

บทความวิชาการ (Academic Article)

ข้อเสนอการจดทะเบียนสุนัขจรและแมวจรในชุมชนผ่านบท วิเคราะห์ศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมาย ของสิงคโปร์และไทย

Proposal for the Registration of Stray Dogs and Stray Cats in the
Community: A Comparative Study of Legal Measures in
Singapore and Thailand*

มูทิตา สารพัฒน์**

นักศึกษาระดับปริญญาเอก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Mutita Sarapat

PhD Candidate, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 10 กุมภาพันธ์ 2568; วันที่แก้ไขบทความ 26 มีนาคม 2568; วันที่ตอบรับบทความ 28 มีนาคม 2568

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าเพื่อประกอบการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายสำหรับการทำหมันสุนัขภาคบังคับเพื่อจัดการจำนวนประชากรสุนัขจรในชุมชน” หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; LL.M. (Cross-Border Business and Finance Law in Asia) Singapore Management University; LL.M. (Energy and Climate Law) Groningen University; อีเมลติดต่อ mutita.sar@dome.tu.ac.th

บทคัดย่อ

ปัจจุบันทุกภาคส่วนต่างตระหนักถึงความสำคัญของการควบคุมจำนวนประชากรสุนัขจรและแมวจร โดยมีการรณรงค์ให้มีการทำหมันอย่างต่อเนื่อง รวมไปถึงการสร้างความตระหนักถึงการเลี้ยงสัตว์อย่างมีความรับผิดชอบเพื่อป้องกันการทอดทิ้งสัตว์เลี้ยงที่เป็นสาเหตุหลักของการเกิดสุนัขจรและแมวจรในชุมชนอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งจำนวนสุนัขจรและแมวจรที่เพิ่มขึ้นยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้อัตราการแพร่โรคพิษสุนัขบ้าสู่คนเพิ่มสูงขึ้น จากรายงานสถานการณ์โรคพิษสุนัขบ้า (ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2567) พบผลบวกต่อโรคพิษสุนัขบ้าในสัตว์ที่มีการส่งตรวจในปี พ.ศ. 2567 จากสุนัข 229 ตัว และแมว 8 ตัว ในขณะที่พบผู้เสียชีวิตจากโรคพิษสุนัขบ้าที่ถูกกัดในประเทศถึง 4 ราย ทั้งที่สามารถป้องกันการเสียชีวิตจากโรคดังกล่าวได้ แต่สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้จริงก็โดยอาศัยความร่วมมือในการป้องกันโรคทั้งในคนและในสัตว์ ซึ่งการป้องกันโรคในสัตว์ที่สำคัญเร่งด่วน คือการใช้กลไกการให้วัคซีนให้ครอบคลุมเกินกว่าร้อยละ 80 แก่สัตว์เลี้ยง ซึ่งเป็นกลไกที่จะเกิดขึ้นได้ภายหลังจากการสามารถควบคุมจำนวนสัตว์เลี้ยงและการติดตามและควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์เลี้ยงได้นั่นเอง

บทความนี้ได้วิเคราะห์รูปแบบการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงในประเทศไทยเทียบกับประเทศสิงคโปร์โดยเห็นว่า การออกกฎโดยใช้กลไกระดับท้องถิ่นมีความเหมาะสมมากกว่าเนื่องจากสามารถปรับเปลี่ยนมาตรการให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมในแต่ละพื้นที่ได้ และการใช้ระบบจดทะเบียนที่มุ่งเน้นการทราบข้อมูลจำนวนสัตว์เลี้ยงในครัวเรือนควรใช้เฉพาะในระยะแรกเท่านั้น และควรนำเอาระบบอนุญาตให้เลี้ยงสัตว์เลี้ยงมาพิจารณาปรับใช้เพื่อให้สามารถตรวจสอบคุณสมบัติของผู้จะเลี้ยงสัตว์เลี้ยงได้ตลอดกระบวนการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงเพื่อป้องกันการทอดทิ้งสัตว์เลี้ยงในระยะยาว นอกจากนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอเรื่องรูปแบบการจดทะเบียนสุนัขจรและแมวจรในนามของชุมชนเพื่อเป็นหลักฐานสะท้อนที่มาของสุนัขจรและแมวจรเหล่านั้น ซึ่งแนวทางนี้จะช่วยเอื้ออำนวยให้การควบคุมจำนวนสุนัขและแมวในภาพรวมของประเทศเป็นไปโดยรอบด้าน อีกทั้งการเสนอให้มีการจดทะเบียนสุนัขจรและแมวจรในนามของชุมชนจะช่วยป้องกันการหลงลืมและผลักภาระให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และกระตุ้นให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการจำนวนประชากรสุนัขจรและแมวจรในชุมชน

อย่างยั่งยืน รวมทั้งจะทราบจำนวนสุนัขจรและแมวจรที่แท้จริงเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรและการป้องกันทางสาธารณสุขของหน่วยงานในท้องถิ่นต่อไป

คำสำคัญ: การจดทะเบียน; สุนัขจร; แมวจร; สัตว์จรในชุมชน

Abstract

Currently, all sectors are aware of the importance of controlling the population of stray dogs and cats. Continuous campaigns for sterilization are being conducted, along with raising awareness about responsible pet ownership to prevent pet abandonment, which is a major cause of stray animals in communities. The increasing number of stray dogs and cats also significantly contributes to the higher rate of rabies transmission to humans. According to the rabies situation report (as of November 30, 2024), positive rabies cases were found in 229 dogs and 8 cats sent for testing in 2024. There were also 4 reported deaths from rabies due to dog bites in the country, despite the fact that these deaths could have been prevented. Effective prevention relies on cooperation in disease prevention for both humans and animals. An urgent measure for animal disease prevention is to achieve over 80% vaccination coverage for pets, which can be accomplished after controlling the pet population and monitoring and controlling pet movements.

This article analyzes pet control measures in Thailand compared to Singapore, suggesting that local-level regulations are more appropriate as they can be tailored to the social context of each area. The initial phase should focus on a registration system to know the number of pets in households, but eventually, a licensing system should be considered to ensure the qualifications of pet owners throughout the pet ownership process, preventing long-term pet abandonment. Additionally, the author proposes registering stray dogs and cats in the name of the community to reflect their origin, which would facilitate comprehensive control of the stray animal population nationwide. This approach would also prevent the burden from falling on individuals and encourage community involvement in sustainably managing the stray animal

population. Knowing the actual number of stray animals would benefit resource management and public health prevention efforts by local authorities.

Keywords: Registration; Stray Dog; Stray Cat; Stray Animal in Community

1. บทนำ

หน้าที่และอำนาจในการขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยงโดยทั่วไปกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นมีความเข้าใจบริบทของชุมชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนมากที่สุดในพื้นที่จะทำให้สามารถจัดการทางด้านการสาธารณสุข ความปลอดภัย และการบริหารจัดการที่มีลักษณะเฉพาะภายในท้องถิ่นเองได้ตรงจุดและตรงตามความต้องการของประชาชนสูงสุด อีกทั้งยังเป็นการกระจายอำนาจที่จะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการทรัพยากรและบังคับใช้กฎระเบียบได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่การขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองทางสุขภาพ สวัสดิภาพ และความปลอดภัยแก่สัตว์เลี้ยงนั้น ซึ่งเมื่อได้ขึ้นทะเบียนแล้ว จะต้องกำหนดให้มีการแสดงเครื่องหมายสัตว์เลี้ยงที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วเพื่อให้สามารถแยกจากสัตว์เลี้ยงที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนได้ชัดเจน¹ นอกจากกระบวนการจัดเก็บข้อมูลทางทะเบียน มักจะมีการกำหนดมาตรการค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยงไปพร้อมกันด้วย ซึ่งการกำหนดให้เจ้าของสัตว์ต้องเสียค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยงเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่สัตว์เลี้ยงในการอาศัยอยู่ร่วมกับผู้คนในสังคมเมืองด้วย และยังแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจเลี้ยงสัตว์เป็นเรื่องส่วนบุคคลและได้รับการยอมรับตามกฎหมาย² ตลอดจนมีความสอดคล้องกับทฤษฎีการเมืองของสิทธิสัตว์ที่ซู โดนัลสันกับวิล คิมลิก้า ได้กำหนดให้สัตว์เลี้ยงมีสถานะพลเมืองร่วม (co-citizenship) ที่จะต้องมีส่วนร่วมในสังคมผ่านการสร้างข้อตกลงในการอยู่ร่วมกันที่เป็นธรรมของสมาชิกทั้งหมดในสังคม³ โดยประโยชน์ทางตรงจากค่าธรรมเนียม

¹ Pamela D. Frasch, Katherine M. Hessler, Sarah M. Kutil and Sonia S. Waisman, **Animal Law in a Nutshell**, (The United States of America: Thomson Reuters, 2011), p. 203.; Iryna Korobko, **International Legal Standards of Pet Animals Identification Theory and Practice of Public International Law Ukrainian**, Journal of International Law, Volume 2015 Issue 2 (2015), p. 46.

² Melanie Rock and others, **Policies on Pets for Healthy Cities: a Conceptual Framework**, Health Promotion International, Volume 30 Issue 4 (December 2015), p. 9.

³ Sue Donaldson and Will Kymlicka, **Zoopolis: A Political Theory of Animal Rights**, (New York: Oxford University Press, 2011), pp. 94-95.

ที่รัฐบาลท้องถิ่นได้รับสามารถนำไปใช้พัฒนาชุมชนได้ เช่น ให้บริการทางสัตวแพทย์ที่รวมถึงการสนับสนุนการทำหมันสัตว์เลี้ยงให้ผู้มีรายได้น้อย ให้ความรู้แก่เด็กนักเรียนเพื่อลดการถูกสุนัขกัด จัดที่พักพิงให้สัตว์เลี้ยงพลัดหลงระหว่างรอติดต่อเจ้าของ จัดหาบ้านใหม่แก่สัตว์เลี้ยงพลัดหลงที่ไม่ปรากฏเจ้าของเดิม สำหรับประโยชน์ทางอ้อมจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยง รัฐบาลท้องถิ่นสามารถใช้กลไกการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับสัตว์เลี้ยงที่กำหนดขึ้นมาใช้ควบคุมจำนวนประชากรสัตว์เลี้ยงที่ยังยืนด้วยการลดค่าธรรมเนียมสำหรับสัตว์เลี้ยงที่ได้รับการรับรองจากสัตวแพทย์ว่า ผ่านการทำหมันแล้ว ซึ่งเป็นการสร้างแรงจูงใจที่กระตุ้นให้เกิดการทำหมันสัตว์เลี้ยงมากขึ้น อีกทั้งยังช่วยลดพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ของสัตว์เลี้ยงได้อีกทางหนึ่ง⁴ ตลอดทั้งยังลดจำนวนปัญหาการทอดทิ้งสัตว์เลี้ยงที่เกินไปจากขีดความสามารถการดูแลของเจ้าของ และลดภาระค่าใช้จ่ายของสถานสงเคราะห์สัตว์ได้ด้วย โดยจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กับการปรับลดค่าใช้จ่ายในการทำหมันเพื่อช่วยเพิ่มโอกาสการบรรลุเป้าหมายการควบคุมจำนวนสัตว์เลี้ยงให้ยั่งยืนได้อย่างแท้จริง⁵

ในกลุ่มประเทศอาเซียน ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีการจัดการจำนวนประชากรสัตว์เลี้ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการบังคับโทษกับผู้ฝ่าฝืนทอดทิ้งสัตว์เลี้ยงอย่างเคร่งครัด ควบคู่ไปกับการใช้ระบบอนุญาตที่ครอบคลุมตั้งแต่การเริ่มเพาะพันธุ์สัตว์เลี้ยง การจำหน่ายสัตว์เลี้ยง การครอบครองและเลี้ยงสัตว์ ตลอดจนการแจ้งและแสดงหลักฐานการสูญหายหรือตายของสัตว์เลี้ยงเพื่อทราบความเคลื่อนไหวของสัตว์เลี้ยงรายตัวที่เป็นปัจจุบัน ผู้เขียนจึงสนใจหยิบยกเอาสาระสำคัญของกฎเกี่ยวกับระบบอนุญาตการเลี้ยงสุนัขและแมวในสิงคโปร์มาพิจารณาโดยมีรายละเอียดในส่วนถัดไป

⁴ Melanie Rock and others, *Policies on Pets for Healthy Cities: a Conceptual Framework*, p. 7.

⁵ Joshua M. Frank and Pamela L. Carlisle-Frank, *Analysis of Programs to Reduce Overpopulation of Companion Animals: Do Adoption and Low-cost Spay/neuter Programs Merely Cause Substitution of Sources?*, *Ecological Economics*, Volume 62 Issues 3–4 (May 2007), pp. 740, 744.

2. ระบบอนุญาตการเลี้ยงสุนัขและแมวในประเทศสิงคโปร์

พัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการครอบครอง การผสมพันธุ์ การเลี้ยงสัตว์เลี้ยง ในประเทศสิงคโปร์เกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1965 ซึ่งคาดว่าหลังจากแยกตัวออกมาจากการเป็นส่วนหนึ่งของประเทศมาเลเซีย นายลีควนยู ผู้ก่อตั้งประเทศและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นต้องการยกระดับประเทศให้เป็นศูนย์กลางด้านการค้า การเงิน และการลงทุนในภูมิภาคเอเชีย⁶ จึงได้เสนอให้ตราพระราชบัญญัติสัตว์และนก ค.ศ. 1965 (The Animals and Birds Act 1965) ขึ้นเพื่อจัดระเบียบบ้านเมืองให้สะอาดและปลอดภัย ซึ่งเป็นเวลาก่อนการตีพิมพ์หนังสือ Animal Liberation: A New Ethics for Our Treatment of Animals ของปีเตอร์ ซิงเกอร์ กว่า 10 ปี โดยที่มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสัตว์และนกฯ บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาแห่งชาติ (Ministry of National Development: MND) ในการออกกฎเพื่อกำหนดข้อห้ามและข้อปฏิบัติสำหรับสัตว์และนกในบริบทที่เกี่ยวกับการครอบครอง (Keeping) การผสมพันธุ์ (Breeding) และการเลี้ยงสัตว์ (Feeding) ในพื้นที่ของเอกชนและสาธารณะ ตลอดจนการจัดการสุนัขจรและแมวจรที่พบในพื้นที่สาธารณะ โดยอาศัยระบบใบอนุญาตและการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินการ และกำหนดให้อธิบดีกรมสุขภาพและสวัสดิภาพสัตว์ (The Director-General, Animal Health and Welfare) หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ (Authorized Officer) มีอำนาจจัดการหรือทำลายสัตว์ในกรณีมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อห้ามและข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้มีสัตว์เลี้ยง ประเทศสิงคโปร์มีการพัฒนารูปแบบการควบคุมการเลี้ยงสัตว์มาแต่แรกเริ่มการก่อตั้งประเทศ โดยในปัจจุบันรัฐมนตรีฯ ได้มีการออกกฎเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแล้วทั้งสิ้นจำนวน 3 ฉบับ ซึ่งฉบับปัจจุบันที่มีผลใช้บังคับอยู่คือ กฎการออกใบอนุญาตและการควบคุมแมวและสุนัข ค.ศ. 2024 (The Animals and

⁶ ศุภกิจ แดงขาว และเอกวีร์ มีสุข, ระบบการปกครองท้องถิ่น ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: สาธารณรัฐสิงคโปร์, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2556), หน้า 5.

Birds (Licensing and Control of Cats and Dogs) Rules 2024)⁷ หรือ กฎ 2024 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 2024 โดยเป็นการยกเลิกกฎการออกใบอนุญาตและการควบคุมสุนัขตามกฎการออกใบอนุญาตและการควบคุมสุนัข ค.ศ. 1966 (The Animals and Birds (Dog Licensing and Control) Rules 1966) หรือ กฎ 1966 และกฎการออกใบอนุญาตและการควบคุมสุนัข ค.ศ. 2007 (The Animals and Birds (Dog Licensing and Control) Rules 2007) หรือ กฎ 2007 โดยสามารถพิจารณาหลักการสำคัญในกฎ 2024 เทียบเคียงกับสาระสำคัญของกฎ 1966 และกฎ 2024 เพื่อทราบถึงพัฒนาการการควบคุมการเลี้ยงสุนัขและแมวในประเทศสิงคโปร์ได้ดังต่อไปนี้

ตารางเปรียบเทียบหลักการสำคัญของกฎ 1966 กฎ 2007 และกฎ 2024

หลักการ	กฎ 1966	กฎ 2007	กฎ 2024
ขอบเขตการใช้บังคับ	สุนัข	สุนัข	สุนัขและแมว
เงื่อนไขการขึ้นทะเบียนการระบุตัวตนการผ่านการอบรม	ขออนุญาตและใส่ปลอกคอที่มีเครื่องหมาย	ขออนุญาตและใส่ปลอกคอที่มีเครื่องหมายหรือฝังไมโครชิป	ขออนุญาตและฝังไมโครชิปโดยเพิ่มเติมการยื่นหลักฐานการผ่านการอบรมในหลักสูตรการเป็นเจ้าของสัตว์เลี้ยง
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	สามตัวแรก ตัวผู้ ตัวละ 10 ดอลลาร์สิงคโปร์	สามตัวแรก - อายุน้อยกว่า 5 เดือน	สามตัวแรก - อายุน้อยกว่า 5 เดือน และยังไม่ได้

⁷ Singapore Statute Online, *The Animals and Birds (Licensing and Control of Cats and Dogs) Rules 2024* [Online], 14 December 2024. Source: <https://sso.agc.gov.sg/SL-Supp/S683-2024/Published/20240830?DocDate=20240830>

หลักการ	กฎ 1966	กฎ 2007	กฎ 2024
	ตัวเมีย ตัวละ 50 ดอลลาร์สิงคโปร์ กรณีตัวเมียทำหมัน ตัวละ 10 ดอลลาร์สิงคโปร์ ตัวที่สี่เป็นต้นไป ตัวละ 150 ดอลลาร์สิงคโปร์	ตัวละ 14 ดอลลาร์สิงคโปร์ - อายุตั้งแต่ 5 เดือน ตัวละ 14 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับกรณีทำหมันแล้ว และตัวละ 70 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับกรณียังไม่ทำหมัน ตัวที่สี่เป็นต้นไป ตัวละ 175 ดอลลาร์สิงคโปร์	ทำหมัน ตัวละ 15 ดอลลาร์สิงคโปร์ - อายุตั้งแต่ 5 เดือน และยังไม่ได้ทำหมัน ตัวละ 90, 165 และ 230 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับใบอนุญาต 1 ปี 2 ปี หรือ 3 ปี ตามลำดับ - กรณีทำหมันแล้ว ตัวละ 15, 25 และ 35 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับใบอนุญาต 1 ปี 2 ปี หรือ ตลอดชีพ ตามลำดับ ตัวที่สี่เป็นต้นไป - กรณียังไม่ได้ทำหมัน ตัวละ 180, 325 และ 460 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับใบอนุญาต 1 ปี 2 ปี หรือ 3 ปี ตามลำดับ

หลักการ	กฎ 1966	กฎ 2007	กฎ 2024
			- กรณีทำหมันแล้ว ตัวละ 180, 325 และ 460 ดอลลาร์ สิงคโปร์ สำหรับ ใบอนุญาต 1 ปี 2 ปี หรือตลอดชีพ ตามลำดับ - กรณีเป็นการรับ เลี้ยงสัตว์พันธุ์ทาง และรับอุปถัมภ์จาก องค์การสวัสดิภาพ สัตว์ที่กำหนด ตัวละ 15, 25 และ 35 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับใบอนุญาต 1 ปี 2 ปี หรือตลอดชีพ ตามลำดับ
การขออนุญาต เลี้ยงกรณีทั่วไป	- ยื่นคำร้องขอ อนุญาตเลี้ยงสุนัขที่มี อายุมากกว่า 3 เดือน แต่ไม่เกิน 3 ตัว เว้น แต่ได้รับอนุญาต - จ่ายค่าธรรมเนียม	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 1966 โดยเพิ่มเติม การยื่นหลักฐาน การฝังไมโครชิป	หลักเกณฑ์เหมือน กฎ 2007 โดย เพิ่มเติมการยื่นคำ ร้องกรณีเลี้ยงแมว ด้วย

หลักการ	กฎ 1966	กฎ 2007	กฎ 2024
การขออนุญาต เลี้ยงสายพันธุ์ เฉพาะ	- ระบุตัวตนสุนัข โดย สักที่หูหรือวิธีการ ถาวรอื่น - ทำหมันเมื่อมีอายุ มากกว่า 6 เดือน - ทำประกันความ เสียหายจำนวนเงิน ไม่น้อยกว่า 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ - วางหลักประกัน จำนวน 5,000 ดอลลาร์ สิงคโปร์	เหมือนเดิม โดย ปรับการระบุ ตัวตนสุนัขเป็น การฝังไมโครชิป	เพิ่มเติมการส่ง ฝึกอบรมสุนัข
หน้าที่ของผู้รับ ใบอนุญาต	- ติดเครื่องหมายไว้ ที่ปลอกคอ - ใส่สายจูงเมื่อพาไป ที่สาธารณะ - ใส่ที่ครอบปาก สำหรับสายพันธุ์ เฉพาะ	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 1966 โดยปรับเปลี่ยน การติด เครื่องหมายไว้ที่ ปลอกคอเป็นฝัง ไมโครชิป	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 2007
การต่ออายุ และเพิกถอน ใบอนุญาต	ต่ออายุก่อนสิ้นอายุ ใบอนุญาต พร้อม ชำระค่าธรรมเนียม และเพิกถอน ใบอนุญาตเมื่อมีการ	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 1966	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 1966

หลักการ	กฎ 1966	กฎ 2007	กฎ 2024
	ฝ่าฝืนข้อกำหนด โดย ต้องส่งมอบสุนัข ให้กับเจ้าหน้าที่ หรือ ขออนุญาตโอนสุนัข ให้กับบุคคลอื่น		
การจัดการ สุนัขหรือแมวที่ พบเดินเตร็ดเตร่	เจ้าหน้าที่อาจเพื่อจับ กักขัง ทำลาย หรือใช้ วิธีการตามที่เห็น ควร	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 1966	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 1966
การจัดการสุนัขจร หรือแมวจร ในพื้นที่	ไม่มี แต่มีบท สันนิษฐานการมีหรือ เลี้ยงสัตว์ที่เข้าออกใน พื้นที่บ่อยครั้ง	มีกำหนดหน้าที่ ให้เจ้าของสถานที่ ดำเนินการ	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 2007
โทษสำหรับการฝ่า ฝืนข้อกำหนด	โทษปรับ	โทษปรับ มีเพิ่ม ค่าปรับสำหรับ การกระทำ ความผิดซ้ำบาง กรณี	หลักเกณฑ์ เหมือนกฎ 2007

แหล่งที่มา Singapore Statute Online

2.1 ขอบเขตการใช้บังคับ

เดิมการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงตามกฎ 1966 และกฎ 2007 จะจำกัดอยู่เฉพาะการเลี้ยงสุนัขและการจัดการที่เกี่ยวกับสุนัขจร แต่ในยุคปัจจุบันที่ความนิยมในการเลี้ยงแมวเป็นเพื่อนหรือสมาชิกในครอบครัวเพิ่มสูงขึ้น อีกทั้งแมวสามารถขยายพันธุ์เพิ่มจำนวนแมวขึ้นได้รวดเร็วไม่แตกต่างจากสุนัขหากไม่มีมาตรการการควบคุมที่ชัดเจน กฎ 2024 ที่ถูกตราขึ้นใหม่จึงได้ขยายขอบเขตการบังคับใช้ให้รวมถึงการเลี้ยงแมวและการจัดการเกี่ยวกับแมวจรด้วย และกำหนดคำนิยาม “เลี้ยง (keep)” ให้ครอบคลุมถึงการเลี้ยงเพื่อการอุปถัมภ์ (Foster)⁸ หรือระหว่างเตรียมการอุปการะ (Adoption) (ข้อ 2) เพื่อให้ครอบคลุมบริบทของการบริหารจัดการในการเลี้ยงสุนัขและแมวที่ย่อมรวมถึงกรณีมีเหตุจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเจ้าของด้วย โดยการอุปถัมภ์ (Fostering) จะเปิดโอกาสให้สุนัขที่กำลังหาบ้านใหม่ ได้คุ้นเคยกับการใช้ชีวิตในบ้านและปรับตัวเข้ากับกิจวัตรประจำวันของครอบครัว โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ในสถานพักพิงสัตว์ การสร้างโอกาสนี้จะช่วยให้สุนัขรู้สึกปลอดภัยและมั่นคง คาดเดาสภาพแวดล้อมและกิจวัตรได้และสามารถปรับตัวได้ดีขึ้น นอกจากนี้ กฎ 2024 ยังให้ความสำคัญกับการควบคุมจำนวนสุนัขหรือแมวที่ยั่งยืน โดยสร้างแรงจูงใจผ่านกลไกการเปลี่ยนใบอนุญาตเลี้ยงสัตว์ประเภท 3 ปี เป็นแบบตลอดชีพให้แก่ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอน⁹ นำสุนัขหรือแมวไปทำหมันแล้วยื่นหลักฐานการทำหมันต่ออธิบดีกรมสุขภาพและสวัสดิภาพสัตว์ (ข้อ 6 และข้อ 7)

2.2 เงื่อนไขในการขออนุญาต

เงื่อนไขการขออนุญาตเลี้ยงสุนัขตามกฎหมาย 1966 แต่เดิมจะเน้นการระบุตัวตนของสัตว์เลี้ยงเป็นสำคัญ จึงมีการกำหนดไว้เพียงการยื่นคำขอและการใส่ปลอกคอพร้อมเครื่องหมายให้แก่สุนัขที่ขึ้นทะเบียน แต่ต่อมาได้มีพัฒนาการของการระบุตัวตน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 โดยการระบุตัวตนตามกฎหมาย 2007 ได้เปลี่ยนมาใช้ในการฝังไมโครชิปแทนการใช้เครื่องหมายติดไว้ที่ปลอกคอเนื่องจากสามารถระบุตัวตนได้อย่างถาวร โดยกำหนดให้

⁸ SOSD, What is Fostering & How? [Online], 17 December 2024. Source: <https://sosd.org.sg/what-is-fostering-how/>

⁹ ผู้รับโอนต้องมีสุนัขหรือแมวมารวมกันไม่เกิน 2 ตัว ก่อนการรับโอน

เป็นไปตามมาตรฐาน ISO¹⁰ เพื่อให้สามารถติดตามและส่งคืนเจ้าของในกรณีสัตว์เลี้ยงสูญหาย รวมทั้งเพิ่มเติมเงื่อนไขในด้านความรู้ ความเข้าใจ และความรับผิดชอบของผู้ที่ประสงค์จะเลี้ยงสุนัขและแมว โดยกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตมีสัตว์เลี้ยงต้องผ่านการอบรมในหลักสูตรการเป็นเจ้าของสัตว์เลี้ยง (Pet Ownership Course) ในรูปแบบออนไลน์ที่รัฐบาลจัดทำไว้¹¹ โดยการอบรมมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการดูแลสุนัขและแมว รวมทั้งการเป็นเจ้าของสัตว์เลี้ยงที่มีความรับผิดชอบ (Responsible Pet Ownership) เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานการดูแลสัตว์เลี้ยงและให้สามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมได้ ใช้ระยะเวลาในการอบรม 30 นาที โดยไม่ต้องทำการทดสอบ เมื่อเสร็จสิ้นการอบรม จะสามารถสมัครขอรับใบอนุญาตเลี้ยงสัตว์เลี้ยงผ่านระบบ PALS ได้ (ข้อ 2)

2.3 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตสำหรับการขออนุญาตเลี้ยงสัตว์เลี้ยงแบ่งเป็น 2 กรณี คือ

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขอเลี้ยงสัตว์เลี้ยงตั้งแต่กฎ 1966 และกฎ 2007 มีการปรับเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมแตกต่างตามเพศของสัตว์เลี้ยงเป็นการเน้นความสำคัญของการควบคุมจำนวนสัตว์เลี้ยงด้วยการทำหมัน ที่จะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่มีจำนวนน้อยกว่าสัตว์เลี้ยงที่ยังไม่ทำหมัน ซึ่งในปัจจุบันค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย 2024 ถูกกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

¹⁰ The Animal & Veterinary Service (AVS), **Microchipping & Registration** [Online], 17 December 2024. Source: <https://www.nparks.gov.sg/avs/pets/owning-a-pet/lost-and-found-pets/microchipping-a-registration>; การฝังไมโครชิปเป็นระบบระบุตัวตนถาวรที่ฝังอยู่ใต้ผิวหนังของสัตว์เลี้ยงของคุณและสามารถอ่านได้โดยเครื่องสแกนไมโครชิป ขอแนะนำอย่างยิ่งว่าไมโครชิปควรเป็นไปตามมาตรฐาน ISO (องค์การมาตรฐานสากล) 11784 หรือ 11785

¹¹ Center for Urban Greenery and Ecology (CUGE), **Course Marketplace** [Online], 16 December 2024. Source: <https://lms.nparks.gov.sg/cugelms/Catalogue/PublicCatalogue.aspx?searchText=&pageIndex=0&filterBy=0&orderBy=C.CreatedDate%26DESC>

2.3.1 การขออนุญาตตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2024 ถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2026 เพื่อการเลี้ยงสัตว์และการโอนสัตว์ จะยังไม่มีกรเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตทั้งแบบรายปี สองปี หรือตลอดชีพ

2.3.2 ในช่วงเวลาดังตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2026 เป็นต้นไป กำหนดเพิ่มค่าธรรมเนียมต่อตัวสูงขึ้นตามอายุและสถานะการทำหมัน รวมทั้งจำนวนสัตว์เลี้ยงที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน โดยมีการลดหย่อนค่าธรรมเนียมลง 6 เท่า ในกรณีที่มีการทำหมันสัตว์เลี้ยง ซึ่งสัตว์เลี้ยงที่มีอายุน้อยกว่า 5 เดือน ที่ยังไม่เข้าเกณฑ์ทำหมันจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตัวละ 15 ดอลลาร์สิงคโปร์ และตัวที่มีอายุตั้งแต่ 5 เดือนขึ้นไป เรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตอยู่ระหว่าง 90 – 460 ดอลลาร์สิงคโปร์ ตามเงื่อนไขที่กำหนด (ข้อ 15)

2.4 การขออนุญาตเลี้ยงสัตว์เลี้ยงกรณีทั่วไป¹²

จำนวนสัตว์เลี้ยงที่ได้รับอนุญาตให้เลี้ยงได้กรณีทั่วไปตามกฎหมาย 2024 ยังคงมีจำนวน 3 ตัว เช่นเดียวกับกฎ 1966 และกฎ 2007 แต่เมื่อขอบเขตการเลี้ยงขยายไปถึงการเลี้ยงแมวด้วย ทำให้จำนวนรวมดังกล่าวครอบคลุมทั้งจำนวนแมวและสุนัข ที่ต้องเลี้ยงไม่เกิน 3 ตัว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้เลี้ยงได้เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งหากสุนัขที่เลี้ยงเป็นสุนัขสายพันธุ์เฉพาะกำหนดให้สามารถเลี้ยงได้เพียงตัวเดียวเท่านั้น (ข้อ 3) ทั้งนี้ก็เพื่อให้ผู้เลี้ยงสามารถควบคุมสุนัขสายพันธุ์เฉพาะได้อย่างมีประสิทธิภาพและรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยของคนในสังคมได้ โดยผู้จะเลี้ยงจะต้องยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีฯ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด (ซึ่งในกรณีของสัตว์เลี้ยงที่ได้ทำหมันแล้วสามารถยื่นขอใบอนุญาตตลอดชีพได้ตั้งแต่ในคราวแรก) พร้อมหลักฐานการฝังไมโครชิป และรายละเอียด ข้อมูล และเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งต้องแนบหลักฐานการผ่านการอบรมหลักสูตรการเป็นเจ้าของสัตว์เลี้ยง และชำระค่าธรรมเนียม (ข้อ 4)

2.5 การขออนุญาตเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์เฉพาะ

ในส่วนการขออนุญาตเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์เฉพาะ มีการควบคุมการเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์เฉพาะมาตั้งแต่กฎ 1966 และเพิ่มเติมเงื่อนไขการขออนุญาตมากขึ้นเพื่อให้

¹² The Animal & Veterinary Service (AVS), **Pet Licensing E-services** [Online], 17 December 2024. Source: <https://www.nparks.gov.sg/avs/pets/owning-a-pet/licensing-a-pet/pet-licensing-e-services>

สามารถควบคุมพฤติกรรมของสุนัขสายพันธุ์เฉพาะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เว้นแต่สุนัขที่ได้รับใบอนุญาตให้เลี้ยงก่อนวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2010 โดยในการเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์เฉพาะในปัจจุบันแบ่งการดำเนินการตามกลุ่มของสุนัข¹³ ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เลี้ยงสุนัขสายพันธุ์ (1) พิทบูล และสายพันธุ์ที่มีสายพันธุ์นี้ผสมอยู่ด้วย เช่น อเมริกันพิทบูลเทอร์เรีย (2) อาคิตะ (3) นีอาโพลิแทนมาสทิฟฟ์ (4) โทสะ (5) โดโก อาร์เจนติโน (6) ฟิลา บราซิเลโร่ (7) บัวร์บูล (8) เปร์โร เด เปรชา คานารีโอ และ (9) สายพันธุ์ผสมของ (1) ถึง (8) ต้องทำหมันเมื่อสุนัขมีอายุ 6 เดือนขึ้นไป และทำประกันความเสียหายจำนวนเงินไม่น้อยกว่า 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ รวมทั้งวางหลักประกันจำนวน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ เพื่อป้องกันการไม่ใส่สายจูงและสวมที่ครอบปากเมื่อพาสุนัขไปในที่สาธารณะ หรือมีการแจ้งว่าสุนัขสูญหาย รวมทั้งส่งสุนัขไปฝึกอบรม

กลุ่มที่ 2 ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เลี้ยงสุนัขสายพันธุ์ (1) บูลเทอร์เรีย (2) โดเบอร์แมน (3) ร็อตไวเลอร์ (4) เยอรมันเชพเพิร์ด และสายพันธุ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น เบลเยียมเชพเพิร์ด (5) มาสทิฟฟ์ รวมทั้งบูลล์ มาสทิฟฟ์ คานะ คอร์โซ และด็อก เดอ บอร์โดซ์ และ (6) สายพันธุ์ (1) ถึง (5) ผสมพันธุ์กันมากกว่าสองสายพันธุ์ขึ้นไป ต้องทำประกันความเสียหายจำนวนเงินไม่น้อยกว่า 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ รวมทั้งวางหลักประกันจำนวน 2,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ เพื่อป้องกันการไม่ใส่สายจูงและสวมที่ครอบปากเมื่อพาสุนัขไปในที่สาธารณะ หรือมีการแจ้งว่าสุนัขสูญหาย รวมทั้งส่งสุนัขไปฝึกอบรม

อย่างไรก็ดี อธิบดีฯ มีอำนาจกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์อื่นปฏิบัติตามข้อกำหนดสำหรับการเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์เฉพาะทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ (ข้อ 9)

2.6 หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต

การปฏิบัติตนของผู้ได้รับใบอนุญาตในการพาสัตว์เลี้ยงออกไปในที่สาธารณะตั้งแต่มีการออกกฎควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงมีสาระสำคัญเดียวกันว่า นอกจากจะต้องตรวจสอบให้แน่ใจก่อนว่า เครื่องหมายระบุตัวตนของสัตว์เลี้ยงอยู่ในสภาพสมบูรณ์หรือไม่แล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ควบคุมสัตว์เลี้ยงของตนไม่ว่าจะเป็นสุนัขหรือแมว โดยจะต้องไม่ปล่อย

¹³ Center for Urban Greenery and Ecology (CUGE), **Course Marketplace** [Online], 16 December 2024. Source: <https://lms.nparks.gov.sg/cugelms/Catalogue/PublicCatalogue.aspx?searchText=&pageIndex=0&filterBy=0&orderBy=C.CreatedDate%26DESC>

ให้สัตว์เลี้ยงเข้าไปในที่สาธารณะโดยไม่ใส่สายจูง และสำหรับสุนัขสายพันธุ์เฉพาะหรือสัตว์เลี้ยงตามใบอนุญาตที่มีเงื่อนไข จะต้องใส่ที่ครอบปากเพื่อป้องกันการจู่โจมหรือทำอันตรายต่อคนหรือสัตว์อื่น (ข้อ 9)

2.7 การต่ออายุและเพิกถอนใบอนุญาต

กฎ 2024 ยังคงนำเอาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการต่ออายุและการเพิกถอนใบอนุญาตที่มีสาระสำคัญเช่นเดิมมากำหนดไว้ โดยกำหนดให้ก่อนสิ้นอายุใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องต่ออายุใบอนุญาตโดยการชำระเงินค่าธรรมเนียมและแสดงรายละเอียด ข้อมูล และเอกสารที่เกี่ยวข้องต่ออธิบดีฯ เว้นแต่ได้แจ้งต่ออธิบดีฯ ว่า สัตว์นั้นตายหรือสูญหาย หรือไม่ได้อยู่ในความครอบครองของผู้ได้รับใบอนุญาตแล้วตามเวลาที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต พร้อมแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้องข้างต้น (ข้อ 8)

2.8 การจัดการสุนัขหรือแมวที่พบเดินเตร็ดเตร่

การจัดการสุนัขหรือแมวที่พบเดินเตร็ดเตร่ เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อจัดการสุนัขหรือแมวที่ไม่ปรากฏเจ้าของอยู่ด้วยในขณะที่มีผู้พบเห็น แต่ยังไม่แน่นอนว่ามีเจ้าของหรือไม่ ซึ่งกฎทั้งสามฉบับล้วนให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการจับ กักขัง ทำลาย หรือใช้วิธีจัดการตามที่เห็นควร เมื่อพบแมวไม่อยู่ในความควบคุมของบุคคลใด หรือกรณีพบว่าสุนัขไม่มีสายจูงและไม่มีผู้ใดควบคุมหรือไม่สวมที่ครอบปากสำหรับสุนัขที่ถูกกำหนดให้สวมที่ครอบปาก เดินเตร็ดเตร่ หรืออยู่ในที่รวมทั้งกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของแมวหรือสุนัขให้ต้องชำระค่าปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับการปล่อยสุนัขเดินเตร็ดเตร่โดยไม่สวมที่ครอบปาก ต้องชำระค่าปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ โดยเพิ่มค่าปรับเมื่อมีการกระทำความผิดซ้ำ (ข้อ 22) และหากเจ้าของแมวหรือสุนัขไม่มาขอรับสัตว์เลี้ยงที่ถูกจับหรือกักขังคืนภายใน 7 วัน อธิบดีฯ มีอำนาจสั่งจัดการได้ตามที่เห็นสมควรในการส่งคืนแมวหรือสุนัขที่จับหรือกักขังให้เจ้าของแมวหรือสุนัขจะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงหรือการดูแล หรือค่าใช้จ่ายอื่นให้ครบถ้วน (ข้อ 25)

2.9 การจัดการสุนัขจรหรือแมวจรในพื้นที่

นอกเหนือจากการจัดการสุนัขหรือแมวที่พบเดินเตร็ดเตร่ ยังมีการจัดการสุนัขจรหรือแมวจรที่อาจพบในพื้นที่เอกชนได้ด้วยเช่นกัน ซึ่งในกรณีนี้ กฎ 2007 และกฎ 2024 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของสถานที่ดังกล่าวให้ดำเนินการ โดยอธิบดีฯ อาจสั่งให้

เจ้าของสถานที่จัดการสุนัขจรและแมวจรที่พบในสถานที่ดังกล่าวและใช้มาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้สุนัขจรหรือแมวจรเข้าหรืออยู่อาศัยในพื้นที่ รวมทั้งป้องกันการผสมพันธุ์ในสถานที่ได้ (ข้อ 26)

2.10 โทษสำหรับการฝ่าฝืนข้อกำหนด

การฝ่าฝืนข้อกำหนดให้ปฏิบัติตามกฎ 2007 และกฎ 2024 นอกจากผู้ฝ่าฝืนจะต้องชำระโทษปรับ เช่นเดียวกับกฎ 1966 แล้ว ยังมีการกำหนดมาตรการเพื่อป้องปรามการฝ่าฝืนด้วยการให้อำนาจเพิ่มค่าปรับสำหรับการกระทำความผิดซ้ำไว้ด้วย ซึ่งสามารถเพิ่มค่าปรับมากขึ้นเป็นรายความผิด (ข้อ 27)

จากข้อมูลระบบการอนุญาตเลี้ยงสัตว์ที่กล่าวไปนี้ จะเห็นได้ว่าประเทศสิงคโปร์ได้ค่อย ๆ พัฒนาและขยายระบบการอนุญาตให้เลี้ยงสัตว์เลี้ยงให้ครอบคลุมในทุกมิติมากขึ้น รวมไปถึงยังใช้ระบบอนุญาตกับฟาร์มสัตว์เลี้ยงและร้านจำหน่ายสัตว์เลี้ยงด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาตมีสัตว์เลี้ยงจะต้องผ่านการอบรมในหลักสูตรที่รัฐกำหนดเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจขั้นพื้นฐานในการเลี้ยงสัตว์ และยังเป็นการป้องกันการทอดทิ้งสัตว์ในอนาคตได้อีกทางหนึ่ง รวมทั้งกระตุ้นให้มีการรับอุปถัมภ์สัตว์จากองค์กรสวัสดิภาพสัตว์ด้วยการกำหนดค่าธรรมเนียมที่น้อยกว่าค่าธรรมเนียมการเลี้ยงสัตว์แม้เป็นสัตว์เลี้ยงตัวที่สี่ก็ตาม และในหัวข้อถัดไป เป็นการพิจารณาข้อบัญญัติซึ่งออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของรูปแบบ คือ ผู้มีอำนาจในการออกกฎและลักษณะการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยง โดยพิจารณาร่วมกับหลักการของกฎ 2024 ด้วยว่ามีข้อพิจารณาสำคัญอื่นที่ควรนำมาพิจารณาเพิ่มเติมไว้อีกหรือไม่

3. การวิเคราะห์การจดทะเบียนสุนัขและแมวในชุมชนของไทย

3.1 มาตรการควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสุนัขและแมวภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กับประโยชน์ส่วนรวม

การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ในประเทศไทยในระยะเริ่มแรกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 โดยมุ่งเน้นไปที่การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ซึ่งเป็นเหตุรำคาญและอาจเป็นอันตรายแก่ประชาชน ได้แก่ ช้าง ม้า โค กระบือ ล่อ สุนัข แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ ที่รวมถึงสุนัขที่ไม่มีเจ้าของหรือสัตว์ที่พบมีอาการโรคพิษ

สุนัขบ้า และพระราชบัญญัติการสวนควัว และการเลี้ยงสัตว์ เพื่อประโยชน์แห่งควัวเรือน พุทธศักราช 2482 ที่มุ่งเน้นการควบคุมการเลี้ยงสัตว์สำหรับการใช้ในการบริโภคเป็นสำคัญ การควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยง ได้แก่ สุนัขและแมว จึงริเริ่มขึ้นครั้งแรกภายหลังมีการตราพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ แล้วพัฒนาการต่อเนื่องไปถึงเรื่องการจัดสวัสดิภาพสัตว์ ให้แก่สัตว์เลี้ยงตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 สำหรับการควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสุนัขและแมวในปัจจุบัน เป็นกลไกที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามตรา 29¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ที่กำหนดให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ เพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ ซึ่งกระทั่งปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติในเรื่องนี้มาแล้วทั้งสิ้นจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. 2545 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ต่อมาเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2567 สภากรุงเทพมหานครได้มีมติเห็นชอบให้ประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ.¹⁵ เพื่อเป็นการปรับปรุงข้อบัญญัติเดิม โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 360 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 30 ข้อ แบ่งออกเป็น 7 หมวด ได้แก่ หมวด 1

¹⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้”

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ในภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้”

¹⁵ ระบบกลางทางกฎหมาย, **รับฟังความคิดเห็นร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ.** [ออนไลน์], 13 ธันวาคม 2567. แหล่งที่มา: https://law.go.th/listeningDetail?survey_id=MjgzNURHQV9MQVdfRUPtLRFTkQ=

บททั่วไป หมวด 2 การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ หมวด 3 การควบคุมการเลี้ยงสุนัขและแมว หมวด 4 การจดทะเบียนสุนัขและแมว หมวด 5 การนำสุนัขและแมวออกนอกสถานที่เลี้ยง หมวด 6 อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ และหมวด 7 บทลงโทษ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอีกกว่า 7,800 แห่ง อาศัยแนวทางของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น¹⁶ ในการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ในเรื่องเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสุนัขและแมวโดยเด็ดขาด เขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสุนัขและแมวเกินจำนวนที่กำหนด การขึ้นทะเบียนสุนัขและแมว การแจ้งเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของ การเคลื่อนย้ายสุนัขและแมว หรือการตายของสัตว์เลี้ยงหน้าที่ยในการนำสุนัขและแมวทุกตัวไปรับการฉีดวัคซีน การแจ้งกรณีพบหรือสงสัยว่าสุนัขและแมวมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า หน้าที่ควบคุมสัตว์เลี้ยงไว้ในสถานที่เลี้ยงเมื่อมีประกาศกำหนดเขตโรคระบาดสัตว์ชั่วคราว หน้าที่จัดสถานที่เลี้ยงให้เหมาะสมและสะอาด พร้อมควบคุมสัตว์ไม่ให้ก่อเหตุรำคาญหรือเป็นอันตรายต่อผู้อาศัยใกล้เคียง การพกพาบัตรหรือเครื่องหมายประจำตัวสัตว์เมื่อนำสุนัขออกจากสถานที่เลี้ยง และบทลงโทษ

สำหรับสาระสำคัญที่จะนำมาวิเคราะห์เทียบกับมาตรการของประเทศสิงคโปร์ที่ได้กล่าวไปแล้วแบ่งการพิจารณาได้เป็น 2 รูปแบบคือ

3.1.1 รูปแบบของกฎ

หากพิจารณารูปแบบของกฎทั้งสามฉบับของประเทศสิงคโปร์ตามหัวข้อ 2 จะพบว่า อำนาจในการออกกฎดังกล่าวเป็นของรัฐมนตรีฯ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสัตว์และนกฯ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในกลไกระดับชาติ ในขณะที่การออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ หรือข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ จะออกโดยราชการส่วนท้องถิ่น อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ แต่เป็นกลไกระดับท้องถิ่น ทำให้การควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงสามารถกำหนดรายละเอียดที่แตกต่างและมีความ

¹⁶ หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0819.3/ว 3276 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2562 เรื่อง การจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปตามโครงการสัตว์ปลอดโรค คนปลอดภัยจากโรคพิษสุนัขบ้าตามพระปณิธานศาสตราจารย์ ดร.สมเด็จเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี (งวดที่ 2)

เฉพาะเจาะจงตามบริบทของสังคมในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบได้ ซึ่งการที่ประเทศไทยใช้กลไกระดับท้องถิ่นนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการออกกฎที่สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทางด้านการสาธารณสุข ที่หากกำหนดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นจะทำให้สามารถกำหนดหรือปรับเปลี่ยนรูปแบบการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงได้ สอดรับกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น เนื่องจากผู้อยู่ในพื้นที่ย่อมสามารถเข้าใจบริบทของท้องถิ่นได้มากกว่าส่วนกลาง รวมทั้งทราบถึงข้อจำกัดและความพร้อมของพื้นที่ และสามารถบริหารจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่นของตนได้มีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น การตราข้อบัญญัติในระดับท้องถิ่นจึงสามารถริเริ่มนวัตกรรมภายใต้กรอบอำนาจของกฎหมายเพื่อยกระดับการควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสัตว์ได้ ซึ่งหากพิจารณาในบริบทของกรุงเทพมหานคร ร่างข้อบัญญัติฯ จะมีบทบัญญัติที่เป็นการควบคุมจำนวนการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมและสัตว์ปีก ที่เกินไปจากขอบเขตของบทบัญญัติภายใต้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วไปตามแนวทางของการออกเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ข้างต้น ตลอดจนมีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสุนัขควบคุมพิเศษที่คำนึงถึงประชาชนส่วนหนึ่งที่นิยมเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์พิเศษ

นอกจากนี้ การกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมและการปล่อยสัตว์ยังสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการป้องกันโรคหรือควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในสัตว์ ทั้งตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรและกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันโรคจากสัตว์สู่คน ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (มาตรา 67 (1/1) (2) และ (3)) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (มาตรา 50 (2/1) (3) และ (4) มาตรา 53 (1) และมาตรา 56 (3)) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16 (17) (19) และ (21)) ที่กำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยดำเนินการรักษาความสะอาดที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อไว้ และพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่อำนาจดำเนินการต่อสู้สุนัขที่พบว่าไม่มีเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ หรือที่มีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า รวมตลอดจนการออก

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ในแต่ละแห่ง เพื่อดำเนินการให้มีการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าให้แก่สุนัขและแมวที่มีอายุ 2-4 เดือน หรือตามที่สัตวแพทย์เห็นสมควร และกำหนดให้ต้องใส่เครื่องหมายประจำตัวสัตว์ที่ได้รับวัคซีน ตามที่พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า กำหนดด้วย ประกอบกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในสัตว์ในระดับท้องถิ่น โดยเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคณะกรรมการและคณะทำงานร่วมระหว่าง 3 หน่วยงานร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข และกรมปศุสัตว์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลักดันและสร้างพื้นที่ปลอดโรคพิษสุนัขบ้า คือ พื้นที่ที่ไม่พบสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมทุกชนิดหรือคนติดเชื่อโรคพิษสุนัขบ้าในช่วง 24 เดือน และมีผลการดำเนินงานอื่นเป็นไปตามหลักเกณฑ์พื้นที่ปลอดโรคพิษสุนัขบ้า ในแต่ละพื้นที่ต้องปฏิบัติตามเกณฑ์การพิจารณาที่ 3 คือ การสำรวจสัตว์ โดยต้องมีการสำรวจจำนวนสุนัขและแมวครอบคลุมพื้นที่ ทั้งที่มีเจ้าของและไม่มีเจ้าของ รวมทั้งต้องบันทึกข้อมูลสุนัขและแมวในพื้นที่ในฐานะข้อมูลการทำทะเบียนสุนัขและแมว Rabies One Data ซึ่งเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวทางการได้มาซึ่งข้อมูลจำนวนของสัตว์เลี้ยงในครัวเรือนตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ หรือข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ตลอดจนยังสอดคล้องกับมาตรการการกำจัดโรคพิษสุนัขบ้าในสัตว์ที่กลุ่มประเทศประชาคมอาเซียนได้กำหนดไว้ในกลยุทธ์การกำจัดโรคพิษสุนัขบ้าในส่วนการควบคุมจำนวนสุนัข และการติดตามและควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์¹⁷ อีกด้วย

จากเหตุผลที่ได้กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่า ข้อดีของการใช้กลไกระดับท้องถิ่นในการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงจะทำให้สามารถกำหนดมาตรการการเลี้ยงที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ได้ ตัวอย่างเช่น มาตรการการทำหมันตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านโข้ง เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. 2552 มาตรการการเลี้ยงสุนัขควบคุมพิเศษตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของการกำหนดมาตรการนี้เองก็อาจทำให้เกิดข้อขัดแย้ง

¹⁷ OIE World Organisation for Animal Health, **ASEAN Rabies Elimination Strategy** [Online], 18 December 2024. Source: <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/02/ASEAN-Rabies-Elimination-Strategy.pdf>, p 22.

ในเรื่องความจำเป็นและความครบถ้วนของมาตรการที่พึงกำหนดไว้เพื่อเป็นมาตรฐานขั้นพื้นฐานของการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่า ในแต่ละท้องถิ่นจะต้องกำหนดมาตรการบังคับใดไว้บ้างโดยพิจารณาจากมาตรการในปัจจุบันที่ได้รับการยอมรับร่วมกันของแต่ละพื้นที่ เช่น การจดทะเบียนสัตว์เลี้ยง การกำหนดจำนวนสัตว์เลี้ยงในครัวเรือนตามขนาดพื้นที่ การแจ้งการเคลื่อนย้ายหรือการเปลี่ยนแปลงเจ้าของ และต้องเสนอข้อมูลมาตรการทางเลือก เช่น การกำหนดเขตสวนสาธารณะสำหรับสัตว์ การกำหนดเขตห้ามสุนัขเข้าให้แก่ท้องถิ่นร่วมกับประชาชนในพื้นที่ได้พิจารณากำหนดเพิ่มเติมตามแต่ละเขตพื้นที่ อีกทั้งยังสามารถพิจารณานำเอามาตรการสนับสนุนการควบคุมจำนวนสัตว์เลี้ยงอย่างถาวรมากำหนดไว้เป็นมาตรการบังคับร่วมด้วย เช่น มาตรการการทำหมัน ซึ่งแม้ยังไม่มี การกำหนดไว้อย่างแพร่หลาย โดยยังพบว่ามีกำหนดไว้ในข้อ 5 (3) แห่งเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบ้านไผ่ เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ฯ เท่านั้น

3.1.2 รูปแบบของการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยง

ในปัจจุบัน การควบคุมการดำเนินการโดยรัฐมีหลายรูปแบบ อาจดำเนินการโดยอาศัยกลไกของระบบอนุญาตหรือระบบทะเบียน ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์ร่วมกันคือ การได้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการที่รัฐต้องการควบคุม ในขณะเดียวกันมีความแตกต่างกันในเรื่องคุณสมบัติของผู้ได้รับอนุญาตและผู้ขอขึ้นทะเบียน ที่การใช้ระบบอนุญาตจะต้องพิจารณาคูณสมบัติและความเหมาะสมของผู้ได้รับอนุญาตด้วย หากพิจารณารูปแบบการควบคุมการเลี้ยงและการปล่อยสัตว์ตามข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครฯ และข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ แล้วจะเห็นว่าการกำหนดหน้าที่ในการจดทะเบียนมีความแตกต่างจากรูปแบบการอนุญาตให้เลี้ยงสุนัขและแมวของประเทศสิงคโปร์ โดยกระบวนการของประเทศสิงคโปร์ เป็นการกำหนดระบบอนุญาตขึ้น และกำหนดให้อธิบดีมีอำนาจพิจารณาคุณสมบัติ ทักษะ ความรู้ และความเหมาะสมของผู้ยื่นคำขอเลี้ยงสุนัขหรือแมวเป็นสัตว์เลี้ยง รวมทั้งมีอำนาจปฏิเสธของคำขออนุญาตดังกล่าวได้โดยแสดงเหตุผลแห่งการปฏิเสธที่ชัดเจน ซึ่งนอกจากรัฐจะสามารถควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงในทางหนึ่งก่อนการอนุญาตแล้ว ยังสามารถควบคุมพฤติกรรมการเลี้ยงภายหลังที่มีการอนุญาตแล้วผ่านกลไกของระบบอนุญาตเอง คือ

การเพิกถอนใบอนุญาต หากผู้ได้รับอนุญาตฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหรือเงื่อนไขใดที่กำหนดไว้ในขณะที่การจดทะเบียนตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ และข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์มีลักษณะเป็นไปเพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้รับทราบจำนวนและข้อมูลเกี่ยวกับสัตว์เลี้ยงที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบเพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมในการดำรงชีพของประชาชน ป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ และเหตุเดือดร้อนรำคาญ ทั้งยังเป็นข้อมูลสำหรับการควบคุมการเคลื่อนย้ายที่อยู่ของสัตว์เลี้ยงที่จะช่วยให้สามารถติดตามเฝ้าระวังโรคจากสัตว์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น จึงทำให้ไม่มีจำเป็นต้องพิจารณาคูณสมบัติและความเหมาะสมของผู้จดทะเบียนแต่อย่างใด

จากข้อมูลที่ได้กล่าวไปข้างต้นจะเห็นว่า การควบคุมการดำเนินการโดยรัฐทั้งสองรูปแบบมีประโยชน์ที่ต่างกัน และขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมที่แตกต่างกันด้วย โดยข้อดีของระบบอนุญาตคือ กลไกการควบคุมมีทั้งก่อนและหลังการอนุญาต แต่มีข้อด้อย คือ กระบวนการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อาจแตกต่างกันแม้ในกรณีที่มีลักษณะคล้ายกันได้ รวมทั้งอาจจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอต่อการยื่นคำขออนุญาตหรือเข้าไปตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ได้รับอนุญาตในภายหลัง ในขณะที่ระบบทะเบียนซึ่งมุ่งให้ได้รับข้อมูลด้านจำนวน มีข้อดีคือ สามารถเริ่มใช้ได้โดยง่ายและปัจจุบันสามารถดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยี ไม่จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่จำนวนมาก แต่ข้อด้อยคือ การตรวจสอบการเลี้ยงสัตว์ให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นพื้นฐาน อาจดำเนินการได้ยาก แต่โดยที่การควบคุมการเลี้ยงและการปล่อยสัตว์มีความเกี่ยวข้องอย่างมีนัยสำคัญกับการป้องกันการแพร่โรคจากสัตว์สู่คน โดยเฉพาะโรคพิษสุนัขบ้า ผู้เขียนจึงเห็นว่า การใช้กลไกของระบบอนุญาตมีข้อดีมากกว่าและสนับสนุนให้นำเอาระบบอนุญาตมาใช้ในการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงด้วยเหตุว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรต้องพิจารณาคูณสมบัติของผู้เลี้ยงสัตว์เป็นสำคัญว่า บุคคลดังกล่าวมีความพร้อมในการเลี้ยงดูสัตว์เลี้ยงหรือไม่ รวมทั้งมีศักยภาพในการดูแลสัตว์เลี้ยงให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นพื้นฐานในการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงด้วยหรือไม่ โดยอาจพิจารณาจากองค์ประกอบในหลายด้าน ทั้งอุปนิสัยใจคอ ประวัติการกระทำผิดเกี่ยวกับสัตว์ อาชีพ และฐานะทางการเงิน รวมทั้งการผ่านการอบรมหลักสูตรเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงขั้นพื้นฐาน ซึ่งอาจนำเอาแนวทางการอนุญาตให้เลี้ยงสุนัขและแมวของประเทศ

สิงคโปร์มาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณากร่างหรือปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนนี้ และแม้ว่าการไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ และข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ จะมีบทบังคับ แต่การบังคับโทษปรับข้างต้นในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนโทษปรับตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ให้เป็นความผิดทางพินัยแล้ว¹⁸ ดังนั้น การจดทะเบียนสัตว์เลี้ยงควรเป็นทางเลือกสำหรับการดำเนินการในระยะแรกเพื่อทราบข้อมูลและจำนวนสัตว์เลี้ยงที่มีอยู่ แล้วจึงพัฒนาต่อไปเป็นระบบอนุญาตต่อไป ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นที่สามารถกำหนดขึ้นได้เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประโยชน์สาธารณะในทางสาธารณสุข ทั้งนี้ ตามมาตรา 77¹⁹ วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น

3.2 การจดทะเบียนสุนัขจรและแมวจรที่อาศัยในชุมชน

นอกจากการพิจารณาในเรื่องรูปแบบของกฎและรูปแบบของการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงตามที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ 3.1 หากพิจารณาข้อมูลการสำรวจประจำปี 2567 รอบที่ 1 (ณ วันที่ 24 ธันวาคม 2567) ของศูนย์บัญชาการเพื่อการเฝ้าระวังโรคพิษสุนัขบ้า (Rabies One Data)²⁰ ในส่วนสุนัขจรและแมวจร ประเภทที่ไม่มีเจ้าของหรือมีถิ่นที่อยู่โดยไม่ปรากฏเจ้าของ ซึ่งพบอาศัยอยู่ในที่สาธารณะ ได้แก่ ตลาด ดิกร้าง ป่าชุมชนในหมู่บ้าน วัด สถานที่ราชการ บริเวณบ้าน และอื่น ๆ แสดงให้เห็นว่า

(1) มีสุนัขจรรวมจำนวน 2,460,782 ตัว แบ่งเป็นสุนัขไม่มีเจ้าของ 180,376 ตัว และสุนัขมีถิ่นที่อยู่ 2,280,406 ตัว และ

¹⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 39

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสาม บัญญัติว่า “รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนและพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

²⁰ ศูนย์บัญชาการเพื่อการเฝ้าระวังโรคพิษสุนัขบ้า, ข้อมูลสำรวจประชากรสุนัขและแมว ประจำปี 2567 รอบที่ 1 [ออนไลน์], 24 ธันวาคม 2567. แหล่งที่มา: <http://www.rabiesonedata.ku.ac.th/>

(2) มีแมวจรรวมจำนวน 1,358,466 ตัว แบ่งเป็นแมวไม่มีเจ้าของ 105,975 ตัว และแมวมีถิ่นที่อยู่ 1,252,491 ตัว

จะเห็นได้ว่า จำนวนสุนัขจรและแมวจรรวมทั้งสิ้นอยู่ที่ประมาณ 3.8 ล้านตัว ซึ่งหากไม่มีการจัดเก็บข้อมูลทางทะเบียนไว้จะส่งผลให้การประมาณการด้านวัคซีนประจำปี และการควบคุมประชากรสุนัขจรและแมวจรเหล่านี้เป็นไปได้ยาก แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในรูปแบบคำขอจดทะเบียนสุนัข/แมว ตามแบบ คลส.2 แบบทำยร่างข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครฯ จะพบว่า รูปแบบคำขอยังไม่เอื้ออำนวยต่อการจดทะเบียนสุนัขจรและแมวจรในชุมชน ที่จำเป็นต้องระบุรายละเอียดชื่อสกุลของเจ้าของ รวมถึงการระบุที่อยู่ของสุนัขจรและแมวจรดังกล่าว แม้จะมีข้อโต้แย้งว่า รูปแบบคำขอดังกล่าวสามารถนำไปปรับใช้ได้ว่า ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งรับเป็นเจ้าของและให้ใส่ชื่อสุนัขจรและแมวจรไว้ในที่อยู่ของตน กรณีนี้เห็นว่า จะไม่เหมาะสมในระยะยาว เนื่องจากเมื่อเวลาผ่านไป จะไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า แท้จริงแล้วสุนัขจรและแมวจรมีที่มาจากการอนุเคราะห์รับใส่ชื่อไว้ให้โดยบุคคลดังกล่าว และจะเป็นการผลักภาระไปให้บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบต่อสุนัขจรและแมวจรในท้ายที่สุด ซึ่งพบเห็นได้บ่อยในสถานที่ราชการต่าง ๆ ที่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบดูแลสุนัขจรและแมวจรให้ในระยะเวลาหนึ่ง ต่อมาหน่วยงานราชการนั้นจะผลักภาระและความรับผิดชอบเกี่ยวกับสุนัขจรและแมวจรดังกล่าวไปให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยเมื่อเทียบเคียงกับ แนวทางการจัดการสุนัขจรและแมวจรในพื้นที่เอกชนของประเทศสิงคโปร์ตามกฎ 2024 จะพบว่า ได้มีการยกเลิกข้อสันนิษฐานการเป็นเจ้าของสุนัขจรและแมวจรเดิมที่กำหนดใน กฎ 1966 แล้วนำมากำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของอาคารสถานที่ในการดำเนินการตามที่ อำนาจอธิบดีฯ มีคำสั่งโดยสามารถสั่งให้ดำเนินมาตรการป้องกันไม่ให้สุนัขจรและแมวจร เข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ หรือป้องกันการผสมพันธุ์ในสถานที่นั้นได้ นอกจากนี้ ยังให้อำนาจสั่งให้มีการดำเนินการอื่น เช่น ทำหมัน จดทะเบียน ทั้งนี้ ตามข้อ 13 ของกฎ 2007 และ ข้อ 26 ของกฎ 2024 ซึ่งเห็นว่าการกำหนดหน้าที่ในลักษณะนี้จะทำให้เกิดความชัดเจนทั้ง ต่อเจ้าหน้าที่และผู้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น กรุงเทพมหานครและองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นสามารถพิจารณาจัดทำรูปแบบคำขอการจดทะเบียนสำหรับสุนัขจรและแมวจรในชุมชน โดยกำหนดให้ระบุชื่อเจ้าของสัตว์เป็น ชุมชนที่สัตว์นั้นอาศัยอยู่ แทนการระบุชื่อบุคคลพร้อมข้อมูลส่วนบุคคล และระบุที่อยู่อาศัย เป็นบริเวณพื้นที่ของชุมชน

รวมทั้งต้องระบุชื่อผู้ประสานงานในชุมชนที่มีความคุ้นเคยกับสุนัขจรและแมวจร เพื่อเป็นข้อมูลชี้ชัดถึงที่มาของสัตว์นั้น รวมไปถึงทำให้ทราบแน่ชัดว่า จะประสานบุคคลใด เพื่อจัดการฉีควัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าประจำปีและการควบคุมจำนวนประชากรสุนัขจรและแมวจรซึ่งจะทำให้การดำเนินการเกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งสอดคล้องกับบริบทที่แท้จริงและไม่เป็นการผลักภาระให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งในการรับผิดชอบต่อน้องจรและแมวจรในชุมชน

4. บทสรุป

ในส่วนการพิจารณาความเหมาะสมของรูปแบบการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงในประเทศไทยเทียบกับประเทศสิงคโปร์ ผู้เขียนเห็นว่า การใช้กลไกระดับท้องถิ่นมีความเหมาะสมในแง่ของการกำหนดมาตรการเพื่อดำเนินการได้สอดคล้องกับบริบทของสังคมในแต่ละพื้นที่ แต่จำเป็นต้องกำหนดแนวทางร่วมกันว่า มาตรการใดควรเป็นมาตรการบังคับและมาตรการใดควรเป็นมาตรการทางเลือกเพื่อให้สามารถควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงได้มีประสิทธิภาพสูงสุด อีกทั้งควรพิจารณานำเอาระบบอนุญาตมาใช้ควบคุมการเลี้ยงสัตว์เพื่อสามารถควบคุมการเลี้ยงสัตว์ได้ตลอดกระบวนการเลี้ยง โดยให้รัฐได้มีโอกาสตรวจสอบคุณสมบัติ ทักษะความรู้ และความเหมาะสม รวมทั้งความพร้อมของผู้ได้รับอนุญาตให้เลี้ยงสัตว์เลี้ยง เพื่อสามารถป้องกันการทอดทิ้งสัตว์เลี้ยงได้ในระยะยาว เนื่องจากการเลี้ยงและการปล่อยสัตว์เป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะที่ทุกคนต้องมีส่วนร่วมทำให้เกิดขึ้นเพื่อสังคมที่ปลอดภัย นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นควรเสนอให้มีการกำหนดรูปแบบการจดทะเบียนสุนัขจรและแมวจรในนามของชุมชนเพื่อชี้ให้เห็นชัดถึงที่มาของสุนัขจรและแมวจรเหล่านั้น ป้องกันการหลงลืมและผลักภาระให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ใส่ใจรับผิดชอบเป็นเจ้าของสุนัขจรและแมวจรในตอนเริ่มแรก อีกทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับแนวทางการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าในสัตว์ที่กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมจากชุมชน เน้นย้ำการจัดการจำนวนประชากรสุนัขจรและแมวจรอย่างยั่งยืนเพื่อป้องกันการแพร่โรคพิษสุนัขบ้าสู่คนในบริบทการควบคุมจำนวนประชากรสัตว์ด้วยการจดทะเบียนเพื่อให้ทราบจำนวนสุนัขจรและแมวจรที่แท้จริง ทั้งยังส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามาช่วยดูแลสร้างความคุ้นเคยกับสุนัขจรและแมวจรในชุมชน เพื่อให้สามารถฉีควัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าในสุนัขจรและแมวจรได้เป็นประจำทุกปี

ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญให้สามารถควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การเคลื่อนย้ายสัตว์ และการฉีดวัคซีนให้ครอบคลุมเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคจากสัตว์สู่คนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้ จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการบังคับใช้โทษสำหรับการทอดทิ้งสัตว์เลี้ยงของเจ้าของสัตว์เลี้ยงตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์²¹ เพื่อที่จะไม่เป็นการเพิ่มจำนวนสุนัขจรและแมวจรให้แก่ชุมชนและสังคมโดยรวมอีก และเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยให้บรรลุเป้าหมายสุขภาพหนึ่งเดียว (One Health) สัตว์ปลอดโรค คนปลอดภัย ได้อย่างแท้จริง

²¹ พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 มาตรา 23 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้เจ้าของสัตว์ปล่อย ละทิ้ง หรือกระทำการใด ๆ ให้สัตว์พ้นจากการดูแลของตนโดยไม่มีเหตุอันสมควร” ประกอบกับมาตรา 32 บัญญัติว่า “เจ้าของสัตว์หรือผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 22 มาตรา 24 หรือฝ่าฝืนมาตรา 23 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท” ซึ่งความผิดดังกล่าวได้เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยและมีอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

รายการอ้างอิง

- ระบบกลางทางกฎหมาย, **รับฟังความคิดเห็นร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ.** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://law.go.th/listeningDetail?survey_id=MjgzNURHQV9MQVdfRUPTlRFTkQ=

- สำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์, **แผนและแนวทางการดำเนินงานเร่งรัดกำจัดโรคพิษสุนัขบ้า ปีงบประมาณ 2568 ของกรมปศุสัตว์**, (กรุงเทพมหานคร: เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการสร้างพื้นที่ปลอดโรคพิษสุนัขบ้า ระหว่างวันที่ 12-13 ธันวาคม 2567 ณ โรงแรมมารวย การ์เด็น).

- อรุณพร ยุธชัย, **หลักเกณฑ์พื้นที่ปลอดโรคพิษสุนัขบ้า**, (กรุงเทพมหานคร: เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการสร้างพื้นที่ปลอดโรคพิษสุนัขบ้า ระหว่างวันที่ 12-13 ธันวาคม 2567 ณ โรงแรมมารวย การ์เด็น).

- ศุภกิจ แดงขาว และเอกวิทย์ มีสุข, **ระบบการปกครองท้องถิ่น ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: สาธารณรัฐสิงคโปร์**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2556).
ศูนย์บัญชาการเพื่อการเฝ้าระวังโรคพิษสุนัขบ้า, **ข้อมูลสำรวจประชากรสุนัขและแมว ประจำปี 2567 รอบที่ 1** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.rabiesondata.ku.ac.th/>

- Center for Urban Greenery and Ecology (CUGE), **Course Marketplace** [Online], Source: <https://lms.nparks.gov.sg/cugelms/Catalogue/PublicCatalogue.aspx?searchText=&pageIndex=0&filterBy=0&orderBy=C.CreatedDate%26DESC>

- Iryna Korobko, **International Legal Standards of Pet Animals Identification Theory and Practice of Public International Law Ukrainian**, Journal of International Law, Volume 2015 Issue 2 (2015).

- Joshua M. Frank and Pamela L. Carlisle-Frank, **Analysis of Programs to Reduce Overpopulation of Companion Animals: Do Adoption and**

Low-cost Spay/neuter Programs Merely Cause Substitution of Sources?, Ecological Economics, Volume 62 Issues 3–4 (May 2007).

- Melanie Rock and others, **Policies on Pets for Healthy Cities: a Conceptual Framework**, Health Promotion International, Volume 30 Issue 4 (December 2015).

- OIE World Organisation for Animal Health, **ASEAN Rabies Elimination Strategy** [Online], Source: <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/02/ASEAN-Rabies-Elimination-Strategy.pdf>

- Pamela D. Frasch, Katherine M. Hessler, Sarah M. Kutil and Sonia S. Waisman. **Animal Law in a Nutshell**, (The United States of America: Thomson Reuters, 2011).

- Singapore Statute Online, **The Animals and Birds (Dog Licensing and Control) Rules 1966** [Online], Source: <https://sso.agc.gov.sg/SL-Rev/ABA1965-R1/Published/19940430?DocDate=19920325&WholeDoc=1>

- Singapore Statute Online, **The Animals and Birds (Dog Licensing and Control) Rules 2007** [Online], Source: <https://sso.agc.gov.sg/SL-Rev/ABA1965-R1/Published/20071001?DocDate=20071001>

- Singapore Statute Online, **The Animals and Birds (Licensing and Control of Cats and Dogs) Rules 2024** [Online], Source: <https://sso.agc.gov.sg/SL-Supp/S683-2024/Published/20240830?DocDate=20240830>

- SOSD, **What is Fostering & How?** [Online], Source: <https://sosd.org.sg/what-is-fostering-how/>

- Sue Donaldson and Will Kymlicka, **Zoopolis: A Political Theory of Animal Rights**, (New York: Oxford University Press, 2011).

- The Animal & Veterinary Service (AVS), **Microchipping & Registration**
[Online], Source: <https://www.nparks.gov.sg/avs/pets/owning-a-pet/lost-and-found-pets/microchipping-,a-,registration>

- The Animal & Veterinary Service (AVS), **Pet Licensing E-services**
[Online], Source: <https://www.nparks.gov.sg/avs/pets/owning-a-pet/licensing-a-pet/pet-licensing-e-services>