

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสถานที่จำหน่ายอาหารที่มีสัตว์เลี้ยงเพื่อนันทนาการ (คาเฟ่สัตว์เลี้ยง)

LEGAL MEASURE TO CONTROL BUSINESS OFFERING ACCOMPANIONSHIP OF PET

ศลิสา สุทธิเสริม¹ ศาสตราจารย์พิชัยศักดิ์ หรยงกูร¹ ผศ.ดร.ภูมิ มูลศิลป์² และ ดร.ดิศพล จันศิริ²

Salisa Suttiserm¹, Prof.Phijsakdi Horayangkura¹ Asst.Prof.Dr.Poom Moolsilpa² and Dr.Disaphol Chansiri²

¹สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ กรุงเทพมหานคร 10330

²คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ กรุงเทพมหานคร 10330

¹Program in Business, Law, Faculty of Law, Assumption University, Bangkok 10330, Thailand

²Department of Law, Assumption University, Bangkok 10330, Thailand

*Corresponding author: Email: iamsalisa48@gmail.com

รับบทความ 29 สิงหาคม 2560 แก้ไขบทความ 1 พฤศจิกายน 2560 ตอรับบทความ 4 พฤศจิกายน 2560 เผยแพร่บทความ 30 เมษายน 2562

บทคัดย่อ

มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนสถานประกอบการที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนันทนาการ หรือที่เรียกว่า “คาเฟ่สัตว์เลี้ยง” ที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์คือ พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 แต่ในกฎหมายฉบับดังกล่าว มีการให้คำจำกัดความของคำว่า “ทารุณกรรมสัตว์” ไว้อย่างกว้าง และสามารถบังคับใช้ได้โดยต้องพิจารณาแต่ละกรณีไป และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายซึ่งคุ้มครองด้านสุขลักษณะและอนามัยสิ่งแวดล้อมรวมถึงกิจการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยของประชาชน แต่ด้วยช่องว่างทางกฎหมายทำให้สถานประกอบการที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนันทนาการสามารถเปิดกิจการได้อย่างเสรีทั้งที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภคและสัตว์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

ดังนั้น การทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพจึงควรมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมกิจการอย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

คำสำคัญ: คาเฟ่สัตว์เลี้ยง, ทารุณกรรมสัตว์, สถานที่จำหน่ายอาหาร, สุขอนามัย

ABSTRACT

Legal measures in force are not effective in controlling and correcting the problem adequately compared to the number of business that offering companionship of pets also known as "Pet Cafe" is likely to increase. Although there is a law on the prevention of cruelty to animals "Cruelty Prevention and Welfare of Animals Act, 2557" but in the Act a definition of the term. "Cruelty to animals" are rather broad and unenforceable by the need to consider each case. And Public Health Act, 2535 the law that protect the health and environmental health, as well as various activities with environmental impact of the people but the gap with the legal business that offering companionship of pet can turn freely and the impact on consumers and animals, both directly and indirectly.

Therefore, to make an effective law should have legal measures to control affairs, clearly and effectively.

Keywords: Pet café, Cruelty to animal, business, health

บทนำ

ในปัจจุบันคงปฏิเสธไม่ได้ว่าสัตว์เลี้ยงเข้ามามีส่วนสำคัญกับชีวิตของคนเรามากขึ้น เนื่องจากว่าสภาพสังคมของเรานั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากครอบครัวใหญ่ที่มีสมาชิกหลายคนมาเป็นครอบครัวเดี่ยว จากสังคมชนบทมาเป็นสังคมเมือง เมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนไปจากเดิมจึงทำให้มีผลต่อสภาพจิตใจของคน เกิดความเหงา ความเครียดขึ้นมาได้ สิ่งหนึ่งที่จะเข้ามาทดแทนและดูแลจิตใจได้ดีที่สุดก็น่าจะเป็นสัตว์เลี้ยงต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น สุนัข แมว กระต่าย เป็นต้น

มนุษย์รู้จักนำสุนัขมาเป็นสัตว์เลี้ยงในครอบครัวเมื่อประมาณ 12,000 ปีมาแล้ว ส่วนแมวได้เริ่มเข้ามามีชีวิตในบ้านเมื่อ 5,000 ปีมานี้เอง ในสมัยของพระนางวิกตอเรีย รัฐบาลอังกฤษได้เคยออกกฎหมายคุ้มครองสัตว์ให้รอดพ้นจากการถูกเยียนตีก่อนที่จะมีกฎหมายคุ้มครองเด็กเสียอีก ทั้งนี้ สถิติการสำรวจในอเมริกาพบว่า คนอเมริกันเลี้ยงสุนัข 60 ล้านตัว แมว 5 ล้านตัวและถึงแม้สัตว์เหล่านี้จะสร้างความรำคาญและนำโทษมาให้เป็นครั้งคราว เช่นพยาธิ psittacosis ซึ่งทำให้เกิดอาการไข้ตัวร้อนก็มักจะมาจากนก พยาธิตัวกลมมักจะมาจากอุจจาระแมว แต่คนที่เลี้ยงสัตว์สามารถทนได้ เพราะเขาได้รับมิตรภาพอันอบอุ่นจากสัตว์เป็นสิ่งตอบแทน

ปัจจุบันมีงานวิจัยหลายชิ้นที่กำลังแสดงให้เห็นว่าสัตว์เลี้ยง นอกจากให้ความเป็นเพื่อนแก่คนเลี้ยงแล้ว มันยังอำนวยความสะดวกด้านอื่น ๆ อีก เช่น E. Fried mann แห่ง City University of New York พบว่า คนไข้โรคหัวใจที่มีสัตว์เลี้ยงมีโอกาสเสียชีวิตน้อยกว่าคนที่ไม่เลี้ยงอะไรเลยถึง 3% เขาพบว่า สัตว์เลี้ยงช่วยลดความดันโลหิตให้กับเจ้าของ และเมื่อไม่นานมานี้เอง นักจิตวิทยาชาวอังกฤษพบว่า คนที่เลี้ยงแมวหรือสุนัข มักจะไม่เป็นโรคปวดหัวหรือปวดหลัง และคนที่ไม่มีสัตว์เลี้ยงจะมีโคเลสเตอรอลในเลือดน้อยกว่าคนที่มี นั่นหมายความว่าสุนัขและแมวทำให้เจ้าของมีโอกาสเป็นโรคหัวใจน้อย เหตุที่เป็นเช่นนี้นักจิตวิทยาอธิบายว่า คงเป็นเพราะคนที่เลี้ยงสัตว์จะต้องพามันออกกำลังกาย เขาจึงต้องเดินออกกำลังไปด้วย สุขภาพร่างกายโดยทั่วไปของผู้เลี้ยงจึงดี

อย่างไรก็ดี จากที่ได้อ้างไว้ในตอนต้นว่าสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป วิถีชีวิตของคนเมืองก็เปลี่ยนแปลงด้วย สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้รูปแบบการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงพัฒนามาได้ด้วยดังจะเห็นได้จากในปัจจุบันมีธุรกิจและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับสัตว์เลี้ยงผุดขึ้นมามากมาย ตั้งแต่ฟาร์มเพาะพันธุ์สัตว์ โรงพยาบาล ที่ออกกำลังกาย สระว่ายน้ำ อาหารสัตว์ แพชั่นเสื้อผ้าสัตว์เลี้ยง

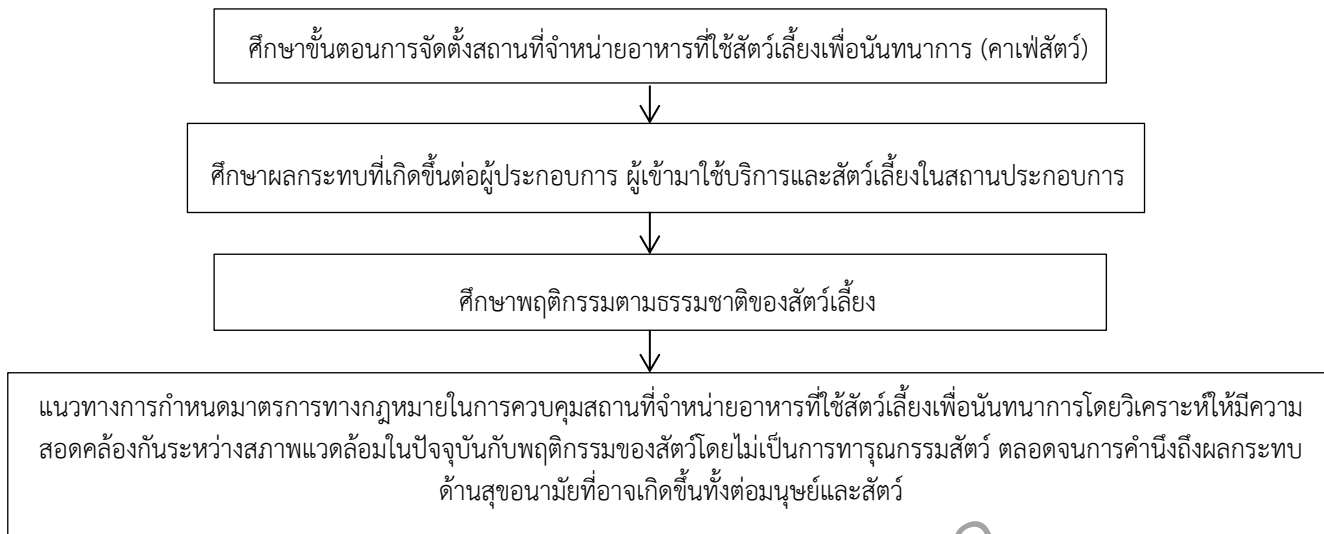
แต่หากพูดถึงธุรกิจที่กำลังเป็นที่นิยมเพราะตอบสนองความต้องการของคนเมืองได้และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องก็คือ สถานประกอบการร้านอาหารที่มีสัตว์เลี้ยงไว้บริการหรือที่เรียกกันว่า “คาเฟ่สัตว์เลี้ยง” เป็นบริการในรูปแบบร้านอาหารที่ไม่เพียงจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม ของที่ระลึก แต่ยังมีสัตว์เลี้ยงไว้คอยบริการ โดยที่เราสามารถเล่นหรือถ่ายรูปกับสัตว์เลี้ยงได้อย่างใกล้ชิด สัตว์เลี้ยงที่นิยมนำมาเป็นจุดขายของร้านอาหารประเภทนี้คือ แมว กระต่ายและสุนัข จุดประสงค์ของผู้ที่เข้ามาใช้บริการส่วนใหญ่นั้นต้องการมาพักผ่อน คลายเครียดจากการทำงาน บางคนรักและชื่นชอบสัตว์แต่ไม่สามารถเลี้ยงได้ เพราะปัจจัยด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าธุรกิจคาเฟ่สัตว์เลี้ยง สามารถสร้างรายได้ให้กับผู้ประกอบการมหาศาล แต่ธุรกิจดังกล่าวก็ยังมีผลกระทบ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของมาตรฐานการประกอบกิจการร้านอาหารเกี่ยวกับสถานที่ปรุงอาหาร บริเวณสถานที่จำหน่ายอาหาร เพราะสถานประกอบการประเภทนี้จะมีทั้งเมนูของคนและสัตว์และรับประทานอาหารร่วมโต๊ะกับสัตว์เลี้ยงซึ่งอาจเกิดการแพร่กระจายของเชื้อโรคทำให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพได้ ด้านสุขภาพและอนามัยของพนักงานหรือแม้แต่ผู้เข้าใช้บริการ หรือปัญหาการจัดตั้งคาเฟ่สัตว์เลี้ยงในชุมชน ทำให้ชุมชนได้รับความเดือดร้อน หรือผลกระทบต่อสัตว์เลี้ยง เช่น สถานที่แออัดเกินไป ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคในสัตว์เลี้ยง ปัญหาสวัสดิภาพสัตว์ เป็นต้นถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีมาตรการในการควบคุมสถานประกอบการร้านอาหารและการสาธารณสุขอยู่แล้ว แต่ยังมีข้อบกพร่องบางประการที่กฎหมายยังไม่ครอบคลุมไปถึงธุรกิจคาเฟ่สัตว์เลี้ยง จึงควรศึกษาและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

ความมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผู้ประกอบการหรือคหบดีผู้เข้ามาใช้บริการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสุขอนามัยของคนและสัตว์ การควบคุมธุรกิจเกี่ยวกับสัตว์ การป้องกันการทารุณกรรมสัตว์ที่อาจจะเกิดขึ้นในสถานประกอบการ รวมถึงสวัสดิภาพของสัตว์ที่อยู่ในสถานประกอบการด้วย

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีการดำเนินงานวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการค้นคว้าจาก เอกสาร ตำรา หนังสือ สื่อสิ่งพิมพ์ บทความต่าง ๆ และกฎหมายภายในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการสืบค้นทางอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อการศึกษา เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุม ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อสรุปของธุรกิจดังกล่าว

สรุปผลการวิจัย

สำหรับสถานที่จำหน่ายอาหารที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนันทนาการ เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าเข้าข่าย “สถานที่จำหน่ายอาหาร” และ “กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ” ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยบทบัญญัติในหมวดนี้ต้องการคุ้มครองประชาชนผู้บริโภค เนื่องจากเป็นกิจการที่เป็นแหล่งซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของโรค และสุขภาพของประชาชนผู้บริโภคได้อย่างกว้างขวาง จึงเห็นว่าการประกอบกิจการดังกล่าวต้องได้รับการตรวจสอบเกี่ยวกับความเหมาะสมของสถานที่ตั้ง โครงสร้าง อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ รวมทั้งระบบกำจัดของเสียและกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอยของสถานประกอบการ นอกจากนี้ยังต้องควบคุมในส่วนที่เป็นสถานที่เลี้ยงสัตว์ของสถานประกอบการเพื่อคุ้มครองประชาชนด้านการสาธารณสุขอย่างรอบด้านทั้งชุมชน ผู้ประกอบการ และกลุ่มผู้ปฏิบัติงานให้อยู่ในสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้กับสถานประกอบการประเภทดังกล่าวได้อย่างครอบคลุมกล่าวคือ มาตรการในเรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหารครอบคลุมในส่วนที่เป็นบริเวณสถานที่ปรุงอาหาร ประกอบอาหาร และบริเวณที่จัดไว้สำหรับรับประทานอาหารเท่านั้น ในขณะที่มาตรการ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพก็ครอบคลุมเพียงสถานที่ที่เลี้ยงสัตว์เช่นเดียวกัน ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ถึงลักษณะและรูปแบบของสถานประกอบการที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนันทนาการ จึงไม่สามารถนำมาตราการทั้งสองมาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อได้ศึกษากฎหมายของประเทศญี่ปุ่น Act on Welfare and Management of Animals (act no.105 of October 1, 1973) อันเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดสวัสดิภาพสัตว์และควบคุมธุรกิจเกี่ยวกับสัตว์โดยเฉพาะ มีการขึ้นทะเบียนของผู้ประกอบการในกรณีการประกอบธุรกิจอันเกี่ยวกับสัตว์ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการยื่นคำขอไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่นและให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบกิจการดังกล่าวนี้ได้ ประกอบกับให้มีการตรวจสอบจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นขณะดำเนินการอยู่ด้วย อีกทั้งยังกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการในการตระหนักและมีความรับผิดชอบต่อดูแลการดำเนินการของสถานที่ประกอบกิจการของตนเข้าร่วมด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานของการดำเนินธุรกิจให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน การขึ้นทะเบียนจะถือเป็นการการันตีในระดับหนึ่งว่าสถานประกอบการนั้นมีคุณภาพและถูกกฎหมาย การตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอถือเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยควบคุมให้การดำเนินการนั้นมีประสิทธิภาพอย่างเสถียรภาพ ดังนั้นจึงเห็นควรนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการดำเนินการในประเทศไทย

สำหรับกรณีการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ตาพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 นั้น ยังมีปัญหาในเรื่องการตีความ เช่น คำว่า “สัตว์” ตามคำนิยามในพระราชบัญญัตินี้คือ “สัตว์เลี้ยง” เท่านั้น ซึ่งในการพิจารณาว่าสัตว์ที่อยู่ในกลุ่มสัตว์แปลก (exotic pet) หรือสัตว์นำเข้ามาจากต่างประเทศได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่นั้นยังคงต้องอาศัยการตีความว่าสัตว์กลุ่มดังกล่าวอยู่ในความหมายของสัตว์เลี้ยงหรือไม่ ซึ่งจะต้องมีการตีความในบริบทและเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย หรือการตีความคำว่า “ทารุณกรรม” แม้ว่าจะมีการนำลักษณะที่ถือเป็นการทารุณกรรมสัตว์มาไว้ในบทบัญญัติบ้างแล้วในคำนิยาม แต่การกระทำทารุณกรรมที่จะถือว่าเป็นความผิดจะต้องคำนึงถึงพฤติการณ์ของคำว่า เหตุอันสมควรประกอบด้วย เพราะเมื่อมีการเทียบเคียงกับกฎหมายอาญาแล้ว เหตุอันสมควรนั้น หมายถึงต้องเป็นการกระทำด้วยวิถีทางที่น้อยที่สุดเสียก่อนและต้องได้สัดส่วนกับภัยอันตราย ทั้งนี้ในการนำมาเป็นแนวในการพิจารณาได้นั้นต้องอาศัยการตีความอีกเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น การนำนกฮูกมาเลี้ยงในสถานประกอบการ ซึ่งโดยปกติแล้วนกฮูกเป็นสัตว์ออกหากินตอนกลางคืนและนอนในเวลากลางวัน แต่ด้วยสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ทำให้พฤติกรรมตามธรรมชาติเปลี่ยนไป นอกจากนี้ยังต้องยื่นเกาะขอนไม้และถูกล่ามโซ่ขาดตลอดเวลาที่สถานประกอบการเปิดบริการ หรือในการกักขังสัตว์ในที่คับแคบหรือนานเกินไป เหล่านี้อาจเข้าข่ายเป็นการทารุณกรรมสัตว์ได้ แต่จะถูกดำเนินคดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่ากระทำโดยสมควรแก่เหตุหรือไม่นั่นเอง

อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาสถานประกอบการที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนันทนาการของประเทศไทย พบว่าสำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะมีกฎหมายหลายฉบับที่เป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแล สถานประกอบการที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนันทนาการก็ตาม แต่กฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่เหลื่อมล้ำและไม่อาจให้ความคุ้มครองครอบคลุมแก่กรณีทั้งหมด โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

1. เหตุรำคาญ

ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมวด 5 โดยมีมาตรการสำหรับผู้ที่มีความเดือดร้อนรำคาญจากสถานประกอบการที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนันทนาการ อันเป็นสถานที่เอกชน สามารถเข้าร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจะสั่งโดยออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลที่ก่อเหตุรำคาญนั้นระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร บทบัญญัติดังกล่าวสามารถนำมาบังคับใช้กับสถานประกอบการที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนันทนาการได้ แต่อย่างไรก็ดีบทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ไม่ได้มีการระบุถึงมาตรการควบคุมดูแลสัตว์เลี้ยงในสถานประกอบการ หรือการบัญญัติให้การเลี้ยงสัตว์จนเกินสมควรนั้นอย่างไรจึงถือว่าเกินสมควร เป็นต้น และกฎหมายดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหาหลังจากเกิดเหตุรำคาญแล้วจึงยังไม่ครอบคลุมเพียงพอที่จะกำกับ ดูแลสถานประกอบการที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนันทนาการ

2. กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมวด 7 แม้ว่าสถานประกอบการที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนันทนาการ จะเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558 อันต้องมีการควบคุมและออกใบอนุญาตสำหรับกิจการนั้น แต่สถานประกอบการดังกล่าวถือเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในลักษณะที่ไม่เป็นการค้า จึงไม่ต้องขอใบอนุญาตดังที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพยังตีความเฉพาะสถานที่ที่เลี้ยงสัตว์เท่านั้น จึงไม่เหมาะสมในการนำมาใช้กับกรณีสถานประกอบการที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนันทนาการ

อนึ่ง เมื่อพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแล้วนั้น บทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่มีการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างของสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับสัตว์ ประเภทของสัตว์ หรือวิธีการเลี้ยงดูสัตว์อย่างเหมาะสม เพราะฉะนั้นจึงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการนำมาบังคับใช้แก่กรณีสถานประกอบการที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนันทนาการ

3. สถานที่จำหน่ายอาหาร

ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 วัตถุประสงค์ของบทบัญญัตินี้เป็นไปเพื่อควบคุม ดูแลธุรกิจร้านอาหาร เครื่องดื่มให้ถูกสุขลักษณะ รวมไปถึงสถานที่ประกอบอาหาร สถานที่ปรุงอาหาร และอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการประกอบอาหาร อีกทั้งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตสำหรับสถานที่จำหน่ายอาหารที่มีพื้นที่เกิน 200 ตารางเมตร และการออกใบรับรองการแจ้งสำหรับสถานที่จำหน่ายอาหารที่มีพื้นที่ไม่เกิน 200 ตารางเมตร มาตรการนี้ใช้บังคับในส่วนที่เป็นสถานที่จำหน่ายอาหารเท่านั้น ซึ่งทำให้สถานประกอบการคาเฟ่สัตว์ส่วนใหญ่ทำเพียงออกใบรับรองการแจ้งและทำตามหลักเกณฑ์ตามที่ท้องถิ่นกำหนดเท่านั้น

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตามข้อบัญญัติท้องถิ่น จะเห็นว่าไม่มีการกำหนดประเภทของสถานที่จำหน่ายอาหารไว้อย่างชัดเจน เพราะฉะนั้นหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ส่วนท้องถิ่นกำหนดจึงเป็นหลักปฏิบัติสำหรับสถานที่จำหน่ายอาหารทุกประเภท รวมถึงสถานที่จำหน่ายอาหารที่มีสัตว์ในสถานประกอบการด้วย นอกจากนี้หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังเหมาะสำหรับการควบคุมสถานที่จำหน่ายอาหารทั่วไป ไม่ได้เป็นการควบคุมดูแลสถานที่จำหน่ายอาหารเป็นการเฉพาะ

4. พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557

พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 ให้คำจำกัดความถึงประเภทสัตว์ที่ได้รับความคุ้มครองไว้อย่างคลุมเครือ ตลอดจนการกระทำที่กฎหมายถือว่าเป็นการทารุณกรรมนั้นยังคงต้องอาศัยการตีความ ซึ่งล้วนแต่ทำให้สัตว์ในสถานประกอบการไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างทั่วถึง เช่น สุนัขจิ้งจอกทะเลทราย แมวป่า ถือว่าเป็นสัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในบ้าน หรือสัตว์เลี้ยงเพื่อเลี้ยงเป็นเพื่อนหรือไม่ เป็นต้น ในกรณีการจัดสวัสดิภาพสัตว์ภายในสถานประกอบการที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนั้นหากการก็เป็นกรให้ความหมายอย่างกว้าง ย่อมส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพของสัตว์และผู้ที่เกี่ยวข้องที่เข้ามาใช้บริการรวมถึงพนักงานในสถานประกอบการด้วย เช่น การนำแมวมาไว้ในสถานประกอบการที่เป็นห้องปิด การนำสุนัขจิ้งจอกทะเลทรายมาไว้ในห้องที่มีพื้นที่จำกัด หรือการล่ามโซ่กกุฏเพื่อคอยบริการลูกค้าในเวลากลางวัน เป็นต้น

จากการศึกษากฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่สถานประกอบการที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนั้นหนาแน่นมากที่สุด และได้รับความนิยมาอย่างต่อเนื่อง มีกฎหมายที่ชื่อว่า Act on Welfare and Management of Animals (Act No.105 of 1,1973) อันเป็นกฎหมายสำหรับธุรกิจเกี่ยวกับสัตว์เป็นการเฉพาะ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งธุรกิจเกี่ยวกับสัตว์ โดยบัญญัติถึงสถานประกอบการที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับสัตว์จะต้องขอใบอนุญาตจากองค์การส่วนท้องถิ่นเสียก่อนเปิดกิจการ โดยมีการระบุรายละเอียดต่าง ๆ ตามใบคำขอซึ่งถูกกำหนดไว้เพื่อยกแก่การตรวจสอบการใช้สัตว์อย่างตรงตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติถึงผู้ที่มีหน้าที่ดูแลสัตว์จะต้องได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการดูแลรักษาสัตว์ในสถานประกอบการโดยรัฐเป็นผู้จัดหา หรือวิธีปฏิบัติต่อสัตว์อย่างเหมาะสม และบทกำหนดโทษสำหรับการไม่จัดสวัสดิภาพสัตว์ ทั้งนี้การมีบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนปฏิบัติใด ๆ อันเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประกอบการ สถานประกอบการ ตลอดจนการจัดสวัสดิภาพสัตว์ ย่อมเป็นหลักประกันว่าสัตว์นั้นจะได้รับความคุ้มครองตามมาตรฐานอันพึงมีขั้นพื้นฐานภายใต้การปฏิบัติต่อสัตว์อย่างมีมนุษยธรรม

ส่วนกรณีการจัดการเรื่องสุขลักษณะของสถานประกอบการร้านอาหาร ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายชื่อว่า California Retail Food Code 2017 โดยมีการบัญญัติห้ามมิให้นาสัตว์เลี้ยงเข้ามาในสถานประกอบการร้านอาหาร หรือบริเวณใด ๆ ในร้านอาหาร เพื่อเป็นการรักษาความสะอาดในเรื่องสุขอนามัยที่เป็นระบบมาตรฐานสากล รวมถึงการบัญญัติค่านิยมของสถานประกอบการร้านอาหารในประเภทต่างๆเพื่อการตรวจสอบดูแลให้มีความเหมาะสมกับแต่ละประเภทอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรเพิ่มมาตรการในการควบคุมสถานประกอบการที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนั้นหนาแน่นเป็นการเฉพาะไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีการกำหนดเรื่องสถานที่จำหน่ายอาหารและกิจการอันเกี่ยวกับสัตว์ไว้แล้ว เพื่อเป็นการเพิ่มมาตรการให้มีความรัดกุมมาบังคับใช้กับสถานประกอบการดังกล่าวอย่างเหมาะสมโดยให้อำนาจส่วนท้องถิ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นข้อกำหนดท้องถิ่น การพิจารณาออกใบอนุญาตแก่สถานประกอบการ การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับผู้ประกอบการและผู้ดูแลสัตว์ในสถานประกอบการ มาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัยของคนและสัตว์ เป็นต้น รวมทั้งการนำกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกามาเป็นต้นแบบด้วย ดังนี้

1. การกำหนดค่านิยมคำว่า สถานประกอบการที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนั้นหนาแน่น

เนื่องจากธุรกิจที่มีการนำสัตว์มาไว้ในสถานประกอบการเพื่อให้ผู้ที่เข้ามาใช้บริการสามารถสัมผัสกับสัตว์อย่างใกล้ชิด ยังไม่มีการกำหนดค่านิยมไว้เป็นการเฉพาะ จึงเกิดความสับสนกับกิจการสวนสัตว์สาธารณะ เพราะมีความคล้ายคลึงกันซึ่งจำเป็นต้องมีการกำหนดค่านิยมเพื่อประโยชน์ในการควบคุมธุรกิจดังกล่าวอย่างครอบคลุมและไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งสิ่งที่ต้องพิจารณาได้แก่ ประเภทของสถานที่จำหน่าย เช่น ร้านอาหาร ภัตตาคาร ตลาดนัด เป็นต้น ลักษณะของการดำเนินกิจการว่ามีรูปแบบอย่างไร ประเภทของสัตว์ที่นำมาไว้ในสถานประกอบการ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของธุรกิจดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การควบคุมสถานประกอบการเป็นไปอย่างมีมาตรฐานและชัดเจน ให้นำหลักการตีความของกฎหมายประเทศอังกฤษมาใช้เป็นแนวปฏิบัติ

สำหรับการกำหนดประเภทของสัตว์เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดการสวัสดิภาพสัตว์นั้น เนื่องจากในปัจจุบันไม่ได้มีแค่สุนัขและแมวเป็นสัตว์เลี้ยงเท่านั้น ด้วยความเจริญทางเทคโนโลยีการคิดค้นทางวิทยาศาสตร์ มีการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าจนกลายเป็นสัตว์ที่สามารถขยายพันธุ์ได้จนเป็นสัตว์เลี้ยง และเป็นสัตว์นำเข้ามาจาก

ต่างประเทศ สัตว์สายพันธุ์แปลก ดังนั้นการกำหนดประเภทของสัตว์ควรให้ครอบคลุมถึงสัตว์ทุกชนิด โดยการกำหนดให้ครอบคลุมถึงสิ่งมีชีวิตที่มีกระดูกสันหลังและสิ่งมีชีวิตที่ไม่มีกระดูกสันหลัง เป็นต้น

2. หลักการพิจารณาการออกใบอนุญาต

การออกใบอนุญาตถือเป็นการการันตีในระดับหนึ่งว่าสถานประกอบการแห่งนั้นได้รับการตรวจสอบได้มาตรฐาน ไม่ว่าจะเป็นสถานประกอบการขนาดใหญ่แต่หากเข้าข่ายมีสัตว์ไว้ในสถานประกอบการโดยมีการดูแลคลุกคลีกับสัตว์เป็นประจำสม่ำเสมอ ก็ต้องขออนุญาตดำเนินธุรกิจ เนื่องจากสถานประกอบการประเภทดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับสุขภาพของประชาชนและสภาพแวดล้อมในชุมชน

ทั้งนี้ การยื่นคำขออนุญาตออกใบอนุญาตต้องกำหนดปรากฏรายการเกี่ยวกับสัตว์ เช่น สถานะ ชนิด จำนวนและโครงสร้าง สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของสัตว์และรายการเกี่ยวกับสถานที่จำหน่ายอาหารว่าเป็นการขายอาหารประเภทใด แบบใด ทั้งสองรายการนี้มีความเหมาะสมกันหรือไม่ เพียงใด

ส่วนการจัดสวัสดิภาพของสัตว์นั้นก็เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะหากว่าสัตว์ในสถานประกอบการได้รับการดูแลที่ดี ก็ย่อมเป็นเครื่องการันตีว่าสัตว์ได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสม เมื่อสัตว์ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม ก็สามารถลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในสถานประกอบการลดน้อยลงได้ อาทิเช่น สัตว์ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคเป็นประจำ สามารถลดปัญหาการแพร่เชื้อระหว่างสัตว์ในสถานประกอบการ หรือกรณีการจัดบริเวณอันเป็นที่อยู่ของสัตว์ให้กลมกลืนกับธรรมชาติของสัตว์ เพื่อลดความเครียดในตัวสัตว์ เป็นต้น

สำหรับมาตรการในการควบคุมสถานประกอบการที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนันทนาการเมื่อได้ออกใบอนุญาตแล้ว ควรจะมีการกำหนดให้ครอบคลุมทั้งในส่วนของสถานที่จำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม และวิธีการดูแลสัตว์ โดยออกข้อกำหนดให้มีการแบ่งพื้นที่สำหรับปรุงอาหาร ประกอบอาหาร รับประทานอาหารกับพื้นที่สำหรับการเล่นกับสัตว์ออกจากกัน เพื่อรักษามาตรฐานด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยของคนและสัตว์ นอกจากนี้ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารเครื่องดื่ม ไม่ควรเป็นการดูแลรักษาสถานที่บริเวณที่ใช้จำหน่ายอาหาร ที่จัดไว้สำหรับบริโภคอาหาร การกำหนดเวลาจำหน่ายอาหาร การกำหนดสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายอาหาร สุขลักษณะของอาหาร และสุขลักษณะของภาชนะ อุปกรณ์ต่าง ๆ เช่นเดียวกับการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารโดยเพิ่มข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการจัดการสัตว์เลี้ยง ในเรื่องโครงสร้างสถานที่เลี้ยงสัตว์ให้เหมาะสมกับพฤติกรรมตามธรรมชาติของสัตว์แต่ละชนิดและการจัดสวัสดิภาพตามหลักสากล โดยจะต้องมีการตรวจสอบจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นระยะ เป็นต้น

3. การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการและผู้ดูแลสัตว์

นอกจากผู้ประกอบการจะมีหน้าที่ในการขออนุญาตจัดตั้งสถานประกอบการแล้ว ผู้ประกอบการและผู้ดูแลสัตว์ควรมีหน้าที่ในการดูแลความเป็นอยู่ของสัตว์ด้วย กล่าวคือต้องหมั่นดูแลสุขภาพและความปลอดภัยของสัตว์นั้นโดยคำนึงถึงชนิด นิสัยของสัตว์นั้นด้วยและทำให้เป็นที่แน่ใจว่าสัตว์ที่อยู่ในความดูแลของตนจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นหรือสร้างปัญหาต่อมนุษย์ นอกจากนี้ควรกำหนดให้ผู้ดูแลสัตว์ในสถานประกอบการที่ใช้สัตว์เลี้ยงเพื่อนันทนาการได้รับการฝึกอบรมความรู้ความสามารถที่จำเป็นสำหรับการรับผิดชอบดูแลสัตว์ด้วย

4. หน่วยงานที่ควบคุมดูแล

ควรกำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมดูแลรับผิดชอบ ทั้งนี้เพราะเป็นหน่วยงานที่สร้างเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุมและรักษาโรคภัยของประชาชน ตั้งแต่การกำหนดมาตรการ วิธีการจัดระเบียบสถานประกอบการประเภทดังกล่าวให้มีความสมดุลกันทั้ง 3 ฝ่ายอันได้แก่ ผู้ประกอบการ ผู้ปฏิบัติงานและสัตว์ ควรมีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีความรู้ในเรื่องการดูแลรักษาสัตว์ เพื่อทำการตรวจสอบสถานประกอบการดังกล่าวและสามารถให้คำแนะนำแก่ผู้ประกอบการหรือผู้ดูแลสัตว์ในการปฏิบัติที่เหมาะสมต่อสัตว์เพื่อสุขภาพและความปลอดภัยเพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่าสัตว์จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อมนุษย์ อีกทั้งการตรวจสอบสุขลักษณะของสถานที่ที่จัดไว้สำหรับบริโภคอาหารอย่างเป็นระยะสม่ำเสมอ และส่วนกรณีการทารุณกรรมสัตว์นั้นเห็นควรให้ คณะกรรมการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ จัดตั้งตามความแห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 เป็นหน่วยงานส่วนกลางมีอำนาจในการออกข้อกำหนดข้อบังคับที่เกี่ยวกับการทารุณกรรมและจัดสวัสดิภาพสัตว์ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามมาตรฐานสากล

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงสาธารณสุข. (2556). *คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- ภาควิชา โภชนาการ. (2558). ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557. *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 44, 537-554.
- รัชชา จุฑาเทมีย์. (2559). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์อันเนื่องมาจากการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการใช้สัตว์เพื่อการนันทนาการ : ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้สัตว์เพื่อแสดง. วิทยานิพนธ์ น.ม. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.
- วราศ บุปผาชาติ. (2558). *ความภักดี ความมั่นคง และความผูกพันผ่านการตลาดเชิงประสบการณ์ของร้านค้าสัตว์เลี้ยง*. คณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ปาริชาติ สุริยะฉาย. 4 ขา cafe กับกฎหมายสาธารณสุข. ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข. เข้าถึงได้จาก http://laws.anamai.moph.go.th/download/article/article_june57. 15 กรกฎาคม 2557.
- ปานเทพ รัตนากร. สวัสดิภาพสัตว์(ตอนที่3) จะรู้ได้อย่างไรว่าสัตว์ได้รับสวัสดิภาพหรือไม่. เข้าถึงได้จาก <http://www.vs.mahidol.ac.th/lovedog/images/PDF%20News/Animal%20welfare%20vol1-9.pdf>. 21 สิงหาคม 2557.
- Carolyn Khew. *Animal lovers want stricter rules for pet Cafes*. The Straits Times, At <http://www.straitstimes.com/singapore/animal-lovers-want-stricter-rules-for-pet-cafes>. 18 August 2017.