

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศต่างๆทั่วโลกได้ให้ความสำคัญกับสัตว์เพิ่มมากขึ้นในฐานะที่สัตว์เป็นสิ่งมีชีวิต มีความรู้สึก ที่ควรได้รับความคุ้มครองทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ การจัดสวัสดิภาพสัตว์ (Animal Welfare) ให้เหมาะสมตามประเภท ชนิด และลักษณะของสัตว์ จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งหลักการจัดสวัสดิภาพสัตว์ได้รับการยอมรับว่าเป็นมาตรฐานที่ดีในการคุ้มครองสัตว์ ทั้งในแง่จริยธรรมและการปฏิบัติ ทั้งยังเป็นหลักการที่บรรจุอยู่ในมาตรการทางกฎหมายด้านการคุ้มครองสัตว์ของสหภาพยุโรป<sup>1</sup> โดยมีการออกอนุสัญญาและกฎระเบียบ ที่มีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์อยู่หลายฉบับซึ่งอนุสัญญาและกฎระเบียบที่ออกโดยสหภาพยุโรปเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับสัตว์ซึ่งมนุษย์นำมาใช้เพื่อการบริโภค การขนส่ง โดยอนุสัญญามุ่งเน้นที่ความปลอดภัยของมนุษย์ควบคู่ไปกับการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ เช่น อนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์เลี้ยงเพื่อการบริโภค หรือหลักการคุ้มครองสัตว์ที่บรรจุอยู่ในปฏิญญาสากล เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิสัตว์ (Universal Declaration of Animal Rights) ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ การยอมรับว่าสัตว์มีสิทธิตามธรรมชาติไม่ต่างจากมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นและสิทธิดังกล่าวย่อมได้รับการยอมรับและเคารพ และปัจจุบันองค์กรเอกชนทั่วโลกยังได้มีแรงผลักดันการผลักดันร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสวัสดิภาพสัตว์เข้าสู่การประชุมของสหประชาชาติ<sup>2</sup> เพื่อเป็นการยกระดับสวัสดิภาพสำหรับสัตว์ที่ยังถูกละเลยอยู่

มนุษย์นิยมนำสัตว์ประเภทต่างๆ มาเลี้ยง ไม่ว่าจะเป็นเลี้ยงเพื่อบริโภค เลี้ยงเพื่อใช้งาน เลี้ยงเพื่อการแสดง หรือแม้กระทั่งเลี้ยงสัตว์ไว้เพื่อเป็นเพื่อน โดยเฉพาะนิยมการเลี้ยงสุนัข ซึ่งรูปแบบหรือลักษณะการเลี้ยงในปัจจุบันแตกต่างไปจากเดิม ประกอบกับ สภาพสังคมและวิถีชีวิตของมนุษย์

<sup>1</sup> ประพิมพ์พรรณ เงินทิพย์. (2554). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสัตว์ตามหลักสวัสดิภาพสัตว์.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 1.

<sup>2</sup> องค์กรพิทักษ์สัตว์โลก. (2015). ปฏิญญาสากลว่าด้วยสวัสดิภาพสัตว์. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.worldanimalprotection.or.th/take-action/UDAW/> [2558, 13 สิงหาคม]

เปลี่ยนแปลงไป การเลี้ยงสุนัขในบางกรณีก่อให้เกิดปัญหาในการอยู่ร่วมกันระหว่างมนุษย์กับสุนัข ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดจากตัวสุนัขเอง หรือเกิดจากตัวผู้เป็นเจ้าของสุนัข ปัญหาต่างๆเหล่านี้เกิดจากการขาดการจัดสวัสดิภาพที่ดีให้กับสุนัข เช่น เจ้าของสุนัขเบียดสุนัขจึงนำสุนัขไปปล่อยทิ้งตามสถานที่ต่างๆ สุนัขเหล่านี้ย่อมกลายเป็นสุนัขจรจัด อันเป็นปัญหาสังคมอย่างหนึ่งไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสุขอนามัย การแพร่กระจายของเชื้อโรค

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสุนัขอยู่หลายฉบับ อาทิ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 และกฎหมายท้องถิ่นที่มีความเกี่ยวข้องกับสุนัขแต่จำกัดขอบเขตในการบังคับใช้เฉพาะแต่ละระดับท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 และระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2550 กระทั่งปัจจุบันได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพและการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์ คือพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติของสัตว์ทุกประเภท ให้ได้รับการเลี้ยงดูที่เหมาะสม รวมถึงได้รับการคุ้มครองจากการถูกทารุณกรรมไม่ว่าจะเป็นสัตว์ที่มีเจ้าของหรือไม่ก็ตาม ซึ่งสุนัขก็เป็นสัตว์ชนิดหนึ่งที่ได้รับการดูแลปกป้องคุ้มครองจากกฎหมายดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตามภายใต้การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังคงมีข้อบกพร่องบางประการซึ่งอาจส่งผลให้ไม่สามารถคุ้มครองสัตว์ได้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในหลายประเด็นกล่าวคือ

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดความเป็นเจ้าของสุนัข ซึ่งตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ได้ให้ความหมายคำว่า “เจ้าของสัตว์” คือเจ้าของกรรมสิทธิ์ ผู้ครอบครอง หรือผู้ได้รับมอบหมายให้ดูแล ประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการเลี้ยงสัตว์ โดยการเป็นเจ้าของสัตว์สามารถทำได้ง่ายง่ายดาย และยังไม่มีความมาตรการทางกฎหมายที่จะชี้ชัดได้ว่าบุคคลใดเป็นเจ้าของสัตว์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสุนัขซึ่งเป็นสัตว์มีนุษย์นิยมเลี้ยงเป็นอย่างมาก หากสุนัขเกิดพลัดหลงหรือเตลิดไปจากความดูแลของผู้เป็นเจ้าของ ย่อมเป็นการยากที่จะติดตามส่งคืนเจ้าของเพราะ ไม่มีการระบุความเป็นเจ้าของไว้ที่ตัวสุนัข และส่งผลให้สุนัขเหล่านั้นกลายเป็นสุนัขจรจัดเสี่ยงต่อการถูกทารุณกรรมและไม่ได้รับการจัดสวัสดิภาพที่เหมาะสม

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตขั้นตอน วิธีการ จัดสวัสดิภาพสัตว์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีการ ขั้นตอน การจัดสวัสดิภาพสัตว์ว่าจะต้องดูแลสัตว์เพียงใดจึงจะเกิดความเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หากเจ้าหน้าที่ใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้อง เช่น การจับ การขนย้าย หรือแม้กระทั่งนำสัตว์ไปกักขังในสถานที่กักขังที่ไม่เหมาะสม การ

กระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจจะเป็นการทารุณกรรมสุนัขได้ โดยเฉพาะสุนัขจรจัดซึ่งอาจถูกเจ้าหน้าที่ดำเนินการจับและนำไปกักขังเพื่อจัดสวัสดิภาพ

ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าของสุนัข ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 ในกรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษเจ้าของสัตว์ ตามมาตรา 22 มาตรา 23 และมาตรา 24 หากศาลเห็นว่าทำให้สัตว์นั้นยังอยู่ในความครอบครองของเจ้าของ หรือของผู้กระทำความผิดนั้นต่อไป สัตว์นั้นอาจถูกทารุณกรรมหรือได้รับการจัดสวัสดิภาพที่ไม่เหมาะสมอีก ศาลอาจสั่งห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้กระทำความผิดนั้นครอบครองสัตว์ดังกล่าว และมอบให้หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่เห็นสมควรเป็นผู้ครอบครองหรือดูแลสัตว์นั้นต่อไป

สุนัขเป็นสัตว์เลี้ยงที่มีอายุขัยที่ยาวนาน การดูแลรักษาย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น ค่าอาหาร ค่ายารักษาโรค ค่าสถานที่กักขัง เป็นต้น การที่หน่วยงานรัฐจะต้องดูแลสุนัขตามคำพิพากษาของศาลจึงเป็นการผลักภาระให้กับรัฐ โดยที่เจ้าของสุนัขมิได้เกิดจิตสำนึกในการรับผิดชอบต่อสุนัขของตน ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่มุ่งคุ้มครองและจัดสวัสดิภาพสัตว์

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพและป้องกันการทารุณกรรมสุนัขจรจัด

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสุนัขจรจัด

1.2.3 เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพของสุนัขจรจัดในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศออสเตรเลียและประเทศญี่ปุ่น

1.2.4 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสุนัขจรจัดในประเทศไทย

1.2.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาและปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสุนัขจรจัดให้เกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพ

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายในการคุ้มครองสุนัขตามหลักสวัสดิภาพสัตว์ในประเทศไทยยังมีไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับหลักสวัสดิภาพสัตว์ ซึ่งเป็นหลักการที่ยอมรับในระดับสากล

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ.2535 กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ได้ศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าข้อมูลต่างๆ จากตำราหนังสือต่าง ๆ บทความ วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง เอกสารการประชุมทางวิชาการ ประมวลกฎหมาย คำพิพากษาของศาล รวมทั้งเอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏอยู่ในรูปของสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ เพื่อนำการศึกษาในเชิงทฤษฎีมาวิเคราะห์และปรับใช้ในทางปฏิบัติ

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพและป้องกันการทารุณกรรมสุนัขจรจัด

1.6.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสุนัขจรจัด

1.6.3 ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสุนัขจรจัดในประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6.4 สามารถวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสุนัขจรจัดในประเทศไทย

1.6.5 สามารถหาแนวทางแก้ไข และปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสุนัขจรจัดให้เกิดประสิทธิภาพ