓,๑๘๖	๒๔,๗๓๔	๙,๕๗๓	๑,๓๐๕,๑๔๐	๓๙	๕๓	๐.๔๘
West Africa	๗,๔๘๗	๗๓๕	๑,๑๒๙	๒,๙๓๙	๑๗๕,๕๔๕	๕	๖๖	๐.๔๔
TOTAL	๔๗๒,๒๖๙	๘๒,๗๐๔	๘๔,๓๓๔	๕๐,๓๖๔	๓,๓๓๕,๘๒๗	๑๐๐	๕๑	๐.๔๑

ที่มา: CITES (๒๐๑๑)

๒.๑.๒ ช้างเอเชีย

ช้างในวัฒนธรรมของคนเอเชีย เป็นสัญลักษณ์ของปัญญาและความฉลาด ช้างมีความจำเกี่ยวกับประสบการณ์ เป็นสัตว์สังคมที่อยู่อาศัยรวมเป็นครอบครัว ช้างเป็นสัตว์ที่มีบทบาทสำคัญต่อระบบนิเวศน์ป่าไม้เขตร้อน และมีความสัมพันธ์กับสังคมคนเอเชียอย่างต่อเนื่องมานับหลายร้อยปี ทั้งสถาบันหลักของชาติ วิถีชีวิต ความเชื่อ ประเพณี ศิลปวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง



ภาพที่ ๒.๓ ช้างเอเชีย

ที่มา: มัทนา (๒๐๑๓)

Sukumar (๒๐๐๓) ประเมินว่าประชากรช้างเอเชียทั่วโลกที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติมีจำนวนระหว่าง ๔๑,๔๑๐ ถึง ๕๒,๓๔๕ ตัว คิดเป็นหนึ่งในสิบของประชากรช้างแอฟริกา และจำนวนช้างเลี้ยงในทวีปเอเชีย ระหว่าง ๑๔,๕๐๐ และ ๑๕,๓๐๐ เชือก โดยอาจมีอีกราว ๑,๐๐๐ เชือกที่อยู่กระจัดกระจายไปตามสวนสัตว์ทั่วโลก และเป็นไปได้ว่าช้างเอเชียอาจลดจำนวนลงในอัตราที่ช้ากว่าช้างแอฟริกา โดยส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการบุกรุกเข้าไปล่าและการทำลายถิ่นที่อยู่อาศัยของมนุษย์

ช้างเอเชีย (*Elephas maximus*) ได้ถูกจำแนกออกเป็นหลายสปีชีส์ย่อย โดยอาศัยข้อมูลทางสัณฐานวิทยาและโมเลกุลเครื่องหมาย

๑) *Elephas maximus maximus* (ช้างศรีลังกา) พบได้เฉพาะบนเกาะศรีลังกา และเป็นช้างขนาดใหญ่ที่สุดในบรรดาช้างเอเชีย มีการประเมินว่าช้างศรีลังกานี้มีชีวิตเหลืออยู่ในธรรมชาติเพียง ๒,๕๐๐-๔,๐๐๐ ตัวเท่านั้น (ตารางที่ ๒.๒) ช้างศรีลังกาเพศผู้มีกะโหลกขนาดใหญ่มาก และทั้งสองเพศมีบริเวณรอยด่างมากกว่าช้างเอเชียอื่นทั้งหมด หู หน้า ขวง และช่วงท้องจะมีหนึ่งเป็นรอยด่างสีชมพูขนาดใหญ่ ซึ่งสามารถสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจน ช้างศรีลังกาเพศผู้ส่วนใหญ่เป็นช้างสีดอ (ไม่มีงา) จะพบช้างงาได้น้อยมาก เนื่องจากการล่าช้างเอางาเป็นจำนวนมากในช่วงศรีลังกาคตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศอังกฤษ

๒) *Elephas maximus indicus* (ช้างอินเดีย) พบในประเทศอินเดีย บังคลาเทศ ภูฏาน เมียนมาร์ ไทย ลาว กัมพูชา เวียดนาม จีน และมาเลเซีย ช้างเหล่านี้มีขนาดปานกลาง สีเทาอ่อน และมีรอยด่างเฉพาะบนหูและขวง เป็นช้างเอเชียที่มีประชากรมากที่สุด มีอยู่ราว ๓๖,๐๐๐ ตัว

๓) *Elephas maximus sumatranus* (ช้างสุมาตรา) พบเฉพาะบนเกาะสุมาตรา ประเทศอินโดนีเซีย เท่านั้น มีขนาดเล็กที่สุด ผิวสีอ่อน ส่วนช้างบนเกาะบอร์เนียว สันนิษฐานว่าเป็นช้างที่นำมาจากประเทศมาเลเซีย และไทย เพราะเกาะนี้ไม่มีช้างที่อาศัยอยู่ตามธรรมชาติมาก่อน

ตารางที่ ๒.๒ ประชากรช้างเอเชียแยกตามประเทศ

ประเทศ (เอเชียใต้)	ประชากรช้าง	ประเทศ (เอเชียตะวันออกเฉียงใต้)	ประชากรช้าง
บังกลาเทศ	๑๕๐-๒๕๐	กัมพูชา	๒๕๐-๖๐๐
ภูฏาน	๒๕๐-๕๐๐	จีน	๒๐๐-๒๕๐
อินเดีย	๒๖,๓๙๐-๓๐,๗๗๐	อินโดนีเซีย	๒,๔๐๐-๓,๔๐๐
เนปาล	๑๐๐-๑๒๕	ลาว	๕๐๐-๑,๐๐๐
ศรีลังกา	๒,๕๐๐-๔,๐๐๐	มาเลเซีย	๒,๑๐๐-๓,๑๐๐
		เมียนมาร์	๔,๐๐๐-๕,๐๐๐
		ไทย	๒,๕๐๐-๓,๒๐๐
		เวียดนาม	๗๐-๑๕๐

ที่มา: Sukumar (๒๐๐๓)

๒.๑.๓ งาช้าง



(ก)

(ข)

ภาพที่ ๒.๔ งาของ (ก) ช้างแอฟริกา และ (ข) ช้างเอเชีย

ที่มา: วิกิพีเดีย (๒๐๑๓)

งาของช้างแอฟริกาและช้างเอเชียเป็นฟันตัดขากรรไกรบนคู่ที่สอง งาจะโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง งาของช้างเพศผู้เติบโตในอัตรา ๑๗ เซนติเมตรต่อปี งาใช้ในการขุดหาน้ำ เกลือหรือรากไม้ เพื่อขุดเปลือกไม้เพื่อที่จะกินเปลือกไม้ เพื่อย้ายต้นไม้และกิ่งในการเปิดเส้นทาง นอกจากนี้ ช้างยังใช้งาทำสัญลักษณ์บนต้นไม้เพื่อสร้างอาณาเขต และในบางครั้งใช้เป็นอาวุธในการต่อสู้ป้องกันตัวด้วย

มนุษย์มีความถนัดมือซ้ายหรือมือขวา ช้างใดข้างหนึ่งอย่างชัดเจน ช้างเองก็ถนัดใช้งาข้างใดข้างหนึ่งเช่นเดียวกัน งาข้างที่ถนัดมักจะสั้นกว่าและมีรูปร่างกลมกว่าที่ปลายเนื่องจากการสึกหรอ ช้างแอฟริกาทั้งเพศผู้และเพศเมียมีงาขนาดใหญ่ที่ยาวได้ถึง ๓ เมตร และหนักมากกว่า ๙๐ กิโลกรัม ในช้างเอเชีย มีเพียงเพศผู้เท่านั้นที่มีงาเรียก “ช้างพลาย” ซึ่งจะปรากฏให้เห็นเมื่ออายุได้ประมาณ ๒ ปี งาจะมีการเจริญเติบโตตลอดชีวิตของช้าง งาที่มองเห็นจากภายนอกคิดเป็น ๑ ใน ๒

ของความยาวทั้งหมด ข้างตัวผู้ที่ไม่มีงาเรียก “ข้างสัดอ” ส่วนเพศเมียเรียก “ข้างพัง” จะมีงาขนาดเล็กขนานสั้นๆ ยาวเสมอหรือโผล่พ้นริมฝีปากเพียงเล็กน้อย แต่งาของช้างเอเชียมักจะมีรูปร่างเรียวกว่าและเบากว่า



ภาพที่ ๒.๕ ขนาดของงาช้างแอฟริกา

ที่มา: Elephant encyclopedia (๒๐๑๓)

งาที่ยาวที่สุดที่เคยบันทึกไว้ยาว ๓.๒๗ เมตร และงาที่หนักที่สุดที่เคยบันทึกไว้หนัก ๑๐๒.๗ กิโลกรัม สถิติในหลายทศวรรษหลังสุดได้ชี้ให้เห็นว่าน้ำหนักของงาช้างโดยเฉลี่ยลดลงอย่างน่าตกใจ เฉลี่ยถึง ๐.๕ ถึง ๑ กิโลกรัมต่อปี งาของช้างเอเชียและช้างแอฟริกาส่วนใหญ่มีแคลเซียมฟอสเฟตเป็นองค์ประกอบในรูปอะพาไทต์ งาเป็นชิ้นส่วนของเนื้อเยื่อที่มีชีวิต จึงค่อนข้างอ่อนเมื่อเทียบกับแร่อื่น เช่น หิน ศิลปินทั้งหลายระบุว่างาเป็นวัสดุที่แกะสลักได้ง่าย ความต้องการเอางาช้างเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญของการลดจำนวนลงของประชากรช้างทั่วโลก

๒.๑.๔ การจำแนกงาช้าง

สุชาติ (๒๕๕๖) กล่าวว่าวิธีหนึ่งที่ใช้ระบุว่างาช้างมาจากแอฟริกาหรือไม่ คือการตรวจสอบแหล่งที่มาของงาโดยวิเคราะห์ไอโซโทป (Isotope) ของธาตุในงา เพราะช้างที่อาศัยอยู่ในต่างสภาพพื้นที่ เช่น ทะเลทราย พุ่มหญ้าสะวันนา ป่าไม้ ฯลฯ ย่อมได้สารอาหารที่ต่างกัน เมื่อเทียบกับข้อมูลแผนที่ไอโซโทปของงาช้างที่มีบันทึกไว้แล้วจึงบอกได้ว่าเป็นช้างจากประเทศใด ปัจจุบันยังมีวิธีสกัดพันธุกรรม (ดีเอ็นเอ) จากงาช้าง แล้วนำข้อมูลที่ได้เทียบกับดีเอ็นเอจากมูลช้างทั่วแอฟริกา ก็จะระบุได้ว่างานั้นมาจากช้างที่ใด ว่ากันว่างาช้างเอเชียที่กระจายกันอยู่ในจีน อินเดีย ไทย พม่า ลาว เวียดนาม และมาเลเซียเป็นที่ต้องการมากกว่า เพราะสีสวยและเนื้ออ่อนเหมาะจะแกะสลัก แต่ค่า

ไอโซโทปของธาตุอาหารที่สะสมในงาช้างจะแยกได้ยากเพราะภูมิประเทศใกล้เคียงกันมาก การจำแนกที่มาของงาช้างด้วยดีเอ็นเอก็ทำได้ยากกว่าช้างแอฟริกาเพราะมีความต่างด้านพันธุกรรมน้อย จึงระบุยากกว่าเป็นงาช้างบ้านที่ล้มตามธรรมชาติ ล่ามาจากในป่า หรือนำเข้าจากต่างประเทศ

๒.๒ สถานการณ์การลักลอบค้างาช้าง

การประกาศห้ามการค้างาช้างระหว่างประเทศ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ (ค.ศ. ๑๙๙๐) หรือผลจากการอนุญาตให้ขายงาช้างในสต็อกแบบ One-Off Sale ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ และ ๒๕๕๑ (ค.ศ. ๑๙๙๙ และ ๒๐๐๘) ของภาคีสมาชิกโดยสำนักงานเลขาธิการไซเตส มีคำถามที่ตามมาคือช่วยหรือไม่ช่วยในการลดปัญหาการลักลอบล่าช้างเอแอง? จากรายงาน ETIS ของ TRAFFIC ต่อที่ประชุมภาคีสมาชิกครั้งที่ ๑๖ ได้ประมาณว่าการจับกุมงาช้างผิดกฎหมายทั่วโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ – ๒๕๕๔ (ค.ศ. ๑๙๙๖ – ๒๐๑๑) (ตารางที่ ๒.๓) จำนวน ๑๑,๖๓๓ คดี มีน้ำหนักงาช้างรวมเกือบ ๓๐๐ ตัน โดยในช่วงสามปีสุดท้ายมีการจับกุมเป็นปริมาณมาก คดีรายใหญ่ที่สุดจับกุมที่ประเทศสิงคโปร์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ (ค.ศ. ๒๐๐๒) มีน้ำหนักมากกว่า ๗ ตัน Christy (๒๕๕๕) อ้างถึงองค์การตำรวจสากลว่าของกลางที่ยึดได้จะคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ ๑๐ ของจำนวนที่ลักลอบขนจริง และสมมติฐานว่าช้างแต่ละตัวมีงาหนักเฉลี่ย ๑๐ กิโลกรัม น้ำหนักที่ได้จะเทียบกับจำนวนช้างที่ต้องตายในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ (ค.ศ. ๒๐๑๑) สูงถึง ๓๘,๘๐๙ ตัว หรือในช่วงเวลา ๑๕ ปี มีจำนวนช้างที่ต้องถูกล่าตายถึง ๒๙๗,๑๘๗ ตัว

ตารางที่ ๒.๓ ประมาณน้ำหนักของงาช้างผิดกฎหมายที่ถูกจับกุมทั่วโลก ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ – ๒๐๑๑

ปี	น้ำหนักงาช้างดิบ (Raw ivory)(กก)	น้ำหนักผลิตภัณฑ์งาช้าง (Worked ivory) (กก)	รวม (กก)
๑๙๙๖	๑๕,๙๔๒	๓,๐๓๑	๑๘,๙๗๓
๑๙๙๗	๖,๒๑๓	๑,๓๓๕	๗,๕๔๘
๑๙๙๘	๙,๔๕๘	๒,๒๑๘	๑๑,๖๗๕
๑๙๙๙	๑๕,๒๓๗	๒,๕๙๖	๑๗,๘๓๓
๒๐๐๐	๑๕,๒๙๖	๒,๑๕๖	๑๗,๔๕๒
๒๐๐๑	๑๒,๘๙๑	๓,๔๘๒	๑๖,๓๗๓
๒๐๐๒	๒๔,๑๕๐	๖,๕๘๒	๓๐,๗๓๒
๒๐๐๓	๑๐,๕๐๓	๒,๓๘๕	๑๒,๘๘๘
๒๐๐๔	๖,๗๑๔	๑,๖๑๗	๘,๓๓๑
๒๐๐๕	๑๓,๖๗๒	๑,๒๑๑	๑๔,๘๘๓
๒๐๐๖	๒๓,๖๔๘	๑,๙๘๐	๒๕,๖๒๘
๒๐๐๗	๘,๖๒๓	๑,๖๐๔	๑๐,๒๒๗
๒๐๐๘	๕,๔๒๘	๑,๔๒๘	๖,๘๕๖

ปี	น้ำหนักงาช้างดิบ (Raw ivory)(กก)	น้ำหนักผลิตภัณฑ์งาช้าง (Worked ivory) (กก)	รวม (กก)
๒๐๐๙	๒๗,๕๘๐	๕,๑๒๘	๓๒,๗๐๘
๒๐๑๐	๒๓,๐๔๘	๓,๒๒๒	๒๖,๒๗๐
๒๐๑๑	๓๕,๒๙๔	๓,๕๑๕	๓๘,๘๐๙
รวม	๒๕๓,๖๙๗	๔๓,๔๙๐	๒๙๗,๑๘๗

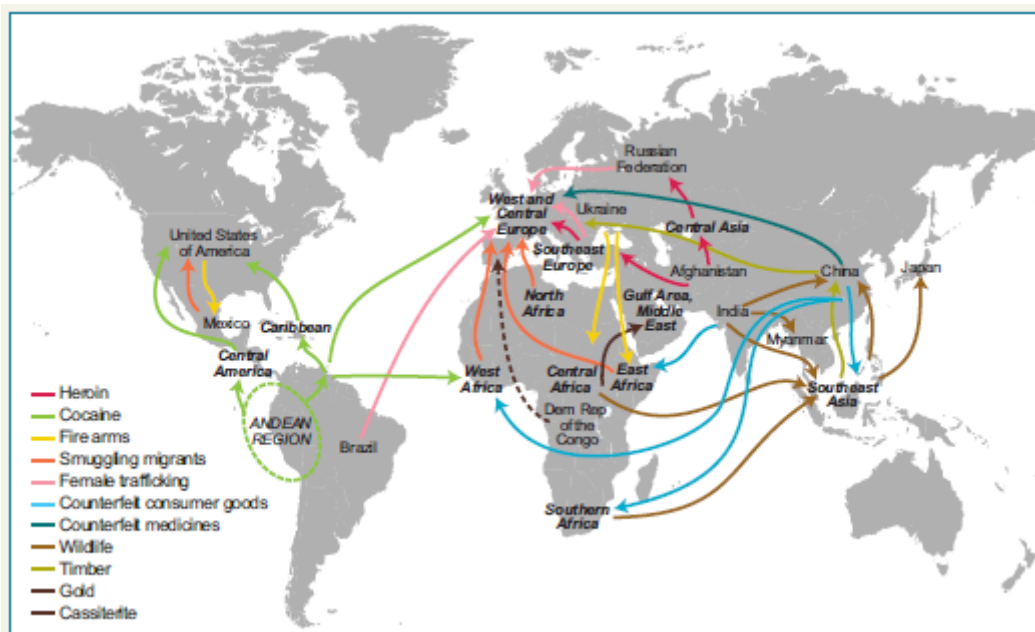
ที่มา: ETIS (๒๐๑๓)

รายงานของสำนักงานเลขาธิการไซเตส ในการประชุมคณะกรรมการบริหารอนุสัญญาฯ ครั้งที่ ๖๒ ระบุว่างาช้างที่มีการลักลอบค้า เป็นงาช้างจากประเทศในทวีปแอฟริกา โดยแบ่งกลุ่มประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้างาช้างเป็น ๓ กลุ่ม (ตารางที่ ๒.๔) คือ ประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และประเทศทางผ่าน โดยประเทศไทยจัดเป็นประเทศปลายทาง ในภาพที่ ๒.๖ แสดงถึงเส้นทางอาชญากรรมประเภทต่างๆ รวมถึงการค้าสัตว์ป่าและพืชป่า จะเห็นว่ามีศูนย์กลางการค้าอยู่ในประเทศแถบอาเซียน โดยมีประเทศต้นทางจากประเทศแถบทวีปแอฟริกา อินเดีย และประเทศผู้บริโภครายใหญ่อยู่ที่ประเทศจีน ไทยและญี่ปุ่น ตารางที่ ๒.๕ แสดงน้ำหนักงาช้างที่ยึดได้มากที่สุดของประเทศในเอเชียสิบอันดับแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ – ๒๕๕๔ (ค.ศ. ๑๙๘๙ – ๒๐๑๑) จะเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศปลายทางที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบค้างาช้างเป็นอันดับที่ ๒ รองจากประเทศจีน (ภาพที่ ๒.๗)

ตารางที่ ๒.๔ กลุ่มประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้างาช้าง

ประเทศปลายทาง (Primarily destination)	ประเทศทางผ่านและต้นทาง (Transit and origin)	ประเทศต้นทาง (Primarily origin)
จีน ไทย อียิปต์ เวียดนาม	เคนยา ลาว มาเลเซีย โมซัมบิก พม่า ไนจีเรีย เนปาล แทนซาเนีย แซมเบีย	คาเมรูน คองโก กาบอง แอฟริกากลาง อินเดีย อินโดนีเซีย รัสเซีย แอฟริกาใต้ ซิมบับเว

ที่มา: CITES (๒๐๑๒) และ WWF (๒๐๑๒)



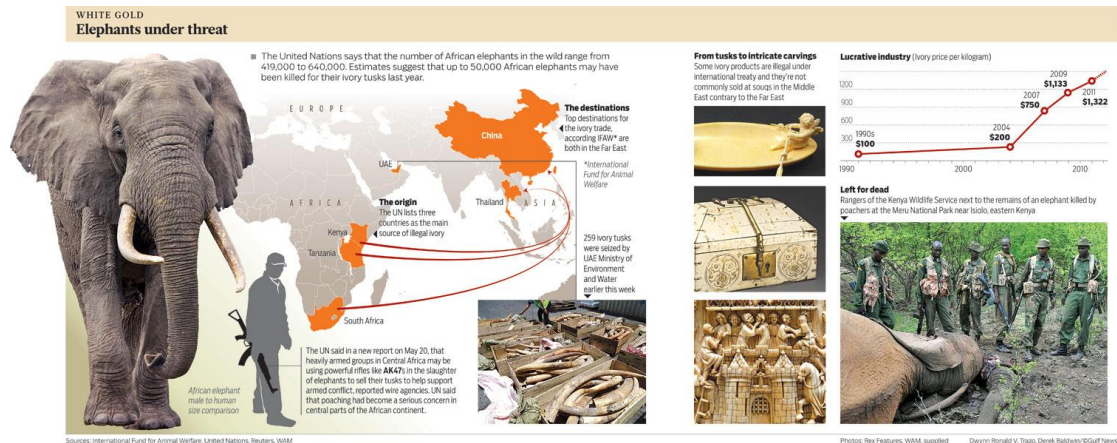
ภาพที่ ๒.๖ เส้นทางอาชญากรรมข้ามชาติประเภทต่างๆ

(ที่มา: WWF/Dalberg ๒๐๑๒)

ตารางที่ ๒.๕ ประมาณน้ำหนักรางข้างที่จับกุมได้แยกตามประเทศในเอเชีย ลำดับจากน้อยไปมาก ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ – ๒๐๑๑

ประเทศ	น้ำหนักรางข้าง (กก)	ประเทศ	น้ำหนักรางข้าง (กก)
อินเดีย	๖,๗๕๙	เวียดนาม	๑๓,๔๒๖
สิงคโปร์	๘,๐๒๙	ไต้หวัน	๑๘,๓๗๐
มาเลเซีย	๘,๕๒๘	ฮ่องกง	๒๐,๖๓๘
ญี่ปุ่น	๘,๖๑๘	ไทย	๒๑,๓๖๔
ฟิลิปปินส์	๑๐,๖๕๙	จีน	๔๑,๐๙๕

ที่มา: ETIS (๒๐๑๓)



ภาพที่ ๒.๗ ประเทศจีนและประเทศไทยที่ถูกระบุว่าเป็นประเทศปลายทางแหล่งใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบค้างาช้างแอฟริกา

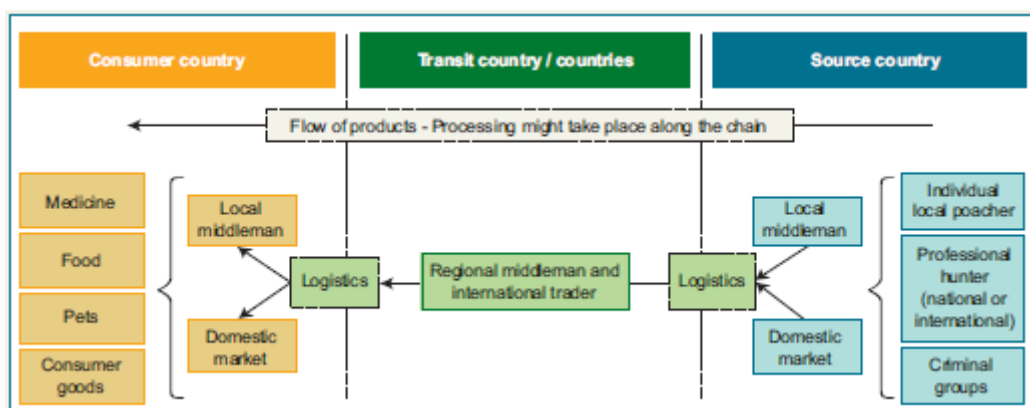
ที่มา: Baldwin (๒๐๑๓)

จากเอกสาร SC๖๒ Doc. ๔๖.๑ (Rev. ๑) ในการประชุมคณะกรรมการบริหารฯ ครั้งที่ ๖๒ แสดงตัวเลขการศึกษาของ MIKE ว่า ในปี ๒๐๑๑ การล่าช้างถึงจุดสูงสุดในรอบทศวรรษ โดยประชากรช้างแอฟริกาในภูมิภาคหนึ่งๆ มีแนวโน้มลดลง กล่าวคือช้างที่ถูกสังหารในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกร้อยละ ๕๙ เป็นการลักลอบล่า ในภูมิภาคแอฟริกาตอนใต้ร้อยละ ๕๑ ในภูมิภาคแอฟริกาตะวันตกร้อยละ ๘๔ และภูมิภาคที่เผชิญปัญหาหนักที่สุดคือแอฟริกากลาง มีการลักลอบล่าสูงถึงร้อยละ ๙๐ Christy (๒๕๕๕) ยกตัวอย่างการลักลอบล่าช้างครั้งใหญ่ที่ประเทศเคนยา เมื่อต้นปี ๒๐๑๒ มีนักล่าที่เตรียมการอย่างดีซึ่งมีมาออกจากประเทศซาดและซูดานเข้าสู่อุทยานแห่งชาติบูบาเอ็นจิตาห์ และสังหารช้างป่าไปกว่า ๓๐๐ ตัว สำหรับประเทศคองโก สถิติปี ๒๐๐๖-๒๐๑๑ ช้างป่าเกือบ ๕,๐๐๐ ตัวตายในที่ดินนอกเขตอุทยานแห่งชาตินูอาบาเล-เอ็นโดกี เนื่องจากมีถนนลำเลียงไม้สายใหม่ทำให้เข้าถึงพื้นที่ได้ง่ายขึ้น และในประเทศแทนซาเนีย ปี ๒๐๑๒ การลักลอบล่าจะใช้วิธีวางยาเบื่อเพื่อเลี้ยงเสียงปืน นอกจากนี้ประเทศแทนซาเนียเป็นจุดหลักในการขนส่งงาช้างผิดกฎหมายไปยังเอเชีย สำหรับประเทศไทยของกลางที่ตรวจยึดได้มากกว่าครึ่งมีต้นทางมาจากประเทศเคนยา โดยกลยุทธ์ในการลักลอบขนงาช้างเถื่อน ตัวอย่างที่จับได้ในประเทศไทย ที่กรุงเทพฯ ปี ๒๐๑๑ (ภาพที่ ๒.๘) เอกซเรย์พบงาช้าง ๒๔๗ กิ่ง ในตู้สินค้าที่ระบุว่าเป็นปลาแมกเคอเรลแช่แข็งจากเคนยา ประเมินว่ามีมูลค่ามากกว่า ๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับประเทศมาเลเซียพบในตู้สินค้าที่ระบุว่าเป็นพลาสติกกรีไซเคิลจากแทนซาเนีย มีงาช้างเกือบ ๗๐๐ กิ่งที่มีจุดหมายปลายทางอยู่ในประเทศจีน และสำหรับประเทศจีน มณฑลกว่างตุง ปี ๒๐๐๙ จับเรือประมงเข้าของจีนแล่นกลับจากประเทศฟิลิปปินส์พร้อมด้วยงาช้างแบบเต็มกิ่งและชิ้น รวม ๗๗๐ ชิ้น อัดแน่นในลังไม้ห้าลัง



ภาพที่ ๒.๘ งาช้างแอฟริกา ที่ตรวจยึดที่กรุงเทพฯ ปี พ.ศ. ๒๕๕๔
ที่มา: กองคุ้มครองพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าใกล้สูญพันธุ์ (๒๕๕๖)

ความต้องการในการบริโภคสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่ามาจากกลุ่มผู้บริโภคหลายกลุ่ม ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริโภคคือวัฒนธรรม (culture) ที่มีผลต่อความเชื่อในการบริโภคสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า ส่วนผสมยา เครื่องประดับที่บ่งบอกสถานะทางสังคม ของฝาก สัตว์เลี้ยงและเกมกีฬา เป็นต้น ซึ่งในช่วงการประชุมประเทศภาคี ครั้งที่ ๑๖ ที่กรุงเทพฯ มีการพูดถึงอุปสงค์ (demand) อย่างกว้างขวาง การที่ช้างจากประเทศในทวีปแอฟริกาถูกล่าเป็นจำนวนมากเนื่องจากมีอุปสงค์จากประเทศผู้บริโภคสูงมาก หากหยุดยั้งอุปสงค์ดังกล่าวได้ จะเป็นการลดการล่าช้างในทวีปแอฟริกาได้ โดยพุ่งเป้ามาที่ประเทศในแถบเอเชียโดยเฉพาะประเทศจีนและประเทศไทย มีการเรียกร้องให้ประเทศไทยยุติการค้าช้างในประเทศ ซึ่งในระหว่างการประชุมดังกล่าวมีการแสดงความคิดเห็นและขอให้ที่ประชุมพิจารณาจากข้อเท็จจริงและมองในมุมตรงข้าม หากสินค้าไม่มีแหล่งทรัพยากรและไม่มีการสนอง (supply) อย่างต่อเนื่องหรือหากประเทศต้นทางมีการป้องกันและควบคุมการลักลอบนำเข้า และส่งออกช้าง อุปสงค์ของตลาดอาจลดลง ภาพที่ ๒.๙ แสดงให้เห็นถึงลูกโซ่ของการลักลอบค้าสัตว์ป่าจากประเทศต้นทาง (supply source/source country) ไปยังประเทศปลายทาง (consumer country) โดยนำผ่านทางผ่าน (destination transit) ที่สำคัญ ปกติมักจะไม่ใช่เส้นทางปกติเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจจับ



ภาพที่ ๒.๙ ลูกโซ่ของการลักลอบค้าสัตว์ป่าข้ามชาติ ที่มา: WWF/Dalberg ๒๐๑๒

๒.๓ การค้าช้างของประเทศไทยและภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาระหว่างประเทศ

๒.๓.๑ การค้าช้างของประเทศไทย

ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์ยาวนานเกี่ยวกับความสัมพันธ์และความผูกพันของคนกับช้าง ตลอดจนเรื่องของการค้าช้างทั้งการนำเข้าและส่งออก โดยเฉพาะการส่งออกงาช้างไปยังประเทศจีนและญี่ปุ่นย้อนหลังไปเมื่อหลายศตวรรษที่ผ่านมา ที่มีการบันทึกไว้ช่วงศตวรรษที่ ๑๓ ประเทศไทยส่งออกปลายงาและงาช้าง น้ำหนักตั้งแต่ ๗ ถึง ๒๐ กิโลกรัมแต่มีได้ระบุปริมาณ และศตวรรษที่ ๑๙ มีการส่งออกงาช้าง ๒๐ ตัน ไปยังประเทศจีน ในขณะเดียวกันพบว่าร้อยละ ๙๐ ของงาช้างในตลาดญี่ปุ่นมาจากประเทศไทยและหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Stiles, ๒๐๐๙)

ประเทศไทยเริ่มนำเข้าช้างดิบบนหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ภายหลังการพัฒนาอุตสาหกรรมหัตถกรรมงาช้างภายในประเทศ เนื่องจากวัตถุดิบที่ได้จากประชากรช้างในประเทศไม่เพียงพอในการผลิต Stiles (๒๐๐๙) อ้างสถิติของกรมศุลกากรว่า ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๕๗ - ๑๙๘๗ (พ.ศ. ๒๕๐๐ - ๒๕๓๐) ประเทศไทยมีการนำเข้าช้างดิบบนอย่างน้อย ๔๓.๕ ตัน หรือประมาณ ๑.๔๕ ตันต่อปี เป็นงาช้างแอฟริการ้อยละ ๗๒ โดยนำเข้าจากประเทศเคนยาและซูดาน รวมถึงการนำเข้าจากฮ่องกงและลาว ซึ่งถูกประมาณว่าจำนวนที่นำเข้าจริงน่าจะมีปริมาณมากกว่าและเป็นการลักลอบนำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้าน คือเมียนมาร์และลาว โดยลูกค้ารายใหญ่ที่รับงาช้างที่ผ่านขบวนการผลิตแล้วคือประเทศเยอรมันตะวันตก สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น

การประกาศห้ามมีการค้าช้างระหว่างประเทศในปี ๑๙๘๙ (พ.ศ. ๒๕๓๓) มีจุดมุ่งหมายเพื่อลดความต้องการงาช้าง โดยเฉพาะจากประเทศในยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ซึ่งนำไปสู่การลดการค้าช้างในหลายส่วนของทวีปแอฟริกาในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม Stiles (๒๐๐๙) กล่าวว่าหลักฐานบ่งชี้ว่าการห้ามการค้าดังกล่าวมีผลกระทบต่อประชากรช้างเอเชียในบางประเทศด้วยผู้ประกอบการค้าช้าง พยายามใช้งาช้างเอเชียแทนงาช้างแอฟริกา โดยเฉพาะประเทศที่มีการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มแข็ง เช่น กัมพูชา ลาว และเวียดนาม โดยที่ประชากรช้างป่าของทั้งสามประเทศลดลงจาก ๖,๒๕๐ ตัวในปี ๑๙๘๐ (พ.ศ. ๒๕๒๓) เหลือเพียงประมาณ ๑,๕๑๐ ตัว ในปี ๒๐๐๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) อย่างไรก็ตามการลดลงของการลักลอบล่าช้างแอฟริกาจะเป็นเพียงช่วงแรกเท่านั้น กล่าวคือ สถิติการจับกุมงาช้างแอฟริกาที่ลักลอบนำเข้าประเทศไทยในช่วงปี ๑๙๙๒ - ๒๐๐๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๖) พบว่ามีมากกว่า ๒๔,๐๐๐ ชิ้น น้ำหนักมากกว่า ๔,๐๐๐ กิโลกรัม ไม่รวมถึงการตรวจยึดงาช้างแอฟริกาที่ประเทศยูกันดาและประเทศเอธิโอเปีย เป็นต้น ที่พยายามลักลอบส่งมาประเทศไทย เพื่อส่งให้ผู้ประกอบการแกะสลักงาช้างที่สำคัญในไทย คืออำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ ประมาณว่ามีช่างแกะสลัก ๕๐-๑๐๐ คนในปี ๒๐๐๑ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ในขณะที่ผลิตภัณฑ์งาช้าง (worked ivory) ลักลอบส่งมาจากจีนและฮ่องกง Stiles (๒๐๐๙) เน้นว่า คนไทยซื้องาช้างน้อยมาก ลูกค้าที่สำคัญส่วนมากเป็นนักท่องเที่ยวจากทั่วโลกที่เดินทางมาประเทศไทย โดยในปี ๒๐๐๖ (พ.ศ. ๒๕๔๙) มีมากถึง ๑๓.๘๒ ล้านคน และปี ๒๐๐๗ (พ.ศ. ๒๕๕๐) มีจำนวน ๑๔.๔๖ ล้านคน และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น

การควบคุมการค้าช้างป่าและซากของช้างป่าภายในและระหว่างประเทศของไทย อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งจำแนกให้ช้างป่าเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองห้ามล่าและจำหน่ายช้างป่าและซาก ในส่วนของช้างบ้านจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสัตว์

พ.ศ. ๒๕๔๒ การนำเคลื่อนที่ซากสัตว์ป่าภายใต้พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งไม่ห้ามการครอบครองและการซื้อ ขายงาช้างจากช้างบ้าน ซึ่งกลายเป็นปัญหา และข้อจำกัดที่สำคัญในการควบคุมการค้างาช้างภายในประเทศ

๒.๓.๒ ภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาของระหว่างประเทศ

จากสถิติการลักลอบล่าช้างที่สูงขึ้นเพื่อเอางา และการลักลอบนำเข้างาช้างแอฟริกา มีปลายทางที่ประเทศไทยที่เพิ่มปริมาณสูงขึ้น ประกอบกับร้านค้าผลิตภัณฑ์งาช้างในต่างจังหวัด ในกรุงเทพมหานครของประเทศไทยเพิ่มจำนวนมากขึ้นและประมาณว่าเกินกำลังผลิตของงาช้างบ้านที่มีในประเทศไทย ช่องว่างทางกฎหมายในการควบคุมการค้างาช้างในประเทศ จึงเป็นประเด็นสะสม ทำให้เริ่มมีการพูดคุยในการประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๕๔ เมื่อปี ๒๐๐๖ (พ.ศ. ๒๕๔๙) เกี่ยวกับความตั้งใจจริงของรัฐบาลไทยต่อทบทวนบัญชีและข้อกำหนดของไซเตสหรือไม่ เนื่องจากการค้างาช้างและงาช้างยังคงเติบโตในประเทศไทยทั้งที่มีความพยายามของนานาชาติและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่พยายามให้มีการบังคับใช้กฎหมายทั้งกฎหมายภายในประเทศและกฎ ระเบียบของไซเตส

รายงานของ TRAFFIC โดย Daniel Stiles (๒๐๐๙) ได้ทำการสำรวจและศึกษา การค้างาช้างและงาช้างในประเทศไทยในปี ๒๐๐๖-๒๐๐๗ (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๐) กล่าวว่า

๑) จากการสำรวจปริมาณผลิตภัณฑ์งาช้างที่วางขายแบบเปิดเผยในปี ๒๐๐๖-๒๐๐๗ มีจำนวน ๒๓,๐๐๐⁺ ชิ้น ลดลงจากปี ๒๐๐๑-๒๐๐๓ ซึ่งมีจำนวน ๘๘,๐๐๐⁺ ชิ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่มีอุตสาหกรรมการค้างาช้างขนาดใหญ่ที่สุดและที่มีความเคลื่อนไหวมากที่สุดในโลก โดยในส่วนที่ผิดกฎหมายจะมีสัดส่วนที่เป็นรองประเทศจีน-ฮ่องกง เท่านั้น

๒) จำนวนผู้ประกอบการรายย่อย (retail outlets) ในประเทศไทย ๒๐๑ ร้าน มีชิ้นงานของงาช้างประมาณ ๒๓,๒๕๘ ชิ้น โดยที่ กรุงเทพมหานครมีการค้างาช้างที่ใหญ่ที่สุดถึง ๑๕๑ ร้าน ชิ้นงาช้าง ๑๒,๕๑๗ ชิ้นงาน อำเภอยะหริ่ง จังหวัดนครสวรรค์ จำนวน ๘ ร้าน อย่างต่ำ ๗,๖๑๑ ชิ้นงาน จังหวัดเชียงใหม่จำนวน ๒๖ ร้าน อย่างต่ำชิ้นงาช้าง ๒,๓๒๓ ชิ้นงาน และจังหวัดอุทัยธานีจำนวน ๖ ร้าน มีชิ้นงาช้าง ๓๖๑ ชิ้นงานจากการสำรวจใน ๕ ร้าน

๓) TRAFFIC ทำการสำรวจซ้ำในปี ๒๐๐๘ พบว่ามีผู้ประกอบการค้างาช้างรายย่อยเพิ่มขึ้น ๖๙ ร้าน ชิ้นงาช้าง ๓,๐๑๙ ชิ้นงาน แบ่งเป็น ในกรุงเทพมหานครเพิ่ม ๖๓ ร้าน ชิ้นงาช้าง ๒,๙๐๑ ชิ้นงาน จังหวัดเชียงใหม่เพิ่ม ๓ ร้าน ชิ้นงาช้าง ๗๓ ชิ้นงาน และอำเภอยะหริ่ง จังหวัดนครสวรรค์ เพิ่ม ๓ ร้าน ชิ้นงาช้าง ๑๔๕ ชิ้นงาน

๔) พบว่าการขายชิ้นงานของงาช้างภายในโรงแรม ในปี ๒๐๐๗ มีจำนวนลดลงจากปี ๒๐๐๓ กล่าวคือ ใน ๑๗ โรงแรม จำนวน ๕,๓๕๕ ชิ้น ลดลงเหลือ ๗ โรงแรม จำนวน ๑,๓๕๒ ชิ้นงาน

๕) ราคาของงาช้างดิบในประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้น เกินร้อยละ ๓๐๐ ในช่วงปี ๒๐๐๑ - ๒๐๐๘ เนื่องจากการตรวจยึดงาช้างผิดกฎหมายจำนวนมาก ทำให้งาช้างในตลาดมืดหายากขึ้น ปลายงาช้างบ้านน้ำหนักน้อยกว่าหนึ่งกิโลกรัม ราคา ๓๕๐-๑๒๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ/กิโลกรัม จากเดิม ราคาไม่เกิน ๑๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ/กิโลกรัม และส่วนของงาช้าง น้ำหนักไม่เกินห้ากิโลกรัม ราคา ๒๘๖-๔๒๙ ดอลลาร์สหรัฐ/กิโลกรัม จากเดิมราคาระหว่าง ๙๑-๑๘๒ ดอลลาร์สหรัฐ/กิโลกรัม

๖) ประมาณว่ามีนักแกะสลักงาช้างในประเทศไทย ปี ๒๐๐๑ ไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ คน

แต่ลดลงเหลือไม่เกิน ๖๐ คนในปี ๒๐๐๘ อย่างไรก็ตามจากการสำรวจได้พบอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากงาช้างประเภทใหม่ ซึ่งไม่เคยมีบันทึกไว้และมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมีโรงงานแกะสลักจำพวกหัวเข็มขัด เข็มกลัด ตุ่มหูและแหวน เป็นต้น (ภาพที่ ๒.๑๐) เกิดขึ้นที่จังหวัดอุทัยธานีน้อย ๘ แห่ง ในจังหวัดชัยนาท ๑ แห่งและในกรุงเทพฯมีการจ้างนักแกะสลักเพิ่มอย่างน้อย ๔๕ คน ในขณะที่ศูนย์กลางการแกะสลักงาช้างที่ อำเภอยะหริ่ง ชบเซา เนื่องจากแรงกดดันจากรัฐบาล และงาช้างดิบที่ขาดแคลน



ภาพที่ ๒.๑๐ สินค้างาช้างแกะสลักที่นักท่องเที่ยวนิยมบริโภค

ที่มา: กองคุ้มครองพันธุ์พืชป่าและสัตว์ป่าใกล้สูญพันธุ์ (๒๕๕๖)

๓) เจ้าหน้าที่ศุลกากรและเจ้าหน้าที่ไซเตสในประเทศไทย บางครั้งไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภายในประเทศและระเบียบของไซเตส เช่นกรณีการส่งออกช้าง โดยในช่วงปี ๑๙๘๐ - ๒๐๐๕ (พ.ศ. ๒๕๒๓ - ๒๕๔๘) ใบอนุญาตส่งออกช้างจำนวนหนึ่งในสี่ถูกทำขึ้นด้วยข้อมูลที่มาของช้างไม่ถูกต้อง และบางกรณีใบอนุญาตส่งออกไม่สมบูรณ์และไม่ถูกต้องแต่ไม่มีการแก้ไข

๔) การส่งออกช้างเอเชียเก่าเชือกไปประเทศออสเตรเลีย และห้าเชือกส่งไปประเทศเยอรมนี ทั้งที่มีประกาศกระทรวงพาณิชย์ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๙ ห้ามส่งช้างออกนอกประเทศ ซึ่งเป็นคำถามถึงความชัดเจนของนโยบายของประเทศไทยเกี่ยวกับการค้าช้าง

๕) ประเทศไทยมีการลักลอบนำเข้าช้างจากประเทศเมียนมาร์เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

๑๐)มติที่ประชุมภาคีสัญญาฯ ครั้งที่ ๑๔ ณ ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้จัดให้ประเทศไทยเป็นประเทศในกลุ่มที่ต้องให้ความสำคัญในลำดับต้นในการถูกติดตามตรวจสอบการดำเนินการควบคุมการค้างาช้างภายในประเทศ และต้องมีการกำหนดมาตรการควบคุมตามแนวทางในมติที่ประชุม ที่ ๑๐.๑๐ (แก้ไข COP๑๒) เรื่องการค้าตัวอย่างพันธุ์ช้าง (trade on elephant specimens) ซึ่งประเทศไทยเพิ่งเริ่มที่จะพิจารณาดำเนินการ ดังนั้นจึงยังไม่มี

ความก้าวหน้าใดๆ

Stiles (๒๐๐๙) สรุปว่าความพยายามของรัฐบาลไทยที่เกี่ยวกับการลักลอบนำเข้างาช้างดิบและการควบคุมอุตสาหกรรมงาช้างและการควบคุมการค้า แสดงให้เห็นความสำเร็จในด้านการลดจำนวนผลิตภัณฑ์ที่วางขายอย่างเปิดเผย แต่ในทางตรงข้าม จำนวนร้านค้างาช้างรายย่อยปรากฏว่ามีจำนวนเพิ่มขึ้น ในขณะที่นักแกะสลักดูเหมือนลดจำนวนลง ซึ่งคงต้องใช้เวลาในการติดตามถึงผลการดำเนินงานทั้งการควบคุมตลาดและการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย

ประเด็นเกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้างของประเทศไทยมีการกล่าวถึงในเชิงลบตั้งแต่การประชุมภาคีอนุสัญญาฯ ครั้งที่ ๑๔ ณ ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จนถึงปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น

๑) International Center Trade and Sustainable Development (๒๐๑๓)

เสนอข่าวเกี่ยวกับนโยบายประเทศไทยในการหยุดการค้างาช้างภายในประเทศ จากคำกล่าวของนายกรัฐมนตรี ในพิธีเปิดการประชุมภาคีอนุสัญญาฯ ครั้งที่ ๑๖ เมื่อ ๔ มีนาคม ๒๕๕๖ (เนื้อข่าวอ้างอิงจากสำนักข่าวเอพี) จากเนื้อความข้างต้น แสดงให้เห็นความไม่เชื่อถือในสิ่งที่นายกรัฐมนตรีของไทยได้กล่าวในพิธีเปิดการประชุมดังกล่าวว่าจะดำเนินการจริงตามที่พูด เนื่องจากไม่มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจน ข่าวระบุว่าบรรดาองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมยังคงเคลือบแคลง สงสัย ในลักษณะไม่เชื่อ

ข่าวยังได้อ้างคำพูดของ ดร.ธีรภัทร ประยูรสิทธิ รองอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ซึ่งแสดงให้เห็นว่าไทยยังไม่มีแผนงานเร่งด่วนที่จะแก้ปัญหาการค้างาช้างภายในประเทศในปัจจุบัน เป็นการสะท้อนว่าประเทศไทยอาจจะไม่เร่งรัดการแก้ไขปัญหาทางช้างตอนท้ายยังระบุด้วยว่าตลาดค้างาช้างที่ผิดกฎหมายในประเทศไทยมีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองรองจากจีน

๒) Independent UK (๒๐๑๓) หัวข้อข่าว : Thai-ivory trade ban backed by Prince William

ข่าวนี้นำถึงประเทศไทยว่าเป็นตลาดค้างาช้างผิดกฎหมายซึ่งใหญ่เป็นอันดับสองรองจากจีน (ซึ่งน่าจะมีความเห็นตามรายงานของ TRAFFIC) รวมทั้งได้อ้างความเห็นของสมาชิกราชวงศ์ระดับสูงของประเทศอังกฤษคือเจ้าชายวิลเลียม ซึ่งเป็นที่สนใจของคนทั่วโลก และ(น่าจะเชื่อว่า) เป็นผู้นำทางความคิดของคนจำนวนมากทั่วโลก มากอดตันประเทศไทยในการออกมาตรการเพื่อหยุดการค้างาช้าง

๓) สำนักข่าว AFP หัวข้อข่าว: Thailand's legal ivory trade a smokescreen for smuggled African Tusks ตั้งแต่ ปี ๒๕๔๗ ก่อนที่จะมีการประชุมภาคีอนุสัญญาฯ ครั้งที่ ๑๓ ในประเทศไทย โดยมีหลายประเด็นเกี่ยวกับประเทศไทย และเป็นภาพลักษณ์ที่ไม่ดี เช่น

Wildlife enforcers in Thailand – home to the world's largest ivory market – are hampered by a loophole in the law that allows buying and selling of tusks from domesticated local elephants.

Environmentalists say smugglers take advantage of the law by mixing illegal African and Asian tusks with the legitimate ivory. The two types are

virtually indistinguishable.

เป็นตลาดงาช้างที่ใหญ่ที่สุด มีการค้างาช้างภายในประเทศที่ถูกกฎหมายได้ และการมีช่องว่างทางกฎหมายทำให้เกิดปัญหา คือ มีการนำงาช้างแอฟริกาซึ่งได้มาอย่างผิดกฎหมายเข้ามาปะปน กับงาช้างที่ผิดกฎหมาย และไม่สามารถจำแนกแยกแยะได้

"As much as ๙๙ percent of the ivory here now is poached African ivory," said Redford.

นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมบางคนให้ข้อมูลกับสื่อว่า ๙๙ เปอร์เซ็นต์ ของงาช้างที่มีขายในประเทศไทยนั้นมาจากช้างที่ถูกล่าในแอฟริกา

The World Wildlife Fund (WWF) said most ivory carved in Thailand finds its way to China and Japan, Europe and the United States in the luggage of the ๑๐ million holidaymakers who visit the kingdom every year.

"Thailand has been a key ivory carving centre for centuries and the craftsmen are skilled at carving everything from Chinese gods to Japanese name seals, which appeal to tourists," says WWF Thailand director Robert Mather.

อีกส่วนหนึ่งคือการระบุว่าไทยเป็นแหล่งที่ทำให้เกิดการกระทำความผิดลักลอบค้างาช้างที่สำคัญ โดยขายให้กับนักท่องเที่ยวโดยเฉพาะจีน ญี่ปุ่น ยุโรป และอเมริกา ที่มาเที่ยวเมืองไทยมากกว่า ๑๐ ล้านคนต่อปี

๔) Global News (๒๐๑๓) Leonardo DiCaprio calls on Thailand to make all ivory trade illegal, help conserve elephants

ข่าวนี้ระบุว่า ไทยอนุญาตให้ค้างาช้างไทยภายในประเทศได้โดยไม่ผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นช่องโหว่ของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้งาช้างแอฟริกาทะลักเข้ามาในประเทศไทยเพื่อการค้าที่ผิดกฎหมาย

๕) Environmental Investigation Agency: EIA (๒๐๑๓) องค์การพัฒนาเอกชนเล็ก ที่ทรงอิทธิพลด้านสิ่งแวดล้อม มีสำนักงานใหญ่ในกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ

EIA เผยแพร่ความเห็นเกี่ยวกับการตรวจติดตามการลักลอบค้างาช้าง ในการประชุมภาคีอนุสัญญาฯ ครั้งที่ ๑๖ เอกสาร Docs ๕๓.๒.๑ และ ๕๓.๒.๒ เสนอว่า

(๑) ให้มีการกำหนดวิธีการควบคุมการค้างาช้างที่เข้มงวดและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรระงับการค้ากับประเทศจีนและประเทศไทยเพื่อรักษากติกาของการปฏิบัติตามข้อตกลง Res. Conf. ๑๐.๑๐ ของสมาชิกอื่น

(๒) ให้มีมติเรียกร้องให้ประเทศจีน (และตลาดการค้างาช้างอื่นๆที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในข้อตกลง Res. Conf. ๑๐.๑๐) ให้ปิดตลาดการค้างาช้างทั้งหมด รวมถึงตลาดงาช้างที่ถูกกฎหมาย จนกว่าจะแสดงให้เห็นว่าสามารถปฏิบัติตามบทบัญญัติของไซเตส

๒.๔ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับช้างในประเทศไทย

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับช้างในประเทศไทย ที่สำคัญมี ๓ ฉบับ อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของ ๓ กระทรวง ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป คือ

๑) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๒) พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. ๒๔๘๒ อยู่ในการควบคุมดูแลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

๓) พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๔๘๒ อยู่ในการควบคุมดูแลของกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๒.๔.๑ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

ให้ความหมาย “ช้าง” ตามมาตรา ๔ และเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ลำดับที่ ๑๒๗ ในบัญชีแนบท้ายกฎกระทรวง กำหนดสัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. ๒๕๔๖ และจะไม่อนุญาตให้มีและใช้ประโยชน์จากตัวช้างและงาช้าง ดังนี้

๒.๔.๑.๑ บัญญัติคำศัพท์ ที่ใช้เกี่ยวกับคำอธิบาย ตามมาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“สัตว์ป่า” หมายความว่า สัตว์ทุกชนิดไม่ว่าสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์ปีก แมลง หรือแมง ซึ่งโดยธรรมชาติย่อมเกิดและดำรงชีวิตอยู่ในป่าหรือน้ำ และให้หมายความรวมถึงไข่ของสัตว์ป่าเหล่านั้นทุกชนิดด้วย แต่ไม่ได้หมายความว่ารวมถึงสัตว์พาหนะที่ได้จดทะเบียนทำตัวรูปพรรณตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะแล้ว และสัตว์พาหนะที่ได้มาจากการสืบพันธุ์ของสัตว์พาหนะดังกล่าว

“สัตว์ป่าสงวน” หมายความว่า สัตว์ป่าที่หายากตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ และตามที่จะกำหนด โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

“สัตว์ป่าคุ้มครอง” หมายความว่า สัตว์ป่าตามที่กฎกระทรวงกำหนดให้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง

“ล่า” หมายความว่า เก็บ ดัก จับ ยิง ฆ่า หรือทำอันตรายด้วยประการอื่นใดแก่สัตว์ป่าที่ไม่มีเจ้าของและอยู่เป็นอิสระ และหมายความรวมถึงการไล่ การต้อน การเรียก หรือการล่อเพื่อการกระทำความดังกล่าวด้วย

“ซากของสัตว์ป่า” หมายความว่า ร่างกายหรือส่วนของร่างของสัตว์ป่าที่ตายแล้ว หรือเนื้อของสัตว์ป่า ไม่ว่าจะได้ปิ้ง ย่าง ร่ม ตากแห้ง หมัก หรือทำอย่างอื่นเพื่อไม่ให้เน่าเปื่อย ไม่ว่าจะชำแหละ แยกออก หรืออยู่ในร่างของสัตว์นั้น และหมายความรวมถึง เขา หนัง กระดูก ฟัน งา ขน ขนอย นอ เกล็ด เล็บ กระดอง เปลือก หรือส่วนต่างๆ ของสัตว์ป่าที่แยกออกจากร่างของสัตว์ป่าไม่ว่าจะยังมีชีวิตอยู่หรือตายแล้ว

“เพาะพันธุ์” หมายความว่า ขยายพันธุ์สัตว์ป่าที่นำมาเลี้ยงไว้ด้วยการขยายพันธุ์สัตว์ป่า และหมายความรวมถึงขยายพันธุ์สัตว์ป่าด้วยวิธีผสมเทียม หรือย้ายฝากตัวอ่อนด้วย

“ค้า” หมายความว่า ซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่าย แจก หรือโอนกรรมสิทธิ์ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ทางการค้า และหมายความรวมถึง มีหรือแสดงไว้เพื่อขายด้วย

“นำเข้า” หมายความว่า นำหรือส่งเข้าในราชอาณาจักร

“ส่งออก” หมายความว่า นำหรือส่งออกราชอาณาจักร

“นำผ่าน” หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักร

“ด่านตรวจสัตว์ป่า” หมายความว่า ด่านตรวจสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่า

“สวนสัตว์สาธารณะ” หมายความว่า สถานที่หรือบริเวณรวบรวมสัตว์ป่าไว้เพื่อประโยชน์แก่การพักผ่อนหย่อนใจ การศึกษา การค้นคว้าวิจัยของประชาชน และเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์ป่า

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

๒.๔.๑.๒ การล่า การเพาะพันธุ์ การครอบครอง และการค้าซึ่งสัตว์ป่าซากของสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า

มีมาตราที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มาตรา ๑๖ ห้ามมิให้ผู้ใดล่า หรือพยายามล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่เป็นการกระทำโดยทางราชการที่ได้รับยกเว้นตามมาตรา ๒๖

มาตรา ๑๙ ห้ามมิให้ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง

มาตรา ๒๐ ห้ามมิให้ผู้ใดค้าสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน ซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าดังกล่าว เว้นแต่เป็นการค้าสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่กำหนดตามมาตรา ๑๗ ที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ ซากของสัตว์ป่าดังกล่าว หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าดังกล่าว ทั้งนี้โดยได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี และการขออนุญาต และการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒.๔.๒ พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. ๒๔๘๒

ให้ความหมาย “ช้าง” ที่เป็นสัตว์พาหนะ ตามมาตรา ๔ การกำหนดให้ช้างบ้านต้องจดทะเบียนตัวรูปพรรณ เมื่ออายุย่างเข้าปีที่ ๘ โดยเจ้าของต้องนำช้างมาให้นายทะเบียนตรวจสอบที่มาและพ่อ-แม่ช้าง ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับงาช้าง ดังนี้

๒.๔.๒.๑ บัญญัติคำศัพท์ ที่ใช้เกี่ยวกับคำอธิบาย ตามมาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“สัตว์พาหนะ” หมายความว่า ช้าง ม้า โค กระบือ ล่อ ลา ซึ่งได้ทำ หรือต้องทำตัวรูปพรรณตามพระราชบัญญัตินี้

“ตำหนิรูปพรรณ” หมายความว่า ลักษณะสัณฐานโดยเฉพาะของ สัตว์พาหนะแต่ละตัวซึ่งเป็นอยู่เอง หรือซึ่งทำให้มีขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องหมาย

“ตัวรูปพรรณ” หมายความว่า เอกสารแสดงตำหนิรูปพรรณสัตว์พาหนะ

“นายทะเบียน” หมายความว่า นายอำเภอหรือผู้ทำการแทนหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าพนักงาน” หมายความว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและนายทะเบียน ตามพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. ๒๔๘๒ นั้นไม่ใช้บังคับกับสัตว์พาหนะ ของทางราชการ เว้นแต่มีการโอนกรรมสิทธิ์สัตว์นั้นให้แก่เอกชน

๒.๔.๒.๒ ทะเบียนทำตัวรูปพรรณ

ทะเบียนทำตัวรูปพรรณ เมื่อสัตว์พาหนะเข้าเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑. ช้างมีอายุย่างเข้าปีที่แปด

ข้อ ๒. สัตว์อื่นนอกจากโคตัวเมียมีอายุย่างเข้าปีที่หก

ข้อ ๓. สัตว์ใดได้ใช้ขับขี่ลากเข็นหรือใช้งานแล้ว

ข้อ ๔. สัตว์ใดที่มีอายุย่างเข้าปีที่สี่ เมื่อนำออกนอกราชอาณาจักร

ข้อ ๕. โคตัวเมียย่างเข้าปีที่หกเมื่อจะทำการโอนกรรมสิทธิ์ เว้นแต่ใน

กรณีรับมรดก

๒.๔.๒.๓ วิธีการจดทะเบียนตัวรูปพรรณ

การไปจดทะเบียนตัวรูปพรรณสัตว์ ให้เจ้าของหรือตัวแทนพร้อมด้วยผู้ใหญ่บ้านหรือพยานในกรณีที่ไม่มีผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้ใหญ่บ้านไปด้วยไม่ได้ ให้นำสัตว์นั้นไปจดทะเบียนทำตัวรูปพรรณจากนายทะเบียนที่ที่สัตว์นั้นอยู่ภายในกำหนด เว้นแต่จะไม่สามารถนำสัตว์ไปได้

๑) ช้างที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปดและสัตว์อื่นนอกจากโคตัวเมียมีอายุย่างเข้าปีที่หก นำสัตว์ไปตามที่นายทะเบียนจะได้ประกาศเป็นรายตำบลและกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

๒) สัตว์ใดได้ใช้ขับขี่ลากเข็น ให้นำสัตว์ไปจดทะเบียนตัว รูปพรรณภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันได้ใช้ขับขี่

๓) สัตว์ใดที่มีอายุย่างเข้าปีที่สี่จะนำออกนอกราชอาณาจักรและโคตัวเมียย่างเข้าปีที่หกเว้นแต่รับมรดก ต้องนำสัตว์ไป ขอดจดทะเบียนรูปพรรณก่อนนำออกนอกราชอาณาจักร หรือโอนกรรมสิทธิ์ สัตว์ที่ไม่ได้กล่าวไว้ เจ้าของอาจจะขอดทะเบียนทำตัวรูปพรรณก็ได้ เมื่อนายทะเบียน พร้อมด้วยเจ้าของ หรือตัวแทนได้ตรวจสอบดำนิรูปพรรณเห็นเป็นการถูกต้อง และได้ชำระค่าธรรมเนียม

๒.๔.๓ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙

กำหนดความหมาย “ช้าง” ตามมาตรา ๔ (๑) การกำหนดให้แจ้งการเคลื่อนย้ายสัตว์และซากสัตว์เพื่อป้องกันโรคระบาดสัตว์ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับซากของสัตว์ปารวมถึงงาช้าง โดยเจ้าของช้างสามารถนำงาและชิ้นส่วนต่างๆ ของช้าง มาใช้ประโยชน์และทำการค้าได้ ดังนี้

๒.๔.๓.๑ บัญญัติคำศัพท์ ที่ใช้เกี่ยวกับคำอธิบาย ตามมาตรา ๔ (๑) ในพระราชบัญญัตินี้

“สัตว์” หมายความว่า ช้าง ม้า โค กระบือ ลา ล่อ แพะ แกะ สุกร สุนัข แมว กระต่าย ลิง ชะนี และให้หมายความรวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์ และเอ็มบริโอ (ตัวอ่อนของสัตว์ที่ยังไม่เจริญเติบโตจนถึงขั้นที่มีอวัยวะครบบริบูรณ์) ของสัตว์เหล่านี้ด้วย

“ซากสัตว์” หมายความว่า ร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้ว และยังไม่ได้แปรรูปเป็นอาหารสุก หรือสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูป และให้หมายความรวมถึงงา เขา และขน ที่ได้ตัดออกจากสัตว์ขณะมีชีวิตและยังไม่ได้แปรรูปเป็นสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูปด้วย

“โรคระบาด” หมายความว่า โรคโครินเตอร์เปสต์ โรคเฮโมรายิกเซพติซีเมีย โรคแอนแทรกซ์ โรคเซอร่า โรคสารติก โรคมวงคล่อพิษ โรคปากและเท้าเปื่อย โรคคหิวคอตสุกร และโรคอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เจ้าของ” หมายความว่า รวมถึงผู้ครอบครอง ในกรณีที่เกี่ยวกับสัตว์เมื่อไม่ปรากฏเจ้าของ ให้หมายความรวมถึงผู้เลี้ยงและผู้ควบคุมด้วย

๒.๔.๓.๒ การเคลื่อนย้ายสัตว์และซากสัตว์

ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ทำให้โรคระบาดแพร่ไปได้อย่างรวดเร็ว คือ การเคลื่อนย้ายสัตว์และซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาดจากท้องที่หนึ่งไปยังอีกท้องที่หนึ่ง นอกจากนี้การนำสัตว์และซากสัตว์จากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว กัมพูชา เมียนมาร์ และมาเลเซีย เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคได้ ตัวอย่างเช่น โรคริ้นเดอร์เพสต์ซึ่งได้ถูกกำจัดให้หมดไปแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๙ กาฬโรคสัตว์ปีก (Fowl Plaque) ซึ่งไม่เคยมีรายงานการระบาดในประเทศไทย โรคแอนแทรกซ์ สามารถติดต่อถึงคนได้ การเคลื่อนย้ายสัตว์และซากสัตว์ สามารถแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ

- ๑) การเคลื่อนย้ายสัตว์และซากสัตว์ภายในราชอาณาจักร
- ๒) การเคลื่อนย้ายสัตว์และซากสัตว์ระหว่างประเทศ

๒.๔.๓.๓ การควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์

มาตรา ๒๑ ห้ามมิให้บุคคลใดทำการค้า ช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุนัข หรือสัตว์ชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือทำการค้าซากสัตว์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

บทที่ ๓ ผลการศึกษา

๓.๑ มุมมองระหว่างประเทศด้านการค้าข้างของประเทศไทย

จากรายงาน เอกสารการประชุม และข่าวที่นำเสนอผ่านสื่อ โดยเฉพาะสื่อออนไลน์ เกี่ยวกับการค้าข้างที่ผิดกฎหมาย และภาพพจน์ของประเทศไทยในสายตาของประชาคมโลก ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึงปัจจุบัน จะมองเห็นความเชื่อมโยงและแนวโน้ม ดังนี้

๑) หากหาข้อมูลเกี่ยวกับการค้าข้างในประเทศไทย ในปัจจุบัน จะพบว่ามี การนำเสนออย่างกว้างขวาง เรื่องนโยบายหยุดการค้าข้างในประเทศไทย ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้กล่าวในพิธีเปิดการประชุมภาคีสัญญา ครั้งที่ ๑๖ เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๖ อย่างไรก็ตามการเสนอข่าวดังกล่าว แสดงความไม่เชื่อมั่นว่าประเทศไทยจะดำเนินนโยบายดังกล่าวได้สำเร็จ เนื่องจากไม่มีการกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมยังมีความเคลือบแคลงสงสัย

๒) การเสนอข่าวอยู่บนพื้นฐานข้อมูลว่า ประเทศไทยเป็นตลาดการค้าข้างที่ใหญ่เป็นอันดับสองรองจากจีน (ซึ่งหากเปรียบเทียบสัดส่วนของพื้นที่และจำนวนประชากร คาดว่าน่าจะมี ความรุนแรงในระดับเทียบเท่ากัน) ไทยและจีนถูกมองเป็นตลาดการค้าข้างผิดกฎหมายที่สำคัญที่สุดของโลก การแก้ไขปัญหการค้าข้างที่ผิดกฎหมายในระดับนานาชาติ จึงมองในมุมที่ต้องหยุด ดีมานด์จากประเทศไทยและประเทศจีน

๓) ตลาดการค้าข้างที่ผิดกฎหมายในประเทศไทยและจีน มีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการลดจำนวนประชากรข้างโดยการล่าทั้งในแอฟริกาหรือแม้แต่ในเอเชีย

๔) การอนุญาตให้ค้าข้างบ้านของประเทศไทยซึ่งเป็นข้างเอเชีย โดยไม่ผิดกฎหมายของประเทศไทย เป็นช่องโหว่ที่เปิดโอกาสให้นางข้างจากแอฟริกา หรือนางข้างป่าเข้ามาปะปน และยากต่อการตรวจสอบ

๕) ไทยยังถูกมองว่าเป็นต้นเหตุ และส่งเสริมให้เกิดการค้าข้างที่ผิดกฎหมายที่สำคัญมาก เนื่องจากปัญหากฎหมายในประเทศอนุญาตให้ค้าข้างบ้านดังกล่าวข้างต้น และการที่ประเทศไทยมีโรงงานหัตถกรรมนางข้างในระดับอุตสาหกรรม ที่นักท่องเที่ยวจำนวนมากเดินทางมาประเทศไทย สามารถเลือกซื้อหรือสั่งแกะสลักได้ เป็นตัวเร่งให้เกิดการลักลอบนางข้างจากแอฟริกาเข้ามาแปรรูปเป็นสินค้าหัตถกรรมและนำมาวางขายหรือแม้แต่การสั่งซื้อทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นการซ้ำเติมปัญหาให้หนักยิ่งขึ้น

๖) ประเทศไทยถูกกดดันจากประชาคมนานาชาติ และองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ให้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหานางข้างอย่างเด็ดขาด โดยมองว่าการอนุญาตค้าข้างของไทยเป็นต้นเหตุที่สำคัญของปัญหานี้ หากพิจารณาจากข่าวจะเห็นว่า องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศได้พยายามนำความเห็นและถ้อยแถลงของบุคคลผู้ที่เป็นที่สนใจอย่างสูงในสังคม เช่น เจ้าชายวิลเลียม ดยุกออฟยอร์ก แห่งอังกฤษ หรือลีโอนาโด ดิการปรีโอ ดาราฮอลลีวูดที่มีชื่อเสียง ที่แสดง

ความเห็นหรือกล่าวถ้อยแถลงให้ประเทศไทย หยุดการค้างาช้าง ในลักษณะสนับสนุนนโยบายดังกล่าว (ซึ่งอาจมองว่าเป็นการกดดันประเทศไทยก็ได้)

๓) หากมองย้อนไปในปีก่อนหน้านี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ จะพบว่าปัญหาการค้างาช้างผิดกฎหมายในประเทศไทยนั้น มีมานานแล้ว และสาเหตุเกิดจากปัญหาการอนุญาตให้ค้างาช้างบ้านภายในประเทศ ซึ่งเป็นช่องทางให้มีการนำงาช้างแอฟริกาเข้ามาปะปน ประกอบกับประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตสินค้าหัตถกรรมงาช้าง ทำให้ระดับความต้องการงาช้างดิบมีมากขึ้น เพื่อนำมาแปรรูปเป็นสินค้าหัตถกรรมออกจำหน่าย และเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถควบคุมได้ ทำให้ปัญหาการค้างาช้างยังมีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง ไม่ลดลง ถึงแม้ว่าหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในภาครัฐ จะกำหนดมาตรการต่าง ๆ มากมายที่จะแก้ไขปัญหางาช้างอย่างผิดกฎหมาย แต่ก็ยังไม่สามารถควบคุมการค้างาช้างผิดกฎหมายได้

๔) การนำเสนอข่าวทั้งในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ก่อนการประชุมภาคีอนุสัญญาฯ ครั้งที่ ๑๓ ถึงปัจจุบัน องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทในการกำหนดทิศทางและแนวโน้มหรือกระแส ซึ่งเป็นการชี้นำทางความคิดของคนในสังคมโลก ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ประเทศไทยถูกโจมตีว่ากฎหมายมีช่องโหว่ ทำให้มีการค้างาช้างผิดกฎหมาย แต่ลักษณะของข่าว หลังปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้นมา การนำเสนอข่าวจะมุ่งเสนอข้อมูลการลักลอบล่าช้างแบบล้างเผ่าพันธุ์ในกลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกาเพื่อการตัดงา ซึ่งเชื่อมโยงกับการค้างาช้างอย่างแพร่หลายในตลาดไทยและจีน การแก้ปัญหาอย่างเบ็ดเสร็จจะต้องเกี่ยวข้องกับประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากดีมานด์จากตลาดการค้าผิดกฎหมายในไทยและจีน เป็นตัวกำหนดปัญหาการล่าช้างในแอฟริกา ซึ่งทำให้ภาพพจน์ของไทยเสียหายยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการให้ข่าวโดยนำความเห็นของคนที่มีชื่อเสียงในสังคม มากดดันให้ไทยแก้ปัญหาโดยเริ่มจากการหยุดการค้างาช้างในประเทศอย่างเด็ดขาดและให้มีการทำบัญชีการครอบครองงาช้างทั้งหมด

๕) โดยหลักการแม้ว่าอนุสัญญาไซเตสจะมีผลผูกพันกับภาคีสมาชิก แต่บทบัญญัติแห่งอนุสัญญานับนี้จะไม่มีผลต่อบทบัญญัติในกฎหมายภายในประเทศใดๆ อนุสัญญามีบทบาทเพียงวางขอบข่ายความร่วมมือแก่ภาคีสมาชิก ภาคีสมาชิกมีหน้าที่ต้องให้การสนับสนุน ร่วมมือบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศของตนเพื่อเอื้อให้บทบัญญัติแห่งอนุสัญญารวมถึงมติที่ประชุมและข้อตัดสินใจ (Resolutions และ Decisions) ที่ผ่านการยอมรับจากการการประชุมภาคีอนุสัญญาฯ (Conference of the Parties) ให้บรรลุผล อย่างไรก็ตาม กรณีการควบคุมการค้างาช้างภายในประเทศกำลังเป็นตัวอย่างของการที่ระหว่างประเทศเริ่มเข้ามามีส่วนกดดันกิจการภายในประเทศ ซึ่งในอนาคตอาจประมาณได้ว่า แม้ปัญหาการค้างาช้างในประเทศจะมีการควบคุมแล้ว แต่การบังคับใช้หรือการกดดันกิจการภายในประเทศในลักษณะเดียวกันอาจเกิดขึ้นอีกกับสัตว์ป่าหรือพืชชนิดอื่นๆ เช่น เสือโคร่ง หรือแรด เป็นต้น

๖) ไทยอาจมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้างาช้างที่ผิดกฎหมายมากกว่าจีน ถึงแม้ว่าจะเป็นตลาดที่เล็กกว่า เนื่องจากประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตหัตถกรรมงาช้าง ซึ่งทำให้ความต้องการงาช้างดิบเพิ่มขึ้น และระบบบัญชีในการควบคุมปริมาณงาช้างบ้านเข้าสู่ตลาดที่ถูกกฎหมายยังไม่พร้อม

๓.๒ ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัด ในการควบคุมการค้างาช้างของประเทศไทย

ข้อเท็จจริง ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัด ในการควบคุมการค้างาช้างของประเทศไทย สรุปเป็นสี่ประเด็นคือ ๑) สถานะทางกฎหมาย ๒) ลักษณะปัญหาการค้างาช้าง ๓) มาตรการการจดทะเบียนร้านค้า ใบประกอบสินค้าและใบอนุญาตค้าซากสัตว์ และ ๔) ปัจจัยส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้ในภาคปฏิบัติ ดังนี้

๓.๒.๑ ประเด็นที่ ๑ สถานะทางกฎหมาย

๑) สถานะทางกฎหมายของช้างในประเทศไทย ซึ่งมี ๒ สถานะ คือ

(๑) ช้างป่า เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ ไม่มีการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

(๒) ช้างบ้าน เป็นสัตว์พาหนะตามพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ.๒๔๘๒ ควบคุมดูแลโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะต้องมีการจดทะเบียนตัวรูปพรรณ เมื่อลูกช้างบ้านอายุครบ ๘ ปี ซึ่งจะต้องนำช้างดังกล่าวมาให้นายทะเบียนตรวจสอบที่มาและพ่อ-แม่ช้างพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ นี้ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับงาช้าง ทำให้งาช้างสามารถนำมาใช้ประโยชน์และทำการค้าได้ โดยไม่มีการควบคุม

๒) สถานะทางกฎหมายของช้างแอฟริกาในประเทศไทย คือไม่เป็นสัตว์ที่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติใด และไม่เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ ทำให้ไม่สามารถควบคุมการครอบครองงาช้างแอฟริกาแต่อย่างใดเมื่อลักลอบนำเข้ามาในประเทศ

๓.๒.๒ ประเด็นที่ ๒ ลักษณะปัญหาการค้างาช้างในประเทศไทย

กล่าวคือประเทศไทยห้ามนำเข้าและส่งออกงาช้างทุกประเภท งาช้างซึ่งเป็นทรัพย์สินของผู้ครอบครองจะสามารถใช้ประโยชน์ได้ภายในประเทศเท่านั้น โดยสรุป คือ

๑) ไม่มีบทบัญญัติตามกฎหมายใดที่ห้ามค้างาช้างและผลิตภัณฑ์จากงาช้างที่มาจากช้างบ้าน

๒) มีการลักลอบค้างาช้างและผลิตภัณฑ์จากงาช้างที่มาจากช้างป่า และช้างแอฟริกา ซึ่งตรวจสอบและจำแนกได้ยาก (ปัญหาคือมีการใช้ประโยชน์งาช้างไทยอยู่ ในขณะที่มีการลักลอบนำงาช้างแอฟริกาเข้ามาเป็นปริมาณมาก ทำให้มีการปะปน และการสวมงาช้างแอฟริกาเป็นงาช้างบ้าน)

(๑) การจำแนกงาช้างความแตกต่างระหว่างงาช้างบ้าน (ช้างเอเชีย) และช้างแอฟริกา มีความยุ่งยาก ต้องใช้วิธีทางวิทยาศาสตร์ (วิเคราะห์ดีเอ็นเอ) เท่านั้น ทำให้มีข้อจำกัดในการตรวจสอบ

(๒) การครอบครองงาช้างแอฟริกาภายนอกเขตควบคุมของศุลกากรยังไม่เป็นความผิดในปัจจุบัน

๓) การเคลื่อนย้ายงาช้างดิบข้ามจังหวัดจะต้องได้รับใบอนุญาตนำเคลื่อนที่ ซึ่งออกให้โดยกรมปศุสัตว์ ที่ผ่านมามีการแจ้งขออนุญาตนำเคลื่อนที่ น้อยมาก

๔) ข้อมูลของจำนวนช้างบ้านไม่ชัดเจน กรมการปกครองรายงานช้างบ้าน ๓,๒๐๒ เชือก มีตัวรูปพรรณแล้ว ๒,๙๗๘ เชือก ยังไม่มีตัวรูปพรรณ ๒๕๕ เชือก (ข้อมูล เมษายน ๒๕๕๖) ส่วนกรมปศุสัตว์ รายงานข้อมูลจากการตรวจสอบสุขภาพและฝังไมโครชิพช้างบ้านจำนวน ๔,๓๑๓ เชือก (ข้อมูล มีนาคม ๒๕๕๖)

๕) การครอบครองช้างบ้านส่วนใหญ่เป็นของภาคเอกชนร้อยละ ๙๖ ซึ่งมีความยุ่งยากและอาจไม่ได้รับความร่วมมือในการเข้าไปตรวจสอบ และอยู่ในความดูแลของส่วนราชการร้อยละ ๔ คือ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ศูนย์อนุรักษ์ช้างไทย) และองค์การสวนสัตว์ฯ

๓.๒.๓ ประเด็นที่ ๓ มาตรการการจดทะเบียนร้านค้าและใบประกอบสินค้า (กรมธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์) และใบอนุญาตค้าซากสัตว์ (กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

๑) ข้อเท็จจริง: มีร้านค้าที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนตามประกาศกระทรวงพาณิชย์อีกมาก มีการออกใบประกอบสินค้าระบุที่มาของงาช้างไม่ตรงกับความเป็นจริง (จากการสำรวจร้านค้าที่จังหวัดสุรินทร์ ผู้ประกอบการและผู้แกะสลักระบุว่าถูกร้องขอให้ระบุที่มาของงาช้างจากจังหวัดสุรินทร์ ให้แก่งาช้างจากที่อื่นซึ่งเป็นไปได้เพียงสองกรณีคือ งาช้างป่าหรืองาช้างแอฟริกัน)

๒) มาตรการการออกใบอนุญาตค้าซากสัตว์ของกรมปศุสัตว์ ครอบคลุมเฉพาะงาช้างที่ยังไม่ได้แปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์และเป็นเพียงมาตรการชั่วคราวที่นำมาบังคับใช้ในระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ (อ้างถึงหนังสือเลขที่ ทส ๐๙๔๓/๑๐๔๘๔ ลงวันที่๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๗)

๓.๒.๔ ประเด็นที่ ๔ ปัจจัยส่งผลต่อประสิทธิภาพในภาคปฏิบัติ

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องในการกำกับ ดูแลช้าง มีกระจายอยู่ในความดูแลของหลายหน่วยงาน แม้ว่าจะแยกประเภทการครอบครองเป็นช้างบ้านและช้างป่า ทำให้การบังคับใช้กฎหมายอ่อนประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน รวมถึง

๑) เจ้าหน้าที่และงบประมาณที่มีอยู่จำกัด: กรมอุทยานฯ จำเป็นต้องเพิ่มภาระงานให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสุ่มตรวจร้านค้าที่ไม่จดทะเบียน จึงจะทำให้มาตรการดังกล่าวเกิดการบังคับใช้จริง

๒) การจำแนกที่มาของผลิตภัณฑ์จากงาช้างด้วยตาเปล่า: การจำแนกผลิตภัณฑ์จากงาช้างที่แปรรูปจากงาช้างบ้าน, งาช้างป่า, งาช้างแอฟริกัน ด้วยตาเปล่าไม่สามารถทำได้

๓) ขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่กรมอุทยานฯ ในการแจ้งเบาะแสเพื่อการตรวจค้นโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ

๓.๓ บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ ด้านการค้างาช้างของประเทศไทย

๓.๓.๑ บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ

จากการตรวจเอกสารและสอบถามผู้เกี่ยวข้อง ภายหลังการประชุมภาคีอนุสัญญาฯ ครั้งที่ ๑๔ ประเทศไทยกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาการลักลอบการค้างาช้าง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ ให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบูรณาการทำงานร่วมกันในการควบคุมการค้างาช้างภายในประเทศ โดยให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็น

หน่วยงานหลักในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

๑) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมปศุสัตว์) พิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมถึงงานช้างบ้านและการควบคุมการค้าช้าง เพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการการค้าช้างอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ต่อไป

๒) กระทรวงพาณิชย์ ให้การสนับสนุนพิจารณาทบทวนออกประกาศกระทรวงพาณิชย์กำหนดให้บุคคลธรรมดาและห้างหุ้นส่วนที่มีใจนิติบุคคลเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีตามพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ.๒๕๔๓ และออกประกาศกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กำหนดลักษณะของบัญชีสินค้าและเอกสารประกอบการลงบัญชีของพาณิชย์กิจที่เกี่ยวกับช้างเป็นการเฉพาะ

๓) กรมปศุสัตว์ ให้ความร่วมมือในการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตค้าช้างภายในประเทศ ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.๒๕๔๙

๔) กระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) ให้การสนับสนุนการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการระงับคดี การจัดการและเก็บรักษาของกลางในคดีที่เกี่ยวกับช้างและสัตว์ป่าอื่นๆ เพื่อดำเนินการให้สอดคล้องตามอนุสัญญาไซเตส

๕) บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ให้ความร่วมมือในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ โดยการณรงค์ไม่ซื้อและนำออกช้างและผลิตภัณฑ์จากประเทศไทย

๖) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมศุลกากร และบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบค้าช้างอย่างเคร่งครัด

๓.๓.๒ ผลการดำเนินการ

ผลการดำเนินการในส่วนที่รับผิดชอบแต่ละหน่วยงาน สรุปได้ดังนี้

๑) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) เพิ่มประสิทธิภาพการตรวจปราบปรามร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๒) ได้รับมอบภารกิจเป็นสารวัตรบัญชีและสารวัตรใหญ่บัญชีจากกระทรวงพาณิชย์ เพื่อตรวจสอบสถานประกอบการเกี่ยวกับการค้าช้าง

(๓) จัดการประชุมทำความเข้าใจให้กับผู้ประกอบการเกี่ยวกับช้าง และการจัดทำบัญชีควบคุมการใช้งานช้าง รวมถึงขอความร่วมมือผู้ประกอบการไม่ขายผลิตภัณฑ์ช้างให้นักท่องเที่ยวเพื่อนำออกนอกประเทศ

(๔) ปรับปรุงกฎหมายให้ครอบคลุมถึงการอนุรักษ์สัตว์ป่าต่างประเทศในประเทศไทย เติร์มเสนอให้ช้างแอฟริกันเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และจัดทำร่างพระราชบัญญัติช้าง พ.ศ.....ซึ่งอาจต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการ

๒) กระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครองอยู่ระหว่างการปรับปรุงพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. ๒๔๘๒ จัดทำระบบตัวรูปพรรณช้างให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้จัดทำตัวรูปพรรณช้างตั้งแต่อายุได้ ๑๕ วัน อายุตัวรูปพรรณช้างให้มีอายุคราวละ ๕ ปี มีการจัดทำเครื่องหมาย

ประจำตัว เช่น หมายเลขไมโครชิพการติดตามการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของช้าง การติดตามตรวจสอบงาช้างในระบบตัวรูปพรรณ การควบคุมการค้างาช้าง

๓) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมปศุสัตว์ (หนังสือ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑) กำชับให้ปศุสัตว์ทุกจังหวัดตรวจสอบตัวรูปพรรณช้าง หรือเอกสารอื่นๆ ประกอบ เพื่อตรวจสอบแหล่งที่มาของงาช้างให้ชัดเจนก่อนการออกใบอนุญาตเคลื่อนย้ายงาช้าง (ร.๔) และมีการนำระบบคอมพิวเตอร์ มาใช้ควบคุมการเคลื่อนย้าย

๔) กระทรวงพาณิชย์ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ได้มีการดำเนินการ ดังนี้

(๑) ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เรื่อง ให้ผู้ประกอบพาณิชย์กิจต้องจดทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้โรงงานแปรรูปแพะสลักและการทำหัตถกรรมจากงาช้าง การค้าปลีก การค้าส่งงาช้างและผลิตภัณฑ์จากงาช้างต้องจดทะเบียนพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๙๙

(๒) ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ เรื่อง กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับงาช้างเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชี พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยให้ผู้ประกอบพาณิชย์กิจงาช้างต้องจัดทำบัญชีตามพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๓ และคำสั่งกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ที่ ๑๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นสารวัตรใหญ่บัญชีและสารวัตรบัญชี มีอำนาจในการตรวจสอบการทำบัญชีประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับงาช้าง

(๓) ประกาศกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ฉบับลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เรื่อง กำหนดชนิดของบัญชีที่ต้องจัดทำ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับวันเริ่มทำบัญชี และวิธีการจัดทำบัญชีซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาหรือห้างหุ้นส่วนที่มีได้จดทะเบียนที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับงาช้าง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับงาช้างต้องทำบัญชีตามประกาศฉบับนี้ ตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นมา โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการทำบัญชี เป็นไปตามประกาศกรมทะเบียนการค้า เรื่องกำหนดชนิดของบัญชีที่ต้องจัดทำข้อความและรายการที่ต้องมีในบัญชีระยะเวลาที่ต้องลงรายการในบัญชี และเอกสารที่ต้องใช้ประกอบการลงบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔

๕) บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ร่วมมือกับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และหน่วยงานภาคเอกชนต่างๆ ในการรณรงค์การไม่นำเข้า - ส่งออกงาช้าง และผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับช้างโดยมีการรณรงค์ในพื้นที่ทำอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ

๖) กระทรวงการคลัง โดยกรมศุลกากร เพิ่มความเข้มงวดการตรวจสอบและป้องกันการลักลอบนำเข้าส่งออกสัตว์ป่าและพืชป่า ซึ่งช่วงสามปีที่ผ่านมาจับกุมงาช้างแอฟริกันรวมเกือบ ๑๐ ตัน

๗) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเพิ่มความเข้มข้นในการตรวจสอบในพื้นที่เสี่ยงร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓.๓.๓ บทบาทของผู้ประกอบการค้างาช้างและผลิตภัณฑ์จากงาช้าง เจ้าของช้างและประชาชน

๓.๓.๓.๑ ผู้ประกอบการค้างาช้างและผลิตภัณฑ์จากงาช้าง

๑) ต้องจดทะเบียนพาณิชย์ตาม พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.

๒๔๙๙

๒) งาช้างที่นำมาเป็นวัตถุดิบต้องเป็นงาช้างบ้านเท่านั้น และมีที่มาโดยถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่

(๑) เอกสารกำกับงาช้างจากกรมการปกครอง

(๒) ใบรับรองการเคลื่อนย้ายซากของกรมปศุสัตว์

๓) ต้องจัดทำบัญชีควบคุมงาช้างและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากงาช้างบ้านทั้งหมดให้สมบูรณ์ ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ.๒๕๔๓ และให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการรับการตรวจสอบบัญชี

๔) ต้องออกใบเสร็จรับเงินที่สมบูรณ์เป็นหลักฐานแก่ผู้ซื้อทุกครั้ง

๕) ประชาสัมพันธ์ให้ผู้ซื้อทราบว่างาช้างและผลิตภัณฑ์จากงาช้าง ไม่สามารถนำออกไปนอกประเทศได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อกำหนดในอนุสัญญาไซเตส

๓.๓.๓.๒ เจ้าของช้าง

ต้องดำเนินการจดทะเบียนตัวรูปพรรณช้างตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำเอกสารการซื้อขายงาช้างให้ถูกต้อง ไม่ลักลอบนำช้างป่ามาจดทะเบียนเป็นช้างบ้าน

๓.๓.๓.๓ ประชาชนทั่วไป

ต้องให้ความร่วมมือองค์การนำเข้าและนำออกซึ่งงาช้างและผลิตภัณฑ์จากงาช้าง

๓.๔ รูปแบบการพัฒนาการควบคุมการค้างาช้างของประเทศไทย

การพัฒนาการควบคุมการค้างาช้างของประเทศไทยเกิดขึ้นจากแรงกดดันจากประเทศสมาชิกเรียกร้องให้ประเทศไทยดำเนินการตามข้อบัญญัติในอนุสัญญาไซเตส นับตั้งแต่การประชุมภาคีอนุสัญญา ครั้งที่ ๑๓ ณ ประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ตามแนวทางในมติที่ประชุม ที่ ๑๐.๑๐ (แก้ไข COP๑๒) เรื่องการค้าตัวอย่างพันธุ์ช้าง (trade on elephant specimens) เนื่องจากมีความก้าวหน้าเพียงบางส่วน ดังนั้นปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ในการประชุมภาคีอนุสัญญา ครั้งที่ ๑๖ ณ ประเทศไทย แรงกดดันจากประเทศสมาชิกและจากองค์กรเอกชนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสำนักงานเลขาธิการไซเตสได้แจ้งเตือนประเทศไทยให้จัดระบบการควบคุมงาช้างบ้านและผลิตภัณฑ์ให้มีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นภาคีสมาชิกอาจจะเสนอให้งดทำการค้าด้านสัตว์ป่าและพืชป่ากับประเทศไทย และในการประชุมภาคีอนุสัญญา ครั้งที่ ๑๖ ดังกล่าว นายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้กล่าวสุนทรพจน์ในเรื่องเกี่ยวกับการค้างาช้างของประเทศไทยในพิธีเปิดการประชุม โดยรัฐบาลไทยจะดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องช้าง คือ

๑) เสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในการสืบหาการกระทำความผิดและความร่วมมือทางศุลกากร เพื่อลดการลักลอบการค้างาช้างแอฟริกา

๒) บังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด โดยจำกัดอุปทานจากผลิตภัณฑ์งาช้างให้เหลือเพียงผลิตภัณฑ์ที่มาจากช้างภายในประเทศซึ่งถือว่าถูกต้องกฎหมายที่อยู่ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน และช้าง

ในประเทศยังคงสามารถใช้เป็นสัตว์พาหนะได้ ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้โดยการลงทะเบียนทั้งช้างและผลิตภัณฑ์ช้างภายในประเทศอย่างละเอียดและเป็นระบบ

๓) ปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้ดียิ่งขึ้นพร้อมกับวางเป้าหมายในการยุติการค้าช้าง และให้เป็นไปตามแนวทางสากลในเรื่องการค้าช้าง โดยจะเป็นการช่วยเหลือช้างทั้งที่เป็นช้างป่า ช้างเลี้ยง และช้างแอฟริกาด้วย

ที่ประชุมภาคีสัญญาฯ ครั้งที่ ๑๖ มีมติที่ประชุม ที่ ๑๐.๑๐ (Cop๑๖ Doc ๒๖ (Rev.๑)) เรื่องการค้าตัวอย่างพันธุ์ช้าง (trade on elephant specimens) แทนของเดิม โดยกำหนดให้การลักลอบค้าช้างและซากเป็นปัญหาระหว่างประเทศที่ประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่านและประเทศผู้บริโภค ต้องป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด โดยมีหัวข้อที่เกี่ยวข้องคือ การจัดทำเครื่องหมายของกลาง (marking) การค้าตัวอย่างพันธุ์ช้าง (trade in elephant specimens) การค้าช้างดิบเพื่อการค้า (trade in raw ivory for commercial purposes) การตรวจติดตามตัวอย่างพันธุ์ช้างทางการค้า (the traceability of elephant specimens in trade) การติดตามการลักลอบล่าช้าง และการค้าชิ้นส่วนช้าง (monitoring the illegal killing of elephants and trade in elephant specimens) การพัฒนาการอนุรักษ์และการจัดการในประเทศที่มีช้าง (improving elephant conservation and management in range States) และทรัพยากรที่จำเป็นในการปฏิบัติตามข้อตกลง (resources required for implementing this Resolution) รายละเอียดในภาคผนวก ก

เพื่อให้นโยบายในการควบคุมการค้าช้างให้เป็นระบบและมุ่งไปสู่การยุติการค้าช้างในอนาคต สอดคล้องกับมติที่ประชุม และเป็นไปตามข้อเสนอแนะของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารฯ ครั้งที่ ๖๔ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชได้จัดทำแผนปฏิบัติการงาช้างแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๕๖ – ๒๕๖๐ (Thailand's National Ivory Action Plan ๒๐๑๓ – ๒๐๑๗) ซึ่งได้กำหนดกิจกรรม หน่วยงานรับผิดชอบหลัก หน่วยงานสนับสนุน กรอบระยะเวลาการดำเนินกิจกรรม และตัวชี้วัดการดำเนินกิจกรรม เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ของงาน ประกอบด้วยกิจกรรมในหมวดต่างๆ ๕ หมวด (ตารางที่ ๓.๑) คือ

- ๑) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- ๒) ระบบฐานข้อมูล
- ๓) การติดตามตรวจสอบ
- ๔) การปราบปรามการลักลอบค้าช้าง
- ๕) การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ไม่ให้ชาวต่างชาติซื้องาช้าง

ตารางที่ ๓.๑ แผนปฏิบัติการงานช้างของประเทศไทย (เม.ย. ๒๕๕๖ - ธ.ค. ๒๕๖๐)

กิจกรรม	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
๑. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง		
๑.๑ ปรับปรุงพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. ๒๔๘๒ ๑.๑.๑ ยกเลิกช้างออกจากบังคับของกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ ๑.๑.๒ ใช้ตัวรูปพรรณช้างแบบใหม่ ๑.๒ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ๑.๒.๑ ให้ช้างเลี้ยงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ๑.๒.๒ ให้ครอบคลุมการครอบครองช้างแอฟริกาและควบคุมการค้าช้างภายในประเทศ ๑.๓ แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรมปศุสัตว์ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายสัตว์และซากสัตว์เกี่ยวกับการทำเครื่องหมายขาตั้งดิบภายใต้กฎหมายโรคระบาดสัตว์	กรมการปกครอง กรมอุทยานฯ กรมปศุสัตว์	
๒. ระบบฐานข้อมูล		
๒.๑ จัดทำฐานข้อมูลช้างเลี้ยงและช้างป่า ๒.๒ จัดทำฐานข้อมูลผู้ค้ำช้างและการควบคุมผู้ค้ำช้าง ๒.๓ สืบหาข้อมูลและทำเครื่องหมายขาตั้งของกลาง ๒.๔ ฐานข้อมูล DNA ช้างเลี้ยงและช้างป่า	ช้างเลี้ยง: กรมการปกครอง ช้างป่า: กรมอุทยานฯ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมศุลกากรและกรมอุทยานฯ ช้างเลี้ยง: องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ช้างป่า: กรมอุทยานฯ	กรมปศุสัตว์ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและกรุงเทพมหานคร กรมปศุสัตว์และองค์การสวนสัตว์
๓. การติดตามตรวจสอบ		
๓.๑ ตรวจสอบข้อมูลช้างเลี้ยงประจำปี ๓.๒ ควบคุมการจดทะเบียนพาณิชย์ผู้ค้ำช้างและผลิตภัณฑ์	กรมปศุสัตว์ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	กรมการปกครอง และกรมอุทยานฯ

กิจกรรม	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
๓.๓ การตรวจสอบข้อมูลผู้ค้างานช่างประจำปีและควบคุมผู้ค้างานช่าง	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร และกรมอุทยานฯ
๓.๔ การตรวจสอบบัญชีและรวบรวมข้อมูลการค้างานช่าง	กรมอุทยานฯ	
๓.๕ การจัดทำรายงานประจำปี	กรมอุทยานฯ	
๔. การปราบปรามการลักลอบค้างานช่าง		
	สปท ^๑ กรมอุทยานฯ กรมศุลกากร กรมปศุสัตว์ และทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	
๕. การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ไม่ให้ชาวต่างชาติซื้องานช่าง		
	กรมอุทยานฯ กรมประชาสัมพันธ์ กรมศุลกากร และทุกหน่วยงาน	

^๑ สปทส: กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บทที่ ๔

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๔.๑ สรุปผลการศึกษา

๔.๑.๑ มุมมองระหว่างประเทศ ด้านการค้างาช้างของประเทศไทย

ข่าวเกี่ยวกับงาช้างและการค้าสัตว์ป่าผิดกฎหมาย จะเผยแพร่โดยเว็บไซต์ขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ TRAFFIC และ WWF เป็นต้น และสำนักข่าวที่สนใจด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ได้แก่ เอพี เอเอฟพี และหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ ตอนหลังจะมีสำนักข่าว Aljazeera เพิ่มเข้ามา กลุ่มเหล่านี้จะเป็นต้นตอหรือชั้นนำกระแส ส่วนสำนักข่าวอื่นๆ อาจจะไม่ได้อ่านข่าวตัวเอง แต่ใช้อ้างอิงหรืออาจจะเขียนขึ้นเองโดยไม่อ้างอิง โดยมีเนื้อหาเช่นเดียวกับข่าวของสำนักข่าวต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น

TRAFFIC และ WWF จะให้ข่าว และลงข้อความที่กล่าวโดยผู้บริหารขององค์กรตนเอง เพื่อเป็นการแสดงท่าทีต่อประเด็นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

สำนักข่าวเอพี และเอเอฟพี มักอ้างอิงคำพูดของเอ็นจีโอที่มีบทบาท โดยเฉพาะนาย สตีเวน กัสเตอร์ (Steven Galster) จากมูลนิธิฟรีแลนด์ (Freeland Foundation) ที่ได้รับงบประมาณผ่านจาก USAID ไปสนับสนุนการปฏิบัติงานของ Asean Wildlife Enforcement Network (AseanWEN) ที่มีสำนักงานตั้งอยู่ที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช โดยจะมีเว็บไซต์ข่าวของตนเอง และสำนักข่าวต่างประเทศอาจนำข่าวไปใช้ต่อ ซึ่งบางครั้งมีการเสนอข่าวที่คล้ายกันโดยไม่ได้ตรวจสอบข้อมูล ยกตัวอย่างการรายงานข่าวของสำนักข่าวเอพี จะสะท้อนให้เห็นชัดเจน เช่น กล่าวถึงนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ฯ โดยใช้คำที่แสดงความเข้าใจว่า นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ชาย โดยการเรียกสรรพนามเป็น He หรือ his เป็นต้น ส่วนหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์จะทำข่าวเองโดยอ้างอิงคำพูดของผู้บริหารหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้อง

ข้อสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับการตรวจสอบพันธูกรรมช้างโดยการใช้ชิ้นส่วนจากงาช้างที่ตรวจยึดได้เพื่อตรวจสอบดีเอ็นเอ นั้น ปัจจุบันได้รับความสนใจจากองค์กรต่างประเทศจำนวนมาก อ้างว่าต้องการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและสนับสนุนงบประมาณดำเนินการ ซึ่งในกรณีนี้อาจจะต้องพิจารณารายละเอียดการให้ความช่วยเหลือก่อนดำเนินการ

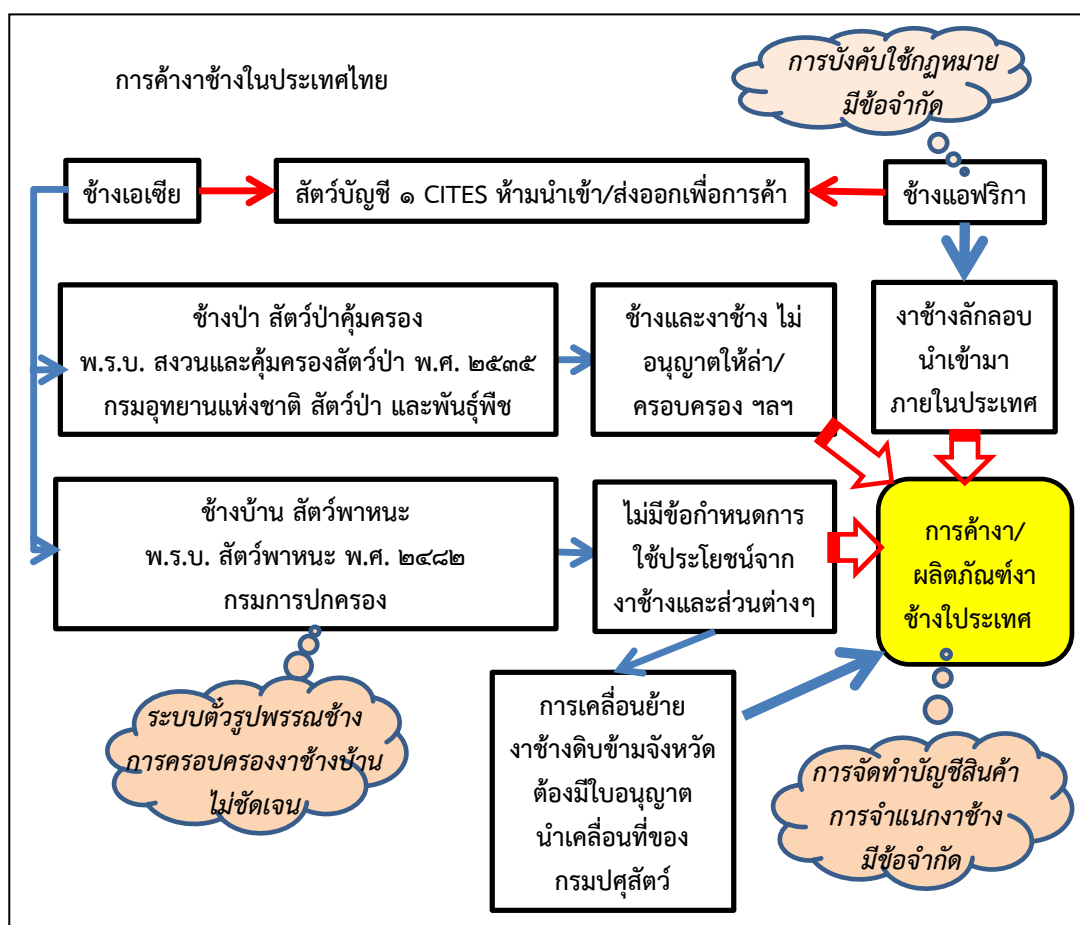
ที่สำคัญคือ ประเทศไทยถูกมองว่าเป็นต้นเหตุและส่งเสริมให้เกิดการค้างาช้างที่ผิดกฎหมาย เป็นผลให้ช้างแอฟริกาถูกล่าตายเพื่อเอางาช้างดิบเป็นจำนวนมาก ช้างป่าในประเทศและช้างจากประเทศเพื่อนบ้านถูกลักลอบนำเข้ามาเพื่อนำมาใช้ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว นอกจากนี้มีการตั้งข้อสังเกตว่าประเทศไทยไม่มีความจริงจังในการควบคุมการค้างาช้างภายในประเทศให้เป็นไปตามกฎหมายภายในประเทศและไม่มีระบบการควบคุมให้เป็นไปตามมติและข้อตกลงร่วมกันของภาคีสมาชิกอนุสัญญาไซเตส ทั้งนี้ แรงกดดันจากประชาคมนานาชาติและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ได้มีการพัฒนาระดับข้อเรียกร้องเป็นลำดับ กล่าวคือ ในเบื้องต้น เรียกร้องให้ประเทศไทย

จัดระบบการควบคุมการค้างานช่างภายในประเทศให้ตรวจสอบได้รวมถึงให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในประเทศ ปัจจุบันเรียกร้องให้ประเทศไทยหยุดดีมานด์โดยให้หยุดการค้างานช่างในประเทศ และต้องมีการกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจน

ข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้นนั้น ซึ่งท้ายที่สุดประเทศไทยจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ในการแก้ปัญหาอย่างเบ็ดเสร็จ

๔.๑.๒ ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัด ในการควบคุมการค้างานช่างของประเทศไทย

ประเทศที่มีช่างและที่มีการค้างานช่างจะมีปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดที่แตกต่างไป ซึ่งประเทศไทยจะมีลักษณะเฉพาะตัวที่ซับซ้อน เกี่ยวพันกับวิถีชีวิตของชุมชน กฎหมายที่ใช้บังคับ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ปัญหาการค้างานช่างที่ลักลอบนำเข้าในประเทศไทยมีสาเหตุหลักมาจากการที่กฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับงานช่างบ้าน จึงทำให้ช่างบ้านสามารถซื้อขายได้ ภาพที่ ๔.๑ สรุปให้เห็นว่าตลาดการค้างานช่างในประเทศไทยจะมีการปะปนของงานช่างทุกประเภท คือ งานช่างบ้านที่ถูกกฎหมาย งานช่างบ้านที่ไม่ถูกต้อง งานช่างป่า และงานช่างแอฟริกา ซึ่งการจำแนกงานช่างบ้าน งานช่างป่า และงานช่างแอฟริกาต้องตรวจสอบโดยการทำวิธีการทางนิติวิทยาศาสตร์ มีค่าใช้จ่ายสูง และใช้เวลามาก และในบางกรณีอาจยังทำไม่ได้ในปัจจุบันถ้าไม่มีแผนที่ทางพันธุกรรมในการเปรียบเทียบ ตรวจสอบ นอกจากปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ชัดเจนแล้ว ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดที่สำคัญคืองานช่างบ้านถือเป็นทรัพย์สินที่เจ้าของสามารถครอบครองและใช้ประโยชน์ได้ การบังคับใช้กฎหมายไม่เข้มแข็ง รวมถึงการที่หน่วยงานไม่มีข้อมูลสินค้าของผู้ประกอบการในการตรวจสอบ



ภาพที่ ๔.๑ ข้อเท็จจริง ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัด ด้านการค้าช้างและผลิตภัณฑ์ในประเทศไทย

ข้อจำกัดตามความในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับช้าง สรุปดังนี้

พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. ๒๔๘๒ กำหนดให้ช้างเป็นสัตว์พาหนะซึ่งผู้เป็นเจ้าของจะต้องนำมาขึ้นทะเบียน เพื่อแสดงความเป็นกรรมสิทธิ์ สามารถจำหน่ายหรือกระทำนิติกรรมต่างๆเกี่ยวกับช้างของตนได้ อย่างไรก็ตามเนื่องจากเป็นกฎหมายที่ใช้มาเป็นเวลามากกว่า ๗๐ ปี และมีการแก้ไขปรับปรุงน้อยมากทำให้หลายมาตราไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนไปจากเดิมเป็นอย่างมาก อีกทั้งการที่ช้างมีกฎหมายอีกหนึ่งฉบับให้ความคุ้มครอง คือพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีความทันสมัยและมีการบังคับใช้ที่เข้มงวดมากกว่า ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนเป็นเอกภาพในการอนุรักษ์และคุ้มครองช้าง จึงสมควรให้มีการปรับปรุงกฎหมายทั้งสองฉบับควบคู่กันไป โดยการยกเลิกช้างออกจากบังคับของพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. ๒๔๘๒ เพื่อให้การอนุรักษ์และคุ้มครองช้างอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เพียงกฎหมายเดียวแต่ต้องไม่สูญเสียความเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้เป็นเจ้าของ

ตัวรูปพรรณช้างเป็นเอกสารสำคัญที่ทางราชการ โดยนายทะเบียนทางปกครอง (นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ) ออกให้กับผู้เป็นเจ้าของช้างที่นำช้างของตนเองมาขึ้นทะเบียนภายใต้พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. ๒๔๘๒ มีลักษณะเป็นเอกสารกระดาษสองหน้า บ่งบอกลักษณะต่างๆของช้างแต่ละเชือก เพื่อการจำแนก อย่างไรก็ตาม ด้วยรูปแบบและวิธีการในการออกตัวรูปพรรณช้างไม่ทันสมัยเมื่อเทียบกับเทคโนโลยีที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทำให้ปัจจุบันกรมการปกครองได้เริ่มดำเนินการออกตัวรูปพรรณช้างแบบใหม่ที่สามารถให้รายละเอียดลักษณะ รูปถ่าย และข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องกับช้างแต่ละเชือก ได้ดีกว่าตัวรูปพรรณแบบเก่าและต้องแก้ไขการแจ้งเกิดช้าง จากเดิมเมื่ออายุ ๘ ปี เป็นภายใน ๓ เดือน และอาจรวมถึงการฝังไมโครชิพและตรวจเก็บพันธุกรรมเพื่อบ่งชี้ตัวช้างในอนาคตได้

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ มีเพียงบทบัญญัติที่ควบคุมเฉพาะการนำเข้าและส่งออกงาช้างแอฟริกา แต่ไม่มีการควบคุมกรณีที่มีการครอบครองอยู่ภายในประเทศแล้ว นอกจากนี้ ยังต้องมีการควบคุมการค้างาช้างภายในประเทศตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES) อีก ซึ่งในปัจจุบัน เป็นการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับเพื่อการดำเนินงานในการควบคุมการค้างาช้างภายในประเทศ ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ เพื่อให้การควบคุมการค้างาช้างภายในประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ เพียงฉบับเดียว

พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๔๙๙ กำหนดให้ผู้ที่มีความประสงค์จะค้างาช้างและเคลื่อนย้ายงาช้างดิบข้ามจังหวัดต้องได้รับใบอนุญาตค้าและใบอนุญาตนำเคลื่อนที่งาช้างดิบเสียก่อน ทั้งนี้ปัจจุบันยังไม่มีระเบียบของราชการในการกำหนดให้ต้องมีการทำเครื่องหมายงาช้างดิบเพื่อใช้ในการจำแนกงาช้างดิบแต่ละกิ่งหรือแต่ละชิ้นแต่อย่างใด ดังนั้นการกำหนดระเบียบในการทำเครื่องหมายงาช้างดิบจะทำให้มีเครื่องมือในการจำแนกงาช้างดิบแต่ละกิ่ง หรือแต่ละชิ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๔.๑.๓ บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ ด้านการค้างาช้างของประเทศไทย

บทบาทของหน่วยงานหลักทางภาครัฐ ด้านการค้างาช้างของประเทศไทยที่ต้องดำเนินการต่อไป ดังนี้

ตารางที่ ๔.๑ บทบาทของหน่วยงานหลักทางภาครัฐ ด้านการค้างาช้างของประเทศไทย

หน่วยงาน	บทบาท
๑. กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง	- เร่งดำเนินการผลักดันการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ.๒๔๘๒ ให้มีบทบัญญัติครอบคลุมไปถึงงาและซากของช้างบ้าน ในระหว่างดำเนินการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว - จัดทำมาตรการตรวจสอบข้อมูลการครอบครองงาช้างบ้าน และออกใบรับรอง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมงาช้างดิบและการนำงาช้างไปแปรรูปต่อไป - ปรับปรุงการจัดทำตัวรูปพรรณ

๒. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมปศุสัตว์	- ต้องดำเนินการอย่างรัดกุม ในการควบคุมการเคลื่อนย้ายงาช้างข้ามจังหวัด - ตรวจสอบและจัดทำฐานข้อมูลช้างเลี้ยง - การตรวจสอบข้อมูลช้างเลี้ยงประจำปี ทำควบคู่ไปและสัมพันธ์กับฐานข้อมูลผู้ค้างาช้าง
๓. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	- ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เร่งรัดให้ผู้ประกอบการค้างาช้างดำเนินการเข้าสู่ระบบการควบคุมการค้างาช้าง - ติดตาม ตรวจสอบการค้างาช้างให้เป็นไปตามระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง - ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและนักท่องเที่ยวทราบข้อกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการค้างาช้าง - ประชุมหารือทำความเข้าใจให้กับผู้ประกอบการกิจการค้างาช้าง ในแนวทางการจัดทำบัญชี
๔. กระทรวงการคลัง โดยกรมศุลกากร	- แจ้งข้อมูลการจับกุมและคดีถึงที่สุดเพื่อบันทึกเข้าระบบสารสนเทศการค้างาช้าง และประสานความร่วมมือกับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในการดำเนินด้านการลักลอบนำเข้า-ส่งออกสัตว์ป่า
๕. กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมพัฒนาธุรกิจการค้า	- กำหนดให้ผู้ประกอบพาณิชย์กิจการเกี่ยวกับงาช้าง จะต้องมาขึ้นทะเบียนพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.๒๕๔๙ - กำหนดให้ผู้ประกอบพาณิชย์กิจการเกี่ยวกับงาช้าง จะต้องจัดทำบัญชีตามพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ.๒๕๔๓ โดยให้การจัดทำบัญชีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของประกาศกรมทะเบียนการค้า พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งได้จำแนกบัญชีงาช้างออกเป็น ๓ บัญชี ประกอบด้วย บัญชีวัตถุดิบงาช้าง บัญชีแปรรูปวัตถุดิบ และบัญชีสินค้า

๔.๑.๔ รูปแบบการพัฒนาการควบคุมการค้างาช้างของประเทศไทย

การควบคุมการค้างาช้างของประเทศไทยต้องเป็นไปตามมติที่ประชุม ที่ ๑๐.๑๐ (Cop๑๖ Doc ๒๖ (Rev.๑)) เรื่องการค้าตัวอย่างพันธุ์ช้าง (trade on elephant specimens) และตามนโยบายของนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ให้ในพิธีเปิดการประชุมภาคีอนุสัญญา ครั้งที่ ๑๖ โดยรัฐบาลไทยจะเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในการจำกัดการลักลอบนำเข้าและส่งออกงาช้างแอฟริกา บังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่เพื่อควบคุมการค้างาช้างให้มีเฉพาะงาช้างที่ได้มาถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น และจะดำเนินการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้ดียิ่งขึ้นพร้อมกับวางเป้าหมายในการยุติการค้างาช้างในอนาคต ซึ่งรูปแบบการพัฒนาการควบคุมการค้างาช้างของประเทศไทยกำลังเดินทางด้วยแผนปฏิบัติการงาช้างแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๕๖ – ๒๕๖๐ (Thailand's National Ivory Action Plan ๒๐๑๓ – ๒๐๑๗) อย่างไรก็ตาม การห้ามค้างาช้างภายในประเทศในทันที ประเด็นนี้จะขัดกับหลักกฎหมายและวิถีชีวิตของชุมชนหรือไม่ เนื่องจากช้างบ้านรวมทั้งงาช้างถือว่าเป็นทรัพย์สิน ซึ่งตามหลักของกฎหมาย หากเจ้าของครอบครองโดยถูกต้องย่อมสามารถใช้ประโยชน์จากงาช้างได้ จำเป็นต้องหารือกับสำนักงานกฤษฎีกาเพื่อตีความและหา

แนวทางที่เหมาะสมในการควบคุมการค้าช้างภายในประเทศให้เป็นระบบและมุ่งไปสู่การยุติการค้าช้างในอนาคตต่อไป อนึ่ง ช่วงระหว่างที่ทำการจัดการระบบการจดทะเบียนและดำเนินการแก้ไขกฎหมาย การห้ามการค้าช้างและผลิตภัณฑ์จากช้างเป็นการชั่วคราว อาจช่วยให้การควบคุมการค้าช้างในประเทศได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๒ ข้อเสนอแนะ

ปัญหาการลักลอบค้าช้างระหว่างประเทศอยู่ในความสนใจของสังคม ด้วยเกี่ยวข้องกับชีวิตของประชากรช้างแอฟริกาที่ถูกล่าเป็นจำนวนมากออกจากป่าธรรมชาติ เกี่ยวข้องกับทิศทางความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะมีความร่วมมืออย่างไร ประเทศไทยกำลังถูกจับตามองจากองค์กรระหว่างประเทศว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร? หรือไม่? รัฐบาลไทยจะมีความจริงจังและจริงจังในการดำเนินงานให้เกิดระบบการควบคุมการค้าช้างในประเทศที่สอดคล้องและเป็นไปตามมติที่ประชุมที่ ๑๐.๑๐ (Cop๑๖ Doc ๒๖ (Rev.๑)) และข้อตัดสินใจ ต่างๆ ตามอนุสัญญาไซเตส และนำไปให้ถึงการหยุดการค้าช้างในอนาคต ได้จริงหรือไม่? และเมื่อไร?

๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๔.๒.๑.๑ กำหนดให้เรื่องการป้องกันการลักลอบค้าช้างผิดกฎหมายและอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ป่าเป็นวาระแห่งชาติ ที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ในทุกมิติ โดยการระดมสรรพกำลังของทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการ หน่วยงานเอกชน หรือองค์กรเอกชน ร่วมกันเอาใจใส่สนับสนุน เพื่อแก้ไขปัญหาลักลอบล่าและค้าสัตว์ป่าให้ลดปริมาณลงภายในระยะเวลา ๑ ปี

โดยกำหนดนโยบายสำคัญคือ

๑) เพิ่มความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการคุ้มครองช้างและป้องกันการลักลอบล่าและค้าอย่างผิดกฎหมายระหว่างประเทศ โดยให้มีการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง

๒) สนับสนุนการปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย

(๑) ให้ช้างบ้านและช้างป่าอยู่ในกฎหมายเดียวภายใต้การดูแลของกระทรวงทรัพยากรฯ โดยปรับปรุงพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. ๒๔๘๒ ให้ช้างบ้านออกจากการเป็นสัตว์พาหนะ

(๒) ปรับปรุง พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้สามารถควบคุมการค้าและครอบครองช้างแอฟริกา (กำหนดให้ช้างแอฟริกาเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง) และเพิ่มบทลงโทษ

(๓) การคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของช้างและสัตว์ป่า

๔.๒.๑.๒ สนับสนุนแผนปฏิบัติการช้างแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๖๐ ให้เกิดขึ้นจริงทุกกิจกรรมและตามเวลาที่กำหนดทั้ง ๕ หมวด คือ

๑) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๒) ระบบฐานข้อมูล

๓) การติดตามตรวจสอบ

๔) การปราบปรามการลักลอบค้าช้าง

๕) การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ไม่ให้ชาวต่างชาติซื้องาช้าง

๔.๒.๑.๓ ประกาศการห้ามการค้างาช้างและผลิตภัณฑ์จากงาช้างเป็นการชั่วคราวระหว่างที่ทำการจัดการระบบการจดทะเบียนและดำเนินการแก้ไขกฎหมาย เพื่อช่วยให้การควบคุมการค้างาช้างในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มเครื่องมือทางกฎหมายที่จะอำนวยความสะดวกให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น

๔.๒.๒ ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

มีความจำเป็นเร่งด่วนให้แผนปฏิบัติการงาช้าง แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๖๐ สำเร็จตามกรอบเวลาที่กำหนด เนื่องจากเป็นแผนปฏิบัติการที่ประเทศไทยจัดทำขึ้นตามมติที่ประชุมคณะกรรมการบริหารฯ ครั้งที่ ๖๔ ซึ่งต้องมีการรายงานผลความก้าวหน้าให้ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารฯ ครั้งที่ ๖๕ (ปี พ.ศ. ๒๕๕๗) พิจารณา และเพื่อแสดงความจริงใจและจริงจังในความพยายามในการแก้ไขปัญหาการลักลอบค้างาช้างแอฟริกาและผลิตภัณฑ์ อนึ่ง แผนปฏิบัติการงาช้าง แห่งประเทศไทยฉบับนำส่งสำนักงานเลขาธิการไซเตสจะไม่มีบางกิจกรรมที่ต้องรายงานอย่างใดก็ตาม สิ่งที่ต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการงาช้าง แห่งประเทศไทย ตามฉบับเต็ม คือ

๔.๒.๒.๑ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ต้องแต่งตั้งบุคคลากรที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะต้องมีความรู้ด้านสัตว์ป่า ภาษาอังกฤษด้านการพูดและอ่านในระดับดี มีความมุ่งมั่น ตั้งใจในการเข้ามาปฏิบัติงานด้านอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES)

๔.๒.๒.๒ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ระบุในแผนปฏิบัติการงาช้างแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๖๐ ให้ดำเนินการตามแผนฯ ดังนี้

๑) ปรับปรุงข้อกฎหมาย รวมทั้งเพิ่มโทษต่อผู้กระทำความผิดให้สูงขึ้น คือ

(๑) ปรับปรุงพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. ๒๔๘๒ เพื่อยกเลิกช้างบ้านออกจากบังคับของกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะและการใช้ตัวรูปพรรณช้างแบบใหม่

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อให้ช้างเลี้ยงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และกำกับดูแลการครอบครองงาช้างแอฟริกาและควบคุมการค้างาช้างภายในประเทศ

(๓) แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรมปศุสัตว์ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายสัตว์และซากสัตว์เกี่ยวกับการทำเครื่องหมายงาช้างติดภายใต้กฎหมายโรคระบาดสัตว์

๒) จัดระบบฐานข้อมูล

(๑) การจัดทำฐานข้อมูลช้างเลี้ยงและช้างป่า

ในปัจจุบันกรมการปกครองเป็นผู้ขึ้นทะเบียนช้างเลี้ยง ภายใต้พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. ๒๔๘๒ ซึ่งกำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของช้างสามารถนำช้างมาขึ้นทะเบียนได้เมื่อช้างมีอายุย่างเข้าปีแปด ในขณะที่กรมปศุสัตว์และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ให้บริการรักษาสุขภาพช้างไม่ว่าช้างจะมีอายุเท่าใด ทำให้ข้อมูลจำนวนช้างเลี้ยงมีจำนวนไม่ตรงกัน ซึ่งทำให้เกิดการสับสนถึงจำนวนช้างบ้านที่แท้จริงว่ามีปริมาณเท่าใด ดังนั้น การจัดทำฐานข้อมูลช้างเลี้ยงภายใต้พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. ๒๔๘๒ ให้เป็นข้อมูลชุดเดียวกัน นอกจากนั้นกรมอุทยานแห่งชาติ

สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้เริ่มทำการจัดทำฐานข้อมูลช้างป่าโดยการวิเคราะห์ดีเอ็นเอช้างป่าที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ทั่วประเทศ

ฐานข้อมูลช้างเลี้ยงและช้างป่านี้ จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการอนุรักษ์ช้างในประเทศไทยให้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีต่อไป และยังเชื่อมโยงไปถึงปริมาณงาช้างที่ช้างเลี้ยงมีอยู่อีกด้วย

(๒) การจัดทำฐานข้อมูลผู้ค้ำช้างและการควบคุมผู้ค้ำช้าง

กรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้มีการกระจายอำนาจไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ทำหน้าที่จดทะเบียนพาณิชย์กิจการค้ำช้างและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากงาช้าง เพื่อให้ได้ข้อมูลผู้ค้ำช้างและเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมการค้าช้าง การรวบรวมข้อมูลผู้ค้ำช้างภายในประเทศโดยกำหนดให้แล้วเสร็จภายในมีนาคมของปี พ.ศ. ๒๕๕๗

(๓) การสำรวจข้อมูลและทำเครื่องหมายงาช้างของกลาง

หน่วยงานภาครัฐที่ตรวจยึดงาช้างที่ลักลอบนำเข้ามาในราชอาณาจักร ได้แก่ กรมศุลกากร ซึ่งทำหน้าที่จัดเก็บงาช้างของกลาง ในบางกรณีได้มีการนำส่งงาช้างของกลางมาเก็บรักษาที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชด้วย การจัดทำฐานข้อมูลงาช้างของกลางจะเป็นส่วนหนึ่งในการควบคุมไม่ให้มีการนำเอางาช้างแอฟริกาไปปะปนกับงาช้างภายในประเทศ โดยกำหนดให้เริ่มทำการสำรวจ จัดทำเครื่องหมายและบันทึกข้อมูลให้แล้วเสร็จภายในเดือนธันวาคม ๒๕๕๖ และทำการตรวจสอบประจำปีในช่วงเดือนตุลาคม – ธันวาคม ของทุกปี

(๔) ฐานข้อมูลดีเอ็นเอช้างเลี้ยงและช้างป่า

ในปัจจุบันได้เริ่มมีการจัดทำฐานข้อมูลดีเอ็นเอ ในหลายหน่วยงาน การรวบรวมฐานข้อมูลดีเอ็นเอ จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้แก่ ผู้ชำนาญการงบประมาณและระยะเวลา ดังนั้น การดำเนินงานจึงไม่มีระยะเวลาดำเนินการสิ้นสุดที่ชัดเจน ฐานข้อมูลนี้จะใช้ในทางวิชาการ และใช้ติดตาม ตรวจสอบ และจำแนกช้างและซากในทางกฎหมายได้ต่อไป

๓) จัดทำระบบการติดตามตรวจสอบ

(๑) การตรวจสอบข้อมูลช้างเลี้ยงประจำปี

การตรวจสอบข้อมูลช้างเลี้ยงประจำปี ทำควบคู่ไปและสัมพันธ์กับฐานข้อมูลผู้ค้ำช้าง โดยจะมีการตรวจสอบประจำปี

(๒) ควบคุมการจดทะเบียนพาณิชย์ผู้ค้ำช้างและผลิตภัณฑ์

การจดทะเบียนพาณิชย์ผู้ค้ำช้างและผลิตภัณฑ์จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งเมื่อเลยระยะเวลาดังกล่าวแล้วจะไม่มีการให้จดทะเบียนพาณิชย์ดังกล่าวอีกต่อไป

(๓) การตรวจสอบข้อมูลผู้ค้ำช้างประจำปีและควบคุมผู้ค้ำช้าง

การตรวจสอบข้อมูลผู้ค้ำช้างประจำปี ทำควบคู่ไปและสัมพันธ์กับฐานข้อมูลผู้ค้ำช้าง โดยจะมีการตรวจสอบประจำปี

(๔) การตรวจสอบบัญชีและรวบรวมข้อมูลการค้าช้าง

(๕) การจัดทำรายงานประจำปี

๔) การปราบปรามการลักลอบค้าช้าง โดยจัดทำร่วมกันหลายหน่วยงานแบบบูรณาการ.

๕) การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ไม่ให้ชาวต่างชาติซื้อช้าง

๔.๒.๒.๓ ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๒ เกี่ยวกับการควบคุมการค้าช้าง ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการปรับปรุงกฎหมายแล้วเสร็จ

๔.๒.๒.๔ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปรียบเสมือนตัวแทนประเทศไทย ที่จะต้องแสดงความเป็นผู้ดำเนินการหยุดยั้งการค้าช้างอย่างผิดกฎหมายในระดับสากล ดังนี้

๑) แสดงความจริงจังและเข้มงวดในการควบคุมและสกัดกั้นการลักลอบค้าช้างอย่างผิดกฎหมายระหว่างประเทศ และให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้มีการลงโทษที่ควรและขยายผลถึงผู้เกี่ยวข้องในขบวนการทั้งหมด

๒) แสดงเจตนารมณ์อันแน่วแน่ในการหยุดยั้งการค้าช้างผิดกฎหมายโดยการเผาทำลายงาช้างแอฟริกาของกลาง ที่คดีสิ้นสุดแล้ว จำนวน ๒ คดี รวม ๗๓ กิ่ง น้ำหนัก XXXX กิโลกรัม ในโอกาสต่อไป

๔.๒.๒.๕ สร้างเครือข่ายความร่วมมือในการปฏิบัติการเพื่อคุ้มครองช้าง ทุกระดับ

๑) เรียกร้องให้ประเทศที่เกี่ยวข้องกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการค้าช้างผิดกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดย

(๑) ประเทศต้นทาง คือประเทศในกลุ่มแอฟริกาที่มีประชากรช้าง ให้เพิ่มความเข้มงวดในการกำกับ ควบคุมดูแล การล่าและการลักลอบส่งออกเพื่อการค้า โดยเฉพาะการตรวจสอบการสำแดงสินค้าจากต้นทาง เพื่อควบคุมการส่งออกช้างอย่างผิดกฎหมาย

(๒) ประเทศทางผ่าน กำหนดมาตรการการตรวจสอบและควบคุมที่เข้มงวด และให้ความร่วมมือในการส่งผ่านข้อมูลที่จำเป็น

(๓) ประเทศปลายทาง ในการตรวจสอบ ควบคุม สกัดการนำเข้าที่ผิดกฎหมาย และประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับข้อห้ามในการซื้อขายช้าง

๒) ประสานความร่วมมือกับองค์กรความร่วมมือในระดับภูมิภาค เช่น ASEAN-WEN , SAWEN, Lusaka Agreement Task Force, NAWEG, CAWT ให้ความสำคัญกับประเด็นการค้าช้างผิดกฎหมาย และใช้เวทีระหว่างประเทศเพื่อสร้างความร่วมมือในการสืบสวนปราบปราม และเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

๓) เรียกร้องให้องค์การระหว่างประเทศ (Intergovernmental Organization) เช่น CITES, INTERPOL, UNODC, WCO, World Bank ให้ความสำคัญและให้การสนับสนุนด้านวิชาการตามความสามารถหลักขององค์กร รวมทั้งการสนับสนุนด้านการเงินและจัดหาทรัพยากรเพื่อช่วยเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในระดับประเทศ และนานาชาติ

๔) ให้องค์กรพัฒนาเอกชนติดตาม และแจ้งเบาะแส เกี่ยวกับการการลักลอบล่าและส่งออกช้างอย่างผิดกฎหมายกับประเทศต้นทาง (ประเทศกลุ่มแอฟริกา) เพื่อให้เกิดการดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

๕) ทุกประเทศต้องให้ความสำคัญในการให้ความรู้แก่ประชาชน

บรรณานุกรม

หนังสือ

- มัทนา ศรีกระจ่าง. 55 คำถามเกี่ยวกับช้างไทย. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ หจก. ไอเดียสแควร์, 2555. ISBN 978-616-316-006-5.
- Daniel Stiles. The Elephant and Ivory trade in Thailand. TRAFFIC Southeast Asia. Petaling Jaya, Selangor, Malaysia, 2009. ISBN 978-9-833393-20-6.
- Sukumar, R. The living elephants: evolutionary ecology, behavior, and conservation. Oxford University Press, Oxford, UK, 2003.
- WWF/ Dalberg. Fighting illicit wildlife trafficking: A consultation with governments. WWF International, Gland, Switzerland. 2012. ISBN 978-2-940443-64-2.

บทความ

- สุชาดา ลิ้มป. “งาช้าง.” นิตยสารสารคดี ฉบับที่ 338 (เมษายน 2556).
- Brian Christy. “สังเวียงาแลกศรัทธา.” นิตยสาร National Geographic ฉบับภาษาไทย, ปีที่ 12 ฉบับที่ 135. (2555).

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- วิกิพีเดีย. ช้าง. กรกฎาคม 2013. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%8A%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%87>.
- สำนักข่าว AFP. Thailand's legal ivory trade a smokescreen for smuggled African Tusks. 2013. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.terradyaily.com/2004/041001025424.jwcy3xp.html>.
- Derek Baldwin. Special report: Interpol acts to stem ivory trade. Up to 50,000 elephants may have been slaughtered last year. 2013. [Online]. Available <http://gulfnnews.com/news/gulf/uae/crime/special-report-interpol-acts-to-stem-ivory-trade-1.1187206>.
- Elephant encyclopedia. Ivory: How long are tusks?. 2013. [Online]. Available http://www.upali.ch/ivory_en.html.
- Environmental Investigation Agency: EIA. Summary of EIA recommendations to the 16th of the conference of parties (COP16) to the U.N. convention on CITES. 2013. [Online]. Available <http://www.eia-international.org/eia-documents-for-cites-cop16-march-2013>.

Independent UK. Thai-ivory trade ban backed by Prince William. 2013. [Online].

Available <http://www.independent.co.uk/environment/nature/thai-ivorytrade-ban-backed-by-prince-william-8518507.html>.

International Center Trade and Sustainable Development (ICTSD). 2013. [Online].

Available <http://ictsd.org/i/news/biores/156678>.

อื่นๆ

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. แผนปฏิบัติการงาช้างแห่งประเทศไทย พ.ศ.2556 – 2560.
(Thailand's National Ivory Action Plan 2013 – 2017).

คำสั่งกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ที่ ๑๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่กรม
อุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นสารวัตรใหญ่บัญชีและสารวัตรบัญชี.

ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เรื่อง ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจต้องจด
ทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๐).

ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม. ๒๕๕๑ เรื่อง กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจ
เกี่ยวกับงาช้างเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชี พ.ศ. ๒๕๕๑ .

ประกาศกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ฉบับลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เรื่อง กำหนดชนิดของบัญชีที่ต้อง
จัดทำ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับวันเริ่มทำบัญชี และวิธีการจัดทำบัญชีซึ่งเป็นบุคคล
ธรรมดาหรือห้างหุ้นส่วนที่มีได้จดทะเบียนที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับงาช้าง พ.ศ.๒๕๕๒.

CITES. Status of elephant populations, levels of illegal killing and trade in ivory. A
report to the Standing Committee of CITES. เอกสาร SC61 Doc. 44.2 (Rev. 1).
2011.

CITES. Status of elephant populations, levels of illegal killing and trade in ivory. A
report to the Standing Committee of CITES. เอกสาร SC62 Doc. 46.1 (Rev. 1).
2012.

Douglas Hamilton. The african elephant action plan. unpublished report. 1979.

ETIS. Monitoring of illegal trade in ivory and other elephant specimens. ETIS report of
TRAFFIC. เอกสาร CoP16 Doc. 53.2.2 (Rev. 1). 2013.

Kristin Nowell. Wildlife crime scorecard. A report produced for WWF. 2012.

ภาคผนวก

Resolution Conf. ๑๐.๑๐ (Rev. Cop๑๖) trade on elephant specimens

Resolution Conf. 10.10 (Rev. Cop16 trade on elephant specimens

มติที่ประชุม ที่. 10.10 (Rev. Cop16) เรื่องการค้าตัวอย่างพันธุ์ช้าง

NOTING that the Asian elephant, *Elephas maximus*, has been included in Appendix I since 1973;

NOTING also that the African elephant, *Loxodonta africana*, was transferred from Appendix II to Appendix I at the seventh meeting of the Conference of the Parties (Lausanne, 1989) but some populations were transferred back to Appendix II, under a set of conditions, at the 10th meeting (Harare, 1997) and at the 11th meeting (Gigiri, 2000);

RECOGNIZING that elephant range States are the best protectors of their elephants but that the majority of them need to enhance their compliance monitoring, enforcement, and management capacity to ensure the security of their elephant populations;

RECOGNIZING that the illegal trade in elephant specimens is an international problem which requires all elephant range States and transit and consumer States to take urgent and concerted efforts to combat it;

AWARE that monitoring systems should encompass capacity building in elephant range States, provide information to facilitate elephant management, and help to prioritize and guide enforcement initiatives and protection efforts;

CONSIDERING the serious threats facing elephants in many parts of their range, including through illegal killing and illegal trade in ivory, human-elephant conflict, habitat loss and fragmentation, and local overabundance;

RECOGNIZING the need to enhance the institutional and enforcement capacities in elephant range States to manage and conserve elephants in the long term;

RECOGNIZING also that the theft of ivory, including from inadequately secured government stocks, further adds to illegal trade and wildlife crime;

Amended at the 11th, 12th, 14th, 15th and 16th meetings of the Conference of the Parties.

RECOGNIZING that African elephant range States adopted in 2010 an African elephant action plan with the goal of securing and, where possible, restoring sustainable elephant populations throughout their historic, present and potential range in Africa in recognition of their potential to provide ecological, social, cultural and economic benefits, and that an African Elephant Fund was established in 2011 to serve the implementation of the African elephant action plan;

CONSIDERING the resources required for the implementation of additional national measures to meet the provisions of this Resolution with regard to illegal trade in elephant specimens;

CONVINCED that the enhancement of elephant security in Africa and Asia would be facilitated by cooperation, data-sharing and mutual assistance between and among the elephant range States, and countries involved in trade in elephant specimens;

COMMENDING the positive actions taken by some elephant range States, and transit and consumer States, to address the illegal killing of elephants and illegal trade in elephant specimens;

THE CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CONVENTION

Regarding definitions

AGREES that:

- a) the term 'raw ivory' shall include all whole elephant tusks, polished or unpolished and in any form whatsoever, and all elephant ivory in cut pieces, polished or unpolished and howsoever changed from its original form, except for 'worked ivory'; and
- b) the term 'worked ivory' shall be interpreted to mean ivory that has been carved, shaped or processed, either fully or partially, but shall not include whole tusks in any form, except where the whole surface has been carved;

Regarding marking

RECOMMENDS that whole tusks of any size, and cut pieces of ivory that are both 20 cm or more in length and one kilogram or more in weight, be marked by means of punch-dies, indelible ink, or other form of permanent marking, using the following formula: country-of-origin two-letter ISO code, the last two digits of the year / the serial number for the year / and the weight in kilograms (e.g. KE 00/127/14). It is recognized that different Parties have different systems for marking and may apply different practices for specifying the serial number and the year (which may be the year of registration or recovery, for example), but that all systems must result in a unique number for each piece of marked ivory. This number should be placed at the 'lip mark', in the case of whole tusks, and highlighted with a flash of colour;

Regarding trade in elephant specimens

URGES those Parties in whose jurisdiction there is an ivory carving industry, a legal domestic trade in ivory, an unregulated market for or illegal trade in ivory, or where ivory stockpiles exist, and Parties that may be designated as ivory importing

countries, to ensure that they have put in place comprehensive internal legislative, regulatory, enforcement and other measures to:

- a) regulate the domestic trade in raw and worked ivory;
- b) register or license all importers, exporters, manufacturers, wholesalers and retailers dealing in raw or worked ivory;
- c) introduce recording and inspection procedures to enable the Management Authority and other appropriate government agencies to monitor the movement of ivory within the State, particularly by means of:
 - i) compulsory trade controls over raw ivory; and
 - ii) comprehensive and demonstrably effective stock inventory, reporting, and enforcement systems for worked ivory;
- d) engage in public awareness campaigns, including: supply and demand reduction; drawing attention to existing or new regulations concerning the sale and purchase of ivory; providing information on elephant conservation challenges, including the impact of illegal killing and illegal trade on elephant populations; and, particularly in retail outlets, informing tourists and other non-nationals that the export of ivory requires a permit and that the import of ivory into their state of residence may require a permit and might not be permitted; and
- e) maintain an inventory of government-held stockpiles of ivory and, where possible, of significant privately held stockpiles of ivory within their territory, and inform the Secretariat of the level of this stock each year before 28 February, indicating: the number of pieces and their weight per type of ivory (raw or worked); for relevant pieces, and if marked, their markings in accordance with the provisions of this Resolution; the source of the ivory; and the reasons for any significant changes in the stockpile compared to the preceding year;

ENCOURAGES elephant range States and countries involved in trade in elephant specimens to seek the assistance of other governments and intergovernmental and non-governmental organizations in supporting the work to eliminate the illegal trade in ivory and the unregulated domestic markets that contribute to illegal trade;

DIRECTS the Secretariat, with reference to the findings of ETIS and MIKE and within available resources:

- a) to identify those Parties that have unregulated internal markets for ivory, where ivory is found to
 - be illegally traded, where ivory stockpiles are not well secured, or that have significant levels of illegal trade in ivory;

b) to seek from each Party so identified information concerning its implementation of the provisions of this Resolution relating to ivory trade and, where appropriate and in consultation with the Party, undertake in situ verification missions; and

c) to report its findings and recommendations to the Standing Committee, which may consider appropriate measures in accordance with Resolution Conf. 14.3 on CITES compliance procedures; and

DIRECTS the Secretariat, subject to available resources, to provide technical assistance to these Parties to:

a) improve legislative, regulatory and enforcement measures concerning trade in ivory and in developing practical measures to control the trade in ivory; and

b) support, where requested, the security and registration of government-held ivory stockpiles;

RECOMMENDS that all Parties and non-Parties prohibit the unregulated domestic sale of raw or worked ivory and enact, as appropriate, legislation that allows for the effective control of the possession of and trade in ivory, ensuring that ivory can only be possessed, acquired or traded in conformity with national legislation;

RECOMMENDS that Parties strengthen law enforcement and border controls to enforce legislation concerning the trade in elephant specimens;

RECOMMENDS that all elephant range States have in place legislative, regulatory, enforcement, or other measures to prevent illegal trade in live elephants;

RECOMMENDS that no export, re-export or import of raw ivory, including ivory that is, or is part of, a hunting trophy, be authorized unless it is marked in accordance with this Resolution;

RECOMMENDS that Parties develop measures and evaluate existing ones to ensure that they are sufficient to address the challenges posed by e-commerce of elephant specimens, as outlined in Resolution Conf. 11.3 (Rev. CoP15) on Compliance and enforcement;

DIRECTS the Standing Committee to review actions taken by the Parties to implement the provisions of this Resolution, particularly – but not limited to – the provisions concerning trade in elephant specimens, and to report the results at each meeting of the Conference of the Parties;

DIRECTS the Secretariat to report at each regular meeting of the Standing Committee on any apparent problems in the implementation of this Resolution or in the control of trade in elephant specimens, and to assist the Standing Committee in its reporting to the Conference of the Parties;

Regarding trade in raw ivory for commercial purposes

RECOMMENDS that trade in raw ivory for commercial purposes from elephant populations not included in Appendix I be authorized only in accordance with provisions agreed by the Conference of the Parties;

Regarding quotas for trade in raw ivory as part of elephant hunting trophies

RECOMMENDS that:

- a) each elephant range State that wishes to authorize export of raw ivory as part of elephant hunting trophies, as defined in Resolution Conf. 12.3 (Rev. CoP16) on Permits and certificates, establish, as part of its management of the population, an annual export quota expressed as a maximum number of tusks, and implement the provisions and guidelines in Resolution Conf. 14.7 (Rev. CoP15) on Management of nationally established export quotas;
- b) each export quota be communicated to the CITES Secretariat in writing by 1 December for the following calendar year (1 January to 31 December);
- c) the CITES Secretariat assist in the implementation of the quota system by: reviewing information submitted on each quota, together with any information received about the status of the population in question; discussing any concern with the relevant elephant range State; and, if the quota was received by the deadline and if there is no cause for concern, posting the quota on its website not later than 1 January of each year;
- d) each elephant range State that does not submit its export quota for raw ivory as part of elephant hunting trophies by the deadline will have a zero quota until such time as it communicates its quota in writing to the Secretariat, and the Secretariat in turn publishes the quota;
- e) Parties authorize import of raw ivory as part of a hunting trophy if:
 - i) the ivory is marked in accordance with the marking requirements as contained in this Resolution; Resolution Conf. 10.10 (Rev. CoP16) – 4
 - ii) the year included in the formula for marking reflects the year the elephant was harvested for export;
 - iii) a quota for the elephant range State in question was published by the CITES Secretariat for that specific year, in accordance with this Resolution; and
- f) Parties authorize import of raw ivory as part of elephant hunting trophies from an elephant range State that is not party to the Convention only if a quota for that State has been reviewed and published by the Secretariat, and if the State meets all the other conditions in this Resolution and Article X of the Convention (as interpreted in Resolutions of the Conference of the Parties);

Regarding the traceability of elephant specimens in trade

RECOMMENDS that Parties cooperate in the development of techniques to enhance the traceability of elephant specimens in trade, for instance by supporting research to determine the age and origin of ivory and other elephant specimens, by supplying samples for forensic research, and collaborating with relevant forensic research institutions;

URGES Parties to collect samples from large-scale ivory seizures (i.e. a seizure of 500kg or more) that take place in their territories, and provide these to relevant forensic and other research institutions in support of enforcement and prosecutions; and

DIRECTS the Secretariat, subject to available resources, to support activities that will enhance the traceability of elephant specimens in trade by: informing Parties about and evaluating relevant forensic facilities and research institutions; reviewing relevant developments and research activities, and advising the Parties and the Standing Committee accordingly; encouraging the sharing of forensic samples and data, including through existing DNA databases; and facilitating linkages with MIKE, ETIS and national and international enforcement activities;

Regarding monitoring the illegal killing of elephants and trade in elephant specimens

AGREES that:

a) the systems known as Monitoring the Illegal Killing of Elephants (MIKE) and the Elephant Trade Information System (ETIS), established under this Resolution and supervised by the Standing Committee, shall continue and be expanded with the following objectives:

- i) measuring and recording levels and trends, and changes in levels and trends, of illegal elephant killing and trade in ivory and other elephant specimens in elephant range States, ivory consumer States and ivory transit States;
- ii) assessing whether and to what extent observed trends are related to: measures concerning elephants and trade in elephant specimens taken under the auspices of CITES; changes in the listing of elephant populations in the CITES Appendices; or the conduct of legal international trade in ivory;
- iii) establishing an information base to support the making of decisions on appropriate management, protection and enforcement needs; and
- iv) building capacity in elephant range States and, as applicable, countries involved in trade in elephant specimens, to implement and make use of MIKE and ETIS in managing elephants and enhancing enforcement;

- b) these monitoring systems shall be in accordance with the framework outlined in Annex 1 for Monitoring illegal trade in ivory and other elephant specimens and in Annex 2 for Monitoring the illegal killing in elephant range States;
- c) information on elephant populations, illegal killing of elephants and trade in their parts and derivatives from national, regional and international enforcement organizations and networks, and professional resource management and scientific bodies (such as the International Union for Conservation of Nature (IUCN)/SSC African and Asian Elephant Specialist Groups and the UNEP World Conservation Monitoring Centre), should also be taken into consideration;
- d) data and information from these sources should be consolidated and integrated, with technical oversight provided to MIKE and ETIS through an independent technical advisory group established by the Standing Committee;
- e) elephant range States should help to ensure the sustainability of the monitoring systems by integrating the collection of data on the illegal killing of elephants into their routine biodiversity monitoring, and all Parties by integrating the collection of data on the illegal trade in ivory into their routine law enforcement operations; and
- f) the data and analysis from MIKE and ETIS should also be integrated into CITES decisionmaking processes relating to trade in elephant specimens;

Regarding improving elephant conservation and management in range States

URGES all Parties to assist elephant range States to improve their capacity to manage and conserve their elephant populations, including through community-based actions, improved law enforcement, surveys, habitat protection and monitoring of wild populations, and taking account of the African elephant action plan and relevant measures agreed by Asian elephant range States;

URGES all African elephant range States to strengthen their shared commitment to the conservation of African elephants through the continued implementation of the African elephant action plan, and Parties and other donors to contribute significantly to the African Elephant Fund for the implementation of the African elephant action plan;

URGES African and Asian elephant range States to coordinate their efforts to conserve and manage elephants and their habitats, and combat the illegal killing of elephants and illegal trade in ivory through dialogue, exchange of information and best practices, joint conservation activities and multilateral enforcement operations in cooperation with relevant law enforcement organizations and networks;

Regarding resources required for implementing this Resolution

APPEALS to all governments, intergovernmental and non-governmental organizations, and other appropriate donors to provide funding for the resources required in the Secretariat, the elephant range States and the Parties to ensure that the recommendations in this Resolution can be effectively implemented; and
 REPEALS Resolution Conf. 9.16 (Fort Lauderdale, 1994) – Trade in African Elephant Ivory.

Annex 1 Monitoring illegal trade in ivory and other elephant specimens

1. Introduction

In order to monitor and record levels of illegal trade in ivory and other elephant specimens on a global basis, there is a need for a system to collect and compile law enforcement data on seizures and confiscations. At its 10th meeting, the Conference of the Parties recognized the Bad Ivory Database System (BIDS) established by TRAFFIC for this purpose in 1992. Through further development and refinement, BIDS evolved into the Elephant Trade Information System (ETIS), which has been used to monitor the pattern and scale of illegal trade in ivory and other elephant specimens since 1998.

2. Scope

ETIS is a comprehensive and global information system whose central feature is a database holding the details of law enforcement records for seizures or confiscations of elephant ivory and other elephant specimens which have been reported to occur since 1989. ETIS also maintains a series of subsidiary information on law enforcement effort and efficiency, rates of reporting, legal and illegal elephant product markets, governance issues, background economic data and other factors.

3. Methods

Resolution Conf. 10.10 (Rev. CoP16) – 6 Data and information on illegal trade in elephant ivory and other elephant specimens will be collected by TRAFFIC in collaboration with the CITES Secretariat. In this regard, a standardized methodology has been developed for the collection of data, including, inter alia and to the extent known:

- source of information
- date of seizure
- agency responsible for seizure
- type of transaction
- country of seizure
- country of origin

- country of export
- country of destination/import
- type of ivory and quantity
- mode of transport
- modus operandi
- nationality of suspects

Standardized data are collected through a number of mechanisms and formats, including direct online data submission to the ETIS website, using the ETIS Data Collection Form for individual seizure cases or the ETIS Data Collection Spreadsheet for reporting multiple seizure cases at one time. Reporting on elephant product seizures or confiscations using other formats is also acceptable.

4. Data collection and compilation

The MIKE and ETIS Technical Advisory Group (TAG) will support the development and implementation of ETIS. ETIS will be managed and coordinated by TRAFFIC in consultation with the TAG and in collaboration with the CITES Secretariat.

All Parties, through their CITES Management Authorities, following liaison with appropriate law enforcement agencies, should provide information on seizures and confiscations of ivory or other elephant specimens in the prescribed formats either to the Secretariat or directly to TRAFFIC within 90 days of their occurrence. In addition, law enforcement agencies in States not-party to the Convention are requested to provide similar information.

TRAFFIC will assist the Parties in collecting data, ensuring data quality and consistency, and providing tools and training in data collection, data utilization and information management to designated officials around the world as appropriate.

5. Data analysis and interpretation

The analysis and interpretation of data will be coordinated by TRAFFIC in association with the CITES Secretariat and MIKE (see Annex 2), and in consultation with the relevant Parties and the TAG.

6. Reporting

TRAFFIC, in collaboration with the CITES Secretariat, will produce a comprehensive analytical report with full explanatory and interpretive notes prior to each meeting of the Conference of the Parties, and provide other reports, updates or information on ETIS as required by the Conference of the Parties, the Standing Committee, the TAG or Parties.

The CITES Secretariat will report on information collected through ETIS and the ETIS analysis at relevant meetings of the Standing Committee and at each meeting of the Conference of the Parties.

7. Intersessional remedial action

In the event that there is a need for urgent intersessional action, TRAFFIC will report as appropriate to the Standing Committee via the Secretariat.

8. Funding

A funding mechanism will be established to ensure that ETIS is fully operational.

Annex 2 Monitoring the illegal killing in elephant range States

1. Introduction

In order to address the concerns of many elephant range States, a system has been established to monitor trends in levels of illegal killing of elephants and to elucidate factors associated with such trends. The system, Monitoring the Illegal Killing of Elephants (MIKE), relies on a simple, standardized protocol for national and international reporting of incidents of illegal killing of elephants, from which levels and trends, and factors associated with these trends can be established, and changes in these levels, trends and factors can be detected.

Such measurement consists of two elements. The first of these is the monitoring of parameters relevant to the issue, such as the pattern and scale of illegal killing of elephants, the pattern and scale of illegal trade in ivory, as well as the effort and resources being applied to detection and/or prevention of such instances, and the monetary value of illegally traded ivory.

The second element is the establishment of correlations between relevant parameters, identified above, and decisions of the Conference of the Parties with regard to elephants. Other factors at the site, country and global levels, such as socio-economic data, civil strife, the flow of illegal arms and ammunition, loss of habitat, and drought will also be examined.

The overall aim of MIKE is to provide information needed for elephant range States and the Parties to CITES to make appropriate management and enforcement decisions, and to build institutional capacity within the range States for the long-term management of their elephant populations by improving their ability to monitor elephant populations, detect changes in levels of illegal killing, use this information to provide more effective law enforcement and strengthen any regulatory measures required to support such enforcement.

2. Scope and methodology

MIKE is based on a standardized methodology for the reporting by designated authorities and for monitoring in specific sites or areas.

MIKE is implemented by African and Asian elephant range States in coordination and collaboration with the Secretariat and implementing partners. Elephant range States participating in MIKE will appoint national and site focal points, and inform the Secretariat through the MIKE programme or the relevant Management Authorities of their names and contact details, as well as of any changes in such focal points when they occur. Each elephant range State participating in MIKE will also nominate a member in the Subregional Steering Committee that oversees the implementation of MIKE in its subregion and, through the Secretariat, liaises with the Standing Committee.

Relevant databases and standard reporting protocols have been established by the CITES Secretariat and implementing partners in consultation with elephant range States and the MIKE and ETIS Technical Advisory Group (TAG).

3. Roles and responsibilities

Elephant range States are primarily responsible for the collection and regular submission of field data as part of their routine biodiversity monitoring activities following the standard formats provided by MIKE. Data collection includes the following topics:

- elephant population data/trends;
- incidence and patterns of illegal killing; and
- measures of the effort and resources employed in detection and prevention of illegal killing.

Data and information on illegal hunting and illegal trade in ivory will be collected through active communication with range States through the implementation of MIKE and ETIS (see Annex 1).

The CITES Secretariat is primarily responsible for the global data compilation, analysis and reporting, but may request or sub-contract technical support from appropriate experts or organizations, with the advice of the TAG, for the coordination of the following activities:

- a) obtaining and compiling the data and information indicated above, including through active communication with range States;
- b) selecting sites for monitoring and, as appropriate, expanding the number of sites to the maximum extent;

- c) developing and refining a standardized methodology for data collection and analysis;
- d) facilitating the provision of training to designated officials in countries with selected sites and to CITES Management Authorities of elephant range States;
- e) establishing appropriate databases and developing linkages with existing databases containing relevant data for analysis; and
- f) collating and processing all data and information from all sources identified. The CITES Secretariat or implementing partners may enter into specific agreements with range States regarding the implementation of MIKE.

4. Data access and release

Summaries and the aggregates of data provided to MIKE, and the analyses of such data, will be considered to be in the public domain once they are published on the CITES website. Detailed data on individual elephant mortalities or law enforcement data submitted to MIKE are owned by the range States that provided them. Such data will be accessible to the TAG and the respective range State for review purposes, but will not be released to any third party without the consent of the range State concerned. Data may be released to contractors (e.g. statisticians) under appropriate non-disclosure agreements.

Data on elephant populations will be maintained in databases established by the IUCN/SSC African and Asian Elephant Specialist Groups, to which MIKE will have direct access. Access by and release to third parties will be subject to the relevant data access and release policies of IUCN.

5. Reporting

The CITES Secretariat will report on information collected through MIKE and MIKE analyses at each meeting of the Conference of the Parties, and provide other reports, updates or information on MIKE as required by the Conference of the Parties, the Standing Committee, the TAG or Parties.

6. Funding and operational support

Substantial funding is required for deploying and implementing MIKE. It is expected that most of the data collection functions will be absorbed by elephant range States into routine national-level biodiversity monitoring and law enforcement activities, but long-term support will be required to ensure: the continuity and sustainability of national; regional and global coordination; the provision of training and capacity building; and global data compilation, analysis and reporting. In this regard, the CITES Secretariat will maintain existing partnerships and establish new ones as appropriate,

such as the existing collaboration with IUCN in support of activities in the field and the provision and compilation of elephant population data.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

นางสาวกาญจนา นิตยะ

การศึกษา

- พ.ศ. ๒๕๒๔ - วิทยาศาสตร์บัณฑิต (วนศาสตร์) สาขาการจัดการลุ่มน้ำ
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- พ.ศ. ๒๕๒๘ - วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (วนศาสตร์) สาขาการจัดการป่าไม้
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- พ.ศ. ๒๕๓๔ - Master of Forestry in Computer Application in Forestry,
University of New Brunswick, Canada
- พ.ศ. ๒๕๓๘ - Ph.D., Integrated Resources Mngement, University of New
Brunswick, Canada

ประสบการณ์รับราชการ

- พ.ศ. ๒๕๒๔ - นักวิชาการป่าไม้ ๓ ฝ่ายสำรวจทรัพยากรป่าไม้ กองจัดการป่าไม้ กรมป่าไม้
- พ.ศ. ๒๕๒๗ - นักวิชาการป่าไม้ ๔ ฝ่ายแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศและดาวเทียม กรมป่าไม้
- พ.ศ. ๒๕๓๙ - เจ้าหน้าที่แผนที่ภาพถ่าย ๕ ส่วนวิเคราะห์ทรัพยากรป่าไม้ สำนักวิชาการ
ป่าไม้
- พ.ศ. ๒๕๔๐ - เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๕ ฝ่ายโครงการพิเศษ กองแผนงาน
- พ.ศ. ๒๕๔๐ - นักวิชาการป่าไม้ ๕ ฝ่ายจัดการเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ส่วนอนุรักษ์สัตว์ป่า
สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้
- พ.ศ. ๒๕๔๐ - นักวิชาการป่าไม้ ๖ และ ๗ หัวหน้าฝ่ายระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์
ส่วนอนุรักษ์สัตว์ป่า สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้
- พ.ศ. ๒๕๔๓ - นักวิชาการป่าไม้ ๗ ผู้จัดการโครงการร่วมฝ่ายไทย โครงการอนุรักษ์เขต
รักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูเขียว โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน และหัวหน้า
สำนักงานภาคสนามโครงการภูเขียว-อียู กรมป่าไม้
- พ.ศ. ๒๕๔๖ - เจ้าหน้าที่แผนที่ภาพถ่าย ๘ สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมอุทยานแห่งชาติ
สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และผู้จัดการโครงการร่วมฝ่ายไทย โครงการภูเขียว-อียู
- พ.ศ. ๒๕๔๘ - นักวิทยาศาสตร์ ๘ ว หัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูเขียว สำนักบริหาร
พื้นที่อนุรักษ์ที่ ๗ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
- พ.ศ. ๒๕๕๑ - นักวิทยาศาสตร์ชำนาญการพิเศษ หัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูเขียว
สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๗
- พ.ศ. ๒๕๕๓ - นักวิทยาศาสตร์ชำนาญการพิเศษ หัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูเขียว
และหัวหน้าศูนย์ยุทธการการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาพื้นที่วิกฤติป่าไม้
จังหวัดชัยภูมิ ที่ ๑ (ภูเขียว) และหัวหน้าชุดหน่วยเคลื่อนที่เร็วเพื่อการ

- ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลาย
ทรัพยากรธรรมชาติ ชุดที่ ๔๙
- พ.ศ. ๒๕๕๕ - ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านอนุรักษ์สัตว์ป่า สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมอุทยาน
แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

รางวัลหรือทุนการศึกษา

- CIDA Scholarship ในการศึกษาในระดับ Master of Forestry
- ทำหน้าที่หัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูเขียว บริหารพื้นที่ที่ได้รับรางวัล
เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดีเด่น อันดับ ๑ ของประเทศ ปี ๒๕๔๙
- รางวัล บุคคลากรด้านการอนุรักษ์สัตว์ป่าดีเด่น ประจำปี ๒๕๕๒
- รางวัล ผู้ปฏิบัติงานดีเด่น ประจำปี ๒๕๕๓
- SVN Asia (Thailand) Awards ภาคสังคมดีเด่น ประจำปี ๒๕๕๕

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านอนุรักษ์สัตว์ป่า
และสถานที่ทำงาน สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม