

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“คนพิการ” หมายถึง บุคคลที่มีความบกพร่อง มีอุปสรรคทางร่างกาย หรือทางสติปัญญา ทำให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ¹ จึงได้มีการแบ่งประเภทของคนพิการออกเป็น 7 ประเภท ดังนี้ (1) ความพิการทางการเห็น (2) ความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย (3) ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย (4) ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม (5) ความพิการทางสติปัญญา (6) ความพิการทางการเรียนรู้ (7) ความพิการทางออทิสติก² โดยคนพิการแต่ละประเภทมีความจำเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับการสนับสนุนในสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันได้อย่างบุคคลทั่วไป³ เช่น คนพิการทางการได้ยินต้องการเครื่องช่วยฟัง⁴ คนพิการทางการเคลื่อนไหวต้องการรถเข็นวีลแชร์⁵ คนพิการทางสายตาต้องการไม้เท้าขาวเพื่อนำทาง หรือการใช้สุนัขนำทาง เป็นต้น

สุนัขนำทาง คือสุนัขที่ถูกฝึกเป็นพิเศษสำหรับนำทางให้แก่คนพิการทางสายตาหรือคนที่มีความผิดปกติอื่น ๆ โดยสุนัขนำทางมีด้วยกันหลายประเภท กล่าวคือ⁶

¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550. มาตรา 4 วรรคหนึ่ง.

² ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555. ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2555. ข้อ 3.

³ จิรภัทร นันทเศรษฐ. (2562). ปัญหากฎหมายของคนพิการทางสายตากับสุนัขนำทางในประเทศไทย. *วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี*, 7 (1), หน้า 2.

⁴ สุรเดช ดวงทิพย์สิริกุล, วิทวัส พันธมุงคล และ อรพรรณ โพธิ์หัง. (2561). การใช้เครื่องช่วยฟังของคนพิการทางการได้ยิน สิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและข้อเสนอแนะ เพื่อการปรับปรุงระบบการให้บริการเครื่องช่วยฟัง. *วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข*, 12 (1), หน้า 152.

⁵ ชาติรส การะเวก, นฤศรา เข้มมั่นหมัด และ ปรียานุช วิลาหวาน. (2564). การพัฒนากระเป๋าเสริมรถนั่งคนพิการ. *วารสารวิจัยรำไพพรรณี*, 15 (2), หน้า 2.

⁶ จิรภัทร นันทเศรษฐ. อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 3. หน้า 4.

- 1) สุนัขนำทางช่วยเหลือคนพิการทางสายตา (Guide Dog)
- 2) สุนัขนำทางช่วยเหลือคนพิการทางการได้ยิน (Hearing Dog)
- 3) สุนัขนำทางช่วยเหลือคนพิการทางร่างกายหรือแขน (Service Dog)

สุนัขที่จะถูกคัดเลือกเพื่อทำการฝึกฝนจะต้องมีคุณสมบัติพิเศษหลายประการ อาทิเช่น สามารถฝึกความอดทนต่อสิ่งรบกวนรอบข้างได้ สามารถควบคุมอารมณ์และความรู้สึกต่อสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ได้ สามารถฟังคำสั่งของผู้ฝึกสอนหรือเจ้าของที่เป็นคนพิการทางสายตาได้ สามารถอยู่ในรถสาธารณะต่าง ๆ ได้⁷ โดยสุนัขนำทางช่วยเหลือแต่ละประเภทนั้นจะต้องมีวิธีการในการทดสอบคุณสมบัติความเหมาะสมในการนำมาฝึกเป็นสุนัขนำทางที่แตกต่างกันไป ในส่วนของสุนัขนำทางช่วยเหลือคนพิการทางสายตา (Guide Dog) จะมีการทดสอบการนำทางเพื่อดูว่าสุนัขสามารถนำทางได้อย่างปลอดภัยเมื่อมีสิ่งกีดขวาง เช่น ทดสอบการข้ามถนน การมีสมาธิไม่วอกแวก กล้าตัดสินใจ หรือไม่⁸

สำหรับประเทศไทยนั้น การใช้สุนัขนำทางยังไม่เป็นที่นิยม เนื่องจากการใช้สุนัขนำทางมีค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง คนพิการทางสายตาจึงนิยมใช้ไม้เท้าขาว หรือคนนำทาง ที่มีค่าใช้จ่ายที่น้อยกว่าการใช้สุนัขนำทาง ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 ได้กำหนดให้บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และมาตรา 27 วรรคสาม ได้กำหนดว่า ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล โดยมีเหตุจากความแตกต่างจากเชื้อชาติ ภาษา เพศ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ จึงเห็นได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้มีการรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ โดยบุคคลจะไม่ได้รับการเลือกปฏิบัติก็ตาม แต่ไม่ได้มีการกล่าวถึงการรับรองสิทธิของคนพิการทางสายตาในการใช้สุนัขนำทาง อันเป็นสิทธิในการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวก ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในด้านการใช้โครงสร้างพื้นฐานของรัฐที่เกี่ยวกับระบบคมนาคม ไม่ว่าจะเป็นถนน ทางเท้า ทางม้าลาย ไฟจราจร การใช้บริการรถไฟฟ้า รถไฟฟ้าบีทีเอส รถไฟฟ้ามหานคร เรือโดยสาร รถประจำทางสาธารณะ รวมถึงรถแท็กซี่ เป็นต้น

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 เพื่อเป็นการกำหนดสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองไม่ให้คนพิการถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม โดยมีสาเหตุมาจากความพิการที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งมีการจัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานและการได้รับการช่วยเหลือให้แก่คนพิการ เพื่อให้คนพิการมีคุณภาพชีวิตที่ดีสามารถพึ่งพาตนเองได้

⁷ จิรภัทร นันทเศรษฐ. อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 3. หน้า 4.

⁸ พรกจีหนู. (2556). *เส้นทาง ... กว่าจะมาเป็นสุนัขช่วยเหลือคนพิการ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.dogilike.com/content/tip/2805/>. [2564, 28 พฤษภาคม].

ประกอบกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD) ที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีแล้ว ได้กำหนดสิทธิของคนพิการ โดยให้รัฐภาคีดำเนินการต่าง ๆ ที่สามารถทำให้คนพิการสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างสะดวก เหมาะสม โดยส่งเสริมในเรื่องการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ ส่งเสริมการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ต่อการขนส่ง การบริการสาธารณะ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ การส่งเสริมให้เกิดการยอมรับความเท่าเทียมของคนพิการในทางกฎหมายให้คนพิการได้รับความเสมอภาคในการได้รับโอกาสทางการศึกษา การรักษาพยาบาล การประกอบอาชีพ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป⁹

แม้ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงเนื้อหาจะพบว่ายังไม่มียกเว้นใดที่รองรับในเรื่องเกี่ยวกับการใช้สุนัขนำทางเป็นการเฉพาะ ไม่มีการกำหนดนิยามและประเภทของสุนัขนำทางที่ชัดเจน ไม่มีกฎหมายกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาตสำหรับการใช้สุนัขนำทางเป็นการเฉพาะ ส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งในแง่มุมมองของคนพิการทางสายตาที่ไม่สามารถใช้สุนัขนำทางได้จริง รวมถึงแง่มุมมองของบุคคลทั่วไปที่ไม่สามารถทราบถึงวิธีปฏิบัติตนที่ถูกต้องต่อสุนัขนำทางได้ และในแง่ของการศึกษาถึงโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อรองรับการใช้งานสุนัขนำทาง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องของการใช้สุนัขนำทางโดยเฉพาะโดยมีประเด็นปัญหาที่จะต้องศึกษา 3 ประเด็น ได้แก่

1) ปัญหาคำนิยามสุนัขนำทาง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 20 (8) บัญญัติให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ โดยมีสิทธิที่จะนำสัตว์นำทาง ติดตัวไปในยานพาหนะหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการเดินทาง และการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ แต่กฎหมายฉบับนี้กลับไม่กำหนดคำนิยามของ “สัตว์นำทาง” ไว้ว่าหมายถึงความถึงสัตว์ประเภทใดบ้าง ทั้งยังไม่มีการกำหนดประเภทของสุนัขนำทางไว้ให้ชัดเจน จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความ

⁹ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2552). *อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ.

ดังนั้น เพื่อให้การนำสุนัขมาใช้นำทางผู้พิการทางสายตาเป็นไปได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่ถือว่าเป็นการทารุณกรรมสัตว์ จึงควรมีกฎหมายเฉพาะรองรับให้นำสุนัขมาใช้นำทางผู้พิการทางสายตา โดยกำหนดนิยามเกี่ยวกับสัตว์นำทาง

2) ปัญหาเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสุนัขนำทาง

สืบเนื่องจากประเด็นปัญหาข้อที่ 1 การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 20 (8) ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสุนัขนำทางไว้ สุนัขที่จะนำมาเป็นสัตว์นำทางจึงไม่ได้ผ่านกระบวนการทดสอบและฝึกฝน เพื่อให้ได้มาซึ่งคุณสมบัติของการเป็นสุนัขนำทาง เพราะสุนัขนำทางกลุ่มนี้ต่างจากสัตว์ทั่วไป และที่สำคัญต้องมีคุณสมบัติในการดูแลและปกป้องชีวิต รวมถึงร่างกายของผู้พิการทางสายตา ทำให้สุนัขนำทางนั้นมีลักษณะแตกต่างจากสุนัขทั่วไป และมีคุณลักษณะพิเศษที่บ่งบอกและแยกให้เห็นถึงความแตกต่างจากสัตว์ทั่วไป

ดังนั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งลักษณะของสุนัขนำทางที่มีการดูแลและปกป้องชีวิต รวมถึงร่างกายของผู้พิการทางสายตา จึงควรมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสุนัขนำทาง

3) ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลสุนัขนำทาง

สืบเนื่องจากประเด็นปัญหาข้อที่ 2 การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 20 (8) ไม่ได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลสุนัขนำทางไว้ โดยในประเด็นนี้เนื่องด้วยสุนัขนำทางที่นำมาขึ้นทะเบียนตามข้อ 2 ถือเป็นสุนัขที่ต้องดูแลและปกป้องชีวิต รวมถึงร่างกายของผู้พิการทางสายตา ทำให้การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการทำหน้าที่ของสุนัขดังกล่าวต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อทดสอบสุขภาพร่างกาย สายตา และอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับสุนัขนำทาง ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการทำหน้าที่ของสุนัขนำทาง

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น สารนิพนธ์นี้จึงได้ศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สุนัขนำทางสำหรับผู้พิการทางสายตา โดยศึกษากฎหมายของระหว่างประเทศและต่างประเทศเป็นแนวทาง เพื่อให้ได้กฎหมายเฉพาะรองรับการใช้สุนัขนำทางสำหรับผู้พิการทางสายตา

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการใช้สุนัขนำทางสำหรับผู้พิการทางสายตา
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้สุนัขนำทางสำหรับผู้พิการทางสายตา

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สุนัขนำทางสำหรับผู้พิการทางสายตา

4. เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสุนัขนำทางสำหรับผู้พิการทางสายตา

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติให้สิทธิคนพิการทางสายตาในการนำสุนัขนำทางติดตัวไปในสถานที่ต่าง ๆ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดที่รองรับในเรื่องเกี่ยวกับสุนัขนำทางเป็นการเฉพาะ รวมถึงไม่มีการกำหนดนิยามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาต และหน่วยงานผู้รับผิดชอบสำหรับสุนัขนำทางเป็นการเฉพาะ ส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งในแง่มุมมองของคนพิการทางสายตาที่ไม่สามารถใช้สุนัขนำทางได้จริง รวมถึงแง่มุมมองของบุคคลทั่วไปที่ไม่สามารถทราบถึงวิธีปฏิบัติตนที่ถูกต้องต่อสุนัขนำทางได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้พิการทางสายตาในกรณีการใช้สุนัขนำทาง จึงควรมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการใช้สุนัขนำทางสำหรับผู้พิการทางสายตา

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์นี้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 โดยมุ่งศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และปัญหาทางกฎหมายของการใช้สุนัขนำทางสำหรับผู้พิการทางสายตา โดยทำการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการใช้สุนัขนำทางของต่างประเทศ เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย เพื่อหาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เหมาะสมในการมีบทบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับการใช้สุนัขนำทางให้มีความชัดเจนมากขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความ วารสาร และสื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการศึกษาค้นคว้า

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการใช้สุนัขนำทางสำหรับคนพิการทางสายตา
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้สุนัขนำทางสำหรับคนพิการทางสายตา
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้สุนัขนำทางสำหรับคนพิการทางสายตา
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะของกฎหมายที่เกี่ยวกับสุนัขนำทางสำหรับคนพิการทางสายตา