

บทที่ 5

ปัญหาทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกในอุตสาหกรรม การเลี้ยงไก่เนื้อในประเทศไทย

ตามที่ได้กล่าวถึงกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกในอุตสาหกรรมการเลี้ยงไก่เนื้อในประเทศไทย ในบทที่ 3 และกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกของต่างประเทศ ในบทที่ 4 ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกในอุตสาหกรรมการเลี้ยงไก่เนื้อในประเทศไทย ดังที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้

5.1 ภาคการผลิต

5.1.1 ฟาร์มเลี้ยงไก่

5.1.1.1 การจัดตั้งฟาร์มและการกำหนดมาตรฐานฟาร์ม

การจัดตั้งฟาร์มและการกำหนดมาตรฐานฟาร์มยังไม่มีกฎหมายบังคับใช้โดยตรง แม้การเลี้ยงไก่ เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 5/2538 เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2538 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 5 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ผู้ประกอบการเลี้ยงไก่จึง ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (แบบ อก. 2) จากราชการส่วน ท้องถิ่นตามข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นๆ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมใน ส่วนของสุขอนามัยสิ่งแวดล้อมเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและควบคุมโรค แต่อย่างใด จึงมีเพียงประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง มาตรฐานฟาร์มเลี้ยงไก่เนื้อของ ประเทศไทย พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2542 และมีการออกระเบียบมาตรฐานฟาร์มเลี้ยงไก่ เนื้อของประเทศไทย พ.ศ. 2542 มาใช้บังคับกับฟาร์มเลี้ยงไก่เนื้อ ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ที่กำหนดตาม ระเบียบดังกล่าวเป็นกฎเกณฑ์ขั้นพื้นฐาน เพื่อให้ฟาร์มที่ประสงค์จะขึ้นทะเบียนเป็นฟาร์มมาตรฐาน ได้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นพื้นฐานที่กำหนดหรือในระดับที่สูงกว่า และกรมปศุสัตว์จะรับรอง และขึ้นทะเบียนเป็นฟาร์มมาตรฐาน อย่างไรก็ตาม ระเบียบมาตรฐานฟาร์มเลี้ยงไก่เนื้อของประเทศไทย พ.ศ. 2542 มิใช่กฎหมาย เป็นเพียงระเบียบ จึงไม่มีสภาพบังคับ (Sanctions) อย่างกฎหมาย แต่ ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้ประกอบการเอง และระเบียบนี้ใช้บังคับกับฟาร์มเลี้ยงไก่เนื้อเพื่อ การค้า (Broiler) ที่มีจำนวนไก่เนื้อตั้งแต่ 3,000 ตัวขึ้นไป หากผู้ประกอบการเลี้ยงไก่เนื้อเพื่อการค้า และมีจำนวนไก่เนื้อตั้งแต่ 3,000 ตัวขึ้นไป ซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ที่จะเข้าระบบมาตรฐานฟาร์มได้แล้ว หากแม้ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว รัฐก็ไม่สามารถเข้าไปลงโทษหรือบีบบังคับให้

เข้าระบบมาตรฐานฟาร์มได้ ในความเป็นจริงผู้ประกอบการที่เข้าระบบมาตรฐานฟาร์มมักเป็นฟาร์มขนาดใหญ่ของบริษัทที่ดำเนินธุรกิจไก่เนื้อแบบครบวงจร หรือฟาร์มที่รับจ้างเลี้ยงหรือทำสัญญาผูกพันกับบริษัท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลี้ยงไก่เนื้อเพื่อการส่งออก กรมปศุสัตว์ได้กำหนดให้เนื้อไก่และผลิตภัณฑ์ที่จะส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้ ต้องเป็นไก่เนื้อที่มาจากฟาร์มมาตรฐานเท่านั้น ซึ่งเป็นมาตรการบังคับโดยอ้อม และในทางปฏิบัติแล้วฟาร์มเลี้ยงไก่เนื้อเพื่อการส่งออกมีมาตรฐานตามที่กำหนดในระเบียบมาตรฐานฟาร์มเลี้ยงไก่เนื้อของประเทศไทย พ.ศ. 2542 หรือในระดับที่สูงกว่า โดยจะคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของประเทศคู่ค้าเป็นหลัก ทั้งนี้ เพื่อให้ส่งเนื้อไก่และผลิตภัณฑ์ ไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้

นอกจากนี้แล้ว ฟาร์มเลี้ยงไก่ขนาดกลาง ขนาดเล็ก รวมถึงรายย่อย ยังเป็นฟาร์มที่ไม่ได้มาตรฐานอยู่จำนวนมาก ในส่วนนี้จึงยังเป็นช่องว่างของกฎหมาย จำต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งฟาร์มและกำหนดมาตรฐานฟาร์มมาบังคับใช้โดยตรง เนื่องจากหากการจัดตั้งฟาร์มเลี้ยงไก่เป็นไปได้อย่างเสรี ตั้งฟาร์มเลี้ยงไก่บริเวณใดก็ได้ ข่อมส่งผลกระทบต่อระบบการป้องกันและควบคุมโรค ส่วนการกำหนดมาตรฐานฟาร์ม หากระบบการเลี้ยงไก่ไม่ได้มาตรฐาน ไม่ถูกสุขลักษณะ อาจทำให้ฟาร์มเลี้ยงไก่เป็นแหล่งแพร่กระจายเชื้อโรค ไก่ที่เลี้ยงอาจเป็นโรค โดยเฉพาะโรคไข้หวัดนก และอาจมีสารเคมีตกค้างในเนื้อไก่ ซึ่งไม่ปลอดภัยต่อการบริโภค ดังนั้น จุดบกพร่องของการจัดตั้งฟาร์มและการกำหนดมาตรฐานฟาร์มดังกล่าว หากมีกฎหมายเข้ามาควบคุม นอกจากสร้างระบบการป้องกันและควบคุมโรคที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะโรคไข้หวัดนก ได้แล้ว ยังสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้บริโภคได้ว่าไก่ที่บริโภคมาจากฟาร์มที่ได้มาตรฐานการเลี้ยง ไก่เนื้อที่ได้จึงปลอดภัยและสารตกค้าง และเชื่อมั่นได้ว่าเนื้อไก่เป็นสินค้าปศุสัตว์ที่มีความปลอดภัยต่อการบริโภคสูงสุด

5.1.1.2 การป้องกันและควบคุมโรค

ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฟาร์มเลี้ยงไก่ กำหนดการป้องกันและควบคุมโรคตามมาตรา 8- มาตรา 20 ไว้ ดังนี้

ก. การป้องกันโรค

ตามมาตรา 8 กำหนดให้ท้องที่ที่มีได้ประกาศเป็น

- เขตปลอดโรคระบาด
- เขตโรคระบาด
- เขตสงสัยว่ามีโรคระบาด
- เขตโรคระบาดชั่วคราว

กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เจ้าของสัตว์ต้องแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ สार्वตรกรมปศุสัตว์ หรือสัตวแพทย์ ภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่สัตว์ป่วยหรือตาย กรณี

- รู้ว่าเป็นโรคระบาด หรือ
- ไม่ทราบว่ายาคด้วยสาเหตุใด หรือ
- ในหมู่บ้านเดียวกันหรือในบริเวณใกล้เคียงกัน มีสัตว์ตั้งแต่ 2 ตัวขึ้นไปป่วยหรือตายมีอาการคล้ายคลึงกันในระยะห่างกันไม่เกิน 7 วัน

นอกจากนี้ กฎหมายยังห้ามเจ้าของเคลื่อนย้ายสัตว์ป่วยหรือตาย ห้ามฆ่าและซากสัตว์นั้น และหากเจ้าของได้แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ สार्वตรกรมปศุสัตว์ หรือสัตวแพทย์ ทราบแล้ว หากพนักงานเจ้าหน้าที่ สार्वตรกรมปศุสัตว์ หรือสัตวแพทย์ ไม่มาตรวจซากสัตว์นั้นภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่สัตว์นั้นตาย เจ้าของสัตว์มีหน้าที่ฝังซากสัตว์นั้นในระดับไม่น้อยกว่า 50 เซนติเมตร ถ้าเป็นสัตว์ใหญ่ให้พูนกลมหลุมเหนือระดับผิวดินไม่น้อยกว่า 50 เซนติเมตร ทั้งนี้ หน้าที่ของเจ้าของสัตว์ดังกล่าวกำหนดโดยกฎหมาย จึงมีสภาพบังคับ หากผู้ประกอบการฟาร์มเลี้ยงไก่ในท้องที่ดังกล่าวไม่ถือปฏิบัติตามย่อมต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากหน้าที่ในการแจ้งสัตว์ป่วยหรือตายตามมาตรา 8 แล้ว กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ประกาศให้ท้องที่ใดเป็นเขตปลอดโรคระบาดตามมาตรา 11 แล้ว มาตรา 12 ได้กำหนดห้ามมิให้เคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์เข้าไปในหรือผ่านเขตนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมปศุสัตว์หรือสัตวแพทย์ซึ่งอธิบดีกรมปศุสัตว์มอบหมาย วัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้เกิดโรคระบาดภายในเขตปลอดโรคระบาด และให้คงสภาพของเขตปลอดโรคระบาดไว้ นอกจากนี้แล้ว ตามมาตรา 13 ยังกำหนดให้ภายในเขตปลอดโรคระบาด เจ้าของสัตว์ยังมีหน้าที่แจ้งกรณีสัตว์ป่วยหรือตายตามมาตรา 8 อีกด้วย

ข. การควบคุมโรค

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศให้ท้องที่ใดเป็นเขตโรคระบาดหรือเขตสงสัยว่ามีโรคระบาดตามมาตรา 15 หรือกรณีสัตวแพทย์ได้ประกาศเขตโรคระบาดชั่วคราวตามมาตรา 16 แล้ว ตามมาตรา 17 ได้กำหนดห้ามมิให้เคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ภายในเขต เข้าในหรือออกนอกเขตนั้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากสัตวแพทย์ วัตถุประสงค์ของการห้ามเคลื่อนย้ายภายในเขตเพื่อควบคุมสถานการณ์การระบาดของโรคมิให้แพร่กระจายมากกว่าที่เป็นอยู่ ห้ามเคลื่อนย้ายเข้าไปในเขตเพื่อควบคุมมิให้สัตว์ติดเชื้อโรคเพิ่มมากขึ้น รวมถึงมิให้เกิดการระบาดของโรคอื่นๆ ตามมา และห้ามเคลื่อนย้ายออกนอกเขตเพื่อมิให้เชื้อโรคแพร่กระจายไปยังท้องที่อื่น ตามลำดับ นอกจากนี้แล้ว ตามมาตรา 19 เจ้าของสัตว์ภายในเขตโรคระบาด เขตสงสัยว่ามีโรคระบาด และเขตโรคระบาดชั่วคราว มีหน้าที่แจ้งกรณีสัตว์ป่วยหรือตายโดยโรคระบาด หรือไม่ทราบสาเหตุการตายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ สार्वตรกรมปศุสัตว์ หรือสัตวแพทย์ท้องที่ภายใน 12 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่

สัตว์ป่วยหรือตาย และห้ามเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ดังกล่าว ตามที่กำหนดในมาตรา 8
วรรคสองด้วย

จากที่ได้กล่าวมา มาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดใช้หวัดนกในระดับฟาร์ม ทั้งหน้าที่การแจ้งกรณีสัตว์ป่วยหรือตาย และมาตรการควบคุมการเคลื่อนย้าย ยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะควบคุมโรคได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่เกิดโรคระบาดอย่างกรณีการระบาดในรอบแรก การควบคุมโรคทำได้ยาก ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการจัดตั้งฟาร์มและระบบมาตรฐานการเลี้ยงภายในฟาร์ม และยังมี การแพร่กระจายของโรค ส่วนหนึ่งเกิดจากการเคลื่อนย้ายสัตว์ ส่งผลให้เกิดการระบาดในรอบต่อมาอีกหลายรอบ ฉะนั้น จึงต้องมีวิธีการป้องกันโรคเพื่อมิให้เกิดโรคระบาด และวิธีการควบคุมโรคในกรณีที่เกิดการโรคระบาดแล้ว ซึ่งวิธีการดังกล่าวต้องกำหนดโดยกฎหมาย และต้องมีประสิทธิภาพพอในการป้องกันและควบคุมโรค ดังที่จะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1.2 อาหารและยาสัตว์

ในส่วนของอาหารสัตว์อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ในส่วนของยาสัตว์อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510

ทั้งนี้ ประเด็นของอาหารสัตว์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับโรคใช้หวัดนก คือ การควบคุมโรคที่อาจปนเปื้อนมากับอาหารสัตว์ ซึ่งในส่วนนี้ได้มีกฎหมายที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525 กำหนดเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคที่อาจปนเปื้อนมากับอาหารสัตว์ได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งแล้ว ดังที่ทราบกันว่าในประเทศไทยไม่เคยปรากฏการระบาดของโรค อันเนื่องมาจากการปนเปื้อนของเชื้อโรคที่ติดมากับอาหารสัตว์

ส่วนประเด็นของยาสัตว์ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคใช้หวัดนก คือ การใช้วัคซีนใช้หวัดนกในสัตว์ปีก ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยได้ห้ามใช้วัคซีนใช้หวัดนกในสัตว์ปีกทุกชนิด ทั้งนี้ รายละเอียดจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

นอกจากนี้ ในส่วนของยามาเชื้อใช้หวัดนก ซึ่งเป็นวัตถุอันตรายอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ในส่วนนี้จึงมีกฎหมายเข้ามาควบคุมเพียงพอแล้ว

5.1.3 โรงฆ่าชำแหละสัตว์ปีก

โรงฆ่าสัตว์ปีกเพิ่งอยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 ตามพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 บังคับกับไก่ เป็ด และห่านในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2549 แต่เดิมโรงฆ่าสัตว์ปีกไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ และไม่มีกฎหมายควบคุมการฆ่าสัตว์ปีกและจำหน่ายซากสัตว์ปีก และเดิมที่พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย และได้โอนอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2545 โดยกรมปศุสัตว์เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ จากข้อเท็จจริงดังที่ได้กล่าวมาถือว่าพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ยังคงเป็นเรื่องใหม่ในการใช้บังคับกับสัตว์ปีก ส่งผลให้ในทางปฏิบัติการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ประสบกับปัญหา ดังที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้

5.1.3.1 การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กับโรงฆ่าสัตว์ปีก

ตามที่พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ใช้บังคับกับโรงฆ่าสัตว์ปีกเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดบทเฉพาะกาล เพื่อให้ระยะเวลาผู้ประกอบการ โรงฆ่าสัตว์ปีกได้ปรับตัว ฉะนั้นใน วันที่ 23 มีนาคม 2549 ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้บังคับใช้กับ โรงฆ่าสัตว์ปีก ปรากฏว่ายังไม่มีโรงฆ่าสัตว์ปีก โรงใดที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ (แบบ มจส. 2) ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 จึงต้องดำเนินการขึ้นทะเบียน โรงฆ่าสัตว์ปีก ทั้งโรงฆ่าสัตว์ปีกที่ได้มาตรฐานอย่างกรณี โรงฆ่าสัตว์ปีกเพื่อการส่งออก โรงฆ่าสัตว์ปีกของบริษัทขนาดใหญ่ที่ดำเนินธุรกิจไก่เนื้อครบวงจร และโรงฆ่าสัตว์ปีกที่ยังไม่ได้มาตรฐาน ดังนั้น แม้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับ โรงฆ่าสัตว์ปีกแล้ว แต่ยังคงต้องให้เวลาผู้ประกอบการได้ปรับตัว โดยเฉพาะ โรงฆ่าสัตว์ปีกที่ยังไม่ได้มาตรฐานซึ่งเป็นส่วนใหญ่ของโรงฆ่าสัตว์ปีกทั่วประเทศ

5.1.3.2 ปัญหาวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เพิ่งโอนอำนาจหน้าที่มาจากกระทรวงมหาดไทยมายังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2545 ซึ่งเป็นระยะเวลา 4 ปีแล้ว ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อีกทั้งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เพิ่งบังคับใช้กับสัตว์ปีกเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 มาแล้ว ซึ่งในความเป็นจริง โรงฆ่าสัตว์ปีกที่มีอยู่ทั่วประเทศ ยกเว้น โรงฆ่าสัตว์ปีกเพื่อการส่งออกและโรงฆ่าสัตว์ปีกของบริษัทขนาดใหญ่ที่ดำเนินธุรกิจไก่เนื้อครบวงจร กว่าร้อยละ 90 ของโรงฆ่าสัตว์ปีกทั่วประเทศ ยังเป็นโรงฆ่าที่ไม่ได้มาตรฐาน นอกจากนี้ แต่เดิมพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ใช้บังคับกับสัตว์ใหญ่อย่างโค กระบือ แพะ แกะ สุกร ฉะนั้น เมื่อนำมาปรับใช้กับสัตว์เล็กอย่างสัตว์ปีก จึงยังมีวิธีการปฏิบัติที่มีปัญหาอยู่ ทั้งนี้ ปัญหาในทางปฏิบัติในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กับสัตว์ปีก ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากตัวเนื้อหาของพระราชบัญญัติ จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงเนื้อหาของพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ให้เหมาะสมกับชนิดของสัตว์ภายใต้พระราชบัญญัติ ทั้งนี้ รายละเอียดจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1.4 การขนส่ง

การป้องกันและควบคุมโรคระบาดอันเนื่องมาจากการขนส่ง ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 โดยการควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ดังนี้

5.1.4.1 การควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ภายในประเทศ

ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ในส่วนของการควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ภายในประเทศ แยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. หน้าที่ของเจ้าของสัตว์ในการป้องกันโรคระบาด ตามมาตรา 8 วรรคสอง

ท้องที่ที่ซึ่งมิได้ประกาศเป็นเขตปลอด โรคระบาด เขตโรคระบาด เขตสงสัยว่ามีโรคระบาด และเขตโรคระบาดชั่วคราว นอกจากเจ้าของสัตว์มีหน้าที่แจ้งกรณีสัตว์ป่วยหรือตาย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วตามมาตรา 8 วรรคหนึ่งแล้ว เจ้าของสัตว์ยังมีหน้าที่ควบคุมสัตว์ทั้งหมดให้อยู่

ภายในบริเวณที่สัตว์อยู่ หรือภายในบริเวณที่สัตว์ตาย และมีหน้าที่ฝังซากสัตว์ที่ป่วยตายไว้ได้ผิวดินไม่น้อยกว่า 50 เซนติเมตร หากเป็นซากสัตว์ใหญ่ให้พูนดินกลบเหนือระดับผิวดินไม่น้อยกว่า 50 เซนติเมตร ในกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ สารวัตรกรมปศุสัตว์ หรือสัตวแพทย์ไม่มาตรวจซากสัตว์ตามที่แจ้งภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่สัตว์ตาย ตามมาตรา 8 วรรคสองด้วย นอกจากกฎหมายกำหนดให้เจ้าของสัตว์มีหน้าที่ต้องปฏิบัติดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดห้ามมิให้เจ้าของเคลื่อนย้ายสัตว์ป่วย และห้ามเคลื่อนย้าย ซ้ำแผละ หรือกระทำการอย่างใดแก่ซากสัตว์นั้น วัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้เชื้อโรคแพร่กระจาย ซึ่งอาจทำให้เกิดโรคระบาดตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการห้ามเคลื่อนย้ายสัตว์ป่วยหรือซากสัตว์ที่ป่วยตาย ทั้งนี้ การควบคุมการเคลื่อนย้ายเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันและควบคุมการแพร่กระจายของโรค

ข. การเคลื่อนย้ายสัตว์ภายในเขตต่างๆ ตามมาตรา 11- มาตรา 17

ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 กำหนดเขตเกี่ยวกับโรคระบาดสัตว์ไว้ทั้งหมด 4 เขต ดังนี้

- (1) เขตปลอดโรคระบาด ตามมาตรา 11
- (2) เขตโรคระบาด ตามมาตรา 15
- (3) เขตสงสัยว่ามีโรคระบาด ตามมาตรา 15
- (4) เขตโรคระบาดชั่วคราว มาตรา 16

กรณีเขตปลอดโรคระบาด ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 เป็นอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดท้องที่ใดท้องที่หนึ่งทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเขตปลอดโรคระบาด ซึ่งต้องระบุนชนิดของสัตว์และชนิดของโรคระบาดไว้ด้วย ผลของการประกาศท้องที่ใดเป็นเขตปลอดโรคระบาด ในส่วนที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์แล้ว ตามมาตรา 12 ได้กำหนดห้ามเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์เข้าในหรือผ่านเขตปลอดโรคระบาด เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมปศุสัตว์หรือสัตวแพทย์ซึ่งอธิบดีกรมปศุสัตว์มอบหมาย ซึ่งในทางปฏิบัติสัตวแพทย์ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมปศุสัตว์ในการออกหนังสืออนุญาตเคลื่อนย้ายสัตว์ จะต้องตรวจโรคสัตว์หรือซากสัตว์ชนิดนั้นก่อน เมื่อไม่ปรากฏว่าเป็นโรค อธิบดีกรมปศุสัตว์หรือสัตวแพทย์ผู้ซึ่งอธิบดีกรมปศุสัตว์มอบหมาย จึงจะออกใบอนุญัตินำหรือเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ภายในราชอาณาจักร (แบบ ร.4) ให้ วัตถุประสงค์ของการควบคุมการเคลื่อนย้ายดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้เกิดโรคระบาดภายในเขตปลอดโรคระบาด และให้คงไว้ซึ่งภาวะปลอดโรคระบาด ดังจะเห็นได้ว่าการเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ภายในเขตปลอดโรคระบาดทำได้อย่างเสรี ในขณะที่การเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์เข้าในหรือผ่านเขตปลอดโรคระบาด จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือเท่านั้น

กรณีเขตโรคระบาด เขตสงสัยว่ามีโรคระบาด ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 15 เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการประกาศกำหนดเขตท้องที่จังหวัดนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเขตโรคระบาด หรือเขตสงสัยว่ามีโรคระบาด ซึ่งประกาศต้องระบุชนิดสัตว์และชนิดโรคระบาดไว้ด้วย และให้ปิดไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ บ้านกำนัน บ้านผู้ใหญ่บ้าน และที่ชุมนุมชนภายในเขตที่ประกาศ

กรณีเขตโรคระบาดชั่วคราว ตามมาตรา 16 เป็นอำนาจของสัตวแพทย์ในการออกประกาศเป็นหนังสือกำหนดเขตโรคระบาดชั่วคราว หากเห็นว่าโรคระบาดที่ตรวจพบในท้องที่ของตน หรือท้องที่อื่นที่ติดต่อกับท้องที่ของตน จะเกิดการระบาดของโรคออกไป โดยเขตโรคระบาดชั่วคราวมีรัศมีไม่เกิน 5 กิโลเมตร จากสถานที่ที่ตรวจพบโรคระบาด ในประกาศให้ระบุชนิดของสัตว์และชนิดของโรคระบาดไว้ด้วย และให้ปิดไว้ ณ บ้านกำนัน บ้านผู้ใหญ่บ้าน และที่ชุมนุมชนในเขตที่ประกาศดังกล่าว และให้ใช้บังคับได้เพียง 30 วัน นับแต่วันที่ประกาศเป็นเขตโรคระบาดชั่วคราว ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการประกาศเป็นเขตโรคระบาดชั่วคราวดังกล่าว เพื่อความสะดวกและรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์และเพื่อควบคุมโรคระบาด มิให้โรคแพร่กระจายในวงกว้าง ดังจะเห็นได้ว่าสัตวแพทย์เพียงคนเดียวก็สามารถประกาศท้องที่ใดๆ เป็นเขตโรคระบาดชั่วคราวได้แล้ว ทั้งนี้ หากสัตวแพทย์เห็นว่ามีจำเป็นต้องขยายระยะเวลาเกินกว่า 30 วัน ก็จะต้องดำเนินการแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพิจารณาประกาศเป็นเขตโรคระบาดหรือเขตสงสัยว่ามีโรคระบาดตามมาตรา 15 ต่อไป

ทั้งนี้ ในเขตโรคระบาด เขตสงสัยว่ามีโรคระบาด และเขตโรคระบาดชั่วคราว ในส่วนที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ ตามมาตรา 17 ได้กำหนดห้ามมิให้เคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ภายใน เข้าใน หรือออกนอกเขตนั้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากสัตวแพทย์ โดยสัตวแพทย์จะออกใบอนุญาตให้ย้ายสัตว์หรือซากสัตว์เฉพาะภายในเขตเกิดโรคระบาดหรือสงสัยว่ามีโรคระบาด (แบบ ร.3) ให้ วัตถุประสงค์ของการห้ามเคลื่อนย้ายดังกล่าว ทั้งการเคลื่อนย้ายภายใน เข้าใน หรือออกนอกเขต วัตถุประสงค์ของการห้ามเคลื่อนย้ายภายในเขตเพื่อควบคุมสถานการณ์การระบาดของโรคมิให้แพร่กระจายมากกว่าที่เป็นอยู่ ห้ามเคลื่อนย้ายเข้าในเขตเพื่อควบคุมมิให้สัตว์ติดเชื้อโรคเพิ่มมากขึ้น รวมถึงมิให้เกิดการระบาดของโรคอื่นๆ ตามมา และห้ามเคลื่อนย้ายออกนอกเขตเพื่อมิให้เชื้อโรคแพร่กระจายไปยังท้องที่อื่น ตามลำดับ

ก. สัตว์ที่เจ้าของนำไปมาหรือขนส่งโดยยานพาหนะ ตามมาตรา 27

กรณีสัตว์ที่เจ้าของนำไปมาหรือขนส่งโดยยานพาหนะ หากปรากฏว่า

- เป็นโรคระบาดหรือเป็นพาหะของโรคระบาด หรือ
- มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นโรคระบาดหรือพาหะของโรคระบาด

สัตวแพทย์มีอำนาจสั่งกักสัตว์ ณ ที่ที่เห็นสมควรตามความจำเป็น และเจ้าของสัตว์ ต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายดังกล่าว วัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและควบคุม โรคระบาด ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายสัตว์

ง. การเรียกตรวจยานพาหนะ ตามมาตรา 29

หากปรากฏว่าในยานพาหนะ อาคารหรือสถานที่ใด

- มีโรคระบาดหรือพาหะของโรคระบาด หรือ
- มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีโรคระบาดหรือพาหะของโรคระบาด

สัตวแพทย์มีอำนาจเรียกตรวจยานพาหนะ หรือเข้าไปในอาคารสถานที่ และให้เจ้าของยานพาหนะ อาคารหรือสถานที่ให้ความสะดวกแก่สัตวแพทย์ และเฉพาะการเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ที่จะกระทำไ้ระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก ส่วนการเรียกตรวจยานพาหนะสามารถดำเนินการ ได้ตลอดทั้งในเวลากลางวันและกลางคืน ทั้งนี้ การเรียกตรวจยานพาหนะ อาคารหรือสถานที่ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและควบคุม โรคระบาด

จ. การนำสัตว์หรือซากสัตว์ไปยังท้องที่ต่างจังหวัด ตามมาตรา 34

ตามมาตรา 34 กำหนดให้การนำช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุกร น้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์และเอ็มบริโอของสัตว์ดังกล่าว หรือสัตว์ชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือซากสัตว์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ไปยังท้องที่ต่างจังหวัด ต้องได้รับใบอนุญาตจากสัตวแพทย์ประจำท้องที่ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวยังคงมีช่องว่าง เนื่องจากสัตว์ตามมาตรา 34 ไม่ครอบคลุมถึงสัตว์ปีก โดยเฉพาะไก่เนื้อเนื่องจากกฎกระทรวง ฉบับที่ 41 (พ.ศ. 2542) และกฎกระทรวง ฉบับที่ 46 (พ.ศ. 2544) ออกตามความในพระราชบัญญัติ โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ในข้อ 2 กำหนดว่า “ผู้ใดประสงค์จะนำช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุกรหรือน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์หรือเอ็มบริโอของสัตว์เหล่านี้ หรือซากสัตว์ดังกล่าว หรือนากวาง นากหญ้า และหมูป่า หรือซากสัตว์ดังกล่าว ไปยังท้องที่ต่างจังหวัด ให้ยื่นคำขอต่อสัตวแพทย์ประจำท้องที่” ซึ่งยังไม่รวมถึงการนำสัตว์ปีกหรือซากสัตว์ปีกไปยังท้องที่ต่างจังหวัด จนกระทั่งได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดการควบคุมการนำสัตว์หรือซากสัตว์ไปยังท้องที่ต่างจังหวัด พ.ศ. 2548 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2548 ได้ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 41 (พ.ศ. 2542) และกฎกระทรวง ฉบับที่ 46 (พ.ศ. 2544) ออกตามความในพระราชบัญญัติ โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 กำหนดให้ผู้ประสงค์จะนำสัตว์หรือซากสัตว์ดังต่อไปนี้

(1) ช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุกร หรือน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์หรือเอ็มบริโอของสัตว์เหล่านี้

(2) กวาง นากหญ้า หมูป่า

(3) นก ไก่ เป็ด ห่าน รวมถึงไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์

ไปยังท้องที่ต่างจังหวัด ต้องยื่นคำขอต่อสัตวแพทย์ประจำท้องที่ ซึ่งสัตวแพทย์จะพิจารณาอนุญาตหลังจากได้มีการตรวจทำลายเชื้อ โรคระบาดตามระเบียบของกรมปศุสัตว์แล้ว ซึ่งการควบคุมการนำสัตว์ปีกไปยังท้องที่ต่างจังหวัดดังกล่าว เป็นวิธีการหนึ่งในการป้องกันและควบคุมโรคใช้หวัคนกให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ฉ. การนำสัตว์ผ่านด่านกักสัตว์ ตามมาตรา 35

ตามมาตรา 35 กำหนดให้การนำสัตว์ผ่านด่านกักสัตว์จะต้องปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งได้แก่กฎกระทรวง ฉบับที่ 42 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 กำหนดให้การนำช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุกร กวาง และนากอหู่ผ่านด่านกักสัตว์ ประการแรก โดยวิธีไล่ต้อน หรือลำเลียงโดยยานพาหนะเมื่อถึงด่านกักสัตว์ให้ยื่นคำขอต่อสัตวแพทย์ประจำท้องที่ที่นำสัตว์นั้นมา ประการที่สอง โดยวิธีลำเลียงโดยยานพาหนะรวดเร็วถึงปลายทาง ให้ยื่นคำขอต่อสัตวแพทย์ประจำท้องที่ต้นทางที่จะลำเลียงสัตว์นั้นพร้อมด้วยใบอนุญาตให้นำสัตว์ไปยังท้องที่ต่างจังหวัดของสัตวแพทย์ประจำท้องที่ที่นำสัตว์นั้นมา ทั้งนี้เมื่อสัตวแพทย์ได้รับคำขอแล้วจะพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต และออกใบสำคัญค่าทำลายเชื้อโรคผ่านด่านกักสัตว์ เมื่อได้มีการตรวจและทำลายเชื้อ โรคระบาดตามระเบียบของกรมปศุสัตว์ นอกจากนี้ สัตว์ที่อยู่ในระหว่างการกักตรวจของสัตวแพทย์ ให้เจ้าของเป็นผู้ควบคุมดูแลรับผิดชอบ และออกค่าใช้จ่ายเองทั้งสิ้น วัตถุประสงค์ของการควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์เพื่อป้องกันและควบคุมโรคระบาด อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงฉบับนี้ยังไม่ครอบคลุมถึงการเคลื่อนย้ายสัตว์ปีกผ่านด่านกักสัตว์ จึงยังคงเป็นช่องว่างของกฎหมายที่จะต้องมีการออกกฎกระทรวงแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติกรณีนำสัตว์ผ่านด่านกักสัตว์ ให้รวมถึงสัตว์ปีกต่างๆ โดยเฉพาะไก่เนื้อด้วย

5.1.4.2 การควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ระหว่างประเทศ

ก. การนำเข้า นำออกนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ตามมาตรา 31-มาตรา 32

ตามมาตรา 31 กำหนดห้ามมิให้นำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมปศุสัตว์หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมปศุสัตว์มอบหมาย และตามมาตรา 32 การนำเข้า นำออกหรือนำผ่านราชอาณาจักร ซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ได้แก่ กฎกระทรวงว่าด้วยการนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ พ.ศ. 2544 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ วัตถุประสงค์เพื่อป้องกันควบคุมโรคระบาดจากการนำเข้า นำผ่านราชอาณาจักร ซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ และเพื่อคุ้มครองสุขภาพสัตว์ และสุขอนามัยของผู้บริโภค ส่วนกรณีการนำออกก็ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์นี้ เพื่อส่งออกเนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์

จากสัตว์ไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับการค้าสินค้าปศุสัตว์ในระดับระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี

ข. การส่งสัตว์หรือซากสัตว์ไปจำหน่ายต่างประเทศ ตามมาตรา 36

ตามมาตรา 36 กำหนดให้การส่งสัตว์หรือซากสัตว์ไปจำหน่ายยังต่างประเทศต้องปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ 29 (พ.ศ. 2534) และกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 กำหนดหลักเกณฑ์การส่งสัตว์หรือซากสัตว์ไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ซึ่งครอบคลุมสัตว์ทุกชนิดรวมถึงสัตว์ปีกด้วย

จากที่กล่าวมาในมุมมองของภาคการผลิต ตั้งแต่ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ปีก ยังไม่มีกฎหมายเข้าไปควบคุมการจัดตั้งฟาร์มและการกำหนดมาตรฐานฟาร์มโดยตรง ส่วนอาหารและยาสัตว์นั้นถือว่ามีความกฎหมายควบคุมได้มีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งแล้ว แต่ในส่วนของโรงฆ่าชำแหละสัตว์ปีกนั้น เพิ่งมีพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เข้ามาควบคุมตามพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 บังคับแก้ไข เปิด และห้าม ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2549 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ยังเป็นเรื่องใหม่อยู่มากเมื่อนำมาบังคับใช้กับโรงฆ่าสัตว์ปีก จึงมีปัญหาในทางเนื้อหาของกฎหมายและในการบังคับใช้ ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 6 ส่วนการขนส่งนั้น การควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ กฎหมายได้เข้ามาควบคุมไว้ดีเพียงพอแล้ว ทั้งนี้ เพื่อควบคุมโรคที่อาจเกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายสัตว์ปีกและซากสัตว์ปีก แต่กรณีการนำสัตว์ปีกผ่านด่านกักสัตว์ตามมาตรา 35 กฎกระทรวงฉบับที่ 42 (พ.ศ. 2542) ยังไม่ครอบคลุมถึงสัตว์ปีก ซึ่งในส่วนนี้จะต้องมีการออกกฎกระทรวงแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติกรณีนำสัตว์ปีกผ่านด่านกักสัตว์ ต่อไป

5.2 ภาคการตลาด

5.2.1 อุตสาหกรรมการเลี้ยงไก่เนื้อเพื่อการบริโภคภายในประเทศ

ปัญหาอุปสรรคทางกฎหมายในภาคการตลาดของอุตสาหกรรมเลี้ยงไก่เนื้อเพื่อการบริโภคในประเทศไทย มีดังนี้

5.2.1.1 การค้าสัตว์ปีกและซากสัตว์ปีก

แต่เดิมพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 หมวด 4 การควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ ควบคุมเฉพาะการค้าสัตว์และซากสัตว์ประเภทข่าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุกร หรือสัตว์ชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งไม่รวมถึงสัตว์ปีก โดยเฉพาะไก่เนื้อ จนกระทั่ง

ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติหมวด 1 หมวด 2 หมวด 3 หมวด 4 และหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 บังคับแก่สัตว์ปีกจำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน และไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ พ.ศ. 2549 บังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 การค้าสัตว์ปีกและซากสัตว์ปีกจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้ อย่างไรก็ตาม มาตรา 21 ได้กำหนดว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดทำการค้า ช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุกร หรือสัตว์ชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือซากสัตว์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน” ซึ่งตามกฎกระทรวงกำหนดการควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ผู้ประสงค์จะทำการค้า ช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุกร กวาง นากหญา สุนัข และแมว หรือซากสัตว์ดังกล่าวและซากไก่ เป็ด และห่านที่จะส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้ทำการค้าสัตว์หรือซากสัตว์ (แบบ ร.10) ต่อนายทะเบียน ทั้งนี้ กฎกระทรวงดังกล่าวยังไม่รวมถึงการค้าสัตว์และซากสัตว์ปีกจำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน และไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมให้การค้าสัตว์ปีกจำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน และไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ จะต้องได้รับใบอนุญาตให้ทำการค้าสัตว์หรือซากสัตว์ (แบบ ร.10) จากนายทะเบียน หากเมื่อร่างกฎกระทรวงกำหนดการควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ พ.ศ. มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว การค้าสัตว์ปีกและซากสัตว์ปีกจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตเท่านั้น ทั้งนี้ การควบคุมการค้าสัตว์ปีกและซากสัตว์ปีกเป็นการควบคุมเฉพาะการค้าในลักษณะคนกลางเท่านั้น แต่กรณีเกษตรกรหรือผู้ประกอบการเลี้ยงไก่ เป็นผู้ซื้อขายสัตว์หรือซากสัตว์ที่เลี้ยงเอง กฎหมายไม่ครอบคลุมถึง ในส่วนนี้จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายมาควบคุมในส่วนของเกษตรกรหรือผู้ประกอบการ จะต้องขึ้นทะเบียนผู้เลี้ยงสัตว์ปีก มีกฎหมายกำหนดที่ตั้งฟาร์ม ต้องเข้าระบบมาตรฐานฟาร์มตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในส่วนนี้เป็นส่วนของภาคการผลิต ซึ่งจะต้องผ่านการควบคุมของกฎหมายมาแล้ว เมื่อมาสู่ส่วนของภาคการตลาดจึงต้องมีกฎหมายเข้ามาควบคุมการค้าสัตว์ปีกและซากสัตว์ปีก ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงสอดคล้องของกฎหมายแต่ละฉบับในแต่ละห่วงโซ่การผลิต แต่ในความเป็นจริงปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งฟาร์มและกำหนดมาตรฐานฟาร์ม ส่วนกฎหมายควบคุมการค้าสัตว์ปีกและซากสัตว์ปีกเพิ่งใช้บังคับเมื่อ 23 มีนาคม 2549 มาตรา 21 ตามพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติหมวด 1 หมวด 2 หมวด 3 หมวด 4 และหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 บังคับแก่สัตว์ปีกจำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน และไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ พ.ศ. 2549 และยังคงแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดการควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ พ.ศ. 2546 ให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงยังเป็นช่องว่างของกฎหมายที่จำเป็นต้องรีบเร่งบัญญัติกฎหมายในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งฟาร์มและกำหนดมาตรฐานฟาร์ม และร่างกฎกระทรวงกำหนดการควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ พ.ศ. เพื่อให้สอดคล้องกับการบังคับใช้หมวด 4 การควบคุมการค้าสัตว์หรือซากสัตว์ ตามพระราชบัญญัติโรคระบาด พ.ศ. 2499 กับสัตว์ปีกจำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน และไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ ต่อไป

ซึ่งนอกจากส่งผลให้รัฐเข้าไปควบคุมตรวจสอบการประกอบกิจการและสามารถตรวจสอบย้อนกลับเนื้อสัตว์ปีกและผลิตภัณฑ์จากสัตว์ปีกไปยังผู้ผลิตทุกห่วงโซ่การผลิตตามหลักจากไร่นาสู่โต๊ะอาหาร (From Farm to Table) ได้แล้ว ผู้บริโภคยังได้บริโภคอาหารที่มาจากสัตว์ที่ปลอดภัยและปลอดภัยต่อการบริโภค ซึ่งท้ายที่สุดย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคได้ว่าเนื้อไก่เป็นอาหารที่ปลอดภัยที่สุด เนื่องจากผ่านการควบคุมตรวจสอบโดยรัฐ และสามารถตรวจสอบย้อนกลับไปยังผู้ผลิตได้ทุกขั้นตอนการผลิตตามที่กฎหมายกำหนด

5.2.1.2 การควบคุมการฆ่าสัตว์ปีกและจำหน่ายเนื้อสัตว์ปีก

การควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ซึ่งแต่เดิมพระราชบัญญัตินี้ ไม่ใช่บังคับกับสัตว์ปีก เนื่องจากคำนิยามตามมาตรา 4 คำว่า “สัตว์” หมายความว่า สัตว์ที่มีไข่สัตว์ป่า และหมายความเฉพาะโค กระบือ แพะ แกะ สุกร และสัตว์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งไม่รวมถึงสัตว์ปีก ต่อมาจึงได้มีการออกกฎกระทรวง (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ไก่ เป็ด และห่าน เป็นสัตว์ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 แต่ทั้งนี้ แม้ได้มีการออกกฎกระทรวงดังกล่าวมาบังคับใช้กับสัตว์ปีกจำพวกไก่ เป็ด และห่าน ตั้งแต่ปี 2536 แต่ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 มาตรา 2 วรรคสองกำหนดว่า “พระราชบัญญัตินี้จะให้ใช้บังคับในท้องที่ใดเกี่ยวกับสัตว์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กำหนดการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้กับสัตว์อื่นไว้ถึง 2 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

ขั้นตอนที่ 1 ออกกฎกระทรวงกำหนดสัตว์อื่นให้เป็นสัตว์ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

ขั้นตอนที่ 2 ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ในท้องที่ใดสำหรับสัตว์อื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2536) ใช้บังคับเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2536 แต่ยังไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกาบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ในท้องที่ใดสำหรับสัตว์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงเป็นการดำเนินการเพียงขั้นตอนที่ 1 เท่านั้น ยังไม่ได้ดำเนินการในขั้นตอนที่ 2 สัตว์ปีกจำพวกไก่ เป็ด และห่าน จึงยังไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 จนกระทั่งได้มีการดำเนินการในขั้นตอนที่ 2 โดยได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 บังคับแก่ไก่ เป็ด และห่าน ในทุกท้องที่ทั่ว

ราชอาณาจักร พ.ศ. 2549 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 ฉะนั้น สัตว์ปีกจำพวก ไก่ เป็ด และห่าน จึงเป็นสัตว์ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 และต้องอยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้นยังคงเกิดปัญหา ในทางปฏิบัติกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กับสัตว์ปีกบางประการ ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

ก. การขออนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ปีก โรงพักสัตว์ปีก และการฆ่าสัตว์ปีก

เนื่องจาก แต่เดิมพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 บังคับใช้กับการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ประเภทสัตว์ใหญ่ ไม่บังคับใช้กับสัตว์ปีก กระทั่งมีการออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 บังคับแก่ไก่ เป็ด และห่าน ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2549 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 และไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดเวลาให้ผู้ประกอบการได้ปรับตัว และดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ภายในระยะเวลาที่กำหนด ส่งผลให้ ณ วันที่ 23 มีนาคม 2549 โรงฆ่าสัตว์ปีกทั้งเพื่อการส่งออกและบริโภคภายในประเทศ ทั้งโรงฆ่าสัตว์ปีกขนาดใหญ่ กลาง เล็ก เป็นโรงฆ่าสัตว์ปีกที่ไม่ได้รับอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 27 แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงเป็นที่รู้กันอยู่โดยทั่วไปว่า การประกอบธุรกิจฆ่าสัตว์ปีกเกิดขึ้นและดำเนินอยู่มาก่อน ในขณะที่กฎหมายเข้ามาควบคุมการประกอบธุรกิจการฆ่าสัตว์ปีกและจำหน่ายสัตว์ปีกในภายหลัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของผู้บริโภคให้ได้บริโภคเนื้อสัตว์ที่ปลอดโรค ปลอดสารตกค้าง มีความปลอดภัยต่อการบริโภค ฉะนั้น ทางออกสำหรับทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการ โรงฆ่าสัตว์ปีกภาคเอกชน และผู้บริโภคซึ่งเป็นสาธารณชน จะต้องดำเนินการอย่างไรให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และขณะเดียวกันเป็นธรรมกับทุกฝ่าย มิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้รับผลกระทบมากเกินไป โดยเฉพาะผู้ประกอบการซึ่งได้รับกระทบโดยตรงจากการออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 บังคับแก่ไก่ เป็ด และห่าน ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2549 ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรดำเนินการขึ้นทะเบียนโรงฆ่าสัตว์ปีกทั่วประเทศ เพื่อกำหนดระยะเวลาให้ผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์ปีก ดำเนินการขออนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ต่อไป

ข. การประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์

ตามมาตรา 24 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อได้ฆ่าสัตว์แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดนำเนื้อสัตว์ออกจากโรงฆ่าสัตว์ก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประทับตรารับรองให้จำหน่ายที่เนื้อสัตว์นั้นแล้ว”

ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ประทับตรารับรองที่เนื้อสัตว์ วัตถุประสงค์เพื่อให้พนักงานตรวจโรคสัตว์ได้ตรวจโรค หากเนื้อสัตว์นั้นเป็นโรคหรือมีลักษณะที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นอาหารตามที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดโรคระบาด โรคหรือลักษณะของสัตว์หรือเนื้อสัตว์ที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้เนื้อสัตว์นั้นเป็นอาหาร พ.ศ. 2546 พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำลายเนื้อสัตว์นั้นเสียทั้งหมดหรือบางส่วน หรือจัดทำให้เป็นเนื้อสัตว์ที่ควรใช้เป็นอาหารก่อนได้ตาม มาตรา 24 วรรคสอง แต่หากเนื้อสัตว์นั้นไม่เป็นโรคและเหมาะสมต่อการบริโภค พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะประทับตรารับรองให้จำหน่ายที่เนื้อสัตว์ เพื่อให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเนื้อสัตว์นั้นได้ผ่านการตรวจสอบและรับรองแล้ว

อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 บังคับใช้กับสัตว์ปีกจำพวก ไก่ เป็ด และห่าน ตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม 2549 แล้ว การประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ้าง เนื่องจากแต่เดิมพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 บังคับใช้กับสัตว์ใหญ่อย่างโค กระบือ แพะ แกะ สุกร การประทับตราให้จำหน่ายเนื้อสัตว์สามารถทำได้โดยประทับตราที่ชิ้นส่วนเนื้อสัตว์นั้น แต่เมื่อพระราชบัญญัตินี้บังคับใช้กับสัตว์ปีกซึ่งเป็นสัตว์เล็ก การประทับตรารับรองต้องประทับตราที่ชิ้นส่วนของสัตว์ปีก หรือประทับที่ตัวสัตว์ปีกที่เดียว นอกจากนี้ กรณีสัตว์ปีกเพื่อการส่งออก หากประทับที่เนื้อสัตว์ปีกอาจไม่เป็นที่ยอมรับของประเทศคู่ค้า และการฆ่าสัตว์ปีกในแต่ละวันนั้นมีจำนวนมาก โดยเฉพาะโรงฆ่าขนาดใหญ่ อีกทั้งโดยทั่วไปแล้วการจำหน่ายเนื้อสัตว์ปีก โดยเฉพาะไก่เนื้อ ส่วนมากชำแหละขายเป็นชิ้นส่วนต่างๆ ในทางปฏิบัติจึงไม่สามารถประทับตราที่เนื้อสัตว์ปีกได้ทุกชิ้นส่วน ต่างกับสัตว์ใหญ่อย่างโค กระบือ แพะ แกะ สุกร สามารถประทับตราชิ้นส่วนที่ชำแหละได้ ดังนั้น กรณีการประทับตราเนื้อสัตว์ปีกเห็นควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกเป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 24 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 35 กำหนดวิธีการประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ปีก โดยเฉพาะเนื้อสัตว์ปีกที่ชำแหละเป็นชิ้นส่วนควรมีวิธีการอย่างไร ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเพียงระบุไว้ที่บรรจุภัณฑ์ว่าเนื้อสัตว์ดังกล่าวได้ผ่านการตรวจรับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ได้ ก็ถือว่าเพียงพอและไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว

ค. การเก็บอากรและค่าธรรมเนียม โรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์

หากเมื่อโรงฆ่าสัตว์ปีกเป็นโรงฆ่าที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 แล้ว การฆ่าสัตว์ปีกในโรงฆ่าสัตว์จะต้องเสียอากรฆ่าสัตว์ (กรณีฆ่าในโรงฆ่าสัตว์เอกชน) หรือเสียค่าอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ (กรณีฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ของราชการส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี) ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2536) ออกตามความใน

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้การฆ่าสัตว์ปีก (ไก่ เป็ด และห่าน) เพื่อส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้รับยกเว้น อากรการฆ่าสัตว์ ส่วนการฆ่าสัตว์ปีกเพื่อการบริโภคภายในประเทศต้องเสียค่าอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าควรยกเว้นอากรการฆ่าสัตว์ รวมทั้งค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ สำหรับการฆ่าสัตว์ปีกเพื่อการบริโภคภายในประเทศ เช่นเดียวกับการยกเว้นอากรการฆ่าสัตว์สำหรับสัตว์ปีกเพื่อการส่งออก ทั้งนี้ เพื่อจูงใจให้มีการฆ่าสัตว์ปีกในโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐาน ให้มีการตรวจโรคในสัตว์ปีก ทั้งก่อนฆ่าและหลังฆ่า เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับบริโภคเนื้อไก่ที่ปลอดภัยและปลอดภัยต่อการบริโภค

5.2.1.3 การควบคุมคุณภาพเนื้อสัตว์ปีกและผลิตภัณฑ์จากสัตว์ปีก

การควบคุมคุณภาพเนื้อสัตว์ปีกและผลิตภัณฑ์จากสัตว์ปีก มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวม 2 ฉบับ ดังนี้

ก. พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 กำหนดค่านิยามของคำว่าเนื้อสัตว์ไว้ ดังนี้ “เนื้อสัตว์ หมายความว่า เนื้อหรือส่วนอื่นของสัตว์ที่ตายแล้ว ซึ่งมิได้ปรุงแต่งให้เป็นอาหารหรือมิได้ปรุงแต่งเพื่อให้งอกอยู่ไม่เน่าเสีย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะอยู่ในร่างแห่งสัตว์นั้นหรือชำแหละแล้ว” จากค่านิยามพระราชบัญญัตินี้จึงควบคุมคุณภาพของเนื้อสัตว์ปีก เฉพาะที่มิได้ปรุงแต่งเป็นอาหารหรือปรุงสุก และยังคงสภาพของซากสัตว์อยู่ โดยควบคุมคุณภาพของเนื้อสัตว์ปีก ตั้งแต่การฆ่าต้องฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ปีกที่ได้รับอนุญาต ซึ่งต้องผ่านการตรวจโรคทั้งก่อนฆ่าและหลังฆ่า และมีการตรวจเนื้อสัตว์และประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ได้

ข. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ได้เข้ามาควบคุมคุณภาพของเนื้อสัตว์ปีกและผลิตภัณฑ์สัตว์ปีก ทั้งที่ยังมิได้แปรรูปปรุงสุกและที่ได้แปรรูปปรุงสุกแล้ว ตามค่านิยามของคำว่า “อาหาร” ตามมาตรา 4 (2) “วัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้หรือใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตอาหาร รวมถึงวัตถุเจือปนอาหาร สี และเครื่องปรุงแต่งกลิ่นรส”

ดังนั้น การควบคุมคุณภาพเนื้อสัตว์ปีกและผลิตภัณฑ์ จึงมีกฎหมายเข้ามาคุมถึง 2 ฉบับ คือ ประการแรก พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ควบคุมคุณภาพของเนื้อสัตว์ปีกที่ยังมิได้แปรรูปปรุงสุก หรือเนื้อสัตว์ปีกที่ยังคงสภาพของซากสัตว์อยู่ ในขณะที่พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ควบคุมคุณภาพของเนื้อสัตว์ปีกทั้งที่ได้และมิได้แปรรูปปรุงสุก

5.2.1.4 มาตรฐานการรับรองคุณภาพเนื้อสัตว์ปีกและผลิตภัณฑ์จากสัตว์ปีก

เมื่อเนื้อสัตว์ปีกที่ยังมีชีวิตแปรรูปปรุงสุกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เนื้อสัตว์ปีกที่ยังมีชีวิตแปรรูปปรุงสุกและที่ได้แปรรูปปรุงสุกแล้วอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ขึ้นตอนต่อไป จะต้องทำอะไรให้ผู้บริโภคทราบว่าเนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์ปีกมีความปลอดภัยจริง ฉะนั้น สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร มาตรฐานสินค้าเกษตรอินทรีย์ และมาตรฐานระบบสำหรับสินค้าเกษตรและอาหารให้มีมาตรฐานที่ชัดเจนและเหมาะสม เพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรและอาหารให้ได้มาตรฐานความปลอดภัย สร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน และเพิ่มศักยภาพการแข่งขันในตลาดโลก ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ได้กำหนดเครื่องหมายรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและมาตรฐานระบบสำหรับแสดงสินค้าเกษตรหรือระบบไว้ ซึ่งเครื่องหมายดังกล่าวย่อมสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคได้ว่าอาหารดังกล่าวมีความปลอดภัยอย่างแท้จริง แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ยังไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย สาเหตุจากการไปทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานต่างๆ ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เอง นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ยังทับซ้อนกับอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานอื่นๆ เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.)) กระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าต่างประเทศ) และกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) การก่อตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ รวมทั้งความพยายามในการออกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. จึงเป็นการรวมอำนาจหน่วยงานผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับสินค้าเกษตรจากหลายหน่วยงาน มาอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติเพียงหน่วยงานเดียว (Single Agency) หากได้มีการแก้ไขความทับซ้อนของหน่วยงานต่างๆ ได้แล้ว ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. จึงมีโอกาที่จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ ทั้งนี้ ย่อมเป็นการปฏิวัติและยกระดับปลอดภัยอาหารในสินค้าเกษตรครั้งใหญ่ของไทย

5.2.1.5 ตลาดและสถานที่จำหน่ายสัตว์ปีก

ตลาดและสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ปีกในประเทศไทยแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

(1) ห้างสรรพสินค้า (supermarket)

การวางจำหน่ายเนื้อสัตว์ปีกทำโดยบรรจุในกล่องโฟมและหุ้มด้วยพลาสติกใสวางจำหน่ายในชั้นแช่เย็นตลอดเวลา และการวางจำหน่ายเป็นชิ้นส่วนต่างๆ ผู้ซื้อสามารถเลือกโดยใช้

กิมคิบชื้นส่วนของเนื้อไก่ที่แช่เย็นไว้ เพื่อนำมาใส่ในถุงและนำไปแช่แข็งเพื่อชำระราคาต่อไป การวางจำหน่ายเนื้อสัตว์ปีกในห้างสรรพสินค้าเป็นระดับที่ได้มาตรฐาน มีการแช่เย็นเนื้อสัตว์ปีกตลอดเวลา มีโอกาสปนเปื้อนของเชื้อโรคจากสิ่งแวดล้อมไปยังเนื้อสัตว์ปีกน้อย และโอกาสปนเปื้อนของเชื้อโรคจากเนื้อสัตว์ปีกมายังผู้บริโภคเกิดขึ้นได้น้อย เนื่องจากผู้บริโภคแทบจะไม่สัมผัสกับเนื้อสัตว์ปีกในขณะที่เลือกซื้อเลย

(2) ตลาดสด

การวางจำหน่ายเนื้อสัตว์ปีกไม่มีการบรรจุในกล่องโฟมและปิดด้วยพลาสติกใส อย่างไรก็ตามการวางจำหน่ายในห้างสรรพสินค้า แต่วางขายโดยวางชิ้นส่วนต่างๆของสัตว์ปีก บนน้ำแข็งบดอัดแน่น ผู้บริโภคเลือกซื้อโดยใช้มือสัมผัสกับเนื้อสัตว์ปีกโดยตรง การวางจำหน่ายในตลาดสดมีโอกาสนปนเปื้อนของเชื้อโรคต่างๆ มายังเนื้อสัตว์ปีกสูง เนื่องจากเนื้อสัตว์ปีกวางอยู่บนน้ำแข็ง ซึ่งอุณหภูมิไม่สม่ำเสมอ อาจเกิดการเจริญเติบโตของเชื้อโรคและมีโอกาสได้รับเชื้อโรคจากสิ่งแวดล้อมในตลาดสด และผู้บริโภคมีโอกาสปนเปื้อนเชื้อโรคจากเนื้อสัตว์ปีกสูงเนื่องจากสัมผัสกับเนื้อสัตว์ปีกโดยตรง

ทั้งนี้ การควบคุมคุณภาพของซากสัตว์ปีกในสถานที่จำหน่ายโดยเฉพาะในตลาดสด กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 กำหนดการควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ โดยผู้ประกอบการค้าสัตว์และซากสัตว์ต้องได้รับใบอนุญาตให้ทำการค้าสัตว์หรือซากสัตว์ (แบบ ร.10) แต่ทั้งนี้ ต้องรอให้มีการออกร่างกฎกระทรวงกำหนดการควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ พ.ศ. กำหนดให้การค้าสัตว์ปีกและซากสัตว์ปีกจำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน และไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับใบอนุญาต
2. พระราชบัญญัติควบคุมการค้าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ควบคุมคุณภาพของเนื้อสัตว์ปีก ครอบคลุมตั้งแต่การแปรรูปปรุงสุก ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้
3. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เนื้อสัตว์ปีกที่ยังมิได้แปรรูปปรุงสุกและที่ได้แปรรูปปรุงสุกแล้ว เป็น “อาหาร” ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้
4. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ครอบคลุมสุขอนามัยในตลาดสด ฉะนั้น การจำหน่ายเนื้อสัตว์ปีกโดยเฉพาะในตลาดสด จึงเกี่ยวข้องกับกฎหมายถึง 4 ฉบับด้วยกัน และเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ 2 กระทรวง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ซึ่งควบคุมการออกใบอนุญาตให้ทำการค้าสัตว์หรือซากสัตว์ (แบบ ร. 10) และพระราชบัญญัติควบคุมการค้าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ซึ่งควบคุมตรวจสอบเนื้อสัตว์ที่ยังคงสภาพของซากสัตว์อยู่ ยังมิได้แปรรูปปรุงสุก ส่วนกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ซึ่ง

ควบคุมตรวจสอบคุณภาพของเนื้อสัตว์ทั้งที่ยังคงสภาพซากสัตว์และที่ได้แปรรูปปรุงสุกแล้ว และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งควบคุมดูแลสุขอนามัยในตลาดสด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วหากการดำเนินการใดๆ มีหน่วยงานเข้าไปรับผิดชอบมากกว่า 1 หน่วยงานขึ้นไป แต่ละหน่วยงานมักถกเถียงกันว่าส่วนใดบ้างที่หน่วยงานตนรับผิดชอบ และคำตอบที่ได้ คือ ทั้ง 2 หน่วยงานต่างรับผิดชอบด้วยกัน ซึ่งเป็นการทับซ้อนของกฎหมาย แต่การที่กฎหมายทับซ้อนกัน นั้น ผลที่ได้มิใช่ทั้ง 2 หน่วยงานต่างแย่งกันทำงาน แต่ผลที่ได้คือไม่มีใครทำงานในส่วนที่ทับซ้อน นั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ยังลังเลอยู่ว่าตนมีอำนาจที่จะดำเนินการตาม กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบในหน่วยงานของตนหรือไม่ กลายเป็นว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ลงไป ควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายในส่วนที่มีกฎหมายทับซ้อนส่วนนั้น

จากที่ได้กล่าวมาในมุมมองของภาคการตลาดในอุตสาหกรรมการเลี้ยงไก่เนื้อเพื่อการบริโภคภายในประเทศ ยังคงมีช่องว่างของกฎหมายในหลายประการ ประการแรก การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ยังเป็นเรื่องใหม่อยู่มากในการ บังคับใช้กับสัตว์ปีก และมีปัญหาในส่วนของเนื้อหาของกฎหมายบางประการในการบังคับใช้กับ สัตว์ปีก ประการที่สอง ตลาดและสถานที่จำหน่ายสัตว์ปีก โดยเฉพาะการควบคุมคุณภาพเนื้อสัตว์ ปีกในตลาดสด ยังมีการทับซ้อนของกฎหมาย และหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ทำให้เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายในระดับพื้นที่ ยังลังเลเกี่ยวกับอำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในความ รับผิดชอบของหน่วยงานตน ทำให้การควบคุมตรวจสอบคุณภาพเนื้อสัตว์ปีกในตลาดสด จึงยังไม่เป็นผลเท่าที่ควร ประการสุดท้าย การรับรองคุณภาพของซากสัตว์ปีกยังไม่มียกกฎหมายมาใช้บังคับ โดยตรง ยังคงเป็นร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ซึ่งยังไม่มียกบังคับใช้เป็น กฎหมาย แม้ปัจจุบันได้มีการรณรงค์ให้ใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐาน (Q Mark) แล้วก็ตาม แต่ยังเป็นมาตรการสมัครใจของผู้ประกอบการ และการใช้เครื่องหมายดังกล่าวยังไม่แพร่หลายมากนัก

5.2.2 อุตสาหกรรมการเลี้ยงไก่เนื้อเพื่อการส่งออก

ตลาดส่งออกสินค้าไก่เนื้อที่สำคัญของไทย ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และสหภาพ ยุโรปตามลำดับ อย่างไรก็ตาม จากเหตุการณ์วิกฤตโรคไข้หวัดนกตั้งแต่วันที่ 23 มกราคม 2547 ส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถส่งออกไก่สดแช่แข็งไปยังตลาดหลักทั้ง 2 แห่งได้ ดังนี้

ก. ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดห้ามนำเข้าสินค้าไก่สดแช่แข็งจากไทย แต่อนุญาตให้ นำเข้าไก่ปรุงสุกได้โดยต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด Animal Health Requirement for heat-processed poultry meat and its products to be exported to Japan ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวประเทศญี่ปุ่นได้

ออกมาบังคับใช้กับไก่ปรุงสุกที่ส่งออกจากประเทศไทย โดยเฉพาะ ตามคำนิยามในข้อ 2 (7) ซึ่งให้คำนิยามของประเทศผู้ส่งออกว่า หมายถึง ประเทศไทย (The Exporting country is the Kingdom of Thailand)

ข. สหภาพยุโรป

นับแต่วันที่ 23 มกราคม 2547 ซึ่งเป็นวันที่รัฐบาลไทยประกาศยืนยันอย่างเป็นทางการเป็นการพบการระบาดของเชื้อไข้หวัดนกชนิดรุนแรง (Highly Pathogenic Avian Influenza : HPAI) ชนิด H5N1 สหภาพยุโรปซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าสำคัญได้กำหนดห้ามนำเข้าไก่สดแช่แข็งจากไทย ดังนี้

1. คำวินิจฉัยที่ 2004/84/EC ลงวันที่ 23 มกราคม 2547 (Commission Decision 2004/84/EC of 23 January 2004 concerning protection measures relating to avian influenza in Thailand) โดยมีผลห้ามนำเข้าไก่สดแช่แข็งจากประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 23 มกราคม 2547 – วันที่ 30 กันยายน 2548

2. คำวินิจฉัยที่ 2005/692/EC ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2548 (Commission Decision 2005/692/EC of 6 October 2005 concerning certain protection measures in relation to avian influenza in several third countries) กำหนดห้ามนำเข้าไก่สดแช่แข็งจากประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2548 – 30 กันยายน 2549

3. คำวินิจฉัยที่ 2006/521/EC ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2549 (Commission Decision 2006/521/EC of 25 July 2006 amending Commission Decision 2005/692/EC, 2005/733/EC and 2007/7/EC as regards certain protection measures in relation to highly pathogenic avian influenza) กำหนดห้ามนำเข้าไก่สดแช่แข็งจากประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2549 – 31 ธันวาคม 2550

ทั้งนี้ หากประเทศไทยยังไม่มีมาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกที่ตีพอ หลังจากวันที่ 31 ธันวาคม 2550 อาจมีการออกคำวินิจฉัยฉบับใหม่เพื่อขยายระยะเวลาห้ามนำเข้าไก่สดแช่แข็งจากประเทศไทยต่อไปอีกก็ได้

จากวิกฤตการณ์โรคไข้หวัดนกดังกล่าวทำให้อุตสาหกรรมการเลี้ยงไก่เนื้อเพื่อการส่งออก ไม่สามารถส่งออกไก่สดแช่แข็งไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้เลยแม้แต่ประเทศเดียว สามารถส่งออกได้เฉพาะไก่ปรุงสุกเท่านั้น ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียรายได้และส่วนแบ่งการตลาดดังกล่าวไป ผู้ประกอบการจึงได้ปรับตัวและสร้างศักยภาพในตลาดไก่ปรุงสุกแทน ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประเทศคู่ค้า โดยเฉพาะมาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก และมาตรการที่สร้างความเชื่อมั่นได้สูงสุดไม่มีมาตรการใดดีไปกว่ามาตรการ

ทางด้านกฎหมาย ซึ่งนอกจากส่งผลดีในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคภายในประเทศแล้ว ยังสร้างความเชื่อมั่นให้กับการค้าสินค้าปศุสัตว์ในระดับระหว่างประเทศได้อีกด้วย

กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารในการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกของไทยตามที่ได้กล่าวในบทที่ 3 และปัญหาของกฎหมายดังกล่าวที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย รวมถึงหลักเกณฑ์ขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประมวลว่าด้วยสุขภาพสัตว์บก ค.ศ. 2006 (Terrestrial Animal Health Code 2006) ขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (Office International des Epizooties : OIE) ที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 4 แล้วได้ผลการเปรียบเทียบ ดังนี้

1. กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกของสหภาพยุโรปเปรียบเทียบกับของประเทศไทย

- กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร

จากวิกฤตการณ์ด้านความปลอดภัยอาหารที่สร้างความเดือดร้อนและมีความรุนแรงที่สุดในรอบ 10 ปีของสหภาพยุโรป เริ่มจากการระบาดของโรควัวบ้า (Bovine Spongiform Encephalopathy : BSE) ในปี 2539 ตามมาด้วยการปนเปื้อนของสารไดออกซิน (Dioxin) ในอาหารสัตว์ ในปี 2540 รวมทั้งกระแสความวิตกกังวลในเรื่องการดัดแปลงทางพันธุกรรม (Genetically Modified Organisms : GMOs) ของส่วนประกอบอาหารซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อการบริโภค หรือมีผลกระทบในเชิงลบต่อสิ่งแวดล้อม สหภาพยุโรปได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมาย โดยคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปได้เสนอสมุดปกขาวว่าด้วยความปลอดภัยอาหารสหภาพยุโรป (European White Paper on Food Safety) เมื่อเดือนมกราคม 2543 และในปี 2545 ได้มีการออกระเบียบแห่งรัฐสภาและคณะมนตรีและสหภาพยุโรปที่ 178/2002 ลงวันที่ 28 มกราคม 2545 ว่าด้วยหลักการทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอาหาร การก่อตั้งหน่วยงานความปลอดภัยอาหารแห่งสหภาพยุโรป และกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร (Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedure in matter of food safety) จากระเบียบที่ 178/2002 ดังกล่าวได้มีการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารในปี 2548 ตามมาอีกหลายฉบับ เพื่อให้ครอบคลุมทุกห่วงโซ่การผลิตอาหาร และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด มีประสิทธิภาพ เรียกความเชื่อมั่นจากผู้บริโภคกลับมา

สำหรับประเทศไทยในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารของเนื้อสัตว์หรือผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์ โดยเฉพาะสัตว์ปีกอย่างไก่เนื้อในห่วงโซ่การผลิตอาหารตั้งแต่ฟาร์มเลี้ยงไก่ อาหารและยาสัตว์ โรงฆ่าชำแหละสัตว์ปีก และการขนส่ง ในบางห่วงโซ่การผลิตยังไม่มีกฎหมายควบคุมเลข อย่างกรณีของฟาร์มเลี้ยงสัตว์ยังไม่มียกกฎหมายกำหนดทำเลที่ตั้งของฟาร์ม และการกำหนดมาตรฐานฟาร์ม ยังไม่มีกฎหมายควบคุมการขนส่งทั้งสัตว์มีชีวิตซึ่งต้องคำนึงถึงสวัสดิภาพสัตว์ และการขนส่งซากสัตว์ซึ่งต้องคำนึงถึงสุขอนามัย รวมทั้งกฎหมายที่มีอยู่ยังล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับระบบอุตสาหกรรมการเลี้ยงสัตว์ปีก จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายใหม่ ซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่ รวมทั้งแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้ครอบคลุมทุกห่วงโซ่การผลิต และเมื่อมีกฎหมายควบคุมทุกห่วงโซ่การผลิตแล้ว ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดและมีประสิทธิภาพ ด้วย และท้ายที่สุดย่อมเรียกความเชื่อมั่นจากผู้บริโภคได้อย่างกรณีของสหภาพยุโรป

- กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก

กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกของสหภาพยุโรปฉบับเดิมคือ กฎเกณฑ์กลางที่ 92/40/EC ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2535 ว่าด้วยมาตรการควบคุมโรคไข้หวัดนกในสหภาพยุโรป (Council Directive 92/40/EC of 19 May 1992 introducing Community measures for the control of avian influenza) ซึ่งถูกยกเลิกโดยกฎเกณฑ์กลางที่ 2005/94/EC ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2548 ว่าด้วยมาตรการควบคุมโรคไข้หวัดนกในสหภาพยุโรปและยกเลิกกฎเกณฑ์กลางที่ 92/40/EEC (Council Directive 2005/94/EC of 20 December 2005 on Community measures for the control of avian influenza and repealing Directive 92/40/EEC) ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาแห่งสหภาพยุโรปแล้ว เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2549

ทั้งนี้ กฎเกณฑ์กลางที่ 2005/94/EC ได้กำหนดในรายละเอียดให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศนำไปอนุวัติการ ออกเป็นกฎหมายภายในบังคับใช้ภายในประเทศสมาชิกเอง ดังนี้

- คำนิยามของโรคไข้หวัดนก
- ข้อกำหนดโดยทั่วไปที่ประเทศสมาชิกต้องถือปฏิบัติ
- วิธีปฏิบัติกรณีที่มีการระบาดของต้องสงสัย (suspected outbreak) ในประเทศสมาชิก
- วิธีปฏิบัติกรณีที่มีการฆ่าและทำลายสัตว์ปีก
- วิธีปฏิบัติกรณีมีการระบาดในสวนสัตว์ โรงละครสัตว์ ศูนย์วิจัยเพาะเลี้ยงสัตว์หรือสถานที่ที่มีได้เลี้ยงสัตว์เพื่อการค้า (non-commercial holding)
- วิธีปฏิบัติกรณีมีการระบาดของโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรงในโรงเลี้ยงซึ่งประกอบด้วยโรงเลี้ยงย่อย (production unit) จำนวน 2 โรง หรือมากกว่านั้น

- วิธีปฏิบัติในกรณีที่มีการระบาดของโรคไข้วัดคนกชนิครุนแรงในโรงเลี้ยงสัตว์ปีก
- การใช้วัคซีนไข้วัดคนก
- วิธีปฏิบัติในการใช้วัคซีนฉุกเฉิน (emergency vaccination)
- วิธีปฏิบัติในการใช้วัคซีนเพื่อป้องกันโรค (preventive vaccination)
- คลังวัคซีนประจำสหภาพยุโรป
- คลังวัคซีนแห่งชาติ
- การปรับใช้กฎหมาย
- เงื่อนไขของช่วงเวลาเปลี่ยนผ่าน (บทเฉพาะกาล)

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้วัดคนกของไทย ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 แล้ว เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 กำหนดเพียงหลักการกว้างๆ ในการป้องกันและควบคุมโรค โดยกฎหมายให้อำนาจออกเป็นกฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบ กำหนดเนื้อหาในรายละเอียด มิได้กำหนดเนื้อหารายละเอียดในตัวพระราชบัญญัติอย่างกรณีกฎเกณฑ์กลางที่ 2005/94/EC ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งประกาศและระเบียบต่างๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 แล้ว เห็นได้ว่าได้กำหนดเนื้อหาในรายละเอียดในการป้องกันและควบคุมโรคในระดับหนึ่งแล้ว แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ได้มีการประกาศใช้มาตั้งแต่ปี 2499 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงบางมาตราเมื่อปี 2542 เห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวบังคับใช้มานาน สมควรทบทวนพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งฉบับ เช่นเดียวกับกฎเกณฑ์กลางที่ 2005/94/EC ที่ได้ยกเลิกกฎเกณฑ์กลางที่ 92/40/EC ทั้งนี้ รายละเอียดการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 จะได้กล่าวในบทที่ 6

2. กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้วัดคนกของประเทศญี่ปุ่นเปรียบเทียบกับประเทศไทย

- กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหาร

ประเทศญี่ปุ่น ได้ผ่านประสบการณ์เลวร้ายเกี่ยวกับอาหารปนเปื้อนมาแล้วหลายครั้ง โดยเมื่อปี 2543 เกิดวิกฤตการณ์ปนเปื้อนของสารพิษในผลิตภัณฑ์นมที่ผลิตจากโรงงานบริษัทแห่งหนึ่ง ที่เมืองโอซากา ทำให้ประชาชนจำนวน 14,780 คน ต้องเผชิญกับอาการเจ็บป่วยจากเหตุการณ์ครั้งนั้นนับเป็นการปนเปื้อนอาหารครั้งใหญ่ที่สุดในญี่ปุ่น ต่อมาในปี 2544 เกิดการระบาดของโรคควัวบ้า (Bovine Spongiform Encephalopathy : BSE) จากวิกฤตการณ์ดังกล่าวประเทศ

ญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยอาหารขั้นพื้นฐาน (The Food Safety Basic Law) ซึ่งนำเอาหลักการประเมินความเสี่ยงมาบังคับใช้ ส่วนการบริหารความเสี่ยงอยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยสุขอนามัยอาหาร (The Food Sanitation Law) และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยโรงฆ่าสัตว์ (The Abattoir Law) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบธุรกิจฆ่าสัตว์ปีกและการตรวจโรคสัตว์ปีก (Poultry Slaughtering Business Control and Poultry Inspection Law) เป็นต้น การดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยเฉพาะการนำหลักวิเคราะห์ความเสี่ยงมาใช้ ดำเนินงานตามกฎหมาย โดยเฉพาะการประเมินความเสี่ยงตามกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยอาหารขั้นพื้นฐาน และการบริหารความเสี่ยงตามกฎหมายว่าด้วยสุขอนามัยอาหารและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้เรียกความเชื่อมั่นจากผู้บริโภคกลับคืนมา

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารของไทยแล้ว เห็นได้จากวิกฤตการณ์ระบาดของโรคไข้หวัดนก เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2547 ซึ่งประเทศไทยประกาศยืนยันอย่างเป็นทางการพบการระบาดของโรคไข้หวัดนกชนิดรุนแรงในประเทศไทย ทำให้ผู้บริโภคมีความเชื่อมั่นในความปลอดภัยอาหารของเนื้อไก่และผลิตภัณฑ์ จึงจำเป็นต้องเรียกความเชื่อมั่นจากผู้บริโภคกลับคืนมา ซึ่งมาตรการที่สำคัญคือ การแก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุมทุกห่วงโซ่การผลิตอย่างกรณีการแก้ไขกฎหมายของสหภาพยุโรป หรือการนำเอาหลักวิเคราะห์ความเสี่ยงมาใช้ในการดำเนินงานตามกฎหมายและบัญญัติไว้ในเนื้อหาของกฎหมายอย่างกรณีการแก้ไขกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น นอกจากนี้แล้ว ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าประเทศญี่ปุ่นได้แยกกฎหมายว่าด้วยโรงฆ่าสัตว์ (The Abattoir Law) ซึ่งบังคับใช้กับสัตว์ใหญ่ แยกต่างหากจากกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบธุรกิจฆ่าสัตว์ปีกและการตรวจโรคสัตว์ปีก (Poultry Slaughtering Business Control and Poultry Inspection Law) ซึ่งบังคับใช้กับสัตว์ปีก หากพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 มีการแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดเนื้อหาแบ่งเป็น 2 ส่วนหลัก คือ บังคับใช้กับสัตว์ใหญ่ โค กระบือ แพะ แกะ สุกร ส่วนหนึ่งและบังคับใช้กับสัตว์ปีก ไก่ เป็ด ห่าน อีกส่วนหนึ่ง แยกต่างหากจากกันให้ชัดเจน ย่อมง่ายต่อการทำความเข้าใจและการนำไปบังคับใช้ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

- กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก

กฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ (The Domestic Animal Infectious Disease Control Law) ของประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดการป้องกันโรคระบาดที่อาจเกิดขึ้นกับสัตว์ภายในประเทศ (Domestic Animal) โดยกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันการระบาดของโรคที่อาจเกิดขึ้นกับสัตว์ภายในประเทศ รวมทั้งกำหนดการตรวจสอบการส่งออกและนำเข้าสัตว์และผลิตภัณฑ์ เนื่องจากการเคลื่อนย้าย การขนส่งสัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ในระดับระหว่างประเทศ อาจทำให้เกิดการติดต่อหรือแพร่กระจายของโรคระบาดมายังสัตว์ภายในประเทศได้

เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ของไทยแล้ว เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ได้กำหนดการป้องกันและควบคุมโรคในการเคลื่อนย้ายสัตว์ทั้งระดับภายในประเทศ และโดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายสัตว์ระดับระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคมายังสัตว์ภายในประเทศได้ในระดับเดียวกับกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ของประเทศญี่ปุ่นแล้ว

3. กฎเกณฑ์ขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศกับพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499

ประมวลว่าด้วยสุขภาพสัตว์บก ค.ศ. 2006 (Terrestrial Animal Health Code 2006) ได้กำหนดมาตรการต่างๆ ในรูปแบบของมาตรฐาน (standards) แนวทาง (guidelines) และข้อเสนอแนะ (recommendations) ซึ่งได้มีการปรับปรุงโดยคณะกรรมการองค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ และที่ประชุมสามัญคณะผู้แทนจากประเทศสมาชิก โดยมีการจัดการประชุมสามัญประจำปี ในเดือนพฤษภาคม ของทุกปี ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ขององค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศตามที่ปรากฏในประมวลว่าด้วยสุขภาพสัตว์บก ค.ศ. 2006 ได้กำหนดมาตรการต่างๆ มากมาย มาตรการที่น่าสนใจที่ควรนำมาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 คือ มาตรการเฝ้าระวังโรค (surveillance) ซึ่งเป็นมาตรการเสริมการป้องกันและควบคุมโรคระบาด ที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ซึ่งถือว่าในส่วนนี้กฎหมายของไทยคืออยู่แล้ว แต่การกำหนดมาตรการเฝ้าระวังโรคเพิ่มเติมเข้ามาข้อมเป็นมาตรการเสริมให้การป้องกันและควบคุมโรคได้ผลมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การนำระบบการแบ่งเขตพื้นที่การเลี้ยง (zoning) และ โดยเฉพาะการผลิตแบบแยกส่วน (compartment) มาริเริ่มใช้ในประเทศไทย โดยที่ยังมีต้องบัญญัติเป็นกฎหมาย แต่เป็นการเชิญชวนโดยสมัครใจ โดยเฉพาะการผลิตแบบแยกส่วน (compartment) ที่อาจถือได้ว่าเป็นทางออกสำหรับอุตสาหกรรมการเลี้ยงไก่เนื้อเพื่อการส่งออกของไทย

จากปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารในการป้องกันและควบคุมโรคใช้หัตถ์คนกของไทย และการเปรียบเทียบกฎหมายดังกล่าวของไทย กับกฎหมายของต่างประเทศ และกฎเกณฑ์ขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยอาหารในการป้องกันและควบคุมโรคใช้หัตถ์คนกของไทย จำเป็นต้องรีบเร่งดำเนินการออกกฎหมายใหม่และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ให้ครอบคลุมทุกห่วงโซ่การผลิตเนื้อ ไก่และผลิตภัณฑ์ และบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผลที่ได้้นอกจากสามารถป้องกันและควบคุมโรค หรืออาจถึงขนาดกำจัดโรคได้หายขาดแล้ว ยังเรียกความเชื่อมั่นจากผู้บริโภคกลับคืนมาอีกด้วย