

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกประกาศห้ามหรือขอความร่วมมือประชาชนงดให้อาหารแก่สัตว์
ในพื้นที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทารุณกรรมสัตว์
ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์
พ.ศ. ๒๕๕๗ หรือไม่^๑

กรมปศุสัตว์มีหนังสือ ที่ กษ ๐๖๐๔/๔๔๔๔ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๙ ถึงสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลความได้ดังนี้

๑. สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดสระบุรีและสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดนครราชสีมา
ได้ขอหารือต่อกรมปศุสัตว์ กรณีได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ดังนี้

(๑) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกประกาศหรือติดป้ายห้ามประชาชน
ให้อาหารแก่สุนัขและแมวที่อาศัยในพื้นที่สาธารณะโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลของการออกประกาศ คือ การงดเว้น
การให้อาหารสัตว์อันเป็นปัจจัยของการดำรงชีวิตของสัตว์ แต่มีได้ปิดกั้นพื้นที่ให้สัตว์หากินได้
ตามธรรมชาติ การออกประกาศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการทารุณกรรมสัตว์
ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗

(๒) กรณีขอให้กรมปศุสัตว์ดำเนินการแก้ไขหรือปลดป้ายประกาศที่มีเนื้อหา
“ห้ามให้อาหารสัตว์ (สุนัข/แมว) ในที่สาธารณะโดยเด็ดขาด” เป็นการทารุณกรรมและการละเลย
สวัสดิภาพสัตว์ทางอ้อม แม้สัตว์จรจัดไม่อยู่ภายใต้การครอบครองของบุคคลใด แต่การออกคำสั่ง
ห้ามให้อาหารสัตว์อย่างเบ็ดเสร็จในบริเวณดังกล่าวส่งผลให้สัตว์ขาดปัจจัยในการดำรงชีวิตที่จำเป็น
อย่างสิ้นเชิง

๒. คณะกรรมการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์มีมติ
ในการประชุม ครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๘ ให้หารือประเด็นปัญหาการติดตั้ง
ป้ายประกาศห้ามให้อาหารสัตว์ว่าเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรม
และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ หรือไม่ ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓. กรมปศุสัตว์พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ
ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข
พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ
เรียบร้อยของบ้านเมือง และการดำเนินงานควบคุมดูแลด้านสาธารณสุขในเรื่องเกี่ยวพันกับ
ความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด ซึ่งเป็นการใช้อำนาจขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ในด้านคุณภาพชีวิต

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๒/๒๗ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๙ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

และสาธารณสุข ในขณะที่พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสัตว์ซึ่งเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความรู้สึกและเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิ่งแวดล้อม จึงควรได้รับการคุ้มครองมิให้ถูกกระทำทารุณกรรม ซึ่งมาตรา ๓ กำหนดบทนิยาม “สัตว์” หมายความว่า สัตว์ที่โดยปกติเลี้ยงไว้เพื่อเป็นสัตว์เลี้ยง สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้งาน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นพาหนะ สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นเพื่อน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นอาหาร สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการแสดง หรือสัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการอื่นใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมิใช่เจ้าของหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึงสัตว์ที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ดังนั้น สัตว์ที่โดยปกติเลี้ยงไว้เพื่อเป็นสัตว์เลี้ยง ไม่ว่าจะมิใช่เจ้าของหรือไม่ก็ตาม ย่อมอยู่ในความหมายที่จะได้รับการคุ้มครองตามเจตนารมณ์ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๓ ได้กำหนดบทนิยาม “การทารุณกรรม” หมายความว่า การกระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ที่ทำให้สัตว์ได้รับความทุกข์ทรมานไม่ว่าทางร่างกายหรือจิตใจ ได้รับความเจ็บปวด ความเจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรืออาจมีผลทำให้สัตว์นั้นตาย และให้หมายความรวมถึงการใช้สัตว์เพื่อการ สัตว์เจ็บป่วย สัตว์ชรา หรือสัตว์ที่กำลังตั้งท้องเพื่อแสวงหาประโยชน์ ใช้สัตว์ประกอบกามกิจ ใช้สัตว์ทำงานจนเกินสมควรหรือใช้ให้ทำงานอันไม่สมควรเพราะเหตุที่สัตว์นั้นเจ็บป่วย ชราหรืออ่อนอายุ การตีขี้ปากห้ามให้อาหารสัตว์เป็นการกระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ที่ทำให้สัตว์ได้รับความทุกข์ทรมานหรือไม่ เพียงใดนั้น แม้จะพอสรุปได้ว่าไม่ได้เป็นการกระทำต่อสัตว์โดยตรง และไม่ได้ก่อให้เกิดความเจ็บปวดหรือทุกข์ทรมานโดยทันที แต่เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นพบการกระทำที่เป็นเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนี้ ตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กล่าวคือ การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมเหตุรำคาญนั้นได้ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ โดยออกคำสั่งให้กระทำการเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต และเมื่อปรากฏว่ามีเหตุรำคาญเกิดขึ้นตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ เป็นบริเวณกว้างจนก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุข ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา ๒๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ประกาศกำหนดให้บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดบทนิยาม “สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า อุจจาระ หรือปัสสาวะ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใด ซึ่งเป็นของโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น ซึ่งหากมีการกระทำผิดตามมาตรา ๓๒ (๑) ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๒ มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินสองพันบาท ดังนั้น การตีขี้ปากห้ามให้อาหารสัตว์จึงมีลักษณะเป็นไปตามข้อยกเว้นตามมาตรา ๒๑ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ ที่กำหนดให้การกระทำอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดให้สามารถกระทำได้เป็นการเฉพาะไม่ถือว่าเป็นการทารุณกรรมสัตว์ ตามมาตรา ๒๐ ด้วยเหตุนี้ การตีขี้ปากห้ามให้อาหารสัตว์ในเขตพื้นที่ที่กำหนด จึงไม่เป็นการทารุณกรรมสัตว์

๔. เนื่องจากหน่วยงานของรัฐและประชาชนมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน ประกอบกับการวินิจฉัยปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย กรมปศุสัตว์จึงขอหารือในประเด็น ดังนี้

(๑) การออกประกาศห้ามประชาชนให้อาหารแก่สุนัขหรือแมวที่อาศัยในพื้นที่สาธารณะ โดยอ้างเหตุผลด้านความเดือดร้อนรำคาญ ปัญหาความสะอาดและปัญหาด้านสุขภาพอนามัยสาธารณะ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการทารุณกรรมสัตว์ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ หรือไม่

(๒) การระบุข้อความในป้ายประกาศว่า “ร่วมใจไม่ให้อาหารสุนัข/แมวจรจัด” เป็นการทารุณกรรมสัตว์ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ หรือไม่

(๓) หากการกระทำตาม (๑) และ (๒) เป็นการทารุณกรรมสัตว์ เจ้าหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ มีอำนาจในการสั่งปลดหรือแก้ไขข้อความในป้ายที่ติดประกาศตามพื้นที่สาธารณะได้หรือไม่ หรือมีแนวทางในการปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมปศุสัตว์ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมปศุสัตว์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (กรมอนามัย) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นการพิจารณาเป็นสองประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกประกาศห้ามหรือขอความร่วมมือประชาชนงดให้อาหารแก่สุนัขหรือแมวที่อาศัยในพื้นที่สาธารณะ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อระงับหรือป้องกันการกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ และเพื่อดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและที่สาธารณะในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รับผิดชอบเป็นการทารุณกรรมสัตว์ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ กำหนดบทนิยามคำว่า “การทารุณกรรม” ไว้ หมายถึง การกระทำ

^๒มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

๑.๒๑

๑.๒๑

“การทารุณกรรม” หมายความว่า การกระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ที่ทำให้สัตว์ได้รับความทุกข์ทรมานไม่ว่าทางร่างกายหรือจิตใจ ได้รับความเจ็บปวด ความเจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรืออาจมีผลทำให้สัตว์นั้นตาย และให้หมายความรวมถึงการใช้สัตว์เพื่อการ สัตว์เจ็บป่วย สัตว์ชราหรือสัตว์ที่กำลังตั้งท้องเพื่อแสวงหาประโยชน์ ใช้สัตว์ประกอบกามกิจ ใช้สัตว์ทำงานจนเกินสมควรหรือใช้ให้ทำงานอันไม่สมควรเพราะเหตุที่สัตว์นั้นเจ็บป่วย ชราหรืออ่อนอายุ

๑.๒๑

๑.๒๑

หรือดเว้นการกระทำใด ๆ ที่ทำให้สัตว์ได้รับความทุกข์ทรมานไม่ว่าทางร่างกายหรือจิตใจ ได้รับความเจ็บปวด ความเจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรืออาจมีผลทำให้สัตว์นั้นตาย รวมถึงการใช้สัตว์เพื่อแสวงหาประโยชน์เกินสมควรหรือไม่สมควรด้วย เมื่อกรณีตามข้อหาหรือ เป็นกรณีที่ต้องคุ้มครองส่วนท้องถิ่นออกประกาศห้ามหรือขอความร่วมมือประชาชนงดให้อาหารแก่สุนัขหรือแมวที่อาศัยในพื้นที่สาธารณะ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อระงับหรือป้องกันการกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ และเพื่อดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและที่สาธารณะ หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ให้ความร่วมมือจะมีโทษตามที่ระบุไว้ในประกาศนั้น โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อได้ออกประกาศแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการกระทำหรือดเว้นการกระทำใดที่เป็นการทารุณกรรมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ ดังนั้น การออกประกาศห้ามหรือขอความร่วมมือดังกล่าว จึงไม่เป็น “การทารุณกรรม” ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ฯ แต่เป็นเพียงการแจ้งให้ประชาชนทราบถึงหน้าที่ในการรักษาความสะอาดในพื้นที่สาธารณะ^๔

ประเด็นที่สอง หากการออกประกาศห้ามหรือขอความร่วมมือประชาชนงดให้อาหารแก่สุนัขหรือแมวที่อาศัยในพื้นที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทารุณกรรมสัตว์เจ้าหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ มีอำนาจในการสั่งปลดหรือแก้ไขข้อความในป้ายที่ติดประกาศตามพื้นที่สาธารณะได้หรือไม่ หรือมีแนวทางในการปฏิบัติอย่างไร เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกประกาศห้ามหรือขอความร่วมมือประชาชนงดให้อาหารแก่สุนัขหรือแมวที่อาศัยในพื้นที่สาธารณะ ไม่เป็นการทารุณกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นในประเด็นนี้ อย่างไรก็ตาม ใดๆก็ดี ในการออกประกาศห้ามหรือขอความร่วมมือประชาชนงดให้อาหารแก่สุนัขหรือแมวที่อาศัยในพื้นที่สาธารณะจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็น และข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีนี้อาจแตกต่างกันในแต่ละสถานที่ ขนาดของพื้นที่ จำนวนประชาชนที่ใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะ จำนวนและลักษณะการดำรงชีวิตของสัตว์จรจัด รวมทั้งควรจะได้คำนึงถึงการสร้างความสมดุลในการจัดสวัสดิภาพของสัตว์จรจัดที่เหมาะสมควบคู่กับประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินมาตรการดังกล่าว หรือพิจารณามาตรการอื่นที่เหมาะสมที่จะดำเนินการควบคู่ไปกับการออกประกาศห้ามหรือขอความร่วมมือประชาชนงดให้อาหารแก่สัตว์จรจัดด้วย

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๒ ห้ามมิให้ผู้ใด

(๑) ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๔ นอกจากอำนาจหน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) โฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

อนึ่ง ปัญหาสัตว์จรจัดส่งผลกระทบต่อในหลายด้าน เช่น ด้านความสะอาดของชุมชน การก่อให้เกิดเหตุรำคาญแก่ประชาชนในพื้นที่ และเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมปศุสัตว์ กรมอนามัย การแก้ปัญหาสัตว์จรจัดและการจัดสวัสดิภาพสัตว์จึงควรที่จะบูรณาการการทำงานโดยหารือร่วมกันในการกำหนดแนวทางการดำเนินการและการประสานงานระหว่างกันเพื่อให้ทำงานได้อย่างประสานและสอดคล้องกันในการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทั้งในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การสาธารณสุข และสวัสดิภาพของสัตว์จรจัดที่ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม เช่น การจัดหาสถานที่หรือพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การให้อาหารสัตว์จรจัดที่ไม่เป็นการสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ชุมชนหรือประชาชนทั่วไปเป็นการเฉพาะ



(นายนพดล เภรีฤกษ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๙