

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานคร เป็นมหานครที่เป็นศูนย์กลางของการบริหารประเทศ และเป็นศูนย์รวมของภาคเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นแหล่งที่ประชาชนจากทั่วทุกภาคของประเทศต่างก็หลั่งไหลโยกย้ายเข้ามาประกอบอาชีพในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในขณะที่กรุงเทพมหานครมีพื้นที่เพียง 1,568.737 ตารางกิโลเมตร เฉลี่ยมีประชากรอยู่อาศัยมากกว่า 12 ล้านคน ซึ่งเมื่อเทียบกับความหนาแน่นของประชาชนแล้ว พบว่า พื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร มีประชากรอาศัยอยู่ถึง 7,469 คน¹ การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้กรุงเทพมหานครมีประชากรอยู่อาศัยหนาแน่นที่สุด ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสังคม ด้านคุณภาพชีวิต และด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัญหาสุนัขจรจัดในกรุงเทพมหานครก็เป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากปัญหาสุนัขจรจัดส่งผลกระทบต่อสังคมในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะได้มีความพยายามจัดการปัญหาสุนัขจรจัดให้หมดไป แต่จำนวนสุนัขจรจัดในกรุงเทพมหานครกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยมีการคาดการณ์ว่าในปัจจุบันมีจำนวนประชากรสุนัขทั้งหมดในพื้นที่กรุงเทพมหานครประมาณ 2-3 ล้านตัว โดยเป็นสุนัขจรจัดประมาณ 4 แสนตัว²

การที่จำนวนสุนัขในกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนั้น มีสาเหตุหลักมาจากมนุษย์ กล่าวคือ มนุษย์เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาสุนัขจรจัด ด้วยการทิ้งหรือปล่อยสุนัขไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม จึงทำให้สุนัขที่ซึ่งแต่เดิมเคยเป็นสุนัขที่มีเจ้าของต้องกลายเป็นสุนัขจรจัด ทั้งนี้ สุนัขจรจัดเมื่อถูกทอดทิ้งให้ดำรงชีพอยู่อย่างอิสระตามธรรมชาติโดยปราศจากการควบคุมดูแลหรือเอาใจใส่จากเจ้าของสุนัข ก็มีการแพร่พันธุ์ทำให้จำนวนของสุนัขจรจัดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ อัตราการเจริญพันธุ์ของสุนัขจรจัดเพศเมียซึ่งมีสัดส่วนสูงกว่าเพศผู้ และสามารถตั้งท้องได้ประมาณ 2 ครั้งต่อปี และตกลูกออกมาแต่ละครั้งมากกว่า 1 ตัว จึงส่งผลให้

¹ กรุงเทพมหานครกับงานด้านสิ่งแวดล้อม ภายใต้การบริหารงานของ นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 ,น. 6.

² -, “สี่แสนตัวหมาจรจัด กทม.” , หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ (23 กันยายน 2551X) ,น. x-cite 3

อัตราการเพิ่มจำนวนของสุนัขจรจัดเป็นไปอย่างรวดเร็วและกลายเป็นตัวเร่งให้ปัญหาสุนัขจรจัดในกรุงเทพมหานครทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

สุนัขจรจัดจำนวนมากในเขตกรุงเทพมหานครเหล่านี้ เป็นปัญหาเรื้อรังที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ และส่งผลกระทบต่อที่สำคัญทั้งทางด้านสาธารณสุข เศรษฐกิจและสังคมของกรุงเทพมหานคร ปัญหาทางด้านสาธารณสุขที่ส่งผลกระทบต่อคน คือ ปัญหาเรื่องโรคต่างๆ ที่มีสุนัขเป็นพาหะ โดยโรคที่เป็นอันตรายถึงชีวิตได้แก่โรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งยังไม่สามารถกำจัดให้หมดลงได้ อีกทั้งสุนัขจรจัดยังเป็นสาเหตุของโรคอื่นๆ เช่น โรคฉี่หนู โรคพยาธิ และโรคภูมิแพ้ นอกจากนี้สุนัขจรจัดยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตของประชากรในกรุงเทพมหานครด้วย สุนัขจรจัดไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสาธารณสุขเท่านั้นแต่ยังก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ ทั้งในด้านค่าใช้จ่ายของบุคคลและรัฐในการจัดการป้องกันปัญหาดังกล่าว สำหรับทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมนั้น สุนัขจรจัดได้สร้างปัญหาที่กระทบต่อคนในสังคมหลายประเด็นและมีความเกี่ยวเนื่องกันเป็นลูกโซ่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความปลอดภัยในการสัญจรของประชาชนและนักท่องเที่ยว ปัญหาเรื่องความไม่เป็นระเบียบ การมีสิ่งปฏิกูลและการสร้างความเดือดร้อนรำคาญ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มภาคี และภาครัฐ อันเนื่องมาจากการมีทรรคนะและแนวทางในการมองและการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดที่แตกต่างกัน³

กรุงเทพมหานครได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสุนัขจรจัด จึงได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหานี้ โดยมีการดำเนินการเพื่อจัดการปัญหาสุนัขจรจัดมาแล้วหลายวิธีการ ไม่ว่าจะเป็นการกำจัดสุนัข การจับสุนัขมาทำหมันแล้วฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า หรือจับสุนัขจรจัดมาเลี้ยงในสถานที่เลี้ยงของกรุงเทพมหานคร แต่วิธีการทั้งหลายดังกล่าวข้างต้นก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ จนล่าสุดมีความพยายามที่จะจัดระเบียบสุนัขด้วยการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ.2548 และระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วย การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ.2550 โดยมีสาระสำคัญประกาศให้กรุงเทพมหานครเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข อันจะมีผลห้ามมิให้ผู้ใดนำสุนัขมาทิ้งหรือปล่อยในเขตกรุงเทพมหานครโดยเด็ดขาด ทั้งยังมีการกำหนดมาตรการให้เจ้าของสุนัขจะต้องนำสุนัขไปจดทะเบียนเพื่อทำการจัดระเบียบสุนัขที่มีเจ้าของ และกำหนดหน้าที่ในการเลี้ยงสุนัขอีกหลายประการ แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาสุนัข จร

³ คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. , “วิจัยประเมินผลกระทบสุขภาพและสังคมของนโยบายการควบคุมสุนัขจรจัดและโรคพิษสุนัขบ้าในเขตกรุงเทพมหานคร ”, สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร. กันยายน 2547 , น. ข.

จัดของกรุงเทพมหานคร ด้วยการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ในปัจจุบันก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษจราจรจัดให้หมดไปจากกรุงเทพมหานครได้ ปัญหามลพิษจราจรจัดจึงนับเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจทั้งจากหน่วยงานราชการ องค์กรอิสระ องค์กรเอกชนและสาธารณชน ทั้งนี้เพราะปัญหามลพิษจราจรจัดไม่ได้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเฉพาะสุนัขเท่านั้น แต่มีผลกระทบต่อสวัสดิภาพและการใช้ชีวิตของประชาชนที่อยู่ร่วมกันในสังคมด้วย การเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วของสุนัขจราจรจัดในเขตกรุงเทพมหานคร ได้ก่อให้เกิดปัญหาที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในสังคมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม และสาธารณสุข ดังนั้น ปัญหามลพิษจราจรจัดจึงมิได้จำกัดขอบเขตของผลกระทบเพียงแค่เป็น “ปัญหามลพิษ” แต่ปัญหามลพิษจราจรจัดได้ขยายตัวขึ้นจนกลายเป็น “ปัญหาสังคม”

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการจัดการปัญหามลพิษจราจรจัดในเขตกรุงเทพมหานครและสภาพปัญหาในการจัดการปัญหามลพิษจราจรจัดของกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหามลพิษจราจรจัดในเขตกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการปัญหามลพิษจราจรจัดในเขตกรุงเทพมหานคร
4. เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องหรือความขัดแย้งระหว่างนโยบายและกฎหมายในการจัดการปัญหามลพิษจราจรจัดในเขตกรุงเทพมหานคร
5. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างนโยบายและกฎหมายพร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหามลพิษจราจรจัดในเขตกรุงเทพมหานคร จะศึกษานโยบายในการจัดการปัญหามลพิษจราจรจัดของกรุงเทพมหานคร มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหามลพิษจราจรจัด มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหามลพิษจราจรจัดในเขตกรุงเทพมหานคร และวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหามลพิษจราจรจัดในเขตกรุงเทพมหานคร โดยศึกษาแนวทางในการจัดการปัญหามลพิษจราจรจัดในต่างประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในทางวิชาการทางกฎหมาย

1.4 สมมติฐานการศึกษา

- 1.มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดในกรุงเทพมหานครไม่เพียงพอ
- 2.กรุงเทพมหานครยังไม่มีความพร้อมในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

1.5 วิธีการศึกษา

การวิจัยจากเอกสารทางกฎหมาย โดยรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดของกรุงเทพมหานคร ทั้งที่เป็นบทบัญญัติทางกฎหมาย ข้อกำหนดท้องถิ่น โดยเฉพาะข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 และระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2550 หนังสือภาษาไทย บทความ วารสาร หนังสือพิมพ์ เอกสารที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ การค้นคว้าทางอินเทอร์เน็ต เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมาย และนโยบายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดของกรุงเทพมหานคร และเสนอการวิจัยแบบพรรณนาวิเคราะห์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1. ทราบถึงแนวทางการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดในเขตกรุงเทพมหานครและสภาพปัญหาในการจัดการ
- 2.ทราบถึงนโยบายในการปฏิบัติในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดของกรุงเทพมหานคร
- 3.ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดในเขตกรุงเทพมหานคร
- 4.เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย และนโยบายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดของกรุงเทพมหานคร
- 5.นำเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่นให้มีความครอบคลุมเหมาะสม