

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสัตว์พาหนะ¹

สิริพัชร บุรณศักดิ์ภิญโญ²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสัตว์พาหนะ ตามพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482 ประกอบกับการค้นคว้ากฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการ รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา ความหมาย แนวคิด และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงบริบทของสังคมในประเทศไทย ทำให้พบปัญหาหลายประการ เนื่องจากกฎหมายสัตว์พาหนะถูกบังคับใช้มาเป็นเวลานาน และยังไม่เคยได้รับการปรับปรุงแก้ไข ทำให้เนื้อหาสาระไม่ตรงกับสภาพสังคมปัจจุบัน ถูกกลดบทบาทลง และขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ผู้ศึกษาจึงได้รวบรวมปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์พาหนะในประเด็นต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามกฎหมายสัตว์พาหนะไว้หลายประการ นำมาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย และหาวิธีแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการใช้งาน รวมถึงข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายประกอบกัน

ประเทศไทยนั้นอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งดิน น้ำ ป่าไม้ ประกอบกับสภาพภูมิอากาศที่เหมาะสม สามารถเพาะปลูกพืชได้หลากหลายชนิด ในยุคที่ประเทศมีความเจริญทางเทคโนโลยีไม่มากนัก จึงดำเนินวิถีชีวิตด้วยการทำเกษตรกรรมเป็นหลัก มีผลผลิตทางการเกษตรที่หลากหลาย สร้างชื่อเสียงให้กับชาติ จนได้ชื่อว่าเป็นเมืองอู่ข้าวอู่น้ำของโลก ด้วยความสามารถและภูมิปัญญาของคนไทย มีการฝึกวัว ควาย และสัตว์ใหญ่อีกหลายชนิด เพื่อนำมาใช้งานประเภทต่างๆ ตั้งแต่ครั้งเก่าก่อน คนไทยจึงมีความคุ้นชินและผูกพันกับวัว ควาย

การศึกษาปัญหากฎหมายสัตว์พาหนะในประเทศไทย จึงเป็นการเปิดมุมมองให้เห็นภาพสะท้อนของความเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจที่ผ่านมายาวนานกว่า 80 ปี พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482 ถือกำเนิดขึ้นในยุคที่สัตว์เหล่านี้มีบทบาทสำคัญต่อชีวิตประจำวันของคนไทย เป็นแรงงานหลักในการเกษตร คมนาคม และขนส่งสินค้า โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทที่ยังเข้าถึง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสัตว์พาหนะ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์สุรินทร์ นวราช

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เทคโนโลยีได้จำกัด ช้าง ม้า โค กระบือ ล่อ และลา จึงไม่ใช่เพียงสัตว์ทำสี แต่เป็น “เพื่อนร่วมทุกข์” ของเกษตรกร เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต และมีคุณค่าทางเศรษฐกิจสูง จนรัฐต้องตรากฎหมายเพื่อควบคุม การจดทะเบียนตัวรูปพรรณจึงถูกออกแบบมาเพื่อป้องกันการลักขโมย ยืนยันกรรมสิทธิ์ และควบคุมการเคลื่อนย้าย สัตว์ข้ามเขตแดน ซึ่งในยุคนั้นถือเป็นระบบที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนไป เทคโนโลยีก้าวหน้า พื้นที่ชนบทได้รับการพัฒนาถนนและยานพาหนะกลไก สัตว์พาหนะจึงค่อย ๆ ถูกกลดบทบาทลง กลายเป็นสัตว์เศรษฐกิจที่เลี้ยงเพื่อผลิตเนื้อสัตว์ หรือใช้ในกิจกรรมทางวัฒนธรรม ทำให้กฎหมายสัตว์พาหนะที่ไม่เคยได้รับการปรับปรุงเลยนับแต่ปี 2482 ดูล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ปัญหาหลักคือการตีความกฎหมายที่ไม่ชัดเจน เช่น การกำหนดอายุที่ต้องจดทะเบียน หรือเงื่อนไขว่าสัตว์ใด “ได้ใช้งานแล้ว” ซึ่งนำไปสู่ความสับสนในหมู่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ จนเกิดแนวคำพิพากษาศาลฎีกาหลายฉบับที่ดีความว่า ถ้าไม่ใช่สัตว์เป็นพาหนะ ก็ไม่จำเป็นต้องจดทะเบียน แม้สัตว์นั้นจะมีมูลค่าสูงก็ตาม

งานทะเบียนสัตว์พาหนะเป็นงานหนึ่งที่อยู่ในการรับผิดชอบของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ซึ่งสำนักทะเบียนอำเภอทุกแห่งจะต้องถือปฏิบัติ เนื่องจากมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการรักษาความมั่นคงของชาติและการรักษาไว้ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน³ แต่ยังมีกฎหมายอื่นที่ทับซ้อนกัน เช่น พระราชบัญญัติป้องกันโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 และระบบฐานข้อมูลสัตว์ของกรมปศุสัตว์ ที่กำหนดให้เกษตรกรต้องแจ้งข้อมูลโค-กระบือ ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจว่า ควรปฏิบัติตามกฎหมายใด ระหว่างกรมการปกครองหรือกรมปศุสัตว์ ความไม่เชื่อมโยงนี้ทำให้ระบบการจัดการสัตว์พาหนะขาดประสิทธิภาพ และเปิดช่องให้เกิดการลักลอบนำเข้าสัตว์จากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะตามแนวชายแดนภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคสัตว์ เช่น โรคแอนแทรกซ์ ที่สามารถติดเชื้อผ่านผิวหนัง เกิดจากการสัมผัสสัตว์ที่มีเชื้อหรือเนื้อดิบที่ปนเปื้อน หรือโรคอหิวาต์ในสัตว์

อีกหนึ่งปัญหาที่สะท้อนความไม่ทันสมัยคือ กระบวนการจดทะเบียนที่ยังคงใช้วิธี “โยงขวัญ” และ “วาดภาพคำหีบรูปพรรณ” บนแบบฟอร์มกระดาษที่ราชการกำหนดขึ้น มีการกรอกข้อมูลคล้ายคลึงกัน หากผู้ปฏิบัติงานไม่มีความละเอียดรอบคอบมากพออาจเกิดความผิดพลาดได้ง่าย ตรวจสอบย้อนกลับได้ยาก การบันทึกด้วยลายมือทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการระบุตัวตนของสัตว์ และเสี่ยงต่อการ “สวมตัว”

³ ส่วนการทะเบียนทั่วไป สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง.คู่มือปฏิบัติงานทะเบียนสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2557

สัตว์ หรือปลอมเอกสาร ซึ่งไม่เพียงสร้างความเสียหายแก่เจ้าของสัตว์ แต่ยังกระทบต่อความน่าเชื่อถือของระบบราชการ

อย่างไรก็ตาม ยังมีพื้นที่ในประเทศไทยที่สัตว์พาหนะยังคงมีบทบาทสำคัญ เช่น ชุมชนบ้านแม่งอน จังหวัดเชียงใหม่ ที่ชาวบ้านยังต้องพึ่งพา “ล่อ” ในการลำเลียงผลผลิตขึ้น-ลงจากพื้นที่ภูเขาสูง เพราะเส้นทางไม่สามารถใช้รถได้⁴ หรือในพิธีกรรมทางศาสนา เช่น การไล่ชีวิตโค-กระบือ ซึ่งสะท้อนคุณค่าทางจิตวิญญาณของคนไทยที่ให้ความเมตตาต่อสัตว์ แต่ปรากฏการณ์นี้ก็ถูกแสวงประโยชน์โดยมิฉะฉินที่หลอกลวงผู้มีจิตกุศล ทำให้เกิดความเสียหายทางการเงิน การแก้ไขปัญหาจึงจำเป็นต้องมีบทกฎหมายที่ครอบคลุม นำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ที่พัฒนาขึ้นทุกด้านทั้งทางด้านเทคโนโลยีและวิถีชีวิต ด้านสังคมโลก กระแสที่ไม่นิยมนำสัตว์มาใช้แรงงานเพราะเห็นว่าเป็นการทรมานสัตว์ ด้านการปฏิบัติราชการ การเตรียมความพร้อมของนายทะเบียนให้มีศักยภาพและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการตรวจรูปพรรณสัณฐาน เก็บข้อมูล การสอบข้อเท็จจริง สืบประวัติจากเจ้าของสัตว์ และการทำทะเบียนตัวรูปพรรณ ซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อน การจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบัญชีสัตว์ประจำออกไปจนถึงการทำความเข้าใจและให้ความรู้กับประชาชนในเรื่องกฎหมายสัตว์พาหนะ ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะสามารถนำมาส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนางานทะเบียนสัตว์พาหนะเพื่อนำมาใช้ได้อย่างเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากข้อเท็จจริงและปัญหาที่กล่าวมา กฎหมายสัตว์พาหนะยังคงมีการใช้งานอยู่ในปัจจุบันบ้าง และกฎหมายฉบับนี้ยังคงเป็นประโยชน์กับประชาชน จึงควรปรับปรุงนิยามสัตว์พาหนะให้ครอบคลุมทั้งหมด แก้ไขมาตรา 8 ที่กำหนดเงื่อนไขอายุสัตว์ที่ต้องจดทะเบียน และเปลี่ยนข้อความนิยามตามมาตรา 4 จากเดิม ให้เป็นว่า “ สัตว์พาหนะ หมายความว่า ช้าง ม้า โค กระบือ ล่อ ลา ซึ่งอยู่ในความครอบครองของผู้ใด แม้ไม่ประสงค์ใช้เป็นพาหนะก็ให้ขึ้นทะเบียนสัตว์พาหนะไว้เพื่อให้มีตัวรูปพรรณเป็นเอกสารหลักฐานประจำตัวสัตว์ ”

“ มาตรา 8 สัตว์พาหนะใดที่มีอายุครบ 90 วัน หรือได้ครอบครองสัตว์นั้นด้วยเหตุอื่น ให้เจ้าของหรือตัวแทนแจ้งต่อนายทะเบียนอำเภอท้องที่ที่สัตว์นั้นอยู่ เพื่อยกจดทะเบียนทำตัวรูปพรรณ เมื่อนายทะเบียนพร้อมด้วยเจ้าของสัตว์หรือตัวแทนได้ร่วมกันตรวจสอบคำหารูปพรรณ คิดเครื่องหมายประจำตัว

⁴ “ม้าและล่อ” พาหนะขนส่งของคนพื้นที่สูง ชีวีวิถีถิ่น. [ออนไลน์]. Thai PBS. เว็บไซต์

<https://www.youtube.com/watch?v=EiA9wx7j4QU>. (สืบค้นข้อมูล: 3 มีนาคม 2568)

สัตว์ จัดเก็บและบันทึกข้อมูลไว้เป็นการถูกต้องแล้ว ให้นายทะเบียนออกตัวรูปพรรณสัตว์ไว้ให้แก่เจ้าของ หรือตัวแทนนั้น ”

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาจึงไม่ควรเป็นการยกเลิกกฎหมาย แต่ต้อง “ฟื้นฟู” พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะให้กลับมาทันสมัยและมีความหมายในยุคปัจจุบัน โดยควรปรับนิยามสัตว์พาหนะใหม่ ให้ครอบคลุมสัตว์พาหนะทุกตัวที่อยู่ในความครอบครอง ไม่ว่าจะใช้เป็นพาหนะหรือไม่ เพื่อให้สามารถยืนยันกรรมสิทธิ์และป้องกันการโจรกรรมได้ พร้อมกำหนดให้จดทะเบียนเมื่อสัตว์มีอายุครบ 90 วัน ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สัตว์มีความแข็งแรงพอสำหรับการเก็บข้อมูล

แนวทางสำคัญคือ การนำเทคโนโลยีเข้ามาเปลี่ยนระบบเดิม โดยใช้การตรวจดีเอ็นเอ (DNA) ร่วมกับการติดไมโครชิป หรืออุปกรณ์ติดตามตัว เพื่อระบุตัวคนสัตว์อย่างแม่นยำ และจัดทำ “ฐานข้อมูลสัตว์พาหนะกลาง” ที่เชื่อมโยงกับกรมปศุสัตว์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ทุกที่ทุกเวลา ลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มความโปร่งใส

นอกจากนี้ ควรมีการจัดตลาดนัดโค-กระบืออย่างเป็นระบบ โดยบังคับให้ทุกตัวต้องมีตัวรูปพรรณหรือข้อมูลในระบบดิจิทัลก่อนเข้าตลาด เพื่อป้องกันการลักลอบนำเข้า และส่งเสริมความเชื่อมั่นในตลาดสัตว์มีชีวิต พร้อมทั้งสร้างความร่วมมือระหว่างกรมการปกครองกับกรมปศุสัตว์ผ่านการลงนาม MOU เพื่อแบ่งปันข้อมูลและบูรณาการนโยบาย จึงได้เสนอแนะด้านการแก้ปัญหาปัญหาเชิงนโยบายว่าควรมีการทำข้อตกลงในการดำเนินการด้านข้อมูลสัตว์พาหนะ โดยกำหนดเจตนารมณ์ร่วมกัน (MOU) ให้ความสำคัญของข้อมูลประจำตัวสัตว์โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นที่เก็บข้อมูลกลางแบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ และสามารถใช้งานข้อมูลร่วมกันในการแสดงผลรายการสัตว์ประจำออก สัตว์เกิดใหม่ การนำเข้าส่งออก การรับวัคซีน ประวัติเจ็บป่วยเพื่อตรวจสอบย้อนกลับได้ มีความชัดเจน สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการร่วมกันวางแผนป้องกันการลักลอบนำเข้าส่งออกที่ทำให้เกิดภาวะโรคระบาด เพื่อหน่วยงานทางปกครองจะสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวจัดการตามแผนการบริหารจัดการเชิงพื้นที่รองรับภารกิจและยุทธศาสตร์ทางด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม แบ่งภาคส่วนในการดำเนินการตามความสามารถขององค์กร ดังนี้

1) กรมปศุสัตว์ มีบุคลากรซึ่งมีความชำนาญด้านการจัดทำข้อมูลของสัตว์ ให้มีการเก็บประวัติสัตว์ตั้งแต่การเกิดประวัติสัตว์ป่วย การได้รับวัคซีน ประวัติการเคลื่อนย้าย โดยการเก็บสารพันธุกรรมที่สามารถยืนยันตัวตนและตรวจสอบย้อนกลับได้

2) กรมการปกครอง ในฐานะฝ่ายปกครอง มีความสามารถสนับสนุนด้านบุคลากรในการเข้าพื้นที่ตรวจสอบ รับแจ้ง รับคำขอ และติดตามผลระดับพื้นที่จัดทำรายการแก้ไขเพิ่มเติม ปรับปรุงข้อมูลตามที่กรมปศุสัตว์ร้องขอเพื่อให้เกิดความถูกต้องสมบูรณ์เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

ข้อดีของการทำข้อตกลงร่วมกัน

เป็นการประสานการปฏิบัติงานของพนักงานฝ่ายปกครองและบุคลากรด้านปศุสัตว์ในการกวดขัน ป้องกัน ผู้ฝ่าฝืนลักลอบนำเข้า ส่งออก และอุดช่องทางการทำผิดกฎหมาย รวมทั้งตรวจตราการตีทะเบียนสัตว์เพื่อการฆ่า เพื่อชำแหละเนื้อ การจัดการเรื่องการขออนุญาตรับบริจาคเงิน ไข่ชีวิตโค กระบือ และหน้าที่อื่นที่อยู่ในความดูแลของรัฐควบคู่กันไป

การปฏิรูปกฎหมายสัตว์พาหนะจึงไม่ใช่แค่การแก้ไขข้อความในกฎหมาย แต่คือการ “ฟื้นฟูวิถีไทย” ที่ให้ความสำคัญกับสัตว์ในฐานะส่วนหนึ่งของสังคม ขณะเดียวกันก็ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อสร้างระบบที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน สะท้อนเอกลักษณ์ของประเทศไทยที่ผสานความเป็นมนุษย์ ความศรัทธา และความทันสมัยได้อย่างลงตัว

บรรณานุกรม

ส่วนการทะเบียนทั่วไป สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง. (2557). คู่มือปฏิบัติงานทะเบียนสัตว์พาหนะ.

ม้าและล่อ พาหนะขนส่งของคนพื้นที่สูง ซีรีส์วิถีคน. (2568, 3 มีนาคม). Thai PBS [วิดีโอ]. YouTube.
<https://www.youtube.com/watch?v=EtA9wx7j4QU>