

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์: กรณีศึกษาการจัดการระบบโลจิสติกส์

Legal Problems Relating to Control of Animal Slaughter for the Distribution of Meat: Case Study of Logistics System Management.

Received 1 February 2021

Revised 14 February 2021

Accepted 18 February 2021

สุรวัดน์ ชลอสนธิสกุล

มหาวิทยาลัยศิลปากร

Surawat Chalorsuntisakul

Silpakorn University

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อศึกษากรณีการจัดการระบบโลจิสติกส์ตามกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ โดยเปรียบเทียบกับกฎระเบียบขององค์กรระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเสนอแนะแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ทั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิจัยจากเอกสาร ผลการวิจัยพบว่า พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการระบบโลจิสติกส์ และปรากฏว่าอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันโรคระบาดสัตว์เป็นหลัก ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ให้เทียบเคียงได้กับมาตรฐานสากล เพื่อสร้างหลักประกันในความปลอดภัยให้กับผู้บริโภคเนื้อสัตว์ที่สะอาด ถูกหลักอนามัยต่อไป

คำสำคัญ: เนื้อสัตว์ โลจิสติกส์ โรงฆ่าสัตว์

Abstract

The purpose of this study was the case of logistics management under the control of animal slaughter for the distribution of meat legislation. It was compared with international corporate regulations and foreign law to propose a solution to amend the law. This is qualitative research from the legal documents. The results of the study showed that the Control of Animal Slaughter for the Distribution of Meat B.E. 2559 did not contain provisions on the management of the logistics system. But it turns out that it is under the Animal Epidemic Act B.E. 2558 which aims to prevent animal diseases. Therefore, it should be revised the legal

measures on the Control of Animal Slaughter for the Distribution of Meat B.E. 2559 to be comparable to international standards to ensure the safety of consumers of clean and hygienic meat.

Keyword: Meat, Logistics, Slaughterhouse

คำนำ

ประเทศไทยมีการเลี้ยงปศุสัตว์และผลิตเนื้อสัตว์เพื่อการบริโภคภายในประเทศและส่งออกไปยังต่างประเทศ ทั้งนี้การตลาดเนื้อสัตว์ในปัจจุบันมีการแข่งขันและได้รับความสนใจจากผู้บริโภคในระดับสูง โดยเฉพาะประเด็นเรื่องความปลอดภัยของอาหาร (Food safety) ซึ่งภาครัฐได้ตระหนัก และให้ความสำคัญเกี่ยวกับมาตรการควบคุมการผลิตเนื้อสัตว์ ตั้งแต่ในระดับฟาร์มปศุสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ โรงงานชำแหละและตัดแต่งเนื้อสัตว์ โรงงานแปรรูปเนื้อสัตว์ ตลอดจนสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ เพื่อให้ได้เนื้อสัตว์ที่ปลอดภัยสำหรับการบริโภค โดยทั้งนี้ต้องมีการควบคุมตั้งแต่การเลี้ยงที่ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ กระบวนการฆ่าสัตว์ ขั้นตอนการผลิตเนื้อสัตว์ รวมถึงการขนส่งเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์ไปสู่สถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ ทั้งนี้ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรการฆ่าสัตว์มาโดยตลอด เริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติลักษณะฆ่าโค กระบือและสุกร ตามหัวเมือง ร.ศ.119 พระราชบัญญัติลักษณะฆ่าโค กระบือและสุกร ตามหัวเมือง แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2473 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าขายโค กระบือ แพะ แกะและสุกร พุทธศักราช 2481 พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะฆ่าโค กระบือ และสุกร ตามหัวเมือง ร.ศ. 119 พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติอากรฆ่าสัตว์ พุทธศักราช 2488 และพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 โดยปัจจุบันมีประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 85 ก เมื่อวันที่ 26 กันยายน พ.ศ.2559 แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายว่าด้วยการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ดังกล่าว ยังมีบทบัญญัติไม่ครอบคลุมตลอดห่วงโซ่ของกิจการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ โดยยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบโลจิสติกส์ที่เหมาะสมสำหรับใช้ในการขนส่งเนื้อสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์

โลจิสติกส์ (Logistics) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดการโซ่อุปทาน (Supply Chain Management) ซึ่งรวมถึงเรื่องการวางแผนการดำเนินการ การควบคุม การไหลเวียน การจัดเก็บวัสดุสินค้า การบริการ และสารสนเทศอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จากแหล่งจุดกำเนิดของวัตถุดิบ จนถึงจุดบริโภคหรือจุดการใช้งาน เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า เมื่อสัตว์ที่ใช้บริโภคผ่านกระบวนการฆ่าสัตว์แล้ว และเข้าสู่กระบวนการชำแหละซากสัตว์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงต้องเข้าสู่ระบบโลจิสติกส์เพื่อบริหารจัดการในการจัดเก็บรักษาเนื้อสัตว์ ตลอดจนขนส่งเนื้อสัตว์ไปยังสถานที่จัดจำหน่ายเนื้อสัตว์ ทั้งนี้จึงจำเป็นต้องมีหลักประกัน

ความปลอดภัยที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคได้ว่ากระบวนการตั้งแต่เสร็จสิ้นการฆ่าและซากสัตว์ จนกระทั่งนำเนื้อสัตว์มาจำหน่าย ทั้งนี้เพราะว่าเนื้อสัตว์จากสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมและเนื้อจากสัตว์ปีก มีความชื้นสูง และมีสารอาหารครบถ้วนที่จะทำให้เนื้อสัตว์เหมาะกับการเจริญของจุลินทรีย์ ส่งผลให้เนื้อสัตว์เกิดการเน่าเสียได้ง่ายด้วยจุลินทรีย์เหล่านี้ (microbial spoilage) และก่อให้เกิดอันตรายจากจุลินทรีย์ก่อโรค (pathogen) ที่จะส่งผลให้ผู้บริโภคเจ็บป่วยด้วยโรคอาหารเป็นพิษ (food poisoning) ดังนั้นภายหลังการฆ่าและการชำแหละ จะต้องนำซากสัตว์ที่ได้เข้าไปเก็บรักษาไว้ห้องที่สามารถควบคุมอุณหภูมิโดยทันที เพื่อลดอุณหภูมิของซากสัตว์ลง โดยเป็นการชะลอการเพิ่มจำนวนของจุลินทรีย์ที่จะก่อให้เกิดการเน่าเสียและจุลินทรีย์ก่อโรค ซึ่งเป็นการควบคุม การแพร่กระจายเชื้อโรคไปยังผู้บริโภค ดังนั้นขั้นตอนการขนส่งจึงต้องมีการควบคุมให้ปลอดภัย สามารถลดปัจจัยที่ทำให้เนื้อสัตว์เน่าเสียหรือปนเปื้อนจากสิ่งสกปรกได้

การศึกษาค้นคว้านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่าย เนื้อสัตว์ พ.ศ.2559 โดยศึกษากรณีการจัดการระบบโลจิสติกส์ โดยศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการควบคุม การฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ของต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ เพื่อเสนอแนะ แก้ไข ปรับปรุง กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการระบบโลจิสติกส์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ให้ สอดคล้องกับสถานการณ์และมีความเป็นสากล

วิธีการวิจัย

การศึกษาค้นคว้านี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำรา บทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงหลักเกณฑ์ขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์โดยอาศัยหลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสม ต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปทางกฎหมาย โดยมีขอบเขตการศึกษาเฉพาะพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อ การจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2559 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการระบบโลจิสติกส์การขนส่งเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์หรือ สถานที่ชำแหละและตัดแต่งเนื้อสัตว์ไปยังสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์เท่านั้น

ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2559 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบตรวจสอบย้อนกลับ เพียงบัญญัติไว้ในมาตรา มาตรา 14 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์โดยคำแนะนำของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการฆ่าสัตว์มีอำนาจออก กฎกระทรวงตามมาตรา 14(7) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และมาตรฐานการขนส่งสัตว์ไปยังโรงฆ่าสัตว์ และการขนส่งเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์ไปยังสถานที่ชำแหละและตัดแต่งเนื้อสัตว์หรือจำหน่ายเนื้อสัตว์ ซึ่งจะเป็นการ อนุวัติกฎหมายลำดับรองเท่านั้น พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2559 ซึ่งเป็น

กฎหมายแม่บท มีบัญญัติครอบคลุมเพียง 6 หมวด ได้แก่ หมวด 1 คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ หมวด 2 การประกอบกิจการฆ่าสัตว์ หมวด 3 การฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ หมวด 4 การพักใช้และการเพิกถอนใบอนุญาต หมวด 5 พนักงานเจ้าหน้าที่ และหมวด 6 บทกำหนดโทษ ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่ามีมาตราใดที่บัญญัติถึงการจัดการระบบโลจิสติกส์สำหรับการจัดเก็บในระหว่างขนส่งและในระหว่างรอการจัดจำหน่าย รวมถึงการขนส่งเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์และ/หรือสถานที่ชำแหละและตัดแต่งเนื้อสัตว์ไปยังสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์

ทั้งนี้เมื่อศึกษากฎหมายฉบับอื่นที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน พบว่าประเทศไทยมีพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการขนส่งสัตว์และซากสัตว์ ทั้งนี้ประเทศไทยมีกฎหมายควบคุมโรคระบาดสัตว์มาตั้งแต่ พ.ศ. 2474 โดยเป็นกฎหมายควบคุมโรคระบาดปศุสัตว์และ สัตว์พาหนะ ซึ่งมีเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติโรคระบาดปศุสัตว์และสัตว์พาหนะ พุทธศักราช 2474 กล่าวไว้ดังนี้ “โดยเหตุที่ปศุสัตว์และสัตว์พาหนะเป็นโรคระบาดและกระจายด้วยโรคนั้นเป็นอันมากทุกปี จึงเห็นสมควรจัด การโดยวิธีป้องกันและวิธีอื่นเพื่อให้โรคติดต่อและเกิดใหม่ต่อไป” ต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายเรื่อยมา จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นฉบับที่บังคับใช้ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้นิยามซากสัตว์ตามมาตรา 4 ว่า “ซากสัตว์” หมายความว่า ร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้ว สิ่งใด ๆ ที่ได้จากสัตว์ที่มีชีวิตหรือสัตว์ที่ตายแล้ว และให้หมายความรวมถึงอาหารสุกที่ทำประกอบ หรือปรุงจากซากสัตว์ หรือสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูปที่ทำจากซากสัตว์ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ทั้งนี้พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการขนส่งซากสัตว์ในหลายมาตรา อาทิเช่น มาตรา 34 ภายใต้อำนาจ มาตรา 18 และมาตรา 22 แต่บทบัญญัติทั้งหมดนั้น บัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดเป็นหลัก ซึ่งยังไม่ได้ครอบคลุมหรือตอบสนองต่อหลักความปลอดภัยของอาหารในด้านหลักประกันและความเชื่อมั่นว่าเนื้อสัตว์มีความเหมาะสมต่อการบริโภค บทบัญญัติที่ให้การนำสัตว์หรือซากสัตว์ไปยังท้องที่จังหวัดอื่น ต้องได้รับใบอนุญาตจากสัตวแพทย์ต้นทางทุกครั้ง และสัตวแพทย์ผู้ออกใบอนุญาตจะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับยานพาหนะและการใช้เส้นทางหรือเงื่อนไขอื่นตามที่จำเป็นไว้ในใบอนุญาตก็ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ายังไม่มีข้อกำหนดลักษณะของยานพาหนะที่ใช้ขนส่งเคลื่อนย้ายเนื้อสัตว์สำหรับการบริโภคของมนุษย์ไว้ในพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ที่ชัดเจนแต่อย่างใด และยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติเกี่ยวกับควบคุมคุณภาพเนื้อสัตว์ระหว่างการขนส่งหรือมีบทบัญญัติที่จะสามารถควบคุมปัจจัยเสี่ยงด้านจุลชีววิทยาที่จะทำให้เนื้อสัตว์เน่าเสีย และป้องกันการปนเปื้อนสิ่งเจือปนต่าง ๆ จนทำให้เนื้อสัตว์เน่าเสียหรือปนเปื้อนจนไม่เหมาะสมต่อการบริโภคได้ ทั้งนี้ยานพาหนะที่ใช้ขนส่งเนื้อสัตว์ ต้องสามารถปกป้องเนื้อสัตว์ให้คงสภาพ ไม่เน่าเสีย สามารถควบคุมการเจริญเติบโตของจุลินทรีย์ได้ เช่น การควบคุมอุณหภูมิที่เหมาะสม รวมถึงต้องสามารถป้องกันไม่ให้เกิดการปนเปื้อนสิ่งเจือปนในระหว่างการขนส่งด้วย เช่น การกำหนดวัตถุที่ใช้เป็นภาชนะเพื่อการขนส่ง หรือกำหนดวัตถุที่ใช้ประกอบเป็นพื้นที่ในการจัดเก็บเนื้อสัตว์ในระหว่างการขนส่ง เป็นต้น แต่สาระสำคัญในองค์ประกอบของพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 นี้เป็นเรื่องการควบคุมการขนย้าย เคลื่อนย้ายสัตว์และซากสัตว์ เพื่อป้องกันการเกิดหรือ

แพร่กระจายของโรคระบาดที่เกิดจากสัตว์หรือซากสัตว์ โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับระบบการขนส่ง เคลื่อนย้ายเนื้อสัตว์ไว้โดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ 1) การขนส่งเคลื่อนย้ายสัตว์ข้ามจังหวัด สำหรับการขนส่งเนื้อสัตว์ข้ามจังหวัดนั้น ประเทศไทยใช้ระบบด่านกักกันสัตว์ ซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา 34 และ 35

ทั้งนี้มาตรา 34 ภายใต้อำนาจมาตรา 18 และมาตรา 21 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและควบคุมโรคระบาด ผู้ได้นำสัตว์หรือซากสัตว์ดังต่อไปนี้ไปยังท้องที่จังหวัดอื่นต้องทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์และให้นำความในมาตรา 9 วรรคสองและวรรคสาม มาบังคับโดยอนุโลม และต้องได้รับใบอนุญาตจากสัตว์แพทย์ประจำท้องที่ต้นทางทุกครั้ง” ทั้งนี้สัตว์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ได้แก่ (1) ช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ กวาง สุกร หมูป่า หรือน้ำเชื้อผสมพันธุ์หรือ เอ็มบริโอของสัตว์ดังกล่าว (2) นก ไก่ เป็ด ห่าน หรือน้ำเชื้อผสมพันธุ์หรือไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ (3) ซากสัตว์ของสัตว์ตาม (1) หรือ (2) (4) สัตว์หรือซากสัตว์ชนิดอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ดังนั้นเนื้อสัตว์เพื่อการบริโภคจึงเข้าตามของกฎหมายบทบัญญัติข้อ (3) ข้างต้น 2) การนำเข้า ส่งออก นำผ่านราชอาณาจักรซึ่งเนื้อสัตว์ สำหรับกฎหมายและมาตรฐานเกี่ยวกับยานพาหนะในการขนส่งเนื้อสัตว์นั้นพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับยานพาหนะที่ใช้สำหรับขนส่งเนื้อสัตว์ไว้ในมาตรา 34 เป็นมาตราที่กำหนดเกี่ยวกับการนำสัตว์หรือซากสัตว์ไปยังท้องที่จังหวัดอื่น เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและควบคุมโรคระบาด โดยบัญญัติให้การนำสัตว์หรือซากสัตว์ไปยังท้องที่จังหวัดอื่นต้องได้รับใบอนุญาตจากสัตว์แพทย์ต้นทางทุกครั้งและสัตว์แพทย์ผู้ออกใบอนุญาตจะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับยานพาหนะและการใช้เส้นทางหรือเงื่อนไขอื่นตามที่จำเป็นไว้ในใบอนุญาตก็ได้ ดังนั้นเรื่องการกำหนดลักษณะของยานพาหนะที่ใช้ขนส่งเคลื่อนย้ายเนื้อสัตว์ในพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2558 นั้น กำหนดแต่เพียงว่าในการออกใบอนุญาตให้ ขนส่งซากสัตว์ข้ามจังหวัดนั้นสัตวแพทย์ผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจกำหนดลักษณะของยานพาหนะตามแต่ดุลยพินิจ นอกจากนี้ยังมีระเบียบกรมปศุสัตว์ ว่าด้วยการมาตรฐานการขนส่งซากสัตว์ปีกและผลิตภัณฑ์ พ.ศ.2552 ซึ่งอาศัยอำนาจออกตามความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่อย่างไรก็ตามความตามข้อ 4(1) – (4) ไม่ได้ครอบคลุมซากสัตว์ปีกที่มีลักษณะเป็นเนื้อสัตว์เพื่อการบริโภคของมนุษย์

ประเทศไทยจึงต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการระบบโลจิสติกส์การขนส่งเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์และ/หรือสถานที่ชำแหละและตัดแต่งเนื้อสัตว์ไปยังสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้เฝ้าระวังและควบคุมโรคระบาดสัตว์ติดต่อสู่คน และพัฒนามาตรฐานและคุณภาพเนื้อสัตว์เพื่อให้เหมาะต่อการบริโภคของมนุษย์ ทั้งนี้ควรนำมาตราฐานสากลมาปรับใช้ในประเทศไทย คือ กฎระเบียบสหภาพยุโรปที่ 853/2004 ว่าด้วยหลักเกณฑ์สุขอนามัยเฉพาะสำหรับอาหารที่มีแหล่งกำเนิดจากสัตว์ (Regulation (EC) 853/2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin) ประกาศใช้ ณ วันที่ 29 เมษายน พ.ศ.2549 ซึ่งเป็นกฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับสุขลักษณะเฉพาะของแหล่งที่มาของสัตว์ โดยกำหนดข้อบัญญัติเกี่ยวกับการสาธารณสุข โดย

ผู้ผลิตเนื้อสัตว์ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านสุขอนามัยสำหรับสถานประกอบการและขั้นตอนการขออนุมัติสถานประกอบการ และข้อกำหนดสำหรับการจัดเก็บและการขนส่งเนื้อสัตว์และการประทับเครื่องหมายรับรองเนื้อสัตว์ ทั้งนี้มีการระบุข้อกำหนดของอุณหภูมิที่สามารถหยุดการเจริญเติบโตของแบคทีเรียในระหว่างการขนส่งและการเก็บรักษาเนื้อสัตว์ โดยระบุไว้ในภาคผนวกที่ 3 ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การขนส่งสัตว์มีชีวิตถึงเนื้อสัตว์ และระบุจำแนกชนิดของแต่ละชนิดสัตว์ อาทิเช่น การเก็บรักษาและขนส่งเนื้อสัตว์จากสัตว์กบ ซึ่งกำหนดให้ทำการแช่เย็นตั้งแต่ในโรงฆ่าสัตว์ภายหลังการตรวจสอบสัตว์ภายหลังการฆ่าสัตว์ โดยกำหนดให้มีอุณหภูมิที่ใช้จัดเก็บอวัยวะภายในไม่เกิน 3 องศาเซลเซียสกำหนดให้มีอุณหภูมิที่ใช้จัดเก็บเนื้อสัตว์ชิ้นเล็กไม่เกิน 3 องศาเซลเซียส และกำหนดให้มีอุณหภูมิที่ใช้จัดเก็บเนื้อสัตว์อื่น ๆ ไม่เกิน 7 องศาเซลเซียส นอกจากนี้ยังกำหนดอุณหภูมิทั้งการแช่เย็นและแช่แข็งแบ่งแยกตามชนิดของสัตว์และประเภทของเนื้อสัตว์ และยังกำหนดระยะเวลาในการเก็บรักษาเนื้อสัตว์หรือการบ่มเนื้อแต่ละประเภทว่าต้องกระทำภายในระยะเวลาที่วัน เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎระเบียบสหภาพยุโรปที่ 853/2004 นั้นให้ความสำคัญต่อระบบลูกโซ่ความเย็น (cold chain system) ซึ่งระบบการออกแบบและจัดการที่จะทำให้อเนื้อสัตว์อยู่ในอุณหภูมิที่ถูกต้องเหมาะสมตลอดเวลาทั้งในขณะจัดเก็บและขนส่งจนกระทั่งถึงหน่วยบริการ เช่น สถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ ภัตตาคาร ร้านอาหาร เป็นต้น ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐเคนยา ซึ่งมีพระราชบัญญัติควบคุมเนื้อสัตว์ พ.ศ.2515 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2555 (Meat Control Act 1972 Revised Edition 2012) บรรพ 356 เป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ ซึ่งมีกฎหมายลำดับรอง (subsidiary legislation) หลายฉบับ เมื่อพิจารณาระเบียบว่าด้วยการขนส่งเนื้อสัตว์ พ.ศ.2519 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2555 {Meat Control (Transport of Meat) Regulations, 1976 Revised Edition 2012} พบว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวได้ให้นิยาม “พาหนะขนส่ง” หมายถึง ยานพาหนะใดใด เครื่องบิน รถเข็น รถจักรยาน รถไฟหรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องยนต์หรือการเคลื่อนย้ายใด ๆ ที่ใช้ในระบบขนส่งเนื้อสัตว์ โดยได้รับอนุญาตไปยังสถานที่ใด ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการขาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการให้นิยามยานพาหนะทุกประเภทในการเคลื่อนย้ายเนื้อสัตว์ไปยังสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ นอกจากนี้ยังบัญญัติให้การขนส่งเนื้อสัตว์สำหรับการบริโภคของมนุษย์ต้องได้รับใบอนุญาตในการเคลื่อนย้ายด้วย ทั้งนี้ความตามข้อ 7 ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดมาตรฐานด้านสุขอนามัยไว้ในเอกสารท้ายระเบียบ เอกสารที่ 1 (first schedule) ว่าด้วยมาตรฐานสุขอนามัยในการขนส่งเนื้อสัตว์ (Standards of Hygiene in the Transportation of Meat) โดยมีข้อกำหนด อาทิเช่น ต้องแยกการขนส่งระหว่างสัตว์มีชีวิตกับเนื้อสัตว์ เนื้อสัตว์ที่ทำการขนส่งต้องผ่านการกลั่นและเอาเครื่องในออกแล้ว เนื้อสัตว์ต้องไม่มีการวางสัมผัสกับพื้นหรือผนังของภาชนะบรรจุ อวัยวะต่าง ๆ เช่น ตับ หัวใจ สมอง ปอด ไตและผ้าขี้ริ้ว ต้องใส่ในภาชนะที่สะอาดโดยภาชนะนั้นต้องสามารถทำความสะอาดได้ง่ายและต้องผ่านการฆ่าเชื้อ เว้นแต่จะเป็นการแช่แข็งซึ่งในกรณีนี้ต้องบรรจุด้วยห่อกระดาษหนาหรือถุงพลาสติกหรือวัสดุบรรจุภัณฑ์อื่น ๆ ที่ได้รับการรับรอง เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดสารซักล้าง (detergents) ยานพาหนะและภาชนะบรรจุที่อนุญาตให้ใช้อีกด้วย เช่น โซเดียมไฮคาร์บอเนต โซเดียมคาร์บอเนต ไตรโซเดียมฟอสเฟต สบู และผงซักฟอกสังเคราะห์ รวมถึงยัง

กำหนดสารฆ่าเชื้อ (sanitizing agents) ที่อนุญาตให้ใช้ ได้แก่ สารประกอบแอมโมเนียม (Quaternary ammonium compounds) สารละลายไฮโดรเจนเปอร์ออกไซด์ โซเดียมไฮโปคลอไรต์ และคลอรามีน ที โดยต้องคำนวณปริมาณคลอรีนที่แท้จริงได้ 50 ส่วนในล้านส่วน (p.p.m.) และยังมีข้อกำหนดในประเด็นต่าง ๆ อีกหลายประการ เช่น การประกอบสร้างยานพาหนะและภาชนะบรรจุเนื้อสัตว์ ยกตัวอย่างเช่น ผง แป้ง เพดานและพื้นของช่องที่เก็บเนื้อสัตว์ ต้องทำจากวัสดุที่เรียบ ไม่มีรอยแตก ทนต่อการกัดกร่อนซึ่งไม่สามารถซึมผ่านได้กับน้ำ มีสีอ่อน ทำความสะอาดและฆ่าเชื้อได้ง่าย ระเบียบฉบับนี้ยังมีข้อกำหนดเฉพาะสำหรับการขนส่งน้อยกว่า 50 กิโลเมตรหรือระยะเวลาสองชั่วโมง การขนส่งน้อยกว่า 200 กิโลเมตรหรือระยะเวลาสี่ชั่วโมง การขนส่งมากกว่า 200 กิโลเมตรหรือระยะเวลามากกว่าสี่ชั่วโมงอีกด้วย

จากทั้งกฎระเบียบสหภาพยุโรปที่ 853/2004 และระเบียบว่าด้วยการขนส่งเนื้อสัตว์ พ.ศ.2519 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2555 ของสาธารณรัฐเคนยา แสดงให้เห็นว่ากฎหมายให้ความสำคัญกับการจัดการระบบโลจิสติกส์ การขนส่งเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์และ/หรือสถานที่ชำแหละและตัดแต่งเนื้อสัตว์ไปยังสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ ทั้งการจัดการอุณหภูมิในการเก็บรักษาเนื้อสัตว์ โดยกำหนดอุณหภูมิทั้งการแช่เย็นและแช่แข็ง และยังกำหนดระยะเวลาการบ่มและทำลาย มีการกำหนดการประกอบสร้างยานพาหนะและภาชนะบรรจุ มีการกำหนดวิธีการขนส่งสำหรับระยะทางที่แตกต่างกัน หรือการใช้เวลาในการขนส่งไปยังสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์

ข้อเสนอแนะ

ความปลอดภัยทางอาหาร (Food Safety) เป็นกระบวนการจัดการอาหารสำหรับการบริโภคของมนุษย์ ให้ความปลอดภัย เป็นอาหารบริสุทธิ์ ปราศจากสิ่งปนเปื้อนทั้งการปนเปื้อนทางเคมีที่เกิดจากสารเคมีที่มีอยู่ในวัตถุดิบทางกายภาพที่เกิดจากสิ่งแปลกปลอมหรือปนเปื้อนมากับอาหาร และทางชีวภาพที่เกิดจากสิ่งมีชีวิตที่เป็นจุลินทรีย์ก่อโรค เพื่อให้ผู้บริโภคปลอดภัยจากอันตรายที่มาจากอาหาร ถือเป็นภารกิจของรัฐบาลที่สำคัญ กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือหรือปัจจัยที่ตราไว้เพื่อกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติ เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเต็มที่ ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแม่บท ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2559 โดยต้องบัญญัติให้มีหมวดว่าด้วยการจัดการระบบโลจิสติกส์ในการขนส่งเนื้อสัตว์ รวมทั้งต้องให้อำนาจบัญญัติกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายลูกบทเพื่อกำหนดรายละเอียดให้สอดคล้องกับกฎหมายแม่บทด้วย ทั้งนี้ควรกำหนดระเบียบให้ครอบคลุมตั้งแต่ขั้นตอนการสั่งซื้อเนื้อสัตว์ การผลิตเนื้อสัตว์ การจัดการห้องเย็นและลูกโซ่ความเย็น การจัดการการเก็บรักษาหรือการบ่ม การจัดการยานพาหนะและภาชนะบรรจุ การจัดการการขนส่งและเคลื่อนย้าย การจัดการการวางสินค้า ณ สถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ของประเทศไทย มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเนื้อสัตว์ที่ยั่งยืนและเพื่อให้เกิดความปลอดภัยกับผู้บริโภค

เอกสารอ้างอิง

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2559. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133. ตอนที่ 85 ก. หน้า 9. วันที่ 26 กันยายน 2559

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 108. ตอนที่ 156. ฉบับพิเศษ. หน้า 1. วันที่ 4 กันยายน 2534

พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2558. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 132. ตอนที่ 14 ก. หน้า 22. วันที่ 2 มีนาคม 2558.

ระเบียบกรมปศุสัตว์ ว่าด้วยการมาตรฐานการขนส่งซากสัตว์ปีกและผลิตภัณฑ์ พ.ศ.2552. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 126. ตอนพิเศษ 86 ง. หน้า 1. วันที่ 19 มิถุนายน 2552

Meat Control Act 1972 Revised Edition 2012. *Law of Kenya*. Chapter 356. Republic of Kenya.

Meat Control (Transport of Meat) Regulations, 1976 *Revised Edition* 2012. *Law of Kenya*. Chapter 356. Republic of Kenya.

Regulation (EC) 853/2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin. European Parliament and of the Council of 29 April 2004.