

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557¹

สุริวิธสา วงศ์ฐานนท์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมาย วิวัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพของสัตว์ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาทราบว่าปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 ในปัญหาเรื่องการขัดแย้งกันของกฎหมายว่าด้วยการจัดให้มีการต่อสู้ของสัตว์ตามประเพณีและความได้สัดส่วนในการลงโทษผู้กระทำความผิด ประกอบกับวิธีการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2561 ทั้งในกฎหมายไทยและต่างประเทศ

พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 เป็นกฎหมายที่มีการตราขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสัตว์ซึ่งเป็นสิ่งมีชีวิตที่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สัตว์ได้รับการปฏิบัติและได้รับสวัสดิภาพจากเจ้าของสัตว์อย่างเหมาะสม อีกทั้งยังคุ้มครอง มิให้สัตว์ถูกกระทำความทารุณกรรมโดยได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่จะกระทำความผิดต่อสัตว์ด้วย แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวก็ยังมีปัญหาในเรื่องการบังคับใช้โดยที่หน่วยงานที่มีอำนาจ ในการรับผิดชอบนั้นไม่ได้ให้ความจริงจังในการที่จะบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างแท้จริง เนื่องจากในส่วนการตีความนั้นได้ให้ความหมายไว้ขัดแย้งกันในเรื่อง ที่เกี่ยวกับข้อยกเว้นของการทารุณกรรมโดยมองว่า มาตรา 21 (9) การจัดให้มีการต่อสู้ของสัตว์ตามประเพณี ท้องถิ่นนั้นไม่เป็นการทารุณกรรม แต่อย่างไรก็ตามการจัดการแข่งขันดังกล่าวทำให้สัตว์ได้รับบาดเจ็บ ทุกข์ทรมานเพื่อประโยชน์หรือสนองความสุขของมนุษย์เท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงความเจ็บปวดที่จะสัตว์ได้รับ แต่อย่างใดไม่และประการที่สำคัญมองว่าผู้จัดการแข่งขันมักจะอ้างว่าเป็นการจัดตามประเพณีที่มีมาแต่สมัยอดีตโดยเหมือนเป็นการอ้างขึ้นเพื่อที่จะใช้บังหน้า โดยเบื้องหลังจะมีการพนันเข้ามาเกี่ยวข้องจึงทำให้ไม่สามารถยกเลิกได้เพราะว่าได้รับผลประโยชน์จากการพนันดังกล่าว ส่วนในเรื่องการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น มองว่าการกำหนดอัตราโทษดังกล่าวได้กำหนดโทษไม่ได้สัดส่วน โดยไม่มีการกำหนดโทษในกรณีที่เป็น การกระทำความผิดที่เป็นเหตุฉุกเฉินและกรณีที่จะกระทำต่อสัตว์ในจำนวนมากเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้เกิดความสำนึกผิดและเกรงกลัว

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือรองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวีและคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนทิชา ภักดีคง

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี จังหวัดสงขลา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อีกทั้งบทบัญญัติในส่วนของการจัดสวัสดิภาพสัตว์นั้น กำหนดให้เจ้าของสัตว์ต้องดำเนินการจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้แก่สัตว์ของตนให้เหมาะสม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดซึ่งมีประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการจัดสวัสดิภาพสัตว์ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปตามหลักสวัสดิภาพของสัตว์ และยังเป็นการให้ใช้ดุลพินิจของเจ้าของสัตว์ในการนำมาปรับใช้ โดยมีได้มีรายละเอียดที่จะกำหนดความเหมาะสมเอาไว้ซึ่งอาจทำให้สัตว์ไม่ได้รับสวัสดิภาพที่เพียงพอซึ่งปัญหาดังกล่าวน่าจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ปัญหาการทารุณกรรมสัตว์ในประเทศไทยมีจำนวนมากและไม่มีแนวโน้มที่จะลดลงแต่อย่างใด

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการขัดแย้งกันของกฎหมายว่าด้วยการจัดให้มีการต่อสู้ของสัตว์ตามประเพณี

โดยนิยามของคำว่า "ทารุณกรรมสัตว์" ในพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 3 ได้ให้ความหมายของ “การทารุณกรรม” หมายความว่า การกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ที่ทำให้สัตว์ได้รับความทุกข์ทรมานไม่ว่าทางร่างกายหรือจิตใจ ได้รับความเจ็บปวด ความเจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรืออาจมีผลทำให้สัตว์นั้นตาย และให้หมายความรวมถึงการใช้สัตว์พิการ สัตว์เจ็บป่วย สัตว์ชราหรือสัตว์ที่กำลังตั้งท้องเพื่อแสวงหาประโยชน์ ใช้สัตว์ประกอบภารกิจ ใช้สัตว์ทำงานจนเกินสมควรหรือใช้ให้ทำงาน อันไม่สมควรเพราะเหตุที่สัตว์นั้นเจ็บป่วย ชราหรืออ่อนอายุ ซึ่งในมาตรา 20 “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นการทารุณกรรมสัตว์โดยไม่มีเหตุอันสมควร” แต่ก็ได้มีข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 21 ซึ่งเป็นการขัดแย้งกันของกฎหมายว่าด้วยการจัดให้มีการต่อสู้ของสัตว์ตามประเพณี

เดิม พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 มาตรา 21 บัญญัติว่า “การกระทำความดังต่อไปนี้ ไม่ถือว่าเป็นการทารุณกรรมสัตว์ตามมาตรา 20

(9) การจัดให้มีการต่อสู้ของสัตว์ตามประเพณีท้องถิ่น”

ควรยกเลิก พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 มาตรา 21 บัญญัติว่า การกระทำความดังต่อไปนี้ ไม่ถือว่าเป็นการทารุณกรรมสัตว์ตามมาตรา 20

(9) การจัดให้มีการต่อสู้ของสัตว์ตามประเพณีท้องถิ่น” (ยกเลิก)

ดังจะเห็นได้หากเทียบกับกฎหมายประเทศญี่ปุ่นที่ว่าการจัดให้มีการต่อสู้ของสัตว์ไม่ว่าจะระหว่างสัตว์กับสัตว์ด้วยกัน หรือสัตว์กับมนุษย์ก็ถือว่าเป็นความผิด โดยในส่วนของประเทศไทยนั้นการจัดให้มีการต่อสู้ของสัตว์จะเป็นในรูปแบบประเพณีซึ่งมีมาอย่างช้านานซึ่งในปัจจุบันโลกได้พัฒนาไปมาก ประกอบกับแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทารุณกรรมสัตว์มีมากขึ้นจึงควรที่จะให้มีการยกเลิกข้อยกเว้นดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดการป้องกันการทารุณสัตว์ตามหลักสิทธิสัตว์จะส่งผลในเรื่องจริยธรรมในสังคม

2. ปัญหาความได้สัดส่วนในการลงโทษผู้กระทำความผิด

พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 ได้กำหนดอัตราโทษของผู้กระทำความผิดไว้ใน มาตรา 31 บทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย หรือแม้แต่ผู้ที่บังคับใช้กฎหมายก็มิได้มีการจัดการอย่างจริงจังและเป็นระบบ จึงส่งผลให้ปัญหาการทารุณกรรมสัตว์ในปัจจุบันไม่มีแนวโน้มที่จะลดลงแต่อย่างใด และการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ไม่สามารถจะทำให้ผู้คนเกรงกลัว ซึ่งในการลงโทษผู้กระทำความผิด การกำหนดโทษของผู้กระทำความผิดนั้น กฎหมายมิได้บัญญัติถึงความผิดที่จะลงโทษในเหตุการณ์ และการลงโทษก็มิได้มีความเป็นสัดส่วนของการกระทำความผิด โดยต้องยึดหลักการความได้สัดส่วนในการลงโทษในคดีอาญาจะมีการพิจารณาว่าโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับนั้นมีความเหมาะสมกับการกระทำความผิดหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามการที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น ก็ควรที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนให้มากที่สุดโดยจะต้องกระทบสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด แต่ก็ต้องคำนึงถึงสัตว์ ในด้านที่สัตว์ก็เป็นสิ่งมีชีวิต จิตใจเหมือนอย่างกับมนุษย์เช่นเดียวกัน เพียงแต่มนุษย์กับสัตว์ต่างกันแค่ความคิด สติปัญญา ซึ่งเมื่อมีอันตรายเกิดขึ้น มนุษย์ก็สามารถที่จะป้องกันตัวเองได้ เพื่อให้พ้นจากอันตรายต่างจากสัตว์ที่ไม่สามารถต่อสู้ และปกป้องตัวเองได้ จึงควรที่จะคุ้มครองสัตว์โดยให้ละเมิดสิทธิของมนุษย์ให้น้อยที่สุด

เดิม พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 มาตรา 31 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 20 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 มาตรา 31 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 20 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เมื่อพิจารณากฎหมายของต่างประเทศกับกฎหมายของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าอัตราโทษทางกฎหมายที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดของไทยนั้นมีอัตราโทษที่น้อยทำให้ปัญหาการทารุณกรรมสัตว์มีจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะมากขึ้นเรื่อย ๆ อาจเป็นเพราะอัตราโทษของไทยมีบทลงโทษน้อย เมื่อเทียบกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่กำหนดอัตราโทษจำคุกสูงถึงจำคุกไม่เกิน 3 ปี และญี่ปุ่นได้กำหนดโทษทางอาญาจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000,000 เยน โดยทั้ง 2 ประเทศดังกล่าวนี้มีปัญหาเรื่องการทารุณกรรมสัตว์ลดลง ส่งผลให้ทั้ง 2 ประเทศที่ใช้มาตรการเด็ดขาดและรุนแรงทำให้คนในประเทศเกิดความเกรงกลัวที่จะไม่กระทำความผิดดังกล่าว อีกทั้งสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนในการลงโทษในคดีอาญาเป็นหลักการที่สำคัญของหลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันคนจากการกระทำที่โหดร้ายขาดมนุษยธรรม

3. ปัญหาเรื่องวิธีการจัดสวัสดิภาพสัตว์ ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2561

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 มาตรา 22 และในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2561 ข้อ 4 ขาดความชัดเจนไม่ได้มีการบัญญัติรายละเอียดของสัตว์เลี้ยงแต่ละประเภท ส่งผลให้สัตว์แต่ละประเภทไม่ได้รับความคุ้มครองดูแลที่เหมาะสมก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมเนื่องจากสัตว์แต่ละประเภทนั้นมีพฤติกรรมและความต้องการที่แตกต่างกัน สัตว์ที่เลี้ยงไว้เป็นงานอดิเรกหรือเลี้ยงเพื่อนำไปจัดการแข่งขันต่อสู้หรือเลี้ยงเพื่อการค้าในทางธุรกิจจะมีวิธีการในการเลี้ยงและดูแลรักษาที่แตกต่างกัน

เดิม พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 บัญญัติว่า “มาตรา 22 เจ้าของสัตว์ต้องดำเนินการจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้แก่สัตว์ของตนให้เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การออกประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงประเภท ชนิด ลักษณะ สภาพ และอายุของสัตว์”

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2561 ในประกาศนี้

ข้อ 4 สัตว์ที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องดำเนินการจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้แก่สัตว์ของตนให้เหมาะสม ทั้งในสวัสดิภาพของสัตว์ที่เลี้ยงในทางการค้า สวัสดิภาพของสัตว์ที่เลี้ยงเป็นงานอดิเรก และสัตว์เลี้ยงประเภทอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้สัตว์ได้รับอาหารและน้ำในปริมาณ และคุณภาพที่เหมาะสมแก่ประเภท ชนิด ลักษณะ สภาพ และอายุของสัตว์ ในกรณีเลี้ยงสัตว์เป็นกลุ่มควรแน่ใจว่าสัตว์แต่ละตัวได้รับอาหารและน้ำอย่างทั่วถึง

(2) จัดให้สัตว์อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการดำเนินชีวิตและความปลอดภัยของสัตว์

(3) จัดให้สัตว์มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีการจัดการในการควบคุมป้องกันโรคที่เหมาะสม และให้การรักษาเมื่อสัตว์ป่วยหรือบาดเจ็บโดยไม่ชักช้า

(4) จัดการไม่ให้สัตว์ได้รับความเครียด หวาดกลัว เจ็บปวดหรือทุกข์ทรมานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(5) จัดให้สัตว์ได้มีโอกาสแสดงออกซึ่งพฤติกรรมตามธรรมชาติที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตและพลานามัยของสัตว์

ควรแก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 บัญญัติว่า “มาตรา 22 เจ้าของสัตว์ต้องดำเนินการจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้แก่สัตว์ของตน ให้เหมาะสม ทั้งในสวัสดิภาพของสัตว์ที่เลี้ยงในทางการค้า สวัสดิภาพของสัตว์ที่เลี้ยงเป็นงานอดิเรก และสัตว์เลี้ยงประเภทอื่น ๆ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การออกประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงประเภท ชนิด ลักษณะ สภาพ และอายุของสัตว์”

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2561 ในประกาศนี้

ข้อ 4 สัตว์ที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องดำเนินการจัด สวัสดิภาพสัตว์ให้แก่สัตว์ของตนให้เหมาะสม ทั้งในสวัสดิภาพของสัตว์ที่เลี้ยงในทางการค้า สวัสดิภาพของสัตว์ที่เลี้ยงเป็นงานอดิเรก และสัตว์เลี้ยงประเภทอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้สัตว์ได้รับอาหารและน้ำในปริมาณ และคุณภาพที่เหมาะสมแก่ประเภท ชนิด ลักษณะสภาพ และอายุของสัตว์ ในกรณีเลี้ยงสัตว์เป็นกลุ่มควรแน่ใจว่าสัตว์แต่ละตัวได้รับอาหารและน้ำอย่างทั่วถึง
- (2) จัดให้สัตว์อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการดำเนินชีวิตและความปลอดภัย ของสัตว์
- (3) จัดให้สัตว์มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีการจัดการในการควบคุมป้องกันโรคที่เหมาะสม และให้การรักษาเมื่อสัตว์ป่วยหรือบาดเจ็บโดยไม่ชักช้า
- (4) จัดการไม่ให้สัตว์ได้รับความเครียด หวาดกลัว เจ็บปวดหรือทุกข์ทรมานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- (5) จัดให้สัตว์ได้มีโอกาสแสดงออกซึ่งพฤติกรรมตามธรรมชาติที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตและพลานามัยของสัตว์

ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับสหราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ในเรื่องการจัดสวัสดิภาพสัตว์นั้นจะเห็นได้ว่ามีบทกฎหมายที่มีรายละเอียด โดยมีการแยกประเภทการจัดแบ่งและหลักเกณฑ์ของสัตว์แต่ละประเภทที่แตกต่างกันและมีรายละเอียดปลีกย่อยที่มีความครอบคลุมสัตว์ในแต่ละประเภท อีกทั้งยังมีหน่วยงานที่กำกับดูแลเฉพาะในแต่ละส่วน เพื่อเป็นการมอบอำนาจในการให้ความรับผิดชอบโดยแต่ละหน่วยงานมีอำนาจในการควบคุมดูแลที่แตกต่างกันตามความเชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ทุกฝ่ายทำให้มีโครงสร้างที่แข็งแกร่งในการร่วมมือกันเพื่อช่วยกันในการจัดสวัสดิภาพสัตว์ ดังนั้นควรมานำปรับใช้ให้มีความชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

คมกฤษ อุยเต็กเค่ง. อหิงสา สันติวิธีในกระแสดารุณภูมิปัญญาแห่งอินเดีย. นครปฐม : คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร. 2562.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคความผิดและโทษ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2540.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

2540. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2547.

ปิ่น มุทุกันต์. แนวสอนธรรมะตามหลักสูตรนักธรรมตรี. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย. 2539.

ยศศักดิ์ โกไศยกานนท์. กฎหมายป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์. กรุงเทพฯ : นิติธรรม. 2562.