

สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของคนพิการกับระบบขนส่งมวลชน :

บทเรียนจากคดีระบบรถไฟฟ้าบีทีเอส

Rights Liberty and Equality of People with Public Transportation System:

In the Case of BTS Skytrain System

ธนาชัย สุนทรอนันตชัย<sup>1\*</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

\*Email : golf\_tanachai@hotmail.com

### บทคัดย่อ

ระบบขนส่งมวลชนถือเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ ซึ่งหลักการพื้นฐานสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ คือหลักความเสมอภาค อันเป็นหลักประกันแก่ประชาชนทุกคนว่า การจัดบริการสาธารณะของรัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ของผู้ใดผู้หนึ่ง แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน อันหมายรวมถึงคนพิการที่ต้องเข้าถึงสิทธิในระบบขนส่งมวลชนด้วย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันคนพิการในประเทศไทยยังประสบปัญหาการเข้าไม่ถึงระบบขนส่งมวลชน ดังจะเห็นได้จากคดีระบบรถไฟฟ้าบีทีเอสที่คนพิการได้ฟ้องร้องสู่ศาลปกครอง บทความนี้จึงนำเสนอถึงปัญหาด้านสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของคนพิการในระบบขนส่งมวลชนที่สะท้อนจากแนวคำพิพากษา ตลอดจนปัญหาของการบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลดังกล่าว

**คำสำคัญ :** คนพิการ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ขนส่งมวลชน

### Abstract

The public transportation system is considered a public service of the state. The basic principles of public service is the principle of equality which is a guarantee to all people that public service of the state is not intended for the benefit of any one person but is for the benefit of all people, including disable persons who have access to rights in public transportation system. However, disable persons in Thailand still face problems of access to public transportation system. As can be seen from the administrative case of the BTS system. This article aims to study the rights and equality of disable persons in public transportation system in accordance with the judgment and the problem of forcing the government agencies to comply with the judgment.

**Keywords :** Disable Persons, Right, Liberty, Equality, Public Transportation

## บทนำ

เสรีภาพในการเดินทางภายในรัฐถือเป็นเสรีภาพพื้นฐานที่นานาประเทศให้การรับรองและคุ้มครอง รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่มนุษย์ต้องการความสะดวกสบาย และความเร็วในการเดินทาง รัฐจึงมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการจัดให้มีระบบขนส่งมวลชนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการด้านการคมนาคมสัญจรของประชาชน อันถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วการใช้เสรีภาพในการเดินทางของบุคคลแต่ละคนย่อมมีข้อจำกัดที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะกลุ่มคนพิการทางร่างกาย ซึ่งมีข้อจำกัดในการเข้าถึงหรือใช้บริการระบบขนส่งมวลชนที่แตกต่างจากคนทั่วไป ดังนั้น ในทางสากลจึงได้กำหนดให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในระบบขนส่งมวลชนที่เปิดหรือที่จัดให้แก่สาธารณชนบนพื้นฐานที่เสมอภาคกับผู้อื่น โดยรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการ สำหรับในประเทศไทยแล้ว การจัดบริการสาธารณะด้านระบบขนส่งมวลชนเพื่อรองรับการใช้บริการของคนพิการนั้น นับว่ายังประสบปัญหาและอุปสรรคที่ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มคนพิการได้อย่างเสมอภาคเมื่อเทียบกับคนทั่วไป ก่อให้เกิดการเรียกร้องการเคลื่อนไหวทางสังคม และการฟ้องร้องคดีต่อศาล ซึ่งถือเป็นกรณีศึกษาที่หน่วยงานภาครัฐต้องตระหนักและนำไปเป็นบทเรียนสู่การปรับตัวต่อไป

### เสรีภาพในการเดินทาง และสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในระบบขนส่งมวลชน

คำว่า “เสรีภาพในการเดินทาง” โดยเฉพาะการเดินทางภายในรัฐถือเป็นเสรีภาพแบบเด็ดขาดที่บุคคลแต่ละคนสามารถเดินทางภายในดินแดนของรัฐโดยปราศจากการควบคุมจากฝ่ายปกครองทุกรูปแบบ บุคคลในรัฐนั้นย่อมมีสิทธิเสรีภาพพื้นฐานในการเคลื่อนไหวในอย่างอิสระภายในรัฐของตนเอง สามารถเดินทางได้อย่างเสรีภายในรัฐที่ตนเองเป็นพลเมืองอยู่ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2548 :ออนไลน์) ทั้งนี้ ในปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้รับรองเสรีภาพในการเดินทางไว้ ปรากฏในข้อ 13 กล่าวคือ “ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการเคลื่อนย้ายและการอยู่อาศัยภายในพรมแดนของแต่ละรัฐ และทุกคนมีสิทธิที่จะออกนอกประเทศใด รวมทั้งประเทศของตนเอง และสิทธิที่จะกลับสู่ประเทศตน” (กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงต่างประเทศ, 2551: หน้า 23-24) ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้รับรองเสรีภาพในการเดินทางไว้ในมาตรา 38 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่” ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าทั้งในระดับสากล และในประเทศไทยเอง ถือว่าได้รับรองเสรีภาพในการเดินทางว่าเป็นเสรีภาพพื้นฐานสำคัญที่รัฐต้องคุ้มครองให้บุคคลสามารถเดินทางภายในรัฐไว้ เว้นแต่รัฐอาจจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ภายใต้รูปแบบและเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ขณะเดียวกัน ในทางระหว่างประเทศแล้ว ได้มีการรับรองคุ้มครอง “สิทธิของคนพิการ” ไว้ ดังที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี อนุสัญญาฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญในการส่งเสริม พิทักษ์และรับรองให้คนพิการได้ใช้สิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเต็มที่และเสมอภาค ส่งเสริมการเคารพในศักดิ์ศรีที่มีมาแต่กำเนิดของบุคคลเหล่านี้ โดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุจากความพิการ ความน่าสงสารของอนุสัญญาฉบับนี้ คือมีการกำหนดนิยามที่น่าสนใจของคำว่า การช่วยเหลือที่สมเหตุผล และการออกแบบที่เป็นสากล กล่าวคือ (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2553 : ออนไลน์)

“การช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล” หมายถึง การปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงที่จำเป็นและเหมาะสมโดยไม่ก่อให้เกิดภาระอันเกินควรในกรณีที่เป็น เพื่อให้เห็นใจว่าคนพิการได้รับและได้ใช้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่น

“การออกแบบที่เป็นสากล” หมายถึง การออกแบบผลิตภัณฑ์ สภาพแวดล้อม แผน/โครงการ และบริการให้ทุกคนสามารถใช้ได้ในขอบเขตมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องตัดแปลง หรือจัดทำขึ้นเป็นพิเศษ โดยการออกแบบที่เป็นสากล จะต้องหมายรวมถึงเครื่องมือช่วยสำหรับคนพิการบางกลุ่มเฉพาะในทุกๆ ที่ที่มีความต้องการจำเป็น

อนุสัญญาดังกล่าว ยังได้กำหนดให้รัฐภาคีพึงดำเนินการและจัดบริการสาธารณะ โดยคำนึงถึงความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ โดยหากพิจารณาข้อบัญญัติต่าง ๆ ในอนุสัญญานี้ มีข้อบัญญัติที่มีความเกี่ยวข้องกับการรับรองคุ้มครองสิทธิของคนพิการในเข้าถึงระบบขนส่งมวลชน ในข้อ 9 กล่าวคือ รัฐภาคีจะดำเนินการที่เหมาะสมที่จะให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับผู้อื่น โดยสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การคมนาคมขนส่ง สารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศและการสื่อสาร และสิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงบริการต่าง ๆ ที่เปิดหรือจัดให้แก่สาธารณชน ทั้งในเมืองและในชนบท มาตรการเหล่านี้ ซึ่งหมายรวมถึงการบ่งชี้ และการจัดอุปสรรคและข้อกีดกันต่อการเข้าถึง จะใช้บังคับกับอาคาร ถนน การคมนาคมขนส่งและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกสถานที่ ฯลฯ

เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในทางระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันก็ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของคนพิการที่ต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคตามกฎหมายในมาตรา 27 กล่าวคือ บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างใด ๆ อันรวมถึงเหตุจากความพิการจะกระทำมิได้ ทั้งนี้ การที่รัฐกำหนดมาตรการขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่าในทางระหว่างประเทศ และในประเทศไทยนั้น ต่างให้การยอมรับว่าบุคคลรวมถึงคนพิการมีเสรีภาพในการเดินทางซึ่งถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม ในแง่ข้อจำกัดทางร่างกายของคนพิการ ซึ่งอาจจะทำให้คนกลุ่มนี้ไม่สามารถใช้เสรีภาพในการเดินทางได้อย่างเต็มที่ อันเนื่องมาจากการเข้าไม่ถึงการใช้ประโยชน์จากระบบขนส่งมวลชน ในทางสากลจึงให้การรับรองคุ้มครองสิทธิของคนพิการในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากระบบขนส่งมวลชน ซึ่งผูกพันรัฐภาคีรวมถึงประเทศไทยที่ต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ โดยการนำหลัก “การช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล” และ “การออกแบบที่เป็นสากล” มาประยุกต์ใช้

### หลักความเสมอภาคกับบริการสาธารณะด้านระบบขนส่งมวลชน

การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐ ซึ่งเกิดขึ้นมาพร้อมกับพัฒนาการของสังคมมนุษย์ กล่าวคือ เมื่อมนุษย์ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ทุกอย่าง จึงต้องรวมกลุ่มกันเป็นสังคม เพื่อพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ประกอบกับความต้องการของมนุษย์ในสังคมที่เพิ่มขึ้น รัฐจึงมีภารกิจที่ต้องดำเนินกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม นั่นจึงเป็นที่มาของภารกิจที่เรียกว่า “การบริการสาธารณะ”

ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีหลักเกณฑ์พื้นฐานสำคัญประการหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะว่าต้องคำนึงถึง “หลักความเสมอภาค” กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์เป็นการส่วนตัวของผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ แต่ต้องเป็นการจัดบริการที่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนทุกคนในรัฐ อย่างไรก็ตาม “หลักความเสมอภาค” มิได้เรียกร้องให้ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ มิได้หมายความว่า บุคคลทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้คำนึงถึงข้อแตกต่างใด ๆ เลย เฉพาะกรณีสิ่งสองสิ่งมีสาระสำคัญเหมือนกัน จึงควรจะได้รับปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และกรณีสิ่งสองสิ่งมีสาระสำคัญต่างกันจะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (ไพโรจน์ พลเพชร, 2547: 62) ดังนั้น ในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจึงต้องคำนึงถึงกลุ่มคนแต่ละกลุ่มในสังคมที่มีความแตกต่างกัน ดังเช่น กรณีคนพิการทางร่างกายกับการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรถเมล์โดยสารสาธารณะ เรือ รถไฟฟ้าที่ย่อมมีข้อจำกัดและความแตกต่างจากคนทั่วไป ซึ่งอาจส่งผลให้เสรีภาพในการเดินทางและสิทธิการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนของคนพิการถูกจำกัดโดยปริยาย

### กรณีศึกษาจากคดีระบบรถไฟฟ้าบีทีเอส

คดีนี้เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีรวมสามคนได้ฟ้องกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้อำนวยการสำนักการโยธา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้ร่วมกันก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ระบบรถไฟฟ้าบีทีเอส ซึ่งเป็นการเดินรถไฟฟ้าระบบรางที่มีตัวขานชานาสถานี และรางสูงจากพื้นถนนประมาณ 5-7 เมตร โดยไม่ได้มีการก่อสร้างลิฟท์และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการไม่ว่าจะเป็นอักษรวิ้งและเสียงบอกชื่อสถานีหรือสิ่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคนพิการไม่ได้รับความสะดวกและจำเป็นต้องอาศัยการช่วยเหลือจากประชาชนโดยทั่วไปในการใช้บริการ ซึ่งในเรื่องนี้ผู้ฟ้องคดีได้เคยมีหนังสือร้องขอและมีการหารือกันหลายครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ก็ได้ดำเนินการให้แต่อย่างใด จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และได้มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่สร้างลิฟท์บริเวณสถานีและจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการทั้งบริเวณสถานีและบนขบวนรถด้วย

คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) มีคำพิพากษาว่า เนื่องจากการดำเนินการก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าบีทีเอส ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2535 ในลักษณะสัญญาสัมปทาน ซึ่งในขณะนั้นแม้จะมีพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534 ใช้บังคับ แต่กฎหมายดังกล่าวมิได้มีการกำหนดรายละเอียดของอาคาร สถานที่และยานพาหนะที่จะต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกแก่คนพิการแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จึงไม่อาจทราบถึงลักษณะของอาคาร สถานที่และยานพาหนะที่จะต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกแก่คนพิการได้ การออกแบบและดำเนินการก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าบีทีเอสในช่วงเวลาดังกล่าว จึงต้องพิจารณาตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในขณะนั้น รวมถึงความเหมาะสมในด้านการลงทุนและผลกระทบในด้านต่าง ๆ ในเมื่อขณะที่มีการสำรวจออกแบบ และก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าบีทีเอส ไม่มีระเบียบกฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวเอาไว้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ได้ก่อสร้างลิฟท์และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่คนพิการบริเวณสถานีรถไฟฟ้าและบนขบวนรถ จึงเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่ระเบียบกฎหมายในขณะนั้นใช้บังคับแล้ว และไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้

ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด

ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา (คดีหมายเลขคำที่ อ.987/2552 คดีหมายเลขแดงที่ อ.650/2557) กลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น โดยเห็นว่าแม้กรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กับบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) จะได้ทำสัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพก่อนการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2542) ที่กำหนดลักษณะอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะอื่นที่ต้องมีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ และก่อนการออกระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ว่าด้วยมาตรฐาน อุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ.2544 จึงไม่อาจใช้บังคับกับสัญญาสัมปทานดังกล่าวก็ตาม แต่ในเมื่อพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534 ไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้ใช้บังคับกับอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะอื่นที่มีอยู่ก่อนพระราชบัญญัติใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อกฎกระทรวงและระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ย่อมเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับกรุงเทพมหานครมิได้ แสดงให้ศาลเห็นโดยชัดแจ้งถึงข้อจำกัด ปัญหา อุปสรรคที่มีได้จัดทำให้มีลิฟท์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการอีก 18 สถานี และจัดให้มีอุปกรณ์รวมทั้งสัญลักษณ์ที่แสดงว่ามีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ แต่ปรากฏตาม คำชี้แจงของกรุงเทพมหานครต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การดำเนินการดังกล่าวอยู่ในวิสัยที่กรุงเทพมหานครจะดำเนินการ ได้ และเมื่อในระยะเวลาตั้งแต่กฎกระทรวงและระเบียบดังกล่าวข้างต้นใช้บังคับจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นระยะเวลากว่า 6 ปีเศษ การที่กรุงเทพมหานครได้จัดให้มีทางขึ้น-ลงเป็นบันไดเลื่อนและลิฟท์เพียง 5 สถานี จากจำนวนทั้งสิ้น 23 สถานี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จึงให้จัดทำลิฟท์สถานีขนส่ง พร้อมทั้งอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวก ที่สถานีขนส่งทั้ง 23 สถานี และจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกบนรถไฟฟ้า คือ ให้จัดที่ว่างสำหรับเก้าอี้เข็น คนพิการให้มีความกว้างไม่น้อยกว่า 120 เซนติเมตร และให้มีราวจับสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 80 เซนติเมตร บริเวณทางขึ้นลง และติดสัญลักษณ์คนพิการไว้ทั้งในและนอกตัวรถคันที่จัดไว้สำหรับคนพิการ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่คำพิพากษา นอกจากนั้นแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังเห็นว่า แม้คดีนี้จะยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีแล้ว แต่ศาลเห็นว่าคดีนี้เป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวมจึงมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

แม้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่คำพิพากษาแล้วก็ตาม แต่เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการให้ เป็นไปตามคำพิพากษาได้ นำมาซึ่งการรวมตัวของกลุ่มคนพิการ จำนวน 430 คน เพื่อฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง เรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของกรุงเทพมหานคร จากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาข้างต้น

ต่อมาศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษา (คดีหมายเลขที่ 990/2561 และหมายเลขแดงที่ 226/2562) โดยมี สาระสำคัญว่า เมื่อศาลปกครองสูงสุด กำหนดระยะเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามคำบังคับ ระยะเวลาดังกล่าวจึงเป็น สาระสำคัญ ตามกฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดทำ ลิฟท์รับส่งคนพิการ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการตามคำพิพากษาและคำบังคับของศาล

ปกครองสูงสุดให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่มามีคำพิพากษา จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายล่าช้าเกินสมควร และได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ต้องได้รับความช่วยเหลือในเรื่องเช่นว่านี้จากรัฐ ตามสิทธิที่ได้รับ การรับรองโดยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองกลางเห็นว่า นับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างและติดตั้งลิฟต์สำหรับคนพิการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา แต่ระหว่างการดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีต้องประสบปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน เช่น การร้องเรียนของประชาชนทั้งช่วงก่อนการก่อสร้างและระหว่างก่อสร้าง การรื้อย้ายสาธารณูปโภคที่สามารถดำเนินการได้เฉพาะบางช่วงเวลา เป็นต้น ทำให้การก่อสร้างและติดตั้งลิฟต์มีความล่าช้า เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถก่อสร้างและติดตั้งลิฟต์ได้เพียง 18 สถานี เป็นจำนวนลิฟต์ 52 ตัว โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รายงานผลการดำเนินการพร้อมปัญหาอุปสรรค ดังกล่าวให้สำนักบังคับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองทราบเป็นระยะมาโดยตลอด อันเห็นได้ว่าแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการล่าช้าเกินสมควรก็ตาม แต่ก็เพราะมีข้อติดขัดเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานอย่างแท้จริง มิได้เกิดจากการตั้งใจที่จะไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือปราศจากความระมัดระวังในการปฏิบัติตามคำพิพากษาเพื่อมุ่งประสงค์จะให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่าความล่าช้าเกินสมควรนั้น มิได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงไม่ครบองค์ประกอบตามกฎหมายอันจะถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

### บทเรียนจากคดีระบบรถไฟฟ้ามหานคร

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองกลางข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า มีประเด็นที่น่าสนใจที่รัฐและหน่วยงานของรัฐต้องให้ความสำคัญในการรับรองคุ้มครองสิทธิคนพิการให้สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากระบบขนส่งมวลชนของรัฐ ดังนี้

1. ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ถือเป็นการวางหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญต่อการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการในอาคารหรือพื้นที่สาธารณะ กล่าวคือ

1.1 คำฟ้องที่เกี่ยวกับการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้นั้น แม้เลยกำหนดเก้าสิบวันตามกฎหมายที่จะสามารถฟ้องคดีได้ แต่ศาลก็สามารถรับคดีไว้พิจารณาได้ เนื่องจากเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของกลุ่มคนพิการ ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 1.2 เมื่อพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534 (ปัจจุบันถูกยกเลิก และมีการตราเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550) ไม่ได้มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้ไม่ให้บังคับกับอาคารสถานที่ ยานพาหนะหรือบริการสาธารณะอื่นที่มีอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อมีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ.2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534 กำหนดลักษณะอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะอื่นที่ต้องมีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ และระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. 2544 ดังนั้น เมื่อกฎกระทรวงและระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว เป็นผลให้เจ้าของยานพาหนะและอาคารสาธารณะที่

เปิดให้ประชาชนเข้าไปได้ ต้องดำเนินการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อเอื้อต่อคนพิการ โดยไม่สามารถอ้างได้ว่าเป็นยานพาหนะหรืออาคารสาธารณะที่ก่อสร้างก่อนมีการตรากฎหมายใช้บังคับ รวมถึงยังต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 ที่ตราขึ้นมาใหม่ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ด้วย

1.3 ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับผลของคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นที่บังคับให้กรุงเทพมหานครต้องจัดทำลิฟท์ พร้อมทั้งอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกที่สถานีขนส่งและบนรถไฟฟ้ามหานคร อย่างไรก็ดี ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษา ผู้เขียนเห็นว่าคำพิพากษาดังกล่าวจักสมบูรณมากยิ่งขึ้น หากได้มีการวางหลักความเสมอภาคของคนพิการในเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากระบบขนส่งมวลชนไว้เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐต้องยึดถือปฏิบัติ นอกจากนั้นแล้ว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการออกแบบและก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนของประเทศไทยที่ผ่านมา นั้น มิได้มีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะการออกแบบและก่อสร้างเพื่อคนพิการ ดังจะเห็นได้จากความล่าช้าของกรุงเทพมหานครในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งประสบปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากความเกี่ยวพันกับระบบสาธารณูปโภคอื่น ๆ ด้วยสาเหตุจากการออกแบบและก่อสร้างที่ขาดการคำนึงถึงคนพิการที่มาใช้บริการตั้งแต่ต้น และท้ายที่สุดแล้ว แม้ว่าศาลปกครองกลางจะเห็นว่าความล่าช้าเกินสมควรนั้น มิได้เกิดจากการจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของผู้ถูกฟ้องคดีในการปฏิบัติตามคำพิพากษา อันจะถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีดังกล่าวก็ตาม แต่ระยะเวลากว่า 20 ปีในความไม่พร้อมของระบบรถไฟฟ้ามหานครได้แสดงให้เห็นถึงการขาดความตระหนักและการให้ความสำคัญของรัฐ หน่วยงานของรัฐ รวมถึงผู้ที่ได้รับสัมปทานจากรัฐในการคำนึงถึงหลักความเสมอภาคของคนพิการในการมีสิทธิเสรีภาพในการเดินทาง เข้าถึง และใช้ประโยชน์จากระบบขนส่งมวลชน

2. การออกแบบและก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนและอาคารสาธารณะที่ประชาชนเข้ามาใช้บริการนั้น รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าของระบบขนส่งมวลชนหรืออาคารสาธารณะต้องคำนึงถึงการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ของบุคคลทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคกัน โดยเฉพาะกลุ่มคนพิการแต่ละประเภทที่แตกต่างกัน เช่น การจัดให้มีทางลาดที่เหมาะสมหรือลิฟท์สำหรับคนพิการทางการเคลื่อนไหว การจัดให้มีสื่อป้ายหรือตัวอักษรวิ่งที่จำเป็นต่อคนพิการทางการได้ยิน การจัดให้มีสื่อเสียงหรือสื่ออักษรเบรลล์สำหรับคนพิการทางสายตา เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรยึดหลัก “การออกแบบที่เป็นสากล” หรือ “Universal Design” เพื่อให้บุคคลทุกคนสามารถใช้อาคารสาธารณะหรือพื้นที่ดังกล่าวได้มากที่สุด ซึ่งหากรัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าของอาคาร คำนึงถึงหลักการออกแบบที่เป็นสากลตั้งแต่ก่อนเริ่มการก่อสร้างอาคารแล้ว ก็จะช่วยลดปัญหาอุปสรรคของการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ของคนพิการ ไม่ก่อให้เกิดการร้องเรียน หรือเป็นคดีความขึ้นสู่ศาลได้ อย่างไรก็ตาม กรณีระบบขนส่งมวลชนและอาคารสาธารณะใดที่ได้จัดสร้างไปแล้ว ก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีการ “ช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล” แก่คนพิการ โดยการดัดแปลงปรับปรุงเป็นพิเศษเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ไม่ก่อให้เกิดภาระอันเกินควร เพื่อให้คนพิการได้รับและได้ใช้สิทธิและเสรีภาพในการเดินทางผ่านระบบขนส่งมวลชนและใช้อาคารสาธารณะนั้นอย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่น

## บทสรุป

หลักการระหว่างประเทศ และแม้แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเอง ล้วนแล้วแต่ให้การรับรองเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลไว้ อันเป็นการยอมรับว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่รัฐและหน่วยงานของรัฐต้องไม่เข้าไป

จำกัดหรือดำเนินการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเดินทาง และสิทธิของคนพิการในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในระบบขนส่งมวลชนไว้แล้วก็ตาม แต่การให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอย่างเป็นทางการยังเป็นรูปธรรมได้นั้น รัฐ และหน่วยงานของรัฐต้องคำนึงการนำหลักความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติไปปรับใช้ในการจัดบริการสาธารณะของรัฐด้วยเสมอ อันจะเอื้อให้กลุ่มคนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้ได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะการออกแบบระบบขนส่งมวลชนนั้น จำเป็นต้องนำหลักการออกแบบที่เป็นสากลมาประยุกต์ใช้ เพื่อลดปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในภายหลังควบคู่ไปกับปรับปรุงแก้ไขระบบขนส่งมวลชนที่ยังไม่เอื้อต่อคนพิการตามความจำเป็นและเหมาะสม อันถือเป็นการช่วยเหลืออย่างสมเหตุสมผล เพื่อให้คนพิการได้รับและได้ใช้สิทธิตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

### เอกสารอ้างอิง

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. (2551). *ปฏิญญาสากลว่าด้วย*

*สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2548). เสรีภาพทางกายภาพตามแนวคิดทางกฎหมายของฝรั่งเศส.

สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2562, จากเครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย เว็บไซต์ :

<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=670&Page=2>

ไพโรจน์ พลเพชรและคณะ. (2547). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและ*

*ประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*.

กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2562). *อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (ร่าง*

*แปลอย่างไม่เป็นทางการ)*. สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2562, จากสำนักงานคณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เว็บไซต์ : [http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-](http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-human-rights/ConventionOnDisabilities_th.aspx)

[Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-](http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-human-rights/ConventionOnDisabilities_th.aspx)

[Law-of-human-rights/ConventionOnDisabilities\\_th.aspx](http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-human-rights/ConventionOnDisabilities_th.aspx)