

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การค้าซากสุนัขและแมวตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙

กรมปศุสัตว์ ได้มีหนังสือที่ กษ ๐๖๐๔/๑๑๙๔๐ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากได้มีกฎกระทรวงกำหนดการควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้ผู้ประสงค์จะทำการค้าซากสุนัขและแมว ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียน ปรากฏว่ามีผู้ประสงค์จะทำการค้าเนื้อสุนัขและแมวเพื่อใช้บริโภค ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียน โดยเฉพาะในท้องที่จังหวัดสกลนคร เป็นเหตุให้มีผู้ต่อต้านกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่าเป็นการส่งเสริมให้มีการบริโภคเนื้อสุนัขและแมวและอาจเสียหายต่อภาพลักษณ์ของประเทศ

กรมปศุสัตว์จึงขอหารือข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. กรมปศุสัตว์จะสามารถปรับปรุง แก้ไขกฎกระทรวงกำหนดการควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยกำหนดห้ามมิให้ทำการค้าซากสุนัขและแมวตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้หรือไม่

๒. หากไม่สามารถห้ามการค้าซากสุนัขและแมวตามข้อ ๑ ได้ กรมปศุสัตว์จะกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตโดยมิให้ทำการค้าซากสุนัขและแมวประเภทเนื้อและเครื่องในเพื่อการบริโภค จะสามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

๓. กรณีที่มีอาจกระทำได้ตามข้อ ๑ และข้อ ๒ จะมีกฎหมายใดหรือไม่ที่จะสามารถกำหนดห้ามการประกอบกิจการค้าซากสุนัขและแมวเพื่อการบริโภค หรือห้ามการบริโภคเนื้อหรือเครื่องในสุนัขและแมวได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับ คำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมปศุสัตว์) และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ผู้ต่อต้านกฎกระทรวงกำหนดการควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๖ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรณรงค์ให้ต่อต้านการทารุณกรรมสัตว์ เนื่องจากกรณีการค้าซากสุนัขและแมวที่ส่วนมากเกิดขึ้นในท้องที่จังหวัดสกลนคร เป็นการดำเนินการธุรกิจเพื่อต้องการเนื้อ หนัง เครื่องในและกระดูกของสุนัข โดยผู้ประกอบการนำรถออกตระเวนซื้อสุนัขตามบ้านเรือนของประชาชนในจังหวัดสกลนครหรือจังหวัดใกล้เคียงเพื่อแลกกับถังน้ำพลาสติก และนำไปฆ่าอย่างทารุณ ทั้งนี้ศูนย์รวมของการดำเนินการดังที่ได้กล่าวอยู่ที่บ้านท่าแร่

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๘๕ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จังหวัดสกลนคร ซึ่งกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนเห็นว่าเป็นการทารุณกรรมสัตว์อันมีผลทำให้ประเทศไทยเสียชื่อเสียงหากมีการเผยแพร่เหตุการณ์ดังกล่าวไปสู่ต่างประเทศ โดยที่สังคมไทยที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่าประชาชนนิยมบริโภคเนื้อสุนัขและแมว จึงควรกำหนดห้ามไม่ให้ดำเนินการค้าซากสุนัขและแมวโดยการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ที่ว่า กรมปศุสัตว์จะสามารถปรับปรุง แก้ไขกฎกระทรวงกำหนดการควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยกำหนดห้ามมิให้ทำการค้าซากสุนัขและแมวตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า กรณีของสุนัขและแมวนั้นตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในรายละเอียดของบทบัญญัติที่แตกต่างจากสัตว์โดยทั่วไป เช่น ช้าง ม้า โค กระบือ ลา ล่อ แพะ แกะ หรือสุกร กล่าวคือ ตามมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ บัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่สุนัขและแมวได้เฉพาะการนำเข้า นำออกหรือนำผ่านราชอาณาจักร หรือการอย่างอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา จึงถือได้ว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ทั้งฉบับยังมีได้ใช้บังคับกับสุนัขและแมวทุกมาตรา จนกระทั่งเมื่อปรากฏว่ามีผู้นิยมเลี้ยงสุนัขและแมวกันมากและโรคระบาดที่เกิดกับสุนัขและแมว ได้แก่ โรคพิษสุนัขบ้า (Rabies) โรคเลปโตสไปรา (Leptospirosis) และวัณโรค (Tuberculosis) สามารถติดต่อมาสู่คนได้ จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติหมวด ๑ หมวด ๒ หมวด ๓ หมวด ๔ และหมวด ๕ บังคับแก่สุนัขและแมว พ.ศ. ๒๕๔๕ ทำให้บทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ในหมวดดังกล่าวของพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยเฉพาะบทบัญญัติของหมวด ๔ ว่าด้วยเรื่องการควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ ใช้บังคับแก่สุนัขและแมวด้วย ดังนั้น โดยผลของพระราชกฤษฎีกานี้ทำให้มาตรา ๒๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ใช้บังคับกับสุนัขและแมวด้วย ซึ่งมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการเพื่อควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ไว้ โดยกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดทำการค้าช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุกร หรือสัตว์ชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือทำการค้าซากสัตว์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน มาตราดังกล่าวจึงมีเจตนารมณ์ในการควบคุมโรคระบาดอันเกิดจากการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสัตว์และซากสัตว์ซึ่งเป็นการค้าในลักษณะคนกลางตามคำนิยามของคำว่า “การค้า”^๓ ประกอบกับตามข้อ ๒^๔ และข้อ ๓^๕ ของ

^๑ มาตรา ๖ สำหรับสุนัข แมว กระต่าย ลิง ชะนี รวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์เหล่านี้ และสัตว์ปีกจำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน รวมถึงไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ ให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเฉพาะการนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร หรือการอย่างอื่น ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

^๒ มาตรา ๒๑ ห้ามมิให้บุคคลใดทำการค้าช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุกร หรือสัตว์ชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือทำการค้าซากสัตว์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

^๓ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงกำหนดการควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้กำหนดให้บุคคลที่ประสงค์จะทำการค้าสุนัขและแมวหรือซากสัตว์ดังกล่าว ต้องมายื่นคำขอรับใบอนุญาตจากนายทะเบียน (ปศุสัตว์จังหวัด) แห่งท้องที่ที่ทำการค้า กฎกระทรวงฉบับนี้จึงมีเจตนารมณ์ในการควบคุมและดูแลป้องกันโรคระบาดจากสุนัขและแมวที่เกิดขึ้นจากการค้านั้น โดยให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการควบคุมการระบาดของโรคอันเกิดจากสุนัขและแมวได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หากบุคคลใดกระทำการค้าสุนัขและแมวหรือซากสัตว์ดังกล่าวโดยมิได้รับอนุญาตจะได้รับโทษตามมาตรา ๔๒^๗ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙

ฉะนั้น เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจึงเห็นได้ว่า การที่กรมปศุสัตว์ประสงค์จะปรับปรุงหรือแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดการควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยกำหนดห้ามมิให้ทำการค้าสุนัขและแมว ในขณะที่บทบัญญัติในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้ผู้ที่จะทำการค้าสุนัขและแมวได้ต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน ซึ่งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตถือเป็นอำนาจของนายทะเบียน ดังนั้น การปรับปรุงหรือแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวโดยกำหนดห้ามมิให้ทำการค้าสุนัขและแมว ถือได้ว่าเป็นการขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงไม่อาจกระทำได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) จึงเห็นว่า กรมปศุสัตว์ไม่อาจปรับปรุงหรือแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดการควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยกำหนดห้ามมิให้ทำการค้าสุนัขและแมวตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้

ประเด็นที่สอง ที่ว่า หากไม่สามารถห้ามการค้าสุนัขและแมวตามข้อ ๑ ได้ กรมปศุสัตว์จะกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาต โดยมีให้ทำการค้าสุนัขและแมวประเภทเนื้อและ

“การค้า” หมายความว่า การค้าในลักษณะคนกลาง

ฯลฯ

ฯลฯ

“ข้อ ๒ ผู้ใดประสงค์จะทำการค้าช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุนัข กวาง นากหน้า สุนัขและแมว หรือซากสัตว์ดังกล่าว และซากไก่ เป็ด และห่านที่จะส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามข้อ ๓ ถ้าผู้ยื่นคำขอเป็นนิติบุคคลต้องยื่นเอกสารหลักฐานแสดงการเป็นนิติบุคคล หรือสำเนาเอกสารหลักฐานดังกล่าวพร้อมกับคำขอด้วย

“ข้อ ๓ การยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้ทำการค้าสัตว์ หรือใบอนุญาตให้ทำการค้าซากสัตว์ให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) การค้าส่งต่างประเทศและการค้าทั่วราชอาณาจักร ให้ยื่นต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาต

(๒) การค้าภายในจังหวัด ให้ยื่นต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่ทำการค้า

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๗ มาตรา ๔๒ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๑ ทวิ หรือมาตรา ๒๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เครื่องในเพื่อการบริโภค จะสามารถกระทำหรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๔๙๙ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ซากสัตว์”^๔ หมายความว่า ร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้วและยังไม่ได้แปรสภาพเป็นอาหารสุก ดังนั้น เนื้อและเครื่องในสุนัขและแมวจึงเป็นซากสัตว์ตามความหมายดังกล่าว การที่กรมปศุสัตว์จะกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตโดยกำหนดห้ามมิให้ทำการค้าซากสุนัขและแมวประเภทเนื้อและเครื่องในเพื่อการบริโภคมีย่อมมีผลเป็นการห้ามมิให้ทำการค้าซากสุนัขและแมวโดยเด็ดขาด จึงเป็นการกำหนดที่จะทำให้เกิดข้อขัดแย้งกับบทบัญญัติในมาตรา ๒๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๔๙๙ ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดการควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๖

นอกจากนี้ แม้ว่ามาตรา ๒๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๔๙๙ ได้กำหนดให้ผู้ทำการค้าสัตว์หรือซากสัตว์ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต แต่การกำหนดเงื่อนไขนั้น จะเป็นการกำหนดในลักษณะของขั้นตอนหรือวิธีปฏิบัติในรายละเอียดว่าผู้ได้รับใบอนุญาตทำการค้าสุนัขและแมว หรือทำการค้าซากของสัตว์ดังกล่าวจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อผลในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันโรคระบาดที่เกิดจากสัตว์นั้นสู่ผู้บริโภค อันเป็นการคุ้มครองความปลอดภัยแก่ประชาชน ฉะนั้น การกำหนดเงื่อนไขตามที่กรมปศุสัตว์หรือมาว่าห้ามมิให้ทำการค้าซากสุนัขและแมวประเภทเนื้อและเครื่องในเพื่อการบริโภคนั้น จึงไม่ใช่เงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้ทำการค้าสัตว์หรือซากสัตว์ต้องปฏิบัติ แต่เป็นสาระสำคัญซึ่งมีผลเป็นการกำหนดที่มีลักษณะเป็นข้อห้ามโดยเด็ดขาด ดังนั้น จึงไม่สามารถกระทำได้

ประเด็นที่สาม ที่ว่า กรณีที่มีอาจกระทำได้ตามข้อ ๑ และข้อ ๒ จะมีกฎหมายใดหรือไม่ที่จะสามารถกำหนดห้ามการประกอบกิจการค้าซากสุนัขและแมวเพื่อการบริโภค หรือห้ามการบริโภคเนื้อหรือเครื่องในสุนัขและแมว นั้น เห็นว่า ในปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายที่บัญญัติห้ามการประกอบกิจการค้าซากสุนัขและแมวตามข้อหาหรือของกรมปศุสัตว์ ถ้ากรมปศุสัตว์ประสงค์จะห้ามการกระทำในลักษณะดังกล่าวจะต้องดำเนินการศึกษาและพิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะเสนอให้มีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไป

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

^๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ซากสัตว์” หมายความว่า ร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้ว และยังไม่ได้แปรสภาพเป็นอาหารสุกหรือสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูป และให้ความหมายรวมถึงงา เขา และขน ที่ได้ตัดออกจากสัตว์ขณะมีชีวิตและยังไม่ได้แปรสภาพเป็นสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูปด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๒๓ ผู้ทำการค้าสัตว์หรือซากสัตว์ ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

รักษาราชการแทน เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๗