

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓
(กรณีการนำสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๒๑๖๔๓ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๘ และหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๒๒๔๓๐ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๘ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เกี่ยวกับการนำสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าซึ่งเป็นชนิดเดียวกันกับสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าสงวนและซากของสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ จากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรว่า เมื่อมีการอนุญาตให้นำสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าวเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว จะต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าพ.ศ. ๒๕๐๓ เช่นเดียวกับสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าที่มีอยู่ในประเทศหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นว่า

เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้มีมาตรา ๗^๑ มาตรา ๑๔^๒ มาตรา ๑๕^๓ มาตรา ๑๖^๔ และมาตรา ๑๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๒๘ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้บัญญัติห้ามไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ใดจะมีสัตว์ป่าสงวนหรือซากของสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองไว้ในครอบครองไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้กฎหมายดังกล่าวนี้มีใช้ให้ใช้บังคับแก่สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์ป่าสงวนหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง

^๑ มาตรา ๗ ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่าสงวน เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่อกิจการสวนสาธารณะ และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี

^๒ มาตรา ๑๔ ห้ามมิให้ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าสงวนหรือซากของสัตว์ป่าสงวน เว้นแต่จะเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือซากของสัตว์ป่าสงวนที่บุคคลนำมาได้โดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีตามพระราชบัญญัตินี้ หรือที่มีเพิ่มขึ้นโดยการสืบพันธุ์ของสัตว์ป่าสงวนที่ได้รับอนุญาตให้ล่ามาได้นั้น

^๓ มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดมีสัตว์ป่าคุ้มครองไว้ในครอบครองเกินปริมาณที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาหรือคำสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

^๔ มาตรา ๑๖ ห้ามมิให้ผู้ใดค้าหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งซากของสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

^๕ มาตรา ๑๗ ผู้รับอนุญาตให้ทำการค้าหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง

ซึ่งถือกำเนิดในประเทศไทย เท่านั้น แต่ยอมใช้บังคับถึงสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์ป่าสงวนหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ส่งหรือนำเข้ามาในประเทศไทยจากต่างประเทศด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า กฎหมายฉบับนี้ยอมใช้บังคับแก่สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์ป่าสงวนหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองซึ่งมีอยู่ในประเทศไทยไม่ว่าจะได้มาจากแหล่งใดทั้งในและนอกประเทศ ซากของสัตว์ป่าที่เป็นปัญหาในเรื่องนี้ปรากฏว่าเป็นซากเสี่ยงชาติได้นำจากสหภาพพม่าเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งเข้าอยู่ในลักษณะเดียวกับซากของสัตว์ป่าสงวนดังที่ได้กำหนดไว้ในบัญชีสัตว์ป่าสงวนในลำดับ ๘ ฉะนั้น แม้ซากของสัตว์ป่าสงวนนั้นได้ผ่านขั้นตอนในการปฏิบัติตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยศุลกากรมาโดยถูกต้องครบถ้วนแล้วก็ตาม ผู้ครอบครองก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ อีกด้วย กล่าวคือ ผู้เป็นเจ้าของซากของสัตว์ป่าสงวนดังกล่าวจะต้องขออนุญาตเพื่อมีไว้ในครอบครองซึ่งซากของสัตว์ป่าสงวนนั้น สำหรับปัญหาว่า การขออนุญาตนั้นจะทำได้อย่างไร เพราะพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ มิได้บัญญัติไว้แน่ชัดให้ผู้ครอบครองซากของสัตว์ป่าเช่นนี้ต้องขออนุญาต เห็นว่าควรนำมาตรา ๗ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อมีโอกาสก็ควรแก้ไขพระราชบัญญัตินี้เสียให้ชัดแจ้ง

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๑๙

ความเห็นแย้ง

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ (กรณีการนำสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร) ของนายโอสธ โกศิน

ด้วยความเคารพต่อคณะกรรมการเสียงข้างมาก ข้าพเจ้าใคร่ขอเสนอความเห็นนี้
เพื่อประกอบการพิจารณา

๑. หลักในการตีความ

เบื้องต้นจะต้องพิจารณาถึงพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ว่าเป็นกฎหมายชนิดใด กฎหมายนี้มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดในลักษณะต่างๆ จึงต้องถือว่าเป็นกฎหมายอาญา เมื่อเป็นกฎหมายอาญาแล้วจะต้องตีความโดยเคร่งครัด จะขยายความให้ประชาชนต้องรับผิดตามกฎหมายที่มีได้ระบอบของความผิดไว้โดยแจ้งชัดมิได้ แม้แต่ข้อเท็จจริงศาลยังต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗)

๒. กฎหมายนี้คุ้มครองสัตว์อย่างไร

หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ระบุความชัดว่า “เหตุผลในการใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ สัตว์ป่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่ายิ่งของประเทศชนิดหนึ่งที่มีอำนาจประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ วิทยาการ และรักษาความงาม ตลอดจนคุณค่าตามธรรมชาติไว้ แต่ปรากฏว่า ในปัจจุบันนี้ สัตว์ป่าที่มีค่าบางชนิดได้ถูกล่าและถูกทำลายจนสูญพันธุ์ไปแล้ว และบางชนิดก็กำลังจะสูญพันธุ์ไป ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่สัตว์ป่าโดยเฉพาะ ฯลฯ” และตามอารัมภบทของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๒๘ ก็กล่าวว่า “โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่าพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ มีบทบัญญัติบางมาตราไม่รัดกุมเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน เป็นช่องทางให้มีการฉวยโอกาสแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวลักลอบล่าสัตว์ป่าเพื่อนำออกมาจำหน่ายเป็นสินค้าเป็นจำนวนมาก อันเป็นเหตุให้สัตว์ป่าที่มีค่าบางชนิดได้ถูกล่าและถูกทำลายจนสูญพันธุ์ไปแล้ว และบางชนิดก็กำลังจะสูญพันธุ์ไป สมควรแก้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวให้รัดกุมและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการลักลอบล่าสัตว์ป่าและคุ้มครองและรักษาสัตว์ป่าอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่าของประเทศไว้”

จากข้อความที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของประเทศ คือ สัตว์ป่าของไทยหรือที่มีอยู่ในประเทศไทยเท่านั้น กฎหมายนี้เป็นกฎหมายภายในไม่อาจคุ้มครองไปถึงสัตว์ป่านอกประเทศ ยิ่งกว่านั้นการนำสัตว์จากต่างประเทศเข้ามากลับจะทำให้มีสัตว์เพิ่มขึ้นเป็นการสมประสงค์ตามความมุ่งหมายของกฎหมาย

ฉะนั้น สัตว์ที่มาจากต่างประเทศ แม้จะเข้ามาอยู่ในประเทศไทยแล้ว ก็อยู่นอกบทบัญญัติของกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายระบุถึงแต่สัตว์ในประเทศเท่านั้น

อาจมีทางคิดได้ว่า อาจมีการล่าสัตว์ในประเทศแล้วไปทำพิธีการนำเข้ามาจากต่างประเทศได้ จึงต้องอุดช่องโหว่ของกฎหมาย ข้อนี้เป็นเรื่องของการปฏิบัติของคนมิใช่ข้อกฎหมาย จึงนำมาอ้างมิได้

ยิ่งกว่านั้น เมื่อกฎหมายเกรงว่าสัตว์จะสูญพันธุ์ ในทางตรงกันข้ามควรสนับสนุนให้มีการนำสัตว์จากต่างประเทศเข้ามาเสียด้วยซ้ำ ตัวอย่างเช่น เวลานี้กรมป่าไม้มีละมั่งตัวเมียอยู่ตัวเดียว ไม่สามารถหาได้ในประเทศไทยอีก แต่ละมั่งยังมีอยู่ในเขมรและสวนสัตว์ฝรั่งเศส ถ้าตีความว่า กฎหมายนี้กินความถึงสัตว์ที่มาจากต่างประเทศด้วยแล้ว ก็เป็นการกีดกันที่จะได้สัตว์ที่เราต้องการ

๓. องค์ความผิดที่สำคัญ

กฎหมายฉบับนี้ องค์ความผิดที่สำคัญ คือ การล่า คำว่า “ล่า” ตามมาตรา ๒ หมายความว่า “ยิง ดัก จับ หรือฆ่าสัตว์ หรือทำอันตรายด้วยประการอื่นใดแก่สัตว์ และหมายรวมถึงการไล่ การต้อน การเรียก และการล่อ เพื่อการกระทำความผิดด้วย” คำนิยามนี้มีได้รวมถึงการนำสัตว์มาจากต่างประเทศ สัตว์ที่นำมาจากต่างประเทศเป็นสัตว์ที่มีเจ้าของอยู่ก่อนแล้ว และมีได้ทำการล่าในประเทศไทย จึงไม่อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายนี้

๔. เป็นเรื่องปฏิบัติไม่ได้

ตามเรื่องทวิณิจัยนี้ เป็นการนำซากเสี่ยงผามาจากต่างประเทศ เสี่ยงผาเป็นสัตว์ป่าสงวน ซึ่งตามมาตรา ๗ ห้ามมิให้ล่า เว้นแต่เพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะ เป็นที่ทราบอยู่ทั่วไปว่า ซากเสี่ยงผาเขาใช้ทำยาเท่านั้น ฉะนั้น ถ้าจะให้อยู่ในบังคับของกฎหมายแล้ว อธิบัติก็ไม่มีทางอนุญาต ในที่สุดผลที่จะเกิดก็มีทางเดียว คือ ถูกปรับ เมื่อกฎหมายไม่ชัด จึงไม่ควรตีความเอาผิดแก่ประชาชน

๕. เหตุผลบางตอนของความเห็นฝ่ายข้างมาก

ข้อความในความเห็นที่ชัดเจนได้ไว้ว่า กฎหมายดังกล่าวนี้มีใช้ให้ใช้บังคับแก่สัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าซึ่งถือกำเนิดในประเทศไทยเท่านั้น แต่ยอมใช้บังคับถึงสัตว์ป่า หรือซากของสัตว์ป่าที่ส่งหรือนำเข้ามาในประเทศไทยจากต่างประเทศด้วย ความตอนนี้มีได้บัญญัติไว้ในที่ใดในพระราชบัญญัตินี้เลย เป็นการตีความโดยขยายความกฎหมายอันเป็นการขัดกับหลักการตีความกฎหมายอาญา และขัดวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังที่กล่าวข้างต้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือขัดกับหลักเรื่องการใช้กฎหมายอาญา ที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายแล้วไม่มีโทษ”(nulla poena sine lege)

ข้อความในบันทึกความเห็นฝ่ายข้างมากอีกตอนหนึ่ง ความว่า “สำหรับปัญหาว่าการขออนุญาตนั้นจะทำได้อย่างไร เพราะพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ มิได้บัญญัติไว้แจ้งชัดให้ผู้ครอบครองซากของสัตว์ป่าเช่นนี้ต้องขออนุญาต เห็นว่า ควรนำมาตรา ๗ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อมีโอกาสก็ควรแก้ไขพระราชบัญญัตินี้เสียให้ชัดแจ้ง”

ความที่กล่าวข้างต้น เป็นการยอมรับว่า กฎหมายในเรื่องนี้ยังไม่ดี และการใช้กฎหมายที่จะให้บุคคลต้องรับผิดชอบทางอาญาโดยใช้กฎหมายโดยอนุโลมนั้น ย่อมเป็นไปได้และมีใช้เป็นวิธีตีความในกฎหมายที่มีโทษทางอาญา

ความเห็นนี้เขียนขึ้นด้วยความเคารพต่อคณะกรรมการฝ่ายข้างมาก มิได้มีเจตนาจะหักล้างเอาชนะ แต่ใครขอให้ได้รับการพิจารณาโดยรอบคอบเพื่อเป็นบรรทัดฐานเท่านั้น จึงขอประทานโทษไว้ ณ ที่นี้ด้วย

(ลงชื่อ) โอสถ โกศิน

๒๖ ธันวาคม ๒๕๑๘