

ข้อเสนอในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่ง ทางอากาศ : ศึกษาบทกฎหมายประเทศฟินแลนด์*

วิสุทธินันท์ ปัญจะ**

บทคัดย่อ

ปัจจุบันมีการตระหนักถึงสวัสดิภาพของสัตว์ว่าต้องได้รับความคุ้มครองในฐานะที่มีจิตใจและความรู้สึกเหมือนกับมนุษย์ การขนส่งสัตว์ทางอากาศจึงจำเป็นต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วและปลอดภัย ใน ปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยมีกฎหมายคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ในระหว่างการขนส่งขึ้น แต่กฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงการบัญญัติแนวทางปฏิบัติอย่างกว้าง ไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนและครอบคลุมในทุกแง่มุมของการขนส่งสัตว์ อีกทั้งยังมีบทกำหนดโทษที่ไม่มีประสิทธิภาพ บทความนี้จึงได้วิเคราะห์สภาพปัญหาของกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งสัตว์ทางอากาศของประเทศไทยในปัจจุบันเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ใช้ภายในประเทศฟินแลนด์และเสนอแนวทางการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งสัตว์ทางอากาศ

คำสำคัญ :

การจัดสวัสดิภาพสัตว์ การขนส่งสัตว์ การขนส่งทางอากาศ คุ้มครองสัตว์

* Legislative Proposals on Animal Welfare in Air Transport: A Study on Finnish Law

** "Wisoottinun Panja

นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วันที่รับบทความ 17 เมษายน 2564; วันแก้ไขบทความ 6 พฤษภาคม 2564; วันตอบรับบทความ 6 พฤษภาคม 2564

Abstract

Currently, there is an awareness that animal welfare must be protected because animals have mind and feelings as same as human. Therefore, it is necessary to transport animals by air in a quick and safe manner. In 2019, Thailand has a regulation on the welfare of animals during transport; however, it prescribes a general guideline. There is neither clear nor comprehensive detail in all aspects of animal transport. Moreover, its penalties are ineffective. This paper, hence, analyzes the current problems of Thailand's animal welfare in air transport law, compares them to the laws in Finland, and proposes guidelines for legislation on animal welfare in air transport.

Keywords:

animal welfare, animal transport, transport by air, animal protection

1. ความเป็นมาและปัญหา

สัตว์เป็นสิ่งมีชีวิตในธรรมชาติ เป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งในระบบนิเวศ ยุคสมัยที่มีกระแสความคิด บริโภคนิยม สินค้าประเภทสัตว์มีชีวิตหรือชิ้นส่วนจากสัตว์ถูกนำเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ จนเกิดทัศนคติที่ว่าสัตว์เป็นเพียงวัตถุดิบที่สามารถสร้างรายได้โดยไม่คำนึงถึงตระหนักถึงความเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความรู้สึก ก่อเกิดเป็น ความบกพร่องต่อการจัดสวัสดิภาพของสัตว์

เมื่อมีกระแสความคิดทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ ที่มองว่าโลกมีระบบระเบียบ มนุษย์ควรพยายามที่จะเข้าใจ ให้ความเคารพ และปกป้องรักษาสิ่งต่าง ๆ นักปรัชญาหลายคนเริ่มเห็นและตระหนักถึงความเป็นไปได้และความถูกต้องของการขยายอาณาจักรศีลธรรมให้ครอบคลุมไปถึงสัตว์โดยอ้างความสามารถในการรู้สึกเจ็บปวด สุขทุกข์ โดยนักปรัชญาสมัยใหม่หลายคนเห็นว่า สัตว์แม้จะมีคุณค่าแตกต่างจากมนุษย์ แต่ก็สมควรได้รับการคุ้มครอง¹ ประชาคมโลกจึงเริ่มมีการร่วมมือกันกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและแนวทางการปฏิบัติในการคุ้มครองสัตว์ที่สอดคล้องกับหลักสวัสดิภาพสัตว์ขึ้นเพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น

ในระดับสากลแม้ยังไม่มีข้อตกลงระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสัตว์ แต่ในปี ค.ศ. 1987 ได้มีกลุ่มคณะบุคคลซึ่งประกอบไปด้วยนักการทูต นักวิทยาศาสตร์ นักสังคมศาสตร์ ได้ร่วมกันประกาศปฏิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิของสัตว์ขึ้นที่สำนักงานองค์การศึกษาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ประจำกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส โดยประสงค์ที่จะให้ปฏิญญาดังกล่าวใช้บังคับเป็นการทั่วไปในระดับสากลและนานาชาติในด้านจริยธรรมของมนุษย์ที่มีต่อสัตว์ ซึ่งปฏิญญาดังกล่าวไม่ได้มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด แต่ได้มีอิทธิพลต่อการตรากฎหมายและออกกฎในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ทั้งในประเทศฝรั่งเศสและประเทศต่าง ๆ อยู่บ้าง² และอีกครั้งในศตวรรษที่ 21 สมาคมพิทักษ์สัตว์โลก (World Society for the Protection of Animals หรือ WSPA) ได้นำเสนอร่าง “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสวัสดิภาพสัตว์ (Universal Declaration on Animal Welfare หรือ UDAW)” ขึ้นเป็นครั้งแรกในการประชุมว่าด้วยสัตว์โลกในปี ค.ศ. 2000³ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาทำให้รัฐบาลนานาชาติตระหนักถึงความสำคัญของสวัสดิภาพสัตว์ในฐานะที่เป็นสิ่งมีชีวิต มีความรู้สึก สามารถรับรู้ถึงความเจ็บปวดและความยินดีได้ พร้อมแสดงให้รัฐบาลเห็นว่าสวัสดิภาพสัตว์เป็นสิ่งจำเป็น และควรพิจารณาออกปฏิญญาสากลว่าด้วยสวัสดิภาพสัตว์ โดยให้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศ

ในบริบทของประเทศไทย กฎหมายไทยพัฒนาสู่หลักการทางกฎหมายที่คุ้มครองมิให้มนุษย์กระทำการให้สัตว์ต้องได้รับความทุกข์ทรมาน มีการเรียกร้องให้มีกฎหมายคุ้มครองสัตว์โดยประชาชน ควบคู่ไปกับการตรากฎหมายของภาครัฐ จนกระทั่งในที่สุดได้มีพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 กฎหมายคุ้มครองสัตว์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปฉบับแรกของไทยได้ถูกตราขึ้นโดยสภานิติบัญญัติ

¹ สถาบันพระปกเกล้า, *ปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557* (สถาบันพระปกเกล้า 2562) 11.

² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *บันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ... (เรื่องเสรีจที่ 650/2553) (เอกสารไม่เผยแพร่).*

³ Kristin Hugo, ‘ปฏิญญาสากลว่าด้วยสวัสดิภาพสัตว์’ (EFerri) <<https://th.eferri.com/ปฏิญญาสากลว่าด้วยสวัสดิภาพ/>> สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน พ.ศ. 2564.

แห่งชาติ⁴ ในพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ไม่ได้เป็นกฎหมายที่ปราบปรามการทารุณกรรมสัตว์เพียงเท่านั้น ยังเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้สัตว์ต้องได้รับการจัดสวัสดิภาพที่ดี เจ้าของสัตว์จะต้องให้การเลี้ยงหรือการดูแลให้สัตว์มีความเป็นอยู่ในสภาวะที่เหมาะสม มีสุขภาพอนามัยที่ดี ห้ามมิให้เจ้าของสัตว์ปล่อย ละทิ้ง หรือกระทำการใด ๆ ให้สัตว์พ้นจากการดูแลของตนโดยไม่มีเหตุอันสมควร และในการขนส่งสัตว์เจ้าของสัตว์หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้เหมาะสมด้วย

การขนส่งสัตว์ถูกจัดให้เป็นหนึ่งในกระบวนการที่ต้องจัดให้มีการดูแลสวัสดิภาพสัตว์ เนื่องจากการขนส่งสัตว์ที่ไม่ปลอดภัยและใช้เวลานานเกินไป อาจส่งผลกระทบต่อจิตใจและร่างกายของสัตว์ก่อให้เกิดการบาดเจ็บ การป่วย ทุกขเวทนาจนถึงทำให้เกิดการเสียชีวิตของสัตว์ได้ ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งเพื่อการพาณิชย์หรือไม่ และไม่จะเป็นการขนส่งทางรถ รวาง ทะเล หรืออากาศ การที่สัตว์ได้รับความเจ็บปวดทรมานทางกายหรือทางใจหรือเสียชีวิตลงไปจากการขนส่งที่ไม่มีสวัสดิภาพสัตว์เพียงพอ นั้นขัดต่อความเป็นมนุษยธรรมและจริยธรรม และอาจก่อให้เกิดผลเสียในด้านของเศรษฐกิจ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ในหลาย ๆ ประเทศมีการออกกฎหมาย ระเบียบ มาตรการต่าง ๆ ในการขนส่งสัตว์เป็นการเฉพาะ เพื่อควบคุมผู้ส่ง และ ผู้ให้บริการขนส่ง รวมถึง ผู้ที่เกี่ยวข้องให้มีการขนส่งสัตว์ให้มีความปลอดภัย

การขนส่งสัตว์นั้นมีหลายประเภทตามพาหนะขนส่ง มีระยะเวลาการขนส่งและความปลอดภัยในการขนส่งที่แตกต่างกัน การขนส่งสัตว์จึงมักนิยมขนส่งทางอากาศซึ่งมีมนุษยธรรมและเหมาะสมที่สุดในการขนส่งระยะไกล⁵ แต่ถึงแม้ว่าการขนส่งทางอากาศจะเป็นการขนส่งที่มีความปลอดภัยสูงกว่าการขนส่งประเภทอื่น ๆ แล้ว แต่ก็ยังเกิดการบาดเจ็บและเสียชีวิตของสัตว์จากการขนส่งทางอากาศ เป็นการแสดงให้เห็นว่าความปลอดภัยของการขนส่งทางอากาศในระดับปกติยังไม่เพียงพอต่อความปลอดภัยของสัตว์ ซึ่งหมายความว่าในการขนส่งสัตว์ทางอากาศนั้นต้องใช้ความปลอดภัยและความระมัดระวังอย่างสูงในอีกระดับหนึ่ง

สำหรับประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2562 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 และมาตรา 24⁶ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 ซึ่งได้มีการกำหนดบทบัญญัติวิธีการปฏิบัติในการขนส่งสัตว์เป็นการทั่วไป แต่ถึงกระนั้น ประกาศกระทรวงดังกล่าวก็เป็นการบัญญัติแบบกว้าง ๆ ไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจน และครอบคลุมในทุกมิติของการขนส่งสัตว์ ยกต่อการใช้บังคับ อีกทั้งยังมีบทลงโทษที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เพียงแต่ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 ในปีเดียวกันก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ เป็นพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 โดยกฎหมายที่เพิ่มเติมนั้นให้อำนาจผู้อำนวยการออก

⁴ สถาบันพระปกเกล้า (เชิงอรุณ 1) 2.

⁵ IATA, 'Live animals' (IATA) <<https://www.iata.org/en/programs/cargo/live-animals/>> สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน พ.ศ. 2564.

⁶ พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 (พระราชบัญญัติทารุณกรรมสัตว์ฯ) มาตรา 24.

ข้อกำหนดการปฏิบัติในการขนส่งสิ่งของต้องดูแลเป็นพิเศษในการขนส่งทางอากาศไว้ด้วย⁷ ซึ่งความรวมถึงสัตว์⁸ แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มียกข้อกำหนดหรือแนวทางของข้อกำหนดดังกล่าว

ดังนั้น ด้วยปัญหาดังกล่าวข้างต้น บทความนี้จึงศึกษา 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1. ศึกษาบทบัญญัติว่าด้วยการขนส่งสัตว์ทั่วไปจากประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 เปรียบเทียบกฎหมายลักษณะเดียวกันในต่างประเทศ แบ่งเป็นด้านของเนื้อหา รายละเอียด และบทกำหนดโทษ เพื่อเพิ่มเติมและแก้ไขข้อบัญญัติให้สามารถคุ้มครองสวัสดิภาพของสัตว์ในระหว่างการขนส่งได้ตามเจตนารมณ์ และ 2. ศึกษาบทบัญญัติว่าด้วยการขนส่งสัตว์เฉพาะทางอากาศของประเทศฟินแลนด์เพื่อเป็นแนวทางในการบัญญัติข้อกำหนดการปฏิบัติในการขนส่งสัตว์ทางอากาศต่อไป

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์

แนวคิด “สวัสดิภาพสัตว์” (Animal Welfare) เป็นหลักการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการดูแลความเป็นอยู่ที่ดีของสัตว์ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ วัฒนากา และสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติและยับยั้งการกระทำที่เป็นการปฏิบัติต่อสัตว์อย่างไม่ถูกต้อง บนแนวคิดที่ยอมรับว่าสัตว์เป็นสิ่งมีชีวิตที่สามารถรับรู้ความรู้สึกได้ เช่นเดียวกับมนุษย์⁹ สัตวแพทยสมาคมแห่งสหรัฐอเมริกา (The American Veterinary Medical Association หรือ AVMA) ได้แสดงแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องสวัสดิภาพสัตว์ไว้ว่า สวัสดิภาพสัตว์คือความรับผิดชอบของมนุษย์ที่ครอบคลุมถึงสัตว์ที่มีชีวิตทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาที่พักที่เหมาะสม การให้ความสนใจ ดูแลเอาใจใส่ การป้องกันโรค และให้การรักษาเมื่อสัตว์เจ็บป่วย การปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม และการทำสัตว์ให้ตายอย่างไม่ทรมานเมื่อมีความจำเป็น¹⁰ สมาคมพิทักษ์สัตว์โลก (World Society for the Protection of Animals หรือ WSPA) ในฐานะที่ปรึกษาองค์การสหประชาชาติและสภายุโรปจึงได้จัดทำแนวทางการปฏิบัติต่อสัตว์ที่ถูกต้องตามหลักสวัสดิภาพสัตว์ขึ้น โดยได้นำเสนอในรูปของ “หลักอิสรภาพ 5 ประการ” อันประกอบไปด้วย

1. มีอิสระจากความหิว กระจาย และการให้อาหารที่ไม่ถูกต้อง (Freedom from hungry and thirsty) โดยมนุษย์มีหน้าที่ต้องจัดอาหารและน้ำดื่มอย่างเพียงพอและถูกสุขลักษณะสำหรับสัตว์
2. มีอิสระจากความไม่สะดวกสบายอันเนื่องมาจากสภาวะแวดล้อม (Freedom from discomfort) โดยมนุษย์มีหน้าที่ต้องจัดสิ่งแวดล้อมให้มีสภาพเหมาะสมสำหรับสัตว์ตามธรรมชาติของสัตว์แต่ละชนิด
3. มีอิสระจากความเจ็บปวด การบาดเจ็บ หรือโรคร้าย (Freedom from pain injury and disease) โดยมนุษย์มีหน้าที่จะต้องจัดระบบการป้องกันโรคร้ายที่ดี รวมถึงการให้การรักษาสัตว์ที่เจ็บป่วยหรือได้รับบาดเจ็บ

⁷ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 15/30.

⁸ saharach santiprachatham, ‘สินค้าที่ต้องดูแลเป็นพิเศษ’ (prezi, 14 ธันวาคม 2557) <<https://prezi.com/vvabot06wauv/presentation/>> สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2564.

⁹ คณะกรรมการติดตามกลไกและพิจารณาการปกป้องคุ้มครองสัตว์ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานของคณะกรรมการติดตามกลไกและพิจารณาการปกป้องคุ้มครองสัตว์ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ การขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยง (สุนัขและแมว) (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 2560) 3.

¹⁰ อันวรัตน์ ไรจนโรวรรณ, *มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการทารุณสัตว์* (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551) 78.

4. มีอิสระจากความกลัวและความทุกข์ทรมาน (Freedom from fear and distress) โดยมนุษย์มีหน้าที่ในการที่จะไม่ทำสัตว์เกิดความหวาดกลัวและทุกข์ทรมานทางจิตใจ

5. มีอิสระในการแสดงพฤติกรรมตามปกติของสัตว์ (Freedom to express normal behavior) โดยมนุษย์มีหน้าที่ในการจัดให้สัตว์ได้อยู่อย่างเป็นธรรมชาติตามแต่ละชนิดของสัตว์นั้น ๆ¹¹

สำหรับประเทศไทย ในเรื่องของสวัสดิภาพสัตว์ก็ได้ใช้แนวความคิด “หลักอิสรภาพ 5 ประการ (5 Freedoms)” นี้ โดยเห็นได้จากประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2561 ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศนั้น มีเนื้อหาตรงกับหลักอิสรภาพ 5 ประการ (5 Freedoms) ทุกประการ จึงสามารถคาดการณ์ได้ว่านอกจากประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2561 กฎหมายที่เป็นการคุ้มครองการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ เป็นไปตามหลักอิสรภาพ 5 ประการดังกล่าวเช่นกัน

3. กฎระเบียบการจัดสวัสดิภาพสัตว์ระหว่างการขนส่งระหว่างประเทศ

แม้ในภาครัฐระดับนานาชาติยังไม่มีกฎระเบียบเกี่ยวกับการขนส่งสัตว์ทางอากาศระหว่างประเทศเป็นการเฉพาะ แต่ก็ได้อนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปที่กำหนดถึงการคุ้มครองสัตว์ระหว่างการขนส่งที่ใช้เป็นการทั่วไป คือ อนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปเพื่อคุ้มครองสัตว์ระหว่างการขนส่งระหว่างประเทศ (European Convention for the protection of animals during international Transport) และมาตรฐานในการขนส่งสัตว์มีชีวิตระดับสากลของภาคเอกชน คือ Live animals Regulations (LAR)

3.1. อนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปเพื่อคุ้มครองสัตว์ระหว่างการขนส่งระหว่างประเทศ (European Convention for the protection of animals during international Transport) เป็นอนุสัญญาระดับสหภาพยุโรป เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลใช้บังคับกับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป อนุสัญญานี้เป็นไปเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการจัดพื้นที่ การระบายอากาศ สุขอนามัย วิธีการขนส่ง การให้อาหารและน้ำ การนำสัตว์ขึ้นลงและการช่วยเหลือของสัตวแพทย์ในการขนส่งระหว่างประเทศ¹² ซึ่งอนุสัญญานี้ได้มีการยกร่างขึ้นใหม่ในปี ค.ศ. 2003¹³

3.2. Live animals Regulations (LAR) ของสมาคมขนส่งสินค้าทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association หรือ IATA) องค์การระหว่างประเทศที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนระดับโลก สมาคมของสายการบินต่าง ๆ ปัจจุบันมีสมาชิก 290 สายการบินจาก 120 ประเทศ¹⁴ มีหน้าที่ในการ

¹¹ สถาบันพระปกเกล้า (เชิงอรธรถ 1) 17-18.

¹² Council of Europe portal, ‘European Convention for the Protection of Animals during International Transport’ (COUNCIL OF EUROPE) <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/065>> สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2564.

¹³ Council of Europe portal, ‘European Convention for the Protection of Animals during International Transport (Revised)’ (COUNCIL OF EUROPE) <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/193>> สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน พ.ศ. 2564.

¹⁴ IATA, ‘IATA Member’ (IATA) <<https://www.iata.org/en/about/members/>> สืบค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม 2564.

ส่งเสริมความปลอดภัยด้านการขนส่งทางอากาศ และถูกต้องตามหลักเศรษฐกิจ หาทางให้มีการร่วมมือกันระหว่างสายการบินสมาชิก ส่งเสริมมาตรฐานการบริการด้านการขนส่งทางอากาศ¹⁵ Live animals Regulations (LAR) เป็นมาตรฐานระดับโลกสำหรับการขนส่งสัตว์มีชีวิตโดยสายการบินพาณิชย์ไม่ว่าจะเป็นสัตว์เลี้ยง สัตว์ที่ขนส่งเพื่อวัตถุประสงค์ทางสัตววิทยาหรือการเกษตรกรรมหรือด้วยเหตุอื่นใด โดยมีวัตถุประสงค์ให้สัตว์ได้รับการขนส่งอย่างปลอดภัยและมีมนุษยธรรม¹⁶ Live animals Regulations (LAR) ครอบคลุมการขนส่งสัตว์ทุกชนิด มีข้อมูลที่ครอบคลุมเกี่ยวกับข้อกำหนดหลากหลาย ได้แก่

- การบังคับใช้ (ความรับผิดชอบของผู้ส่งและผู้ขนส่ง การฝึกฝน การต่อต้านการค้าที่ผิดกฎหมาย)
- กฎระเบียบของภาครัฐ (ทั่วไปและในรูปแบบต่าง ๆ ของแต่ละประเทศ)
- ข้อบังคับของผู้ให้บริการหรือผู้ขนส่ง (ทั่วไปและในรูปแบบต่าง ๆ ของแต่ละสายการบิน ข้อมูลการติดต่อของแต่ละสายการบิน และบริการขนส่งสัตว์มีชีวิต (AVI))
- การจองและการเตรียมการล่วงหน้า (ตารางเวลา, เส้นทางบิน)
- พฤติกรรมของสัตว์ (ทั่วไป, การรบกวนสัตว์, การแยกสัตว์, การระงับ, การอุ้มขมา, สภาพแวดล้อมบนเครื่องบิน)
- รายชื่อ คำอธิบายและขนาดของสายพันธุ์ (อนุกรมวิธาน, แยกตามตัวอักษร, คำอธิบายและขนาด)
- เอกสาร (ใบรับรองของผู้ส่ง, ใบตราส่งสินค้า, ใบรายการ, เอกสาร CITES, live animal acceptance checklist และเอกสารอื่น ๆ)
- ข้อกำหนดเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์ (ทั่วไป, จำนวนบรรจุ, การทำเครื่องหมาย, การติดป้าย)
- การจัดการ (การรับรองสัตว์ การจัดการภาคพื้นดิน การขนถ่าย การให้อาหารและน้ำดื่ม สุขภาพ และสุขอนามัย และคำแนะนำขององค์การสุขภาพสัตว์โลก (World Organization for Animal Health หรือ OIE))
- CITES (ทั่วไป เอกสาร รายชื่อรัฐ มาตรา XI การต่อต้านการค้าที่ผิดกฎหมาย)
- โลจิสติกส์วิทยาศาสตร์ชีวภาพสำหรับสัตว์ทดลอง (สถานภาพของสัตว์, ประเภทสัตว์ และจำนวน, สายพันธุ์ และบรรจุภัณฑ์)¹⁷

4. กฎระเบียบการจัดสวัสดิภาพสัตว์ระหว่างการขนส่งทางอากาศประเทศฟินแลนด์

ประเทศฟินแลนด์ได้มีการคุ้มครองการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งสัตว์ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการขนส่งสัตว์ (Animal Transport Act (1429/2006)) โดยใช้ควบคู่ไปกับ Council Regulation (EC) No 1/2005 of December 2004 on the protection of animal during transport and related operations and amending Directives 64/432EEC and 93/119/EC and Regulation (EC) No 1255/97 ระเบียบสหภาพ

¹⁵ Lazypax, 'มารู้จัก IATA กับ ICAO กันเถอะ' (Lazypax) <<https://www.lazypax.com/บทความ/มารู้จัก-iata-กับ-icao-กันเถอะ/>> สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2564.

¹⁶ IATA (เชิงอรรถ 5).

¹⁷ IATA, 'Live Animals Regulations (LAR)' (IATA) <<https://www.iata.org/en/publications/store/live-animals-regulations/>> สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2564.

ยุโรปดังกล่าว ต่อไปนี้จะเรียกว่า Animal Transport Regulation¹⁸ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันสัตว์บาดเจ็บหรือได้รับความทุกข์ทรมานในระหว่างการขนส่ง¹⁹

4.1. ขอบเขตการบังคับใช้

Animal Transport Regulation วางกรอบไว้ว่าใช้กับการขนส่งสัตว์ประเภทสัตว์มีกระดูกสันหลัง (Vertebrates) ทุกชนิดที่เป็นการขนส่งทางการค้าที่เข้ามาหรือออกจากสหภาพยุโรป ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการขนส่งสัตว์ (Animal Transport Act (1429/2006)) ใช้กับการขนส่งสัตว์ที่มีกระดูกสันหลัง และ สัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง (Invertebrate) ทั้งในทางการค้าและไม่ใช่ทางการค้า

4.2. บทนิยาม

“การขนส่ง” หมายถึง การเคลื่อนย้ายสัตว์จากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่ง ไม่ว่าจะขนส่งรูปแบบเดียวหรือเป็นการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง อาทิ การขนขึ้น-ขนลง, เคลื่อนย้ายและระหว่างพัก จนกว่าจะได้ขนลงยังปลายทางเป็นที่เรียบร้อย

“พาหนะขนส่ง” หมายถึง ยานพาหนะที่ใช้บนถนนหรือบนราง, เรือ และเครื่องบินที่ใช้สำหรับขนส่ง

บทนิยามข้างต้นเป็นบทนิยามที่ปรากฏทั้งใน Animal Transport Act (1429/2006) และ Animal Transport Regulation ทำให้เห็นขอบเขตการใช้งานของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับมากขึ้นว่าใช้กับการขนส่งทางบกขนส่งทางอากาศ ขนส่งทางทะเล การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ รวมถึงระยะเวลาในการขนส่งที่กฎหมายทั้งสองครอบคลุมถึง

4.3. ข้อกำหนดทั่วไป

การขนส่งสัตว์ต้องไม่สร้างความเจ็บทรมาน ความกลัวและความทุกข์ทรมานแก่สัตว์ และจะต้องป้องกันการเกิดอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยระหว่างขนส่ง และห้ามขนส่งสัตว์ที่อยู่ในสภาพที่การขนส่งอาจก่อให้เกิดความเจ็บ ความกลัว และความทุกข์ทรมานได้²⁰

จะต้องจัดสวัสดิภาพให้แก่สัตว์โดยระหว่างการขนส่งจะต้องให้สัตว์ได้อาหาร น้ำดื่ม และการพักผ่อนที่เหมาะสมเพียงพอในช่วงเวลาที่จำเป็น โดยคำนึงถึงสายพันธุ์ของสัตว์, อายุ, ประเภทพาหนะขนส่ง, ปัจจัยในการขนส่ง, เวลาที่ใช้ในการขนส่ง และปัจจัยอื่น ๆ ที่เป็นตัวกำหนดการให้น้ำดื่ม อาหารและการพักผ่อนแก่สัตว์²¹

สัตว์ที่ป่วยหรือบาดเจ็บในระหว่างขนส่งต้องแยกออกมาจากสัตว์ตัวอื่นและได้รับการรักษาอย่างรวดเร็วที่สุด และจะต้องจัดสัตวแพทย์ในการดูแลสัตว์ หากจำเป็นต่อสุขภาพของสัตว์ที่จะต้องฆ่าเสีย ต้องกระทำโดยไม่สร้างความทรมานให้แก่สัตว์²²

¹⁸ Animal Transport Act (1429/2006) Section 2 (2).

¹⁹ Regulation (EC) No 1/2005 on the protection of animals during transport and related operations (Ex-Post Evaluation Unit 2018) 3.

²⁰ Animal Transport Act (1429/2006) Section 5 (1).

²¹ Animal Transport Act (1429/2006) Section 6 (1).

4.4. พาหนะขนส่ง

ในข้อกำหนดทั่วไป พาหนะขนส่งจะต้องมีพื้นที่เพียงพอ ปกป้องสัตว์ได้ และสามารถป้องกันการที่สัตว์หลบหนี พาหนะขนส่งจะต้องมีพื้นที่และความสูงที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงสายพันธุ์ของสัตว์ที่สามารถยืนตามปกติของสัตว์สายพันธุ์นั้น ๆ ได้ และไม่เสี่ยงต่อการบาดเจ็บจากการกระแทกกับเพดาน นอกจากนี้พาหนะขนส่งดังกล่าวจะต้องมีอากาศที่เพียงพอเหมาะสมกับสายพันธุ์ของสัตว์²³ มีพัดลมระบายอากาศตามสมควร เว้นแต่จะมีระบบระบายอากาศที่เหมาะสมแล้ว ในกรณีที่เป็นอาจต้องมีรั้วหรือไม้กั้นสำหรับแยกสัตว์ออกจากกันหรือไว้ช่วยในการขนส่งสัตว์²⁴ และพาหนะขนส่งสัตว์นั้นจะต้องรักษาความสะอาด มีการฆ่าเชื้อโรคในกรณีจำเป็น และจะต้องสามารถเข้าไปตรวจสอบและดูแลสัตว์ได้²⁵

ส่วนของ พื้นและผนังของพาหนะขนส่งสัตว์ ได้มีการกำหนดว่าส่วนประกอบและวัสดุของพื้นและผนังของพาหนะขนส่งต้องเหมาะสมกับสัตว์ สามารถรับน้ำหนักของสัตว์ได้²⁶ ไม่ทำให้สัตว์ได้รับการบาดเจ็บ หรือลื่นไถล²⁷ สภาพสภาวะภายในพาหนะขนส่ง การขนส่งสัตว์จะต้องปกป้องสัตว์จากสภาพอากาศที่ไม่เอื้ออำนวยและการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศอย่างกะทันหันในระหว่างการขนส่ง²⁸ การระบายอากาศของพาหนะขนส่งจึงต้องสอดคล้องกับปัจจัยในการขนส่งและเหมาะสมสำหรับการขนส่งสัตว์ นอกจากนี้ ในระหว่างการขนส่งสัตว์จะต้องไม่ได้รับความเย็น, ความร้อน, ความชื้น, ก๊าซ, สิ่งสกปรก, มลภาวะทางเสียง สภาวะทั้งหลายที่เป็นอันตรายต่อสัตว์²⁹

นอกจาก Animal Transport Regulations ยังได้กำหนดสำหรับในการขนส่งสัตว์ทางอากาศเป็นการเฉพาะว่า การขนส่งสัตว์ต้องทำในภาวะที่สามารถควบคุมคุณภาพอากาศ, อุณหภูมิ, การกดอากาศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมได้ โดยคำนึงถึงสายพันธุ์ของสัตว์อีกด้วย³⁰

4.5. การให้อาหาร, น้ำดื่ม

ในส่วนของ Annex 1 Technical Rules Animal Transport Regulation ได้จำแนกหลักเกณฑ์ไปตามประเภทของสัตว์ดังต่อไปนี้

1. สัตว์ประเภทสัตว์ปีก, นก และกระต่าย จะต้องได้รับน้ำดื่มและอาหารที่เหมาะสมในปริมาณที่เพียงพอในกรณีที่ระยะเดินทางน้อยกว่า 12 ชั่วโมงไม่นับรวมถึงช่วงเวลาการขนถ่ายขึ้น-ลง หรือ 24 ชั่วโมงของลูกไก่ทุกสายพันธุ์ โดยต้องขนส่งเสร็จภายใน 72 ชั่วโมงหลังฟักไข่³¹

²² Animal Transport Act (1429/2006) Section 6 (2).

²³ Animal Transport Act (1429/2006) Section 7 (1).

²⁴ Animal Transport Act (1429/2006) Section 7 (2).

²⁵ Animal Transport Act (1429/2006) Section 7 (3).

²⁶ Animal Transport Act (1429/2006) Section 8 (1).

²⁷ Animal Transport Act (1429/2006) Section 8 (2).

²⁸ Animal Transport Act (1429/2006) Section 9 (1).

²⁹ Animal Transport Act (1429/2006) Section 9 (2).

³⁰ Council Regulation (EC) No 1/2005 CHAPTER II MEANS OF TRANSPORT Section 4.2.

2. สัตว์ประเภทสุนัขและแมว โดยกำหนดต้องให้อาหารและน้ำดื่มเป็นระยะ ๆ โดยระยะเวลาห่างกันไม่เกิน 24 ชั่วโมง และให้น้ำดื่มในระยะเวลาห่างกันไม่เกิน 8 ชั่วโมง และจะต้องมีการระบุเกี่ยวกับการให้อาหารและน้ำดื่มไว้อย่างชัดเจน³²

3. สัตว์สายพันธุ์อื่น ๆ จะต้องขนส่งโดยมีการระบุเกี่ยวกับการให้อาหารและน้ำดื่มอย่างชัดเจนโดยคำนึงถึงความต้องการเฉพาะแต่ละสายพันธุ์³³

4.6. การขนถ่ายสัตว์

ในระหว่างการขนถ่ายสัตว์ไม่ว่าจะเป็นขนขึ้นหรือขนลงหรือแม้แต่ในระหว่างการขนส่งนั้น จะต้องปฏิบัติต่อสัตว์อย่างสงบไม่ทำให้สัตว์ตื่นตระหนก³⁴ และสัตว์จะต้องมาถูกแขวนด้วยเครื่องจักรหรือลิฟต์ใดๆ และจะต้องไม่ถูกลากขา, หาง, ขน, หู, เขาหรือที่หัว หรือกระทำการอื่นที่ทำให้สัตว์บาดเจ็บหรือทำให้สัตว์ทุกข์ทรมาน³⁵

หากจำเป็นต้องมีอุปกรณ์สำหรับใช้ในการขนถ่ายสัตว์ เช่น สะพาน ทางลาด หรือลิฟต์สำหรับขนย้าย ส่วนประกอบของอุปกรณ์จะต้องไม่ทำให้สัตว์ลื่นหรือได้รับบาดเจ็บ³⁶

การขนถ่ายสัตว์ขึ้นพาหนะขนส่งจะต้องไม่ให้สัตว์เบียดกันหรือเป็นอันตรายต่อกัน หากจำเป็น สัตว์ต้องได้รับการคุ้มครองป้องกันด้วยผนังกัน, รั้ว, ลูกกรง หรือหากสัตว์จำต้องถูกมัดจะต้องไม่กระทำการที่ก่อให้เกิดการบาดเจ็บต่อสัตว์³⁷ หรือหากว่าสัตว์ต้องถูกล่ามในระหว่างการขนส่ง เชือกหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการล่ามจะต้องปลอดภัยต่อสัตว์มีความยาวที่เหมาะสมและแข็งแรงพอที่จะไม่ขาดในระหว่างการขนส่ง และห้ามขนส่งสัตว์โดยการมัดขาของสัตว์³⁸

สัตว์ที่จะต้องขนส่งนั้นหากต่างสายพันธุ์กันแล้วจำต้องอยู่ในพาหนะขนส่งเดียวกันจะต้องแยกแต่ละสายพันธุ์ออกจากกัน และแยกสัตว์ที่อายุต่างกันหรือขนาดต่างกันหรือที่เป็นศัตรูกันออกจากกัน และแยกตามเพศหากเป็นสัตว์วัยเจริญพันธุ์ออกจากกัน เว้นแต่จะเป็นสัตว์ที่ถูกเลี้ยงมาด้วยกันหรือคุ้นชินกันแล้วไม่จำเป็นต้องแยกออกจากกัน หรือสัตว์เพศเมียกับสัตว์วัยเด็กก็ไม่จำเป็นต้องแยกออกจากกันหากสัตว์วัยเด็กยังต้องพึ่งพาอาศัยอยู่³⁹

³¹ Council Regulation (EC) No 1/2005 CHAPTER V WATERING AND FEEDING INTERVAL, JOURNEY TIMES AND RESTING PERIODS Section 2.1.

³² Council Regulation (EC) No 1/2005 CHAPTER V WATERING AND FEEDING INTERVAL, JOURNEY TIMES AND RESTING PERIODS Section 2.2.

³³ Council Regulation (EC) No 1/2005 CHAPTER V WATERING AND FEEDING INTERVAL, JOURNEY TIMES AND RESTING PERIODS Section 2.3.

³⁴ Animal Transport Act (1429/2006) Section 13 (1).

³⁵ Animal Transport Act (1429/2006) Section 13 (2).

³⁶ Animal Transport Act (1429/2006) Section 12 (1).

³⁷ Animal Transport Act (1429/2006) Section 14 (1).

³⁸ Animal Transport Act (1429/2006) Section 14 (3).

³⁹ Animal Transport Act (1429/2006) Section 14 (2).

4.7. บรรจุกฎหมายขนส่ง

“บรรจุกฎหมายขนส่ง” Animal Transport Regulation และ พระราชบัญญัติว่าด้วยการขนส่งสัตว์ (Animal Transport Act (1429/2006)) ให้คำนิยามเหมือนกัน คือ กล่อง, กรง, ลัง, อ่าง หรืออื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายกันใช้ในการขนส่งสัตว์และไม่ใช่พาหนะขนส่ง โดยในพระราชบัญญัติว่าด้วยการขนส่งสัตว์ (Animal Transport Act (1429/2006)) ได้กำหนดเพิ่มเติมว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับพาหนะขนส่งใช้กับบรรจุกฎหมายขนส่งตามเหมาะสม

บรรจุกฎหมายขนส่งนั้น Animal Transport Regulation ได้มีการบัญญัติแยกตามพาหนะขนส่งแต่ละประเภทเป็นการเฉพาะ การขนส่งทางอากาศนั้นก็ให้มีบทบัญญัติแยกต่างหากออกมา โดยได้กำหนดว่า สัตว์จะต้องขนส่งในบรรจุกฎหมายขนส่งที่เหมาะสมตามแต่ละสายพันธุ์ ตาม Live animal Regulations ของสมาคมขนส่งสินค้าทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association หรือ IATA)⁴⁰ เป็นมาตรฐานสากลสำหรับบรรจุกฎหมายในการขนส่งสัตว์ ซึ่งจากบทบัญญัติทำให้มาตรฐานในภาคเอกชนนี้มีสภาพบังคับทางกฎหมายขึ้น

เงื่อนไขของภาชนะบรรจุที่ใช้สำหรับบรรจุสัตว์ในการขนส่งทางอากาศกำหนดไว้ใน Live Animals Regulations มีการกำหนดทั้งเงื่อนไขทั่วไปและเงื่อนไขเป็นการเฉพาะของแต่ละสายพันธุ์ โดยข้อกำหนดเงื่อนไขทั่วไปนั้นดังต่อไปนี้

- โครงสร้าง

บรรจุกฎหมายจะต้องเป็นแบบปิด จะขนส่งในคอกแบบเปิดได้จะต้องขนส่งโดยบริษัทขนส่งเฉพาะเท่านั้น จะต้องมีความยาว ความกว้าง ความสูงตามที่ระบุไว้ แต่ก็ต้องสัมพันธ์กับขนาดจริง ๆ ของสัตว์ และจะต้องมีการระบายอากาศและการจัดสวัสดิภาพของสัตว์ตามเฉพาะแต่ละสายพันธุ์ ความเหมาะสมของบรรจุกฎหมายต้องคำนึงถึงสายพันธุ์ของสัตว์ด้วย สัตว์บางชนิดต้องการบรรจุกฎหมายที่พิเศษเนื่องจากขนาดและน้ำหนัก ในขณะที่บางสายพันธุ์อาจต้องการภาชนะบรรจุเสริมเหล็กเนื่องจากพลังที่มากมาย ข้อกำหนดเกี่ยวกับบรรจุกฎหมาย การสร้าง หรือการออกแบบต้องปฏิบัติตามหลักการสำหรับสายพันธุ์นั้น ๆ อีกทั้ง บรรจุกฎหมายยังต้องป้องกันไม่ให้ผู้ดูแลถูกสัตว์ข่วนหรือกัดเอาได้⁴¹

- การระบายอากาศ

บรรจุกฎหมายจะต้องมีการระบายอากาศที่เพียงพออย่างน้อยสามด้านโดยการระบายอากาศส่วนใหญ่จะถูกจัดอยู่ส่วนบนของบรรจุกฎหมายแต่ก็อาจมีข้อยกเว้นสำหรับสัตว์บางชนิด⁴²

- ความปลอดภัย

⁴⁰ Council Regulation (EC) No 1/2005 CHAPTER II MEANS OF TRANSPORT Section 4.1.

⁴¹ Live Animal Regulation Chapter 8 Container Requirements 8.1.1 Construction Requirements.

⁴² Live Animal Regulation Chapter 8 Container Requirements 8.1.2 Ventilation Requirements.

บรรจุภัณฑ์จะต้องสามารถทำให้สัตว์อยู่ในได้ตลอดเวลา ป้องกันการเข้าถึงสัตว์โดยไม่ได้รับอนุญาต จะต้องสร้างประตูที่จะไม่ทำให้เกิดอุบัติเหตุประตูเปิดออกเองไม่ว่าจากทางด้านในหรือด้านนอกของภาชนะบรรจุ และช่องระบายอากาศจะต้องมีขนาดเล็กไม่ทำให้สัตว์สามารถยื่นส่วนหนึ่งส่วนใดออกไปข้างนอกได้ และจะต้องไม่ทำให้สัตว์ได้รับบาดเจ็บ ด้านในจะต้องเรียบหรือโค้งมน ไม่มีสิ่งแหลมคม (เช่น ตะปู)⁴³

- **สวัสดิภาพและสุขภาพ**

โดยทั่วไป สัตว์จะต้องสามารถยืน พลิกตัว หรือนอนในลักษณะตามธรรมชาติได้ มีข้อเว้นสำหรับสัตว์บางสายพันธุ์ที่มีความต้องการต่างออกไป เช่น นก จะต้องมีพื้นที่ให้เกาะ ความสูงจะต้องเพียงพอที่เมื่อนกเกาะแล้วหัวจะสามารถตั้งตรงและหางพื่นพื้น หรือปลาสวยงามหรือสัตว์น้ำชนิดอื่น ๆ ที่ต้องอยู่ในน้ำ ภาชนะก็ควรจะต้องปิดสนิทอยู่ตลอดเวลาขนส่ง⁴⁴


- **อาหารและน้ำ**

ต้องเตรียมภาชนะบรรจุอาหารและน้ำไม่ว่าจะติดอยู่กับบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ขนส่งสัตว์หรือไม่ ภาชนะบรรจุอาหารและน้ำจะต้องโค้งมนและทำจากวัสดุปลอดสารพิษตามความเหมาะสมกับสัตว์แต่ละสายพันธุ์ ผู้ขนส่งจะต้องจัดหาอาหารให้แต่ก็ต้องตรวจสอบว่าไม่ขัดต่อข้อบังคับใด ๆ ของแต่ละประเทศที่จะนำเข้า⁴⁵

- **ปลอดเชื้อจำเพาะ**

หากขนส่งสัตว์ที่ต้องปลอดเชื้อจำเพาะ ผู้ขนส่งต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์อันเป็นการเฉพาะ ต้องใช้ความระมัดระวังในการสร้างหรือใช้บรรจุภัณฑ์ การระบายอากาศจะต้องมีการกรองอากาศที่รักษาสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับสัตว์⁴⁶

- **สัญลักษณ์สำหรับบรรจุภัณฑ์สัตว์เลี้ยงประเภทพลาสติกแข็ง**

เมื่อมีสัญลักษณ์  ปรากฏในข้อกำหนดเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์ หมายถึง ให้ใช้บรรจุภัณฑ์สัตว์เลี้ยงประเภทพลาสติกแข็ง⁴⁷

⁴³ Live Animal Regulation Chapter 8 Container Requirements 8.1.3 Safety Requirements.


⁴⁴ Live Animal Regulation Chapter 8 Container Requirements 8.1.4 Animal Welfare and Health Requirements.

⁴⁵ Live Animal Regulation Chapter 8 Container Requirements 8.1.5 Food and Water Requirements.

⁴⁶ Live Animal Regulation Chapter 8 Container Requirements 8.1.6 Specific Pathogen Free (SPF) Requirements.

⁴⁷ Live Animal Regulation Chapter 8 Container Requirements 8.1.7 Symbol for Rigid Plastic Pet Container.

- สัญลักษณ์สำหรับ ULD

เมื่อมีสัญลักษณ์  ปรากฏในข้อกำหนดเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์ หมายถึง การอนุญาตให้ใช้ Unit Load Device (ULD) ได้ตามเหมาะสม⁴⁸

Unit Load Device (ULD) คือ อุปกรณ์ที่ใช้สำหรับบรรจุสินค้าขึ้นเครื่องบิน และถูกแบ่ง ออกเป็น 2 ประเภทคือแผ่นจัดวางสินค้า (Pallets) และตู้บรรจุสินค้าหรือ คอนเทนเนอร์ (Containers)⁴⁹

นอกจากเงื่อนไขทั่วไปดังกล่าวข้างต้นที่กำหนดไว้ใน Chapter 8 ของ Live Animals Regulations แล้ว Chapter 8 ยังได้กำหนดถึงความจํานวนที่จะบรรจุได้ในบรรจุภัณฑ์ (Stocking Densities) และเงื่อนไขของบรรจุภัณฑ์อันเฉพาะแต่ละสายพันธุ์โดยแยกแต่ละสายพันธุ์เอาไว้ เป็น Container Requirement 1 ถึง Container Requirement 84

4.8. การวางและการยึดบรรจุภัณฑ์ขนส่ง

Animal Transport Act (1429/2006) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในส่วนของ การวางและยึดบรรจุภัณฑ์ขนส่งไว้ว่า บรรจุภัณฑ์ขนส่งต้องยึดให้แน่นไม่ขยับและวางในที่ที่มีอากาศเพียงพอโดยที่สัตว์แต่ละตัวไม่อยู่ปะปนกัน บรรจุภัณฑ์ขนส่งต้องตั้งตรงในระหว่างการขนส่ง สามารถทนการเคลื่อนไหวที่รุนแรงหรือการเขย่าได้

หากมีการขนส่งสิ่งอื่นนอกเหนือจากสัตว์ในพาหนะขนส่งเดียวกัน สิ่งดังกล่าวต้องถูกวางและยึดไว้ไม่ให้เกิดความเสี่ยงในการทำให้สัตว์บาดเจ็บ

4.9. บทกำหนดโทษ

มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการขนส่งสัตว์ (Animal Transport Act (1429/2006)) กำหนดว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่กระทำการตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดถือว่าทำการละเมิดการขนส่งสัตว์ ต้องได้รับบทลงโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดสวัสดิภาพสัตว์ (Animal Welfare Act (247/1996)) “...ผู้ใดกระทำการละเมิดต้องได้รับโทษปรับ เว้นแต่จะเป็นการกระทำนั้นจะต้องได้รับโทษตาม หมวด 17 มาตรา 14 หรือ มาตรา 15 แห่งประมวลกฎหมายอาญา (The Criminal Code of Finland) หรือได้รับบทลงโทษที่รุนแรงกว่าซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายอื่นก็ให้เป็นไปตามนั้น”

ประมวลกฎหมายอาญา หมวด 17 มาตรา 14 กำหนดว่า “บุคคลใดเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงใช้ความรุนแรง ไม่ให้การดูแลหรืออาหารแก่สัตว์ หรือกระทำการละเมิดอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดสวัสดิภาพสัตว์ (Animal Welfare Act (274/1996))
2. พระราชบัญญัติว่าด้วยการขนส่งสัตว์ (Animal Transport Act (1429/2006))

⁴⁸ Live Animal Regulation Chapter 8 Container Requirements 8.1.9 Symbol for a Closed ULD.

⁴⁹ จอห์น เย็บ, ‘ตู้บรรจุสินค้าของสายการบิน (ULD)’ (2556) 6 Bangkok Flight Services Cargo E-Newletter 3

<https://www.bangkoklightservices.com/newsletter/BFS_Cargo_e_Newletter/Cargo_Issue_6_2013_TH.pdf> สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2564.

3. ภาคผนวก 1 ของ Animal Transport Regulation (Council Regulation (EC) No 1/2005 on the protection of animals in transport and related operations and amending Directives 64/432/EEC and 93/119/EC and Regulation (EC) No 1255/97) และ

4. ระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์ (Council Regulation (EC) No 1099/2009 on the protection of animals at the time of killing)

โดยได้ปฏิบัติต่อสัตว์อย่างโหดร้ายหรือสร้างความทุกข์ทรมาน ความเจ็บปวดอย่างไม่จำเป็นต่อสัตว์ ต้องได้รับโทษในความผิดเกี่ยวกับสวัสดิภาพสัตว์ให้ปรับหรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี”

เหตุเพิ่มโทษ หากการกระทำความผิดเกี่ยวกับสวัสดิภาพสัตว์นั้นกระทำไปในลักษณะที่โหดร้ายหรือทารุณเป็นพิเศษ หรือมีเป้าหมายเป็นสัตว์จำนวนมาก หรือได้รับผลประโยชน์ทางการเงินจำนวนมาก ผู้กระทำความผิดต้องได้รับโทษจำคุกอย่างน้อย 4 เดือน แต่ไม่เกิน 4 ปี⁵⁰

ส่วนในความผิดเกี่ยวกับสวัสดิภาพสัตว์ในการทำให้สัตว์ทุกข์ทรมาน เจ็บปวดเล็กน้อย ผู้กระทำความผิดต้องได้รับโทษปรับ⁵¹

5. การขนส่งทางอากาศของประเทศไทย

สายการบินในประเทศไทยที่มีบริการรับขนส่งสัตว์ปัจจุบันมี 3 สายการบิน ได้แก่ การบินไทย (Thai Airways)⁵², บางกอก แอร์เวย์ส (Bangkok Airways)⁵³ และ นกแอร์ (Nok Air)⁵⁴

- การบินไทย (Thai Airways)

ในสัญญาการขนส่งของการบินไทย (Thai Airways) มีเงื่อนไขในการขนส่งอันเกี่ยวกับการขนส่งสัตว์ที่ว่า สัตว์ (เฉพาะสุนัขและแมว) ต้องถูกบรรจุในกรงที่เหมาะสมพร้อมด้วยใบรับรองด้านสุขภาพและการฉีดวัคซีนที่ถูกต้องและมีใบอนุญาตการนำเข้าประเทศและเอกสารอื่น ๆ ที่ประเทศปลายทางหรือประเทศที่เดินทางผ่านต้องการ⁵⁵

เงื่อนไขในการขนส่งในสัญญาการขนส่งของการบินไทย (Thai Airways) มีที่น่าสังเกตว่า สัตว์จะต้องถูกบรรจุอยู่ในกรงที่เหมาะสม เนื่องจากการบินไทยเป็นสายการบินสมาชิกของสมาคมขนส่งสินค้าทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association หรือ IATA) ดังนั้นจึงอนุมานได้ว่ากรงที่เหมาะสมกับสัตว์

⁵⁰ The Criminal Code of Finland Section 14 (a).

⁵¹ The Criminal Code of Finland Section 15.

⁵² การบินไทย, ‘เดินทางกับสัตว์เลี้ยง’ (Thai Airways)

<https://www.thaiairways.com/th_TH/plan/travel_information/pet_travel.page?> สืบค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม 2564.

⁵³ บางกอกแอร์เวย์ส, ‘เดินทางกับสัตว์เลี้ยง’ (Bangkok Airways) <<https://www.bangkokair.com/tha/traveling-with-pet>> สืบค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม 2564.

⁵⁴ นกแอร์, ‘การขนส่งสัตว์เลี้ยง’ (NOK AIR) <<https://content.nokair.com/th/Journey-Planning/Nok-Air-Cargo.aspx>> สืบค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม 2564.

⁵⁵ การบินไทย, ‘เงื่อนไขในการขนส่ง (CONDITION OF CARRIAGE)’ (Thai Airways)

<https://www.thaiairways.com/th_TH/Terms_condition/contract_of_carriage.page> สืบค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม 2564.

ดังกล่าวจึงเป็นไปตามเงื่อนไขของ Live animals Regulations (LAR) ซึ่งประเด็นปัญหาคือ การเข้าเป็นสมาชิกของ IATA เป็นการตัดสินใจเฉพาะของสายการบินเท่านั้น และ Live animals Regulations (LAR) ก็ไม่ได้มีสภาพบังคับที่จะต้องกระทำ และในเงื่อนไขในการขนส่งในสัญญาการขนส่งของการบินไทย (Thai airways) นั้นก็ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ากรงที่เหมาะสมนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขใน Live animals Regulations (LAR) ของ IATA ซึ่งจะทำให้ข้อกำหนดของ IATA มีสภาพบังคับโดยการเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาได้

อีกทั้ง Live animals Regulations (LAR) ก็ยังมีการกำหนดถึงการขนส่งสัตว์ทางอากาศในส่วนอื่น ๆ ไม่ใช่เพียงการกำหนดถึงบรรจุภัณฑ์ที่เหมาะสมกับสัตว์แต่ละสายพันธุ์เท่านั้น ถึงแม้ การบินไทย (Thai airways) จะเป็นสายการบินสมาชิกของ IATA ก็ยังคงอยู่ในประเด็นปัญหาที่ว่า Live animals Regulations (LAR) ไม่ได้มีสภาพบังคับ

- บางกอก แอร์เวย์ส (Bangkok Airways)

สายการบินบางกอก แอร์เวย์ส (Bangkok Airways) เป็นสายการบินสมาชิกของสมาคมขนส่งสินค้าทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association หรือ IATA) แม้ด้วยความเป็นสายการบินสมาชิกจึงอยู่ภายใต้ Live animals Regulations (LAR) แต่ในนโยบายของทางสายการบินนั้นก็ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติของ IATA สายการบินบางกอก แอร์เวย์สมีการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นของสายการบินเอง เช่น สายพันธุ์สัตว์ที่ไม่รับขนส่ง, ไม่ขนส่งสัตว์ที่ตั้งครรภ์, เจ็บป่วย, หรือส่งกลิ่นรบกวนได้, กรงจะต้องแข็งแรงโดยจำกัดสัตว์เลี้ยง 1 ตัวต่อ 1 กรงเท่านั้น, ผู้ส่งจะต้องเป็นผู้จัดเตรียมและติดตั้งภาชนะบรรจุน้ำไว้กับกรง โดยต้องสามารถเติมน้ำจากด้านนอกได้ และ อายุของสัตว์ที่จะรับขนส่งนั้นขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของประเทศปลายทาง⁵⁶

จะเห็นได้ว่าแม้บางกอก แอร์เวย์ส จะเป็นสายการบินสมาชิกของ IATA แต่บางอย่างสายการบินก็ไม่ได้ใช้ข้อบัญญัติของ Live animals Regulation (LAR) เช่น อายุของสัตว์ที่รับขนส่ง แต่ใช้อายุของสัตว์ว่าให้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศปลายทางแทน

- นกแอร์ (Nok Air)

สายการบินนกแอร์ (Nok Air) ไม่ได้เป็นหนึ่งในสมาชิกของสมาคมขนส่งสินค้าทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association หรือ IATA) เงื่อนไขการขนส่งสัตว์ของนกแอร์ก็กำหนดเป็นนโยบายของทางสายการบินเองไม่ว่าจะเป็นช่องระบายอากาศ, ความสูง-ความยาว-ความกว้างของกรง, พื้นที่ในกรง, การติดตั้งช่องใส่อาหารยึดกับกรง, พันธุ์สุนัขที่ไม่รับขนส่ง และ กรงสัตว์ที่เป็นวัสดุพลาสติกแข็งเป็นไปตามข้อบังคับของ IATA⁵⁷ หมายความว่า แม้สายการบินนกแอร์ (Nok Air) จะไม่ได้เป็นหนึ่งในสมาชิกของ IATA ก็ยังนำข้อบังคับใน Live animals Regulations (LAR) บางส่วนมาใช้เป็นนโยบายการขนส่งสัตว์ของสายการบิน

จากเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ทางอากาศของสายการบินในประเทศไทยข้างต้นจะเห็นได้ว่าบางสายการบินเป็นสมาชิกของสมาคมขนส่งสินค้าทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association

⁵⁶ บางกอกแอร์เวย์ส (เชิงอรรถ 51).

⁵⁷ นกแอร์ (เชิงอรรถ 52).

หรือ IATA) และบางสายการบินที่ไม่ได้เป็นสมาชิก อยู่และไม่ได้อยู่ภายใต้ข้อบัญญัติ Live animals Regulations (LAR) ของ IATA แต่ถึงอย่างนั้นแต่ละสายการบินก็นำข้อบัญญัติของ Live animals Regulation (LAR) มาเป็นนโยบายโดยที่ระบอบอย่างชัดเจนว่าให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของ IATA และมีที่กำหนดนโยบายโดยไม่ได้ระบอบอย่างชัดเจนว่าให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของ IATA

ทั้งนี้ทั้งนั้นไม่ว่าสายการบินจะใช้มาตรฐานของ IATA หรือไม่ แต่ Live animals Regulation (LAR) ไม่ได้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย การกำหนดนโยบาย ข้อกำหนดในเรื่องของบรรจุภัณฑ์, สายพันธุ์สัตว์ หรืออายุ อาจทำให้ข้อบัญญัติของ IATA บางส่วนมีสภาพบังคับขึ้นมาบ้างในฐานะส่วนหนึ่งของสัญญา แต่ไม่ว่าจะเป็นการดูแลคุ้มครองสวัสดิภาพของสัตว์ในระหว่างการขนส่งสัตว์ได้ทั้งหมด สายการบินมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้สัตว์ปลอดภัยอย่างที่สุดในระหว่างการขนส่งทางอากาศ ซึ่งยังต้องมีกฎหมายเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้สวัสดิภาพของสัตว์ได้รับการคุ้มครองอย่างปลอดภัยต่อไป

6. การคุ้มครองและจัดสวัสดิภาพสัตว์ระหว่างการขนส่งทางอากาศตามกฎหมายไทย

แม้ในการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์เป็นการทั่วไป ประเทศไทยมี ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2561 เป็นกฎหมายลำดับรองที่คุ้มครองเอาไว้แล้ว แต่ยังไม่มีความหมายอันเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ในระหว่างการขนส่งทางอากาศเป็นการเฉพาะ ถึงกระนั้นประเทศไทยก็ได้มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 อันเป็นกฎหมายลำดับรองออกตาม พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ที่ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขนส่งสัตว์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ไว้เป็นการทั่วไปแล้ว

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความปลอดภัยและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งสัตว์ ปรากฏครั้งแรกในพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 24 แต่ถึงกระนั้นในหมวดการจัดสวัสดิภาพสัตว์ มาตรา 24 ก็บัญญัติเพียงว่า “การขนส่งสัตว์ เจ้าของสัตว์หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้เหมาะสม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศออกกำหนด” มีผลใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. 2557 กว่าจะมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 ที่เป็นหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งก็เป็น 5 ปีให้หลังนับจากนั้น

6.1. บทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์ในการขนส่งสัตว์ก่อนมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562

ตั้งแต่มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีออกหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์เป็นประกาศ ประกาศดังกล่าวก็ไม่ถูกตราขึ้นในทันทีแม้การขนส่งสัตว์จะเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ในช่วงเวลาก่อนที่รัฐมนตรีออกประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ ประเทศไทยได้ใช้บังคับใช้ต่อไป

6.1.1 ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญามีบทที่อาจถือได้ว่าคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์เป็นการกว้าง ๆ อยู่ในมาตรา 381 ที่ได้กำหนดว่า “ผู้ใดกระทำการทารุณต่อสัตว์ หรือฆ่าสัตว์โดยให้ได้รับทุกขเวทนาอันไม่จำเป็นต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” การกระทำดังกล่าวหมายรวมถึงการไม่กระทำ

มาตรา 381 ของประมวลกฎหมายอาญานอกจากจะเป็นเพียงการคุ้มครองการทารุณกรรมแบบ กว้าง ๆ ไม่เจาะจงในกรณีใดกรณีหนึ่งแล้วยังเข้าซ้อนกับพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการ จัดสวัสดิภาพของสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 20 โดยมีอัตราโทษที่ต่ำกว่า เป็นเพียงความผิดลหุโทษ และยังคงครอบคลุมการกระทำความผิดได้น้อยกว่าพระราชบัญญัติฯ อีกด้วย⁵⁸

6.1.2 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดส่งหรือพาวัตถุอันตรายหรือสัตว์ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานหรือบุคคลในอากาศยานที่กำหนดในข้อกำหนดไปกับอากาศยาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่ กำหนด⁵⁹ โดย สัตว์ที่ห้ามมิให้ผู้ใดส่งหรือพาสัตว์ไปกับอากาศยานนั้น ได้แก่ สัตว์มีพิษหรือดุร้าย, สัตว์ใหญ่⁶⁰ และ สัตว์ติดเชื้อหรือสัตว์ป่วย⁶¹

ต่อมามีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2549 โดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 ยกเลิกมาตรา 26 เดิม และได้มีมาตรา 15/29 กำหนดในส่วนของ การขนส่งสัตว์ว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดรับมอบ จัดเก็บ บรรจุ ขนถ่าย หรือขนส่งของต้องห้ามหรือต้องดูแลเป็นพิเศษ ไปกับอากาศยาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตดำเนินการจากผู้อำนวยความสะดวก และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ผู้อำนวยความสะดวก ประกาศกำหนด ประเภทและรายการสิ่งของต้องห้ามหรือต้องดูแลเป็นพิเศษที่อาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน หรือบุคคลในอากาศยาน”⁶² เนื่องจากสัตว์มีชีวิตเป็นของต้องดูแลเป็นพิเศษ และได้กำหนดในมาตรา 15/30 ว่าให้ ผู้อำนวยความสะดวกมีอำนาจเกี่ยวกับการขนส่งสิ่งของต้องดูแลเป็นพิเศษดังต่อไปนี้

1. ออกประกาศกำหนดประเภทและรายการสิ่งของต้องดูแลเป็นพิเศษที่อาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานหรือบุคคลในอากาศยาน
2. ออกข้อกำหนดการขออนุญาตและการปฏิบัติในการขนส่งสิ่งของต้องดูแลเป็นพิเศษของผู้ที่เกี่ยวข้อง

⁵⁸ สันติราษฎร์ รัตนไชย, ‘ปัญหาความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับการยกเว้นความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติ ป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพของสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 21 (6)’ (การค้นคว้านิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2561) 88.

⁵⁹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 26.

⁶⁰ กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2498 ข้อ 2.

⁶¹ กฎกระทรวงกำหนดวัตถุอันตรายและสัตว์ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานหรือบุคคลในอากาศยาน พ.ศ. 2550 ข้อ 5.

⁶² พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 15/29.

3. ออกข้อกำหนด เงื่อนไข แนวทางในการบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์การให้หรือสำแดงข้อมูล ความรับผิดชอบของผู้ขนส่ง ความรับผิดชอบของผู้ตราส่ง รวมถึงการกำหนดให้มีการจัดทำแผนการฝึกอบรม รายงานอุบัติเหตุหรืออุบัติการณ์

4. ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการกำหนดและจัดเก็บค่าขนส่งและค่าบริการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสิ่งของต้องดูแลเป็นพิเศษ

5. ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การมอบหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับการขนส่งสิ่งต้องดูแลเป็นพิเศษ⁶³

และได้กำหนดบทกำหนดโทษไว้ว่า หากผู้อำนวยการได้มีการออกข้อกำหนดดังกล่าวตามมาตรา 15/30 แล้ว ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด เงื่อนไข และแนวทางในการดำเนินการกับสิ่งของต้องดูแลเป็นพิเศษต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินแปดหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁶⁴

พระราชบัญญัติดังกล่าวมุ่งเน้นเพื่อความปลอดภัยของอากาศยานและบุคคลในอากาศยานเป็นสิ่งสำคัญ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เพียงแต่กำหนดว่าสัตว์ประเภทใดที่สามารถขนส่งทางอากาศได้ และหากเป็นสัตว์ที่ขนส่งทางอากาศไม่ได้ต้องปฏิบัติอย่างไรเพื่อสามารถขนส่งได้ ไม่ได้มีการบัญญัติถึงเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพของสัตว์ในระหว่างการขนส่งแม้จะเป็นสัตว์ที่สามารถขนส่งได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดก็ตาม

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าใน พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 แม้จะยังคงมีจุดมุ่งหมายเพื่อความปลอดภัยของอากาศยานและบุคคลในอากาศยานเป็นสิ่งสำคัญตามเดิม แต่ในมาตรา 15/30 ที่ให้อำนาจผู้อำนวยการสามารถออกข้อกำหนดการขออนุญาตและการปฏิบัติในการขนส่งสิ่งของต้องดูแลเป็นพิเศษของผู้ที่เกี่ยวข้องนั้น การปฏิบัติในการขนส่งสิ่งของต้องดูแลเป็นพิเศษจะมีการออกข้อกำหนดในส่วนของการขนส่งสัตว์มีชีวิตอันเป็นหนึ่งในสิ่งของต้องดูแลเป็นพิเศษโดยคำนึงถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ระหว่างการขนส่งหรือไม่

ในปัจจุบันแม้ผู้อำนวยการจะมีอำนาจออกข้อกำหนดดังกล่าว แต่ข้อกำหนดที่ว่านั้นก็ยังไม่มีการออกมาเพื่อบังคับใช้แต่อย่างใด จึงยังไม่อาจจะนำมาพิจารณาในส่วนนี้ได้ แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นการเปิดช่องทางที่สัตว์จะได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพในระหว่างการขนส่งทางอากาศที่ดีเพราะได้มีการกำหนดโทษหากไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ออกตามอำนาจในมาตรา 15/30 เอาไว้ ซึ่งทำให้ข้อกำหนดดังกล่าวนั้นมีสภาพเป็นการบังคับ

6.1.3 กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ.2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

⁶³ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 (เชิงอรรถ 7).

⁶⁴ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 67/19.

เพื่อประโยชน์แก่นายทะเบียนในการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของรถในใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งว่ารถที่ใช้ในการขนส่งสัตว์ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้จะได้รับอนุญาตให้ใช้ในการประกอบกิจการขนส่ง⁶⁵

1. รถบรรทุก ซึ่งส่วนที่ใช้ในการบรรทุกจะมีหลังคาหรือไม่ก็ได้ รถที่มีเครื่องทุ่นแรงสำหรับยกสิ่งของที่บรรทุกในกระบวนนั้น ๆ รถที่มีกระบะบรรทุกสามารถยกเทและให้หมายความรวมถึงรถซึ่งส่วนที่ใช้บรรทุกไม่มีด้านข้างหรือด้านท้าย

2. รถตู้บรรทุก ซึ่งหมายความว่า รถซึ่งส่วนที่ใช้ในการบรรทุกมีลักษณะเป็นตู้หีบ มีหลังคาถาวร ตัวถังบรรทุกกับห้องผู้ขับ รถจะเป็นตอนเดียวหรือแยกกันและจะมีบานประตูเปิดเปิดสำหรับการบรรทุกที่ด้านข้างหรือด้านท้ายก็ได้

3. รถบรรทุกเฉพาะกิจ ซึ่งหมายความว่า รถซึ่งส่วนที่ใช้ในการบรรทุกมีลักษณะพิเศษ เพื่อใช้ในกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะ

4. รถพ่วง ซึ่งหมายความว่า รถที่ไม่มีแรงขับเคลื่อนในตัวเอง จำเป็นต้องใช้รถอื่นลากจูง และน้ำหนักกรรวมน้ำหนักบรรทุกบางส่วนเฉลี่ยลงบนเพลาล้อของรถคันลากจูง

5. รถลากจูง ซึ่งหมายความว่า รถที่มีลักษณะเป็นรถสำหรับลากจูงรถพ่วง รถกึ่งพ่วง

จะพิจารณาได้ว่ากฎกระทรวงดังกล่าวกล่าวถึงลักษณะของรถที่อนุญาตขนส่งสัตว์ได้เพียงเท่านั้น นอกจากจะไม่สามารถปรับใช้กับการขนส่งสัตว์ประเภทอื่นได้แล้ว ยังไม่มีเนื้อหาในส่วนการจัดสวัสดิภาพของสัตว์เลยแม้แต่น้อย เพียงแต่กำหนดลักษณะของพาหนะขนส่งทางถนนเพียงเท่านั้น จึงไม่อาจเพียงพอต่อการคุ้มครองและการจัดสวัสดิภาพให้แก่สัตว์ได้

6.1.4 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ใช้บังคับเพื่อให้การป้องกันและควบคุมโรคระบาดที่เกิดกับสัตว์ เป็นการรักษาสวัสดิภาพความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนส่วนใหญ่ และเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ แบ่งเนื้อหาออกเป็น 7 หมวด และบทเฉพาะกาล มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 81 มาตรา⁶⁶

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งนั้น พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 เป็นการกำหนดเพียงถึงการเคลื่อนย้ายสัตว์จากท้องที่หนึ่งไปยังอีกท้องที่หนึ่ง โดยการเคลื่อนย้ายสัตว์จะต้องได้รับการอนุญาตจากสัตวแพทย์ประจำท้องที่ต้นทางเพื่อตรวจสอบว่าสัตว์ไม่ได้มาจากแหล่งที่มีโรคระบาดหรือสงสัยว่ามีโรคระบาด, ผู้ขออนุญาตไม่มีประวัติความบกพร่องหรือกระทำผิดเงื่อนไขใบอนุญาต และสัตว์ไม่แสดงสภาพของโรคระบาด แล้วแจ้งท้องที่ปลายทาง ควบคุมการนำสัตว์ขึ้นยานพาหนะ เมื่อไปถึงปลายทางสัตวแพทย์ประจำท้องที่ปลายทางหรือสัตวแพทย์ที่ได้รับมอบหมายตรวจสอบสัตว์ เว้นแต่จะเป็นการเคลื่อนย้ายสัตว์บางประเภทเข้าไป หรือผ่านเขต

⁶⁵ กฎกระทรวง ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2524 ข้อ 11.

⁶⁶ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

ปลอดโรคระบาดหลังจากที่ควบคุมสัตว์ขึ้นยานพาหนะแล้ว จะต้องขออนุญาตอธิบดีกรมปศุสัตว์หรือสัตวแพทย์ที่อธิบดีมอบหมายเพื่อไปยังปลายทาง⁶⁷

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าว เน้นการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่อเพื่อความปลอดภัยของประชาชนเป็นหลัก เป็นการกำหนดถึงการเคลื่อนย้ายสัตว์อีกพื้นที่หนึ่งไปยังอีกพื้นที่หนึ่งเท่านั้น ไม่ได้มีการกล่าวถึงการจัดสวัสดิภาพของสัตว์ วัตถุประสงค์ในการมุ่งหมายคุ้มครองนั้นไม่ใช่สัตว์แต่อย่างใด

6.2. บทบัญญัติประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 ตามอำนาจในมาตรา 4⁶⁸ และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557⁶⁹ เจตนารมณ์ของประกาศฉบับนี้จึงเป็นเช่นเดียวกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมฯ ที่ได้รับการบันทึกไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “เหตุในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เนื่องจากสัตว์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความรู้สึกและเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิ่งแวดล้อม จึงควรได้รับการคุ้มครองมิให้ถูกกระทำการทารุณกรรม และเจ้าของสัตว์ซึ่งนำสัตว์มาเลี้ยงจะต้องจัดสวัสดิภาพให้เหมาะสมตามประเภทชนิดของสัตว์ ทั้งในระหว่างการดูแล การขนส่ง การนำสัตว์ไปใช้งาน หรือใช้ในการแสดง ดังนั้น จึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ เพื่อให้สัตว์ได้รับการคุ้มครองตามธรรมชาติของสัตว์อย่างเหมาะสม จึงจำต้องตราพระราชบัญญัตินี้”⁷⁰

เนื่องจากเป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมฯ บทนิยามจึงใช้พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมฯ

“สัตว์” หมายความว่า สัตว์ที่โดยปกติเลี้ยงไว้เพื่อเป็นสัตว์บ้าน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้งาน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นพาหนะ สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นเพื่อน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นอาหาร สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการแสดง หรือสัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการอื่นใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมิใช่เจ้าของหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึงสัตว์ที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

“การจัดสวัสดิภาพสัตว์” หมายความว่า การเลี้ยงหรือการดูแลให้สัตว์มีความเป็นอยู่ในสภาวะที่เหมาะสม มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีที่อยู่ อาหาร และน้ำอย่างเพียงพอ

⁶⁷ สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดเชียงใหม่, ‘กฎหมาย ระเบียบ การเคลื่อนย้ายปศุสัตว์’ <http://pvlo-cmi.dld.go.th/webnew/images/doc/create_%20awareness/2562/010/01.pdf> สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2564.

⁶⁸ พระราชบัญญัติทารุณกรรมสัตว์ฯ มาตรา 4.

⁶⁹ พระราชบัญญัติทารุณกรรมสัตว์ฯ มาตรา 24.

⁷⁰ พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

“เจ้าของสัตว์” หมายความว่า เจ้าของกรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงผู้ครอบครองสัตว์หรือผู้ได้รับมอบหมายให้ดูแล ไม่ว่าจะได้รับมอบหมายจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ให้ดูแลด้วย⁷¹

นอกจากนั้นใน ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 ก็ได้เพิ่มบทนิยามเป็นการเฉพาะ ได้แก่

“การขนส่งสัตว์” หมายความว่า การเคลื่อนย้ายสัตว์จากสถานที่ต้นทางไปยังสถานที่ปลายทางไม่ว่าจะเพื่อวัตถุประสงค์ใด

“พาหนะขนส่ง” หมายความว่า พาหนะบรรทุก หรือพาหนะอื่นใดที่ใช้ขนส่งสัตว์ซึ่งขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์ กำลังไฟฟ้า หรือพลังงานอื่น และหมายความรวมถึงส่วนพ่วงของพาหนะนั้น⁷²

จากบทนิยาม ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 จึงใช้กับการขนส่งทุกประเภท

ดังที่กล่าวก่อนหน้า ในกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิภาพสัตว์ของไทยเป็นไปตามหลักแนวความคิด ‘หลักอิสรภาพ 5 ประการ (5 Freedoms)’ เพราะฉะนั้นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 ก็อยู่ภายใต้แนวความคิดหลักอิสรภาพ 5 ประการ (5 Freedoms) ด้วย โดยสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

- มีอิสระจากความหิว กระจาย และการให้อาหารที่ไม่ถูกต้อง (Freedom from hungry and thirsty)

เจ้าของหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องจัดสวัสดิภาพ ต้องจัดให้สัตว์ได้รับอาหารและน้ำในปริมาณและคุณภาพตามความจำเป็นและเหมาะสมขึ้นอยู่กับระยะทาง ชนิดสัตว์ และวัตถุประสงค์ในการขนส่ง⁷³

- มีอิสระจากความไม่สะดวกสบายอันเนื่องมาจากสภาวะแวดล้อม (Freedom from discomfort)

เจ้าของสัตว์หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องจัดสวัสดิภาพต้องวางแผนเส้นทางและระยะเวลาในการเดินทางให้มีความเหมาะสมกับสัตว์⁷⁴ พาหนะขนส่งต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับสัตว์ พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกที่พร้อมใช้งานมีการบำรุงรักษาตามความจำเป็นแล้วแต่ชนิดของสัตว์และประเภทพาหนะขนส่ง⁷⁵ หากกรณีที่ต้องใช้ภาชนะหรือกรงเพื่อบรรจุสัตว์ในขณะที่มีการขนส่ง ภาชนะหรือกรงนั้นต้องมีอากาศถ่ายเท อุณหภูมิที่เหมาะสม⁷⁶

⁷¹ พระราชบัญญัติทารุณกรรมสัตว์ฯ มาตรา 3.

⁷² ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 (ประกาศกระทรวงเกษตรฯ) ข้อ 3.

⁷³ ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ข้อ 4(4).

⁷⁴ ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ข้อ 4(1).

⁷⁵ ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ข้อ 4(3).

⁷⁶ ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ข้อ 4(5).

- มีอิสระจากความเจ็บปวด การบาดเจ็บ หรือโรคร้าย (Freedom from pain injury and disease)

กรณีที่ต้องใช้ภาชนะหรือกรงเพื่อบรรจุสัตว์ในขณะที่มีการขนส่ง เจ้าของหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องใช้ภาชนะหรือกรงนั้นอย่างเหมาะสม ปราศจากวัสดุหรือสิ่งแหลมคมที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสัตว์⁷⁷ หากจำเป็นต้องวางยาสลบแก่สัตว์ในการขนส่ง ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการสัตวแพทย์⁷⁸

- มีอิสระจากความกลัวและความทุกข์ทรมาน (Freedom from fear and distress)

เจ้าของสัตว์หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องจัดสวัสดิภาพต้องไม่ทำให้สัตว์เกิดความหวาดกลัว บาดเจ็บหรือทุกข์ทรมานทั้งก่อนการเดินทาง ระหว่างการเดินทาง และสิ้นสุดการเดินทาง⁷⁹ และสัตว์ต้องอยู่ในสภาพที่พร้อมเดินทาง ไม่มีอาการป่วยหรือบาดเจ็บ เว้นแต่มีเหตุอันสมควร⁸⁰ หากเป็นการขนส่งสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง ต้องมีผู้ควบคุมที่มีความรู้และประสบการณ์หรือความชำนาญในการควบคุมสัตว์ชนิดนั้นหรือที่เกี่ยวข้อง⁸¹

- มีอิสระในการแสดงพฤติกรรมตามปกติของสัตว์ (Freedom to express normal behavior)

หากกรณีที่ต้องใช้ภาชนะหรือกรงเพื่อบรรจุสัตว์ในขณะที่มีการขนส่ง ภาชนะหรือกรงนั้นต้องมีความเหมาะสมกับชนิด ลักษณะ สภาพ และอายุของสัตว์ มีพื้นที่และความสูงเพียงพอให้สัตว์นั่งหรือยืนตามธรรมชาติได้อย่างสบาย⁸²

บทกำหนดโทษในเรื่องของการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 แต่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท มาตรา 32⁸³ กำหนดว่า “เจ้าของสัตว์หรือผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 22 มาตรา 24 หรือฝ่าฝืนมาตรา 23 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท” อันเป็นบทกำหนดโทษสถานเดียวที่ใช้กับการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งสัตว์

7. วิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

จากที่ได้ศึกษากฎหมายต่างประเทศของประเทศฟินแลนด์หนึ่งในสหภาพยุโรปแล้ว สามารถนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายไทย คือ พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 ได้ดังต่อไปนี้

⁷⁷ ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ข้อ 4(5).

⁷⁸ ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ข้อ 4(6).

⁷⁹ ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ข้อ 4(4).

⁸⁰ ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ข้อ 4(2).

⁸¹ ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ข้อ 4(7).

⁸² ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ข้อ 4(5).

⁸³ พระราชบัญญัติทารุณกรรมสัตว์ฯ มาตรา 32.

7.1 ภาพรวมของกฎหมาย

เมื่อพิจารณาในภาพรวมของกฎหมายนั้น จะเห็นว่ากฎหมายของประเทศฟินแลนด์ที่ใช้ในการศึกษานั้น จะเป็นกฎหมายที่อยู่ในระดับพระราชบัญญัติ กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งสัตว์ไว้ค่อนข้างจะครอบคลุมในทุกส่วน ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของหลักเกณฑ์ เงื่อนไขทั่วไปที่ใช้กับทุกประเภทพาหนะขนส่ง ทั้งการขนส่งทางบก ขนส่งทางทะเล และขนส่งทางอากาศ ก็ได้ว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้อย่างครบถ้วนทุกขั้นตอน ทั้งในการขนส่งขึ้น-ลง ลักษณะของพาหนะขนส่งตั้งแต่ตัววัสดุ การบรรจุสัตว์ การแยกสัตว์ การวางและยึดบรรจุภัณฑ์ขนส่ง การให้อาหารและน้ำดื่มโดยจำแนกสัตว์แต่ละประเภท การดูแลสัตว์จากสัตว์แพทย์และการฆ่าสัตว์เพื่อให้หลุดพ้นจากความทรมาน มีบทกำหนดโทษที่ทำให้ข้อกฎหมายมีประสิทธิภาพ เป็นการบังคับทั้งโทษปรับและโทษจำคุก ไม่ใช่เพียงในส่วนข้อบังคับเป็นการทั่วไปที่ใช้กับการขนส่งทุกประเภทเท่านั้น Animal Transport Regulations ของประเทศฟินแลนด์ก็ได้มีการกำหนดข้อบังคับโดยแยกประเภทพาหนะขนส่งออกจากกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองสัตว์ได้ตามลักษณะของแต่ละประเภทการขนส่งอีกด้วย ทำให้กฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งสัตว์ของประเทศฟินแลนด์ มีลักษณะที่ครบถ้วนทุกด้าน

สำหรับประเทศไทยนั้น การจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งสัตว์ปัจจุบันมีกฎหมายลำดับรองฉบับเดียวที่เป็นการคุ้มครองการขนส่งสัตว์ คือ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 โดยประกาศดังกล่าวเป็นการวางหลักมาตรฐานทั่วไปใช้สำหรับทุกประเภทการขนส่ง โดยวางหลักเกณฑ์ตามแนวความคิดเรื่องหลักอิสรภาพ 5 ประการ (5 Freedoms) โดยมีเนื้อหาอยู่ในมาตรา 4 มาตราเดียว จำนวน 8 อนุมาตรา โดยไม่มีการจำเพาะแยกการขนส่งทางบก ขนส่งทางทะเล หรือขนส่งทางอากาศแต่อย่างใด

ปัญหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งที่ประเทศไทยมีนั้นคือปัญหาการที่มีหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่น้อยและไม่ชัดเจนจนเกินไป ในมาตรา 4 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ามักใช้ถ้อยคำว่า “เหมาะสม” หรือ “สมควร” โดยไม่มีระดับเกณฑ์ให้วัดหรือศึกษาต่อว่าอย่างไรถึงจะเหมาะสม หรืออย่างไรถึงจะสมควร เนื้อหาล้วนแต่เป็นการกำหนดกว้าง ๆ ทำให้ตัวบทกฎหมายขาดความชัดเจนเมื่อเทียบกับกฎหมายในลักษณะเดียวกันของต่างประเทศ และการที่กำหนดไว้อย่างกว้างเช่นนี้อาจจะก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้ที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายลำดับรองที่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเพิ่มเติมของพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 แล้ว ควรจะเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีเนื้อหารายละเอียดขยายความของกฎหมายแม่บทได้ หากยัง คงออกข้อกำหนดที่มีลักษณะกว้าง ๆ ไม่มีเกณฑ์อย่างในปัจจุบัน

7.2 ขอบเขตที่ใช้บังคับ

ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการขนส่งสัตว์ของประเทศฟินแลนด์ที่จะแสดงให้เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวใช้คุ้มครองสัตว์ประเภทใดและไม่คุ้มครองไปถึงสัตว์ประเภทใด และใช้กับการขนส่งประเภทใดบ้าง

7.2.1. สัตว์ที่คุ้มครอง

กฎหมายของประเทศฟินแลนด์บัญญัติว่าสัตว์ที่กฎหมายคุ้มครองนั้นเป็นสัตว์ที่มีกระดูกสันหลัง และในพระราชบัญญัติว่าด้วยการขนส่งสัตว์ (Animal Transport Act (1429/2006)) ยังเปิดช่องคุ้มครองไปจนถึงสัตว์ที่ไม่มีกระดูกสันหลังเพิ่มเติมได้

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 ไม่ได้ กำหนดบทนิยามของ “สัตว์” อันแสดงให้เห็นถึงขอบเขตการคุ้มครองเอาไว้จึงต้องย้อนดูกลับไปกฎหมายแม่บท คือพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 แต่ทว่า พระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าวก็ไม่ได้มีการกำหนดนิยามหรือขอบเขตของคำว่า “สัตว์” เอาไว้ แต่จะมุ่งคุ้มครองสัตว์ประเภทที่เป็น “สัตว์เลี้ยง” ที่มนุษย์เลี้ยงไว้เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น เลี้ยงไว้เป็นสัตว์บ้าน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้งาน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นพาหนะ สัตว์เลี้ยงไว้เป็นเพื่อน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นอาหาร สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการแสดง และสัตว์ประเภทอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่ตามธรรมชาติตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด กล่าวคือ กฎหมายของประเทศไทยไม่ได้คุ้มครอง สัตว์โดยแยกประเภทสัตว์ แต่แยกจากการเลี้ยงเพื่อใช้งานว่ามีวัตถุประสงค์ดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งหมายความว่าสัตว์มีกระดูกสันหลังหรือไม่มีกระดูกสันหลังบางชนิดอาจจะไม่ได้รับการคุ้มครอง หากไม่ใช้การเลี้ยงเพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนด

ดังนั้นขอบเขตในการคุ้มครองสัตว์ในการขนส่งตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 จึงต้อง อ้างอิงตาม พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ซึ่งทำให้ขอบเขตในการคุ้มครองการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งสัตว์ของประเทศไทยจำกัดกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศฟินแลนด์

7.2.2 ประเภทการขนส่งที่คุ้มครอง

จากบทนิยามพาหนะขนส่งของกฎหมายของประเทศไทยนั้นทำให้เห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการขนส่งสัตว์คุ้มครองทั้งการขนส่งทางถนน ราง ทะเล และทางอากาศ โดยการขนส่งโดยพาหนะขนส่งนั้นจะเป็นการขนส่งต่อเดียวหรือการขนส่งต่อเนื่องที่ใช้หลายพาหนะขนส่งก็ได้ และไม่ว่าจะเป็นการขนส่งเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้าหรือไม่ อีกทั้งยังครอบคลุมไปถึงการขนถ่ายสัตว์ขึ้นและลง การเคลื่อนย้ายสัตว์รวมถึงในระหว่างพักที่ไม่มีการเคลื่อนย้ายสัตว์อีกด้วย การคุ้มครองของ Animal Transport Regulations และ พระราชบัญญัติว่าด้วยการขนส่งสัตว์ (Animal Transport Act (1429/2006)) ของประเทศฟินแลนด์ครอบคลุมไปถึงเมื่อการขนส่งสัตว์ลงไปถึงปลายทางเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

กฎหมายของประเทศไทยนั้นให้คำนิยามการขนส่งสัตว์ว่า “การเคลื่อนย้ายสัตว์จากสถานที่ต้นทางไปยังสถานที่ปลายทางไม่ว่าจะเพื่อวัตถุประสงค์ใด” ซึ่งจากบทนิยามดังกล่าวกำหนดขอบเขตของการใช้บังคับได้ไม่ชัดเจนนัก แต่จากข้อกำหนดใน ข้อ 4(4) “ไม่ทำให้สัตว์เกิดความหวาดกลัว บาดเจ็บหรือทุกข์ทรมานทั้งก่อนการเดินทาง...” จึงอาจอนุมานได้ว่าประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 ก็คุ้มครองการจัดสวัสดิภาพสัตว์ตั้งแต่นั้น

การขนถ่ายสัตว์ขึ้นพาหนะขนส่งเช่นกัน และยังคงคุ้มครองตลอดการเดินทางรวมถึงเวลาพักที่ไม่มีการเคลื่อนย้ายสัตว์จนถึงสถานที่ปลายทาง โดยไม่เป็นที่แน่ชัดว่ารวมถึงการขนถ่ายสัตว์ลง ณ สถานที่ปลายทางด้วยหรือไม่

7.3. สภาพบังคับตามกฎหมาย

กฎหมายในประเทศฟินแลนด์มีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก โดยการกระทำที่ละเมิดต่อข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งสัตว์ เรียกว่า **ละเมิดการขนส่งสัตว์** มีโทษปรับและจำคุกไม่เกิน 2 ปี หากเป็นการเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างรุนแรงทำให้สัตว์บาดเจ็บสาหัสโดยลักษณะที่โหดร้ายอย่างมาก หรือมีสัตว์ที่ถูกกระทำจำนวนมาก หรือได้รับเงินตอบแทนจำนวนมากจากการกระทำนั้น เป็นเหตุเพิ่มโทษ ให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษจำคุกอย่างน้อย 4 เดือน แต่ไม่เกิน 4 ปี โดยโทษปรับในกฎหมายประเทศฟินแลนด์ไม่มีการกำหนดขั้นต่ำเอาไว้จึงเป็นไปตามคำพิพากษาของศาล

ส่วนกฎหมายของประเทศไทยนั้นการไม่กระทำตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 ได้มีการบัญญัติบทกำหนดโทษเอาไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 32 ว่า “เจ้าของสัตว์หรือผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 22 มาตรา 24 หรือฝ่าฝืนมาตรา 23 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท” กล่าวคือกฎหมายคุ้มครองการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งสัตว์มีโทษปรับเป็นโทษสถานเดียวที่มี ไม่ว่าจะการกระทำของผู้กระทำความผิดนั้นจะรุนแรงหรือเลวร้ายเพียงใดก็ตาม

กล่าวได้ว่าอัตราโทษของประเทศไทยนั้นเมื่อเทียบกับประเทศฟินแลนด์แล้วค่อนข้างต่ำเพราะมีโทษปรับเพียงสถานเดียว อีกทั้งยังไม่มีเหตุเพิ่มโทษกรณีที่กระทำความผิดอย่างเลวร้ายหรือการกระทำผิดซ้ำสองจึงทำให้สภาพบังคับตามกฎหมายของประเทศไทยนั้นอาจจะมีกำลังมากพอที่ทำให้มนุษย์ซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดสวัสดิภาพให้แก่สัตว์กลัวเกรงจนต้องกระทำตามหรือต้องกระทำอย่างระมัดระวัง และอาจจะมากไปในบางครั้งจนกระทบถึงเศรษฐกิจได้

7.4. มาตรการเฉพาะการขนส่งทางอากาศ

กฎหมายของประเทศฟินแลนด์นอกจากจะมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์เป็นการทั่วไปที่ใช้กับการขนส่งทุกประเภท ใน Animal Transport Regulations ก็ได้มีการแบ่งมาตรการอันเป็นการเฉพาะประเภทการขนส่ง โดยจำแนกได้เป็น การขนส่งทางบก, การขนส่งทางเรือ และการขนส่งทางอากาศ

โดยในส่วนที่เป็นมาตรการเพิ่มเติมเฉพาะการขนส่งทางอากาศนั้น Animal Transport Regulations ได้เพิ่มในส่วนของเงื่อนไขของภาชนะบรรจุที่ใช้สำหรับบรรจุสัตว์ในการขนส่ง โดยให้เป็นไปตาม Live Animal Regulations ของสมาคมขนส่งสินค้าทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association หรือ IATA)⁸⁴ ซึ่งจากบทบัญญัติทำให้มาตรฐานในภาคเอกชนนี้มีสภาพบังคับทางกฎหมายขึ้น

⁸⁴ Council Regulation (EC) No 1/2005 ANNEX I CHAPTER II Means of Transport Section 4.1.

นอกจากนั้นยังมีข้อกำหนดเพิ่มเติมสำหรับการขนส่งทางอากาศเป็นการเฉพาะ ใน Chapter II ข้อ 4.2 โดยได้บัญญัติว่า การขนส่งสัตว์นั้นต้องทำในภาวะที่สามารถควบคุมคุณภาพอากาศ, อุณหภูมิ, และการกดอากาศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับสายพันธุ์ของสัตว์ได้⁸⁵ ซึ่งการควบคุมการกดอากาศนั้นเป็นเงื่อนไขที่เพิ่มเติมเข้ามาเป็นการเฉพาะในการขนส่งทางอากาศ รวมถึงการกำหนดพื้นที่เหมาะสมแก่สัตว์จำพวก ม้า, วัว, แกะและแพะ, หมู, สัตว์ปีก แยกตามพาหนะขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศต่างกัน

ส่วนประเทศไทยนั้นยังไม่มีบัญญัติการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นการเฉพาะ ยังคงเป็นการจัดสวัสดิภาพในการขนส่งสัตว์เป็นการทั่วไปใช้กับทุกประเภทการขนส่ง การที่ไม่มีการบัญญัติการจัดสวัสดิภาพสัตว์เพิ่มเติมสำหรับแต่ละประเภทการขนส่ง ส่งผลให้การจัดสวัสดิภาพสัตว์นั้นไม่ครอบคลุมในบางสภาพแวดล้อมที่เป็นลักษณะของการขนส่งแต่ละประเภทได้

8. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

8.1. บทสรุป

ในประเด็นการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งสัตว์แม้จะยังไม่มีข้อตกลงในระดับสากลอย่างเป็นทางการ แต่ก็มีองค์กรภาคเอกชนผลักดันการมุ่งหมายคุ้มครองดังกล่าวจนเกิดเป็นมาตรฐาน ระเบียบระดับโลกในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามในระดับภาคพื้นทวีป สหภาพยุโรปได้มีข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งสัตว์ที่ใช้บังคับแก่สมาชิกของสหภาพยุโรปอยู่หลายฉบับ จนมีการอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในปรากฏอยู่ในหลายประเทศ เช่น การปรากฏอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติของประเทศฟินแลนด์ หนึ่งในสมาชิกสหภาพยุโรป โดยมีเนื้อหาที่ครอบคลุมและมีรายละเอียดครบสมบูรณ์ในหลายแง่มุม

สำหรับประเทศไทยที่เป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลกก็ได้รับอิทธิพลในการตระหนักถึงความสำคัญของสัตว์มีชีวิตจนเกิดเป็นแรงผลักดันทำให้ประเทศไทยก้าวไปข้างหน้าโดยการริเริ่มตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ จนในปัจจุบันได้เป็นพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ที่คุ้มครองสัตว์ในฐานะสิ่งมีชีวิตที่มีความรู้สึกและสมควรได้รับการจัดสวัสดิภาพสัตว์ที่ดี จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2562 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎหมายลำดับรองโดยอากาศอำนาจตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เกิดเป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 กฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่มุ่งหมายการคุ้มครองและจัดสวัสดิภาพของสัตว์ในการขนส่งสัตว์ แม้ประกาศดังกล่าวจะยังมีส่วนบกพร่องในหลายประการ ทั้งขอบเขตการคุ้มครองสัตว์ ขั้นตอนในการขนส่ง รายละเอียดข้อกำหนดที่ไม่มีความชัดเจนจนอาจเกิดปัญหาในด้านของการใช้บังคับแล้ว และยังเป็นข้อกฎหมายที่บังคับการขนส่งเป็นการทั่วไป ไม่มีการเจาะจงการขนส่งในประเภทใดประเภทหนึ่งจึงอาจทำให้ไม่สามารถคุ้มครองสัตว์ในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้รอบด้าน รวมถึงสภาพบังคับทางกฎหมายที่ไม่มากพอ แต่ประกาศฉบับดังกล่าวก็ถือเป็นการวางรากฐานเรื่องการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งสัตว์ได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งสามารถที่จะแก้ไขและปรับปรุงให้มีการคุ้มครองที่ดีขึ้นในอนาคตได้

⁸⁵ Council Regulation (EC) No 1/2005 ANNEX I CHAPTER II Means of Transport Section 4.2.

8.2. ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้วิเคราะห์ปัญหากฎหมายไปข้างต้น จึงขอเสนอแนะเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิภาพสัตว์ไม่ว่าจะเป็นารออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 ฉบับที่ 2 หรือการตราเป็นพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะในเรื่องของการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งสัตว์ ดังต่อไปนี้

8.2.1 บัญญัติรายละเอียดของการกระทำเพื่อการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งสัตว์ให้มีความชัดเจนอย่างยิ่ง

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ไว้จำนวน 8 อนุมาตรา แต่เนื้อหาในแต่ละอนุตรานั้นมักใช้คำว่า “ตามที่เหมาะสม” หรือ “ตามที่สมควร” ซึ่งไม่ได้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนแต่อย่างใดเมื่อเทียบกับกฎหมายของประเทศฟินแลนด์ ที่มีการกำหนดเกณฑ์ลงไป เช่น การจัดให้สัตว์ได้รับอาหารและน้ำ กฎหมายของประเทศไทย กำหนดว่า ต้องจัดให้สัตว์ได้รับอาหารและน้ำในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสม แต่กฎหมายของประเทศไทยจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนเลยว่าสัตว์แต่ละประเภทต้องมีการจัดให้สัตว์ได้รับอาหารและน้ำเมื่อใด ดังตัวอย่าง ที่กำหนดว่าสุนัขและแมวจะต้องได้รับอาหารอย่างต่อเนื่อง ระยะเวลาห่างไม่เกิน 24 ชั่วโมง และให้น้ำโดยมีระยะเวลาห่างไม่เกิน 8 ชั่วโมง ดังนี้ เป็นต้น

นอกจากการบัญญัติรายละเอียดที่ไม่ชัดเจนแล้ว ข้อบัญญัติในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 ที่คุ้มครองการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งก็ยังไม่เพียงพออีกด้วย โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายของประเทศไทยยังไม่มี เช่น บทบัญญัติในส่วนของการขนถ่ายสัตว์ขึ้น-ลง

จึงขอเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาถึงเนื้อหาของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง พ.ศ. 2562 ใหม่อีกครั้งเพื่อเพิ่มความชัดเจนให้แก่รายละเอียดของแต่ละเนื้อหาที่มีอยู่ และเพิ่มเนื้อหาให้สามารถคุ้มครองอย่างเหมาะสมในแง่มุมมิติ

8.2.2 บัญญัติรายละเอียดขอบเขตที่กฎหมายบังคับ

ตามที่ได้ศึกษาขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมายไทยยังมีความไม่แน่นอน ในประเด็นของสัตว์ที่ได้รับการคุ้มครองนั้น กฎหมายไทยไม่ได้บัญญัติไว้ในบทนิยามอย่างชัดเจน แต่พิจารณาจากเนื้อหาในพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ว่าที่คุ้มครองเพียงสัตว์เลี้ยงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ไม่ครอบคลุมถึงสัตว์ทุกชนิด อันเป็นที่น่าพิจารณาว่าการกำหนดขอบเขตตามการเลี้ยงไว้ใช้งาน แท้จริงแล้วไม่ได้คุ้มครองสัตว์ในฐานะสิ่งที่มีชีวิต มีความรู้สึก สุข ทุกข์ทรมานได้ แต่คุ้มครองสัตว์เพียงที่มีผลประโยชน์กับมนุษย์เท่านั้น

ต่อมาการกำหนดขอบเขตที่กฎหมายบังคับในช่วงเวลาของการขนส่งสัตว์ กฎหมายของประเทศฟินแลนด์และกฎหมายของประเทศไทยครอบคลุมไปถึงการขนส่งทั้งทางบก ทางทะเล และทางอากาศ เช่นเดียวกัน แต่กฎหมายของประเทศฟินแลนด์นั้นมีการระบุถึงช่วงเวลาของการขนส่งสัตว์ที่ขอบเขตของกฎหมายครอบคลุมคุ้มครองไปถึงโดยได้มีการกำหนดว่า กฎหมายของประเทศฟินแลนด์มีขอบเขตไปถึงการขนส่งสัตว์ขึ้นและลงพาหนะขนส่งด้วย ส่วนกฎหมายของประเทศไทยนั้นมีการกำหนดว่า “ก่อนเดินทาง” แต่ก็ไม่ชัดเจนว่าก่อนเดินทางนั้นเริ่มตั้งแต่เมื่อไหร่ นอกจากนี้ในนิยามความหมายของการขนส่งสัตว์ว่า “ไปยังสถานที่ปลายทาง” ก็ยังไม่มีความชัดเจนว่ารวมถึงการขนส่งสัตว์ลงจากพาหนะขนส่งด้วยหรือไม่

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงขอเสนอว่าให้เพิ่มข้อความใน ข้อ 3 บทนิยามของ “การขนส่งสัตว์” เดิมเป็นบทนิยามใหม่ว่า “การขนส่งสัตว์ หมายความว่า การเคลื่อนย้ายสัตว์จากสถานที่ต้นทาง รวมถึงการขนส่งขึ้นและลง ในระหว่างการขนส่งและในระหว่างการหยุดพักจนถึงช่วงเวลาการขนส่งสัตว์ลง ณ สถานที่ปลายทางไม่ว่าจะเพื่อวัตถุประสงค์ใด”

8.2.3 บทลงโทษที่สัมพันธ์กับความผิด

กฎหมายของประเทศไทยในการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในการขนส่งสัตว์นั้นมีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ไม่เข้มแข็งนัก เพราะได้มีการกำหนดบทลงโทษไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 เพียงโทษปรับไม่เกิน 40,000 บาทสถานเดียว และไม่มีกำหนดโทษอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่เลวร้ายเพียงใด หรือเป็นการกระทำผิดซ้ำครั้งที่เท่าไรก็ตาม แตกต่างจากกฎหมายของประเทศฟินแลนด์ที่นอกจากจะมีโทษปรับและจำคุกไม่เกิน 2 ปี หากเป็นการกระทำต่อสัตว์ที่โหดร้าย หรือกระทำต่อสัตว์จำนวนมาก หรือได้รับเงินจำนวนมากจากการกระทำก็จะกลายเป็นโทษจำคุกอย่างน้อย 4 เดือนแต่ไม่เกิน 4 ปี สถานเดียว และยังมีการลดหย่อนโทษในกรณีกระทำความผิดเล็กน้อยให้เป็นโทษปรับสถานเดียว จึงอาจกล่าวได้ว่าบทกำหนดโทษของประเทศไทยนั้นไม่ยืดหยุ่นให้สอดคล้องกับสภาพการกระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่โหดร้าย หรือการกระทำเพียงเล็กน้อย ก็ล้วนแต่มีโทษสถานเดียว กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์นั้นเป็นกฎหมายที่บังคับให้มนุษย์ต้องดูแลสัตว์ จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพ

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงขอเสนอให้เจ้าของสัตว์ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องหากได้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำที่ส่งผลเลวร้าย เช่น ทารุณกรรมสัตว์อย่างโหดร้าย, หรือทำร้ายสัตว์จำนวนมาก หรือมีการกระทำความผิดซ้ำก็กำหนดให้มีการเพิ่มโทษจำคุกเพื่อเป็นการลงโทษโดยหวังให้หลายจำด้วย ในขณะเดียวกันหากเป็นการกระทำผิดละเมิดสวัสดิภาพสัตว์เพียงเล็กน้อย ก็ได้รับโทษสถานเบาเพื่อเป็นการเตือนให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความระมัดระวังมากขึ้นและยังคงดูแลรักษาให้การบริการขนส่งยังคงดำเนินต่อไป

8.2.4 เพิ่มมาตรการเฉพาะการขนส่งทางอากาศ

กฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิภาพในการขนส่งสัตว์ของประเทศไทยยังมีเพียงแต่บทบัญญัติที่ใช้บังคับทั่วไปกับการขนส่งทุกประเภท ซึ่งทำให้ไม่คุ้มครองสัตว์อย่างครอบคลุมในสภาพแวดล้อมจำเพาะแต่ละประเภทการขนส่ง เช่น ปัญหาการกดอากาศในการขนส่งทางอากาศ เป็นต้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สัตว์ได้ รวมถึงการมีพื้นที่อย่างจำกัดบนเครื่องบินที่ต้องระวังถึงขนาดของบรรจุภัณฑ์สำหรับขนส่งสัตว์อีกด้วย

ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 15/30 ได้เปิดช่องทางเอาไว้แล้ว ในการกำหนดกับการขนส่งสัตว์ซึ่งเป็นสิ่งของต้องดูแลเป็นพิเศษในระหว่างการขนส่งทางอากาศเป็นการเฉพาะ ว่า ผู้อำนวยการสามารถออกประกาศกำหนดประเภทและรายการสัตว์ได้, สามารถออกข้อกำหนดการปฏิบัติในการขนส่งสัตว์ของผู้ที่เกี่ยวข้องได้ และสามารถออกข้อกำหนด เงื่อนไข แนวทางในการบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์การให้หรือสำแดงข้อมูล ความรับผิดชอบของผู้ขนส่ง ความรับผิดชอบของผู้ตราส่ง รวมถึง การกำหนดให้มีการจัดทำแผนการฝึกอบรม รายงานอุบัติเหตุหรืออุบัติการณ์ได้ และในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 นี้ก็ได้มีการบัญญัติบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 67/19 (2) เอาไว้แล้วว่า หากผู้อำนวยการได้มีการออกข้อกำหนดดังกล่าวตามมาตรา 15/30 แล้ว ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด เงื่อนไข และแนวทางในการดำเนินการกับสิ่งของต้องดูแลเป็นพิเศษต้องระวางโทษ

กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 นี้จึงเหมาะสมกับการออกบทบัญญัติมาตรการสำหรับการขนส่งสัตว์ทางอากาศเป็นการเฉพาะ

ในส่วนเนื้อหาของบทบัญญัตินั้น ต้องมีการศึกษาปัญหาที่สัตว์จะพบเจอเป็นการเฉพาะในการขนส่งทางอากาศอย่างถี่ถ้วน และใช้เวลาในการร่างกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลำดับรองออกมาบังคับใช้ในสังคม จากประเด็นดังกล่าวจึงขอเสนอการบัญญัติตัวบทกฎหมายให้อนุญาตให้มาตรการของภาคเอกชนตามเท่าที่เห็นสมควร ไม่เพียงแต่ข้อกำหนดบรรจุภัณฑ์เท่านั้น แต่รวมถึงอายุของสัตว์ที่ขนส่ง, พันธุ์สัตว์ที่ขนส่ง, การบรรจุสัตว์, ความรับผิดชอบของผู้ตราส่ง, ความรับผิดชอบของผู้ขนส่ง และอื่น ๆ ดังเช่นที่ Animal Transport Regulations ของประเทศฟินแลนด์ กำหนดให้หลักเกณฑ์เรื่องของการบรรจุภัณฑ์เป็นไปตาม Live animal Regulations ของสมาคมขนส่งสินค้าทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association หรือ IATA) ซึ่งจะทำให้กฎระเบียบที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายนั้นมีสภาพบังคับทางกฎหมายขึ้น

ถึงแม้สายการบินที่มีการบริการขนส่งสัตว์เดิมหรือเกิดขึ้นใหม่จะออกจากการเป็นสมาชิกของ IATA หรือตัดสินใจไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของ IATA ไม่นำ Live animal Regulations (LAR) มาเป็นนโยบายของสายการบินหรือส่วนหนึ่งของสัญญา บทบัญญัติอันเป็นมาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับเพื่อความปลอดภัยของสัตว์ในระหว่างการขนส่งทางอากาศนี้ก็ยังคงอยู่ในฐานะกฎหมายภายในของประเทศต่อไป