เรื่องเสร็จที่ ๑๗๙/๒๔๘๗

บันทึก

เรื่อง กฎหมายควบคุมการฆ่าสัตว์

---

๑. ตามหนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๗๑๙๘/๒๔๘๗ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๔๘๗ ว่า ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๘๗ ที่ประชุมได้ลงมติว่า ตามที่ได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกายกเลิกบรรดาพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร พุทธศักราช ๒๔๘๑ พุทธศักราช ๒๔๘๗ ไปแล้วนั้น ได้เกิดมีปัญหาขึ้นหลายประการ จึงมอบให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเรื่องนี้พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงการอุตสาหกรรมและผู้แทนกระทรวงการคลัง หากมีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎหมายในเรื่องนี้อย่างใดอีกก็ให้ยกร่างเสนอโดยด่วนนั้น

๒. ในการตรวจพิจารณาเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๓) ไม่อาจทราบได้ว่า ปัญหาที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับมอบหมายให้พิจารณามีอะไรบ้าง และทั้งคณะรัฐมนตรีจะมีนโยบายในเรื่องนี้ประการใดก็ไม่ปรากฏตามหนังสือที่กล่าวข้างต้น อนึ่ง เมื่อได้สอบถามผู้แทนทั้งสองกระทรวงนั้นแล้ว ผู้แทนก็แจ้งว่าไม่ได้รับมอบหมายมาแต่ประการใด เป็นแต่สามารถชี้แจงข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นในการงานที่ปฏิบัติอยู่ได้ แต่ก็ไม่อาจรับรองได้ว่าจะตรงกับความประสงค์ของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ อย่างไรก็ดี เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเป็นเรื่องด่วน จึงได้ดำเนินการตรวจพิจารณาต่อไปตามข้อขัดข้องที่ผู้แทนทั้งสองกระทรวงนั้นเสนอให้ทราบ

๓. จากคำชี้แจงของผู้แทนทั้งสองกระทรวงนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงและข้อขัดข้องที่เกิดเป็นปัญหาในเรื่องนี้ ซึ่งอาจสรุปได้เป็นสองประการ คือ ปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บอากรการฆ่าสัตว์ประการหนึ่ง และปัญหาเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์อีกประการหนึ่ง ปัญหาทั้งสองประการนี้ตามข้อเท็จจริงพาดพิงถึงกิจการและส่วนได้เสียของเทศบาลอยู่ด้วย จึงได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยจัดส่งผู้แทนมาร่วมประชุม

๔. สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บอากรการฆ่าสัตว์นั้น อธิบดีกรมสรรพากรซึ่งเป็นผู้แทนกระทรวงการคลังชี้แจงว่า เนื่องจากได้มีคำพิพากษาของศาลทหารวินิจฉัยว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร พ.ศ. ๒๔๘๑ ในท้องที่ใดแล้ว บรรดาบทกฎหมายเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์ที่ใช้อยู่ในท้องที่นั้น ๆ เป็นอันยกเลิกไป อันเป็นผลว่าบทกฎหมายอันเกี่ยวกับการเรียกเก็บอากรการฆ่าสัตว์ในท้องที่นั้น ๆ ก็ถูกยกเลิกไปด้วย และถึงแม้ต่อมาจะได้เลิกใช้พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วก็ตาม ก็หาทำให้บทกฎหมายว่าด้วยการเก็บอากรการฆ่าสัตว์ในท้องที่เหล่านั้นกลับมีผลใช้บังคับได้อีกไม่ แต่ฝ่ายกรมสรรพากรเห็นว่า บทกฎหมายว่าด้วยการเก็บอากรการฆ่าสัตว์นั้นยังคงใช้ได้อยู่

ส่งพร้อมกับหนังสือที่ น. ๑๖๒๗/๒๔๘๗ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๔๘๗

จึงยังคงเรียกเก็บอากรในท้องที่เหล่านั้นต่อมา เพื่อให้ปัญหาในเรื่องนี้หมดไป ทางกรมสรรพากรจึงใคร่จะให้มีกฎหมายให้อำนาจไว้เสียให้เป็นที่แน่นอนต่อไป

๕. สำหรับปัญหาเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์นั้น ผู้แทนกระทรวงการอุตสาหกรรมชี้แจงว่า การที่ได้มีพระราชกฤษฎีกายกเลิกบรรดาพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร พุทธศักราช ๒๔๘๑ พุทธศักราช ๒๔๘๗ นั้น ก็โดยที่รัฐบาลประสงค์จะแก้ปัญหาเรื่องราคาเนื้อสัตว์แพง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนขายเนื้อสัตว์ได้โดยเสรี และสัตว์ที่จะนำมาฆ่าไม่จำต้องเป็นสัตว์ของรัฐบาล แต่ในวาระเดียวกัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมคงดำเนินการในโรงฆ่าสัตว์เหล่านั้นไปตามเดิมเพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่และคนงานของโรงฆ่าสัตว์เป็นจำนวนประมาณ ๑,๕๐๐ คนต้องได้รับความกระทบกระเทือน และทั้งเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐบาลตามที่กระทรวงการอุตสาหกรรมได้ตั้งไว้ในงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๔๘๘ เป็นจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท แต่ผลกลับปรากฏว่าเมื่อได้ยกเลิกการใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกรเสียแล้วก็ไม่มีบทกฎหมายควบคุมการฆ่าสัตว์ในท้องที่เหล่านั้นแต่อย่างใด ใครๆ อาจฆ่าสัตว์ ณ ที่ใดๆ ก็ได้ ไม่จำเป็นต้องนำไปฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ที่ได้จัดไว้ จึงเป็นเหตุขัดข้องแก่การที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะเข้าดำเนินการต่อไปตามเดิมตามมติคณะรัฐมนตรีอาทิเช่น ในขณะนี้ปรากฏว่าเทศบาลนครธนบุรีได้จัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ของตนขึ้นเองโดยเฉพาะอีกแห่งหนึ่ง ทำให้การฆ่าสัตว์ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดพระนครลดน้อยลง อันเป็นเหตุให้รายได้ตกต่ำไปด้วย และนอกจากนั้นในท้องที่ใดที่โรงฆ่าสัตว์เป็นของเทศบาล ทางเทศบาลก็จะเอากลับคือเพื่อเข้าดำเนินการฆ่าเสียเอง ทางกระทรวงการอุตสาหกรรมจึงใคร่จะให้มีกฎหมายให้อำนาจแก่กรมโรงงานอุตสาหกรรมเข้าดำเนินการในการฆ่าสัตว์ได้ตามเดิมต่อไป อนึ่ง ผู้แทนกระทรวงการอุตสาหกรรมได้ชี้แจงตั้งข้อสังเกตต่อไปว่า การควบคุมการฆ่าและขายสัตว์ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร พ.ศ.๒๔๘๑ นั้นในชั้นเดิมมีนโยบายที่จะป้องกันมิให้สัตว์เหล่านั้นหมดไป และเพื่อปันส่วนในการบริโภคแก่ประชาชนด้วย

๖. ทางฝ่ายผู้แทนกระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่า กฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดให้เทศบาลจำต้องมีโรงฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์จากการฆ่าสัตว์นี้เองเป็นรายได้สำคัญของเทศบาล เท่าที่แล้วๆ มาปรากฏว่า เมื่อเทศบาลใดมีการฆ่าสัตว์เป็นจำนวนมากพอสมควร ทางกระทรวงการอุตสาหกรรมก็เข้าดำเนินการเสียเอง โดยตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร พุทธศักราช ๒๔๘๑ ออกใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นๆ ทางเทศบาลจึงขาดรายได้ประเภทนี้ไป และในปัจจุบันนี้เทศบาลต่างๆ มีภาระที่จะต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนมากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน ก็ควรที่เทศบาลต่างๆ เหล่านี้จะได้รับประโยชน์จากการฆ่าสัตว์ซึ่งความจริงไม่ใช่เป็นการอุตสาหกรรมเลย และยังได้ชี้แจงอีกว่า ในเรื่องนี้ไม่เคยได้มีการติดต่อปรึกษาหารือกันในระหว่างกระทรวงมหาดไทย กับกระทรวงการอุตสาหกรรม ทั้งยังเห็นว่าเรื่องการฆ่าสัตว์นี้ควรจะให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการดั่งเช่นในครั้งสมัยก่อน อนึ่ง สำหรับเรื่องเงินรายได้ที่กระทรวงการอุตสาหกรรมได้ตั้งไว้เป็นจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาทนั้น กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ก็เมื่อเลิกใช้พระราชกฤษฎีกาให้

ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร เสียนั้น กระทรวงการอุตสาหกรรมต้องขาดผลประโยชน์จากการขายเนื้อสัตว์ชำแหละไปประมาณหนึ่งล้านบาทเศษก็ยังยอมสละเสียได้เพื่อประโยชน์ของประชาชน ไฉนจึงจำเป็นห่วงเงินรายได้เพียง ๔๐๐,๐๐๐ บาทนี้อีกเล่า อีกประการหนึ่งถ้าหาก กระทรวงการอุตสาหกรรมไม่เข้าดำเนินการในเรื่องนี้แล้ว ทางกระทรวงการคลังก็อาจจะเพิ่มอัตราอากรการฆ่าสัตว์ขึ้นเป็นสองเท่า อันจะเป็นผลให้รัฐบาลและเทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นอีก ในการที่จะมิให้เจ้าหน้าที่และคนงานของโรงฆ่าสัตว์เดิมต้องถูกกระทบกระเทือนนั้น ทางเทศบาลก็พร้อมที่จะรับโอนเจ้าหน้าที่และคนงานของโรงฆ่าสัตว์เดิมให้เป็นของเทศบาลต่อไปเท่าที่จำเป็นสำหรับโรงงานเป็นราย ๆ ไป

๗. คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว สำหรับปัญหาเรื่องอากรการฆ่าสัตว์นั้น ผู้แทนกระทรวงการคลังเสนอว่า ทางการได้ดำริที่จะปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนี้โดยทั่วไปอยู่เหมือนกัน และได้เสนอร่างที่ได้จัดเตรียมไว้ต่อที่ประชุม เรียกว่า ร่างพระราชบัญญัติอากรการฆ่าสัตว์ พ.ศ. ๒๔๘๗ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงตกลงรับร่างของผู้แทนดังกล่าวไว้พิจารณาและได้ตรวจแก้ไขโดยยกร่างขึ้นใหม่ดังได้เสนอมาพร้อมกับบันทึกนี้แล้ว อนึ่งสำหรับอัตราอากรการฆ่าสัตว์ในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยใคร่ขอเสนอเพิ่มเป็นสองเท่าทุกอัตรา เพื่อเทศบาลต่าง ๆ จะได้มีรายได้เพิ่มขึ้นบ้างตามสมควร ผู้แทนกระทรวงการคลังแถลงว่า ถ้าจะเพิ่มขึ้นตามที่ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยเสนอ อัตราค่าอากรตามร่างใหม่นี้ก็จะสูงกว่าอัตราที่เคยกำหนดไว้มากเกินไปอันจะเป็นเหตุให้เนื้อสัตว์มีราคาแพง แต่ถ้าหากทางรัฐบาลตกลงจะให้การฆ่าสัตว์อยู่ในกำมือของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังตามเดิมแล้ว ก็ไม่ขัดข้องที่จะเพิ่มขึ้นตามที่ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยเสนอ เพราะในกรณีเช่นนี้ผู้ฆ่าสัตว์ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์ให้แก่โรงฆ่าสัตว์ ดังเช่นที่กระทรวงการอุตสาหกรรมเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งจะไม่เป็นการกระทบกระเทือนถึงราคาเนื้อสัตว์ด้วย จึงขอเสนอเพื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๘. สำหรับปัญหาเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์นั้น

(ก) การที่จะให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ดำเนินการฆ่าสัตว์ในท้องที่ที่ได้เคยประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่า ขาย โค กระบือ แพะ แกะและสุกร ไปตามเดิมนั้นหาจำต้องตราพระราชบัญญัติเป็นพิเศษต่างหากออกไปอีกไม่เพราะเป็นปัญหาเกี่ยวกับทางปฏิบัติมากกว่า กล่าวคือกระทรวงการอุตสาหกรรมและกระทรวงมหาดไทยอาจทำความตกลงกันเป็นการภายในได้ เพราะตามร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานี้ได้บัญญัติไว้แล้วว่าโรงฆ่าสัตว์จะต้องเป็นสถานที่ที่รัฐบาลหรือเทศบาลจัดตั้งขึ้นหรือสถานที่ที่อธิบดีกรมสรรพกรกำหนด ส่วนใครจะเป็นผู้ดำเนินการฆ่าสัตว์นั้นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจง ฉะนั้นถ้าทางราชการประสงค์จะให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ดำเนินการ ก็ย่อมทำได้ ส่วนกรณีที่เทศบาลนครธนบุรีได้จัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ขึ้นนั้น ถ้าหากมีนโยบายจะไม่ให้ตั้งอยู่ต่อไปก็อาจทำความตกลงกันเป็นการภายในได้เช่นเดียวกัน

(ข) ปัญหาต่อไปมีว่า เมื่อทางฝ่ายกระทรวงการอุตสาหกรรมได้เข้าดำเนินการฆ่าสัตว์และได้รับผลประโยชน์ในการนี้แทนเทศบาลแล้ว จะควรแบ่งปันผลประโยชน์

ให้แก่เทศบาลได้เพียงใดหรือไม่ ในการนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แนะนำว่า ควรจะมีค่าธรรมเนียมเป็น ๒ ประเภท คือ ค่าธรรมเนียมการใช้สถานที่อย่างหนึ่งและค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์อีกอย่างหนึ่ง สำหรับกรณีที่กระทรวงการอุตสาหกรรมเป็นผู้ดำเนินการก็ให้เป็นผู้ได้รับค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์ไป ส่วนค่าใช้สถานที่นั้นให้เป็นของเทศบาลหรือกรมสรรพากรแล้วแต่กรณี แต่ไม่เป็นที่ตกลงกันได้ เพราะทางกระทรวงการอุตสาหกรรมใคร่ที่จะได้รับค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์ในประมาณระดับเดียวกับที่เคยเก็บอยู่ในขณะนี้ ถ้าหากกำหนดเช่นว่านั้นแล้ว เทศบาลอาจกำหนดค่าใช้สถานที่สูงไป ซึ่งเมื่อรวมกับค่าธรรมเนียมในการฆ่าสัตว์และค่าอากรการฆ่าสัตว์ด้วยแล้ว ก็จะเป็นอัตราสูงมาก อันจะเป็นเหตุให้เนื้อสัตว์คงมีราคาแพงอยู่นั่นเองในที่สุด ผู้แทนได้ตกลงในทางประนีประนอมกันว่า ในท้องที่ที่กระทรวงการอุตสาหกรรมเข้าดำเนินการไปตามเดิมนั้น ทางกระทรวงการอุตสาหกรรมยอมแบ่งผลประโยชน์ที่ได้จากการฆ่าสัตว์และการใช้สถานที่ตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสองของมาตรา ๙[๑] แห่งแห่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานี้ ให้แก่เทศบาลนั้น ๆ ในอัตราดังนี้ คือ แพะ แกะและสุกร ตัวละ ๗๕ สตางค์ โคและกระบือ ตัวละ ๕๐ สตางค์ ตามที่เทศบาลเคยได้รับอยู่แต่เดิม อนึ่งอัตราค่าธรรมเนียมตามวรรคสองนี้ผู้แทนกระทรวงการอุตสาหกรรมชี้แจงว่าเป็นอัตราที่เคยเรียกเก็บอยู่แต่ก่อนนั่นเอง และแม้จะได้แบ่งให้เทศบาลตามอัตราที่กล่าวแล้ว ก็จะไม่เป็นการกระทบกระเทือนรายได้ของกระทรวงการอุตสาหกรรมแต่ประการใด ทั้งยังได้ชี้แจงต่อไปว่า ค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้แม้จะเรียกเก็บเพียงคิดเฉลี่ย ตัวละ ๒ บาท ก็เป็นการเพียงพอแก่ค่าใช้จ่ายของโรงงาน รวมทั้งที่จะแบ่งให้เทศบาลด้วย แต่จะไม่มีรายได้ให้รัฐบาลตามที่ได้ตั้งงบประมาณไว้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอตั้งข้อสังเกตด้วยว่า ถ้าหากรัฐบาลประสงค์จะให้ราคาเนื้อสัตว์ถูกลง ก็น่าจะลดอัตราค่าธรรมเนียมนี้ลงอีกตามสมควร

๙. สำหรับปัญหาที่ทางกระทรวงมหาดไทยโต้แย้งว่า กระทรวงการอุตสาหกรรมไม่ควรจะเข้ามาเกี่ยวข้องในการฆ่าสัตว์นี้ต่อไปนั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย แล้วแต่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาวินิจฉัย แต่ถ้าหากคณะรัฐมนตรีไม่ประสงค์จะให้ดำเนินการต่อไป ก็ควรตัดร่างวรรคสองของมาตรา ๙ ออกเสีย

จึงขอเสนอเพื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

---

[๑] มาตรา ๙ ผู้นำสัตว์มาฆ่าจะต้องเสียค่าใช้สถานที่ให้แก่โรงฆ่าสัตว์ ตามที่อธิบดีหรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี จะได้กำหนดเป็นรายตัวสัตว์ไม่เกินตัวละสองบาท

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

คณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๔๘๗