

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื้อสัตว์เป็นแหล่งอาหารโปรตีนที่สำคัญ และเป็นที่ยอมรับโลกของประชาชน รวมทั้งเป็นสินค้าสำคัญของประเทศ เนื่องจากมีความต้องการของตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศในปริมาณสูง การทำการค้ากับนานาประเทศเกี่ยวกับเนื้อสัตว์มีการแข่งขันสูง มีการกีดกันทางการค้ากับประเทศคู่แข่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความปลอดภัยของอาหาร ปัจจุบันรัฐบาลมีแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะปานกลางสำหรับปี 2553-2555 ในส่วนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงมีนโยบายให้กรมปศุสัตว์ดำเนินการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ ร้านจำหน่ายเนื้อสัตว์ให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด และให้มีระบบการผลิตเนื้อสัตว์ที่มีความปลอดภัย ได้มาตรฐาน และสามารถตรวจสอบย้อนกลับเนื้อสัตว์ที่จำหน่ายในร้านค้าซึ่งกรมปศุสัตว์ให้การรับรองได้ และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้บริโภค และคุ้มครองผู้บริโภคให้มีความปลอดภัยด้านอาหาร เรียกว่าโครงการการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์และสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ หรือ “โครงการเชิงสะอาด” การดูแลการจำหน่ายเนื้อสัตว์ให้ได้มาตรฐานตามนโยบายดังกล่าวนี้ จะต้องดูแลครอบคลุมไปถึงห่วงโซ่อาหารทั้งระบบ ตั้งแต่ การผลิต การแปรรูป การขนส่ง การเก็บรักษาเนื้อสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ การควบคุมดูแลคุณภาพและความปลอดภัยของเนื้อสัตว์ที่จำหน่ายแก่ผู้บริโภคทั้งภายในประเทศ และส่งออกไปยังผู้บริโภคต่างประเทศจึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสำคัญ ทั้งนี้ การที่จะได้เนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพและปลอดภัยเพื่อการบริโภค ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือกระบวนการฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐานไม่ทารุณสัตว์ ต้องคำนึงถึงหลักการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ จึงจะได้เนื้อสัตว์ถูกสุขลักษณะปราศจากเชื้อโรค เชื้อจุลินทรีย์ที่ก่อให้เกิดโรค และสารตกค้างต่างๆ ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภค

โรงฆ่าสัตว์จึงเป็นสถานที่สำคัญที่จะทำให้ได้เนื้อสัตว์ที่ถูกสุขลักษณะดังกล่าว ถ้าดำเนินการฆ่าสัตว์ในสถานที่ซึ่งไม่ถูกสุขลักษณะจะส่งผลถึงสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค การฆ่าสัตว์จึงต้องกระทำในโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐาน มีกรรมวิธีการฆ่าสัตว์ที่ถูกต้อง มีการตรวจสัตว์ก่อนการฆ่า และตรวจซากสัตว์ก่อนส่งออกจำหน่ายที่อื่น อีกทั้งจะต้องมีการจัดการด้านสุขาภิบาลและสิ่งแวดล้อมโรงฆ่าสัตว์ที่ดีด้วย การตรวจสัตว์ทั้งก่อนฆ่าและหลังการฆ่าดังกล่าวนี้ เพื่อจะช่วยป้องกันและลดการปนเปื้อนของเชื้อโรค สิ่งสกปรกต่างๆ จากโรงงาน คนงาน เครื่องมือ และเครื่องใช้ไปยังเนื้อสัตว์

การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ จะต้องมีการควบคุมโรงฆ่าสัตว์ให้มีมาตรฐาน ซึ่งหน่วยงานและบุคลากรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดังกล่าวอันได้แก่ กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด กระทรวงมหาดไทย สาธารณสุขจังหวัด กระทรวงสาธารณสุข อุตสาหกรรมจังหวัด กระทรวงอุตสาหกรรม และสิ่งแวดล้อมจังหวัด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย จะต้องควบคุมดูแลโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งให้ความร่วมมือในการจัดการดูแลและตรวจสอบมาตรฐานการพักสัตว์ การขออนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์และการฆ่าสัตว์อย่างเข้มงวดและรัดกุมจึงจะทำให้กระบวนการฆ่าสัตว์ได้มาตรฐานและเนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพปราศจากเชื้อโรคและสารตกค้าง

การควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ภายในประเทศไทย อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับอำนาจรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยได้รับโอนหน้าที่ในการดูแลควบคุมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มาจากกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2545 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหน้าที่ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ตามหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องและถูกสุขลักษณะ ซึ่งการควบคุมการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์โดยทั่วไปแล้วจะต้องจัดให้โรงฆ่าสัตว์มีมาตรฐานและการจัดการด้านสุขาภิบาลที่ดี จะต้องปฏิบัติให้ได้ตามมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์ ซึ่งมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้¹

- 1) สถานที่ตั้ง
- 2) โรงพักสัตว์
- 3) โครงสร้างอาคารโรงฆ่าสัตว์
- 4) บริเวณภายในโรงฆ่าสัตว์
- 5) เครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์
- 6) การจัดการและการควบคุมสุขลักษณะ
- 7) ระบบบำบัดน้ำเสีย

การควบคุมองค์ประกอบดังกล่าวเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ นอกจากจะควบคุมเพื่อให้ได้เนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพแล้ว ยังต้องควบคุมไม่ให้เกิดการในโรงฆ่าสัตว์ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงด้วย การจัดการและการควบคุมสุขลักษณะในโรงฆ่าสัตว์ไม่ได้มาตรฐานอาจทำให้เกิดโรคร้ายไข้เจ็บกับพนักงานและยัง

¹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2550). การศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์. หน้า 2.

ส่งผลต่อผู้บริโภคด้วย นอกจากนี้ยังต้องควบคุมมาตรฐานระบบบำบัดน้ำเสียเพื่อปรับปรุงคุณภาพของน้ำทิ้งให้มีมาตรฐาน แต่โรงฆ่าสัตว์ที่มีอยู่ในประเทศไทยส่วนใหญ่สร้างมาเป็นเวลานานแล้ว จากข้อมูลของกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พบว่า มีโรงฆ่าสัตว์ที่ได้รับอนุญาตตามใบอนุญาต พจน.2 จำนวน 1,060 โรง ได้แก่ โรงฆ่าโค กระบือ 257 โรง โรงฆ่า แพะ แกะ 1 โรง โรงฆ่าสัตว์ปีก 83 โรง โรงฆ่าสุกร 516 โรง โรงฆ่าสุกรโค กระบือ 203 โรง และโรงฆ่าสัตว์และโรงงานผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์เพื่อส่งออกจำนวน 151 โรง ส่วนโรงฆ่าสัตว์ที่ไม่มีใบอนุญาตเป็นโรงฆ่าสุกร โค กระบือ ทั่วประเทศมีจำนวนประมาณ 2,500 โรง กำลังอยู่ในระหว่างการรอใบอนุญาต 378 โรง และมี 1,947 โรง ที่ไม่มีใบอนุญาต ส่วนที่เหลืออีก 175 โรง อยู่ในระหว่างก่อสร้างหรือยกเลิก ส่วนโรงฆ่าสัตว์ปีกมีจำนวน 2,702 โรง²

ปัญหาในโครงการพัฒนาโรงฆ่าสัตว์และสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ คือความปลอดภัยด้านอาหารเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากผู้บริโภค และประเทศคู่ค้ามีความตื่นตัวในเรื่องมาตรฐานสินค้าและสุขอนามัย การพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ภายในประเทศให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะมีโรงฆ่าสัตว์ที่ได้รับใบอนุญาตแล้วหลายแห่งอยู่ในระดับต่ำกว่ามาตรฐานสากลและมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด มีปัญหาในเรื่องการจัดการของเสียที่ไม่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนวิธีการดำเนินการฆ่าสัตว์ก่อนจำหน่ายไปยังผู้บริโภคไม่ถูกสุขลักษณะ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการปนเปื้อนของเชื้อโรค สารตกค้าง ของเนื้อสัตว์ที่มาจากโรงฆ่าสัตว์ที่ไม่ได้มาตรฐานมาสู่ผู้บริโภค นอกจากนี้ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถจัดให้มีพนักงานตรวจโรคสัตว์ประจำโรงฆ่าสัตว์ทำหน้าที่ตรวจสุขภาพสัตว์ก่อนจะฆ่า และตรวจเนื้อสัตว์ภายหลังการฆ่า ทั้งยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ในการดำเนินการดังกล่าว

การจะได้มาซึ่งเนื้อสัตว์ที่ถูกสุขลักษณะจะต้องเริ่มต้นมาจากการเลี้ยงสัตว์ในฟาร์มที่ถูกสุขลักษณะก่อน โดยฟาร์มนั้นๆ มีการจัดการที่ดี กำเนียงถึงหลักการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ สัตว์ไม่เป็นโรค มีการเลี้ยงที่ตรงตามหลักของ “Animal Welfare” เมื่อส่งมาถึงโรงฆ่าสัตว์ ก็จะต้องมีการจัดการที่ดีด้วย และเป็นโรงฆ่าสัตว์ที่ตรงตามมาตรฐาน โรงฆ่าสัตว์ จากนั้นก็จะมาถึงกระบวนการผลิต การแปรรูป การจัดจำหน่าย จนกระทั่งถึงมือผู้บริโภคอาหารก็จะต้องมีความสะอาดปลอดภัยจากเชื้อโรคและสารเคมีต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อร่างกายมนุษย์และสัตว์ หากสามารถควบคุมทุกๆ ขั้นตอนจากแหล่งผลิตจนถึงผู้บริโภคได้ มนุษย์และสัตว์ที่บริโภคอาหารที่สะอาดถูกสุขอนามัย

² สำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์. ข้อมูลสถิติ รายชื่อโรงฆ่าสัตว์ภายในประเทศ. สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2554, จาก <http://www.dld.c.th>

ก็จะมีความสุขที่แข็งแรงสมบูรณ์ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ นอกจากนี้ยังทำให้อาหารที่ผลิตในประเทศไทยได้มาตรฐานเท่าเทียมกับระดับสากล สามารถไปแข่งขันกับประเทศอื่นทั่วโลกได้³

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาถึงความหมาย ประเภท แนวคิดและการจัดการเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์
- 1.2.2 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ตามกฎหมายไทยและกฎหมายของต่างประเทศ
- 1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์
- 1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์ให้ได้รับการพัฒนาเป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมในปัจจุบันและมีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

โดยที่พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วทำให้บทบัญญัติต่างๆ ตามกฎหมายดังกล่าวยังขาดความรัดกุมที่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป เนื่องจากโรงฆ่าสัตว์นั้นเป็นแหล่งก่อให้เกิดเชื้อโรคทางชีวภาพที่สำคัญของห่วงโซ่การผลิตเนื้อสัตว์ ดังนั้นกระบวนการฆ่าสัตว์จึงต้องถูกสุขลักษณะและคำนึงถึงหลักการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ และวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมในโรงฆ่าสัตว์จึงจะสามารถผลิตเนื้อสัตว์ที่สะอาดและไม่มีสารปนเปื้อนเชื้อจุลินทรีย์ที่เป็นอันตราย จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์เพื่อพัฒนาโรงฆ่าสัตว์ภายในประเทศให้ได้มาตรฐานเทียบเท่าสากล

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เน้นศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์ โดยเริ่มตั้งแต่การจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ การพักสัตว์ การฆ่าสัตว์ และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ปรับปรุง

³ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เล่มเดิม. หน้า 3.

หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับกฎหมายที่ควบคุมอยู่ในปัจจุบัน ให้มีการจัดการที่เกี่ยวข้องกับโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐานสากลเพื่อให้ได้เนื้อสัตว์ที่ถูกต้องลักษณะเหมาะแก่การบริโภค ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงที่ออกตามความพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องอันประกอบด้วย พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 รวมถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และหลักเกณฑ์ตามประกาศกระทรวงและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือตำรากฎหมาย บทความ วารสาร งานวิจัย บทบัญญัติของกฎหมาย เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งเว็บไซต์ต่างๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์โดยอาศัยหลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปทางกฎหมาย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึง ความหมาย ประเภท แนวคิด และการจัดการเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์

1.6.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์ รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ตามกฎหมายไทยและกฎหมายของต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์ให้ได้รับการพัฒนาเป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมในปัจจุบันและมีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น