

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสุนัข¹

ภานิชา ผลสุखा²

จากการค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสุนัข มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับค่านิยม ความเสียหายอันเกิดจากสัตว์ การทารุณกรรมสุนัข และมาตรการในการลงโทษ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจในรากฐานแห่งความคิดของสังคมที่มักขาดความรับผิดชอบและละเลยในหน้าที่ของตนจนเป็นสาเหตุแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาถึงแนวกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน ที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารของรัฐ การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดบริการสาธารณะที่ต้องจัดให้มีการจัดระเบียบของสุนัขจิ้งจอกให้อยู่ในสถานที่อันเหมาะสมและหลีกเลี่ยงมิให้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณะชนได้รวมทั้งแนวคิดของกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาที่กำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของสุนัขเอาไว้เพื่อเอาผิดแก่เจ้าของสุนัขที่ขาดความรับผิดชอบและปล่อยปละละเลยสุนัขของตนให้ไปก่อความเสียหายแก่ประชาชนและสังคม

แม้ในปัจจุบันมนุษย์ได้นำสุนัขมาเลี้ยงไว้เป็นเพื่อนแก้ความเหงา หรือเพื่อความเพลิดเพลิน แต่ก็ยังมีปัญหาที่ว่า ในแต่ละสังคมนั้นได้มีการเลี้ยงสุนัขในสภาพและสถานะที่แตกต่างกันออกไป เช่น ในประเทศไทย ส่วนใหญ่มักจะเลี้ยงสุนัขแบบปล่อยให้ใช้ชีวิตอยู่ตามบริเวณรอบๆพื้นที่บ้าน เมื่อถึงเวลาให้อาหารเพียงแค่นั้น จนเกิดปัญหาที่ว่าเมื่อสุนัขที่ตนเลี้ยงไปก่อความเสียหายให้กับบุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นเช่นนี้ ผลก็คือเจ้าของสุนัขต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหาย ดังนั้นจึงเกิดคำถามว่าหากเป็นกรณีที่ เจ้าของสุนัขนั้นเป็นเจ้าของสุนัขแบบอำพราง กล่าวคือ เจ้าของสัตว์ที่เลี้ยงแบบปล่อย แต่เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ก็กล่าวอ้างว่าตนเป็นเพียงผู้ให้อาหารสุนัขจรจัดประจำด้วยความเมตตาเพียงเท่านั้น เพื่อที่จะให้ตนนั้นพ้นความรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากสุนัขนั้น ตามคำพิพากษาที่ อ.764/2556 ของศาลปกครองสูงสุดที่พิพากษาให้เพิกถอนข้อบัญญัติ ฯ ข้อ 5 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 เฉพาะที่ให้ ความหมาย “เจ้าของสุนัข” ว่า ผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำด้วย” นั้นหมายความว่า ผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำก็ไม่ถือว่าเป็นเจ้าของ ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เช่นนี้ หากว่าผู้ให้อาหารสุนัขจรจัดนั้นมิใช่เจ้าของสุนัขจริงก็ย่อมถือว่าชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่หากเป็นกรณีที่ เป็นเจ้าของอำพรางนั้นย่อมไม่ครอบคลุมถึงเจ้าของที่อำพรางว่าตนเป็นเพียงผู้ให้อาหารสุนัขจรจัดด้วย

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสุนัข โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และ รองศาสตราจารย์สุรินทร์ นวราช

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต(ภาคพิเศษ) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการค้นคว้าประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทำให้เห็นได้ว่า ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสุนัข ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการตีความคำว่า “สุนัขมีเจ้าของ” แม้ว่าในประเทศไทยได้มีบทบัญญัติกฎหมายที่ให้คำนิยามเกี่ยวกับเจ้าของสัตว์หรือเจ้าของสุนัข ไว้หลายบทบัญญัติ อาทิเช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ.2535 หรือในประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายอาญา แต่ก็ยังมิได้มีบทบัญญัติในกฎหมายใดที่ได้ให้คำนิยามครอบคลุมถึงเจ้าของสัตว์อำพราง กล่าวคือเจ้าของสุนัขที่มีการอำพรางตนว่าตนไม่ใช่เจ้าของสัตว์แต่เป็นเพียงผู้ให้อาหารสัตว์ด้วยความเมตตาเท่านั้นจึงทำให้นुकคลอาจอาศัยช่องว่างเพื่อหลีกเลี่ยงในความรับผิดชอบอันเกิดจากสุนัขได้

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดจากสุนัข ในกฎหมายไทยยังมีปัญหาเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดจากสุนัข ในกรณีที่เจ้าของสุนัขหรือผู้ครอบสุนัข จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ที่เกิดจากสุนัข ซึ่งได้วางหลักไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 433 ว่า “ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะสัตว์ ท่านว่าเจ้าของสัตว์หรือนุคคลผู้รับเลี้ยงรักษาไว้แทนเจ้าของจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ฝ่ายที่ต้องเสียหายเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดแต่สัตว์นั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังอันสมควรแก่การเลี้ยงการรักษาตามชนิดและนิสัยของสัตว์ หรือตามพฤติการณ์อย่างอื่น หรือพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นย่อมจะต้องเกิดมีขึ้นทั้งที่ได้ใช้ความระมัดระวังถึงเพียงนั้น” ที่ศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดจากสุนัข โดยบางครั้งในกรณีที่ความเสียหายอันไม่อาจคิดเป็นจำนวนเงินได้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายก็อาจไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการทารุณกรรมสุนัข เมื่อเกิดปัญหาอันเกิดจากการทารุณกรรมสุนัขขึ้น ประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557 ออกมาเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของสัตว์โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวออกมาและได้กำหนดให้มีกฎหมายลำดับรองออกมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา โดยได้มีกฎหมายลำดับรองออกมาทั้งสิ้น 5 ฉบับได้แก่

- 1) ประกาศกรมปศุสัตว์ เรื่องการแต่งตั้งนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557
- 2) ประกาศปศุสัตว์เรื่อง วิธีการและเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนองค์กรจัดสวัสดิภาพสัตว์และสถานสงเคราะห์สัตว์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557
- 3) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557
- 4) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง แบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557

5) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป้องกันการค้ามนุษย์และจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.2557

ซึ่งจะสังเกตได้ว่า กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งและกำหนดตัวบุคคลผู้รักษากฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น แต่ยังไม่มีกฎหมายลำดับรองที่เป็นบทสำคัญที่สุดซึ่งได้แก่ประกาศรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดให้เจ้าของสัตว์ต้องจัดสวัสดิภาพสัตว์ของตน จึงทำให้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมไปถึงในส่วนที่กำหนดถึงการจัดสวัสดิภาพของสุนัข เนื่องจากตัวพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนั้นกล่าวเน้นย้ำในแง่ของการทารุณกรรมสัตว์เพียงเท่านั้นแต่ยังขาดแง่มุมของการจัดสวัสดิภาพสัตว์อยู่

ประเด็นปัญหาที่สี่ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการในการลงโทษ ในปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษเจ้าของสุนัขที่มีการปล่อยให้นัขของตนทำอันตรายต่อสาธารณะชน โดยอาจมีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับร่างกาย ชีวิต ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งในประมวลกฎหมายแพ่งได้กำหนดให้การเรียกร้องค่าเสียหายต้องอาศัยการนำสืบของสาธารณะชนในการพิสูจน์ความเสียหายที่ตนได้รับ และในกรณีที่ความเสียหายอาจรุนแรงถึงชีวิตหรือสูญเสียอวัยวะที่ไม่อาจทดแทนได้ ความเสียหายดังกล่าวนี้จะรวมถึงความเสียหายที่เจ้าของสุนัขต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 433 หรือไม่ เนื่องจากตามมาตรา 438 ได้วางหลักไว้ว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้นให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์ และความร้ายแรงแห่งละเมิด อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคา ทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความสะดวกอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย” การชดเชยในกรณีดังกล่าวย่อมพึงกระทำได้เนื่องจากเป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ แม้ว่าศาลจะมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดแต่ก็อาจกำหนดให้ไม่เท่าเทียมกัน หรือในบางกรณีศาลก็ไม่กำหนดจำนวนค่าเสียหายในชีวิตและร่างกาย จึงอาจทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการชดเชยเยียวยา อีกทั้งในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 377 ที่กำหนดว่า “ผู้ใดควบคุมสัตว์หรือสัตว์ร้ายปล่อยปลະละเลยให้สัตว์นั้นเที่ยวไปโดยลำพัง ในประการที่อาจทำอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” จะพบว่าในส่วนของความผิดของเจ้าของสุนัขต่อสาธารณะชนตามความรับผิดทางอาญานั้นเป็นไปตามมาตรา 377 กล่าวคือ บุคคลผู้เป็นเจ้าของสุนัข จะต้องรับผิดชอบเมื่อสุนัขในความดูแลของตนนั้นเป็นสัตว์ดุหรือสัตว์ร้ายเท่านั้นถึงจะมีความผิดและรับผิดชอบ แต่หากเป็นสุนัขที่มีลักษณะเป็นมิตรกับมนุษย์แต่ในบางครั้งสุนัขที่เป็นมิตรกับมนุษย์กลับมีความดุร้ายในชั่วขณะหนึ่งจะถือว่าสุนัขนั้นเป็นสัตว์ดุหรือสัตว์ร้ายหรือไม่ เช่นนี้จึงเป็นภาระของสาธารณะชนที่จะต้องนำสืบว่าสุนัขนั้นเป็นสัตว์ดุหรือสัตว์ร้ายหรือเป็นเพียงสัตว์เลี้ยงธรรมดา ทั้งในกรณีที่เจ้าของสุนัขพยายามหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบอันเกิดเกี่ยวกับสุนัขของตน โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายจากกรณีการเพิกถอนคำว่า “ผู้ให้อาหารสัตว์เป็นประจำ” ข้อบัญญัติการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ออกจากนิยามคำว่า “เจ้าของสัตว์” จึงเป็นเหตุให้บทบัญญัตินิยามคำว่าเจ้าของสัตว์ ไม่

ครอบคลุมถึงตัวเจ้าของสัตว์แบบอำพราง และยังเป็นหน้าที่ของสาธารณะชนที่จะต้องเป็นผู้พิสูจน์ให้ได้ว่าเจ้าของสุนัขนั้นเป็นเจ้าของแบบอำพรางหรือเป็นเพียงผู้ให้อาหารสุนัขด้วยความเมตตาเพียงเท่านั้น

จากการค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสุนัขผู้ค้นคว้าพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการตีความคำว่า “สุนัขมีเจ้าของ”

ควรจะมีบทบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมเข้ามาเพื่อบัญญัตินิยามคำว่าเจ้าของสัตว์อำพรางเพิ่มเข้าไปในความหมายของคำว่าเจ้าของสัตว์ให้ชัดเจน ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข ในข้อ 5 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการระบุรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากสุนัข และให้กำหนดอัตราโทษที่สูงขึ้นจากเดิมในความเสียหายอันเกิดจากสัตว์ของเจ้าของสุนัขแบบอำพราง

2. ปัญหาเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดจากสุนัข

ควรจะมีหลักเกณฑ์ของศาลที่ชัดเจนและอธิบายได้เนื่องจาก ความเสียหายที่ไม่เป็นตัวเงินสามารถประมาณการทางคณิตศาสตร์ได้ และจะทำให้ศาลมีเครื่องมือช่วยประกอบการในการใช้ดุลพินิจกำหนดค่าสินไหมทดแทนมากขึ้น เพื่อลดข้อบกพร่องจากการใช้กระบวนการคิดไตร่ตรองข้อมูลอันมีความซับซ้อนได้ดียิ่งขึ้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับการทารุณกรรมสุนัข

ควรจะมีการออกกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพของสุนัขเพื่อให้เจ้าของสุนัขหรือเจ้าของสัตว์ทำการจัดสวัสดิภาพให้แก่สัตว์ของตนเพื่อใช้ในการควบคุมกำกับดูแลเกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพของสุนัขให้เรียบร้อย

4. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการในการลงโทษ

4.1 ความรับผิดในทางแพ่ง

ควรจะมีการกำหนดความรับผิดในทางแพ่งเพื่อให้เจ้าของสุนัขมีหน้าที่รับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าวเต็มจำนวนของการบาดเจ็บที่เกิดขึ้นและค่าเสียหายอื่นๆที่ผู้เสียหายได้รับจากการกระทำของสุนัข

4.2 ความรับผิดทางอาญา

ควรจะมีการกำหนดความรับผิดของบุคคลผู้เป็นเจ้าของสุนัข ว่าบุคคลใดไม่ควบคุมสุนัขที่อยู่ในความดูแลของตนและสุนัขนั้นได้ทำอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคลอื่น บุคคลผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท และควรมีการเพิ่มโทษอันเกี่ยวกับเจ้าของสัตว์แบบอำพรางให้มีความรับผิดที่สูงขึ้นจากเดิม

เอกสารอ้างอิง

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. คำบรรยายประกอบวิชากฎหมาย อาญาชั้นสูง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538.

เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษา
กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2549.

คัมภีร์ แก้วเจริญ. “ค่าเสียหายในคดีละเมิด.” วารสารกฎหมาย 7, 3 (2526): 36.

จิตติ ตังศภักย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตราว่าด้วยการงานนอกจ้าง ลามิคว
ได้ ละเมิด (มาตรา 395-452). กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, 2555.

ชันวรัตน์ โรจนโรวรรณ. “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการทารุณสัตว์.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร
มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

พนา กันธา. “หมา: ประวัติศาสตร์ว่าด้วยสัตว์เลี้ยงที่ไม่ใช่แค่การเลี้ยงสัตว์.” วารสารประวัติศาสตร์.
(สิงหาคม 2560 - กรกฎาคม 2561): 172-179.

สิทธิชัย คลังมณี. “ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกัน การทารุณกรรมสัตว์และการจัดหลักสวัสดิ
ภาพสัตว์ พ.ศ.2557.” การศึกษาอิสระหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัย
รามคำแหง, 2558.