

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การกำหนดสัตว์ที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติตามบทนิยามคำว่า “สัตว์” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗

กรมปศุสัตว์ได้มีหนังสือที่ กษ ๐๖๐๔/๕๖๙๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยมีการเรียกร้องให้กรมปศุสัตว์เร่งดำเนินการกำหนดสัตว์ป่าให้เป็นสัตว์ที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติตามบทนิยามคำว่า “สัตว์” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ เพื่อให้สัตว์ป่าได้รับความคุ้มครองและให้ผู้กระทำความผิดต้องได้รับโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กรมปศุสัตว์เห็นว่า สัตว์ป่าเป็นสัตว์ที่ได้รับการคุ้มครองมิให้มีการกระทำการทารุณกรรมตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดนิยามคำว่า “สัตว์ป่า” หมายความว่า สัตว์ทุกชนิดไม่ว่าสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์ปีก แมลง หรือแมง ซึ่งโดยสภาพธรรมชาติย่อมเกิดและดำรงชีวิตอยู่ในป่าหรือในน้ำ และให้หมายความรวมถึงไข่ของสัตว์ป่าเหล่านั้นทุกชนิดด้วย โดยมาตรา ๑๖ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดล่า หรือพยายามล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่เป็นการกระทำโดยทางราชการที่ได้รับยกเว้นตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๒ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดยิงสัตว์ป่าในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ตก และพระอาทิตย์ขึ้น และกำหนดโทษไว้ในมาตรา ๔๗ ว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมาตรา ๕๑ กำหนดว่าผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อีกทั้งบทนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ คำว่า “ล่า” หมายความว่า เก็บ ดัก จับ ยิง ช่า หรือทำอันตรายด้วยประการอื่นใดแก่สัตว์ป่าที่ไม่มีเจ้าของและอยู่เป็นอิสระ และให้หมายความรวมถึงการไล่ การต้อน การเรียก หรือการล่อเพื่อการกระทำความดังกล่าวดังกล่าวด้วย มีความหมายไปในแนวทางเดียวกับบทนิยามคำว่า “การทารุณกรรม” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งหมายความว่า การกระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ที่ทำให้สัตว์ได้รับความทุกข์ทรมานไม่ว่าทางร่างกายหรือจิตใจ ได้รับความเจ็บปวด ความเจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรืออาจมีผลทำให้สัตว์นั้นตาย และหากมีการทารุณกรรมโดยการล่าสัตว์ป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ย่อมมีหน้าที่และอำนาจในการปฏิบัติการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ แม้ในพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๐ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นการทารุณกรรมสัตว์โดยไม่มีเหตุอันสมควร และกำหนดโทษทางอาญาไว้ในมาตรา ๓๑ ว่าผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๘/๒๒๖ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งอัตราโทษตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรม และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ มีระดับความรุนแรงน้อยกว่าอัตราโทษตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และการกำหนดให้ “สัตว์ป่า” ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นสัตว์ที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติ ตามบทนิยามคำว่า “สัตว์” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัด สวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ อาจก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการออกกฎหมาย การปฏิบัติงาน และการบังคับใช้กฎหมายระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมปศุสัตว์ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมประมง ในกรณีที่พบการกระทำความผิด โดยกระทำการทารุณกรรมต่อสัตว์ในเขตอุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ไม่สามารถ เข้าไปในเขตพื้นที่ดังกล่าวได้ทันเหตุการณ์ ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายก่อน อีกทั้งยังขาด ความชำนาญในการปฏิบัติงานในพื้นที่ป่า จึงอาจเกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของ พนักงานเจ้าหน้าที่กรมปศุสัตว์ ทั้งยังไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายได้ อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ และในกรณีที่มีการนำสัตว์ป่ามาเลี้ยงไม่ว่าจะ เลี้ยงไว้เพื่อเป็นสัตว์บ้าน เพื่อใช้งาน เพื่อใช้เป็นพาหนะ เพื่อใช้เป็นเพื่อน เพื่อใช้ในการแสดง หรือสัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการอื่นใด สัตว์ป่าที่นำมาเลี้ยงดังกล่าวย่อมอยู่ในความหมายของบทนิยามคำว่า “สัตว์” ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ จึงได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ ซึ่งเจ้าของ ต้องจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้เหมาะสมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ ด้วย กรมปศุสัตว์เห็นว่ายังไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประกาศกำหนดให้ สัตว์ป่าเป็นสัตว์ที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรม และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ แต่ประการใด อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การออกประกาศกำหนด สัตว์ที่อยู่ในธรรมชาติเป็นสัตว์ที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรม และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ กรมปศุสัตว์จึงขอหารือว่า

(๑) การกำหนดให้สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นสัตว์ที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติตามบทนิยามคำว่า “สัตว์” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของ กฎหมายหรือไม่ เพียงใด

(๒) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติให้ การคุ้มครองมิให้มีการล่าซึ่งเข้าลักษณะเป็นการกระทำการทารุณกรรมสัตว์ป่าอยู่แล้ว จำเป็นหรือไม่ที่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องออกประกาศกำหนดให้สัตว์ป่าเป็น “สัตว์” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ และกรมปศุสัตว์ ขอทราบแนวทางประกาศกำหนดให้สัตว์ป่าเป็น “สัตว์” ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรม และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ อย่างไร เพื่อมิให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ทั้งสองฉบับดังกล่าว และมีให้เกิดผลกระทบทางลบต่อสภาพและวิถีการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ ตลอดจนประเพณีและวัฒนธรรมโดยปกติของประชาชน เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายแล้วไม่ให้เกิด ความเดือดร้อน หรือไม่เป็นธรรมต่อประชาชนทั่วไป โดยสัตว์ได้รับการคุ้มครองและได้รับการปฏิบัติ ที่เหมาะสม บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมปศุสัตว์ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมประมง และกรมปศุสัตว์) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า บทนิยามคำว่า “สัตว์” ในมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจประกาศกำหนดให้สัตว์ที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติเป็นสัตว์ที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากอาจมีสัตว์ชนิดอื่น ๆ นอกจากสัตว์ซึ่งโดยปกติเลี้ยงไว้เพื่อเป็นสัตว์บ้าน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้งาน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นพาหนะ สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นเพื่อน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นอาหาร สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการแสดง หรือสัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประสงค์จะให้อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแต่ละประเภทไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองซึ่งเป็นสัตว์ป่าหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ กฎหมายห้ามมิให้ผู้ใดล่า หรือพยายามล่า^๒ โดยหากบุคคลใดกระทำความผิดดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^๓ ซึ่งมีอัตราโทษสูงกว่าอัตราโทษในความผิดฐานทารุณกรรมสัตว์^๔ ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ ส่วนสัตว์ป่าชนิดอื่น ๆ นอกจากสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง กำหนดเพียงห้ามมิให้ผู้ใดยิงสัตว์ป่าในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ตก และพระอาทิตย์ขึ้น^๕ โดยหากบุคคลใดกระทำความผิดดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^๖ ซึ่งมีอัตราโทษต่ำกว่าอัตราโทษในความผิดฐานทารุณกรรมสัตว์ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ ดังนั้น การที่จะพิจารณากำหนดให้สัตว์ป่าชนิดใดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ เป็นสัตว์ที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติตามบทนิยามคำว่า “สัตว์” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ จึงอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะต้องพิจารณาว่าสัตว์ป่าชนิดนั้น

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สัตว์” หมายความว่า สัตว์ที่โดยปกติเลี้ยงไว้เพื่อเป็นสัตว์บ้าน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้งาน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นพาหนะ สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นเพื่อน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นอาหาร สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการแสดง หรือสัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการอื่นใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีเจ้าของหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึงสัตว์ที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๖ ห้ามมิให้ผู้ใดล่า หรือพยายามล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่เป็นการกระทำโดยทางราชการที่ได้รับยกเว้นตามมาตรา ๒๖

มาตรา ๔๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่งหรือมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๒ ห้ามมิให้ผู้ใดยิงสัตว์ป่าในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ตก และพระอาทิตย์ขึ้น

มาตรา ๕๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ หรือมาตรา ๔๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ เหมาะสมและเพียงพอแล้วหรือไม่ หากเห็นว่ายังไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเหมาะสมและเพียงพอก็สามารถประกาศกำหนดให้สัตว์ป่าดังกล่าวเป็นสัตว์ที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติตามบทนิยามคำว่า “สัตว์” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ ได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การที่จะพิจารณากำหนดให้สัตว์ที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติชนิดใดเป็นสัตว์ตามบทนิยามคำว่า “สัตว์” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร กรณีจึงไม่จำเป็นที่จะต้องให้ความเห็นในประเด็นนี้แต่อย่างใด



(นายดิศทัต तोตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๖๑