

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีการนำเข้า ส่งออก และนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าตาม

มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ และการตราพระราชกฤษฎีกาหรือการออก

กฎกระทรวงเพื่อกำหนดสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองตามมาตรา ๔

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๕๒๘/๒๓๑๖ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้สัตว์น้ำอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมประมง และสัตว์ป่าอื่นๆ อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมป่าไม้ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ และมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เป็นต้นมา ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว กรมป่าไม้จึงได้มีคำสั่งที่ ๓๐๕/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ แต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยข้าราชการจากกรมป่าไม้และกรมประมงขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อ ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎกระทรวงระเบียบ และเงื่อนไขต่างๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการประชุมคณะกรรมการตรวจสอบพิจารณาครั้งที่ ๖/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๕ ที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันและหาข้อยุติมิได้ในปัญหา ๒ ประเด็น คือ

๑. ความหมายของบทบัญญัติในมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๔ ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

การนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ตามมาตรา ๑๘ (๑) หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์และโดยได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

“มาตรา ๒๔ การนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดที่ต้องมีใบอนุญาตหรือใบรับรองให้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ตามความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า ต้องได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองจากอธิบดี

การขอรับใบอนุญาตหรือใบรับรอง และการออกใบอนุญาตหรือใบรับรองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ซึ่งที่ประชุมพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าถ้าหากเป็นการลักลอบนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าชนิดที่มีรายชื่อระบุอยู่ในบัญชีท้ายอนุสัญญา CITES แล้ว จะต้องอยู่ภายใต้บังคับในมาตรา ๒๔ เพียงมาตราเดียวเท่านั้น ถึงแม้ว่าสัตว์ป่าดังกล่าวจะเป็นชนิดที่ต้องห้ามตามมาตรา ๒๓ ด้วยก็ตาม แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ถ้าสัตว์ป่าดังกล่าวเป็นสัตว์ป่าต้องห้ามตามมาตรา ๒๓ และเป็นสัตว์ป่าชนิดเดียวกับที่มีรายชื่อระบุอยู่ในบัญชีท้ายอนุสัญญา CITES แล้ว หากลักลอบ นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านจะเป็นการฝ่าฝืนทั้งมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ แทนที่จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ เพียงมาตราเดียว

๒. บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ให้อำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าชนิดหนึ่งชนิดใดเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองแล้วแต่กรณีได้ ปัญหาจึงมีว่า หากสัตว์ป่าดังกล่าวมิได้มีถิ่นกำเนิดในประเทศไทยแต่มีถิ่นกำเนิดและวงจรชีวิตทั้งหมดอยู่ในต่างประเทศ หรือเป็นสัตว์ป่าชนิดที่มีถิ่นกำเนิดในต่างประเทศแต่มีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในประเทศไทย ดังนี้ จะสามารถออกพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าชนิดดังกล่าวเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองได้หรือไม่

จากปัญหาดังกล่าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นเพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมป่าไม้ และกรมประมง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

สำหรับปัญหาที่หนึ่งที่ว่า การลักลอบนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าชนิดที่มีรายชื่อระบุอยู่ในบัญชีท้ายอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์ (CITES) ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าตามมาตรา ๒๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นสัตว์ป่าชนิดเดียวกันกับที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้การนำเข้าหรือส่งออกต้องได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๒๓^๒ วรรคหนึ่งหรือเป็นสัตว์ป่าชนิดเดียวกันกับสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว ซึ่งการนำเข้าผ่านจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีตามมาตรา

^๑ มาตรา ๒๔ การนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดที่ต้องมีใบอนุญาตหรือใบรับรองให้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ตามความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า ต้องได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองจากอธิบดี

การขอรับใบอนุญาตหรือใบรับรอง และการออกใบอนุญาตหรือใบรับรองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒ มาตรา ๒๓ ภายใต้อำนาจมาตรา ๒๔ ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

๒๓ วรรคหนึ่ง จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ เพียงมาตราเดียว หรือฝ่าฝืนทั้งมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือการนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่า ดังกล่าว โดยบัญญัติให้ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี ส่วนมาตรา ๒๔ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดที่ต้องมีใบอนุญาตหรือใบรับรองให้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ตามความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า โดยบัญญัติให้ต้องได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองจากอธิบดี และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น การที่มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง ใช้ถ้อยคำว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๒๔” จึงมีความหมายว่า เป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามหรืออยู่ภายใต้เงื่อนไขของมาตราที่อ้างถึง คือ มาตรา ๒๔ ด้วย กล่าวคือ เมื่อรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดชนิดของสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แล้ว หรือจะมีการนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าสงวน หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองอันจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีก่อนตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง และชนิดของสัตว์ป่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดหรือชนิดของสัตว์ป่าสงวน หรือสัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าวนี้เป็นชนิดเดียวกันกับที่อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่กำลังจะสูญพันธุ์ (CITES) ได้กำหนดไว้ ซึ่งการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ซึ่งสัตว์ป่าดังกล่าวหรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าวต้องได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองจากอธิบดีตามมาตรา ๒๔ การที่อธิบดีจะพิจารณาอนุญาตให้นำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว นอกจากจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๒๓ คือต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีแล้ว ยังจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือปฏิบัติตามข้อกำหนดในมาตรา ๒๔ ด้วย คือ จะต้องได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองจากอธิบดีด้วย จึงจะสามารถนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดนั้น ๆ ได้ ดังนั้น หากผู้ใดลักลอบนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและเป็นสัตว์ป่าชนิดเดียวกันกับที่มีรายชื่อระบุอยู่ในบัญชีท้ายอนุสัญญา CITES หรือลักลอบนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าวและเป็นสัตว์ป่าชนิดเดียวกันกับที่มีรายชื่อระบุอยู่ในบัญชีท้ายอนุสัญญา CITES จึงเป็นการฝ่าฝืนทั้งมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ แทนที่จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ เพียงมาตราเดียว แต่เนื่องจากการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ ไม่มีบทกำหนดโทษ ผู้ฝ่าฝืนจึงมีโทษเฉพาะที่กำหนดไว้สำหรับการฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง คือ โทษตามมาตรา ๔๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

สำหรับปัญหาที่สองที่ว่า ในการออกพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงกำหนดให้

^๓ มาตรา ๔๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่งหรือมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

สัตว์ป่าชนิดหนึ่งชนิดใดเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง หากสัตว์ป่าดังกล่าวมิได้มีถิ่นกำเนิดในประเทศไทยแต่มีถิ่นกำเนิดและวงจรชีวิตทั้งหมดอยู่ในต่างประเทศ หรือเป็นสัตว์ป่าชนิดที่มีถิ่นกำเนิดในต่างประเทศแต่มีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในประเทศไทย จะสามารถออกพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าชนิดดังกล่าวเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองได้หรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณาจากนิยามคำว่า “สัตว์ป่า” “สัตว์ป่าสงวน” และ “สัตว์ป่าคุ้มครอง” ในมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่า สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้มีความหมายจำกัดเฉพาะสัตว์ป่าที่มีถิ่นกำเนิดในประเทศไทยเท่านั้น และ “สัตว์ป่าสงวน” นั้น กฎหมายได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่าต้องเป็นสัตว์ป่าที่หายากตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ และตามที่จะกำหนดโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนสัตว์ป่าคุ้มครองหมายถึงสัตว์ป่าตามที่กฎกระทรวงกำหนดให้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ซึ่งการออกกฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าชนิดใดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ ดังนั้น การที่จะตราพระราชกฤษฎีกาหรือออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดให้สัตว์ป่าที่มีถิ่นกำเนิดในประเทศไทยแต่มีถิ่นกำเนิดหรือวงจรชีวิตทั้งหมดอยู่ในต่างประเทศ หรือสัตว์ป่าที่มีถิ่นกำเนิดในต่างประเทศแต่มีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในประเทศไทยเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองหรือสัตว์ป่าสงวนตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงย่อมกระทำได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการสงวนและคุ้มครองตลอดจนดูแลรักษาสัตว์ป่านั้นในขณะที่อยู่ในประเทศไทย

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“สัตว์ป่า” หมายความว่า สัตว์ทุกชนิดไม่ว่าสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์ปีก แมลงหรือแมง ซึ่งโดยสภาพธรรมชาติย่อมเกิดและดำรงชีวิตอยู่ในป่าหรือในน้ำ และให้หมายความรวมถึงไข่ของสัตว์ป่าเหล่านั้นทุกชนิดด้วย แต่ไม่หมายความรวมถึงสัตว์พาหนะที่ได้จดทะเบียนทำตัวรูปพรรณตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะแล้ว และสัตว์พาหนะที่ได้มาจากการสืบพันธุ์ของสัตว์พาหนะดังกล่าว

“สัตว์ป่าสงวน” หมายความว่า สัตว์ป่าที่หายากตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และตามที่จะกำหนดโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

“สัตว์ป่าคุ้มครอง” หมายความว่า สัตว์ป่าตามที่กฎกระทรวงกำหนดให้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

๕ มาตรา ๖ การกำหนดให้สัตว์ป่าชนิดใดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ให้กระทำโดยกฎกระทรวง และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

กฎกระทรวงที่ออกตามวรรคหนึ่งจะใช้บังคับตั้งแต่วันใด ให้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนั้น แต่จะกำหนดให้ใช้บังคับก่อนหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ได้

ปฏิบัติราชการแทน เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๕