

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและจัดสวัสดิภาพสัตว์จากการนำมาแสดง

Legal Measures for Animal Protection and Animal Welfare

from Public Display or Exhibitions

กัลยาณี ธีระวงศ์ภิญโญ¹/ วราภรณ์ วนาพิทักษ์²/ วริยา ลำเลิศ³

Kanlayanee Theerawongpinyo / Varaporn Vanaphituk / Wariya Lamlert

¹นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยระดับบัณฑิตศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปี 2561

Doctor of Laws, Faculty of Law, National Institute of Development Administration, The research fund was granted by National Research Council of Thailand (NRCT) in 2018.

^{2,3}ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, อาจารย์ที่ปรึกษาหลักและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

Assistant Professor, Faculty of Law, National Institute of Development Administration, Advisors and Co-advisor

บทคัดย่อ

การศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและจัดสวัสดิภาพสัตว์จากการนำมาแสดง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิดสถานภาพสัตว์ บทบาทรัฐในการควบคุมกำกับดูแลการนำสัตว์มาแสดง วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสัตว์ โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการศึกษาข้อมูลเอกสาร วิเคราะห์เปรียบเทียบ สนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการวิจัยพบว่าแม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจรัฐในการเข้าไปควบคุมกำกับดูแลการนำสัตว์มาจัดแสดงด้วยระบบอนุญาต ดังเช่นกฎหมายของต่างประเทศ ทำให้ผู้จัดแสดงสัตว์บางรายไม่จัดสวัสดิภาพให้เหมาะสมกับสัตว์จนส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพและสุขภาพของสัตว์ ทั้งสัตว์แสดงเหล่านั้นอาจเป็นพาหะนำโรคมายังสัตว์อื่นและผู้ชม ดังนั้น เพื่อป้องกันสวัสดิภาพของสัตว์และสุขภาพของมนุษย์ การวิจัยนี้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 โดยให้อำนาจรัฐในควบคุมดูแลและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การจัดสวัสดิภาพสัตว์จากการนำมาแสดง

คำสำคัญ: การแสดงสัตว์, คຸ້ມครองสัตว์, จัดสวัสดิภาพสัตว์จากการนำมาแสดง

Abstract

The objectives of this qualitative research entitled “Legal Measures for Animal Protection and Animal Welfare from Public Display or Exhibitions” were to examine the meanings and concepts of animal status, the government’s roles in supervisory control towards displaying animals, and to analyze and compare legal measures in animal protection. The data were collected via documentation study, comparison study, focus group, and in-depth interviews. The study results showed that even though there was B.C. 2557 Cruelty Prevention and Welfare of Animal Act, the government was not given the authority by the Act in performing the supervisory control towards displaying animals via the permission system found in many foreign countries’ laws. Therefore, some of animal public display/exhibition organizers did not provide proper welfare to their animals. This resulted in the welfare and the health of all animals that might carry diseases to other animals or audience. Hence, for protecting the well-being of the animals and the health of human beings, this study suggested to amend the Act by giving the government the authority in supervisory control as well as in issuing the animal exhibition license for the organizers who are recommended to adhere to the animal welfare regulations upon displaying animals for exhibitions.

Keywords: animal exhibition, animal protection, welfare provision for animals used in exhibitions

บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายคຸ້ມครองสัตว์และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ใช้บังคับกระจายอยู่ในหลายฉบับและมีหน่วยงานกำกับดูแลอยู่หลายหน่วยงานตามที่กฎหมายนั้น ๆ ได้ให้อำนาจไว้ ไม่ว่าจะเป็นการคຸ້ມครองสัตว์เลี้ยงก็อยู่ในพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 และพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนกรณีการคຸ້ມครองสัตว์ป่าอยู่ในพระราชบัญญัติสงวนและคຸ້ມครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานที่ดูแลด้านสัตว์

ป่า ส่วนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น แต่ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายในการคุ้มครองสัตว์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัตว์อยู่หลายฉบับดังกล่าว แต่ยังไม่มียกกฎหมายโดยตรงกำหนดให้ผู้จัดแสดงสัตว์ต้องขอใบอนุญาตก่อนนำสัตว์มาแสดง ที่จะทำให้รัฐสามารถเข้าไปควบคุมกำกับดูแลผู้จัดแสดงสัตว์ให้มีการคุ้มครองและจัดสวัสดิภาพสัตว์จากการนำมาแสดงได้ ตลอดจนปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ด้านการจัดสวัสดิภาพสัตว์จากการนำมาแสดงดังเช่นในต่างประเทศ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความหมายการแสดงสัตว์ แนวคิดเกี่ยวกับสถานภาพของสัตว์ตามกฎหมาย
2. เพื่อวิเคราะห์บทบาทของรัฐในการเข้ามาควบคุมกำกับดูแลการนำสัตว์มาแสดงเพื่อการพาณิชย์
3. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการขอใบอนุญาตจากการนำสัตว์มาแสดงของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากประเทศดังกล่าวได้รับการยอมรับว่าเป็นต้นแบบในการคุ้มครองสัตว์ในภูมิภาคนั้น ๆ

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและจัดสวัสดิภาพสัตว์จากการนำมาแสดงนี้มีวิธีดำเนินการศึกษาที่เหมาะสม คือ การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) กระบวนการเปรียบเทียบกฎหมาย (Comparative Law Method) การระดมความคิดเห็นด้วยวิธีการสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus Group) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) โดยแบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ เป็นกลุ่มนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและจัดสวัสดิภาพสัตว์จากการนำมาแสดง ส่วนกลุ่มที่ 2 ผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์เป็นกลุ่มมูลนิธิหรือสมาคม ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสัตว์ และกลุ่มที่ 3 ผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ เป็นกลุ่ม เจ้าของสัตว์หรือเจ้าของสถานที่ที่นำสัตว์มาแสดง

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้แบ่งผลการวิจัยออกเป็น 3 ส่วน ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ความหมายการแสดงสัตว์และแนวคิดเกี่ยวกับสถานภาพของสัตว์ตามกฎหมาย ในต่างประเทศพบว่าการให้ความหมายของคำว่าแสดงสัตว์ที่ใกล้เคียงกัน ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความหมายของ “Animal Act” หมายถึง การแสดงสัตว์ใด ๆ ที่สัตว์เหล่านั้นได้รับการฝึกฝนเพื่อการแสดงพฤติกรรมบางอย่าง หรือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดแสดง การแสดงความสามารถ หรือการแสดงนิทรรศการ (Animal Welfare Regulation 2013, Part 1) ส่วนประเทศออสเตรเลีย ความหมายของ exhibit an animal แบ่งออกเป็น (1) ความหมายโดยทั่วไปของการจัดแสดงสัตว์ หมายถึง การแสดงสัตว์ในที่สาธารณะ เช่น เพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า ด้านวัฒนธรรม ด้านการศึกษา ด้านความบันเทิง หรือด้านวิทยาศาสตร์ ตัวอย่างของการจัดแสดงสัตว์ เช่น การจัดแสดงสัตว์ในสวนสัตว์หรืออุทยานสัตว์ป่า การนำสัตว์มาแสดงละครสัตว์หรือแสดงมายากล การอนุญาตให้ประชาชนเข้าใกล้สัตว์ในฟาร์มเลี้ยงสัตว์ แสดงสัตว์ที่เป็นส่วนหนึ่งของการสาธิตสัตว์ป่าเพื่อการศึกษา การแสดงสัตว์ เช่น นกที่อาศัยอยู่ในกรง ในส่วนที่เป็นสิ่งปลูกสร้างทางพาณิชย์ที่ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย (2) การจัดแสดงสัตว์ยังรวมถึงการจัดแสดงสัตว์ในส่วนบุคคล หรือมีการจัดเตรียมสัตว์ไว้ในที่สาธารณะในช่วงระยะเวลาที่อนุญาตให้ประชาชนมีโอกาสที่เหมาะสมในการดูสัตว์ ไม่ว่าจะเป็นคนมาดูสัตว์หรือไม่ก็ตาม หรืออนุญาตให้ประชาชนเข้าใกล้สัตว์ได้ (Exhibited Animal Act 2015, section 13 (1)) ส่วนสกอตแลนด์ ก็ได้ให้นิยามคำว่า “exhibit” หมายถึงการแสดงสัตว์เพื่อความบันเทิงใด ๆ ของประชาชนต้องจ่ายเงินค่าเข้าชมหรือผู้จัดแสดงได้ประโยชน์อย่างอื่น (Performing Animals (Regulation) Act 1925, section 5) ดังนั้นจากความหมายของคำว่าแสดงสัตว์จะเห็นว่ารวมถึง การแสดงสัตว์ในสวนสนุก การจัดแสดงสัตว์เลี้ยงในฟาร์ม การจัดแสดงสัตว์เพื่อส่งเสริมการตลาด สวนสัตว์ริมถนน หรือ Petting zoo ก็อยู่ในความหมายของคำว่าแสดงสัตว์ที่จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อนเท่านั้นจึงจะสามารถนำสัตว์มาแสดงได้ ในขณะที่ประเทศไทยนั้นแม้ในพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 จะได้ให้ความหมายของคำว่าสัตว์ไว้ในมาตรา 3 ซึ่งรวมถึงสัตว์ที่เลี้ยงเพื่อใช้ในการแสดงด้วย แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ให้นิยามความหมายของคำว่าสัตว์ที่เลี้ยงเพื่อใช้ในการแสดงหมายถึงอะไรดังเช่นในต่างประเทศ แต่ถึงแม้ว่าการแสดงสัตว์เพื่อความบันเทิงจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไปแต่ Francione (2008: 27) เห็นว่าลักษณะการใช้สัตว์เพื่อความบันเทิงเหล่านั้นมักจะเหมือน ๆ

กัน คือสัตว์ต้องทนต่อการแสดงตลอดชีวิตและการคุมขัง ซึ่งเห็นว่าสภาวะการดำรงชีวิตของสัตว์เหล่านั้นน่าสงสาร ต้องพบกับความไม่สะดวกสบาย บางครั้งต้องพบกับอันตรายและโศกเศร้าจากการแสดง ซึ่งสอดคล้องกับ World Animal Protection (2017) ที่พบว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวสัตว์ป่าเพื่อความบันเทิงกำลังได้รับความนิยมน้อยลงอย่างแพร่หลาย โดยสัตว์เหล่านั้นจะถูกใช้เพื่อความบันเทิงด้านการท่องเที่ยวและถูกทารุณกรรม

แต่อย่างไรก็ตามการที่จะพิจารณาว่ารัฐจะสามารถเข้าไปควบคุมการนำสัตว์มาแสดงได้หรือไม่ มีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงสถานภาพของสัตว์ตามกฎหมายด้วย เมื่อศึกษาพบว่าในอดีตจนถึงศตวรรษที่สิบหกในสังคมตะวันตกมองว่า สัตว์เลี้ยงเป็นเพียง “สิ่งของ” (Thing) ของมนุษย์ที่มนุษย์สามารถใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นเลี้ยงไว้เพื่อเป็นอาหาร เครื่องนุ่งห่ม หรือซื้อขาย ทำลายเมื่อหมดประโยชน์ หรือนำไปแสดงเพื่อแสวงหาประโยชน์ (Livingston, 2001: 7-20) แต่ต่อมาในช่วงศตวรรษที่สิบเจ็ดเป็นต้นมา แนวคิดด้านการใช้ประโยชน์จากสัตว์เปลี่ยนแปลงไป โดยมีแนวคิดเรื่องสิทธิสัตว์ (Animal Rights) เริ่มเกิดขึ้นและพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเห็นว่าการพิจารณาถึงสิทธิสัตว์โดยพิจารณาว่าสิ่งมีชีวิตทุกชนิดมีวิวัฒนาการการเกิดเหมือนกัน ดังนั้นสิ่งมีชีวิตทุกชนิดจึงมีสิทธิตามธรรมชาติ เพราะสัตว์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีระบบประสาทที่มีประสิทธิภาพในการรับรู้และมีความรู้สึกเช่นเดียวกับมนุษย์ มนุษย์ต้องเคารพสิทธิสัตว์ และหลักสิทธิสัตว์ในปัจจุบันยังกำหนดด้านการใช้สัตว์เพื่อทำงานด้วยว่า จะต้องทำงานได้ภายในระยะเวลาที่จำกัด และก็ต้องไม่ใช่สัตว์จนหมดแรง ตลอดจนต้องจัดให้สัตว์เหล่านั้นมีอาหารเพียงพอและได้รับการพักผ่อนที่เพียงพอ (Universal Declaration of Animal rights, Article 7) ในขณะเดียวกันก็มีแนวความคิดเกี่ยวกับสวัสดิภาพของสัตว์ (Animals Welfare) ที่เห็นว่ามนุษย์และสัตว์ต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยมนุษย์สามารถใช้ประโยชน์จากสัตว์ในรูปแบบต่าง ๆ ได้ ซึ่งรวมถึงการใช้ประโยชน์จากสัตว์ในการแสดงเพื่อการพาณิชย์ด้วย แต่การใช้ประโยชน์จากสัตว์เหล่านั้นต้องตั้งอยู่บนหลักคุณธรรมและจริยธรรมที่มนุษย์ควรมีให้แก่สัตว์ จากแนวคิดสวัสดิภาพสัตว์ดังกล่าวทำให้เกิดองค์ประกอบในการจัดการดูแลสวัสดิภาพสัตว์ 5 ประการ (Five Freedoms of Animals) คือแนวคิดในการเลี้ยงและปฏิบัติต่อสัตว์ ได้แก่ 1) อิสระจากความหิว และความกระหาย 2) อิสระจากความรู้สึกไม่สบาย 3) อิสระจากความเจ็บปวด บาดเจ็บ และเป็นโรค 4) อิสระในการแสดงพฤติกรรมตามปกติ และ 5) อิสระจากความกลัวและความทุกข์ ดังนั้นแนวคิดด้านการจัดสวัสดิภาพ

สัตว์จึงมีลักษณะเป็นรูปธรรม ในการนำมาบังคับใช้เพื่อคุ้มครองสัตว์จากการนำมาแสดงได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Universal Declaration on Animal Welfare, 2011)

จากมุมมองด้านสิทธิสัตว์และสวัสดิภาพสัตว์ ในสังคมตะวันตกมองว่าสัตว์เหล่านั้นเป็นสิ่งมีชีวิต มีความรู้สึก ดังนั้นจึงออกมาตรการทางกฎหมายโดยคำนึงถึงสวัสดิภาพของสัตว์เป็นสำคัญ ทำให้สัตว์ได้รับความเคารพด้านสิทธิสัตว์ด้วย ซึ่งเห็นได้จากบางประเทศได้มีการรับรองสิทธิสัตว์ไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นประเทศเยอรมนี ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประเทศออสเตรีย ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสวีเดน (Ngoentip, 2554: 130) และในบางประเทศยังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง อาทิ ประเทศเยอรมนี มาตรา 90a วางหลักว่า สัตว์ไม่ใช่ทรัพย์สิน สัตว์ได้รับการคุ้มครองตามมาตรการทางกฎหมายพิเศษ กล่าวคือประเทศเยอรมนีให้การรับรองสิทธิสัตว์ โดยรับรองว่าสัตว์ไม่ใช่ทรัพย์สินของมนุษย์ เป็นการรับรองสถานะทางจริยธรรมของสัตว์ในฐานะที่เป็นสิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางด้านคุณธรรมของประเทศเยอรมนี (Ngoentip, 2554: 25) และจากมุมมองด้านสวัสดิภาพของสัตว์จากการนำมาแสดงจึงทำให้บางประเทศออกกฎหมายและหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสัตว์จากการนำสัตว์มาแสดงโดยตรง ในขณะที่ตามกฎหมายไทยในปัจจุบันสัตว์ยังคงมีสถานะเป็น “ทรัพย์สิน” ดังนั้น ผู้เป็นเจ้าของสัตว์จึงถือว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิในทรัพย์สิน ตั้งแต่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไปจนถึงกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญ

ส่วนที่ 2 วิเคราะห์บทบาทของรัฐในการเข้ามาควบคุมกำกับดูแลการนำสัตว์มาแสดงเพื่อการพาณิชย์ จากการศึกษาพบว่า ในหลาย ๆ ประเทศภาครัฐได้นำระบบ “ใบอนุญาต” เข้าไปควบคุมดูแลการนำสัตว์มาแสดงเพื่อการพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากการออกใบอนุญาตเป็น “ระบบควบคุมแบบป้องกัน” ที่เหมาะสมในการป้องกันด้านความปลอดภัยสุขอนามัยของสัตว์ตลอดจนความปลอดภัยของประชาชน โดยเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐตั้งแต่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตและรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการที่จะขออนุญาตเสียก่อนว่าจะมีผลกระทบหรือก่อความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ อย่างไร จึงเป็นผลดีต่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เมื่อพิจารณาถึงหลักการใช้ระบบ “ใบอนุญาต” ของสหภาพยุโรป (EU) พบว่าจะใช้ระบบอนุญาตเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็น (มาตรา 9) เช่น ความสงบเรียบร้อยสาธารณะ ความปลอดภัยของประชาชน สุขอนามัยของประชาชน สุขอนามัยของสัตว์ และไม่มีมาตรการอื่นที่มีผลกระทบน้อยกว่าที่จะบรรลุเป้าหมายได้ ซึ่งเป็นไป

ตามหลัก “ความพอสมควรแก่เหตุ” (Research Team Regarding the use of permissive systems in law, 2560: 8-15) ซึ่งสอดคล้องกับระบบกฎหมายในการอนุญาตของสหรัฐอเมริกาที่รัฐบาลมีอำนาจในการกำกับดูแลและแทรกแซงกิจกรรมในสังคมของปัจเจกบุคคลและองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่นการกำหนดให้ผู้จัดแสดงสัตว์ต้องขอใบอนุญาตก่อนจึงจะสามารถนำสัตว์มาแสดงได้ อาทิ คดีพิพาทแพตต์เฮอร์เนสส์เฮมิงเวย์ ที่ศาลตัดสินว่า แม้ว่าพิพาทนั้นจะเป็นเจ้าของแมวตามกฎหมายอยู่แล้วก็ตาม แต่การนำแมวมาแสดงไว้ในพิพาทนี้โดยมีวัตถุประสงค์ในการดึงดูดผู้เข้าชมถือว่าเป็นการใช้สัตว์เพื่อการพาณิชย์ ดังนั้นพิพาทนี้จึงต้องขอใบอนุญาตเป็นผู้จัดแสดงสัตว์ตามกฎหมาย (907 Whitehead Street, Inc. v. Secretary of U.S. Dept. of Agriculture, 2012) และอีกปัญหาหนึ่งของการนำสัตว์มาแสดงคือปัญหาด้านโรคติดต่อจากคนสู่สัตว์และสัตว์สู่คน ดังนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาจึงกำหนดหน้าที่ให้ผู้จัดแสดงสัตว์ต้องจัดสถานที่ทำความสะอาดมือ ซึ่งประกอบด้วยน้ำ สบู่ กระดาษชำระ ถังขยะ หรือแอลกอฮอล์ฆ่าเชื้อเป็นต้น ทั้งต้องมีป้ายบอกตำแหน่งสถานที่ทำความสะอาดและป้ายรณรงค์ให้ผู้ชมทำความสะอาด ก่อนและหลังสัมผัสกับสัตว์ (Babcock, 2006: 46-47) เช่นเดียวกับรัฐควีนส์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ที่เห็นว่าแม้การนำสัตว์มาแสดงจะเป็นการสิ่งที่ดีทำให้เด็ก ๆ ได้มีโอกาสเรียนรู้เกี่ยวกับสัตว์และเป็นผลดีกับเศรษฐกิจ แต่ก็พบปัญหาด้านการนำสัตว์มาแสดง ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาสวัสดิภาพสัตว์ ความปลอดภัยทางชีวภาพ คือโรคติดต่อต่าง ๆ ตลอดจนสุขอนามัยและสภาพแวดล้อม ทำให้ภาครัฐทบทวนความบกพร่องของกฎหมายและช่องว่างที่ก่อให้เกิดปัญหาการคุ้มครองสัตว์ในการนำมาแสดง ตลอดจนการจัดสวัสดิภาพสัตว์จากการนำมาแสดงที่ไม่ชัดเจนและกฎระเบียบที่ไม่เพียงพอ จึงได้ออกกฎหมายฉบับใหม่ที่ครอบคลุมด้านการขออนุญาตในการนำสัตว์มาแสดง (Biosecurity Queensland, 2013) โดยในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติ Exhibited Animal Act 2015

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 บัญญัติให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเฉพาะกรณีที่ทำเป็นเพื่อให้งานเกิดความคล่องตัว มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ดังนั้น หากประเทศไทยจะใช้ระบบใบอนุญาตมาใช้ในการนำสัตว์มาแสดงดังเช่นในต่างประเทศจึงต้องวิเคราะห์ว่าระบบ “ใบอนุญาต” ดังกล่าว มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือพอสมควรแก่เหตุ (Principle of Proportionality) หรือไม่ ซึ่งเป็นหลักการในการควบคุมองค์กรนิติบัญญัติ มิให้ตรากฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ โดยรัฐธรรมนูญไทยก็ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 26 ดังนั้นกฎหมาย

ที่ตราขึ้นต้องสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนซึ่งมีหลักการย่อยอยู่ 3 หลักการ คือ หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality) จากการวิเคราะห์ตามหลักสัดส่วนหรือพอสมควรแก่เหตุดังกล่าว สรุปได้ว่า มาตรการที่กำหนดให้ผู้จัดแสดงสัตว์เพื่อการพาณิชย์ต้องใช้ระบบใบอนุญาตเพื่อให้แน่ใจว่ามีการจัดสวัสดิภาพสัตว์จากการนำมาแสดงที่เหมาะสมกับชนิดและประเภทของสัตว์ โดยวัตถุประสงค์ของมาตรการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมในการคุ้มครองสัตว์ ไม่ว่าจะเป็นด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยของสัตว์ตามหลักสากล ตลอดจนความปลอดภัยและสุขอนามัยของประชาชนในบริเวณที่แสดงสัตว์นั่นเอง ดังนั้น วัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงมีความชอบธรรม ซึ่งระบบใบอนุญาตดังกล่าวเป็นมาตรการควบคุมกำกับดูแลโดยรัฐในการกำหนดให้บุคคลที่ประสงค์จะนำสัตว์มาจัดแสดงเพื่อการพาณิชย์ จะกระทำได้นั้นก็ต่อเมื่อมีการยอมรับและเห็นชอบจากรัฐเสียก่อนว่าผู้จัดแสดงสัตว์ดังกล่าวได้จัดการดูแล เช่น มีฉีดยาป้องกันโรคและมีการจัดสวัสดิภาพสัตว์จากการนำมาแสดงที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อเป็นการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยของสัตว์ ตลอดจนเมื่อสัตว์มีสุขภาพที่ดีไม่เป็นพาหะหรือนำโรคติดต่อจากสัตว์สู่สัตว์อื่นและจากสัตว์ไปสู่คน เช่นนี้ย่อมเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะไปด้วย ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์จากการนำมาแสดง พ.ศ. 2557 มาตรการนี้จึงมีความเหมาะสมและมาตรการนี้ถือว่าเป็นมาตรการที่จำเป็นเนื่องจากส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลน้อยและเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนมากกว่ามาตรการอื่น ระบบใบอนุญาตในการนำสัตว์มาแสดงจึงเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุหรือได้สัดส่วน

ส่วนที่ 3 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการขอใบอนุญาตจากการนำสัตว์มาแสดง ของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสิงคโปร์

(1) การขอใบอนุญาต

ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า การขอใบอนุญาตในการนำสัตว์มาแสดง ในรัฐหรือมากกว่าหนึ่งรัฐขึ้นไป สามารถขอได้ในรัฐที่ตนมีถิ่นที่อยู่เป็นสำคัญ โดยสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกหรือสถานที่ที่บุคคลดังกล่าวดำเนินการหรือเก็บรักษาสัตว์ไว้ จะต้องระบุไว้ในแบบฟอร์มคำขอและแผนงานอื่น ๆ ที่แนบมาด้วย ตามระเบียบของ Animal Welfare Regulation 2013 (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า AWR) กรณีการขอใบอนุญาตครั้งแรก หน่วยงาน Animal and Plant Health Inspection

Service ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า APHIS จะจัดทำสำเนาของกฎระเบียบและมาตรฐานที่บังคับใช้ให้แก่ผู้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาต โดยผู้ยื่นขอจะต้องยอมรับกฎระเบียบมาตรฐานและตกลงที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดเหล่านี้โดยการลงนามในคำขอก่อนที่จะใบอนุญาตจะออกให้ (AWR, section 2.2(a)) และการขอรับใบอนุญาตต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีความพร้อมด้านในการดูแลและจัดสวัสดิภาพสัตว์และมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการดำเนินธุรกิจ เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ (AWR, section 2.3(a)) โดยผู้ยื่นคำขอขอรับใบอนุญาตครั้งแรก ต้องได้รับการตรวจสอบ จาก APHIS ว่าผู้ยื่นคำขอได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบและมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยก่อนที่จะออกใบอนุญาตหาก APHIS ตรวจสอบครั้งแรกแล้วพบว่าสัตว์หรือสถานที่ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวก หรือยานพาหนะ และอุปกรณ์หรือการบันทึกอื่น ๆ ของผู้ยื่นคำขอ ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด เจ้าหน้าที่ APHIS จะแจ้งให้ผู้ขอทราบถึงข้อบกพร่องที่มีอยู่ และให้ดำเนินแก้ไขจนเสร็จสิ้นตามกฎระเบียบและมาตรฐาน โดยผู้ขอที่ไม่ผ่านการตรวจสอบครั้งแรกจะมีโอกาสแก้ไขเพิ่มเติมได้อีกสองครั้ง เพื่อแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติตามกฎระเบียบและมาตรฐาน แต่ผู้ยื่นคำขอต้องขอให้ดำเนินการตรวจสอบครั้งที่สองและครั้งที่สามภายใน 90 วัน หลังจากการตรวจสอบครั้งแรก หากผู้ขอที่ไม่ผ่านการตรวจสอบหรือไม่ขอให้มีการตรวจสอบอีกครั้งภายในระยะเวลา 90 วัน ผู้ยื่นคำขอจะเสียค่าธรรมเนียมและไม่สามารถยื่นคำขอรับใบอนุญาตอีกครั้งเป็นเวลา 6 เดือนนับจากวันที่การตรวจสอบครั้งที่สามไม่ผ่านหรือหมดอายุของเวลาที่ขอตรวจสอบครั้งที่สาม การออกใบอนุญาตจะถูกปฏิเสธจนกว่าผู้ยื่นคำร้องจะแสดงให้เห็นว่าสัตว์ หรือสถานที่ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวก ยานพาหนะ อุปกรณ์และการบันทึกอื่น ๆ ได้เป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับทั้งหมดที่กำหนดไว้ (AWR, section 2.3(b)) เพื่อให้การตรวจสอบของ APHIS เป็นไปโดยสะดวก ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้ขอใบอนุญาตครั้งแรก จะต้องไม่เข้าไปก้าวก่าย ช่มชู้ ละเมิด (รวมถึงการล่วงละเมิดด้วยวาจา) หรือคุกคามเจ้าหน้าที่ของ APHIS ในการปฏิบัติหน้าที่ (AWR, section 2.4) จากมาตรการทางกฎหมายในการขอใบอนุญาตนำสัตว์มาแสดงของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเห็นได้เลยว่า ผู้ขอจะต้องได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบและมาตรฐานที่บังคับโดยเคร่งครัด ดังนั้นหากตรวจสอบว่าผู้ขอใบอนุญาตไม่ได้ปฏิบัติตามทั้งหมดหรือบางส่วน APHIS ก็มีสิทธิปฏิเสธหรือให้ผู้ขอกลับไปแก้ไขให้ถูกต้อง จึงจะสามารถออกใบอนุญาตให้ผู้ยื่นสามารถนำสัตว์ของตนไปใช้ประโยชน์เพื่อการแสดงได้

ส่วนรัฐควินส์แลนด์ประเทศออสเตรเลียก็กำหนดเหมือนกับประเทศสหรัฐอเมริกาว่า บุคคลห้ามจัดแสดงสัตว์ นอกเหนือจากสัตว์ที่ได้รับอนุญาตให้จัดแสดง โดยประเทศออสเตรเลียมีกฎหมาย

โดยตรง คือ Exhibited Animals Act 2015 (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า EAA) ในการกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการที่จัดแสดงสัตว์ต้องมีความรับผิดชอบต่องสังคมและสัตว์ที่นำมาแสดง ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบต่อในการจัดการกับความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น เช่น ความเสี่ยงด้านสวัสดิภาพสัตว์ ด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ คือ การก่อโรคหรือการแพร่กระจายของโรค และเสี่ยงต่อความปลอดภัยของประชาชนจากการนำสัตว์มาแสดง โดยกำหนดให้ผู้ขออนุญาตต้องมีการจัดทำแผนการจัดการดูแล (EAA, Section 37) คือ แผนการที่ผู้ขอใบอนุญาตการจัดแสดงและผู้ขออนุมัติแสดงระหว่างรัฐ (EAA, Section 37(1)) ประกอบไปด้วย ผู้ขออนุญาตต้องมีทำเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ (animal-identify) เอาไว้โดยเฉพาะ เช่น การฝังไมโครชิป (microchip) แทรกอยู่ในสัตว์ และต้องมีการระบุสายพันธุ์ของสัตว์แต่ละชนิด ทั้งยังต้องระบุถึงกิจกรรมต่าง ๆ ในการนำสัตว์ไปแสดง อาทิ กิจกรรมให้อาหารสัตว์ ถ่ายรูปร่วมกับสัตว์ การอนุญาตให้ผู้ชมสามารถสัมผัสกับสัตว์ที่จัดแสดงได้โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการกอด การจับก็ตาม และรวมถึงรายละเอียดของวิธีการที่ผู้ขออนุญาตตั้งใจที่จะจัดการดูแลสัตว์แสดงแต่ละชนิด รวมถึงระบุความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องอย่างมีนัยสำคัญและผลข้างเคียงที่เกี่ยวข้องกับการจัดแสดงและจัดการกับสัตว์ชนิดนั้น ทั้งระบุถึงวิธีที่ผู้ขออนุญาตตั้งใจที่จะป้องกันหรือลดความเสี่ยงดังกล่าว (EAA, Section 37 (2)(a)-(f)) นอกจากนี้หากมีการแก้ไขใบอนุญาตหรือการขอเพิ่มสายพันธุ์สัตว์ในใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาต ก็ต้องจัดทำแผนบริหารจัดการดังกล่าวด้วยเช่นกัน (Queensland Government, Developing exhibited animal management plans, 2018) โดยรัฐจะออกใบอนุญาตในการนำสัตว์มาแสดงให้ผู้จัดแสดงสัตว์ก็ต่อเมื่อแน่ใจว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวและมีการจัดสวัสดิภาพสัตว์จากการนำมาแสดงแล้ว โดยข้อดีของรัฐควีนส์แลนด์อีกประการหนึ่งคือมีกฎหมายกำหนดว่าใบอนุญาตการจัดแสดงจะอนุญาตให้ผู้ถือสามารถจัดแสดงและเก็บไว้ซึ่งสัตว์ที่ได้รับอนุญาตตามวิธีการที่ได้ระบุไว้ในใบอนุญาต (EAA, Section 46) เท่านั้น เพื่อป้องกันปัญหาการนำสัตว์ป่าหรือสัตว์ที่นำเข้าอย่างผิดกฎหมายมาสวมสิทธิ์ ตลอดจนป้องกันการขยายพันธุ์อย่างขาดการควบคุม ดังเช่นประเทศไทยกรณีปัญหาการสวมสิทธิ์ตัวรูปพรรณช้างป่ากับช้างเลี้ยง หรือกรณีสวนเสือที่มีการเพิ่มขึ้นของเสือจำนวนมากจากการขยายพันธุ์อย่างขาดการควบคุมและมีการนำซากสัตว์และลูกเสือไปจำหน่ายในตลาดมืด ดังที่เป็นข่าวโด่งดังและถูกร้องเรียนจากต่างประเทศเรื่องสิทธิสัตว์มาแล้ว (Thai PBS NEWS, 2559) ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าหากมีการกำกับดูแลดังเช่นประเทศออสเตรเลียดังกล่าว คือมีการออกใบอนุญาตและผู้ที่ได้รับอนุญาตจะเก็บหรือมี

สัตว์ได้เท่าที่ระบุไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น ดังนั้นปัญหาการสวมสิทธิ์ตัวรูปพรรณช้างหรือการขยายพันธุ์อย่างขาดการควบคุมก็จะไม่เกิดขึ้น

และประเทศออสเตรเลียกำหนดเงื่อนไขของใบอนุญาตไว้เพิ่มเติมจากประเทศอื่นคือ ข้อที่ (1) เงื่อนไขบังคับของการอนุญาตสัตว์ที่ถูกจัดแสดง กล่าวคือสัตว์ที่นำมาแสดงแต่ละตัว ต้องแสดงในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น ส่วนสัตว์ที่ได้รับอนุญาตให้ถูกจัดแสดงภายนอกสถานที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดของบุคคลผู้รับผิดชอบต่อสัตว์ระหว่างแสดง (EAA, Section 69 (a)-(f)) ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องอนุญาตให้ผู้ตรวจสอบเข้าไปยังสถานแสดงหรือเก็บสัตว์เพื่อการแสดง เพื่อที่จะตรวจสอบสัตว์ที่ได้รับอนุญาตหรือสถานที่ เพื่อที่จะติดตามการปฏิบัติตามต่อพระราชบัญญัตินี้ และผู้ได้รับใบอนุญาตต้องแสดงใบอนุญาตไว้ในตำแหน่งที่สามารถเห็นได้ชัดเจน (EAA, Section 69 (g)(f)) แล ข้อที่ (2) เงื่อนไขด้านสถานที่แสดงสัตว์ (EAA, Section 70) ในประเทศออสเตรเลียกำหนดว่า (2.1) สัตว์ที่ได้รับอนุญาต ต้องอยู่ภายในสถานที่ทั่วไปสำหรับสัตว์ นอกเสียจากใบอนุญาต (หากมี) ให้อุญาตให้สัตว์ถูกจัดแสดงหรือจัดการภายนอกสถานที่ได้ (2.2) สถานที่ปกติแต่ละสถานที่สำหรับสัตว์ที่ถูกจัดแสดง จะต้องอยู่ในสภาพสถานที่ปกติภายใต้ใบอนุญาต นอกเสียจากว่าใบอนุญาต (ถ้ามี) ให้อุญาตให้สถานที่จัดตั้งอยู่ที่อื่นได้ (2.3) สถานที่ตั้งปกติแต่ละสถานที่ภายใต้ใบอนุญาตจะต้องอยู่ที่ สถานที่ซึ่งผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ครอบครอง และข้อสุดท้าย ข้อที่ (3) เงื่อนไขด้านการเก็บสัตว์ที่ได้รับอนุญาต (EAA, Section 72) กล่าวคือเงื่อนไขของใบอนุญาตจัดแสดงสัตว์ที่ได้รับอนุญาต กำหนดว่าสัตว์ที่ได้รับอนุญาตให้นำไปแสดงต้องถูกเก็บภายใต้ใบอนุญาตนี้ก่อนอย่างน้อย 1 เดือน นอกเสียจากว่าจะได้รับอนุมัติเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างอื่น

ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์ก็มีหลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตสอดคล้องกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย โดยประเทศสิงคโปร์กำหนดเงื่อนไขของผู้ได้รับใบอนุญาตอย่างชัดเจน ตามกฎหมาย Animals and Birds (Pet Shop and Exhibition) Rules 2004 หากไม่ปฏิบัติตามอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้ ดังต่อไปนี้ ข้อที่ (1) เงื่อนไขด้านที่อยู่อาศัยของสัตว์และสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย(AVA, Animal exhibitions – 010704, C.1 - C.3) ที่อยู่อาศัยของสัตว์ ต้องจัดให้มีพื้นที่ว่างที่เพียงพอสำหรับสัตว์ที่จะเคลื่อนไหวได้อย่างอิสระ สะดวกสบาย และมีพื้นที่สำหรับพักผ่อน ส่วนที่เหลือต้องมีพื้นที่ว่างสำหรับอาหารและอุปกรณ์น้ำ ไม่มีความแออัดยัดเยียดสำหรับสัตว์ที่อยู่ด้วยกัน และต้องมีที่พักอาศัยเพียงพอ ข้อที่ (2) เงื่อนไขด้าน

การจัดการสัตว์และการดูแลสุขภาพ ประกอบด้วย (AVA, Animal exhibitions – 010704, C.4 - C.8) สัตว์ที่นำมาแสดงต้องมีสุขภาพแข็งแรงและสภาพที่ดี สัตว์ที่ป่วย เป็นโรค หรือได้รับบาดเจ็บ ต้องเอาออกจากการแสดงสัตว์นั้น และต้องได้รับการรักษาจากสัตวแพทย์ผู้ได้รับอนุญาต สัตว์ที่นำมาแสดงต้องมีอายุที่เหมาะสมและหย่านมแล้วอย่างถูกต้อง สัตว์ที่ตั้งท้องหรือยังให้นมลูกเล็กอยู่ต้องไม่นำมาจัดแสดง ส่วนการแสดงสุนัขและแมว ต้องได้รับวัคซีนที่เหมาะสม อย่างน้อย 2 ครั้ง การฉีดวัคซีนครั้งแรกต้องได้รับไม่ต่ำกว่า อายุ 6 สัปดาห์ และวัคซีนครั้งที่สองไม่น้อยกว่า 2 สัปดาห์ก่อนแสดง/ขาย ต้องมีบัตรฉีดวัคซีนพร้อมสำหรับการตรวจสอบ และต้องมีการจัดเตรียมน้ำดื่มที่สะอาดไว้ตลอดเวลา หรือตามความเหมาะสม ส่วนข้อที่ (3) การศึกษาของสาธารณชน (AVA, Animal exhibitions – 010704, C9) งานแสดงต้องมีสาระสำคัญเพื่อการศึกษาของสาธารณชน ทั้งวัตถุประสงค์และโปรแกรมที่เน้นประเด็นต่าง ๆ เช่น สวัสดิภาพสัตว์ และการเป็นเจ้าของสัตว์เลี้ยงที่มีความรับผิดชอบ ข้อที่ (4) ข้อกำหนดทางกฎหมายอื่น ๆ (AVA, Animal exhibitions – 010704, C.10 - C.13) เช่น (4.1) เฉพาะชนิด และจำนวนสัตว์ สำหรับสายพันธุ์ของสัตว์ ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตเท่านั้นที่จะต้องอยู่ในสถานที่จัดแสดง (4.2) สัตว์ใน CITES ไม่สามารถแสดงได้ถ้าไม่มีเอกสารอนุญาตไว้โดยเฉพาะ 3) ต้องไม่มีการขายหรือให้สัตว์ทั้งในระหว่างการจัดแสดงหรือเป็นส่วนหนึ่งของนิทรรศการ (4.4) หากสัตว์ใช้ในการแสดงหรือเล่นละคร ต้องปฏิบัติตาม "เงื่อนไขสำหรับการแสดงสัตว์" สัตว์ต้องไม่ถูกบังคับให้แสดงท่าทางที่ผิดธรรมชาติสำหรับสัตว์ และนอกจากนั้นประเทศสิงคโปร์มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในด้านการขออนุญาตนำสัตว์มาแสดงที่รวดเร็วและง่ายกว่าประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศประเทศออสเตรเลีย โดยสามารถกรอกรายละเอียดในแบบฟอร์มคำขอและแนบเอกสารส่งออนไลน์ ผ่านเว็บไซต์ LicenceOne (AVA e-Licensing) ซึ่งสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วโดยอาจทำได้ภายใน 5 นาที จึงเหมาะสมกับประเทศไทยที่จะเข้าสู่ Thailand 4.0 ในปัจจุบัน

(2) การตรวจสอบก่อนและหลังจากได้รับใบอนุญาต

ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียมีกำหนดในการเข้าไปตรวจสอบสัตว์และสถานที่ขออนุญาตในการนำสัตว์มาแสดงว่ามีการจัดการและการจัดสวัสดิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากปฏิบัติได้อย่างถูกต้องครบถ้วนก็จะได้รับใบอนุญาตเป็นผู้จัดแสดงสัตว์ ส่วนภายหลังจากรับใบอนุญาตแล้วกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกามีเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบสถานที่แสดงหรือสถานที่อยู่อาศัยของสัตว์ที่เก็บไว้ภายใต้ใบอนุญาต โดยไม่มีการแจ้งล่วงหน้า

เพื่อให้แน่ใจว่าผู้จัดแสดงสัตว์มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และไม่ละเมิดบทบัญญัติกฎหมาย AWA ในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกแก่สัตว์ โดยเข้าตรวจสอบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และมีการติดตามการดำเนินการจนกว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง ๆ หากพบว่าไม่มีการแก้ไขให้ถูกต้อง อาจถูกปรับ หรืออาจมีคำสั่ง ยุติและหยุดยั้ง ระวังการนำสัตว์มาแสดง ตลอดจนอาจมีการยึดสัตว์ และเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น ในขณะที่ประเทศออสเตรเลีย ให้อำนาจผู้ตรวจในการเข้าไปติดตามประเมินตรวจสอบสัตว์ที่ได้รับอนุญาตให้นำไปแสดง ตลอดจนเป็นการตรวจสอบสถานที่หรือที่ซึ่งสัตว์ได้รับอนุญาตให้ถูกจัดแสดงหรือสถานที่คาดว่าจะถูกจัดแสดง (EAA, Section 104 (2)) และผู้ได้รับอนุญาตจะต้องอนุญาตให้ผู้ตรวจสอบเข้าไปยังสถานที่หรือส่วนของสถานที่ดังกล่าว (ในเวลาใด ๆ ที่เหมาะสม แต่โดยการแจ้งเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือปากเปล่าอย่างน้อย 1 ชั่วโมง) เพื่อที่จะตรวจสอบสัตว์ที่ได้รับอนุญาตหรือสถานที่ เพื่อที่จะติดตามการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ EAA (Section 69 (1)(g)) แต่อย่างไรก็ตามผู้ตรวจสอบสามารถทำการตรวจสอบอย่างเป็นทางการ (การติดตาม) ได้เพียงหนึ่งครั้งภายในหนึ่งปีหลังจากได้รับอนุญาตหรืออนุมัติให้สามารถนำสัตว์ไปแสดงได้ ส่วนกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตหรืออนุมัติต้องการต่อใบอนุญาต จะต้องมีการรายงานการประเมินโดยภาคเอกชน (EAA, Section 108(1)) โดยมีรายละเอียดการประเมินดังกล่าวเป็นการประเมินกิจกรรมใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้ใบอนุญาตนั้นว่าเหมาะสมหรือไม่ และเหตุผลที่ทำให้ผู้ประเมินเกิดความเชื่อเช่นนั้น และความเห็นด้านสัตว์ที่ได้รับอนุญาตแต่ละตัวหรือสัตว์แต่ละสายพันธุ์ของสัตว์ที่ได้รับอนุญาตนั้นมีการดูแลและจัดการเป็นไปตามพระราชบัญญัติ EAA นี้หรือไม่ ตลอดจนสถานที่ซึ่งสัตว์ได้รับอนุญาตให้แสดงสัตว์หรือสถานที่จัดเก็บสัตว์ไว้เพื่อการแสดงนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติ EAA หรือไม่ หากบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ประเมินเห็นว่าสัตว์ไม่ได้ถูกจัดแสดงหรือมีการจัดการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ EAA หรือสถานที่แสดงและสถานที่เก็บสัตว์ไม่ได้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ EAA จะต้องให้เหตุผลและข้อเท็จจริงประกอบรายงานการประเมินดังกล่าวด้วย (EAA, Section 108(2)(e)-(g))

(3) ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มนักวิชาการ กลุ่มมูลนิธิ สมาคม และกลุ่มผู้จัดแสดงสัตว์ รวมจำนวน 9 ท่าน ได้รับคำตอบโดยสรุปว่าการแสดงสัตว์ที่เป็นการพาณิชย์ที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการตลาดแสวงหาผลกำไรทางการค้าเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ก็ต้องพิจารณาว่าสถานที่ที่แสดงนั้นมีศักยภาพความสามารถแค่ไหน มีสัตว์แพทย์ในการดูแลหรือไม่ และต้องไปผูกโยงกับเรื่องของการจัดสวัสดิภาพสัตว์แสดง ดังนั้น การนำสัตว์มาแสดงในทางพาณิชย์สามารถทำได้ และรัฐก็สามารถ

ออกกฎหมายมาควบคุมได้ ถึงแม้สัตว์ที่นำมาแสดงจะเป็นสัตว์ของเขาก็ตาม แต่การจะกำหนดโทษทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางปกครอง ต้องพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นใครเป็นผู้ได้รับความเสียหาย เมื่อผู้จัดแสดงสัตว์เป็นผู้กระทำต่อสัตว์เลี้ยงซึ่งเขาเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์จะให้ชดเชยค่าสินไหมในทางแพ่งก็คงไม่ได้คงเรียกได้เฉพาะโทษปรับ แต่ถ้าเป็นสัตว์ป่า รัฐเป็นเจ้าของเช่นนี้ทำได้ ส่วนโทษในทางปกครอง ถ้าเป็นการแสดงสัตว์เลี้ยงโดยมีการเรียกเก็บค่าดูหรือได้ประโยชน์อย่างอื่นจึงเรียกว่าเป็นการพาณิชย์ซึ่งยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องขออนุญาต แต่ถ้ามีกฎหมายกำหนดว่าต้องขออนุญาตก็ถึงจะใช้มาตรการทางปกครองในการพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ ดังนั้น หากจะมีกฎหมายเข้ามาควบคุมการนำสัตว์มาแสดงเพื่อการพาณิชย์ก็เป็นเรื่องที่ดี ซึ่งเรื่องนี้ก็ต้องผูกโยงกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์ด้วยแน่นอน (Reounchaidee, interview, 1 March 2018) ส่วนการจะออกกฎหมายในการอนุญาตและออกใบอนุญาตในการนำมาแสดงนั้นเห็นว่าควรจะต้องออกกฎหมายเป็นประกาศอีกฉบับหนึ่ง ส่วนด้านหน่วยงานที่สามารถกำกับดูแลการนำสัตว์มาแสดงได้ เห็นว่าหน่วยงานที่ใกล้เคียงและเหมาะสมสำหรับการเข้ามากำกับดูแลสัตว์จากการนำมาแสดงในปัจจุบันคือ กรมปศุสัตว์ ซึ่งมีความรู้ด้านโรคติดต่อและความต้องการขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมกับสัตว์แต่ละชนิด (Donavanik, interview, 6 March 2018) แต่อย่างไรก็ตามการนำสัตว์เหล่านั้นมาแสดงควรต้องพิจารณาถึงชนิดและสายพันธุ์และพฤติกรรมของสัตว์เหล่านั้นด้วยว่ามีความเหมาะสมหรือสามารถนำมาแสดงตัวให้พบปะผู้คนในลักษณะใกล้ชิดได้หรือไม่ โดยการนำสัตว์มาแสดงต้องคำนึงถึงหลักสวัสดิภาพสัตว์เป็นสำคัญ และต้องมีการจัดเวลาให้สัตว์ได้พักผ่อนที่เพียงพอ เพราะหากสัตว์ถูกรบกวนและไม่ได้รับการพักผ่อนที่เพียงพออาจเกิดการเจ็บป่วยได้ ส่วนสัตว์ป่าชนิดใดจะนำมาแสดงได้หรือไม่ นั้น ต้องให้ผู้เชี่ยวชาญด้านพฤติกรรมพิจารณาชนิดและสายพันธุ์ก่อนจึงจะสามารถนำออกมาแสดงได้ ในส่วนนี้อาจต้องตั้งคณะกรรมการที่มีความรู้ในหลาย ๆ ด้านเกี่ยวกับพฤติกรรมของสัตว์ขึ้นมาเช่นเดียวกับการใช้สัตว์ทดลอง (Kittichaisri, interview, 26 March 2018)

อภิปรายผล

แม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์จากการนำมาแสดง พ.ศ. 2557 ที่ให้ความสำคัญกับสัตว์เนื่องจากเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความรู้สึกและเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิ่งแวดล้อม จึงควรได้รับการคุ้มครองมิให้ถูกระทำการทารุณกรรม และ

เจ้าของสัตว์ซึ่งนำสัตว์ไปใช้งาน หรือใช้ในการแสดง ต้องจัดสวัสดิภาพให้เหมาะสมตามประเภท และชนิดของสัตว์ เพื่อให้สัตว์ได้รับการคุ้มครองตามธรรมชาติของสัตว์อย่างเหมาะสม แต่จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังขาดมาตรการทางกฎหมายโดยตรงการสวัสดิภาพสัตว์ จากการนำมาแสดง ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Ngoentip (2011: 153) และประเทศไทยยังไม่มี มาตรการทางกฎหมายโดยตรงในการอนุญาตและออกใบอนุญาตในการนำสัตว์มาจัดแสดงดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสิงคโปร์ ไม่ว่าจะเป็นการนำสัตว์มาแสดงใน ร้านอาหาร ร้านกาแฟ ห้างสรรพสินค้าหรือสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ เมื่อไม่มีกฎหมายโดยตรงในการ อนุญาตและออกใบอนุญาตแสดงสัตว์ เพื่อให้อำนาจรัฐในการเข้าไปควบคุมดูแลการนำสัตว์มาแสดง โดยตรง จึงทำให้ผู้จัดแสดงสัตว์บางรายใช้งานสัตว์เพื่อหากำไรเพียงอย่างเดียว โดยไม่จัดสวัสดิภาพ ให้เหมาะสมกับสัตว์ จนส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสวัสดิภาพของสัตว์จากการนำมาแสดง ไม่ว่าจะเป็น ด้านอาหารและน้ำดื่ม ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย การปฏิบัติด้วยความเมตตา ตลอดจนปัญหาด้าน การแสดงพฤติกรรมตามธรรมชาติของสัตว์ ซึ่งสอดคล้องกับ Charoenphanich (2559: 166-168) ที่ เสนอให้มีการควบคุมการประกอบกิจการเกี่ยวกับสัตว์เลี้ยง โดยเพิ่มหมวดว่าด้วยเรื่องใบอนุญาต ประกอบกิจการ ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 และออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ในการขออนุญาต เช่นเดียวกับ Charoenwoot (2015: 104) ที่เสนอว่าต้องบัญญัติหลักเกณฑ์ข้อกำหนดเกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มี อำนาจตามกฎหมายนี้ให้ชัดเจนและครอบคลุม เพื่อให้สัตว์ได้รับการจัดการดูแลที่เหมาะสม

สรุปผล

แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัตว์อยู่หลายฉบับ แต่จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยไม่มีกฎหมายโดยตรงกำหนดให้การนำสัตว์ไปจัดแสดงต้องมีการขอใบอนุญาตก่อนจึง จะสามารถจัดแสดงสัตว์ได้ ดังเช่นกฎหมายในต่างประเทศ ซึ่งการขอใบอนุญาตดังกล่าวเป็น มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแบบป้องกัน เพื่อให้แน่ใจว่าผู้จัดแสดงสัตว์เหล่านั้นมี คุณสมบัติและมีการจัดสวัสดิภาพที่เหมาะสมกับสัตว์ ดังนั้น จึงเห็นว่าประเทศไทยควรมีแก้ไข พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 โดยกำหนดให้ผู้จัด แสดงสัตว์ต้องขอใบอนุญาตก่อนจึงจะสามารถนำสัตว์มาจัดแสดงได้ และออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอใบอนุญาตจัดแสดงสัตว์ โดยประกอบด้วยเกณฑ์ด้าน

คุณสมบัติและหน้าที่ผู้จัดแสดงสัตว์ ตลอดจนเกณฑ์ด้านการจัดสวัสดิภาพสัตว์จากการนำมาแสดง เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

1. เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ที่ขีดเส้นใต้ ดังต่อไปนี้

“มาตรา 24 การขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง เจ้าของสัตว์หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้เหมาะสม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดงตามวรรคหนึ่งเพื่อการพาณิชย์ ต้องขอใบอนุญาต
ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การออกประกาศตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ให้คำนึงถึงประเภท ชนิด ลักษณะ สภาพ และอายุของสัตว์”

2. เสนอให้ออกประกาศ กำหนดหลักเกณฑ์ด้านการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตในการนำสัตว์มาแสดงเพื่อการพาณิชย์ ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 4 และมาตรา 24 วรรคสอง (ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อ 1) โดยในประกาศหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตในการนำสัตว์มาแสดงดังกล่าวจะต้องประกอบด้วย หมวด 1 การยื่นคำขอรับใบอนุญาต หมวด 2 เงื่อนไขการอนุญาต และการต่อใบอนุญาต หมวด 3 หน้าที่ของผู้จัดแสดงสัตว์ และหมวด 4 การพักใช้ใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาต และหมวด 5 การจัดสวัสดิภาพสัตว์จากการนำมาแสดง

เอกสารอ้างอิง

คณะทำงานศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย. (2560). รายงานการศึกษา เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตและมาตรการอื่นแทนระบบอนุญาตในระบบกฎหมายของ
ต่างประเทศ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

เจษฎ์ โทณะวณิก. (2561, 6 มีนาคม). สัมภาษณ์.

ชนิกา เจริญพานิช. (2559). มาตรการทางกฎหมายในการจัดการการประกอบกิจการคาเฟ่สัตว์
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ดำรงศักดิ์ กิตติชัยศรี. (2561, 26 มีนาคม). สัมภาษณ์.

ประพิมพ์พรรณ เงินทิพย์. (2554). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสัตว์ตามหลักสวัสดิภาพสัตว์* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พัฒนะ เรือนใจดี. (2561, 1 มีนาคม). สัมภาษณ์.

รายการไทยพีบีเอส. (2016, 2 มิถุนายน). เปิดรายงาน: แฉ “วัดป่าหลวงตาบัว” เบื้องหลังค้าเสือในตลาดมืด. [เว็บไซต์]. ค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม 2561 จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/252798>

สุภัทรา เจริญวุฒิ. (2558). *มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการทารุณกรรมและจัดสวัสดิภาพสัตว์* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

907 Whitehead Street, Inc. v. Sec. of U.S. Dept. of Ag., No. 11-14217 (11th Cir. December 7, 2012)

Agri-Food & Veterinary Authority (AVA). Animal exhibitions - 010704. [weblog]. Retrieved on 25 April 2017 from <http://www.ava.gov.sg/docs/default-source/tools-and-resources/resources-for-businesses/010704-animal-exhibition.pdf?sfvrsn=2>

Babcock, David W. (2006, Nov). Legal implications of zoonotic-disease outbreaks at petting zoo and animal exhibits. *Journal of Environmental Health*, 69(4), 46-47. Retrieved on 17 April 2017 from <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/marlerclarkcom-publications-pdfs/petting-zoo-outbreaks.pdf>

Biosecurity Queensland. (2013). *Exhibited animals legislation-consultation regulatory impact statement*. Queensland: Department of Agriculture, Fisheries and Forestry.

Francione, G. L. (2008). *Animals as persons: essays on the abolition of animal exploitation*. New York: Columbia University.

Livingston, L (2001). *Desecrating the Ark animal abuse and the Law's Role*. Iowa: University of Iowa.

Queensland Government. (2018). Developing exhibited animal management plans. [weblog]. Retrieved on 23 May 2018 from <https://www.business.qld.gov.au/industries/farms-fishing-forestry/agriculture/exhibiting-animals/exhibiting-animals-qld/management-plans>

Queensland Government. (2018). Sentencing fines and penalties for offences. [weblog]. Retrieved on 22 May 2018 from <https://www.qld.gov.au/law/crime-and-police/types-of-crime/sentencing-fines-and-penalties-for-offences>

World Animal Protection. (2017). A close up on cruelty: The harmful impact of wildlife selfies in the Amazon. [weblog]. Retrieved on 3 May 2018 from <https://www.worldanimalprotection.or.th/report/close-cruelty/edm>

Translated Thai References

Charoenphanich, C. (2016). *Legal measures concerning the management of anima café* (Master's thesis). Bangkok: Thammasat University. [in Thai]

Charoenwoot, S. (2015). *Legal measures in preventing cruelty to animals and providing animal welfare* (Master's thesis). Bangkok: Ramkhamhaeng University. [in Thai]

Donavanik, J. (2018, 6 March). Interview. [in Thai]

Ngoentip, P. (2011). *Legal measures for the animal protection and the animal welfare in Thailand* (Master's thesis). Bangkok: Thammasat University. [in Thai]

Kittichaisri, D. (2018, 26 March). Interview. [in Thai]

Reounchaidee, P. (2018, 1 March). Interview. [in Thai]

Research team regarding the use of permissive systems in law. (2560). "Reports & Studies of Use of Licensing Systems and Other Measures to Represent Licensing Systems in Foreign Law Systems". Office of the Council of State. [in Thai]

Thai PBS NEWS. (2016, June 2). Open the report: unfold "Tiger Temple Wat Luang Ta Bua" Behind the tiger trade in the dark market. [weblog]. Retrieved on 4 May 2018 from <https://news.thaipbs.or.th/content/252798> [in Thai]

ผู้เขียน

นางกัลยาณี ธีระวงศ์ภิญโญ

นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (น.ด.) คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

118 หมู่ที่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

โทรศัพท์: 08-6661-2463 อีเมล: kanlayanee.m@hotmail.com

Author

Mrs. Kanlayanee Theerawongpinyo

Doctor of Laws (LL.D.), Faculty of Law, National Institute of Development

Administration

118 Moo 3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkok, Thailand 10240

Tel.: 08-6661-2463 E-mail: kanlayanee.m@hotmail.com

