

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ที่มีต่อสัตว์จรจัด¹

อนุรักษ์ สวนเรือง²

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งตามหลักการกระจายอำนาจ การปกครอง (Decentralization) อันเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากร งบประมาณ และมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการ ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การวางระบบสาธารณสุข โภค และ สาธารณูปการ การจัดทำบริการและสวัสดิการสังคม ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

สำหรับประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้น โดยมี ลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีความคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ ทั่วไปของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภทได้แก่

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คืออ สภาองค์การบริหาร ส่วน จังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

2) เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแล (โดยแบ่งออกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล)

3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ที่มีต่อสัตว์จรจัด โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ดันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ดันศิริ และรองศาสตราจารย์สุธินี รัตนวราห

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติจังหวัดอุทัยธานี

การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะ หรือ องค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป ความแตกต่างนี้ สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท ได้แก่

4) กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) และผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร

5) เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ในการรักษาความสะอาดและความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

ในปัจจุบันการปศุสัตว์จัดเป็นใหญ่ในประเทศที่เกิดจาก ประชาชนที่เลี้ยงสัตว์ นำสัตว์เลี้ยงของตนไปปล่อยในที่สาธารณะ ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ และสร้างความเสียหายหรือทำร้ายประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบจากปัญหาที่เกิดขึ้น

ปัญหาเรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อสัตว์จัดมีมาอย่างยาวนานเนื่องจากประชาชนในพื้นที่ไม่ได้ควบคุมดูแลสัตว์เลี้ยงของตน เมื่อสัตว์เลี้ยงเพิ่มจำนวนจนไม่สามารถที่จะเลี้ยงได้ก็นำสัตว์เลี้ยงไปปล่อยกลายมาเป็นปัญหาสัตว์จรจัดสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้อื่น แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ โดยการออกข้อบัญญัติเพื่อควบคุมในพื้นที่ของตนแต่ก็ยังมีข้อจำกัดของกฎหมายที่ไม่สามารถดำเนินการได้

เมื่อสัตว์จรจัดสร้างความเสียหายให้กับทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ศาลปกครองได้พิพากษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นผู้ชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการสัตว์จรจัดและเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลความเรียบร้อยในพื้นที่ แม้ว่าจะไม่ได้มีกฎหมายโดยชัดเจนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบค่าเสียหายที่เกิด จากการที่ได้ศึกษาความเป็นมา และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงที่มีต่อสัตว์จรจัดโดยสรุปและข้อเสนอแนะมีดังนี้

จากการศึกษาปัญหาการควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสัตว์ การจัดการและความรับผิดชอบทางละเมิดที่เกิดจากสัตว์จรจัด พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการกักกัน ดูแล และดำเนินการเกี่ยวกับ

สัตว์จรจัดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด กระนั้น ยังขาดกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้หน่วยงานเหล่านี้ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อความเสียหายที่เกิดจากสัตว์จรจัด ซึ่งช่องว่างทางกฎหมายนี้นำไปสู่ความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ เมื่อเกิดข้อพิพาทและการฟ้องร้อง หน่วยงานท้องถิ่นจึงมักถูกศาลวินิจฉัยให้ต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายจากสัตว์จรจัดเพื่อคุ้มครองประชาชนและรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ โดยสรุปได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ เป็นหนึ่งในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีการควบคุม ประกอบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่ไม่ได้กำหนดในเรื่องการขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยง เพียงแต่ให้อำนาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ในภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงเรื่องการขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยงจึงอาจเป็นช่องว่างที่เปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการขึ้นทะเบียนการเลี้ยงสัตว์ เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ที่กล่าวข้างต้น ซึ่งมองว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจทำเป็นปัญหาเรื่องการบังคับใช้เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่มีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ทั้งไม่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมประชากรสัตว์

ประเด็นปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการกับสัตว์จรจัด เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นพบสัตว์ในที่หรือทางสาธารณะ โดยไม่ปรากฏเจ้าของ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกักสัตว์ดังกล่าวไว้เป็นเวลาอย่างน้อยสามสิบวัน เมื่อพ้น กำหนดแล้วยังไม่มีผู้ใดมาแสดงหลักฐานการเป็นเจ้าของเพื่อรับสัตว์คืน ให้สัตว์นั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการกักสัตว์นั้นการจัดสวัสดิภาพสัตว์ คือ การเลี้ยงหรือการดูแลให้สัตว์มีความเป็นอยู่ในสถานะ ที่เหมาะสม มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีที่อยู่ อาหาร และน้ำอย่างเพียงพอ และแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถกักสัตว์ที่ไม่มีเจ้าของได้ แต่กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการตั้งสถานสถานสงเคราะห์สัตว์เพียงแต่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการในตั้งสถานสงเคราะห์สัตว์ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการเอง เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจร้องขอให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการแทนได้

ประเด็นปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบที่เกิดจากสัตว์จรจัด เมื่อประชาชนได้รับความเสียหายจากสัตว์จรจัดในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศาลได้มีคำพิพากษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อค่าเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการกักกันสัตว์ ซึ่งเมื่อศึกษาแล้วพบว่าไม่ได้มีกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายที่เกิดจากสัตว์จรจัดโดยตรง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้ผู้รับผิดชอบต่อค่าเสียหายที่เกิดจากสัตว์นั้นคือผู้เป็นเจ้าของ แต่เนื่องจากสัตว์จร

จัดเป็นสัตว์ที่ไม่มีเจ้าของจึงไม่สามารถจึงไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ใครเป็นผู้รับผิดชอบเมื่อเกิดความเสียหาย ศาลปกครองจึงได้กำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากสัตว์จรจัด ในฐานะที่เป็นผู้ที่ต้องดูแลปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์จรจัด ตลอดจนข้อบกพร่องในกฎหมายและแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อสวัสดิภาพสัตว์และความปลอดภัยของประชาชน พบว่ายังมีประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขทั้งในเชิงนโยบาย กฎหมาย และการปฏิบัติ เพื่อให้สามารถจัดการปัญหาสัตว์จรจัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ข้อเสนอแนะต่อไปนี้จะมุ่งเน้นการสร้างกลไกที่เหมาะสม เพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอุดช่องว่างของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน พร้อมทั้งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนในพื้นที่ โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อขยายขอบเขตและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) แก้ไขกฎหมายให้มีการขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยงอย่างเป็นระบบ กำหนดให้เจ้าของสัตว์ต้องนำสัตว์เลี้ยงมาขึ้นทะเบียน พร้อมทั้งระบุคุณสมบัติที่จำเป็น เช่น การฝังไมโครชิพหรือใช้เทคโนโลยีเพื่อระบุตัวเลี้ยงแต่ละตัว ส่งเสริมให้เกิดฐานข้อมูลสัตว์เลี้ยงระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ

2) บัญญัติหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการทำหมันและควบคุมประชากรสัตว์เพิ่มอำนาจในการจัดตั้งโครงการทำหมันสัตว์เลี้ยง และประสานงานกับกรมปศุสัตว์หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้กลไกงบประมาณสนับสนุนและลดปัญหาการขยายพันธุ์สัตว์เกินควบคุม

3) ออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นในการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ เช่น กำหนดจำนวนสัตว์เลี้ยงสูงสุดต่อครัวเรือน พื้นที่ห้ามเลี้ยงสัตว์บางประเภท หรือมาตรการด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยของประชาชน

4) กำหนดบทลงโทษกรณีการละเมิดกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น ปรับผู้ที่นำสัตว์ไปปล่อยหรือไม่ขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยง รวมถึงเจ้าของที่ละเลยการดูแลสัตว์จนส่งผลกระทบต่อส่วนรวม

5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยบัญญัติให้หน่วยงานท้องถิ่นจัดกิจกรรมให้ความรู้เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์อย่างรับผิดชอบ การป้องกันการทอดทิ้งสัตว์ และบทบาทการแจ้งเหตุกรณีสัตว์หลุดหรือจรจัดเข้ามาในชุมชน

6) กำหนดกลไกการติดตามและประเมินผล สำหรับมาตรการควบคุมสัตว์เลี้ยงและสัตว์จรจัด เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายอย่างต่อเนื่อง และรายงานผลความคืบหน้าต่อสาธารณชนอย่างสม่ำเสมอ

2. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการกับสัตว์จรจัด ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดตั้งสถานสงเคราะห์สำหรับสัตว์จรจัด และกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับมาตรฐานการดูแลสัตว์จรจัด ทั้งด้านสุขภาพ อาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย การป้องกันโรค และการควบคุมจำนวนประชากรสัตว์ เช่น การบังคับให้ทำหมันและฉีดวัคซีน ตลอดจนกำหนดหน้าที่ในการจัดเก็บและปรับปรุงฐานข้อมูลสัตว์จรจัดในพื้นที่เพื่อการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

ควรบัญญัติเพิ่มเติมให้มีการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานรัฐ องค์กรเอกชน และเครือข่ายอาสาสมัครสัตว์ เพื่อร่วมกันดูแลและจัดการสัตว์จรจัดอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งจัดตั้งกองทุนเฉพาะกิจหรือแหล่งงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดูแลสัตว์จรจัด ทั้งในส่วนของการใช้จ่ายด้านอาหาร ขนรักษาโรค การทำหมัน และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ควรออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เพิ่มบทลงโทษต่อผู้ที่ละเมิดหน้าที่ เช่น การนำสัตว์เลี้ยงไปปล่อย การไม่ดูแลสัตว์ให้อยู่ในความรับผิดชอบ หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดอันตรายหรือเสียหายต่อประชาชน รวมถึงการกำหนดมาตรการรองรับกรณีสัตว์จรจัดถูกกระทำผิด เช่น การให้บุคคลหรือองค์กรที่ละเมิดต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อสร้างกลไกควบคุมที่เข้มแข็งและสนับสนุนการจัดการปัญหาสัตว์จรจัดอย่างยั่งยืน

3. ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดที่เกิดจากสัตว์จรจัด ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายที่ระบุหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน กรณีเกิดความเสียหายจากสัตว์จรจัด เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย พร้อมทั้งกำหนดกลไกการชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากสัตว์จรจัด โดยจัดตั้งงบประมาณหรือกองทุนกลางเพื่อรองรับกรณีดังกล่าว

นอกจากนี้ ควรบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการประกันภัยความเสียหายอันเกิดจากสัตว์จรจัดหรือสัตว์เลี้ยง โดยให้เจ้าของสัตว์เลี้ยงต้องมีการทำประกันความเสียหายต่อบุคคลภายนอก และให้หน่วยงานรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมพิจารณามาตรการบังคับใช้ในพื้นที่เสี่ยงหรือมีปัญหาสัตว์จรจัดอย่างต่อเนื่อง

ควรมีการออกมาตรการหรือกฎหมายสนับสนุนการนำสัตว์จรจัดไปดูแลหรือรับเลี้ยง โดยให้สิทธิประโยชน์หรือสิ่งจูงใจแก่บุคคลหรือองค์กรที่รับเลี้ยงสัตว์จรจัด เช่น ลดหย่อนภาษีหรือสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มโอกาสให้สัตว์จรจัดได้รับการดูแลและลดปัญหาจำนวนสัตว์จรจัดในระยะยาว

ข้อเสนอแนะเหล่านี้จะเป็นแนวทางเสริมสร้างระบบการควบคุมและป้องกันปัญหาสัตว์จรจัดอย่างยั่งยืน และช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สุดท้าย ควรบัญญัติให้มีการทบทวนและปรับปรุงกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ โดยกำหนดให้มี คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพของมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ พร้อมทั้งเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะแนวทางพัฒนากฎหมาย เพื่อให้ระบบควบคุมและจัดการสัตว์จรจัดมีความยั่งยืนและเหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลง