

การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ : ศึกษากรณีกฎหมายบัญญัติให้นายจ้าง
หรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงาน

ธนวรรธน์ เกตุชาญสิริ *

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐในด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ และบัญญัติให้สถานประกอบการทั้งภาครัฐและภาคเอกชนรับคนพิการเข้าทำงาน ในอัตราส่วนผู้ปฏิบัติงานหรือลูกจ้าง ๑๐๐ คนต่อคนพิการ ๑ คน แต่ในความเป็นจริงพบว่า โดยภาพรวมคนพิการที่มีงานทำหรือได้รับการจ้างงานยังมีน้อย กล่าวคือ คนพิการที่มีงานทำมีเพียงร้อยละ ๓๕.๒ เท่านั้น โดยร้อยละ ๑๙.๔ ของผู้พิการที่มีงานทำส่วนมากจะอยู่ในภาคเกษตรและประมง งานบริการ และขายแรงงาน หากคนพิการที่มีอยู่เป็นจำนวนมากนี้ได้รับการช่วยเหลือและฟื้นฟูสมรรถภาพด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมได้ทันการณ์แล้วจะช่วยให้พ้นจากการกลายสภาพเป็นผู้พิการถาวรหรือลดความพิการลงไปได้ และการจะให้คนพิการดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมโดยไม่เป็นภาระแก่ผู้อื่นหรือสังคมนั้น ต้องส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำอย่างเสมอภาคกับบุคคลทั่วไปเพื่อจะสามารถเป็นพลังที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติต่อไปได้ จากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ การให้ความหมายของคำว่า “คนพิการ” ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการได้บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมคุ้มครองและให้ความมั่นใจให้คนพิการได้ใช้สิทธิมนุษยชนอย่างเต็มที่และเท่าเทียมกัน โดยประเทศสมาชิกมีพันธกรณีที่จะพัฒนานโยบาย กฎหมาย และมาตรการทางบริหารเพื่อให้คนพิการในประเทศของตนได้รับสิทธิตามที่อนุสัญญาฯ รับรองไว้ สำหรับกฎหมายของประเทศไทยนั้น มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงาน และกระทรวงแรงงานได้ออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงานแล้ว ในอัตราส่วนผู้ปฏิบัติงานหรือลูกจ้างที่มีใช้คนพิการ ๑๐๐ คน ต่อคนพิการ ๑ คน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า มีสถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวน้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของจำนวนคนพิการที่สถานประกอบการจะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน จากการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการจ้างงานคนพิการนั้นมีหลายประการ ทั้งในทางข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเจตคติที่มีต่อคนพิการและข้อกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ แนวทางประการหนึ่งคือ การแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ของสังคมในปัจจุบัน

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายกฎหมายสาธารณสุข กองกฎหมายสวัสดิการสังคม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. ความเบื้องต้น

สังคมไทยส่วนใหญ่มีความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับคนพิการ (Disabled Person) น้อย โดยมักมีความเชื่อว่า ความพิการเป็นเรื่องของบาปกรรม จึงเกิดคนพิการในครอบครัว และคนพิการเป็นภาระที่ครอบครัวต้องเลี้ยงดูไปตลอดชีวิต และมีเจตคติ (Perspective) ว่าคนพิการไม่สามารถทำอะไรได้ พึ่งพาตนเองไม่ได้ การมีเจตคติเชิงลบเช่นนี้เป็นเหตุให้ทั้งคนพิการและคนในครอบครัวของคนพิการรู้สึกผิด อับอาย ไม่อยากให้ใครรู้ว่ามีคนพิการในครอบครัว เพราะเกรงว่าจะถูกตีฉันทินทา รังเกียจเหยียดหยาม หรือไม่คบค้าสมาคม ซึ่งเป็นเหตุให้คนพิการส่วนใหญ่มักไม่ได้รับความรักและการเอาใจใส่เท่าที่ควร มีคนพิการเพียงส่วนน้อยที่พ่อแม่รักใคร่และพยายามเลี้ยงดูอย่างเท่าเทียมกับเด็กปกติทั่วไป ประกอบกับความเชื่อทางพุทธศาสนาที่อบรมบ่มนิสัยให้คนไทยมีความเมตตา กรุณา พร้อมทั้งจะทำบุญให้ทาน สงเคราะห์และโอบอุ้มผู้ยากไร้ ดังนั้น คนพิการส่วนใหญ่จึงได้รับการช่วยเหลือในเชิงสงเคราะห์โดยปราศจากความเข้าใจปัญหาในประเด็นความต้องการที่แท้จริงของคนพิการ

จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๐^๑ ปรากฏว่ามีคนพิการจำนวน ๑.๙ ล้านคน หรือร้อยละ ๒.๙ ของประชากรทั้งประเทศ โดยเป็นผู้ที่มีลักษณะพิการอย่างน้อย ๑ ใน ๓ คือ เป็นคนพิการที่มีความลำบากหรือปัญหาสุขภาพที่เป็นข้อจำกัดในการทำกิจกรรมมีร้อยละ ๒.๘ (๑.๘ ล้านคน) ผู้ที่มีความลำบากในการดูแลตนเองหรือทำกิจกรรมส่วนตัวมีร้อยละ ๐.๖ (๐.๔ ล้านคน) ผู้ที่มีลักษณะความบกพร่องทางร่างกายจิตใจหรือสติปัญญา มีร้อยละ ๒.๐ (๑.๓ ล้านคน) ซึ่งกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑.๗ (๑.๑ ล้านคน) ใน พ.ศ. ๒๕๔๕^๒ นอกจากนี้ ปรากฏข้อมูลด้านการจ้างงานและการประกอบอาชีพของคนพิการว่า คนพิการที่มีอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป จำนวนร้อยละ ๖๔.๘ เป็นผู้ไม่มีอาชีพหรือไม่มีงานทำ มีเพียงร้อยละ ๓๕.๒ เท่านั้นที่มีงานทำ และส่วนมากเป็นคนพิการสูงอายุถึงร้อยละ ๔๕.๕ โดยร้อยละ ๑๙.๔ ของผู้พิการที่มีงานทำส่วนมากจะอยู่ในภาคเกษตรและประมง งานบริการ และขายแรงงาน อย่างไรก็ตาม รายได้ของคนพิการส่วนใหญ่ต่ำกว่า ๗,๐๐๐ บาทต่อเดือน คนพิการที่มีอยู่เป็นจำนวนมากนี้หากได้รับการช่วยเหลือและฟื้นฟูสมรรถภาพด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมได้ทันการณ์แล้วจะช่วยให้พ้นจากการกลายสภาพเป็นผู้พิการถาวรหรือลดความพิการลงไปได้ และการจะ使人พิการดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมโดยไม่เป็นภาระแก่ผู้อื่นหรือสังคมนั้น ต้องส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำอย่างเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป เพื่อให้สามารถเป็นพลังที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติต่อไปได้

ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. ๑๙๗๕^๓ (Declaration on the Rights of Disabled Persons, 1975) ขององค์การสหประชาชาติ (United Nations หรือ UN) ได้กำหนดว่า คนพิการควรจะได้รับสิทธิเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ในสังคม เช่น สิทธิในการได้รับการรักษาฟื้นฟูสมรรถภาพ สิทธิที่จะมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ การมีงานทำที่เหมาะสม เป็นต้น แต่ในความเป็นจริง คนพิการในประเทศไทยยังถูกกีดกันสิทธิและถูกกีดกันออกจากกิจกรรมของสังคมอยู่เสมอ หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการเกี่ยวกับ

^๑ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (๒๕๕๑) *การสำรวจความพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐*. กรุงเทพฯ: กลุ่มสถิติสังคม สำนักงานสถิติเศรษฐกิจสังคมและประชาชาติ ๒ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, หน้า V.

^๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ สำนักงานสถิติแห่งชาติทำการสำรวจความพิการเฉพาะผู้ที่มีลักษณะความบกพร่องเท่านั้น

^๓ ประเทศไทยได้ภาคยานุวัติและเข้าเป็นภาคีสมาชิกปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. ๑๙๗๕ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๘

การจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะสำหรับคนพิการมีจำนวนน้อย และ
 สามารถให้บริการได้ในวงจำกัด จะเห็นได้จาก คนพิการจำนวนมากยังไม่ได้รับการลงทะเบียนและไม่มี
 บัตรประจำตัวคนพิการ ทำให้คนพิการส่วนใหญ่ยังถูกทอดทิ้งไม่มีโอกาสได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพ
 ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น แม้ในระยะหลังนี้จะมียุทธศาสตร์ของคนพิการ สมาคม หรือชมรม
 ของคนพิการประเภทต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวเพื่อให้สังคมรับรู้ว่าคุณค่าของคนพิการมีศักดิ์ศรี
 ความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) เท่าเทียมกับคนทั่วไปตามที่มาตรา ๒๗^๔ ของรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติรับรองไว้ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิ
 และเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
 ต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย
 หรือสุขภาพจะกระทำมิได้

ประเทศไทยมีกฎหมายฉบับแรกที่บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริม (Promote) และคุ้มครอง
 สิทธิ (Right Protection) ของคนพิการคือ พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔
 โดยมีเจตนารมณ์มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนพิการ รวมทั้งจัดให้ได้รับการพัฒนาและฟื้นฟู
 สมรรถภาพ และมุ่งเน้นให้มีการจ้างงานคนพิการเป็นพิเศษ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าว
 ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีสาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการสงเคราะห์และการฟื้นฟู
 สมรรถภาพคนพิการยังไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน จึงได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติ
 การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ เสียใหม่เป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพ
 ชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๐ โดยมีมาตรา ๒๐
 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า บัญญัติให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐในหลายเรื่อง เพื่อให้
 การคุ้มครองสิทธิคนพิการและให้ความช่วยเหลือคนพิการให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ
 อันเป็นบทบัญญัติที่ออกมารองรับบทบัญญัติมาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือมาตรา ๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
 ดังนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเป็นกฎหมายที่กำหนด
 กลไกในการขับเคลื่อนการใช้บังคับกฎหมายทั้งในระดับชาติ ระดับส่วนราชการ ระดับจังหวัด

^๔ มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตาม
 กฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ
 ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อ
 ทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด
 จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้
 เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส
 ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กร
 ของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง
 สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนกลไกอื่น ๆ อีก นอกจากนี้ยังกำหนดเชื่อมโยงกับกฎหมายอื่นเพื่อคุ้มครองสิทธิคนพิการให้ครอบคลุมทุกมิติปัญหาและความต้องการจำเป็นของคนพิการมากขึ้น ทั้งนี้ กิจกรรมตามกฎหมายที่ภาครัฐจำเป็นต้องขับเคลื่อนและดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จมีหลายประการ เรื่องที่สำคัญประการหนึ่งคือ การคุ้มครองสิทธิคนพิการด้านการประกอบอาชีพและการมีงานทำ เนื่องจากมาตรา ๒๐ (๓) กำหนดให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ในเรื่องการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ ตลอดจนได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระและบริการสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวกเทคโนโลยีหรือความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อการทำงานและประกอบอาชีพ (work and occupation) ของคนพิการ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนด รวมทั้งให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการเพื่อให้สถานประกอบการภาคเอกชน และหน่วยงานของรัฐต้องรับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา ๓๓ ด้วย

จากบทบัญญัติดังกล่าว ฝ่ายปกครองจึงมีภารกิจดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย ซึ่งเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายปกครอง คือ การออกกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติ (Subordinate Legislation) และการใช้มาตรการต่าง ๆ ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงสิทธิคนพิการในด้านการจ้างงาน การกำหนดสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์เกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการประกอบอาชีพหรือทำงานของคนพิการ ตลอดจนการกำหนดให้คนพิการได้รับส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และบริการสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวกเทคโนโลยีหรือความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อการทำงานและประกอบอาชีพของคนพิการ อันจะเป็นประโยชน์แก่การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในการรับคนพิการเข้าทำงานให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

๒. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

คนพิการนั้นนอกจากมีความบกพร่องทางร่างกายบางส่วนแล้ว ไม่มีอะไรแตกต่างไปจากคนทั่วไป คนพิการมีชีวิตจิตใจความรู้สึกเหมือนกับคนอื่น ต้องการได้รับการศึกษา ฝึกอาชีพ และมีงานทำ ต้องการไปไหนมาไหนได้อย่างอิสระ ต้องการดำรงชีวิตอยู่อย่างคนปกติและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ไม่ต้องการเป็นภาระของใคร แต่คนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องคนพิการน้อยและมักเกิดเจตคติเชิงลบแก่คนพิการ ดังนั้น คนพิการทางสายตากลุ่มหนึ่งจึงรวมกลุ่มกัน เพื่อให้ได้รับสิทธิและมีโอกาสที่พึงมีพึงได้เช่นบุคคลทั่ว ๆ ไปในสังคม บุคคลกลุ่มนี้ได้รวมตัวกันก่อตั้ง “สมาคมคนตาบอดกรุงเทพ” ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากนางสาวเจนิวิฟ คอลฟิลด์ สตรีตาบอดชาวอเมริกา ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “สมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทย” นับเป็นองค์กรแรกของคนพิการที่ก่อตั้งโดยคนพิการ บริหารงานโดยคนพิการและเพื่อประโยชน์ของคนพิการทั้งหมด ต่อมา มีคนพิการประเภทอื่น ๆ รวมตัวกันบ้าง เช่น ศูนย์ชมรมศิษย์เก่าโรงเรียนสอนคนหูหนวก ซึ่งต่อมาได้พัฒนาขึ้นมาเป็น “สมาคมคนหูหนวกแห่งประเทศไทย” เป็นต้น^๕

^๕ คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๙). *แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของชนชาวไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า ๒๔๗.

ใน พ.ศ. ๒๕๑๔ องค์การสหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของบุคคลปัญญาอ่อน ค.ศ. ๑๙๗๑ (Declaration on the Rights of Mentally Retarded Person, 1971) และใน พ.ศ. ๒๕๑๘ องค์การสหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. ๑๙๗๕ (Declaration on the Rights of Disabled Persons, 1975) และประกาศให้ พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นปีคนพิการสากล (United Nations International Year of Disabled Persons, ๑๙๘๑ หรือ IYDP) เพื่อให้รัฐสมาชิกทั่วโลกได้ตระหนักถึงสิทธิของคนพิการ โดยได้เน้นเรื่องความเสมอภาคแห่งสิทธิและโอกาส หมายถึง การที่คนพิการจะต้องสามารถใช้ชีวิตในสังคมได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป และเป็นหน้าที่ของสังคมหรือรัฐที่จะต้องขจัดกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรืออุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้จะทำให้คนพิการมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่ นับตั้งแต่นั้นมาคนพิการเริ่มต้นตัวมากขึ้น เนื่องจากสภาพสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป คนพิการต้องต่อสู้เพื่อสิทธิของตนเองมากขึ้น จึงมีผลให้องค์กรของคนพิการเกิดขึ้นอีกหลายองค์กร^๖ ต่อมา รัฐบาลได้ร่วมกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการทั้งภาครัฐและเอกชนจัดทำปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติต่อคนพิการเป็นไปในทิศทางเดียวกันและให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนพิการ ปฏิญญานี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ลงนามโดยนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๑ มีสาระสำคัญคือ คนพิการมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ มีสิทธิและเสรีภาพแห่งบุคคลซึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองในฐานะพลเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมีสิทธิต่าง ๆ ตามที่ระบุภายใต้ปฏิญญาฉบับนี้โดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ และโดยปราศจากการแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา การเมือง ภาษา ถิ่นกำเนิด เพศ อายุ หรือสถานะอื่นใด มีสิทธิแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง มีสิทธิเข้าร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบายและแผนงานทุกด้านที่เกี่ยวกับคนพิการ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น มีสิทธิได้รับการดูแลฟื้นฟูสมรรถภาพ และพัฒนาตั้งแต่แรกเกิดและแรกเริ่มที่พบความพิการ รวมทั้งผู้ปกครองและครอบครัวของคนพิการต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐในทุกด้าน เพื่อให้สามารถฟื้นฟูสมรรถภาพพัฒนาคนพิการอย่างเต็มศักยภาพและสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละบุคคล มีสิทธิได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอย่างอิสระได้ด้วยตนเองอย่างเต็มตามศักยภาพของแต่ละบุคคล มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพในทุกระดับทุกรูปแบบของการจัดการศึกษาตามความต้องการของคนพิการอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป มีสิทธิและโอกาสได้รับการเตรียมความพร้อมด้านอาชีพ การฝึกอาชีพการประกอบอาชีพทุกประเภท ได้รับการจ้างงานหรือว่าจ้างเข้าทำงานตามความต้องการและความสามารถโดยได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการ ได้รับความก้าวหน้า รวมทั้งได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานโดยไม่มีกีดกันหรือเลือกปฏิบัติ เป็นต้น โดยที่สิทธิเหล่านี้ได้ถูกนำไปบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

๒.๑ ความหมายของคำว่า “คนพิการ”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า “พิการ” หมายความว่า เสียอวัยวะ มีแขนขา เป็นต้น เสียไปจากสภาพเดิม เช่น แขนพิการ ตาพิการ บางทีใช้เข้าคู่กับคำ พิกล เป็น พิกลพิการ สำหรับคำว่า “คนพิการ” หมายความว่า คนที่มีความผิดปกติหรือบกพร่องทางร่างกาย ทางสติปัญญาหรือทางจิตใจ

^๖ วิริยะ นามศิริพงษ์พันธุ์, มณฑิธร บุญตัน และอัศพรพรณ ขวัญชื่น. (๒๕๔๖). *รายงานการวิจัย เรื่อง “การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม: ศึกษากรณีกฎหมายและกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ”*. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า ๖๗.

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของคนพิการขององค์การสหประชาชาติได้ให้คำนิยาม “บุคคลพิการ” หมายถึง บุคคลใดก็ตามที่ตนเองไม่แน่ใจว่าจะสามารถมีชีวิตเยี่ยงคนธรรมดา หรือมีชีวิตในสังคมได้ทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนได้อย่างคนปกติ อันเป็นผลมาจากความบกพร่อง ในความสามารถทางร่างกายหรือจิตใจ ไม่ว่าจะเป็นอย่างมาแต่กำเนิดหรือไม่ก็ตาม

อนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. ๒๐๐๖ ได้ให้ความหมาย ของคำว่า คนพิการไว้ว่า หมายถึงบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา หรือทางประสาทสัมผัสในระยะยาว ซึ่งเมื่อมีปฏิสัมพันธ์กับอุปสรรคนานัปการจะกีดขวางการมีส่วนร่วม ในสังคมอย่างเต็มที่ และมีประสิทธิผลบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น

องค์การอนามัยโลก กล่าวถึงความพิการว่า เป็นความเสียเปรียบของบุคคลใดบุคคล หนึ่งที่เกิดโดยความสามารถบกพร่อง ทำให้บุคคลนั้นไม่อาจแสดงบทบาทหรือทำอะไร ให้เหมาะสมสอดคล้องได้ตามวัย เพศ สังคม และวัฒนธรรม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ ในมาตรา ๔ “คนพิการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน หรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับ มีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ประกาศกำหนด ซึ่งมีการออกประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕^๗ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ใช้บังคับแล้ว

๒.๒ แนวคิดว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตในระดับสากล

ผู้เขียนได้ศึกษากฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ คนพิการ การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสให้แก่ คนพิการในด้านการจ้างงานคนพิการ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดจาก บทกฎหมายของประเทศไทยและการดำเนินการเพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ด้านการจ้างงานต่อไป

๒.๒.๑ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. ๑๙๗๕^๘ (Declaration on the Rights of Disabled Persons, 1975) มีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

(๑) การส่งเสริมความเสมอภาคและการเข้าไปมีส่วนร่วม คนพิการมีศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ดังนั้น สิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลทั่วไปได้รับ คนพิการก็ต้อง

^๗ ข้อ ๓ กำหนดประเภทความพิการ ได้แก่ (๑) ความพิการทางการเห็น (๒) ความพิการทางการได้ยิน หรือสื่อความหมาย (๓) ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย (๔) ความพิการทางจิตใจ หรือพฤติกรรม (๕) ความพิการทางสติปัญญา (๖) ความพิการทางการเรียนรู้ และ (๗) ความพิการทางอหิสติก

^๘ พชร สุขสุเมธ. (๒๕๕๒). *การอนุวัติการของประเทศไทยจากการเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. ๒๐๐๖*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า ๓๔.

ได้รับสิทธินั้นด้วย ปฏิญญานี้รับรองให้คนพิการมีสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ คนพิการมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคม มีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาเกี่ยวกับความต้องการที่จำเป็นพิเศษของคนพิการในทุกระดับของการวางแผนด้านเศรษฐกิจและสังคม คนพิการมีสิทธิในการดำรงชีวิตกับครอบครัว และการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมและสันตนาการต่าง ๆ

(๒) การบำบัดฟื้นฟู คนพิการมีสิทธิได้รับการบำบัดรักษาโดยทางการแพทย์ จิตวิทยา และกายภาพบำบัด รวมทั้งการใช้วอร์ชเทียม ได้รับการบำบัดฟื้นฟูทางการแพทย์ สังคม การศึกษา และบริการอื่น ๆ ซึ่งทำให้สามารถพัฒนาความสามารถเพื่อการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

(๓) การมีงานทำ ปฏิญญานี้รับรองให้มีการฝึกอบรมวิชาชีพแก่คนพิการแล้ว ยังรับรองให้คนพิการมีสิทธิหลายประการ เช่น มีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันการแสวงหาและการคงไว้ซึ่งการจ้างงานหรือการประกอบอาชีพ ซึ่งก่อให้เกิดผลประโยชน์ ผลผลิต รายได้ รวมทั้งรับรองให้คนพิการสามารถเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้ เป็นต้น

๒.๒.๒ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD) ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำงานและการจ้างงานของคนพิการได้บัญญัติไว้ในข้อที่ ๒๗ สาระนั้นที่มีความสำคัญโดยสรุป คือ รัฐภาคีจะให้การรับรองสิทธิของคนพิการในการทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น ซึ่งรวมถึงโอกาสในการหาเลี้ยงชีพจากการทำงานที่สามารถตัดสินใจเลือกได้อย่างอิสระหรือที่ได้รับการยอมรับในตลาดแรงงาน และทำงานในสภาพแวดล้อมที่เปิดให้คนพิการเข้าถึงและทำงานร่วมด้วยได้ ทั้งนี้ รัฐภาคีจะต้องกำหนดข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจ้างงาน รวมทั้งเงื่อนไขในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การว่าจ้าง การจ้างงาน ความต่อเนื่องในการจ้างงาน ความก้าวหน้าในการงาน และสภาพความปลอดภัยและสุขอนามัยของการทำงาน รวมทั้งให้มีการรับคนพิการเข้าทำงานในภาครัฐ

ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญานี้เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐ และลงนามให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑^๙ กล่าวโดยสรุป อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการมีเนื้อหาสาระในเรื่องของการส่งเสริมคุ้มครองและประกันให้คนพิการทั้งปวงได้อุปโภคสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงอย่างเต็มที่และเท่าเทียมกัน และส่งเสริมการเคารพในศักดิ์ศรีที่มีมาแต่กำเนิด การจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการทุกรูปแบบ การเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่ง ข้อมูลข่าวสารและบริการสาธารณะ การยอมรับความเท่าเทียมกันของคนพิการในทางกฎหมาย ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา การทำงาน การรักษาพยาบาล การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อคนพิการ

๒.๒.๓ อนุสัญญานับที่ ๑๕๙ ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. ๑๙๘๓ (C159 Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, 1983) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ^{๑๐} (International Labour Organization - ILO) อนุสัญญานับนี้ให้ความสำคัญต่อหลักการแห่งความเสมอภาคด้าน

^๙ สกล หาญสุทธิวารินทร์. *หลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อคนพิการ: คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ* (๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕) (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.bangkokbiznews.com> [๒๕๕๗, ๓๐ มิถุนายน]

^{๑๐} วิริยะ นามศิริพงษ์พันธุ์, มณฑิร บัญตัน และอัศวพรพรณ ขวัญชื่น. อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๓.

การประกอบอาชีพและการจ้างงานระหว่างคนพิการและบุคคลทั่วไป และยังถือว่ามาตรการที่มุ่งสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างคนพิการกับผู้ใช้แรงงานทั่วไป ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ อนุสัญญาดังกล่าว ยังได้เน้นย้ำถึงหลักการที่มุ่งให้คนพิการมีโอกาสด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงานในตลาดแรงงาน และยังกำหนดให้องค์กรของผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะองค์กรเพื่อคนพิการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ปัจจุบันประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้แล้วเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ และมีผลบังคับต่อประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๑^{๑๑}

๓. พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กรณีส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นเพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ และให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของคนพิการ กฎหมายฉบับนี้จึงมีสาระสำคัญเป็นการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมสิทธิของคนพิการ รวมทั้งการห้ามมิให้มีการละเมิดสิทธิคนพิการ ซึ่งมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กำหนดเฉพาะการส่งเสริมสิทธิคนพิการเท่านั้นโดยมิได้มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับการห้ามมิให้ละเมิดสิทธิคนพิการ แต่ประการใด นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังถือเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้มีการกำหนดเรื่องการห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (anti discrimination) โดยมีการปฏิรูประบบบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและองค์กรคนพิการ และส่งเสริมให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ ได้เสมือนคนปกติทั่วไป ซึ่งมีความแตกต่างไปจากกฎหมายฉบับเดิม

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังขาดมาตรการในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพคนพิการ เพื่อแก้ไขปัญหาในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยกำหนดให้สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ^{๑๒} มีฐานะเป็นกรม และให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบให้คำแนะนำ และช่วยเหลือคนพิการให้ได้รับสิทธิประโยชน์และการอำนวยความสะดวกเพิ่มขึ้น รวมทั้งกำหนดให้องค์กรด้านคนพิการหรือองค์กรอื่นใดที่ให้บริการแก่คนพิการมีบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการมากขึ้น ตลอดจนกำหนดให้มีศูนย์บริการคนพิการเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริการ และแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับการตามกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโดยตราเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖ ขึ้นใช้บังคับนั้นมีข้อพิจารณาสองประการคือ ประการแรก การตรวจสอบสิทธิประโยชน์ที่คนพิการสมควรจะได้รับ

^{๑๑} กลุ่มงานเศรษฐกิจแรงงานมหภาค สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. (๒๕๕๕). *กระทรวงแรงงานดูแลช่วยเหลือคนพิการอย่างไร*. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ : ไบรท์ แอนด์ พรีน. หน้า ๘๗.

^{๑๒} ปัจจุบันเป็นกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๕๘

ความคุ้มครองตามกฎหมายมีครบถ้วนแล้วหรือไม่ และประการที่สอง กระบวนการในการส่งเสริมให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้สิทธิประโยชน์เหล่านั้นมีเพียงพอหรือไม่

สิทธิของคนพิการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้สิทธิมีในหลายด้าน เช่น สิทธิด้านสุขภาพ สิทธิด้านการศึกษา สิทธิได้รับสวัสดิการ และการช่วยเหลือจากรัฐในด้านการทำงาน การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ ตลอดจนได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระและบริการสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวก เทคโนโลยีหรือความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อการทำงาน และประกอบอาชีพของคนพิการ ซึ่งบทความนี้ได้มุ่งเน้นศึกษาถึงสิทธิในการได้รับการจ้างงานตามมาตรา ๓๓^{๓๓} ที่กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ

๓.๑ การจ้างงานคนพิการ

การจ้างงานคนพิการได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายตั้งแต่มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ (๒) ออกกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องรับเข้าทำงานโดยให้สถานประกอบที่มีลูกจ้าง ๒๐๐ คนขึ้นไป มีหน้าที่รับคนพิการเข้าทำงานในอัตราส่วน ๒๐๐ คน ต่อคนพิการ ๑ คน ถ้าเศษเกิน ๑๐๐ คน ให้รับเพิ่มอีก ๑ คน และกำหนดให้สถานประกอบการที่ประสงค์ไม่รับคนพิการเข้าทำงานให้เงินส่งเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการเป็นรายปี ต่อมาได้มีการปฏิรูประบบราชการเมื่อ ปี ๒๕๔๕ มีผลให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขยายออกเป็นกระทรวงแรงงานและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยภารกิจดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ต่อมา ปี ๒๕๕๐ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ และตราเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ กำหนดให้กระทรวงแรงงานมีหน้าที่ออกกฎกระทรวงเพื่อใช้บังคับแทนกฎกระทรวง พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยหลักการของกฎหมายให้มีผลใช้บังคับกับทุกกิจการของทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนโดยไม่มีการกำหนดข้อยกเว้น ซึ่งการรับคนพิการเข้าทำงานให้เป็นไปตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ แต่หากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่ได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนด นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนั้นต้องส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๓๕ ได้กำหนดให้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ นายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการ

^{๓๓} มาตรา ๓๓ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐจะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน

เข้าทำงานและไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุน ก็อาจให้สัมปทาน จัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงาน ฝึกงาน หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการแทนก็ได้

ต่อมา กระทรวงแรงงานได้ออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ มีสาระสำคัญดังนี้

๓.๑.๑ สถานประกอบการเอกชน ให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปรับคนพิการเข้าทำงาน ในอัตราส่วนลูกจ้างที่มีใช้คนพิการ ๑๐๐ คน ต่อคนพิการ ๑ คน เศษของหนึ่งร้อยคนถ้าเกินห้าสิบคนต้องรับคนพิการเพิ่มอีกหนึ่งคน และเป็นคนพิการที่สามารถทำงานได้ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดก็ได้ตามความเหมาะสม สำหรับการนับจำนวนลูกจ้างให้นับทุกวันที่ ๑ ตุลาคม ของแต่ละปี กรณีนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการผู้ใด มีหน่วยงานหรือสำนักงานสาขาในจังหวัดเดียวกันให้นับรวมลูกจ้างของหน่วยงานหรือสำนักงานสาขาทุกแห่งในจังหวัดนั้นเข้าด้วยกัน

๓.๑.๒ หน่วยงานของรัฐ ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปรับคนพิการเข้าทำงานในสัดส่วนผู้ปฏิบัติงานที่มีใช้คนพิการ ๑๐๐ คน ต่อคนพิการ ๑ คน เศษของหนึ่งร้อยคนถ้าเกินห้าสิบคนต้องรับคนพิการเพิ่มอีกหนึ่งคน และเป็นคนพิการที่สามารถทำงานได้ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดก็ได้ตามความเหมาะสม โดยแบ่งประเภทหน่วยงานของรัฐเพื่อใช้เป็นวิธีคำนวณผู้ปฏิบัติงาน ดังนี้

(๑) กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ให้นับจำนวนผู้ปฏิบัติงานรวมกันเป็นกระทรวง ทั้งนี้ เมื่อได้จำนวนคนพิการที่แต่ละกระทรวงจะต้องรับแล้วให้ปลัดกระทรวงดำเนินการจัดสรรให้หน่วยงานใดในสังกัดรับคนพิการเข้าทำงาน โดยพิจารณาจากลักษณะงานที่คนพิการสามารถทำได้ตามความเหมาะสม

(๒) ราชการส่วนท้องถิ่น ให้นับจำนวนผู้ปฏิบัติงานของแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

(๓) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ให้นับจำนวนผู้ปฏิบัติงานของแต่ละรัฐวิสาหกิจ

(๔) หน่วยงานอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้นับจำนวนผู้ปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานอื่นของรัฐ

นอกจากนี้ กฎกระทรวงฯ ยังได้กำหนดนิยามคำว่า “ผู้ปฏิบัติงาน” ในหน่วยงานของรัฐนั้น ให้หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานราชการ พนักงาน หรือผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งปฏิบัติงานประจำในหน่วยงานของรัฐนั้น และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศ และผู้ซึ่งอยู่ระหว่างการลาโดยได้รับเงินเดือนด้วยแต่ไม่หมายความรวมถึงลูกจ้างชั่วคราวหรือพนักงานจ้างเหมาที่ปฏิบัติงานโดยมีกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้าง

๓.๒ การส่งเงินเข้ากองทุน

การส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามมาตรา ๓๔ นี้ ใช้บังคับเฉพาะกับสถานประกอบการเอกชนเท่านั้น หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนแต่อย่างใด เพราะไม่เช่นนั้นจะกลายเป็นว่านำเงินของรัฐไปจ่ายให้กับรัฐซึ่งมิใช่เจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยกฎกระทรวงฯ ได้กำหนดกรณีที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการผู้ใดมิได้รับคนพิการ เข้าทำงานหรือรับได้ไม่ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด หรือมิได้ดำเนินการให้สมทบทุนจัดสถานที่ จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาะสมช่วงงานหรือจ้างเหมาบริการโดยวิธีกรณีพิเศษ ฝึกงาน หรือจัด ให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก ล่ามภาษามือ หรือให้ความช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการ หรือผู้ดูแลคนพิการตามมาตรา ๓๕ ให้ส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๒๔ (๕) เป็นรายปี

การคำนวณจำนวนเงินที่ต้องส่งเข้ากองทุน มีวิธีคำนวณคือ อัตราค่าสุดของอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับครั้งล่าสุด ในปีก่อนปีที่มีหน้าที่ ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ คูณด้วยสามร้อยหกสิบห้า และคูณด้วย จำนวนคนพิการที่ไม่ได้รับเข้าทำงานการส่งเงินตามวรรคหนึ่ง ยกตัวอย่าง กรณีไม่รับคนพิการ เข้าทำงาน ๑ คน และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากับ ๓๐๐ บาท จำนวนเงินที่จะต้องนำส่งเข้ากองทุน เท่ากับ ค่าจ้างขั้นต่ำ ๓๐๐ บาท \times ๓๖๕ \times ๑ = ๑๐๙,๕๐๐ บาทต่อปี โดยให้ส่งเป็นเงินสด เช็คขีดพร้อม หรือธนาณัติส่งจ่ายกองทุน โดยส่งต่อกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการหรือสำนักงาน พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดที่สถานประกอบการตั้งอยู่ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ของแต่ละปี

โดยภาพรวมนับแต่กฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถาน ประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถาน ประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ มีผล ใช้บังคับ พบว่า ปี ๒๕๕๖ มีจำนวนคนพิการที่จดทะเบียนคนพิการแล้วมากกว่า ๑,๓๐๐,๐๐๐ คน มีคนพิการทำงานในสถานประกอบการรวม ๑๕,๘๕๖ คน (จากสัดส่วนที่สถานประกอบการจะต้องรับ คนพิการเข้าทำงานตามกฎหมายจำนวน ๖๘,๐๐๐ คน) ดำเนินการให้คนพิการและผู้ดูแลคนพิการ สามารถประกอบอาชีพอิสระตามมาตรา ๓๕ ได้ รวม ๑,๐๙๔ ราย และมีการส่งเงินเข้ากองทุน ๑,๒๖๔,๔๘๕,๗๗๓. ๔๑ บาท จะเห็นได้ว่า ยังมีสถานประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการอีกมากกว่าร้อยละ ๕๐^{๑๔}

๔. สภาพปัญหาและอุปสรรค

จากการศึกษาพบว่า มีสภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ หรือการจ้างงานของคนพิการ ดังนี้

๔.๑ การกำหนดลักษณะของงานหรืออาชีพของคนพิการไว้ชัดเจน ไม่สอดคล้องกับ หลักความเชื่อในศักยภาพคนพิการ กล่าวคือ ทำให้มีการจ้างงานคนพิการเท่าที่กำหนดว่าคนพิการ สามารถทำได้เท่านั้น จึงทำให้ไม่เกิดการบุกเบิกอาชีพใหม่ๆ กฎหมายบางฉบับได้กำหนดให้มีลักษณะ ของงานหรืออาชีพที่คนพิการทำได้ ซึ่งถือว่าเป็นสาเหตุทำให้เกิดการจำกัดสิทธิคนพิการในการ

^{๑๔} บัณฑิตวิทยาลัย สาขารัฐประศาสนศาสตร์. (๒๕๕๖). รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ *โครงการ “การศึกษาการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐”*. หน้า ๕-๖.

ประกอบอาชีพ หรือกรณีที่มีการสงวนอาชีพที่มีค่าตอบแทนต่ำไว้สำหรับคนพิการก็อาจถือเป็นการจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพของคนพิการอย่างหนึ่ง และแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ทางเลือกนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการสามารถส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หรืออาจให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงานหรือจ้างเหมาบริการโดยวิธีกรณีพิเศษ ฝึกงาน หรือจัดให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก ล่ามภาษามือ หรือให้ความช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการได้ ก็ตาม แต่วัตถุประสงค์หลักคือมุ่งเน้นให้มีการจ้างงานคนพิการ

๔.๒ การใช้ดุลพินิจของบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น เมื่อเห็นว่าเป็นคนพิการก็ไม่รับเข้าทำงานทันที โดยยังไม่ได้มีการทดสอบความรู้ความสามารถของบุคคลนั้นแต่อย่างใด ซึ่งเกิดจากทั้งในกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจ หรือไม่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจ

๔.๓ การกำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ความหมายว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ้างงานคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ (กรณีบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)) สรุปความได้ว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติได้มีหนังสือชี้แจงการปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องการจ้างงานคนพิการ โดยเห็นว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นหน่วยงานของรัฐได้ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไม่สอดคล้องกับมาตรา ๓๔ ซึ่งกำหนดให้สถานประกอบการเท่านั้นส่งเงินเข้ากองทุน และต่อมาบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือชี้แจงว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีสถานะเป็นนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และบริษัทไม่ได้เป็นหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๔ ดังนั้นจึงสามารถเลือกส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๓๔ แทนการจ้างงานคนพิการตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) มีความเห็นว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่ได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงไม่ใช่ “หน่วยงานของรัฐ” ตามนิยามในมาตรา ๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงสามารถเลือกส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๓๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้

จากความเห็นดังกล่าว สรุปได้ว่า หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ได้มีการแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม จะพบว่าในข้อเท็จจริงหน่วยงานเหล่านี้มีการใช้อำนาจรัฐเพื่อดำเนินการในหลาย ๆ เรื่อง และมีรัฐเข้าไปถือหุ้นในสัดส่วนที่สูง นอกจากนี้ยังเป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพมากเพียงพอในการดำเนินการจ้างคนพิการเข้าทำงาน เนื่องจากเป็นองค์กรขนาดใหญ่ แต่กลับเลือกวิธีส่งเงินเข้ากองทุนแทน ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์ให้มีการจ้างงานคนพิการเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในทุกกิจกรรม และให้คนพิการมีความภาคภูมิใจในตนเองว่ามีได้เป็นภาระของสังคมแต่อย่างใด แม้กฎหมายจะให้สิทธิในการเลือกส่งเงินเข้ากองทุนได้ แต่หากสถานประกอบการเอกชนได้จ้าง

คนพิการเข้าทำงานในองค์กรของตนแล้ว ย่อมเป็นการสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรและแสดงให้เห็นว่าเป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility-CSR)

๔.๔ กรณีข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้การนับจำนวนลูกจ้างในสถานประกอบการเอกชนกรณีที่มีหน่วยงานหรือสำนักงานสาขาในจังหวัดเดียวกันให้นับรวมลูกจ้างของหน่วยงานหรือสำนักงานสาขาทุกแห่งในจังหวัดนั้นเข้าด้วยกันมิได้กำหนดนับรวมทุกสาขาเข้าด้วยกัน ยกตัวอย่างเช่น ธนาคารเอกชน หรือร้านค้าสะดวกซื้อต่าง ๆ ให้นับรวมจำนวนของลูกจ้างทุกสาขาในจังหวัดเดียวกันกับจำนวนรวมของลูกจ้างในทุกสาขาทั้งประเทศยอดรวมย่อมแตกต่างกัน ซึ่งเป็นไปได้อย่างยิ่งว่าการนับรวมทุกสาขาในจังหวัดนั้นอาจไม่ถึงหนึ่งร้อยคนในแต่ละจังหวัด ทำให้ไม่ต้องจ้างคนพิการเข้าทำงาน แต่หากนับรวมสาขาทั่วประเทศจะมีผลให้ต้องจ้างคนพิการเข้าทำงานหลายคน นอกจากนี้ การกำหนดให้นับจำนวนลูกจ้างทุกวันที่ ๑ ตุลาคม ของแต่ละปี ยังไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของภาคเอกชนเพราะ การประกอบธุรกิจของเอกชนจะพิจารณาการดำเนินงานตามปฏิทิน มิใช่ทุกวันที่ ๑ ตุลาคมที่เป็นวันเริ่มปีงบประมาณเช่นภาครัฐ

๔.๕ การจ้างงานคนพิการไม่ได้เป็นการพัฒนาชีวิตคนพิการอย่างแท้จริง เพราะส่วนใหญ่รับคนพิการทำงานเพียงเพื่อเลี่ยงการจ่ายเงินเข้ากองทุนฯ การจ้างงานส่วนใหญ่ไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพ ความรู้ความสามารถของคนพิการ บางสถานประกอบการรับคนพิการทำงานในตำแหน่งเดียวกันกับคนปกติแต่ค่าตอบแทนหรือค่าตำแหน่งกลับไม่เท่ากัน บางแห่งไม่สนใจแม้กระทั่งการศึกษาหรือความสามารถขอเพียงมีบัตรประจำตัวคนพิการ หากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่ว่าหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนยังคงยึดแนวปฏิบัติเช่นนี้ทุกที่ทุกหน่วยงาน คุณภาพของคนพิการที่ประสงค์ให้เกิดขึ้น ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ คนพิการซึ่งได้พยายามพัฒนาตัวเองเพื่อให้ตัวเองมีคุณภาพและสามารถแข่งขันกับคนปกติก็จะเกิดความท้อแท้ไม่ต้องการพัฒนาตนเองให้มีศักยภาพอีกต่อไป

๔.๖ การจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการซึ่งมีหลักการเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่สำรวจติดตามสภาพปัญหาคนพิการ จัดทำระบบข้อมูลการให้บริการในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ให้บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์แก่คนพิการ และเรียกร้องแทนคนพิการให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายนั้น เป็นต้น เนื่องจากมาตรา ๒๐/๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นอาจจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการได้โดยใช้งบประมาณของตนเอง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นบทบังคับให้ราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการ เท่ากับว่าคนพิการที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ไม่มีการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการนั้นจะไม่มีโอกาสได้รับสิทธิประโยชน์อันควรจะได้รับจากการจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการ ซึ่งถือเป็นการไม่เท่าเทียมกันของคนพิการ เป็นการจำกัดสิทธิอันพึงมีตามกฎหมาย และอาจตีความได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติอีกรูปแบบหนึ่ง นอกจากนี้ตามข้อ ๘ แห่งระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับศูนย์บริหารคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดให้องค์กรด้านคนพิการหรือองค์กรอื่นใดที่ให้บริการแก่คนพิการยื่นขอจัดตั้งศูนย์ ในกรณีจังหวัดอื่นให้ยื่นที่ศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด ซึ่งการจัดตั้งศูนย์บริการระดับจังหวัดจะจัดตั้งขึ้นในจังหวัดใดจะต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติประกาศกำหนด กรณีดังกล่าวจึงเป็นปัญหาว่าหากจังหวัดนั้น ๆ คณะกรรมการมิได้ประกาศจัดตั้ง

ศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด การที่องค์กรด้านคนพิการหรือองค์กรอื่นใดที่ไม่ใช่ราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ จะยื่นคำขอจัดตั้งศูนย์บริการคนพิการจะสามารถกระทำได้หรือไม่

๔.๗ การที่หน่วยงานของรัฐไม่เปิดโอกาสให้บรรจุแต่งตั้งคนพิการเข้ารับราชการนั้น ไม่ว่าจะการไม่บรรจุเข้ารับราชการจะมีที่มาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือทัศนคติต่อคนพิการ ของผู้ที่พิจารณารับเข้าทำงาน หรือความไม่พร้อมของส่วนราชการในการจัดสถานที่ต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการทำงานของคนพิการก็ตาม เหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันโดยพิจารณาจากสภาพ ร่างกาย อันเป็นการจำกัดสิทธิของคนพิการทั้งสิ้น

๔.๘ กฎหมายของไทยมองว่าคนพิการมีความเสียเปรียบในสังคม เนื่องจาก ความพิการของคนพิการเองมิใช่ความผิดของสังคม ดังนั้นสังคมควรโอบอุ้มให้การเกื้อกูล สงเคราะห์ พัฒนา ช่วยเหลือคนพิการเหล่านั้นด้วยจิตใจที่เมตตา สงสารและมีจิตสำนึก มโนธรรม และช่วยเหลือ ซึ่งหมายความว่า หากบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือบุคคลนั้นอาจไม่พร้อมที่จะเกื้อกูล สงเคราะห์หรืออาจขาดจิตสำนึกและมโนธรรม กรณีดังกล่าวไม่ถือเป็นเรื่องร้ายแรงและผิดกฎหมาย หรือต้องลงโทษบุคคลนั้น กฎหมายฉบับนี้บางคนจึงเรียกว่า “กฎหมายแห่งเมตตาธรรม” ซึ่งแตกต่าง จากกฎหมายของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ที่มีทัศนคติมองต่อคนพิการว่าความเสียเปรียบ ด้อยโอกาสของคนพิการนั้นเกิดจากสังคมเป็นผู้กระทำ ดังนั้น การเลือกปฏิบัติ (Discrimination) จึงถือเป็นการลิดรอนสิทธิและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และถือเป็นเรื่องผิดกฎหมายและสมควร ได้รับการลงโทษ

๔.๙ หน่วยงานภาครัฐไม่มีความเอาใจจริงเอาใจในการส่งเสริมให้คนพิการเข้าสู่ ตลาดแรงงาน

๔.๑๐ การดำเนินการกำกับดูแล การกระตุ้นการใช้กฎหมายยังน้อยมาก ทั้งนี้ อาจเพราะไม่มีบทลงโทษส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเนื่องจากขาดองค์กรและบุคลากรที่สอดส่องดูแล อย่างจริงจัง อีกประการหนึ่งก็คือขาดเอกภาพในการทำงาน เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีรัฐมนตรี หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบ ๖ หน่วยงาน คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และกระทรวงสาธารณสุข รับผิดชอบ ทำให้การดำเนินงานบางอย่างค่อนข้างยุ่งยาก ซ้ำซ้อนไม่เป็นเอกภาพ

๕. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิ ของคนพิการในการประกอบอาชีพหรือการจ้างงาน กล่าวได้ว่า มีแนวความคิดในเรื่องหลักปรัชญา ความเชื่อในศักยภาพของคนพิการ และหลักปรัชญาความเชื่อในศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกัน ของมนุษย์ โดยบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดในลักษณะเป็นการส่งเสริมศักยภาพ ส่งเสริมความ เสมอภาค ห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และมีมาตรการบังคับทางสังคม อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พบว่ามีสภาพปัญหาและเป็นอุปสรรค ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมการประกอบอาชีพหรือการจ้างงานคนพิการดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ฉะนั้น จึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา ดังนี้

๕.๑ การกำหนดลักษณะของงานหรืออาชีพของคนพิการ หากมีการกำหนดลักษณะ ของงานหรืออาชีพของคนพิการ จะทำให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการเข้าใจว่า เฉพาะ อาชีพที่กำหนดไว้เท่านั้นที่คนพิการทำได้ และอาจนำมาเป็นข้ออ้างว่าสถานประกอบการของตน ไม่มีตำแหน่งงานดังกล่าว และถือโอกาสไม่รับคนพิการเข้าทำงาน ทำให้ไม่เกิดการพัฒนาศักยภาพ

หรือความสามารถของคนพิการ จึงไม่ควรมีการกำหนดลักษณะงานหรืออาชีพของคนพิการไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อเปิดกว้างให้คนพิการได้มีโอกาสทดสอบความรู้ความสามารถในการเข้าทำงานได้ทุกอาชีพ และหากมีศักยภาพพอก็สมควรได้เข้าทำงานในตำแหน่งนั้น ๆ

๕.๒ การใช้ดุลพินิจของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในการรับคนพิการเข้าทำงานหรือการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับคนพิการ ควรเป็นไปในทางให้โอกาสหรือส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำ ไม่ควรใช้ดุลพินิจในทางตัดสิทธิตั้งแต่แรก

๕.๓ การกำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความหมายครอบคลุมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐประเภทบริษัท (มหาชน) ด้วย เพราะแม้ว่าองค์กรเหล่านี้จะดำเนินธุรกิจในรูปแบบบริษัทเอกชน แต่ก็ยังคงมีการใช้อำนาจรัฐในหลายเรื่องและมีรัฐเข้าไปถือหุ้นในสัดส่วนที่สูงนอกจากนี้บริษัท (มหาชน) ดังกล่าวยังมีศักยภาพสูงในการรับคนพิการเข้าทำงานเนื่องจากเป็นองค์กรขนาดใหญ่

๕.๔ ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ในเรื่องการกำหนดจำนวนนับลูกจ้างในสถานประกอบการ โดยควรนับจำนวนลูกจ้างของทุกสาขารวมกัน มิใช่เน้นเฉพาะสาขาในจังหวัดเดียวกันเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อเพิ่มโอกาสให้คนพิการเข้าทำงานได้มากยิ่งขึ้น และเพื่อให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการได้ดำเนินการบริหารจัดการได้อย่างอิสระว่าจะให้สาขาหนึ่งสาขาใดรับคนพิการเข้าทำงานก็ได้ โดยอยู่ภายใต้จำนวนตามสัดส่วนที่สถานประกอบการนั้นจะต้องรับเข้าทำงาน นอกจากนี้ควรแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดวันที่ที่สถานประกอบการจะต้องนับจำนวนลูกจ้างเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของสถานประกอบการภาคเอกชน โดยไม่จำเป็นต้องเป็นวันที่ ๑ ตุลาคม ของแต่ละปีตามที่กำหนดวันเริ่มนับในหน่วยงานของรัฐ

๕.๕ การจ้างงานคนพิการไม่ได้เป็นการพัฒนาชีวิตคนพิการอย่างแท้จริง ควรมีการเปิดศูนย์ฝึกอบรมหรือฝึกฝนด้านอาชีพให้กับคนพิการโดยเฉพาะ

๕.๖ ควรกำหนดนิยามคำว่า “ศูนย์บริการคนพิการ” ไว้เพื่อความชัดเจนและไม่เป็นปัญหาในการตีความ และควรกำหนดให้ศูนย์บริการคนพิการดำเนินการตามมาตรฐานขององค์กรคนพิการ หากไม่ดำเนินการตามหรือมีการให้บริการที่ไม่ได้มาตรฐานก็ให้สามารถเพิกถอนได้ โดยควรกำหนดให้มีศูนย์บริการในทุกจังหวัด นอกจากนี้ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการควรเป็นหน่วยงานขับเคลื่อน กำหนดนโยบาย และประสานงานกับหน่วยงานระดับประเทศ และควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเป็นหน่วยบริการเอง เพราะจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากกว่า

๕.๗ เมื่อไม่มีบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงจำเป็นต้องดำเนินการเป็นแบบอย่างแก่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนในการรับคนพิการเข้าทำงาน โดยสัดส่วนการรับเข้าทำงานควรสูงกว่าในสถานประกอบการภาคเอกชนที่กำหนดสัดส่วนผู้ปฏิบัติงาน ๑๐๐ คนต่อคนพิการ ๑ คน โดยสัดส่วนการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐควรเป็นผู้ปฏิบัติงาน ๕๐ คนต่อคนพิการ ๑ คน ทั้งนี้ อาจดำเนินการโดยการแก้ไขกฎกระทรวงฯ หรือรัฐบาลมอบนโยบายและกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติที่ต้องให้ความจริงจังในการดำเนินการและเป็นรูปธรรม หรือแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการลงโทษทางปกครองให้สูงขึ้น

เอกสารอ้างอิง

หนังสือและเอกสารอื่น ๆ

- กลุ่มงานเศรษฐกิจแรงงานมหภาค สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน.
กระทรวงแรงงานดูแลช่วยเหลือคนพิการอย่างไร. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ : ไบรท์
แอนด์ พรีน. ๒๕๕๕.
- คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของชนชาวไทย.
กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๔๙.
- บัณฑิตวิทยาลัย สาขารัฐประศาสนศาสตร์. *รายงานผลการศึกษาดับสมบูรณ์ โครงการ การศึกษา
การส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต
คนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐*. ๒๕๕๖.
- พชร สุขสุเมธ. *การอนุวัติการของประเทศไทยจากการเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิ
คนพิการ ค.ศ. ๒๐๐๖*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ,
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๒.
- วิริยะ นามศิริพงษ์พันธุ์, มณฑิยา บุญตัน และอัศพรพรณ ขวัญชื่น. *รายงานการวิจัย เรื่อง
“การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม:ศึกษากรณี
กฎหมายและกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ”*. สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๖
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. *การสำรวจความพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐*. กรุงเทพฯ:กลุ่มสถิติสังคม สำนักงาน
สถิติเศรษฐกิจสังคมและประชากร ๒ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๕๑.

ข้อมูลจากเว็บไซต์

- สกล หาญสุทธิวารินทร์. *หลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อคนพิการ:คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
(๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕)*(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.bangkokbiznews.com>
[๒๕๕๗, ๓๐ มิถุนายน]
- กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ <https://www.egov.go.th>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี <http://www.ratchakitcha.soc.go.th>