

ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัด

โดยการการณขมาตของประเทศไทย¹

ธีรวิทย์ เกิดแสง²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัด โดยการการณขมาตของประเทศไทย ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับสุนัขจรจัดหรือสุนัขที่ถูกปล่อย ละทิ้ง หรือไม่มีเจ้าของนั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและคงอยู่กับสังคมไทยมาช้านาน ที่จะพบเห็นสุนัขจรจัดบริเวณหน้าร้านสะดวกซื้อ โรงเรียน สถานที่ราชการ วัด สวนสาธารณะ หรือเขตชุมชน เนื่องจากประเทศไทยไม่มีมาตรการในการจัดการกับปัญหาสุนัขจรจัดที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติทั้งในด้านสาธารณสุข ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่มีแนวคิดที่สัตว์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความรู้สึกและเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิ่งแวดล้อม จึงควรได้รับการคุ้มครองมิให้ถูกระทำการทารุณกรรม แต่ในกรณีของการแก้ปัญหาที่เกิดจากสุนัขจรจัดนั้นพระราชบัญญัติดังกล่าว มิได้มีบทบัญญัติใดที่นำมาใช้เพื่อแก้ไขหรือควบคุมปัญหาที่เกิดจากสุนัขจรจัดได้ นอกจากนี้พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ยังได้มีการบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นการทารุณกรรมสัตว์โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จึงทำให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากสุนัขจรจัดโดยการการณขมาตนั้นไม่สามารถกระทำได้ ส่งผลให้ปัญหาจากสุนัขจรจัดนั้นมีเพิ่มมากขึ้นในสังคมปัจจุบัน

จากการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ จึงทำให้ผู้ศึกษาพบว่า ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัด โดยการการณขมาตของประเทศไทย พบว่ามีปัญหา ดังนี้

ปัญหาประการแรก พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นการทารุณกรรมสัตว์โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัด โดยการการณขมาตของประเทศไทย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พัชรดา เอื้อวรรณกิจ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จึงทำให้การแก้ไขปัญหที่เกิดจากสุนัขจรจัดโดยการการุณยฆาตนั้นไม่สามารถกระทำได้ ส่งผลให้ปัญหาจากสุนัขจรจัดนั้นมีเพิ่มมากขึ้นในสังคมปัจจุบัน ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติถึงข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่ถือว่าเป็นการทารุณกรรมสัตว์ไว้ แต่การการุณยฆาตสุนัขจรจัดที่มีเป็นจำนวนมากเพื่อแก้ปัญหการจัดการสุนัขจรจัดก็ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในข้อยกเว้นแต่อย่างใด ทำให้การการุณยฆาตสุนัขจรจัดเป็นการทารุณกรรมสัตว์โดยไม่มีเหตุอันสมควรและเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ทำให้เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจับสุนัขจรจัดเข้าสู่ศูนย์พักพิงเพื่อหาเจ้าของใหม่ภายในระยะเวลาที่กำหนดก่อนดำเนินการการุณยฆาตไม่สามารถกระทำได้ ส่งผลให้ศูนย์พักพิงหรือสถานสงเคราะห์สุนัขจรจัดต้องให้การเลี้ยงดูสุนัขจรจัดไปจนกว่าสุนัขนั้นจะตายตามธรรมชาติ ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรทางการเงินและทรัพยากรบุคคลในการดูแลสุนัขจรจัดเป็นจำนวนมาก และไม่อาจแก้ปัญหามานุษยชาติได้อย่างยั่งยืน จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สามารถทำการการุณยฆาตตามกฎหมายได้

ปัญหาประการที่สอง พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 23 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้เจ้าของสัตว์ปล่อย ละทิ้ง หรือกระทำการใดๆ ให้สัตว์พ้นจากการดูแลของตนโดยไม่มีเหตุอันสมควร” ซึ่งเป็นการบัญญัติไว้กว้างๆ เท่านั้น กล่าวคือ บทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติเพียงห้ามมิให้ปล่อย ให้สัตว์พ้นจากการดูแล แต่ไม่ได้มีการบัญญัติถึงหน้าที่ของเจ้าของสุนัขในการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับสุนัข เช่น หน้าที่ในการนำสุนัขไปฝังชิพขึ้นทะเบียนสุนัขเพื่อระบุถึงสถานที่เลี้ยงและผู้เป็นเจ้าของ หน้าที่ในการทำหมันเพื่อควบคุมการแพร่พันธุ์ของสุนัข หน้าที่ในการเสียค่าธรรมเนียมการเลี้ยงสุนัข เป็นต้น ซึ่งยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ มิได้มีการกำหนดหน้าที่ของเจ้าของสุนัขให้ต้องปฏิบัติอย่างไรต่อไป และหากไม่ปฏิบัติจะต้องรับโทษอย่างไร ส่งผลให้เมื่อมีการปล่อยปละละเลยหรือนำสุนัขมาปล่อยในที่สาธารณะแล้วก็ไม่สามารถระบุได้ว่าผู้ใดเป็นเจ้าของสุนัขดังกล่าวและเป็นการยากที่จะตามหาผู้เป็นเจ้าของสุนัขและไม่อาจนำเงินค่าตอบแทนบุคคลผู้เป็นเจ้าของสุนัขได้ ทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ยังไม่มีความครอบคลุมและชัดเจนอย่างเพียงพอ

นอกจากนี้ ในกรณีของสถานประกอบการหรือผู้ประกอบการเพาะพันธุ์สุนัขเพื่อจำหน่ายที่ในปัจจุบันได้มีการเพาะพันธุ์สุนัขจำหน่ายเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดที่เพิ่มมากขึ้น แต่หากผู้ประกอบการเพาะพันธุ์สุนัขไม่สามารถจำหน่ายสุนัขได้ภายใน 3 เดือน ผู้ประกอบการดังกล่าวอาจต้องมีต้นทุนที่เพิ่มสูงมากขึ้น เนื่องจาก ต้องมีการฉีดวัคซีนให้แก่ลูกสุนัข และค่าอาหารรวมไปถึงค่าเลี้ยงดูอื่นๆ ที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้อาจมีการ

นำสุนัขไปปล่อยทิ้งตามสถานที่สาธารณะต่างๆ ได้ ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ก็มีได้มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมไปถึงผู้ประกอบการหรือสถานประกอบการเพาะเลี้ยงสุนัขเพื่อจำหน่าย และมีได้มีบทบัญญัติใดเพื่อควบคุมและกำหนดหน้าที่ของเจ้าของผู้ประกอบการเพาะพันธุ์สุนัขเพื่อจำหน่ายให้เป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้สุนัขจรจัดมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งในปัจจุบันก็ยังมิได้มีการมีกฎหมายฉบับใดที่ใช้บังคับกับกรณีของสถานประกอบการเพาะพันธุ์และจำหน่ายสุนัขเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด ทำให้การแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ

ปัญหาประการที่สาม พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งแม้มาตรา 3 จะได้มีการบัญญัติให้มี “องค์กรจัดสวัสดิภาพสัตว์” หมายความว่า คณะบุคคลหรือนิติบุคคล ซึ่งขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรจัดสวัสดิภาพสัตว์ตามพระราชบัญญัตินี้ และ “สถานสงเคราะห์สัตว์” หมายความว่า สถานที่สำหรับใช้เลี้ยงสัตว์ หรือสถานที่สำหรับใช้ในการให้ความช่วยเหลือหรืออภิบาลสัตว์ที่ถูกทอดทิ้ง สัตว์ที่ไม่มีเจ้าของ หรือสัตว์ที่ถูกกระทำการทารุณกรรม และแม้จะมีคำพิพากษาศาลปกครองที่ อ.1751/2559 ได้พิพากษาว่าเป็นหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลหรือกรมปศุสัตว์ที่จะต้องรับผิดชอบในการจัดการดูแลสุนัขจรจัดก็ตาม แต่ในส่วนของการสถานรับเลี้ยงเพื่อรวบรวมสุนัขจรจัด โดยจัดหาเจ้าของใหม่ที่จะเป็นผู้รับเลี้ยงภายในกำหนดระยะเวลาก่อนที่จะมีการทำการ усыновление นั้น พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ก็มีได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการรวมถึงให้อำนาจแก่หน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวให้การ усыновление สุนัขจรจัดได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้การดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดนั้นยังไม่สามารถกระทำได้อย่างเป็นรูปธรรม

จากที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัด โดยการการ усыновление ของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ผู้ศึกษาพบว่า ข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการห้ามมิให้มีการทารุณกรรมสัตว์โดยไม่มีเหตุอันสมควร

ปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 21 โดยบัญญัติเพิ่มเติมว่า “...(12) การการ усыновление สุนัขจรจัดสามารถกระทำได้

หากเป็นไปได้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาหรือเพื่อลดจำนวนสุนัขจรจัดในที่สาธารณะ...” และบัญญัติเพิ่มเติม มาตรา 3 ว่า ““การการุณยฆาต” หมายความว่า วิธีการที่ทำให้สัตว์ถึงแก่ความตายโดยที่ปราศจากความเจ็บปวดทรมานหรือทำให้เจ็บปวดทรมานน้อยที่สุด เพื่อมิให้สัตว์ต้องทรมานก่อนตาย” เพื่อให้การแก้ปัญหาสุนัขจรจัดในประเทศเป็นไปอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพต่อไป

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่ของเจ้าของสุนัขตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557

ปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 23 โดยเพิ่มเติมว่า “เจ้าของสัตว์ที่มีความประสงค์จะเลี้ยงสัตว์หรือผู้ประกอบการเพาะพันธุ์สัตว์เพื่อจำหน่ายมีหน้าที่ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) นำสัตว์เลี้ยงของตนไปขึ้นทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อดำเนินการฝังไมโครชิพหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อระบุความเป็นเจ้าของ ถิ่นที่อยู่ของสัตว์เลี้ยง

(2) เจ้าของสัตว์เลี้ยงและผู้ประกอบการเพาะพันธุ์สัตว์เพื่อจำหน่ายมีหน้าที่ในการเสียภาษีสัตว์เลี้ยงให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(3) เจ้าของสัตว์เลี้ยงและผู้ประกอบการเพาะพันธุ์สัตว์เพื่อจำหน่ายต้องนำสัตว์เลี้ยงของตนไปฉีดวัคซีนโรคที่มีสัตว์เป็นพาหะและอาจนำมาสู่บุคคลได้

(4) เจ้าของสัตว์เลี้ยงที่มีได้ประกอบกิจการเพาะและขยายพันธุ์สัตว์เพื่อจำหน่ายต้องคุมกำเนิดสัตว์เลี้ยงของตน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ การอนุญาตเช่นนั้นให้เป็นไปตามกฎกระทรวง

(5) เจ้าของสัตว์เลี้ยงและผู้ประกอบการเพาะพันธุ์สัตว์เพื่อจำหน่ายมีหน้าที่ในการเก็บสิ่งปฏิกูลอันเกิดจากสัตว์เลี้ยงในที่สาธารณะ

(6) หากเจ้าของสัตว์ไม่ประสงค์ที่จะเลี้ยงสัตว์เลี้ยงของตนต่อไปให้แจ้งและมอบสัตว์เลี้ยงของตนให้แก่บุคคลอื่นในกรณีที่มีบุคคลอื่นมีความประสงค์จะรับมอบกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยงเช่นนั้นไปดูแลต่อไป หากไม่มีบุคคลเช่นนั้นให้เจ้าของสัตว์เลี้ยงนำสัตว์เลี้ยงส่งมอบให้แก่สถานสงเคราะห์สัตว์ต่อไป

นอกจากที่ได้บัญญัติตามวรรคก่อนแล้วผู้ประกอบการเพาะพันธุ์สัตว์เพื่อจำหน่ายต้องยื่นคำขออนุญาตประกอบการต่อเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการเพาะพันธุ์สัตว์เพื่อจำหน่ายมีหน้าที่ต้องแจ้งจำนวนสัตว์ที่เพาะพันธุ์หรือขยายพันธุ์ได้ต่อเจ้าหน้าที่ทุกครั้งที่มีการเพาะพันธุ์หรือขยายพันธุ์ได้”

3. ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานในการจัดสวัสดิภาพของสุนัขตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557

ปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 14 วรรคสอง โดยบัญญัติเพิ่มเติมว่า “องค์กรจัดสวัสดิภาพสัตว์และสถานสงเคราะห์สัตว์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำกับดูแลและกำหนดกฎ ระเบียบ หรือนโยบายในการแก้ปัญหาสุนัขและเนวจรจัด

(2) อภิบาลสัตว์ที่ถูกทอดทิ้งและดำเนินการประกาศหาเจ้าของใหม่ภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวง

(3) จับ หรือควบคุมสัตว์ที่ถูกทอดทิ้งหรือสัตว์จรจัดเพื่อคุมกำเนิด

(4) การอนุญาตสัตว์ตาม (2) เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว”

แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 และได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ปัญหาสุนัขจรจัด แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้มีเจตนารมณ์ในการแก้ปัญหาสุนัขจรจัด แต่มีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองสัตว์จากการถูกทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพของสัตว์ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเพื่อแก้ปัญหาสุนัขจรจัดยังไม่มีครอบคลุมและยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น ในการแก้ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดโดยการการอนุญาตของประเทศไทย จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้มีความครอบคลุมและบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. **คู่มือแนวทางการบริหารจัดการสถานสงเคราะห์สัตว์.**

กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562.

พนมพร แสงประเสริฐ. “ปัญหาการทอดทิ้งสัตว์ในสังคมไทยกับแนวคิดประโยชน์นิยม.” **วารสารสถาบันวิจัย**

พิมลธรรม. ปีที่ 7. ฉบับที่ 2. (กรกฎาคม-ธันวาคม) 2563: 178.

อวิการ์ตน์ นิยมไทย. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัด ตอนที่ 1 แนวคิดและมาตรการ

แก้ไขปัญหามสุนัขจรจัดในต่างประเทศ.” **จูลนิติ.** พฤศจิกายน - ธันวาคม 2565: 47.

“มาตรการในการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์ตามกฎหมายไทย.” **จูลนิติ.** (มกราคม-กุมภาพันธ์) 2562:

162-163.

ปริญญวัน ชมเสวก. **แนวทางการแก้ไขปัญหาร้องเรียนเกี่ยวกับสุนัขจรจัด : ศึกษากรณีที่มีการร้องเรียนต่อ**

ผู้ตรวจการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

สุพรรณิการ์ กิ่งทอง. “มาตรการป้องกันและปราบปรามการทารุณกรรมสัตว์ ศึกษากรณีการค้าสุนัขข้ามชาติ.”

วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยนเรศวร. ปีที่ 8. ฉบับที่ 1. (พฤษภาคม) 2558: หน้า 34.