

มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมในการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดในประเทศไทย

TAX AND FEES MEASURES TO RESOLVE STRAY ANIMALS RESOLVE

THE PROBLEMS IN THAILAND

กุลอร เต็งสุวรรณ

Kunorn Tengsuwan

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายภาษี

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ :t.kun0004@gmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in Tax Law, Faculty of Law,

Thammasat University. Email address: t.kun0004@gmail.com

Received: August 21,2022

Revised: October 5,2022

Accepted: November 1,2022

บทคัดย่อ

ปัจจุบันประเทศไทยมีสัตว์จรจัดอยู่เป็นจำนวนมาก จากการสำรวจของสำนักควบคุมป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์พบว่า มีสัตว์จรจัดอยู่กว่าหนึ่งล้านตัวทั่วประเทศ โดยรัฐได้ใช้เงินงบประมาณในการจัดการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดเป็นจำนวนกว่า 1,000 ล้านบาทต่อปี แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงสุนัขมีอยู่หลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับนั้นวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป แต่กฎหมายที่อยู่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการเลี้ยงสัตว์ของประชาชน เป็นผลให้ไม่สามารถควบคุมการเลี้ยงสุนัขอย่างสุนัขหรือแมวได้ ส่งผลไม่มีมาตรการเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษากฎหมายควบคุมการเลี้ยงสุนัขในต่างประเทศพบว่ามีกรนำมาตราทางภาษีมาใช้ในการจัดเก็บสำหรับการเลี้ยงสุนัขได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ส่วนประเทศที่นำมาตราทางค่าธรรมเนียมมาใช้สำหรับจัดเก็บการเลี้ยงสุนัข คือประเทศนิวซีแลนด์ โดยทั้งสามประเทศนี้ใช้มาตรการทางการคลังควบคู่ไปกับมาตรการทางทะเบียน และมาตรการอื่นๆ เพื่อควบคุมการเลี้ยงสุนัข และป้องกันการทอดทิ้งสุนัข อันเป็นสาเหตุให้เกิดสุนัขจรจัด โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนาจดำเนินการให้เป็นตามกฎหมาย ผู้เขียนจึงเห็นว่าสามารถนำมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมมาปรับใช้ให้เข้ากับสภาพปัญหาสัตว์จรจัดในประเทศไทยได้โดยเสนอให้มีการขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยง โดยรวมถึงสัตว์จรจัดด้วย ให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการเลี้ยงสัตว์ และนำมาตรการจูงใจทางภาษีมาใช้เพื่อเป็นจูงใจทางภาษีแก่ผู้รับเลี้ยงสัตว์จรจัด

คำสำคัญ

มาตรการจูงใจทางภาษี, ค่าธรรมเนียม, สัตว์จรจัด

ABSTRACT

A survey by the Bureau of Disease Control and Veterinary Services, the Department of Livestock Development counts one million stray animals in Thailand today. Governmental attempts to manage the stray animal problem have cost one billion baht annually to little avail. In Thailand, several legal measures, each with a specific purpose, address dog breeding. Existing laws are not intended to pertain to regulating public animal husbandry. As a result, the propagation of street dogs and cats is uncontrolled, with no effective measures preventing and solving the stray animal problem.

An international comparative legal study indicates tax incentives for raising pets applied in the Netherlands and Switzerland. New Zealand law, by contrast, specifies pet raising fees. These three nations use measures, including taxes, in accordance with registrations to control pet raising and prevent pet abandonment, a critical issue in growing populations of stray animals. In the Netherlands, Switzerland, and New Zealand, local government organizations are assigned authority to act according to the law. These findings suggest tax and fee measures should be adopted to resolve the stray animal problem in Thailand by registering pets, including stray animals, issuing pet fees, and implementing tax incentives for those who adopt homeless animals.

Keywords

Tax incentives, Fees, Stray Animals

1. บทนำ

ปัญหาสัตว์จรจัดเป็นปัญหาที่มีขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก โดยส่วนใหญ่แล้วสัตว์จรจัดที่สร้างปัญหาให้กับสังคมมนุษย์จะเป็นสุนัขและแมว ในหลายประเทศต่างมีมาตรการในการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ที่เป็นสัตว์เลี้ยง โดยสัตว์เลี้ยงที่มีมาตรการควบคุมในหลายประเทศคือ มาตรการการเลี้ยงสุนัข¹ เนื่องจากปัญหาสุนัขจรจัดทำให้เกิดปัญหาในด้านอื่น ๆ ตามมาในสังคม ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญเนื่องจากมีสุนัขรวมตัวกันอยู่ในปริมาณมาก เกิดเสียงเห่าหอน ปัญหาด้านสุขอนามัยเนื่องจากมูลสุนัข เศษขยะ ปัญหาด้านสาธารณสุขที่อาจแพร่โรคพิษสุนัขบ้ามาสู่คนได้ เป็นต้น² ซึ่งก็ได้มีหลายประเทศที่ออกมาตรการทางกฎหมายและนำมาตราการทางการคลังมาปรับใช้ควบคุมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว³ เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศสวีเดนและประเทศนิวซีแลนด์ เป็นต้น

ปัญหาสัตว์จรจัดเป็นปัญหาที่มีอยู่ในประเทศไทยมาอย่างยาวนานโดยสัตว์เฉพาะในสุนัขและแมวจรจัด แม้ว่าทางภาครัฐและภาคเอกชนจะได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ในวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการจรจัดและการให้บริการทำหมันสุนัข การจัดตั้งสถานรับเลี้ยง หรือสถานพักพิง และจัดให้เจ้าของใหม่ หรือการกำจัดสัตว์จรจัดก็ตาม หรือการที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพื่อควบคุมการเลี้ยงสัตว์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่ปัญหาสัตว์จรจัดก็ยังไม่มีการแก้ไขที่จริงจัง ยังคงเป็นปัญหาอยู่เช่นเดิม อีกทั้งยังมีจำนวนสัตว์จรจัดที่เพิ่มมากขึ้นในทุก ๆ ปี จากการสำรวจของจากการสำรวจในปี พ.ศ. 2559 ของสำนักควบคุม ป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์ พบว่าประเทศไทยมีสุนัขจรจัดทั่วประเทศจำนวน 758,446 ตัว แมวจรจัดทั่วประเทศจำนวน 474,142 ตัว รวมสุนัขและแมวจรจัดทั่วประเทศจำนวน 1,232,588 ตัว และในปี 2562 ที่ผ่านมามีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมปศุสัตว์ ข้อมูลจากการสำรวจล่าสุดพบว่ามีสุนัขจรจัดมีประมาณ 2.6 ล้านตัว แมวจรจัดประมาณ 1 ล้านตัว รวมทั่วประเทศประมาณ 3.6 ล้านตัว⁴

¹ 'สำรวจภาษีหมา-แมวในต่างประเทศ ต้องจ่ายเงินเท่าไรก่อนจะมีสัตว์เลี้ยงคลาเยงา' (THE STANDARD, 21 กุมภาพันธ์ 2561) <<https://thestandard.co/dog-cat-tax-in-foreign-countries/>> สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2564.

² คณะกรรมการการติดตามกลไกและพิจารณาการป้องกันคุ้มครองสัตว์ สภานิติบัญญัติ, 'การขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยง (สุนัขและแมว)' (เอกสารวิชาการ ฉบับที่ 4, 2560) < <https://kpi-lib.com/library/en/books/kpi-book-26576/>> สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2564.

³ มานพ ประวาลัญญกร, 'กฎหมายว่าด้วยการขึ้นทะเบียนและเสียภาษีสุนัข' (2019) 47 วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย 8 - 11 <<https://so05.tci-thaijo.org/index.php/researchjournal-lru/article/download/155603/132475/>> สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2564.

⁴ ทีมข่าวTCIJ, 'พบตัวเลข 'สุนัข-แมว ไม่มีเจ้าของ' อปท.สำรวจต่ำกว่ากรมปศุสัตว์เป็นอย่างมาก' (TCIJ ทำความจริงให้ปรากฏ, 23 กุมภาพันธ์ 2563) <<https://www.tcijthai.com/news/2020/2/scoop/9923>> สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2564.

มาตรการในการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดของประเทศไทยที่รัฐบาลได้ดำเนินการมาตลอดไม่ว่าจะเป็น การทำหมันสัตว์จรจัด การฉีดวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้าเพื่อป้องกันไม่ให้ติดต่อมาสู่คน หรือมาตรการต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการ ไปแล้วนั้น รัฐบาลต้องใช้งบประมาณ กว่า 1,000 ล้านบาท ต่อปีในการดูแล แก้ไขปัญหาสัตว์จรจัด⁵ แต่ปัญหาดังกล่าว ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข เพราะยังมีการทอดทิ้งสัตว์เลี้ยงอยู่เรื่อย ๆ ซึ่งเป็นเหตุผลที่ปัญหาสัตว์จรจัดยังคงมีอยู่ใน ประเทศไทย จึงพิจารณาได้ว่า กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขควบคุมจำนวนหรือลดจำนวนสัตว์จรจัด หรือป้องกันไม่ให้เกิดการทอดทิ้งสัตว์เลี้ยงได้ เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้นให้ความสำคัญกับการสาธารณสุข การควบคุมโรคติดต่อจากสัตว์มาสู่คน ซึ่งไม่ได้วัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันไม่ให้เกิดสัตว์จรจัด หรือเพื่อลดจำนวนสัตว์ จรจัดไม่ให้มีปริมาณเพิ่มขึ้น และไม่มีหรือนำมาตรการทางการคลังมาใช้ร่วมกับมาตรการอื่นซึ่งมาตรการทางการคลังไม่ว่าจะ เป็นการจัดเก็บภาษี มาตรการจูงใจทางภาษีหรือ มาตรการทางค่าธรรมเนียม สามารถช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของ ประชาชนได้ดังเช่นการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมสุขภาพโดยการจัดเก็บภาษีความหวาน⁶ การให้สิทธิประโยชน์ ทางด้านภาษีอย่างเช่นในภาษีสิ่งแวดล้อม ที่ส่งเสริมให้ประหยัดพลังงาน⁷

บทความนี้ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น ได้แก่ (1) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการทางการคลังเพื่อการ จัดการปัญหาสัตว์จรจัด (2) มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมในการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดของต่างประเทศ (3) มาตรการทางกฎหมายในการจัดการสัตว์จรจัดในประเทศไทย (4) ปัญหาของมาตรการในการจัดการกับสัตว์จรจัด ในประเทศไทยและแนวทางการนำมาตรการทางการคลังมาปรับใช้

2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการทางการคลังเพื่อการจัดการปัญหาสัตว์จรจัด

ในการศึกษาเรื่องมาตรการทางการคลังเพื่อนำมาแก้ไขปัญหามานุษยสัตว์จรจัดในประเทศไทยจะกล่าวถึงแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการทางการคลังที่เกี่ยวข้องที่สามารถนำมาช่วยแก้ไขสภาพปัญหาสัตว์จรจัด โดยศึกษา ในเรื่องมาตรการจูงใจทางภาษี มาตรการเก็บค่าธรรมเนียม และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อนำมาแก้ไขปัญหามานุษยสัตว์จรจัดในเขตพื้นที่ของตน

2.1 มาตรการจูงใจทางภาษี

มาตรการทางภาษีเป็นมาตรการทางการคลัง โดยกฎหมายภาษีอากรเป็นกฎหมายที่กำหนดส่วนแบ่ง สาธารณะตามหลักความสามารถในการจ่ายภาระสาธารณะดังกล่าวเป็นสิ่งที่ปรากฏในงบประมาณแผ่นดิน และ สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของภาษี อันเป็นผลมาจากการที่รัฐใช้อำนาจบังคับจัดเก็บจากประชาชนเพื่อนำรายได้ ดังกล่าวไปใช้ในการอันมีวัตถุประสงค์เป็นสาธารณะ โดยรัฐบาลมีหน้าที่ทางเศรษฐกิจในการทำหน้าที่รัฐบาลได้นำ

⁵ ‘ปศุสัตว์ เผยปี70หมา-แมวจรจัด ‘พุ่ง! ทบหวานอัตราขึ้นทะเบียนใหม่ตัวละ170 บาท’ (แนวหน้า, 23 มกราคม 2562) <<https://www.naewna.com/local/390738>>สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2564.

⁶ ‘ภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลและมาตรการภาษีเกลือและโซเดียม’<<https://thainhf.org/work/ภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล/>> สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2565.

⁷ โครงการด้านการอนุรักษ์พลังงาน, ‘โครงการขอรับสิทธิประโยชน์ยกเว้นภาษีเงินได้จากกรมสรรพากร’ <<http://e-lib.dede.go.th//mm-data/Bib15162โครงการขอรับสิทธิประโยชน์ยกเว้นภาษีเงินได้จากสรรพากร.pdf>> สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2565.

ระบบภาษีอากรมาเป็นเครื่องมือร่วมกับการใช้จ่ายของรัฐบาล การกักขังหรือการกีดกันสาธารณะ เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปในทิศทางทางของรัฐบาล⁸

มาตรการทางภาษีที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือทางการคลังนอกจากวิธีการจัดเก็บแล้วยังมีมาตรการจูงใจทางภาษี⁹ ที่รัฐบาลนำมาใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาล กล่าวคือรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรจะเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญในการหารายได้ของรัฐบาลเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ แต่ในอีกบริบทหนึ่ง มาตรการจูงใจทางภาษี (Tax Incentive) ยังถูกนำมาใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเชิงนโยบายของรัฐบาลได้อีกทางหนึ่งด้วย กล่าวคือ มาตรการจูงใจทางภาษี ถือเป็น การดำเนินนโยบายภาษีในรูปแบบที่ตรงกันข้ามกับการจัดเก็บภาษีในรูปแบบปกติอันนำมาซึ่งรายได้ หรือบางตำราได้กล่าวว่า การใช้มาตรการจูงใจทางภาษีเป็นการดำเนินนโยบายการคลังด้านรายจ่าย (Tax Expenditure) ประเภทหนึ่งซึ่งเป็นผลให้รายได้ของรัฐบาลลดลงเพื่อแลกกับการบรรลุวัตถุประสงค์บางประการตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น การปรับใช้มาตรการทางภาษี จึงมีลักษณะไม่ใช่เป็นการนำเงินออกจากคลังโดยตรง (Direct Spending) แต่เป็นการดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อลดภาระทางภาษีในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง โดยมักปรากฏอยู่ในลักษณะของการลดอัตราภาษีการลดหย่อนภาษี การยกเว้นการจัดเก็บภาษีไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวรให้กับกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มนิติบุคคลบางประเภทตามเป้าหมายของนโยบาย หรือเรียกอีกอย่างว่า ตัวบรรเทาภาระภาษี

ตัวบรรเทาภาษี หรือตัวบรรเทาภาระภาษี หมายถึง วิธีการทุกชนิดที่ทำให้เกิดการลดภาระภาษีเงินได้ หรือหมายถึง การลดลงในภาระภาษีซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อสร้างแรงจูงใจ เช่น การหักค่าใช้จ่ายในการลงทุนจากกำไรสุทธิทั้งหมดสามารถลดภาษีที่จะต้องจ่ายจากกำไรสุทธิซึ่งสนับสนุนให้บริษัทหรือผู้ประกอบการลงทุน ถือได้ว่าเครดิตภาษี การยกเว้นภาษี ค่าลดหย่อนภาษี การหักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นตัวบรรเทาภาษี ที่กฎหมายอนุญาตเพื่อการคำนวณความรับผิดในการเสียภาษี¹⁰ ซึ่งตัวบรรเทาภาษีมักมีวัตถุประสงค์ดังนี้¹¹

1. เพื่อสนับสนุนความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีและความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ครั้งใหม่
2. เพื่อประโยชน์ต่อบุคคลหรือกิจกรรมใดโดยเฉพาะ

2.2 ค่าธรรมเนียม

ค่าธรรมเนียมหรือค่าใบอนุญาตเป็นรายได้สาธารณะประเภทหนึ่งโดยเป็นรายได้อื่น ๆ ที่มีใช้ภาษี เป็นการจัดเก็บโดยอำนาจของฝ่ายปกครอง เป็นเงินที่เอกชนจ่ายเพื่อได้รับการอย่างใดอย่างหนึ่งจากรัฐ จึงจัดอยู่ในรายได้จากการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐในบางกรณีจะมีลักษณะบังคับจัดเก็บ และจัดเก็บเพื่อนำไปใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาระสาธารณะดังนั้น เอกชนผู้เสียค่าธรรมเนียมหรือค่าใบอนุญาตจะได้รับประโยชน์คือบริการสาธารณะ

⁸ เกริกเกียรติ พิพัฒเสรีธรรม, *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย* (พิมพ์ครั้งที่ 9, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552) 8.

⁹ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 'การศึกษากฎหมายและมาตรการจูงใจทางภาษีเพื่อส่งเสริมธุรกิจสีเขียว' <<https://www.fpo.go.th/eresearch/getattachment/6cc727e5-5466-4595-8043-0c5679ea6a7/7670.aspx>>, สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2564.

¹⁰ จิรศักดิ์ รอดจันทร์, *ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการละบทวิเคราะห์* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2556) 113.

¹¹ เพิ่งอ้าง.

เฉพาะอย่างเป็นสิ่งตอบแทน โดยประโยชน์ที่ได้รับจะต้องมีความสัมพันธ์เป็นสัดส่วนกับต้นทุนของบริการสาธารณะเสมอ¹² ลักษณะการจัดเก็บจึงมักจะเป็นไปตามหลักของผลประโยชน์ (Benefit Principle) ที่ผู้เสียค่าธรรมเนียมหรือค่าใบอนุญาตได้รับประโยชน์ เช่น ค่าธรรมเนียมหนังสือเดินทาง หรือ ค่าใบอนุญาตขับขีรถยนต์ เป็นต้น¹³ และค่าธรรมเนียมจะมีลักษณะที่ให้สิทธิเลือกแก่เอกชนผู้เสียค่าธรรมเนียมว่าการเสียค่าธรรมเนียมหรือไม่ โดยการเลือกว่าจะรับบริการสาธารณะนั้นหรือไม่ก็ได้ ถ้าไม่รับบริการก็ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าใบอนุญาต โดยประเภทการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในประเทศไทยสามารถพิจารณาแบ่งได้ดังนี้¹⁴

1) ค่าธรรมเนียมสำหรับสิทธิพิเศษที่ได้รับตามกฎหมายสำหรับบุคคลหรือกลุ่ม บุคคลเป็นการเฉพาะ ค่าธรรมเนียมกลุ่มนี้มักจะมีอยู่ในรูปของค่าภาคหลวง ค่าสัมปทาน ค่าธรรมเนียม การนำเข้าส่งออกสินค้าตามโควตา สินค้าที่กำหนด

2) ค่าธรรมเนียมการอนุมัติ ใบอนุญาต ใบรับแจ้ง หนังสือรับรอง ใบสำคัญ การจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียน และการต่ออายุการอนุมัติอนุญาตดังกล่าว ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ บุคคลต้องกระทำก่อนที่จะประกอบกิจการหรือดำเนินการที่กฎหมายกำหนดได้

3) ค่าธรรมเนียมที่เป็นค่าตอบแทนประโยชน์ที่ได้รับจากการให้บริการภาครัฐ หรือการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานหรือสิ่งสาธารณูปโภคที่รัฐจัดให้มีขึ้น

4) ค่าธรรมเนียมสำหรับการขอเอกสารหรือข้อมูลในความครอบครองหรือใน ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ

5) ค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายกรณีอื่น ๆ ซึ่งกำหนดแตกต่างหลากหลาย ตามแต่ลักษณะของกฎหมายเฉพาะเรื่อง

ค่าธรรมเนียมแม้ว่าจะเป็นรายได้สาธารณะของรัฐประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับภาษี แต่ก็มีข้อแตกต่างกับภาษีที่สำคัญหลายประการซึ่งส่งผลต่อผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ดังนี้¹⁵ ประการแรกคือเรื่องประโยชน์ตอบแทน เรื่องนี้เป็นข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดเนื่องจากภาษีนั้นจัดเก็บไปเพื่อการดำเนินการกิจการสาธารณะจึงไม่มีประโยชน์ตอบแทนเป็นสัดส่วนโดยตรงให้แก่ผู้เสียภาษี ในขณะที่ค่าธรรมเนียมเป็นการจัดเก็บจากการที่เข้ารับบริการของรัฐ ค่าธรรมเนียมที่จ่ายไปจึงเป็นการตอบแทนการได้รับประโยชน์จากการใช้บริการของรัฐ ซึ่งจะมีความสัมพันธ์เป็นสัดส่วนกับต้นทุนในการจัดให้บริการนั้น ๆ ประการต่อมาคือเรื่องอำนาจบังคับจัดเก็บ การจัดเก็บภาษีเป็นการที่รัฐบังคับให้ประชาชนต้องจ่ายเงินภาษีให้แก่รัฐ โดยใช้อำนาจบังคับตามกฎหมาย ซึ่งประชาชนจะไม่มีสิทธิเลือกหรือปฏิเสธที่จะไม่จ่ายภาษีได้ ส่วนค่าธรรมเนียมซึ่งเป็นเงินที่จ่ายตอบแทนการให้บริการของรัฐนั้น ประชาชนสามารถเลือกได้ว่าจะรับบริการดังกล่าวหรือไม่ซึ่งหากไม่รับบริการก็ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม จึงเป็นการที่ประชาชนมีสิทธิ

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์, *คำอธิบายกฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 3, นิติธรรม 2541) 111 – 113.

¹³ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (เชิงอรอด 8) 140.

¹⁴ พิชชานาถ ค่ายวง และคณะ, 'หลักการกำหนดค่าธรรมเนียมในกฎหมาย ตอนที่ ๑ ประเภทและฐานอำนาจตามกฎหมายในการเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎหมายไทย' <<http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13763>> สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2564.

¹⁵ สุทธาวรรณ บุญวงศ์, 'มาตรการทางรายได้สาธารณะในการจัดการปัญหาสุขนักรจัดในประเทศไทย' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561) 18-19.

เลือกได้ว่าจะเสียค่าธรรมเนียมดังกล่าวแก่รัฐหรือไม่ ประการสุดท้ายคือเรื่องกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บ การจัดเก็บภาษีจะต้องได้รับอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภาโดยการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ในขณะที่การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจะเป็นการใช้อำนาจโดยอาศัยกฎหมายลำดับรองที่สัมพันธ์กับองค์กรที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้น ๆ

2.3 หลักการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ¹⁶ การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าการดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาได้เห็นความสำเร็จในภาพรวมของการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากเดิมเป็นอันมาก แต่การเพิ่มของขนาดรายได้ที่ส่วนใหญ่มาจากการจัดสรรรายได้ประเภทต่าง ๆ (Revenue Sharing) ทั้งที่อยู่ในรูปของภาษีจัดสรรหรือเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถถือเป็นความสำเร็จที่แท้จริงของการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้นในบทบัญญัติมาตรา 283 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดให้ต้องมีการร่างกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเป็นครั้งแรก เพื่อเป็นการแสดงถึงความมุ่งมั่นที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีความเข้มแข็ง และมีอิสระทางการเงินการคลังของตนเองเพื่อสามารถรับผิดชอบดูแลให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนของตนเองได้ รวมทั้งการมีกฎหมายรายได้ของส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บหารายได้ของตนเอง ทั้งที่เป็นภาษีอากรและไม่ใช่อากรเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการพึ่งตนเองได้ในระดับหนึ่ง และนอกจากนี้ยังเป็นกลไกที่เข้ามาช่วยเสริมสร้างความรับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน และสร้างความสมดุลระหว่างรายได้และอำนาจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นยังเป็นการสร้างความมั่นใจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง

3 มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมในการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดของต่างประเทศ

ประเทศต่าง ๆ ในสังคมโลกต่างก็เผชิญกับปัญหากับสุนัขจรจัด ซึ่งแต่ละประเทศต่างหาวิธีการ หรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุม หรือลดจำนวนสุนัขจรจัดไม่ว่าจะเป็นการทำหมัน การฝังไมโครชิป การลงทะเบียนสัตว์เลี้ยง หรือการนำมาตรการทางภาษี หรือค่าธรรมเนียมมาใช้ร่วมกับมาตรการอื่นเพื่อควบคุมการเลี้ยงสุนัข¹⁷ เนื่องจากการใช้เพียงมาตรการ การทำหมันในสัตว์จรจัดเพียงอย่างเดียวไม่สามารถช่วยควบคุมปริมาณสุนัขจรจัดได้ ถ้ายังมีนำสุนัขมาทิ้งในตามสถานที่ต่าง ๆ จึงต้องมาตรการอื่น ๆ ใช้ร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัด

3.1 ประเทศที่ใช้มาตรการทางภาษีในใช้ควบคุมสุนัขเพื่อแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัด

ผู้เขียนได้เลือกศึกษามาตรการทางภาษีเพื่อควบคุมการเลี้ยงสุนัขใน กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ และ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

¹⁶ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 'วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย' <https://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M10_185.pdf> สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2564.

¹⁷ มาถนพ ประवालลัญญกร (เชิงอรธ 3).

3.1.1 มาตรการภาษีกรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์

ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ประสบกับปัญหาสุนัขจรจัดเป็นระยะเวลากว่า 200 ปี โดยรัฐบาลได้ค้นหามาตรการต่าง ๆ เพื่อบรรเทาและแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัด โดยมีการนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้ควบคู่กัน ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการควบคุมการเลี้ยงสุนัข การกำหนดให้สุนัขทุกตัวในประเทศเนเธอร์แลนด์ต้องขึ้นทะเบียน ฝังไมโครชิป การตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ที่มีการกำหนดโทษที่ค่อนข้างรุนแรงมีกฎระเบียบเกี่ยวกับการพาสุนัขไปในที่สาธารณะ รวมถึงการนำมาตรการทางภาษีมาใช้¹⁸ โดยมีการเรียกเก็บภาษีภาษีจากการถือครองสุนัขในหลายท้องถิ่น เรียกว่า Hondenbelating โดยเลือกศึกษาการเก็บภาษีสุนัขใน กรุงเฮก

กรุงเฮกเป็นเมืองหนึ่งที่ยังคงมีการเรียกเก็บภาษีสุนัขและเป็นหนึ่งในสามเมืองที่เก็บภาษีสุนัขในอัตราสูงสุดของประเทศเนเธอร์แลนด์¹⁹ โดยการเรียกเก็บภาษีสุนัขของกรุงเฮกนั้นเป็นการเรียกเก็บโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล (Gemeentewet) มาตรา 216²⁰ และมาตรา 226²¹ ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้ง แก๊ซ หรือยกเลิกภาษีท้องถิ่นได้โดยการตรากฎหมายลำดับรอง จึงได้มีการตราระเบียบ (Regulation) โดยสภาท้องถิ่น (Local council) ของกรุงเฮกขึ้นเพื่อจัดเก็บภาษีสุนัข ได้แก่ ระเบียบเกี่ยวกับการจัดเก็บและการฟื้นตัวของภาษีสุนัขปี 2008 (Verordening op de heffing en invordering van hondenbelasting 2008 หรือ Verordening hondenbelasting 2008) จากการเผยแพร่ข้อมูลโดยเว็บไซต์ของกรุงเฮก

กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้นำมาตรการทางภาษีมาปรับใช้ร่วมกับมาตรการอื่นๆ เพื่อช่วยควบคุมการเลี้ยงสุนัข เพื่อแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัด มีมาตรการกำหนดให้เจ้าของสุนัขเมื่อได้รับสุนัขมาแล้วนั้น มีหน้าที่ต้องลงทะเบียนสุนัขและการฝังไมโครชิปสุนัขทุกตัวที่ตนเองเลี้ยงเพื่อที่จะได้ทราบจำนวนสุนัขที่อยู่ในความครอบครองเพื่อนำมาเป็นฐานในการคำนวณสำหรับการคำนวณเพื่อที่จะเสียภาษีได้ถูกต้องการจัดเก็บภาษีสุนัขในกรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ มีการเก็บภาษีในแบบอัตราก้าวหน้า กล่าวคือ ผู้ที่เลี้ยงสุนัขไว้เป็นจำนวนมากจะต้องเสียภาษีมากขึ้นตามจำนวนสุนัขที่เลี้ยงตามอัตราภาษีที่กำหนดไว้ในแต่ละปีภาษี และมีการกำหนดของหน้าที่ของเจ้าของสุนัขซึ่งเป็นผู้เสียภาษี การกำหนดอัตราภาษี ระยะเวลาการเสียภาษี รวมถึงการกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจนร่วมกับมาตรการอื่น ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมจำนวนการเลี้ยงสุนัข และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการจัดเก็บภาษี และบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องการควบคุมการเลี้ยงสุนัข และการจัดการกับสุนัขจรจัด หรือสุนัขที่ถูกทอดทิ้ง²²

¹⁸ Thaianimalist, 'ปัญหาสุนัขจรจัด: วิวัฒนาการในการแก้ปัญหาของเนเธอร์แลนด์' (thaianimallaws, 23 กุมภาพันธ์ 2559) <<https://thaianimallaw.wordpress.com/2016/02/23/%E0%B8%9B%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%B8%E0%B8%99%E0%B8%B1%E0%B8%82%E0%B8%88%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94/>> สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2564.

¹⁹ Maja Świątnicka 'DO I HAVE TO PAY A DOG TAX IN THE NETHERLANDS' (amsterdamhangout, 29 สิงหาคม 2562) <<https://amsterdamhangout.com/do-i-have-to-pay-a-dog-tax-in-the-netherlands/>> สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2564.

²⁰ Gemeentewet Artikel 216.

²¹ Gemeentewet Artikel 226.

²² 'Dog tax'(The Hague) <<https://www.denhaag.nl/en/taxes/dog-tax.htm>> สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2564.

3.1.2 มาตรการทางภาษีในกรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

สวิตเซอร์แลนด์มีกฎหมายในการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ ซึ่งได้มีการกำหนดการคุ้มครองการต่อต้านการทารุณกรรมและมาตรฐานพื้นฐานของการปฏิบัติต่อสัตว์ทุกชนิด โดยกฎหมายยังกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับวิธีที่ผู้คนต้องเลี้ยงและดูแลสัตว์เลี้ยงและสัตว์เลี้ยงที่เลี้ยงไว้ นอกจากนี้ค่าปรับหรือโทษจำคุกแล้วทางการสวิสอาจสั่งห้ามผู้ที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบอย่างจริงจังไม่ให้เลี้ยงสัตว์²³

สวิตเซอร์แลนด์เป็นประเทศในยุโรปที่กำหนดให้สุนัขทุกตัวต้องไมโครชิปและลงทะเบียน แต่มาตรการดังกล่าวไม่นำมาใช้กับแมว²⁴ ซึ่งเป็นผลให้จำนวนประชากรแมวในสวิตเซอร์แลนด์มากกว่าจำนวนประชากรสุนัข โดยประชากรแมวอยู่ที่ 1.7 ล้านตัว ในขณะที่สุนัขมีประชากรอยู่ที่ 5 แสนตัว²⁵ เห็นได้ว่าการรัฐเลือกจัดเก็บภาษีกับสัตว์เลี้ยงมีผลต่อจำนวนสัตว์เลี้ยง

มาตรการทางภาษีและมาตรการอื่นในการควบคุมการเลี้ยงสุนัขในกรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้มีมาตรการทางภาษีเพื่อควบคุมการเลี้ยงสุนัขเพื่อป้องกันการเกิดสุนัขจรจัดโดยมีการจัดเก็บภาษีสุนัขเป็นการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า การกำหนดให้มีการลงทะเบียนสุนัขและฝังไมโครชิป พร้อมกับมีมาตรการอื่น ๆ เพื่อควบคุมการเลี้ยงสุนัขเช่นเดียวกับมาตรการทางภาษีสุนัขในกรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ แต่ในกรุงเจนีวาจะมีการเก็บภาษีเพิ่มเติมในกองทุน epizootics cantonal และ การประกันความเสียหายที่เกิดจากสุนัขจรจัดเพิ่มขึ้นมาต่างหาก โดยไม่ได้รวมไปกับภาษีสุนัขที่จะต้องชำระ²⁶ และมีมาตรการที่น่าสนใจคือมาตรการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากสุนัขจรจัดแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย

3.2 ประเทศที่ใช้มาตรการทางค่าธรรมเนียมในใช้ควบคุมสุนัขเพื่อแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัด

ประเทศนิวซีแลนด์มีกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อการควบคุมการเลี้ยงสัตว์อยู่หลายฉบับ ทั้งในลำดับพระราชบัญญัติและข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยในลำดับพระราชบัญญัตินั้นมี Dog Control Act 1996 เป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดมาตรการในการควบคุมการเลี้ยงสุนัขเพื่อเป็นสัตว์เลี้ยงไว้เป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของสุนัข²⁷ เช่น การจดทะเบียนสุนัข การดูแลสวัสดิภาพของสุนัข การควบคุมสุนัขทั้งขณะที่อยู่ในและนอกสถานที่เลี้ยง และการจำกัดสิทธิการเป็นเจ้าของสุนัข เป็นต้น หรือการกำหนดอำนาจและของเจ้าพนักงานควบคุมสุนัข (Dog Control Officer) เจ้าหน้าที่พิทักษ์สุนัข (Dog Ranger) และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภา

²³ 'Keeping pets in Switzerland' <https://www-expatica-com.translate.goog/ch/living/family/pets-in-switzerland-106961/?_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=wapp> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2565

²⁴ 'สำรวจภาษีหมา-แมวในต่างประเทศ ต้องจ่ายเงินเท่าไรก่อนจะมีสัตว์เลี้ยงคลาเยา' <<https://thestandard.co/dog-cat-tax-in-foreign-countries/>> สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2564.

²⁵ 'All I need to know about pets in Switzerland', <https://www-ca-nextbank-ch.translate.oog/en/en/expat-switzerland/living/all-you-need-to-know-about-pets-in-switzerland.html?_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=op> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2565.

²⁶ 'L'impôt sur les chiens' <<https://www.ge.ch/impot-chiens/calculer-payer-impot>> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2565.

²⁷ Dog Control Act 1996 section 38.

ดินแดนเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น การออกไปสั่งให้ผู้ที่กระทำความผิดชำระค่าปรับที่ได้เปรียบเทียบตามอัตราที่กฎหมายกำหนด การเข้าไปในสถานที่เลี้ยงเพื่อช่วยเหลือสุนัข การกำจัดสุนัขตามคำพิพากษาของศาล และการแสดงหมายและบัตรประจำตัวก่อนปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น²⁸ รวมถึงการกำหนดให้สภาพดินแดนมีอำนาจตราข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดมาตรการในการควบคุมการเลี้ยงสุนัขขึ้นใช้บังคับกับพื้นที่ในเขตอำนาจของตน²⁹ และด้วยเหตุนี้จึงทำให้มาตรการในการควบคุมการเลี้ยงสุนัขในแต่ละเขตพื้นที่มีรายละเอียดที่แตกต่างกัน โดยในที่นี้จะศึกษามาตรการใน Dog Control Act 1996 เป็นหลัก ประกอบกับข้อบัญญัติท้องถิ่นของเมืองไครสต์เชิร์ช (Christchurch) เมืองเวลลิงตัน (Wllington) และเมืองอ็อคแลนด์ (Auckland) ประกอบ

กฎหมายการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ในประเทศนิวซีแลนด์มีการนำมาตรการ การเก็บค่าธรรมเนียมใช้ในควบคุมจำนวนสุนัข และมาตรการอื่นในการควบคุมการเลี้ยงสุนัข โดยให้เจ้าของสุนัขมีหน้าที่ในการลงทะเบียนสุนัข และมีการฝังไมโครชิป เพื่อเป็นการป้องกันสุนัขหลงกับเจ้าของ หรือป้องกันการนำสุนัขมาทิ้งจะสามารถช่วยตามหาเจ้าของสุนัขได้ โดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมแบบรายปี โดยเจ้าของสุนัขจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรายปีถ้ามีการครอบครองสุนัขอยู่จนกว่าสุนัขจะเสียชีวิต หรือมีการให้ผู้อื่น โดยผู้ที่รับสุนัขไปเลี้ยงต่อก็มีหน้าที่ต้องลงทะเบียนสุนัขเพื่อเปลี่ยนแปลงข้อมูล และมีหน้าที่เสียค่าธรรมเนียมรายปีไปจนกว่าสุนัขจะเสียชีวิต โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่เก็บค่าธรรมเนียม และบังคับใช้มาตรการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยค่าธรรมเนียมรายปีก็อัตราแตกต่างกันไปตามที่กฎหมายกำหนดคุณลักษณะของสุนัข³⁰ ซึ่งแนวคิดเรื่องมาตรการการเก็บค่าธรรมเนียมกับมาตรการทางทะเบียนและการฝังไมโครชิป มาใช้ควบคู่กับมาตรการอื่นเพื่อควบคุมจำนวนในการเลี้ยงสุนัขเป็นแนวคิดที่น่าสนใจเพื่อจะนำมาปรับใช้ให้เข้ากับสภาพสังคมประเทศไทย

3.3 มาตรการอื่น ๆ เพื่อควบคุมการเลี้ยงสุนัขในต่างประเทศ³¹

จากการศึกษามาตรการสำหรับการควบคุมการเลี้ยงสุนัขในต่างประเทศ มาตรการสำหรับการควบคุมการเลี้ยงสุนัขมีลักษณะที่เหมือนกันหรือคล้ายกัน อาจมีความแตกต่างในรายละเอียดตามสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ โดยสามารถสรุปมาตรการดังกล่าวได้ดังนี้

(1) มาตรการทางทะเบียนและการฝังไมโครชิป

มาตรการทางทะเบียนและการฝังไมโครชิป เป็นการให้เจ้าของสุนัขมีหน้าที่ต้องทำสุนัขไปลงทะเบียนเมื่อได้รับเลี้ยงสุนัข ซึ่งกฎหมายแต่ละประเทศจะมีการกำหนดระยะเวลาในการขึ้นทะเบียนไว้ เมื่อได้ขึ้นทะเบียนจะมีการ

²⁸ Community Law, 'Dogs: Care and control of your dog' <<https://www.legislation.govt.nz/act/public/1996/0013/latest/DLM374410.html>> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2565.

²⁹ Dog Control Act 1996 section 37 (1).

³⁰ 'Dogs: Care and control of your dog' Community Law (เชิงอรรถ 28).

³¹ Dog Control Act 1996.

Verordening hondenbelasting 2008.

Règlement d'application de la loi sur les chiens : (RChiens).

Loi sur les chiens : (LChiens).

ฝังไมโครชิปให้แก่สุนัขเพื่อเป็นระบุตัวสุนัข และเจ้าของสุนัขได้ เป็นการป้องกันการพลัดหลง การสูญหาย และเพื่อป้องกันมิให้นำสุนัขมาทิ้งในที่สาธารณะ เป็นการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดสุนัขจรจัด

(2) มาตรการจำกัดพื้นที่สุนัข

มาตรการจำกัดพื้นที่สุนัข เป็นการกำหนดพื้นที่ว่าสถานที่ใดบ้างที่เจ้าของสามารถนำสุนัขเข้าไปในพื้นที่นั้นได้ ซึ่งแต่ละพื้นที่จะมีข้อกำหนดในการนำสุนัขเข้า หรือบางพื้นที่จะกำหนดเป็นเขตสุนัขห้ามเข้า

(3) มาตรการสำหรับสุนัขอันตราย

มาตรการสำหรับสุนัขอันตราย ในแต่ละประเทศจะมีการกำหนดสายพันธุ์สุนัขที่เป็นอันตรายซึ่งต้องมีมาตรการพิเศษเพื่อสำหรับเจ้าของที่รับเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์อันตราย เพราะการควบคุมสุนัขสายพันธุ์อันตรายต้องมีความระมัดระวังสูงกว่าสุนัขสายพันธุ์อื่นๆ

(4) การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ

การเลี้ยงสุนัขเจ้าของมีหน้าที่ป้องกันมิให้สุนัขของตนไปก่อความเดือดร้อนรำคาญให้แก่บุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นความสะอาดที่เมื่อพาสุนัขออกนอกสถานที่เจ้าของสุนัขจะต้องพกถุงกระดาษถุงพลาสติก ตลอดเวลา ซึ่งเจ้าของสุนัขมีหน้าที่เก็บมูลสุนัข เป็นต้น

(5) มาตรการกำหนดหลักเกณฑ์เจ้าของสุนัข

การเลี้ยงสุนัขจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์เจ้าของสุนัข โดยผู้ที่เป็นเจ้าของสุนัขได้ต้องมีผ่านหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้ที่เป็นเจ้าของสุนัข การกำหนด

(6) มาตรการจำกัดจำนวนสุนัข

ในบางประเทศมาตรการการจำกัดจำนวนสุนัขเพื่อป้องกันมิให้เจ้าของสุนัขครอบครองสุนัขเกินกว่าขนาดของพื้นที่ อีกทั้งในบางเขตพื้นที่มีแบ่งประเภทพื้นที่ในสำหรับการเลี้ยงสุนัข

(7) การคุ้มครองสวัสดิภาพสุนัข

การเลี้ยงสุนัขเจ้าของสุนัขมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของสุนัขให้ได้รับอาหาร น้ำ และที่พักอาศัยที่เหมาะสมและเพียงพอ ต้องจัดให้สุนัขได้ออกกำลังกายอย่างเพียงพอ และต้องให้การดูแลและเอาใจใส่สุนัขอย่างสม่ำเสมอในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าสุนัขอาจไม่ได้รับอาหาร น้ำ หรือที่พักอาศัยที่เหมาะสมและเพียงพอ กฎหมายยังกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมสุนัขหรือเจ้าหน้าที่พิทักษ์สุนัขมีอำนาจเข้าไปในสถานที่เลี้ยงเพื่อจัดการให้สุนัขได้รับอาหาร น้ำ หรือที่พักอาศัย รวมถึงมีอำนาจนำตัวสุนัขนั้นไปกักขังได้ หากมีเหตุอันควรสงสัยว่าสุนัขนั้นอาจไม่ได้รับอาหาร น้ำ หรือที่พักอาศัยที่เหมาะสมและเพียงพอภายในระยะเวลา 24 ชั่วโมง โดยเจ้าของสุนัขต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจับ กักขัง เคลื่อนย้าย และเลี้ยงดูสุนัขนั้น³²

(8) การจัดการสุนัขที่ถูกกักขัง

มาตรการในการจัดการสุนัขที่ถูกกักขัง ที่ศูนย์พักพิง ในต่างประเทศได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดการโดยมีการกำหนดขั้นตอนไว้เพื่อให้เจ้าของสุนัขมารับสุนัขที่พลัดหลง โดยขั้นตอนต่างๆก็เป็นไปตามแต่ที่ท้องที่ หรือแต่ละประเทศกำหนดหลักเกณฑ์

³² Dog Control Act 1996 section 15.

จากการศึกษาจากมาตรการในการควบคุมสัตว์เลี้ยงในประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศสวีเดนและประเทศนิวซีแลนด์ ที่มีการนำมาตรการทางการคลังอย่างมาตรการทางค่าธรรมเนียมหรือมาตรการทางภาษีมาปรับใช้เพื่อควบคุมการเลี้ยงสัตว์ พบว่ามีเพียงนำมาตรการทางการคลังดังกล่าวมาปรับใช้ในการควบคุมการเลี้ยงสุนัข ไม่พบที่มีการนำมาตรการทางค่าธรรมเนียมและมาตรการทางภาษีมาปรับใช้เพื่อควบคุมการเลี้ยงแมวด้วย

4 มาตรการทางการคลังและมาตรการทางกฎหมายในการจัดการสัตว์จรจัดในประเทศไทย

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสัตว์เลี้ยงของประเทศไทยมีการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกันอยู่หลายฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติโรคระบาด พ.ศ. 2558, พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ 2557, ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่อง การควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 และ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2550 ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นให้ความสำคัญในเรื่องการสาธารณสุข การป้องกันโรคระบาดจากสัตว์ และการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์โดยสามารถสรุปมาตรการและปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดังนี้

4.1. มาตรการทางค่าธรรมเนียม

มาตรการทางค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับมาตรการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดที่มีอยู่เป็นค่าธรรมเนียมที่กำหนดเป็นอัตราค่าบริการ โดยมีการกำหนดไว้ใน ค่าธรรมเนียมตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ค่าบริการ พ.ศ. 2543 และ ค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ซึ่งลักษณะค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บมีลักษณะเป็นค่าบริการโดยแท้ จะจัดเก็บต่อเมื่อมีการได้ใช้บริการ ไม่ได้มีลักษณะเป็นการจัดเก็บแบบค่าธรรมเนียมในลักษณะใบอนุญาต ในส่วนของมาตรการทางทะเบียนได้มีการกำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้กำหนดให้เจ้าของสุนัขต้องนำสุนัขไปจดทะเบียน ณ กองสัตว์แพทย์สาธารณสุข สำนักอนามัย หรือสำนักงานเขตพื้นที่ที่สุนัขอาศัยอยู่ ภายในระยะเวลาที่กำหนด

4.2 มาตรการอื่นๆ เพื่อควบคุมการเลี้ยงสุนัข

มาตรการอื่นๆ ที่มีการกำหนดในการควบคุมการเลี้ยงสุนัข ด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ มาตรการที่ออกมาต่างก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น โดยสามารถสรุปมาตรการที่สำคัญได้ดังนี้

(1) มาตรการทางทะเบียน

มาตรการทางทะเบียนสุนัขในประเทศไทยมีเพียงกรุงเทพมหานครได้มีการออกกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่า เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 และ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2550 และเทศบาลหนองปรือที่ได้มีการกำหนดเรื่องมาตรการลงทะเบียนสัตว์เลี้ยงไว้ โดยในกรุงเทพมหานครการลงทะเบียนสุนัขจะมีทั้งแบบฝังไมโครชิป³³ หรือการพกบัตรประจำตัวสุนัข³⁴ ก็ได้

³³ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2550 ข้อ 11

³⁴ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2550 ข้อ 12

(2) มาตรการควบคุมการนำสุนัขออกนอกสถานที่เลี้ยงและการจำกัดพื้นที่

มาตรการในการควบคุมการนำสุนัขออกนอกสถานที่เลี้ยงตามความในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร³⁵ ให้มีความสำคัญกับมาตรการการควบคุมสุนัขไม่ให้ก่ออันตรายต่อบุคคล สุนัขอื่น สัตว์อื่น หรือทรัพย์สิน รวมถึงป้องกันไม่ให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญและการพลัดหลงระหว่างสุนัขกับเจ้าของ หรือผู้ควบคุมสุนัขซึ่งอาจเกิดขึ้นขณะที่นำสุนัขออกนอกสถานที่เลี้ยง

(3) มาตรการสำหรับสุนัขอันตราย

ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้กำหนดให้เจ้าของสุนัขมีหน้าที่ต้องเลี้ยงสุนัขควบคุมพิเศษในสถานที่หรือกรงที่สุนัขนั้นไม่สามารถเข้าถึงบุคคลภายนอกได้และต้องมีป้ายเตือนให้ระมัดระวังที่สังเกตเห็นได้อย่างชัดเจน³⁶ และในกรณีที่น่าสุนัขควบคุมพิเศษออกนอกสถานที่เลี้ยงกฎหมายกำหนดให้ผู้นำสุนัขออกนอกสถานที่เลี้ยงมีหน้าที่ ต้องใส่อุปกรณ์ครอบปากสุนัขและต้องจับสายลากจูงห่างจากตัวสุนัขไม่เกิน 50 เซนติเมตร ตลอดเวลา³⁷ และห้ามมิให้บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี หรือเกินกว่า 65 ปี นำสุนัขควบคุมพิเศษออกนอกสถานที่เลี้ยง เว้นแต่สุนัขนั้นจะอยู่ในกรง ที่ขังหรือเครื่องควบคุมอื่นใดที่มั่นคงแข็งแรงเพียงพอที่จะป้องกันสุนัขไม่ให้เข้าถึงบุคคลภายนอกได้³⁸

สุนัขควบคุมพิเศษเหล่านี้เป็นสุนัขที่มีลักษณะนิสัยดุร้ายกว่าสุนัขทั่วไปและจำเป็นต้องได้รับการดูแล ฝึกฝน และควบคุมเป็นพิเศษกฎหมายจึงได้กำหนดมาตรการในการควบคุมการเลี้ยงและการนำสุนัขควบคุมพิเศษออกนอกสถานที่เลี้ยงเพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์ในการเลี้ยงสุนัขทั่วไป

(4) การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ

เหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดจากสุนัข³⁹ เช่น การก่อกำเนิดเสียงดังติดต่อกันเป็นระยะเวลาานาน กลิ่นเหม็นของสิ่งปฏิกูลสุนัข สิ่งปฏิกูลอันเกิดจากสุนัขในที่หรือทางสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดไม่ให้ก่อเหตุรำคาญดังกล่าวในที่หรือทางสาธารณะหรือในสถานที่เอกชน รวมทั้งให้ระงับเหตุรำคาญนั้น โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญ⁴⁰

(5) มาตรการควบคุมการเลี้ยงและการปล่อยสัตว์

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรการเบื้องต้นเพื่อควบคุมการเลี้ยงและการปล่อยสุนัขในเขตกรุงเทพมหานคร⁴¹ ไว้ 2 ประการ คือ ห้ามมิให้ผู้ใดเลี้ยงสุนัขในที่หรือทางสาธารณะหรือในที่ของบุคคลอื่นโดยปราศจากความยินยอม⁴² และห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยสุนัข ซึ่ง

³⁵ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่า เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 20.

³⁶ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่า เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 16 (1).

³⁷ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่า เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 20.

³⁸ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่า เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 21.

³⁹ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 26 ประกอบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 73 วรรค 2.

⁴⁰ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 26.

⁴¹ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่า เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 7.

⁴² ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่า เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 17.

หมายความถึงการสละการครอบครองสุนัขและการปล่อยสุนัขให้อยู่นอกสถานที่เลี้ยงโดยปราศจากการควบคุม ในที่หรือทางสาธารณะหรือในที่อื่นใดโดยเด็ดขาด⁴³

(6) มาตรการจำกัดจำนวนสุนัข

มาตรการในการจำกัดจำนวนสุนัขตามความในข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้
รูปแบบที่ 1 การจำกัดจำนวนสุนัขโดยทั่วไป เช่น การกำหนดให้การเลี้ยงสุนัขภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงต้องมีจำนวนไม่เกิน 5 ตัว⁴⁴ เป็นต้น

รูปแบบที่ 2 การจำกัดจำนวนสุนัขตามประเภทของที่อยู่อาศัย เช่น การกำหนดให้การเลี้ยงสุนัขในที่อยู่อาศัยแต่ละประเภทต้องมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด⁴⁵

รูปแบบที่ 3 การจำกัดจำนวนสุนัขตามขนาดของพื้นที่ เช่น การกำหนดให้การเลี้ยงสุนัขในสถานที่เอกชนต้องมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด⁴⁶

(7) การคุ้มครองสวัสดิภาพสุนัข

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้กำหนดให้เจ้าของสุนัขมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการเลี้ยงสุนัข⁴⁷ มีสาระสำคัญว่า เจ้าของต้องจัดสถานที่เลี้ยงสุนัขซึ่งหมายความถึงกรง ที่ขัง หรือที่เลี้ยงอื่นใดที่มีตามความเหมาะสมของสุนัข โดยมีขนาดที่ แสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำเพียงพอแก่การดำรงชีวิต ต้องมีการกำจัดสิ่งปฏิกูลที่ถูกสุขลักษณะ ต้องรักษาสถานที่เลี้ยงสุนัขให้สะอาดอยู่เสมอ ต้องจัดให้มีการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคในสุนัข เพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสุนัขมาสู่คน และต้องรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของสุนัข หรือในกรณีถ้าเจ้าของสุนัขไม่สามารถเลี้ยงดูสุนัขได้เป็นการชั่วคราว จะต้องจัดให้มีผู้ดูแลความเป็นอยู่ของสุนัขให้เป็นปกติสุข

ในเรื่องการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ได้มีการบัญญัติในพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 เจตนารมณ์จะให้สัตว์ได้รับการคุ้มครองตามธรรมชาติของ สัตว์อย่างเหมาะสมโดยมิให้ถูกกระทำทารุณกรรมรวมถึงต้องจัดสวัสดิภาพของสัตว์ให้เหมาะสมในมาตรา 22⁴⁸ ถึง มาตรา 23⁴⁹ ซึ่งเป็นการกำหนดให้เจ้าของสัตว์ต้องดำเนินการจัดการสวัสดิภาพสัตว์ของตนเองให้เหมาะสม และห้ามมิให้เจ้าของปล่อยสัตว์หรือกระทำการใดให้สัตว์พ้นจากการดูแลของตน

⁴³ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่า เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 5 และ ข้อ 8.

⁴⁴ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงสัตว์และการปล่อยสัตว์ พ.ศ.2550 ข้อ 7.

⁴⁵ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลพลูตาหลวง เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ.2552 ข้อ 6.

⁴⁶ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองปาน เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือการปล่อยสัตว์ พ.ศ. 2550 ข้อ 9 (3)

⁴⁷ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่า เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 ข้อ 5 และ ข้อ 16

⁴⁸ มาตรา 22 เจ้าของสัตว์ต้องดำเนินการจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้แก่สัตว์ของตน ให้เหมาะสมตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด การออกประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงประเภท ชนิด ลักษณะสภาพ และอายุ ของสัตว์

⁴⁹ มาตรา 23 ห้ามมิให้เจ้าของสัตว์ปล่อย ละทิ้ง หรือกระทำการใด ๆ ให้สัตว์พ้น จากการดูแลของตนโดยไม่มีเหตุอันสมควรการกระทำตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองให้แก่ ผู้ซึ่งประสงค์จะนำสัตว์ไปดูแลแทน

(8) การป้องกันโรคติดต่อระหว่างสุนัขและคน

ในการป้องกันโรคระบาดสัตว์ที่อาจเกิดขึ้นกับสัตว์ เช่น กาฬโรคเป็ด โรคไข้หวัดนก โรคแชลโมเนลลา โรคทริคิเนลลา โรคนิวคาสเซิล โรคบรูเซลลา โรคปากและเท้าเปื่อย โรคพิษสุนัขบ้า โรครินเดอร์เปสต์ โรคเลปโตสไปรา โรคโลหิตจางติดเชื้อม้า โรควัวบ้า โรคสมองอักเสบนิปาห์ โรคอหิวาต์สุกร โรคแอนแทรกซ์ โรคเฮโมรายิกเซปติซีเมีย วัณโรค โรคอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศ⁵⁰ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้เจ้าของสัตว์ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ครอบครองสัตว์มีหน้าที่ในการป้องกันโรคระบาดสัตว์ในกรณีที่มีสัตว์ป่วยหรือตายโดยรู้ว่าเป็นโรคระบาด หรือมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยไม่ทราบสาเหตุ หรือในหมู่บ้านเดียวกันหรือในบริเวณใกล้เคียงกันมีสัตว์ป่วยหรือตายโดยมีอาการคล้ายคลึงกันในระยะเวลาห่างกันไม่เกิน 7 วัน โดยเจ้าของสุนัขมีหน้าที่ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 24 ชั่วโมง เมื่อมีเหตุเกิดขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด⁵¹

จากมาตรการตามกฎหมายหลายฉบับที่มีอยู่ในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ที่เป็นสัตว์เลี้ยงอย่างสุนัข หรือแมว พบว่าเป็นมาตรการที่ให้ความสำคัญกับการป้องกันโรคจากสัตว์มาสู่คน การรักษาสวัสดิภาพและการอนามัย ในส่วนของมาตรการที่เกี่ยวกับการควบคุมหรือจำกัดการเลี้ยงสัตว์และการจัดการกับสัตว์จรจัดกลับไม่มีมาตรการที่ชัดเจน

5 ปัญหาของมาตรการในการจัดการกับสัตว์จรจัดในประเทศไทยและแนวทางการนำมาตรการทางคลังมาปรับใช้

การแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นสุนัขจรจัด หรือแมวจรจัด รัฐบาลได้พยายามดำเนินการควบคุมและแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัด โดยมีการดำเนินการมาโดยตลอดโดยจัดให้มีการทำหมัน การฉีดวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้าแก่สัตว์จรจัดอย่างสุนัขและแมวจรจัด และสำหรับสุนัขและแมวที่ประชาชนเลี้ยงนำมาลงทะเบียนเพื่อได้รับการทำหมัน หรือฉีดวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้าโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ทั้งยังมีการจัดให้มีสถานพักพิงสัตว์จรจัด⁵² โดยกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสัตว์เลี้ยงยังคงไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดให้ดีขึ้นได้อย่างในการควบคุมการเลี้ยงสุนัข ทั้งยังมีปัญหาในเรื่องของหน่วยงานในการจัดการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดที่มีอยู่หลายหน่วยงานแต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดอย่างสุนัขและแมวจรจัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

5.1 ปัญหาในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมสัตว์เลี้ยงในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดการสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พบว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎหมายการควบคุมสัตว์เลี้ยง โดยได้ทำการศึกษาในเขต

⁵⁰ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 4.

⁵¹ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 11.

⁵² 'กระทู้ถามที่ 209 ร. เรื่องปัญหาสุนัข แมว ลิงจรจัด ขาดหน่วยงานรับผิดชอบ' <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/180/T_0016.PDF> สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2564.

กรุงเทพมหานครเป็นหลัก เนื่องจากในเขตกรุงเทพมหานครได้มีการออกกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่า เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 และระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2550 และได้มีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในค่าธรรมเนียมตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องค่าบริการ พ.ศ. 2543 ที่เป็นการกำหนดชัดเจนในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับสัตว์เลี้ยง

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมเรื่อง การบริการเกี่ยวกับสุนัขและสัตว์เลี้ยงอื่นๆ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ค่าบริการ พ.ศ. 2543 และค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในลักษณะที่เป็นค่าตอบแทนประโยชน์ที่ได้รับจากการให้บริการ หรือการใช้ประโยชน์ที่รัฐจัดให้ เช่น การบริการเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้า ค่าบริการฉีดวัคซีน โดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการบริการดังกล่าวไม่ใช่เป็นการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในลักษณะที่เป็น การอนุมัติ อนุญาต การจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียน และการต่ออายุการอนุมัติ หรือการขึ้นทะเบียน โดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในลักษณะที่เป็นขึ้นทะเบียน และการต่อทะเบียน ทำให้สามารถทราบปริมาณและควบคุมหรือจำกัดสิ่งที่ขอขึ้นทะเบียน หรือต่ออายุการขึ้นทะเบียนได้ โดยกรุงเทพมหานครซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ในการจัดการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชนเหมาะสมกับการดำรงชีวิที่มีสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพที่ดี ไม่เป็นพิษเป็นภัย โดยรวมถึงการป้องกันโรคติดต่อที่เกิดจากสัตว์รวมทั้งป้องกันเหตุรำคาญด้วย และพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า ที่มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกัน ควบคุม และไม่ให้มีการแพร่ระบาดของโรคไปยังพื้นที่อื่น โดยจะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมการเลี้ยงสัตว์มิได้มีเจตนารมณ์สำหรับควบคุมการเลี้ยงสัตว์เพื่อแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัด โดยมาตรการต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกมาจึงเน้นไปที่การสาธารณสุข และการควบคุมโรคระบาดจากสัตว์มาสู่คนมากกว่าการควบคุมการเลี้ยงสัตว์และการจัดการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัด จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีมาตรการเพื่อควบคุมการเลี้ยงสัตว์ของประชาชนในพื้นที่ และไม่มีความมาตรการสำหรับจัดการและควบคุมสัตว์จรจัดในพื้นที่ของตน

ในประเทศนิวซีแลนด์ได้มีการนำมาตรการทางค่าธรรมเนียมเป็นลักษณะการอนุมัติ การขึ้นทะเบียน และการต่ออายุการอนุมัติหรือขึ้นทะเบียนมาใช้ในการควบคุมการเลี้ยงสุนัขตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ Dog Control Act 1996 เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดในประเทศนิวซีแลนด์ไม่ให้มีสุนัขจรจัดเพิ่มขึ้น โดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในลักษณะที่เป็นการขึ้นทะเบียน เป็นเครื่องมือในการจำกัดปริมาณการเลี้ยงสุนัขและป้องกันการนำสุนัขมาทอดทิ้ง โดยพระราชบัญญัติ Dog Control Act 1996 ได้มีการกำหนดตัวผู้มีหน้าที่เสียค่าธรรมเนียม อัตราค่าธรรมเนียม บทกำหนดโทษสำหรับผู้ที่เป็นเจ้าของสุนัขไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีการกำหนดให้เจ้าของสุนัขต้องนำสุนัขของตนมาลงทะเบียนสุนัขกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชำระค่าธรรมเนียมการเลี้ยงสุนัขแต่ละตัวโดยกำหนดให้ชำระค่าธรรมเนียมเป็นรายปี ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะถูกดำเนินการทางกฎหมายโดยมีโทษปรับและกักขัง หรือไม่อนุญาตให้เป็นเจ้าของสุนัข ตามกรณีตามที่กฎหมายกำหนด โดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่จัดเก็บและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในเขตท้องที่ของตน

มาตรการที่สำคัญในพระราชบัญญัติ Dog Control Act 1996 ที่ใช้ร่วมกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมคือ มาตรการขึ้นทะเบียนสุนัข และการจัดการฝังไมโครชิปเพื่อเป็นเครื่องหมายระบุตัวสุนัข โดยสำหรับสุนัขที่มีเจ้าของ กฎหมายกำหนดเจ้าของมีหน้าที่ต้องมีการติดแผ่นบันทึกข้อมูลการจดทะเบียนที่ปลอกคอสุนัขนั้นด้วย ถ้าไม่มีการติด แผ่นข้อมูลดังกล่าวสุนัขตัวนั้นจะถูกเจ้าหน้าที่พิทักษ์สุนัขนำตัวสุนัขไปกักขังได้ ซึ่งมาตรการทางทะเบียนนี้ในประเทศไทยมีเพียงกรุงเทพมหานครได้มีการออกกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่า เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อย สุนัข พ.ศ. 2548 และ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2550 และเทศบาล หนองปรือที่ได้มีการกำหนดเรื่องมาตรการลงทะเบียนสัตว์เลี้ยงไว้ จะเห็นได้ว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำ มาตรการทางทะเบียนมาใช้บังคับใช้เพื่อควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่ได้มีกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ ให้มีการลงทะเบียนในสัตว์เลี้ยง จึงมีผลให้ไม่มีการ บังคับใช้มาตรการทางทะเบียนสำหรับสัตว์เลี้ยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอีกหลายพื้นที่ ถึงแม้ว่าใน กรุงเทพมหานครจะมาตรการทางทะเบียนสำหรับสุนัขในกรุงเทพมหานครพบว่าประชาชนยังไม่นำสุนัขมาขึ้นทะเบียน อีกเป็นจำนวนมากโดยจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ⁵³ พบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ถึงปี พ.ศ. 2561 มีสุนัข ที่อยู่ในการครอบครองของประชาชนประมาณ 600,000 ตัว แต่ที่ผ่านมามีการนำมาขึ้นทะเบียนแค่ประมาณ 220,000 ตัวเท่านั้น โดยช่วงแรกที่มีการบังคับใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 โดยหลังจากนั้นประชาชนก็นำสุนัขมาลงทะเบียนน้อยลง แม้ว่าการลงทะเบียนและฝังไมโครชิปทาง กรุงเทพมหานครจะให้บริการฟรี ไม่มีการเก็บค่าใช้จ่าย อันเนื่องมาจากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่า เรื่อง การ ควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548 และ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2550 ไม่มีการกำหนดบทลงโทษเจ้าของสุนัขที่ไม่ทำการลงทะเบียนสุนัข จึงทำให้เจ้าของสุนัขเห็นว่าไม่ จำเป็นต้องนำสุนัขของตนมาลงทะเบียน

เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสัตว์เลี้ยงอยู่จำนวนหลายฉบับจึงเป็นเหตุให้มีหน่วยงาน จำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเลี้ยงสัตว์อันได้แก่ กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมควบคุม โรค กระทรวงสาธารณสุข และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้ว่าหน่วยงานดังกล่าวนี้ผู้น้อยคนละสังกัด จึงส่งผลให้ เกิดความขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงานของรัฐว่าหน่วยงานใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัด และการดำเนินการขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยงเพื่อควบคุมการเลี้ยงสัตว์ของประชาชนทำให้การแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดและ มาตรการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ในประชาชนไม่มีหน่วยงานหลักในการจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งแตกต่างกับการ ควบคุมสุนัขในต่างประเทศ อย่างเช่นในประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศสวีเดนและแลนด์ ที่มี กฎหมายสำหรับการควบคุมการเลี้ยงสุนัขไว้เป็นการเฉพาะแยกต่างหากออกจากสัตว์ประเภทอื่น โดยประเทศเหล่านี้ จะเลือกนำมาตรการทางการคลังมาปรับใช้โดยไม่ว่าจะเป็นทางค่าธรรมเนียมหรือมาตรการทางภาษีมาใช้เสริมกับ มาตรการอื่นๆ อย่างเช่นมาตรการทางทะเบียนเข้ามาช่วยควบคุมหรือจำกัดการเลี้ยงสุนัขของประชาชนเพื่อเป็นการ แก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดไม่ให้มีการทอดทิ้งสุนัขและควบคุมจำนวนสุนัขจรจัดไม่ให้เพิ่มจำนวนมากขึ้น โดยกฎหมาย กำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการบริหารจัดการควบคุมการเลี้ยงสุนัข การ

⁵³ ‘รู้กันยัง? กทม.มีระเบียบขึ้นทะเบียนสุนัข 16 ปีมีคนมาทำแค่ 1 ใน 3 จากยอด 6 แสน’ <<https://www.isranews.org/content-page/item/70354-isranews-70354.html>> สืบค้นเมื่อ 22 พฤษภาคม 2565.

ดำเนินการให้ขึ้นทะเบียนสุนัข การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม หรืออัตราภาษี และการดำเนินการจัดการสุนัขจรจัดที่อยู่ในพื้นที่ของตนเพื่อไม่ให้สุนัขจรจัดก่อความเดือดร้อนรำคาญและเพื่อเป็นการควบคุมจำนวนสุนัขจรจัดในพื้นที่ของตนไม่ให้เพิ่มมากขึ้น

5.2 แนวทางการนำมาตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมมาใช้

เพื่อเป็นการควบคุมและแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เห็นว่าควรเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติสำหรับการควบคุมการเลี้ยงสัตว์อย่างสุนัขและแมวเพื่อเป็นการควบคุมการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงของประชาชน และเพื่อป้องกันการทอดทิ้งสัตว์เลี้ยง เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้เจตนารมณ์สำหรับการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ อย่างสุนัข หรือแมว ของประชาชนและไม่มีเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข สำหรับการดำเนินการเพื่อจัดการกับปัญหาสัตว์จรจัด โดยกำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการ ควบคุม การเลี้ยงสัตว์และจัดการสัตว์จรจัดที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตนมีการกำหนดมาตรการควบคุมการเลี้ยงสัตว์โดยให้นำสัตว์เลี้ยงมาลงทะเบียนสัตว์เลี้ยงและดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเป็นรายปีสำหรับการเลี้ยงสัตว์ มาปรับใช้ร่วมกับมาตรการอื่นๆ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ และดำเนินการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัด โดยค่าธรรมเนียมที่เก็บเป็นรายปีก็ให้เป็นเงินรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ให้เป็นการจัดเก็บในรูปแบบของค่าธรรมเนียมเนื่องจากการจัดเก็บภาษีต้องตราขึ้นเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ในขณะที่การจัดเก็บค่าธรรมเนียมสามารถทำได้โดยการตรากฎหมายจัดเก็บในระดับพระราชบัญญัติโดยตรง หรือตรากฎหมายให้อำนาจจัดเก็บในระดับพระราชบัญญัติและกำหนดให้โครงสร้างที่สำคัญเป็นไปตามกฎหมายลำดับรองที่สัมพันธ์กับองค์กรที่จัดเก็บโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ และดำเนินการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดในพื้นที่ของตน เหตุที่เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าหลักในการจัดการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบดูแลให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ของตนเองได้ ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ให้เป็นเงินรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการแก้ไขปัญหาโดยไม่ต้องรอจัดสรรเงินจากทางรัฐบาลในการจัดการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัด และเป็นการขจัดปัญหาความแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐในการจัดการปัญหาสัตว์จรจัดอีกด้วย

5.3 ปัญหาในการขาดมาตรการทางภาษี

มาตรการควบคุมสัตว์เลี้ยงในประเทศไทยจากการศึกษาพบว่าประเทศไทยไม่มีการนำมาตราการทางภาษีมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการเลี้ยงสัตว์และแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัด ตัวอย่างเช่นในกรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ที่ได้มีการนำมาตราการทางภาษีมาใช้ควบคู่กับมาตรการอื่นๆ ในการแก้ไขปัญหามานุษยจรจัด โดยการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติเทศบาล (Gemeentewet) โดยได้ให้อำนาจแก่ส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้ง แก้ไขหรือยกเลิกภาษีท้องถิ่นได้ โดยการตรากฎหมายลำดับรอง จึงได้มีการตราระเบียบเกี่ยวกับการจัดเก็บและการฟื้นตัวของภาษีสุนัขปี 2008 (verordening hondenbelasting 2008) เช่นเดียวกับประเทศสวีเดนซึ่งได้มีการนำมาตราการทางภาษีมาใช้บังคับจัดเก็บภาษีสุนัข โดยลักษณะการจัดเก็บภาษีของทั้งสองประเทศมีลักษณะการกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีสุนัขในอัตราก้าวหน้า ต่อจำนวนสุนัข สำหรับผู้ที่เลี้ยงสุนัข โดยให้มีการกำหนดจ่ายเป็นปีภาษี ส่งผลให้ผู้รับเลี้ยงสุนัขจะต้องเสียภาษีเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนตัวสุนัขที่เลี้ยงและ มีการใช้มาตรการขึ้นทะเบียนสุนัขเพื่อเป็นการควบคุมจำนวนสุนัขและป้องกันการนำสุนัขมาทอดทิ้งเมื่อไม่สามารถเลี้ยงต่อไปได้ โดยวิธีการคิดภาษีแบบอัตราก้าวหน้าจะส่งผลให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่จะไม่รับเลี้ยงสุนัขในปริมาณจำนวนมาก เหตุเพราะถ้ามีสุนัขที่ขึ้นทะเบียน

อยู่ในความครอบครองจำนวนมากก็จะเจ้าของสุนัขจะเสียภาษีจำนวนมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้เป็นการควบคุมปริมาณการเลี้ยงสุนัขของประชาชนไปโดยปริยาย แต่ยังมีกรรณกเว้นให้กับสุนัขบางกรณีเช่น กรณีสุนัขนำทางของคนตาบอด สุนัขบริการของผู้พิการ สุนัขที่อยู่ในศูนย์พักพิง เป็นต้น การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรเลี้ยงสัตว์มีการนำมาตราการทางภาษีใช้จะเห็นได้ชัดเจนในประเทศสวีเดนและแลนด์ที่ไม่มีการจัดเก็บภาษีและขึ้นทะเบียนแมว ซึ่งประชาชนในประเทศสวีเดนและแลนด์จะมีการเลี้ยงแมวมากกว่าการเลี้ยงสุนัข⁵⁴

ดังนั้นจากการศึกษาแล้วจึงเห็นได้ว่าการนำมาตราการทางภาษีมาใช้เพื่อควบคุมการเลี้ยงสัตว์อย่างในสุนัขสามารถช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรเลี้ยงสัตว์ของประชาชนได้ ซึ่งเมื่อนำมาตราการทางทะเบียนมาใช้ควบคู่ไปมาตราการทางภาษีแล้ว ส่งผลให้การทอดทิ้งสุนัขได้น้อยลงเนื่องจากสามารถติดตามหาเจ้าของสุนัขได้จากทางทะเบียนที่ขึ้นไว้กับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นเหตุผลหลักในการนำมาตราการทางทะเบียนมาใช้สำหรับสัตว์เลี้ยงแต่ในทางกลับกันถ้ามีการนำมาตราการทางภาษีมาใช้โดยดำเนินการจัดเก็บภาษีโดยไม่ได้มีการลงทะเบียนสัตว์เลี้ยงอย่างสุนัข หรือแมวก่อน เพื่อสามารถระบุได้ว่าเป็นสัตว์ที่มีเจ้าของมาก่อนแล้ว หรือเป็นสัตว์จรจัด เมื่อมีกำหนดให้จัดเก็บภาษีสัตว์เลี้ยงอาจส่งผลให้ประชาชนที่มีการเลี้ยงสุนัขหรือแมวอยู่เป็นจำนวนมากอาจมีการทอดทิ้งสัตว์เลี้ยงเพื่อที่จะไม่ต้องการแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการเสียภาษีสัตว์เลี้ยงเพิ่ม

จากการศึกษาจากกฎหมายที่ควบคุมการเลี้ยงสัตว์เพื่อแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดในประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศสวีเดนและแลนด์ พบว่ามีการนำมาตราการทางกรคลังอย่างมาตราการทางค่าธรรมเนียม และมาตราการทางภาษีมาใช้เพื่อจำกัดการเลี้ยงสุนัขเท่านั้น ยังไม่พบว่ามีมาตราการทางกรคลังไปใช้บังคับสัตว์เลี้ยงอื่นอย่างเช่นกับแมวที่เป็นสัตว์เลี้ยงที่เป็นหนึ่งในสัตว์จรจัดที่เป็นปัญหาเช่นกัน

5.4 แนวทางในการนำมาตราการทางภาษีมาใช้ในประเทศไทย

ในต่างประเทศที่ได้มีการนำมาตราการทางภาษีมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดเป็นการนำมาตราการทางภาษีมาปรับใช้โดยลักษณะที่เป็นการจัดเก็บภาษีกับเจ้าของสุนัขเพื่อเป็นการจำกัดจำนวนการเลี้ยงสุนัขเพียงแต่ผู้ที่เลี้ยงสุนัขที่มีสายพันธุ์อันตรายจะมีมาตราการพิเศษสำหรับเจ้าของที่รับเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์อันตราย เพราะการควบคุมสุนัขสายพันธุ์อันตรายต้องมีความระมัดระวังสูงกว่าสุนัขสายพันธุ์อื่นๆ แต่มาตราการสำหรับสัตว์เลี้ยงอื่นๆ อย่างเช่น แมวที่เป็นหนึ่งในสัตว์ที่มีปัญหาสัตว์จรจัดยังคงไม่มีการนำมาตราการทางภาษีมาบังคับเหมือนการเลี้ยงสุนัข ซึ่งมาตราการทางภาษีนั้นไม่ได้มีเพียงรูปแบบการจัดเก็บภาษี ยังมีมาตราการทางภาษีที่สามารถนำมาใช้ในรูปแบบที่ตรงกันข้ามกับการรูปแบบจัดเก็บภาษีมานำมาใช้ในรูปแบบเป็นมาตราการจูงใจทางภาษี (Tax Incentive) ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายทางกรคลังด้านรายจ่ายแทน (Tax Expenditure) ซึ่งการใชมาตราการจูงใจทางภาษีจะส่งผลให้รายได้ของรัฐบาลลดลงเพื่อแลกกับการบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐ โดยที่รัฐจะจ่ายเงินช่วยเหลือเป็นเงินสด ก็ให้รัฐลดภาระภาษีให้แก่บุคคลหรือกิจกรรมดังกล่าวแทน เนื่องจากสภาพปัญหาการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ และสัตว์จรจัดในสังคมไทยที่ยังไม่มีมาตราการควบคุมทางทะเบียนสำหรับสัตว์เลี้ยง และหน่วยงานในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัด ผู้เขียนเห็นว่าควรเลือกมาตราการทางภาษีในรูปแบบการใชมาตราการจูงใจทางภาษีมาใช้สำหรับการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดที่มีอยู่ในประเทศไทยแทนกรการจัดเก็บภาษีสัตว์เลี้ยง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดอย่างสุนัขและแมวจรจัด

⁵⁴ ‘สำรวจภาษีหมา-แมวในต่างประเทศ ต้องจ่ายเงินเท่าไรก่อนจะมีสัตว์เลี้ยงคลายเหงา’ <<https://thestandard.co/dog-cat-tax-in-foreign-countries/>>สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2564.

โดยรัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายได้โดยการนำหลักการหักค่าลดหย่อนภาษีมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดได้อีกวิธีการหนึ่ง โดยให้ผู้ที่รับเลี้ยงสัตว์จรจัดอย่างสุนัขและแมวจรจัดมีสิทธิได้รับการหักลดหย่อนในการรับเลี้ยงสัตว์จรจัด หรือเมื่อมีการบริจาคเงินให้กับหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรที่เป็นสถานที่พักพิงให้กับสัตว์จรจัดที่ได้มีการขึ้นทะเบียนกับรัฐ โดยให้สามารถนำจำนวนเงินที่ได้บริจาคให้แก่สถานที่เหล่านั้นมาหักเป็นค่าลดหย่อน หรือค่าใช้จ่ายได้ ดังเช่นกรณีที่เกี่ยวข้องกับบริจาคให้กับโรงเรียน โรงพยาบาล เพื่อให้ประชาชนรู้สึกว่าได้รับการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายจากการที่นำสัตว์จรจัดมาเลี้ยงหรือการบริจาคเพื่อช่วยเหลือสัตว์จรจัดที่เป็นการบริจาคเพื่อช่วยรัฐในการลดค่าใช้จ่ายในการดูแลสัตว์จรจัด หรือในกรณีที่ผู้ที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่ต้องเสียภาษีก็ให้สามารถนำมาเครดิตภาษีคืนจากรัฐได้ เพื่อเป็นการลดภาระให้แก่ผู้ที่มีรายได้น้อย

บทสรุป

ปัญหาสัตว์จรจัดอย่างสุนัขและแมวจรจัดเป็นปัญหาที่มีอยู่ในประเทศไทยมาอย่างยาวนานมาตรการในการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดของประเทศไทยที่รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดมาโดยตลอด แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัด โดยจากการศึกษาแล้วพบว่ามาตรการในการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ในประเทศไทยไม่มีการนำมาตรการทางภาษี หรือมาตรการทางค่าธรรมเนียมที่เป็นลักษณะของการขึ้นทะเบียนมาใช้ในการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัด โดยจากการสำรวจมาตรการในการแก้ไขปัญหาสัตว์จรจัดในต่างประเทศพบว่า มีมาตรการควบคุมการเลี้ยงสุนัข โดยนำมาตรการทางการทางภาษี หรือค่าธรรมเนียมมาใช้ร่วมกับมาตรการทางทะเบียนและมาตรการอื่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีการเลี้ยงสุนัขลดลงและมีการทอดทิ้งสุนัขลดลงเป็นผลให้สุนัขจรจัดมีปริมาณลดลง ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรมีให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและมีให้มีการลงทะเบียนสัตว์เพื่อเป็นการควบคุมการเลี้ยงสัตว์และเป็นการป้องกันการทอดทิ้งสัตว์เลี้ยงอย่างสุนัขและแมว และให้มีการนำมาตรการจูงใจทางภาษีมาใช้แทนการจัดเก็บโดยเป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้รับเลี้ยงสัตว์จรจัด

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย* (พิมพ์ครั้งที่ 9, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552).

ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, *ทฤษฎีภาษีเงินได้และภาษีเงินได้ของไทย* (กรุงเทพฯ: พิมพ์ 2521).

จิรศักดิ์ รอดจันทร์, *ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการละบทวิเคราะห์* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2556).

สมคิด เลิศไพฑูรย์, *คำอธิบายกฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 3, นิติธรรม 2541).

วิทยานิพนธ์

ภาษาไทย

ธนภพ ศรีสถาพร, 'มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัด ในเขตกรุงเทพมหานคร' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552).

นุชนารถ เจริญสุข, 'มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเลี้ยงสุนัข' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555).

ศรัณยู ภักดิ์วงษ์, 'องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัด กรณีศึกษาจังหวัดปทุมธานี' (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต(การเมืองการปกครอง) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560).

สุทธาวรรณ บุญวงศ์, 'มาตรการทางรายได้สาธารณะในการจัดการปัญหาสุนัขจรจัดในประเทศไทย' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561).

บล็อกและเว็บไซต์

ภาษาไทย

'ภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลและมาตรการภาษีเกลือและโซเดียม'(มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ) <<https://thainhf.org/work/ภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล>> สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2565.

'รู้กันยัง? กทม.มีระเบียบขึ้นทะเบียนสุนัข 16 ปีมีคนมาทำแค่ 1 ใน 3 จากยอด 6 แสน' (สำนักข่าวอิสรา, 17 ตุลาคม 2561) < <https://www.isranews.org/content-page/item/70354-isranews-70354.html>> สืบค้นเมื่อ 22 พฤษภาคม 2565.

'สำรวจภาษีหมา-แมวในต่างประเทศ ต้องจ่ายเงินเท่าไรก่อนจะมีสัตว์เลี้ยงคลายเหงา' <<https://thestandard.co/dog-cat-tax-in-foreign-countries/>> (THE STANDARD, 21 กุมภาพันธ์ 2561) สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2564.

- คณะกรรมการการติดตามกลไกและพิจารณาการปกป้องคุ้มครองสัตว์ สภานิติบัญญัติ, ‘การขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยง (สุนัขและแมว)’ (เอกสารวิชาการ ฉบับที่ 4, 2560) <<https://kpi-lib.com/library/en/books/kpibook-26576/>> สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2564.
- โครงการด้านการอนุรักษ์พลังงาน, ‘โครงการขอรับสิทธิประโยชน์ยกเว้นภาษีเงินได้จากกรมสรรพากร’ <<http://e-lib.dede.go.th/mm-data/Bib15162โครงการขอรับสิทธิประโยชน์ยกเว้นภาษีเงินได้จากสรรพากร.pdf>> สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2565.
- ทีมข่าวTCUJ, ‘พบตัวเลข ‘สุนัข-แมว ไม่มีเจ้าของ’ อปท.สำรวจต่ำกว่ากรมปศุสัตว์เป็นอย่างมาก’ (TCUJทำความจริงให้ปรากฏ, 23 กุมภาพันธ์ 2563) <<https://www.tcijthai.com/news/2020/2/scoop/9923>> สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2564.
- พิชชานาถ ค่ายวง และคณะ, ‘หลักการกำหนดค่าธรรมเนียมในกฎหมาย ตอนที่ 1 ประเภทและฐานอำนาจตามกฎหมายในการเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎหมายไทย’ <<http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13763>> สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2564.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ‘การศึกษากฎหมายและมาตรการจูงใจทางภาษีเพื่อส่งเสริมธุรกิจสีเขียว’ <<https://www.fpo.go.th/eresearch/getattachment/6cc727e5-5466-4595-8043-0c5679eaa6a7/7670.aspx>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2564.

ภาษาต่างประเทศ

- All I need to know about pets in Switzerland <https://www-ca--nextbank-ch.translate.oog/en/en/expat-switzerland/living/all-you-need-to-know-about-pets-in-switzerland.html?_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=op> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2565.
- Community Law, ‘Dogs: Care and control of your dog’ <<https://www.legislation.govt.nz/act/public/1996/0013/latest/DLM374410.html>> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2565.
- Keeping pets in Switzerland <https://www-expatica-com.translate.google/ch/living/family/pets-in-switzerland-106961/?_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=wapp.> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2565.