

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กรุงเทพมหานครมีจำนวนสุนัขจรจัดจำนวนมาก ซึ่งมีสาเหตุหรือแหล่งที่มาที่สำคัญจากการขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบของมนุษย์ที่ปล่อยหรือทิ้งสุนัขให้กลายเป็นสุนัขจรจัด โดยสาเหตุของการทิ้งอาจมีด้วยกันหลายประการ เช่น รูปพรรณไม่สวย สุขภาพไม่ดี นิสัยไม่ดี ขอบกัดและทำลายข้าวของ เหาเหอนส่งเสียงดัง ไม่เชื่อฟังคำสั่งเจ้าของ มีนิสัยดุร้าย เจ้าของเบื่อ ประชากรสุนัขล้นบ้าน หรือ ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดู นอกจากนี้ที่มาของสุนัขจรจัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการผสมพันธุ์กันเองของสุนัขจรจัด โดยจากการศึกษาพบว่าสุนัขจรจัดเพศเมียมีจำนวนสูงกว่าสุนัขเพศผู้ในอัตรา 3:2 ซึ่งสุนัขเพศเมียในวัยเจริญพันธุ์สามารถตั้งท้องได้มากกว่าหนึ่งครั้งต่อปี และตกูกครั้งละมากกว่าหนึ่งตัว จึงทำให้ปัญหาสุนัขจรจัดในกรุงเทพมหานครทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี สุนัขจรจัดเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องสุขภาพของประชาชนที่ถูกสุนัขจรจัดกัด ทำร้าย โดยสุนัขเป็นพาหะนำโรคพิษสุนัขบ้าซึ่งเป็นโรคติดต่อร้ายแรง หรือปัญหาในด้านเศรษฐกิจทั้งในแง่ของรัฐที่จะต้องเสียงบประมาณต่างๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัด และในแง่ของประชาชนที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลกรณีถูกสุนัขกัด รวมถึงปัญหาด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสุนัข จรจัดได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญทั้งจากเสียงเห่าเหอน ความสกปรกจากมูลสุนัขหรือการขุดคุ้ยขยะ เป็นต้น

กรุงเทพมหานครได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวโดยมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาด้วยการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การทำหมันสุนัขจรจัดพร้อมทั้งฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า การนำสุนัขจรจัดที่จับได้มาเลี้ยงในสถานที่เลี้ยงของกรุงเทพมหานคร หรือส่งเสริมให้ประชาชนนำไปสุนัขจรจัดไปเลี้ยง แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดได้ จึงได้มีการพยายามที่จะจัดระเบียบสุนัขที่มีเจ้าของ ด้วยการอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 29 ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 และระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข 2550 เพื่อแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดในกรุงเทพมหานคร โดยประกาศให้กรุงเทพมหานครเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข ซึ่งมีผลห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งหรือปล่อยสุนัขในที่หรือทางสาธารณะหรือในพื้นที่อื่นใดในเขตกรุงเทพมหานครโดยเด็ดขาด หากฝ่าฝืนมีโทษตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งยังกำหนดให้เจ้าของสุนัขจะต้องนำสุนัขไปจดทะเบียนและฝังไมโครชิป พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ต่างๆ ในการเลี้ยงดูสุนัข

อันได้แก่ เจ้าของสุนัขจะต้องเลี้ยงสุนัขในสถานที่เลี้ยงที่มีสภาพที่เหมาะสมกับสุนัข โดยมีขนาดเพียงพอแก่การดำรงชีพของสุนัข และจะต้องดูแลรักษาความสะอาดให้ถูกสุขลักษณะ การควบคุมมิให้สุนัขออกนอกสถานที่เลี้ยงโดยปราศจากการควบคุม ควบคุมสุนัขมิให้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ การเสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้สุนัข หรือการกำหนดมาตรการในการควบคุมในกรณีนำสุนัขออกนอกสถานที่เลี้ยง นอกจากนี้ยังให้อำนาจเจ้าพนักงานจับสุนัขที่พบในที่สาธารณะโดยไม่ปรากฏเจ้าของ และกักตัวไว้ หากไม่มีผู้มาแสดงตัวเป็นเจ้าของและรับตัวคืนภายในสามสิบวัน ก็ให้สุนัขนั้นตกเป็นของกรุงเทพมหานคร

อย่างไรก็ตามความพยายามในการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดของกรุงเทพมหานครยังไม่สัมฤทธิ์ผล โดยจะเห็นได้จากจำนวนสุนัขจรจัดที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี และในกรุงเทพมหานครยังมีปัญหาที่เกิดจากสุนัขจรจัด ไม่ว่าจะเป็นปัญหาโรคพิษสุนัขบ้า ปัญหาสุนัขกัดหรือทำร้ายประชาชน หรือสุนัขของผู้อื่น การขุดคุ้ยกองขยะและการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการเห่าหอน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดในเขตกรุงเทพมหานครมีประเด็นปัญหาที่ตรงับสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ กล่าวคือ กฎหมายที่บังคับใช้ในการแก้ปัญหาสุนัขจรจัดในปัจจุบันยังไม่เพียงพอ โดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ไม่มีมาตรการในการจำกัดจำนวนการเลี้ยงสุนัขและมาตรการในการคุมกำเนิดสุนัขมีเจ้าของ ทั้งที่กฎหมายฉบับดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29 ซึ่งให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดเงื่อนไขในการเลี้ยงสัตว์ในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามาตรการทั้งสองมาตรการดังกล่าวจะสามารถช่วยให้การจัดการปัญหาสุนัขจรจัดในกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดทั้งทางด้านงบประมาณ บุคลากร และสถานที่เลี้ยง จึงไม่สามารถดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง จากการศึกษายังพบว่ามีประเด็นปัญหาในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดในกรุงเทพมหานครที่สำคัญ โดยผู้เขียนนำเสนอข้อเสนอแนะโดยสรุป ดังนี้

1. การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง อาจทำให้การให้ความสำคัญของปัญหาและการเอาใจจริงเอาใจในการแก้ไขปัญหาเป็นไปตามแต่ทัศนคติของผู้ว่าราชการแต่ละคน รวมถึงการออกกฎหมายของกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการกับสุนัขจรจัดซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องคำนึงถึงผลกระทบทางการเมือง ทำให้การออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ

2. การมีนโยบายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดของกรุงเทพมหานครที่ไม่กำจัดสุนัข แต่จะดำเนินการด้วยการจับสุนัขมาทำหมันแล้วนำกลับไปปล่อยที่เดิม หรือจับสุนัขมาเลี้ยงในสถานที่เลี้ยงของกรุงเทพมหานคร ไม่เพียงพอต่อการป้องกันอันตรายแก่ประชาชนอันเกิดจากสุนัขจรจัด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การกำจัดสุนัขเป็นวิธีในการลดจำนวนสุนัขได้อีกวิธีหนึ่ง แต่ก็อาจได้รับการต่อต้านจากสังคม อย่างไรก็ตามเพื่อให้การแก้ไขปัญหานี้ จรจัดมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะมีการดำเนินการในการกำจัดสุนัขควบคู่ไปกับมาตรการในการแก้ไขปัญหาอื่นๆ ของกรุงเทพมหานครด้วย

3. การดำเนินการตามนโยบายของกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย กล่าวคือ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ได้ประกาศให้กรุงเทพมหานครเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข โดยห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งหรือปล่อยสุนัขในที่หรือทางสาธารณะหรือในพื้นที่อื่นใดในกรุงเทพมหานครโดยเด็ดขาด แต่การดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจับสุนัขจรจัดมาทำหมันแล้วนำกลับไปปล่อยยังที่ที่สุนัขนั้นเคยอยู่เนื่องจากกรุงเทพมหานครไม่มีสถานที่รวมทั้งงบประมาณและบุคลากรเพียงพอที่จะรับเลี้ยงดูสุนัขจรจัดทั้งหมดได้ การกระทำดังกล่าวของกรุงเทพมหานครย่อมเป็นการขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น หากกรุงเทพมหานครเห็นว่าการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวมีประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหานี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขข้อบัญญัติฉบับดังกล่าวให้ยกเว้นความผิดให้กับการกระทำของหน่วยงานราชการที่กระทำไปเพื่อแก้ไขปัญหานี้

4. การกำหนดความหมายของเจ้าของสุนัข ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ซึ่งให้ความหมายรวมถึงผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำ ด้วยนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการสร้างภาระให้แก่บุคคลซึ่งไม่ใช่เจ้าของสุนัขที่แท้จริงมากเกินไป เนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่ของเจ้าของสุนัขไว้หลายประการตามที่ได้กล่าวไปแล้ว อีกทั้งกฎหมายได้กำหนดห้ามเลี้ยงสุนัขในที่สาธารณะอยู่แล้ว ดังนั้น ในกรณีผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำ ย่อมถือเป็นการเลี้ยงสุนัขในที่สาธารณะอันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งเป็นการผิด โดยไม่จำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ผู้ให้อาหารสุนัขเหล่านั้นเป็นเจ้าของสุนัขอีกแต่อย่างใด ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรจะแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดความหมายของเจ้าของสุนัขให้หมายถึงเจ้าของสุนัขและผู้ครอบครองสุนัขเท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำ

5. การไม่กำหนดความหมายของสุนัขจรจัด ก็เป็นอีกหนึ่งประเด็นปัญหา เนื่องจากหากผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดรวมทั้งประชาชนยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องความหมายของสุนัขจรจัดว่ากรณีใดเป็นสุนัขจรจัดหรือไม่เป็น ดังนี้ อาจเกิดความขัดแย้งในการ

ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา จึงควรมีการกำหนดนิยามของสุนัขจรจัดให้ชัดเจนอย่างในกฎหมายของประเทศออสเตรเลียที่พิจารณาสุนัขจรจัดจากปัจจัยการถูกควบคุมดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่อยู่ในที่สาธารณะ

6. การจัดการปัญหาสุนัขจรจัดในกรุงเทพมหานคร ไม่มีมาตรการในการจำกัดจำนวนการเลี้ยงหรือคุมกำเนิดสุนัขเจ้าของ กล่าวคือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29 ได้กำหนดให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดให้พื้นที่ในอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้ โดยข้อกำหนดท้องถิ่นดังกล่าวอาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือประเภทโดยเด็ดขาด หรือเลี้ยงได้ไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือจะต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ซึ่งกรุงเทพมหานครได้อาศัยอำนาจดังกล่าวออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวมิได้มีมาตรการในการจำกัดจำนวนการเลี้ยงสุนัขหรือมีมาตรการในการคุมกำเนิดสุนัขมีเจ้าของแต่อย่างใด ในขณะที่ประเทศออสเตรเลียมีมาตรการในการจำกัดจำนวนการเลี้ยง โดยหากต้องการเลี้ยงสุนัขมากกว่าที่กฎหมายกำหนดจะต้องขออนุญาตและมีมาตรการในการคุมกำเนิดสุนัขมีเจ้าของโดยอาจจะเป็นมาตรการบังคับเด็ดขาดหรือเป็นมาตรการที่เป็นแรงจูงใจให้เจ้าของสุนัขทำหมัน ดังนั้น เพื่อเป็นการช่วยให้การแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการกำหนดมาตรการในการจำกัดการเลี้ยงและมาตรการคุมกำเนิดสุนัขมีเจ้าของ ซึ่งหากผู้ใดต้องการเลี้ยงสุนัขเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดก็ให้ขออนุญาตจากกรุงเทพมหานคร

7. การจัดการกับสุนัขจรจัดที่ถูกจับได้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 มาตรา 22 ประกอบ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 30 ซึ่งกำหนดให้สุนัขที่ถูกจับแล้วไม่มีผู้มารับคืนภายในสามสิบวัน ให้สุนัขนั้นตกเป็นของกรุงเทพมหานคร โดยกฎหมายมิได้กำหนดอำนาจจัดการกับสุนัขที่ตกเป็นของกรุงเทพมหานครไว้ไม่ชัดเจน แตกต่างกับกฎหมายของประเทศออสเตรเลียที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานในการจัดการกับสุนัขที่ตกเป็นของหน่วยงาน โดยมีอำนาจที่จะขาย ทำลาย หรือจัดการด้วยวิธีอื่นใดที่เหมาะสมก็ได้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการแก้ไขกฎหมายให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการกับสุนัขที่ตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน โดยให้ในการกำจัดได้หากเป็นสุนัขจรจัดที่ไม่อาจฝึกฝนได้ หรือไม่มีผู้ใดเลี้ยงดูและอาจเป็นอันตรายแก่ประชาชนหากปล่อยไว้ในที่สาธารณะ

8. มาตรการในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นมาตรการที่ดีซึ่งสามารถปฏิบัติได้ และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การจดทะเบียนสุนัขเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากจะช่วยให้กรุงเทพมหานครทราบถึงจำนวนสุนัข รวมทั้งประวัติของสุนัขและรายละเอียดเกี่ยวกับเจ้าของสุนัข ซึ่งจะทำให้กรุงเทพมหานครใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป อย่างไรก็ตามการจดทะเบียนสุนัขตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ประชาชนยังไม่ค่อยปฏิบัติตามเนื่องจากไม่เข้าใจว่าการจดทะเบียนสุนัขมีประโยชน์อย่างไร ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงควรรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการจดทะเบียนสุนัข เพื่อให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาสุนัขจรจัดนับเป็นปัญหาที่สำคัญซึ่งลำพังภาครัฐเพียงอย่างเดียวไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณ บุคลากรและสถานที่ อีกทั้งต้นตอปัญหาสุนัขจรจัดเกิดมาจากคนขาดจิตสำนึกที่เลี้ยงสุนัขอย่างปล่อยปละละเลย ไม่สนใจดูแลหรือนำสุนัขไปปล่อยหรือทิ้งในที่สาธารณะก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมโดยรวม แม้จะมีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดแต่ก็เป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเท่านั้น การให้ความรู้แก่ประชาชนรวมทั้งการสร้างจิตสำนึกให้ตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อส่วนรวม เป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดในเขตกรุงเทพมหานครที่สำคัญที่จะทำให้ปัญหาสุนัขจรจัดหมดไปจากกรุงเทพมหานครได้อย่างยั่งยืน