

ปัญหาข้อบังคับปัญหาข้อบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงสุนัข ตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ¹

พริณัฐ คำพันธุ์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาข้อบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงสุนัขตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี ทำให้ผู้เขียนได้รับความรู้และเข้าใจเรื่องของข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของเจ้าของสุนัข เพื่อเอาผิดแก่เจ้าของสุนัขที่ขาดความรับผิดชอบไม่ดูแลและปล่อยปละละเลยสุนัขของตนไปก่อความเสียหายแก่ทรัพย์สินของบุคคลอื่นและสังคม เนื่องจากสุนัขจัดเป็นสัตว์เลี้ยงที่น่ารัก เฉลียวฉลาด มีประสาทสัมผัสในการรับกลิ่นดี และมีความจงรักภักดีต่อเจ้าของ บ่อยครั้งสุนัขทดแทนบุญคุณเจ้าของโดยการปกป้องเจ้าของด้วยชีวิตของพวกมัน ซึ่งสัญชาตญาณและความซื่อสัตย์ของสุนัข ทำให้มนุษย์นิยมเลี้ยงไว้เป็นเพื่อนเล่นประจำบ้านเพื่อสร้างความผ่อนคลาย สร้างความเพลิดเพลิน ในปัจจุบันมีการนำสุนัขมาเลี้ยงมากยิ่งขึ้น แต่ขาดความรู้ความเข้าใจในการเลี้ยงจนทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาที่เกิดจากการเลี้ยงสุนัขได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยเป็นวงกว้าง ครอบคลุมไปถึงยังมีการนำสุนัขมาเลี้ยงโดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการเลี้ยงและดูแลสุนัขของตนเองได้อีกทั้งหน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถเข้าไปควบคุมดูแลการเลี้ยงสุนัขได้อย่างทั่วถึง แม้จะมีกฎหมายพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ก็ยังไม่สามารถควบคุมดูแลป้องกันเหตุการณ์ดังกล่าวได้จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นของประเทศไทย จึงทำให้พบปัญหาอยู่หลายประการที่สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรกคือ ปัญหาคำนิยามคำว่าเจ้าของสุนัข ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29 บัญญัติไว้ว่า เพื่อประโยชน์ในการรักษาสุขภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้ ซึ่งถือว่าในส่วนนี้เป็นการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาข้อบังคับปัญหาข้อบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงสุนัข ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ จตุพรวงศ์ทองสรรค์ และมีคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล และรองศาสตราจารย์ กำธร กำประเสริฐ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดลพบุรี

สัตว์ในเขตท้องถิ่น³ แต่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดค่านิยมของคำว่าเจ้าของสัตว์เลี้ยงไว้ เมื่อเป็นกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติที่บังคับใช้ในส่วนราชการท้องถิ่นแต่มีได้กำหนดความหมายไว้รวมถึงให้ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดข้อบัญญัติขึ้นมาเองตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความของเจ้าหน้าที่เนื่องจากไม่มีการกำหนดความหมายที่ชัดเจน ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายฉบับอื่นดังนี้ พระราชบัญญัติพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535⁴ พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557⁵ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. 2548⁶ ซึ่งบทบัญญัติค่านิยมของคำว่าเจ้าของสุนัขนั้นแตกต่างกันออกไปจึงทำให้ความหมายคลุมเครือและต้องใช้ดุลยพินิจในการตีความ เพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้นผู้เขียนจึงได้ศึกษากฎหมายประเทศนิวซีแลนด์ พระราชบัญญัติ Dog Control Act 1996⁷ เพื่อเปรียบเทียบให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์นั้น กำหนดข้อบัญญัติค่านิยมของคำว่าเจ้าของสุนัขไว้อย่างชัดเจนรวมถึงตราเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งสามารถบังคับใช้ได้ทั่วประเทศ

ผู้เขียนเห็นว่า หากกฎหมายพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29 วรรคแรก มีการกำหนดค่านิยมคำว่าเจ้าของสุนัขหมายถึงความรวมถึงผู้ครอบครองสุนัขหรือผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำ ให้ที่อยู่อาศัยแก่สุนัขรวมถึงผู้ครอบครองสุนัข ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าของสุนัขให้ดูแลสุนัขด้วย ก็จะไม่จำเป็นที่จะนำกฎหมายฉบับอื่นมาเทียบเคียงในการบังคับใช้กฎหมายและยังลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการตีความค่านิยมคำว่าเจ้าของสุนัขที่ยังมีความคลุมเครืออีกด้วยรวมถึงการรับผิดชอบต่อความเป็นเจ้าของหากสุนัขได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นและกฎหมายยังสามารถบังคับใช้ได้ในทุกท้องถิ่นอีกด้วย

ปัญหาประการที่สอง ไม่มีบทบัญญัติในการกำหนดให้ขึ้นทะเบียนการเลี้ยงสุนัขไว้ในกฎหมายพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมวด 6 การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ มาตรา 29 วรรคสองบัญญัติไว้เพียงแต่ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาดหรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดหรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ในภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ จากหลักกฎหมายดังกล่าวที่ไม่มีข้อบัญญัติกำหนดให้ขึ้นทะเบียนการเลี้ยงสุนัข ทำให้พบปัญหาดังนี้ ปัญหาสุนัขที่มีเจ้าของแต่ละเมิดต่อทรัพย์สินของผู้อื่นแล้วไม่สามารถติดตามหาผู้เป็นเจ้าสุนัขของเพื่อรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากไม่มีการขึ้นทะเบียนประวัติของสุนัข ปัญหาโรคพิษสุนัขบ้าของสัตว์เนื่องจากไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการได้รับวัคซีน จำนวนและที่ตั้งของสัตว์ ปัญหาสุนัขจรจัดกระทำละเมิดสร้างความเสียหายแก่ประชาชนรัฐจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ประชาชน

³ มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

⁴ พระราชบัญญัติพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

⁵ พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557

⁶ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548

⁷ Dog Control Act 1996

ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายในประเทศไทย พบว่ามีกฎหมายเกี่ยวข้องที่กำหนดให้ขึ้นทะเบียนการเลี้ยงสุนัขมีอยู่ในกฎหมายลำดับรอง เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2550⁸ แต่ข้อบัญญัติและระเบียบดังกล่าวบังคับใช้ได้แต่ในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น และทำการเปรียบเทียบกับกฎหมายในประเทศนิวซีแลนด์ พระราชบัญญัติ Dog Control Act 1996 จึงทำให้ทราบถึงข้อบัญญัติที่ชัดเจนโดยตรากฎหมายขึ้นในระดับพระราชบัญญัติเพื่อเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ได้ทั่วถึงทั้งประเทศ

ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายพระราชบัญญัติการสาธารณสุขนี้ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ได้ทั่วทุกพื้นที่ ผู้เขียนเห็นว่าการจะมีการกำหนดกฎหมายให้มีการขึ้นทะเบียนการเลี้ยงสุนัข โดยบทบัญญัติให้ชัดเจนเพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดแต่ละเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งผู้เลี้ยงสุนัขทุกคนต้องนำสุนัขมาขึ้นทะเบียนเพื่อลดปัญหาช่องว่างทางกฎหมายและเพื่อลดปัญหาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเลี้ยงสุนัข

ประการที่สาม คือปัญหาการไม่ครอบคลุมของกฎหมายในการห้ามเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์ที่เป็นอันตราย ในบทบัญญัติพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25 บัญญัติไว้ว่า ในกรณีใดที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ (2) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใดหรือจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ⁹ ซึ่งจากข้อบัญญัติที่ไม่ครอบคลุมในการห้ามเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์ที่เป็นอันตรายเหล่านี้ จึงทำให้พบปัญหาสุนัขที่นำมาเลี้ยงไว้กัดเจ้าของอยู่บ่อยครั้งและเป็นสายพันธุ์ที่มีความดุร้ายอยู่ในสัญชาตญาณของตัวสุนัข โดยสายพันธุ์ที่ทำร้ายเจ้าของบ่อยที่สุดคือสุนัขสายพันธุ์พิทบูลเทอร์เรียร์ รอทไวเลอร์ เป็นต้น ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายฉบับอื่น โดยเปรียบเทียบกับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ซึ่งมีกำหนดไว้ว่าต้องดูแลและควบคุมเป็นพิเศษเท่านั้นไม่ครอบคลุมถึงข้อห้ามในการเลี้ยง เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายจึงได้เปรียบเทียบกับกฎหมายประเทศนิวซีแลนด์พระราชบัญญัติควบคุมการเลี้ยงสุนัข ค.ศ.1996 (Dog Control Act 1996) และกฎหมายประเทศอังกฤษพระราชบัญญัติสุนัขอันตราย ค.ศ.1991 (Dangerous Dogs Act 1991)¹⁰ ซึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงข้อห้ามในการนำสุนัขสายพันธุ์ที่เป็นอันตรายมาเลี้ยงภายในประเทศอย่างชัดเจนเพื่อให้ประชาชนภายในประเทศเคารพต่อกฎหมายและลดความอันตรายที่เกิดขึ้นจากสุนัขสายพันธุ์ดังกล่าว

ผู้เขียนจึงเห็นควรว่าให้มีการกำหนดกฎหมายให้ครอบคลุมถึงการห้ามเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์เป็นอันตราย ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25 (2) เป็นกฎหมายที่ควบคุมการเลี้ยงสุนัข

⁸ ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2550

⁹ มาตรา 25 (2) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

¹⁰ Dangerous Dogs Act 1991

ในเขตท้องถิ่นทั่วทุกที่ จึงควรที่จะกำหนดกฎหมายให้ครอบคลุมถึงการห้ามเลี้ยงเพื่อให้ประชาชนนั้นเคารพต่อกฎหมายและจะไม่นำสุนัขสายพันธุ์ที่เป็นอันตรายมาเลี้ยงก็จะช่วยลดปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้อีกด้วย

ดังนั้นการเลี้ยงสุนัขในเขตท้องถิ่นนั้น เจ้าสุนัขต้องดำเนินการควบคุมดูแลสุนัขเป็นอย่างดีมิให้สุนัขที่เลี้ยงไว้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินและเจ้าของสุนัขต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการแก้ไขดังนี้

1. มาตรา 29 วรรคแรก เดิมบัญญัติไว้ว่า เพื่อประโยชน์ในการรักษาสุขภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้

ควรยกเลิกมาตรา 29 ของพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เนื่องจากมาตราดังกล่าวเป็นการให้ราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นโดยเป็นดุลยพินิจของราชการส่วนท้องถิ่นเอง และยังเป็นมาตราที่อยู่ในหมวดการควบคุมสัตว์เลี้ยงในเขตท้องถิ่นแต่ไม่มีการกำหนดค่านิยามของคำว่าเจ้าของสุนัขไว้ ซึ่งส่งผลให้ไม่ทราบถึงความเป็นเจ้าของสุนัขและไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะบางท้องถิ่นมีการออกข้อกำหนดบางท้องถิ่นไม่ออกข้อกำหนด ส่งผลให้แก้ไขปัญหามาไม่ได้ผลเท่าที่ควร

โดยขอเสนอแก้ไขใหม่ให้บัญญัติว่า เจ้าของสุนัขหมายความรวมถึงผู้ครอบครองสุนัขหรือผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำ ให้ที่อยู่อาศัยแก่สุนัขรวมถึงผู้ครอบครองสุนัขซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าของสุนัขให้ดูแลสุนัขด้วย

2. มาตรา 29 วรรคสอง เดิมบัญญัติไว้ว่า ว่าการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ในภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

โดยขอเสนอแก้ไขใหม่ให้บัญญัติว่า เจ้าของสุนัขต้องนำสุนัขหรือใบรับรองไปแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อบันทึกรายละเอียดรูปพรรณสัณฐานของสุนัขและรหัสไมโครชิป พร้อมจัดทำบัตรประจำตัวสุนัข

3. มาตรา 25 เดิมบัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณ ใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ (2) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

โดยขอเสนอแก้ไขใหม่ให้บัญญัติ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณ ใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ (2) การเลี้ยงสัตว์ในที่

หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพจึงควรห้ามเลี้ยงสัตว์สายพันธุ์ที่เป็นอันตราย

“สุนัขสายพันธุ์ที่เป็นอันตราย” หมายความว่า สุนัขสายพันธุ์ที่มีความดุร้าย เช่น พิทบูลเทอเรีย บูลเทอเรีย สเตฟฟอร์ดเชอร์บูลเทอเรีย รอทไวเลอร์และฟิลาบราซิลเรียโร เป็นต้น และสุนัขที่มีประวัติทำร้ายหรือพยายามทำร้าย

เอกสารอ้างอิง

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548

ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2550

เอกสารภาษาอังกฤษ

Dog Control Act 1996

Dangerous Dogs Act 1991