

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปจากสภาพในอดีตที่ใช้ชีวิตในลักษณะที่เรียบง่าย กลับต้องมีการแข่งขันกันในทุกๆ ด้านทำให้การดำเนินชีวิตต้องเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งไม่ใช่แต่มนุษย์เอง เท่านั้นที่ต้องดำเนินชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป สิ่งรอบข้างที่อยู่ใกล้ตัวกับมนุษย์ก็ต้องเปลี่ยนแปลง ตามไปด้วย สัตว์เลี้ยงเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กับครอบครัวคนไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันสัตว์เลี้ยง (Domestic Animal) คือ สัตว์ต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของมนุษย์ตลอดชีวิต ต้องมีการ พึ่งพาอาศัยมนุษย์ในแง่ของการคุ้มครอง การดูแล และการให้อาหารและมนุษย์สามารถควบคุมดูแล การผสมพันธุ์ของสัตว์ได้ หรือสามารถกำหนดทิศทางตามที่มนุษย์ต้องการได้ทุกอย่างมนุษย์ สามารถเป็นผู้บริโภคเนื้อสัตว์นั้นได้ ปัญหาที่ตามมาเมื่อความคิดบริโภคนิยมที่เน้นการผลิตเข้าสู่ ระบบเศรษฐกิจเพื่อเป้าหมายในการทำกำไรให้ได้มากที่สุด ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ กับสัตว์ที่แต่เดิมเป็นไปอย่างพึ่งพาอาศัยหาผลประโยชน์เท่าที่จำเป็น กลายเป็นความสัมพันธ์ เชิงธุรกิจที่มุ่งหมายเพียงผลกำไรของมนุษย์ จนเกิดทัศนคติที่ว่าสัตว์เป็นวัตถุดิบที่สามารถสร้างรายได้ และไม่ใช่สิ่งมีชีวิตที่มีความรู้สึก ซึ่งทัศนคติดังกล่าวส่งเสริมให้อุตสาหกรรมสัตว์เป็นหนึ่งในธุรกิจ ที่มีการเติบโตสูงที่สุดประเภทหนึ่ง¹ นอกจากนั้นการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสัตว์ ก่อให้เกิดการนำสัตว์ไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่นอีก เช่น การนันทนาการและการท่องเที่ยว การทดลองเพื่อขยายพันธุ์ ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลให้สถานการณ์ทารุณสัตว์เลวร้ายยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณา ถึงประโยชน์ที่มนุษย์ได้รับจากสัตว์ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญ ของมนุษย์ การใช้ประโยชน์ในแง่ศึกษาทดลอง หรือการเป็นหนึ่งในองค์ประกอบเพื่อความสมดุล ในระบบนิเวศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนักวิทยาศาสตร์ยืนยันว่าสัตว์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความรู้สึก ประชาคมโลกจึงตระหนักถึงผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการทารุณสัตว์ ทั้งในแง่คุณธรรมจริยธรรม และผลประโยชน์ของมนุษย์ จึงร่วมกันกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และ

¹ เนื่องน้อย บุญชนดร. (2537). *จริยศาสตร์สภาวะแวดล้อม: โลกทัศน์ในพุทธปรัชญาและปรัชญาตะวันตก* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 27.

แนวทางปฏิบัติในการคุ้มครองสัตว์ที่สอดคล้องกับหลักสวัสดิภาพสัตว์ขึ้นมาเพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาดังกล่าว

ปัจจุบันเมื่อสภาพสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปจากทำให้การคุ้มครองสัตว์ตามหลักสวัสดิภาพสัตว์จึงเกิดขึ้น แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ที่บังคับใช้แล้วจะเห็นว่ายังมีปัญหาอีกหลายประการ ผู้เขียนจึงทำการศึกษาเพื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ และหลักมาตรฐานสวัสดิภาพสัตว์ของสหภาพยุโรปเพื่อเปรียบเทียบกัน อีกทั้งกับการคุ้มครองสัตว์ตามหลักพระพุทธศาสนาจากการศึกษาพระราชบัญญัติการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ผู้เขียนได้พบปัญหาซึ่งจะทำการศึกษาในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นแรกจากการศึกษาพระราชบัญญัติการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า การทารุณกรรมสัตว์ หมายถึง “การกระทำหรืองดเว้นการกระทำใดๆ ที่ทำให้สัตว์ได้รับความทุกข์ทรมาน ความเจ็บปวดทรมาน หรืออาจมีผลทำให้สัตว์นั้นตาย” โดยคำนิยามนี้ผู้เขียนมองว่า มีลักษณะกว้างเป็นนามธรรมไม่ค่อยเป็นรูปธรรมซึ่งผู้เขียนมองว่าสมควรที่จะมีการกำหนดให้ชัดเจนถึงขั้นว่าอย่างไรเป็นการกระทำที่ถือว่าเป็นการทารุณกรรมสัตว์ เช่น เขี่ยชน ทบตี ฟันแทง เผล ลวก หรือกระทำการอย่างอื่นอันมีลักษณะคล้ายคลึงกันให้สัตว์เจ็บปวด เก็บหรือกักขังสัตว์ในที่คับแคบให้สัตว์ได้รับความทุกข์ทรมาน พันธนาการสัตว์เป็นเวลานานเกินความจำเป็น หรือด้วยเครื่องพันธนาการที่หนักหรือสั้นหรือเล็กเกินไปจนสัตว์ต้องได้รับความทุกข์ทรมานหรือกรณีการใช้ในการกระทำความผิดตามกฎหมายหรือการทำงานจนเกินสมควรหรือการใช้ทำงานอันไม่สมควรแก่ประเภท ชนิด และสภาพของสัตว์หรือโดยที่สัตว์นั้นเจ็บป่วย ชรา อ่อนอายุ ใกล้คลอดหรือแม้แต่ว่าสัตว์นั้นเป็นสัตว์ที่พิการอยู่และกรณีการใช้ยาหรือสารพิษหรือสารอันตรายใดๆ ต่อสัตว์โดยไม่มีความจำเป็นให้สัตว์ได้รับความทุกข์ทรมาน บาดเจ็บหรือตาย ตลอดจนการใช้พาหนะที่ไม่เหมาะสมในการขนส่งหรือเคลื่อนย้ายสัตว์ ให้สัตว์ได้รับความทุกข์ทรมาน บาดเจ็บ หรือตายรวมไปถึงปัญหาการกำหนดประเภทของสัตว์ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายซึ่งตามพระราชบัญญัติการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ให้ความหมายแต่เพียงว่าสัตว์ที่โดยปกติเลี้ยงไว้เพื่อเป็นสัตว์บ้าน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้งาน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นพาหนะ สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นเพื่อน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นอาหาร สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการแสดงหรือสัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการอื่นใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมิใช่เจ้าของหรือไม่ก็ตาม และให้หมายรวมถึงสัตว์ที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด จึงมีประเด็นว่าเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้ใ้กฎหมายต้องพิจารณาเป็นประเภทไป

ประเด็นที่สองตามมาตรา 26 ที่กำหนดว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่พบสัตว์ถูกปล่อย ละทิ้ง หรือไม่มีเจ้าของให้เจ้าพนักงานดำเนินการจัดสวัสดิภาพสัตว์ตามความเหมาะสม ประเด็นมีว่า คำว่า “ตามความเหมาะสม” หมายความว่าอย่างไร สมควรระบุให้ชัดเจนว่าให้จัดส่งสถานสงเคราะห์สัตว์ หรือองค์กรที่ดูแลเกี่ยวกับสวัสดิภาพสัตว์เป็นผู้ดูแล ทั้งนี้กฎหมายนี้ควรกำหนดให้มีเงินอุดหนุนแก่สถานสงเคราะห์สัตว์หรือองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลสวัสดิภาพของสัตว์ด้วย เพราะองค์กรจะมีค่าใช้จ่ายที่ต้องดูแลเป็นจำนวนมาก รัฐจึงควรสนับสนุนด้านงบประมาณด้วย และต้องมีระบบตรวจสอบเพื่อป้องกันมิให้มีการทุจริตเกี่ยวกับเงินงบประมาณและควรมีอัตราโทษสำหรับผู้กระทำความผิด

ส่วนการดูแลรักษาสัตว์ที่ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจยึดหรืออายัดสัตว์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดและกรณีที่ให้เจ้าพนักงานที่ต้องนำสัตว์ที่ถูกทารุณกรรมไปตรวจรักษาหรือช่วยเหลือสัตว์ที่ตกอยู่ในอันตรายด้วยนั้น ตามเจตนารมณ์จะเห็นได้ว่าต้องการให้กรมปศุสัตว์ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบ นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่แล้วยังมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลหรือจัดสวัสดิภาพให้แก่สัตว์ที่ยึดได้ อายัดได้หรือที่ช่วยเหลือมาด้วย ซึ่งหากกรมปศุสัตว์ไม่อาจดูแลหรือจัดสวัสดิภาพให้แก่สัตว์ไม่เพียงพอ กรมปศุสัตว์อาจประสานให้องค์กรจัดสวัสดิภาพสัตว์หรือสถานสงเคราะห์สัตว์ที่ได้ขึ้นทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้แต่เนื่องจากการออกกฎหมายลำดับรองในการดำเนินการเพื่อให้บังเกิดผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้รัฐมนตรี และผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ต้องกำหนดรายละเอียดในประกาศรวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่างๆ หลายประการ เช่น การกำหนดว่าสัตว์ใดบ้าง อาจมีสัตว์ที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติที่จะถือว่าเป็น “สัตว์” ตามความหมายในพระราชบัญญัตินี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 5 วรรคสาม การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการขอขึ้นทะเบียนองค์กรจัดสวัสดิภาพสัตว์และสถานสงเคราะห์สัตว์ตามมาตรา 11 และมาตรา 14

การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา 19 วรรคสอง การกำหนดการกระทำอื่นใดที่ไม่ถือเป็นการทารุณกรรมสัตว์ ตามมาตรา 21 (11) การกำหนดรายละเอียดการจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้เหมาะสมตามประเภท ชนิด ลักษณะ สภาพ และอายุของสัตว์ตามมาตรา 21 และการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการขนส่งสัตว์ การใช้สัตว์ทำงาน หรือการใช้สัตว์ในการแสดงตามมาตรา 24 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการที่จะบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ได้ขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องเร่งรัด ให้มีการออกประกาศรวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชนและภาคประชาชนต่างๆ อย่างทั่วถึงด้วย

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติโทษซึ่งอัตราโทษมีกำหนดไว้จำคุก 2 ปีสำหรับผู้กระทำการทารุณกรรมสัตว์หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้เขียนคิดว่าโทษจำคุก

ต้องมีไว้เพื่อปราชญ์ผู้กระทำความผิดแต่ศาลจะลงโทษหนักเบาเพียงใดก็จะเป็นดุลพินิจของศาลอีกครั้ง จึงทำให้มีปัญหาการใช้ดุลพินิจอีกทั้งการลงโทษผู้กระทำความผิดยังไม่มีการลงโทษผู้กระทำความผิดที่เป็นกลุ่มคนหรือมีฐานเป็นนิติบุคคลเพราะในบางกรณีคดีทารุณกรรมสัตว์อาจมีนิติบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย และการกำหนดโทษไม่มีการกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดซ้ำหรือในกรณีที่ได้กระทำต่อหน้าเด็กหรือเยาวชนเพื่อเป็นการกำหนดโทษให้มีความหลากหลายและไม่เป็นแบบอย่างต่อเยาวชน

ประเด็นสุดท้ายตามพระราชบัญญัติการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 คือ ปัญหาการกระทำที่ได้รับการยกเว้นจากกฎหมาย เช่น การกำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับกีฬาประเพณีท้องถิ่นเกี่ยวกับสัตว์ไว้ จึงทำให้มีข้อยกเว้นในประเด็นทำให้ไม่ทราบว่าสัตว์ประเภทใดบ้างที่ให้อาศัยเป็นการกระทำทารุณกรรมสัตว์หรือไม่ข้อยกเว้นตามมาตรา 21 (1) การฆ่าสัตว์เพื่อใช้เป็นอาหาร ทั้งนี้ เฉพาะสัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นอาหารนั้น หมายความว่า สัตว์ที่มนุษย์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นอาหาร ได้แก่ โค กระบือ ไก่ เป็ด ห่าน เป็นต้น แต่กรณีสุนัขและแมว ซึ่งเป็นสัตว์เลี้ยงที่มนุษย์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นเพื่อนใช้เลี้ยงเพื่อเป็นสัตว์เลี้ยงยาม หากมีการฆ่าแล้วนำมาเพื่อบริโภคจะมีได้รับการยกเว้นตามมาตรา 21 (1) จึงทำให้ยากต่อการพิจารณา เช่น กรณีในบางพื้นที่มีการรับประทานสัตว์ที่อีกพื้นที่หนึ่งไม่รับประทาน เช่น สุนัข แมว กระรอก เป็นต้น

ดังนั้นเพื่อให้สัตว์ได้รับการคุ้มครองตามหลักสวัสดิภาพสัตว์ ประชาชน ระบบนิเวศ ได้รับประโยชน์ และประเทศไทยมีชื่อเสียงที่ดีขึ้นด้านการทารุณสัตว์ การปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสัตว์ให้สอดคล้องกับหลักสวัสดิภาพสัตว์จึงเป็นสิ่งที่จะต้องทำเป็นต่อประเทศทั้งในแง่การคุ้มครองสัตว์ การส่งเสริมอุตสาหกรรมด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสัตว์รวมถึงชื่อเสียงของประเทศ นอกจากนี้การให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสัตว์ตามหลักสวัสดิภาพสัตว์ถือว่าเป็นการยกระดับคุณธรรมจริยธรรมของสังคมไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีและความหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์และการทารุณสัตว์
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการกฎหมายในการคุ้มครองสัตว์ตามกฎหมายไทยและหลักสวัสดิภาพของสัตว์ตามกฎหมายไทยและหลักกฎหมายการคุ้มครองสัตว์ตามกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาการคุ้มครองสัตว์ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขและวิธีการปรับปรุงเพื่อให้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากประเทศไทยได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2557 ที่ผ่านมานั้นเมื่อผู้เขียนได้ทำการค้นคว้าศึกษาถึงการคุ้มครองสัตว์ตามหลักสวัสดิภาพสัตว์ในประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ยังมีช่องว่างในการให้คำนิยามของคำว่า “ทารุณกรรมสัตว์” หรือคำนิยามของสัตว์ที่จะได้รับความคุ้มครอง และข้อกำหนดโทษรวมถึงอัตราโทษที่บัญญัติไว้ซึ่งเมื่อพิจารณาอัตราโทษที่กำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์ในต่างประเทศจะเห็นว่า มีอัตราที่ต่างกันรวมถึงมีวิธีการที่จะกำหนดโทษหลากหลายรูปแบบตลอดจนยังมีช่องว่างของการกำหนดคำนิยามที่ไม่ครอบคลุมสัตว์ในหลายๆ ประเภท และการออกกฎหมาย กฎ หรือข้อกำหนดต่างๆ ขึ้นมารองรับกับพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 นั้นยังไม่เหมาะสม ดังนั้นผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาเพื่อศึกษาถึงความแตกต่างเพื่อใช้ในการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนทำการศึกษากฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองสัตว์ตามหลักสวัสดิภาพสัตว์ในประเทศไทย โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 เป็นหลักและประมวลกฎหมายอาญา ศึกษาจากหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์ โดยศึกษาจากกฎหมายต่างประเทศพร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตำรากฎหมาย หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ แนวคำพิพากษาของศาลในประเทศไทย ตลอดจนงานเขียนและสื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึง แนวคิด ทฤษฎีและความหมายเกี่ยวกับการทารุณสัตว์และการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์
2. ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักสวัสดิภาพของสัตว์ตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557
4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางการแก้ไขและวิธีการปรับปรุงเพื่อให้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 อย่างมีประสิทธิภาพ