

มาตรการเชิงเปรียบเทียบกฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับ การคุ้มครองสัตว์ในการใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์¹

ณัชชา ยุทธปรีชานันท์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการเชิงเปรียบเทียบกฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์ในการใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับความหมาย ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสัตว์ที่ถูกนำมาใช้ดำเนินกิจกรรมธุรกิจเพื่อการพาณิชย์ในรูปแบบที่แตกต่างกันซึ่งกำลังเป็นที่นิยมอยู่ในปัจจุบัน โดยทำให้ผู้ศึกษาได้ตระหนักรู้ และมีความเข้าใจว่าการประกอบธุรกิจใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์นั้นเป็นสัมมาชีพอย่างหนึ่งที่มีรากฐานมาจากหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพอันปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้มีการรับรองว่าการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่เป็นการจำกัดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคง เศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นผู้ประกอบการใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์จึงสามารถเปิดกิจการได้ตราบนานเท่าที่ไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานห้ามหรือมาตรการใด ๆ ออกใช้บังคับ

ด้วยเหตุประการข้างต้นจึงควรพิจารณาว่าเมื่อการใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์ของไทยเจริญรุดหน้ามากยิ่งขึ้น และแม้ไทยจะมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้บัญญัติรับรองสวัสดิภาพของสัตว์ไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งได้ออกประกาศต่าง ๆ ตามความในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วย โดยมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสัตว์ แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังคงมีมาตรการกำกับดูแลที่ไม่ครอบคลุมการประกอบธุรกิจการใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์ รวมทั้งกิจกรรมที่มีในธุรกิจดังกล่าว เมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วที่มีการประกอบธุรกิจรูปแบบเดียวกันดังเช่นที่ปรากฏให้ทราบเป็นข่าวอยู่เสมอ ดังนั้น เนื่องจากยังเป็นมาตรการที่ยังมีข้อบกพร่องและช่องว่างทางกฎหมายที่ยังมิได้รับการแก้ไขในปัจจุบัน ท้ายที่สุดเรื่องดังกล่าวนี้จะกลายเป็นปัญหาในทางปฏิบัติอย่างแน่นอน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการเชิงเปรียบเทียบกฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์ในการใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร.ศุมาลี วงษ์วิจิตร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสุวรรณค์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์ในการใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์ของไทย ยังไม่ครอบคลุมเพียงพออยู่หลายประการ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการด้านกำหนดประเภทสัตว์ เนื่องมาจากการประกอบธุรกิจใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์นั้นมีลักษณะหลายรูปแบบ โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกันจึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอันสัมพันธ์กับกฎหมายที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงจำแนกประเภทของสัตว์ตามลักษณะการประกอบธุรกิจออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ คือ ประเภทแรก สัตว์ในสวนสัตว์ เนื่องจากมีกฎหมายหลายฉบับ คือ พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ซึ่งเข้าคุ้มครองสัตว์มิให้ถูกทารุณกรรมและจัดสวัสดิภาพเฉพาะสัตว์เลี้ยงเท่านั้น และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 จะควบคุมดูแลเฉพาะสัตว์สงวนหรือสัตว์ป่าในสวนสัตว์ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 จะดูแลจะเข้และสัตว์น้ำ โดยให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ คือ กรมปศุสัตว์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชในการเข้าดูแลสัตว์และกรมประมง

ด้วยเหตุข้างต้นทำให้เกิดปัญหาการควบคุมธุรกิจที่ทับซ้อนกัน และความไม่ครอบคลุมในการดูแลอีกด้วย ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนที่ต้องตรากฎหมายอันไม่ก่อภาระหรือขั้นตอนมากเกินไปสำหรับประชาชน ทั้งนี้ กิจการสวนสัตว์ยังเกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคให้เท่าเทียมกัน เพราะสวนสัตว์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2497 นั้น ไม่ต้องขออนุญาตดำเนินการจัดตั้งสวนสัตว์ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ทำให้มาตรการสวัสดิภาพของสัตว์ในสวนสัตว์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาข้างต้นและพระราชบัญญัตินี้ต่างได้รับการดูแลและมีมาตรฐานต่างกัน หากเปรียบเทียบกับญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาที่ได้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้หน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะมีอำนาจดำเนินการ โดยญี่ปุ่นให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแล ส่วนสหรัฐอเมริกาได้ตั้งหน่วยงาน APHIS เพื่อเข้าควบคุมทั้งสวนสัตว์สาธารณะของรัฐและเอกชน ซึ่งเป็นการตรากฎหมายได้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน รวมทั้งจะได้รับการควบคุมดูแลและมีขั้นตอนที่เสมอภาคกัน ซึ่งสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการใช้กฎหมาย

ประเภทที่สอง คือ สัตว์ในคาเฟ่ เนื่องจากธุรกิจนี้นอกจากการที่มนุษย์และสัตว์จะมีปฏิสัมพันธ์กันแล้ว ยังมีการให้บริการอาหารและน้ำในบริเวณพื้นที่ของธุรกิจ ซึ่งการจดทะเบียนพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 มิได้ทำให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้าเข้าดำเนินการตรวจสอบธุรกิจคาเฟ่สัตว์ได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้ผู้ค้าสัตว์เท่านั้นที่จะต้องขออนุญาต และจะตรวจสอบกิจการคาเฟ่สัตว์ได้ก็ต่อเมื่อเกิดโรคระบาดในสัตว์แล้วเท่านั้น ทั้งนี้ แม้ธุรกิจคาเฟ่สัตว์จะเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องมีการควบคุมในท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่ก่อนจะเข้า

ดูแลได้นั้นต้องมีการตราขึ้นเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเสียก่อน กรณีดังกล่าวข้างต้นไม่สอดคล้องกับหลักพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ เพราะการให้น้ำหนักระหว่างประโยชน์ของเอกชนที่อ้างเสรีภาพการประกอบอาชีพมีมากกว่าประโยชน์ของมหาชนในด้านบริการสาธารณสุข และไม่สอดคล้องกับแนวคิดสุขภาพอาหาร เพราะการควบคุมสิ่งแวดล้อมและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับอาหาร เพื่อให้อาหารปลอดภัยไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

หากเปรียบเทียบกับญี่ปุ่นซึ่งธุรกิจจัดการสัตว์ต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดและมีอำนาจตรวจสอบและแนะนำ ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตได้ โดยมีความคล้ายกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งตั้งหน่วยงาน APHIS เพื่อให้การคุ้มครองสัตว์ในการพาณิชย์ให้ได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม โดยมีอำนาจอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสัตว์ทุกรูปแบบ รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขของผู้ประกอบการ เข้าตรวจสอบภายหลังการอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตได้

ประเภทสุดท้าย คือ สัตว์ในการจัดแสดงละครสัตว์ และสัตว์ซึ่งเข้าแสดงในธุรกิจภาพยนตร์ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ว่าการควบคุมธุรกิจดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีมีสัตว์จำนวนมาก หรือผู้คนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อน อาทิ การไม่ระบายอากาศ น้ำซึ่งเป็นเหตุให้เกิดอันตราย เป็นต้น ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นจะเข้าควบคุมภายหลังจากเกิดเหตุดังกล่าวแล้ว โดยไม่มีการป้องกันเฉพาะหน้าจึงไม่สอดคล้องกับหลักพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ เพราะคุณค่าของการจัดทำภารกิจของรัฐในด้านสาธารณสุขนั้นมีน้ำหนักน้อยกว่าประโยชน์ของเอกชนและไม่สอดคล้องกับทฤษฎีวิศวกรรมสังคม เพราะไม่มีจุดสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของปัจเจกชน ผลประโยชน์มหาชน และผลประโยชน์ของสังคม

หากเปรียบเทียบกับญี่ปุ่นซึ่งกำหนดให้ “ธุรกิจการจัดการสัตว์” ซึ่งอยู่ใต้การดูแลผู้ว่าราชการจังหวัดให้เตือนและออกคำสั่งในการจัดการสัตว์ทำให้การป้องกันและจัดการเหตุเดือดร้อนรำคาญได้ทันที ทั้งนี้สหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ “ผู้ดำเนินการจัดแสดง” ต้องอยู่ภายใต้การประเมินของหน่วยงาน APHIS ตลอดเวลานับแต่ขออนุญาตดำเนินการ ซึ่งหากเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญขึ้นในช่วงระยะเวลานี้จะถูกเพิกถอนใบอนุญาตทำให้สามารถควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญได้ทันที ซึ่งหากดำเนินการควบคุมกิจการใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์โดยหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียว โดยใช้กฎหมายเฉพาะย่อมมีความทับซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่และก่อภาระ รวมทั้งขั้นตอนต่อประชาชนน้อยกว่าการควบคุมดูแลของไทย

2. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการจัดสวัสดิภาพสัตว์ เนื่องมาจากพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2561 นั้นไม่ครอบคลุมสวัสดิภาพด้านสภาพแวดล้อมต่อการดำรงชีพอยู่ของสัตว์ที่ถูกใช้ในกิจกรรมธุรกิจเพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์ อันเนื่องมาจากสัตว์เหล่านี้มีพฤติกรรมการใช้ชีวิตที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับสัตว์

เลี้ยงทั่วไป ทั้งในด้านที่อยู่อาศัย และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับสัตว์ และปราศจากมาตรการด้านสุขอนามัย ในเรื่องการทำความสะดวก รวมทั้งมาตรการป้องกันโรคติดต่อสำหรับสัตว์ เพราะในธุรกิจดังกล่าวนี้สัตว์และมนุษย์จะมีการปฏิสัมพันธ์และใกล้ชิดกันเป็นอย่างมากจึงทำให้สัตว์ไม่ได้รับสวัสดิภาพด้านสุขอนามัยเท่าที่ควร นอกจากนี้การตรากฎหมายดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมสวัสดิภาพด้านอาหารและน้ำ เพราะสัตว์ซึ่งถูกใช้เพื่อควา มั่นคงเชิงพาณิชย์นั้นต้องเผชิญปัญหาด้านอาหารและน้ำหลายด้านมากกว่าสัตว์เลี้ยงปกติ เนื่องจากในระหว่าง การฝึกสัตว์เพื่อให้ดำเนินกิจกรรมความบันเทิงนั้นมักฝึกสัตว์ด้วยการจำกัดอาหารโดยให้ปริมาณน้อย หรือใช้ อาหารในปริมาณมากเพื่อจูงใจสัตว์ให้ฝึกฝน

การตรากฎหมายดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักสวัสดิภาพสัตว์ ซึ่งมนุษย์ต้องมีความรับผิดชอบทาง ศีลธรรมที่จะไม่กระทำการทารุณกรรมต่อสัตว์ หรือทำให้สัตว์เจ็บปวดทรมานโดยไม่จำเป็น และไม่สอดคล้อง กับหลักสิทธิสัตว์ รวมทั้งแนวคิดการเลี้ยงสัตว์เบื้องต้นอีกด้วย นอกจากนี้ยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดสุขภาพ หนึ่งเดียว เนื่องจากมีช่องว่างของมาตรการป้องกันโรคที่เกิดจากสัตว์ซึ่งไม่รอบด้าน เพราะไม่มีการแลกเปลี่ยน ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการวางแผนทำงานร่วมกันของทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน

หากเปรียบเทียบกับญี่ปุ่นที่มีการตรากฎหมายรับรองสวัสดิภาพสัตว์ไว้เช่นไทยนั้น ญี่ปุ่นได้ให้ ความสำคัญกับที่อยู่อาศัยของสัตว์เป็นอย่างมากในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการจัดการสัตว์ ซึ่งกำหนดให้ขอ อนุญาตประกอบธุรกิจ โดยเงื่อนไขในการจะได้รับอนุญาตที่อยู่อาศัยต้องผ่านมาตรฐานขั้นต่ำ วิธีการในการ จัดการสิ่งอำนวยความสะดวกของสัตว์จำพวกกรงและของเล่นสัตว์ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับสหรัฐอเมริกาเป็น อย่างมาก และยังให้ความสำคัญในสวัสดิภาพด้านสุขอนามัย โดยกำหนดให้เจ้าของสัตว์ต้องหาความรู้เกี่ยวกับ โรคติดต่อที่เกิดจากสัตว์ของตน และต้องกวดขันเพื่อป้องกันโรคจากสัตว์ด้วย และต้องปฏิบัติตาม “แนวทาง พื้นฐาน” อย่างเคร่งครัดผ่านการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงสิ่งแวดล้อม

ในขณะที่สหรัฐอเมริกาก็มีมาตรการด้านสวัสดิภาพที่เข้มงวดยิ่งขึ้นไปอีกโดยกำหนดให้ผู้ที่ยื่นคำร้อง ขอประกอบธุรกิจใช้สัตว์เพื่อการบันเทิงเชิงพาณิชย์ต้องระบุรายละเอียดสถานที่เลี้ยงสัตว์ให้เป็นไปตาม มาตรฐานขั้นต่ำ รวมทั้งต้องจัดให้มีห้องน้ำ และอ่างล้างหน้าสำหรับผู้ดูแลสัตว์เพื่อรักษาความสะดวกด้วย โดย อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงาน APHIS ของรัฐบาลกลาง และในด้านสุขอนามัยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ เจ้าของสัตว์ทำความสะอาด และการฆ่าเชื้อจะต้องมีการทำความสะอาดของเสียและเศษอาหารออกจากกรงทุก วัน โดยการใช้ไอน้ำ หรือน้ำ และต้องมีการฆ่าเชื้อหลังจากใช้อย่างน้อยทุก ๆ 2 สัปดาห์ ทั้งนี้ในด้านอาหารและ น้ำนั้นสัตว์ต้องได้รับอาหารอย่างน้อยวันละครั้ง โดยอาหารต้องไม่ปนเปื้อน หากใช้เครื่องป้อนอาหารจะต้อง ตรวจสอบว่าอาหารสัตว์ไม่มีการเสื่อมสภาพและแตกตัว จึงจะเห็นได้ว่ามาตรการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์ ของสหรัฐอเมริกามีความเข้มงวดและรัดกุมมากที่สุด

3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการควบคุมเพื่อจัดการแสดงสัตว์ เนื่องมาจากพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 กำหนดให้ “เจ้าของสัตว์” เป็นผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 หากจะมีการนำสัตว์ไปใช้ในการแสดง แต่เนื่องจากการกำหนดบทนิยามเพียงคำว่า “เจ้าของสัตว์” ขอบไม่ครอบคลุมการบังคับใช้ถึงผู้ดำเนินธุรกิจดังกล่าวในบางกรณี ซึ่งใช้สัตว์ทำกิจกรรมการแสดงต่าง ๆ อันส่งผลกระทบเป็นวงกว้างในการกำกับดูแลธุรกิจประเภทนี้ และการจดทะเบียนธุรกิจตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ก็มิได้ทำให้หน่วยงานของรัฐใดมีอำนาจเข้ากำกับดูแลและเข้าตรวจสอบมาตรฐานของการประกอบกิจการได้ จึงไม่สอดคล้องกับแนวคิดระบบอนุญาตที่เกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจากการประกอบธุรกิจใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์ โดยการกำหนดมาตรการควบคุมไว้ป้องกันความเสียหายต่อประโยชน์ของส่วนรวมด้านการสาธารณสุข โดยกำหนดให้บุคคลจะกระทำการสิ่งใดได้ ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐเสียก่อน

ทั้งนี้ ไทยยังไม่มีแบบแผนกิจกรรมฝึกการแสดงของสัตว์ ซึ่งจะส่งผลต่อการฝึกสัตว์อย่างไม่มีขอบเขต ซึ่งส่งผลเสียต่อทั้งสุขภาพ รวมถึงการส่งออกซึ่งพฤติกรรมตามธรรมชาติของสัตว์ได้จนไปสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการทารุณกรรมสัตว์ ซึ่งมีมุมมองว่ามนุษย์มีโอกาที่จะแสดงความโหดร้าย โดยกระทำการให้สัตว์ได้รับความเจ็บปวดทรมาน หรือถึงแก่ความตาย และไม่สอดคล้องกับแนวคิดสัตว์แยกผลประโยชน์จากมนุษย์ที่แม้มนุษย์จะสามารถใช้ประโยชน์จากสัตว์ได้ แต่สัตว์ควรได้รับการดูแลตามสมควร นอกจากนี้ไทยยังไร้มาตรการควบคุมความปลอดภัยระหว่างการแสดงสัตว์ของทั้งบุคคลและสัตว์ เนื่องจากธุรกิจนี้จะมีทั้งสัตว์หลากหลายสายพันธุ์ และผู้คนที่เข้าใช้บริการเป็นจำนวนมาก จึงยังไม่สอดคล้องกับหลักสวัสดิภาพสัตว์อีกด้วย เพราะปราศจากมาตรการควบคุมความปลอดภัยเกี่ยวกับสัตว์อื่นไม่สัมพันธ์กับความต้องการในการดำรงเผ่าพันธุ์ของสัตว์ไม่ให้สูญพันธุ์

หากเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาที่กำหนดตัวบุคคลที่นำสัตว์ออกแสดงโดยการกำหนดเป็นบทนิยามคือ “ผู้ดำเนินการจัดแสดง (Exhibitor)” หรือผู้ป้อนที่แม้มิได้กำหนดลักษณะของธุรกิจไว้เป็นบทนิยาม แต่ได้มีการอธิบายความหมายไว้ในบทบัญญัติว่าหมายความรวมถึงธุรกิจที่ให้โอกาสในการสัมผัสใกล้ชิด ลูบคลำ ป้อนอาหารสัตว์ได้โดยตรง หรือธุรกิจการจัดการอื่น ๆ ที่กำหนดโดยคำสั่งคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสัตว์ด้วยย่อมถือเป็นข้อดี ซึ่งทำให้การตรากฎหมายของทั้งสองประเทศปราศจากปัญหาเรื่องการตีความว่าบุคคลที่ประกอบธุรกิจอย่างใดบ้างที่จะเข้าข่ายใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์ที่จะต้องถูกควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในขณะที่ไทยยังใช้บทนิยามคำว่า “เจ้าของสัตว์” เท่านั้น ซึ่งอาจเกิดปัญหาการตีความในอนาคตว่าการใช้สัตว์เพื่อการพาณิชย์รูปแบบใดบ้างที่ต้องได้รับการควบคุมกิจการ

4. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการขนส่งสัตว์ เนื่องมาจากพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 กำหนดให้ “เจ้าของสัตว์” เป็นผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 หากจะต้องมีการขนส่งสัตว์ โดยมาตรการในการขนส่งสัตว์ของไทยยังปราศจากมาตรการรักษาความปลอดภัยในระหว่างการเดินทางในกรณีฉุกเฉิน และยังไม่ปรากฏข้อควรระมัดระวังตามสายพันธุ์เฉพาะของสัตว์เป็นพิเศษ และขาดข้อกำหนดขั้นต่ำเกี่ยวกับเรื่องเครื่องพันทนาการของสัตว์อีกด้วย นอกจากนี้ยังไม่ปรากฏข้อบังคับเกี่ยวกับเอกสารและบันทึกประกอบการขนส่งสัตว์ ซึ่งจำเป็นต้องปรากฏข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับสัตว์ที่ต้องระบุ อาทิ ชนิด สายพันธุ์ เพศ อายุ โรค อาหารต้องห้าม รวมทั้งปราศจากข้อกำหนดเกี่ยวกับบุคคลผู้มีอำนาจยึดถือเอกสารและบันทึกการขนส่งในระหว่างการเดินทางสัตว์อีกด้วย พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงยังมีช่องว่างของมาตรการในการขนส่งสัตว์ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักสวัสดิภาพสัตว์ อันว่าด้วยเรื่องอิสระจากความไม่สบายกายจากสภาพแวดล้อมที่สัตว์อยู่ทำให้เกิดความเป็นอยู่ไม่ปกติสุข

ในขณะที่สหรัฐอเมริกาได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับกรงในการขนส่งให้ต้องแข็งแรงปลอดภัย และสามารถถอดสัตว์ออกจากกรงได้รวดเร็วในกรณีฉุกเฉิน รวมทั้งต้องทำเครื่องหมายไว้ด้านบนและด้านใดด้านหนึ่ง หรือหลายด้านอย่างชัดเจนด้วยคำว่า “สัตว์มีชีวิต” สัตว์ที่ขนส่งในกรงหลักเดียวกันจะต้องเป็นกลุ่มที่เข้ากันได้ จะต้องมีส่วนที่พอให้สัตว์หมุนได้อย่างอิสระและปรับท่าทางปกติ ทั้งนี้ ยังปรากฏข้อควรระมัดระวังตามสายพันธุ์เฉพาะของสัตว์เป็นพิเศษอีกด้วย นอกจากนี้ ได้กำหนดให้ผู้ควบคุมยานพาหนะเป็นผู้ถือเอกสารหรือบันทึกประกอบการขนส่งมาพร้อมกับสัตว์ ซึ่งเอกสารและบันทึกดังกล่าวต้องมีคำแนะนำในการใช้ยา อาหารและน้ำ โดยต้องแนบมากับกรงในลักษณะที่สังเกตได้ง่าย จึงจะเห็นได้ว่ามาตรการในการขนส่งสัตว์ของสหรัฐอเมริกานั้นมีความชัดเจน และครอบคลุมปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยในการเดินทางสำหรับสัตว์มากกว่าไทยนั่นเอง

จากการศึกษาค้นคว้าถึงมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์ในการใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์ของไทย เปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการด้านกำหนดประเภทสัตว์ กรณีการแก้ไขปัญหาว່การใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์รูปแบบใดบ้างที่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการขั้นต่ำ และขั้นตอนในการดำเนินธุรกิจภายใต้บทบัญญัติต่อไป จึงเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมบทนิยาม มาตรา 3 ดังนี้

“มาตรา 3 การใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์ หมายความว่า การประกอบธุรกิจสวนสัตว์สาธารณะ และเอกชน การประกอบธุรกิจคาเฟ่ การประกอบธุรกิจกายกรรมสัตว์และการประกอบธุรกิจนำสัตว์เข้าแสดง ภาพยนตร์ รวมทั้งการใช้สัตว์เพื่อให้ได้ประโยชน์ซึ่งไม่ใช่เงินทั้งทางตรงและทางอ้อมอีกด้วย”

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะว่าควรจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะ ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหการทับซ้อนกันของหน่วยงานภาครัฐขึ้น โดยให้มีอำนาจเปิดเสรีจัดแสดงในหน่วยงานเดียวเข้าดูแลธุรกิจรูปแบบนี้ เพื่อลดภาระจาก

การถูกบังคับเรื่องขั้นตอนที่มากเกินไปจนจำเป็นจากหลายหน่วยงาน และมีมาตรฐานการกำกับดูแลสวัสดิภาพสัตว์ในธุรกิจเป็นไปด้วยความเสมอภาค จึงควรให้มีการแก้ไขปรับปรุง มาตรา 10 วรรค 1 ดังนี้

“มาตรา 10 คณะกรรมการจะต้องแต่งตั้งอนุกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่กับดูแลการประกอบธุรกิจการใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์ รวมทั้งตรวจสอบการประกอบธุรกิจดังกล่าวด้วย”

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะว่าควรให้มีการออกประกาศเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การควบคุม เลี้ยง หรือปล่อยสัตว์ตามรูปแบบของธุรกิจข้างต้นภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเฉพาะ ซึ่งถูกแต่งตั้งขึ้นในรูปแบบอนุกรรมการ เพื่อเป็นการป้องกันเหตุที่จะเกิดจากกิจกรรมธุรกิจต่อไป

2. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการจัดการสวัสดิภาพสัตว์ กรณีการแก้ไขปัญหาด้านสภาพแวดล้อมอันเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของสัตว์เพราะมีพื้นที่จำกัด หรือสถานะของอุณหภูมิที่ไม่เหมาะสมของสัตว์ รวมทั้งระดับความดังของเสียงที่รบกวนสุขภาพของสัตว์ และสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของสัตว์ในการใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์ จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุง ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2561 ข้อ 4 (2) ดังนี้

“ข้อ 4 (2) จัดให้สัตว์อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ประกอบไปด้วย การสร้างโรงเรือนอันมีโครงสร้างที่ดี มีลักษณะเป็นห้องกันไม่ให้สัตว์อื่นเข้ามา ต้องมีการรักษาระดับของอุณหภูมิ แสง และเสียงให้สอดคล้องกับความเป็นอยู่ของสัตว์ รวมทั้งต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับสัตว์ซึ่งถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ คือ ต้องมีพลังงานไฟฟ้าและน้ำดื่มที่เพียงพอ มีการระบายน้ำและการกำจัดของเสียจากสัตว์และอาหาร รวมทั้งต้องจัดให้มีห้องน้ำและอ่างล้างหน้าสำหรับผู้ดูแลสัตว์ เพื่อรักษาความสะอาด”

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหารุขกิจดังกล่าวด้านมาตรฐานการป้องกันเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและการควบคุมโรค กรณีนี้ผู้ศึกษาขอเสนอแนะว่าควรปรับปรุงประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2561 ข้อ 4 (3) ดังนี้

“ข้อ 4 (3) จัดให้สัตว์ได้รับการดูแลทำความสะอาด การฆ่าเชื้อ รวมทั้งการทำความสะอาดของเสียและเศษอาหารออกจากกรงทุกวัน โดยการใช้ไอน้ำ หรือน้ำเพื่อทำความสะอาดกรง รวมทั้งจะต้องมีการฆ่าเชื้อหลังจากใช้อย่างน้อยทุก ๆ 2 สัปดาห์ รวมทั้งต้องมีโปรแกรมในการควบคุมแมลง และปรสิตที่มีผลต่อสัตว์ และในส่วนของกรงควบคุมป้องกันโรคนั้น เจ้าของ และผู้ประกอบธุรกิจการใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์ต้องหาข้อมูลความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับโรคติดต่อที่เกิดจากสัตว์ของตน และต้องกวดขันเพื่อป้องกันโรคจากสัตว์ รวมทั้งให้การรักษาเมื่อสัตว์ป่วยหรือบาดเจ็บโดยไม่ชักช้า”

นอกจากนี้เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องคุณภาพ โภชนาการ รวมทั้งความสะอาดของน้ำและอาหาร ซึ่งถูกนำมาใช้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการฝึกสัตว์เพื่อความบันเทิงนั้น ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอแนะให้แก้ไขปรับปรุงประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2561 ข้อ 4 (1) ดังนี้

“ข้อ 4 (1) จัดให้สัตว์ได้รับอาหารและน้ำในปริมาณ และคุณภาพที่เหมาะสมแก่ประเภท ชนิด ลักษณะ สภาพ และอายุของสัตว์ ในกรณีเลี้ยงสัตว์เป็นกลุ่มควรแน่ใจว่าสัตว์แต่ละตัวได้รับอาหารและน้ำอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ในกรณีของผู้ประกอบธุรกิจการใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเชิงพาณิชย์กำหนดห้ามการจำกัดอาหาร หรือน้ำในระหว่างการฝึกสัตว์ เว้นแต่เป็นการฝึกให้สัตว์ทำตามคำสั่งในระยะสั้นและต้องตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนแล้วว่าสัตว์นั้นได้รับอาหารและโภชนาการครบถ้วนในแต่ละวัน ตามมาตรฐานอายุ สายพันธุ์ และโรค”

3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการควบคุมเพื่อจัดการแสดงสัตว์ กรณีการแก้ไขปัญหาในการติดตาม “สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการแสดง” เนื่องจากในขณะนี้ยังไม่มี การให้ความหมายโดยเฉพาะจึงขอเสนอแนะให้ต้องมีการเพิ่มเติมบทนิยามตาม มาตรา 3 ดังนี้

“มาตรา 3 ผู้จัดกิจกรรมแสดงสัตว์ หมายความว่า บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่ดำเนินการจัดกิจกรรมแสดงสัตว์ขึ้นเพื่อประโยชน์ของตนไม่ว่าจะให้สัตว์ดำเนินกิจกรรมการแสดงเพื่อหารายได้โดยตรง หรือดำเนินกิจกรรมการแสดงสัตว์ขึ้นเพื่อกระตุ้นยอดขายสินค้า หรือบริการโดยทางอ้อม และให้หมายความรวมถึงกิจกรรมแสดงสัตว์ในสวนสัตว์ คาเฟ่สัตว์ การจัดแสดงละครสัตว์ (กายกรรม) และการนำเข้าแสดงในธุรกิจภาพยนตร์ด้วย และการที่จะนำสัตว์ออกแสดงได้บุคคลนั้นต้องทำการจดแจ้งก่อนดำเนินกิจกรรมแสดงสัตว์

ทั้งนี้ ควรเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ.2562 ซึ่งเดิมมี 4 ข้อโดยเพิ่มเติมข้อ 5 ดังนี้

“ข้อ 5 การกำหนดคุณสมบัติ และเงื่อนไขการจดแจ้งก่อนดำเนินกิจกรรมแสดงสัตว์ ผู้จัดแจ้งจะต้องแสดงรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้จัดแจ้ง
- (2) ชื่อของผู้ดูแลสัตว์ที่สถานประกอบธุรกิจ มอบหน้าที่ให้เป็นผู้ดูแลและควบคุมจัดการสัตว์
- (3) ประเภทของธุรกิจเกี่ยวกับสัตว์ ประเภทและจำนวนของสัตว์ในสถานประกอบการ
- (4) โรงเรือน และการติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการดูแลและรักษาสัตว์ เป็นต้น”

นอกจากนี้ เพื่อป้องกันการทารุณกรรมสัตว์จากการแสดงและเพื่อเพิ่มมาตรการความปลอดภัยของสัตว์ และผู้ดูแลที่อยู่ระหว่างการแสดง รวมทั้งสาธารณชนที่เข้าชม เห็นสมควรกำหนดให้ผู้จัดกิจกรรมการแสดงสัตว์จะต้องจัดทำ “แผนจัดกิจกรรมการแสดงสัตว์” โดยผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่าควรเพิ่มเติมประกาศข้างต้น โดยเพิ่มเติมข้อ 6 ดังนี้

“ข้อ 6 การจัดทำแผนจัดกิจกรรมการแสดงสัตว์ จะต้องถูกจัดทำขึ้นพร้อมการจดแจ้งก่อนดำเนินกิจกรรมแสดงสัตว์ตาม ข้อ 5 ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดที่ต้องปรากฏในแผนดังต่อไปนี้

(1) ประเภทกิจกรรมการแสดงสัตว์ กิจกรรมฝึกการแสดงของสัตว์

(2) จำนวนเวลาที่จะใช้ในการฝึกหรือจัดการแสดงสัตว์ ทั้งนี้ สัตว์จะต้องได้พักระหว่างการแสดงอย่างน้อยเท่ากับเวลาหนึ่งการแสดง

(3) มาตรฐานอายุขั้นต่ำของสัตว์ที่ปรากฏตัวสู่สาธารณชน ทั้งนี้ แม้สัตว์มีอายุครบเกณฑ์ขั้นต่ำ แต่หากเป็นสัตว์เด็กต้องห้ามการสัมผัสโดยตรงอย่างรุนแรง

(4) ห้ามการจัดแสดงเพื่อความบันเทิงที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือความเป็นอยู่ที่ดีของสัตว์ รวมทั้งห้ามใช้ยาเพื่อให้เกิดความสะดวกในการจัดการกับสัตว์ในสถานที่สาธารณะ เช่น ยากล่อมประสาท

(5) กำหนดให้ผู้ดูแลสัตว์ หรือพนักงานที่มีความรับผิดชอบดูแลสัตว์ต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ และความรู้เกี่ยวกับสัตว์ที่ภาครัฐอนุญาตให้ผู้ดูแลสัตว์และในระหว่างการจัดแสดงต้องระบุตัวได้ง่าย และต้องอยู่ด้วยตลอดเวลาในช่วงที่สัตว์มีการแสดงตัวต่อสาธารณชน

(6) ในระหว่างการแสดงสัตว์เพื่อความบันเทิงในที่สาธารณะ สัตว์ต้องได้รับการคุ้มครองเพื่อให้เกิดความเสี่ยงน้อยที่สุดที่จะเป็นอันตรายต่อตัวสัตว์เอง และต่อสาธารณชน โดยจัดให้มีระยะห่างเพียงพอ หรือจัดให้มีสิ่งกีดขวางระหว่างสัตว์กับประชาชนทั่วไป เพื่อให้มั่นใจว่าทั้งสัตว์และประชาชนจะได้รับความปลอดภัย”

4. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการขนส่งสัตว์ กรณีแก้ไขปัญหาในการขนส่งสัตว์ให้มีความปลอดภัยสอดคล้องกับการรักษาสวัสดิภาพสัตว์ทั้งกายและใจของสัตว์ รวมทั้งความปลอดภัยของผู้ดูแล หรือผู้ขนส่งสัตว์ในกรณีที่เป็นสัตว์ร้ายต้องได้รับการดูแลอย่างพิเศษ ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นและขอเสนอแนะว่าจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ.2562 ในข้อ 4 จากเดิมที่กำหนดให้มีมาตรการเกี่ยวกับการขนส่งสัตว์ทั้งหมด 8 อนุ โดยเพิ่มเติมเนื้อหาข้อ 4 ดังนี้

“ข้อ 4 การขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง เจ้าของสัตว์ หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องจัดสวัสดิภาพ ดังนี้

(1)

(8) กรณีการขนส่งสัตว์โดยการใช้กรง หรือภาชนะ จะต้องเป็นกรงหรือภาชนะสามารถถอดสัตว์ออกจากกรงได้อย่างรวดเร็วในกรณีฉุกเฉิน รวมทั้งต้องทำเครื่องหมายไว้ด้านบนและด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านอย่างชัดเจนด้วยคำว่า “สัตว์มีชีวิต”

(9) สัตว์มีชีวิตที่ขนส่งในกรงหลักเดียวกันจะต้องเป็นกลุ่มที่เข้ากันได้ และจะต้องไม่ถูกขนส่งไปกับสัตว์ชนิดอื่น (ต้องเป็นสัตว์ชนิดเดียวกันเท่านั้น)

(10) กรณีของสัตว์ร้าย หรือมีข้อควรระมัดระวังตามสายพันธุ์ ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้เครื่องพันธนาการในการขนส่ง เครื่องพันธนาการนั้นจะต้องถูกจัดทำเพื่อให้เข้าถึงสัตว์ได้ในระหว่างทาง ป้องกันสัตว์บาดเจ็บ หรือเพื่อป้องกันสัตว์ทำอันตรายผู้ดูแล บุคคลอื่น หรือสัตว์อื่นที่ร่วมระหว่างการเดินทาง และสัตว์ต้องถูกจำกัดการเคลื่อนไหวตามมาตรฐานสากล

(11) ในการขนส่งสัตว์ทุกครั้งต้องปรากฏเอกสารและบันทึกประกอบการขนส่งสัตว์ โดยในเอกสารต้องมีข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับสัตว์ที่ต้องระบุ ชนิด สายพันธุ์ เพศ อายุ โรค อาหารต้องห้าม โดยผู้ดูแลสัตว์ที่ติดตามไประหว่างการขนส่ง หรือผู้ควบคุมยานพาหนะจะต้องเป็นผู้ยึดถือเอกสารในระหว่างการขนส่งสัตว์นั้น

(12) ปฏิบัติตามที่อธิบดีกรมปศุสัตว์ประกาศกำหนดตามวัตถุประสงค์ ชนิด ลักษณะ สภาพ และอายุของสัตว์”

เอกสารอ้างอิง

จรัญ โฆษณานันท์. นิติปรัชญาแนววิพากษ์. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2555.

ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคความผิดลหุโทษ. พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.

บุญเพราะ แสงเทียน. กฎหมายอาญา 3 (ภาคความผิดและภาคลหุโทษ) แนวประยุกต์. พิมพ์ครั้งที่ 10,

กรุงเทพมหานคร: บริษัทวิทยพัฒน์ จำกัด, 2543.