

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า



นาย อุกิศ สุภาพ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาสัตวศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2534

ISBN 974-579-125-3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

017251

11727C741

LEGAL MEASURES FOR THE PREVENTION AND CONTROL OF RABIES

Mr.Utid Suparp

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University


1991

ISBN 974-579-125-3

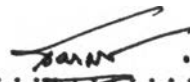


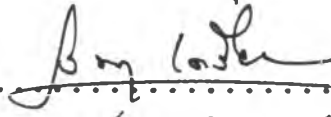
หัวข้อวิทยานิพนธ์                    มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า  
โดย    นายอุทิศ สุภาพ  
ภาควิชา                                      นิติศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษา                    ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม  
รองศาสตราจารย์ น.สพ. สว่างค์ ศาสตร์วาทา

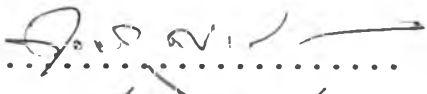
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

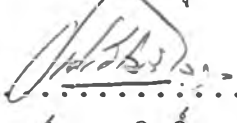
.....  ..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วิชราภิช)

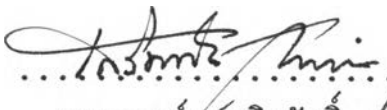
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....  ..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุวานิต เกิดสมเกียรติ)

.....  ..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม)

.....  ..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม  
(รองศาสตราจารย์ น.สพ.สว่างค์ ศาสตร์วาทา)

.....  ..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล)

.....  ..... กรรมการ  
(อาจารย์ เสริมศักดิ์ เทพาคำ)

.....  ..... กรรมการ  
(อาจารย์ อดุม โตสงวน)



อุทิศ สุภาพ : มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า  
(LEGAL MEASURES FOR THE PREVENTION AND CONTROL OF RABIES)  
อ.ที่ปรึกษา : ศ.ดร.วิษณุ เครืองาม, รศ.น.สพ.สุวงศ์ ศาสตร์วาทา  
329 หน้า. ISBN 974-579-125-3.

โรคพิษสุนัขบ้าเป็นปัญหาสำคัญต่อประเทศไทย ทำให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินเป็นอันมาก มาตรการในการป้องกันและควบคุมจะต้องประกอบไปด้วยมาตรการที่สำคัญ เช่น มาตรการทางสาธารณสุข มาตรการทางกฎหมาย เป็นต้น สำหรับมาตรการทางกฎหมายนั้นเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่จะส่งผลให้การป้องกันและควบคุมโรคนี้สัมฤทธิ์ผลลงได้ ซึ่งจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงนโยบายของรัฐ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในด้านเนื้อหา และการบังคับใช้ รวมทั้งแนวทางการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมสอดคล้องกับหลักวิชาการ การปฏิบัติงาน และใช้ทฤษฎีทางกฎหมายมาสนับสนุนด้วย ได้แก่ 1) ทฤษฎีอำนาจรัฐ 2) ทฤษฎีบริการสาธารณะ 3) ทฤษฎีการลงโทษ และ 4) ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าได้ วิชิตำเนินการวิจัยใช้การวิจัยเอกสารเป็นหลัก และการวิจัยภาคสนาม ได้แก่ แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์มาสนับสนุนการวิจัยเอกสาร ผลการวิจัยพบว่า

1. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ยังมีเนื้อหาบกพร่องไม่เหมาะสมสอดคล้องกับหลักวิชาการและแนวทางปฏิบัติ เช่น มีเนื้อหาแคบ ครอบคลุมเฉพาะสุนัขเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงสัตว์นำโรคอื่นด้วย การกำหนดหน้าที่ของเจ้าของในการฉีดวัคซีนป้องกันยังไม่ชัดเจนเพราะไม่กำหนดอายุของสัตว์ที่จะต้องนำมาฉีดวัคซีนไว้ อำนาจเจ้าพนักงานไม่เพียงพอ ขาดมาตรการควบคุมภายหลังการรับเชื้อ บทกำหนดโทษน้อยเกินไป จึงสมควรปรับปรุงในด้านเนื้อหาให้ทันสมัยเหมาะสมและรัดกุม เกิดประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

2. การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพเนื่องจากตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 กำหนดให้มีหน่วยงานหลายหน่วยงานมาใช้กฎหมายร่วมกัน และยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกระจัดกระจายอยู่หลายฉบับซึ่งมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกัน จึงส่งผลให้หน่วยงานขาดการประสานงานกัน ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน ต่างคนต่างทำ ไม่เป็นแนวเดียวกันและกระทำไม่ต่อเนื่อง ทำให้ไม่สามารถที่จะป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าให้สงบลงได้ จึงสมควรที่จะยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้น แล้วนำมารวมไว้ฉบับเดียวกันและจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่เป็นสื่อกลางการประสานงานระหว่างหน่วยงานในรูปแบบคณะกรรมการไว้ในกฎหมายโดยประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมบริหารกฎหมาย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายและการประสานงานระหว่างหน่วยงานดีขึ้น

ภาควิชา ..... นิติศาสตร์  
สาขาวิชา ..... นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2533

ลายมือชื่อนิติ .....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

UTID SUPARP: LEGAL MEASURES FOR THE PREVENTION AND CONTROL OF RABIES. THESIS ADVISOR : PROF.WISSANU KREA-NGAM, J.S.D., ASSO.PROF.SUVONG SASTRAVAHA, M.P.H. 329 PP. ISBN 974-579-125-3.

Rabies is a major problem of Thailand causing a substantial loss of lives and property. The legal and public health measures should be used together for the prevention and control of Rabies. It is confident that the appropriate legal measures is in particular to make the Rabies prevention and control successful. The objective of this research is to study the government policies, the contents and the enforcement of legal measures related to Rabies control together with its possible ways of revision so as to make it be more in line with modern technique and current actual practices. The main conclusions of this study were as follows:

1. The revision of The Rabies Prevention Act 1955 is needed due to the inappropriate contents, namely the limited animal enforcement which covers only dogs but other carriers such as cats and livestocks are neglected, the unclear definition of dog owners' duties because of the lack of dog's age definition for obtaining Rabies vaccination, the insufficient power of officers in charge, the lack of infected animal control measures and the insufficiently slight punishment.

2. The enforcement of the above mentioned act is regarded ineffective since officers in charge defined to work under are from many agencies without the establishment of the central coordinating unit and the many other Rabies laws that contain conflicted contents have substantially caused problems of unintegration, unpursuance and duplication of law implementation. The Rabies Prevention Act 1955 and other conflicted Rabies laws must all be abolished and combined into a new integrated Rabies law with the establishment of central coordinating or executive unit. In order to obtain effective and unity of enforcement, the executive board should consist of representative from various related agencies concerned.

ภาควิชา .....นิติศาสตร์.....  
สาขาวิชา .....นิติศาสตร์.....  
ปีการศึกษา ..... 2533 .....

ลายมือชื่อนิสิต .....  .....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  .....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เสร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความช่วยเหลือและสนับสนุนจากผู้ทรงคุณวุฒิคือ ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ที่กรุณาเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำและช่วยเหลือมาโดยตลอด และรองศาสตราจารย์ น.สพ. สว่างศ์ ศาสตร์วาทา ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ได้กรุณาให้คำแนะนำ ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความเมตตา กรุณา และขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ขอกราบขอบพระคุณ ผศ. สุวานิต เกิดสมเกียรติ ประธานกรรมการสอบ รวมทั้งกรรมการสอบผู้ทรงคุณวุฒิดังมีรายชื่อต่อไปนี้ คือ รศ. ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล อาจารย์เสริมศักดิ์ เทพาคำและอาจารย์อดม โตสงวน ที่ได้กรุณาสละเวลาช่วยเหลือ ตรวจสอบและระดมความคิดในการให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะและแนวทางปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง จนทำให้วิทยานิพนธ์นี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณ น.สพ. ประวิทย์ ชุ่มเกษียร กองระบาศึกษา ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์และความเมตตากรุณา ในการช่วยเหลือทุก ๆ ด้านมาโดยตลอด ทั้งในด้านวิชาการ ข้อมูล แนวความคิดและตรวจสอบแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติมให้ถูกต้องและรัดกุมดียิ่งขึ้น และขอบพระคุณ รศ. น.สพ. สงคราม เหลืองทองคำ ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นในการปรับปรุงแก้ไข และ สพ.ญ. ดาริกา กิ่งเนตร กองโรคติดต่อทั่วไป ที่ได้ให้การสนับสนุนข้อมูลทั้งเอกสารภาษาไทยและต่างประเทศ และรวบรวมแบบสอบถามให้ด้วย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รวบรวมแบบสอบถามให้ คือ น.สพ. สำเริง วรศรี สัตวแพทย์อวยชัย ผาตินาวิน สัตวแพทย์ อภิชาติ เทียนทอง สัตวแพทย์กฤตติคุณ แจ็งสุทธิมล คุณพัฒน์ เจริญวัฒนา คุณพจชา สว่างอารมย์ สัตวแพทย์สุเมธ กาบตุ้ม และคุณไพโรจน์ มินเด็น ร.ต.อ. เสริมสกุล ขำวัฒนพันธ์ ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นบางประการ และสัตวแพทย์สมชาย ช่างทอง ที่ได้ช่วยเหลือหลายอย่าง ตลอดจนคุณณัฐวุฒิ กัลปโชติฉินนันทน์ ที่ช่วยแปลเอกสาร

ขอกราบขอบพระคุณท่านหัวหน้ารณยุทธ ศรียิ่งยงค์ หัวหน้ากองคดีอาญา 3 สำนักอัยการสูงสุดและข้าราชการ พนักงานอัยการประจำกองคดีอาญา 3 ทุก ๆ ท่าน ที่สนับสนุนให้เวลาในการทำวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จลงได้

ท้ายที่สุดนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อคุณพ่อ คุณแม่ และพี่น้องทุกคนที่ให้กำลังใจเสมอมา รวมทั้งสำนักในพระคุณและรู้สึกซาบซึ้งต่อน้ำใจของทุก ๆ ท่านที่กล่าวนามมาข้างต้น ตลอดจนผู้ที่มีส่วนช่วยเหลือและไม่สามารถกล่าวนามได้ที่ถึง หากมีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ประการใดแล้ว ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้ และหากมีความดี เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยขอมอบแด่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และบิดามารดา ครู อาจารย์ ที่เคารพรักทุกท่านด้วย

อุทิศ สุภาพ

14 พฤษภาคม 2534



## สารบัญ

|  | หน้า |
|--|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย.....   | ง    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....                                      | จ    |
| กิตติกรรมประกาศ.....   | ฉ    |
| สารบัญ.....  | ช    |
| บทที่  |      |
| 1. บทนำ.....   | 1    |
| ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....                          | 1    |
| สมมติฐานของการวิจัย.....                                     | 8    |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....                                 | 9    |
| ขอบเขตของการวิจัย.....                                       | 9    |
| วิธีดำเนินการวิจัย.....                                      | 10   |
| ก. รูปแบบการวิจัย  |      |
| 1. วิธีการวิจัย  |      |
| 1.1 วิจัยเอกสาร.....   | 10   |
| 1.2 วิจัยภาคสนาม   |      |
| 1.2.1 วิธีการสัมภาษณ์.....                                   | 11   |
| 1.2.2 วิธีการใช้แบบสอบถาม.....                               | 11   |
| 2. การเก็บรวบรวมข้อมูล.....                                  | 12   |
| 2.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....                             | 12   |
| 2.2 การสุ่มตัวอย่าง.....                                     | 12   |
| 2.3 วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล.....                                | 14   |
| 3. การวิเคราะห์ข้อมูล.....                                   | 14   |
| ข. การตรวจเอกสาร   |      |
| 1. แนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า..... | 15   |
| 2. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย.....                   | 18   |
| 3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ.....                  | 22   |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....                    | 23   |

สารบัญ (ต่อ)

| บทที่  | หน้า |
|--|------|
| 2. ปัญหาในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในประเทศไทย.....                                    | 24   |
| ความรุนแรงและสถานการณ์ของโรคพิษสุนัขบ้า.....   | 24   |
| หลักการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า.....   | 33   |
| มาตรการทั่วไปในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า.....  | 43   |
| 1. นโยบายทั่วไปของรัฐในการป้องกันและควบคุม<br>โรคพิษสุนัขบ้า.....                              | 43   |
| 2. มาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า<br>ของหน่วยงานของรัฐ.....                        | 47   |
| 3. มาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า<br>ของหน่วยงานของเอกชน.....                      | 58   |
| ปัญหาทั่วไปในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า.....  | 60   |
|  |      |
| 3. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุม<br>โรคพิษสุนัขบ้า.....           | 64   |
| 1. ทฤษฎีอำนาจรัฐ.....  | 70   |
| 2. ทฤษฎีบริการสาธารณะ.....   | 81   |
| 3. ทฤษฎีการลงโทษ.....  | 92   |
| 4. ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย.....  | 105  |
|  |      |
| 4. มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า... 120                                  | 120  |
| กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า<br>ในประเทศไทย.....                    | 120  |
| กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าของ<br>ต่างประเทศบางประเทศ.....         | 129  |
| วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน<br>และควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในประเทศไทย..... | 133  |



สารบัญ (ต่อ)

หน้า

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 1.  | มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าภายในประเทศ.....    | 133 |
| 1.1 | หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบ.....  | 134 |
| 1.2 | มาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย.. | 143 |
| 1.3 | มาตรการในการลงโทษ.....   | 179 |
| 2.  | มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าระหว่างประเทศ.....  | 185 |

บทที่

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 5. | ปัญหาทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า..... | 190 |
|    | ปัญหาทางกฎหมายจากการวิเคราะห์ในบทที่ 4 .....           | 190 |
|    | ปัญหาทางกฎหมายจากแบบสอบถาม.....                        | 196 |
|    | ปัญหาทางกฎหมายจากการสัมภาษณ์.....                      | 258 |

บทที่

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 6. | สรุป ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข.....  | 265 |
|    | สรุปผลการวิจัย.....   | 265 |
|    | ข้อเสนอแนะและแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการต่าง ๆ ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า..... | 267 |
|    | ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป.....   | 271 |

|                    |     |
|--------------------|-----|
| เอกสารอ้างอิง..... | 272 |
|--------------------|-----|

|         |            |  |     |
|---------|------------|--|-----|
| ภาคผนวก | ตารางที่ 1 | แสดงสถานการณ์โรคพิษสุนัขบ้าในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2523-2532.....  | 284 |
|         | ตารางที่ 2 | แสดงผลการปฏิบัติงานควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าและสถานการณ์โรคพิษสุนัขบ้า จำแนกเป็นรายจังหวัด พ.ศ. 2531..... | 285 |

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

|   |     |
|---|-----|
| กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าของ<br>ประเทศไทยและกฎ ระเบียบ ข้อบังคับอื่น ๆ ที่นำมาใช้<br>วิเคราะห์สนับสนุนในการวิจัย..... | 288 |
| กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าของ<br>ต่างประเทศบางประเทศ.....  | 289 |
| กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าของ<br>ต่างประเทศบางประเทศที่ใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบ...                                      | 291 |
| พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498.....   | 305 |
| นิยามศัพท์เฉพาะ.....  | 308 |
| ตัวอย่างร่างกฎหมายโรคพิษสุนัขบ้า.....   | 311 |
| แสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่ได้จากแบบสอบถามเกี่ยวกับ<br>การเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายแยกเป็นหน่วยงานต่างๆ   | 328 |
| ประวัติผู้วิจัย.....  | 329 |