



บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพ และมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์ของประเทศไทย

จากการศึกษากฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้มุ่งบังคับการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเป็นหลัก เท่านั้น ไม่ได้บัญญัติคุ้มครองไปตลอดถึงขั้นตอนของการจำหน่ายเนื้อสัตว์ในสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ด้วย ทั้งมาตรการในการจัดการโรงฆ่าสัตว์ การเคลื่อนย้ายสัตว์เพื่อฆ่า การขออนุญาตฆ่าสัตว์ การตรวจสอบภายหลังการฆ่า และการขนส่งซากสัตว์รวมถึงการขออนุญาตจำหน่ายเนื้อสัตว์ไม่มีมาตรการควบคุมให้ได้เนื้อสัตว์คุณภาพ ทั้งเพื่อการบริโภคภายในประเทศรวมถึงการส่งออกอีกด้วย ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการปนเปื้อนของเชื้อโรคและสิ่งปนเปื้อนอื่น ๆ นำความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ รวมทั้งทำให้เกิดความไม่มั่นใจแก่ผู้ประกอบการส่งออกเนื้อสัตว์ รวมทั้งประเทศที่นำเข้าเนื้อสัตว์จากประเทศไทยอีกด้วย

4.1 ปัญหาคณะกรรมการกำกับดูแลโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์

ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 มาตรา 5 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์” ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมปศุสัตว์ เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์
- 2) ให้ความเห็นชอบในการออกประกาศหรือระเบียบตามพระราชบัญญัตินี้
- 3) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามพระราชบัญญัตินี้¹

¹ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535, มาตรา 6

จากการศึกษาเห็นว่า การประกอบกิจการ โรงฆ่าสัตว์ในปัจจุบันนั้นอยู่ภายใต้กฎหมาย ด้านสิ่งแวดล้อมอีกด้วย กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ด้วย การให้มีผู้แทนจาก กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นคณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่าย เนื้อสัตว์ จะช่วยในการออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการและเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับการประกอบกิจการ โรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ให้สอดคล้องกับมาตรการทาง สิ่งแวดล้อมไปในคราวเดียวจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมจัดการโรงฆ่าสัตว์ ต่อไป ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่าจึงจำเป็นต้องให้มีผู้แทนจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ด้วย

นอกจากนี้การควบคุมโรงฆ่าสัตว์ให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 นั้น แรกเริ่มเดิมทีอยู่ในการควบคุมดูแลของ กระทรวงมหาดไทย แม้ในปัจจุบันจะได้โอนอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้มาอยู่ใน ความรับผิดชอบของกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการ บริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 แล้ว ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้นการตั้งโรงฆ่าสัตว์รวมถึงการควบคุมดูแลมาตรฐาน และคุณภาพของโรงฆ่าสัตว์ ในภาคหลายส่วนยังคงต้องเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่บริหารจัดการเดิม ของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลโรงฆ่าสัตว์ใน แต่ละท้องถิ่น และเนื่องจากโรงฆ่าสัตว์เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ ในการกำหนดมาตรฐานในการจัดการเหตุรำคาญและควบคุมกิจการที่เป็นอันตราย หากให้มี ตัวแทนจากกระทรวงมหาดไทยเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ด้วย จะสามารถช่วยในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติในส่วนท้องถิ่น ได้อย่างมีระบบมากขึ้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าจำเป็นต้องให้มีผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทยเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์เพิ่มเติมด้วย

สำหรับปัญหาของคณะกรรมการการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ใน ประการต่อมาตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ “คณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์” มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

1) ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและ เงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกิจการ โรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์

2) ให้ความเห็นชอบในการออกประกาศหรือระเบียบตามพระราชบัญญัตินี้

3) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามพระราชบัญญัตินี้²

ในประเทศญี่ปุ่นนั้น จะมีคณะกรรมการความปลอดภัยของอาหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความปลอดภัยเกี่ยวกับอาหารในส่วนที่ประเมินผลกระทบต่อผู้บริโภค และทำการวิจัยทางวิทยาศาสตร์เพื่อใช้ในการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของผู้บริโภค (ประเมินความเสี่ยง) และในการตรวจสอบพิจารณาสาระสำคัญตามนโยบายความปลอดภัยอาหารอีกด้วย จะเห็นได้ว่าการกำหนดวิธีการและเงื่อนไขที่จะสร้างความปลอดภัยเกี่ยวกับอาหารนั้นเป็นเรื่องของวิทยาศาสตร์โดยตรง ดังนั้น ในการดำเนินการของคณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ จำเป็นต้องมีการทำวิจัยและแก้ปัญหาอย่างถูกต้องตามหลักสุขอนามัย ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่ามีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดให้คณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์มีหน้าที่ต้องประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโรงฆ่าสัตว์ ทั้งให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกิจการ โรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์รวมทั้งการให้ความเห็นชอบในการออกประกาศหรือระเบียบกำหนดมาตรฐานและคุณภาพของโรงฆ่าสัตว์นั้น จะต้องทำการวิจัยทางวิทยาศาสตร์เพื่อให้ได้ข้อสรุปในการกำหนดมาตรฐานและคุณภาพที่ทำให้การดำเนินการโรงฆ่าสัตว์มีมาตรฐานและคุณภาพที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายในประเทศเพื่อให้ได้มาตรฐานและถูกสุขลักษณะอนามัย รวมทั้งเพื่อให้ได้เนื้อสัตว์ที่มีมาตรฐานในการส่งออก อันเป็นการสนับสนุนเศรษฐกิจของประเทศไทยอีกด้วย

4.2 ปัญหาการขออนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์

การอนุญาตให้ตั้งโรงฆ่าสัตว์นั้นเดิมเป็นอำนาจของอธิบดีกรมปศุสัตว์ในการสั่งอนุญาตให้ตั้งโรงฆ่าสัตว์ โดยให้ผู้ประสงค์จะตั้งโรงฆ่าสัตว์ให้ยื่นคำขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และเป็นอำนาจของอธิบดีกรมปศุสัตว์ในการสั่งอนุญาตให้ตั้งโรงฆ่าสัตว์ได้³ ต่อมามีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นคำขอใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ โดยข้อที่ 2 ของกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต ทำหน้าที่ตรวจสอบสถานที่ที่จะตั้งโรงฆ่าสัตว์ว่ามีความ

² พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535, มาตรา 6

³ ตามคำสั่งกรมปศุสัตว์ที่ 453/2537

เหมาะสมหรือไม่ ตามหลักเกณฑ์ข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว โดยบัญญัติให้การก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์จำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบความเหมาะสมด้านสภาพแวดล้อมของสถานที่ตั้งโรงฆ่าสัตว์ ตรวจสอบแบบแปลนโรงฆ่าสัตว์ว่าได้ปฏิบัติตามมาตรฐานของกฎหมาย เป็นต้น เมื่อตรวจสอบหลักเกณฑ์การขอใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์แล้ว จะเข้าสู่ขั้นตอนการตรวจสอบการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ โดยมีโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด กระทรวงมหาดไทย สาธารณสุขจังหวัด กระทรวงสาธารณสุข อุตสาหกรรมจังหวัด กระทรวงอุตสาหกรรม และสิ่งแวดล้อมจังหวัด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการผู้ตรวจสอบหลักเกณฑ์ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2539) แล้วทำความเห็นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงฆ่าสัตว์

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงว่า การขออนุญาตให้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์จำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบสุขอนามัยทั้งในส่วนสุขอนามัยในการตั้งโรงฆ่าสัตว์ และสุขอนามัยในกระบวนการฆ่าสัตว์ ซึ่งอาจแยกอำนาจในการอนุญาตได้เป็นสองกรณีคือ การขออนุญาตให้สร้างโรงฆ่าสัตว์และการขออนุญาตให้ประกอบกิจการฆ่าสัตว์ โดยผู้ที่มีอำนาจในการให้ก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ได้แก่ โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี และผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการสั่งพิจารณาอนุญาตแล้วจะเห็นได้ว่า สุขอนามัยในโรงฆ่าสัตว์ทั้งในส่วนของสุขอนามัยในโรงฆ่าสัตว์และสุขอนามัยในกระบวนการฆ่าสัตว์มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ได้แยกขั้นตอนและกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบเป็นสองลักษณะคือ ขั้นตอนของการขออนุญาตประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ และขั้นตอนของการขออนุญาตก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์จึงอาจเกิดความลักลั่น และความล่าช้า ในหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตได้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าจึงจำเป็นต้องมีการรวมกระบวนการทั้งสองนี้เข้าไว้ด้วยกันโดยให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาทำความเห็นเพื่อให้ผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งอนุญาตไปในคราวเดียวกัน

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 บัญญัติให้อำนาจกรมปศุสัตว์เป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมโรงฆ่าสัตว์ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานของกฎหมาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดให้การยื่นขออนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ต้องยื่นต่อนายทะเบียนที่ได้รับการแต่งตั้งจากอธิบดีกรมปศุสัตว์ และให้อธิบดีกรมปศุสัตว์มีอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งสั่งอนุมัติใบอนุญาตเช่นเดิม

4.3 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมคุณภาพโรงฆ่าสัตว์

4.3.1 การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการฆ่าสัตว์กับเนื้อสัตว์แต่ละประเภท

แม้จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 บังคับกับไก่ เป็ด และห่าน ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร เมื่อปี พ.ศ. 2549 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 ทำให้โรงฆ่าสัตว์ปีก (ไก่ เป็ด ห่าน) ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 แล้วก็ตาม แต่ปัจจุบันมีเนื้อสัตว์อีกหลายประเภทที่ได้รับความนิยมในการบริโภค แต่ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เช่น เนื้อนกกระจอกเทศ เนื้อจระเข้ เป็นต้น กระบวนการเกี่ยวกับการจำหน่ายเนื้อสัตว์ประเภทอื่นๆ ที่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายนั้นไม่จำเป็นต้องได้มาตรฐานแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เนื้อสัตว์ประเภทนี้จึงไม่ได้มาตรฐาน ไม่ถูกสุขลักษณะ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าจึงจำเป็นต้องให้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดความหมายของคำว่า “สัตว์” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้สอดคล้องกับการบริโภคของผู้บริโภคอย่างตามสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยจากการบริโภคเนื้อสัตว์ นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เน้นการบังคับใช้กับสัตว์ใหญ่อย่าง โค กระบือ แพะ แกะ สุกร มาก่อน เมื่อนำมาบังคับใช้กับสัตว์เล็กอย่าง สัตว์ปีก จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดมาตรการในการจัดการเนื้อสัตว์แต่ละประเภทนั้นจึงอาจมีวิธีการที่แตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับประเภทของเนื้อสัตว์เป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพราะมาตรการบางประการอาจไม่เหมาะสมกับเนื้อสัตว์คนละประเภทกัน เช่น การประทับตราที่เนื้อสัตว์ ตามมาตรา 24 วรรค 1 นั้นบังคับใช้กับสัตว์ใหญ่พวกเนื้อ โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร ส่วนสัตว์ปีกนั้นจำเป็นต้องกำหนดวิธีการประทับตราที่บรรจุภัณฑ์แทนการประทับตราที่เนื้อสัตว์ปีก

4.3.2 การบังคับใช้กฎหมายในการขออนุญาตขนย้ายสัตว์เพื่อฆ่า

จากการศึกษาพบว่า การขนย้ายสัตว์ให้ถูกสุขลักษณะนั้นมีผลต่อคุณภาพของเนื้อสัตว์เป็นอย่างมาก แต่ในการขนย้ายสัตว์เพื่อนำไปฆ่าในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดมา กำหนดไว้เพื่อเป็นหลักการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ ทำให้สัตว์ที่ถูกขนออกจากฟาร์มอาจได้รับการกระทบกระเทือน อาจเกิดบาดแผลจากการขนส่งและอาจเกิดการติดเชื้อ โรคได้หากยานพาหนะที่ใช้ขนส่งไม่มีมาตรฐานความสะอาดที่เพียงพอ

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการขออนุญาตขนย้ายสัตว์เพื่อฆ่าไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ด้วย โดยก่อนจะมีการเคลื่อนย้ายสัตว์เพื่อการฆ่าจะต้องขออนุญาตขนย้ายสัตว์เสียก่อน ทั้งนี้ อาจขออนุญาตมาในคราวเดียวกันกับการขออนุญาตฆ่าสัตว์ ควรกำหนดให้มีมาตรฐานของยานพาหนะในการขนส่งของสัตว์

แต่ละประเภท และต้องมีการตรวจสอบการพักสัตว์ก่อนฆ่าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการก่อนการฆ่าสัตว์นั้น ถูกสุขลักษณะ สุขอนามัย โดยให้มีเจ้าหน้าที่ของกรมปศุสัตว์เป็นผู้อนุญาตและติดตามตรวจสอบกระบวนการดังกล่าวด้วย

4.3.3 การบังคับใช้กฎหมายในการขออนุญาตฆ่าสัตว์

การขออนุญาตฆ่าสัตว์นั้นเป็นเรื่องสำคัญมากในการจัดการโรงฆ่าสัตว์ สัตว์ที่ผู้ประกอบการประสงค์จะฆ่าจำเป็นต้องได้รับการตรวจก่อนที่จะทำการฆ่าโดยพนักงานตรวจโรคสัตว์ ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องโรคระบาดในสัตว์ที่อาจแพร่มาสู่คนได้ ซึ่งการขออนุญาตฆ่าสัตว์นั้นเดิมเน้นการเก็บค่าอากรในการฆ่าสัตว์ แต่ปัจจุบันได้ยกเลิกการเก็บค่าอากรดังกล่าวแล้วกับสัตว์บางชนิด สิ่งสำคัญของการขออนุญาตฆ่าสัตว์อย่างแท้จริงแล้วคือการตรวจโรคสัตว์ก่อนที่จะมีการฆ่านั่นเอง ในส่วนนี้จากการศึกษากฎหมายของประเทศต่างๆ เห็นว่า การขออนุญาตฆ่าสัตว์เป็นเรื่องที่ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญมากซึ่งกฎหมายว่าด้วยโรงฆ่าสัตว์ (The Abattoir Law) ของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะตั้งโรงฆ่าและชำแหละสัตว์ประเภท โค ม้า สุกร แพะ แกะ เพื่อนำมาใช้เป็นอาหาร จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี ผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์ที่ใช้ในการบริโภคจะต้องฆ่าและชำแหละในโรงฆ่าสัตว์ที่ได้รับอนุญาต โดยการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าจะต้องมีการตรวจสอบทั้งหมด 3 ขั้นตอน ดังนี้

- 1) ก่อนฆ่าหรือชำแหละจะต้องมีการตรวจโรคก่อนฆ่า (ante-mortem inspection)
- 2) สัตว์ที่ฆ่าแล้วจะต้องผ่านการตรวจโรคก่อนชำแหละ (ante-dressing inspection)
- 3) เมื่อชำแหละเนื้อสัตว์แล้ว ก่อนนำเนื้อสัตว์ดังกล่าวออกนอกโรงฆ่า จะต้องมีการตรวจสอบหลังการชำแหละด้วย (post-dressing inspection)

ซึ่งเงื่อนไขใบอนุญาตโรงฆ่าสัตว์ของประเทศสิงคโปร์ก็กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการขออนุญาตฆ่าสัตว์ไว้คล้ายคลึงกัน ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องกวดขันบังคับใช้เงื่อนไขการขออนุญาตฆ่าสัตว์อย่างจริงจัง รวมทั้งกำหนดให้มีการตรวจสัตว์ และซากสัตว์ ในทุกขั้นตอน ทั้งก่อนที่จะนำสัตว์เข้าสู่โรงฆ่าสัตว์ ก่อนการฆ่าสัตว์ การตรวจสัตว์หลังฆ่า รวมทั้งการตรวจหลังชำแหละเพื่อให้ได้เนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพ ถูกสุขอนามัย ปราศจากเชื้อโรคและสิ่งปนเปื้อนใดๆ

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติควบคุมฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ยังไม่มีการกำหนดวิธีการฆ่าสัตว์แต่ละประเภทเอาไว้ ซึ่งการฆ่าสัตว์แต่ละประเภทยังมีวิธีการที่แตกต่างกัน ผู้เขียนจึงเห็นว่ามีความจำเป็นต้องกำหนดวิธีการฆ่าให้ถูกต้องเหมาะสมกับการฆ่าสัตว์แต่ละประเภทด้วย

4.3.4 การบังคับใช้กฎหมายกรณีการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์

แม้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 จะบัญญัติให้มีการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ได้ หากเข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้น แม้จะมีการวางมาตรการเพื่อให้การฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ได้มาตรฐานถูกสุขลักษณะ โดยได้มีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยข้อกำหนดในการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ พ.ศ. 2549 แล้วก็ตาม แต่การที่จะทำให้ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์มีความพยายามที่จะพัฒนาให้โรงฆ่าสัตว์ของตนได้มาตรฐานตามกฎหมายและเพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย รวมทั้งเรื่องของการฆ่าสัตว์ปีกนอกโรงฆ่าสัตว์ เป็นที่นิยมทำกันมากและพบเห็นได้บ่อยในช่วงเทศกาลตรุษจีน ซึ่งจะมีผลบังคับใช้เฉพาะในส่วนของข้อกำหนดในเชิงพาณิชย์เท่านั้น แต่ไม่ครอบคลุมการฆ่าสัตว์สัตว์ปีกในระดับครัวเรือน จึงเกิดเป็นช่องว่างของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโรงฆ่าสัตว์ ทั้งนี้ ยังเป็นเหตุให้การควบคุมการแพร่ระบาดของโรคระบาดเกี่ยวกับสัตว์ต่างๆ เช่น ไข้หวัดนก รวมทั้งยังไม่สามารถตรวจสอบเรื่องของสารตกค้าง และความปลอดภัยของเนื้อสัตว์ที่ใช้บริโภคในครัวเรือน ได้อีกด้วย จากการศึกษาระบบกฎหมายโรงฆ่าสัตว์ของประเทศต่างๆ ไม่ปรากฏว่าให้มีการฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภคนอกโรงฆ่าสัตว์ได้ ทั้งในข้อกำหนดตั้งโรงฆ่าสัตว์ของประเทศสิงคโปร์ยังกำหนดให้โรงฆ่าสัตว์รับฆ่าสัตว์ของเจ้าของสัตว์ และเมื่อทำการฆ่าแล้วยังต้องให้ติดป้ายที่ซากสัตว์หรือเนื้อสัตว์นั้นด้วยว่า ได้ทำการฆ่าที่โรงฆ่าสัตว์ใด เพื่อให้การควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของโรงฆ่าสัตว์เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่สุขภาพอนามัยของผู้บริโภค ผู้เขียนมีความเห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ โดยการบัญญัติห้ามมิให้มีการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ในทุกกรณี

4.3.5 การบังคับใช้กฎหมายกรณีการตรวจสอบย้อนกลับในโรงฆ่าสัตว์

ระบบตรวจสอบย้อนกลับเป็นระบบที่นำมาใช้เพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภคเกี่ยวกับอาหาร โดยมีจุดเริ่มต้นของการนำระบบดังกล่าวมาใช้จากสหภาพยุโรป สำหรับเนื้อสัตว์นั้นในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปได้กำหนดเงื่อนไขการผลิตเนื้อสัตว์เพื่อใช้บริโภคภายในประเทศที่จะต้องมีการตรวจสอบย้อนกลับไปได้ว่า เนื้อแต่ละชิ้นที่ถึงมือผู้บริโภคนั้น มาจากโรงฆ่าสัตว์ใด ก่อนการฆ่าที่โรงฆ่าสัตว์นั้น เลี้ยงอยู่ที่ฟาร์มใด ย้อนกลับไปได้ว่าเนื้อชิ้นนั้นเป็นเนื้อที่ได้มาจากสัตว์ตัวใด ซึ่งมีการนำระบบการติดป้ายไว้ที่เนื้อสัตว์รวมทั้งตัวสัตว์ในทุกขั้นตอน ซึ่งผู้ที่ต้องส่งออกสัตว์หรือเนื้อสัตว์ไปยังกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปต้องทำตามเงื่อนไขดังกล่าวด้วย ระบบการตรวจสอบย้อนกลับนี้ ประเทศสิงคโปร์และประเทศญี่ปุ่นก็นำมาใช้ในระบบโรงฆ่าสัตว์ของทั้งสองประเทศด้วย จะเห็นได้จากการกำหนดให้ต้องติดป้ายที่สัตว์ทุกตัวที่จะนำมาสู่โรงฆ่าสัตว์ โดยป้ายนั้นให้แสดงว่าสัตว์นั้นเลี้ยงมาจากฟาร์มใด หากเป็นสัตว์ที่นำเข้าก็ต้องแสดงบนป้ายด้วยว่าใครเป็นผู้นำเข้า และเมื่อทำการฆ่าแล้ว จะต้องติดป้ายไว้ที่ซากสัตว์หรือเนื้อสัตว์นั้นด้วยว่าเป็นซากสัตว์ที่ฆ่า

โดยโรงฆ่าสัตว์ใด จนไปถึงเนื้อสัตว์ที่นำไปจำหน่าย รวมทั้งระบุนวันที่ ที่ทำการฆ่าเอาไว้ด้วย เพื่อให้ผู้บริโภคได้เลือกซื้อเนื้อที่มีคุณภาพได้ รวมไปถึงการตรวจสอบย้อนกลับกรณีที่มีปัญหาการปนเปื้อนอันอาจเป็นอันตรายได้ โดยที่ไม่ต้องเก็บเนื้อทั้งหมดไปจากตลาด และสามารถตรวจสอบหาปัญหาการปนเปื้อนได้อย่างชัดเจนและแก้ไขการปนเปื้อนได้อย่างตรงจุด ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ ผู้ประกอบการเพื่อการส่งออกเนื้อสัตว์ในประเทศไทยหากประสงค์จะส่งออกเนื้อสัตว์หรือสัตว์ไปยังประเทศดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตาม แต่ในประเทศไทยเองนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ยังไม่มีการกำหนดให้นำมาใช้

สำหรับประเทศไทยนั้น การประทับตราเนื้อสัตว์นั้น จะกระทำเมื่อตรวจเนื้อสัตว์แล้วเห็นว่าปลอดภัย พนักงานเจ้าหน้าที่จะประทับตรารับรองให้จำหน่าย เพื่อนำเนื้อสัตว์ออกไปจำหน่ายต่อไป ทั้งนี้ เมื่อฆ่าสัตว์ จะนำเนื้อสัตว์ออกนอกโรงฆ่าสัตว์ได้ต่อเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประทับตรารับรองให้จำหน่ายที่เนื้อสัตว์แล้วเท่านั้น การประทับตราบนเนื้อสัตว์จึงมีผลเป็นเพียงการอนุมติว่าเนื้อสัตว์ที่ออกจาก โรงฆ่าสัตว์แห่งนี้ ขณะตรวจมีความปลอดภัยและสามารถนำออกไปจำหน่ายได้เท่านั้น แต่การประทับตราดังกล่าวจะไม่ทำให้ผู้บริโภคทราบได้ว่าเนื้อสัตว์ที่นำออกไปจำหน่ายแล้วนั้นมาจากฟาร์มใด และถูกฆ่าและชำแหละที่โรงฆ่าสัตว์ใด ซึ่งจะมีผลกระทบต่อผู้บริโภคอย่างยิ่งในกรณีที่ตรวจพบภายหลังว่าเนื้อสัตว์ที่นำออกจำหน่ายยังท้องตลาดแล้วมีการปนเปื้อนหรือติดเชื้อ อันอาจเกิดจากการฆ่าสัตว์หรืออาจเกิดจากฟาร์มเลี้ยงก็ได้ ในส่วนนี้ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการค้าเนื้อสัตว์ และ โรงฆ่าสัตว์มีมาตรการทางกฎหมายใดๆ ที่จะสามารถตรวจสอบได้ว่า เนื้อสัตว์ที่มีการปนเปื้อนหรือติดเชื้อนี้ได้ถูกนำไปจำหน่ายในที่ใดบ้าง จึงไม่อาจเรียกกลับมาจากท้องตลาดเพื่อทำลายได้ กรณีเช่นนี้จากการศึกษากฎหมายของสหภาพยุโรปนั้น จะกำหนดให้มีวิธีการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) มาใช้ ซึ่งวิธีการตรวจสอบย้อนกลับนี้จะช่วยให้เจ้าหน้าที่นำข้อมูลต่างๆ มาใช้เพื่อนำไปสู่ปลายทางของผลิตภัณฑ์ที่มีการปนเปื้อนหรือที่เป็นปัญหา แล้วทำการเก็บออกจากตลาดเพื่อแก้ไขหรือทำลาย โดยนำวิธีการตรวจสอบย้อนกลับมาใช้กับเนื้อสัตว์ด้วย ซึ่งผู้ประกอบการในห่วงโซ่อาหารตั้งแต่ฟาร์มเลี้ยงสัตว์จนถึงชั้นสื่อของผู้บริโภคจะถูกเก็บข้อมูลและถูกบันทึกเอาไว้ รวมทั้งเก็บรักษาข้อมูลดังกล่าวเอาไว้เป็นระยะเวลาพอสมควรเพื่อให้มีการตรวจสอบย้อนหลังได้กรณีที่จำเป็น ประเทศญี่ปุ่นและสิงคโปร์ได้นำเอาวิธีการตรวจสอบย้อนกลับมาบังคับใช้เป็นกฎหมายด้วยดังที่กล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้า

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคในการสร้างความมั่นใจในการบริโภคเนื้อสัตว์ ทั้งนี้จะเป็นการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานของโรงฆ่าสัตว์แต่ละโรงมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการของตนเพื่อนำเนื้อสัตว์เข้าสู่ตลาดด้วย เพราะผู้บริโภคม

เลือกได้จากเชิงว่าจะซื้อเนื้อที่ฆ่าและชำแหละจากผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์รายใดซึ่งผู้บริโภคแต่ละคนมีความมั่นใจว่าเป็นโรงฆ่าสัตว์ที่มีคุณภาพและมาตรฐานในการประกอบการอย่างแท้จริง ทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการนำข้อมูลจากผู้ประกอบการเก็บบันทึกไว้ในกาแก้ไขปัญห ากรณีที่เกิดการปนเปื้อนของเนื้อสัตว์อีกด้วย ผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นต้องเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้โดยนำระบบการตรวจสอบย้อนกลับมาใช้กำหนดคุณภาพและมาตรฐานของโรงฆ่าสัตว์

4.3.6 การบังคับใช้กฎหมายในการสั่งระงับการฆ่าสัตว์

ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดค่านิยามของคำว่า “พนักงานตรวจโรคสัตว์” หมายความว่า สัตวแพทย์หรือบุคคลอื่น ผู้ซึ่งอธิบดีหรือราชการส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจโรคซึ่งมีในสัตว์หรือเนื้อสัตว์

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรี อธิบดี หรือราชการส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ซึ่งการตรวจสัตว์ก่อนฆ่านั้นกฎหมายได้แยกอำนาจหน้าที่ในการตั้งเหตุแห่งการสงสัยว่าสัตว์ที่จะทำการฆ่ามีความไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นอาหาร และอำนาจในการสั่งการฆ่าสัตว์ออกจากกัน โดยให้อำนาจในการตั้งเหตุอันควรสงสัยแก่พนักงานตรวจโรคสัตว์ และให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการสั่งการฆ่าสัตว์และแยกสัตว์ไว้เพื่อตรวจพิสูจน์ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

จากการศึกษา แล้วพบว่า การแยกอำนาจให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ 2 ฝ่าย ในการควบคุมมาตรฐานความปลอดภัยของสัตว์ที่ทำการฆ่า แม้จะมีข้อดีในด้านการควบคุมและตรวจสอบดุลพินิจในการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่แต่ละฝ่าย แต่กลับพบว่าปัญหาในการแยกอำนาจในการตั้งเหตุแห่งการสงสัยและอำนาจในการสั่งการฆ่าสัตว์เพื่อตรวจพิสูจน์ออกจากกันนั้น ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาสั่งการฆ่าสัตว์ซึ่งอาจทำให้การควบคุมตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าจำเป็นต้องกำหนดให้พนักงานตรวจโรคสัตว์เป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการตั้งเหตุอันควรสงสัยว่าสัตว์ที่จะทำการฆ่าเป็นโรคหรือไม่เหมาะสมที่จะใช้เนื้อสัตว์นั้นเป็นอาหาร และสั่งการฆ่าสัตว์นั้นไว้เพื่อตรวจพิสูจน์ได้เพราะเป็นผู้ที่มีความรู้และเชี่ยวชาญอยู่แล้ว การควบคุมกรณีเกิดโรคระบาดสัตว์นั้น การสั่งคฆ่าเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้น พนักงานตรวจโรคสัตว์จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาเรื่องโรคระบาดสัตว์ได้อย่างทันต่อสถานการณ์ เมื่อพนักงานตรวจโรคสัตว์เป็นผู้ตรวจสอบแล้วย่อมจะวางแนวทางเพื่อเป็นการแก้ไขป้องกันโรคระบาดต่อไปได้นั่นเอง

4.3.7 การบังคับใช้กฎหมายในการสั่งทำลายเนื้อสัตว์

การตรวจเนื้อสัตว์หลังการฆ่าตามมาตรา 24 ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 นั้น ได้บัญญัติให้อำนาจในการนำเนื้อสัตว์ออกจากโรงฆ่าสัตว์เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของพนักงานตรวจโรค สัตว์ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการตรวจเนื้อสัตว์อยู่แล้วเป็นผู้อนุญาตให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ เพราะเนื้อสัตว์นั้นจะต้องได้รับการตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานความปลอดภัยจากผู้ที่มีความรู้และมีประสบการณ์ในวิชาชีพด้านการตรวจเนื้อสัตว์และรวมถึงการประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ด้วย เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคที่บริโภคเนื้อสัตว์ได้รับความปลอดภัยและมั่นใจในเนื้อสัตว์ที่จะบริโภค ส่วนในเรื่องของอำนาจการสั่งทำลายเนื้อสัตว์ หากพบว่าเนื้อสัตว์นั้นไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นอาหารผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นต้องกำหนดให้เป็นอำนาจของพนักงานตรวจโรคสัตว์แต่เพียงผู้เดียวในการสั่งทำลายเนื้อสัตว์

4.3.8 การบังคับใช้กฎหมายในการขนส่งเนื้อสัตว์

ด้านการขนส่งเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์ไปยังสถานที่จำหน่ายซึ่งก็ได้พบปัญหาว่าการขนส่งเนื้อสัตว์และซากสัตว์ไม่ได้มาตรฐาน กล่าวคือ ไม่มีการควบคุมอุณหภูมิ ไม่มีการแขวนเนื้อสัตว์ไว้ที่ราวแขวน วางกองกันไว้ท้ายกระบะรถ ทำให้เกิดการปนเปื้อนของเชื้อโรคอย่างมากซึ่งเราควบคุมมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์เป็นอย่างดีเนื้อสัตว์สะอาดปลอดภัยแต่กลับมาสกปรกติดเชื้อโรคตอนขนส่งเท่ากับว่าผู้บริโภคก็ยังบริโภคเนื้อสัตว์ที่ไม่สะอาดอยู่ดี ดังนั้นการควบคุมคุณภาพของเนื้อสัตว์ให้ได้มาตรฐานจำเป็นต้องพิจารณาสารปนเปื้อนที่อาจเกิดขึ้น ได้จากการขนส่ง เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายที่ใช้ควบคุมการขนส่งเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์ไปสู่สถานที่จำหน่ายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ตามมาตรา 43 (2) ในการเข้าไปยานพาหนะเพื่อตรวจสอบเมื่อมีเหตุควรสงสัยว่าอาหารนั้นปนเปื้อนและมีอำนาจในการยึดและอายัดอาหารได้ แต่ปัญหาที่พบคือเจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังและเจ้าหน้าที่ไม่ทราบว่าเนื้อสัตว์นั้นมีการปนเปื้อนเพราะไม่ได้อยู่ในกระบวนการผลิตตั้งแต่ต้นและบทบัญญัติของกฎหมายได้เพียงระบุไว้ว่าเมื่อมีเหตุควรสงสัยเท่านั้น ไม่ได้มีการบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องเข้าไปตรวจสอบทุกครั้งที่มีการขนส่ง จึงทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย ควรบัญญัติให้ชัดเจนว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเมื่อกรมปศุสัตว์มีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบเพื่อให้กระบวนการฆ่าสัตว์มีมาตรฐานอยู่แล้ว ดังนั้นเพื่อให้การควบคุมมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นจึงจำเป็นต้องให้เป็นหน้าที่ของกรมปศุสัตว์

4.4 ปัญหาการควบคุมมาตรฐานของโรงฆ่าสัตว์

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ไว้ ทำให้การตรวจสอบว่าโรงฆ่าสัตว์ได้มาตรฐานตามกฎหมายหรือไม่ เมื่อภายหลังได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์แล้วไม่มีประสิทธิภาพ และเมื่อผู้ประกอบการได้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์แล้ว หากไม่มีการตรวจสอบกวดขันผู้ประกอบการว่าประกอบกิจการได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ผู้ประกอบการอาจไม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับมาตรฐานในสุขอนามัยในโรงฆ่าสัตว์ สุขอนามัยในกระบวนการฆ่าสัตว์ ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาของใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ และโรงพักสัตว์ เช่น ให้ใบอนุญาตดังกล่าวมีกำหนด 3 ปีนับแต่วันออกใบอนุญาต เป็นต้น โดยให้ผู้ประกอบการต้องมายื่นคำขอต่อใบอนุญาต โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าไปตรวจสอบสุขอนามัยในด้านต่างๆ พิจารณาว่าผู้ประกอบการยังคงรักษามาตรฐานตามกฎหมายในการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ เพื่อให้โรงฆ่าสัตว์อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบเป็นประจำ

นอกจากนี้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปในโรงฆ่าสัตว์เพื่อควบคุมและตรวจสอบโรงฆ่าสัตว์ว่าได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่กรมปศุสัตว์ และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบดูแลการประกอบการของโรงฆ่าสัตว์ได้

4.5 ปัญหาด้านความรู้ ความเชี่ยวชาญของผู้ควบคุมมาตรฐานเนื้อสัตว์

ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดค่านิยามของคำว่า “พนักงานตรวจโรคสัตว์” หมายความว่า สัตวแพทย์หรือบุคคลอื่น ผู้ซึ่งอธิบดีหรือราชการส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจโรคซึ่งมีในสัตว์หรือเนื้อสัตว์

โดยพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 นั้น ให้อำนาจพนักงานตรวจโรคสัตว์ในการตรวจเนื้อสัตว์ไว้ตามมาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 อันเป็นเรื่องการตรวจสัตว์ก่อนฆ่าและการตรวจเนื้อสัตว์ภายหลังทำการฆ่า เป็นการตรวจที่มีความจำเป็นต้องตรวจโดยสัตวแพทย์ผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญ ซึ่งในกฎหมายที่ใช้ควบคุมมาตรฐานเนื้อสัตว์ของโรงฆ่าสัตว์ในประเทศญี่ปุ่นและสิงคโปร์ให้ความสำคัญ โดยกำหนดให้ผู้ตรวจสัตว์ในทุกขั้นตอนนั้นต้องกระทำโดยสัตวแพทย์ โดยเฉพาะในประเทศสิงคโปร์นั้นตามเงื่อนไขการขอใบอนุญาตโรงฆ่าสัตว์ กำหนดให้มีสถานีตรวจสอบเนื้อสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ และมีสัตวแพทย์ประจำ

สถานีตรวจสอบเนื้อด้วย แต่ในทางปฏิบัติของประเทศไทยนั้นพนักงานตรวจโรคสัตว์ที่ได้รับการแต่งตั้งไม่ใช่สัตวแพทย์ทั้งส่วนใหญ่ขาดความรู้และประสบการณ์ในการตรวจเนื้อสัตว์ ทำให้การควบคุมและตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยนั้นขาดประสิทธิภาพ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวควรเป็นของสัตวแพทย์โดยตรงในการเป็นผู้ตรวจสอบแทนพนักงานตรวจโรคสัตว์ แต่การที่จะบังคับให้มีสัตวแพทย์ไปตรวจเนื้อสัตว์ในทางปฏิบัตินั้นไม่สามารถทำได้ทั่วถึงเนื่องจากบุคลากรด้านนี้ยังมีไม่เพียงพอ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นพนักงานตรวจโรคสัตว์นั้นจะต้องเป็นสัตวแพทย์ หรือเป็นผู้ที่ได้รับการอบรมและได้รับประกาศนียบัตรด้านการตรวจโรคในสัตว์จากกรมปศุสัตว์ และจะต้องมีประสบการณ์ในด้านการตรวจโรคสัตว์ นอกจากนี้ยังต้องได้รับการอนุมัติให้ปฏิบัติงานจากกรมปศุสัตว์

4.6 ปัญหาบทลงโทษและบทกำหนดโทษ

บทลงโทษที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ และมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 นั้นยังไม่เพียงพอกับมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นต้องกำหนดเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ควรเพิ่มเติมบทลงโทษในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการในเรื่องการฆ่าที่ไม่ถูกสุขลักษณะ การขออนุญาตขนย้ายสัตว์เพื่อฆ่า การพักสัตว์ รวมทั้งการขนย้ายซากสัตว์เพื่อจำหน่ายด้วย และบทกำหนดโทษนั้นในบางกรณีไม่สอดคล้องกับสภาพความร้ายแรงของความผิด ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือเพื่อเป็นการป้องปรามมิให้บุคคลใดกระทำความผิดและมีให้ผู้ที่กระทำความผิดและต้องรับโทษแล้วกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก จึงจำเป็นต้องแก้ไขบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับสภาพความร้ายแรงของการกระทำความผิดและสภาพเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน

