

บันทึก

เรื่อง กฎหมายควบคุมการฆ่าสัตว์

๑. ตามหนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๗๑๙๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ว่า ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ที่ประชุมได้ลงมติว่า ตามที่ได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกายกเลิกบรรดาพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่า ชาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร พุทธศักราช ๒๕๕๑ พุทธศักราช ๒๕๕๗ ไปแล้วนั้น ได้เกิดมีปัญหาค่อนข้างหลายประการ จึงมอบให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเรื่องนี้พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงการอุตสาหกรรมและผู้แทนกระทรวงการคลัง หากมีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎหมายในเรื่องนี้อย่างใดอีกก็ให้ยกเว้นโดยด่วน

๒. ในการตรวจพิจารณาเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ไม่อาจทราบได้ว่า ปัญหาที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับมอบหมายให้พิจารณามีอะไรบ้าง และทั้งคณะรัฐมนตรีจะมีนโยบายในเรื่องนี้ประการใดก็ไม่ปรากฏตามหนังสือที่กล่าวข้างต้น อนึ่ง เมื่อได้สอบถามผู้แทนทั้งสองกระทรวงนั้นแล้ว ผู้แทนก็แจ้งว่าไม่ได้รับมอบหมายมาแต่ประการใด เป็นแต่สามารถชี้แจงข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นในการทำงานที่ปฏิบัติอยู่ได้ แต่ก็ไม่อาจรับรองได้ว่าจะตรงกับความประสงค์ของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ อย่างไรก็ดี เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเป็นเรื่องด่วน จึงได้ดำเนินการตรวจพิจารณาต่อไปตามข้อขัดข้องที่ผู้แทนทั้งสองกระทรวงนั้นเสนอให้ทราบ

๓. จากคำชี้แจงของผู้แทนทั้งสองกระทรวงนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงและข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาในเรื่องนี้ ซึ่งอาจสรุปได้เป็นสองประการ คือ ปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บอากรการฆ่าสัตว์ประการหนึ่ง และปัญหาเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์อีกประการหนึ่ง ปัญหาทั้งสองประการนี้ตามข้อเท็จจริงพาดพิงถึงกิจการและส่วนได้เสียของเทศบาลอยู่ด้วย จึงได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยจัดส่งผู้แทนมาร่วมประชุม

๔. สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บอากรการฆ่าสัตว์นั้น อธิบดีกรมสรรพากร ซึ่งเป็นผู้แทนกระทรวงการคลังชี้แจงว่า เนื่องจากได้มีคำพิพากษาของศาลทนายวินิจัยว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่า ชาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร พ.ศ. ๒๕๕๑ ในท้องที่ใดแล้ว บรรดาบทกฎหมายเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์ที่ใช้ในท้องที่นั้น ๆ เป็นอันยกเลิกไป อันเป็นผลว่าบทกฎหมายอันเกี่ยวกับการเรียกเก็บอากรการฆ่าสัตว์ในท้องที่นั้น ๆ ก็ถูกยกเลิกไปด้วย และถึงแม้ต่อมาจะได้เลิกใช้พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วก็ตาม ก็ทำให้บทกฎหมายว่าด้วยการเก็บอากรการฆ่าสัตว์ในท้องที่เหล่านั้นกลับมีผลใช้บังคับได้อีกไม่ แต่ฝ่ายกรมสรรพากรเห็นว่า บทกฎหมายว่าด้วยการเก็บอากรการฆ่าสัตว์นั้นยังคงใช้ได้อยู่

จึงยังคงเรียกเก็บอากรในท้องที่เหล่านั้นต่อมา เพื่อให้ปัญหาในเรื่องนี้หมดไป ทางกรมสรรพากร จึงใคร่จะให้มีกฎหมายให้อ่านาจไว้เสียให้เป็นที่แน่นอนต่อไป

๕. สำหรับปัญหาเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์นั้น ผู้แทนกระทรวงการอุตสาหกรรมชี้แจงว่า การที่ได้มีพระราชกฤษฎีกายกเลิกบรรดาพระราชกฤษฎีกาที่ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร พุทธศักราช ๒๔๘๑ พุทธศักราช ๒๔๘๗ นั้น ก็โดยที่รัฐบาล ประสงค์จะแก้ปัญหาระงับราคาเนื้อสัตว์แพง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนขายเนื้อสัตว์ได้โดยเสรี และสัตว์ที่จะนำมาฆ่าไม่จำเป็นต้องเป็นสัตว์ของรัฐบาล แต่ในวาระเดียวกัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ กรมโรงงานอุตสาหกรรมคงดำเนินการในโรงฆ่าสัตว์เหล่านั้นไปตามเดิมเพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่และ คนงานของโรงฆ่าสัตว์เป็นจำนวนประมาณ ๑,๕๐๐ คนต้องได้รับความกระทบกระเทือน และทั้ง เพื่อหารายได้ให้แก่รัฐบาลตามที่กระทรวงการอุตสาหกรรมได้ตั้งไว้ในงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๘๘ เป็นจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท แต่ผลกลับปรากฏว่าเมื่อได้ยกเลิกการใช้พระราชบัญญัติ ควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกรเสียแล้วก็ไม่มีบทกฎหมายควบคุมการฆ่าสัตว์ ในท้องที่เหล่านั้นแต่อย่างใด ใคร ๆ อาจฆ่าสัตว์ ฆ ที่ใด ๆ ก็ได้ ไม่จำเป็นต้องนำไปฆ่าในโรงฆ่า สัตว์ที่ได้จัดไว้ จึงเป็นเหตุขัดข้องแก่การที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะเข้าดำเนินการต่อไป ตามเดิมตามมติคณะรัฐมนตรีอาทิเช่น ในขณะนี้ปรากฏว่าเทศบาลนครธนบุรีได้จัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ ของตนเองโดยเฉพะอีกแห่งหนึ่ง ทำให้การฆ่าสัตว์ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัด พระนครลดน้อยลง อันเป็นเหตุให้รายได้ตกต่ำไปด้วย และนอกจากนั้นในท้องที่ใดที่โรงฆ่าสัตว์ เป็นของเทศบาล ทางเทศบาลก็จะเอากลับคือเพื่อเข้าดำเนินการฆ่าเสียเอง ทางกระทรวงการ อุตสาหกรรมจึงใคร่จะให้มีกฎหมายให้อ่านาจแก่กรมโรงงานอุตสาหกรรมเข้าดำเนินการในการฆ่า สัตว์ได้ตามเดิมต่อไป อนึ่ง ผู้แทนกระทรวงการอุตสาหกรรมได้ชี้แจงตั้งข้อสังเกตต่อไปว่า การ ควบคุมการฆ่าและขายสัตว์ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร พ.ศ.๒๔๘๑ นั้นในชั้นเดิมมีนโยบายที่จะป้องกันมิให้สัตว์เหล่านั้นหมดไป และเพื่อปัน ส่วนในการบริโภคแก่ประชาชนด้วย

๖. ทางฝ่ายผู้แทนกระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่า กฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้ กำหนดให้เทศบาลต้องมีโรงฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์จากการฆ่าสัตว์นี้เองเป็นรายได้สำคัญของ เทศบาล เท่าที่แล้ว ๆ มาปรากฏว่า เมื่อเทศบาลใดมีการฆ่าสัตว์เป็นจำนวนมากพอสมควร ทาง กระทรวงการอุตสาหกรรมก็เข้าดำเนินการเสียเอง โดยตราพระราชกฤษฎีกาที่ใช้พระราชบัญญัติ ควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร พุทธศักราช ๒๔๘๑ ออกใช้บังคับในท้องถื่น นั้น ๆ ทางเทศบาลจึงขาดรายได้ประเภทนี้ไป และในปัจจุบันนี้เทศบาลต่าง ๆ มีภาระที่จะต้องใช้จ่าย เป็นจำนวนมากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน ก็ควรที่เทศบาลต่าง ๆ เหล่านี้จะได้รับประโยชน์จากการฆ่า สัตว์ซึ่งความจริงไม่ใช่เป็นการอุตสาหกรรมเลย และยังได้ชี้แจงอีกว่า ในเรื่องนี้ไม่เคยได้มีการ ติดต่oprักษาหารือกันในระหว่างกระทรวงมหาดไทย กับกระทรวงการอุตสาหกรรม ทั้งยังเห็นว่า เรื่องการฆ่าสัตว์นี้ควรจะให้เป็นที่ของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังเป็น ผู้ดำเนินการตั้งเช่นในครั้งสมัยก่อน อนึ่ง สำหรับเรื่องเงินรายได้ที่กระทรวงการอุตสาหกรรมได้ ตั้งไว้เป็นจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาทนั้น กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ก็เมื่อเลิกใช้พระราชกฤษฎีกาให้

ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร เสีย นั้น กระทรวงการ  
อุตสาหกรรมต้องขาดผลประโยชน์จากการขายเนื้อสัตว์ชำแหละไปประมาณหนึ่งล้านบาทเศษก็ยังไม่  
ยอมสละเสียได้เพื่อประโยชน์ของประชาชน โฉนจึงจำเป็นต้องเงินรายได้เพียง ๔๐๐,๐๐๐ บาทนี้  
อีกเล่า อีกประการหนึ่งถ้าหาก กระทรวงการอุตสาหกรรมไม่เข้าดำเนินการในเรื่องนี้แล้ว ทาง  
กระทรวงการคลังก็อาจจะเพิ่มอัตราอากรการฆ่าสัตว์ขึ้นเป็นสองเท่า อันจะเป็นผลให้รัฐบาลและ  
เทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นอีก ในการที่จะมีให้เจ้าหน้าที่และคนงานของโรงฆ่าสัตว์เดิมต้องถูก  
กระทบกระเทือนนั้น ทางเทศบาลก็พร้อมที่จะรับโอนเจ้าหน้าที่และคนงานของโรงฆ่าสัตว์เดิมให้  
เป็นของเทศบาลต่อไปเท่าที่จำเป็นสำหรับโรงงานเป็นราย ๆ ไป

๗. คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว สำหรับ  
ปัญหาเรื่องอากรการฆ่าสัตว์นั้น ผู้แทนกระทรวงการคลังเสนอว่า ทางกรมได้ดำริที่จะปรับปรุง  
กฎหมายในเรื่องนี้โดยทั่วไปอยู่เหมือนกัน และได้เสนอร่างที่ได้จัดเตรียมไว้ต่อที่ประชุม เรียกว่า  
ร่างพระราชบัญญัติอากรการฆ่าสัตว์ พ.ศ. ๒๔๘๗ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงตกลงรับร่างของ  
ผู้แทนดังกล่าวไว้พิจารณาและได้ตรวจแก้ไขโดยยกร่างขึ้นใหม่ดังได้เสนอมาร่วมกับบันทึกนี้แล้ว  
อนึ่งสำหรับอัตราอากรการฆ่าสัตว์ในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย  
ใคร่ขอเสนอเพิ่มเป็นสองเท่าทุกอัตรา เพื่อเทศบาลต่าง ๆ จะได้มีรายได้เพิ่มขึ้นบ้างตามสมควร  
ผู้แทนกระทรวงการคลังแถลงว่า ถ้าจะเพิ่มขึ้นตามที่ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยเสนอ อัตราค่า  
อากรตามร่างใหม่นี้ก็จะสูงกว่าอัตราที่เคยกำหนดไว้มากเกินไปอันจะเป็นเหตุให้เนื้อสัตว์มีราคา  
แพง แต่ถ้าหากทางรัฐบาลตกลงจะให้การฆ่าสัตว์อยู่ในกำมือของกระทรวงมหาดไทยและ  
กระทรวงการคลังตามเดิมแล้ว ก็ไม่ขัดข้องที่จะเพิ่มขึ้นตามที่ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยเสนอ  
เพราะในกรณีเช่นนี้ผู้ฆ่าสัตว์ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์ให้แก่โรงฆ่าสัตว์ ดังเช่นที่  
กระทรวงการอุตสาหกรรมเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งจะไม่เป็นการกระทบกระเทือนถึงราคาเนื้อสัตว์  
ด้วย จึงขอเสนอเพื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

#### ๘. สำหรับปัญหาเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์นั้น

(ก) การที่จะให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ดำเนินการฆ่าสัตว์ในท้องที่ที่ได้  
เคยประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร ไปตามเดิมนั้น  
หาจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติเป็นพิเศษต่างหากออกไปอีกไม่เพราะเป็นปัญหาเกี่ยวกับทางปฏิบัติ  
มากกว่า กล่าวคือกระทรวงการอุตสาหกรรมและกระทรวงมหาดไทยอาจทำความตกลงกันเป็น  
การภายในได้ เพราะตามร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานี้ได้บัญญัติไว้แล้วว่าโรงฆ่าสัตว์จะต้องเป็น  
สถานที่ที่รัฐบาลหรือเทศบาลจัดตั้งขึ้นหรือสถานที่ที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด ส่วนใครจะเป็น  
ผู้ดำเนินการฆ่าสัตว์นั้นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจง ฉะนั้นถ้าทางราชการประสงค์จะให้กรม  
โรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ดำเนินการ ก็ย่อมทำได้ ส่วนกรณีที่เทศบาลนครธนบุรีได้จัดตั้งโรงฆ่า  
สัตว์ขึ้นนั้น ถ้าหากมีนโยบายจะไม่ให้ตั้งอยู่ต่อไปก็อาจทำความตกลงกันเป็นการภายในได้  
เช่นเดียวกัน

(ข) ปัญหาต่อไปมีว่า เมื่อทางฝ่ายกระทรวงการอุตสาหกรรมได้เข้า  
ดำเนินการฆ่าสัตว์และได้รับผลประโยชน์ในการนี้แทนเทศบาลแล้ว จะควรแบ่งปันผลประโยชน์

ให้แก่เทศบาลได้เพียงใดหรือไม่ ในการนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แนะนำว่า ควรจะมีค่าธรรมเนียมเป็น ๒ ประเภท คือ ค่าธรรมเนียมการใช้สถานที่อย่างหนึ่งและค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์อีกอย่างหนึ่ง สำหรับกรณีที่กระทรวงการอุตสาหกรรมเป็นผู้ดำเนินการก็ให้เป็นผู้ได้รับค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์ไป ส่วนค่าใช้จ่ายที่นั่นให้เป็นของเทศบาลหรือกรมสรรพากรแล้วแต่กรณี แต่ไม่เป็นที่ตกลงกันได้ เพราะทางกระทรวงการอุตสาหกรรมใครที่จะได้รับค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์ในประมาณระดับเดียวกับที่เคยเก็บอยู่ในขณะนี้ ถ้าหากกำหนดเช่นนั้นแล้วเทศบาลอาจกำหนดค่าใช้จ่ายที่สูงไป ซึ่งเมื่อรวมกับค่าธรรมเนียมในการฆ่าสัตว์และค่าอาคารการฆ่าสัตว์ด้วยแล้ว ก็จะเป็นอัตราสูงมาก อันจะเป็นเหตุให้เนื้อสัตว์คงมีราคาแพงอยู่นั่นเองในที่สุดผู้แทนได้ตกลงในทางประนีประนอมกันว่า ในท้องที่ที่กระทรวงการอุตสาหกรรมเข้าดำเนินการไปตามเดิมนั้น ทางกระทรวงการอุตสาหกรรมยอมแบ่งผลประโยชน์ที่ได้จากการฆ่าสัตว์และการใช้สถานที่ตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสองของมาตรา ๙<sup>๑</sup> แห่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานี้ ให้แก่เทศบาลนั้น ๆ ในอัตราดังนี้ คือ แพะ แกะและสุกร ตัวละ ๗๕ สตางค์ โคและกระบือ ตัวละ ๕๐ สตางค์ ตามที่เทศบาลเคยได้รับอยู่แต่เดิม อนึ่งอัตราค่าธรรมเนียมตามวรรคสองนี้ผู้แทนกระทรวงการอุตสาหกรรมชี้แจงว่าเป็นอัตราที่เคยเรียกเก็บอยู่แต่ก่อนนั่นเอง และแม้จะได้แบ่งให้เทศบาลตามอัตราที่กล่าวแล้ว ก็จะไม่เป็นการกระทบกระเทือนรายได้ของกระทรวงการอุตสาหกรรมแต่ประการใด ทั้งยังได้ชี้แจงต่อไปว่า ค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้แม้จะเรียกเก็บเพียงคิดเฉลี่ย ตัวละ ๒ บาท ก็เป็นการเพียงพอแก่ค่าใช้จ่ายของโรงงาน รวมทั้งที่จะแบ่งให้เทศบาลด้วย แต่จะไม่มีรายได้ให้รัฐบาลตามที่ตั้งงบประมาณไว้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอตั้งข้อสังเกตด้วยว่า ถ้าหากรัฐบาลประสงค์จะให้ราคาเนื้อสัตว์ถูกลง ก็น่าจะลดอัตราค่าธรรมเนียมนี้ลงอีกตามสมควร

๙. สำหรับปัญหาที่ทางกระทรวงมหาดไทยโต้แย้งว่า กระทรวงการอุตสาหกรรมไม่ควรจะเข้ามาเกี่ยวข้องในการฆ่าสัตว์นี้ต่อไปนั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย แล้วแต่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาวินิจฉัย แต่ถ้าหากคณะรัฐมนตรีไม่ประสงค์จะให้ดำเนินการต่อไป ก็ควรตัดร่างวรรคสองของมาตรา ๙ ออกเสีย

จึงขอเสนอเพื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค

(นายเดือน บุนนาค)

เลขาธิการ

---

<sup>๑</sup>มาตรา ๙ ผู้นำสัตว์มาฆ่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสถานที่ให้แก่โรงฆ่าสัตว์ ตามที่อธิบดีหรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี จะได้กำหนดเป็นรายตัวสัตว์ไม่เกินตัวละสองบาท

ในกรณีที่โรงฆ่าสัตว์ใดมีเจ้าหน้าที่ดำเนินการฆ่าสัตว์ให้ ผู้นำสัตว์มาฆ่าจะต้องเสียค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์รวมทั้งค่าใช้จ่ายสถานที่ให้แก่โรงฆ่าสัตว์ในอัตรา แพะ แกะ หรือสุกร ตัวละ ๕ บาท กระบือ ตัวละ ๑๒ บาท โค ตัวละ ๘ บาท

คณะกรรมการกฤษฎีกา  
ธันวาคม ๒๕๕๗