

บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

เรื่อง การออกกฎหมายหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒
ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์
ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๙๐๓.๒/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ สรุปความได้ว่า การออกกฎหมายตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔ นิยามคำว่า “ผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่า” มาตรา ๒๓ วรรคสาม และมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง เป็นกฎหมายที่เข้าลักษณะตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ หรือไม่

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาข้อหารือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดนิยามคำว่า “ซากสัตว์ป่า” หมายความว่า ร่างกาย หรือส่วนของร่างของสัตว์ป่าที่ตายแล้ว หรือเนื้อของสัตว์ป่า ไม่ว่าจะได้ปิ้ง ต้ม รม ย่าง ตากแห้ง หมัก ดอง หรือทำอย่างอื่นเพื่อให้เน่าเปื่อย และไม่ว่าจะชำแหละ แยกออก หรืออยู่ในร่างของสัตว์ป่านั้น และให้หมายความรวมถึงเขา หนัง กระดูก กะโหลก ฟัน งา ขน ขน เล็บ กระดอง เปลือก เลือด น้ำเหลือง น้ำเชื้อ หรือ ส่วนต่าง ๆ ของสัตว์ป่าที่แยกออกจากร่างของสัตว์ป่าไม่ว่าจะยังมีชีวิตหรือตายแล้ว และกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดอนุพันธ์หรือสิ่งอื่นใดที่ได้มาจากสัตว์ป่าหรือซาก

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ซากสัตว์ป่า” หมายความว่า ร่างกาย หรือส่วนของร่างของสัตว์ป่าที่ตายแล้วหรือเนื้อของสัตว์ป่า ไม่ว่าจะได้ปิ้ง ต้ม รม ย่าง ตากแห้ง หมัก ดอง หรือทำอย่างอื่นเพื่อให้เน่าเปื่อย และไม่ว่าจะชำแหละ แยกออก หรืออยู่ในร่างของสัตว์ป่านั้น และให้หมายความรวมถึงเขา หนัง กระดูก กะโหลก ฟัน งา ขน ขน เล็บ กระดอง เปลือก เลือด น้ำเหลือง น้ำเชื้อ หรือส่วนต่าง ๆ ของสัตว์ป่าที่แยกออกจากร่างของสัตว์ป่าไม่ว่าจะยังมีชีวิตหรือตายแล้ว

“ผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่า” ให้หมายความรวมถึงอนุพันธ์หรือสิ่งอื่นใดที่ได้มาจากสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าที่ตรวจสอบหรือจำแนกได้โดยเอกสารกำกับ บรรจุภัณฑ์ เครื่องหมาย ฉลาก หรืออื่น ๆ ว่าเป็นของสัตว์ป่าชนิดนั้น ๆ ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

ของสัตว์ป่าที่ตรวจสอบหรือจำแนกได้โดยเอกสารกำกับ บรรจุภัณฑ์ เครื่องหมาย ฉลาก หรืออื่น ๆ ว่าเป็นของสัตว์ป่าชนิดนั้น ๆ ให้เป็น “ผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่า” บทนิยามคำว่า “ผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่า” ตามมาตรา ๔^๒ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานสามารถประกาศกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับอนุพันธ์ (derivatives) หรือสิ่งอื่นใดที่ได้มาจากสัตว์ป่าหรือซากสัตว์ป่าที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อให้ผู้ซึ่งต้องการจะค้า นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่าดังกล่าวต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในกฎหมายเช่นเดียวกับการค้า นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซากสัตว์ป่า กรณีจึงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะพิจารณาออกประกาศกำหนดอนุพันธ์หรือสิ่งอื่นใดให้ถือเป็นผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่าเป็นการเพิ่มเติม นอกเหนือจากสิ่งที่เป็นผลิตภัณฑ์จากสิ่งมีชีวิตที่เข้าข่ายบทนิยามคำว่า “ซากสัตว์ป่า” ดังกล่าวข้างต้น โดยตรงอยู่แล้ว ดังนั้นการออกกฎหมายตามบทนิยามคำว่า “ผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่า” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ จึงไม่เข้าข่ายมาตรา ๒๒ วรรคสอง^๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ และหากรัฐมนตรียังไม่ได้ประกาศกำหนดผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่าตามบทนิยามคำดังกล่าวผู้ซึ่งต้องการจะค้า นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านอนุพันธ์หรือสิ่งอื่นใดที่ได้มาจากสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่า ย่อมสามารถกระทำการได้โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ จนกว่าจะมีการประกาศกำหนดให้ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเป็นผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่าตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประเด็นที่สอง มาตรา ๒๓^๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ กำหนดให้การนำเข้าหรือส่งออกซึ่งผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่าคุ้มครอง สัตว์ป่าคุ้มครองที่เพาะพันธุ์ได้ และสัตว์ป่าควบคุม ต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓มาตรา ๒๒

ฯลฯ

ฯลฯ

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้ แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๒๓ ผู้ใดจะนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครอง สัตว์ป่าคุ้มครองที่เพาะพันธุ์ได้ สัตว์ป่าควบคุม ซากสัตว์ป่าดังกล่าว หรือผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่าดังกล่าว ต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ในกรณีเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากสัตว์ป่าคุ้มครอง จะกระทำได้ เฉพาะกรณีที่เป็นกรกระทำเพื่อกิจการสวนสัตว์ของผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งและประกอบกิจการสวนสัตว์ตามมาตรา ๓๓ หรือสวนสัตว์ที่หน่วยงานของรัฐจัดตั้งตามหน้าที่

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การนำเข้าหรือส่งออกซึ่งซากสัตว์ป่าคุ้มครอง ซากสัตว์ป่าควบคุม และผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่าดังกล่าว เพื่อใช้สอยส่วนตัวตามชนิด ประเภท และจำนวนที่อธิบดีประกาศกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

และพันธุ์พืช และมาตรา ๒๓^๕ วรรคสาม กำหนดให้ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การนำเข้าหรือส่งออกซึ่งซากสัตว์ป่าคุ้มครอง ซากสัตว์ป่าควบคุม และผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่าดังกล่าวเพื่อใช้สอยส่วนตัวตามชนิด ประเภท และจำนวนที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชประกาศกำหนด การกำหนดยกเว้นกรณีที่ไม่ต้องขออนุญาตตามมาตรา ๒๓ วรรคสาม จึงมีเจตนารมณ์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนซึ่งต้องนำเข้าหรือส่งออกซากสัตว์ป่าคุ้มครอง ซากสัตว์ป่าควบคุม และผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่า เฉพาะในกรณีที่เป็นการใช้สอยส่วนตัว มิใช่เพื่อการพาณิชย์ จึงเป็นการให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนให้สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีภาระในการขออนุญาต ซึ่งหากหน่วยงานมิได้ดำเนินการออกประกาศตามมาตรา ๒๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ จะส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถนำเข้าหรือส่งออกซากสัตว์ป่าหรือผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่าเพื่อการใช้สอยส่วนตัวได้เลย กรณีจึงเข้าข่ายต้องเร่งรัดดำเนินการออกกฎเพื่อให้ประชาชนสามารถได้รับสิทธิประโยชน์และปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ทั้งนี้ ถ้าหน่วยงานมิได้ดำเนินการออกประกาศตามมาตรา ๒๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ให้แล้วเสร็จภายในกรอบเวลาตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๙ (๑)^๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ บทบัญญัติที่ให้สิทธิประชาชนในการนำเข้าหรือส่งออกซากสัตว์ป่าหรือผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่าเพื่อการใช้สอยส่วนตัวย่อมมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีการออกประกาศตามมาตรา ๒๓ วรรคสาม ดังนั้น ประชาชนจะสามารถนำเข้าหรือส่งออกซากสัตว์ป่าหรือผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่าเพื่อการใช้สอยส่วนตัวได้โดยไม่ต้องขออนุญาต และไม่จำกัดชนิด ประเภท หรือจำนวนของซากสัตว์ป่าหรือผลิตภัณฑ์จากซากสัตว์ป่าดังกล่าว

ประเด็นที่สาม บทนิยามคำว่า “สัตว์ป่าอันตราย” ในมาตรา ๔^๘ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ หมายความว่า สัตว์ป่าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือเป็นพิษต่อมนุษย์หรือสัตว์ป่าอื่น หรือมีผลคุกคามให้สัตว์ป่า พืชป่า สิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศเปลี่ยนแปลงเสียหายอย่างรวดเร็ว หรือเป็นพาหะนำโรคหรือแมลงศัตรูพืชตามที่กำหนดไว้

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗มาตรา ๓๙ ในวาระเริ่มแรก

(๑) ระยะเวลาสองปีตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สัตว์ป่าอันตราย” หมายความว่า สัตว์ป่าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือเป็นพิษต่อมนุษย์หรือสัตว์ป่าอื่น หรือมีผลคุกคามให้สัตว์ป่า พืชป่า สิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศ เปลี่ยนแปลงเสียหายอย่างรวดเร็ว หรือเป็นพาหะนำโรคหรือแมลงศัตรูพืชตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ และมาตรา ๓๒^๙ วรรคหนึ่ง กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดสัตว์ป่า ชนิด ประเภท หรือจำนวนใด เป็นสัตว์ป่าอันตราย อันจะส่งผลให้ผู้ที่มีสัตว์ป่าหรือซากสัตว์ป่าในชนิด ประเภท และจำนวนดังกล่าวไว้ในครอบครอง จะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และปฏิบัติตามมาตรการควบคุมสัตว์ป่าอันตรายหรือซากสัตว์ป่าดังกล่าวตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกำหนด และห้ามทิ้งหรือปล่อยเป็นอิสระซึ่งสัตว์ป่าอันตรายหรือซากสัตว์ป่าดังกล่าว ซึ่งการประกาศกำหนดชนิด ประเภท หรือจำนวนของสัตว์ป่าอันตรายตามมาตรา ๓๒ จะกระทำได้อต่อเมื่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบพบว่ามีสัตว์ป่าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือเป็นพิษต่อมนุษย์หรือสัตว์ป่าอื่น หรือมีผลคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศตามบทนิยามคำว่า “สัตว์ป่าอันตราย” ในมาตรา ๔^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ กรณีจึงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะพิจารณาออกประกาศกำหนดให้สัตว์ป่า ชนิด ประเภท หรือจำนวนใด เป็นสัตว์ป่าอันตราย และไม่เข้าข่ายมาตรา ๒๒ วรรคสอง^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗

“มาตรา ๓๒ การกำหนดให้สัตว์ป่า ชนิด ประเภท หรือจำนวนใด เป็นสัตว์ป่าอันตรายให้เป็นไปตามประกาศของรัฐมนตรี

ผู้ใดมีสัตว์ป่าอันตรายหรือซากสัตว์ป่าดังกล่าวไว้ในครอบครอง ให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และปฏิบัติตามมาตรการควบคุมสัตว์ป่าอันตรายหรือซากสัตว์ป่าดังกล่าวตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดและในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองมนุษย์ สัตว์ป่า พืชป่า สิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศ มิให้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายมากขึ้น พนักงานเจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของอธิบดีอาจมีคำสั่งให้ผู้ครอบครองซึ่งสัตว์ป่าอันตรายหรือซากสัตว์ป่าดังกล่าวกำจัดหรือทำลายสัตว์ป่าหรือซากสัตว์ป่านั้น หรือส่งมอบสัตว์ป่าหรือซากสัตว์ป่านั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อกำจัดหรือทำลายต่อไป

ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งหรือปล่อยเป็นอิสระซึ่งสัตว์ป่าอันตรายหรือซากสัตว์ป่าดังกล่าว

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น