

บันทึก

เรื่อง ความหมายของคำว่า “สัตว์” ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙

กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๖๐๑/๒๒๓๕๒ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า โดยที่ในปัจจุบันนี้มีการประกอบธุรกิจทางด้านน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์และตัวอ่อนหรือตัวปะ (Embryo) ของสัตว์เป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจกระทบถึงนโยบายการป้องกันและการกำจัดโรคระบาดสัตว์ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ ทั้งนี้ เนื่องจาก

๑. น้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์ของช้าง ม้า โค กระบือ ลา ล่อ แพะ แกะ สุนัข สุนัข แมว ลิง ชะนี ตามความในมาตรา ๔(๑)<sup>๑</sup> ของกฎหมายตามที่อ้างถึง อยู่ในความหมายของคำว่า สัตว์ แต่มีหลายมาตราของกฎหมายฉบับนี้ เช่นมาตรา ๒๑<sup>๒</sup> มาตรา ๓๔<sup>๓</sup> ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ใช้คำว่า สัตว์ แต่ได้บัญญัติชื่อของสัตว์ในมาตรานั้นๆ เลย เช่น มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดทำการค้าช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุนัข หรือสัตว์ชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฯลฯ” ในกรณีเช่นนี้จะหมายความว่า ห้ามมิให้บุคคลใดทำการค้าน้ำเชื้อสำหรับผสม

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

สัตว์ หมายความว่า

(๑) ช้าง ม้า โค กระบือ ลา ล่อ แพะ แกะ สุนัข แมว กระต่าย ลิง ชะนี และให้หมายความรวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์เหล่านี้ด้วย

(๒) สัตว์ปีก จำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน และให้หมายความรวมถึงไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ด้วย และ

(๓) สัตว์ชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙

มาตรา ๒๑ ห้ามมิให้บุคคลใดทำการค้าช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุนัข หรือสัตว์ชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือทำการค้าซากสัตว์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙

มาตรา ๓๔ ผู้ใดนำช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุนัข หรือสัตว์ชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือซากสัตว์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ไปยังท้องที่ต่างจังหวัด ต้องได้รับใบอนุญาตจากสัตวแพทย์ประจำท้องที่

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคก่อน สัตวแพทย์จะกำหนดเงื่อนไขตามที่จำเป็นไว้ในใบอนุญาตเกี่ยวกับการใช้เส้นทางและยานพาหนะในการนำสัตว์ไป และสถานีขนส่งสัตว์ และการผ่านด่านกักสัตว์ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดก็ได้

ความในวรรคก่อน มิให้ใช้บังคับแก่การนำสัตว์ไปเลี้ยง หรือใช้งานชั่วคราว

พันธุ์สัตว์ของช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ และสุกร ด้วยหรือไม่ เพราะเหตุใด และถ้าไม่ใช่จะมีวิธีการใดบ้างที่จะสามารถกำหนดให้น้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์ดังกล่าวอยู่ในความหมายของคำว่า สัตว์ ตามความในมาตรา ๔ (๑) เพื่อกรมปศุสัตว์จะสามารถดำเนินนโยบายทางด้านการป้องกันและการกำจัดโรคระบาดสัตว์ต่อไปได้

๒. ตัวอ่อนหรือตัวอ่อน (Embryo) คือไข่ของสัตว์เพศเมีย (เฉพาะสัตว์ชนิดที่กำหนดในมาตรา ๔(๑) ตามกฎหมายที่อ้างถึง) ซึ่งได้รับการผสมน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์จากสัตว์เพศผู้ และปฏิสนธิจนกลายเป็นตัวอ่อนอยู่ในร่างกายสัตว์ผู้เป็นแม่แล้ว และมีการนำเอาตัวอ่อนหรือตัวอ่อน (Embryo) ออกจากร่างกายแม่เพื่อการธุรกิจการย้ายฝากตัวอ่อนต่อไป ตัวอ่อนหรือตัวอ่อน (Embryo) ในภาวะเช่นนี้จะจัดอยู่ในความหมายของคำว่า “สัตว์” ตามมาตรา ๔ (๑) หรือไม่ เพราะเหตุใด ถ้าไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “สัตว์” ดังกล่าว จะมีวิธีการใดบ้างที่จะสามารถกำหนดให้ตัวอ่อนหรือตัวอ่อน (Embryo) ของสัตว์ที่อยู่ในภาชนะนอกร่างกายสัตว์ผู้เป็นแม่แล้ว ให้อยู่ในความหมายของคำว่า สัตว์ ในกฎหมายที่อ้างถึง เพื่อกรมปศุสัตว์จะได้ดำเนินการตามนโยบายป้องกันและกำจัดโรคระบาดสัตว์ได้ต่อไป

โดยที่การปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กำหนด ผู้นั้นจะต้องรับโทษทางอาญาด้วยเพื่อให้การปฏิบัติการตามกฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามแนวทางที่กฎหมายกำหนดไว้กรมปศุสัตว์จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาและให้ความเห็นแก่กรมปศุสัตว์เป็นกรณีเร่งด่วน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว กับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมปศุสัตว์) แล้ว เห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง สำหรับปัญหาที่ว่า ในมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ฯ ได้กำหนดว่า “สัตว์” หมายความว่า ช้าง ม้า โค กระบือ ลา ล่อ แพะ แกะ สุกร สุนัข แมว กระต่าย ลิง ชะนี และให้หมายความรวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์เหล่านี้ด้วย แต่มีบางมาตราที่กล่าวถึงชนิดของสัตว์โดยมิได้ใช้คำว่า “สัตว์” ในมาตรานั้นๆเลย กรณีเช่นนี้จะหมายความว่ารวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์ดังกล่าวด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า ในเมื่อพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ฯได้นิยามคำว่า สัตว์ไว้แล้วว่าหมายความว่าถึงสัตว์ชนิดใดบ้าง กล่าวคือ มาตรา ๔ (๑) ได้แก่ ช้าง ม้า โค กระบือ ลา ล่อ แพะ แกะ สุกร สุนัข แมว กระต่าย ลิง ชะนี และให้หมายความรวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์เหล่านี้ด้วย มาตรา ๔ (๒) เป็นสัตว์ปีก จำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน และให้หมายความรวมถึงไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ด้วย และมาตรา ๔ (๓) สัตว์ชนิดอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หากพระราชบัญญัตินี้ประสงค์จะให้บทบัญญัติในมาตราต่างๆ ใช้บังคับกับสัตว์ทุกชนิดที่ได้นิยามไว้แล้ว บทบัญญัตินี้ดังกล่าวย่อมใช้คำว่าสัตว์ทุกมาตรา แต่ปรากฏว่าในพระราชบัญญัตินี้ มีทั้งบทบัญญัติที่ใช้คำว่าสัตว์ และบทบัญญัติที่ระบุชนิดของสัตว์ไว้ แสดงให้เห็นว่า การนิยามความหมายของคำว่า “สัตว์” ในลักษณะเช่นนี้เป็นการอธิบายว่า พระราชบัญญัตินี้ประสงค์จะควบคุมสัตว์ทุกชนิดที่ได้ระบุแยกไว้ แต่มิได้หมายความว่า

มาตรการบังคับที่บัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ แห่งพระราชบัญญัตินี้ จะนำมาใช้บังคับกับสัตว์ทุกชนิดในคราวเดียวกัน บทบัญญัติมาตราใดที่กฎหมายต้องการจะใช้บังคับกับสัตว์ทุกชนิดที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ก็จะใช้คำว่า “สัตว์” เช่น มาตรา ๘<sup>๔</sup> ที่กำหนดให้เจ้าของสัตว์มีหน้าที่ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ สารวัตรหรือสัตวแพทย์ท้องที่ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง ในกรณีที่มีสัตว์ป่วยหรือตาย โดยรู้ว่าเป็นโรคระบาดหรือไม่รู้สาเหตุหรือมาตรา ๒๕<sup>๕</sup> ที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินมีหน้าที่ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในทำนองเดียวกับเจ้าของสัตว์ หากมีสัตว์ที่ไม่ปรากฏเจ้าของป่วยหรือตายในที่ดินของตน ส่วนบทบัญญัติใดที่กฎหมายประสงค์จะให้ใช้บังคับกับสัตว์เพียงบางชนิด เช่น มาตรา ๖<sup>๖</sup> มาตรา ๒๑<sup>๗</sup> และมาตรา ๓๔<sup>๘</sup> บทบัญญัติดังกล่าวก็จะกำหนดชนิดของสัตว์ไว้ด้วยการเฉพาะเจาะจง เพื่อให้ชัดเจนว่ามาตรการในเรื่องนั้นใช้บังคับเฉพาะสัตว์บางชนิดเท่านั้น โดยเฉพาะมาตรา ๖ ที่ได้ระบุชื่อสัตว์บางชนิด รวมทั้งน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์และไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ของสัตว์เหล่านั้นด้วย ให้ใช้บังคับเฉพาะการนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์เหล่านั้น ดังนั้น มาตรการในการควบคุมการค้าสัตว์หรือซากสัตว์ในมาตรา ๒๑ ที่บัญญัติว่า ห้ามมิให้บุคคลใดทำการค้า ช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุนัข หรือมาตรการในการควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ในมาตรา ๓๔ ที่บัญญัติว่า ผู้ใดนำ ช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุนัข ไปยังท้องที่ต่างจังหวัดต้องได้รับใบอนุญาต โดยที่ทั้งสองมาตราไม่ได้ระบุให้รวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์ดังกล่าวด้วย กรณีจึงไม่อาจแปลความไปได้ว่ากฎหมายห้ามทำการค้าหรือเคลื่อนย้ายน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์เหล่านั้น และอีกประการหนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘)เห็นว่า ในการตีความบทบัญญัติที่มีบทกำหนดโทษ

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙

มาตรา ๘ ในท้องที่ที่ยังมิได้ประกาศเป็นเขตปลอดโรคระบาดตามหมวด ๒ หรือในท้องที่ที่ยังมิได้ประกาศเป็นเขตโรคระบาด เขตสงสัยว่ามีโรคระบาดหรือเขตโรคระบาดชั่วคราว ตามหมวด ๓ ถ้ามีสัตว์ป่วยหรือตายโดยรู้ว่าเป็นโรคระบาดหรือมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยปัจจุบันอันไม่อาจคิดเห็นได้ว่าป่วยหรือตายโดยเหตุใด หรือในหมู่บ้านเดียวกัน หรือในบริเวณใกล้เคียงกัน มีสัตว์ตั้งแต่สองตัวขึ้นไปป่วยหรือตาย มีอาการคล้ายคลึงกัน ในระยะเวลาห่างกันไม่เกินเจ็ดวัน ให้เจ้าของแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ สารวัตร หรือสัตวแพทย์ท้องที่ภายในเวลายี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่สัตว์ป่วยหรือตาย

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕</sup> พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙

มาตรา ๒๕ ถ้ามีสัตว์ที่ไม่ปรากฏเจ้าของ ป่วยหรือตายในที่ดินของบุคคลใดให้เจ้าของที่ดินนั้นมีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้เช่นเดียวกับเจ้าของสัตว์นั้น และเมื่อปรากฏเจ้าของสัตว์ในภายหลังเจ้าของที่ดินมีสิทธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายเท่าที่จ่ายจริงจากเจ้าของสัตว์ได้

<sup>๖</sup> พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙

มาตรา ๖ สำหรับสุนัข แมว กระต่าย ลิง ชะนี รวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์เหล่านั้น และสัตว์ปีกจำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน รวมถึงไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเฉพาะการนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร หรือการอย่างอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

<sup>๗</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

<sup>๘</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

ทางอาญาด้วยเช่นนี้ ย่อมต้องตีความอย่างเคร่งครัด หากไม่ปรากฏข้อความชัดเจนเพียงพอที่ไม่อาจแปลความหมายอย่างกว้างให้เป็นโทษแก่ผู้ใด

ดังนั้น หากกรมปศุสัตว์เห็นว่า ควรมีมาตรการในการควบคุมการค้าน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์ชนิดใดแล้ว ก็สามารถทำได้โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๑ ให้ชัดเจนในทำนองเดียวกับการบัญญัติข้อความในมาตรา ๖

ประเด็นที่สอง สำหรับปัญหาที่ว่า ตัวอ่อนหรือดักกะ (Embryo) ของสัตว์ตามมาตรา ๔(๑) ที่นำออกมาจากร่างกายของแม่สัตว์ เพื่อธุรกิจการย้ายฝากตัวอ่อน จะจัดอยู่ในความหมายของคำว่าสัตว์ตามมาตรา ๔(๑) หรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณาคำชี้แจงของผู้แทนกรมปศุสัตว์ (กองผสมเทียม) แล้ว เห็นว่า ในทางวิทยาศาสตร์ตัวอ่อน (Embryo)<sup>๔</sup> หมายถึงสิ่งมีชีวิตที่เกิดขึ้นใหม่จากการผสมกันระหว่างน้ำเชื้อและไข่ เริ่มต้นจากการมีเซลล์เดียวและขยายเซลล์ในเบื้องต้นเป็นกลุ่มเซลล์ซึ่งยังไม่เห็นเป็นอวัยวะหรือรูปร่างของสัตว์ เป็นเพียงการเกิดขึ้นของสิ่งมีชีวิตใหม่ในระยะต้น การนำตัวอ่อน (Embryo) ออกมาจากท้องแม่ในสภาพที่เป็นเพียงกลุ่มเซลล์เล็กๆ จึงยังไม่อยู่ในสภาพที่เป็นสัตว์ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ว่าส่วนวิธีการที่จะกำหนดให้ตัวอ่อนของสัตว์ที่อยู่ในภาวะนอกร่างกายของแม่สัตว์อยู่ในความหมายของคำว่าสัตว์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์นั้น ก็สามารถทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์

กล่าวโดยสรุป ในเมื่อมาตรา ๒๑ และมาตรา ๓๔ ระบุชนิดของสัตว์เพียงบางชนิดทั้งที่กฎหมายได้กำหนดบทนิยามของคำว่าสัตว์ไว้แล้วในมาตรา ๔ กฎหมายจึงมีเจตนารมณ์ที่จะให้บทบัญญัติมาตราทั้งสองใช้บังคับเฉพาะสัตว์บางชนิดที่ได้ระบุไว้เท่านั้น กรณีไม่อาจตีความขยายรวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์เหล่านั้นได้ ถ้ากรมปศุสัตว์ประสงค์จะควบคุมการค้าน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์ชนิดใด ก็สามารถทำได้โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัตินั้นๆ ให้ชัดเจนขึ้น เช่นเดียวกับการบัญญัติข้อความในมาตรา ๖ สำหรับตัวอ่อน (Embryo) ที่นำออกจากร่างกายของแม่สัตว์ไม่ถือว่าเป็นสัตว์ตามมาตรา ๔ (๑) โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าเป็นเพียงกลุ่มเซลล์เล็กๆ ที่ยังไม่มีสภาพเป็นสัตว์นั่นเอง ถ้าประสงค์จะกำหนดให้ตัวอ่อนเป็นสัตว์ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ ก็สามารถทำได้โดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายกำหนดให้สัตว์ตามมาตรา ๔ (๑) ให้หมายความรวมถึงตัวอ่อนของสัตว์นั้นด้วย

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๔</sup> BLACK'S VETERINARY DICTIONARY; G EOFFREY P. WEST 12th edition

EMBRYO: means the fetus in the womb early in pregnancy before the various parts are visibly recognizable.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ธันวาคม ๒๕๓๓