



บทที่ 6

สรุป ข้อเสนอแนะ และแนวทางแก้ไข

ในการวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าครั้งนี้ จากการศึกษาในบทต่าง ๆ ที่ผ่านมาประกอบกับรายละเอียดในภาคผนวกทั้งหลาย พอจะเป็นข้อสนับสนุนในการนำมาสรุปผลตามประเด็นในสมมติฐานที่ตั้งไว้ ดังรายละเอียดที่จะกล่าวดังต่อไปนี้

สรุปผลการวิจัย

สมมติฐานของการวิจัยครั้งนี้มีว่า "ประเทศไทยมีปัญหาโรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งทำให้สูญเสียชีวิตและทรัพย์สินเป็นอันมาก แม้จะมีกฎหมายอยู่แล้วก็ยังมีมาตรการที่ไม่เหมาะสมในอันที่จะใช้ป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย เพราะว่ามีหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการใช้กฎหมายนี้หลายหน่วยงานด้วยกัน จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมทันสมัยและมีประสิทธิภาพทั้งในทางหลักวิชา สัตวแพทยศาสตร์ และนิติศาสตร์ประกอบกัน"

จากสมมติฐานข้างต้นนี้ นำมาแยกประเด็นสรุปได้เป็น 2 ประการ คือ

1. มาตรการทางกฎหมาย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าเนื้อหาของ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า มีเนื้อหาบกพร่อง ไม่เหมาะสมและทันสมัย รวมทั้งมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกันในอันที่จะป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าได้ เพราะเนื้อหาไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการ ทฤษฎีทางกฎหมาย และมาตรการอื่น ๆ ก็ยังไม่เพียงพอ จึงทำให้มาตรการทางกฎหมายขาดประสิทธิภาพ สอดคล้องกับ

สมมติฐานที่ตั้งไว้ โดยมีผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้นมาสนับสนุน พอสรุปได้ดังนี้

พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 มีเนื้อหาบังคับเฉพาะสุนัขเท่านั้น ส่วนสัตว์อื่น เช่น แมว ซึ่งทางวิชาการพบว่าสามารถนำโรคพิษสุนัขบ้าได้รอกจากสุนัข ไม่มีเนื้อหาที่กำหนดไว้ ขาดมาตรการควบคุมโรคภายหลังที่สัตว์อื่นหรือคนถูกสุนัขกัด ดังกรณีตัวอย่างเช่น มาตรการการในเรื่องการแยกกัก หรือควบคุมสุนัขที่เป็นหรือสงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้าไว้สังเกตอาการ โทษที่กำหนดไว้ น้อยเกินไปไม่เพียงพอที่จะทำให้กฎหมายมีการบังคับใช้ได้อย่างศักดิ์สิทธิ์ อันจะทำให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัวและเคารพกฎหมาย หน้าที่เจ้าของกำหนดไว้ไม่ชัดเจนและรัดกุม เช่น ในเรื่องการกำหนดให้เจ้าของมีหน้าที่ในการนำสุนัขมาฉีดวัคซีน ไม่ได้กำหนดอายุสุนัขสำหรับที่จะต้องฉีดวัคซีนไว้ในกฎหมาย ไม่ได้กำหนดการจดทะเบียนสุนัขไว้ซึ่งทำให้ไม่ทราบอายุสุนัขและประวัติที่แน่นอน การกำหนดอำนาจของเจ้าพนักงานไว้ไม่เพียงพอ เช่น ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานเปรียบเทียบปรับได้ด้วย ทำให้เกิดความล่าช้า หรือไม่ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานติดตามเข้าไปจับสุนัขจรจัดในเคหะสถานได้ด้วย เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าวนี้จึงทำให้มาตรการทางกฎหมายขาดประสิทธิภาพในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า สอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้

2. การบังคับใช้กฎหมาย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ โดยมีผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้นมาสนับสนุนพอสรุปได้ดังนี้

มีหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานที่ใช้กฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 เพราะตาม พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายเพื่อนำกฎหมายไปบังคับใช้ เช่น แต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย (เทศบาล สุขาภิบาล) เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และนอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า (กฎหมายข้างเคียง) และกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงาน

ด้วยกัน เช่น พ.ร.บ.โรคติดต่อ พ.ศ.2523 และ พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ.2484 อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข, พ.ร.บ.โรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2499, พ.ร.บ.สถานพยาบาลสัตว์ พ.ศ.2533 และ พ.ร.บ.ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ.2505 อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตร ฯ, พ.ร.บ.สุขภาพ พ.ศ.2495, พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 และ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ ส่วนใหญ่มีเนื้อหาไม่สอดคล้องและไม่เป็นแนวเดียวกัน ส่งผลให้หน่วยงานขาดประสิทธิภาพในการประสานงาน ต่างคนต่างทำ ทำงานซ้ำซ้อนกัน ไม่เป็นแนวเดียวกัน และเกี่ยงกันทำ รวมทั้งปิดความรับผิดชอบ ปฏิบัติงานไม่ต่อเนื่องกัน และตามโครงสร้างของ พ.ร.บ.ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ.2498 ยังขาดองค์การสื่อกลางในรูปแบบ "คณะกรรมการ" ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ มาเป็นคณะกรรมการทำงานเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าและทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงาน ด้วยเหตุดังกล่าวนี้จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพในการที่จะป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าได้ ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้

ข้อเสนอแนะและแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขมาตรการต่าง ๆ ใน การป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า

1. หน่วยงาน

1.1 หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบควรมีเพียงหน่วยงานเดียวในการเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย และกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตร ฯ เป็นหน่วยงานที่เหมาะสมที่สุด เพราะมีหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดสัตว์ทุกชนิดอยู่แล้ว และมีสัตวแพทย์จำนวนมากกระจายอยู่ในส่วนภูมิภาค นอกจากนี้จะต้องมีหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐบาลและเอกชน เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย สมาคมต่าง ๆ เป็นต้น มาร่วมประสานงานด้วย

1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการประสานงานร่วมมือกันอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทำการศึกษาวิจัยหรือพัฒนาเทคโนโลยีในด้าน การวินิจฉัยโรค การป้องกัน การบำบัดโรคพิษสุนัขบ้าให้เป็นมาตรฐานและเป็นระบบเดียวกันทั้งประเทศ รวมทั้งการติดตามประเมินผลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.3 ให้มีองค์กรสื่อกลางในรูปแบบ "คณะกรรมการ" ไว้ในกฎหมาย โดยประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมบริหารกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นแนวเดียวกัน ไม่ซ้ำซ้อนกันและให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยเคร่งครัดและต่อเนื่อง รวมทั้งลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอย่างจริงจัง

2. มาตรการทางกฎหมาย

ออกกฎหมายให้มีเนื้อหาเหมาะสม ทันสมัยรัดกุมและชัดเจน โดยเฉพาะ พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม เช่น มีทั้งมาตรการป้องกันและควบคุมล่วงหน้า และหลังรับเชื้อเพื่อให้สอดคล้องกับหลักวิชาการสัตวแพทย์และนิติศาสตร์ประกอบกัน และให้มีเอกภาพในการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพในตัวเองทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ดังกรณีเรื่องที่สำคัญต่อไปนี้

2.1 หน่วยงาน ควรมีโครงสร้างในรูปแบบ "คณะกรรมการ" ไว้ในกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.2 หน้าที่เจ้าของ

- ควรกำหนดนิยามศัพท์ต่าง ๆ ให้ชัดเจนและรัดกุม เช่น คำว่า "เจ้าของ" ให้ชัดเจนและรัดกุม โดยกำหนดให้หมายความรวมถึง "ผู้ครอบครอง" และ "ผู้เลี้ยงดู" ด้วย หรือคำว่า "สัตว์ควบคุม" ให้มีความหมายกว้างรวมไปถึงสัตว์นำโรคอื่นที่สำคัญ เพื่อให้เจ้าของมีหน้าที่ควบคุมดูแลด้วย เป็นต้น
- กำหนดหน้าที่รับผิดชอบของเจ้าของสัตว์ให้แน่นอน จะต้องนำสุนัขไปฉีดวัคซีนตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้
- กำหนดอายุสุนัขที่จะฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ครั้งแรกไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย โดยกำหนดว่าให้ฉีดครั้งแรกเมื่อสุนัขอายุไม่เกิน 3 เดือน
- ควรมีการจดทะเบียนสุนัข เพื่อให้ทราบอายุและประวัติที่แน่นอน อันจะส่งผลให้ทราบจำนวนสุนัขและลดจำนวนสุนัขจรลงได้
- กำหนดหน้าที่ให้เจ้าของ ผู้บำบัดโรคสัตว์ ผู้ชันสูตรโรคสัตว์ เจ้าของสถานพยาบาลสัตว์ มีหน้าที่แจ้งความต่อเจ้าพนักงาน เมื่อสงสัยว่า

สุนัข หรือสัตว์ควบคุมมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า

- กำหนดให้เจ้าของต้องควบคุมสุนัข หรือสัตว์ควบคุมไว้สังเกตอาการ เมื่อสงสัยว่ามีอาการเป็นโรคพิษสุนัขบ้า

2.3 อำนาจเจ้าพนักงาน ควรให้อำนาจเจ้าพนักงานอย่างเพียงพอและกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจไว้ด้วย เช่น

- การจับสุนัขจรจัดจะต้องกระทำในที่สาธารณะและมีอำนาจติดตามเข้าไปจับในเคหะสถานได้ ในกรณีที่สุนัขวิ่งหนีเข้าไป

- การเข้าไปตรวจในบ้านเรือน เจ้าพนักงานจะต้องแสดงบัตร และทำในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและตก เพื่อกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจ

- อำนาจในการประกาศเขตท้องที่บริการฉีดวัคซีน และกำหนดเขตปลอดโรคพิษสุนัขบ้า เพื่อให้ควบคุมโรคในพื้นที่ได้รวดเร็ว

2.4 บทกำหนดโทษ

- บทกำหนดโทษจะต้องกำหนดให้สูงขึ้นและมีความเหมาะสมรุนแรงเพียงพอที่จะทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ ประชาชนเกิดความเกรงกลัวด้วย

- จะต้องกำหนดโทษผู้ที่นำสุนัขไปปล่อยในที่สาธารณะและผู้ที่นำสุนัขออกนอกบ้านโดยไม่มีเครื่องป้องกันอันตรายไว้ด้วย

3. มาตรการเสริมอื่น ๆ

3.1 รัฐจะต้องสนับสนุนงบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการผลิตวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าให้เพียงพอและมีคุณภาพได้มาตรฐานในการคุ้มโรคได้ดี และฉีดให้กับสัตว์ทุกอายุ จัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ให้เพียงพอ มีสถานบริการและบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ให้เพียงพอและกระจายให้ทั่วถึง รวมทั้งจะต้องมีเงินกองทุนหมุนเวียนเพื่อใช้ในกิจการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าด้วย

3.2 รัฐจะต้องมีนโยบายให้ชัดเจนแจ้งในการกำหนดแผนงานการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทำแผนปฏิบัติงานรองรับให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว เช่น การสำรวจประชากรสุนัข การคุมกำเนิดสุนัข การจัดระบบเฝ้าระวังโรคและรายงานการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำข้อมูลต่าง ๆ

มาวางแผนงานได้ถูกต้อง นอกจากนี้รัฐจะต้องมีนโยบายร่วมมือกับต่างประเทศด้วย

3.3 หน่วยงานควรจัดหน่วยเฉพาะกิจสำหรับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าไว้บริการโดยตรงตลอด 24 ชั่วโมง เช่น เมื่อได้รับแจ้งให้ไปจับสุนัขจรจัดหรือสุนัขที่สงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้า ก็สามารถที่จะปฏิบัติงานได้ทันที

3.4 จัดโครงการรณรงค์ป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า โดยจัดหน่วยเคลื่อนที่บริการอย่างต่อเนื่องโดยไม่คิดมูลค่า เพื่อจูงใจให้ประชาชนร่วมมือมากที่สุด

3.5 ให้การศึกษาระชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบและต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนทราบความสำคัญและอันตรายของโรคพิษสุนัขบ้า รวมทั้งการป้องกันและควบคุมทางด้านวิชาการให้ประชาชนเข้าใจและนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงมาตรการต่าง ๆ และบทกำหนดโทษตามกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย โดยอาศัยรูปแบบการประชาสัมพันธ์หลาย ๆ ด้าน เช่น โดยอาศัยสื่อมวลชน วัดและโรงเรียน ให้การศึกษาแก่ครูและนักเรียน ตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงระดับมหาวิทยาลัย หรือบรรจุไว้ในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ เป็นต้น เพื่อจะช่วยถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจไปสู่พ่อแม่ผู้ปกครองอีกต่อหนึ่ง หรือชี้แจงให้ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เข้าใจถึงภัยของโรคพิษสุนัขบ้า เพื่อช่วยในการประชาสัมพันธ์และดูแลในชุมชน หรือเผยแพร่ความรู้โรคนี้แก่ผู้มารับบริการที่แผนกคนไข้ที่โรงพยาบาล หรือให้ความรู้แก่พระภิกษุในวัดเพื่อให้เกิดความร่วมมือแก่เจ้าพนักงาน โดยอาศัยสื่อต่าง ๆ ช่วย เช่น โปสเตอร์ แผ่นพับ สไลด์ ภาพยนต์ สติ๊กเกอร์ วิทยุ โทรทัศน์ หรือมีรถหน่วยศึกษาเคลื่อนที่ และจัดทำเอกสารต่าง ๆ แจกเผยแพร่ เป็นต้น

3.6 จัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทุกระดับระหว่างหน่วยงานและอาสาสมัครในชุมชนเพื่อให้มีความรู้และดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปในแนวเดียวกัน

3.7 ให้คำตอบแทนเพิ่มแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเสี่ยงต่อการติดโรค เช่น เจ้าหน้าที่ชันสูตรโรค เจ้าหน้าที่จับสุนัข เพื่อให้เป็นกำลังใจในการปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาวิจัยภาคสนามโดยใช้กลุ่มตัวอย่างกระจายในหลาย ๆ พื้นที่ และมีจำนวนมากพอ เพื่อให้ได้ข้อมูลมากกว่านี้
