

“สุนัข” สัตว์เลี้ยงที่ กทม. ออก “กฎ” ควบคุม...!

นางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

บรรดาผู้เลี้ยงสุนัขหลายรายคงได้รับรู้รับทราบกันมาพอสมควรแล้วว่า เมื่อปี 2548 นั้น กทม. ได้มีการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข โดยเจ้าของสุนัขจะต้องนำสุนัขไปฝังไมโครชิป และจดทะเบียนสุนัขเพื่อให้สามารถระบุตัวสุนัขได้

หลังจากที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับดังกล่าวใช้บังคับก็มีผู้เลี้ยงสุนัขบางคนซึ่งบางคนมีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานครและบางคนมีภูมิลำเนาอยู่จังหวัดอื่น นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้เขตท้องที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรุงเทพมหานคร) เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข และให้เจ้าของสุนัขมีหน้าที่จดทะเบียนสุนัขและดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดและได้รับโทษปรับ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการให้ความหมายของคำว่า “เจ้าของสุนัข” รวมถึงผู้ให้อาหารสุนัขจรจัดด้วยการและการฝังไมโครชิปสุนัขก่อนที่จะจดทะเบียนเป็นการสร้างภาระแก่ผู้เลี้ยงสุนัขเกินสมควร นอกจากนี้ ข้อบัญญัติดังกล่าวจำกัดสิทธิเฉพาะประชาชนในกรุงเทพมหานครอันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนข้อ 5 ในส่วนของบทนิยามของคำว่า “เจ้าของสุนัข” “ที่หรือทางสาธารณะ” “ใบรับรอง” และ “การจดทะเบียนสุนัข” และข้อ 9 ข้อ 12 ข้อ 13 ข้อ 14 ข้อ 17 และข้อ 26 ของข้อบัญญัติดังกล่าว

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจหลายประเด็นซึ่งบทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะบางประเด็นที่สำคัญเท่านั้น อาทิ (1) การใช้อำนาจของ กทม. ในการออกข้อบัญญัติดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ (2) สารของบทนิยามตามข้อ 5 และข้อ 9 ข้อ 12 ข้อ 13 ข้อ 14 ข้อ 17 และข้อ 26 ของข้อบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือไม่

ตามหลักกฎหมายปกครองเพื่อเป็นหลักประกันว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายและประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างแท้จริง การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดมาบังคับใช้กับประชาชนนั้น นอกจากจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและดำเนินการภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจของตนอย่างสมเหตุสมผลหรือพอเหมาะพอประมาณ เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ กระทบต่อสิทธิของประชาชนเท่าที่จำเป็น และเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าความเสียหายที่เอกชนได้รับ ดังเช่นคดีนี้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักกฎหมายปกครองสำคัญคือ “หลักความได้สัดส่วน” มาวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของ กทม. ในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับพิพาท

ประเด็นแรก คือ การออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี หรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการออกข้อบัญญัติดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประกอบกับมาตรา 89 (16) และ (18) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เพื่อประโยชน์ในการรักษาสุขภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนหรือป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสุนัขโดยกำหนดให้พื้นที่ในเขตอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข

และให้การเลี้ยงหรือปล่อยสุนัขต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

กรณีจึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว

ส่วน บทนิยามคำว่า “เจ้าของสุนัข” “ที่หรือทางสาธารณะ” “ใบรับรอง” และ “การจดทะเบียนสุนัข” และข้อ 9 ข้อ 12 (1) และ (2) ข้อ 13 ข้อ 14 และข้อ 17 ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือไม่ ? โดยข้อ 5 ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “เจ้าของสุนัข” ให้หมายรวมถึงผู้ครอบครองสุนัข หรือผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำด้วย “ที่หรือทางสาธารณะ” หมายความว่า สถานที่หรือทางซึ่งมิใช่เป็นของเอกชน และประชาชนสามารถใช้ประโยชน์หรือสัญจรได้ คำว่า “ใบรับรอง” หมายความว่า ใบรับรองรูปพรรณสัณฐานสุนัขและการจัดทำเครื่องหมายระบุตัวสุนัขอย่างถาวร... คำว่า “การจดทะเบียนสุนัข” หมายความว่า การแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อบันทึกรายละเอียดรูปพรรณสัณฐานและรหัสไมโครชิป พร้อมจัดทำบัตรประจำตัวของสุนัข ส่วนข้อ 9 ต้องจดทะเบียนสุนัขตามที่กำหนด และข้อ 12 กรณีย้ายที่อยู่ของสุนัขหรือกรณีบัตรประจำตัวสุนัขสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุดในสาระสำคัญ ให้แจ้งภายในสามสิบวัน และข้อ 13 กรณีสุนัขตายแจ้งภายในสามสิบวัน สำหรับข้อ 14 กรณีที่สุนัขหายให้แจ้งภายในสามวันนับแต่วันที่ทราบหรือหากพบแล้วต้องแจ้งภายในสามวัน และข้อ 17 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเลี้ยงสุนัขในที่หรือทางสาธารณะหรือในที่ของบุคคลอื่นโดยปราศจากความยินยอม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า ปัญหาจำนวนสุนัขจรจัดเพิ่มขึ้นในเขตท้องที่ปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและต่อเนื่องมานาน โดยมีความพยายามที่จะแก้ปัญหาในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ แต่ก็ไม่แก้ไขได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น และส่วนหนึ่งมาจากเจ้าของสุนัขนำสุนัขมาปล่อยในที่สาธารณะ ทำให้จำนวนสุนัขจรจัดเพิ่มมากขึ้นจนยากที่จะควบคุมได้ด้วยวิธีการปกติ การตราข้อบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นมาตรการในการควบคุมการเลี้ยงสุนัขโดยการฝังไมโครชิปและจดทะเบียนสุนัขเพื่อให้สามารถระบุตัวสุนัขได้และเพื่อแก้ไขพฤติกรรมเจ้าของหรือผู้เลี้ยงสุนัขให้มีความรับผิดชอบต่อสุนัขที่ตนเลี้ยงและสังคม จึงเป็นการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายที่เป็นสาเหตุสำคัญ และแม้ว่าจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการเลี้ยงสุนัขของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อชั่งน้ำหนักผลกระทบและความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับกับผลประโยชน์ของสาธารณะที่ต้องสูญเสียแล้ว ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเบาบางกว่าความเสียหายของประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับยังไม่อาจแสวงหามาตรการอื่นใดที่จะสามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้เท่ากับมาตรการที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัขแล้ว นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้จัดให้มีบริการฝังไมโครชิปและจดทะเบียนสุนัขโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และหากเจ้าของสุนัขจะไปดำเนินการที่สถานพยาบาลส่วนตัวเอกชนก็เป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่ได้มากเกินไปกว่าที่รับภาระมิได้

ส่วนการที่ข้อบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้นเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคแต่อย่างใด ดังนั้น การออกข้อบัญญัติดังกล่าวโดยบทนิยามในข้อ 5 คำว่า “ที่หรือทางสาธารณะ” “ใบรับรอง” และ “การจดทะเบียนสุนัข” และข้อ 9 ข้อ 12 (1) และ (2) ข้อ 13 ข้อ 14 และข้อ 17 จึงเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม บทนิยามคำว่า “เจ้าของสุนัข” ในข้อ 5 ของข้อบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้หมายความรวมถึงผู้ครอบครองสุนัข หรือผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำด้วย นั้น เป็นการให้คำนิยามความหมายที่มีผลทำให้ประชาชนที่เพียงแต่ให้อาหารแก่สุนัขจรจัดเป็นประจำด้วยความเมตตาต้องมีภาระหน้าที่ในการพาสุนัขจรจัดไปฝังไมโครชิปและ

จดทะเบียนสุนัข มิเช่นนั้นอาจทำให้บุคคลนั้นกระทำความผิดกฎหมาย ทั้งที่หน้าที่ในการจัดการ ควบคุม ดูแลสุนัขจัดเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่กลับผลักภาระมาให้กับประชาชน กรณีจึงเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้เพิกถอนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุม การเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 5 ในส่วนของบทนิยามคำว่า “เจ้าของสุนัข” ที่ให้หมายรวมถึงผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 764/2556)

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้วินิจฉัยถึงการใช้อำนาจของ กทม. ข้างต้นแล้ว ยังมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีของผู้เลี้ยงสุนัขที่ได้มีภูมิลำเนาในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าวมีผลใช้บังคับเฉพาะประชาชนผู้เลี้ยงสุนัขในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครเท่านั้นมิได้มีผลใช้บังคับกับประชาชนผู้เลี้ยงสุนัขโดยทั่วไปทุกท้องที่ ผู้เลี้ยงสุนัขที่มีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดอื่นจึงไม่ได้เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงจากข้อบัญญัติดังกล่าวและไม่เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการออกข้อบัญญัติดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ นอกจากจะทำให้ผู้อ่านเข้าใจหลักกฎหมายสำคัญคือ หลักความได้สัดส่วนและหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองด้วยแล้ว ยังทำให้มีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีว่าในการออกกฎเกณฑ์หรือเลือกใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งมาบังคับใช้กับประชาชน จะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดและกฎเกณฑ์หรือมาตรการนั้นจะต้องพอสมควรแก่เหตุหรือได้สัดส่วนด้วย หากกฎเกณฑ์หรือมาตรการที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จลงได้ หรือไม่มีความจำเป็นที่จะเลือกใช้มาตรการนั้น หรือก่อความเสียหายแก่ประชาชนมากกว่าที่ประโยชน์สาธารณะจะได้รับ ฝ่ายปกครองก็ต้องละเว้นจากกฎเกณฑ์หรือมาตรการดังกล่าวนั้นเสีย เพื่อที่ประชาชนจะได้ไม่ต้องรับภาระเกินสมควร ซึ่งผู้อ่านที่สนใจเพิ่มเติมสามารถอ่านรายละเอียดได้จากคำพิพากษาดังกล่าว