

บันทึก

เรื่อง กรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย รับอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์
ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ได้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีหนังสือ
ด่วนที่สุด ที่ สร.๐๙๐๔/๑๑๑๒ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการ
กฤษฎีกา ความว่า ในการประชุมรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ครั้งที่ ๕/๒๕๒๕ เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์
๒๕๒๕ ได้มีการพิจารณาข้อเสนอแนะนโยบายและรายละเอียดเงื่อนไขในการส่งเสริมการลงทุนการ
จัดตั้งโรงฆ่าสัตว์(สุกร)เพื่อการส่งออก แต่ยังมีปัญหาว่า กรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จะ
รับอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ได้
หรือไม่ ที่ประชุมจึงมีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความในปัญหาดังกล่าว
และให้รายงานผลการพิจารณาให้รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจทราบภายในสองสัปดาห์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการ
ปกครอง) แล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และ
จำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดว่า การตั้งโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ และดำเนินการฆ่า
สัตว์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จะกระทำได้ก็แต่โดยราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการอื่น
ใดที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีหรือโดยบุคคลอื่นใดซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการอื่น
ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีมอบหมายให้ทำได้เท่านั้น ดังนั้น หน่วยราชการอื่นใดที่ได้รับอนุญาต
จากรัฐมนตรีก็อาจตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และดำเนินการฆ่าสัตว์ได้ แต่หน่วยราชการดังกล่าวนี้
จะต้องมีอำนาจหน้าที่ในการตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และดำเนินการฆ่าสัตว์ได้ด้วย

สำหรับกรณีนี้หาหรือมานี้ ปัญหาที่สำคัญคือ กรรมการปกครอง

^๑ มาตรา ๕ การตั้งโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ และดำเนินการฆ่าสัตว์ตามพระราชบัญญัตินี้
จะกระทำได้ก็แต่โดยราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการอื่นใดที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี หรือโดยบุคคล
อื่นใดซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการอื่นที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีมอบหมายให้ทำได้เท่านั้น

ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยราชการอื่น จะมอบหมายให้บุคคลอื่นตั้งโรงฆ่าสัตว์และโรงพัก
สัตว์ และดำเนินการฆ่าสัตว์ตามความในวรรคก่อนได้ ก็แต่โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยราชการอื่นมอบหมายให้บุคคลใดจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์
และโรงพักสัตว์ และดำเนินการฆ่าสัตว์ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยราชการอื่นผู้มอบหมายจะถอนการ
มอบหมายนั้นเสีย เมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับมอบหมายไม่ปฏิบัติตามการฆ่าสัตว์ให้ถูกต้องตามสุขลักษณะ หรือกระทำผิด
ข้อตกลงหรือเงื่อนไขใด ๆ ที่กำหนดในการมอบหมายนั้นเสียก็ได้

กระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจหน้าที่รับอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือไม่ เนื่องจาก ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง)ชี้แจงว่ายังไม่มีกฎหมายใดกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมการปกครองไว้โดยเฉพาะ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง^๒ ซึ่งกำหนดไว้ว่า กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือทบวง หรือตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจของกรมนั้น และเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม คือ ข้อ ๑๙^๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกอบกับมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง

^๒ ข้อ ๓๒ กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือทบวง หรือตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจของกรมนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ ข้อ ๑๙ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น บำบัดทุกข์บำรุงสุข การพัฒนาชนบทและชุมชน การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การส่งเสริมควบคุมและคุ้มครองการใช้แรงงาน การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันสาธารณภัย การผังเมือง การโยธา และการราชทัณฑ์

^๔ มาตรา ๔ ให้แบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

- (๑) สำนักงานเลขาธิการกรม
- (๒) กองการทะเบียน
- (๓) กองการเลือกตั้ง
- (๔) กองการสอบสวนและนิติการ
- (๕) กองงานความมั่นคง
- (๖) กองคลัง
- (๗) กองคลังส่วนท้องถิ่น
- (๘) กองบัตรประจำตัวประชาชน
- (๙) กองปกครองท้องถิ่น
- (๑๐) กองประสานราชการ
- (๑๑) กองป้องกันฝ่ายพลเรือน
- (๑๒) กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล
- (๑๓) กองราชการส่วนท้องถิ่น
- (๑๔) กองวิชาการและแผนงาน
- (๑๕) กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ
- (๑๖) กองอาสารักษาดินแดน
- (๑๗) วิทยาลัยการปกครอง
- (๑๘) สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว ก็เห็นได้ว่ามิได้มีการระบุถึงอำนาจหน้าที่ของกรมการปกครองไว้โดยแจ้งชัดอย่างไรก็ดีโดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๙ ข้อ ๓๓ วรรคสอง^๔ กำหนดไว้ว่า ส่วนราชการตามข้อ ๓๑ (๒) และ (๓)^๕ ซึ่งหมายถึงกองและแผนก ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ และกรมการปกครองได้กำหนดแผนภูมิแสดงหน้าที่ความรับผิดชอบและการแบ่งงานของกรมการปกครอง โดยให้ฝ่ายพัฒนาท้องถิ่นที่กองปกครองท้องถิ่นที่อำนาจหน้าที่”ดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ฯ” จึงต้องพิจารณาต่อไปว่าการกำหนดหน้าที่ดังกล่าวเป็นการให้อำนาจกรมการปกครองหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อความดังกล่าวแล้วเห็นว่า การ “ดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ฯ” เป็นเพียงการดำเนินการในฐานะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๐๒ เท่านั้น และการดำเนินการในฐานะผู้รักษาการนี้ กรมการปกครองมีหน้าที่ดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย คือหน้าที่เกี่ยวกับการ

(๑) ที่ทำการปกครองจังหวัด

(๒) ที่ทำการปกครองอำเภอ

(๓) ที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ

^๔ ข้อ ๓๓ สำนักงานเลขาธิการกรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรมและราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือแผนกใดโดยเฉพาะ มีเลขานุการกรมเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการกรม

ส่วนราชการตามข้อ ๓๑ (๒) และ (๓) ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนกเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

เมื่อหัวหน้าส่วนราชการตามวรรคสอง ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

^๖ ข้อ ๓๑ ให้แบ่งส่วนราชการในกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ดังนี้

(๑) สำนักงานเลขาธิการกรม

(๒) กอง

(๓) แผนก

กรมใดที่มีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษ จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบกองหรือแผนกก็ได้

สำหรับกรมตำรวจ จะแบ่งส่วนราชการเป็นอย่างอื่นให้เหมาะสมกับกิจการของราชการตำรวจก็ได้

^๗ มาตรา ๒๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราอากรและค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกิจการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

อนุญาตให้ตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ หรือดำเนินการฆ่าสัตว์เท่านั้น มิใช่เป็นผู้ที่จะรับอนุญาตหรือเป็นผู้ตั้งโรงฆ่าสัตว์เสียเอง

ดังนั้น เมื่อไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับอนุญาตหรือมีอำนาจเป็นผู้ตั้งโรงฆ่าสัตว์ได้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยย่อมไม่อาจเป็นผู้รับอนุญาตหรือเป็นผู้ตั้งโรงฆ่าสัตว์ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสุมบูรณ์

(นายอมร จันทรสุมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๒๕