

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสุนัขจรจัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับกรมปศุสัตว์ กรณีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงาน¹

กฤตพร แก้วนาเส็ง²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสุนัขจรจัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมปศุสัตว์ กรณีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ความเป็นมา หลักการและความสำคัญ แนวคิดและทฤษฎี เกี่ยวกับสิทธิในสุนัขลักษณะที่ดุของรัฐบาล ทำให้ผู้ศึกษาได้เข้าใจถึง ต้นตอของปัญหาสุนัขจรจัดว่าสาเหตุที่มีจำนวนสุนัขจรจัดเพิ่มขึ้นเนื่องจากการขาดการควบคุมโดยกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้รับรองสิทธิด้านสาธารณสุขเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏอยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และในหมวด 5 หน้าที่รัฐ นอกจากนี้ยังได้ศึกษากฎหมายที่ เกี่ยวกับการจัดการสุนัขจรจัด เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงาน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมปศุสัตว์ ในการจัดการกรณีสุนัขจรจัดสร้างความเดือดร้อน ตลอดจนได้ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่าง หน่วยงาน เพื่อไม่ให้เกิดการผลักภาระหน้าที่ให้แก่อัน ปัจจุบันปัญหาสุนัขจรจัดถือเป็นปัญหาดังคมที่ สร้างผลกระทบด้านต่าง ๆ มากมาย ทั้งห้าหอสร้างมลภาวะทางเสียง รังซึมถนนตัดหน้ารถทำให้เกิด อุบัติเหตุ ภัยขยะเรี่ยราด ขยายไม่เป็นที่ เป็นทาง ตลอดจนเป็นพาหะทำให้เกิดโรคระบาดโดยเฉพาะโรคพิษ สุนัขบ้า โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมปศุสัตว์ต่างก็เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการ จัดการตามกฎหมาย แต่กลับมีการผลักภาระหน้าที่ให้กัน ทำให้ปัญหาสุนัขจรจัดไม่ได้รับการแก้ไขอย่าง จริงจัง อีกทั้งประชาชนก็ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐอย่างทั่วถึง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสุนัขจรจัดขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นกับกรมปศุสัตว์ กรณีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงาน ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกัน หลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาการเพิ่มจำนวนของสุนัขจรจัดเนื่องจากขาดการควบคุมจากรัฐ การที่รัฐ ไม่ควบคุมจำนวนสุนัขจรจัด ทำให้มีสุนัขจรจัดเพิ่มมากขึ้นทุกปี ถือว่าเป็นปัญหาด้านสาธารณสุข เพราะ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสุนัขจรจัดขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกับกรมปศุสัตว์ กรณีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงาน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีตร เลิศธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดิ์กิจ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรปริญญาโทสาขาสถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสงขลา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยตรง เนื่องจากอาจก่อให้เกิดพาหะโรคระบาดอย่างโรคพิษสุนัขบ้า และยังจัดว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการรับรองสิทธิด้านสาธารณสุขไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ปรากฏอยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 47 “ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ ” และในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 55 ที่กำหนดให้ “ การดูแลประชาชนทุกคนด้านสุขภาพหรือสาธารณสุขเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ” ดังนั้น บุคคลจึงย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์ และการดูแลประชาชนด้านสุขภาพหรือสาธารณสุขเป็นหน้าที่ของรัฐ เมื่อรัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติคุ้มครองสิทธิด้านสาธารณสุขของประชาชนไว้ และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐด้วย ดังนั้น การที่ไม่มีกฎหมายมาควบคุมจำนวนของสุนัขจรจัดทำให้มีสุนัขจรจัดเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาด้านสาธารณสุข ถือได้ว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ได้มีการบัญญัติคุ้มครองสิทธิไว้ในหมวด 3 และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในหมวด 5

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทาง การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีเป้าหมายคือ ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ โดยมีการจัดตั้งงบประมาณรายจ่าย ตลอดจนการถ่ายโอนบุคลากร เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ จากการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจที่ผ่านมาไม่มีความสมดุลสอดคล้องกัน ระหว่างภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ในส่วนของปัญหาสุนัขจรจัด มีการถ่ายโอนภารกิจแต่ไม่ได้ถ่ายโอนบุคลากรมาให้ ซึ่งภารกิจที่เกี่ยวกับสุนัขจรจัดเป็นเรื่องเฉพาะทาง เนื่องจากการฉีดวัคซีนหรือการทำลายสัตว์ตามกฎหมายจะต้องดำเนินการโดยสัตวแพทย์เท่านั้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างอย่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีขนาดเล็กและมีขีดความสามารถจำกัด เมื่อถ่ายโอนมาแต่ภารกิจแต่ไม่ได้ถ่ายโอนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางมาให้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนบุคลากรที่จะมาแก้ปัญหาสุนัขจรจัดได้อย่างตรงจุด ส่งผลให้มีการผลกระทบหน้าที่ไปให้หน่วยงานอื่นอย่างกรมปศุสัตว์ เพราะมองว่าเป็นหน่วยงานที่มีสัตวแพทย์ ส่วนกรมปศุสัตว์เองถึงแม้ว่าจะมีสัตวแพทย์ แต่ก็กังวลว่าปัญหาที่เกิดจากสุนัขจรจัดถือเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญ จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาการผลกระทบหน้าที่ของหน่วยงานเนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายแบ่งเป็น 2 กรณี คือ เกิดจากกฎหมายมีช่องว่างและเกิดจากกฎหมายขัดกัน

กรณีที่เกิดจากกฎหมายมีช่องว่าง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ส่วนกรมปศุสัตว์มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 แต่ไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าให้หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการ ทำให้เมื่อเกิดปัญหาหรือข้อร้องเรียนขึ้น ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมปศุสัตว์ต่างก็ใช้ข้ออ้างที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานมาเป็นเหตุในการบอกปิดหรือโยนภาระหน้าที่ไปให้หน่วยงานอื่นที่มองว่ามีอำนาจหน้าที่

เช่นเดียวกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะอ้างว่าไม่มีสัตวแพทย์ ส่วนกรมปศุสัตว์ก็จะอ้างว่าเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 30 กำหนดว่า “ หากพบสัตว์ในที่สาธารณะโดยไม่มีเจ้าของ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่กักกันสัตว์ ตลอดจนมีอำนาจทำลายสัตว์ ” และพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มาตรา 9 กำหนดว่า “ หากพบสัตว์ในที่สาธารณะโดยไม่มีเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจับสัตว์กักขัง ตลอดจนมีอำนาจทำลาย ” และมาตรา 15 กำหนดว่า “ ในที่สาธารณะ ถ้าสัตว์มีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทำลายได้ ” จะเห็นว่ากฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการจัดการเฉพาะในที่สาธารณะเท่านั้น แต่ไม่ได้กล่าวถึงกรณีที่สุนัขจรจัดเข้าไปสร้างความเดือดร้อนในที่ดินของเอกชน ดังนั้น เมื่อเกิดข้อร้องเรียนขึ้น ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมปศุสัตว์ต่างก็ใช้ช่องว่างของกฎหมายในการบอกปิดความรับผิดชอบ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าและประชาชนไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐอย่างทันท่วงที

ส่วนกรณีที่เกิดจากกฎหมายขัดกัน ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 กำหนดว่า “ กรณีที่สัตว์อยู่ในสภาพที่ทุกข์ทรมานจากการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บสาหัส และสัตวแพทย์เห็นว่าหากสัตว์มีชีวิตอยู่ต่อไปจะได้รับความทุกข์ทรมานเกินสมควร ให้มีอำนาจสั่งให้ฆ่าสัตว์นั้นได้ ” จะเห็นว่าการฆ่าสัตว์ตามพระราชบัญญัตินี้จะทำได้ก็ต่อเมื่อสัตว์ทุกข์ทรมานจากการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บสาหัส และสัตวแพทย์พิจารณาแล้วเห็นควรให้ทำลายได้ แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนสัตวแพทย์ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่สัตวแพทย์มีการทำลายสัตว์ตามพระราชบัญญัตินี้ ก็อาจมีความผิดตามกฎหมาย เพราะเข้าข่ายเป็นการทารุณกรรมสัตว์ และในพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มาตรา 15 ที่กำหนดว่า “ ในที่สาธารณะ ถ้าสัตว์มีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทำลายได้ ” ดังนั้น หากสุนัขมีไต่อยู่ในที่สาธารณะแต่อยู่ในที่ดินของเอกชน ทั้งสัตวแพทย์ของกรมปศุสัตว์และเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจทำลาย หากมีการทำลายสุนัขในที่ดินของเอกชนโดยที่สุนัขมีไต่ทุกข์ทรมานจากการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บสาหัส เป็นเพียงสุนัขจรจัด ก็อาจเข้าข่ายเป็นการทารุณกรรมสัตว์ซึ่งมีความผิดตามกฎหมาย กรณีที่กฎหมายขัดกันนี้เองทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้มีการผลักภาระไปให้หน่วยงานอื่น เมื่อมีการโยนงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเกิดขึ้น ปัญหาสุนัขจรจัดจึงเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสุนัขจรจัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมปศุสัตว์ กรณีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงาน ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ผู้ศึกษาเห็นว่าสิทธิด้านสาธารณสุขเมื่อได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ภาครัฐควรบัญญัติกฎหมายลำดับรองที่มีรายละเอียดในการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ชัดเจน ฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายก็ต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด สำหรับการแก้ปัญหาเกี่ยวกับสุนัขจรจัดนั้น รัฐควรออกเป็นกฎหมายลำดับรอง เช่น การตราเป็น

พระราชบัญญัติเพื่อควบคุมจำนวนสุนัขจรจัดโดยเฉพาะ ตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน เพื่อให้สิทธิที่รับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญมีความศักดิ์สิทธิ์ และเกิดผลทางปฏิบัติจริง และควรมีการตราพระราชบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการการขึ้นทะเบียนสุนัข เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าของสุนัขที่ไม่สามารถดูแลสุนัขต่อไปได้นำไปปล่อยตามสถานที่ต่างๆ รวมถึงการออกกฎหมายควบคุมผู้ที่เพาะเลี้ยงสัตว์เพื่อการค้าด้วย เนื่องจากเมื่อยายไม่ได้ก็จะนำไปปล่อยกลายเป็นสุนัขเร่ร่อน ซึ่งในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ยังไม่มีมาตราที่มีการควบคุมจำนวนสุนัขที่ชัดเจน เป็นเพียงการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการกักสัตว์และทำลายสัตว์เท่านั้น ดังนั้น การออกกฎหมายเพื่อควบคุมจำนวนจะช่วยแก้ปัญหาที่เป็นต้นตอของปัญหาได้อย่างแท้จริง

2. การจัดการปัญหาสุนัขจรจัด สำหรับผู้ปฏิบัติงานอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวนำหลักในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ บทบาทสำคัญที่ต้องได้รับการสนับสนุนทั้งในเรื่องของการถ่ายโอนอำนาจ อัตราค่าเลี้ยงและงบประมาณ รวมทั้งการถ่ายทอดองค์ความรู้การดำเนินงานที่ถูกต้องลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการในมิติของงานสาธารณสุข เพื่อป้องกันไม่ให้โรคติดต่อจากสัตว์สู่คน โดยมีการดำเนินงานทั้งในสุขภาพคนและสวัสดิภาพสัตว์ควบคู่กันไปด้วย ดังนั้น การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสมดุลสอดคล้องกันระหว่างภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ตลอดจนสามารถตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชนได้ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรเพิ่มกรอบอัตราค่าเลี้ยงของบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางอย่างสัตวแพทย์ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจกับบุคลากรมีความสมดุลสอดคล้องกัน

3. ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนว่าการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดควรจะเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานใด ผู้ศึกษาเห็นว่าภารกิจอำนาจหน้าที่ในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการ เนื่องจากเป็นส่วนราชการที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และมีภารกิจโดยตรงในการให้บริการประชาชนด้านการสาธารณสุข การป้องกันโรค และความปลอดภัยในพื้นที่ โดยให้กรมปศุสัตว์เป็นหน่วยงานที่คอยช่วยเหลือสนับสนุนหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการ นอกจากนี้ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับอำนาจในการกักสัตว์หรือทำลายสัตว์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยบัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในที่ดินของเอกชนด้วย รวมถึงควรกำหนดข้อยกเว้นบางประการในพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 โดยกำหนดให้การทำลายสัตว์ตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือสัตวแพทย์กรณีที่สุนัขมีได้ทุกข์ทรมานจากการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บสาหัส ไม่ถือเป็นการทารุณกรรมสัตว์

เอกสารอ้างอิง

ชูชัย ศุภวงศ์ และคณะ. **สิทธิมนุษยชน : รัฐบาลกับการสาธารณสุขในสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

นราธิป ศรีราม. **แนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณสุขของท้องถิ่น**. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2557.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. **15 ปี การกระจายอำนาจของไทย สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย**. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมการบริหารและธรรมาภิบาลท้องถิ่น, 2558.

นุชนารถ เจริญสุข. **มาตรฐานทางกฎหมายในการควบคุมเลี้ยงสุนัข**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.