

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สุนัข เป็นสัตว์เลี้ยงชนิดหนึ่งที่มนุษย์นิยมเลี้ยง จากข้อมูลจำนวนประชากรสุนัขในประเทศไทยปีพ.ศ. 2557 โดยสำนักงานควบคุม ป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์ พบว่าจำนวนครวเรือนที่เลี้ยงสุนัขจำนวนรวม 5,501,189 ครวเรือน โดยมีสุนัขทั่วประเทศจำนวน 8,587,537 ตัว สามารถแยกประเภทออกเป็นสุนัขมีเจ้าของและสุนัขไม่มีเจ้าของ โดยสุนัขมีเจ้าของเพศผู้จำนวน 4,313,893 ตัว สุนัขมีเจ้าของเพศเมียจำนวน 3,551,019 ตัว และสุนัขไม่มีเจ้าของสามารถแบ่งได้เป็นสุนัขไม่มีเจ้าของเพศผู้จำนวน 377,605 ตัวและสุนัขไม่มีเจ้าของเพศเมียจำนวน 345,020 ตัว¹ จากจำนวนสุนัขเลี้ยงซึ่งเป็นสุนัขที่มีเจ้าของมีจำนวนมากย่อมแสดงให้เห็นว่าสุนัขเป็นสัตว์เลี้ยงที่ได้รับความนิยม

เมื่อสุนัขจึงเป็นสัตว์เลี้ยงที่ได้รับความนิยมอย่างมากในประเทศไทยและมีจำนวนมากขึ้น หากเจ้าของสุนัขหรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้แทนเจ้าของสุนัขไม่ใส่ใจในการดูแล และควบคุมสุนัขข่มก่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น จากความร้ายแรงและความเสียหายอันเกิดจากสุนัขเลี้ยงดังกล่าว สำหรับประเทศไทยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 433²

¹ สำนักควบคุม ป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. *จำนวนประชากรสุนัขปี 2557*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://dcontrol.dld.go.th/dcontrol/index.php/rabies/298-2557>. [2563, 24 เมษายน].

² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 433 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะสัตว์ ท่านว่าเจ้าของสัตว์หรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้แทนเจ้าของจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ฝ่ายที่ต้องเสียหายเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดแต่สัตว์นั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังอันสมควรแก่การเลี้ยงการรักษาตามชนิดและนิสัยของสัตว์ หรือตามพฤติการณ์อย่างอื่น หรือพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นย่อมจะต้องเกิดขึ้นทั้งที่ได้ใช้ความระมัดระวังถึงเพียงนั้น”

ให้เจ้าของสุนัขหรือผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้เจ้าของสุนัขต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายอันเกิดจากสุนัขดังกล่าว สำหรับคำว่าเจ้าของสุนัขมีความหมายรวมถึงผู้ครอบครองสุนัขหรือผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำด้วย³

ถึงแม้ประเทศไทยมีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าของสุนัขหรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้แทนเจ้าของสุนัข อันได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 433 แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดถึงวิธีการหาตัวเจ้าของสุนัขหรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้แทนเจ้าของสุนัข หากสุนัขก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นย่อมเป็นการยากที่จะหาตัวบุคคลดังกล่าวได้ อีกทั้ง กรณีเจ้าของสุนัขมอบสุนัขของตนเองให้แก่ผู้ดูแลสุนัขชั่วคราวเพื่อหาเจ้าของสุนัขรายใหม่ซึ่งสุนัขจึงไม่ได้อยู่ในความดูแลของเจ้าของสุนัข หากสุนัขก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น ย่อมเป็นการยากที่จะหาตัวผู้ดูแลสุนัขชั่วคราวเพื่อจัดการหาเจ้าของสุนัขรายใหม่เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายอันเกิดจากสุนัขแล้ว หากสุนัขเลี้ยงก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมาก เช่น ในงานแสดงสุนัขปรากฏว่าสุนัขตัวหนึ่งหลุดจากการควบคุมของเจ้าของไม่ว่าจะเกิดจากการง้อหรือประมาท เลินเล่อหรือไม่ สุนัขตัวดังกล่าวกัดผู้ที่เข้าร่วมงานบาดเจ็บแก่ร่างกายและก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินจำนวนมาก เมื่อผู้เสียหายประสงค์เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้เฉพาะที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ค่าปลงศพ ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอื่น ๆ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเสียหายที่ต้องขาดประ โยชน์จากการทำงานเนื่องจากไม่สามารถประกอบกิจการงานได้ ค่าขาดไร้อุปการะ ค่าเสียหายในการประกอบกิจการงาน เป็นต้น⁴ ซึ่งล้วนแต่เป็นค่าสินไหมทดแทนตามความจริงเท่านั้น ซึ่งค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษเป็นมาตรการป้องปรามการกระทำความผิดในอนาคต⁵ จึงทำให้เจ้าของสุนัขหรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้แทนเจ้าของสุนัขต้องตระหนัก

³ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 5.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหมายเลขแดงที่อ. 764/2556 พิพากษาให้เพิกถอนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 เฉพาะบทนิยามคำว่าเจ้าของสุนัขที่ให้หมายรวมถึงผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำด้วย

ศาลปกครองสูงสุด. คำพิพากษาปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่อ. 764/2556. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://admincourt.go.th/admincourt/upload/admCase/Document/judgement/PDF/2554/01012-540628-1F-561107-0000124029.pdf> [2563, 30 มิถุนายน]

⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 ถึงมาตรา 446

⁵ ศักดา ธนิตกุล. (2555). *การนำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้ในกฎหมายไทย*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 24.

ใส่ใจสุนัขของตนไม่ให้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น และเป็นการช่วยเหลือบุคคลให้ได้รับการเยียวยาอย่างเพียงพอและเหมาะสม

ทั้งนี้ เจ้าของสุนัขหรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรักษาไว้แทนเจ้าของสุนัขมักใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อดูแลสุนัขของตนเป็นผลให้เกิดภาระงานที่เพิ่มมากขึ้นของพนักงานเจ้าหน้าที่ในแต่ละท้องถิ่น⁶ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่น ๆ ไม่ได้กำหนดให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของสุนัขหรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรักษาไว้แทนเจ้าของสุนัข หากมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของสุนัขหรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรักษาไว้แทนเจ้าของสุนัขในการลงทะเบียนสุนัข ย่อมเป็นแหล่งรายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นอีกช่องทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หากมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของสุนัขหรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรักษาไว้แทนเจ้าของสุนัขแล้ว เจ้าของสุนัขหรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรักษาไว้แทนเจ้าของสุนัขต้องชำระค่าธรรมเนียมสำหรับสุนัขทุกตัวหรือไม่ หากเป็นสุนัขของผู้พิการทางสายตาและผู้พิการทางการได้ยิน เจ้าของสุนัขหรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรักษาไว้แทนเจ้าของสุนัขต้องเสียค่าธรรมเนียมดังกล่าวหรือไม่

สำหรับกรณีความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 377 บัญญัติว่า “ผู้ใดควบคุมสัตว์ดุหรือสัตว์ร้าย ปล่อยให้พลละเลยให้สัตว์นั้นเที่ยวไปโดยลำพัง ในประการที่อาจทำอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” จึงเป็นบทบัญญัติให้เจ้าของสุนัขมีความรับผิดชอบหากสุนัขเป็นสัตว์ดุหรือสัตว์ร้ายและก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่หากสุนัขซึ่งเป็นสัตว์เลี้ยงและไม่อยู่ในสถานะที่ไม่สามารถควบคุมได้ ไม่เป็นสัตว์ดุหรือสัตว์ร้าย เมื่อหลุดจากการควบคุมของบุคคลดังกล่าวและก่อความเสียหายแล้วจะมีแนวทางจัดการอย่างไร จึงทำให้ประมวลกฎหมายอาญาไม่ครอบคลุมในกรณีดังกล่าว

ดังนั้น ผู้เขียนจึงศึกษาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับสุนัขเลี้ยงดังกล่าวข้างต้น

⁶ ตามข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลโพประจักษ์ เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. 2550 ข้อ 7 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์หรือสั่งห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ เฉพาะเขตควบคุมการปล่อยสัตว์ เฉพาะท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง หรือเต็มพื้นที่ตำบลโพประจักษ์ และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลโพประจักษ์ เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. 2550 ข้อ 15 ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทำลายและจัดการสุนัขที่พบว่าเป็นโรคติดต่อและเป็นอันตรายแก่ประชาชนได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายต่าง ๆ ของความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากสุนัขเลี้ยง รวมทั้งการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากสุนัขเลี้ยง

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายต่าง ๆ ในประเทศไทยเกี่ยวกับของความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากสุนัขเลี้ยง รวมทั้งการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากสุนัขเลี้ยง

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายต่าง ๆ ของความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากสุนัขเลี้ยง รวมทั้งการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากสุนัขเลี้ยง โดยเปรียบเทียบกฎหมายในกลุ่มประเทศกฎหมายลายลักษณ์อักษรและกลุ่มประเทศกฎหมายจารีตประเพณี

1.2.4 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางในการแก้ไขและ/หรือปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากสุนัขเลี้ยง รวมทั้งการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากสุนัขเลี้ยง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบัน กฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการหาเจ้าของสุนัข บุคคลผู้รับเลี้ยง รับผิดชอบต่อเจ้าของสุนัข ผู้ดูแลสุนัขชั่วคราวเพื่อหาเจ้าของรายใหม่ ค่าสินไหมทดแทนเมื่อสุนัขเลี้ยงก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นเป็นจำนวนมาก การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของสุนัขหรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับผิดชอบต่อเจ้าของสุนัข และความรับผิดอาญาของเจ้าของสุนัขในกรณีสุนัขไม่อยู่ในการควบคุมโดยไม่ได้เป็นสัตว์ดุหรือสัตว์ร้าย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายและการจัดการสุนัขเลี้ยงที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ดังนั้นประเทศไทยจึงควรแก้ไขบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา และควรจัดให้มีการออกกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อีกด้วย

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาถึงความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากสุนัขเลี้ยงเกี่ยวกับวิธีการหาตัวเจ้าของสุนัข บุคคลผู้รับเลี้ยงรับผิดชอบต่อเจ้าของสุนัขและผู้ดูแลสุนัขชั่วคราวเพื่อหาเจ้าของรายใหม่ ค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของสุนัขหรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับ

รักษาไว้แทนเจ้าของสุนัข และความรับผิดชอบของเจ้าของสุนัข โดยมุ่งเน้นถึงวิธีหาตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของสุนัข บุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้แทนเจ้าของสุนัขและผู้ดูแลสุนัขชั่วคราวเพื่อหาเจ้าของรายใหม่ ค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษในความเสียหายอันเกิดจากสุนัขเลี้ยง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของสุนัขหรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้แทนเจ้าของสุนัขและความรับผิดชอบต่อเจ้าของสุนัขหรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้แทนเจ้าของสุนัข โดยศึกษาจากกฎหมายไทย กฎหมายในกลุ่มประเทศกฎหมายลายลักษณ์อักษร ได้แก่ ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ สาธารณรัฐเกาหลี และกฎหมายในกลุ่มประเทศกฎหมายจารีตประเพณี ได้แก่ สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลียและสาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหภาพยุโรป

1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ได้ศึกษาโดยใช้วิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าหาข้อมูลต่าง ๆ จากหนังสือ เอกสารทางวิชาการ บทความ คำพิพากษาของศาล วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ เอกสารประชุมทางวิชาการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏอยู่ในรูปของสื่ออิเล็กทรอนิกส์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายต่าง ๆ ของความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากสุนัขเลี้ยง รวมทั้งการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากสุนัขเลี้ยง

1.6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายต่าง ๆ ของความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากสุนัขเลี้ยง รวมทั้งการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากสุนัขเลี้ยงในประเทศไทย

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายต่าง ๆ ของความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากสุนัขเลี้ยงรวมทั้งการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากสุนัขเลี้ยง เปรียบเทียบกฎหมายในกลุ่มประเทศกฎหมายลายลักษณ์อักษร และกลุ่มประเทศกฎหมายจารีตประเพณี

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขและ/หรือปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากสุนัขเลี้ยง