

มาตรการทางกฎหมายของการกำหนดมาตรฐานการจัดการสัตว์ป่าในสวนสัตว์ (ไม่รวมสัตว์น้ำ)¹

ปวีณกร กลิ่นจันทร์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายของการกำหนดมาตรฐานการจัดการสัตว์ป่าในสวนสัตว์ (ไม่รวมสัตว์น้ำ) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการกำหนดมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์ และศึกษาความหมาย แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์ เป็นไปตามหลักมาตรฐานสากลหรือไม่ อย่างไร เมื่อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มีการกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการสวนสัตว์เอาไว้ให้กำหนดมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์ ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวยังมีการระบุแนวทางปฏิบัติครบถ้วนตาม World Association for Zoos and Aquariums (WAZA) โดยเป็นองค์การระดับโลกที่มีสมาชิกเป็นสวนสัตว์ชั้นนำของโลก จึงทำให้สวนสัตว์จะต้องดำเนินการตามหลักของ WAZA³ นอกจากนั้น ในอำนาจหน้าที่การตรวจสอบการดำเนินการสวนสัตว์ที่หน่วยงานรัฐจัดตั้งมีเพียงมาตรการก่อนจะดำเนินการเปิดสวนสัตว์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเข้าตรวจสอบได้ แต่ภายหลังจากดำเนินการแล้ว ยังไม่มีกฎหมายที่มีผลบังคับให้หน่วยงานรัฐเข้าตรวจสอบว่าการดำเนินการกิจการของสวนสัตว์ได้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์⁴ ที่ผ่านมาพบว่าไม่มีการตรวจสอบการดำเนินการกิจการของสวนสัตว์อย่างสม่ำเสมอทำให้ในขณะนี้สวนสัตว์บางส่วนไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์หลักสากล

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายของการกำหนดมาตรฐานการจัดการสัตว์ป่าในสวนสัตว์ (ไม่รวมสัตว์น้ำ) พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุป ดังนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายของการกำหนดมาตรฐานการจัดการสัตว์ป่าในสวนสัตว์ (ไม่รวมสัตว์น้ำ) โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนกพร สุนะเศรษฐกุล และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธุ์เทพ วิกิตอนันต์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์คนพร จิตต์จรูญเกียรติ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ WAZA Code of Ethics (Online), Available URL: <https://www.waza.org/priorities/waza-code-of-ethics/>

ประการที่หนึ่งกรณีการกำหนดมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์มีแก้ไข โดยมีการระบุสาระสำคัญทั้งหมดจำนวน 8 ข้อ ได้แก่ (1) การจัดการพื้นที่เลี้ยงและจัดแสดงสัตว์ (2) การดูแลด้านโภชนาการ (3) การสุขภาพ การบำบัด น้ำเสีย การกำจัดของเสีย และการควบคุมโรค (4) การดูแลรักษาสัตว์ (5) การจัดสวัสดิภาพสัตว์ (6) ความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัย (7) การปฏิบัติการและมาตรการฉุกเฉินต่างๆ (8) แนวทางการให้ความรู้ หรือการศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับสัตว์ ตามมาตรา 33⁵ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 พบว่ายังขาดสาระสำคัญของการกำหนดมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์ เนื่องจากสัตว์ป่าแต่ละชนิดพันธุ์ มีความแตกต่างของพฤติกรรมทำให้จะไม่สามารถใช้มาตรฐานเดียวกันทั้งหมดได้ ได้แก่ มาตรฐานการเคลื่อนย้าย เข้าออก ของสัตว์ ทำให้มาตรฐานการจัดแสดง และการุณยฆาตสัตว์ ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน แม้ว่าพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าจะให้อำนาจออกประกาศไว้ นอกจากนั้น ตามพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2563 ไม่ได้มีบทบัญญัติระบุสาระสำคัญของการกำหนดมาตรฐานการจัดการสวน สัตว์เอาไว้ ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของพระราชกฤษฎีกานี้ไม่ได้ให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์ โดยพระราชกฤษฎีกามีวัตถุประสงค์แค่จัดตั้งสวนสัตว์จึงควร กำหนดในมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเพื่อให้มีสภาพบังคับให้ต้องดำเนินการตาม มาตรฐานการจัดการสวนสัตว์สากลด้วย ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าและพระราช กฤษฎีกานี้อาจขัดต่อมาตรฐานสากลหรือไม่ จึงควรมีการกำหนดมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์ไว้ให้ชัดเจน

ประเด็นที่สอง ปัญหาด้านการตรวจสอบภายหลังจากผู้ประกอบกิจการดำเนินการแล้วซึ่งในประเด็น ดังกล่าวตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าพ.ศ. 2562 ไม่ได้ระบุระยะเวลาในการตรวจสอบการ ดำเนินการสวนสัตว์และการตรวจสอบภายหลังจากการดำเนินการสวนสัตว์แล้วว่าเป็นไปตามมาตรฐาน การจัดการสวนสัตว์สากลอย่างไร เนื่องจากหากไม่มีการตรวจสอบการดำเนินการมันจะเกิดส่งผลกระทบต่อ การกำหนดมาตรฐานของประเทศไทยและอาจเกิดช่องว่างทำให้สวนสัตว์ต่างๆ กระทำการโดยพลการหรือ กระทำการที่ส่อไปในทางทารุณกรรมสัตว์

ประเด็นที่สาม บทกำหนดโทษทางปกครอง กรณีหากหน่วยงานของรัฐเข้าไปตรวจสอบแล้วไม่ ดำเนินการตามมาตรฐานสากลที่กฎหมายกำหนดไว้ การใช้อำนาจทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่อาจมี ประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดได้ทันที โดยนอกจากจะมีอำนาจในการสั่งให้แก้ไข

⁵ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 33

ปรับปรุงแล้ว ควรนำมาตรการลงโทษปรับทางปกครองมาใช้ ในการที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์ และประเด็นสำคัญ หากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐออกคำสั่งให้สวนสัตว์สาธารณะหรือสวนสัตว์ของรัฐแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติมตามมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์แล้ว ก็ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่หน่วยงานรัฐมีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งจะนำไปสู่บทลงโทษทางปกครองโดยกระบวนการที่จะนำมาปรับใช้ กรณีแบบนี้ก็คือโทษค่าปรับ กรณีมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์

ฉะนั้น เพื่อให้มาตรฐานการจัดการสวนสัตว์เป็นไปตามมาตรฐานสากล รวมถึง หน่วยงานรัฐผู้รับผิดชอบมีหน้าที่ในการตรวจสอบการประกอบกิจการของสวนสัตว์ ผู้ศึกษาจึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 33 ตามพระราชบัญญัติสวนและคุ้มครองสัตว์ พ.ศ. 2562 จากเดิมกำหนดไว้ว่า “มาตรฐานการจัดการสวนสัตว์อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- 1) การจัดการพื้นที่เลี้ยงและจัดแสดงสัตว์
- 2) การดูแลด้านโภชนาการ
- 3) การสุขาภิบาล การบำบัดน้ำเสีย การกำจัดของเสีย และการควบคุมโรค
- 4) การดูแลรักษาสัตว์
- 5) การจัดสวัสดิภาพสัตว์
- 6) ความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัย
- 7) การปฏิบัติการและมาตรการฉุกเฉินต่าง ๆ
- 8) แนวทางการให้ความรู้หรือการศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับสัตว์”

แก้ไขเพิ่มเติมข้อความ ดังนี้

“มาตรฐานการจัดการสวนสัตว์อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- 1) การจัดการพื้นที่เลี้ยงและจัดแสดงสัตว์
- 2) การดูแลด้านโภชนาการ
- 3) การสุขาภิบาล การบำบัดน้ำเสีย การกำจัดของเสีย และการควบคุมโรค
- 4) การดูแลรักษาสัตว์
- 5) การจัดสวัสดิภาพสัตว์
- 6) ความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัย
- 7) การปฏิบัติการและมาตรการฉุกเฉินต่าง ๆ
- 8) แนวทางการให้ความรู้หรือการศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับสัตว์”
- 9) การเคลื่อนย้ายเข้าออกสัตว์

10) การการุณยฆาตสัตว์

11) การจัดแสดงสวนสัตว์

2. ให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 35 วรรคหนึ่ง จากเดิมระบุไว้ว่า

“ในระหว่างการประกอบกิจการสวนสัตว์ ให้กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมประมง แล้วแต่กรณี ควบคุมให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์ตาม มาตรา 33”

แก้ไขเพิ่มเติมข้อความ ดังนี้

“ในระหว่างการประกอบกิจการสวนสัตว์ ให้กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมประมง แล้วแต่กรณี ควบคุมให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์ ตามมาตรา 33 โดยดำเนินการตรวจสอบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง”

3. ให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 38 จากเดิมได้กำหนดไว้ว่า

“เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลสวนสัตว์ที่หน่วยงานของรัฐจัดตั้งตามหน้าที่ก่อน การเปิดให้บริการสวนสัตว์ที่หน่วยงานของรัฐจัดตั้งตามหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแจ้งการจัดตั้งสวน สัตว์ต่ออธิบดีเพื่อให้มีการตรวจสอบ หากพนักงานเจ้าหน้าที่พบว่าการจัดตั้งสวนสัตว์นั้นไม่เป็นไปตามเกณฑ์ มาตรฐานการจัดการสวนสัตว์ตามมาตรา 33 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขหรือปรับปรุง ภายในเวลาที่กำหนด และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าได้มีการดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงสวนสัตว์นั้นให้ เป็นไปตามมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์แล้ว ให้มีหนังสือแจ้งหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินกิจการสวนสัตว์ได้

ให้สวนสัตว์ที่หน่วยงานของรัฐจัดตั้งตามหน้าที่ปฏิบัติตามบทบัญญัติใน พระราชบัญญัตินี้ และจัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับสัตว์ป่าหรือซากสัตว์ป่าที่อยู่ในความครอบครอง ให้กรมอุทยาน แห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช หรือกรมประมง แล้วแต่กรณี ทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

การดำเนินการตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการ”

แก้ไขเพิ่มเติมข้อความ ดังนี้

“เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลสวนสัตว์ที่หน่วยงานของรัฐจัดตั้งตามหน้าที่ก่อนการ เปิดให้บริการสวนสัตว์ที่หน่วยงานของรัฐจัดตั้งตามหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแจ้งการจัดตั้งสวนสัตว์ ต่ออธิบดีเพื่อให้มีการตรวจสอบ หากพนักงานเจ้าหน้าที่พบว่าการจัดตั้งสวนสัตว์นั้นไม่เป็นไปตามเกณฑ์ มาตรฐานการจัดการสวนสัตว์ตามมาตรา 33 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขหรือปรับปรุง

ภายในเวลาที่กำหนด และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าได้มีการดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงสวนสัตว์นั้นให้ เป็นไปตามมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์แล้ว ให้มีหนังสือแจ้งหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินกิจการสวนสัตว์ได้

ในระหว่างการประกอบกิจการสวนสัตว์ที่หน่วยงานของรัฐจัดตั้งในกรมอุทยานและกรม ประมง แล้วแต่กรณี ร่วมกับสวนสัตว์ที่หน่วยงานรัฐจัดตั้งดำเนินการตั้งผู้ตรวจสอบการดำเนินการของสวนสัตว์ ให้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์โดยต้องมีการตรวจสอบการดำเนินการอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ให้สวนสัตว์ที่หน่วยงานของรัฐจัดตั้งตามหน้าที่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ และ จัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับสัตว์ป่าหรือซากสัตว์ป่าที่อยู่ในความครอบครอง ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและ พันธุ์พืช หรือกรมประมง แล้วแต่กรณี ทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

การดำเนินการตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการการดำเนินการตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการ”

4. ให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 95/1

“มาตรา 95/1 ในกรณีผู้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสวนสัตว์ฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตาม มาตรฐานการจัดการสวนสัตว์ตามมาตรา 33 และอธิบดีได้มีการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้แก้ไขหรือ ปรับปรุงแล้วยังไม่มีการปฏิบัติตาม ให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองไม่เกิน 50,000 บาท ต่อวัน ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความร้ายแรงในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งด้วย”