

บันทึก

เรื่อง การจำหน่ายซากของสัตว์ป่าคุ้มครองไปยังต่างประเทศตามมาตรา ๖๑
และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหนังสือ ที่ กษ ๐๒๐๑/๑๘๔๔๕ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๓๖ ทาหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้รับหนังสือร้องเรียนจาก บริษัท อวयरเอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด และบริษัท ใช้หลี่ จำกัด ว่า บริษัท ฯ มีหนังสือไว้ในครอบครองเพื่อการค้าอยู่ในขณะที่พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ใช้บังคับ ต่อมาได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๕ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ กำหนดให้บางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ทำให้บริษัทดังกล่าวไม่สามารถทำการค้าหนังสือได้ต่อไป บริษัท ฯ จึงได้ขอผ่อนผันการส่งหนังสือออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ผ่อนผันให้ส่งออกหนังสือดังกล่าวรวม ๒ ครั้ง แต่บริษัท ฯ ก็ไม่สามารถจำหน่ายหนังสือได้หมด คงเหลืออยู่ในความครอบครองรวมทั้งสิ้น ๗๔๑,๒๙๕ ตัว บริษัท ฯ จึงได้ขอผ่อนผันไปยังคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ อนุญาตผ่อนผันให้ส่งหนังสือออกนอกราชอาณาจักรได้ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ฉบับใหม่ใช้บังคับ และตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ตามมาตรา ๑๘ (๑) หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์และโดยได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี”

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้ว จึงหาหรือว่า กรณีผู้ที่ครอบครองซากสัตว์ป่าคุ้มครองเพื่อการค้าซึ่งมิได้มาจากการเพาะพันธุ์และจะต้องจำหน่ายซากสัตว์ป่าให้เสร็จสิ้นภายในสามปีตามมาตรา ๖๑ (๒) และกรณีผู้ได้รับใบอนุญาตให้ค้าซากสัตว์ป่าคุ้มครองซึ่งมิได้มาจากการเพาะพันธุ์ และจะต้องจำหน่ายซากสัตว์ป่าให้เสร็จสิ้นภายในสามปีตามมาตรา ๖๗ (๕) นั้น จะสามารถจำหน่ายซากสัตว์ป่าคุ้มครองดังกล่าวโดยการส่งออกไปยังต่างประเทศตามมาตรา ๒๓ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมป่าไม้) แล้ว เห็นว่า เรื่องนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ ผู้ครอบครองซากของสัตว์ป่าคุ้มครองเพื่อค้าตามมาตรา ๖๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และผู้รับใบอนุญาตให้ค้าซึ่งซากของสัตว์ป่าคุ้มครองชั่วคราวตามมาตรา ๖๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ สามารถส่งออกซากของสัตว์ป่า

คุ้มครองไปยังต่างประเทศได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

แม้ว่า มาตรา ๒๓^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ จะบัญญัติห้ามมิให้มีการส่งออกซากของสัตว์ป่าคุ้มครองซึ่งเป็นมาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า^๒ โดยรัฐจะไม่ส่งเสริมให้มีการค้าสัตว์ป่าอีกต่อไปก็ตาม แต่โดยที่ มาตรา ๖๑ (๒)^๓ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ฯ ซึ่งเป็นเรื่องของการบังคับให้ผู้ครอบครองซากของสัตว์ป่าคุ้มครองเพื่อดำเนินการจำหน่ายซากของสัตว์ป่าคุ้มครองให้เสร็จสิ้นภายในสามปี และมาตรา ๖๗ (๕)^๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ฯ ที่กำหนดให้

มาตรา ๒๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๔ ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่าชนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

การนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ตามมาตรา ๑๘ (๑) หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์และโดยได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน มาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถทำให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลสมดังวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประกอบกับจำเป็นจะต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไป และเนื่องจากปัจจุบันได้มีความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก ดังนั้น เพื่อปรับปรุงให้มาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเสียใหม่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖๑ เมื่อได้มีกฎกระทรวงตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ใช้บังคับการดำเนินการแก่สัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่กำหนดเพิ่มเติมขึ้น หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองดังกล่าวที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลใดก่อนวันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ ให้เป็นไปตามนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) สำหรับซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง ให้ผู้ครอบครองหรือเจ้าของแจ้งชนิดและจำนวนของซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่อยู่ในความครอบครองของตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับเพื่อจดทะเบียน และให้ผู้นั้นครอบครองซากของสัตว์ป่าคุ้มครองนั้นต่อไปได้ ในกรณีที่เป็นซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่มีไว้เพื่อค้า เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้จดทะเบียนและจำนวนของซากสัตว์ป่านั้นไว้แล้ว ให้ผู้ครอบครองซากของสัตว์ป่าเพื่อค้านั้นดำเนินการจำหน่ายซากของสัตว์ป่านั้นให้เสร็จสิ้นภายในสามปี

แบบและวิธีการแจ้งตาม (๑) และ (๒) และการออกใบอนุญาตให้ครอบครองสัตว์ป่าคุ้มครองชั่วคราว และใบรับรองการครอบครองซากสัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๖๗ ให้ผู้มีสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวนหรือซากของสัตว์ป่า

ผู้รับใบอนุญาตค้าซึ่งซากของสัตว์ป่าคุ้มครองชั่วคราวจะต้องจำหน่ายซากของสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ รวมทั้งซากของสัตว์ป่าดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายในสามปีนั้น อยู่ในส่วนของบทเฉพาะกาล ซึ่งเป็นบทยกเว้นของมาตรา ๒๓ ที่ห้ามมิให้มีการส่งออกซึ่งซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง กล่าวคือกฎหมายต้องการที่จะห้ามมิให้มีการค้าซากของสัตว์ป่าคุ้มครองอีกต่อไป แต่เนื่องจากยังมีผู้ครอบครองซากของสัตว์ป่าคุ้มครองเพื่อค้าและผู้รับใบอนุญาตให้ค้าซึ่งซากของสัตว์ป่าคุ้มครองอยู่ จึงจำเป็นต้องบัญญัติยกเว้นให้บุคคลเหล่านี้สามารถดำเนินการต่อไปได้อีกชั่วระยะเวลาหนึ่ง ประกอบกับการที่กฎหมายได้บัญญัติให้ผู้ครอบครอง ฯ และผู้รับใบอนุญาตให้ค้า ฯ ต้องจำหน่ายซากของสัตว์ป่าคุ้มครองนั้นให้เสร็จสิ้นภายในสามปี โดยมิได้กำหนดถึงวิธีการจำหน่ายซากของสัตว์ป่าคุ้มครองไว้ด้วย ดังนั้นเมื่อมาตรา ๖๑ (๒) และมาตรา ๖๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่เป็นการตัดสิทธิของเอกชนที่มีมาแต่เดิม มิให้มีซากของสัตว์ป่าคุ้มครองไว้ในความครอบครองเพื่อค้าหรือทำการค้าซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง โดยให้จำหน่ายซากของสัตว์ป่าคุ้มครองให้เสร็จภายในสามปี จึงต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการจะให้ซากของสัตว์ป่าคุ้มครองหมดไป

นอกจากนี้ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมป่าไม้) ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ ว่า ซากของสัตว์ป่าคุ้มครองในเรื่องที่หารือมาคือหนังงู ตลาดของสินค้าหนังงูนี้มีแต่ในต่างประเทศเท่านั้น และการดำเนินกิจการของบริษัท ฯ ที่ร้องเรียนมายังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็เป็นการส่งออกหนังงูไปยังต่างประเทศทั้งสิ้น แม้ว่าต่อมาภายหลังจะได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๕ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตาม

คุ้มครองอยู่ในความครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแจ้งรายการเกี่ยวกับชนิดและจำนวนของสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่อยู่ในความครอบครองของตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งไว้แล้ว ให้ปฏิบัติต่อไปดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) สำหรับซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่อยู่ในครอบครองของผู้รับใบอนุญาตให้ค้าซึ่งซากของสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สำรวจและจดแจ้งชนิดและจำนวนซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวมีอยู่ในความครอบครองไว้แล้ว ให้อธิบดีออกใบอนุญาตค้าซึ่งซากของสัตว์ป่าคุ้มครองชั่วคราวให้แก่ผู้นั้น ผู้รับใบอนุญาตค้าซึ่งซากของสัตว์ป่าคุ้มครองชั่วคราวดังกล่าว จะต้องจำหน่ายซากของสัตว์ป่าที่มีอยู่ในความครอบครองให้เสร็จสิ้นภายในสามปีนับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาตให้ค้าซึ่งซากของสัตว์ป่าคุ้มครองชั่วคราว และต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับชนิดและจำนวนซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ขายไปในแต่ละเดือนเสนอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด และเมื่อสิ้นระยะเวลาดังกล่าวมีซากของสัตว์ป่าคุ้มครองเหลืออยู่เท่าใดให้ตกเป็นของแผ่นดิน และให้ส่งมอบแก่กรมป่าไม้หรือกรมประมง แล้วแต่กรณี เพื่อนำไปดำเนินการตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นซากของสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่กำหนดตามมาตรา ๑๗ ที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์และผู้นั้นได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ค้าซึ่งซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ตามมาตรา ๖๘ ไว้แล้ว

แบบและวิธีการแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ กำหนดให้บางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ทำให้บริษัท ฯ ไม่สามารถส่งออกหนังไปยังต่างประเทศได้ แต่บริษัท ฯ ก็ได้ขอผ่อนผัน และคณะรัฐมนตรีได้มีมติผ่อนผันให้ส่งหนังออกนอกราชอาณาจักรได้^๕

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า ในทางการค้าปกติของหนังนี้ จะเป็นการส่งออกไปยังต่างประเทศทั้งสิ้น ซึ่งหากตีความกฎหมายไปในทางที่ห้ามส่งออกซากของสัตว์ป่าคุ้มครองไปยังต่างประเทศแล้ว ผู้ขายก็ต้องจำหน่ายซากของสัตว์ป่าคุ้มครองภายในประเทศเท่านั้น ซึ่งไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากมาตรา ๑๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ฯ ห้ามมิให้ผู้ใดมีซากของสัตว์ป่าคุ้มครองไว้ในครอบครอง จึงไม่มีผู้ใดสามารถจะซื้อซากของสัตว์ป่าดังกล่าวได้ เพราะเป็นการขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น การตีความที่ห้ามส่งหนังออกนอกราชอาณาจักรจึงเป็นการตีความในทางที่ทำให้เกิดการไร้ผลในทางปฏิบัติ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ จึงเห็นว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายมีความประสงค์ที่จะให้ผู้ครอบครองซากของสัตว์ป่าเพื่อค้าและผู้รับใบอนุญาตให้ค้าซึ่งซากของสัตว์ป่าคุ้มครองชั่วคราวที่มีซากของสัตว์ป่าคุ้มครองอยู่แต่เดิมโดยถูกต้องตามกฎหมายสามารถจำหน่ายซากของสัตว์ป่าคุ้มครองไปยังต่างประเทศได้ อีกทั้งถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา ๖๑ (๒) และมาตรา ๖๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ฯ ก็ใช้คำว่า “จำหน่าย” ซึ่งมีได้มีการบัญญัติศัพท์ที่มีความหมายเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้ไว้ จึงต้องพิจารณาตามความหมายทั่วไป คำว่า “จำหน่าย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้ความหมายไว้ว่า ขาย, แจก, แลกเปลี่ยน, เอาออก เช่น จำหน่ายจากบัญชี (เพลงมาจาก จำย) ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นคำที่มีความหมายกว้าง ย่อมรวมถึงการกระทำการใดอย่างหนึ่งที่ทำให้พ้นออกไปจากการครอบครอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า ในเรื่องที่หารือมานี้ผู้ครอบครองซากของสัตว์ป่าคุ้มครองเพื่อค้าตามมาตรา ๖๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และผู้รับใบอนุญาตให้ค้าซึ่งซากของ

^๕หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/๑๙๖๕๒ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๔

^๖มาตรา ๑๙ ห้ามมิให้ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่จะเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่กำหนดตามมาตรา ๑๗ ที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว และโดยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้ใช้บังคับแก่

(๑) การครอบครองสัตว์ป่าคุ้มครองของผู้รับใบอนุญาตเพาะพันธุ์ตามมาตรา ๑๘ (๑) ที่มีไว้เพื่อการเพาะพันธุ์หรือได้มาจากการเพาะพันธุ์ หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว

(๒) การครอบครองสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวนหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะของผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งและดำเนินการสวนสัตว์สาธารณะตามมาตรา ๒๙ และได้จัดแสดงไว้ในสวนสัตว์สาธารณะที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้น

สัตว์ป่าคุ้มครองชั่วคราวตามมาตรา ๖๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ สามารถที่จะจำหน่ายซากของสัตว์ป่าคุ้มครองโดยการส่งออกไปยังต่างประเทศได้ เพราะว่าการส่งออกอยู่ในความหมายของคำว่า “จำหน่าย” ตามมาตรา ๖๑ (๒) และมาตรา ๖๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๖