

ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2558¹

จirnันท์ มอญไข²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ มาตรการในการกำหนดเขตท้องที่และการจัดทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ การควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์และซากสัตว์ มาตรการในการตรวจสอบและคัดกรองเมื่อมีการนำเข้าสัตว์หรือซากสัตว์เข้ามาภายในประเทศ รวมไปถึงอำนาจหน้าที่ของสัตวแพทย์ในการดำเนินการเพื่อป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ในเขตท้องที่ของตนทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ ตามหลักการระบาดวิทยา เนื่องจากโรคระบาดสัตว์ส่วนใหญ่เป็นโรคที่สามารถแพร่กระจายมาสู่คนได้ และส่วนแล้วแต่เป็นโรคระบาดที่มีความร้ายแรง และถึงแม้ว่าโรคระบาดสัตว์บางชนิดจะไม่แพร่กระจายมาสู่คนแต่ก็ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในกรณีที่เป็นการแพร่ระบาดสู่ปศุสัตว์ที่เลี้ยงไว้เพื่อบริโภค การป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์จึงมีความสำคัญ เป็นอย่างมาก ทั้งต่อสุขภาพของคนและสัตว์ รวมไปถึงระบบเศรษฐกิจของประเทศด้วย

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2558 ที่กำหนดมาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ ยังคงไม่ครอบคลุมและไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปรากฏตามประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ปัญหาเกี่ยวกับท้องที่และชนิดสัตว์ที่ต้องทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2558 มาตรา 9 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมปศุสัตว์ในการกำหนดเขตท้องที่ที่สมควรให้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2558 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

มีการป้องกันและควบคุมโรคระบาดในสัตว์ชนิดใด ก็ให้อธิบดีประกาศกำหนดให้ท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนของท้องถิ่นที่ต้องมีการทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์สำหรับสัตว์หรือซากสัตว์ชนิดนั้น และได้มีประกาศกรมปศุสัตว์ เรื่องกำหนดท้องถิ่นและชนิดสัตว์ที่ต้องทำเครื่องหมายประจำตัวและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ พ.ศ. 2561 แต่ทั้งนี้ ก็ได้มีการออกประกาศกรมปศุสัตว์ เรื่องชะลอการใช้บังคับประกาศกรมปศุสัตว์ เรื่อง กำหนดท้องถิ่นและชนิดสัตว์ที่ต้องทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ และหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ พ.ศ. 2561 พ.ศ. 2561 โดยในประกาศชะลอการใช้บังคับดังกล่าวได้กำหนดให้นำประกาศกรมปศุสัตว์ เรื่อง กำหนดท้องถิ่นและชนิดสัตว์ที่ต้องทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ และหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ พ.ศ. 2560 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2560 มาบังคับใช้แทน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากประกาศดังกล่าวแล้วพบว่า ประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้มีการทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ในสัตว์บางชนิด และเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีการประกาศเขตโรคปากและเท้าเปื่อยเท่านั้น โดยในข้อ 4 กำหนดให้มีการทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ในสัตว์ประเภทโคเนื้อ โคนม กระบือแพะ และแกะที่มีอายุมากกว่า 4 เดือนทุกตัวที่เลี้ยงอยู่ในพื้นที่ การกำหนดเขตท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้การทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ถูกกำหนดไว้เฉพาะท้องถิ่นที่มีการประกาศให้เป็นเขตปลอดโรคระบาดประเภทปากและเท้าเปื่อยเท่านั้น โรคระบาดสัตว์อื่นๆที่มีความร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อสุขภาพสัตว์และคน นอกเหนือไปจากโรคดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบแหล่งที่มาและประวัติสุขภาพของสัตว์ได้ มาตรการดังกล่าวจึงไม่เพียงพอที่จะควบคุมโรคระบาดสัตว์ที่สำคัญ อีกทั้งยังพบว่า การประกาศกำหนดให้ทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ตามประกาศดังกล่าวไม่ครอบคลุมไปถึงสุกรซึ่งเป็นสัตว์เศรษฐกิจที่มีการเลี้ยงและบริโภคอย่างแพร่หลาย ซึ่งหากเกิดการระบาดของโรคระบาดสัตว์ในสุกรก็จะส่งผลกระทบอย่างหนักต่อระบบเศรษฐกิจและสุขภาพของคน อันทำให้การป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ของไทยไม่มีประสิทธิภาพ

ปัญหามาตรการในการควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์ไปยังท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 34 ได้กำหนดให้การเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ไปยังท้องถิ่นที่จังหวัดอื่น ต้องทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ และต้องได้รับอนุญาตจากสัตวแพทย์ประจำท้องถิ่นที่ต้นทางทุกครั้ง ซึ่งมาตราดังกล่าวเมื่อพิจารณาแล้วจะพบปัญหาในการเคลื่อนย้ายสัตว์ในกรณีที่เป็น การเคลื่อนย้ายต่างอำเภอ ซึ่งอยู่ในเขตท้องถิ่นที่จังหวัด

เดียวกัน ไม่จำเป็นต้องมีการทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ ส่งผลให้เมื่อมีการเกิดโรคระบาดขึ้นในท้องที่ภายใน จังหวัดเดียวกันจะไม่สามารถทำการตรวจสอบย้อนกลับได้ว่าสัตว์หรือซากสัตว์ที่มีการติดเชื้อโรคนี้มาจากที่ใด อีกทั้งในมาตราดังกล่าวได้กำหนดชนิดของสัตว์ไว้ซึ่งบัญญัติครอบคลุมไปถึงสัตว์อื่นนอกจากที่ประกาศกรมปศุสัตว์ เรื่อง กำหนดท้องที่และชนิดสัตว์ที่ต้องทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ และหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ พ.ศ. 2560 กำหนดไว้ โดยในประกาศดังกล่าวข้อ 5 ได้กำหนด “ให้ท้องที่ ทั่วประเทศมีการทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ในสัตว์ประเภทโคเนื้อ โคนม กระบือ แพะ และแกะ ที่มีอายุ มากกว่า 4 เดือนที่นำไปยังท้องที่จังหวัดอื่น และที่นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร” และได้มีการ กำหนดรูปแบบและลักษณะของเครื่องหมายประจำตัวสัตว์เอาไว้แต่เป็นการกำหนดเฉพาะสัตว์บางชนิดเท่านั้น ทำให้ไม่ครอบคลุมถึงสัตว์อื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 34 ทำให้บทบัญญัติตามมาตรา 34 ในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับสัตว์อื่นที่ไม่ได้มีการกำหนดลักษณะหรือรูปแบบของเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ไว้ ไม่สามารถนำมาใช้บังคับ ได้ การควบคุมตรวจสอบการเคลื่อนย้ายสัตว์และซากสัตว์ตามมาตราดังกล่าวจึงไม่สามารถบรรลุตาม วัตถุประสงค์ของกฎหมายได้

ปัญหาการนำเข้าสัตว์หรือซากสัตว์ที่ไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ตามมาตรา 31,32 แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้ผู้นำเข้าหรือส่งออกหรือนำ ผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ ต้องได้รับอนุญาต ตามมาตรา 31 และให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 31 ทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ก่อนการนำเข้า ส่งออกหรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ และต้อง ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามมาตรา 32 โดยสัตว์ที่อยู่ภายใต้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวคือสัตว์ตามความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 เท่านั้น แม้ต่อมาจะได้มีการออกประกาศเพิ่มเติมสัตว์ชนิดอื่นตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อให้อยู่ภายใต้การควบคุมของ กรมปศุสัตว์ในการตรวจสอบ ป้องกัน และควบคุมการนำเข้า หรือนำผ่านราชอาณาจักรตามมาตรา 31 และมาตรา 32 รวมถึงเพื่อให้เข้าสู่กระบวนการตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว คือ กฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วย การนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ พ.ศ. 2563 แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ยังไม่ครอบคลุมไปถึงสัตว์ป่า ทำให้เกิดปัญหาเมื่อมีการนำเข้าสัตว์ ป่าหรือซากสัตว์ป่า ไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการกักกันโรคตามกฎหมายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วย การนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ พ.ศ. 2563 ทั้งนี้ แม้จะมีกฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ที่มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำเข้า หรือนำผ่านซึ่ง สัตว์ป่าหรือซากสัตว์เอาไว้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ไม่ได้มีกระบวนการใน การกักกันสัตว์ป่าหรือซากสัตว์เพื่อตรวจสอบโรคระบาดแต่อย่างใด ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้เกิดปัญหาในการ

ป้องกันโรคระบาดที่มาจากหรือนำเข้าสัตว์ป่าที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558

ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการกำหนดเขตเฝ้าระวังโรคระบาด ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 21 ได้มีการกำหนดให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการประกาศเขตเฝ้าระวังโรคระบาดสัตว์ในท้องที่จังหวัดของตนแม้จะยังไม่มีการยืนยันการเกิดโรคก็ตาม ทำให้การดำเนินการเพื่อประกาศเขตเฝ้าระวังโรคระบาดสัตว์ในเขตท้องที่ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการระบาดของโรคอันมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและควบคุมโรคเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่สามารถป้องกันและควบคุมโรคระบาดในสัตว์ได้ ทั้งนี้แม้จะมีการออกระเบียบกรมปศุสัตว์ ว่าด้วยการดำเนินการเฝ้าระวัง ป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2560 โดยได้มีการให้อำนาจแก่สัตวแพทย์ในท้องที่ที่มีการระบาดหรือสงสัยว่ามีโรคระบาดไว้ใน ข้อ 27 โดยในข้อ 27 (2)(ข) ได้กำหนดให้สัตวแพทย์ประจำท้องที่รับดำเนินการควบคุมโรคไม่ให้แพร่กระจาย ดังนี้ “(2)โรคระบาดสัตว์อื่นหรือกรณีสงสัยว่าเป็นโรคระบาด ให้ใช้ดุลยพินิจดำเนินการตามมาตรา 13 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2554 โดยแนวทางมีดังนี้ (ข) ควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์และซากสัตว์ แต่ก็เป็นการให้อำนาจแก่สัตวแพทย์ในการใช้ดุลยพินิจเพื่อดำเนินการอย่างใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ ไม่ได้เป็นการกำหนดเด็ดขาดให้ต้องดำเนินการเหมือนกับการกำหนดเขตเฝ้าระวังโรคระบาดที่ต้องกำหนดห้ามการเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ไว้ในประกาศด้วย อีกทั้งการให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวนี้ไม่ได้มีขอบเขตกำหนดการให้อำนาจอันอาจเป็นช่องว่างทางกฎหมายในการทุจริตต่อหน้าที่และทำให้เกิดความเสียหายแก่เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ในท้องที่ได้ ทำให้มาตรการในการกำหนดเขตเฝ้าระวังโรคระบาดและการควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์และซากสัตว์ในเขตท้องที่ที่มีเหตุสงสัยว่ามีโรคระบาดไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคระบาด

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 จึงมีข้อเสนอแนะ คือ

1. พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 9 ประกอบประกาศกรมปศุสัตว์ เรื่องกำหนดท้องที่และชนิดสัตว์ที่ต้องทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ พ.ศ. 2560 ข้อ 4 เกี่ยวกับการกำหนดท้องที่และชนิดสัตว์ที่ต้องทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ ควรมีการแก้ไขโดยกำหนดให้มีการทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ในสัตว์ในทุกท้องที่

ทั่วราชอาณาจักร เพื่อให้สามารถจัดเก็บข้อมูลประวัติของสัตว์ตามที่กำหนดไว้ในประกาศได้อย่างครอบคลุม อีกทั้ง มีความเห็นว่าควรเพิ่มเติมชนิดของสัตว์ให้ “สุกร” เป็นสัตว์อีกชนิดหนึ่งที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติดังกล่าว

2. พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 34 เกี่ยวกับการควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์ไปยังท้องที่อื่น ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 34 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 18 และมาตรา 22 เมื่อมีการเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ไปยังท้องที่อำเภออื่น ผู้ทำการเคลื่อนย้ายต้องทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์หรือซากสัตว์” และควรมีการออกประกาศกรมปศุสัตว์ที่เกี่ยวข้องกับชนิดของสัตว์และลักษณะของเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ โดยให้มีการทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์รูปแบบกลุ่ม เพื่อให้สามารถนำเอาเครื่องหมายดังกล่าวมาใช้ในการเลี้ยงปศุสัตว์ขนาดเล็ก จำพวก ไก่ นก เป็ด เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 34 โดยกำหนดเพิ่มเติมดังนี้ “ให้ทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ในสัตว์ประเภท ไก่ นก เป็ด ที่มีการเคลื่อนย้ายไปยังท้องที่อำเภออื่นตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2558 มาตรา 34 โดยให้มีลักษณะเป็นตัวแบบกลุ่ม แสดงรายละเอียดสถานที่เลี้ยง จำนวนสัตว์ที่ทำการเคลื่อนย้าย การทำวัคซีน การตรวจโรค”

3. พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 31 และมาตรา 32 ประกอบมาตรา 4 เกี่ยวกับการนำเข้าซากสัตว์ที่ไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 โดย เพิ่มเติมคำนิยามของคำว่าสัตว์ “(4) สัตว์ป่า ที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และให้หมายความรวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์ เอ็มบริโอและไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ของสัตว์ชนิดนั้นด้วย”

4. พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 21 เกี่ยวกับมาตรการในการกำหนดเขตเฝ้าระวังโรคระบาด ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของสัตวแพทย์ในการกำหนดเขตเฝ้าระวังโรคระบาด โดยกำหนดให้มีอำนาจเฉพาะในเขตท้องที่ที่ตนรับผิดชอบและมีระยะเวลากำหนดชัดเจน เพื่อให้สามารถเร่งดำเนินการในการสอบสวนโรค หรือสาเหตุของการป่วยหรือตายของสัตว์ในท้องที่ของตน และเป็นประโยชน์แก่การป้องกันและควบคุมโรคในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่ามีการเกิดโรคระบาดขึ้นในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบอย่างทันถ่วงที โดยแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 “เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ ให้สัตวแพทย์ประจำท้องที่ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามี

โรคระบาด มีอำนาจในการประกาศเขตเฝ้าระวังโรคระบาดชั่วคราว โดยให้ประกาศดังกล่าวมีผล 7 วัน นับแต่วันประกาศ ทั้งนี้ให้ปิดประกาศดังกล่าว ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล สำนักงานเทศบาล ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ที่ชุมนุมชนภายในท้องถิ่นนั้น และที่ทำการองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งในเขตท้องถิ่นนั้น”

เอกสารอ้างอิง

คำนวณ อึ้งชูศักดิ์ และคนอื่นๆ. **พื้นฐานระบาดวิทยา Basics of Epidemiology**. นนทบุรี: สมาคมนักระบาดวิทยาภาคสนาม, 2557.

ไพบุลย์ โล่สุนทร. **ระบาดวิทยา**. พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.