

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของประเทศไทย กรณีการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

ศิรินาฏ นวลแก้ว²

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการอย่างอิสระ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่สำคัญในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ตามที่ได้บัญญัติไว้ในตามมาตรา 16 เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้นในท้องถิ่นที่ แต่ปัจจุบันกลับพบว่า ปัญหาที่มีผู้ร้องเรียนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ก็คือปัญหาของสัตว์เลี้ยงที่สร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ผู้อื่น ทั้งเรื่องเสียง กลิ่น และอันตรายจากการเลี้ยงสัตว์เหล่านั้น อีกทั้งยังพบว่าท้องถิ่นหลายแห่งพบจำนวนสัตว์ที่ถูกปล่อยทิ้ง ไม่เลี้ยงดูเป็นจำนวนมาก ซึ่งปัญหาเหล่านี้ก็ย่อมตกไปเป็นภาระหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องบริหารจัดการเพื่อแก้ปัญหา แต่ปัญหายังคงไม่หมดไป แม้ว่าพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จะให้อำนาจ แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ไว้ เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญจากสัตว์ และเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ แต่ยังคงพบว่าด้วยปัจจัยด้านอื่น ๆ ทั้ง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน งบประมาณในการจัดการ รวมถึงสถานที่กักสัตว์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ยังคงเป็นอุปสรรคในปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงทำให้การบังคับใช้ข้อบัญญัตินี้ยังคงเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาเพิ่มเติมถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์

ด้วยวัตถุประสงค์ของการออกข้อบัญญัติ เกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตามความในมาตรา 71 ประกอบพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29 เพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์นั้น

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของประเทศไทย กรณีการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวิศร เลิศธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง และรองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์

²นักศึกษารัษฎาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสงขลา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ทำให้เกิดเป็นประเด็นปัญหา 3 ประการด้วยกัน ประการแรก ปัญหาอันเกิดจากการจัดหาสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับสัตว์ เพื่อกักสัตว์ เนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 30 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกักสัตว์ไว้เป็นเวลาอย่างน้อย 30 วัน หากเจ้าของไม่มารับคืนหรือไม่พบตัวเจ้าของ ประการที่สอง เกิดปัญหาอันเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ เนื่องจากผู้ควบคุมดูแล และกักสัตว์นั้นต้องมีความชำนาญเฉพาะด้าน ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ประกอบกับทั้งบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีจำนวนน้อยและจำกัดในงานที่รับผิดชอบตามตำแหน่งที่ตนรับผิดชอบ และประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการกักสัตว์ไว้ ทั้งค่าอาหารและค่ารักษาในกรณีสัตว์เกิดการเจ็บป่วย จึงส่งผลกระทบต่อประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัญหาทั้ง 3 ประการนี้เกิดจากกฎหมายหรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดมาไม่สอดคล้องและไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ถึงแม้ว่ากฎหมายจะมีบทกำหนดโทษมาช่วยแก้ปัญหาเหล่านี้ให้ลดลง ไม่ให้มีผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิด แต่ปัญหาดังกล่าวนี้ยังไม่หมดไป เพราะการที่กฎหมายกำหนดามีแต่อำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานปฏิบัติ แต่กลับไม่ห้ามงบประมาณสำหรับทรัพยากรบุคคลผู้ปฏิบัติงาน เพราะการแก้ปัญหาต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และต้องเงินทุนในการดำเนินการ จนเป็นเหตุให้การบริหารจัดการไม่เป็นไปอย่างที่ควรจะเป็น การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวจึงยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การบริหารงานที่จะต้องทราบว่าจะงานแบบไหนเหมาะสมกับใคร จึงต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังเพื่อให้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างสมบูรณ์

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดแผนและขั้นตอนในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารจัดการอันเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ เป็นหนึ่งในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้มีการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 โดยที่การควบคุมการเลี้ยงสัตว์นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 (21) ซึ่งจากอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่บัญญัติไว้นี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ ทั้งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 รวมถึงกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557 ทำให้เห็นว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีแบบแผนและขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานที่มีเขตอำนาจและหน้าที่ในการบริหารงานที่เหมือนกัน ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นี้ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลขัดกับวัตถุประสงค์ของ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษและมาตรการบังคับโทษ

เมื่อบุคคลใดฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ หรือแบบแผนการปฏิบัติของสังคม บุคคลนั้นย่อมต้องได้รับการลงโทษ เพื่อเป็นการป้องปรามและป้องกันมิให้มีการเลียนแบบจากบุคคลอื่น และเพื่อไม่ให้ผู้ฝ่าฝืนกลับมากระทำผิดซ้ำ ในกรณีอันเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ก็เช่นกัน หากบุคคลใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็ต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่เนื่องด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์นั้นมีหลายฉบับที่ได้กำหนดโทษไว้ในอัตราโทษขั้นสูงและขั้นต่ำที่แตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 73 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 52 มาตรา 53 และมาตรา 54 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 21 มาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 26 พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 32 และพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 55 จึงทำให้เกิดปัญหาว่า ในกรณีที่มีการกำหนดโทษขั้นสูงไว้ให้จำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับนั้น ในบางพฤติการณ์การกระทำความผิดของบุคคล การกำหนดโทษถึงขนาดจำคุกอาจไม่เหมาะสมก็ได้ ส่วนในกรณีที่มีการกำหนดโทษขั้นต่ำให้เป็นโทษปรับ โดยอัตราค่าปรับถือเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้อาจทำให้เกิดช่องว่างในการเรียกค่าปรับระหว่างบุคคลได้ เนื่องจากไม่มีมาตรฐานเป็นตัวกำกับที่แน่นอนในการปรับทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิดได้ ถึงแม้กฎหมายจะกำหนดโทษไว้อย่างชัดเจน แต่การบังคับใช้ยังคงขาดความเหมาะสม ดังนั้น การลงโทษควรเป็นไปตามหลักความเหมาะสม และได้สัดส่วนกับความผิดนั้น ๆ

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของประเทศไทย กรณีการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์

เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็น

มาตรา 30 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบสัตว์ในที่ หรือทางสาธารณะอันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 29 โดยไม่ปรากฏเจ้าของให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งสำนักงานปศุสัตว์ในพื้นที่โดยเร็วเพื่อดำเนินการกักสัตว์ดังกล่าวไว้เป็นเวลาอย่างน้อยสามสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดแล้วยังไม่มีผู้ใดมาแสดงหลักฐานการเป็นเจ้าของเพื่อรับสัตว์คืนให้สัตว์นั้นตกเป็นของราชการ แต่ถ้าการกักสัตว์ไว้อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สัตว์นั้นหรือสัตว์อื่นหรือต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินสมควร เจ้าพนักงานจะจัดการขายหรือขายทอดตลาดสัตว์นั้นตามควรแก่กรณีก่อนถึงกำหนดเวลาดังกล่าวก็ได้ เงินที่ได้จากการขายหรือขายทอดตลาดเมื่อได้หักค่าใช้จ่ายในการขายหรือขายทอดตลาดและค่าเลี้ยงดูสัตว์แล้วให้เก็บรักษาไว้แทนสัตว์ ซึ่งในกรณี

ที่มีได้มีการขายหรือขายทอดตลาดสัตว์ตามวรรคหนึ่งและเจ้าของสัตว์มาขอรับสัตว์คืนภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งเจ้าของสัตว์ต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการเลี้ยงดูสัตว์ให้แก่ราชการตามจำนวนที่ได้จ่ายจริงด้วย ส่วนในกรณีที่ปรากฏว่าสัตว์ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบนั้นเป็นโรคติดต่ออันอาจเป็นอันตรายต่อประชาชนให้เจ้าพนักงานมีอำนาจทำลายหรือจัดการตามที่เห็นสมควรได้”

ทั้งนี้ การที่กฎหมายกำหนดให้มีแต่อำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานปฏิบัติ แต่กลับไม่ห้ามงบประมาณในเรื่องของทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้และเงินทุนในเรื่องรายจ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการจนเป็นเหตุให้การบริหารจัดการไม่เป็นไปอย่างที่ควร ดังนั้นจึงมีเหตุจำเป็นที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวนี้ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นในปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์จึงต้องใช้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างสำนักงานปศุสัตว์ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมต่อไป

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดแผนและขั้นตอนในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เห็นควรให้

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (21) ให้ (ยกเลิก)

และควรเพิ่ม วรรคสอง ในมาตรา 16

“ให้ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจในการกำกับดูแลในเรื่องการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง”

ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการในการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพและไม่ขัดต่อหลักกฎหมายใด ๆ ระหว่างหน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการในเรื่องการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ในพื้นที่ที่เหมือนกัน กับทั้งเพื่อลดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนนี้ออกไปตามวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้เกิดประสิทธิภาพสืบไป

3. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษและมาตรการบังคับโทษ

ในกรณีที่เกี่ยวกับบทกำหนดโทษอัตราขั้นสูง ให้จำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยพิจารณาจากเหตุร้ายแรงแก่การกระทำความผิด

ส่วนในกรณีที่เกี่ยวกับบทกำหนดโทษในอัตราขั้นต่ำเปรียบเทียบปรับ บุคคลใดได้กระทำความผิดจำต้องนำค่าปรับทุกกระทงความผิดแห่งพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องมารวมกัน

แก้ไขเป็น

ในกรณีที่มิบบทกำหนดโทษอัตราขั้นสูงไว้ให้จำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ ให้ยกเลิกอัตราโทษจำคุก ให้คงไว้เฉพาะโทษเปรียบเทียบปรับ โดยพิจารณาจากพฤติการณ์ความร้ายแรงของผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ

ส่วนในกรณีที่มีบทกำหนดโทษอัตราขั้นต่ำเปรียบเทียบปรับ บุคคลใดได้กระทำความผิดจำต้องนำค่าปรับทุกกระทงความผิดแห่งพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องมารวมกัน ดังนั้น เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ เปรียบเทียบปรับไม่เกิน 50,000 บาท ทั้งนี้ ตามหลักการกำหนดโทษที่ดีจะต้องบังคับใช้อย่างเหมาะสมและไม่เกินสมควรแก่เหตุและกรณี กับทั้งยึดโยงกับหลักการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนได้เป็นอย่างดีและเหมาะสมที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้นการจัดการบริหารจะต้องเป็นรูปแบบของการอมชอมไม่เน้นการลงโทษที่สูงจนเกินไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. แนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2558..
- กัลยาณิธีระวงศ์ภิญโญ และคณะ. “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและจัดสวัสดิภาพสัตว์จากการนำมาแสดง.” รมยสาร 16, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2561).
- ดำรง ลัทธิพิพัฒน์. การพัฒนาการเมืองท้องถิ่น. ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนาประเทศ. พระนคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย, 2508.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.
- เศรษฐพร หนูหนู. “การเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย.” วารสาร มจร.อุบลปริทรรศน์ 2, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2560).
- แสงระวี สวัสดิ์บุตร. “ปัญหาที่เกิดจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.