

แนวทางในการปฏิบัติ... กับ “สุนัขจรจัด” ที่กักไว้ !!

นายวัฒนา ขวัญสุด พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง



เหตุเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี

มูลเหตุของข้อพิพาทเกิดจาก... ผู้ฟ้องคดีและกลุ่มผู้เลี้ยงสุนัขจรจัดได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กองสัตว์แพทย์สาธารณสุข สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร และหัวหน้าศูนย์ควบคุมสุนัขจรจัด ป. ดำเนินการจับสุนัขจรจัดตามสถานที่ต่าง ๆ โดยไม่มีการแจ้งปิดประกาศหรือสอบถามก่อนว่าสุนัขที่จะจับเป็นสุนัขจรจัดหรือเป็นสุนัขที่มีเจ้าของหรือไม่ ทำให้มีการจับสุนัขซึ่งไม่ได้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ และมีสุนัขบ้านบางส่วน รวมถึงสุนัขจรจัดที่ทำหมันและฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าแล้วไปด้วย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีและเจ้าของสุนัขรายอื่นต้องเสียค่าใช้จ่ายในการติดต่อขอรับสุนัขกลับคืน ซึ่งเมื่อนำสุนัขกลับมาแล้วก็ต้องพาไปโรงพยาบาลสัตว์เพื่อรักษา เพราะสุนัขติดโรค ขาดอาหาร และอ่อนแอ เนื่องจากสภาพคอกกักขังของศูนย์ควบคุมสุนัขจรจัด ป. ไม่มีหลังคากันแดด กันฝน สกปรก อาหารไม่มีโภชนาการใส่ รวมทั้งไม่ได้มีการแยกขังระหว่างสุนัขปกติกับสุนัขป่วย และไม่มีการดูแลรักษาสุนัขที่ป่วย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้กรุงเทพมหานครปิดประกาศหรือแจ้งก่อนเข้าจับสุนัขลวงหน้าเพื่อการคัดกรองสุนัข และให้ปรับปรุงศูนย์ควบคุมสุนัขจรจัด ป. ให้มีมาตรฐานและมีความเหมาะสม



ความเป็นธรรม... จากคำพิพากษาศาลปกครอง

ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา : การดำเนินการจับและกักสุนัขของกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ?

ข้อกฎหมายที่สำคัญ : พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29 บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่น หรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น กำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้ **วรรคสอง** บัญญัติว่า การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ **มาตรา 30 วรรคหนึ่ง** บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบสัตว์ในที่หรือทางสาธารณะอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 29 โดยไม่ปรากฏเจ้าของ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกักสัตว์ดังกล่าวไว้เป็นเวลาอย่างน้อยสามสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดแล้วยังไม่มีผู้ใดมาแสดงหลักฐานการเป็นเจ้าของเพื่อรับสัตว์คืน ให้สัตว์นั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น... **ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548** ข้อ 5 กำหนดว่า ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้ เจ้าของสุนัข หมายความว่ารวมถึง ผู้ครอบครองสุนัข หรือผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำด้วย ข้อ 7 กำหนดว่า ให้กรุงเทพมหานคร เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข ข้อ 8 กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยสุนัขในที่หรือทางสาธารณะ หรือในที่อื่นใดในเขตกรุงเทพมหานครโดยเด็ดขาด ข้อ 16 กำหนดว่า ในการเลี้ยงสุนัข เจ้าของสุนัข ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ดังนี้ (1) จัดสถานที่เลี้ยงสัตว์ตามความเหมาะสมของสุนัข โดยมีขนาดเพียงพอแก่การดำรงชีวิตของสุนัข มีแสงสว่างและการระบายอากาศที่เพียงพอ มีระบบการระบายน้ำและกำจัดสิ่งปฏิกูลให้ถูกสุขลักษณะ (2) ควบคุมสุนัขมิให้ออกนอกสถานที่เลี้ยงโดยปราศจากการควบคุม (3) ควบคุม

ดูแลสุนัขมิให้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ เช่น ก่อให้เกิดเสียงดังติดต่อกันเป็นระยะเวลาานาน ๆ เป็นต้น (4) รักษาสถานที่เลี้ยงสุนัขให้สะอาดอยู่เสมอ จัดเก็บสิ่งปฏิกูลให้ถูกสุขลักษณะเป็นประจำ ไม่ปล่อยให้เป็นที่สะสมหมักหมมจนเกิดกลิ่นเหม็นรบกวนผู้ที่อยู่บริเวณใกล้เคียง ... (7) จัดให้มีการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคในสุนัข เพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสุนัขมาสู่คน ... **ข้อ 22** กำหนดว่า ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบสุนัขในที่หรือทางสาธารณะ ในเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข อันเป็นการฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยไม่ปรากฏเจ้าของ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่กักสัตว์ดังกล่าวไว้ และให้ดำเนินการตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข ซึ่งห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยสุนัขในที่หรือทางสาธารณะ หรือในที่อื่นใดในเขตกรุงเทพมหานครโดยเด็ดขาด และมีอำนาจที่จะกักสุนัขที่พบในที่หรือทางสาธารณะหรือในเขตควบคุมโดยไม่ปรากฏเจ้าของสุนัข และดำเนินการตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 คือ ดำเนินการกักสัตว์ดังกล่าวไว้เป็นเวลาอย่างน้อย 30 วัน แต่หากพ้นกำหนดแล้วยังไม่มีผู้ใดมาแสดงหลักฐานการเป็นเจ้าของเพื่อรับสัตว์คืน ก็ให้สัตว์นั้นจะตกเป็นของกรุงเทพมหานคร

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีรับฟังได้ว่า ในการจับสุนัขตามที่พิพาท กรุงเทพมหานครได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการไว้ โดยมีการกักกรงก่อนว่าจะต้องเป็นกรณีที่สุนัขก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ร้องเรียน ส่วนในการปฏิบัติต่อสุนัขที่ถูกส่งไปกักที่ศูนย์ควบคุมนั้น ศาลเห็นว่า แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะไม่ใช่ผู้ที่อยู่ภายใต้บทนิยามคำว่า “เจ้าของสุนัข” ตามข้อ 5 ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ก็ตาม แต่กรุงเทพมหานครก็จะต้อง**ดูแลสุนัขโดยมีมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติ** โดยเทียบเคียงตามข้อ 16 ของข้อบัญญัติดังกล่าว อาทิ จะต้องจัดสถานที่เลี้ยงตามความเหมาะสมของสุนัข โดยมีขนาดเพียงพอแก่การดำรงชีวิตของสุนัข มีแสงสว่างและการระบายอากาศที่เพียงพอ มีระบบการระบายน้ำและกำจัดสิ่งปฏิกูลให้ถูกสุขลักษณะ ควบคุมดูแลสุนัขมิให้ก่ออันตรายหรือเหตุรำคาญแก่ผู้อื่น รับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของสุนัขในเรื่องอาหาร จัดให้มีการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคในสุนัข เพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสุนัขมาสู่คน หรือในกรณีที่มีเหตุควรสงสัยว่าสุนัขที่เลี้ยงนั้นเป็นโรคจะต้องแยกสุนัขนั้นไว้ต่างหาก และต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของสัตวแพทย์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อต่อมาได้ปรากฏข้อเท็จจริงในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นว่า กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการ**ปรับปรุงศูนย์ควบคุมสุนัขจรจัด ป.** โดยมีมาตรฐานและมีความเหมาะสมแล้ว เช่น มีการก่อสร้างหลังคาคอกของ ทำให้สุนัขไม่ต้องทรมาณจากแดด ลม หรือฝน ปรับปรุงคอกขังให้สะอาดขึ้น มีภาชนะใส่อาหารที่เหมาะสมเพียงพอกับสุนัขจนไม่เกิดการกีดกัน มีการแยกสุนัขเพศผู้และเพศเมีย มีการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าแก่สุนัขทั้งหมดในวันที่มีการย้าย ฯลฯ นอกจากนี้ในส่วนของการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคก็มีการจัดหายาที่จำเป็นสำหรับสุนัข รวมถึงวิตามินไว้ด้วย จึงรับฟังได้ว่า**ศูนย์ควบคุมสุนัขจรจัด ป. เป็นสถานที่ที่สามารถกักสุนัขจรจัดได้อย่างเหมาะสมและสมควรตามสภาพที่มีสุนัขจำนวนมากแล้ว** อันเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และเป็นไปตามที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 กำหนดไว้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 534/2562)

หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

คำวินิจฉัยของศาลในคดีดังกล่าว ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจับสุนัขและควบคุมดูแลสุนัขจรจัดที่กักไว้ ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่กำหนดให้ประชาชนในฐานะเจ้าของสุนัขต้องดูแลสุนัขของตน ทั้งในเรื่องของสภาพความเป็นอยู่ อาหาร และการรักษาหรือป้องกันโรค ซึ่งต้องยอมรับว่าปัญหาสุนัขจรจัดนั้นเป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้รักสัตว์ ฉะนั้น ในฐานะเจ้าของสุนัขซึ่งหมายความรวมถึง ผู้ครอบครองสุนัขหรือผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำด้วย ก็จะต้องดูแลสุนัขของตนมิให้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือเป็นอันตรายแก่ผู้อื่น ในส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แม้จะมีได้เป็นเจ้าของสุนัข แต่ก็ต้องดูแลและปฏิบัติต่อสุนัขที่กักไว้ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติตนเองครับ
