

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหา

4.1 ความทั่วไป

จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่าสุนัขจรจัดในกรุงเทพมหานครก่อให้เกิดปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยต้นเหตุของปัญหาสุนัขจรจัดที่สำคัญมาจากความขาดจิตสำนึกของประชาชนนำสุนัขไปทิ้งก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคม ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสุนัขจรจัดและมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหานี้ โดยได้มีการประกาศใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 และระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2550 กำหนดมาตรการต่างๆ ในการจัดการปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือเรื่องการประกาศให้กรุงเทพมหานครเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข นำไปสู่การจดทะเบียนสุนัข ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ในบทนี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาในแง่ของการจัดการแก้ไขปัญหานี้ในกรุงเทพมหานคร โดยจะแบ่งเป็นประเด็นปัญหาในทางนโยบายในการจัดการแก้ไขปัญหานี้ของกรุงเทพมหานคร ประเด็นปัญหาของมาตรการทางกฎหมาย และประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติ

4.2 สภาพปัญหาในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดในกรุงเทพมหานคร

4.2.1 ปัญหาของนโยบายกรุงเทพมหานคร

4.2.1.1 มุมมองและการให้ความสำคัญกับปัญหาสุนัขจรจัดของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร¹

แต่เดิมกรุงเทพมหานครมีนโยบายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัด โดยมองว่าเป็นปัญหาทางสาธารณสุข และจัดการปัญหานี้ด้วยการกำจัดสุนัขแต่ได้รับการต่อต้านจากประชาชนหรือองค์กรเอกชนว่าเป็นวิธีการที่โหดร้ายทารุณ และไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ กรุงเทพมหานครจึงได้มีนโยบายในการ “ลดการกำจัด แต่เพิ่มการจำกัด” กล่าวคือ ได้พยายามลดการกำจัดสุนัขจรจัดโดย

¹ “คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. , ” วิจัยประเมินผลกระทบสุขภาพและสังคมของนโยบายการควบคุมสุนัขจรจัดและโรคพิษสุนัขบ้าในเขตกรุงเทพมหานคร , สำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร. กันยายน 2547 ,น.19.

พยายามลดจำนวนประชากรสุนัขจรจัดด้วยวิธีจับมาทำหมันแล้วปล่อยสู่ที่เดิม ต่อมา กรุงเทพมหานครได้ประกาศนโยบายไม่กำจัดสุนัขจรจัด โดยหันมาแก้ไขปัญหานี้ด้วยการทำหมันสุนัข หรือจับมาอยู่ในสถานที่เลี้ยงของกรุงเทพมหานคร แต่นโยบายดังกล่าวก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือ จนเริ่มมีการแก้ไขปัญหาย่างบูรณาการ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน แต่เนื่องจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง แนวทางดำเนินการเพื่อจัดการกับปัญหาสุนัขจรจัดก็จะมีผลกระทบเป็นระยะๆ คล้ายไฟไหม้ฟางและมีแนวโน้มเปลี่ยนไปตามผู้บริหารระดับสูง รวมถึงการให้ความสำคัญของปัญหาและความเอาใจจริงเอาใจในการแก้ไขปัญหาก็จะแตกต่างกัน ตามแต่ทัศนคติของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคน นอกจากนี้ในการออกกฎหมายของ กรุงเทพมหานครจะต้องผ่านการพิจารณาของสภากรุงเทพมหานคร โดยสมาชิกสภา กรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น ในการพิจารณากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับสุนัขจรจัด ซึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อนต่อความรู้สึกของประชาชน กล่าวคือ หากมีการออกกฎหมายมาจัดการกับปัญหาสุนัขจรจัดด้วยวิธีการที่ขัดแย้งกับความรู้สึกของประชาชน กฎหมายดังกล่าวก็อาจจะผ่านการพิจารณาของสภากรุงเทพมหานครได้ยาก เพราะมีเรื่องของคะแนนความนิยมทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เมื่อไม่ผ่านการพิจารณาของสภากรุงเทพมหานคร วาระก็จะตกไป ต้องไปทำการศึกษาและนำเสนอเข้ามาเพื่อให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณาใหม่

4.2.1.2 การมีนโยบายไม่กำจัดสุนัข²

การกำจัดสุนัขจรจัด เป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการลดจำนวนสุนัขจรจัด แต่ก็ เป็นวิธีที่กระทบกระเทือนต่อความรู้สึกของสาธารณะชน³ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 30 กำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบสัตว์ในที่หรือทางสาธารณะโดยไม่ปรากฏเจ้าของอันเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดท้องถิ่นที่ประกาศให้พื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจกักสัตว์ไว้เป็นระยะเวลาอย่างน้อยสามสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดแล้วยังไม่มีผู้มาแสดงหลักฐานเพื่อรับสัตว์นั้นคืน ให้สัตว์ตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ถ้การกักสัตว์จะเป็นอันตรายแก่สัตว์นั้นหรือสัตว์อื่น หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินสมควร เจ้าพนักงานจะจัดการขายหรือขายทอดตลาดสัตว์นั้นตามสมควรก่อนครบกำหนด ระยะเวลาดังกล่าวก็ได้⁴ และในกรณีที่ปรากฏว่าสัตว์ที่พบเป็นโรคติดต่ออันอาจเป็นอันตรายต่อ

² - , “ปัญหาการควบคุมประชากรสุนัข กรุงเทพมหานคร ” , เอกสารสมาคมพิทักษ์สัตว์ไทย

³ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 27.

⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 30

ประชาชน ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจทำลายสุนัขได้⁵ นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานที่พบสุนัขในที่สาธารณะ โดยสุนัขที่พบนั้นไม่ปรากฏว่ามีเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ ซึ่งจะได้รับเมื่อสุนัขตัวนั้นได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าแล้ว สามารถจับสุนัขที่พบโดยไม่มีเครื่องหมายประจำตัวสัตว์นั้นมาเพื่อกักขังหากไม่มีเจ้าของมารับคืนภายในห้าวัน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทำลายสุนัขนั้นได้⁶ และหากสุนัขที่พบนั้นมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า เจ้าพนักงานมีอำนาจทำลายสุนัขนั้น⁷ กรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข และให้เจ้าพนักงานมีอำนาจตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 30 กำหนด⁸ ซึ่งหากเจ้าพนักงานพบสุนัขเร่ร่อนโดยไม่ปรากฏเจ้าของอยู่ในที่สาธารณะภายในเขตกรุงเทพมหานครอันเป็นการฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับดังกล่าว เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะจับสุนัขและกักขังไว้เป็นระยะเวลาสามสิบวัน หากไม่มีผู้แสดงหลักฐานการเป็นเจ้าของให้สุนัขนั้นตกเป็นของกรุงเทพมหานคร โดยเจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะขายหรือขายทอดตลาดสุนัขนั้นก่อนครบกำหนดระยะเวลาได้เฉพาะกรณีที่การกักสุนัขนั้นไว้อาจเป็นอันตรายต่อสุนัขหรือสัตว์อื่น หรือการกักสุนัขนั้นไว้จะเสียค่าใช้จ่ายเกินสมควร นอกจากนี้ เจ้าพนักงานจะมีอำนาจทำลายสุนัขนั้นได้เฉพาะในกรณีที่สุนัขที่พบนั้นเป็นโรคติดต่ออันอาจเป็นอันตรายต่อประชาชนหรือสุนัขที่พบนั้นไม่มีเครื่องหมายประจำตัวสัตว์หรือมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้าเท่านั้น แต่เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีนโยบายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดด้วยการไม่กำจัดสุนัข แต่จะทำหมันสุนัขและฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าแล้วนำสุนัขกลับไปปล่อยยังสถานที่เดิมแทน นโยบายในการไม่กำจัดสุนัขดังกล่าว อาจมีผลต่อการส่งเสริมประชาชนปล่อยสุนัขที่ตนเองไม่ต้องการหรือไม่อาจเลี้ยงได้มากขึ้นเนื่องจากคาดว่าสุนัขที่ตนนำไปปล่อยนั้นจะไม่ตายเพราะกรุงเทพมหานครจะรับเลี้ยงไว้วันแต่จะเป็นโรคพิษสุนัขบ้าหรือโรคติดต่ออันเป็นอันตรายต่อประชาชน จึงนำสุนัขไปปล่อยตามสถานที่ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสวนสาธารณะ วัด ฯลฯ ซึ่งสุนัขที่มีผู้นำมาปล่อยตามสถานที่สาธารณะต่างๆ นี้ย่อมเป็นสุนัขจรจัดคอยสร้างปัญหาให้กับสังคม และแม้ว่านโยบายของกรุงเทพมหานครที่ไม่กำจัดสุนัขจะเป็นที่พอใจขององค์กรเอกชนหรือคนในสังคม เพราะการฆ่าเป็นการทารุณกรรม

⁵ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 30 วรรคท้าย

⁶ พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มาตรา 9

⁷ พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มาตรา 15

⁸ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 22

หรือเป็นการใช้วิธีแก้ไขปัญหาก็ไม่ร้าย แต่นโยบายดังกล่าวก็เป็นเหมือนดาบสองคม กล่าวคือ ผู้ที่ต้องการปล่อยสุนัขขอมไม่มีความรู้สึกละอายใจต่อการปล่อยสุนัขสู่สังคมอีกต่อไป เนื่องจาก กรุงเทพมหานครจะไม่กำจัดสุนัขนั้นอย่างแน่นอน ดังนั้นจึงอาจมีการปล่อยสุนัขให้กลายเป็นสุนัขจรจัดมากยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อจำนวนสุนัขจรจัดมาก กรุงเทพมหานครก็สิ้นเปลืองงบประมาณในการแก้ปัญหาสุนัขจรจัดและไม่สามารถคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ประชาชนที่อาจถูกสุนัขจรจัดกัดหรือกลายเป็นโรคพิษสุนัขบ้าได้

ในขณะที่ประเทศออสเตรเลียมีการกำจัดสุนัข โดยกฎหมายของรัฐ Tasmania ให้อำนาจเจ้าพนักงานกำจัดสุนัขได้ ในกรณีที่พบว่าสุนัขเร่ร่อนที่ถูกจับได้นั้นสามารถไม่มีผู้มารับสุนัขคืนภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้สุนัขนั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น⁹ ซึ่งเจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะขาย ทำลาย หรือจัดการด้วยวิธีอื่นใดกับสุนัขเร่ร่อนที่ถูกจับได้¹⁰ และในกรณีที่สุนัขเร่ร่อนที่ถูกจับได้นั้นเป็นสุนัขอันตราย ให้เจ้าพนักงานทำลายสุนัขนั้น¹¹ นอกจากนี้ เจ้าพนักงานยังมีอำนาจที่จะทำลายสุนัขที่เจ็บป่วยหรือบาดเจ็บจนมีสภาพทุกข์ทรมาน¹² อย่างไรก็ตามการทำลายสุนัขในประเทศออสเตรเลียนั้น กฎหมายกำหนดให้จะต้องกระทำโดยวิธีการที่ไม่เป็นการทรมานต่อสุนัขด้วย¹³

ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำมาตรการกำจัดสุนัขมาเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมสุนัขจรจัดด้วย โดยถือเป็นมาตรการสุดท้ายในการนำมาใช้ ภายหลังจากที่จับสุนัขมาควบคุมแล้ว แต่สุนัขนั้นไม่อาจฝึกได้หรือไม่มีความสามารถในการเลี้ยงหรือไม่มีความปลอดภัย ประกอบกับหากนำไปปล่อยในที่สาธารณะอาจเกิดอันตรายแก่ประชาชน ซึ่งหลักการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลดีคือ

1. ประหยัดงบประมาณในการเลี้ยงดูและงบประมาณในการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าหรือโรคติดต่ออื่นๆ

2. สร้างความรับผิดชอบต่อเจ้าของ เพราะหากนำสุนัขมาปล่อยในที่สาธารณะแล้วอาจทำให้สุนัขของตนถูกทำลายได้

⁹ The Dog Control Act 2000, Section 76

¹⁰ The Dog Control Act 2000, Section 35

¹¹ The Dog Control Act 2000, Section 35

¹² The Dog Control Act 2000, Section 42 (1)(C)

¹³ The Dog Control Act 2000, Section 43

3.ป้องกันอันตรายจากสุนัขจรจัดอันอาจเกิดแก่ประชาชนในที่สาธารณะโดยปราศจากการควบคุม

4.เป็นการควบคุมสุนัขจรจัดได้อย่างมีประสิทธิภาพตามศักยภาพที่กรุงเทพมหานครมีอยู่

4.2.1.3 นโยบายของกรุงเทพมหานครขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย

นโยบายในการดำเนินการเพื่อจัดการปัญหาสุนัขจรจัดของกรุงเทพมหานครที่สำคัญข้อหนึ่งก็คือ การนำสุนัขจรจัดที่จับได้มาทำหมันพร้อมทั้งฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าแล้วนำกลับไปปล่อยที่เดิม แต่เนื่องจาก ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 8 ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยสุนัขในที่สาธารณะหรือในที่อื่นใดในกรุงเทพมหานครโดยเด็ดขาด ดังนั้น กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบสุนัขในเขตกรุงเทพมหานครโดยไม่ปรากฏเจ้าของ พนักงานเจ้าหน้าที่นั้นมิอาจควบคุมสุนัขนั้นไว้ ซึ่งหากควบคุมไว้เป็นระยะเวลาสามสิบวันแล้วไม่ปรากฏว่ามีเจ้าของสุนัขมารับคืน ให้สุนัขนั้นตกเป็นของกรุงเทพมหานคร¹⁴ ซึ่งกรุงเทพมหานครจะต้องเลี้ยงสุนัขจรจัดนั้นไว้ โดยกรุงเทพมหานครมีสถานที่รับเลี้ยงสุนัขสองที่คือ ศูนย์ควบคุมสุนัขจรจัดเขตประเวศและศูนย์พักพิงสุนัขจรจัดอำเภอทพทัน จังหวัดอุทัยธานี การที่กรุงเทพมหานครจับสุนัขนั้นมาแล้วดำเนินการทำหมันพร้อมทั้งฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าแล้วนำกลับไปปล่อยยังสถานที่เดิมที่จับสุนัขมาได้ ตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร การกระทำตามนโยบายของกรุงเทพมหานครดังกล่าวนี้ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ที่ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งหรือปล่อยสุนัขในที่สาธารณะหรือในที่อื่นใดในกรุงเทพมหานครโดยเด็ดขาด

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่จับสุนัขมาแล้ว และไม่มีผู้ใดมาแสดงตนเป็นเจ้าของเพื่อรับสุนัขคืน อันทำให้สุนัขที่ถูกจับได้ตกเป็นของกรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนด แม้ว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 จะมีได้กำหนดอย่างชัดเจนว่ากรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการอย่างใดกับสุนัขที่จับได้นั้น แต่การที่กฎหมายกำหนดให้สุนัขนั้นตกเป็นของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นเจ้าของสุนัขนั้นโดยผลของกฎหมาย ย่อมมีอำนาจที่จะจัดการด้วยวิธีใดๆ ที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกรุงเทพมหานครอาจจะนำสุนัขที่จับได้นั้นมาเลี้ยง หรืออาจจะหาผู้ที่ต้องการเลี้ยงสุนัขให้ผู้นั้นนำสุนัขไปเลี้ยงดู หรืออาจจะกำจัดสุนัข ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า

¹⁴ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 22 ประกอบ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 30

กรุงเทพมหานครจัดการกับสุนัขด้วยการเลี้ยงดูสุนัขนั้นไว้ และพยายามฝึกให้สุนัขนั้นเชื่อฟังคำสั่ง และมีนิสัยที่ดี ไม่ดุร้าย อันเป็นการเพิ่มคุณค่าให้กับสุนัขแล้วจัดให้ผู้สนใจนำสุนัขนั้นนำไปเลี้ยง หรืออาจจะนำสุนัขไปฝึกใช้งานแก่หน่วยราชการ เช่น เป็นสุนัขตำรวจ เป็นต้น ซึ่งหากไม่สามารถหาผู้เลี้ยงดูหรือไม่สามารถหาวิธีการใดที่เหมาะสมได้ มาตรการสุดท้ายที่จะต้องดำเนินการก็คือกำจัดสุนัขนั้นทิ้ง แต่การดำเนินการตามนโยบายของกรุงเทพมหานครที่จับสุนัขมาทำหมันแล้วนำกลับไปปล่อยยังที่เดิมนั้น เป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น หากกรุงเทพมหานครเห็นว่าการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัด กรุงเทพมหานครควรจะต้องแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้อง

4.2.2 ปัญหาของมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัด

4.2.2.1 การให้นิยามของคำว่า “เจ้าของสุนัข” ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548

การที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ฉบับดังกล่าว ในมาตรา 3 กำหนดให้เจ้าของสุนัขหมายถึงรวมถึงผู้ครอบครองและผู้ให้อาหารเป็นประจำ แล้วกำหนดหน้าที่ของเจ้าของสุนัขให้ต้องดำเนินการต่างๆ ที่กำหนดในข้อบัญญัติฉบับนี้ ไม่ว่าจะเป็นการที่เจ้าของสุนัขจะต้องนำสุนัขไปจดทะเบียน เจ้าของสุนัขควบคุมมิให้สุนัขของตนก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ เจ้าของสุนัขจะต้องจัดให้มีการสร้างภูมิคุ้มกันโรคในสุนัข ฯลฯ ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายในการกำหนดนิยามของคำว่าเจ้าของให้หมายรวมถึงผู้ให้อาหารเป็นประจำนี้ เป็นการสร้างภาระให้แก่บุคคล กล่าวคืออาจมีผู้ที่ให้อาหารสุนัขจรจัดที่อาศัยอยู่ในที่สาธารณะด้วยความมีเมตตาสงสาร เนื่องจากหากพิจารณาปัญหาสุนัขจรจัดจะพบว่าต้นเหตุสำคัญของการมีสุนัขจรจัดมาจากการที่มนุษย์ปล่อยทิ้งสุนัขที่เคยมีเจ้าของให้กลายเป็นสุนัขจรจัด โดยที่สุนัขนั้นมีได้มีความผิดแต่อย่างใด เมื่อผู้เห็นสุนัขจรจัดหิวโหย ก็ให้อาหารสุนัขจรจัดเหล่านั้น ผู้ให้อาหารสุนัขเหล่านั้นจะถือว่าเป็นเจ้าของสุนัขจรจัดตามที่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ฉบับดังกล่าวกำหนด เป็นผลทำให้ผู้ให้อาหารจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัขพ.ศ.2548 เช่น การห้ามเลี้ยงสุนัขในที่สาธารณะ หรือการที่จะต้องนำสุนัขไปจดทะเบียนสุนัข การกำหนดหน้าที่ต่างๆ เหล่านี้ย่อมสร้างภาระให้กับบุคคลผู้ให้อาหารสุนัขด้วยความมีเมตตา ซึ่งหากผู้ให้อาหารเหล่านั้นฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ย่อมมีโทษตามที่กฎหมายกำหนด

ในประเทศออสเตรเลีย กฎหมายของรัฐ Tasmania มีการให้คำนิยามเจ้าของสุนัขไว้อย่างชัดเจน โดยเจ้าของสุนัข ได้แก่ บุคคลที่มีชื่อในการจดทะเบียนสุนัขในกรณีที่สุนัขนั้นมีการจดทะเบียนแล้ว¹⁵ หรือ ผู้ที่เลี้ยงสุนัขในกรณีที่สุนัขนั้นยังมิได้มีการจดทะเบียน¹⁶ หรือในกรณีที่สุนัขนั้นเป็นของผู้เยาว์ บิดามารดาหรือผู้ปกครองถือเป็นเจ้าของสุนัข¹⁷ ซึ่งเจ้าของสุนัขมีหน้าที่ต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น จะต้องนำสุนัขไปจดทะเบียน การควบคุมสุนัขไม่ให้สุนัขอยู่ในสภาพเร่ร่อน การควบคุมสุนัขในที่สาธารณะ เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า การที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ให้นิยามคำว่าเจ้าของสุนัข หมายรวมถึงผู้ให้อาหารเป็นประจำด้วยนั้น เป็นการสร้างภาระให้แก่บุคคลมากเกินไปเนื่องจากเจ้าของสุนัขประเภทผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำตามที่กฎหมายกำหนดนั้น จะต้องทำหน้าที่ต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย เช่น จะต้องนำสุนัขไปจดทะเบียน หรือหน้าที่ของเจ้าของในการเลี้ยงสุนัขซึ่งเจ้าของสุนัขจะต้องเลี้ยงในสถานที่เลี้ยงตามความเหมาะสม การควบคุมมิให้สุนัขออกนอกสถานที่เลี้ยง การควบคุมมิให้สุนัขก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ การกำจัดซากกรณีสุนัขตาย การจัดให้มีการสร้างภูมิคุ้มกันโรคในสุนัข เป็นต้น ซึ่งหากเจ้าของสุนัขไม่ปฏิบัติตามย่อมมีโทษตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ให้อาหารสุนัขด้วยจิตใจเมตตาและความสงสาร โดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับดังกล่าว ได้มีการกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเลี้ยงสุนัขในที่สาธารณะ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดนิยามเจ้าของสุนัขให้หมายรวมถึงผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำ เนื่องจากการให้อาหารสุนัขจรจัดในที่สาธารณะเป็นประจำถือเป็นการเลี้ยงสุนัขในที่สาธารณะซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอยู่แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าจึงควรมีการแก้ไขคำนิยามของ เจ้าของสุนัข ให้ชัดเจนโดยหมายถึง เจ้าของและผู้ครอบครองสุนัขเท่านั้น เนื่องจากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ได้กำหนดมาตรการอื่นๆ ในการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัขโดยใช้คำว่า“ผู้ใด” ชัดเจนอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ ผู้ที่ให้อาหารสุนัขเป็นประจำจะต้องเป็น เจ้าของสุนัขด้วย

¹⁵ The Dog Control Act 2000, Section 6(a)

¹⁶ The Dog Control Act 2000, Section 6(b)

¹⁷ The Dog Control Act 2000, Section 6(c)

4.2.2.2 การไม่มีคำนิยามของสุนัขจรจัด¹⁸

จากผลการศึกษาในรายงานวิจัยประเมินผลกระทบทางสุขภาพและสังคมของนโยบายการควบคุมสุนัขจรจัดและโรคพิษสุนัขบ้าในเขตกรุงเทพมหานครชี้ให้เห็นว่า อุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งของการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดในกรุงเทพมหานคร คือ ความเข้าใจที่ยังไม่ตรงกันของผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสุนัขจรจัด ว่าสุนัขจรจัด หมายถึงอะไร โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสุนัขจรจัดมีมุมมองและให้คำนิยามสุนัขจรจัดที่แตกต่างกัน ซึ่งบางรายมีความเห็นว่า สุนัขจรจัด หมายถึง สุนัขที่ปราศจากการควบคุมให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดไม่ว่าจะมีเจ้าของหรือไม่ก็ตาม ในขณะที่บางรายกลับมองว่า สุนัขจรจัดคือสุนัขไม่มีสังกัดคือไม่ได้ถูกควบคุมให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดและไม่มีเจ้าของ ไม่มีผู้เอาใจใส่ดูแล ส่วนสุนัขที่ไม่มีที่พักอาศัยในบ้านคนหรืออาคารสถานที่แต่มีคนเลี้ยงคนให้อาหารหรือในบางครั้งมีการนำไปตรวจสุขภาพหรือทำหมันให้ ไม่ได้เรียกว่า สุนัขจรจัด แต่สุนัขดังกล่าวเป็นสุนัขชุมชน และจากความแตกต่างทางความคิดดังกล่าวจึงทำให้เกิดการโต้แย้งในเชิงแนวความคิดและวิธีการจัดการซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในเรื่องสุนัขจรจัด

ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ไม่มีการกำหนดให้คำนิยามของสุนัขจรจัดไว้ มีเพียงแต่ข้อกำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานจับสุนัขในที่หรือทางสาธารณะอันเป็นการฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับดังกล่าว โดยไม่ปรากฏเจ้าของ¹⁹ ซึ่งหากเจ้าพนักงานพบสุนัขในที่สาธารณะโดยไม่ปรากฏเจ้าของ เจ้าพนักงานย่อมมีอำนาจที่จะจับแล้วนำสุนัขไปกักขังเป็นระยะเวลาสามสิบวันตามที่กฎหมายกำหนด โดยหากครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วไม่มีผู้มาแสดงตัวเป็นเจ้าของมารับสุนัขคืน ให้สุนัขตกเป็นของกรุงเทพมหานคร ซึ่งในกรณี มีการจับสุนัขที่อยู่ในที่สาธารณะ โดยสุนัขที่ถูกจับไปนั้นมีประชาชนให้การเลี้ยงดูให้อาหารอยู่เป็นประจำ ประชาชนอาจไม่เข้าใจว่าเหตุใดสุนัขที่ตนคอยให้อาหารนั้นต้องถูกจับเนื่องจากไม่เห็นว่าเป็นสุนัขจรจัด แต่เป็นสุนัขในชุมชน ก็อาจเกิดการต่อต้านรวมทั้งไม่ให้ความร่วมมือต่อเจ้าหน้าที่ได้

ในขณะที่ประเทศออสเตรเลียได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ากรณีใดบ้างจะถือว่าเป็นสุนัขเร่ร่อน โดยสุนัขเร่ร่อน ได้แก่ สุนัขที่อยู่ในที่สาธารณะโดยไม่ถูกควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ²⁰ หรือสุนัขอันตรายในที่สาธารณะที่ถูกควบคุมโดยบุคคลที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี ไม่ได้ใส่ที่ครอบปาก

¹⁸ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 46-47.

¹⁹ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 22 ประกอบพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 30

²⁰ The Dog Control Act 2000, Section 5(a)

สุนัข ไม่มีสายจูงหรือ ไม่มีปดอคคอ²¹ โดยการควบคุมสุนัขในที่สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพได้แก่ กรณีที่สุนัขเชื่องฟังคำสั่ง การควบคุมสุนัขประเภทนี้ไม่ต้องใช้สายจูงสุนัข แต่ผู้ควบคุมสุนัขจะต้อง อยู่ใกล้ชิดกับสุนัขและสามารถใช้คำสั่งควบคุมสุนัขได้²² หรือกรณีที่มีการใช้สายจูงสุนัข สายจูง สุนัขจะต้องยาวไม่เกินกว่าสองเมตรและผู้ควบคุมสุนัขจะต้องมีความแข็งแรงพอที่จะควบคุมสุนัข ได้²³ อย่างไรก็ตาม ผู้ควบคุมสุนัขห้ามจูงสุนัขเกินกว่าสองตัวบนทางเท้า และห้ามนำสุนัขไปในที่ สาธารณะเกินกว่าสี่ตัว²⁴ ซึ่งหากมีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายที่กำหนดไว้ ย่อมถือว่าสุนัขเหล่านั้น เป็นสุนัขเร่ร่อน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า สุนัขจรจัดนั้นอาจจะเป็นสุนัขที่มีเจ้าของหรือไม่มีเจ้าของก็ได้ โดยใช้ ปัจจัยการถูกควบคุมในที่สาธารณะเป็นตัวกำหนด ดังนั้น แม้ว่าสุนัขจะเป็นสุนัขที่มีเจ้าของ แต่หาก สุนัขตัวนั้นอยู่ในที่สาธารณะโดยปราศจากการควบคุม ก็จะเป็นสุนัขจรจัด เหตุที่ผู้เขียนเห็น ว่าเป็นสุนัขจรจัดเนื่องจาก สุนัขตัวนั้นสามารถก่อปัญหาต่างๆ ได้เหมือนสุนัขจรจัดในความหมาย ของบุคคลทั่วไป เช่น การวิ่งไล่กัดผู้อื่น การถ่ายมูล การขุดคุ้ยกองขยะ เป็นต้น ดังนั้นเพื่อให้การ แก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดมีประสิทธิภาพจึงมีการให้นิยามสุนัขจรจัดที่ชัดเจนไว้ในข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร และควรชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจในความหมายของสุนัขจรจัดด้วย เพื่อเป็นการ ลดความขัดแย้งหรือต่อต้านจากสังคม

4.2.2.3 การไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการจำกัดการเลี้ยงและคุมกำเนิดสุนัข²⁵

สาเหตุสำคัญของการมีสุนัขจรจัดคือการที่มนุษย์นำสุนัขไปทิ้ง ทำให้สุนัขซึ่งเคยมีเจ้าของ เหล่านั้นกลายเป็นสุนัขจรจัด ซึ่งสาเหตุของการที่คนนำสุนัขไปทิ้งนั้นมีด้วยกันหลายประการ เช่น สุนัขนิสัยไม่ดี ดุร้าย ไม่เชื่อฟังคำสั่งของเจ้าของ มีนิสัยกัดแทะทำลายข้าวของ สุนัขรูปลักษณะไม่ สวยสมใจ เจ้าของเบื่อ หรือเจ้าของปล่อยให้อาหารสุนัขตกหล่นออกมาจนไม่สามารถเลี้ยงได้ เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาแล้วแหล่งที่มาสำคัญของสุนัขจรจัด คือ สุนัขบ้านหรือสุนัขมีเจ้าของที่ถูกเจ้าของ

²¹ The Dog Control Act 2000, Section 5(b)

²² The Dog Control Act 2000, Section 4(1)(a)

²³ The Dog Control Act 2000, Section 4(1)(b)

²⁴ The Dog Control Act 2000, Section 4(3)

²⁵ - , “หมาบ้าน - หมาจรจัด กับ การแก้ปัญหาด้วยไมโครชิป,”

<http://www.dailynews.co.th/web/html/popup_news/Default.aspx?ColumnId=51871&NewsType=2&Template=1>

ทอดทิ้งหรือนำไปปล่อยให้กลายเป็นสุนัขจรจัด เจ้าของสุนัขที่นำไปปล่อยนี้ไม่มีความรัก ความเข้าใจสุนัข หรือแม้แต่ไม่ได้ศึกษาการเลี้ยงสุนัขก่อนที่จะเลี้ยง อาจเป็นการเลี้ยงเพื่อสภาพทางสังคม หรือเลี้ยงเป็นการแพ้นั่น ทำให้เป็นที่มาของการนำสุนัขไปทิ้ง นอกจากนี้ สาเหตุการมีสุนัขจรจัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการที่สุนัขจรจัดผสมพันธุ์กันเอง หรือมีสุนัขที่มีเจ้าของออกไปผสมพันธุ์กับสุนัขอื่น ซึ่ง กรณีที่สุนัขจรจัดผสมพันธุ์กันเองนี้ลูกสุนัขที่เกิดออกมามีลักษณะเป็นสุนัขจรจัด ส่วนกรณีที่สุนัขมีเจ้าของออกไปผสมพันธุ์กับสุนัขอื่น ลูกสุนัขที่เกิดมาหากเจ้าของสุนัขนั้นไม่เลี้ยงและนำไปทิ้งก็ย่อมกลายเป็นสุนัขจรจัดและสร้างปัญหาให้กับสังคมต่อไป

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดของประเทศไทยโดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ไม่มีมาตรการในการจำกัดการเลี้ยงสุนัขที่เหมาะสม เช่น การจำกัดจำนวนสุนัขให้เหมาะสมต่อพื้นที่ หรือสภาพทางเศรษฐกิจของเจ้าของสุนัข มีเพียงการกำหนดไว้กว้างๆ ว่าเจ้าของจะต้องจัดสถานที่เลี้ยงตามความเหมาะสมของสุนัข โดยมีขนาดเพียงพอแก่การดำรงชีวิตของสุนัข²⁶ และต้องรับผิดชอบความเป็นอยู่ของสุนัข²⁷ ทั้งยังไม่มีมาตรการในการบังคับให้ทำหมันหรือคุมกำเนิดสุนัข มีเพียงนโยบายของกรุงเทพมหานครที่จะจับสุนัขจรจัดมาทำหมันแล้วนำไปปล่อยยังที่เดิม เพื่อป้องกันมิให้มีการเพิ่มจำนวน ในส่วนของสุนัขมีเจ้าของนั้น ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดบังคับให้มีการทำหมันสุนัขแต่อย่างใด ดังนั้น หากสุนัขมีเจ้าของออกไปผสมพันธุ์กับสุนัขจรจัดที่ยังมิได้มีการทำหมัน ลูกสุนัขที่เกิดมามีลักษณะเป็นสุนัขจรจัด หรือกรณีที่สุนัขมีเจ้าของออกไปผสมพันธุ์กับสุนัขของผู้อื่น หากเจ้าของสุนัขเพศเมียที่ตั้งท้องไม่ต้องการที่จะเลี้ยงดูลูกสุนัขที่เกิดมานี้ ก็อาจมีการนำลูกสุนัขไปปล่อย ทำให้ประชากรสุนัขจรจัดเพิ่มมากขึ้นและไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่น โดยกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่อันเหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ โดยข้อกำหนดท้องถิ่นดังกล่าวอาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือภายใต้มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้²⁸ กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น²⁹ ได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องการควบคุม

²⁶ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 16 (1)

²⁷ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 16 (5)

²⁸ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29 วรรค 2

²⁹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4

การเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29 โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข³⁰ และมีมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นการควบคุมการเลี้ยงสุนัขหลายประการตามที่ได้กล่าวแล้วในบทที่สาม เช่น การห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยสุนัขในที่สาธารณะ³¹ การจดทะเบียนสุนัข³² การควบคุมสุนัขออกนอกสถานที่เลี้ยง³³ การควบคุมสุนัขมิให้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ³⁴ การห้ามเลี้ยงสุนัขในที่สาธารณะ³⁵ การหาผู้เลี้ยงดูสุนัขแทนกรณีเจ้าของไม่ประสงค์ที่จะเลี้ยงสุนัขอีกต่อไป³⁶ แต่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับดังกล่าวไม่มีมาตรการในการจำกัดจำนวนในการเลี้ยงสุนัขรวมถึงมาตรการในการคุมกำเนิดสุนัขแต่อย่างใด ทั้งที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29 ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติส่วนท้องถิ่นกำหนดให้พื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือภายใต้มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดได้

มาตรการทางกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย โดยเฉพาะของรัฐ Tasmania นั้น มีมาตรการในการจำกัดจำนวนการเลี้ยงสุนัข ซึ่งโดยปกติ บุคคลจะเลี้ยงสุนัขได้ไม่เกินสองตัว แต่หากเป็นการเลี้ยงสุนัขสำหรับใช้งาน จะเลี้ยงสุนัขได้ไม่เกินสี่ตัว³⁷ โดยบุคคลที่ประสงค์ที่จะเลี้ยงสุนัขจำนวนมากกว่าที่กฎหมายกำหนด จะต้องขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ให้ถูกต้องที่ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด³⁸ โดยผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบของผู้ที่ขออนุญาตเลี้ยงสุนัขเกินจำนวน อาจยื่นคัดค้านได้การขอดังกล่าวได้³⁹ ในส่วนของการคุมกำเนิดสุนัขนั้น แม้จะไม่มีหลักฐานทาง

³⁰ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 7

³¹ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 8

³² ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 9

³³ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 16 (2)

³⁴ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 16 (3)

³⁵ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 17

³⁶ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 19

³⁷ The Dog Control Act 2000, Section 50

³⁸ The Dog Control Act 2000, Section 51

³⁹ The Dog Control Act 2000, Section 52

วิทยาศาสตร์ที่สนับสนุนว่าการบังคับทำหมันจะลดจำนวนสุนัขที่ไม่เป็นที่ต้องการลงได้⁴⁰ แต่ในรัฐ South Australia มีมาตรการในการจูงใจให้เจ้าของคุมกำเนิดสุนัข โดยหากมีการทำหมันจะได้รับส่วนลดในการจดทะเบียนสุนัข⁴¹ ในขณะที่เขต Australian Capital Territory มีการบังคับทำหมันสุนัขที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 6 เดือน⁴²

ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการในการจำกัดจำนวนการเลี้ยงและการคุมกำเนิดสุนัขมีส่วนช่วยป้องกันหรือบรรเทาปัญหาสุนัขจรจัดหรือปัญหาที่เกิดจากสุนัขจรจัดได้อีกทางหนึ่ง กล่าวคือ การจำกัดจำนวนการเลี้ยงและการคุมกำเนิดสุนัขจะทำให้เจ้าของหรือผู้เลี้ยงสุนัขมีความใส่ใจในสุนัขของตนเองมากยิ่งขึ้น และจะเป็นการป้องกันมิให้เลี้ยงสุนัขจำนวนมากจนอาจสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้กับผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณข้างเคียง และเป็นการป้องกันมิให้สุนัขเพิ่มจำนวนจนเจ้าของหรือผู้เลี้ยงไม่สามารถเลี้ยงดูต่อไปได้จนอาจนำไปสู่การนำสุนัขไปปล่อยในที่สาธารณะจนเกิดเป็นภาระต่อสังคม อีกทั้งการจำกัดจำนวนการเลี้ยงจะเป็นการลดเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการเห่าหอนของสุนัขได้ โดยผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีการจำกัดจำนวนการเลี้ยง ซึ่งหากผู้ใดต้องการเลี้ยงเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดจะต้องขออนุญาตจากกรุงเทพมหานคร ดังนั้น ประเทศไทยโดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครซึ่งมีสภาพเป็นสังคมเมืองที่มีผู้คนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น จึงควรมีมาตรการในการจำกัดจำนวนการเลี้ยงซึ่งหากต้องการเลี้ยงเกินกว่าจำนวนที่กำหนดต้องขออนุญาตต่อกรุงเทพมหานครและมีมาตรการในการจูงใจให้เจ้าของสุนัขทำการคุมกำเนิดสุนัข

⁴⁰ Queensland Government,

<<http://www.localgovernment.qld.gov.au/Laws/LocalGovernment/ManagingCatsandDogs/Frequentlyaskedquestions.aspx>>

⁴¹ The Dog and Cat Management Act 1995, Section 26 (7) (a)

Section 26 Council responsibility for management of dogs

(7) Without limiting the matters that may be taken into account when setting fees to be approved by the Minister, councils must provide for a percentage rebate of the fee that would otherwise be charged for the registration of a dog in the following cases:

(a) if the dog is desexed

⁴² The Domestic Animals Act 2000, Section 74(1)

Section 74 Dogs and cats to be de-sexed if over certain age

(1) A person must not keep a dog that has not been de-sexed if the person does not hold a permit for the dog. Maximum penalty: 50 penalty units

นอกจากนี้ กฎหมายของประเทศออสเตรเลียยังมีการกำหนดให้เจ้าของสุนัขจะต้องแยกสุนัขของตนออกจากสาธารณะในกรณีที่สุนัขนั้นอยู่ในช่วงเป็นสัตว์⁴³ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการป้องกันสุนัขที่มีเจ้าของมิให้ตั้งท้องโดยไม่พึงประสงค์ทั้งยังเป็น การป้องกันปัญหาการเห่าหอนของสุนัขสาธารณะในการหาคู่ของสุนัขได้อีกด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าว ประเทศไทยจึงควรกำหนดให้เจ้าของสุนัขทำการแยกสุนัขของตนในช่วงที่เป็นสัตว์ให้ออกจากที่สาธารณะด้วย

4.2.2.4 กฎหมายให้อำนาจจัดการกับสุนัขในกรณีที่สุนัขตกเป็นของส่วนราชการไม่ชัดเจน

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 30 กำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานมีอำนาจจับสัตว์ในที่สาธารณะอันเป็นการฝ่าฝืนข้อบัญญัติส่วนท้องถิ่นในเรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ โดยให้กักสัตว์นั้นไว้เป็นระยะเวลาสามสิบวัน หากไม่มีผู้มาแสดงตัวเป็นเจ้าของเพื่อรับคืนให้สัตว์นั้นเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น โดยไม่ได้กำหนดวิธีการในการจัดการภายหลังจากที่สัตว์นั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นแล้วให้ชัดเจน ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข และให้อำนาจเจ้าพนักงานมีอำนาจจับสุนัขที่พบในที่สาธารณะ โดยมีอำนาจตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งอาจทำให้เป็นที่สงสัยว่ากรุงเทพมหานครมีอำนาจจัดการกับสุนัขด้วยวิธีใดได้บ้าง ตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานครจะสามารถทำลายสุนัขได้หรือไม่ เนื่องจาก กฎหมายถือว่าสุนัขตกเป็นของกรุงเทพมหานครแล้วและไม่มีกฎหมายใดห้ามมิให้ทำลายสุนัข เป็นต้น อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน การดำเนินการของกรุงเทพมหานครในกรณีที่จับสุนัขในที่สาธารณะได้ กรุงเทพมหานครจะดำเนินการด้วยการจับสุนัขมาทำหมันพร้อมทั้งฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าแล้วนำกลับไปปล่อยที่เดิม หรืออาจนำสุนัขที่จับได้มาเลี้ยงที่ศูนย์รับเลี้ยงสุนัขของกรุงเทพมหานคร

ในขณะที่ประเทศออสเตรเลีย มีการกำหนดชัดว่าในกรณีที่สุนัขเร่ร่อนที่ถูกเจ้าหน้าที่จับมาแล้วไม่มีผู้มารับคืนตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยนอกจากสุนัขนั้นจะตกเป็นของส่วนราชการ⁴⁴ แล้ว กฎหมายยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการจัดการกับสุนัขนั้นด้วย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะ

⁴³ The Domestic Animals Act 2000, Section 16(2)

⁴⁴ The Dog Control Act 2000, Section 76

ทำการขาย หรือทำลาย หรือดำเนินการด้วยวิธีอื่นใดกับสุนัขนั้นก็ได้⁴⁵ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายของประเทศออสเตรเลียให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่อย่างชัดเจน ต่างจากกฎหมายของประเทศไทยซึ่งกำหนดแต่เพียงว่า “ให้สัตว์นั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น” จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายให้อำนาจในการจัดการในกรณีดังกล่าวให้ชัดเจนดังเช่นกฎหมายของประเทศออสเตรเลียว่าเจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะ ขาย ทำลาย หรือจัดการด้วยวิธีอื่นใดกับสุนัขนั้นก็ได้

4.2.3 ปัญหาในทางปฏิบัติ

4.2.3.1 ความไม่พร้อมของกรุงเทพมหานคร⁴⁶

มาตรการทางกฎหมายในเรื่องการจัดหาคนดูแลแทนกรณีที่เจ้าของไม่ประสงค์ที่จะเลี้ยงสุนัขอีกต่อไป ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 19 ที่กำหนดให้เจ้าของสุนัขจะต้องหาผู้เลี้ยงสุนัขแทนเจ้าของสุนัขไม่ประสงค์ที่จะเลี้ยงสุนัขอีกต่อไป หากไม่สามารถหาได้ ให้มอบสุนัขให้กับกรุงเทพมหานครดูแล โดยผู้เลี้ยงจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดู หรือตามข้อบัญญัติฉบับดังกล่าว ข้อ 22 ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่พบสุนัขในที่สาธารณะ ในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข โดยไม่ปรากฏเจ้าของ สามารถกักสุนัขไว้เป็นระยะเวลาสามสิบวันหากไม่มีผู้ใดมาแสดงหลักฐานเป็นเจ้าของเพื่อขอรับสุนัขคืน ให้สุนัขนั้นตกเป็นของกรุงเทพมหานคร⁴⁷ ดังนั้น เมื่อกำหนดให้สุนัขที่เจ้าพนักงานพบตกเป็นของกรุงเทพมหานคร ประกอบกับกรุงเทพมหานครมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดโดยไม่กักสุนัข จะต้องเลี้ยงดูสุนัขเหล่านั้น โดยกรุงเทพมหานครมีสถานที่รับเลี้ยงสุนัข 2 ที่ คือ ศูนย์ควบคุมสุนัขจรจัดประเวศน์และศูนย์พักพิงสุนัขจรจัดอุทัยธานี สามารถดูแลสุนัขได้เพียง 10,000 ตัว ไม่สามารถดูแลสุนัขจรจัดได้ทั้งหมด ผู้เขียนจึงเห็นว่ากรุงเทพมหานครไม่มีความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการกับปัญหาสุนัขจรจัดทั้งในแง่งบประมาณ สถานที่ หรือบุคลากรเพียงพอต่อการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดให้สอดคล้องต่อการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

อนึ่ง ถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีสถานที่ที่พร้อมจะสามารถสร้างเป็นสถานที่รับเลี้ยงสุนัขจรจัดในเขตกรุงเทพมหานคร แต่ด้วยเหตุที่กรุงเทพมหานครเป็นเขตที่มีความเป็นสังคมเมือง มี

⁴⁵ The Dog Control Act 2000, Section 35

⁴⁶ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2

⁴⁷ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 30

ประชาชนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก การสร้างสถานที่เลี้ยงสุนัขจรจัดในกรุงเทพมหานครจึงมักจะได้รับการต่อต้านจากประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้น ในลักษณะเดียวกันกับการจัดหาสถานที่ทิ้งขยะ ทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถสร้างสถานที่เลี้ยงสุนัขจรจัดในเขตกรุงเทพมหานครได้

4.2.3.2 ไม่สามารถจับสุนัขจรจัดเพื่อนำมาทำหมันหรือฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าได้ทั้งหมด⁴⁸

ตามนโยบายของกรุงเทพมหานครที่จับสุนัขจรจัดมาทำหมันพร้อมทั้งฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าแล้วนำกลับไปปล่อยยังที่ที่สุนัขอยู่เดิม เพื่อแก้ปัญหาการเพิ่มจำนวนสุนัขจรจัดจากการแพร่พันธุ์ และป้องกันปัญหาโรคพิษสุนัขบ้าใน กรุงเทพมหานครไม่สามารถจับสุนัขจรจัดมาดำเนินการดังกล่าวได้ทั้งหมด เนื่องจากความขาดแคลนบุคลากร และงบประมาณของ กรุงเทพมหานคร ประกอบกับจำนวนสุนัขจรจัดซึ่งอยู่อย่างอิสระมีมากและสภาพปัญหาในทางปฏิบัติเช่น เมื่อจับสุนัขในพื้นที่ได้ สุนัขตัวอื่นๆก็จะวิ่งหนีไปหลบซ่อนในที่ต่างๆ หรือสุนัขบางตัวมีนิสัยดุร้าย ไม่ยอมให้เจ้าหน้าที่จับ รวมถึงการจับสุนัขตัวเดิมมาทำหมันซ้ำ ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหานสุนัขจรจัดและโรคพิษสุนัขบ้าให้หมดไปจากพื้นที่กรุงเทพมหานครได้ นอกจากนี้ การฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าจำเป็นจะต้องมีการกระตุ้นภูมิคุ้มกันให้กับสุนัขที่ได้รับการฉีดวัคซีนแล้ว ด้วยการฉีดวัคซีนซ้ำเมื่อถึงกำหนดระยะเวลา การที่ กรุงเทพมหานครมีนโยบายในการจัดการปัญหานสุนัขจรจัด ด้วยการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าให้กับสุนัขจรจัดที่จับได้ แล้วนำกลับไปปล่อยยังสถานที่เดิม การจะนำสุนัขจรจัดที่เคยถูกฉีดวัคซีนแล้ว มาฉีดวัคซีนเพื่อเป็นการกระตุ้นภูมิคุ้มกันซ้ำในครั้งต่อไป จึงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากสุนัขจรจัดอาศัยอยู่ตามท้องถนนหรือในที่สาธารณะอย่างอิสระโดยปราศจากการควบคุม ทำให้ไม่สามารถป้องกันและกำจัดโรคพิษสุนัขบ้าให้หมดไปจากประเทศไทยได้

4.2.3.3 ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของราชการและการบังคับใช้กฎหมาย

ด้วยเหตุที่สังคมในกรุงเทพมหานครมีสภาพสังคมเป็นสังคมเมือง ผู้คนต่างก็ต้องดิ้นรนประกอบอาชีพของแต่ละคน แม้กรุงเทพมหานครออกมาตรการกำหนดให้เจ้าของจะต้องนำสุนัขของตนไปทำการจดทะเบียนสุนัข อันเป็นมาตรการที่ออกมาเพื่อจัดระเบียบสุนัขที่มีเจ้าของเพื่อป้องกันปัญหาสุนัขจรจัดในเขตกรุงเทพมหานคร แต่ประชาชนก็ยังไม่ให้ความร่วมมือกับทาง

⁴⁸ - , “สรุปอุปสรรคในการทำหมันสุนัขจรจัด,” เอกสารสมาคมพิทักษ์สัตว์ไทย

ราชการในการจดทะเบียนสุนัขให้ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยอาจมีสาเหตุมาจากความไม่เข้าใจว่าการจดทะเบียนสุนัขมีประโยชน์อย่างไร หรือ ไม่มีเวลาที่จะพาสุนัขไปจดทะเบียน ดังนั้น มาตรการในการจดทะเบียนสุนัขจึงยังไม่ได้มีการปฏิบัติ นอกจากนี้ในการตรวจสอบว่าเจ้าของสุนัขนำสุนัขดำเนินการจดทะเบียนสุนัขถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ ยังเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ