

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งและการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกัน
การทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗

กรมปศุสัตว์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๖๐๔/๒๖๒๓๐ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า กลุ่มรณรงค์ป้องกันการกระทำทารุณกรรมต่อสัตว์ประสาธน์มายังกรมปศุสัตว์เพื่อให้เจ้าหน้าที่กรมปศุสัตว์ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ เข้าไปในบ้านของประชาชนหลังหนึ่งที่มีกุญแจล็อกปิดกั้นอยู่และให้ทำลายกุญแจดังกล่าวเพื่อให้เข้าไปช่วยเหลือสุนัขที่ถูกขังไว้ในคอกโดยไม่ต้องการขอมายาคัน และขอให้กรมปศุสัตว์เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ

เพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของกรมปศุสัตว์จึงขอหารือ ดังนี้

(๑) โดยที่มาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปในสถานที่ใด ๆ เพื่อดำเนินการตรวจสอบเมื่อได้รับแจ้งหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการทารุณกรรมสัตว์ตามพระราชบัญญัตินี้ และวรรคสอง กำหนดให้การเข้าไปในสถานที่ตาม (๒) เพื่อทำการตรวจค้นต้องมีหมายค้น เว้นแต่มีเหตุอันควรเชื่อว่าหากเน้นเข้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ จะมีการยักยอก ซุกซ่อน หรือทำลายหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ให้ดำเนินการค้นได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น แต่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการค้น ดังนั้น กรณีที่กลุ่มรณรงค์ป้องกันการกระทำทารุณกรรมต่อสัตว์ประสาธน์ให้เจ้าหน้าที่กรมปศุสัตว์ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ เข้าไปในบ้านของประชาชนหลังหนึ่งที่มีกุญแจล็อกปิดกั้นอยู่และให้ทำลายกุญแจดังกล่าวเพื่อให้เข้าไปช่วยเหลือสุนัขที่ถูกขังไว้ในคอกโดยไม่ต้องการขอมายาคัน พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจกระทำการดังกล่าวได้หรือไม่

(๒) หากพบสุนัขขังอยู่ในคอก พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปในบ้านหลังดังกล่าวเพื่อยึดหรืออายัดสุนัขได้โดยไม่ต้องมีหมายค้นใช่หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อนำสุนัขไปตรวจรักษาตามมาตรา ๒๕ (๔) และ (๕)

(๓) หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะออกประกาศแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ ได้หรือไม่ และจะทำให้ อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าซ้อนกับอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมปศุสัตว์ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมปศุสัตว์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นพิจารณาเป็นสองประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เจ้าหน้าที่กรมปศุสัตว์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ มีอำนาจเข้าไปในบ้านเรือนของประชาชนที่มีกุญแจล็อกปิดกั้นอยู่เพื่อช่วยเหลือสุนัขที่ถูกขังไว้จนผอมโซโดยไม่ต้องมีหมายค้นตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง และดำเนินการยึดหรืออายัดสุนัขดังกล่าวเพื่อนำไปตรวจรักษาตามมาตรา ๒๕ (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ ได้หรือไม่ เห็นว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถานตามที่มาตรา ๓๓^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองไว้ การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการค้นเคหสถานหรือที่รื้อฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อพิจารณามาตรา ๒๕^๒ (๒) ประกอบกับนิยามคำว่า “การทารุณกรรม” ในมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ ที่บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปในสถานที่ใด ๆ เพื่อดำเนินการตรวจสอบ เมื่อได้รับแจ้ง

^๑มาตรา ๓๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการค้นเคหสถานหรือที่รื้อฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๒มาตรา ๒๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) มีหนังสือเรียกเจ้าของสัตว์ ผู้แทนองค์กรจัดสวัสดิภาพสัตว์ ผู้ดูแลสถานสงเคราะห์สัตว์ หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) เข้าไปในสถานที่ใด ๆ เพื่อดำเนินการตรวจสอบ เมื่อได้รับแจ้งหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการทารุณกรรมสัตว์ตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) สั่งให้หยุดซึ่งยานพาหนะเพื่อดำเนินการตรวจสอบ เมื่อได้รับแจ้งหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการทารุณกรรมสัตว์ตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) ยึดหรืออายัดสัตว์หรือซากของสัตว์ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าถูกฆ่าหรือถูกทารุณกรรม รวมทั้งเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี

(๕) นำสัตว์ที่ถูกทารุณกรรมไปตรวจรักษาหรือช่วยเหลือสัตว์ที่ตกอยู่ในอันตราย ในกรณีที่น่าสงสัยว่าสัตว์นั้นไม่มีผู้ใดให้การรักษาหรือช่วยเหลือ

การเข้าไปในสถานที่ตาม (๒) เพื่อทำการตรวจค้นต้องมีหมายค้น เว้นแต่มีเหตุอันควรเชื่อว่าหากเน้นเข้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ จะมีการยกย่าย ชุกซ่อน หรือทำลายหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดให้ดำเนินการค้นได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น แต่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการค้น

^๓มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การทารุณกรรม” หมายความว่า การกระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ที่ทำให้สัตว์ได้รับความทุกข์ทรมานไม่ว่าทางร่างกายหรือจิตใจ ได้รับความเจ็บปวด ความเจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรืออาจมีผลทำให้สัตว์นั้นตาย (มีต่อหน้าถัดไป)

หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการทารุณกรรมสัตว์ และมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติให้การเข้าไปในสถานที่ใด ๆ ตาม (๒) เพื่อทำการตรวจค้นต้องมีหมายค้น เว้นแต่มีเหตุอันควรเชื่อว่า หากเน้นเข้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ จะมีการยกย่าย ชุกซ่อน หรือทำลายหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ให้ดำเนินการค้นได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น แต่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการค้นแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕^๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ เป็นกฎหมายที่บัญญัติเหตุอย่างอื่นที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่ใด ๆ เพื่อดำเนินการตรวจค้นโดยไม่ต้องมีหมายค้นตามที่มาตรา ๓๓^๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติรับรองไว้ โดยจะต้องปรากฏว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งหรือมี “เหตุอันควรเชื่อ” ว่ามีการทารุณกรรมสัตว์ และหากเน้นเข้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ จะมีการยกย่าย ชุกซ่อน หรือทำลายหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ซึ่งจะต้องพิจารณาจากพฤติการณ์และพยานหลักฐานว่ามีเหตุสมควรพอที่จะเชื่อได้ว่าการกระทำหรืองดเว้นการกระทำเช่นนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘) ซึ่งได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๓๒๘/๒๕๒๒^๖ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่กรมปศุสัตว์ ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ จะมีอำนาจเข้าไปในบ้านเรือนของประชาชนที่มีกุญแจล็อกปิดกั้นอยู่เพื่อช่วยเหลือสุนัขที่ถูกขังไว้จนผอมโซโดยไม่ต้องมีหมายค้นตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ ได้หรือไม่ นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องพิจารณาพฤติการณ์และพยานหลักฐานเป็นกรณี ๆ ไปว่าพอที่จะเชื่อได้ว่าการทารุณกรรมสัตว์และมีเหตุแห่งการค้นโดยไม่ต้องมีหมายค้นตามมาตรา ๒๕ (๒) และวรรคสอง ประกอบกับนิยามคำว่า “การทารุณกรรม” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้หรือไม่

สำหรับประเด็นที่ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการยึดหรืออายัดสุนัขดังกล่าวเพื่อนำไปตรวจรักษาตามมาตรา ๒๕ (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ (๔) เป็นอำนาจในการยึดหรืออายัดสัตว์หรือซากของสัตว์ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าถูกฆ่าหรือถูกทารุณกรรมเพื่อเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี ในขณะที่อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ (๕) เป็นอำนาจในการนำสัตว์ที่ถูกทารุณกรรมไปตรวจรักษาหรือช่วยเหลือสัตว์ที่ตกอยู่ในภยันตราย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

และให้หมายความรวมถึงการใช้สัตว์พิการ สัตว์เจ็บป่วย สัตว์ชราหรือสัตว์ที่กำลังตั้งท้องเพื่อแสวงหาประโยชน์ ใช้สัตว์ประกอบภารกิจ ใช้สัตว์ทำงานจนเกินสมควรหรือใช้ให้ทำงานอันไม่สมควรเพราะเหตุที่สัตว์นั้นเจ็บป่วย ชราหรืออ่อนอายุ

ฯลฯ

ฯลฯ

๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

๖บันทึก เรื่อง การเข้าไปในเคหสถานเวลากลางคืน (มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ สร ๐๖๐๑/๑๒๖๖ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๒๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น การนำสัตว์ที่ถูกทารุณกรรมไปตรวจรักษาจึงเป็นการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ และมีใช้การยึดหรืออายัดสัตว์ตามมาตรา ๒๕ (๔) เว้นแต่จะเป็นการยึดหรืออายัดไว้เพื่อเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีในขณะเดียวกัน ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป

ประเด็นที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ ได้หรือไม่ และกรณีจะเป็นการแต่งตั้งให้มีอำนาจซ้ำซ้อนกับอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่ เห็นว่า นิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ในมาตรา ๓^๗ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ ได้บัญญัติให้หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้างโดยมิได้ระบุเฉพาะเจาะจงว่าจะต้องแต่งตั้งจากบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใด กรณีจึงเป็นการให้ดุลพินิจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมปศุสัตว์หรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอื่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ ดังนั้น การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้จึงอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๗๕/๒๕๓๘^๘ และเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ แล้ว ย่อมมีอำนาจและต้องปฏิบัติการต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ บัญญัติไว้ในหมวด ๗ พนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น การเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐาน การเข้าไปในสถานที่ใด ๆ เพื่อดำเนินการตรวจสอบ การสั่งให้หยุดซึ่งยานพาหนะเพื่อดำเนินการตรวจสอบ การยึดหรืออายัดสัตว์หรือซากของสัตว์ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าถูกฆ่าหรือถูกทารุณกรรม รวมทั้งเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ เครื่องมือ อุปกรณ์หรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เป็นต้น ส่วนกรณีการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจไว้แตกต่างไปจากอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ ดังนั้น การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ

^๗มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

๑.ล๑

๑.ล๑

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

๑.ล๑

๑.ล๑

^๘บันทึก เรื่อง การออกประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๒ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่มีผลทำให้การใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ ซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ ช้ำซ้อนกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด

(นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์)
รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๖๓