

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สุนัขนำทาง สำหรับคนพิการทางสายตา

ในบทนี้จะทำการวิเคราะห์ถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้สุนัขนำทางสำหรับคนพิการทางสายตา พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้คนพิการทางสายตามีสិทธิที่จะใช้สัตว์นำทาง ซึ่งเป็นการกำหนดหลักการไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติสำหรับคนพิการทางสายตาที่จะนำสุนัขนำทางมาใช้ จากการศึกษาจึงพบปัญหา 3 ประการ ได้แก่ ประการแรกปัญหา คำนิยามสัตว์นำทาง ประการที่สองปัญหาเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสัตว์นำทาง และประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลสัตว์นำทาง โดยเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศ แนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทย ให้มีความเหมาะสมกับสภาพของสังคมต่อไป

#### 4.1 ปัญหา คำนิยาม สัตว์นำทาง

จากการศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 20 (8) ที่ได้ให้สิทธิคนพิการในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะรวมถึงสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ โดยมีสิทธิที่จะนำสัตว์นำทาง ติดตัวไปในยานพาหนะหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการเดินทาง และการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ

จากบทบัญญัติมาตรา 20 (8) ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้จะได้มีการกำหนดในเรื่องสิทธิของคนพิการทางสายตาการใช้สัตว์นำทางไว้ จึงแสดงให้เห็นว่ารัฐได้ให้ความสำคัญกับสิทธิของคนพิการทางสายตาให้มีความเท่าเทียมกับบุคคลธรรมดาทั่วไป แต่ที่เป็นปัญหาคือกฎหมายฉบับนี้กลับไม่กำหนดนิยามของ “สัตว์นำทาง” ไว้ว่าหมายถึงความถึงสัตว์ประเภทใดบ้าง ทั้งยังไม่ได้มีการกำหนดประเภทของสัตว์นำทางไว้ให้ชัดเจน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความ และก่อให้เกิดปัญหาแก่บุคคลทั่วไปในการปฏิบัติตนต่อสัตว์นั้นด้วย เนื่องจากการปฏิบัติตนต่อสัตว์

เลี้ยงและสัตว์นำทางที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ในการนำทางให้แก่คนพิการทางสายตานั้นจะปฏิบัติไม่เหมือนกัน การเข้าถึงสถานที่ต่าง ๆ ก็ย่อมมีความแตกต่างกันไปด้วย บางสถานที่ไม่อนุญาตให้สัตว์เลี้ยงเข้าไปได้ แต่หากเป็นสัตว์นำทางของคนพิการทางสายตาจะต้องได้รับการยกเว้น และหากจะให้การนำสุนัขมาใช้นำทางผู้พิการทางสายตาเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่ถือว่าเป็นการทารุณกรรมสัตว์

จากสภาพปัญหาดังกล่าว เมื่อวิเคราะห์พบว่า คนพิการ คือ บุคคลผู้มีข้อจำกัดในการดำเนินชีวิตประจำวัน ไม่สามารถสร้างหลักประกันให้แก่ตนเองได้ โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากความบกพร่องทางร่างกาย สติปัญญาหรือจิตใจ ไม่ว่าจะเข้ามาโดยกำเนิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งส่งผลให้ต้องได้รับความช่วยเหลือเพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป โดยคนพิการควรที่จะได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐให้มีความเหมาะสมกับความพิการในแต่ละประเภท เพื่อให้คนพิการสามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น ในปัจจุบันมีจำนวนคนพิการของประเทศไทยตามรายงานข้อมูลสถานการณ์ด้านคนพิการในประเทศไทยของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มีจำนวนทั้งสิ้น 2,116,751 คน ซึ่งในจำนวนนี้มีคนพิการทางสายตาเป็นจำนวน 185,760 คน

หากวิเคราะห์ปัญหาคำนิยามของสัตว์นำทาง จะเห็นได้ว่า สำหรับประเทศไทยนั้น การใช้สุนัขเป็นสัตว์นำทางยังไม่เป็นที่นิยม เนื่องจากการใช้สุนัขนำทางมีค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง คนพิการทางสายตาจึงนิยมใช้ไม้เท้าขาว หรือคนนำทาง ซึ่งมีค่าใช้จ่ายที่น้อยกว่าการใช้สุนัขนำทาง ซึ่งหากเป็นกรณีที่คนพิการทางสายตาต้องการที่จะใช้สุนัขนำทางในสำหรับชีวิตประจำวันอาจพบปัญหา เช่น การถูกเลือกปฏิบัติ การถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าสถานที่ต่าง ๆ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายที่ถูกต้องในการปฏิบัติตนต่อสุนัขนำทางได้

นอกจากนี้ จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สุนัขนำทางในต่างประเทศ จะพบว่ากฎหมายของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลียได้มีการกำหนดคำนิยามความหมายของสัตว์นำทางไว้อย่างชัดเจนว่าให้หมายความถึงสัตว์ประเภทใดบ้าง แม้ว่าจะใช้ชื่อที่แตกต่างกันไป เช่น สหรัฐอเมริกาในส่วนของกฎหมายกลางตามพระราชบัญญัติใช้คำว่า “Service Dog” ซึ่งหมายความถึง สุนัขที่ได้รับการฝึกฝนเป็นรายบุคคลให้ทำงานหรือปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ของคนพิการทั้งทางกายภาพ ประสาทสัมผัส จิตเวช สติปัญญา หรือความพิการทางจิตอื่น ๆ ส่วนสัตว์ชนิดอื่น ๆ ไม่ว่าจะป็นสัตว์ป่าหรือสัตว์เลี้ยงที่ได้รับการฝึกอบรมหรือไม่ได้รับการฝึกฝน จะไม่ถือว่าเป็นสัตว์ที่ให้บริการตามวัตถุประสงค์ของคำจำกัดความนี้ นอกจากนี้ บรรดามลรัฐต่าง ๆ ยังได้กำหนดนิยามของ “สัตว์ช่วยเหลือ” เป็นการเฉพาะภายในแต่ละมลรัฐได้ด้วย เช่น รัฐจอร์เจีย (Georgia) ได้กำหนดนิยามของคำว่า “สุนัขช่วยเหลือ”

(Assistance dog) หมายถึง สุนัขที่ได้รับการฝึกอบรมจากบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานที่ได้รับอนุญาต หรือได้รับการรับรองให้ปฏิบัติงานทางกายภาพสำหรับผู้พิการทางร่างกาย หรือรัฐโอเรกอน (Oregon) ได้มีการให้นิยามความหมายของคำว่า “สัตว์ช่วยเหลือ” (Assistance animal) หมายความว่า สุนัขหรือสัตว์อื่นที่กำหนดไว้โดยฝ่ายปกครองซึ่งได้รับการฝึกเป็นรายบุคคลให้ทำงานหรือปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

ประเทศอังกฤษ ได้มีการกำหนดคำนิยามของ “สุนัขช่วยเหลือ” (Assistance dog) หมายความว่า สุนัขที่ได้รับการฝึกฝนให้นำทางคนตาบอด สุนัขที่ได้รับการฝึกฝนให้ช่วยเหลือคนหูหนวกสุนัขที่ได้รับการฝึกฝน โดยองค์กรการกุศลที่กำหนดเพื่อช่วยคนพิการที่มีความทุพพลภาพ อันประกอบด้วย โรคลมบ้าหมู หรือมีจะนั้นจะส่งผลต่อความคล่องตัวของบุคคล ความคล่องแคล่ว การประสานงานทางกายภาพหรือความสามารถในการยก ขนย้าย หรือเคลื่อนย้ายอย่างอื่น วัตถุในชีวิตประจำวัน สุนัขประเภทที่กำหนดซึ่งได้รับการฝึกให้ช่วยเหลือคนพิการที่มีความทุพพลภาพ

เครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งมีทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Act) คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ พ.ศ. 2535 (Disability Discrimination Act 1992) ได้นิยามคำว่า “สัตว์ช่วยเหลือ” (Assistance animal) ว่าเป็นสุนัขหรือสัตว์อื่น ๆ ที่ได้รับการรับรองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือดินแดนเพื่อช่วยเหลือผู้ทุพพลภาพในการบรรเทาผลกระทบจากความทุพพลภาพ หรือ ได้รับการรับรองจากองค์กรฝึกสัตว์ตามที่กำหนดในข้อบังคับ หรือได้รับการฝึกอบรมเพื่อช่วยเหลือผู้ทุพพลภาพในการบรรเทาผลกระทบของความพิการและเป็นไปตามมาตรฐานด้านสุขอนามัยและพฤติกรรมที่เหมาะสมกับสัตว์ในที่สาธารณะ ส่วนกฎหมายของแต่ละรัฐซึ่งรัฐสภาได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในแต่ละรัฐออกกฎหมายภายในเพื่อบังคับใช้เฉพาะในดินแดนของรัฐนั้น ๆ เช่น รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย มีพระราชบัญญัติสุนัข พ.ศ. 2519 (Dog Act 1976) ที่กำหนดคำนิยามว่า “สุนัขช่วยเหลือ” (Assistance dog) หมายถึง 1) สุนัขที่ได้รับการฝึกอบรมหรือกำลังได้รับการฝึกอบรมโดยตัวแทนขององค์กรที่กำหนดไว้สำหรับวัตถุประสงค์ของคำจำกัดความนี้ หรือ 2) สุนัขที่ได้รับการฝึกอบรมหรือกำลังได้รับการฝึกอบรมโดยบุคคลที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์ที่กำหนดไว้สำหรับวัตถุประสงค์ของคำจำกัดความนี้ หรือ 3) สุนัขที่ประเมินโดยบุคคลที่กล่าวถึงในวรรค 1) หรือ 2) ว่ามีความสามารถในการเป็นสุนัขช่วยเหลือ หรือ 4) สุนัขที่อยู่ระหว่างการประเมินโดยบุคคลที่กล่าวถึงในวรรค 1) หรือ 2) เพื่อตัดสินใจว่าสุนัขนั้นมีความสามารถที่จะเป็นสุนัขช่วยเหลือหรือไม่ หรือ 5) สุนัขที่ได้รับการอนุมัติ เพื่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายของรัฐอื่นหรือเขตแดน ในฐานะสุนัขที่ใช้งานสามารถบรรเทาหรือจัดการผลกระทบจากความทุพพลภาพหรือสภาพทางการแพทย์ของบุคคล หรือ

6) สุนัขที่ได้รับการอนุมัติจากผู้บริหารระดับสูงเพื่อวัตถุประสงค์ของคำจำกัดความนี้ หรือรัฐควีนส์แลนด์ มีพระราชบัญญัติสุนัขนำทาง สุนัขช่วยฟัง และสุนัขช่วยเหลือ พ.ศ. 2552 (Guide, Hearing and Assistance Dogs Act 2009) ซึ่งได้ให้นิยามว่า สุนัขช่วยเหลือ (Assistance dog) หมายความว่า สุนัขที่ได้รับการฝึกฝนให้แสดงลักษณะทางกายภาพและพฤติกรรมเพื่อช่วยเหลือบุคคลที่มีความทุพพลภาพ เพื่อสนับสนุนความต้องการของบุคคลที่มีความทุพพลภาพ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า คนพิการถือเป็นประชาชนคนหนึ่งของประเทศไทยที่มีสิทธิเสรีภาพไม่ต่างจากบุคคลอื่น จึงควรได้รับความคุ้มครอง ดูแล และการสนับสนุน ส่งเสริมในเรื่องของสิทธิของคนพิการตามแต่ละประเภทของความพิการให้ได้รับอย่างเหมาะสมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้กำหนดให้ บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค และนอกจากนี้บุคคลไม่ควรถูกได้รับการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม อันมีเหตุมาจากความแตกต่างเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา รวมไปถึงความพิการด้วย

ดังนั้น หากประเทศไทยมีการรับรองสิทธิของคนพิการทางสายตาในการใช้สุนัขนำทาง อันเป็นสิทธิในการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวก ด้วยการกำหนดคำนิยามของสัตว์นำทางให้มีความชัดเจน ย่อมทำให้คนพิการทางสายตาไม่ถูกเลือกปฏิบัติจากการถูกปฏิเสธการใช้สุนัขนำทางในสถานที่ต่าง ๆ ทำให้คนพิการทางสายตาสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างบุคคลธรรมดาทั่วไป สามารถใช้บริการสาธารณะจากภาครัฐได้อย่างสะดวก

#### 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสัตว์นำทาง

จากการศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 20 (8) ที่ได้ให้สิทธิคนพิการในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะรวมถึงสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ โดยมีสิทธิที่จะนำสัตว์นำทางติดตัวไปในยานพาหนะหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการเดินทาง และการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 20 (8) จะกำหนดให้คนพิการทางสายตามีสสิขที่ที่จะใช้สัตว์นำทาง แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการใช้สุนัขโดยการขึ้นทะเบียนเป็นสัตว์นำทาง สุนัขที่จะนำมาเป็นสัตว์นำทางจึงไม่ได้ผ่านกระบวนการทดสอบและฝึกฝน เพื่อให้ได้มาซึ่งคุณสมบัติของการเป็นสุนัขนำทาง จึงเป็นการยากที่คนพิการทางสายตาจะสามารถใช้สุนัขนำทางได้

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น เมื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนสัตว์นำทาง จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสุนัขนำทางไว้ สุนัขนำทางจึงไม่ได้ผ่านกระบวนการทดสอบและฝึกฝน เพื่อให้ได้มาซึ่งคุณสมบัติของการเป็น สุนัขนำทาง เพราะสัตว์นำทางกลุ่มนี้ต่างจากสัตว์ทั่วไป และที่สำคัญต้องมีคุณสมบัติในการ ดูแลและปกป้องชีวิต รวมถึงร่างกายของผู้พิการทางสายตา ทำให้สุนัขนำทางนั้นมีลักษณะแตกต่าง จากสุนัขทั่วไป และมีคุณลักษณะพิเศษที่บ่งบอกและแยกให้เห็นถึงความแตกต่างจากสัตว์ทั่วไป ดังนั้น การที่กฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสัตว์นำทาง จึงเป็นปัญหาที่ต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุง

หากวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐ ออสเตรเลีย จะมีการออกบัตรประจำตัวให้แก่คนพิการและสุนัขนำทาง โดยจะมีความแตกต่างกัน ไปในรายละเอียดและขั้นตอนของการออกบัตร รวมถึงการบังคับในเรื่องของการขึ้นทะเบียนสัตว์ ด้วย เช่น

สหรัฐอเมริกา กฎหมายคนพิการอเมริกัน (The Americans with Disabilities Act 1990: ADA) ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่เป็นมาตรฐานให้แก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน และบุคคลทั่วไปที่มีการ ให้บริการสาธารณะต่าง ๆ และจะต้องมีการอนุญาตให้สัตว์ช่วยเหลือติดตามคนพิการไปได้ใน ทุกพื้นที่ของสถานที่ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปได้ ยกเว้นเพียงบางสถานที่เท่านั้นที่คนพิการ ไม่สามารถที่จะนำสัตว์ช่วยเหลือติดตามเข้าไปได้ ซึ่งกฎหมายของสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีการ กำหนดหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนสัตว์ช่วยเหลือไว้โดยเฉพาะ โดยจะเห็นได้จากกฎหมาย ในระดับมลรัฐซึ่งบางรัฐได้กำหนดให้สุนัขต้องได้รับการฝึกอบรมมาเป็นพิเศษเพื่อให้ความช่วยเหลือ โดยผ่านทางโรงเรียนสำหรับฝึกสุนัขนำทางโดยเฉพาะ แต่บางมลรัฐ เช่น รัฐโอเรกอนไม่ได้มีการ กำหนดอย่างเฉพาะเจาะจงให้คนพิการทางสายตาจะต้องใช้สุนัขที่ผ่านการฝึกฝนฝึกอบรมจาก หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หากแต่เป็นเพียงการกำหนดอย่างกว้าง ๆ โดยให้สุนัขนำทางสำหรับ คนพิการทางสายตาจะต้องสวมสายรัดหรือสายจูง โดยในการออกใบรับรองหรือการออกสายจูง หรือเสื้อสำหรับสุนัขนำทางหรือสุนัขช่วยเหลือนั้น สหรัฐอเมริกาจะมีสำนักออกประกาศนียบัตร รับรองสุนัขแห่งสหรัฐอเมริกา (Service Dog Certification of America) และสำนักบริการสัตว์แห่งชาติ (National Service Animal Registry: NSAR) ซึ่งสามารถทำการทดสอบสุนัขและออกใบรับรอง เพื่อเป็นการแสดงสิทธิว่าสุนัขนำทางเหล่านี้สามารถเข้าไปในพื้นที่สาธารณะหรือสถานที่ซึ่งไม่ อนุญาตให้นำสัตว์เลี้ยงเข้าไปได้ ดังนั้น แม้ว่าโดยหลักแล้วกฎหมายจะไม่ได้กำหนดให้มีการ ลงทะเบียน แต่การลงทะเบียนสุนัขเป็นสุนัขช่วยเหลือจะเป็นสิ่งสำคัญและให้ประโยชน์มากมาย แก่คนพิการ เนื่องจากทุกครั้งที่คนพิการอยู่ร่วมกับสุนัขในที่สาธารณะ การลงทะเบียน

บัตรประจำตัวประชาชน และเลื่อบริการจะช่วยจัดคำถามว่าสุนัขดังกล่าวเป็นเพียงสัตว์เลี้ยงธรรมดา หรือเป็นสัตว์ที่ได้รับการฝึกฝนมาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่คนพิการ

ประเทศอังกฤษ ตามพระราชบัญญัติความเสมอภาค พ.ศ. 2553 (The Equality Act 2010) ไม่ได้มีการกำหนดให้สุนัขนำทางจะต้องเป็นสุนัขที่ได้รับการฝึกฝนจากหน่วยงานหรือองค์กรใดเป็นพิเศษ สุนัขนำทางสามารถฝึกโดยเจ้าของเองและเจ้าของสามารถเลือกสุนัขของตัวเองเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของตนเองได้ นอกจากนี้กฎหมายยังไม่ได้กำหนดว่าสุนัขนำทางนั้นจะต้องมีการสวมใส่สายจูงหรือเสื้อเพื่อแสดงว่าเป็นสุนัขนำทางที่มากับคนพิการทางสายตาแต่อย่างใด หากแต่การที่สุนัขนำทางสวมสายจูงและเสื้อก็เกินไปเพื่อประโยชน์ของตัวคนพิการทางสายตาดังเอง เนื่องจากเมื่อบุคคลทั่วไปเห็นสายจูงและเสื้อว่าเป็นสุนัขนำทางที่กำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่ก็จะสามารถที่จะปฏิบัติตนต่อคนพิการทางสายตาและสุนัขนำทางได้อย่างถูกต้อง และบุคคลทั่วไปก็จะสามารถเข้าใจได้โดยชัดเจนว่าสุนัขนั้นไม่ใช่สัตว์เลี้ยง หากแต่เป็นสุนัขนำทางที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือคนพิการอยู่ นอกจากนี้คนพิการทางสายตาอาจมีสมุดประจำตัวที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสุนัขช่วยเหลือและข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรที่ฝึกอบรมสุนัขช่วยเหลือและข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ ซึ่งการมีหรือไม่มีสมุดประจำตัวนั้นไม่ใช่ข้อกำหนดตามกฎหมาย ดังนั้น คนพิการที่ใช้สุนัขช่วยเหลือจึงไม่ควรถูกปฏิเสธการให้บริการเพียงเพราะเหตุที่ไม่มีสมุดประจำตัว โดยประเทศอังกฤษมีองค์กรที่จัดการฝึกอบรมให้แก่สัตว์เลี้ยงช่วยเหลือรวมทั้งสุนัขนำทางสำหรับคนพิการทางสายตาด้วย ได้แก่ Assistance Dogs International (ADI) เป็นกลุ่มพันธมิตรทั่วโลกของโครงการไม่แสวงหาผลกำไรที่ฝึกอบรมและวางแผนเกี่ยวกับสุนัขช่วยเหลือ หรือ The International Guide Dog Foundation (IGDF) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการผู้พิการทางสายตาหรือสายตาเลือนรางทั่วโลกโดยการฝึกอบรมและจัดหาสุนัขนำทาง ซึ่งองค์กรเหล่านี้อยู่ใน Assistance Dog UK (ADUK) ที่เป็นกลุ่มอาสาสมัครการกุศลสำหรับสุนัขช่วยเหลือที่ครอบคลุมสุนัขบริการหลายประเภท ได้แก่ สุนัขบริการสำหรับออทิสติก สุนัขช่วยเหลือเคลื่อนไหว สุนัขนำทางสำหรับคนตาบอด สุนัขได้ยิน สำหรับคนหูหนวก สุนัขตรวจสุขภาพ สุนัขเตือนอาการชัก หรือสุนัขตอบสนอง เป็นต้น ซึ่งจะมีการออกหนังสือระบุตัวตนให้แก่เจ้าของสุนัขช่วยเหลือ และแม้ว่าสุนัขช่วยเหลือทุกตัวที่ฝึกโดยสมาชิกของ Assistance Dog UK (ADUK) จะได้รับหนังสือระบุตัวตน แต่เจ้าของสุนัขช่วยเหลือบางคนก็ไม่มีเอกสารหรือบัตรประจำตัว และไม่จำเป็นต้องมีบัตรประจำตัวตามกฎหมายได้

เครือรัฐออสเตรเลีย ในส่วนของกฎหมายที่ออกโดยรัฐและดินแดนต่าง ๆ ในเครือรัฐออสเตรเลียที่เกี่ยวกับสุนัขนำทางสำหรับคนพิการทางสายตา เช่น รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนไว้อย่างชัดเจน แต่ในรัฐควีนส์แลนด์ มีพระราชบัญญัติสุนัขนำทาง สุนัขช่วยฟัง และสุนัขช่วยเหลือ พ.ศ. 2552 (Guide, Hearing and

Assistance Dogs Act 2009) ที่กำหนดให้สถาบันองค์กรที่ฝึกสุนัขนำทางสามารถที่จะออกบัตรประจำตัวสำหรับสุนัขนำทางที่ผ่านเกณฑ์ขั้นตอนการทดสอบได้ ซึ่งตามมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้มีการกำหนดนิยามการทดสอบการเข้าถึงสาธารณะ (Public Access Test (PAT)) เพื่อเป็นการรับรองว่ามีสุนัขนำทางหรือสัตว์ช่วยเหลือนั้นมีความปลอดภัย มีประสิทธิภาพในที่สาธารณะหรือรถโดยสารสาธารณะ ยานพาหนะ และคนพิการสามารถควบคุมดูแลสุนัขนั้นได้ ซึ่งเมื่อสุนัขนำทางได้ผ่านการทดสอบแล้วคนพิการทางสายตาสามารถให้สถาบันนั้นออกใบรับรองและบัตรประจำตัวสำหรับคนพิการทางสายตาเพื่อแสดงว่าสุนัขนำทางที่นำไปใช้ได้ผ่านการทดสอบเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งขั้นตอนการขอบัตรประจำตัวจะเป็นไปตามมาตรา 36 ซึ่งเมื่อสถาบันอนุมัติใบรับรองแล้ว ก็สามารถดำเนินการขอบัตรประจำตัวได้ โดยผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ที่พิจารณาคำขอการมีบัตรประจำตัวเมื่อได้รับการอนุมัติแล้วทางผู้ฝึกสอนหรือสถาบันที่ฝึกสอนจะส่งบัตรประจำตัวและป้ายผ้ากลมสีน้ำเงินและสีขาวสำหรับชุดหรือสายรัดของสุนัข เพื่อเป็นสิ่งที่ไว้ระบุตัวตนสำหรับสุนัขในการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะต่างๆ รวมถึงพื้นที่ของเอกชนด้วย และเพื่อเป็นการให้บุคคลทั่วไปได้ทราบว่าสุนัขดังกล่าวเป็นสุนัขนำทางคนพิการทางสายตา ไม่ใช่สัตว์เลี้ยงทั่วไป การปฏิบัติตน ซึ่งบัตรประจำตัวจะมีอายุ 5 ปี นับจากวันที่ออก

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดเรื่องหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนสัตว์เลี้ยงนำทางเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เนื่องจากการจะนำสุนัขนำทางมาใช้ในทางลักษณะของสุนัขนำทางจะมีความแตกต่างจากสัตว์เลี้ยงทั่วไป เพื่อเป็นการดูแลและปกป้องชีวิตรวมถึงร่างกายของผู้พิการทางสายตา เพื่อให้เรื่องดังกล่าวได้รับการส่งเสริม และสนับสนุน ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) ที่ได้กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องดำเนินการให้คนพิการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวก บริการที่จัดให้เป็นสาธารณะ รวมถึงด้านต่าง ๆ โดยเท่าเทียมเพื่อให้คนพิการสามารถที่จะดำรงชีวิตได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และมีอิสระ

ดังนั้น หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนสุนัขนำทางให้ชัดเจนและมีความเหมาะสม จะสามารถสนับสนุน ส่งเสริมให้คนพิการทางสายตาสามารถใช้สุนัขนำทางในชีวิตประจำวันได้ โดยการสนับสนุนอาจเกิดจากทางภาครัฐในการให้ความเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ ส่วนด้านเอกชนอาจสนับสนุนคนพิการทางสายตาผ่านการจัดหาและฝึกสุนัขนำทางให้แก่คนพิการทางสายตาได้

### 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลสัตว์นำทาง

จากการศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 20 (8) ที่ได้ให้สิทธิคนพิการในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะรวมถึงสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ โดยมีสิทธิที่จะนำสัตว์นำทางติดตัวไปในยานพาหนะหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการเดินทาง และการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น เมื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลสัตว์นำทาง จะเห็นได้ว่า สืบเนื่องจากปัญหาในหัวข้อ 4.2 เกี่ยวกับการจัดให้มีหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนสัตว์นำทาง จะเห็นได้ว่า เนื่องด้วยสุนัขนำทางที่นำมาขึ้นทะเบียนตามหัวข้อ 4.2 ถือเป็นสุนัขที่ต้องดูแลและปกป้องชีวิต รวมถึงร่างกายของผู้พิการทางสายตา ทำให้การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการทำหน้าที่ของสุนัขดังกล่าวต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอเพื่อทดสอบสุขภาพร่างกาย สายตา และอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับสุนัขนำทาง ดังนั้น จึงควรต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการทำหน้าที่ของสุนัขนำทาง

หากวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศ จะเห็นว่าสหรัฐอเมริกามีกฎหมายคนพิการอเมริกัน (The Americans with Disabilities Act 1990: ADA) ซึ่งเป็นกฎหมายกลางไม่ได้มีการกำหนดในเรื่องของการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลสัตว์นำทางไว้โดยเฉพาะ รวมถึงกฎหมายในระดับมลรัฐต่าง ๆ จะมีองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ได้ฝึกฝนสุนัขนำทางเพื่อมอบให้แก่คนพิการทางสายตาที่ต้องการที่จะใช้สุนัขนำทาง พร้อมทั้งมีการออกใบรับรอง บัตรประจำตัว หรือแม้กระทั่งป้ายผ้ากลมสีน้ำเงินและสีขาวสำหรับชุดหรือสายรัดของสุนัข ซึ่งในเรื่องของการดำเนินการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลสัตว์นำทางนั้น ไม่ได้มีการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอนแต่อย่างใด องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรต่าง ๆ ที่ได้ออกหลักสูตรในการฝึกสุนัขนำทางสำหรับคนพิการทางสายตาตามสมควร โดยอาจมีการกำหนดอายุของสัตว์ช่วยเหลือให้ปฏิบัติงานภายในช่วงระยะเวลา 10 ปี เพื่อให้เป็นการไม่ทารุณกรรมสัตว์

ประเทศอังกฤษ ภาครัฐไม่มีการออกบัตรประจำตัวสำหรับสัตว์ช่วยเหลือ แต่ Assistance Dog UK (ADUK) ซึ่งเป็นกลุ่มอาสาสมัครการกุศลสำหรับสุนัขช่วยเหลือที่ได้ดำเนินการจัดหาและฝึกฝนสุนัขช่วยเหลือเพื่อมอบให้แก่คนพิการทางสายตา ซึ่งมีการฝึกฝนและออกหนังสือรับรองให้สุนัขช่วยเหลือ แต่กฎหมายของประเทศอังกฤษก็ได้มีการระบุไว้ในกฎหมาย ในเรื่องของการประเมิน ตามกฎหมายไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ จึงไม่มีการประเมินผล แต่มีกรณีที่ให้สุนัข



ช่วยเหลือเกษียณจากการทำหน้าที่เมื่อมีอายุได้ประมาณ 10 ปี เนื่องจากโดยธรรมชาติแล้วสุนัขจะเริ่มช้ำลงเมื่อโตขึ้น

เครือรัฐออสเตรเลีย เช่น กฎหมายของรัฐควีนส์แลนด์ มีพระราชบัญญัติสุนัขนำทางสุนัขช่วยฟัง และสุนัขช่วยเหลือ พ.ศ. 2552 (Guide, Hearing and Assistance Dogs Act 2009) ที่มีการกำหนดในเรื่องของการออกบัตรประจำตัวให้แก่คนพิการและสุนัขนำทางของคนพิการทางสายตา โดยเมื่อผ่านการทดสอบแล้วผู้ฝึกสอนจะส่งบัตรประจำตัวและป้ายผ้ากลมสีน้ำเงินและสีขาวสำหรับชุดหรือสายรัดของสุนัข เพื่อเป็นการระบุตัวคนพิการได้อย่างง่ายดายในฐานะผู้ดูแล และสุนัขที่ผ่านการรับรอง เมื่อเข้าถึงสถานที่สาธารณะ รถโดยสารสาธารณะ หรือสถานที่ที่ที่พักร โดยบัตรประจำตัว มีอายุ 5 ปี นับจากวันที่ออก เมื่อบัตรครบอายุตามที่กำหนดแล้วจะต้องมีขั้นตอนของการต่ออายุบัตรประจำตัวผู้ดูแล โดยให้คนพิการติดต่อผู้ฝึกสอนของคนพิการประมาณ 60 วันก่อนบัตรประจำตัวของผู้ดูแลจะหมดอายุเพื่อต่ออายุบัตรประจำตัวผู้ดูแล โดยจะต้องมีการทดสอบสุนัขใหม่อีกครั้ง ซึ่งจะมีกรณีที่บัตรประจำตัวผู้ดูแลอาจถูกระงับหรือยกเลิกในกรณี เช่น สุนัขของคนพิการทางสายตาจะกลายเป็นความเครียดต่อสุขภาพหรือสวัสดิภาพของคนพิการเองหรือของคนอื่น คนพิการไม่จำเป็นต้องพึ่งพาสุนัขอีกต่อไป สุนัขที่แสดงบนบัตรจะเกษียณหรือตาย เป็นต้น โดยหากค่าของบัตรประจำตัวผู้ดูแลของคนพิการถูกปฏิเสธ ระงับ หรือยกเลิก และคนพิการต้องการให้ตรวจสอบกรณีดังกล่าวจะสามารถส่งรายละเอียดไปยังเจ้าหน้าที่ตรวจสอบคู่มือการไต่ถามและสุนัขช่วยเหลือ โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลในเรื่องของการตรวจสอบ คือกรมชุมชน บริการความปลอดภัยเด็กและความทุพพลภาพ โดยมีหัวหน้าผู้บริหารเป็นผู้พิจารณา

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่ได้กำหนดหน่วยงานที่ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลสัตว์นำทาง เมื่อสุนัขนำทางที่นำมาขึ้นทะเบียน อาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับตัวสุนัขนำทางที่อาจไม่สามารถปฏิบัติงานเพื่อดูแลคนพิการทางสายตาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อคนพิการทางสายตาใช้สุนัขนำทางอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อตัวของคนพิการทางสายตา ต่อสุนัขนำทาง หรือต่อบุคคลทั่วไปได้ นอกจากนี้ อาจเป็นการทรมานกรรมสัตว์ได้หากไม่ได้มีการประเมินสัตว์นำทาง

ดังนั้น หากมีการกำหนดหน่วยงานให้มีการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลสัตว์นำทางให้แก่สุนัขนำทางที่นำมาขึ้นทะเบียน จะสามารถทำให้ตรวจสอบการทำงานของสุนัขนำทางได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้พิการทางสายตาในกรณีการใช้สุนัขนำทาง จึงควรมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการใช้สุนัขนำทางสำหรับผู้พิการทางสายตา

จากที่ได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สุนัขนำทางในประเทศไทย โดยได้เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และเครือรัฐออสเตรเลีย ทำให้เห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้สุนัขนำทางสำหรับคนพิการทางสายตายังต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้สุนัขนำทางสำหรับคนพิการทางสายตา เป็นการสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมแก่คนพิการทางสายตาในการมีสิทธิที่จะใช้สุนัขนำทาง และคนพิการทางสายตาสามารถที่จะใช้สุนัขนำทางได้จริงในชีวิตประจำวัน นอกจากนี้เพื่อทำให้สังคมไทยได้ตระหนักถึงการปฏิบัติตนที่ถูกต้องต่อสุนัขนำทาง และต่อตัวของคนพิการทางสายตาที่ใช้สุนัขนำทางด้วย ดังนั้นเพื่อให้ได้แนวทางเกี่ยวกับการใช้สุนัขนำทางสำหรับคนพิการทางสายตาสำหรับประเทศไทย จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติสำหรับคนพิการทางสายตา ซึ่งทางผู้เขียนได้มีข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่จะกล่าวในบทถัดไป