

ความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายอันเกิดจากสุนัขชุมชน

Civil Liability for Damage Caused by Community Dogs

เฉลิมวุฒิ ศรีพรหม¹

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้ มุ่งศึกษาประเด็นปัญหาในทางกฎหมาย ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดเพื่อความเสียหายอันเกิดจากสุนัขชุมชน สุนัขชุมชนเป็นสุนัขจรจัดที่มีลักษณะเฉพาะตรงที่มักอยู่ใกล้ชิดกับผู้คนจนทำให้มีหลายกรณีที่ประชาชนถูกสุนัขชุมชนก่อความเสียหาย แต่ด้วยการที่สุนัขชุมชนเป็นสุนัขที่ไม่มีเจ้าของ ในทางกฎหมายจึงมีปัญหาว່ว่าผู้ใดต้องรับผิดเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้น

ประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงได้ศึกษาความรับผิดเพื่อละเมิดของบุคคลสามกลุ่ม ได้แก่ (1) บุคคลผู้ให้น้ำและอาหารสุนัขชุมชนเป็นกิจวัตร (2) เจ้าของเดิมผู้นำสุนัขมาปล่อยทิ้งในที่สาธารณะ และ (3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สุนัขมีถิ่นที่อยู่ประจำ จากการวิเคราะห์พบว่า บุคคลทั้งสามกลุ่มนี้ไม่มีความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 433 เนื่องจากมิใช่เจ้าของหรือผู้รับเลี้ยงรับรักษาสุนัขชุมชน

แต่อย่างไรก็ดี บุคคลทั้งสามกลุ่มข้างต้นอาจมีความรับผิดตามมาตรา 420 ได้ ในบางกรณี กล่าวคือ (1) บุคคลผู้ให้น้ำและอาหารสุนัขชุมชนเป็นกิจวัตรอาจต้องรับผิดในกรณีที่ได้ยั่วหรือเร้าสุนัขจนไปก่อความเสียหายแก่ผู้อื่น (2) เจ้าของเดิมผู้นำสุนัขมาปล่อยทิ้งในที่สาธารณะอาจต้องรับผิดในกรณีที่รู้หรือคาดหมายได้ว่าการทอดทิ้งสุนัขนั้นอาจก่อความเสียหายต่อผู้อื่นได้ในอนาคต และ (3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจต้องรับผิดในกรณีที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดในการควบคุมสุนัขจรจัดใน

¹ อาจารย์ประจำศูนย์กฎหมายแพ่ง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ศูนย์ลำปาง)

ที่หรือทางสาธารณะ โดยรู้หรือควรคาดเห็นได้ว่าสุนัขนั้นจะก่อความเสียหายขึ้นแก่ประชาชน

คำสำคัญ: สุนัขชุมชน, ความรับผิดชอบเพื่อละเมิด, ค่าสินไหมทดแทน

Abstract

This article aims to study the legal problem of delictual liability for the damage caused by community dogs. The community dog is stray dog which stays close to people particularly and causes many problems as people suffers damage caused by the dog. Since the community dog is ownerless, in legal aspect, it raises the problem of who shall be liable for the damage.

In terms of such question, this article studied the delictual liability of three groups including (1) those who regularly feed the community dogs, (2) former owners who abandoned their dog sin public area and (3) local administrative organizations whose administrative area is the place the dogs lives. According to the analysis, these groups were found not guilty pursuant to Section433, Civil and Commercial Code as they were not an owner or caretaker of the dogs.

Nevertheless, pursuant to Section420, Civil and Commercial Code, these groups could be guilty of certain cases as follows. (1) Those who regularly feed the community dogs could be liable in case they excite or provoke those dogs to cause damage to other people. (2) The former owners who abandoned their dogs in public area could be liable in case they know or foresee that the abandoned dogs will inflict harm to people. (3) The local administrative organizations could be liable for damages in case they fail to exercise their duties stipulated by specific laws concerning

the control of stray dog sin public areas as they know or fore see that the abandoned dogs will inflict harm to public.

Keywords: Community Dogs, Delictual Liability, Compensation

ความนำ

การพิจารณาเกณฑ์การแบ่งประเภทผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในตัวสุนัข อาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ สุนัขที่มีเจ้าของและสุนัขที่ไม่มีเจ้าของ โดยสุนัขในกลุ่มหลังนี้อาจเรียกว่า เป็นสุนัขจรจัดหรือสุนัขขอย² อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากลักษณะการมีปฏิสัมพันธ์หรือความใกล้ชิดระหว่างมนุษย์กับสุนัขจรจัด เราอาจเรียกสุนัขจรจัดบางกลุ่มได้ว่า เป็น “สุนัขชุมชน” (Community dogs)

แม้จะยังไม่มี การให้คำนิยามในทางกฎหมายที่ชัดเจน แต่สำหรับบทความนี้ สุนัขชุมชน หมายถึง สุนัขที่ไม่มีเจ้าของหรือสุนัขจรจัดซึ่งดำรงชีวิตอย่างเป็นอิสระในที่หรือทางสาธารณะ ดังที่พบเห็นได้ทั่วไปในเขตเมืองหรือชุมชนของประเทศไทย สุนัขชุมชนส่วนใหญ่มักจะได้รับการให้อาหารและน้ำดื่มสำหรับดำรงชีพโดยประชาชนอยู่เป็นประจำ อันเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ อาทิ ความเมตตาสงสาร หรือต้องการทำบุญ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ สุนัขชุมชนจึงเป็นสุนัขจรจัดที่มีความใกล้ชิดกับผู้คนมากกว่าสุนัขจรจัดประเภทที่ดำรงชีพและหาอาหารอย่างอิสระด้วยตนเอง (feral dogs)

อย่างไรก็ดี แม้สุนัขชุมชนโดยทั่วไปจะมีความเป็นมิตรกับคนสูง เนื่องจากต้องอาศัยอยู่ท่ามกลางชุมชนและประชาชนเป็นปกติวิสัย แต่สุนัขชุมชนบางตัวอาจมีความดุร้ายจนถึงขนาดก่อความเสียหาย ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สินของประชาชน ตัวอย่าง กรณีในจังหวัดสระแก้ว เกิดเหตุมีเด็กหญิงวัย 5 ขวบ ถูกสุนัขจรจัดสามตัวกัดจนเป็นแผล โดยสุนัขดังกล่าว เป็นสุนัขไม่มีเจ้าของซึ่งมี

² Nikki Sawides, (2013), Living with Dogs: Alternative Animal Practices in Bangkok Thailand, *Animal Studies Journal*2, p. 29

ประชาชนนำอาหารมาให้เป็นประจำ³ จากเหตุการณ์ดังกล่าว มักมีคำถามในทางกฎหมายว่า ผู้เสียหายที่ถูกสุนัขชุมชนกัดหรือทำร้ายจะสามารถเรียกร้องให้ผู้ได้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้บ้าง⁴

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงตั้งคำถามในบทความฉบับนี้ว่า หากความเสียหายเกิดขึ้นต่อผู้เสียหายอันเนื่องมาจากสุนัขชุมชน บุคคลใดจะต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย โดยในการตอบคำถามนี้ผู้เขียนจำกัดการศึกษาวิเคราะห์เฉพาะความรับผิดเพื่อละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ ความรับผิดเพื่อความเสียหายอันเกิดจากสัตว์ตามมาตรา 433 และความรับผิดเพื่อละเมิดหลักทั่วไปในมาตรา 420 ของบุคคลสามกลุ่มที่มีความเป็นไปได้ในการเรียกให้รับผิดชอบเนื่องจากมีความเชื่อมโยงกับสุนัข ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม บุคคลสามกลุ่มนั้น ได้แก่ (1) บุคคลผู้ให้น้ำและอาหารสุนัขชุมชนเป็นกิจวัตร (2) เจ้าของเดิมผู้นำสุนัขมาปล่อยทิ้งในที่สาธารณะ และ (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สุนัขมันที่อยู่ประจำ ทั้งนี้เพื่อให้เนื้อหาของบทความมีความกระชับและสามารถวิเคราะห์หลังลึกในรายละเอียดของแต่ละประเด็นได้อย่างครบถ้วน

สำหรับวัตถุประสงค์ในการศึกษา ผู้เขียนมุ่งศึกษาวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางในปรับใช้หลักกฎหมายในระบบกฎหมายไทยต่อประเด็นปัญหาที่ตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการโดยคาดหวังให้มีการถกเถียงโต้แย้ง ต่อปัญหาดังกล่าว และรวมไปถึงเพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติ หากมีข้อพิพาทที่อาจนำขึ้นสู่ศาลในอนาคต แม้ในบทความนี้จะมุ่งศึกษาเฉพาะความเสียหายอันเกิดจากสุนัขชุมชนเป็นหลัก แต่ผล

³ หวิดเสียแขน! ด.ญ.5 ขวบปลอดภัยแล้วหมาจรจัด 3 ตัวรุมขย้ำแผลห่วยห่วย(คลิป), (2561), ข่าวสด [Online], เข้าถึงได้จาก https://www.khaosod.co.th/around-thailand/news_874207 สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2561.

⁴ สุดขวยหมาหน้าเซเว่นกัด กลัว ‘พิชสุนัขบ้า’ ใครรับผิดชอบ?, (2561), เดลินิวส์ [Online], เข้าถึงได้จาก <https://www.dailynews.co.th/article/633220> สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2561.

การศึกษายังอาจนำไปปรับใช้กับความเสียหายอันเกิดจากสัตว์จรจัดในชุมชนประเภทอื่นได้ อาทิ แมว เป็นต้น

บทความฉบับนี้ ผู้เขียนได้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารในรูปแบบตามบทบัญญัติของกฎหมาย คำอธิบายในทางตำรา คำพิพากษาศาลฎีกา และทำการเปรียบเทียบผลของการปรับใช้กฎหมายต่างประเทศประกอบด้วย โดยเลือกเปรียบเทียบหลักกฎหมายอเมริกัน เนื่องจากในประเทศสหรัฐอเมริกามีการฟ้องร้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดจากสุนัขอยู่พอสมควร จึงเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจ ส่วนการปรับใช้หลักกฎหมายของศาล ผู้เขียนจะเน้นศึกษาจากแนวคำพิพากษาของศาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดเป็นหลัก⁵

ความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายอันเกิดจากสุนัขชุมชน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า เมื่อมีความเสียหายอันเกิดจากสุนัขชุมชน ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยหรือทรัพย์สิน ในทางแพ่งมักมีคำถามอยู่เสมอว่า บุคคลใดจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ดี อุปสรรคทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ยังไม่ปรากฏแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยในประเด็นปัญหาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมุ่งวิเคราะห์และเสนอแนวทางในการพิจารณาปรับใช้หลักกฎหมายละเมิด ผ่านการใช้การตีความในทางวิชาการ ในการนี้ผู้เขียนจะแยกการพิจารณาออกเป็น การพิจารณาความรับผิดเพื่อความเสียหายอันเกิดจากสัตว์ตามมาตรา 433⁶ และความรับผิดเพื่อละเมิดตามหลักทั่วไปในมาตรา 420⁷ ดังต่อไปนี้

⁵ สำหรับแหล่งที่มาของคำพิพากษาศาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เขียนจะทำการเลือกจากฐานข้อมูล Westlaw Next ซึ่งเป็นฐานข้อมูลออนไลน์ที่รวบรวมข้อมูลปฎิบัติ อาทิ กฎหมายลายลักษณ์อักษร คำพิพากษา และข้อมูลทุติยภูมิอื่น ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 433 บัญญัติว่า “ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะสัตว์ ท่านว่าเจ้าของสัตว์หรือบุคคลผู้รับเลี้ยงหรือรักษาไว้แทนเจ้าของจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ฝ่ายที่ต้องเสียหายเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดแต่สัตว์นั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังอัน

1) ความรับผิดชอบเพื่อความปลอดภัยอันเกิดจากสัตว์

เนื่องจากมาตรา 433 เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกี่ยวกับความรับผิดชอบ เพื่อความปลอดภัยอันเกิดจากสัตว์ ผู้เขียนจึงเห็นสมควรที่จะนำบทบัญญัตินี้ มาพิจารณาวิเคราะห์ก่อนเป็นอันดับแรก โดยมาตรา 433 วางหลักว่า หากมีความเสียหายอันเกิดจากสัตว์ขึ้น เจ้าของสัตว์หรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้แทนเจ้าของ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์เพื่อให้เข้าข้อยกเว้นไม่ต้องรับผิดชอบได้

หลักกฎหมายที่กล่าวมานี้ องค์ประกอบที่สำคัญสำหรับความรับผิดชอบ ก็คือ ความหมายของคำว่า “สัตว์” และ “เจ้าของสัตว์ หรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้แทนเจ้าของ” ประการแรก สัตว์ในความหมายของมาตรา 433 หมายถึง สัตว์ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสัตว์เลี้ยง⁸ ซึ่งหมายความรวมถึง สุนัขชุมชนด้วย ฉะนั้นในเบื้องต้น เมื่อมีความเสียหายที่เกิดจากสุนัขชุมชน ย่อมสามารถนำมาตรา 433 มาพิจารณาความรับผิดชอบในทางละเมิดได้

ประการต่อมา บุคคลที่จะต้องรับผิดชอบเพื่อความปลอดภัยอันเกิดจากสัตว์ตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ เจ้าของสัตว์ หรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้แทนเจ้าของ โดยผู้หนึ่งผู้ใดเท่านั้น ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน⁹

บุคคลประเภทแรก เจ้าของสัตว์ หมายถึง เจ้าของกรรมสิทธิ์ในตัวสัตว์ อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ ดร. ศนันทกรณ์ โสถิพันธ์¹⁰ ได้เสนอการตีความคำว่า “เจ้าของสัตว์”

สมควรแก่การเลี้ยงการรักษาดูแลตามชนิดและนิสัยของสัตว์ หรือตามพฤติการณ์อย่างอื่น หรือพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นย่อมจะต้องเกิดขึ้นทั้งที่ได้ใช้ความระมัดระวังถึงเพียงนั้น”

⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

⁸ เสนีย์ ปราโมช, (2559), **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่ม 1 (ภาค 1-2)**, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, หน้า 470.

⁹ จิต เศรษฐบุตร, (2556), **หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด**, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 228.

ให้รวมไปถึง เจ้าของโดยพฤตินัยด้วย ซึ่งหมายถึง บุคคลที่นำสุนัขที่ ไม่มีเจ้าของมาเลี้ยงดู ภายในชายคาบ้าน ฉะนั้น ผู้ที่ให้อาหารสุนัขเพราะเมตตาหรือใจบุญจึงไม่ถือว่าเป็น เจ้าของสุนัข¹⁰ ด้วยความเคารพในความเห็นของผู้เขียน การนำสุนัขไม่มีเจ้าของมาเลี้ยง ในบริเวณบ้าน ย่อมถือได้ว่า เป็นการเข้าถือเอาสุนัขไม่มีเจ้าของบุคคลนั้นย่อมได้กรรมสิทธิ์ ตามมาตรา 1318¹¹ และถือเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โดยผลของกฎหมายแล้ว ฉะนั้น บุคคล ดังกล่าวจึงมิใช่เจ้าของโดยพฤตินัยหากแต่เป็นเจ้าของโดยนิตินัยเลยทีเดียว

แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่า เจ้าของโดยพฤตินัยอาจมีได้ในบางกรณี ตัวอย่างเช่น บุคคลผู้เลี้ยงดูสุนัขที่พลัดหลง โดยที่เจ้าของที่แท้จริงของสุนัขยังไม่ได้สละกรรมสิทธิ์ ซึ่งกรณี สุนัขพลัดหลงเกิดขึ้นเป็นปกติในประเทศไทย โดยเฉพาะช่วงเทศกาลที่มีการจุดพลุหรือ ประทัดอย่างเทศกาลลอยกระทง หรือเฉลิมฉลองวันขึ้นปีใหม่ เป็นต้น¹² ฉะนั้น หากสัตว์ พลัดหลงก่อความเสียหายในระหว่างอยู่ในการควบคุมดูแลของบุคคลที่ถือว่าเป็นเจ้าของ โดยพฤตินัยนั้น บุคคลดังกล่าวอาจต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายในฐานะเจ้าของสัตว์ ตามมาตรา 433 เช่นกัน

นอกจากเจ้าของสัตว์แล้ว ผู้รับเลี้ยงรับรักษาสัตว์ไว้แทนเจ้าของ อาจเป็นบุคคลที่ ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 433 ได้ โดยผู้รับเลี้ยงรับรักษาสัตว์ หมายถึง บุคคลที่ได้รับ มอบหมายจากเจ้าของสัตว์ให้ดูแลสัตว์ ถึงขนาดตัดหน้าที่ในการดูแลสัตว์จากเจ้าของเป็น การชั่วคราว อาทิ ผู้ที่เช่าหรือยืมสัตว์จากเจ้าของสัตว์ หรือสัตว์แพทย์ที่ดูแลรักษาสัตว์

¹⁰ ศนันท์กรณ์ โสติพิพันธุ์, (2560), คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้, พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ: วิทยูชน, หน้า 273-274.

¹¹ มาตรา 1318 บัญญัติว่า “บุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์แห่งสังหาริมทรัพย์อันไม่มีเจ้าของ โดยเข้า ถือเอา เว้นแต่การเข้าถือเอานั้นต้องห้ามตามกฎหมาย หรือฝ่าฝืนสิทธิของบุคคลอื่นที่จะเข้าถือเอา สังหาริมทรัพย์นั้น”

¹² พิพิทวิ, (2560), “ทาสหมา-ทาสแมว” พังระวังเสียงพลุฉลองปีใหม่ทำ “สัตว์เลี้ยง” หนีออกจากบ้าน [Online], เข้าถึงได้จาก <https://www.pptvhd36.com> สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2561.

เป็นต้น¹³ อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทัย เห็นว่า ผู้รับเลี้ยงรับรักษาสัตว์อาจได้มาซึ่งการควบคุมบังคับสัตว์โดยละเมิด¹⁴ การตีความเช่นนี้ จึงทำให้อาจมีกรณีของผู้รับเลี้ยงสัตว์ โดยไม่มีการส่งมอบ หรือมอบหมายจากเจ้าของสัตว์ได้ ตัวอย่างเช่น การไปขโมยสัตว์มา เป็นต้น

ในกรณีความเสียหายอันเกิดจากสุนัขชุมชน โดยทั่วไปผู้เขียนเห็นว่า ไม่อาจปรับใช้ มาตรา 433 ได้ เนื่องจากสุนัขชุมชนเป็นสุนัขจรจัดที่ไม่ใช่เจ้าของ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของ ในความหมายของเจ้าของโดยนิตินัยหรือพฤตินัย เนื่องจากโดยสภาพสุนัขเหล่านี้จะอาศัยหลบซ่อนอยู่ตามที่หรือทางสาธารณะ หรือภายใต้ชายคาของอาคารห้างร้านที่มีรั้วเฝ้าโดยสุนัขจะได้รับอาหารและน้ำของบุคคลที่ผ่านไปมาหรือที่อยู่อาศัยในชุมชนบริเวณนั้น ซึ่งมักไม่ปรากฏการรับไปเลี้ยงอย่างเป็นกิจจะลักษณะโดยบุคคลใด อันจะถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นเจ้าของสุนัข

อย่างไรก็ดี ในบางกรณีมีความเป็นไปได้ที่จะระบุตัวบุคคลผู้ให้อาหารและน้ำแก่สุนัขชุมชนเป็นประจำ อาทิ พ่อค้า แม่ค้า ที่ขายอาหารในบริเวณที่สุนัขชุมชนอาศัยอยู่ เป็นต้น ปัญหาจึงมีว่าบุคคลดังกล่าวถือว่าเป็นผู้รับเลี้ยงรับรักษาสุนัขชุมชนที่อาจต้องรับผิดชอบเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา 433 หรือไม่ สำหรับประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า บุคคลที่กล่าวมานั้น มิใช่ผู้รับเลี้ยงรับรักษาสุนัขตามมาตรา 433 เนื่องจากผู้รับเลี้ยงรับรักษาสุนัขจะต้องมีการครอบครองหรือมีอำนาจในการควบคุมบังคับสัตว์ได้ ในขณะที่เกิดความเสียหายขึ้นจากสัตว์ อย่างเช่น ในกรณีของสัตว์ที่อยู่ในความควบคุมของผู้เช่า ผู้ยืม หรือสัตว์แพทย์ เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม บุคคลผู้ให้อาหารและน้ำแก่สุนัขชุมชนอยู่เป็นประจำ มักไม่มีการเข้ามาควบคุมหรือใช้อำนาจบังคับเหนือสุนัขชุมชนเหล่านั้น เช่น ไม่มีการนำไปเลี้ยงในที่อยู่อาศัย เป็นต้น นอกจากนี้ สุนัขชุมชนโดยทั่วไปจะอยู่อาศัยอย่างมีอิสระ

¹³ ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์, เพิ่งอ้าง, หน้า 274-275.

¹⁴ จิตติ ดิงศภัทัย, (2555), คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องมาตราว่าด้วยจัดการงานนอกสั่ง ลามมิควรได้ ละเมิด (มาตรา 395-452), กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, หน้า 227.

และสามารถเร่ร่อนไปได้โดยไม่ถูกควบคุม กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่า บุคคลผู้ให้อาหารและน้ำแก่สุนัขชุมชนอยู่เป็นประจำ เป็นผู้รับเลี้ยงรับรักษาสัตว์ในความหมายตามมาตรา 433

นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบผลการปรับใช้กฎหมายไทยและกฎหมายอเมริกัน จะพบว่ามีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ กฎหมายลายลักษณ์อักษรระดับมลรัฐโดยทั่วไป จะกำหนดให้เจ้าของ หรือผู้ดูแลรักษาสัตว์ต้องรับผิดชอบเพื่อความปลอดภัยอันเกิดจากสัตว์ เช่น กฎหมายว่าด้วยสุนัขของมลรัฐมินนิโซตา (Minnesota) วางหลักให้ “เจ้าของ” (owner) สุนัขต้องรับผิดชอบเพื่อความปลอดภัยในกรณีที่สุนัขของตนก่อความเสียหายแก่บุคคลอื่น เป็นต้น โดยกฎหมายดังกล่าวให้คำนิยาม คำว่า “เจ้าของ” หมายรวมถึง บุคคลผู้เลี้ยงดูสุนัข (keeper) และผู้ให้ที่พักพิงแก่สุนัข (harboring) ด้วย¹⁵ อย่างไรก็ตาม ศาลสูงสุดแห่งมลรัฐได้ตีความถ้อยคำดังกล่าวว่า ลำพังการให้อาหารแก่สุนัขจรจัดเพราะความสงสาร หรือการที่สุนัขไปอยู่อาศัยในสิ่งปลูกสร้าง กรณีเหล่านี้ยังไม่ถือว่าการเลี้ยงดูหรือให้ที่พักพิงสุนัขตามนัยแห่งกฎหมายที่กล่าวมา¹⁶ ดังนั้น ในมลรัฐมินนิโซตา (Minnesota) บุคคลผู้ให้อาหารสุนัขจรจัด จึงไม่ต้องรับผิดชอบเพื่อความปลอดภัยอันเกิดจากสุนัขจรจัดที่ตนให้อาหารนั้นตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร เนื่องจากมิใช่เจ้าของสัตว์ตามกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของผู้เขียนที่กล่าวไปข้างต้น

ดังนั้นในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจึงสรุปว่า แม้จะมีความเสียหายอันเกิดจากสุนัขชุมชน แต่หากไม่สามารถระบุตัวบุคคล ผู้ต้องรับผิดชอบตามความหมายของมาตรา 433 ได้ ไม่ว่าจะเป็น

¹⁵ MN ST § 347.22 [Online], เข้าถึงได้จาก <https://www.revisor.mn.gov/statutes/cite/347.22> สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2561.

¹⁶ *Verrett v. Silver*, (1976), Westlaw Next, [Online], เข้าถึงได้จาก ฐานข้อมูลออนไลน์ Westlaw Next. ในมลรัฐโอไฮโอ ศาลอธิบายความหมายของบุคคลสามประเภทที่กล่าวมาข้างต้นดังนี้ เจ้าของ หมายถึง ผู้มีกรรมสิทธิ์ในตัวสุนัข บุคคลผู้เลี้ยงดูสุนัข หมายถึง บุคคลที่สามารถควบคุมสุนัขในทางกายภาพ ส่วนผู้ให้ที่พักพิงสุนัข หมายถึง บุคคลที่ครอบครองและควบคุมสิ่งปลูกสร้างที่สุนัขอาศัยอยู่ และยอมรับการอยู่อาศัยของสุนัขนั้น โปรดดู *Flint v. Holbrook*, 608 N.E.2d 809, 812, 80 Ohio App.3d 21, 25 (Ohio App. 2 Dist.,1992) at [25] / Retrieved 22 August 2018.

เจ้าของสัตว์โดยนิตินัยหรือโดยพฤตินัย หรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้แทนเจ้าของ ตาม มาตรา 433 ย่อมไม่อาจนำมาปรับใช้ เพื่อพิจารณาความรับผิดทางละเมิด ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาความรับผิดเพื่อละเมิดจึงต้องย้อนกลับไป พิจารณาหลักทั่วไปว่าด้วยละเมิดตามมาตรา 420

2) ความรับผิดเพื่อละเมิดตามหลักทั่วไป

มาตรา 420 เป็นบทบัญญัติที่วางหลักทั่วไปสำหรับความรับผิดเพื่อละเมิด โดยเกณฑ์ในการพิจารณาว่า บุคคลใดจะต้อง รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่นั้น มีอยู่ 4 ประการด้วยกัน กล่าวคือ (1) ต้องมีการกระทำของบุคคลที่ผิดกฎหมาย (2) เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (3) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น และ (4) เป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้ก่อความเสียหาย¹⁷

กรณีองค์ประกอบของหลักทั่วไปนี้ จะเห็นได้ว่าอาจมีบุคคลที่ต้องรับผิดเพื่อ ความเสียหายอันเกิดจากสุนัขชุมชนได้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าบุคคลนั้นเป็นเจ้าของหรือ ผู้รับเลี้ยงรับรักษาสุนัขหรือไม่ เพราะสิ่งที่ผู้เสียหายต้องพิสูจน์เพื่อให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ต้องรับผิดไม่ใช่การพิสูจน์ความเป็นเจ้าของสุนัข หรือเป็นผู้รับเลี้ยงรับรักษาสุนัขอย่าง ในมาตรา 433 หากแต่เป็นการพิสูจน์ว่า การกระทำของบุคคลนั้นครบองค์ประกอบตาม กฎหมายทั้ง 4 ประการข้างต้นหรือไม่

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คือ บุคคลใดบ้างที่มีความเสี่ยงที่จะต้องรับผิดเพื่อละเมิด ตามมาตรา 420 โดยในการนี้ ผู้เขียนเล็งวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการรับผิดของบุคคล สามกลุ่มที่อาจมีความเกี่ยวข้องกับสุนัขชุมชน ไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อม ได้แก่ (1) บุคคลผู้ให้น้ำและอาหารสุนัขชุมชนเป็นกิจวัตร (2) เจ้าของเดิมผู้นำสุนัขมาปล่อยทิ้ง ในที่สาธารณะ และ (3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สุนัขชุมชนมีถิ่นที่อยู่ประจำ¹⁸ ดังนี้

¹⁷ จิตติ ดิงศภัทย์, เฟื่องอ้าง, หน้า 71.

¹⁸ ในบทความนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความหมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2.1) บุคคลผู้ให้น้ำและอาหารสุนัขชุมชนเป็นกิจวัตร

โดยทั่วไป สุนัขชุมชนมักจะดำรงชีพด้วยอาหารและน้ำที่มีบุคคลผู้ใจบุญนำมาให้เป็นประจำ หากต่อมา สุนัขที่มีผู้ให้อาหารและน้ำไปก่อความเสียหายขึ้น คำถามจึงมีว่า บุคคลเหล่านี้จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากสุนัขที่ตนให้อาหารหรือน้ำเป็นประจำหรือไม่

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบทั้ง 4 ข้อจะเห็นได้ว่า มีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว อาทิ ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกายหรืออนามัยของผู้ถูกสุนัขกัด เป็นต้น แต่ปัญหาสำคัญที่ต้องพิจารณาก็คือ ความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคลผู้ให้อาหารและน้ำแก่สุนัขชุมชนเป็นกิจวัตร และความเสียหายมีความสัมพันธ์กับการกระทำความผิดหรือไม่¹⁹

ประการแรก คำถามว่า บุคคลผู้ให้อาหารและน้ำแก่สุนัขชุมชน ได้กระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ ในเบื้องต้น เมื่อสุนัขชุมชนไปก่อความเสียหายในขณะที่มีอิสระในที่สาธารณะ กรณียังไม่ถือว่า บุคคลผู้ให้อาหารและน้ำแก่สุนัขชุมชนได้กระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น เว้นแต่บุคคลนั้นจะใช้หรือทำให้สุนัขไปก่อให้เกิดความเสียหาย อาทิ มีการยุแหย่หรือเร้าให้สุนัขไปกัด หรือทำร้ายผู้เสียหาย เป็นต้น ซึ่งกรณีนี้ถือว่า ผู้ยุแหย่หรือเร้าสุนัขมีการกระทำแล้ว โดยใช้สุนัขเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด

อย่างไรก็ดี การกระทำในทางกฎหมายยังรวมไปถึงการ “งดเว้นไม่กระทำ” ในเมื่อตนมีหน้าที่ที่ต้องกระทำด้วย ในแง่นี้จึงต้องพิจารณาต่อว่า บุคคลผู้ให้อาหารและน้ำแก่สุนัขชุมชนมีหน้าที่ประการใดต่อผู้เสียหายหรือไม่ โดยในทางตำรา การงดเว้นไม่กระทำอาจเกิดได้หากบุคคลใดบุคคลหนึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมาย ตามคำสั่งหรือระเบียบ ตามสัญญา ตามวิชาชีพหรือตามความสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดขึ้นที่จะต้องกระทำแต่กลับ

¹⁹ หากพิจารณาผ่านองค์ประกอบดังกล่าวแล้ว ประการสุดท้ายให้พิจารณาว่า ผู้ต้องรับผิดชอบมีอำนาจก่อความเสียหายหรือไม่ หากไม่มีย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่มีขอบหรือผิดกฎหมาย

ละเว้นไม่กระทำการตามหน้าที่ที่มีนั้น²⁰ ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า บุคคลดังกล่าวไม่มีหน้าที่ใด ๆ ต่อผู้เสียหายอันจะถือได้ว่ามีการดเว้นกระทำการเกิดขึ้น เพราะไม่มีกฎหมายคำสั่งหรือระเบียบ หรือสัญญากำหนดให้บุคคลเหล่านั้นมีหน้าที่ใช้ความระมัดระวังไม่ให้สุนัขชุมชนที่ตนให้อาหารและน้ำไปก่อความเสียหาย²¹ อีกทั้งไม่มีการก่อความสัมพันธ์ใด ๆ ในทางข้อเท็จจริงที่ถือได้ว่า บุคคลเหล่านั้นมีหน้าที่ระมัดระวังต่อผู้เสียหาย

ประการต่อมา การกระทำให้เกิดความเสียหายนั้นจะต้องเกิดจากความจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำ การกระทำโดยจงใจ หมายถึง การกระทำโดยรู้ว่าจะเกิดความเสียหายขึ้น²² ฉะนั้น หากบุคคลใดก็ตามได้รู้หรือรับรู้สุนัขในที่ชุมชน จนสุนัขนั้นโมโหไปทำร้ายผู้อื่น หรือทำให้สิ่งของของผู้อื่นเสียหาย อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจให้เกิดความเสียหายแล้ว เนื่องจากบุคคลนั้นควรคาดหมายได้ว่า จะเกิดความเสียหายเกิดขึ้น อย่างไรก็ดี แม้จะไม่อาจคาดหมายได้เช่นนั้น ก็ยังถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อได้ เนื่องจากการเป็นกระทำความที่ไม่ใช้ความระมัดระวังอันควรที่จะใช้ในพฤติการณ์เช่นนั้น กล่าวคือ เป็นการกระทำโดยผู้กระทำควรรู้ว่าสุนัขอาจไปทำร้ายหรือสร้างความเสียหายแก่ผู้อื่นหลังจากถูกแหย่หรือยั่ว โดยเฉพาอย่างยิ่งในบริเวณชุมชน

²⁰ ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์, อ้างแล้ว, หน้า 68-69.

²¹ แม้จะได้แย้งได้ว่า บุคคลมีหน้าที่ในทางศีลธรรมที่จะต้องระมัดระวังมิให้ผู้อื่นเสียหายแต่ในการพิจารณาว่า มีการดเว้นการกระทำเกิดขึ้นหรือไม่ จะต้องเกิดจากการที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ และหน้าที่นั้นควรจะต้องมีความหนักแน่นและชัดเจนมากพอสมควรที่จะถือว่าหากไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวถือว่าดเว้นกระทำอันอาจมีความรับผิดชอบตามมาได้ ฉะนั้น โดยนัยนี้ หน้าที่ดังกล่าวจึงควรเป็นหน้าที่ที่กฎหมาย คำสั่ง หรือระเบียบ หรือสัญญากำหนด อย่างไรก็ดี หน้าที่ที่จักต้องกระทำยังอาจเกิดจากการกระทำในครั้งก่อน ๆ ของตนหรือเกิดจากความสัมพันธ์พิเศษซึ่งก็ยังถือได้ว่า มีเหตุหนักแน่นสมควรที่จะก่อให้เกิดหน้าที่ต้องกระทำต่อไปได้ ตัวอย่างเช่น การที่ผู้ใดลงมือเข้าช่วยเหลือผู้ที่ตกอยู่ในภยันตรายถึงแก่ชีวิตแล้ว ผู้นั้นก็มีหน้าที่ต้องช่วยเหลือให้สุดความสามารถจนผู้ตกอยู่ในภยันตรายพ้นจากภยันตรายนั้น

²² จิตติ ดิงศภิทัย, อ้างแล้ว, หน้า 81-82.

ที่มีคนพลุกพล่าน วิทยุชนยอมคาดหมายได้ว่าการเข้าแห่สุนัขในบริเวณดังกล่าวอาจทำให้สุนัขไปสร้างความเสียหายขึ้นมาได้

โดยสรุป การเป็นบุคคลผู้ให้อาหารสุนัขชุมชนเป็นกิจวัตรไม่ได้ก่อให้เกิดสถานะใด ๆ ในทางกฎหมายที่จะต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหาย ในกรณีสุนัขที่ตนให้อาหารเป็นประจำนั้นไปก่อความเสียหายขึ้น หากแต่จะต้องรับผิดชอบเฉพาะในกรณีที่ได้มีส่วนโดยตรงทำให้สุนัขนั้นไปสร้างความเสียหาย อาทิ ได้มีการทำร้าย แหย่ ยั่วยุ หรือเร้าให้สุนัขเกิดโมโหจนก่อความเสียหายขึ้น เป็นต้น กรณีเช่นนี้ บุคคลดังกล่าวอาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหายตามมาตรา 420

2.2) เจ้าของเดิมผู้นำสุนัขมาปล่อยทิ้งในที่สาธารณะ

สุนัขชุมชนซึ่งก่อความเสียหายอาจเป็นสุนัขที่เคยมีเจ้าของมาก่อน แต่ต่อมาเจ้าของนั้นนำมาปล่อยหรือทิ้งไว้ในที่สาธารณะหรือชุมชน ตัวอย่าง กรณีที่เกิดขึ้นในตลาดแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อปี พ.ศ. 2560 มีผู้เสียหายคนหนึ่งถูกสุนัขที่อาศัยอยู่ ณ ตลาดแห่งนั้นเป็นระยะเวลานานปีแล้ว กัดที่ปากจนต้องเย็บบาดแผลถึง 17 เข็ม ซึ่งสุนัขตัวดังกล่าว เป็นสุนัขที่เจ้าของนำมาปล่อยไว้ในตลาด และได้รับการให้อาหารโดยประชาชนบริเวณนั้น²³ จากกรณีตัวอย่างนี้ ผู้เสียหายจะเรียกให้เจ้าของที่นำสุนัขมาทิ้งรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเพื่อละเมิดได้หรือไม่

ประการแรก การนำสุนัขมาปล่อยในลักษณะที่สละการครอบครองสุนัข อาจถือได้ว่า เจ้าของสุนัขได้มีเจตนาสละกรรมสิทธิ์ในตัวสุนัขนั้นแล้ว จึงมีผลทำให้สุนัขนั้นเป็นสุนัขที่ไม่มีเจ้าของโดยนัยตามมาตรา 1319²⁴ ด้วยเหตุนี้ ความรับผิดชอบมาตรา 433 จึงไม่อาจนำมาปรับใช้กับกรณีดังกล่าวได้ เพราะถือเป็นความเสียหายที่เกิดจากสุนัขที่ไม่มี

²³ พอค้าหนุ่มเซ็งโดน “เจ้าเจมส์” หมออันตรายกัดปากเย็บ 17 เข็ม แม่ค้าผอมผ่นเคยเจอเรื่องพังใจ (2560), ข่าวสด [Online], เข้าถึงได้จาก https://www.khaosod.co.th/aroundthailand/news_670482 สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2561.

²⁴ มาตรา 1319 บัญญัติว่า “ถ้าเจ้าของสังหาริมทรัพย์เลิกรับครอบครองทรัพย์ด้วยเจตนาสละกรรมสิทธิ์ไว้ ท่านว่าสังหาริมทรัพย์นั้นไม่มีเจ้าของ”

เจ้าของหรือผู้รับเลี้ยงรับรักษา แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีที่เจ้าของสุนัขปล่อยให้สุนัขของตนสามารถเร่ร่อนไปในที่สาธารณะได้อย่างอิสระ แต่หากยังมีพฤติการณ์ที่เจ้าของนั้นดูแลให้อาหารและน้ำดื่มแก่สุนัขตัวนั้นอยู่ รวมถึงได้นำสุนัขนั้นเข้ามาเลี้ยงในสิ่งปลูกสร้างที่พักอาศัยของตนบ้างเป็นครั้งคราว²⁵ กรณีเช่นนี้ ไม่ถือว่า เจ้าของสุนัขได้มีเจตนาละกรรมสิทธิ์ในตัวสุนัขนั้นตามมาตรา 1319 และหากต่อมามีความเสียหายอันเกิดจากสุนัขตัวดังกล่าวก็อาจพิจารณาความรับผิดตามมาตรา 433 ได้ตามปกติ

ประการต่อมา แม้สุนัขจะกลายเป็นสัตว์ไม่มีเจ้าของ เพราะเจ้าของเดิมละกรรมสิทธิ์โดยการทอดทิ้งสุนัขแล้ว แต่ผู้เขียนเสนอว่า หากสุนัขตัวดังกล่าวไปก่อความเสียหายขึ้น เจ้าของเดิมของสุนัขอาจมีความรับผิดเพื่อละเมิดตามมาตรา 420 ซึ่งเป็นหลักทั่วไปของความรับผิดเพื่อละเมิดอยู่ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ในปัจจุบัน กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และจัดสวัสดิภาพสัตว์ได้ห้ามมิให้เจ้าของสัตว์ ซึ่งรวมถึงสุนัขปล่อยละทิ้งหรือทำให้สุนัขของตนพ้นจากการดูแลไป โดยไม่มีเหตุอันสมควร²⁶ โดยที่เจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มุ่งคุ้มครองสวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยงเป็นหลัก ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายนี้ได้สร้างหน้าที่ในทางกฎหมายอย่างชัดเจน ให้เจ้าของสัตว์ต้องดูแลสัตว์เลี้ยงของตน และไม่ทอดทิ้งไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ในแง่นี้เจ้าของสุนัขมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องไม่ทิ้งสุนัขให้พ้นไปจากความครอบครองของตน จนอาจไปก่อความเสียหายในภายหลังได้

²⁵ พฤติการณ์ดังกล่าว ศาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่า เป็นสุนัขที่มีเจ้าของอยู่เช่นกัน โปรดดู *Verrett v. Silver*, 244 N.W.2d 147, 149, 309 Minn. 275, 277 (MINN 1976) at [149], เพ็ญอ้าง.

²⁶ พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557, มาตรา 23 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้เจ้าของสัตว์ปล่อย ละทิ้ง หรือกระทำการใด ๆ ให้สัตว์พ้นจากการดูแลของตนโดยไม่มีเหตุอันสมควร การกระทำตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองให้แก่ผู้ซึ่งประสงค์จะนำสัตว์ไปดูแลแทน”

นอกจากนี้ ในพื้นที่กรุงเทพมหานครยังมีข้อห้ามการปล่อยสุนัขในที่หรือทางสาธารณะอันเป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548

ฉะนั้น หากเจ้าของสุนัขนำสุนัขของตนออกไปทิ้งตามที่สาธารณะ หรือถนนหนทาง ย่อมถือว่าไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่มีอยู่นั้น และถือว่ามีกรงดเว้นกระทำการหน้าที่ที่เกิดขึ้นแล้ว

ประเด็นต่อมา การงดเว้นกระทำการจะต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อความเสียหายแก่ผู้เสียหาย ในกรณีนี้ อาจเป็นการยากที่จะสรุปได้ว่าเจ้าของเดิมของสุนัขจงใจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น เนื่องจาก ณ เวลาที่ทอดทิ้งสัตว์นั้น เจ้าของสุนัขไม่อาจสามารถคาดหมายได้อย่างแน่ชัดว่า สุนัขของตนจะไปก่อความเสียหายขึ้น แต่อย่างไรก็ดี หากการทอดทิ้งสุนัขนั้น เจ้าของสุนัขรู้หรือคาดหมายได้ว่าสุนัขอาจไปก่อความเสียหายต่อประชาชนหรือทรัพย์สินของผู้อื่นได้ในอนาคต อาทิ สุนัขที่นำมาปล่อยเป็นสายพันธุ์ที่ดุร้าย หรือติดโรคพิษสุนัขบ้า หรือปล่อยในที่ชุมชน การกระทำของเจ้าของสุนัข จึงอาจถือได้ว่า เป็นกระทำการโดยประมาทเลินเล่อ ไม่ใช่ความระมัดระวังในการควบคุมดูแลมิให้สุนัขไปก่อความเสียหายแก่ผู้อื่น เป็นต้น นอกจากนี้ ในแง่ของนิตินโยบาย เจ้าของสุนัขเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะจะควบคุมไม่ให้เกิดความเสียหายได้ดีที่สุด เนื่องจากหากไม่นำสุนัขของตนมาปล่อยทิ้ง ความเสียหายที่อาจเกิดในอนาคตย่อมไม่มีหรือมีโอกาสน้อยลง เจ้าของสุนัขจึงสมควรที่จะเป็นฝ่ายรับความเสี่ยงภัย หากนำสุนัขไปปล่อยทิ้งในที่สาธารณะ

กรณี ส่วนของกฎหมายเปรียบเทียบ เท่าที่ผู้เขียนได้ทำการค้นคว้าจนถึงขณะนี้ ยังไม่ปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาในประเด็นความรับผิดชอบเจ้าของสุนัขที่ทำการทอดทิ้งสุนัขของตนในที่สาธารณะเพื่อความเสียหายอันเกิดจากสุนัขที่ตนทิ้งนั้น

โดยสรุป เจ้าของเดิมของสุนัขอาจมีความรับผิดชอบเพื่อละเมิด และต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน ในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้เสียหายตามมาตรา 420 ในกรณีที่ได้งดเว้นหน้าที่จัดสวัสดิภาพสัตว์ ตามที่กฎหมายป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และจัดสวัสดิภาพสัตว์กำหนด และการงดเว้นหน้าที่นั้นเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ กระทำไปโดยรู้หรือคาดเห็นได้ว่า สุนัขของตนจะสร้างความเสียหายได้ในอนาคต นอกจากนี้ บุคคลดังกล่าวไม่สามารถอ้างได้ว่า ตนได้สละกรรมสิทธิ์ในตัวสุนัข เพื่อยกเว้นความรับผิดชอบได้

เนื่องจากความรับผิดชอบเพื่อละเมิดตามมาตรา 420 ไม่คำนึงว่าบุคคลดังกล่าวจะมีกรรมสิทธิ์หรือมีการครอบครองสุนัขในขณะที่เกิดความเสียหายหรือไม่ หากแต่พิจารณาว่า บุคคลนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยการกระทำ หรือดเว้นกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่

2.3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สุนัขชุมชนมีถิ่นที่อยู่ประจำ

นอกจากนี้ อาจมีการตั้งคำถามต่อไปว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สุนัขชุมชนมีถิ่นที่อยู่อาศัยประจำ²⁷ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย กรณีความเสียหายเกิดจากสุนัขนั้นหรือไม่ ในเบื้องต้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สุนัขชุมชนมีถิ่นที่อยู่ประจำ ไม่ถือว่าเป็นเจ้าของสุนัขหรือผู้รับเลี้ยงรักษาสุนัข จึงไม่อาจนำมาตรา 433 มาปรับใช้ในการพิจารณาความรับผิดเพื่อละเมิดในกรณีนี้ได้²⁸ ฉะนั้น การพิจารณาความรับผิดเพื่อละเมิดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จึงต้องกลับไปพิจารณาหลักทั่วไปตามมาตรา 420

อย่างไรก็ดี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีหน้าที่บางประการตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมสุนัขในทาง

²⁷ กรณีใดจะถือว่าสุนัขชุมชนมีถิ่นที่อยู่ประจำ อาจต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป เนื่องจากสุนัขสามารถเดินทางเร่ร่อนข้ามเขตการปกครองต่าง ๆ ได้ แต่อย่างไรก็ดี จากประสบการณ์ของผู้เขียน การพิจารณาว่า สุนัขชุมชนมีถิ่นที่อยู่ประจำ ณ ที่แห่งใด เป็นเรื่องที่สามารถระบุได้ เพราะว่าสุนัขชุมชนส่วนใหญ่จะต้องพึ่งพาการให้อาหารและน้ำดื่มจากประชาชนในบริเวณนั้น ทำให้สุนัขมักไม่มีการเดินทางย้ายถิ่นที่อยู่มากนัก ส่วนใหญ่จึงอาศัยการพักพิงตามชายคาสิ่งปลูกสร้างแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นประจำ

²⁸ อย่างไรก็ตาม สุนัขอาจตกเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 30 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบสัตว์ในที่หรือทางสาธารณะอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 29 โดยไม่ปรากฏเจ้าของ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจกักสัตว์ดังกล่าวไว้เป็นเวลาอย่างน้อยสามสัปดาห์ เมื่อพ้นกำหนดแล้วยังไม่มีผู้ใดมาแสดงหลักฐานการเป็นเจ้าของเพื่อรับสัตว์คืน ให้สัตว์นั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น แต่ถ้ามารับสัตว์ไว้ อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สัตว์นั้นหรือสัตว์อื่น หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่น จะจัดการขายหรือขายทอดตลาดสัตว์นั้นตามควรแก่กรณีก่อนถึงกำหนดเวลาดังกล่าวก็ได้ เงินที่ได้จากการขายหรือขายทอดตลาดเมื่อได้หักค่าใช้จ่ายหรือขายทอดตลาดและค่าเลี้ยงดูสัตว์แล้วให้เก็บรักษาไว้แทนสัตว์”

สาธารณะ และป้องกันอันตรายที่จะเกิดจากสุนัขเหล่านั้น ด้วยเหตุที่สุนัขอาจเป็นพาหะในการแพร่โรคพิษสุนัขบ้า ในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับผิดชอบป้องกันปัญหานั้น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ที่กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องป้องกัน และระงับโรคติดต่อตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข²⁹ หรือกฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า โดยกฎหมายกลุ่มนี้ ล้วนมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจและกำหนดวิธีการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมป้องกันโรคอันเกิดจากสุนัข โดยเฉพาะสุนัขในที่หรือทางสาธารณะ เช่น กฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า กำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นกักขังสุนัขในที่สาธารณะซึ่งไม่มีเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ที่แสดงว่าได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าแล้ว³⁰ เป็นต้น

กรณีประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากกักโรคพิษสุนัขบ้าเนื่องจากถูกสุนัขที่อยู่ในที่สาธารณะกัดหรือข่วน ผู้เขียนเห็นว่า ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่สุนัขนั้นอยู่อาศัยประจำ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามมาตรา 420 ได้ เนื่องจาก ประการแรก การที่มีกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจ

²⁹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 29 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่น อาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิด หรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ในภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้”

³⁰ พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มาตรา 9 บัญญัติว่า “ในที่สาธารณะ ถ้าปรากฏว่า สัตว์ควบคุมใดไม่มีเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ตามมาตรา 6 หรือมาตรา 7 หรือมีแต่เป็นเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ปลอม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจับสัตว์ควบคุมนั้นเพื่อกักขัง ถ้าไม่มีเจ้าของมาขอรับคืนภายในห้าวัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทำลายสัตว์ควบคุมนั้นได้”

แก่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินการเพื่อป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า อาจถือได้ว่าหน่วยงานราชการนั้น ๆ มีหน้าที่ในการป้องกัน และระงับการแพร่โรคจากสุนัขสู่คน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ เพื่อคุ้มครองภัยอันตรายจากการโรคติดต่อจากสุนัขที่จะเกิดต่อประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่โดยตรงต่อประชาชน ในการควบคุมและป้องกันการแพร่โรคพิษสุนัขบ้า ฉะนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังคงปล่อยปละละเลยให้สุนัขจรจัดอยู่อาศัยตามที่หรือทางสาธารณะ ย่อมถือได้ว่างดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจ

อย่างไรก็ตาม การงดเว้นกระทำการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดจะเป็นความผิด กล่าวคือ เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ด้วยเหตุที่จำนวนประชากรสุนัขอาจมีมากเกินขีดกำลังของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นแต่ละแห่ง จึงมีความเป็นไปได้ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะไม่ทราบถึงการมีอยู่ของสุนัขชุมชน ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การจะถือว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นงดเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ นั้น ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รู้หรือควรจะได้รู้ถึงการมีอยู่ของสุนัขที่ก่อความเสียหายแล้ว อาทิ ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงตัวสุนัขติดโรคพิษสุนัขบ้าจากการร้องเรียนโดยประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น แต่ละเลยหรือเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ไม่ดำเนินการเข้าควบคุมหรือกักขังสุนัขนั้นให้พ้นจากชุมชน เป็นต้น กรณีย่อมถือว่า หน่วยงานท้องถิ่นได้งดเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อแล้ว ด้วยเหตุนี้ หากในเวลาต่อมาสุนัขตัวดังกล่าว กัดหรือทำร้ายประชาชน ย่อมถือว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นกระทำความผิดตามมาตรา 420 และหากเป็นการกระทำละเมิดในหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัดจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน³¹

³¹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้”

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา มีคำพิพากษาของศาลในระดับมลรัฐที่วินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดของผู้เป็นเจ้าของชุมชนเพื่อความปลอดภัยอันเกิดจากสุนัขของลูกบ้านในชุมชน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า อาจนำมาเปรียบเทียบให้เห็นตัวอย่างการปรับใช้กฎหมายในประเด็นนี้ได้ ในการนี้ผู้เขียนขอยกตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลใน 2 คดี กล่าวคือ คำวินิจฉัยของศาลมลรัฐอะแลสกา (Alaska) ในคดี *Alaska Village v. Smalley* (1986) และคำวินิจฉัยของศาลมลรัฐมิชิแกน ในคดี *Stacey v. Colonial Acres Associates* (2011) โดยข้อเท็จจริงทั้งสองคดี มีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ โจทก์เป็นผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการถูกสุนัขของเพื่อนบ้านในชุมชนกัด แต่โจทก์เลือกฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าของชุมชน โดยอ้างหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ว่าด้วยความรับผิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (negligence) เป็นฐานแห่งการฟ้องคดี³² อย่างไรก็ตาม ศาลอะแลสกาได้วินิจฉัยให้เจ้าของหมู่บ้านรับผิด แต่ในทางตรงกันข้าม ศาลมิชิแกนได้วินิจฉัยว่า เจ้าของหมู่บ้านไม่ต้องรับผิด

แม้ผลคำพิพากษาจะออกมาแตกต่างกัน แต่หากพิจารณาในรายละเอียดของคำพิพากษาทั้งสองฉบับแล้ว ในประเด็นว่า เจ้าของชุมชนมีหน้าที่ระมัดระวังต่อลูกบ้านมิให้สัตว์เลี้ยงก่อความเสียหายต่อลูกบ้านหรือไม่นั้น ศาลของทั้งสองมลรัฐต่างยอมรับ 7 ปัจจัยในการพิจารณาเพื่อนำไปสู่ข้อสรุปของประเด็นดังกล่าว โดย 7 ปัจจัยนั้น ได้แก่ (1) การคาดเห็นได้ของจำเลยถึงอันตรายที่จะเกิดต่อโจทก์ (2) ระดับความเป็นไปได้

³² ฐานความรับผิดนี้อาจกล่าวได้ว่า เป็นหลักทั่วไปว่าด้วยความรับผิดเพื่อละเมิดในระบบกฎหมายอเมริกันซึ่งไม่มีความแตกต่างกันมากนักในแต่ละมลรัฐ ในการฟ้องคดีเพื่อให้จำเลยรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย โดยอ้างอิงฐานความรับผิดดังกล่าว โจทก์จะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่า (1) จำเลยมีหน้าที่ต้องระมัดระวัง (duty of care) (2) จำเลยฝ่าฝืนไม่ทำตามหน้าที่นั้น (breach of duty) (3) มีความเสียหายเกิดขึ้นต่อโจทก์ และ (4) ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์กับการฝ่าฝืนหน้าที่ระมัดระวังของจำเลย โปรดดู *Gritzner v. Michael R.*, 611 N.W.2d 906, 912, 235 Wis.2d 781, 790, 2000 WI 68, (Wis.,2000) at [790]; *Miller v. Wal-Mart Stores, Inc.*, 580 N.W.2d 233, 238, 219 Wis.2d 250, 259 (Wis.,1998) at [260] และ *Rockweit by Donohue v. Senecal*, 541 N.W.2d 742, 747, 197 Wis.2d 409, (Wis.,1995) at [418], [Online]. Available from: Westlaw Next. /Retrieved 22 August 2018.

ที่จะเกิดความเสียหายนั้น (3) ความเสียหายมีความสัมพันธ์กับการกระทำของจำเลย (4) การดำเนินได้ในทางศีลธรรมของการกระทำของจำเลย (5) นโยบายในการป้องกันความเสียหายในอนาคต (6) ภาระที่มีต่อจำเลยและผลกระทบที่จะเกิดต่อชุมชน หากมีการกำหนดให้มีหน้าที่ดังกล่าว และ (7) โอกาสในการเข้าถึง การประกันภัยสำหรับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น

ปัจจัยทั้ง 7 ประการที่กล่าวมา ศาลสูงสุดแห่งมลรัฐอะแลสกาตัดสินยืนตามศาลชั้นต้น ให้เจ้าของ Alaskan Village รับผิดชอบเพื่อละเมิด โดยได้วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงเข้าองค์ประกอบครบทั้ง 7 ข้อ ดังนั้น เจ้าของชุมชนจึงมีหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังในการบังคับกฎระเบียบของชุมชนอันเกี่ยวกับการควบคุมมิให้สัตว์เลี้ยงไปก่อกวนอันตรายต่อลูกบ้านในชุมชน การไม่ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้น อันเป็นผลทำให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับความเสียหาย ผู้เป็นเจ้าของชุมชนต้องรับผิดชอบเพื่อละเมิดในการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย³³ แต่ในทางตรงกันข้าม ศาลแห่งมลรัฐมิชิแกนในคดี *Stacey v. Colonial Acres Associates* (2011) วินิจฉัยว่า กรณีไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่สนับสนุนการพิจารณาปัจจัยข้อแรกและข้อที่สี่ กล่าวคือ ไม่มีหลักฐานยืนยันว่า จำเลยทราบถึงการมีอยู่ของสุนัขดุร้าย ฉะนั้น จำเลยจึงไม่สามารถถูกดำเนินได้ในทางศีลธรรม ต่อการละเลยเพิกเฉยจนทำให้เกิดความเสียหาย³⁴ ด้วยเหตุนี้ จำเลยจึงไม่มีหน้าที่ระมัดระวังต่อโจทก์ แต่กลับกันในคดี *Alaska Village v. Smalley* (1986) ศาลเห็นว่า จำเลยซึ่งเป็นเจ้าของชุมชนได้ทราบดีถึงพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นมาก่อน ๆ อันเกิดจากสุนัขที่ก่อความเสียหายในคดีแล้วซึ่งจำเลย

³³ *Alaskan Village, Inc. v. Smalley, for and on Behalf of Smalley*, 720 P.2d 945, 948 (Alaska, 1986) at [947]-[948] [Online], Available from: Westlaw Next/ Retrieved 22 August 2018.

³⁴ *Stacey v. Colonial Acres Associates, L.L.C.*, 2011 WL 6268235, (Mich.App.2011) at [4] [Online], Westlaw Next. Available from: Westlaw Next Retrieved 22 August 2018.

สามารถคาดหมายได้ว่า สุนัขนั้นจะไปก่อความเสียหายขึ้นต่อโจทก์ ฉะนั้น จำเลยจึงสามารถถูกดำเนินได้ในทางศีลธรรมต่อการเพิกเฉยดังกล่าว

เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาตามกฎหมายไทย ผู้เขียนเห็นว่ามีความน่าสนใจในการพิจารณานำปัจจัยทั้ง 7 ประการดังกล่าว มาใช้ประกอบการพิจารณาความรับผิดชอบเพื่อละเมิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าของพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อต้องพึงระวังในการปรับใช้กฎหมายเนื่องจากระบบกฎหมายไทยได้วางหลักอย่างชัดเจนว่า ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดตามมาตรา 420 มีองค์ประกอบทางกฎหมาย 4 ประการ ฉะนั้น การพิจารณาว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบหรือไม่ จะต้องพิจารณาให้ครบทุกองค์ประกอบ แต่ทั้งนี้ ศาลอาจพิจารณาปัจจัยทั้ง 7 ประการของหลักกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบการวินิจฉัยได้เช่นกัน อาทิ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรู้หรือคาดเห็นได้ถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดต่อประชาชนจากสุนัขชุมชนอาจชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานมิได้ใช้ความระมัดระวังในการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งที่ตนมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันความเสียหายนั้น เป็นต้น

โดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่า ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับ ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการควบคุมและกักขังสุนัขไม่มีเจ้าของในที่สาธารณะ อาทิ กฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า เป็นต้น ดังนั้น หากประชาชนได้รับความเสียหายเพราะถูกสุนัขชุมชนกัดหรือข่วน ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อชีวิตเพราะโรคพิษสุนัขบ้า หรือความเสียหายต่อร่างกายในกรณีต้องเสียค่ารักษาพยาบาล ฉีดยาวัคซีน ผู้เสียหายย่อมสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สุนัขนั้น มีถิ่นที่อยู่ประจำได้โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ทราบถึงการมีอยู่ของสุนัขนั้นแล้ว ไม่ว่าจะเป็นมีประชาชนร้องเรียนหรือทราบด้วยตนเอง แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นละเลยเพิกเฉยไม่ควบคุมดูแลสุนัขตัวดังกล่าว ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดจนเป็นผลให้เกิดความเสียหายขึ้นมา

บทส่งท้าย

โดยปกติแล้ว สุนัขชุมชนส่วนใหญ่จะเป็นสุนัขที่คุ้นเคยกับประชาชนและเป็นมิตร การเกิดความเสียหายที่มีสาเหตุจากสุนัขชุมชนจึงน้อยกว่าสุนัขที่มีเจ้าของหรือสุนัขจรจัดอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่สุนัขชุมชนมีโอกาสใกล้ชิดกับประชาชนทั่วไปได้มากกว่าสุนัขกลุ่มอื่น ๆ โอกาสที่สุนัขชุมชนนั้นจะก่อความเสียหายขึ้นไม่ว่าจะเป็นการกัด ข่วน หรือทำอันตรายใด ๆ แก่ผู้คนย่อมมีมากตามไปด้วย ปัญหาทางกฎหมายที่ตามมาก็คือ ผู้เสียหายจะเรียกร้องให้ผู้ใดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากสุนัขชุมชนมักเป็นสัตว์ที่ไม่มีเจ้าของที่ชัดเจน

เมื่อได้วิเคราะห์ในหัวข้อที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนขอสรุปความเป็นไปได้ของความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของบุคคลในสามกลุ่มเป้าหมายของการศึกษา ดังนี้

1) บุคคลผู้ให้น้ำและอาหารสุนัขชุมชนเป็นกิจวัตร

บุคคลกลุ่มแรกนี้ มีเจ้าของสุนัขโดยนิตินัยหรือโดยพฤตินัย จึงไม่มีความรับผิดชอบตามมาตรา 433 ในส่วนความรับผิดชอบเพื่อละเมิดหลักทั่วไปในมาตรา 420 บุคคลดังกล่าวจะรับผิดชอบก็ต่อเมื่อได้ทำร้าย แหย่หรือยั่วยุสุนัขจนไปก่อความเสียหายแก่ผู้อื่น โดยถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และมีผลให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะเป็นต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สินจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เพื่อความเสียหายอันเกิดจากสุนัขชุมชนที่ตนทำร้าย แหย่หรือยั่วยุ โดยบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 420 ไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของหรือผู้ดูแลรักษาสุนัข แต่อาจเป็นบุคคลใดก็ได้

2) เจ้าของเดิมที่นำสุนัขไปปล่อยหรือทิ้ง

เมื่อมีการสละกรรมสิทธิ์โดยการทอดทิ้งสุนัข บุคคลกลุ่มนี้จึงมีเจ้าของโดยนิตินัย ทำให้ไม่มีความรับผิดชอบตามมาตรา 433 อย่างไรก็ตาม เจ้าของเดิมที่นำสุนัขไปปล่อยหรือทิ้งจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายไม่ว่าต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สินของผู้เสียหายอันเกิดจากสุนัขที่ตนนำไปปล่อยหรือทิ้ง แม้ว่าจะมีการสละการครอบครองด้วยมีเจตนาสละกรรมสิทธิ์แล้วก็ตาม เนื่องจากในปัจจุบันเจ้าของสุนัขมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องเลี้ยงดูสัตว์เลี้ยงของตน และไม่ปล่อยให้พ้นจาก

ความดูแลโดยไม่มีเหตุอันควร การทอดทิ้งสุนัขจึงเป็นการงดเว้นกระทำให้ตามหน้าที่ และหากเจ้าของสุนัขดังกล่าวรู้หรือควรคาดหมายได้ว่า สุนัขที่ตนนำไปปล่อยจะไปก่อความเสียหายในอนาคต ย่อมถือได้ว่า เป็นการงดเว้นกระทำให้โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งอาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 420 ได้

3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สุนัขชุมชนมีถิ่นที่อยู่อาศัย

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเช่นเดียวกับบุคคลสองกลุ่มข้างต้น ที่มีเป็นเจ้าของสุนัขหรือผู้รับเลี้ยงรับรักษาสุนัข จึงไม่มีความรับผิดชอบตามมาตรา 433 แต่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 420 เพื่อความเสียหายอันเกิดจากสุนัขชุมชนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในสังกัดท้องถิ่นนั้น ๆ ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงการมีอยู่ของสุนัขที่อาจก่อความเสียหายนั้น แต่ละเลยเพิกเฉยไม่ดำเนินการควบคุมกักขังสุนัขตามอำนาจที่มีโดยกฎหมาย หากต่อมาเกิดความเสียหายขึ้นแก่ประชาชน ย่อมถือได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้งดเว้นกระทำให้ตามหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ จนก่อให้เกิดความเสียหาย ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 420

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมบางประการ ดังนี้ ประการแรก ข้อเสียของการปรับใช้มาตรา 420 คือ ผู้เสียหายมีหน้าที่ที่จะต้องฟ้องคดีเป็นการส่วนตัวซึ่งทำให้เกิดภาระในการหาค่าใช้จ่ายสำหรับการฟ้องคดี อาทิ ค่าจ้างทนายความหรือค่าธรรมเนียมศาล เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้เสียหายยังต้องพิสูจน์ว่าการกระทำของบุคคลที่ตนเรียกร้องค่าเสียหายนั้นครบองค์ประกอบความผิดเพื่อละเมิด กล่าวคือ ภาระการพิสูจน์ความรับผิดชอบอยู่ที่ผู้เสียหาย และหากไม่สามารถพิสูจน์ได้ เช่นนั้น ก็อาจแพ้คดี และไม่ได้รับการเยียวยาใด ๆ ฉะนั้น ผู้เสียหายอาจจะต้องพิจารณาช่องทางการเยียวยาอื่น ๆ ประกอบด้วย (ถ้าหากมี) หากเกิดความเสียหายจากสุนัขชุมชน

อาทิ การเรียกร้องสิทธิตามกรรมธรรม์ประกันภัย หรือสิทธิการรักษาพยาบาลตามประกันสังคม³⁵ เป็นต้น

อนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า บุคคลที่อยู่ในฐานะที่จะขอใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ดีที่สุดก็คือ หน่วยงานราชการท้องถิ่นที่ศูนย์มีถิ่นที่อยู่ประจำ เนื่องจากผู้เสียหายสามารถระบุองค์กรที่ตนจะฟ้องร้องได้ง่ายกว่าการค้นหาบุคคลอื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบ อาทิ เจ้าของเดิมของศูนย์นั้น เป็นต้น นอกจากนี้ แม้จะมีกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ควบคุมและแก้ปัญหาการมีอยู่ของศูนย์จรจัด แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานดังกล่าวมักเพิกเฉย หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพและมักจะรอให้เกิดประเด็นปัญหาที่ร้ายแรง ดังกรณี การแพร่ระบาดของโรคพิษสุนัขบ้า จึงจะมีการเข้ามาดำเนินการแก้ปัญหา ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรที่จะรับความเสี่ยงภัย หากเกิดความเสียหายจากศูนย์จรจัดนั้น ๆ ฉะนั้น ผู้เสียหายย่อมควรที่จะเรียกร้องให้หน่วยงานดังกล่าว รับผิดชอบเยียวยาความเสียหายที่เกิดได้ แต่อย่างไรก็ดี ข้อเสนอนี้อาจนำมาซึ่งผลร้ายที่จะมีต่อศูนย์ชุมชนเช่นกัน กล่าวคือ หากหน่วยงานรัฐมีความกังวลต่อความรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนที่อาจมีได้ในอนาคต สิ่งที่จะตามมาก็คือ การดำเนินการกวาดจับสุนัขในที่หรือทางสาธารณะ ในขณะที่ปัจจุบันหลายหน่วยงานยังไม่มีระบบที่มีความพร้อมในการรับรองจำนวนศูนย์จรจัดที่มีมากมายเหล่านี้ อย่างเช่น การมีศูนย์กักกันหรือศูนย์พักพิงสุนัขที่ได้มาตรฐาน และในบางกรณีที่เลวร้ายอย่างยิ่ง ศูนย์อาจถูกกำจัดไปเสียทีเดียว ซึ่งการกระทำเหล่านี้ก็อาจนำมาซึ่งข้อขัดแย้งใหม่ระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชนในท้องถิ่นได้

³⁵ ป่วยโรคพิษสุนัขบ้า เบิกประกันสังคมได้, (2561), **กรุงเทพธุรกิจ** [Online], เข้าถึงได้จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/795053> สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2561.

เอกสารอ้างอิง

- ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548
 จิต เศรษฐบุตร. (2556). **หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: โครงการ
 ตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จิตติ ดิงศรัทีย. (2555). **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตราว่า
 ด้วยจัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรได้ ละเมิด (มาตรา 395-452)**. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.
- ป่วยโรคพิษสุนัขบ้า เบิกประกันสังคมได้. (2561). **กรุงเทพธุรกิจ** [Online]. เข้าถึงได้จาก
<http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/795053> สืบค้นเมื่อ
 22 สิงหาคม 2561.
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557
- พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
- พ่อค้าหนุ่มเซ็งโดน “เจ้าเจมส์” หมายอันตรายกัดปากเย็บ 17 เข็ม แม่ค้าผอมผอมเคยเจอเรื่องฝังใจ
 (2560). **ข่าวสด** [Online]. เข้าถึงได้จาก https://www.khaosod.co.th/around-thailand/news_670482 สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2561.
- พิพิตวี. (2560). **“ทาสหมา-ทาสแมว” พังระวังเสียงพลุฉลองปีใหม่ทำ “สัตว์เลี้ยง”
 หนีออกจากบ้าน** [Online]. เข้าถึงได้จาก <https://www.pptvhd36.com>
 สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2561.
- ศนันท์ภรณ์ โสถิพันธ์. (2560). **คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง
 ลากมิควรได้**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุดขยันทมาหน้าเซเวนธ์ กลัว ‘พิษสุนัขบ้า’ ใครรับผิดชอบ?. (2561). **เดลินิวส์** [Online]. เข้าถึง
 ได้จาก <https://www.dailynews.co.th> สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2561.

- เสนีย์ ปราโมช. (2559). **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่ม 1 (ภาค 1-2)**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- หวัดเสียชน! ด.ญ. 5 ขวบ ปลอดภัยแล้วหมาจรจัด 3 ตัว รุมขย้ำแผลเหวอะหวะ (คลิป). (2561). **ข่าวสด** [Online]. เข้าถึงได้จาก https://www.khaosod.co.th/around-thailand/news_874207 สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2561.
- Alaskan Village, Inc. v. Smalley, for and on Behalf of Smalley*. 720 P.2d 945, 948 (Alaska, 1986) at [947]-[948] [Online]. Available from: ฐานข้อมูลออนไลน์ Westlaw Next. Retrieved 22 August 2018.
- Nikki Savides. (2013). Living with Dogs: Alternative Animal Practices in Bangkok. Thailand. **Animal Studies Journal**. 2(2).
- Miller v. Wal-Mart Stores, Inc.* 580 N.W.2d 233, 238, 219 Wis.2d 250, 259 (Wis., 1998) at [260]. [Online]. Available from: ฐานข้อมูลออนไลน์ Westlaw Next. Retrieved 22 August 2018.
- MN ST § 347.22 [Online]. Available from: <https://www.revisor.n.gov/statutes/cite/347>. 22 Retrieved 22 August 2018.
- Stacey v. Colonial Acres Associates. L.L.C.*, 2011 WL 6268235, (Mich.App., 2011) at [4] [Online]. Available from: ฐานข้อมูลออนไลน์ Westlaw Next. Retrieved 22 August 2018.
- Verrett v. Silver*. 244 N.W.2d 147, 149, 309 Minn. 275, 277 (MINN 1976) at [149] [Online]. Available from: ฐานข้อมูลออนไลน์ Westlaw Next. Retrieved 22 August 2018.

References

Tortious Liability of Officials Act B.E. 2539 (1996)

Bangkok biznews. (2018). **People who are exposed to rabies can request reimbursement from Social Security Fund** [Online]. Available from: <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/795053> Retrieved 22 August 2018.

Civil and Commercial Code.

Cruelty Prevention and Welfare of Animals Act. B.E. 2557(2014).

Dailynews. (2018). **Who will be responsible for dog bite?** [Online]. Available from: <https://www.dailynews.co.th> Retrieved 22 August 2018.

Jid Setthabutr. (2013). **Principles of Civil Law on Torts**. 8th Edition. Bangkok: Project of Textbooks and Documents Used in Teaching, Faculty of Law, Thammasat University.

Jitti Tingsabadh. (2012). **Commentaries of the Civil and Commercial Code on Torts. Management of Affairs without Mandate. and Undue Enrichment (Sections 395-452)**. Revised by Khemapoom Bhumithavara.

Chawin Ounpat and Amnart Tangkiriphimarn. Bangkok: Duen Tula Publishing House.

Khaosod. (2017). **A vendor was bitten by a dangerous dog named 'James', resulting in serious injury** [Online]. Available from: https://www.khaosod.co.th/around-thailand/news_670482 Retrieved 22 August 2018.

Khaosod. (2018). **A 5-year-old girl almost loses her arm after being hit by Three Stray dogs (Clip)** [Online]. Available from: https://www.khaosod.co.th/around-thailand/news_874207 Retrieved 22 August 2018.

MN ST § 347.22 [Online]. Available from: [https://www.revisor.mn.gov/](https://www.revisor.mn.gov/Statutes/cite/347.22)

Statutes/cite/347.22 Retrieved 22 August 2018.

PPTV. (2017). **Dog – cat owners should be aware of their pets running away because of being frightened by firework displays in New Year’s Eve** [Online]. Available from: <https://www.pptvhd36.com> Retrieved 22 August 2018.

Sanankorn Sodthiphan. (2017). **Explanation of the Law of Torts, Management of Affairs with out Mandate, and Undue Enrichment.** 7th Edition. Bangkok: Winyuchon.

Seni Pramroj. (B.E. 2559). **Civil and Commercial Code on Juristic Acts and Obligations Part 1 (Parts 1-2).** Revised by Munin Pongsapan. Bangkok: Winyuchon.

Municipalities Act. B.E. 2496 (1953)

Ordinance of Bangkok Metropolis on Control of Keeping or Dumping Dogs. B.E. (2548) 2005.

Public Health Act. B.E. 2535 (1992).

Rabies Act. B.E. 2535 (1992).