

รายงานผลการตรวจสอบที่ 312-313/2561

เรื่อง สิทธิคนพิการ กรณีกล่าวอ้างว่าสายการบินเลือกปฏิบัติกับผู้โดยสารด้วยเหตุแห่งความพิการ

ประเด็นการร้องเรียน

คณะกรรมการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรพิจารณาตรวจสอบ กรณีที่ปรากฏเป็นข่าวในสื่อสังคมออนไลน์เฟซบุ๊ก (Facebook) กล่าวอ้างว่า ผู้เขียนและสามีที่ป่วยเป็นอัมพาตได้ใช้บริการสายการบินแห่งหนึ่ง ซึ่งไม่มีเครื่องมือหรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้โดยสารที่ป่วยเป็นอัมพาตที่นั่งบนเก้าอี้รถเข็น (wheelchair) จึงต้องช่วยกันยกสามีผู้ร้องที่นั่งอยู่บนเก้าอี้รถเข็นลงจากเครื่องบินเพื่อไปยังรถยนต์ที่จอดรอรับอยู่ และพนักงานต้อนรับบนเครื่องบินแจ้งว่า นโยบายของสายการบินไม่รับผู้โดยสารที่เดินไม่ได้เพราะไม่มีอุปกรณ์ช่วยเหลือ และต่อมาได้รับเรื่องร้องเรียนขอให้ตรวจสอบ กรณีผู้ร้องซึ่งเป็นคนพิการอีกสองรายกล่าวอ้างว่า ได้จองบัตรโดยสารเครื่องบินสายการบินแห่งหนึ่ง ไป-กลับ กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ แต่เมื่อไปแสดงตนเพื่อขึ้นเครื่อง ปรากฏว่าพนักงานต้อนรับภาคพื้นดินของสายการบินดังกล่าวแจ้งว่าไม่อนุญาตให้ผู้ร้องทั้งสองเดินทางโดยไม่มีผู้ร่วมเดินทางด้วย ทำให้ผู้ร้องทั้งสองต้องซื้อบัตรโดยสารของสายการบินอื่น ส่วนการเดินทางกลับของสายการบินแห่งนั้นได้คืนเงินค่าโดยสารให้ผู้ร้องที่ 1 ทั้งขาไปและขากลับ ส่วนผู้ร้องที่ 2 ได้รับคืนเงิน (refund) เฉพาะค่าโดยสารขาไป และคงบัตรโดยสารขากลับของผู้ร้องที่ 2 ไว้ โดยพนักงานของสายการบินแห่งนั้นอนุญาตให้ผู้ร้องทั้งสองเดินทางกลับ ซึ่งการบริการในเที่ยวบินขากลับของสายการบินแห่งหนึ่งมีการบริการอย่างครบครัน โดยแตกต่างจากเที่ยวบินขาไป เนื่องจากกรณีทั้งสองเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิคนพิการซึ่งเป็นประเด็นเดียวกัน จึงมีมติให้นำมาพิจารณารวมกัน

การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า สายการบินแห่งนั้นได้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการแล้ว แต่วิธีการเข้าถึงไม่สะดวก เนื่องจากมีขั้นตอนการแจ้งล่วงหน้า ซึ่งผู้ร้องทั้งสองและคนพิการส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าว สำหรับนำพาคนพิการหรือรถเข็นคนพิการขึ้นและลงจากเครื่องบินได้ ก็ถือเป็นการแก้ปัญหาและพยายามให้ความสะดวกแก่ผู้ร้องทั้งสอง อีกทั้งภายหลังเกิดเหตุการณ์ได้มีการสอบสวนข้อเท็จจริง รวมทั้งได้กล่าวตักเตือนและลงโทษพนักงานแล้ว กรณีจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าสายการบินดังกล่าวเลือกปฏิบัติต่อผู้ร้องทั้งสองด้วยเหตุแห่งความพิการ จึงมีมติให้ยุติเรื่อง แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือความสับสนเสียงอื่นที่อาจเกิดขึ้นได้ จึงให้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 247 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 26 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 247 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 26 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ดังนี้

มาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน

บริษัทสายการบินแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกร้อง) ควรดำเนินการ ดังนี้

(1) ควรเยียวยาผู้ร้องทั้งสองตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเพราะเหตุแห่งกรณีตามคำร้อง และเยียวยาผู้โดยสารซึ่งเป็นผู้ร่วมเดินทาง (escort /accompany) กับผู้ร้องที่ 2 โดยคืนค่าโดยสาร (refund) จากท่าอากาศยานนานาชาติดอนเมือง – ท่าอากาศยานนานาชาติเชียงใหม่

(2) กรณีที่คนพิการเดินทางโดยจองตัวเครื่องบินเกิน 48 ชั่วโมง ก่อนออกเดินทาง ควรแจ้งเงื่อนไขการให้บริการต่าง ๆ ให้มีความชัดเจน อาทิ การแจ้งขอรับบริการเก้าอี้รถเข็น (wheelchair) เก้าอี้รถเข็นในห้องโดยสาร (cabin wheelchair) หรืออุปกรณ์ยกคนพิการหรือเก้าอี้รถเข็นขึ้นเครื่องบิน (hydraulic lift) โดยแจ้งล่วงหน้าก่อนเดินทางไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง ในขั้นตอนการซื้อบัตรโดยสารการจองที่นั่ง และแสดงตนเพื่อการขึ้นเครื่องบิน (check in) ผ่านระบบเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในช่องทางต่างๆ โดยออกแบบระบบการให้บริการข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้คนพิการประเภทต่างๆ สามารถเข้าถึงได้โดยสะดวกและเหมาะสม เช่น การบริการจองบัตรโดยสารออนไลน์ ควรจะมีประกาศในลักษณะข้อความแจ้งเตือนบนเว็บไซต์ หรือก่อนทำการยืนยันตกลงซื้อบัตรโดยสารออนไลน์ ควรมีช่องแสดงความตกลงหรือปฏิเสธขอรับบริการช่วยเหลือเพิ่มเติมก่อน จึงจะสามารถตกลงซื้อบัตรโดยสารออนไลน์ได้

กรณีที่คนพิการเดินทางโดยจองตัวเครื่องบินไม่ถึง 48 ชั่วโมง ก่อนออกเดินทาง หากไม่สามารถจัดการอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลือคนพิการ ผู้ถูกร้องควรที่จะมีการแจ้งให้คนพิการทราบ เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและเพื่อให้คนพิการสามารถพิจารณาประกอบการตัดสินใจได้

(3) ควรจัดให้มีการอบรมผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจว่าจะให้ผู้โดยสารเดินทางได้หรือไม่ ให้มีความเข้าใจและตระหนักถึงสิทธิของคนพิการในการเข้าถึงการบริการสาธารณะ ทั้งข้อจำกัดและความจำเป็นที่ต้องใช้บริการของผู้โดยสารกลุ่มดังกล่าว รวมทั้งวิธีการสื่อสารที่เหมาะสมแก่ผู้ใช้บริการที่เป็นคนพิการ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหากับผู้รับบริการในลักษณะเช่นเดียวกับคำร้องนี้ขึ้นอีก โดยให้คนพิการร่วมเป็นวิทยากรในการอบรม ส่วนกรณี

ที่ไม่อนุญาตให้ผู้โดยสารคนใดเดินทางและมีสิทธิได้รับคืนค่าโดยสาร (refund) ควรปรับปรุงระบบและขั้นตอนการดำเนินการให้ได้รับคืนค่าโดยสารโดยไม่ล่าช้า

ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(1) กระทรวงคมนาคมควรดำเนินการ ดังนี้

(1.1) จัดให้มีระเบียบและแนวปฏิบัติในการให้บริการของสายการบินต้นทุนต่ำสำหรับคนพิการให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อเป็นแนวทางให้ทุกสายการบินปฏิบัติต่อคนพิการอย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกัน

(1.2) เป็นหน่วยงานกลางในการประสานความร่วมมือกับภาคีเครือข่าย คนพิการ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอต่อกิจการการขนส่งสาธารณะทางอากาศยาน อาทิ การก่อสร้างอาคารและสถานที่ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์และเครื่องอำนวยความสะดวก การให้บริการของผู้ประกอบกิจการและเจ้าหน้าที่ ภายใต้การคำนึงถึงหลักการการออกแบบเพื่อการใช้งานของคนทุกกลุ่มในสังคมอารยสถาปัตย์ (Universal Design) และความต้องการพิเศษของคนพิการแต่ละประเภท

(2) กรมท่าอากาศยานควรดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนพิการ อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 กฎกระทรวงกำหนดลักษณะ หรือการจัดให้มีอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ และบริการขนส่ง เพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ พ.ศ. 2556 และกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคาร สำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพและคนชรา พ.ศ. 2548 ให้ครอบคลุมท่าอากาศยานทุกแห่ง โดยกระจายวัสดุอุปกรณ์และเครื่องอำนวยความสะดวก รวมทั้งการให้บริการตามจุดต่างๆ ของท่าอากาศยานอย่างทั่วถึง

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง

(1) กระทรวงคมนาคม โดยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ควรเสนอให้มีระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารพิการในการเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสายการบินต้นทุนต่ำ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการขนส่งทางอากาศยานเพื่อการพาณิชย์ (สายการบิน) ไม่สามารถปฏิเสธการรับผู้โดยสารพิการได้ เว้นแต่เป็นกรณีตามที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันของทุกสายการบิน และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการช่วยเหลือคนพิการเบื้องต้นของแต่ละสายการบินให้มีมาตรฐานเดียวกัน

(2) กระทรวงคมนาคม โดยกรมท่าอากาศยาน และบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ควรเสนอให้มีการแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดลักษณะ หรือการจัดให้มีอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ และบริการขนส่ง เพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้

พ.ศ. 2556 โดยเพิ่มข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดให้มีเก้าอี้รถเข็นในห้องโดยสาร (cabin wheelchair) อุปกรณ์ยกคนพิการที่ใช้รถเข็นขึ้นเครื่องบิน (hydraulic lift) โดยไม่ควรเรียกเก็บค่าใช้จ่ายส่วนนี้จากค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้ประกอบกิจการขนส่งพาณิชย์ทางอากาศ

ผลสำเร็จ/ความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(1) สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย แจ้งว่า ได้จัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว โดยมาตรา 41/133 วรรคสาม ระบุว่า “ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการการบินพลเรือนตามมาตรา 41/125 ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์และผู้ดำเนินการเดินอากาศต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 41/126 ปฏิเสธการรับขนคนพิการ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน” ซึ่งกรณียกเว้นได้แก่ เหตุผลด้านความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัย และกรณีผู้โดยสารที่มีความประพฤติหรือมีประวัติว่าประพฤติดนไม่เรียบร้อยในระหว่างการเดินทางโดยสารอากาศยาน

(2) กรมท่าอากาศยาน แจ้งว่า

(2.1) สนามบินในสังกัดกรมท่าอากาศยานมีการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสำหรับบุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้ว และได้สำรวจสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการฯ ณ สนามบินทั้ง 28 แห่ง โดยมีสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการฯ ดังนี้ ที่จอดรถ ทางลาด ป้ายและสัญลักษณ์ การให้บริการข้อมูลข่าวสาร ห้องน้ำ ลิฟต์ บันได พื้นสำหรับหนีภัย พื้นผิวต่างสัมผัส ที่นั่งสำหรับคนพิการหรือพื้นที่จอดรถเข็น และประกาศเตือนภัยและประกาศข้อมูลสำหรับคนพิการทางการเห็นและตัวอักษรไว้มือหรือสัญญาณเตือนภัยสำหรับคนพิการทางการได้ยิน นอกจากนี้ กรมท่าอากาศยาน ได้มีแนวทางปฏิบัติในการให้บริการแก่บุคคลผู้ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ในการเดินทางทางอากาศให้กับสนามบินในสังกัดกรมท่าอากาศยานถือปฏิบัติ 12 ข้อ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมหารือระหว่างผู้แทนจากสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม กรมการบินพลเรือน บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) คณะกรรมการดำเนินงานธุรกิจการบินกรุงเทพ และผู้ประกอบการสายการบินที่ให้บริการเดินทางภายในประเทศ จำนวน 10 สายการบิน เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2558

(2.2) สนามบินในสังกัดกรมท่าอากาศยานที่ให้บริการอุปกรณ์ยกคนพิการที่ใช้รถเข็นขึ้นเครื่องบิน (hydraulic Lift) มี 2 แห่ง ได้แก่ ท่าอากาศยานกระบี่ ซึ่งให้บริการโดยบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และมีการเรียกเก็บค่าบริการ อนึ่ง ปัจจุบันท่าอากาศยานหัวหินมีผู้โดยสารที่ใช้อุปกรณ์ดังกล่าว

จำนวนน้อย จึงจะมีการส่งมอบอุปกรณ์ฯ ไปใช้ที่ท่าอากาศยานกระบี่ ซึ่งมีเที่ยวบินและผู้โดยสารจำนวนมาก เพื่อการใช้อุปกรณ์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(3) บริษัท สายการบินแห่งนี้ (ผู้ถูกร้อง) แจ้งว่า ได้เชิญผู้ร้องไปเป็นวิทยากรให้แก่บริษัทฯ ในหลักสูตรสิทธิและความเสมอภาคของคนพิการและการให้บริการสำหรับผู้โดยสารทุกคน (Inclusive Air Transport Service Training) และได้จัดทำคู่มือการให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่คนพิการแต่ละประเภทและผู้สูงอายุ โดยอ้างอิงจากคู่มือการให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่คนพิการแต่ละประเภท และผู้สูงอายุสำหรับหน่วยงานที่ให้บริการภาคขนส่ง (Ground Quality Safety and Security Assurance Dept. (CQ)) เพื่อให้พนักงานได้ถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป