



บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า

โรคพิษสุนัขบ้าเป็นโรคติดต่อระหว่างสัตว์และคน (Zoonosis) ชนิดหนึ่งที่ร้ายแรงมาก (มีอาการแล้วไม่สามารถรักษาได้) สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมทุกชนิดสามารถเป็นโรคและเป็นตัวแพร่เชื้อโรคนี้ได้ แต่อย่างไรก็ตามโรคพิษสุนัขบ้าก็สามารถที่ป้องกันและควบคุมให้สงบลงได้ หากมีมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังหลายประเทศที่ปลอดจากโรคนี้ เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย สิงคโปร์ เป็นต้น (สำหรับประเทศไทยโรคนี้ยังเป็นปัญหาต่อสาธารณสุขเป็นอย่างมากตลอดมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้) กฎหมายก็เป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญที่จะมาช่วยเสริมในการป้องกันและควบคุมโรคนี้ให้สงบลงได้ ซึ่งกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคนี้ จะต้องมีมาตรการต่าง ๆ ที่เข้มงวดและรัดกุม โดยนำเอาหลักวิชาการในการควบคุมโรคทางการแพทย์ สัตวแพทย์ วิทยาศาสตร์การแพทย์ สาธารณสุข และหลักการทางนิติศาสตร์ มาประกอบกันเป็นเนื้อหาของกฎหมายขึ้น เรียกว่า กฎหมายเทคนิค (Technical law) มีสภาพบังคับทางอาญา หากฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษ นอกจากนี้อาจมีสภาพบังคับอื่นอีกด้วยก็ได้ สำหรับมาตรการทางกฎหมายที่จะกล่าวในส่วนนี้ ประกอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในประเทศไทยและต่างประเทศบางประเทศ รวมทั้งการวิเคราะห์เปรียบเทียบเนื้อหาและการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ เพื่อให้ทราบปัญหาและข้อบกพร่องต่าง ๆ ในอันที่จะนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขต่อไป ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้ คือ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในประเทศไทย

เพื่อให้ทราบประวัติความเป็นมาของกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในประเทศไทย จะกล่าวถึงวิวัฒนาการ และหลักการโดยสรุปควบคู่กันไป ดังต่อไปนี้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในประเทศไทย ฉบับแรกคือ พ.ร.บ.โรคติดต่อ พ.ศ.2477 ซึ่งมีโรคอยู่ในความควบคุม 5 โรค คือ กาฬโรค อหิวาตกโรค ไข้ทรพิษ ไข้กาฬนยางอ่อน และไข้เหลือง และมีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาโดย พ.ร.บ.โรคติดต่อ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2479 และ พ.ร.บ.โรคติดต่อ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2482 โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับแรก บางมาตรา และได้ประกาศโรคเพิ่มเติมอีกรวม 20 โรค เช่น ไข้รากสาดน้อย วัณโรค โรคเรื้อน เป็นต้น และสำหรับโรคพิษสุนัขบ้าก็ได้ประกาศเป็นโรคติดต่อ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ.2478 จนกระทั่งในปี พ.ศ.2523 จึงได้ถูกยกเลิกโดย พ.ร.บ.โรคติดต่อ พ.ศ.2523 ซึ่ง พ.ร.บ.โรคติดต่อ พ.ศ.2523 มีหลักการทั่วไปเพื่อป้องกันและควบคุมโรคติดต่อทุกชนิด ทั้งร้ายแรงและไม่ร้ายแรง โดยเฉพาะมุ่งไปที่คนเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตามก็ได้ ควบคุมไปถึงโรคติดต่อที่เกิดจากสัตว์ด้วย โดยได้ประกาศให้โรคพิษสุนัขบ้าเป็น โรคติดต่อ และเป็นโรคติดต่อต้องแจ้งความตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข 2 ฉบับ เรื่องชื่อโรคติดต่อและอาการสำคัญและเรื่องชื่อโรคติดต่อต้องแจ้งความ ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2524¹ และก่อนที่จะมี พ.ร.บ.ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ.2498 ออกมาใช้บังคับ ได้มี พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ.2484 ซึ่ง กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการ* ได้มีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน

¹อุดม โตสงวน, "กฎหมายควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า," เอกสารในการสัมมนาเรื่องการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในประเทศไทย เสนอที่ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 7-8 มิถุนายน 2523. หน้า 5-6, 8. (อัดสำเนา)

*ปัจจุบัน พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ.2484 กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รักษาการ เนื่องจากกระทรวงสาธารณสุขเดิมเป็นกรมสาธารณสุข สังกัด กระทรวงมหาดไทย และได้แยกออกมาเป็นกระทรวงสาธารณสุขเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2485 ดังนั้นกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมสาธารณสุขเดิม จึงแยกตัวออกมาเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข โดยผลของกฎหมายที่ แบ่งแยกการบริหารราชการแผ่นดิน (วงศ์ ศาสตร์วาทา, สัมภาษณ์ 20 กุมภาพันธ์ 2534)

และควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าอยู่ในบางมาตรา เช่น มาตรา 32, 33 และ 54 ให้อำนาจเจ้าพนักงานจับและทำลายสุนัขที่ไม่ปรากฏเจ้าของ หรือสุนัขที่เป็นโรคพิษสุนัขบ้า รวมทั้งให้อำนาจตรวจค้นสุนัขหรือสัตว์ที่สงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้าในบ้านเรือนได้ด้วย นอกจากนี้ยังมี พ.ร.บ. สุนัขกบิล พ.ศ. 2495 และ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดหน้าที่ของสุนัขกบิลและเทศบาลให้มีหน้าที่ป้องกันและระงับโรคติดต่อ และในปี พ.ศ. 2498 ได้มี พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีหน้าที่ป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาลสัตว์ ซึ่งถือได้ว่ากฎหมายเหล่านี้ เป็นกฎหมายที่รัฐออกมาควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งเป็นโรคติดต่อโรคหนึ่งด้วย

ในปี พ.ศ. 2498 รัฐได้ออกกฎหมายมาเพื่อป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าโดยตรงเรียกว่า พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2498 เป็นต้นมา โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งมีเหตุผลว่า "ด้วยขณะนี้ปรากฏว่าจำนวนสุนัขบ้าได้ทวีมากขึ้น และเที่ยวพ่นผ่านกัดผู้สัญจรไปมาอยู่เนือง ๆ และมีผู้ถูกสุนัขบ้ากัดไปรับการฉีดวัคซีนมากขึ้นกว่าปกติ โรคพิษสุนัขบ้าเป็นโรคที่ร้ายแรงอย่างหนึ่ง หากไม่ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันทันที่ ผู้ถูกสุนัขบ้ากัดอาจเป็นโรคพิษสุนัขบ้าและตายด้วยอาการทรมาน โดยไม่มีทางรักษาให้หายได้ การป้องกันโรคนี้จึงต้องมุ่งไปในการกำจัดต้นเหตุ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องให้มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า" แต่เริ่มแรกยังไม่มีผลใช้บังคับได้ทั่วราชอาณาจักร ต้องประกาศใช้เป็น 3 ระยะด้วยกัน คือ ระยะแรกได้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 31 มีนาคม 2498 ให้ใช้บังคับสำหรับเทศบาลเพียง 7 แห่ง ได้แก่ เทศบาลกรุงเทพ ฯ ชนบุรี เชียงใหม่ นครสวรรค์ ชลบุรี นครศรีธรรมราช และภูเก็ต ระยะที่ 2 ได้มีพระราชกฤษฎีกาลงวันที่ 24 มีนาคม 2501 ให้ใช้บังคับใช้ในเขตเทศบาลทุกเทศบาล และระยะที่ 3 ได้มีพระราชกฤษฎีกาลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2518 ให้ใช้บังคับในเขตสุนัขกบิลและท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล หรือสุนัขกบิลทั่วราชอาณาจักร (ใช้ได้ทั่วราชอาณาจักรโดยอาศัยพระราชกฤษฎีกาทั้ง 3 ฉบับ) และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2518 ดังนั้นกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 จึงมีผล

บังคับใช้ที่วราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม 2518 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ และใช้ป้องกันเฉพาะภายในประเทศเท่านั้น ส่วนในระหว่างประเทศไม่มีมาตรการบังคับใช้ถึงด้วย²

สำหรับหลักการและมาตรการต่าง ๆ ในการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 นั้น กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสุนัข และบทกำหนดโทษไว้ รวมทั้งให้อำนาจเจ้าพนักงานสาธารณสุข (ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 3/2527 และฉบับที่ 4/2528 ได้ประกาศแต่งตั้งข้าราชการต่าง ๆ เป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุขไว้หลายตำแหน่ง เช่น ข้าราชการในสังกัดกองโรคติดต่อทั่วไป สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กองควบคุมโรคติดต่อ (กองสัตวแพทย์-สาธารณสุข) กรุงเทพมหานคร กองสาธารณสุขเมืองพัทยา พนักงานในสังกัดกองสาธารณสุขเทศบาล ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแพทย์ สัตวแพทย์ พยาบาล เจ้าหน้าที่อนามัย หรือนักวิชาการ ฯลฯ เป็นต้น) และเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ในท้องถิ่นที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว หมายความว่า คณะเทศมนตรีในท้องถิ่นที่ได้ยกฐานะเป็นสุขาภิบาลแล้ว หมายความว่า คณะกรรมการสุขาภิบาล ส่วนในท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล หรือสุขาภิบาล หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบให้ทำหน้าที่แทน) ไว้หลายประการดังนี้³

1. หน้าที่เจ้าของและผู้ครอบครอง

1.1 นำสุนัขไปฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าจากเจ้าพนักงานสาธารณสุข ตามเวลา และสถานที่ได้ประกาศกำหนดไว้ และจะต้องให้อำนาจความสะอาดตามสมควร (มาตรา 4) หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท (มาตรา 9) กล่าวคือ กฎหมายมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันโรค และสุนัขที่เป็นเป้าหมายในการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคนี้

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

³ สุวงศ์ ศาสตร์วาทา และสุชาติ ณ หนองคาย, กฎหมายสาธารณสุข (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2533), หน้า 47-63.

คือ สุนัขที่มีเจ้าของ หรือเป็นสุนัขเลี้ยงอยู่ในครอบครองของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ไม่ใช่สุนัขจรจัด

1.2 แจ้งความต่อเจ้าพนักงานสาธารณสุขเมื่อมีสุนัขบ้าปรากฏขึ้น และต้องแจ้งภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่เริ่มปรากฏอาการ (มาตรา 5) หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท (มาตรา 9) กล่าวคือ การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้เจ้าพนักงานสาธารณสุข ได้ทราบว่าเมื่อมีโรคพิษสุนัขบ้าเกิดขึ้น จะได้ดำเนินการปราบปรามหรือป้องกันโดยรวดเร็วต่อไป

2. อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานสาธารณสุข

2.1 เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจประกาศกำหนดเวลาสถานที่ ให้ผู้เลี้ยงสุนัขไว้ในครอบครองนำสุนัขไปฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า และมีอำนาจที่จะเข้าไปในอาคาร หรือสถานที่ใด ๆ เพื่อฉีดวัคซีนได้ เมื่อได้ประกาศ ๗ ปิดไว้ในที่ว่าการอำเภอ เทศบาล..... และที่เปิดเผย ณ ตำบลที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขจะดำเนินการล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน แล้ว (มาตรา 4 วรรคหนึ่งและวรรคสอง)

2.2 เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ที่มีหรือสงสัยว่ามีสุนัขที่เป็นโรคพิษสุนัขบ้าอยู่ในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ (มาตรา 6) กล่าวคือ เหตุที่กฎหมายให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าพนักงานสาธารณสุข เข้าไปในเคหะสถานได้ก็เพื่อไม่ให้เจ้าพนักงานเสี่ยงต่อข้อหาบุกรุก ในกรณีที่ปรากฏว่าเจ้าของสถานที่นั้น ๆ ไม่ต้องการให้เข้าไปในสถานที่ของเขา หรือบางกรณีอาจมีการต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานด้วยก็ได้

2.3 จับเพื่อกักขังหรือทำลายสุนัขที่เป็นหรือสงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้า (มาตรา 7) กล่าวคือ เมื่อเจ้าพนักงานสาธารณสุขพบว่าสุนัขเป็นหรือสงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้า วิธีการที่ดีที่สุดคือ กำจัดต้นตอ หรือปัญหาต้นเหตุของโรคให้หมดไปโดยให้มีการกักกันหรือทำลายสุนัขบ้านั้นเสีย

2.4 จับหรือทำลายสุนัขที่ไม่ปรากฏเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือที่ไม่มีเครื่องหมายหรือใบสำคัญแสดงว่าได้รับการฉีดวัคซีนตามกำหนดแล้ว

(มาตรา 8) กล่าวคือ การที่ต้องทำลายสุนัขที่ไม่ปรากฏเจ้าของ เพราะสุนัขเป็นแหล่งเก็บโรค (Reservoir) ซึ่งบางตัวก็อาจจะเป็นหรือมีเชื้อโรคพิษสุนัขบ้าอยู่ก็ได้ และวิ่งเพ่นพ่านไปในที่ต่าง ๆ ดังนั้นโอกาสที่จะแพร่เชื้อให้แก่สุนัขหรือสัตว์อื่น ๆ รวมทั้งคนด้วย จึงสมควรที่จะทำลายสุนัขจรจัด (ไม่มีเจ้าของ) ให้หมดไป

3. อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา 10 คือ ออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับแล้วแต่กรณี ในเรื่องต่อไปนี้

- 3.1 วางระเบียบการออกใบสำคัญรับรองการฉีดวัคซีน
- 3.2 กำหนดเครื่องหมายประจำตัวสุนัขที่ได้รับการฉีดวัคซีนแล้ว
- 3.3 วางระเบียบข่าจัดสุนัขที่ไม่ปรากฏเจ้าของหรือผู้ครอบครอง

4. มาตรการในการลงโทษ กฎหมายได้กำหนดโทษผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสุนัขที่ไม่นำสุนัขไปฉีดวัคซีนภายในกำหนดเวลาตามประกาศ หรือไม่แจ้งต่อเจ้าพนักงานสาธารณสุขภายใน 24 ชั่วโมง เมื่อพบว่าสุนัขเกิดอาการของโรคพิษสุนัขบ้า หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสถานที่ไม่อำนวยความสะดวกแก่เจ้าพนักงานในการเข้าไปฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าให้แก่สุนัข ซึ่งทั้ง 3 กรณีกฎหมายได้กำหนดระวางโทษไว้เท่ากัน คือ ปรับไม่เกินสองร้อยบาท (มาตรา 9) จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดเอาโทษไว้เพียง 3 กรณีเท่านั้น และอัตราโทษเท่ากันและยังมีโทษสถานเดียวเท่านั้นคือ ปรับ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและความรุนแรงของโรคพิษสุนัขบ้า

ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 รัฐได้ออกกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ขึ้นมาใช้บังคับเรียกว่า พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาการ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ทุกชนิดทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ แต่สำหรับโรคพิษสุนัขบ้ามีมาตรการป้องกันเฉพาะในระหว่างประเทศเท่านั้น คือป้องกันมิให้โรคพิษสุนัขบ้าแพร่เข้ามาในราชอาณาจักร ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับ

พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ซึ่งออกมาใช้ก่อนและเป็นกฎหมายเฉพาะที่ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าภายในประเทศอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 จึงได้กำหนดโรคพิษสุนัขบ้าเป็นเพียงโรคระบาดสัตว์เฉพาะกรณีนำเข้าหรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์เท่านั้น ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 1 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2499 ซึ่งออกตามความในมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 นอกจากนี้มาตรา 31 ได้กำหนดให้ผู้นำสัตว์เข้าออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมปศุสัตว์ หรือผู้ได้รับมอบหมาย และจะต้องปฏิบัติตามระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวกับการนำเข้าด้วย และยังมีกฎกระทรวงฉบับที่ 12 ออกตามความในมาตรา 32 (ผู้ใดนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์ หรือซากสัตว์ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง) กำหนดระเบียบการนำเข้าสุนัขและแมวไว้ โดยต้องรับรองว่าได้ฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าแล้วไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเดินทางด้วย รวมทั้ง พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2523 ก็ยังวางมาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศไว้อีกด้วย (แต่มุ่งที่ตัวบุคคลเป็นหลัก) โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 13 ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจ เช่น เข้าไปในพาหนะและตรวจผู้เดินทาง สิ่งของหรือสัตว์ที่มาถึงพาหนะ หรือห้ามเจ้าของพาหนะหรือผู้คุมพาหนะนำผู้เดินทางซึ่งไม่ได้รับการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคตามที่รัฐมนตรีประกาศเข้ามาในราชอาณาจักร เป็นต้น แต่มาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่นี้ ยังไม่รัดกุมพอเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่ปลอดจากโรคนี้แล้ว

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นซึ่งเป็นกฎหมายข้างเคียงที่จะนำมาเสริมหรือนำมาอนุโลมใช้ เพื่อให้การป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้ามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอีก ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ กฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลสัตว์ รวมทั้งประมวลกฎหมายอาญาและแพ่ง กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ได้มี พ.ร.บ. ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2505 ซึ่งมีเหตุผลว่า "เนื่องจากมีบุคคลรับทำการบำบัดโรคสัตว์ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว แต่ทำการบำบัดโรคสัตว์ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาเพราะตนเองไม่มีคุณวุฒิ ทำให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของสัตว์และเป็นการเสื่อมเสียแก่สถาบันสัตวแพทย์แห่ง

ประเทศไทย นอกจากนี้โรคสัตว์บางชนิดยังเป็นอันตรายแก่ผู้ทำการบำบัดโรคสัตว์ และเจ้าของสัตว์อีกด้วย เช่น โรคแอนแทรกซ์ โรคมวงค่อมพิษ โรคพิษสุนัขบ้า โรคสาระติก ฯลฯ เป็นต้น ฉะนั้นจึงสมควรตราพระราชบัญญัติควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ เพื่อสวัสดิภาพของประชาชนและเจ้าของสัตว์" ดังนั้นการมีพระราชบัญญัตินี้อาจจะช่วยให้มาตรฐานการบำบัดรักษาโรคสัตว์ รวมทั้งการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพขึ้น เพราะบุคคลากรผู้ให้การรักษาเป็นผู้ที่ผ่านการอบรมความรู้ได้มาตรฐานมาแล้ว สำหรับกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลสัตว์ ได้มี พ.ร.บ.สถานพยาบาลสัตว์ พ.ศ. 2533 ออกมาใช้บังคับโดยมุ่งประสงค์จะควบคุมสถานพยาบาลที่ให้การบำบัดโรคสัตว์ซึ่งเป็นการควบคุม "สถานที่" (ในขณะที่ พ.ร.บ.ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505 เป็นการควบคุม "ตัวบุคคล") โดยมีเหตุผลว่า" เนื่องจากในปัจจุบันนี้มีการจัดตั้งและดำเนินกิจการสถานพยาบาลสัตว์มากขึ้น และมีการโฆษณาที่อาจทำให้ประชาชนหลงเข้าใจผิดว่า สถานพยาบาลสัตว์นั้น มีสัตวแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ ทั้งในทางอายุรกรรม ศัลยกรรม และสูติกรรม ตลอดจนการฉีดวัคซีนป้องกันโรคสัตว์ต่าง ๆ โดยใช้ชื่อว่า สัตวแพทย์คลินิก คลินิกรักษาสัตว์ หรือโรงพยาบาลสัตว์ ทั้ง ๆ ที่สถานที่นั้นไม่มีสัตวแพทย์ปริญาประจำสถานพยาบาลสัตว์เหล่านั้น หรือจัดให้ผู้ที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบการบำบัดโรคสัตว์เป็นผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ จนเป็นเหตุให้เจ้าของสัตว์หลงเชื่อในคำชักชวนโฆษณาอันไม่เป็นความจริง นอกจากนั้น สถานที่ดังกล่าวบางแห่งไม่เหมาะสมที่จะตั้งเป็นสถานพยาบาลสัตว์ เนื่องจากโรคสัตว์บางชนิดสามารถติดต่อถึงคนได้ เป็นอันตรายต่อเจ้าของสัตว์และผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับสัตว์ที่ป่วย ทำให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของสัตว์และสถานพยาบาลสัตว์ก็ไม่ถูกสุขลักษณะ และขาดผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ สมควรที่จะควบคุมการจัดตั้งและการดำเนินกิจการสถานพยาบาลสัตว์ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"

กล่าวโดยสรุป กฎหมายนี้มีหลักการเพื่อควบคุมสถานที่ที่จัดให้มีการบำบัดโรคสัตว์ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในทำเลที่ตั้งว่าจะไม่เป็นสถานที่ที่แพร่เชื้อโรค การดำเนินการในสถานพยาบาลจะต้องกระทำโดยผู้ที่ได้รับอนุญาตจัดตั้งและดำเนินการ (ซึ่งก็หมายถึง ผู้ประกอบการวิชาชีพสัตวแพทย์) ผู้อื่นจะมาทำการบำบัดโรคสัตว์ไม่ได้ มิฉะนั้นต้องได้รับโทษตามกฎหมาย และสถานพยาบาลสัตว์จะต้องมีเครื่องมือและอุปกรณ์ ตลอดจนยาที่ใช้ในการบำบัดโรคสัตว์

ให้เพียงพอด้วย นอกจากนี้จะต้องจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการบำบัดโรคสัตว์โดยให้
ผู้ดำเนินการจัดให้มีหลักฐานเกี่ยวกับการบำบัดโรคสัตว์และสัตว์ป่วย ทำสถิติสัตว์
ป่วยยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย การทำข้อมูลดังกล่าวนับได้ว่าเป็นประโยชน์
อย่างยิ่ง เพราะเป็นข้อมูลสำคัญที่ได้จากเอกชนทางหนึ่ง (ปัจจุบันข้อมูลสถิติ
ด้านนี้จะมาจากฝ่ายรัฐเพียงฝ่ายเดียว) ซึ่งส่งผลให้การวางแผนงานจัด
โครงการและตั้งงบประมาณเกี่ยวกับการบำบัดโรคสัตว์ที่อาจติดต่อมาถึงคน โดย
เฉพาะโรคพิษสุนัขบ้า ได้ผลถูกต้องแน่นอนยิ่งขึ้น

ส่วนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ได้บัญญัติไว้ในเรื่องละเมิด
มาตรา 420 ว่า "ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย
ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สิน
ก็ดี หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน
เพื่อการนั้น" และมาตรา 433 บัญญัติว่า "ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะสัตว์
ท่านว่าเจ้าของสัตว์หรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้แทนเจ้าของ จำต้องใช้
ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ฝ่ายที่ต้องเสียหายเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิด
แต่สัตว์นั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวัง อันสมควรแก่การเลี้ยง
การรักษาตามชนิดและวิสัยของสัตว์หรือตามพฤติการณ์อย่างอื่น หรือพิสูจน์ได้ว่า
ความเสียหายนั้นย่อมจะต้องเกิดมีขึ้น ทั้งที่ได้ใช้ความระมัดระวังถึงเพียงนั้น อนึ่ง
บุคคลผู้ต้องรับผิดชอบดังกล่าวมาในวรรคต้นนั้น จะใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่บุคคลผู้
ที่เร้าหรือยั่วสัตว์นั้นโดยละเมิด หรือเอาแก่เจ้าของสัตว์อื่นอันมาเร้าหรือยั่วสัตว์
นั้น ๆ ก็ได้" สำหรับค่าสินไหมทดแทนจะมากน้อยเท่าใดและจะเสียหายอย่างไรนั้น
จะต้องพิจารณาตามหมวด 2 (ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด) ในมาตรา 438,
443, 444, 445, 446 และ 448 มาประกอบกันแล้วแต่กรณีไปด้วย เช่น
กรณีสุนัขไปกัดคน แต่ไม่ถึงกับเสียชีวิตก็ต้องนำเอามาตรา 433 และมาตรา 444,
445, 446, 448 มาประกอบกันในการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของสัตว์
และถ้าหากกัดแล้วทำให้ถึงแก่ความตาย เช่น สุนัขบ้ากัด ก็จะต้องพิจารณา
ตามมาตรา 433, 443, 445 และ 448 มาประกอบ เป็นต้น

สำหรับความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับสัตว์ก็มีบัญญัติไว้เป็นความผิด
ประเภทหุโทษ ในมาตรา 377 ว่า "ผู้ใดควบคุมสัตว์ดุหรือสัตว์ร้าย ปล่อยปละ
ลະเลขให้สัตว์นั้นเที่ยวไปโดยลำพัง ในประการที่อาจทำอันตรายแก่บุคคลหรือ

ทรัพย์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ" มาตรา^{นี้}ถือได้ว่าเป็นมาตรการป้องกันอย่างหนึ่ง เช่น หากปล่อยให้สุนัขออกนอกบ้านแล้ว สุนัขจะไปกัดคนอื่นก็เป็นความผิดแล้ว และมาตรา 381 บัญญัติว่า "ผู้ใดกระทำการทารุณต่อสัตว์หรือฆ่าสัตว์โดยให้ได้รับทุกขเวทนามันไม่จำเป็นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ" การกระทำความผิดตามมาตรา^{นี้}ผู้กระทำต้องมีเจตนา เช่น จับสุนัขมาแล้ว ทำลายโดยให้สุนัขอดอาหารตายซึ่งเป็นการกระทำให้ได้รับทุกขเวทนามัน อาจเป็นความผิดตามมาตรา^{นี้}ได้ และยังมีมาตรา 382 บัญญัติว่า "ผู้ใดใช้ให้สัตว์ทำงานจนเกินสมควร หรือใช้ให้ทำงานอันไม่สมควรเพราะเหตุที่สัตว์นั้น ป่วย เจ็บ ชรา หรืออ่อนอายุ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ" มาตรา^{นี้}เป็นการคุ้มครองสัตว์ทั่ว ๆ ไป ที่จะต้องทำประโยชน์ (ทำงาน) เช่น ไถนา ขั้วที่ แสดงละคร เป็นต้น และสำหรับกรณีสุนัขก็อาจทำงานได้ เช่น ใช้ล่าเนื้อ หรือดมกลิ่น (สุนัขตำรวจ) เป็นต้น ซึ่งผู้ใดกระทำการฝ่าฝืน อาจเป็นความผิดตามมาตรา^{นี้}ก็ได้

จากที่กล่าวถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้ามาทั้งหมด จะเห็นว่ามียกกฎหมายกระจัดกระจายอยู่มากมายหลายที่ ทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงและกฎหมายข้างเคียงที่มาเสริม แต่ปัญหาโรคพิษสุนัขบ้าแทบจะไม่ลดลงเลย เช่น คนตายปีละประมาณ 300 คน รวมทั้งสัตว์อีกไม่น้อย แสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมาย ยังบกพร่องอยู่อีกมาก รวมทั้งเจ้าพนักงานผู้รักษากฎหมายนำเอากฎหมายที่มีอยู่ไปบังคับใช้น้อยมากด้วย ดังจะเห็นได้จากกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า (พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498) แทบจะไม่ได้มีการนำผู้กระทำผิดมารับโทษเลยตลอดระยะเวลา 30 ปีเศษ ดังนั้นควรจะต้องนำกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมสอดคล้องเป็นแนวเดียวกัน โดยเฉพาะให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าของต่างประเทศ

การที่นำกฎหมายต่างประเทศมากล่าวก็เพื่อประโยชน์ในการนำมาเป็นแนวทางปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทย โดยจะเลือกกฎหมายของประเทศไทย

ปลอดจากโรคพิษสุนัขบ้า และประเทศที่มีมาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าอย่างเข้มงวดกวดขันดี และพอที่จะนำวิธีการหรือมาตรการต่าง ๆ นั้น มาปรับปรุงให้เป็นมาตรการบังคับใช้ในประเทศไทยได้เท่าที่เหมาะสมตามสมควร ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ปลอดจากโรคพิษสุนัขบ้า เนื่องจากมีมาตรการต่าง ๆ ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าดี โดยเฉพาะมีมาตรการทางด้านกฎหมายเข้มงวด รัดกุม และมีประสิทธิภาพมาก และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าอยู่หลายฉบับ⁴ เช่น

1.1 กฎหมายสำหรับสุนัข ได้แก่ Dogs Act 1871, Dogs Act 1906, Dogs (Amendment) Act 1928, Dogs Amendment Act 1938, Dog Licences Act 1959, Dogs (Protection of Livestock) Act 1953, Local Government Act 1966, ss 36, 39, 40, 44.

1.2. กฎหมายโรคสัตว์ (The Disease of Animals Act 1950 (as amended))

1.3 กฎหมายโรคพิษสุนัขบ้า (Rabies Act 1974) กล่าวถึงการให้อ่านาจอกลงโทษผู้กระทำความผิด

1.4 คำสั่งเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้า ในการนำสุนัข แมว และสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมอื่น ๆ เข้าในราชอาณาจักร (The Rabies (Importation of Dogs, Cats and other Mammals) Order 1974) โดยกล่าวถึงการควบคุมการนำเข้าและการกำหนดการกักกันสัตว์

⁴Halsbury's Statutes of England, "Ancient lights," 3 rd ed., ed. A.D. Yonge (London: Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, England, 1966), p. 166-187. และ Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, England, "RABIES PREVENTION AND CONTROL; The risk to Great Britain from Rabies," n.d, n.p., p. 3. (mimeographed).

1.5 คำสั่งในการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า (The Rabies (Control) Order 1974) กล่าวถึงมาตรการที่จะนำมาปฏิบัติเกี่ยวกับโรคระบาดที่เกิดขึ้น

1.6 คำสั่งในการชดเชยค่าเสียหายของสัตว์ที่เป็นโรคพิษสุนัขบ้า (The Rabies (Compensation) Order 1976) กล่าวถึงค่าเสียหายสำหรับสัตว์ที่จะต้องถูกทำลายเมื่อดำเนินการกำจัดโรคระบาด

1.7 คำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้า ฉบับ ค.ศ. 1974 ว่าด้วยการนำสุนัข แมว และสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมเข้าราชอาณาจักร (The Rabies (Importation of Dogs, Cats and other Mammals) (Amendment) Order 1977) กล่าวถึงการควบคุมการนำเข้าและความสะดวกในการบังคับของเจ้าหน้าที่ที่ควบคุม

1.8 กฎหมายอาญา (The Criminal Law Act 1977) กล่าวถึง กฎหมายโรคพิษสุนัขบ้า ปี 1974 โดยเพิ่มโทษ และให้อำนาจในการจับกุมบุคคลที่กระทำผิด หรือสงสัยว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้า ในการนำสุนัขแมว และสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมอื่น เข้าราชอาณาจักร ตามคำสั่งการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าปี 1974

1.9 ข้อบังคับการสาธารณสุขทางเรือ ปี ค.ศ. 1979 และ ข้อบังคับการสาธารณสุขทางอากาศยาน ปี ค.ศ. 1979 (The Public Health (Ships) Regulations 1979 and The Public Health (Aircraft) Regulations 1979) กล่าวถึง ผู้ควบคุมเรือ และอากาศยาน (เครื่องบิน) จะต้องรายงานสัตว์ทุกชนิด และนกที่มาจากต่างประเทศ

1.10 คำสั่งเกี่ยวกับเชื้อไวรัสของโรคพิษสุนัขบ้า ปี ค.ศ. 1979 (The Rabies Virus Order 1979) กล่าวถึงการทำ ความผิดในการนำเข้าเชื้อโรคพิษสุนัขบ้าเข้ามาในราชอาณาจักร การเลี้ยงและการฆ่าสัตว์ที่นำเข้ามาโดยผิดกฎหมาย เว้นแต่จะแน่ใจว่าได้รับอนุญาตจากกระทรวงเกษตรแล้ว

1.11 ข้อบังคับของยานพาหนะในการมาถึงและการรายงาน ปี ค.ศ. 1979 (The Pleasure Craft (Arrival and Report) กล่าวถึงการควบคุมที่เข้มงวดในการที่ยานพาหนะมาถึง

จากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของประเทศอังกฤษที่กล่าวถึงจะเห็นว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าอยู่หลายฉบับ และมีมาตรการที่เข้มงวดกวดขันเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้ามาก

2. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าเข้มงวดกวดขันประเทศหนึ่ง โดยแต่ละรัฐจะมีกฎหมายและมีมาตรการต่าง ๆ ที่คล้ายคลึงกัน เช่น การจดทะเบียนสุนัข การป้องกันโดยการฉีดวัคซีน เป็นต้น ดังจะกล่าวถึงเป็นตัวอย่างเพียงบางรัฐ

2.1 กฎหมายโรคพิษสุนัขบ้าของรัฐอิลลินอยส์ (ILLINOIS RABIES LAW 1965) และข้อบังคับในการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าเกี่ยวกับการนำสุนัขเข้าในรัฐ (Regulations Relating to Rabies Control) กล่าวถึงมาตรการต่าง ๆ เช่น หน่วยงานในการรับผิดชอบ คณะกรรมการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า หน้าที่ของเจ้าของสุนัขกำหนดโทษ เป็นต้น^๕

2.2 กฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้าของรัฐแคลิฟอร์เนีย (Laws and Regulation Relating to Rabies 1971, Excerpts from the California Health and Safety Code and the California Administrative Code) กล่าวถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบการกักกัน (Quarantine) เป็นต้น^๖

^๕Department of Agriculture, State of Illinois, "ILLINOIS RABIES LAW 1965", เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง มาตรการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในประเทศไทย เสนอที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 7-8 มิถุนายน 2533. (อัดสำเนา)

^๖Department of Public Health, State of California, "Laws and Regulation Relating to Rabies 1971", เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง มาตรการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในประเทศไทย เสนอที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 7-8 มิถุนายน 2533. (อัดสำเนา)

2.3 ข้อบังคับเกี่ยวกับสัตว์และสุนัขของรัฐมินนิโซต้า (DOG AND ANIMAL REGULATIONS, City of Bloomington, Minnesota) กล่าวถึง ใบอนุญาต ปลอกคอ (Collar) ที่กักขัง (Impoundment) การลงโทษ เป็นต้น⁷

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในประเทศไทย

การวิเคราะห์จะนำเนื้อหาของ พ.ร.บ.ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าแต่ละฉบับ มากล่าว โดยจะนำเอามาตรการที่มีอยู่ มาพิจารณาว่ามีความเหมาะสม สอดคล้องกันหรือไม่ รวมทั้งมีมาตรการเพียงพอหรือไม่ ซาดอะไรไปบ้าง ทั้งนี้โดยคำนึงถึง หลักวิชาการทั้งทางสัตวแพทย์และนิติศาสตร์มาประกอบการพิจารณา และอธิบาย ถึงเหตุและผลด้วย นอกจากนี้จะนำเอากฎหมายอื่น ๆ ของไทยที่มีลักษณะใกล้เคียง กันมาเป็นกรณีตัวอย่างประกอบด้วย รวมทั้งนำเอากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง กับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้ามาพิจารณาสอดแทรก เพื่อเปรียบเทียบและ สันนิษฐานความคิดเห็นด้วย ดังจะแยกกล่าวเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าภายในประเทศและระหว่างประเทศดังต่อไปนี้

1. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ภายในประเทศ

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ภายในประเทศมีด้วยกันหลายฉบับ ดังนั้นการวิเคราะห์จะนำเอา มาตรการในกฎหมายมากล่าวเป็นเรื่อง ๆ ไป

⁷Department of Agriculture, City of Bloomington, Minnesota, "DOG AND ANIMAL REGULATIONS," เอกสารประกอบการ สัมมนาเรื่องมาตรการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในประเทศไทย เสนอที่ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 7-8 มิถุนายน 2533. (อัดสำเนา)

1.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับผิดชอบ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า มีด้วยกันหลายหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (มีกฎหมายรองรับ) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (ไม่มีกฎหมายรองรับ) ซึ่งมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาคือ การประสานงานระหว่างหน่วยงานและความเหมาะสมในการรับผิดชอบของหน่วยงานว่าหน่วยงานใดควรจะเป็นหน่วยงานหลักในการเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า

1.1.1 หน่วยงานที่รับผิดชอบและมีกฎหมายรองรับ

หน่วยงานเหล่านี้ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบโดยตรงกล่าวคือ กระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายใน พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2523 และ พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2484 ส่วนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายใน พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 รวมทั้งเทศบาลสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังมีหน้าที่ป้องกันและระงับโรคติดต่อตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 และ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 อีกด้วย

ตามปัญหาในเรื่องการประสานงานและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ โครงสร้างการบริหารงานของกฎหมายมีความเหมาะสมสอดคล้องกับการปฏิบัติหรือไม่ กล่าวคือโครงสร้างของ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบ (เป็นผู้รักษาการตามมาตรา 11) แต่ในเนื้อหาของมาตรา 3 ได้กำหนดให้หน่วยงานอื่นมาร่วมรับผิดชอบด้วย ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย (เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา) และได้เปิดให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นมาเป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุขได้ ดังกรณีตัวอย่างได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 3/2527 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2527 และฉบับที่ 4/2528 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2528 เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 โดยได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ (เช่น แพทย์ พยาบาล สัตวแพทย์ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่

อนามัย นักวิชาการ ฯลฯ เป็นต้น) จากกระทรวงสาธารณสุข กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล และสภานิติบัญญัติเป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุข (แต่ไม่ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรฯ เป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุข) เพื่อให้มาปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า (ตามมาตรา 4) จับหรือทำลายสุนัขที่เป็นหรือสงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้า (ตามมาตรา 7) หรือจับสุนัขที่ไม่ปรากฏเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง หรือที่ไม่ได้ฉีดวัคซีน (ตามมาตรา 8) แต่ในทางปฏิบัติแล้วหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านั้น ปฏิบัติงานไม่เป็นไปในแนวเดียวกัน ไม่มีการร่วมมือและประสานงานกัน ต่างคนต่างทำ และทำไม่ต่อเนื่อง ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า

สาเหตุที่ทำให้การประสานกันระหว่างเจ้าพนักงานและหน่วยงานไม่ดีก็คือ ประการแรก โครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า (พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498) ขาดรูปแบบการบริหารกฎหมายในรูปแบบ "คณะกรรมการ" เพราะการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าเป็นงานที่มีลักษณะจะต้องอาศัยหลายหน่วยงานมาร่วมกันเพื่อให้เกิดความพร้อมทั้งในด้านบุคลากรและเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันมีหน่วยงานหลายหน่วยงาน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้นควรจะต้องกำหนดรูปแบบ "คณะกรรมการ" ไว้ในกฎหมายด้วย โดยประกอบไปด้วยผู้แทนในระดับสูงที่บริหารงานในสายการบังคับบัญชาระบบการปกครอง (Hierarchy) ของหน่วยงานต่าง ๆ มาร่วมกันระดมความคิด เป็นสื่อกลางวางแผนงานให้เกิดนโยบายร่วมกันและเสนอแนะแนวทางให้ผู้รักษากฎหมายตัดสินใจ สั่งการ รวมทั้งสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานให้มีการประสานงานกันเป็นแนวเดียวกันด้วย

แม้ว่าปัจจุบันนี้จะมีคำสั่งกระทรวงสาธารณสุขที่ 344/2533 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง "คณะกรรมการสัตวแพทย-สาธารณสุข" เช่น ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมควบคุมโรคติดต่อ เป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมปศุสัตว์ ผู้อำนวยการกองวิทยาศาสตร์ สภากาชาดไทย คณบดีคณะสัตวแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ผู้อำนวยการกองควบคุมโรคติดต่อทั่วไป กรมควบคุมโรคติดต่อ ฯลฯ เป็นกรรมการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณากำหนดแผนงานสัตวแพทย-

สาธารณสุขและมาตรการควบคุมโรคติดต่อจากสัตว์ถึงคน และประสานงานระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสัตวแพทยสาธารณสุข รวมทั้งเป็นศูนย์กลาง ประมวลความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับงานสัตวแพทยสาธารณสุขจากรายงานการศึกษาและวิจัยของส่วนราชการและสถาบันต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศหรือนิตยสารวิชาการต่าง ๆ และให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับงานสัตวแพทยสาธารณสุขแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่ก็ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการ ฯ เหล่านี้ มีอำนาจเพียงวางนโยบายเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายเป็นเพียงเสือกระดาษ การปฏิบัติงานเป็นครั้งคราว ขาดความต่อเนื่อง กล่าวคือ หากเปลี่ยนผู้บริหารใหม่ นโยบายก็อาจเปลี่ยนไป ทำให้คณะกรรมการ ฯ ดังกล่าวขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งดังกล่าวให้ได้ผลดีเท่าที่ควร

แต่ถ้าหากนำรูปแบบคณะกรรมการ ฯ ดังกล่าวนี้ออกไปกำหนดเป็นโครงสร้างไว้ในกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ.2498 แล้ว น่าจะทำให้การประสานงานเกิดประสิทธิภาพได้ดียิ่งขึ้น เพราะจะทำให้คณะกรรมการ ฯ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมาย ส่งผลให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ฯ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังเช่นกรณีตัวอย่างของงานอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายกัน และนำรูปแบบ "คณะกรรมการ" มาใช้และจัดตั้งไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่หลายฉบับด้วยกัน เช่น "คณะกรรมการยา" ตาม พ.ร.บ.ยา พ.ศ.2510 "คณะกรรมการอาหาร" ตาม พ.ร.บ.อาหาร พ.ศ.2522 "คณะกรรมการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์" ตาม พ.ร.บ.ควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ.2525 "คณะกรรมการควบคุมการบำบัดโรคสัตว์" ตาม พ.ร.บ.ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ.2505 และ "คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด" ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายต่างประเทศ เช่น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐอิลลินอยส์ กำหนดให้มี "คณะกรรมการ" ในการทำหน้าที่ป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าไว้ในกฎหมายด้วย โดยประกอบด้วยคณะกรรมการของแต่ละท้องถิ่นซึ่งจะแต่งตั้งจากสัตวแพทย์ที่มีใบอนุญาตเรียกว่า "Rabies Inspector" และจะมีรองที่เป็นหรือไม่เป็นสัตวแพทย์มาช่วยทำหน้าที่ด้วยก็ได้^๘

^๘ Department of Agriculture, State of Illinois, "ILLINOIS RABIES LAW 1965,". section 2, 3.

สำหรับสาเหตุสำคัญประการที่สอง คือ มีกฎหมายกระจัดกระจายอยู่หลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่ละฉบับ (เช่น เทศบาล สุขาภิบาล กระทรวงเกษตร ฯ เป็นต้น ดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น) ทำให้หน่วยงานต่างคนต่างทำและไม่เป็นแนวเดียวกัน ทั้งนี้เพราะเนื้อหาของกฎหมายแต่ละฉบับไม่สอดคล้องกัน เช่น ตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 มาตรา 10 ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น ออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับในการกำจัดสุนัขที่ไม่ปรากฏเจ้าของ และกรุงเทพมหานครได้อาศัยอำนาจนี้มาออกระเบียบการกำจัดสุนัขไม่มีเจ้าของโดยกำหนดว่า ให้จับสุนัขที่ไม่ปรากฏเจ้าของมากักขังไว้อย่างน้อย 3 วัน แล้วเจ้าของไม่มาขอรับคืนให้เจ้าพนักงานมีอำนาจทำลายได้ แต่ พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2484 มาตรา 32 และ 33 กำหนดไว้ต่างกัน โดยให้จับสุนัขที่ไม่มีเจ้าของมากักขังไว้อย่างน้อย 5 วัน แล้วจึงทำลายได้ หรือกรณีตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 มาตรา 10 กำหนดให้มีเครื่องหมายประจำตัวสุนัขตัวที่ได้รับการฉีดวัคซีนแล้ว แต่ตาม พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2523 ก็บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจในการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าได้ (ตามมาตรา 8 และมาตรา 10) แต่ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีเครื่องหมายประจำตัวสุนัขที่ได้รับการฉีดวัคซีนแล้วไว้ ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสนว่าสุนัขตัวใดได้รับการฉีดวัคซีนมาแล้วหรือยัง ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกันและไม่เป็นแนวเดียวกัน หน่วยงานแต่ละหน่วยงานก็ยึดถือแนวปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกฎหมายแต่ละฉบับได้ เพราะกฎหมายแต่ละฉบับก็มีศักดิ์ของกฎหมายในการใช้เท่ากัน กล่าวคือ เป็นพระราชบัญญัติเหมือนกันและโดยเฉพาอย่างยิ่งกฎหมายเฉพาะคือ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ไม่ได้ยกเลิกกฎหมายอื่นไว้ หรือมีข้อความว่า "บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน" ไว้ด้วย (ดังเช่น มาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติไว้เป็นต้น) ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่หน่วยงานอาศัยอำนาจของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ นำมาปฏิบัติงานเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า และดำเนินการโดยไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในลักษณะต่างคนต่างทำและไม่เป็นไปในแนวเดียวกันได้ แสดงให้เห็นว่าการกระจัดกระจายของกฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้กฎหมายขาดเอกภาพในการบังคับใช้และส่งผลในทางอ้อมให้ขาดการประสานงานกันด้วย

ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องควรจะต้องบัญญัติให้มีเนื้อหาที่สัมพันธ์กัน (สอดคล้องกัน) โดยยึดกฎหมายเฉพาะ (พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498) เป็นหลักเพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานเป็น แนวเดียวกัน และควรจะต้องมีรูปแบบ "คณะกรรมการ" ไว้ในกฎหมายด้วย เพื่อให้มีการประสานงานกันดียิ่งขึ้น

สำหรับปัญหาในเรื่องความเหมาะสมในการรับผิดชอบเกี่ยวกับการ ป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าของหน่วยงาน ประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ กระทรวงสาธารณสุขเหมาะสมหรือไม่ กล่าวคือ กระทรวงสาธารณสุข ปัจจุบัน เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 เพราะกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข การควบคุมอาหารและยา ฯ (ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ข้อ 25 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515) และประกอบกับโรคพิษสุนัขบ้าเป็นโรคติดต่อจากสัตว์มาสู่คน ดังนั้นกระทรวงสาธารณสุขจึงถือว่า โรคพิษสุนัขบ้าเป็นโรคติดต่อโรคหนึ่งที่สำคัญ และจะต้องควบคุม จึงได้ประกาศโรคพิษสุนัขบ้าเป็นโรคติดต่อตาม พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2477 (เป็นกฎหมายโรคติดต่อที่เกี่ยวข้องกับโรคพิษสุนัขบ้าฉบับแรก) และต่อมา ได้เสนอกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าเฉพาะขึ้นมาคือ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 หากพิจารณาในแง่วิชาการแล้ว โรคพิษสุนัขบ้าเป็นโรคติดต่อระหว่าง สัตว์และคน (Zoonosis) โดยมีสัตว์เป็นตัวพาหะที่สำคัญ โดยเฉพาะคือ สุนัข และแมว ดังนั้นปัญหาต้นเหตุของการเกิดโรคพิษสุนัขบ้าก็คือ สัตว์ หากกำจัดปัญหา ต้นเหตุคือ สัตว์ที่นำโรคนี้นี้ได้ ก็จะส่งผลให้ลดปัญหาของโรคนี้นิ่งได้อย่างมาก เหตุ ดังกล่าวนี้การป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ก็ควรจะเน้นหนักไปในทางป้องกัน และควบคุมจากสัตว์ที่เป็นต้นเหตุ จึงจะเกิดประสิทธิภาพต่อการกำจัดโรคนี้นี้ และ ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรค ระบาดสัตว์ทุกชนิดโดยตรงก็คือ กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตร ฯ (ตามข้อ 13 แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515)

แต่อย่างไรก็ตามการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า จะให้ได้ผล แน่นนอน และสงบลงในที่สุด ก็จะต้องทำทั้งในสัตว์และในคนควบคู่กันไปด้วย ดังนั้นหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องจึงมีสองหน่วยงานคือ กระทรวงสาธารณสุข และ กระทรวงเกษตร ฯ (สำหรับกระทรวงมหาดไทยนั้นเกี่ยวข้องเฉพาะในระดับ ท้องถิ่น) แต่ถ้าจะให้สองกระทรวงนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษาการตามกฎหมาย

ร่วมกัน (มีอำนาจเท่ากันหรือมีอำนาจเฉพาะงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง) เมื่อพิจารณาในแง่การบังคับใช้กฎหมายแล้ว ก็คงไม่เป็นเอกภาพ ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานได้ (เช่น รัฐมนตรีสองกระทรวงจะต้องลงนามในกฎกระทรวงร่วมกัน) เพราะจะต้องมีปัญหาในเรื่องการแบ่งความรับผิดชอบของงาน อาจส่งผลให้เกิดการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน และทำให้ขาดความรับผิดชอบโดยตรง เพราะงานชนิดเดียวกันแต่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานสองหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้สิ้นเปลืองอัตรากำลังและงบประมาณโดยไม่จำเป็น และถ้าจะให้กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเพียงกระทรวงเดียวรับผิดชอบเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายแล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องงบประมาณขึ้น กล่าวคือ กระทรวงที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมาย (เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย) ในทางบริหารราชการแผ่นดินก็จะไม่ได้รับงบประมาณจากรัฐบาล ส่งผลให้หน่วยงานไม่สามารถดำเนินงานได้ หรือดำเนินงานได้เพียงเท่าที่งบประมาณ จึงทำได้ไม่ต่อเนื่องและไม่เกิดผลต่อการการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ประกอบกับทางปฏิบัติแล้วการป้องกันและควบคุมนี้ ไม่อาจดำเนินการได้โดยมีหน่วยงานเดียวเป็นผู้รับผิดชอบ เพราะการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าจะต้องกระทำทั้งในคนและในสัตว์ และจะต้องกระทำในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร (ส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) รวมทั้งจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นหน่วยงานเดียวไม่สามารถทำได้เลย เนื่องจากมีบุคลากรไม่เพียงพอ นอกจากนี้เครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งสถานที่บริการต่าง ๆ ก็ไม่เพียงพอด้วย

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการจัดรูปแบบในการรับผิดชอบบริหารกฎหมายของหน่วยงานตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ให้เหมาะสมและให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดคือ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพียงหน่วยงานเดียวเป็นผู้รับผิดชอบรักษาการตามกฎหมาย (มีอำนาจสูงสุดเพียงกระทรวงเดียว) และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น มาร่วมรับผิดชอบบริหารกฎหมายในรูปแบบ "คณะกรรมการ" โดยประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานนั้น ๆ มาร่วมเป็นคณะกรรมการในกฎหมาย ทั้งนี้เพราะกระทรวงเกษตร ฯ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในป้องกันและกำจัดโรคระบาดสัตว์โดยตรงและมีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 อยู่แล้ว ประกอบกับโรคพิษสุนัขบ้าเป็นโรคที่ต้องป้องกันและควบคุมจากสัตว์นำโรค (สุนัข และแมว) ซึ่งเป็นปัญหาต้นเหตุ และจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า

ในสัตว์อื่น โดยเฉพาะใน สัตว์เศรษฐกิจซึ่งเป็นโรคนี้ได้ด้วย เช่น โค กระบือ ฯลฯ ซึ่งกรมปศุสัตว์จะต้องควบคุมอยู่แล้วด้วย นอกจากนี้กรมปศุสัตว์มีสัตวแพทย์ซึ่งเป็นวิชาชีพโดยตรงเกี่ยวกับโรคในสัตว์เป็นจำนวนมาก และยังผลิตวัคซีนได้เองอีกด้วย ทำให้รัฐประหยัดงบประมาณได้มาก รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า "ในสัตว์" ด้วย (มิใช่ในคน) ส่วนกระทรวงสาธารณสุขนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า "ในคน" ตาม พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2523 อยู่แล้ว และมีบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญเกี่ยวกับโรคในคนมาก เช่น แพทย์ สาธารณสุข พยาบาล ฯลฯ ส่วนสัตวแพทย์มีน้อย รวมทั้งผลิตวัคซีนเองไม่ได้ ต้องสั่งซื้อวัคซีนจากต่างประเทศเข้ามา ทำให้ต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการผลิตวัคซีนจากประชาชน เจ้าของสัตว์ ด้วยราคาสูง ซึ่งอาจทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนได้ ดังนั้น เหตุดังกล่าว เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความสะดวกและรวดเร็ว เป็นเอกภาพในแนวเดียวกัน จึงควรมีผู้รักษาการตามกฎหมายเพียงหน่วยงานเดียว (ไม่ร่วมกันรักษาการ) และมีหน่วยงานอื่นมาร่วมบริหารกฎหมายในรูปคณะกรรมการ ดังกล่าวข้างต้น

แต่โดยที่โรคนี้กระทรวงเกษตร ฯ เพียงหน่วยงานเดียวไม่อาจดำเนินการได้จะต้องมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย (เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าด้วย ซึ่งจะสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น) เป็นต้น มาร่วมใช้กฎหมายด้วย เช่น แต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย เพื่อให้มีบุคลากรเพียงพอต่อการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า แต่ถ้าหากมีแต่เจ้าพนักงานของหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาใช้กฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่มีองค์กรสื่อกลางที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อกอปรกำหนดนโยบาย ประสานงาน และบังคับบัญชา ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานร่วมกันและเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสเข้ามารับผิดชอบบริหารกฎหมายร่วมกันโดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งจะมีผลในแง่งบประมาณด้วยแล้ว ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 จึงจำเป็นที่จะต้อง มีรูปแบบ "คณะกรรมการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า" กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย โดยประกอบด้วยผู้แทนของแต่ละหน่วยงานมาร่วมกันเพื่อทำหน้าที่ในการ

ประสานงาน และเป็นศูนย์กลางความรู้ทางวิชาการระหว่างหน่วยงานและคอยให้คำแนะนำ วางแผนเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าแก่ผู้รักษาการตามกฎหมาย และในกรณีที่มีลักษณะงานจำต้องอาศัยหน่วยงานหลายหน่วยงานมาร่วมกัน ดังกล่าวนั้นมีพระราชบัญญัติของไทยหลายฉบับที่นำเอารูปแบบ "คณะกรรมการ" ไปกำหนดเป็นโครงสร้างไว้ในกฎหมาย ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

สำหรับกฎหมายต่างประเทศที่มีผู้รักษาการตามกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าเป็นกระทรวงเกษตร ก็มีอยู่ ดังกรณีตัวอย่าง กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐอิลลินอยส์ ให้อำนาจกระทรวงเกษตรเป็นผู้บริหารกฎหมายออกกฎ ข้อบังคับ เพื่อใช้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นต้น⁹

1.1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ไม่มีกฎหมายรองรับ

หน่วยงานที่ยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ใน

การป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าไว้ทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชน เช่น กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน สมาคมสัตวแพทย์ผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ ฯ และบริษัทผลิตยาและวัคซีน เป็นต้น ประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ จะกำหนดโครงสร้างของกฎหมายอย่างไรที่จะให้หน่วยงานเหล่านี้มีส่วนร่วมในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายและการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้ามีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น เพราะหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ ต่างก็มีความสำคัญต่อการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าอยู่ด้วย เช่น กระทรวงศึกษาธิการ มีความสำคัญในการประชาสัมพันธ์แก่นักเรียน นักศึกษา รวมทั้งส่งผลถึงผู้ประกอบการด้วย ทบวงมหาวิทยาลัยมีความสำคัญในด้านผลิตบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เช่น สัตวแพทย์ แพทย์ นักวิทยาศาสตร์ เป็นต้น และค้นคว้าวิจัย เผยแพร่ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้าอีกส่วนหนึ่งด้วย ดังนั้นหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ ควรจะต้องมีโครงสร้างของกฎหมายดึงมาเกาะเกี่ยวให้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและร่วมประสานงานกับหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้วย กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าควรจะต้องกำหนดให้มีผู้แทนของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีส่วนเกี่ยว

⁹ Ibid., section 2, 17.

ข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าทั้งหลาย มาร่วมเป็น "คณะกรรมการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า" ด้วย เพื่อให้มีส่วนร่วมในการบริหารกฎหมาย และให้ความร่วมมือ ประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุนเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าได้ดียิ่งขึ้น เพราะหากไม่มีกฎหมายมารองรับแล้วหน่วยงานเหล่านี้จะไม่มีควมรับผิดชอบและจะไม่ช่วยปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

กล่าวโดยสรุป ตามที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าหน่วยงานมีความสำคัญต่อการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าเป็นอย่างมาก หากไม่มีการประสานงาน เชื่อมโยงกันอย่างดีแล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ การปฏิบัติงานไม่เป็นแนวเดียวกันและเกิดความซ้ำซ้อนของงานขึ้น สำหรับการปฏิบัติงานไม่เป็นแนวเดียวกันนั้น เช่น ปัจจุบันการบริการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าแก่สุนัขหรือแมวให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของในท้องที่ต่าง ๆ กรมปศุสัตว์ได้บริการฉีดวัคซีนโดยไม่คิดมูลค่าเนื่องจากผลิตวัคซีนได้เอง แต่กรุงเทพมหานครคิดค่าบริการตัวละ 25 บาท ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคกัน ในระหว่างประชาชนผู้เป็นเจ้าของสุนัขหรือแมวที่มารับบริการ ส่งผลให้ประชาชนสับสนและไม่ให้ความร่วมมือขึ้นได้ ส่วนการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันของหน่วยงาน อาจทำให้เกิดมีการปิดความรับผิดชอบขึ้น เพราะมีกฎหมายกระจายอยู่หลายฉบับ แต่ละฉบับก็ให้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานไว้ แต่เนื้อหาไม่ชัดเจน และขาดโครงสร้างในการประสานงานที่ดี ส่งผลให้หน่วยงานเกี่ยงกันไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เต็มความสามารถ เนื่องจากเห็นว่าหน่วยงานอื่นก็มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกัน กรณีตัวอย่างเช่น กรมปศุสัตว์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์อยู่แล้ว แต่ให้ความร่วมมือไม่เต็มที่เนื่องจากผู้บริหารระดับสูงอ้างว่า กรมปศุสัตว์ไม่พร้อม และกรมปศุสัตว์ไม่มีหน้าที่โดยตรง แต่เป็นหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า เนื่องจากเป็น ผู้รักษาการตามกฎหมาย (พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498) ทั้งที่โรคพิษสุนัขบ้าเป็นปัญหาต้นเหตุมาจากสัตว์ และกรมปศุสัตว์มีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องสัตว์อยู่มาก แต่กระทรวงสาธารณสุขบุคลากรที่มีความรู้ในเรื่องสัตว์มีน้อย (ส่วนใหญ่จะเป็นแพทย์ พยาบาล เจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่อนามัย ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องโรคพิษสุนัขบ้าในคน สำหรับสัตวแพทย์มีไม่กี่คน)

นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและไม่มีกฎหมายรองรับ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย หรือหน่วยงานภาคเอกชน เป็นต้น อำนาจดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง กล่าวคือ บางครั้งอาจให้ความสนใจในมาตรการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าเป็นพิเศษ แต่บางครั้งอาจไม่ให้ความสนใจเลยหรือสนใจน้อยลง เช่น ผู้บริหารระดับสูงบางคนอาจมีนโยบายให้ความสำคัญในเรื่องนี้ แต่เมื่อพ้นตำแหน่งไป คนใหม่อาจเปลี่ยนนโยบายไม่ดำเนินการต่อไป โดยอ้างว่าขาดงบประมาณก็เป็นได้ แสดงให้เห็นว่าการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะส่งผลให้การป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าสัมฤทธิ์ผลขึ้นได้ เพราะลำพังหน่วยงานเดียวไม่สามารถจะดำเนินงานได้ จะต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาช่วยกันระดมความคิดและปฏิบัติงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 จะต้องมีโครงสร้างในการบริหารกฎหมายที่ดีและชัดเจนดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น เพื่อให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีประสิทธิภาพในอันที่จะป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าให้สงบลงได้

1.2 มาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

มาตรการต่าง ๆ ที่นำมากำหนดเป็นกฎหมาย ส่วนใหญ่จะนำหลักวิชาการเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรค ประกอบกับปัญหาในการปฏิบัติงานทั่วไป มาเป็นแนวทางในการกำหนดหลักการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า และปรับให้สอดคล้องกับหลักนิติศาสตร์ เพื่อนำมาเป็นกฎหมายและบังคับใช้ต่อไป ดังจะได้กล่าวเป็นเรื่อง ๆ ไป ดังต่อไปนี้

1.2.1 การกำหนดหน้าที่ของเจ้าของสัตว์

การที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของเจ้าของสัตว์ไว้ก็เพื่อให้เจ้าของสัตว์มีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยอาศัยอำนาจรัฐ (Police Power) แต่ก็มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาอยู่หลายประการ ได้แก่ ความหมายของคำว่า "เจ้าของ" จะมีความหมายแค่นั้นเพียงใด "สัตว์" จะควบคุมสัตว์อะไรบ้าง การฉีดวัคซีนป้องกันให้กับสัตว์จะกำหนดอย่างไร การกำหนดตัวบุคคลให้มีหน้าที่แจ้งความต่อเจ้าพนักงานจะกำหนดใครบ้าง การควบคุมจำนวนสุนัขและแมวจะให้เจ้าของมีหน้าที่อย่างไร ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ จะต้องพิจารณาให้มาตรการทาง

กฎหมายที่กำหนดขึ้นสอดคล้องกับทางปฏิบัติและหลักวิชาการควบคู่กันด้วย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพ และจะนำมากล่าวพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป ดังต่อไปนี้

1.2.1.1 ความหมายของคำว่า "เจ้าของ" ประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ

"เจ้าของ" จะหมายความรวมถึงแต่เฉพาะผู้ครอบครองเท่านั้น หรือจะรวมถึงผู้ครอบครองและผู้เลี้ยงดูด้วย เมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยมีการเลี้ยงสุนัขหรือแมว พอจะแบ่งได้เป็นสี่จำพวก พวกแรกคือ พวกที่เลี้ยงเพื่อการค้า พวกที่สองคือ พวกที่มีฐานะดีเลี้ยงเพื่อความสวยงามและเฝ้าทรัพย์สิน พวกที่สามคือ พวกที่มีฐานะยากจน และพวกที่สี่คือ พวกที่เลี้ยงเพราะสงสาร เช่น พระภิกษุ เป็นต้น ปัญหาความรับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าสำหรับสองพวกแรกมีน้อย เพราะส่วนใหญ่จะมีฐานะเป็น "เจ้าของ" หรือเป็น "ผู้ครอบครอง" และมีความรับผิดชอบเนื่องจากมีความรู้และสนใจในการเลี้ยงดูรักษา เป็นอย่างดี เช่น นำสุนัขหรือแมวไปฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าเป็นประจำทุกปี ควบคุมจำนวนสุนัขหรือแมวด้วยการทำหมันหรือใช้วิธีคุมกำเนิดด้วยฮอร์โมน เป็นต้น แต่สำหรับสองพวกหลังจะเป็นผู้สร้างปัญหา เนื่องจากขาดความรับผิดชอบซึ่งอาจเกิดจากสาเหตุหลายอย่างเช่น เลี้ยงมากเกินไป ไม่มีเงินที่จะเลี้ยงดูและเสียค่าวัคซีนป้องกันโรค ไม่มีความรู้เกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้า เป็นต้น ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายควรจะต้องควบคุมถึงสองพวกหลังด้วย เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อสังคม และประโยชน์ส่วนรวมเสมอภาคกัน ซึ่งสองพวกหลังนี้ส่วนใหญ่จะเป็น "ผู้เลี้ยงดู" ให้อาหารเพราะสงสาร เช่น พระภิกษุก็รวมอยู่ด้วย หากกฎหมายไม่บัญญัติให้ครอบคลุมถึงผู้เลี้ยงดูด้วย ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาข้อเท็จจริงในการที่จะวินิจฉัยว่า อย่างเป็นผู้ครอบครองหรือผู้เลี้ยงดู เพราะจะมีผลในการมีหน้าที่และรับผิดชอบตามกฎหมาย กล่าวคือ ถ้าเป็น "ผู้ครอบครอง" จะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมาย (ตาม พ.ร.บ.ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ.2498) แต่ถ้าเป็น "ผู้เลี้ยงดู" แล้วก็ไม่ต้องมีหน้าที่และรับผิดชอบตามกฎหมาย ทำให้เกิดเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ผู้กระทำความผิดจะนำมาเป็นข้ออ้างในการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ต่อสู้ว่าไม่ได้เป็น "เจ้าของ" และ "ผู้ครอบครอง" เป็นเพียง "ผู้เลี้ยงดู" เท่านั้น

อย่างไรก็ตามปัญหาเหล่านี้ แม้เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่จะต้องมีการพิจารณาหลักฐานมาสืบกันในชั้นสอบสวนหรือในชั้นศาลก็ตาม แต่ก็เกิดความยุ่งยากต่อการบังคับใช้กฎหมายในระดับเจ้าหน้าที่ชั้นต้นที่จะจับกุม อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพได้ เพราะเจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจไม่จับกุม เนื่องจากมีความเห็นว่าเป็น "ผู้เลี้ยงดู" ก็ได้ ปัญหาดังกล่าวนี้แม้จะมีมาตรการทางกฎหมายอื่น มาแก้ไขเยียวยา อุดช่องว่างก็ตามกล่าวคือ ถ้าหาก "เจ้าของ" หรือ "ผู้ครอบครอง" ปฏิเสธว่าไม่ได้เป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง กฎหมายก็ให้อำนาจเจ้าพนักงานจับสุนัขหรือแมวไปได้ เพราะถือว่าไม่ปรากฏเจ้าของหรือผู้ครอบครอง (ตามมาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498) แต่ก็ไม่ตรงจุดประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งถึงผลเพื่อป้องกัน เพราะจะทำให้ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งสภาพบังคับของกฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์ที่จะป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าได้ แต่ก็มีข้อพิจารณาต่อไปว่า ถ้าจะให้ "ผู้เลี้ยงดู" มีหน้าที่และรับผิดชอบตามกฎหมายด้วยแล้ว พระภิกษุซึ่งเป็นผู้เลี้ยงดูจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบด้วย กฎหมายจะขัดต่อหลักศีลธรรมหรือไม่ ด้วยเหตุนี้กฎหมายควรจะต้องกำหนดเป็นบทผ่อนคลายเป็นข้อยกเว้นไว้สำหรับพระภิกษุต่างหากด้วย เพื่อไม่ให้ขัดต่อหลักศาสนาพุทธ โดยอาจกำหนดให้บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบแทนพระภิกษุไว้ เช่น กำหนดให้กรรมการวัดหรือมีคทาภายในวัด เป็นผู้ที่มีหน้าที่แจ้งให้สัตวแพทย์ไปฉีดวัคซีนป้องกัน หรือแจ้งให้เจ้าพนักงานไปจับสุนัขหรือแมวที่อยู่ในวัดซึ่งไม่มีผู้รับผิดชอบดูแลไปเสีย ทั้งนี้เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบและให้ความร่วมมือดีขึ้น

สำหรับปัญหาผู้ใดเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้เลี้ยงดูสุนัขหรือแมวนั้น คงจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริงและเป็นข้อถกเถียงกันจนไม่มีที่สิ้นสุด เพราะไม่มีหลักฐานทางทะเบียนระบุไว้ คงจะต้องมีบทสันนิษฐานของกฎหมายกำหนดไว้เพื่ออำนวยความสะดวกหาพยานหลักฐานมาดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ดังเช่นกรณีตัวอย่าง พ.ร.บ. การพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 6 บัญญัติว่า "ผู้ใดอยู่ในวงการเล่นอันขัดต่อบทกฎหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเล่นด้วย เว้นแต่ผู้ซึ่งเพียงแต่ดูการเล่นในงานรื่นเริงสาธารณะ . . ."

ตามปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณากฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498) ไม่ได้กำหนดบทนิยามความหมาย

ของคำว่า "เจ้าของ" ไว้ เพียงแต่มีมาตรา 4 บัญญัติว่า "ผู้ใดเลี้ยงสุนัขไว้ในครอบครอง ให้นำสุนัขไปฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าจากเจ้าพนักงานสาธารณสุข. . . " และมาตรา 5 บัญญัติว่า "เมื่อสุนัขตัวใดปรากฏอาการของโรคพิษสุนัขบ้า ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแจ้งความต่อเจ้าพนักงานสาธารณสุข. . . " จะเห็นว่ากฎหมายกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะเจ้าของและผู้ครอบครองไว้เท่านั้น ไม่รวมถึงผู้เลี้ยงดูที่ให้อาหารประจำด้วย แสดงให้เห็นว่ากฎหมายมีเนื้อหาบกพร่อง ไม่เหมาะสมและชัดเจน ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ได้ตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้นกฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า ควรกำหนดให้ชัดเจน เป็นบทนิยามว่า เจ้าของหมายความรวมถึงผู้ครอบครองและผู้เลี้ยงดูด้วย ดังกรณีตัวอย่างในมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.โรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2499 บัญญัติว่า "เจ้าของ หมายความรวมถึง ผู้ครอบครอง ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสัตว์เมื่อไม่ปรากฏเจ้าของ ให้หมายถึงผู้เลี้ยงและควบคุมด้วย" เพื่อให้บุคคลผู้เกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม อีกทั้งเพื่อไม่ให้เกิดช่องโอกาสให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้เป็นข้ออ้างในการหลีกเลี่ยงกฎหมายว่าเป็นเพียง "ผู้เลี้ยงดู" เท่านั้น ซึ่งจะไม่ต้องรับผิดชอบ

นอกจากนี้กฎหมายต่างประเทศ เช่น กฎหมายโรคพิษสุนัขบ้าของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐอิลลินอยส์ ได้บัญญัติคลุมถึง "ผู้เลี้ยงดู" ด้วย โดยบัญญัติว่า "เจ้าของ หมายถึง ผู้เป็นเจ้าของสุนัขโดยถูกต้อง ผู้ดูแล ผู้รักษา หรือผู้เลี้ยงดู . . ." ¹⁰

ด้วยเหตุที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า กรณีที่ไม่มีภาระทะเบียนสุนัข จะทำให้เกิดปัญหาเรื่องเจ้าของคือใคร เพราะไม่หลักฐานทางทะเบียนระบุไว้ ดังนั้นกฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้าควรจะต้องกำหนดให้ชัดเจนและรัดกุมในเรื่องเจ้าของ เพราะจะทำให้มีผู้รับผิดชอบที่แน่นอน ไม่เกิดปัญหาต่อการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ กำหนดเป็นหลักไว้ว่า เจ้าของให้หมายความรวมถึงผู้ครอบครอง และผู้เลี้ยงดูด้วย แต่ควรมีข้อยกเว้นไม่รวมไปถึงพระภิกษุที่บวชในพุทธศาสนาไว้ด้วย โดยกำหนดเป็นบทเฉพาะไว้ต่างหากให้บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับ

¹⁰ Ibid., section 2.

วัดมารับผิดชอบแทน นอกจากนี้จะต้องเพิ่มบทสันนิษฐานของเจ้าของ ผู้ครอบครอง และผู้เลี้ยงดูไว้ด้วย เพื่อสะดวกต่อการรวบรวมหาพยานหลักฐานมานำสืบประกอบ เพื่อดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดกฎหมายต่อไป เช่น อาจกำหนดว่า ถ้าสุนัขหรือ แมวอยู่ในบริเวณบ้านเรือนของผู้ใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเจ้าของบ้านเรือนนั้น เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าสุนัขหรือแมวนั้นเป็นของ ผู้อื่น หรือบทสันนิษฐานเกี่ยวกับผู้เลี้ยงดูนั้น อาจกำหนดว่าผู้ใดให้อาหารสุนัขหรือ แมวตัวใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นผู้เลี้ยงดูสุนัขหรือแมวดังนั้น ๆ เว้นแต่ จะพิสูจน์ได้ว่าไม่ได้ให้อาหารเป็นประจำ

1.2.1.2 ความหมายของคำว่า "สัตว์"

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ สัตว์

อะไรบ้างที่เป็นตัวการสำคัญในการนำโรคพิษสุนัขบ้าสำหรับในประเทศไทย และ ควรจะต้องควบคุมโดยมาตรการทางกฎหมายด้วย ในทางวิชาการแล้วสัตว์เลี้ยงลูก ด้วยนมทุกชนิดรวมทั้งคนด้วยที่เป็นโรคพิษสุนัขบ้าได้ แต่สัตว์ที่นำโรคพิษสุนัขบ้าที่ สำคัญคือ สุนัข ร้อยละ 95-96 รองลงมาคือ แมว ร้อยละ 3-4 นอกจากนี้ เป็นพวกสัตว์ป่า (ชะนี ลิง ฯลฯ) ร้อยละ 0.02-0.03 ดังนั้นเกี่ยวกับการป้องกัน และควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า จะต้องมุ่งไปที่สุนัขและแมว ส่วนสัตว์ป่าหรือสัตว์เศรษฐกิจ อื่น (โค กระบือ สุกร ฯลฯ) ก็จะต้องควบคุมด้วย แต่ไม่ต้องป้องกันก่อนได้รับเชื้อ เพราะเป็นตัวนำโรคที่ไม่สำคัญ รวมทั้งทำไต่ยาและสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น จะ ป้องกันและควบคุมเฉพาะภายหลังที่ได้รับเชื้อแล้วเท่านั้น สำหรับสุนัขและแมวจะ ต้องป้องกันก่อนได้รับเชื้อโดยการฉีดวัคซีนป้องกันล่วงหน้าและจะต้องป้องกันและ ควบคุมหลังรับเชื้อด้วย เนื่องจากเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้โรคนี้นับแพร่ระบาดต่อไปได้

ดังนั้นกฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า จะต้องกำหนดหลักการ ขอบเขต ในการป้องกันและควบคุมตามชนิดของสัตว์ที่เป็นตัวการในการนำโรคพิษสุนัขบ้า ที่ กฎหมายควรจะต้องควบคุมไว้ให้แตกต่างกันด้วย เพื่อให้เหมาะสมไม่เกินความจำเป็น ที่เจ้าของจะต้องมีหน้าที่ปฏิบัติ หากกำหนดไว้เหมือนกันแล้ว เจ้าของอาจเกิดความ เดือดร้อนได้ โดยแยกกำหนดไว้ให้ชัดเจนออกเป็นสองพวก พวกแรกเป็นพวกที่ต้อง ป้องกันล่วงหน้า โดยที่กฎหมายจะต้องกำหนดเป็น "สัตว์ควบคุม" เช่น สุนัข แมว เป็นต้น เพื่อให้เจ้าของสัตว์เหล่านั้นนำมาฉีดวัคซีนป้องกันโรค และพวกหลังเป็น

พวกที่ไม่จำเป็นต้องป้องกันล่วงหน้า (ป้องกันภายหลังรับเชื้อโรคพิษสุนัขบ้าก็พอ) โดยที่กฎหมายจะต้องกำหนดเป็น "สัตว์อื่น" เช่น โค กระบือ สุกร เป็นต้น กล่าวคือ สัตว์ในพวกหลังนี้ไม่ต้องฉีดวัคซีนป้องกันล่วงหน้าเป็นประจำ แต่จะต้องป้องกันและควบคุมสัตว์เหล่านี้ด้วยเหมือนกันในกรณีสัตว์พวกนี้ได้รับเชื้อ

โดยสรุปก็คือ หากกฎหมายกำหนดว่า "สัตว์ควบคุม" หมายถึง สุนัข แมว และสัตว์ที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว คำว่า "สัตว์อื่น" ก็จะหมายถึงสัตว์ที่เป็นโรคพิษสุนัขบ้าได้ทุกชนิด (สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมชนิดอื่น ๆ นอกจากสัตว์ควบคุม) สำหรับสัตว์ที่นอกจาก "สัตว์ควบคุม" และ "สัตว์อื่น" คือ พวกที่ไม่ใช่สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม เช่น เป็ด ไก่ ห่าน นก และสัตว์ปีกอื่น ๆ นั้น จะไม่อยู่ในความควบคุมของกฎหมาย เพราะในทางหลักวิชาการแล้ว สัตว์พวกนี้ไม่เป็นโรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งถ้าหากไม่กำหนดนิยาม "สัตว์อื่น" ดังกล่าวไว้ก็จะทำให้มีความหมายรวมถึงสัตว์ทั่ว ๆ ไป ที่ไม่เป็นโรคพิษสุนัขบ้าด้วย ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งจะทำให้เนื้อหาของกฎหมายไม่เหมาะสมรัดกุมและชัดเจน รวมทั้งไม่สอดคล้องตามหลักวิชาการด้วย

ตามปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและใช้อยู่คือ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 จะเห็นว่ามีมาตรการป้องกันเฉพาะสุนัขเท่านั้น ไม่ได้ป้องกันและควบคุมสัตว์อื่นที่นำโรคพิษสุนัขบ้าได้ไว้ด้วย เช่น ในมาตรา 4 บัญญัติว่า "ผู้ใดเลี้ยงสุนัขไว้ในครอบครองให้นำสุนัขไปฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า . . ." และมาตราอื่น ๆ ตั้งแต่มาตรา 5 ถึงมาตรา 10 (สุดท้าย) ก็มีมาตรการป้องกันเฉพาะสุนัขเท่านั้น ดังนั้นกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 จึงมีเนื้อหาไม่เหมาะสมและไม่ทันสมัยที่จะป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าให้ได้ผลดี เพราะไม่มีเนื้อหาที่จะป้องกันและควบคุมถึงสัตว์อื่น ๆ ด้วย เช่น แมว โค กระบือ สุกร เป็นต้น โดยเฉพาะไม่มีบทนิยามศัพท์คำว่า "สัตว์ควบคุม" และ "สัตว์อื่น" ไว้ด้วย รวมทั้งเนื้อหาส่วนใหญ่มีแต่มาตรการป้องกัน เช่น การนำสุนัขไปฉีดวัคซีนและการให้เจ้าของแจ้งต่อเจ้าพนักงานเมื่อสุนัขมีอาการเป็นโรคพิษสุนัขบ้า แต่ขาดมาตรการควบคุมบางอย่าง เช่น เมื่อสุนัขหรือสัตว์อื่นที่ได้รับเชื้อโรคพิษสุนัขบ้า จะต้องควบคุมไว้สังเกตอาการและฉีดวัคซีน หรือเมื่อสงสัยว่าสุนัข หรือสัตว์อื่นมีอาการเป็นโรคพิษสุนัขบ้าก็ต้องควบคุมไว้สังเกตอาการด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้แพร่เชื้อโรคพิษสุนัขบ้าต่อไป เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายวิชาการ ดังนั้นจะต้องมี

เนื้อหาชัดเจน รัดกุม รวมทั้งสอดคล้องกับหลักวิชาการด้วย มิฉะนั้นแล้ว การบังคับใช้กฎหมายก็จะมีประสิทธิภาพ เพราะการกำหนดนิยามศัพท์คำว่า "สัตว์ควบคุม" และ "สัตว์อื่น" มีความสำคัญมาก ซึ่งจะทำให้กฎหมายนี้มีการบังคับใช้กับสัตว์แต่ละชนิดแตกต่างกันตามความสำคัญของการนำโรค ดังจะเห็นได้จากกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐอิลลินอยส์ ได้กำหนดนิยามศัพท์คำว่า "สุนัข" หมายรวมถึงสุนัขอื่นในตระกูลเดียวกันด้วย เช่น สุนัขจิ้งจอก สุนัขป่า เป็นต้น และคำว่า "สัตว์" หมายถึง สัตว์อื่น ๆ นอกจากสุนัข ซึ่งเป็นโรคพิษสุนัขบ้าได้ เป็นต้น¹¹

กล่าวโดยสรุปก็คือ กฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าจะต้องกำหนดนิยามศัพท์คำว่า "สัตว์ควบคุม" และ "สัตว์อื่น" เอาไว้ให้แน่นอนด้วย รวมทั้งคำนิยามอื่น ๆ อีก เช่น คำว่า "ควบคุม" หมายถึง การแยกกักหรือการดูแลสัตว์ที่ได้รับเชื้อพิษสุนัขบ้าหรือสงสัยมีอาการเป็นโรคพิษสุนัขบ้าให้อยู่ในที่จำกัดไม่ไปรวมกับสัตว์อื่น เป็นต้น เพื่อทำให้เนื้อหาชัดเจน สอดคล้องกับหลักวิชาการ และเพื่อแสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายจะป้องกันและควบคุมเฉพาะสัตว์ที่เป็นโรคพิษสุนัขบ้าเท่านั้น (สัตว์ที่นำโรคพิษสุนัขบ้า) ไม่รวมไปถึงสัตว์ต่าง ๆ ที่ไม่เป็นโรคพิษสุนัขบ้าด้วย กล่าวคือ ถ้าไม่มีนิยามดังกล่าวกำหนดไว้ เมื่อกล่าวถึงสัตว์ หรือเจ้าของสัตว์ก็จะทำให้มีความหมายกว้าง ไม่ชัดเจน อาจหมายถึงสัตว์ทั่ว ๆ ไปทุกชนิดทั้งหมดที่เป็นและไม่เป็นโรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งอาจไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักวิชาการ ประกอบกับกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าเป็นกฎหมายเทคนิค (กฎหมายวิชาการ) เนื้อหาจะต้องชัดเจน จะอาศัยการตีความตามหลักทั่วไปมาใช้ เช่น กฎหมายแพ่ง น่าจะไม่เหมาะสมกับลักษณะของกฎหมาย

ด้วยเหตุและผลดังกล่าวข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าที่มีใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังบกพร่องในเรื่องนี้คือ ไม่กำหนดนิยามดังกล่าวไว้เลย มีเนื้อหาคลุมคลุมเฉพาะสุนัขเท่านั้น ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพในอันที่จะป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าได้ คือ ไม่สามารถบังคับใช้กับสัตว์นำโรคอื่น เช่น แมว โคน กระบือ แพะ แกะ สุนัข ฯลฯ ได้ด้วย จึงสมควรแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป

¹¹ Ibid., section 1.

1.2.1.3 มาตรการในการฉีดวัคซีนป้องกัน

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ จะต้อง

กำหนดเกณฑ์อายุในการฉีดวัคซีนสำหรับสุนัข แมว หรือสัตว์ควบคุมอื่นไว้ในกฎหมาย ด้วยหรือไม่ และการฉีดวัคซีนป้องกันจะเริ่มฉีดครั้งแรกเมื่ออายุเท่าไรจึงจะเกิด ประสิทธิภาพสูงสุดต่อการป้องกันโรค

โดยทั่วไปแล้วโรคพิษสุนัขบ้า สามารถเกิดกับสุนัขหรือแมวได้ทุกอายุ เว้นแต่สุนัขหรือแมวที่มีภูมิคุ้มกันอยู่ในร่างกายที่เกิดจากการฉีดวัคซีนป้องกัน โรคพิษสุนัขบ้าโดยสม่ำเสมอ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหลักวิชาการแล้วการฉีดวัคซีนเพื่อ สร้างภูมิคุ้มกันแบ่งได้สองกรณีคือ

กรณีแรก สำหรับแม่สุนัขที่ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้ามาเป็น ประจำทุกปีแล้ว ลูกสุนัขที่เกิดมาจะได้รับภูมิคุ้มกันมาจากแม่และสามารถคุ้มโรคได้ 3 เดือนนับแต่เกิด ดังนั้นลูกสุนัขควรจะได้รับวัคซีนครั้งแรกเมื่ออายุครบ 3 เดือน เพื่อกระตุ้นให้ร่างกายสร้างภูมิคุ้มกันต่อไป ต่อจากนั้นก็ฉีดปีละ 1 ครั้ง ดังนั้น อายุสุนัขที่เหมาะสมที่สุดที่จะสร้างภูมิคุ้มกันโรคได้ดีและฉีดวัคซีนป้องกันให้ครั้งแรก สำหรับกรณีนี้ คือ สุนัขอายุครบ 3 เดือน แต่ถ้าหากฉีดวัคซีนป้องกันให้เมื่ออายุ ต่ำกว่า 3 เดือนแล้ว จะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี กล่าวคือ จะทำให้ภูมิคุ้มกัน ที่ได้รับจากแม่ต่ำลงเนื่องจากผลจากวัคซีนที่ฉีดจะไปหักล้าง (Neutralize) ภูมิคุ้มกันเดิม ส่งผลให้ลูกสุนัขมีภูมิคุ้มกันโรคต่ำลงไม่อาจป้องกันโรคได้ ดังนั้น จึงไม่ควรฉีดวัคซีนให้ลูกสุนัขที่มีอายุต่ำกว่า 3 เดือนสำหรับกรณีนี้¹²

กรณีที่สอง สำหรับแม่สุนัขที่ไม่เคยฉีดวัคซีนป้องกันเลยหรือฉีดบ้างไม่ฉีด บ้าง ลูกสุนัขที่เกิดมาก็จะไม่มีภูมิคุ้มกันโรคที่ได้รับมาจากแม่ หรืออาจมีภูมิคุ้มกันอยู่ บ้างในกรณีที่แม่ได้ฉีดวัคซีนมาเพียงบางครั้งคราว ไม่เป็นประจำ แต่ก็ไม่สามารถ ให้ผลในการคุ้มโรคได้ ดังนั้นลูกสุนัขจึงมีโอกาสเป็นโรคพิษสุนัขบ้าได้ทุกตัว

¹² กรมควบคุมโรคติดต่อ, กระทรวงสาธารณสุข.

คู่มือการปฏิบัติงาน เรื่องโรคพิษสุนัขบ้าและโรคติดต่อระหว่างสัตว์และคน

(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2531),

หน้า 41.

ตั้งแต่เกิด¹³ จึงจำเป็นต้องฉีดวัคซีนให้กับลูกสุนัขที่มีอายุต่ำกว่า 3 เดือน เพื่อให้ร่างกายลูกสุนัขสร้างภูมิคุ้มโรคขึ้น แล้วควรฉีดกระตุ้นอีกเมื่อสุนัขอายุครบ 3 เดือน ต่อจากนั้นก็ฉีดปีละ 1 ครั้ง¹⁴

ด้วยเหตุนี้มาตรการทางกฎหมายควรจะต้องกำหนดอายุลูกสุนัขไว้เป็นเกณฑ์ เพื่อให้เจ้าของนำมาฉีดวัคซีนป้องกันได้ถูกต้อง ซึ่งเมื่อพิจารณาด้วยเหตุและผลจากสองกรณีข้างต้นแล้ว เห็นว่ากฎหมายควรกำหนดให้เจ้าของนำสุนัขมาฉีดวัคซีนครั้งแรกเมื่ออายุไม่เกิน 3 เดือน เพราะจะสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของประเทศไทย เนื่องจากสุนัขหรือแมวส่วนใหญ่ได้รับวัคซีนไม่สม่ำเสมอ จึงควรกำหนดช่วงอายุให้ฉีดวัคซีนต่ำกว่า 3 เดือนได้ด้วย เพื่อให้ลูกสุนัขหรือแมวมมีโอกาสได้รับวัคซีนมากขึ้น ซึ่งพบว่าลูกสุนัขหรือแมวที่อายุต่ำกว่า 3 เดือน มีโอกาสเป็นและนำโรคพิษสุนัขบ้าได้มาก และช่วงอายุ 3 เดือนนี้เป็นช่วงคาบเกี่ยวที่ภูมิคุ้มกันที่ได้รับมาจากแม่จะหมดไป และเป็นช่วงอายุที่ร่างกายสุนัขมีความพร้อมที่จะสร้างภูมิคุ้มกันโรคได้ดีที่สุด ส่วนการใช้ดุลพินิจของสัตวแพทย์ผู้ฉีดก็ต้องอาศัยประวัติการฉีดวัคซีนของแม่สุนัขเป็นหลักกล่าวคือ ถ้าแม่สุนัขฉีดวัคซีนมาเป็นประจำ ก็ควรฉีดวัคซีนให้ลูกสุนัขครั้งแรกเมื่ออายุครบ 3 เดือน แต่ถ้าแม่สุนัขไม่ได้ฉีดวัคซีนเลยหรือฉีดบ้างไม่ฉีดบ้าง ก็ควรฉีดวัคซีนให้ลูกสุนัขนั้น แม้อายุยังไม่ครบ 3 เดือนก็ตาม โดยเลือกวัคซีนที่สามารถฉีดกับสุนัขอายุต่ำกว่า 3 เดือนได้ ซึ่งมีหลายชนิด แต่อย่างไรก็ตามภูมิคุ้มกันที่ร่างกายลูกสุนัขสร้างขึ้นมามีน้อยและอยู่ได้ในเวลาสั้น เนื่องจากช่วงอายุ 1-3 เดือน ร่างกายของสุนัขยังไม่พร้อมที่จะสร้างภูมิคุ้มกันได้เต็มที่และอยู่ได้นาน จึงต้องฉีดวัคซีนกระตุ้นซ้ำอีก เมื่ออายุครบ 3 เดือน และต่อจากนั้นก็ฉีดปีละหนึ่งครั้ง สำหรับแมวก็น่าพิจารณาเช่นเดียวกันกับที่กล่าวมาข้างต้น¹⁵

¹³ บุญเลิศ อ่าวเจริญ และคณะ, "ข้อมูลบางประการเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้าในภาคใต้," เอกสารในการประชุมวิชาการด้านการปศุสัตว์ ครั้งที่ 8 วันที่ 7-9 มิถุนายน 2532, หน้า 120.

¹⁴ กรมควบคุมโรคติดต่อ, กระทรวงสาธารณสุข, คู่มือการปฏิบัติงานเรื่องโรคพิษสุนัขบ้าและโรคติดต่อระหว่างสัตว์และคน, หน้า 14.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14, 41.

ตามปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นเมื่อพิจารณาตามกฎหมายคือ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 แล้ว ตั้งแต่มาตรา 3 ถึง 10 ไม่กำหนดอายุของสุนัขที่จะฉีดวัคซีนครั้งแรกไว้เพียงแต่ได้กำหนดไว้กว้าง ๆ ในมาตรา 4 ว่า "ผู้ใดเลี้ยงสุนัขไว้ในครอบครองให้นำสุนัขไปฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าจากเจ้าพนักงานสาธารณสุขตามเวลา สถานที่ซึ่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขจะกำหนดให้ . . ." เท่านั้น แสดงให้เห็นว่าเจ้าของ จะมีหน้าที่ที่ต้องเมื่อเจ้าพนักงานสาธารณสุขได้กำหนดเวลา สถานที่ไว้แล้ว หากเจ้าพนักงานสาธารณสุขยังไม่ได้กำหนดวัน เวลา และสถานที่ เจ้าของก็ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องนำสุนัขไปฉีดวัคซีนตามกฎหมายนี้ ส่งผลให้มาตรการทางกฎหมายนี้มีการบังคับใช้ไม่แน่นอนขาดความศักดิ์สิทธิ์ ดังนั้นเนื้อหาของกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 จึงบกพร่องไม่รัดกุม เนื่องจากไม่ได้กำหนดเกณฑ์อายุในการฉีดวัคซีนครั้งแรกเอาไว้ในกฎหมาย เพื่อให้เจ้าของได้ทราบหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน กล่าวคือจะต้องให้เจ้าของมีหน้าที่นำสุนัขหรือแมวไปฉีดวัคซีนครั้งแรกเมื่ออายุไม่เกิน 3 เดือน

แต่อย่างไรก็ตามหากกฎหมายกำหนดเกณฑ์อายุดังกล่าวไว้ก็จะเกิดปัญหาตามาคือ เจ้าของจะรู้แน่นอนได้หรือไม่ว่าสุนัขหรือแมวตัวใดอายุเท่าไร เพราะไม่มีการจดทะเบียน ซึ่งจะ เป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือถ้าหากเจ้าของไม่นำสุนัขหรือแมวไปฉีดวัคซีนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (ครั้งแรกอายุไม่เกิน 3 เดือนนับแต่เกิด) ก็จะต้องได้รับโทษ ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายก็คืออายุสุนัขจะทราบแน่นอนได้อย่างไรว่าตัวใดอายุไม่เกิน 3 เดือน และตัวใดอายุเกิน 3 เดือน จะใช้หลักวิชาการสันนิษฐานโดยดูจากฟันก็เป็นเพียงการประมาณเท่านั้น และทำได้ยาก ต้องอาศัยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญพิเศษและจะนำเอาความเห็นมาเป็นหลักฐานในการลงโทษผู้กระทำผิดตามกฎหมายก็คงไม่เหมาะสม และเกิดความไม่แน่นอนขึ้น ดังนั้นเพื่อหยุดปัญหานี้คือ กฎหมายจะต้องกำหนดให้มีการจดทะเบียนสุนัขหรือแมวไว้ด้วย และการจดทะเบียนส่งผลให้มาตรการอื่น ๆ มีผลในการใช้ได้ดียิ่งด้วย เช่น การควบคุมจำนวนสุนัข หรือแมว เป็นต้น ดังจะเห็นจากกรณีตัวอย่างของกฎหมายต่างประเทศ เช่น กฎหมายของประเทศสิงคโปร์ กำหนดให้มีการจดทะเบียนสุนัข เมื่อสุนัขอายุเกิน 3 เดือน¹⁶ และกฎหมายของประเทศ

¹⁶Ministry of Law and National Development, Republic of Singapore, "THE DOG (LISENSING AND CONTROL) RULES 1966." Article 1.

สหรัฐอเมริกา เช่น รัฐมินิโซต้า กำหนดให้สุนัขที่เลี้ยงไว้ เจ้าของจะต้องนำไปจดทะเบียน¹⁷ และประเทศอังกฤษ ก็มีกฎหมายในเรื่องการจดทะเบียนสุนัขแยกไว้ โดยเฉพาะ โดยให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมการจดทะเบียนสุนัข¹⁸

นอกจากนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐมินิโซต้า ได้กำหนดเกณฑ์อายุสุนัขสำหรับฉีดวัคซีนครั้งแรกไว้ในกฎหมายด้วย โดยได้กำหนดไว้ให้ฉีดวัคซีนครั้งแรกเมื่ออายุไม่เกิน 3 เดือน และให้ฉีดให้เสร็จภายในช่วงระยะเวลาหนึ่งด้วย (Grace period)¹⁹

แต่ตามหลักวิชาการ สุนัขที่ป่วยไม่ควรที่จะฉีดวัคซีนเพราะอาจจะทำให้สุนัขตายได้ และไม่ก่อให้เกิดผลในการคุ้มโรคด้วย เนื่องจากร่างกายสัตว์ไม่พร้อมที่จะสร้างภูมิคุ้มกันได้อย่างเต็มที่ในระหว่างที่ป่วย ดังนั้นกฎหมายจะต้องกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ด้วยสำหรับในกรณีที่สัตว์ป่วย โดยอนุโลมให้ฉีดวัคซีนเมื่อสัตว์หายป่วยแล้วได้

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ยังบกพร่องในเรื่องการกำหนดเกณฑ์อายุสุนัขหรือแมว ที่จะให้เจ้าของมีหน้าที่นำมาฉีดวัคซีนป้องกันครั้งแรกไว้ คือ อายุไม่เกิน 3 เดือน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักวิชาการและสภาพความเป็นจริง ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น นอกจากนี้กฎหมายจะต้องกำหนดช่วงเวลา (Grace period) ให้เจ้าของจัดการให้ลูกสุนัขหรือแมวได้รับการฉีดวัคซีนให้แล้วเสร็จไว้ด้วย รวมทั้งกำหนดเป็นข้อยกเว้นสำหรับกรณีที่สุนัขหรือแมวป่วย ให้ฉีดวัคซีนเมื่อสุนัขหรือแมวหายป่วยแล้วได้ ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้กฎหมายสอดคล้องต่อหลักวิชาการ และจะส่งผลให้การบังคับใช้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

¹⁷ Department of Agriculture, City of Blomington, Minnesota, "DOG AND ANIMAL REGULATIONS," section 14.79.

¹⁸ HALSBURY'S STATUTES OF ENGLAND, "THE DOG LICENCE ACT 1959," section 10, In ANCIENT LIGHTS., pp. 178-186.

¹⁹ Department of Agriculture, City of Blomington, Minnesota, "DOG AND ANIMAL REGULATIONS," section 14.92.

1.2.1.4 การกำหนดหน้าที่ในการแจ้งความต่อเจ้าพนักงาน

ปัญหาเมื่อสัตว์มีอาการเป็นโรคพิษสุนัขบ้าจะให้ผู้ใดบ้างเป็นผู้มีหน้าที่แจ้งความ ประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือ จะกำหนดให้เฉพาะเจ้าของเท่านั้น มีหน้าที่แจ้งความจะเพียงพอหรือไม่

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าผู้เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้ามีอยู่ด้วยกันหลายฝ่าย กล่าวคือ ทั้งเจ้าหน้าที่และประชาชนจะต้องร่วมมือกัน สำหรับเจ้าหน้าที่ เช่น ผู้บำบัดโรคสัตว์ ผู้ชันสูตรโรคสัตว์ เป็นต้น และในส่วนของประชาชน เช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองดูแล หรือผู้เลี้ยงดู เป็นต้น ซึ่งบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ มีความใกล้ชิดกับสุนัขหรือแมวมากกว่าบุคคลอื่น ๆ ถ้าหากกฎหมายจะกำหนดหน้าที่ให้บุคคลเหล่านี้ มีหน้าที่ในการแจ้งความต่อเจ้าพนักงานแล้วก็จะทำให้การป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้ามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพราะเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ช่างต้นเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ในการวินิจฉัยโรค หรือสังเกตอาการของโรคพิษสุนัขบ้าได้เป็นอย่างดี ถ้าหากให้เฉพาะแต่เจ้าของ ผู้ครอบครองหรือผู้เลี้ยงดูมีหน้าที่แจ้งความต่อเจ้าพนักงานเท่านั้นแล้ว ก็จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าได้น้อยลง เพราะเจ้าของ หรือผู้เลี้ยงบางคนขาดความรู้ ไม่ทราบอาการของสัตว์ที่เป็นโรคพิษสุนัขบ้าว่ามีอาการอย่างไรบ้าง ซึ่งอาจจะตัดสินใจได้ไม่ถูกต้อง เช่น คิดว่าไม่ใช่อาการของโรคพิษสุนัขบ้า จึงไม่ไปแจ้งความ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมาย พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 แล้ว กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเท่านั้นเป็นผู้แจ้งต่อเจ้าพนักงาน ดังความในมาตรา 5 บัญญัติว่า "เมื่อสุนัขตัวใดปรากฏอาการของโรคพิษสุนัขบ้า ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแจ้งความต่อเจ้าพนักงานสาธารณสุขแห่งท้องถิ่นที่ตนมีภูมิลำเนาภายในเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมง นับแต่เริ่มปรากฏอาการของโรคพิษสุนัขบ้า" แสดงให้เห็นว่ากฎหมายยังมีเนื้อหาบกพร่องไม่เหมาะสมในอันที่จะป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรที่จะแก้ไขให้มีเนื้อหาครอบคลุมไปถึง เจ้าหน้าที่ผู้บำบัดโรคสัตว์ ผู้ชันสูตรโรคสัตว์และเจ้าของสถานพยาบาลสัตว์ด้วย นอกจากนี้กฎหมายควรมีเนื้อหาเกี่ยวกับ "อาการ" ของโรคพิษสุนัขบ้า กำหนดไว้ด้วยและให้บุคคลเหล่านี้มีหน้าที่ควบคุมสุนัขไว้ก่อนด้วย เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโรคออกไป และเพื่อให้เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้เลี้ยงดูได้มีความรู้เกี่ยวกับอาการของโรคพิษสุนัขบ้า อันจะทำให้ปฏิบัติได้ถูกต้อง

ตามกฎหมายได้ดียิ่งขึ้น ดังกรณีตัวอย่างที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.โรคติดต่อ พ.ศ. 2523 มาตรา 7 ความว่า "ในกรณีที่มีโรคติดต่ออันตราย หรือมีโรคติดต่อต้องแจ้งความเกิดขึ้น . . . ให้บุคคลต่อไปนี้ แจ้งความต่อเจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ (1) ในกรณีที่มีการป่วยหรือมีเหตุสงสัยว่าได้มีการป่วยโดยโรคติดต่อดังกล่าวเกิดขึ้นในบ้าน ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าบ้าน หรือผู้ควบคุมดูแลบ้าน หรือของแพทย์ผู้ทำการรักษาพยาบาล (2) ในกรณีที่มีการป่วยหรือมีเหตุสงสัยว่าได้มีการป่วยด้วยโรคติดต่อดังกล่าวเกิดขึ้นในสถานพยาบาลให้เป็นหน้าที่ของผู้รับผิดชอบในสถานพยาบาลนั้น (3) ในกรณีที่ได้มีการชันสูตรทางแพทย์พบว่าอาจมีเชื้ออันเป็นสาเหตุของโรคติดต่อดังกล่าว ให้เป็นหน้าที่ของผู้ทำการชันสูตรทางแพทย์ หรือของผู้รับผิดชอบในสถานที่ที่ได้มีการชันสูตรทางแพทย์นั้น" และตามมาตรา 5 บัญญัติว่า "โรคใดจะเป็นโรคติดต่อโรคติดต่ออันตราย หรือโรคติดต่อต้องแจ้งความ ให้รัฐมนตรีประกาศชื่อและอาการสำคัญของโรคไว้ในราชกิจจานุเบกษา" ทั้งนี้ เพื่อให้การป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้ามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และสอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.2.1.5 การควบคุมสัตว์ไว้สังเกตอาการ

การควบคุมสัตว์ไว้สังเกตอาการมีด้วยกัน 2 วิธี ได้แก่ การกักกัน (Quarantine) ไว้สังเกตอาการให้อยู่ในที่เอกเทศจนกว่าจะพ้นระยะฟักตัวของโรค หรือจนกว่าจะพ้นความเป็นพาหะ และการแยกกัก (Isolation) ไว้สังเกตอาการสำหรับสัตว์ที่เป็นหรือสงสัยว่าเป็นโรค ไว้ต่างหากในที่เอกเทศ เพื่อป้องกันไม่ให้เชื้อโรคแพร่ออกไปจนกว่าจะพ้นระยะติดต่อของโรค ซึ่งทั้ง 2 วิธีเป็นหลักการควบคุมโรคติดต่อทางวิชาการซึ่งการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าจะต้องนำมาใช้เป็นมาตรการในการควบคุมด้วย คือ ควบคุมสุนัขที่เป็นหรือสงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้าเพื่อสังเกตอาการและไม่ให้แพร่เชื้อไปยังคนหรือสัตว์อื่นต่อไป ซึ่งในทางวิชาการแล้วสุนัขที่มีอาการเป็นโรคพิษสุนัขบ้า จะตายภายใน 10 วัน นับแต่แสดงอาการ และการควบคุมสุนัขหรือสัตว์อื่นที่ถูกสุนัขบ้ากัดไว้จนกว่าจะพ้นระยะฟักตัวของโรคซึ่งตามหลักวิชาการแล้วระยะฟักตัวของเชื้อพิษสุนัขบ้าในสัตว์แต่ละชนิดไม่เท่ากัน บางชนิดสั้นแค่ 2-3 เดือน บางชนิดยาว 6 เดือน หรือมากกว่า 1 ปีขึ้นไป แต่เฉลี่ยแล้วนานที่สุดไม่เกิน 6 เดือน ดังนั้น หลักการควบคุมดังกล่าวทั้งสองวิธีนี้ จึงสมควรที่จะนำมาเป็นมาตรการทางกฎหมาย

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าให้ได้ผลดียิ่งขึ้น²⁰

สำหรับประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ การควบคุมสุนัขไว้สังเกตอาการ 15 วัน และการควบคุมสัตว์อื่นที่ถูกสุนัขบ้ากัดไว้นาน 6 เดือน เพื่อสังเกตอาการนั้น ระยะเวลาดังกล่าวจะเหมาะสมหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากหลักวิชาการแล้วเห็นว่าระยะเวลา 15 วันนั้น เหมาะสมดีแล้ว เพราะเป็นระยะเวลาที่ปลอดภัยที่จะไม่ทำให้สุนัขแพร่เชื้อโรคต่อไปได้²¹ แต่สำหรับระยะเวลา 6 เดือนนั้น แม้จะสอดคล้องกับหลักวิชาการ ทำให้ปลอดภัยเพราะเป็นค่าเฉลี่ยของระยะฟักตัวที่นานที่สุด แต่ก็เห็นว่าทางปฏิบัติอาจจะปฏิบัติไม่ได้สะดวก เพราะนานเกินไปทำให้เจ้าของสัตว์อื่น เช่น โค กระบือ สุกรที่เลี้ยงเพื่อการค้าอาจได้รับความเดือดร้อนได้ กล่าวคือ ต้องควบคุมไว้นานกว่าจะครบ 6 เดือน ทำให้ช่วงระยะเวลานี้ไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้ ดังนั้นเห็นว่าการควบคุมควรให้เจ้าของควบคุมตามระยะเวลาเฉลี่ยของสัตว์แต่ละประเภทโดยกำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงเพื่อให้สะดวกต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามสถานการณ์ได้ง่ายขึ้น และควรมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการควบคุมว่าให้อยู่ในดุลพินิจของสัตวแพทย์ผู้ตรวจด้วย กล่าวคือ ถ้าสัตวแพทย์เห็นว่าไม่จำเป็นต้องควบคุมต่อไปก็ให้สัตวแพทย์มีอำนาจสั่งให้เลิกควบคุมก็ได้ เช่น หากกฎหมายกำหนดให้ควบคุมโคไว้ 3 เดือนเมื่อเจ้าของควบคุมไปได้ 15 วัน สัตวแพทย์ตรวจแล้วไม่เป็นโรคก็ให้อยู่ในดุลพินิจของสัตวแพทย์ที่จะสั่งให้เลิกควบคุมต่อไปก็ได้ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 แล้ว เนื้อหาของกฎหมายยังไม่มีบัญญัติไว้ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้ายังมีเนื้อหาบกพร่องทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ขาดประสิทธิภาพในอันที่จะควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าได้ ดังนั้นจึงสมควรเพิ่มมาตรการดังกล่าวไว้ในกฎหมายด้วย โดยกำหนดระยะเวลาควบคุมไว้ดังนี้

²⁰ กรมควบคุมโรคติดต่อ, กระทรวงสาธารณสุข, คู่มือการปฏิบัติงานเรื่องโรคพิษสุนัขบ้าและโรคติดต่อระหว่างสัตว์และคน, หน้า 5, และ World Health Organization, Expert Committee on Rabies. 6 th ed. (Geneva: WHO Technical, 1983), p. 523.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

สำหรับสุนัขที่สงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้าให้เจ้าของควบคุมไว้ 15 วัน ส่วนสุนัข แมว หรือสัตว์อื่นที่ถูกสุนัขบ้ากัด กรณีนี้กฎหมายไม่ควรกำหนดระยะเวลาไว้นาน 6 เดือน ควรให้ควบคุมไว้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยคิดจากค่าเฉลี่ยระยะฟักตัวในสัตว์แต่ละชนิด ซึ่งผลจะได้ระยะเวลาควบคุมต่างกันไปตามชนิดของสัตว์ที่ถูกกัด แต่ทั้งนี้ให้อยู่ในดุลพินิจของสัตวแพทย์ด้วยว่าเห็นสมควรจะให้ควบคุมต่อไป หรือจะให้เลิกควบคุมก็ได้ เมื่อเห็นว่าปลอดภัยและไม่มีความจำเป็นจะต้องควบคุมต่อไป ดังกรณีตัวอย่างที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.โรคติดต่อ พ.ศ.2523 มาตรา 4 และมาตรา 8 "เมื่อปรากฏแก่เจ้าพนักงานสาธารณสุขว่าได้เกิด หรือมีเหตุสงสัยว่าได้เกิดโรคติดต่อ . . . ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจที่จะดำเนินการเอง ประกาศ หรือออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ใดดำเนินการดังต่อไปนี้ . . . (2) กักกันหรือคุมไว้สังเกตซึ่งคนหรือสัตว์ซึ่งเป็นหรือมีเหตุสงสัยว่าเป็นผู้สัมผัสโรคหรือพาหะ . . . " และใน พ.ร.บ.โรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2499 มาตรา 9 "เมื่อได้มีการแจ้งตามมาตรา 8 หรือมีเหตุอันสมควรสงสัยว่ามีสัตว์ป่วยหรือตายด้วยโรคระบาด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ . . . มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของจัดการดังต่อไปนี้ (1) ให้กักขัง แยก หรือย้ายสัตว์ป่วยหรือสงสัยว่าป่วยไว้ภายในเขตและตามวิธีการที่กำหนดให้ . . . (3) ให้กักขัง แยก หรือย้ายสัตว์ที่อยู่ร่วมฝูงหรือเคยอยู่ร่วมฝูงกับสัตว์ที่ป่วยหรือสงสัยว่าป่วยหรือตายไว้ภายในเขตและตามวิธีการที่กำหนดให้ . . . " และมาตรา 10 "เมื่อได้มีการแจ้งตามมาตรา 8 หรือตรวจพบ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าสัตว์ป่วยหรือตายด้วยโรคระบาด ให้สัตวแพทย์มีอำนาจเข้าตรวจสัตว์หรือซากสัตว์นั้น และให้มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของจัดการดังต่อไปนี้ (1) ให้กักขัง แยก หรือย้ายสัตว์ป่วย หรือสงสัยว่าป่วยไว้ภายในเขตและตามวิธีการที่กำหนดให้ . . . " (3) ให้กักขัง แยก หรือย้ายสัตว์ที่อยู่ร่วมฝูง หรือเคยอยู่ร่วมฝูงกับสัตว์ที่ป่วยหรือสงสัยว่าป่วย หรือตายไว้ภายในเขต และตามวิธีการที่กำหนดให้ . . . "

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายต่างประเทศกำหนดไว้ด้วย เช่น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐคาลิฟอร์เนีย ได้กำหนดเรื่องวิธีการแยก (Isolation) สัตว์ที่เป็นโรคพิษสุนัขบ้าหรือสัตว์ที่สงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้า หรือสัตว์ที่ถูกกัด หรือสัตว์ที่กัดสัตว์อื่นไว้อย่างเข้มงวด กล่าวคือ ให้แยกสัตว์ที่เป็นหรือสงสัยว่าเป็นมา กักขังไว้อย่างน้อย 10 วันหลังจากแสดงอาการ เว้นแต่จะส่งตรวจทางห้องปฏิบัติการ (Laboratory) ส่วนสัตว์ที่กัดสัตว์อื่น ให้แยกมากักขังสังเกตอาการอย่างน้อย

14 วัน (สุนัขและแมว 10 วันเท่านั้น) เว้นแต่อยู่ในดุลพินิจของสัตวแพทย์ จะให้ปล่อยหลังจากสังเกตอาการมาแล้ว 5 วันก็ได้ สำหรับสัตว์ที่ถูกกัดให้แยกกักขังไว้ 6 เดือน หรือให้ทำลาย เว้นแต่สุนัขหรือแมวที่ถูกกัดได้ฉีดวัคซีนป้องกันติดต่อกันมา 2 ปีแล้ว ให้กักขังไว้ไม่น้อยกว่า 30 วัน²²

แสดงให้เห็นว่ามาตรการในการควบคุมโรคโดยการกักกัน แยกกัก ดังที่กล่าวมา มีความสำคัญต่อการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะต้องนำเอามากำหนดไว้เป็นมาตรการทางกฎหมายด้วย

1.2.1.6 ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูสุนัขหรือแมว ระหว่างเจ้าพนักงานจับไปกักขัง

ประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือ เจ้าของสัตว์จะต้องจ่ายค่าเลี้ยงดูหรือไม่ และถ้าหากจำเป็นต้องจ่ายแล้วจะต้องบัญญัติไว้เป็นกฎหมายหรือไม่ เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์เพื่อให้การป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าสงบลง ดังนั้นประชาชนทุกคนควรจะต้องรับผิดชอบให้ความร่วมมือเคารพกฎหมาย หากไม่ปฏิบัติตามก็ควรจะต้องได้รับโทษหรือมาตรการบังคับอย่างอื่นด้วย เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อสังคมและเป็นการทดแทนความเสียหายที่รัฐได้เสียไป ดังนั้นเจ้าของควรจะต้องรับภาระในการจ่ายค่าเลี้ยงดูให้รัฐ เพื่อให้ตระหนักถึงหน้าที่ในการรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม ไม่ปล่อยปละละเลย และเลี้ยงดูสุนัขหรือแมวอย่างระมัดระวังขึ้น และมาตรการบังคับนี้ควรจะต้องบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย หรือเป็นระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยกฎหมายด้วย เพราะเมื่อเป็นกฎหมายแล้วประชาชนจะต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษ หรืออาจมีมาตรการทางปกครองบังคับไว้ด้วย เช่น หากไม่จ่ายค่าเลี้ยงดู เจ้าของก็จะรับสุนัขหรือแมวคืนไม่ได้ และให้

²²Department of Public Health, State of California, "Laws and Regulation Relating to Rabies 1971," the California Health and Safety Code and the California Administrative Code 1971," section 2606. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องมาตรการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในประเทศไทย เสนอที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 7-8 มิถุนายน 2533. (อัดสำเนา)

เจ้าพนักงานดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควรได้ นอกจากนี้กฎหมายจะต้องให้อำนาจผู้รักษาการตามกฎหมายออกระเบียบในการขอรับสุนัขหรือแมวคืนในเรื่องอื่น ๆ ไว้อีกด้วย เช่น ก่อนที่จะรับสุนัขหรือแมวคืนไป เจ้าพนักงานจะต้องฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าให้ทุกตัวเพื่อป้องกันการติดเชื้อโรคพิษสุนัขบ้า เพราะระหว่างกักขังอยู่ร่วมกับสุนัขหรือแมวตัวอื่น อาจได้รับเชื้อติดจากตัวอื่นไปก็ได้และเจ้าของจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการฉีดด้วย และให้เจ้าพนักงานทำประวัติสุนัขหรือแมวที่จับมาทุกตัวไว้ด้วย เพื่อใช้เป็นมาตรการเรียกค่าไถ่ถอนจากเจ้าของ เช่น หากถูกเจ้าพนักงานจับมาอีกเป็นครั้งที่สอง ก็จะต้องถูกปรับ หรือเรียกค่าธรรมเนียมขอรับคืนเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าของครั้งแรก และหากถูกจับในครั้งที่ 3 ก็จะต้องถูกปรับเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าของครั้งที่ 2 และครั้งต่อไปก็เพิ่มขึ้นเป็นเท่านองเดียวกัน เป็นต้น

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายคือ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 แล้ว ไม่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า มีเนื้อหาบกพร่อง ไม่เหมาะสมในการที่จะมีประสิทธิภาพบังคับใช้ได้ดี จึงสมควรแก้ไขให้มีเนื้อหาในเรื่องการเรียกเก็บค่าไถ่ถอนและค่าเลี้ยงดูไว้ด้วย เพื่อให้การบังคับใช้มีเอกภาพในตัวเอง ไม่ต้องไปอาศัยกฎหมายอื่นมาบังคับใช้ซึ่งจะทำให้ไม่เป็นแนวเดียวกัน และใช้บังคับได้ไม่ทั่วถึง ดังกรณีตัวอย่างกรุงเทพมหานครได้เคยออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องค่าบริการ พ.ศ. 2530 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2530 กำหนดค่าบริการคืนสุนัขไว้ตัวละ 100 บาท แสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 92 และ 97 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาอุดช่องว่างในเรื่องนี้ไว้ แต่ก็ใช้ได้เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น เทศบาล สุขาภิบาลอื่น ๆ หรือเขตนอกออกไป ไม่อาจใช้ได้ จึงทำให้ใช้ได้ไม่ทั่วถึงและเป็นแนวเดียวกัน ดังนั้นจะต้องกำหนดเนื้อหาไว้ในกฎหมายโรคพิษสุนัขบ้า เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปในแนวเดียวกันและใช้ได้ทั่วถึง ดังกรณีตัวอย่างที่มีในกฎหมายอื่น เช่น การกำหนดเรื่องค่าใช้จ่ายในการกักสัตว์ตาม พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 มาตรา 27 ว่า "สำหรับสัตว์ที่เจ้าของนำไป มา หรือขนส่งโดยยานพาหนะหากปรากฏว่าเป็นโรคระบาด หรือเป็นพาหะของโรคระบาดให้สัตวแพทย์มีอำนาจสั่งกักสัตว์นั้นไว้ . . . ค่าใช้จ่ายในการนี้ให้เจ้าของสัตว์เป็นผู้ออก"

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐมิชิแกน ได้บัญญัติเรื่องค่าไถ่ถอนเอาไว้ว่า ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของ โดย

ครั้งแรกเสียค่าไถ่ถอนน้อยกว่าครั้งที่ 2, 3 กล่าวคือ ครั้งที่ 2 เสียค่าไถ่ถอนเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าของครั้งแรกและในครั้งที่ 3 เพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าของครั้งที่สอง นอกจากนี้ยังเรียกค่าเลี้ยงดูอีกวันละ 3 เหรียญ และจะไถ่ถอนได้เฉพาะสุนัขที่ไม่เป็นโรคเท่านั้น²³ และกฎหมายของรัฐอิลลินอยส์ ก็กำหนดให้เจ้าของต้องจ่ายค่าเลี้ยงดูและค่าวัคซีนที่ฉีดด้วย²⁴

แสดงให้เห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าจะต้องมีเนื้อหาในเรื่องการจ่ายค่าเลี้ยงดูและระเบียบการไถ่ถอนสุนัขหรือแมวคืนไว้ด้วย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ

1.2.1.7 การควบคุมจำนวนสุนัขหรือแมว

การควบคุมจำนวนสุนัขหรือแมวเป็น

มาตรการสำคัญประการหนึ่งที่จะเสริมให้มีผลต่อการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าได้ดียิ่งขึ้นเพราะถ้าสุนัขหรือแมว ซึ่งเป็นตัวนำโรคที่สำคัญมีจำนวนมากแล้วโอกาสที่จะแพร่เชื้อโรคก็ยิ่งมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสุนัขจรจัดหรือสุนัขเถื่อน (สุนัขที่ไม่ปรากฏเจ้าของ) เป็นปัญหาสำคัญในการแพร่เชื้อโรคนี้มาก

ดังนั้นประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ จะกำหนดให้เจ้าของควบคุมจำนวนสุนัขโดยวิธีการอย่างไร เมื่อพิจารณาแล้วหากจะใช้วิธีควบคุมโดยตรงด้วยการออกกฎหมายมาจำกัดจำนวนให้ประชาชนมีไว้ครอบครองในจำนวนที่จำกัดแล้วกฎหมายนั้นก็คงจะขัดต่อธรรมชาติ เช่นเดียวกับการจะออกกฎหมายจำกัดจำนวนบุตรของประชาชนซึ่งทำไม่ได้ เพราะขัดต่อสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ จะต้องใช้วิธีการอย่างอื่น (ทางอ้อม) มาช่วยเสริม เช่น จัดโครงการวางแผนครอบครัวให้คนมาทำหมันกัน เป็นต้น การควบคุมจำนวนสุนัขก็ควรจะใช้วิธีการเช่นเดียวกันและวิธีการที่จะมีประสิทธิภาพมากที่สุดก็คือ การจดทะเบียนสุนัขและแมว เพราะการจดทะเบียน ๓ ช่วยให้ผู้เจ้าของมีหน้าที่และรับผิดชอบต่อสุนัขหรือแมวที่เลี้ยงมากขึ้น ไม่เลี้ยงแบบปล่อยปละละเลย ส่งผลทางอ้อมไม่ให้เกิดเจ้าของเลี้ยงสุนัขหรือแมวมากเกินไปจนจำเป็นได้ และนอกจากจะใช้ควบคุมจำนวนสุนัขได้แล้ว ยังส่งผลให้

²³Department of Agriculture, City of Blomington, Minnesota, "DOG AND ANIMAL REGULATIONS," section 14.83

²⁴Department of Agriculture, State of Illinois, "ILLINOIS RABIES LAW 1965," section 10.

มาตรการอื่น ๆ มีประสิทธิภาพด้วย เช่น การกำหนดอายุสุนัขหรือแมวในการฉีดวัคซีน ทำให้ทราบอายุที่แน่นอนได้ หรือทำให้ทราบเจ้าของสุนัขหรือแมวได้แน่นอน ซึ่งจะช่วยลดปัญหาสุนัขจรจัดได้ เป็นต้น ดังนั้นควรจะต้องกำหนดมาตรการดังกล่าวนี้ เป็นมาตรการทางกฎหมายให้เจ้าของมีหน้าที่นำสุนัขและแมวไปจดทะเบียนด้วย

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายของไทยแล้วพบว่ามีกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ (พ.ร.บ. สัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482) ได้กำหนดให้เจ้าของสัตว์พาหนะ (ช้าง ม้า โด กระบือ ลา ล่อ) นำสัตว์พาหนะไปจดทะเบียนทำตัวรูปพรรณจากนายทะเบียน (ตามมาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ. สัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482) ซึ่งทำให้มีผลต่อการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ได้ โดยเป็นมาตรการไปเสริมกับ พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และ พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502 เพราะกฎหมายเหล่านี้อาศัยตัวรูปพรรณสัตว์เป็นส่วนประกอบทำให้ทราบชื่อเจ้าของและประวัติของสัตว์รวมทั้งอายุสัตว์ด้วย แต่สำหรับกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า คือ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ปรากฏว่าไม่มีเนื้อหาในเรื่องการจดทะเบียนสุนัขหรือแมวไว้ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายยังมีเนื้อหาไม่เหมาะสมทันสมัยในอันที่จะป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าได้ ดังนั้นสมควรที่จะเพิ่มให้มีมาตรการในเรื่องการจดทะเบียนสุนัขและแมวเข้าไว้ในกฎหมายด้วย

นอกจากนี้ยังมีกรณีตัวอย่างที่หลายประเทศ (ประเทศที่ปลอดโรคพิษสุนัขบ้าหรือประเทศที่มีมาตรการเข้มงวดกวดขันในการควบคุมโรคนี้) นำวิธีการนี้มาใช้และได้ผลมาแล้ว โดยได้กำหนดให้เจ้าของนำสุนัขไปจดทะเบียนและเจ้าของจะต้องเสียภาษีด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าต้องการให้ผู้เลี้ยงสุนัขมีความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น ประเทศสิงคโปร์ กำหนดให้ผู้เลี้ยงสุนัขมีหน้าที่ไปจดทะเบียน เมื่อสุนัขอายุเกิน 3 เดือนแล้ว²⁵ หรือประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดเรื่องการจดทะเบียนสุนัขไว้ เช่น รัฐมินิโซต้า กำหนดว่าผู้จะเป็นเจ้าของสุนัขจะต้องนำสุนัขไปจดทะเบียน²⁶ และรัฐคาลิฟอร์เนียได้กำหนดเรื่องการจดทะเบียนและการเก็บ

²⁵ Ministry of Law and National Development, Republic of Singapore, "The Dog (Licensing and control) Rules 1966," article 3., and Animal and Bird Act 1965, section 37.

²⁶ Department of Agriculture, City of Blomington, Minnesota, "DOG AND ANIMAL REGULATIONS," section 14.79

ภาษีใบอนุญาต โดยให้นำมาเก็บไว้เป็นเงินทุนหมุนเวียนและอัตราการเก็บภาษีสัน สุนัขตัวผู้ถูกกว่าตัวเมีย²⁷ หรือประเทศอังกฤษมีกฎหมายกำหนดเรื่องการจดทะเบียน สุนัขไว้โดยเฉพาะคือ กฎหมายว่าด้วยใบอนุญาตสุนัข ซึ่งได้กำหนดวิธีการออก ใบอนุญาตโดยให้เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์เป็นผู้ออกใบอนุญาตได้และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ ท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมทะเบียนสุนัขทั้งหมด²⁸

แสดงให้เห็นว่า "การจดทะเบียนสุนัข" เป็นมาตรการที่สำคัญที่กฎหมาย ว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า จะต้องกำหนดเอาไว้

แต่สำหรับประเทศไทยประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ หากกฎหมาย กำหนดเรื่องการจดทะเบียนสุนัขไว้จะกำหนดให้มีผลใช้บังคับพร้อมกันทั่วประเทศเลยก็ เดียวหรือไม่ หรือจะกำหนดให้ใช้เฉพาะในท้องที่มีความพร้อม และมีประชาชน หนาแน่น เช่น กรุงเทพมหานคร หรือในเทศบาลใหญ่ ๆ ก่อน ทั้งนี้เพราะประเทศไทยมีปัจจัยหลายอย่างที่ยังไม่พร้อมเหมือนกับต่างประเทศข้างต้น เช่น ขาดจำนวน เจ้าหน้าที่ งบประมาณ สถานที่ เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้เรื่องการ จดทะเบียนสุนัขและแมวมีความจำเป็นที่จะกำหนดเป็นมาตรการไว้ในกฎหมายก็ตาม แต่ไม่ควรใช้บังคับทั่วประเทศพร้อมกัน ควรใช้บังคับในเมืองใหญ่ ๆ ก่อน ทั้งนี้เพราะมีความพร้อมและมีประชาชนอยู่หนาแน่น โดยพิจารณาว่าท้องที่ใดพร้อม และเมื่อเห็นสมควรว่ามีความจำเป็นก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้ บังคับในแต่ละท้องที่ ๆ ไป และก็อาจใช้วิธีการอย่างเช่น ประเทศอังกฤษ กล่าวคือ ให้เจ้าของใช้บริการทางไปรษณีย์ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

สำหรับมาตรการอื่นที่จะช่วยควบคุมจำนวนสุนัขหรือแมวนั้นเห็นว่า เพื่อ ให้มีมาตรการปรามแก่ผู้นำสุนัขหรือแมวไปปล่อยในที่สาธารณะต่าง ๆ เช่น วัด โรงเรียน สถานที่ราชการต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาต้นเหตุของการเพิ่ม

²⁷Department of Public Health, State of California, "Laws and Regulation Relating to Rabies 1971," section 1971, 1913.

²⁸Halsbury's Statutes of England, "Ancient lights," section 7 (3), 10.

จำนวนสุนัขจรจัด ดังนั้นกฎหมายควรจะต้องมีมาตรการกำหนดห้ามเจ้าของ หรือผู้นำนาสุนัขหรือแมวไปปล่อยในที่สาธารณะไว้ด้วย หากฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษ ซึ่งจะส่งผลทางอ้อมให้ผู้เลี้ยงมีความรับผิดชอบ ไม่มั่งงาย รู้จักควบคุมจำนวนสุนัขหรือแมวไม่ให้มีมากเกินไปเกินความต้องการ เช่น นำไปทำหมัน หรือใช้ฮอร์โมนควบคุมกำเนิดในเพศเมีย เป็นต้น และมาตรการดังกล่าวนี้ก็อาจนำเอาผลประโยชน์จากการจดทะเบียนมาใช้ประกอบได้อีก เพราะจะทำให้รู้ว่าสุนัขที่นำไปปล่อยเป็นของใคร ซึ่งเจ้าของจะต้องรับผิดชอบ ส่วนผู้อื่นที่ไม่ใช่เจ้าของและเป็นผู้นำไปปล่อย ถ้าจะเอาความผิดด้วยจะต้องให้ประชาชนช่วยร่วมมือด้วย กล่าวคือ เมื่อพบเห็นผู้ใดนำสุนัขไปปล่อยให้ไปแจ้งต่อเจ้าพนักงาน แล้วให้รางวัลนำจับแก่ผู้แจ้งนั้น ดังเช่นกรณีตัวอย่าง ตามกฎหมายจราจรให้รางวัลนำจับแก่เจ้าพนักงานผู้จับกุมโดยแบ่งจากเงินค่าปรับ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การควบคุมจำนวนสุนัขและแมวจะต้องมีมาตรการในเรื่องการจดทะเบียนสุนัขและแมว และมาตรการในการห้ามนำนาสุนัขและแมวไปปล่อยในที่สาธารณะไว้ในกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าด้วย จึงจะทำให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2.1.8 การเสียอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการแก่ประชาชน

ประเด็นที่จะต้องพิจารณา การให้บริการต่อการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า รัฐควรให้มีบริการโดยไม่คิดมูลค่าหรือไม่ เมื่อพิจารณาตามหลักของทฤษฎีบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมแล้ว รัฐจะต้องบริการโดยไม่คิดมูลค่า เว้นแต่เป็นกรณีที่ประชาชนได้ประโยชน์ส่วนตัวโดยเฉพาะ จะต้องเสียค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการบ้างเล็กน้อย เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดบริการ เช่น การจดทะเบียนที่ดิน การให้การศึกษา เป็นต้น

สำหรับกรณีการจัดวัคซีนป้องกันโรคติดต่อให้ประชาชน (โรคหิวาต์) รัฐได้บริการให้โดยไม่คิดมูลค่า และตาม พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ.2523 ก็ไม่มีบัญญัติเรื่องอัตราค่าธรรมเนียมที่ประชาชนจะต้องเสียให้แก่รัฐไว้ในกฎหมายด้วย หรือกรณีฉีดวัคซีนป้องกันโรคระบาดสัตว์ เช่น โรคปากและเท้าเปื่อย โรคเฮโมรายิกเซฟติซีเมีย ฯลฯ ตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ (พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2499) ก็ไม่ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้ประชาชนต้องเสียไว้ในกฎหมาย เป็นการให้บริการโดยไม่คิดมูลค่าทั้งสิ้น ซึ่งก็สอดคล้องกับแนว

นโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 มาตรา 73 "รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข และพึงให้การรักษายาบาลแก่ผู้ยากไร้ โดยไม่คิดมูลค่า การป้องกันและปราบปรามโรคติดต่ออันตราย รัฐจะต้องทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า"

ส่วนโรคพิษสุนัขบ้า ปัจจุบันประเทศไทยยังผลิตวัคซีนขึ้นมาใช้ได้ยังไม่เพียงพอ จะต้องซื้อมาจากต่างประเทศซึ่งราคาแพง จึงทำให้เป็นอุปสรรคในด้านขาดงบประมาณมาซื้อวัคซีนเพื่อป้องกันโรคนี้

ดังนั้นสภาวะการณ์ปัจจุบัน เจ้าของสุนัขหรือแมวและสัตว์ควบคุมต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องจ่ายเงินค่าวัคซีนเพื่อใช้เป็นทุนในการสั่งซื้อจากต่างประเทศ แต่ถ้าอนาคตข้างหน้าประเทศไทยผลิตวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าได้อย่างเพียงพอแล้ว ก็ไม่ต้องเก็บค่าธรรมเนียมได้ แต่สำหรับกรณีการประกาศกำหนดเขตท้องที่ในการบริการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าแล้ว ควรจะต้องบริการโดยไม่คิดมูลค่าเพื่อจูงใจให้ประชาชนเกิดความร่วมมือ โดยนำวัคซีนที่ผลิตได้เองไปให้บริการ เช่น ของกรมปศุสัตว์ แต่ปัจจุบันก็ยังทำไม่ได้ทั่วถึง

เมื่อพิจารณาตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 แล้ว ยังไม่มีเนื้อหาในเรื่องการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบริการต่าง ๆ เอาไว้ แสดงให้เห็นว่ายังมีเนื้อหาบกพร่อง ไม่ทันสมัย เพราะหากจะให้ประชาชนต้องเสียค่าธรรมเนียมแล้ว จะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายด้วยเพื่อเป็นขอบเขตให้เรียกเก็บเป็นแนวเดียวกัน และใช้บังคับได้โดยทั่วกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อควบคุมผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ซึ่งเป็นหน่วยงานเอกชน ไม่ให้เรียกค่าบริการสูงเกินควรด้วย ดังกรณีตัวอย่างที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น เช่น อัตราค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนหรือทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินตาม พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งได้กำหนดให้เสียตามอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัติ สำหรับกรุงเทพมหานครได้อาศัยความในมาตรา 92 และมาตรา 97 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาอุดช่องว่างของกฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้าเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าบริการ (อัตราค่าธรรมเนียม) ในการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ค่าบริการผ่าตัดทำหมันสุนัขและแมว โดยได้ออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร (ใช้ได้เฉพาะในเขตกรุงเทพฯ เท่านั้น) เรื่อง ค่าบริการ พ.ศ. 2530 ลงวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2530 กำหนดให้เรียกเก็บค่าบริการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าแก่สุนัขและสัตว์เลี้ยงอื่น ๆ

ตัวละ 25 บาท ค่าบริการผ่าตัดทำหมันสุนัขและแมว เพศผู้ตัวละ 80 บาท เพศเมียตัวละ 120 บาท ค่าบริการรับฝากดูแลอาการสุนัขและแมวตัวละ 30 บาท และค่าบริการฉีดยาคุมกำเนิดสุนัข และแมวตัวละ 25 บาท เป็นต้น

ดังนั้นโดยสรุปกฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ควรจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการต่าง ๆ ไว้ด้วย เช่น อัตราค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสุนัขและแมว ค่าฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า เป็นต้น เพื่อเจ้าของสุนัขและแมวจะได้ทราบ และจ่ายตามกำหนดนั้นโดยทั่วกัน และนำเอาเงินค่าธรรมเนียมเหล่านี้ มาเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการให้บริการ เช่น ซื้อวัคซีนตั้งสถานสงเคราะห์สุนัขและแมว หรือซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ดังเช่น กรณีตัวอย่างใน พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ได้นำเอาค่าธรรมเนียมต่าง ๆ มาเป็นเงินทุนหมุนเวียนโดยกำหนดไว้ในมาตรา 37 ว่า "ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บเฉพาะค่าที่พิกสัตว์หรือซากสัตว์ที่ส่งไปต่างประเทศให้กันไว้เป็นทุน เพื่อใช้จ่ายในการควบคุมการส่งสัตว์หรือซากสัตว์ไปจำหน่ายต่างประเทศ เป็นจำนวนร้อยละห้าสิบของเงินที่เก็บไว้ทั้งสิ้น เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน" นอกจากนี้กฎหมายต่างประเทศก็มีกำหนดไว้ให้นำเงินค่าธรรมเนียมเก็บไว้เหมือนกัน ดังกรณีตัวอย่าง กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐแคลิฟอร์เนีย ให้นำเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนเก็บไว้เป็นเงินกองทุนสำหรับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า²⁰ หรือกฎหมายของรัฐอิลลินอยส์ ก็ได้กำหนดให้นำค่าธรรมเนียมมาเป็นเงินทุนหมุนเวียนด้วยเหมือนกัน³⁰

แต่อย่างไรก็ตามการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ หากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป เช่น ประเทศไทยผลิตวัคซีนเองได้เพียงพอ และรัฐให้งบประมาณมาเพียงพอต่อการดำเนินการป้องกันและควบคุมโรคแล้ว ก็อาจยกเลิก เปลี่ยนแปลง หรืออาจเก็บน้อยลงกว่าอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้ หรือยกเว้นให้เฉพาะกรณี ๆ ไปก็ได้ ดังนั้นเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้ กฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า

²⁰ Department of Public Health, State of California, "Laws and Regulation Relating to Rabies 1971," Section 1911.

³⁰ Department of Agriculture, State of Illinois, "ILLINOIS RABIES LAW 1965", section 7.

จะต้องยึดหยุ่นโดยกำหนดให้ออกเป็นกฎกระทรวง ยกเว้นได้ด้วย ดังเช่น กรณีตัวอย่างที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 มาตรา 7 "ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจ . . . กำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้หรือยกเว้นค่าธรรมเนียมเฉพาะกรณี . . ." เพื่อจะทำให้กฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้ามีเนื้อหาเหมาะสมทันสมัยและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ เป็นเอกภาพในตัวเอง ไม่ต้องไปอาศัยกฎหมายอื่นมาใช้อุดช่องว่าง ซึ่งจะทำให้ไม่เป็นแนวเดียวกันดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

1.2.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน

เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุม

โรคพิษสุนัขบ้า มีอยู่หลายจำพวก เช่น สัตวแพทย์ แพทย์ พยาบาล เจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่อนามัย หรือนักวิชาการต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งแต่ละฝ่ายจะมีความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ แตกต่างกันไป เช่น สัตวแพทย์จะมีความรู้ ความชำนาญเกี่ยวกับการป้องกัน และควบคุม ตรวจวินิจฉัย ชั้นสูตรโรคพิษสุนัขบ้าที่เกิดขึ้นกับสัตว์ และแพทย์ พยาบาล เจ้าหน้าที่สาธารณสุข จะมีความรู้ ความชำนาญในการป้องกันและควบคุม ตรวจวินิจฉัยโรคพิษสุนัขบ้าที่เกิดขึ้นกับคน เป็นต้น ดังนั้นการที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานจะต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ และจำนวนเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอด้วย เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การให้อำนาจเจ้าพนักงานจะต้องให้อำนาจให้เพียงพอด้วย มิฉะนั้นจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพได้ ดังจะกล่าวเป็นเรื่อง ๆ ไปดังนี้

1.2.2.1 อำนาจหน้าที่ในการฉีดวัคซีน

ประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือ การฉีด

วัคซีนให้กับสัตว์ ควรจะให้เจ้าหน้าที่แก่ผู้ใดบ้าง เมื่อพิจารณาในหลักวิชาการแล้วการฉีดวัคซีนควรจะให้สัตวแพทย์เป็นผู้ฉีด เพราะมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องสัตว์ สามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจและแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ถูกต้อง เช่น การวินิจฉัยว่าสุนัขหรือแมวมีอาการเป็นโรคพิษสุนัขบ้า หรือโรคอย่างอื่นที่มีอาการใกล้เคียงกันได้ เพราะอาศัยหลักวิชาการและประสบการณ์ที่มีอยู่ ดังนั้นในการฉีดวัคซีนกฎหมายควรกำหนดหลักการให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสัตวแพทย์เท่านั้น และนิยามศัพท์คำว่า "สัตวแพทย์" ไว้ด้วยว่า หมายถึง "สัตวแพทย์" ของหน่วยงาน

โตบ้าง ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ สัตวแพทย์มีเพียงพอหรือไม่ เพราะ การฉีดวัคซีนจะต้องกระทำที่ราชอาณาจักร ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและในระดับท้องถิ่น และจะต้องกระทำโดยต่อเนื่องตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งจะต้องใช้สัตวแพทย์เป็นจำนวนมาก ถ้าหากมีไม่เพียงพอก็จะทำให้การป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าไม่ได้ผล เพราะทำให้การฉีดวัคซีนไม่ได้ตามเป้าหมายที่จะควบคุมโรคได้ และการบังคับใช้กฎหมายก็จะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ได้ ดังนั้นการกำหนดนิยามคำว่า "สัตวแพทย์" จะต้องกำหนดให้กว้าง ไม่ควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสัตวแพทย์หน่วยงานเดียวเท่านั้น ควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสัตวแพทย์หลาย ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สัตวแพทย์ของกรมปศุสัตว์ กรุงเทพมหานคร กระทรวงสาธารณสุข คณะสัตวแพทยศาสตร์ เทศบาล เป็นต้น อย่างไรก็ตามการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ก็ทำได้โดยไม่ยากนัก เพียงแต่ผู้ฉีดได้รับการอบรมมาบ้างก็สามารถทำได้ ดังนั้นนอกจากสัตวแพทย์แล้ว อาจให้ผู้อื่นที่มีความรู้และได้ผ่านการอบรมมาแล้ว เป็นผู้ฉีดก็ได้ เช่น ผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ (พ.ร.บ. ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505)³¹

เมื่อพิจารณาตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 มาตรา 4 บัญญัติว่า "ผู้ใดเลี้ยงสุนัขไว้ในครอบครอง ให้นำสุนัขนั้นไปฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าจากเจ้าพนักงานสาธารณสุข . . ." และมาตรา 3 ได้นิยามคำว่า "เจ้าพนักงานสาธารณสุข" หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งให้ในการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าของประเทศข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ของหน่วยงานกระทรวงสาธารณสุข กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา เช่น แพทย์ พยาบาล สัตวแพทย์ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข นักวิชาการ ควบคุมโรค ฯลฯ เป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่ในการฉีดวัคซีนให้กับสุนัข (แต่ไม่ได้ประกาศแต่งตั้งให้สัตวแพทย์ของกรมปศุสัตว์เป็นเจ้าพนักงาน

³¹ กองระบาดวิทยา, สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, "สรุปข้อเสนอแนะในการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าของประเทศสหรัฐอเมริกา ประจำปี พ.ศ. 2530." รายงานการเฝ้าระวังโรคประจำสัปดาห์ 18 (พฤษภาคม 2530), หน้า 193.

สาธารณสุขด้วย) เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าว เช่น แพทย์ พยาบาล เจ้าหน้าที่สาธารณสุข เป็นต้น จะขาดความรู้เกี่ยวกับสัตว์ กล่าวคือ มีหน้าที่ไม่ตรงกับที่เรียนมา จึงเห็นว่าไม่เหมาะสมและทำให้ขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (ควรแต่งตั้งบุคคลให้เหมาะสมกับลักษณะงานตามหลัก put the right man to the right job)

ดังนั้นแสดงให้เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ยังมีเนื้อหาไม่เหมาะสม ซึ่งควรกำหนดหลักการให้ "สัตวแพทย์" และ "ผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์" หรือผู้ได้ผ่านการอบรมและได้รับมอบหมายจากสัตวแพทย์ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการฉีดวัคซีนได้ และนิยามคำว่า "สัตวแพทย์" ให้ครอบคลุมรวมถึงหน่วยงานต่าง ๆ ด้วย เช่น สัตวแพทย์ของกรมปศุสัตว์ กระทรวงสาธารณสุข หรือของราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งมีวุฒิไม่ต่ำกว่าประกาศนียบัตรวิชาชีพสัตวแพทย์ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย มิใช่จำกัดเพียงหน่วยงานเดียว เช่น เฉพาะสัตวแพทย์ของกรมปศุสัตว์เท่านั้น จะทำให้เกิดปัญหาจำนวนสัตวแพทย์ไม่เพียงพอ และนิยามของคำว่า "สัตวแพทย์" ไม่ควรเปิดกว้างให้ผู้ที่ไม่มีความรู้ทางสัตวแพทย์เป็นสัตวแพทย์ด้วย เช่น ไม่ควรกำหนดว่า "สัตวแพทย์" หมายถึง บุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เพราะอาจได้บุคคลที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับสัตว์ ดังนั้นคำว่า "สัตวแพทย์" ควรจะต้องกำหนดให้เป็นบุคคลที่มีความรู้เกี่ยวกับหลักวิชาการสัตวแพทย์ด้วย เพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ในการเข้าไปตรวจ วินิจฉัยอาการของสัตว์ที่เป็นโรคพิษสุนัขบ้าในบ้านเรือนได้มีประสิทธิภาพด้วย ถ้าหากรวมถึงบุคคลอื่นที่มีความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับโรคสัตว์น้อยด้วยแล้ว เช่น เจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่อนามัย ฯลฯ ก็จะไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจสั่งการได้ถูกต้อง เพื่อประโยชน์ดังกล่าวจึงจำเป็นต้องจำกัดคุณสมบัติในด้านความรู้เกี่ยวกับวิชาสัตวแพทย์ไว้เป็นลักษณะเฉพาะด้วย ดังกรณีตัวอย่างในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐอิลลินอยส์ ได้กำหนดหน้าที่ในการฉีดวัคซีนให้เป็นหน้าที่ของสัตวแพทย์ ผู้ที่ได้รับอนุญาต หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสัตวแพทย์³²

³²Department of Agriculture, State of Illinois, "ILLINOIS RABIES LAW 1965," section 6.

โดยสรุป การฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าควรเป็นอำนาจหน้าที่ของ "สัตวแพทย์" หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสัตวแพทย์และผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ ด้วย โดยกฎหมายจะต้องกำหนดนิยามของคำว่า "สัตวแพทย์" ให้หมายถึง สัตวแพทย์ของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีเจ้าหน้าที่เพียงพอและเป็นผู้มีความรู้ในวิชาสัตวแพทย์ด้วย และเพื่อให้เป็นลักษณะเฉพาะในการปฏิบัติงานที่ต้องใช้ความรู้เฉพาะด้าน เช่น การป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า เป็นต้น แต่สำหรับผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ กฎหมายจะต้องมีหลักการกำหนดหน้าที่ในการรายงาน หรือต้องแจ้งเมื่อพบเจ้าของสัตว์ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไว้ด้วย เพื่อป้องกันมิให้เจ้าของหลักเลี้ยงกฎหมาย เช่น หากสุนัขอายุเกิน 3 เดือนแล้ว แต่ยังไม่ได้ฉีดวัคซีนป้องกัน ซึ่งถ้าหากจะไปฉีดกับสัตวแพทย์ของหน่วยงานราชการแล้ว จะต้องถูกปรับตามกฎหมาย จึงหลักเลี้ยงนำไปฉีดวัคซีนกับผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ของหน่วยงานเอกชน เพื่อจะได้ไม่ถูกปรับตามกฎหมาย ดังนั้นกฎหมายจะต้องกำหนดมาตรการควบคุมผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ไว้ด้วย โดยให้มีหน้าที่แจ้งหรือรายงานให้เจ้าพนักงานทราบว่ามีผู้กระทำความผิด เพื่อเป็นการอุดช่องว่างกฎหมาย มิฉะนั้นแล้วจะทำให้กฎหมายขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้อย่างสิ้นเชิง

1.2.2.2. อำนาจในการเข้าไปตรวจสุนัขและแมว หรือสัตว์ควบคุมในอาคารบ้านเรือนหรือสถานที่ต่าง ๆ

ประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือ ควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของใคร เมื่อพิจารณาตามจุดมุ่งหมายในการเข้าไปตรวจค้นแล้ว ก็เพื่อป้องกันการแพร่โรคพิษสุนัขบ้า ดังนั้นบุคคลที่เข้าไปตรวจจะต้องมีความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้าในสัตว์ เพราะจะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักวิชาการเพื่อไม่ให้เชื้อโรคแพร่กระจายไป เช่น กรณีสงสัยว่าสัตว์มีอาการเป็นโรคพิษสุนัขบ้า ก็จะต้องฉีดวัคซีนให้ หรือสั่งให้เจ้าของควบคุมเพื่อสังเกตอาการ และถ้าหากสัตว์มีอาการเป็นโรคพิษสุนัขบ้าก็ต้องทำลาย หรือหากสงสัยว่าสัตว์ตายด้วยโรคพิษสุนัขบ้าก็ต้องนำหัวไปชันสูตร เป็นต้น ดังนั้นจึงเห็นว่าจะต้องให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสัตวแพทย์โดยเฉพาะ จึงจะทำให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคพิษสุนัขบ้ามีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 มาตรา 4 " . . . ในการนี้เจ้าพนักงานสาธารณสุขจะเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าก็ได้ . . . " แสดงว่ากฎหมายไม่ได้มีจุดประสงค์อย่างอื่นเพียงแต่ให้ฉีดวัคซีนเท่านั้น ดังนั้นเนื้อหาของกฎหมายจึงบ่งชี้ว่าไม่มีเนื้อหาในการควบคุมการแพร่เชื้อโรคพิษสุนัขบ้าด้วย นอกจากนี้ยังให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานสาธารณสุข ซึ่งอาจขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้าในสัตว์ก็ได้ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขาดประสิทธิภาพไป จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสัตวแพทย์ และให้มีอำนาจในการควบคุมการแพร่เชื้อโรคพิษสุนัขบ้าด้วย ดังกรณีตัวอย่างในกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ (พ.ศ. 2499) มาตรา 29 "เมื่อปรากฏว่ามีโรคระบาด หรือพาหะของโรคระบาด หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีโรคระบาด หรือพาหะของโรคระบาดในยานพาหนะ อาคาร หรือสถานที่อื่นใด ให้สัตวแพทย์มีอำนาจเรียกตรวจยานพาหนะ หรือเข้าไปในอาคารหรือสถานที่นั้น . . . " และมาตรา 10 "เมื่อได้มีการแจ้งตามมาตรา 8 หรือตรวจพบ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าสัตว์ป่วย หรือตายโดยโรคระบาด ให้สัตวแพทย์มีอำนาจเข้าตรวจสัตว์ . . . และให้มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของจัดการดังต่อไปนี้ (1) กักขัง แยก หรือย้ายสัตว์ป่วย . . . (2) ให้ฝัง หรือเผาซากสัตว์ . . . " เป็นต้น

1.2.2.3 อำนาจในการจับสุนัขหรือสัตว์ควบคุมที่ไม่ปรากฏเจ้าของ และทำลายสุนัขที่เป็นหรือสงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้า

ประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือ ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ให้บุคคลใด และมีขอบเขตเพียงใด มาตรการในการจับสุนัขที่ไม่ปรากฏเจ้าของหรือทำลายสุนัขที่เป็นหรือสงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้า นับเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยเสริมให้การป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า สมฤทธิ์ผลขึ้นได้ ดังนั้นจึงต้องดำเนินการให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้วบุคคลที่จับสุนัขส่วนใหญ่จะเป็นคนงาน ลูกจ้าง เป็นต้น สำหรับสัตวแพทย์ หรือข้าราชการในตำแหน่งอื่นที่เป็นเจ้าพนักงานคงจะไม่จับด้วยตนเอง อาจเป็นเพราะกลัวเสียเกียรติและศักดิ์ศรีก็ได้ ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติ กฎหมายควรจะต้องมีหลักการกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานหลาย ๆ ฝ่าย ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้อำนาจผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานเหล่านั้นด้วย

(เจ้าพนักงานมีอำนาจมอบหมายได้) เพื่อที่จะทำให้มีเจ้าพนักงานปริมาณเพียงพอสำหรับเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ในการจับหรือทำลายสุนัขอาจไม่มีความรู้ความชำนาญเหมือนสัตวแพทย์ก็ได้ เพราะเป็นงานไม่ต้องอาศัยหลักวิชาการมาใช้ร่วมด้วย ดังนั้นกฎหมายจะต้องกำหนดเจ้าพนักงานพวกนี้ไว้เป็นนิยามในกฎหมายเฉพาะต่างหาก อีกพวกหนึ่งเพื่อแยกให้แตกต่างจากคำว่า "สัตวแพทย์" อาจเรียกว่า "พนักงานเจ้าหน้าที่" หรือ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ก็ได้ และกำหนดว่าให้หมายถึง บุคคลใดบ้างเพื่อทำหน้าที่ในการจับ หรือทำลายสุนัข หรือให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นตามกฎหมายอีกด้วย เช่น ทำหน้าที่รับแจ้งความจากเจ้าของสัตว์ควบคุม เป็นต้น

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ จะให้อำนาจในการจับหรือทำลายได้ในที่ใดบ้าง การจับสุนัขจรจัดหรือสุนัขที่ไม่ปรากฏเจ้าของส่วนใหญ่จะทำในที่สาธารณะ เช่น ตามถนน สถานที่ราชการ วัด เป็นต้น เพราะสถานที่เหล่านี้เป็นที่อาศัยของสุนัขหรือแมว นอกเสียจากเวลาจับจะวิ่งหนีเข้าไปในบ้านคนอื่นเท่านั้น ดังนั้นหลักการของกฎหมายควรกำหนดให้อำนาจจับหรือทำลายได้ในที่สาธารณะและมีอำนาจติดตามเข้าไปจับในเคหะสถานได้ด้วย ในกรณีที่สุนัขหรือแมวจรจัดวิ่งหนีเข้าไป เพื่อไม่ให้เจ้าพนักงานเสี่ยงต่อความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในการจับสุนัขจรจัดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

สำหรับประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปอีกก็คือ ในเรื่องค่าเสียหาย กล่าวคือ ค่าเสียหายในระหว่างที่เจ้าพนักงานจับสุนัขมาหักขัง แล้วสุนัขตาย เจ้าของจะเรียกค่าเสียหายได้หรือไม่ เรื่องนี้เห็นว่ากฎหมายจะต้องกำหนดเป็นหลักการไว้ว่า หากเจ้าพนักงานใช้ความระมัดระวังดูแลอย่างเพียงพอแล้วก็ไม่ต้องชดเชยค่าเสียหาย ถ้าไม่กำหนดไว้ เจ้าพนักงานอาจถูกเจ้าของสัตว์ฟ้องเรียกค่าเสียหาย และจะต้องเสี่ยงต่อความรับผิดชอบด้วย ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าปฏิบัติงานก็ได้ นอกจากนี้ยังมีประเด็นในเรื่องค่าเสียหายที่เกี่ยวกับการทำลายสัตว์ที่เป็นหรือสงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้า จะต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของหรือไม่ เพราะเจ้าของอาจได้รับความเสียหายได้ เช่น หากเป็นโค กระบือ สุกร ฯลฯ เนื้อก็ไม่อาจจำหน่ายได้ต้องห้ามตาม พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502 ตามมาตร 11 และกฎกระทรวงฉบับที่ 4 ลงวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2503 ข้อ 1 ความว่า "สัตว์ที่เป็นโรค และหรือมีลักษณะดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าไม่เหมาะสมที่จะใช้เนื้อสัตว์ เช่นนั้นเป็นอาหาร ตามมาตรา 11 คือ (1) วัณโรค (2) โรคพิษสุนัขบ้า (Rabies) . . ." ดังนั้นถ้ากฎหมายไม่กำหนดให้จ่าย

ค่าชดเชยไว้แล้ว เจ้าของสัตว์อาจไม่ให้ความร่วมมือก็ได้

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 มาตรา 7 "ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจจับเพื่อกักกัน หรือทำลายสุนัขที่เป็นหรือสงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้า" มาตรา 8 "ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจจับหรือทำลายสุนัขที่ไม่ปรากฏเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง หรือที่ไม่มีเครื่องหมาย หรือใบสำคัญแสดงว่าได้รับการฉีดวัคซีนตามกำหนดแล้ว" และมาตรา 10 "ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับแล้วแต่กรณี ในเรื่องต่อไปนี้ . . . 3. วางระเบียบกำจัดสุนัขที่ไม่ปรากฏเจ้าของหรือผู้ครอบครอง" แสดงให้เห็นว่าการจับหรือทำลายสุนัขจะต้องกระทำโดย เจ้าพนักงานสาธารณสุขเท่านั้น บุคคลอื่นจะทำได้ (ตามมาตรา 7 และ 8) แต่อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ได้มีมาตรา 10 กำหนดเป็นบทผ่อนคลายไว้ โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกเป็นเทศบัญญัติหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการกำจัดสุนัขที่ไม่ปรากฏเจ้าของไว้ ดังนั้นถึงแม้มาตรา 7 และ 8 จะกำหนดให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขเท่านั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจจับหรือทำลายสุนัข (บุคคลอื่นไม่มีอำนาจ) ซึ่งจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพก็ตาม เพราะเจ้าพนักงานสาธารณสุขตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขฉบับที่ 3/2527 และ 4/2528 ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการผู้มีตำแหน่งในระดับสูง คงไม่มาดำเนินการจับสุนัขด้วยตนเอง แต่ทางปฏิบัติแล้วจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 เป็นเครื่องมือในการจับสุนัข เช่น กรุงเทพมหานครได้ออกระเบียบการจับสุนัขโดยกำหนดให้มีเจ้าพนักงานจับสุนัขไว้โดยเฉพาะซึ่งเป็นลูกจ้างประจำ หรือชั่วคราว เป็นต้น

ดังนั้นหากกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 มีแต่เฉพาะมาตรา 7 และ 8 ไม่มีมาตรา 10 แล้ว ในทางปฏิบัติจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจับหรือทำลาย ขาดประสิทธิภาพโดยปริยาย เพราะบุคคลอื่นนอกจากเจ้าพนักงานสาธารณสุขจะไม่สามารถดำเนินการได้เลย (ตามหลักในทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน มีแนวคิดที่ "ผู้ใดจะดำเนินการใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้ หากกฎหมายไม่ให้อำนาจไว้ ทำไม่ได้") การที่บุคคลอื่นจะดำเนินการแทนได้นั้น กฎหมายจะต้องให้อำนาจไว้ชัดเจนด้วย เช่น กำหนดว่า "ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจจับ หรือทำลายสุนัขที่ไม่ปรากฏเจ้าของ . . ." เป็นต้น ดังเช่นกรณีตัวอย่างที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2484 มาตรา 54 "เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือผู้ได้รับมอบหมาย

จากเจ้าพนักงานดังกล่าวนั้น อาจเข้าไปในสถานที่เอกชนอื่น . . . เพื่อขอคู
ไบอนุญาต. . . ตรวจในสถานที่เอกชน เพื่อประโยชน์ดังต่อไปนี้อีกด้วย (1) . . .

(4) ตรวจสุนัขหรือสัตว์อื่นที่สงสัยว่าเป็นหรือเป็นโรคกลัวน้ำ. . . "

ด้วยเหตุที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่ากฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า มีความจำเป็นต่อนิยามศัพท์เฉพาะไว้ กล่าวคือ กำหนดคำนิยามสำหรับเจ้าพนักงาน ที่ทำหน้าที่จับสุนัขหรือทำลายสุนัขที่ไม่ปรากฏเจ้าของหรือที่เป็นหรือสงสัยว่าเป็น โรคพิษสุนัขบ้าไว้โดยเฉพาะ แยกออกจากนิยามศัพท์คำว่า "สัตว์แพทย์" เพราะ ฐานะหรือคุณสมบัติมีความแตกต่างกัน โดยอาจจะใช้คำว่า "พนักงานเจ้าหน้าที่" ก็ได้ ซึ่งหมายความว่า "ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้"

สำหรับประเด็นในการจับหรือทำลายสุนัขจะดำเนินการที่ใดได้บ้างนั้นตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ไม่ได้จำกัดสถานที่เอาไว้ (มาตรา 7 และมาตรา 8) เป็นการให้อำนาจโดยไม่จำกัดขอบเขต ซึ่งไม่สอดคล้องกับทฤษฎี อำนาจรัฐ ดังนั้นแสดงให้เห็นว่ากฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้ายังมีเนื้อหาบกพร่อง เพราะควรจะกำหนดขอบเขตสถานที่ที่จะให้เจ้าพนักงานปฏิบัติการไว้ในกฎหมาย ด้วย อาจกำหนดให้จับในที่สาธารณะได้ทุกแห่ง เช่น สถานที่ราชการ ตลาดสด ถนน วัด โรงเรียน เป็นต้น รวมทั้งมีอำนาจติดตามเข้าไปในเคหสถานในกรณี ที่สุนัขหรือแมววิ่งหนีเข้าไปได้ด้วย แต่สำหรับวัดนั้นแม้จะเป็นที่สาธารณะแต่การจับ ก็คงเป็นไปได้ยากเนื่องจากวัดมี "เขตอภัยทาน" กำหนดเป็นเขตหวงห้ามใน การจับสัตว์ไว้ด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ก็มีตัวอย่างของประเทศอินเดียได้ออกเป็น พระราชบัญญัติ การจดทะเบียนและการควบคุมสุนัขไว้ว่า "สุนัขที่ไม่ได้จดทะเบียน หรือไม่ได้สวมปลอกคอ ถ้าพบในที่สาธารณะก็จะถูกจับไว้"³³

นอกจากนี้ควรมีกฎข้อบังคับให้เจ้าพนักงานปฏิบัติเมื่อจับสุนัขมาแล้วไว้ ด้วย กล่าวคือ ให้เจ้าพนักงานแจ้งให้เจ้าของทราบด้วยวิธีใด ๆ ก็ได้ เช่น ติด ประกาศไว้ในบริเวณที่จับสุนัขมาเพื่อให้เจ้าของทราบและไปไถ่ถอนคืนได้ภายใน กำหนดเวลา หากเจ้าของไม่มาไถ่คืนก็ให้อยู่ในดุลพินิจของเจ้าพนักงานว่าจะ

³³World Health Organization, "Rules Relating to Dog Licensing and Disposal of Dogs," section 379 (C) (New Delhi: World Health Organization, 1982), p. 2. (mimioographed).

เลือกปฏิบัติอย่างใด เช่น อาจทำลายสัตว์ที่เป็นหรือสงสัยว่าเป็นโรคหรือสัตว์ที่มีสุขภาพไม่ดี หรืออาจให้ผู้ประสงค์จะขนานไปเลี้ยงก็ได้ หรือเจ้าพนักงานอาจจะส่งไปยังสถานสงเคราะห์สัตว์ก็ได้ ไม่ควรกำหนดให้เจ้าพนักงานใช้วิธีทำลายโดยวิธีเดียว เพราะประเทศไทยเป็นเมืองพุทธศาสนา ดังกรณีตัวอย่างที่กำหนดไว้ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐอิลลลินอยส์ กำหนดให้เจ้าพนักงานมีหน้าที่แจ้งต่อเจ้าของเพื่อทราบ ว่า สุนัขถูกจับมาด้วย³⁴ และรัฐมินนิโซตาได้กำหนดให้เจ้าพนักงานต้องแจ้งให้เจ้าของทราบโดยทางโทรศัพท์ และทางจดหมายด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดมาตรการให้เจ้าพนักงานทำลาย หรือเลือกดำเนินการโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควรได้ สำหรับกรณีที่เจ้าของไม่มาขอรับคืนภายในกำหนดไว้ด้วย³⁵

สำหรับค่าเสียหายที่จะต้องจ่ายเป็นค่าชดเชยให้เจ้าของสุนัขที่ถูกเจ้าพนักงานทำลาย เพื่อไม่ให้แพร่เชื้อโรคต่อไปนั้น ตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ไม่ได้กำหนดไว้ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายยังมีเนื้อหาบกพร่อง สมควรที่จะปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมให้มีเนื้อหาในเรื่องการจ่ายค่าชดเชยแก่เจ้าของสัตว์ไว้ด้วย ดังกรณีตัวอย่างที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 มาตรา 10 " . . . ให้สัตว์แพทย์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของจัดการดังต่อไปนี้ . . . (4) ให้ทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาด หรือสัตว์หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาด ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ในการนี้ให้เจ้าของได้รับค่าชดเชยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของราคาสัตว์ซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรคระบาด เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าของได้แจ้งใจกระทำความผิดต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ . . . " และตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 ลงวันที่ 31 ธ.ค. 2499 ออกตามความในมาตรา 10 (4) แห่ง พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ได้กำหนดว่า ข้อ 1 "ค่าชดใช้ในการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาด หรือสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาด ให้จ่ายร้อยละเจ็ดสิบห้าของราคาสัตว์ซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรค

³⁴Department of Agriculture, State of Illinois, "ILLINOIS RABIES LAW 1965," section 9.

³⁵Department of Agriculture, City of Blomington, Minnesota, "DOG AND ANIMAL REGULATIONS," section 14.82.

ระบาด . . . " นอกจากนี้ยังมีกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ก็ได้กำหนดเรื่องค่าเสียหาย (Compensation) ไว้สำหรับจ่ายให้เจ้าของสัตว์ กรณีที่จำเป็นต้องทำลายสัตว์ เพื่อไม่ให้โรคพิษสุนัขบ้าแพร่ระบาดออกไป³⁶

ดังนั้น กฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าสมควรที่จะมีเนื้อหาเรื่องนี้ไว้ด้วย ส่วนการทำลายสัตว์จะต้องปฏิบัติอย่างไรนั้น (อาจกำหนดเป็นระเบียบที่อธิบดี ประกาศก็ได้) และสัตว์ชนิดใดบ้างที่สมควรต้องจ่ายค่าชดเชยให้ หรือสัตว์ชนิดใดที่ไม่สมควรจ่ายให้ หรือจ่ายให้บ้างเพียงเล็กน้อยนั้น ก็เป็นสิ่งที่สำคัญที่จะต้องกำหนดไว้ หากไม่มีเนื้อหากฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่งานอาจไม่ได้รับความร่วมมือจาก เจ้าของสัตว์ เช่น จะถูกขัดขวาง หรือเจ้าของสัตว์อาจไม่ยินยอมโดยนำสัตว์ไป ซุกซ่อน หลบหนีไปที่อื่น ไม่ไปแจ้งความให้เจ้าพนักงานทราบ เป็นต้น ส่งผลให้ การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพในอันที่จะป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ได้ประการหนึ่ง นอกจากนี้ความเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ เช่น จับสุนัขมาหักขังไว้ แล้วสุนัขตาย กฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ก็ไม่มีเนื้อหาที่กำหนดไว้ แสดงว่ากฎหมายยังบกพร่องในเรื่องนี้จะต้องแก้ไขปรับปรุง ให้มีเนื้อหาในเรื่องนี้ชัดเจนด้วย เพื่อให้เจ้าหน้าที่กล้าต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่าง จริงจัง ดังกรณีตัวอย่างที่กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐอิลลินอยส์ว่า "เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ต่ออุบัติเหตุ หรือโรคที่เกิดขึ้นกับสุนัขในระหว่างบังคับใช้กฎหมาย"³⁷

จากที่กล่าวมาทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า มาตรการทางกฎหมายในการ ให้อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานจับกุม ทำลายสุนัขที่ไม่ปรากฏเจ้าของหรือสุนัขที่เป็น หรือสงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้า ยังมีเนื้อหา บกพร่อง ไม่เหมาะสม และทันสมัย ในอันที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพต่อการป้องกันและควบคุม โรคพิษสุนัขบ้าได้กล่าวคือ เนื้อหาเกี่ยวกับสถานที่จับกุมไม่ได้กำหนดขอบเขตไว้

³⁶Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, England, "RABIES PREVENTION AND CONTROL, The list to Great Britain from Rabies," p. 3.

³⁷Department of Agriculture, State of Illinois, "ILLINOIS RABIES LAW 1965," section 15.

แน่ชัดว่าให้ดำเนินการในทีใดได้บ้าง และเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการจับและทำลายสุนัข กำหนดจำกัดไว้เพียงเฉพาะเจ้าพนักงานที่ได้รับแต่งตั้งเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้รวมถึงผู้ได้รับมอบหมายด้วยซึ่งทำให้จำนวนเจ้าพนักงานไม่เพียงพอ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติได้ รวมทั้งในเรื่องการจ่ายค่าเสียหายต่าง ๆ กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดไว้ และไม่ได้ให้อำนาจออกเป็นระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งเกี่ยวกับการจับ ทำลายสุนัขไว้ด้วย จึงทำให้บังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพและการปฏิบัติงานประสบปัญหาเนื่องจากขาดกฎหมายรองรับที่แน่นอน

1.2.2.4 การให้อำนาจเจ้าพนักงานในการจับกุม และมีอำนาจเปรียบเทียบได้

ประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือ เจ้าพนักงาน ตามกฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้าควรมีอำนาจจับกุม และเปรียบเทียบได้หรือไม่ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า เป็นกฎหมายปกครองซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อต้องการความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน (ตามแนวคิดเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย) ดังนั้นกฎหมายควรจะให้อำนาจเจ้าพนักงานอื่นนอกจากเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (ตำรวจ อัยการ ศาล) ดำเนินการได้ก่อน ประกอบกับ เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า เช่น สัตวแพทย์ จะมีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมายที่มีลักษณะเป็นวิชาการได้เป็นอย่างดีด้วย ดังกรณีตัวอย่างที่กฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ เช่น ตาม พ.ร.บ.ยา พ.ศ. 2510 มาตรา 126 ทวิ "บรรดาความผิดตาม พ.ร.บ.นี้ ที่มีโทษปรับสถานเดียว ให้เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา หรือผู้ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา มอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้" และตาม พ.ร.บ.โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 มาตรา 38 "ให้สัตวแพทย์มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจยึดสัตว์และซากสัตว์ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ เพื่อส่งพนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไป ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา" นอกจากนี้ยังมี พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 26 "การจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา" เป็นต้น

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 แล้ว ไม่มีเนื้อหาที่กำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานไว้ทั้งอำนาจในการเปรียบเทียบปรับ และอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด แสดงให้เห็นว่ากฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า มีเนื้อหาบกพร่อง ล้าสมัย ไม่เหมาะสม ในการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพต่อการ ป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า เพราะปัจจุบันงานประจำของตำรวจมีมากมาย และมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะมาบังคับใช้กฎหมายในเรื่องเฉพาะได้ทั่วถึง ประกอบกับขาดความรู้ความชำนาญในด้านกฎหมายวิชาการของแต่ละเรื่องด้วย ดังนั้นจึงสมควรให้อำนาจเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้ามีอำนาจจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิด รวมทั้งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ด้วย ดังเช่นกฎหมาย อื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพราะการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าเป็น กฎหมายเฉพาะ หากจะให้ตำรวจมาบังคับใช้คงจะไม่ได้ผล จึงสมควรที่จะให้ เจ้าพนักงานผู้รักษาการตามกฎหมายนี้ มีอำนาจจับกุมและเปรียบเทียบปรับได้ด้วย เช่น เมื่อสัตวแพทย์ไปตรวจพบว่าเจ้าของไม่นำสุนัขไปฉีดวัคซีน และเป็นความผิดตาม กฎหมาย สัตวแพทย์ก็ควรมีอำนาจจับกุมและเปรียบเทียบปรับได้ โดยไม่ต้องไปแจ้ง ตำรวจก่อน เพราะในท้องที่ชนบท การคมนาคมไม่สะดวก กว่าจะไปแจ้งตำรวจ ก็ล่าช้า และอาจทำให้เจ้าของหลบหนีไปได้ เป็นต้น

1.2.2.5 มาตรการอื่น ๆ

สำหรับมาตรการอื่น ๆ ที่จะนำมากล่าว เป็นเพียงมาตรการเสริมที่จะช่วยให้กฎหมายมีเนื้อหาสมบูรณ์เหมาะสม ที่จะนำไป บังคับใช้ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าให้ได้ดียิ่งขึ้น มาตรการดังกล่าว ได้แก่ มาตรการห้ามเจ้าของหรือผู้อนำสุนัขไปปล่อยในที่สาธารณะ ถ้าหากไม่ ต้องการเลี้ยงให้เจ้าของมีหน้าที่แจ้งเจ้าพนักงานให้จับไปยังสถานที่สงเคราะห์สัตว์ที่ รัฐหรือเอกชนได้จัดขึ้น เพื่อจะได้ไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมในการแพร่โรคพิษสุนัขบ้า ต่อไป และกฎหมายจะต้องให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบกำหนดเขตควบคุม โรคพิษสุนัขบ้า โดยประกาศท้องที่ให้ประชาชนเจ้าของสุนัขและแมว รวมทั้งสัตว์ ควบคุมอื่นมารับการฉีดวัคซีนป้องกันฟรี เพื่อชักชวนให้ประชาชนตื่นตัวและให้ความ ร่วมมืออย่างเต็มที่ (ตามหลักของทฤษฎีบริการสาธารณะ) รวมทั้งกฎหมายจะต้อง กำหนดให้มีการจัดทำการรวบรวมสถิติ รายงานผลการปฏิบัติงานทั้งภาคเอกชนและ ภาครัฐบาลด้วย สำหรับภาคเอกชนนั้น พ.ร.บ. สถานพยาบาลสัตว์ พ.ศ. 2533 มาตรา 28 และ 29 กำหนดให้ผู้ดำเนินการจัดทำสถิติสัตว์ป่วยและจัดให้มีหลักฐาน

เกี่ยวกับสัตว์ป่วยด้วย เพื่อใช้ประกอบในการวางแผนงานป้องกันและควบคุมโรค ได้อย่างถูกต้อง และกฎหมายของต่างประเทศก็มีกำหนดในเรื่องนี้ไว้ด้วย ดังกรณี ตัวอย่างของกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐอิลลินอยส์ ก็ได้กำหนดให้ หน่วยงานที่รับผิดชอบ (กระทรวงเกษตร) รายงานการฉีดวัคซีนป้องกันในสุนัข และจำนวนรายที่เป็นโรคพิษสุนัขบ้าขึ้น³⁸

นอกจากนี้กฎหมายจะต้องมีมาตรการป้องกันที่ไม่ให้สุนัขมากัดคน โดย กำหนดห้ามไม่ให้เจ้าของนำสุนัขออกนอกบ้าน เว้นแต่จะมีโซ่ผูกคอ มีตะกร้อใส่ ปากและเจ้าของควบคุมอยู่ด้วย แต่ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ไม่มีเนื้อหามาตรการป้องกันดังกล่าวนี้ไว้แต่ประการใด แสดงให้เห็นว่าเนื้อหาของกฎหมายยังบกพร่อง และยังมีมาตรการป้องกันไม่เพียงพอในอันที่จะป้องกันและ ควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นกรณีตัวอย่าง ประเทศ สหรัฐอเมริกา รัฐอิลลินอยส์ กฎหมายได้ให้อำนาจกระทรวงเกษตรออกมาตรการ ในการป้องกันและควบคุมการแพร่โรคพิษสุนัขบ้าระหว่างสุนัขและสัตว์อื่น ๆ รวมทั้ง คนด้วย คือ ให้มีคอกขัง หรือมีโซ่ ตะกร้อใส่ปาก รวมทั้งให้กำหนดพื้นที่ระยะเวลา ที่จะรณรงค์ด้วย³⁹ และกฎหมายของรัฐมิชิแกนก็กำหนดไว้ทำนองเดียวกันคือ ห้ามนำสุนัขออกนอกบ้าน ถ้าจะเอาออกมาจะต้องมีตะกร้อใส่ปาก และการผสมพันธุ์ สุนัขจะต้องผสมในบ้านด้วย⁴⁰

สำหรับมาตรการในเรื่องการควบคุมวัคซีนให้ได้มาตรฐานก็เป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งควรจะต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบตรวจสอบวัคซีนและอนุมัติให้ใช้ โดยกำหนดไว้ ในกฎหมายด้วย เพราะประเทศไทยต้องสั่งซื้อวัคซีนจากต่างประเทศมาใช้ หาก ได้วัคซีนขาดคุณภาพ ก็อาจทำให้การป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าล้มเหลวลงได้ ดังนั้น

³⁸ Ibid., section 16.

³⁹ Ibid., section 19.

⁴⁰ Department of Agriculture, City of Blomington, Minnesota, "DOG AND ANIMAL REGULATIONS," section 14.84

จึงต้องคำนึงถึงความสำคัญ และ ความคุ้มครองในเรื่องวัคซีนไว้ด้วย แต่ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ไม่ได้กำหนดเนื้อหาในเรื่องนี้ไว้ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายยังบกพร่อง จึงสมควรต้องปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป ดังเช่นกรณีตัวอย่างที่กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐอิลลินอยส์ว่า วัคซีนที่ฉีดป้องกันต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงเกษตรด้วย⁴¹

ดังนั้นเพื่อให้กฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้ามีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ต่อการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าให้ได้ผลดี กฎหมายจะต้องมีมาตรการที่กล่าวมาข้างต้นไว้ด้วย แต่สำหรับกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้ายังมีเนื้อหาบกพร่องขาดมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ จึงสมควรปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติม ให้มีเนื้อหาเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไปด้วย

1.3 มาตรการในการลงโทษ

มาตรการในการลงโทษตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (โดยตรงและข้างเคียง) กับการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้ามีทั้งมาตรการทางอาญา ทางแพ่งและทางปกครอง ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

1.3.1 มาตรการทางอาญา

มาตรการทางอาญาเป็นมาตรการที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ 3 ประการ คือ เพื่อทดแทนเพื่อป้องกัน และเพื่อตัดแปลงแก้ไข (ดังที่ได้กล่าวไว้ไว้แล้วในบทที่ว่าด้วยเรื่องทฤษฎีการลงโทษ) มาตรการทางอาญามีสภาพบังคับ คือ "โทษ" และโทษทางอาญามีอยู่ด้วยกัน 5 สถาน คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน (ตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา) สำหรับโทษที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 มีด้วยกัน 3 สถาน คือ ฐานที่เจ้าของสุนัขไม่นำสุนัขไปฉีดวัคซีน และไม่อำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าพนักงาน (ตามมาตรา 4) และฐานที่เจ้าของไม่แจ้งความต่อเจ้าพนักงาน เมื่อสุนัขปรากฏอาการของโรคพิษสุนัขบ้า (ตามมาตรา 5) และทั้งสามฐานนี้มีอัตราโทษระวางเดียวกัน คือ ปรับไม่เกินสองร้อยบาท (ตามมาตรา 9) ประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือ

⁴¹ Department of Agriculture, State of Illinois, "ILLINOIS RABIES LAW 1965," section 2.

อัตราโทษที่กำหนดมีความเหมาะสม หรือไม่ และโทษที่กำหนดไว้ครอบคลุม หรือ ครบถ้วนฐานความผิดที่กฎหมายบัญญัติเป็นมาตรการบังคับ หรือห้ามไว้หรือไม่ เมื่อ พิจารณาจากความรุนแรงของโรคพิษสุนัขบ้าแล้ว นับว่ามีความสำคัญต่อชีวิตและ ทำให้สูญเสียทรัพย์สินเป็นอันมาก ดังนั้นมาตรการในการในการลงโทษทางอาญา ควรจะต้องมีทั้งโทษจำคุก และโทษปรับด้วย เพราะโทษจำคุกเป็นมาตรการที่จะ ให้ผลในทางป้องกันสูง ทำให้ผู้กระทำผิดเกรงกลัวไม่กล้าฝ่าฝืนกฎหมาย ประกอบ กับเจตนารมณ์ของกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ก็มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันด้วย ส่วนโทษปรับนั้นเป็นมาตรการที่ทำให้ผู้กระทำผิดมีความรู้สึกสำนึกต่อความเสียหาย ที่เกิดขึ้น เช่น เมื่อคนที่ถูกสุนัขบ้ากัดแล้วจะต้องไปฉีดวัคซีนป้องกันและต้องเสีย ค่าใช้จ่ายด้วย ดังนั้นสภาพบังคับทางอาญา (โทษ) สำหรับเจ้าของที่ฝ่าฝืนไม่ ปฏิบัติตามกฎหมายควรกำหนดไว้ทั้งโทษจำคุกและปรับด้วย สำหรับระวางโทษ นั้น ควรอาศัยแนวเดียวกับระวางโทษที่เป็นความผิดลหุโทษ คือ จำคุกไม่เกินหนึ่ง เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เพราะเป็นความผิดอาญาที่ ไม่จำเป็นต้องมีเจตนา เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม (mala prohibita) หรืออาจจะกำหนดระวางโทษให้สูงกว่านี้ก็ได้ สำหรับในฐานความผิดที่รุนแรง ส่วน การลงโทษนั้น ก็อยู่ในดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจว่าจะลงโทษสถานใดบ้าง แสดงให้เห็นว่าระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาทตามกฎหมายน้อย เกินไป ไม่เหมาะสมที่จะทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ต่อการป้องกันและควบคุม โรคพิษสุนัขบ้าได้ และยังไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันด้วย เพราะ เจตนารมณ์ของกฎหมายจะต้องมุ่งคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสังคมเป็นสำคัญ เพื่อให้สังคมปลอดจากโรคพิษสุนัขบ้า มิใช่คำนึงถึงแต่ว่าผู้เลี้ยงสุนัขที่ยากจนจะ เตือดร้อน เป็นเหตุผลมากำหนดโทษ ซึ่งผลจะทำให้กฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์ใน การที่จะบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ได้ ดังนั้นการกำหนดระวางโทษใน กฎหมายจะต้องกำหนดโทษให้มีอัตราโทษสูงไว้เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ กฎหมายและเพื่อให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานลงโทษให้เหมาะสมกับลักษณะ ของความผิดแต่ละกรณีด้วย ดังกรณีตัวอย่างกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐอิลลินอยส์ ได้กำหนดโทษปรับสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายโรคพิษสุนัขบ้าไว้ไม่น้อยกว่า 25 ดอลลาร์ และไม่มากกว่า 100 ดอลลาร์ (625-2,500 บาท) ซึ่งมีทั้งโทษ

ชั้นสูงและชั้นต่ำด้วย⁴²

สำหรับประเด็นที่ว่าโทษที่กำหนดไว้นั้นครบถ้วนความผิดหรือไม่นั้น ก็เป็นสิ่งสำคัญ ที่จะทำให้มาตรการบังคับหรือข้อห้ามของกฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ได้ (ตามหลักที่ว่ากฎหมายจะต้องมีสภาพบังคับ) หากไม่มีสภาพบังคับกฎหมายนั้นก็ เป็นเพียงเศษกระดาษเท่านั้น เมื่อพิจารณาตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 มาตรา 4 ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจจัดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า โดยให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขประกาศกำหนดเวลา สถานที่ให้เจ้าของนำสุนัข ไปฉีดวัคซีนป้องกัน หมายความว่า ถ้าเจ้าพนักงานสาธารณสุขไม่ประกาศกำหนด เวลา และสถานที่ให้เจ้าของนำสุนัขไปฉีดวัคซีนป้องกันแล้ว เจ้าของก็ไม่มีหน้าที่ จะต้องนำสุนัขไปฉีดวัคซีน และไม่ถือว่าผิดกฎหมายด้วย เพราะจะเป็นความผิดก็ต่อ เมื่อเจ้าพนักงานสาธารณสุขได้ประกาศกำหนดเวลาและสถานที่แล้ว แต่เจ้าของ ไม่นำสุนัขไปฉีดวัคซีนป้องกันตามกำหนดนั้น ดังนั้นการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน สาธารณสุข จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายนี้เป็นอย่างมาก ซึ่งกฎหมาย ควรมีบทบังคับ (Sanction) ในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานสาธารณสุขด้วย เช่น หากเจ้าพนักงานสาธารณสุขประมาทเลินเล่อ ไม่ประกาศกำหนดเวลา สถานที่ฉีดวัคซีนตามระยะเวลาที่สุนัขถึงกำหนดจะต้องฉีดวัคซีนป้องกันแล้ว ก็ควรจะ ต้องรับโทษด้วย เพราะการประมาทนั้นทำให้ได้รับความเสียหายเกิดขึ้น คือ สุนัข ไม่ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันและอาจเป็นโรคพิษสุนัขบ้าได้ หรือผู้ประกอบการบำบัด โรคสัตว์ฉีดวัคซีนให้สุนัขแล้วไม่มอบเครื่องหมายประจำตัวสัตว์หรือใบรับรองการฉีด วัคซีนให้เจ้าของสัตว์ด้วย ก็ควรจะ ต้องได้รับโทษด้วยเหมือนกัน โดยกำหนดโทษ เป็นลักษณะเฉพาะไว้ เพราะอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของสัตว์ได้ เช่น สุนัขอาจถูกจับไป กักขังได้ทั้งที่ฉีดวัคซีนแล้ว ดังนั้นจะต้องกำหนดโทษเป็นลักษณะ เฉพาะไว้ด้วย

แต่สำหรับ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ยังไม่มีบทบังคับ ครอบคลุมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้แต่อย่างใด แสดงให้เห็นว่ากฎหมายยังบกพร่อง ในมาตรการบังคับอยู่ จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขให้มีบทกำหนดโทษถึงกรณีต่าง ๆ

⁴²Ibid., section 13.

เหล่านี้ด้วย ดังเช่นกรณีตัวอย่างกฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้าของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐอิลลินอยส์ ได้กำหนดโทษสำหรับเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทไว้ให้ปรับไม่ต่ำกว่า 10 ดอลลาร์ และไม่เกิน 50 ดอลลาร์ เป็นต้น⁴³

ดังนั้น สรุปได้ว่ามาตรการในการลงโทษของกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 กำหนดให้ปรับแก่เจ้าของสุนัขที่ไม่นำสุนัขไปฉีดวัคซีนไว้เพียงปรับไม่เกิน 200 บาทนั้น ไม่เหมาะสม น้อยเกินไป และกฎหมายยังกำหนดโทษไม่ครอบคลุมถึงมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดหน้าที่ให้กระทำไว้ในกฎหมายอีกด้วย จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขให้มีโทษครอบคลุมทุกฐานความผิด และสูงขึ้น เหมาะสมต่อความรุนแรงของโรคพิษสุนัขบ้า เพื่อจะทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ สามารถป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าได้

ส่วนโทษทางอาญาที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น และอาจนำมาเสริมกับกฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า นั้น มีอยู่หลายฉบับ เช่น โทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 377 มาตรา 381 และมาตรา 382 ซึ่งเป็นความผิดลหุโทษ (จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ) และโทษตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 เช่น ตามมาตรา 7 และ 12 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2 พันบาท ตามมาตรา 17 และ 19 ตามลำดับ เป็นต้น

1.3.2 มาตรการทางแพ่ง

มาตรการทางแพ่งเป็นการเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิม เนื่องจากใช้มาตรการทางอาญาอย่างเดียวแล้วยังไม่ได้ผลเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 เรื่องละเมิด และมาตรา 433 กำหนดให้เจ้าของสัตว์ชดเชยความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นเพราะสัตว์ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังอันสมควรแก่การเลี้ยง การรักษาตามชนิดและนิสัยของสัตว์หรือตามพฤติการณ์อย่างอื่น เช่น หากสุนัขไปกัดคนอื่น เจ้าของจะต้องชดเชยค่าเสียหาย กรณีไม่ตาย ตามมาตรา 438, 444, 445, 446 คือ ชดเชยค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปและค่าเสียหายเพื่อการที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ ทั้งในเวลาปัจจุบันและในอนาคตด้วย รวมทั้งเรียกค่าทำขวัญ ค่าขาด

⁴³Ibid., section 20.

แรงงานได้อีกด้วย แต่ถ้าตาย (อาจเป็นสุนัขบ้ากัดหรือสุนัขไม่เป็นบ้ากัดก็ได้) เจ้าของจะต้องชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 438, 443, 445 คือ ชดใช้ค่าปลงศพ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ ค่าขาดไร้รูปการ ค่าขาดแรงงาน อีกด้วย และมีกรณีตัวอย่างกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐไอโอว่า กำหนดให้เจ้าของจะต้องรับผิดชอบในความเสียหาย ทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากสุนัขไว้⁴⁴ เมื่อพิจารณาตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีมาตรการทางแพ่งดังกล่าวกำหนดไว้ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ยังมีเนื้อหาบกพร่อง ไม่สมบูรณ์

นอกจากนี้ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ยังไม่มีเนื้อหาเกี่ยวกับมาตรการทางแพ่งอย่างอื่นกำหนดไว้อีก เช่น ไม่ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไว้ แต่ทางปฏิบัติแล้วเจ้าของจะต้องเสียค่าธรรมเนียมด้วย ดังนั้นกรุงเทพมหานครต้องอาศัยอำนาจจาก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาออกเป็นข้อบัญญัติอุดช่องว่างของกฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า โดยกำหนดให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการฉีดวัคซีนไว้ตัวละ 25 บาท และยังมีเรื่องค่าบริการต่าง ๆ อีก เช่น การเรียกค่าใส่สุนัขคิน การทำหมัน การฉีดยาคุม เป็นต้น แสดงว่า พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ยังมีความบกพร่องเกี่ยวกับเรื่องนี้

มาตรการทางแพ่งมีวิธีบังคับที่ซ้ำมาก จะต้องฟ้องศาล เช่น กรณีถ้ากฎหมายว่าด้วยการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้ากำหนดให้เจ้าของต้องเสียค่าธรรมเนียมในการฉีดวัคซีนไว้ เมื่อเจ้าพนักงานฉีดให้แล้ว เจ้าของไม่เสียค่าธรรมเนียม ก็จะต้องไปฟ้องร้องทางแพ่ง หรือหากกฎหมายกำหนดว่า ถ้าสัตว์แพทย์พบสุนัขที่ยังไม่ได้ฉีดวัคซีน ให้มีอำนาจฉีดวัคซีน แล้วเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น 2 เท่า หากเจ้าของไม่ยอมเสียก็ต้องไปฟ้องร้องทางแพ่งเหมือนกัน ซึ่งทำให้ล่าช้ามาก ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นปัจจุบันจะนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ประกอบด้วย กล่าวคือ หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็ผิดทางอาญาดูด้วย

⁴⁴State of Iowa, "IOWA RABIES LAW," section 351.28. เอกสารในการสัมมนาเรื่องการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในประเทศไทย เสนอที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 7-8 มิถุนายน 2523. (อัดสำเนา)

เช่น พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2497 ได้กำหนด เป็นโทษทางอาญาไว้สำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแพ่งว่าด้วยเช็ค เป็นต้น ด้วยเหตุนี้กฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้าก็มีความจำเป็นที่จะต้อง มีมาตรการทางอาญามาบังคับไว้ด้วยเหมือนกัน เพื่อให้รวดเร็วขึ้น โดยกำหนดให้ ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่เสียค่าธรรมเนียมดังกล่าว เป็นความผิดทางอาญาด้วย เช่น อาจ จะปรับเป็น 3 เท่า (มากกว่าทางแพ่ง) ก็จะทำให้วิธีการบังคับทางแพ่งรวดเร็วขึ้น แต่ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ไม่มีมาตรการในเรื่องนี้ไว้ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายยังบกพร่อง มีมาตรการบังคับยังไม่เพียงพอ ดังนั้นกฎหมาย ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าควรจะนำเอาหลักการดังกล่าวข้างต้นมาใช้ในการบัญญัติ สภาพบังคับของกฎหมายเพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ในการบังคับใช้ดียิ่งขึ้น

1.3.3 มาตรการทางปกครอง

มาตรการทางปกครองมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครอง ประโยชน์ของส่วนรวมคล้ายกับมาตรการทางอาญา แต่ต่างกันที่มาตรการทาง ปกครองจะต้องกระทำโดยรวดเร็ว ดังนั้นจึงให้เจ้าพนักงานอื่น นอกจาก เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์) ทำหน้าที่ไปก่อนได้ เช่น ให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจยึดใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต มีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับ หรือมีอำนาจในการจับ หรือ ทำลายสุนัขที่ไม่ปรากฏเจ้าของหรือที่เป็นหรือสงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้า เป็นต้น เมื่อพิจารณาตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 แล้ว (ซึ่งถือได้ว่า เป็นกฎหมายปกครองด้วย) จะเห็นว่ามีมาตรการที่เกี่ยวกับมาตรการทางปกครอง ดังกล่าวอยู่ในมาตรา 6, 7, 8 และ 10 แต่ยังมีขาดมาตรการอื่น ๆ อีกมากมาย เช่น การให้อำนาจเจ้าพนักงานออกคำสั่งให้เจ้าของควบคุมสุนัขที่สงสัยว่ามีอาการ ของโรคพิษสุนัขบ้าไว้สังเกตอาการ การฝังซากสุนัข หรือการนำหัวสุนัขที่ตายและ สงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้าไปชันสูตร เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าเนื้อหากฎหมาย ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ยังบกพร่องขาดมาตรการทางปกครองมาใช้บังคับอีกหลาย ประการ

ดังนั้นจึงสมควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ให้มีสภาพบังคับของกฎหมายครบทั้งสามมาตรการประกอบกัน เพื่อให้ การบังคับใช้กฎหมายป้องกันโรคพิษสุนัขบ้ามีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

2. มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าระหว่างประเทศ

มาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าระหว่างประเทศ มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันไม่ให้โรคพิษสุนัขบ้าแพร่เข้ามาจากนอกราชอาณาจักร มาตรการทางกฎหมายฉบับแรก คือ พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2477 ไม่ได้บัญญัติถึงการควบคุมโรคนี้ระหว่างประเทศไว้โดยตรง และกฎหมายเฉพาะ คือ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ก็ไม่มีเนื้อหาครอบคลุมถึงการป้องกันและควบคุมโรคนี้ระหว่างประเทศด้วย มีเฉพาะมาตรการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าภายในประเทศเท่านั้น จนกระทั่งมี พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ซึ่งมีเจตนารมณ์ป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ทุกชนิดทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ แต่สำหรับโรคพิษสุนัขบ้านั้นได้มี พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 มีมาตรการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าภายในประเทศไว้โดยเฉพาะแล้วและได้ออกมาใช้บังคับอยู่ก่อน (ปี พ.ศ. 2498) ที่จะ มี พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ดังนั้น พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 จึงได้มีบทยกเว้นไว้ไม่ให้ใช้บังคับเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้าภายในประเทศ ให้ใช้บังคับในระหว่างประเทศเท่านั้น เพื่ออุดช่องว่างของ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ที่ไม่ได้บัญญัติถึงการควบคุมระหว่างประเทศไว้ และเพื่อไม่ให้เนื้อหาของกฎหมาย (พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499) มีมาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าภายในประเทศซ้ำซ้อนกับ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ด้วย โดยได้มีบทยกเว้นดังกล่าวไว้ใน พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 มาตรา 6 ว่า "สำหรับสุนัข แมว กระต่าย ลิง ชะนี รวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์เหล่านี้ และสัตว์ปีกจำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน รวมถึงไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ ให้พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับเฉพาะการนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร หรือการอย่างอื่น ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา" และมาตรา 4 ให้อำนาจกำหนดโรคระบาดอื่นเพิ่มเติมไว้ในกฎกระทรวงได้ จึงได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 1 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2499 กำหนด ให้โรคพิษสุนัขบ้าเป็นโรคระบาดตามมาตรา 4 เฉพาะกรณีการนำเข้า หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์ หรือซากสัตว์ ด้วยเหตุนี้เป็นผลให้ พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ไม่มีผลบังคับใช้ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าภายในประเทศกับสัตว์ทุกชนิดด้วย

อย่างไรก็ตามเนื้อหาของ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ก็มีมาตรการป้องกันเฉพาะสุนัขเท่านั้น ทำให้สัตว์นำโรคอื่น เช่น แมว โค กระบือ แพะ แกะ สุนัข ฯลฯ ไม่มีกฎหมายป้องกันและควบคุม เกิดเป็นช่องว่างของกฎหมายขึ้น เพราะกฎหมาย 2 ฉบับดังกล่าวไม่มีสหสัมพันธ์กันในด้านเนื้อหา กล่าวคือ แม้จะมีกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าอยู่ทั้ง 2 ฉบับ ก็ยังเกิดช่องว่างกฎหมายขึ้น ไม่ครอบคลุมถึงสัตว์อื่นด้วย แสดงให้เห็นว่าการบัญญัติกฎหมายทั้งสองฉบับบกพร่อง ไม่มีเนื้อหาสอดคล้อง เสริมกันในการอุดช่องว่างกฎหมายสำหรับป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้ากับสัตว์อื่นภายในประเทศ นอกจากนี้ยังทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดเอกภาพด้วยเพราะกฎหมาย 2 ฉบับนี้มีผู้รักษาการตามกฎหมายอยู่คนละหน่วยงาน การปฏิบัติงานจึงไม่เป็นแนวเดียวกัน ขาดการประสานกัน และทำให้ประชาชนเกิดความสับสน ไม่เข้าใจ และไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าระหว่างประเทศจึงมี พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 เป็นกฎหมายหลักในการนำมาใช้ป้องกันและควบคุมโดยมีเนื้อหาอยู่ในมาตรา 4 และกฎกระทรวงฉบับที่ 1 พ.ศ. 2499 ว่าให้โรคพิษสุนัขบ้าเป็นโรคระบาดตามมาตรา 4 เฉพาะกรณีนำเข้า หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ และตามมาตรา 31 การนำสัตว์เข้าจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมปศุสัตว์ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายด้วย (มาตรา 31 "ห้ามมิให้บุคคลใดนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมปศุสัตว์หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมปศุสัตว์มอบหมาย อธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมาย จะกำหนดเงื่อนไขตามที่เห็นสมควรไว้ในใบอนุญาตก็ได้ การนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร ซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ ให้นำเข้า นำออก หรือนำผ่านท่าเข้า หรือท่าออก แล้วแต่กรณี เว้นแต่อธิบดี ฯ หรือผู้ซึ่งอธิบดี ฯ มอบหมาย จะสั่งเป็นอย่างอื่น") และหากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรานี้จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 47) และนอกจากนี้ผู้นำเข้าในราชอาณาจักรต้องปฏิบัติตามมาตรา 32 (ผู้ใดนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง) และกฎกระทรวงฉบับที่ 12 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2512 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 อีกด้วย คือ ข้อ 3 "ผู้ใดประสงค์จะนำสัตว์หรือซากสัตว์ เข้าในราชอาณาจักรให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้ . . . "

และข้อ 6 ให้ผู้นำสัตว์หรือซากสัตว์เข้าในราชอาณาจักรแสดงหลักฐานต่อสัตวแพทย์ประจำท่าเข้าหรือสัตวแพทย์ประจำท่าออกที่ ดังนี้ (1) ในกรณีสัตว์ ต้องมีหนังสือรับรองสุขภาพสัตว์ของสัตวแพทย์ ผู้มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่นำสัตว์นั้น มารับว่าสัตว์ที่นำเข้ามานั้น มิได้มาจากฝูงที่เป็นโรค หรือทดสอบแล้วไม่เป็นโรค หรือฉีดวัคซีนป้องกันโรคแล้ว ตามที่จำแนกไว้ดังนี้ . . . สุนัข แมว หากนำเข้าจะต้องมีหนังสือรับรองสุขภาพสัตว์ว่าทดสอบแล้วไม่เป็นโรคเลปโตสไปโรซิส และรับรองว่าได้ฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้ามาแล้วไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเดินทาง . . . ผู้นำเข้าจะนำสัตว์หรือซากสัตว์ที่เป็นโรคระบาดชนิดใดเข้าในราชอาณาจักรมิได้" ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกิน 500 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 48)

นอกจากนี้ยังมี พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2523 ที่จะพออนุโลมมาใช้เสริมได้อีกฉบับหนึ่งด้วย แต่ พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2523 โดยทั่วไปแล้วมุ่งป้องกันและควบคุมโรคในคนมากกว่าในสัตว์ สำหรับในการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ กฎหมายได้มุ่งเน้นที่โรคติดต่อจากนอกราชอาณาจักรจะแพร่เข้ามาในราชอาณาจักร ดังนั้นจึงมุ่งควบคุมที่บุคคลและสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ตลอดจนพาหนะที่ใช้ในการเดินทางทั้งทางน้ำ ทางบก ทางอากาศ โดยใช้ช่องทางและด่านตรวจคนเข้าเมืองเป็นด่านควบคุมโรคติดต่อ และได้กำหนดเป็นกฎเกณฑ์ในการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศไว้ดังนี้ มาตรา 13 " . . . ให้ช่องทางและด่านตรวจคนเข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เป็นด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ (ไม่ว่าจะเป็นโรคติดต่ออันตรายหรือไม่) เมื่อมีเหตุผลอันสมควรให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขประจำด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศมีอำนาจดังต่อไปนี้ . . . (4) เข้าไปในพาหนะ ตรวจตราผู้เดินทาง สิ่งของ หรือสัตว์ที่มาถึงพาหนะ ตรวจตราและควบคุมให้เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะแก้ไข การสุขาภิบาลของพาหนะให้ถูกสุขลักษณะ รวมทั้งกำจัดสิ่งอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพในพาหนะ ในการนี้ให้เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะอำนวยความสะดวกแก่เจ้าพนักงานสาธารณสุขประจำด่าน ฯ (5) ห้ามเจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะนำผู้เดินทาง ซึ่งไม่ได้รับการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคตามที่รัฐมนตรีประกาศเข้ามาในราชอาณาจักร (6) ตรวจตรา ควบคุม การสุขาภิบาลให้ถูกสุขลักษณะ . . . และมาตรา 15 "ให้เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะ เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการขนส่งผู้เดินทาง

ซึ่งมากับพาหนะนั้น เพื่อแยกกัก กักกัน คุ่มไว้สังเกตหรือรับการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดู การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ" ผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษตามมาตรา 16 และ 17 ตามแต่กรณีไป

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในระหว่างประเทศดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว แสดงให้เห็นว่ามาตรการที่กำหนดไว้ยังไม่เหมาะสม และรัดกุมหลายประการ โดยเฉพาะตาม พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (ฉบับที่ 12) ยังมีเนื้อหาไม่เพียงพอ กล่าวคือ ไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่า สุนัขหรือแมวที่เข้ามา จะต้องมีการกักกันไว้ทุกกรณีเพื่อสังเกตอาการไว้จนกว่าจะพ้นระยะฟักตัวของเชื้อโรค หรือให้อยู่ในดุลพินิจของสัตวแพทย์ผู้ตรวจว่าจะให้กักกันเป็นเวลากี่วันจึงจะเหมาะสม เป็นกรณี ๆ ไป เช่น กรณีตัวอย่างของประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดให้มีการกักกันสุนัขที่นำเข้าราชอาณาจักรไว้อย่างเข้มงวด และละเอียดมาก เช่น สุนัขที่มีใบรับรองการฉีดวัคซีนและสุขภาพ จะต้องกักกันไว้ 14 วัน และถ้ามีใบรับรองการฉีดวัคซีนเพียงอย่างเดียว จะถูกกักกันไว้ 30 วัน และถ้าหากเป็นกรณีสุนัขที่จะเข้ามา เป็นสุนัขที่มาจากประเทศที่ปลอดจากโรคพิษสุนัขบ้าแล้ว เช่น ประเทศสิงคโปร์ อังกฤษ เป็นต้น จะต้องถูกกักกันไว้ 12 ชั่วโมง เป็นต้น⁴⁵ และในประเทศอังกฤษ ก็มีกฎหมาย คำสั่ง ข้อบังคับในการควบคุมการนำสุนัข แมว และสัตว์อื่น ๆ เข้าในประเทศไว้อย่างเข้มงวดกวัดขันมาก โดยเฉพาะวิธีการกักกันเป็นมาตรการสำคัญอย่างยิ่ง เช่น The Rabies (Importation of Dogs, Cats and Other Mammals) Order 1974: import controls and quarantine requirement. โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญหลายอย่าง เช่น สัตว์ที่เข้ามาโดยมีใบอนุญาตจะถูกกักกันไว้ 6 เดือน และถ้ามีโรคพิษสุนัขบ้าระบาดจะต้องขยายเวลากักกันออกไปอีกด้วย⁴⁶

⁴⁵Japan External Trade Organization, "Animal Quarantine in Japan," Table 5 Detention period for import quarantine of dogs, n.d, n.p., p. 12. (mimeographed).

⁴⁶Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, England, "RABIES PREVENTION AND CONTROL," The risk to Great Britain from Rabies, p. 5.

ดังนั้น แสดงให้เห็นว่าการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าระหว่างประเทศ มาตรการในการกักกัน เป็นมาตรการที่สำคัญและมีประสิทธิภาพในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าเป็นอย่างยิ่ง แต่มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในระหว่างประเทศของประเทศไทย ยังมีมาตรการในการกักกันไม่ชัดเจนและแน่นอน โดยขึ้นอยู่กับดุลพินิจของสัตวแพทย์ว่า ถ้าหากเป็นกรณีที่สัตวแพทย์สงสัย (ไม่กักกันทุกกรณีไป) แล้วว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้าจริงจะให้กักกันได้ ส่งผลให้ไม่ชัดเจนและแน่นอนเหมือนกฎหมายต่างประเทศ ที่กำหนดให้มีการกักกันทุกตัวก่อนเข้าประเทศ ซึ่งจะเห็นได้จากกฎกระทรวงฉบับที่ 12 แห่ง พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ข้อ 5 กำหนดไว้เพียงว่า "ในกรณีสัตวแพทย์ประจำท่าเข้า หรือสัตวแพทย์ประจำท้องที่มีความสงสัย โดยมีเหตุอันสมควรว่าสัตว์หรือซากสัตว์ที่นำเข้ารายใดมีเชื้อโรคระบาดหรือมาจากฝูงสัตว์ที่เป็นโรคระบาด ให้สัตวแพทย์กักสัตว์หรือซากสัตว์รายนั้นเพื่อพิสูจน์ได้เป็นเวลาไม่เกิน 10 วัน" นอกจากนี้กฎหมายของไทยยังกำหนดรายละเอียดไว้เพียงแค่ว่าในกฎกระทรวง (ไม่มีคำสั่งและระเบียบอื่นกำหนดไว้) เท่านั้น ทำให้ขาดเนื้อหารายละเอียด และแก้ไขเพิ่มเติมได้ยาก ซึ่งสมควรออกเป็นระเบียบจะทำให้รัดกุม และชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งสามารถเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสถานการณ์สภาวะของโรคที่เปลี่ยนแปลงไปได้ง่ายและรวดเร็วขึ้นด้วย เช่น ถ้าหากสถานที่กักกันของรัฐมีไม่เพียงพอ ก็อาจใช้วิธีกักกันโดยให้เจ้าของผู้นำเข้าควบคุมไว้ตามระยะเวลาที่สัตวแพทย์กำหนด แล้วให้มารายงานต่อสัตวแพทย์ก็ได้

ดังนั้นแสดงว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าในระหว่างประเทศของประเทศไทย (พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และ พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2523) ยังไม่เหมาะสมที่จะป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในระหว่างประเทศได้ รวมทั้ง พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ยังมีเนื้อหาบกพร่อง ขาดมาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในระหว่างประเทศด้วย จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขให้มีเนื้อหาครอบคลุมไปถึงการป้องกันและควบคุมในระหว่างประเทศด้วย เพื่อให้เป็นเอกภาพในการบังคับใช้ต่อการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าในตัวเองทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศ โดยยกเลิกกฎหมายอื่น ให้มารวมไว้เป็นฉบับเดียวกัน และให้มีมาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคที่รัดกุมและชัดเจน ดังที่กล่าวมาข้างต้น เช่น กำหนดให้มีการกักกันสัตว์ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยเฉพาะสุนัข และแมว ให้รัดกุมยิ่งขึ้น เป็นต้น