

# หลักความเสมอภาคกับการจัดบริการ สาธารณสุขให้กับคนพิการในประเทศไทย

ธนาชัย สุทธอรอนันตชัย\*

## บทคัดย่อ

การจัดบริการสาธารณสุขถือเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทุกคนภายในรัฐ โดยในการจัดบริการสาธารณสุขของรัฐนั้น มีหลักการพื้นฐานสำคัญที่รัฐต้องคำนึงถึงประการหนึ่งคือ “หลักความเสมอภาค” ซึ่งจะเป็นหลักประกันแก่ประชาชนทุกคนภายในรัฐว่า ในการจัดบริการสาธารณสุขนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณสุขขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน อันหมายรวมถึงคนพิการด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณสุขให้กับคนพิการในประเทศไทยในปัจจุบันนั้น ก็มีแนวคิดที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ได้มีการนำมุมมองเชิงโมเดลหรือรูปแบบระบบทางสังคม (Social Model) มาอธิบายและปรับใช้ในการให้คำนิยามความหมายของคำว่า “ความพิการ” ตลอดจนนำไปสู่หลักการที่รัฐต้องจัดบริการสาธารณสุขให้แก่คนพิการเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป โดยจากแต่เดิมที่สังคมมักมองว่าความพิการเกิดจากความบกพร่อง หรือความผิดปกติทางร่างกายหรือจิตใจของบุคคลแต่ละคน ได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นแนวคิดที่ว่า สภาพแวดล้อมหรือปัจจัยภายนอกที่สังคมสร้างขึ้นต่างหาก ที่จะเป็นสาเหตุสำคัญในการอธิบายว่าบุคคลคนหนึ่งจะเป็นผู้พิการหรือไม่ ดังนั้น หากสังคมและรัฐได้ดำเนินการจัดสภาพแวดล้อมภายในรัฐให้เอื้อต่อการดำรงชีวิตของคนพิการแล้ว ก็จะทำให้คนพิการได้รับสิทธิเสรีภาพในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขจากรัฐอย่างเสมอภาคเช่นเดียวกับคนทั่วไป

## คำสำคัญ

หลักความเสมอภาค บริการสาธารณสุข คนพิการ ความพิการ

---

\* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

## บทนำ

เป็นที่ทราบกันดีว่า หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญหลักการหนึ่งสำหรับประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย และมีความสัมพันธ์กับแนวคิดสิทธิเสรีภาพอย่างแนบแน่น กล่าวคือ แม้มนุษย์จะได้รับการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายมากเพียงไรก็ตาม แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว มนุษย์แต่ละคนมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของชาติกำเนิด ภาษา การศึกษา เพศ อายุ สถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจ หรือแม้กระทั่งความพิการก็ตาม และความแตกต่างนี้เอง ที่เป็นข้อจำกัดในการใช้สิทธิเสรีภาพได้อย่างเต็มที่ของมนุษย์บางกลุ่มในสังคม หลักความเสมอภาคจึงเข้ามา มีบทบาทสำคัญ ในการทำให้เกิดการรับรองและคุ้มครองให้บุคคลทุกคนในสังคมได้ใช้สิทธิเสรีภาพตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้อย่างเท่าเทียมกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ได้กำหนดแนวคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา ๓๐ โดยกำหนดหลักการที่ให้บุคคลทุกคนเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน หรือที่เรียกกันว่า “ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย” ตลอดจนได้กำหนดหลักการห้ามมิให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างบางประการ ซึ่งรวมถึงเหตุอันเนื่องมาจากความพิการของบุคคลด้วย ดังนั้น รัฐจึงมีความผูกพันที่ต้องใช้อำนาจในทางที่ไม่ขัดกับหลักความเสมอภาค อันรวมถึงการใช้อำนาจในการจัดบริการสาธารณะให้กับคนพิการอย่างเท่าเทียมกับคนทั่วไปในสังคมด้วย

บทความฉบับนี้ จึงมุ่งประสงค์ที่จะศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการจัดบริการสาธารณะในประเทศไทย โดยเน้นการจัดบริการสาธารณะให้กับคนพิการ เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการและทิศทางของกฎหมายคนพิการเพื่อจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันที่ต้องมีความสอดคล้องกันกับหลักความเสมอภาคอย่างขาดเสียไม่ได้

## พัฒนาการทางด้านแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายคนพิการ

มุมมองของสังคมต่อคนพิการในอดีตนั้น มักมองว่าคนพิการคือบุคคลที่ผิดปกติ ไร้ความสามารถ หรือมีความสามารถจำกัด โดยเฉพาะในสังคมไทยที่คนส่วนใหญ่เข้าใจว่าความพิการเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำความผิด นอกจากนั้นแล้ว แม้ว่าคนบางกลุ่มในสังคมจะรู้สึกเวทนา และให้ความสงสารเห็นใจแก่ผู้พิการ แต่ว่าการช่วยเหลือก็กลับมุ่งประเด็นไปที่การสงเคราะห์มากกว่าการมองว่าบุคคลกลุ่มนี้มีคุณค่า สามารถพัฒนาและช่วยเหลือตนเองได้<sup>๑</sup> ความเข้าใจเหล่านี้เอง เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการช่วยเหลือและพัฒนาบุคคลเหล่านี้ให้สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุขในสังคม

<sup>๑</sup> ปารีชาต สุวรรณบุบผา และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัย เรื่อง พระพุทธศาสนากับการเสริมสร้างพลังในการดำรงชีวิต และทัศนคติที่เหมาะสมของคนพิการ กรณีคนพิการในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และศูนย์สิทธิธรรมเพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์แห่งชาติ, ๒๕๔๙), หน้า ๑-๒.

ในแง่พัฒนาการทางด้านแนวคิดของกฎหมายคนพิการก็ได้รับอิทธิพลจากมุมมองของสังคมเช่นเดียวกัน โดยในอดีตนั้น การให้นิยามความหมายของคำว่า “ความพิการ” มักมองว่าเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล กล่าวคือ ถือเอาความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะร่างกายเป็นตัวกำหนดว่าบุคคลคนหนึ่งจะพิการหรือไม่ ดังนั้น หากบุคคลใดมีอวัยวะที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์หรือมีอวัยวะครบแต่บกพร่อง บุคคลนั้นจะเป็นผู้ที่มีความพิการ การให้นิยามความหมายของความพิการเช่นนี้ สอดคล้องกับแนวคิดในการแยกคนพิการตามลักษณะพยาธิวิทยา และลักษณะชีววิทยาของบุคคลที่เรียกกันว่า โมเดลหรือรูปแบบทางการแพทย์ (Medical Model)<sup>๒</sup>

ในเวลาต่อมา เมื่อสังคมได้มีการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้น มุมมองในเรื่องของความพิการก็เริ่มเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ แมื่บุคคลกลุ่มนี้จะมีสภาพร่างกายที่พิการ แต่ในทางกฎหมายแล้ว ถือว่าบุคคลกลุ่มนี้มีความสามารถที่จะกำหนดตนเอง มีอิสระในการพัฒนาและรับผิดชอบตนเอง และมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพอย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังคงดำรงอยู่กับบุคคลนั้นอย่างสมบูรณ์<sup>๓</sup> โดยไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขความพิการ และเป็นคุณค่าที่มีอาจจะล่วงละเมิดได้<sup>๔</sup> ประกอบกับแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ก็ทำให้เกิดการสร้างเครื่องมือหรือวิธีในการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานของการประกันและมาตรการคุ้มครองศักดิ์ศรีของมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ ดังนั้น การให้นิยามความหมายของความพิการ จึงนำมาสู่แนวคิดที่ว่า ความพิการเกิดจากปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมทางสังคมที่สร้างขึ้น กล่าวคือ แม้ว่าคนพิการจะมีความบกพร่องใด ๆ ก็ตาม แต่หากสังคมได้มีการจัดสภาพแวดล้อมและปัจจัยต่าง ๆ ในสังคมให้เอื้อต่อการดำเนินชีวิตของผู้พิการ อันเป็นการขจัดอุปสรรคภายนอกต่าง ๆ แล้ว ผู้พิการก็จะดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข ซึ่งเรียกแนวคิดนี้ว่า โมเดลหรือรูปแบบระบบทางสังคม (Social Model)<sup>๕</sup>

<sup>๒</sup> ปรับปรุงจากนงลักษณ์ วิรัชชัย, รูปแบบการจัดการเรียนร่วมแบบรวมพลัง : การพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ โดยครอบครัวและชุมชนมีส่วนร่วม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ๒๕๔๔), หน้า ๘๑ และธีรดา โสมะนันท์, “สิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐),” (วิทยานพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๖-๘.

<sup>๓</sup> ไพโรจน์ พลเพชรและคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๗), หน้า ๑๕-๑๖.

<sup>๔</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์,” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (๒๕๕๔) : ๓๖-๓๗.

<sup>๕</sup> ปรับปรุงจากนงลักษณ์ วิรัชชัย, รูปแบบการจัดการเรียนร่วมแบบรวมพลัง : การพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ โดยครอบครัวและชุมชนมีส่วนร่วม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ๒๕๔๔), หน้า ๘๑ และธีรดา โสมะนันท์, “สิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐),” (วิทยานพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๖-๘.

ดังนั้น แม้ว่าคนพิการจะมีความบกพร่องใด ๆ ก็ตาม แต่หากสังคมได้มีการจัดสภาพแวดล้อม และปัจจัยต่าง ๆ ในสังคมให้เอื้อต่อการดำเนินชีวิตของบุคคลผู้พิการแล้ว บุคคลกลุ่มนี้ก็จะอยู่ในสังคมได้อย่างเท่าเทียมและเสมอภาคเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ยกตัวอย่างเช่น หากผู้พิการที่นั่งรถเข็นต้องเดินทางขึ้นอาคาร หากอาคารนั้นไม่มีการจัดทางลาดหรือลิฟท์ให้ผู้นั้นสามารถขึ้นอาคารได้ บุคคลนี้จะพิการโดยสมบูรณ์ ซึ่งในทางกลับกันหากอาคารนั้นมีการจัดทางลาดหรือลิฟท์ไว้ บุคคลคนนี้ก็จะไม่พิการ เพราะมีการจัดปัจจัยสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เพื่อรองรับแก่บุคคลกลุ่มนี้ให้สามารถดำรงชีวิตได้ทัดเทียมกับคนทั่วไป

จากพัฒนาการของแนวความคิดและมุมมองความพิการในเชิงโมเดลหรือรูปแบบระบบทางสังคม (Social Model) ข้างต้น ก็ได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นพื้นฐานในการจัดทำเอกสารระหว่างประเทศ นับตั้งแต่ในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ.๑๙๗๕ และกฎมาตรฐานว่าด้วยการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสแก่คนพิการ ค.ศ.๑๙๙๓ และมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมในทางระหว่างประเทศมากขึ้น เมื่อมีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ.๒๐๐๖ ซึ่งประเทศไทยก็ได้เข้าเป็นภาคีด้วย อันเป็นการยืนยันได้ว่าประเทศไทยก็มีแนวคิดในด้านกฎหมายคนพิการที่สอดคล้องกับนานาประเทศ

หากพิจารณาถึงพัฒนาการของกฎหมายคนพิการในประเทศไทย ก็จะพบว่ามีการพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ แต่เดิมกฎหมายคนพิการในอดีต อันได้แก่ พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.๒๕๓๔ ได้นิยามความหมายของคนพิการ ว่าหมายถึง คนที่มีความผิดปกติหรือบกพร่องทางร่างกาย ทางสติปัญญา หรือทางจิตใจ ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองทางโมเดลหรือรูปแบบทางการแพทย์ (Medical Model) ที่มองความพิการว่าเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล ในเวลาต่อมากฎหมายฉบับดังกล่าว ก็ถูกยกเลิก และมีการออกกฎหมายคนพิการฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐ ที่ได้ให้นิยามความหมายของคนพิการสอดคล้องกับโมเดลหรือรูปแบบระบบทางสังคม (Social Model) กล่าวคือ คนพิการ หมายถึง บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่ง ด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การให้นิยามความหมายของคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐ นั้น เริ่มมีการมองถึงความพิการที่เกิดขึ้นจากข้อจำกัดหรือปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตของคนพิการ อันจะทำให้คนพิการนั้นกลายเป็นผู้ที่มีความพิการโดยสมบูรณ์แบบ โดยมีได้มองในมิติความบกพร่องจากตัวผู้พิการแต่เพียงอย่างเดียว นอกจากนั้นแล้ว หากพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาให้กับคนพิการ อันได้แก่

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๒ และพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๑ ก็จะเห็นถึงพัฒนาการทางด้านแนวคิดในการให้นิยามความหมายเกี่ยวกับคนพิการที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน<sup>๖</sup>

นอกจากนิยามความหมายของคนพิการที่เปลี่ยนแปลงในกฎหมายแล้ว เนื้อหาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๑ ก็มีการนำมุมมองความพิการในเชิงโมเดลหรือรูปแบบระบบทางสังคม (Social Model) มาบัญญัติไว้ในส่วนต่าง ๆ ของกฎหมาย การกำหนดสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นการจัดสภาพแวดล้อมหรือปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต ตลอดจนการนำหลักความเสมอภาคและหลักการเลือกปฏิบัติมาปรับใช้เป็นประการสำคัญ เพื่อช่วยสนับสนุนให้คนพิการได้รับสิทธิเสรีภาพในการเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างทั่วถึงทัดเทียมกับคนทั่วไป ดังที่จะได้กล่าวในส่วนต่อไป

## การจัดบริการสาธารณะให้กับคนพิการที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค

การจัดบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจอย่างหนึ่งที่รัฐต้องดำเนินการ เพื่อให้บริการแก่ประชาชน หรือเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในรัฐ ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดบริการสาธารณะอยู่ ๓ ประการ ซึ่งไม่ว่าบริการสาธารณะประเภทใด หรือบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ หรือหลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น<sup>๗</sup> กล่าวคือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง<sup>๘</sup> และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง<sup>๙</sup> ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะหลักว่าด้วยความเสมอภาคซึ่งเกี่ยวข้องกับบทความนี้เท่านั้น

---

<sup>๖</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๒ ได้ให้นิยามความหมายของคนพิการว่าหมายถึง บุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้หรือไม่มีความรู้หรือด้อยโอกาส ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองทางโมเดลหรือรูปแบบทางการแพทย์ (Medical Model) ในเวลาต่อมา พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๑ ได้มีการให้ความหมายของคนพิการที่สอดคล้องกับ โมเดลหรือรูปแบบระบบทางสังคม (Social Model) ว่าหมายถึง บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสารจิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใดประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความต้องการจำเป็นพิเศษทางการศึกษาที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป

<sup>๗</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๔๗), หน้า๔๓.

<sup>๘</sup> หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง มาจากหลักการที่ว่า การจัดบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะต้องหยุดยุดลง จะสร้างความเสียหายและความเดือดร้อนแก่ประชาชน การจัดบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองจึงต้องมีความต่อเนื่องในการดำเนินการ

<sup>๙</sup> หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เป็นหลักที่มองว่าบริการสาธารณะที่ดั้นนั้น จะต้องสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่รักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อการจัดบริการสาธารณะ เป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญ เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ดังนั้น กิจการใดที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ และภายใต้หลักความเสมอภาคนี้ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ซึ่งรวมถึงคนพิการด้วย

หลักความเสมอภาคมิได้เพียงกำหนดให้รัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนในรูปแบบเดียวกัน แต่หมายความว่า รัฐต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น ในการจัดบริการสาธารณะให้กับคนพิการ รัฐก็ต้องพิจารณาว่าคนพิการแต่ละประเภทนั้นมีความแตกต่างกันอย่างไร และหากรัฐจะจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในรัฐแล้ว รัฐต้องพิจารณาว่าคนพิการแต่ละประเภทจะสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่รัฐจัดให้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด ยกตัวอย่างเช่น หากรัฐจัดบริการรถไฟไฟฟ้าให้กับประชาชน แต่หากรัฐไม่มีลิฟท์หรือทางลาดให้กับคนพิการที่ต้องนั่งรถเข็น ไม่มีคนนำทางให้กับคนตาบอด หรือกระทั่งไม่มีป้ายติดแจ้งเส้นทางในแต่ละสถานีให้แก่คนหูหนวก คนพิการเหล่านี้ก็ไม่อาจจะเข้าถึงบริการสาธารณะที่รัฐจัดให้ได้ เป็นต้น

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๑ ได้มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการจัดการบริการสาธารณะให้กับคนพิการเช่นเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใด จะกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติใด ๆ อันเป็นลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจะกระทำไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำหรืองดเว้นกระทำการที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการโดยตรง หรือมิได้มุ่งหมายให้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยตรง แต่ผลของการกระทำนั้นทำให้คนพิการต้องเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับเพราะเหตุแห่งความพิการ อันเป็นเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยอ้อมก็ตาม เว้นแต่การเลือกปฏิบัติที่มีเหตุผลทางวิชาการ จารีตประเพณี หรือประโยชน์สาธารณะสนับสนุนนั้น สามารถกระทำได้ตามความจำเป็นและสมควรแก่กรณี โดยไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทว่าถึงแม้จะมีข้อยกเว้นโดยอาศัยเหตุข้างต้นได้ แต่ผู้กระทำการเลือกปฏิบัตินั้นก็จะต้องจัดให้มีมาตรการช่วยเหลือหรือเยียวยาหรือรักษาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์แก่คนพิการตามความจำเป็นเท่าที่จะกระทำได้

นอกจากการกำหนดหลักการจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความพิการแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดแนวทางและวิธีการในการจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความพิการให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยคนพิการที่ได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการนั้นได้ และคำสั่งของคณะกรรมการชุดนี้ถือเป็นที่สุด ทั้งนี้ การร้องขอข้างต้นไม่ตัดสิทธิที่คนพิการผู้นั้นจะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาล โดยศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายอย่างอื่น ซึ่งมีใช้ตัวเงิน ตลอดจนค่าเสียหายในเชิงลงโทษให้แก่คนพิการไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงได้ หากการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ท้ายที่สุด การใช้สิทธิร้องขอให้คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติเพิกถอนการกระทำหรือการห้ามการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ หรือการฟ้องเรียกค่าเสียหายนั้น คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการอาจขอให้องค์กรด้านคนพิการเกี่ยวข้องเป็นผู้ร้องขอหรือฟ้องคดีแทนก็ได้ อันเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับคนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการ โดยในการฟ้องคดีนั้นยังได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมด้วย

นอกจากประเด็นเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐ ยังได้กำหนดให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐหลายประการ ซึ่งถือเป็นการกำหนดแนวทางเพื่อขจัดสภาพแวดล้อมหรือปัจจัยภายนอกที่ทำให้คนพิการไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะทางการศึกษาได้ อันเป็นแนวทางตามโมเดลหรือรูปแบบระบบทางสังคม (Social Model) ซึ่งสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ยกตัวอย่างเช่น ให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาสำหรับคนพิการให้การสนับสนุนตามความเหมาะสม การช่วยเหลือคนพิการให้เข้าถึงนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม การพัฒนาและบริการอันเป็นสาธารณะ ผลิตรถยนต์ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต การให้คนพิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสารสำหรับคนพิการทุกประเภท ตลอดจนบริการสื่อสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ เป็นต้น

พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๑ ได้กำหนดสิทธิทางการศึกษาของคนพิการ ซึ่งสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ยกตัวอย่างเช่น การให้คนพิการได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการจนตลอดชีวิต พร้อมทั้งได้รับเทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา การให้คนพิการสามารถเลือกบริการทางการ

ศึกษา สถานศึกษา ระบบและรูปแบบการศึกษา โดยคำนึงถึงความสามารถ ความสนใจ ความถนัดและความต้องการจำเป็นพิเศษของบุคคลนั้น การให้คนพิการได้รับการศึกษาที่มีมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา รวมทั้งการจัดหลักสูตรกระบวนการเรียนรู้ การทดสอบทางการศึกษา ที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการแต่ละประเภทและบุคคล เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าว ยังได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาที่ต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะทางการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ยกตัวอย่างเช่น การให้สถานศึกษาในทุกสังกัดจัดสภาพแวดล้อม ระบบสนับสนุนการเรียนการสอน ตลอดจนบริการเทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา ที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ การให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาในทุกสังกัด มีหน้าที่รับคนพิการเข้าศึกษาในสัดส่วนหรือจำนวนที่เหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการกำหนด นอกจากนี้แล้ว สถานศึกษาใดปฏิเสธไม่รับคนพิการเข้าศึกษา ก็ให้ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามกฎหมาย เป็นต้น

## บทสรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นถึงพัฒนาการของกฎหมายคนพิการที่มีการคำนึงถึงหลักความเสมอภาคเพิ่มขึ้น โดยมีการนำมุมมองเชิงโมเดลหรือรูปแบบระบบทางสังคม (Social Model) มาปรับใช้ อันเป็นการส่งเสริมคุณค่าและเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนพิการ เพื่อให้คนพิการสามารถพัฒนาตนเองไปสู่เป้าหมายในการดำรงชีวิต ตลอดจนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้อย่างทัดเทียมกับคนทั่วไป ในอีกแง่หนึ่ง การจัดบริการสาธารณะซึ่งถือเป็นภารกิจของรัฐนั้น ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาค เพื่อให้ประชาชนในรัฐได้รับการบริการสาธารณะอย่างทัดเทียมกัน โดยเฉพาะในการจัดบริการสาธารณะให้กับคนพิการแล้ว รัฐต้องพยายามขจัดปัจจัยหรืออุปสรรคภายนอกที่ทำให้คนพิการไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ และท้ายที่สุดแล้วทัศนคติของคน และหน่วยงานต่าง ๆ ในสังคม ก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้คนพิการได้รับความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสาธารณะ เพราะหากสังคมยังมีทัศนคติต่อคนพิการในทางลบแล้ว ก็จะเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการที่บุคคลกลุ่มนี้ที่จะได้รับการพัฒนา และเปลี่ยนแปลงชีวิตของตนให้ดีขึ้น ในฐานะที่ตนก็มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น ทุกคนในสังคมจึงต้องปรับทัศนคติต่อบุคคลกลุ่มนี้ ว่าความพิการมิใช่เป็นเรื่องของความบกพร่องหรือความปกติทางร่างกายซึ่งเป็น "ปัจจัยภายใน" หรือเป็นเรื่องของผลกรรม แต่สภาพแวดล้อมทางสังคมหรือ "ปัจจัยภายนอก" ที่สร้างขึ้นต่างหากที่เป็นสาเหตุของความพิการ ดังนั้น หากสังคมได้มีการจัดสภาพแวดล้อมและปัจจัยต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการจัดบริการสาธารณะให้กับคนพิการแล้ว บุคคลกลุ่มนี้ก็จะได้รับสิทธิเสรีภาพในการเข้าถึงบริการสาธารณะจากรัฐอย่างเสมอภาคเช่นเดียวกับคนทั่วไป

## บรรณานุกรม

- ธีรดา โสมะนันท์. สิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ. ๒๕๕๐). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์, สาขาวิชานิติศาสตร์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๙.
- นงลักษณ์ วิรัชชัย. รูปแบบการจัดการเรียนร่วมแบบรวมพลัง : การพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ โดยครอบครัวและชุมชนมีส่วนร่วม. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ๒๕๕๔.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (๒๕๕๔) : ๓๖-๓๗.
- ปาริชาติ สุวรรณบุบผา และคนอื่นๆ. รายงานการวิจัย เรื่อง พระพุทธศาสนากับการเสริมสร้างพลังในการดำรงชีวิต และทัศนคติที่เหมาะสมของคนพิการ กรณีคนพิการในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และศูนย์สิทธิรเพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์แห่งชาติ, ๒๕๕๙.
- ไพโรจน์ พลเพชรและคนอื่นๆ. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๗.
- วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และคนอื่นๆ. รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม : ศึกษากรณีกฎหมายและระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ [ออนไลน์], ๒๕๕๖. แหล่งที่มา : <http://www.lawreform.go.th/> [๒๕๕๔, พฤศจิกายน ๑๗]

