



มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการ

เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการทำงานให้แก่นายจ้าง

Legal Measures concerning guarantee and protection of disabled persons' rights on performance and working to employers

ภูริวัจน์ บุญยุฒิปรีดา*

บทคัดย่อ

ดัชนีฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยมุ่งเน้นถึงสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองคนพิการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสภาพปัญหา การบังคับใช้กฎหมาย อุปสรรค จุดแข็งและจุดอ่อนของ มาตรการทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม ของคนพิการเพื่อรับบุคคลเข้าทำงาน การคุ้มครองการประกอบอาชีพของคนพิการรวมถึงข้อตกลง ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่ เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการทำงานให้แก่ นายจ้างทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่มีความเหมาะสม เพื่อ นำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคน พิการอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการทำงานให้แก่นายจ้าง ซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการ ทำการศึกษาและวิเคราะห์เป็นอย่างยิ่ง วิธีดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้าน เนื้อหาและประชากรกลุ่มตัวอย่าง

ผลการวิจัยพบว่า

แนวทางแก้ไขปัญหานี้ ทางหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมศักยภาพ (empowerment) และสนับสนุน (encouragement) ให้คนพิการพึ่งตนเองได้ นอกจากนี้ สภาคน พิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย ควรจัดทำโครงการรณรงค์ต่อต้านกฎหมายจำกัดสิทธิของคนพิการ เพื่อให้สื่อมวลชนได้ช่วยประชาสัมพันธ์ให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมของกฎหมาย และควรแก้ไข เพิ่มเติมกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อเป็นการส่งเสริมศักยภาพ และสนับสนุนให้คนพิการสามารถพึ่งตนเองได้ ควร

* นิสิตปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยปทุมธานี.



ยกเลิกประกาศกรมประชาสงเคราะห์ เรื่อง กำหนดลักษณะของงานที่คนพิการสามารถทำได้ และควรแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบ ข้อบังคับของรัฐบาลที่มีถ้อยคำที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดแจ้ง หรือมีถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนพิการของไทยมีมาตรฐานเทียบเท่าสากลต่อไป

คำสำคัญ : มาตรการทางกฎหมาย, การรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการ, การปฏิบัติหน้าที่หรือการทำงานให้แก่นายจ้าง

ABSTRACT

This thesis has purposes to study the background concept and theory of Human rights in particular human rights concerning the disabled persons protection and related researches including problems, law enforcement, barriers, weak and strong points of legal measures at Thailand and foreign countries relating to required qualifications or prohibited characteristics of disabled persons for recruitment, the disabled persons protection regarding carrying on the occupations and related international agreements including study and comparative analyze legal measures relating to guarantee and protection of disabled persons' rights on performance and working to employers both domestic and international in order to suggest appropriate legal measures and apply to be the guideline on development legal measures regarding guarantee and protection of disabled persons' rights on performance and working to employers that are deemed to be important in extremely studying and analyzing. Research methodology, researcher determines the scope of content and example population

The Findings of the study were concluded as follows:

The results of a research found that the guideline on this solutions, related agencies or organization should promote empowerment and encouragement to create a self-supporting to disabled persons rights. Moreover, Disabilities Thailand should provide campaigns against laws limiting disabled persons in order that mass media helps publicize injustice in laws and should amend Ministerial Regulation (B.E.๒๕๓๗) issued under

rehabilitation for disabled persons Act B.E. ๒๕๓๔, for empowerment and encouragement to create a self-supporting to disabled persons, by revoking Department of Public Welfare Notification subject: Determination characteristics of work that disables persons are able to do, and should amend States Enterprises regulations that contain unfair-discriminate language explicitly, etc. For the purpose that Thai laws relating disables persons working have the standard equal to international standard.

Keywords : Legal Measures, Guarantee and protection of disabled persons' rights, Performance and working to employers.

บทนำ

ด้วยการจัดระเบียบแห่งกติกาสากลระหว่างประเทศของสังคมโลก (World Society) ในยุคปัจจุบัน ได้แสดงให้เห็นถึงแนวทางและเจตจำนงร่วมกันของบรรดานานาประเทศ ในอันที่จะยึดมั่นที่จะปฏิบัติและให้ความร่วมมือกันเพื่อให้เป็นแนวนโยบายในการบริหารกิจการภายในประเทศของแต่ละประเทศให้สอดคล้องต้องกันไม่ว่าจะเป็นกรณีการเปิดเขตเสรีทางการค้า (Free Trade Area) การปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ การรักษาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาระบบการขนส่งระหว่างประเทศ และการเคารพหลักสิทธิมนุษยชน ในเรื่องของการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและได้รับการตอบสนองจากบรรดาประเทศต่างๆ อย่างกว้างขวาง เนื่องด้วยส่วนใหญ่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Democracy) และประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะยึดถือหลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights Principle) และ หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นสำคัญ นอกจากนี้ หลักสิทธิมนุษยชนถือเป็นหลักการที่มุ่งให้ความสำคัญต่อการเคารพในคุณค่าของมนุษย์

จากการศึกษาวิจัยพบว่า องค์การสหประชาชาติ (United Nations Organization) มีเจตนารมณ์ที่มุ่งมั่นเพื่อให้บรรดาหมู่พลประเทศสมาชิก ให้ความสำคัญและตระหนักถึงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศของตน และต้องคำนึงอยู่เสมอว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์พึงจะต้องได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิสากล (International Right) ที่ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่อาจที่จะเพิกเฉยได้ และนอกจากเป็นสิทธิหรือมาตรฐานขั้นพื้นฐานที่มนุษย์พึงจะมี



และรัฐยังจะต้องให้ความคุ้มครองและรับรองในสิทธิดังกล่าวนี้แล้ว ทางองค์การสหประชาชาติก็มีความพยายามเรียกร้องและรณรงค์ให้บรรดาประเทศสมาชิกทั้งหลายส่งเสริมและ คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ด้วยการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศ (International Agreement) ขึ้นเป็นกติกาสากลผูกพันเป็นพันธกรณีจำนวนหลายฉบับ อาทิ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม ค.ศ. ๑๙๖๖ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิทางการเมืองของสตรี ค.ศ. ๑๙๗๙ อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. ๑๙๘๙ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. ๑๙๘๙ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ เป็นต้น^๑

นอกจากนี้ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ข้อ ๑ และข้อ ๒ (แปลโดยคณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน) ได้กล่าวถึงสิทธิขั้นต่ำของมนุษย์ทุกคนโดยได้บัญญัติให้การรับรองถึงหลักความมีเสรีภาพ (Freedom) และความเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Equality) ของมนุษย์ในแต่ละบุคคลว่า มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันท์พี่น้อง และถือเป็นเรื่องที่บรรดารัฐสมาชิกทั้งหลายต้องระลึกเสมอๆ ว่าการปฏิบัติต่อมนุษย์ทุกคนรัฐห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะมีความผิดแผกแตกต่างในเรื่องใด ๆ อาทิ ความแตกต่างทางเชื้อชาติ (Race) ความแตกต่างทางสีผิว (Color) ความแตกต่างทางเพศ (Sex) ความแตกต่างทางภาษา (Language) ความแตกต่างทางศาสนา (Religion) ความแตกต่างทางความเห็นทางการเมือง (Political Opinion) หรือความแตกต่างทางสถานะอื่นใด (Other Status) เป็นต้น จะเห็นได้ว่ามุ่งประสงค์ให้บรรดารัฐภาคีทั้งหลายต้องปฏิบัติและให้ความเคารพต่อมนุษย์ทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ (Non -Discrimination) ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นหรืออยู่ในสถานภาพหรือฐานะเช่นใดก็ตาม^๒

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (Unjust Discrimination) ถือเป็นปัญหาหนึ่งของการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยได้ตระหนักและให้

^๑ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. เอกสารประกอบการพิจารณา : สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla/2550_154.pdf [๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๖].

^๒ กุลพล พลวัน, การเลือกปฏิบัติที่อาจฟ้องต่อศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๔๒), หน้า ๒.



ความสำคัญเป็นอย่างมาก เห็นได้มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้บุคคลมีความเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยมีให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องใด ๆ รวมถึงสภาพทางกายหรือสุขภาพ

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญประสงค์ที่จะรับรองสิทธิของคนไทยทุกคนให้มีสิทธิทางกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ด้วยการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้”^๓

นอกจากนี้ ปัญหาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในกลุ่มบุคคลที่ขาดโอกาสทางสังคม โดยเฉพาะกลุ่มคนพิการ (Disabilities Persons Group) ในปัจจุบันยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคอย่างมากโดยเฉพาะด้านมาตรการทางกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐^๔ เป็นต้น ที่ยังคงมีกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการอยู่หลายประการ ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความพิการหรือทุพพลภาพอยู่หลายมาตราด้วยกัน อาทิ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๔ มาตรา ๘๐ และมาตรา ๑๕๒ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดความหมายของคำว่า “ความพิการ” หรือ “ทุพพลภาพ” ไว้อย่างชัดเจน หากพิจารณาความหมายของคำว่า “ความพิการ” จากคำประกาศว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Declaration on the Rights of Disabled Persons) มีการกำหนดความหมายของคำว่า คนพิการ หรือ Disabled Persons ไว้อย่างชัดเจนว่า หมายความว่า “บุคคลซึ่งไม่สามารถสร้างหลักประกันให้แก่ตนเองไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ในด้านสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตในฐานะปัจเจกบุคคลหรือในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมทั่วไป เนื่องจากความสามารถทางด้านร่างกายและจิตใจที่ไม่สมบูรณ์ไม่ว่าจะเป็นมาแต่กำเนิดหรือไม่ก็ตาม” จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการศึกษาวิเคราะห์ในงานดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างยิ่ง

^๓ สมหมาย ปาริจฉัตต์, บทความเรื่องเปิดแผนแม่บทสิทธิมนุษยชนไทย, **มติชนรายสัปดาห์**, (๗ สิงหาคม ๒๕๕๓) : ๓๒.

^๔ พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ, **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๖๑ ก, (๒๗ กันยายน ๒๕๕๐) : ๖๕.



ในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕ กำหนดเรื่องการเลือกปฏิบัติไว้ว่า ห้ามภาครัฐและเอกชนกระทำการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยการกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ นอกจากนี้ ในมาตรา ๑๕ วรรคสองยังบัญญัติว่า การกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงการกระทำหรืองดเว้นการกระทำที่แม้จะมีได้มุ่งหมายให้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยตรง แต่ผลของการกระทำนั้นทำให้คนพิการต้องเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับเพราะเหตุแห่งความพิการด้วย นอกจากนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการร้องขอ และการวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดว่า “การเลือกปฏิบัติ” หมายความว่า การกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ และให้หมายความรวมถึงการกระทำหรืองดเว้นการกระทำใดที่กระทบต่อคนพิการแม้จะไม่มีจุดมุ่งหมายเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยตรง แต่ผลของการกระทำนั้นทำให้คนพิการต้องเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับเพราะเหตุแห่งความพิการด้วย

จะเห็นได้ว่า จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นยังไม่อาจจะฟังเป็นที่ยึดได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ โดยมีข้อสังเกตที่สำคัญ คือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการนั้น ประเทศไทยมีพันธกรณีทั่วไปตามข้อ ๔ (ปี) ที่ว่าประเทศไทยจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง รวมทั้งการออกกฎหมาย เพื่อแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย กฎระเบียบ จารีตประเพณี และทางปฏิบัติที่มีอยู่ซึ่งก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการเลือกปฏิบัติเนื่องจากจารีตประเพณีถือเป็นสิ่งต้องห้ามตามอนุสัญญาดังกล่าว

ฉะนั้น จากการศึกษาวิจัยมาตรการทางกฎหมายของไทยไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระเบียบ คำสั่ง ประกาศหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นข้าราชการในส่วนราชการต่างๆ หรือเข้าทำงานเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจในรัฐวิสาหกิจต่างๆ พบว่าในส่วนราชการหรือองค์กรรัฐวิสาหกิจต่างๆ ยังมีการบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศหรือกฎระเบียบที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและโอกาสของคนพิการในการประกอบอาชีพโดยการกำหนดคุณสมบัติใน



การที่จะเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกหรือผู้ที่สอบแข่งขันเป็นข้าราชการ หรือในการจะเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เข้ารับราชการหรือเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการกำหนดคุณสมบัติในการขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตในการประกอบอาชีพประเภทต่างๆ และแม้ว่าในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. ๒๕๕๐ จะได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการก็ตาม แต่กฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันยังมีลักษณะของการจำกัดสิทธิของคนพิการอยู่หลายประการ นอกจากนี้ แม้ว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งหรือข้อบังคับในหน่วยงานต่างๆ เปิดช่องให้คนพิการสามารถเข้าทำงานได้ตามดุลพินิจของผู้ที่มีหน้าที่พิจารณาคัดเลือก แต่สิ่งยังคงเป็นปัญหาประการหนึ่ง คือ การใช้ดุลพินิจที่เกินขอบเขตอันเป็นการจำกัดสิทธิและปิดกั้นโอกาสของคนพิการจากสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการทำงานให้แก่หน่วยงานในครั้งนี้อยู่จึงสามารถสรุปประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายได้ดังนี้

ปัญหาข้อเท็จจริง

- ๑) ปัญหาการเข้ารับตำแหน่งทางการเมือง การเข้ารับราชการ และอื่นๆ
- ๒) ปัญหาการประกอบอาชีพ อาทิเช่น การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น
- ๓) ปัญหาทางครอบครัวและสังคม อาทิ คนพิการมักจะหมดโอกาสในการทำงาน จึงเป็นเหตุให้เมื่อคนพิการไม่มีงานทำ ก็ไม่สามารถดูแลครอบครัวและหาเลี้ยงชีพตนได้ จนกลายเป็นปัญหาครอบครัวและสังคม

ปัญหาข้อกฎหมาย

- ๑) การกำหนดลักษณะของงานหรือกำหนดอาชีพเพื่อให้คนพิการทำโดยเฉพาะเจาะจงว่าคนพิการสามารถทำงานหรือประกอบอาชีพได้บ้างนั้น คนพิการมักถูกปฏิเสธไม่ให้ทำงานอื่นนอกเหนือจากที่กำหนด การกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎหมายให้คนพิการสามารถทำงานได้ตามลักษณะของงานหรือในอาชีพที่กำหนดไว้เฉพาะเจาะจงโดยไม่สามารถทำงานตามลักษณะของงานหรือในอาชีพอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดได้ ถือเป็นการขัดต่อหลักความเชื่อในศักยภาพของคนพิการ
- ๒) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันมีลักษณะจำกัดสิทธิและโอกาสของคนพิการ ตลอดจนมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ



๓) ปัญหาการใช้ดุลพินิจของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลได้นั้น อาจก่อให้เกิดการกีดกันคนพิการในการประกอบอาชีพได้ เนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามไว้ด้วยถ้อยคำดังกล่าวต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจโดยแท้ของผู้บังคับใช้กฎหมาย กรณีดังกล่าวนี้จึงเกิดความไม่เป็นธรรมต่อคนพิการเป็นอย่างมาก

๔) ปัญหากรณีที่กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับบางฉบับที่มีบทบัญญัติซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการกีดกันคนพิการในการประกอบอาชีพต่าง ๆ ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามในการเข้าดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยการกำหนดถ้อยคำในลักษณะกีดกันคนพิการ เช่น กายพิการ กายทุพพลภาพ หุนหวกเป็นไข้ซึ่งไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ไม่สมประกอบ ห้ามผู้มีร่างกายพิการทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ผู้มีกายหรือจิตไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการ ผู้มีกายหรือจิตบกพร่องอันเป็นเหตุให้เป็นผู้หย่อนสมรรถภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวทำให้เกิดการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดเจน

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นภาพของการจำกัดสิทธิและปิดกั้นโอกาสของคนพิการและส่งผลให้เกิดการทำลายหลักความเสมอภาค และยิ่งไปกว่านั้นปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ปรากฏมาตรการทางกฎหมายใดที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของคนพิการ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือเนื่องจากการทำงานให้นายจ้างไว้โดยเฉพาะ แตกต่างกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่นที่กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการในการทำงานไว้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ การกำหนดแนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการทำงานให้นายจ้าง จึงถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการศึกษาวิเคราะห์ในงานดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้

วัตถุประสงค์การวิจัย

๑. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยมุ่งเน้นถึงสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองคนพิการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง



๒. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหา การบังคับใช้กฎหมาย อุปสรรค จุดแข็งและจุดอ่อนของมาตรการทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของคนพิการเพื่อรับบุคคลเข้าทำงาน ตลอดจนการคุ้มครองการประกอบอาชีพของคนพิการรวมถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

๓. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการทำงานให้แก่นายจ้างทั้งในประเทศและต่างประเทศ

๔. เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่มีความเหมาะสม เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการทำงานให้แก่นายจ้างต่อไป

ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตด้านเนื้อหา ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่างไว้ดังนี้

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งศึกษาประวัติความเป็นมา แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยมุ่งเน้นถึงสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองคนพิการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสภาพปัญหา การบังคับใช้กฎหมาย อุปสรรค จุดแข็งและจุดอ่อนของมาตรการทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของคนพิการเพื่อรับบุคคลเข้าทำงาน การคุ้มครองการประกอบอาชีพของคนพิการรวมถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการทำงานให้แก่นายจ้างทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่มีความเหมาะสม เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการทำงานให้แก่นายจ้างต่อไป

๒. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย

กลุ่มที่หนึ่ง คือ กลุ่มตัวอย่างจากหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ บริษัทเอกชน

กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มตัวอย่างจากลูกจ้าง สหภาพแรงงาน มูลนิธิ สมาคมต่างๆ



กลุ่มที่สาม คือ กลุ่มตัวอย่างจากนักกฎหมาย อาจารย์มหาวิทยาลัย และนักวิชาการ
แขนงต่างๆ

กลุ่มที่สี่ คือ กลุ่มอื่นๆ

สมมติฐานการวิจัย

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดและมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและโอกาสคนพิการ หรือปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดดุลพินิจให้ผู้ปฏิบัติสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางอันเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายของไทยที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ และประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในการประกอบอาชีพของคนพิการที่ในเบื้องต้นจะต้องตระหนักถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของคนพิการ โดยต้องคำนึงว่าคนพิการนั้นจะต้องอยู่ในฐานะใด หรือมีสภาพทางกายภาพลักษณะความพิการหรือไม่อย่างไร แต่ในปัจจุบันส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ บริษัทผู้ประกอบการเอกชนยังมีการใช้ข้อจำกัดสิทธิต่างๆ ทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของคนพิการ เพื่อปิดกั้นมิให้คนพิการรับราชการหรือทำงานให้นายจ้างอันเป็นการขัดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิคนพิการ อีกทั้งเป็นการขัดต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการขององค์การสหประชาชาติและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ในงานดุชนิพนธ์ฉบับนี้อย่างยิ่ง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในงานดุชนิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งเน้นศึกษาประวัติความเป็นมา แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยมุ่งเน้นถึงสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองคนพิการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาถึงสภาพปัญหา การบังคับใช้กฎหมาย อุปสรรค จุดแข็งและจุดอ่อนของมาตรการทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของคนพิการเพื่อรับบุคคลเข้าทำงาน ตลอดจนการคุ้มครองการประกอบอาชีพของคนพิการรวมถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการทำงานให้นายจ้างทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังได้ออกแบบสัมภาษณ์ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในเชิงลึก อันประกอบด้วย กลุ่มที่หนึ่ง คือ กลุ่มตัวอย่างจากหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ บริษัทเอกชน กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มตัวอย่างจากลูกจ้าง สหภาพแรงงาน มูลนิธิ สมาคมต่างๆ กลุ่มที่



สาม คือ กลุ่มตัวอย่างจากนักกฎหมาย อาจารย์มหาวิทยาลัย และนักวิชาการแขนงต่างๆ กลุ่มที่สี่ คือ กลุ่มอื่นๆ

รูปแบบการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งเน้นศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) รวมถึงศึกษาประวัติความเป็นมา แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยมุ่งเน้นถึงสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองคนพิการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาถึงสภาพปัญหา การบังคับใช้กฎหมาย อุปสรรค จุดแข็งและจุดอ่อนของมาตรการทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของคนพิการเพื่อรับบุคคลเข้าทำงาน ตลอดจนการคุ้มครองการประกอบอาชีพของคนพิการรวมถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการทำงานให้แก่ นายจ้างทั้งในประเทศและต่างประเทศ ประกอบกับการออกแบบสัมภาษณ์ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในเชิงลึก แล้วนำข้อมูลที่ได้มานำเสนอแนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการทำงานให้แก่ นายจ้าง ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นแบบสัมภาษณ์ ซึ่งจะใช้แบบสัมภาษณ์แบบกำหนดหัวข้อไว้แล้วหรือเป็นแบบปลายปิด (Closed form) เพื่อให้ง่ายต่อการเก็บข้อมูลในประเด็นต่างๆ ผสมผสานกับแบบปลายเปิด (Opened form) เพื่อเปิดกว้างในการแสดงความคิดเห็นต่างๆ นอกเหนือประเด็นที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่มีความเหมาะสมภายใต้กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย (Tools for Data Collective) ประกอบด้วย ข้อมูลของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ข้อมูลความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการทำงานให้แก่ นายจ้าง ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาในการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการ



ทำงานให้แก่นายจ้างและแนวทางแก้ไข บทบาทของภาครัฐและเอกชนเกี่ยวกับการการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการทำงานให้แก่นายจ้าง และข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยได้สร้างรูปแบบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย โดยการออกแบบสัมภาษณ์เพื่อใช้ประกอบการวิจัย คำถามที่ตั้งขึ้นในแบบสัมภาษณ์ ได้ไปทำการทดสอบ (Pretest) ความถูกต้องของเนื้อหา (Content Validity) ในแต่ละข้อ โดยทำการวิเคราะห์หาความเชื่อมั่นเป็นรายข้อ (Item Analysis) ให้ครอบคลุมข้อมูลที่ต้องการการศึกษาตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบความเข้าใจของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ และทำการปรับปรุงแก้ไขแบบสัมภาษณ์ให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ก่อนนำไปใช้จริงด้วยการวิเคราะห์ความมั่นคงตรงของคำถาม และคำตอบว่าผู้ตอบหลงประเด็นคำถามหรือไม่ อย่างไร และผู้ตอบมีความเที่ยงตรงของคำตอบที่ทำให้น่าเชื่อถือได้เพียงใด ก่อนนำแบบสัมภาษณ์ไปทำการปรับปรุงและนำไปใช้ในการสัมภาษณ์กับกลุ่มตัวอย่างที่เลือกไว้

การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากทำการสัมภาษณ์ประชากรและกลุ่มตัวอย่างตามที่ได้กำหนดไว้ จนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยจะทำการคัดเลือกแยกแยะและจัดหมวดหมู่ของข้อมูล เพื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้วิธีการแบบพรรณนาและวิเคราะห์ควบคู่กัน (Descriptive and Analytical Analysis) เพื่อที่จะตอบคำถามการวิจัยที่ตั้งไว้ โดยวิเคราะห์จากประวัติความเป็นมา แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยมุ่งเน้นถึงสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองคนพิการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตลอดจนศึกษาถึงสภาพปัญหา การบังคับใช้กฎหมาย อุปสรรค จุดแข็งและจุดอ่อนของมาตรการทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของคนพิการเพื่อรับบุคคลเข้าทำงาน ตลอดจนการคุ้มครองการประกอบอาชีพของคนพิการรวมถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการทำงานให้แก่นายจ้างทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ประชากรและกลุ่มตัวอย่างมาทำการสังเคราะห์ควบคู่กันไป เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกที่ละเอียดมากยิ่งขึ้น



ผลการวิจัย

จากการที่ได้ทำการศึกษาวิจัยแนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สภาพปัญหา มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการทำงานให้แก่ นายจ้างของไทยและต่างประเทศ ผู้วิจัยสามารถสรุปประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายได้ดังนี้

- ๑) ปัญหาการเข้ารับตำแหน่งทางการเมือง การเข้ารับราชการและอื่นๆ
- ๒) ปัญหาการประกอบอาชีพ อาชีพอื่น การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น
- ๓) ปัญหาทางครอบครัวและสังคม อาทิ คนพิการมักจะหมดโอกาสในการทำงาน จึงเป็นเหตุให้เมื่อคนพิการไม่มีงานทำ ก็จะไม่สามารถดูแลครอบครัวและหาเลี้ยงชีพตนได้ จนกลายเป็นปัญหาครอบครัวและสังคม

๔) การกำหนดลักษณะของงานหรือกำหนดอาชีพเพื่อให้คนพิการทำโดยเฉพาะเจาะจงว่าคนพิการสามารถทำงานหรือประกอบอาชีพใดได้บ้างนั้น คนพิการมักถูกปฏิเสธไม่ให้ทำงานอื่นนอกเหนือจากที่กำหนด การกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎหมายให้คนพิการสามารถทำงานได้ตามลักษณะของงานหรือในอาชีพที่กำหนดไว้เฉพาะเจาะจงโดยไม่สามารถทำงานตามลักษณะของงานหรือในอาชีพอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดได้ ถือเป็นการขัดต่อหลักความเชื่อในศักยภาพของคนพิการ

๕) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันมีลักษณะจำกัดสิทธิและโอกาสของคนพิการ ตลอดจนมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ

๖) ปัญหาการใช้ดุลพินิจของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลได้นั้น อาจก่อให้เกิดการกีดกันคนพิการในการประกอบอาชีพได้ เนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามไว้ด้วยถ้อยคำดังกล่าวต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจโดยแท้ของผู้บังคับใช้กฎหมาย กรณีดังกล่าวนี้จึงเกิดความไม่เป็นธรรมต่อคนพิการเป็นอย่างมาก

๗) ปัญหากรณีที่กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับบางฉบับที่มีบทบัญญัติซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการกีดกันคนพิการในการประกอบอาชีพต่าง ๆ ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามในการเข้าดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยการกำหนดถ้อยคำในลักษณะกีดกันคนพิการ เช่น กายพิการ กายทุพพลภาพ หูหนวกเป็นใบ้ซึ่งไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ไม่สมประกอบ ห้ามผู้มีร่างกายพิการทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ผู้มีกายหรือจิตไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการ ผู้มีกายหรือจิตบกพร่องอันเป็นเหตุให้เป็นผู้หย่อน



สมรรถภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวทำให้เกิดการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ จากการที่ได้ทำการสัมภาษณ์ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ตั้งไว้ ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างจากหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ บริษัทเอกชน กลุ่มตัวอย่างจากลูกจ้าง สหภาพแรงงาน มูลนิธิ สมาคมต่างๆ กลุ่มตัวอย่างจากนักกฎหมาย อาจารย์มหาวิทยาลัย และนักวิชาการแขนงต่างๆ และกลุ่มอื่นๆ ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากหลายสาเหตุ อาทิ กฎหมายไม่มีความชัดเจน หน่วยงานหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม การกำหนดคุณสมบัติ หรือการกำหนดประเภทงานที่ผู้พิการสามารถทำได้ ยังเป็นงานที่อยู่ในประเภทที่มีรายได้ค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ ยังเกิดความเหลื่อมล้ำในทางสังคมที่ไม่ให้การยอมรับผู้พิการหรือยินดีรับผู้พิการเข้าทำงานด้วยความเต็มใจ กรณีจึงก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้พิการเป็นอย่างมาก และจากปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่มีความเห็นว่า หากหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องมุ่งเน้นส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน จะช่วยแก้ไขปัญหาการทำงานของคนพิการได้ในระยะยาว และเพื่อให้เป็นรูปธรรมควรมีการปรับปรุงหรือพัฒนามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการ ด้วยการเพิ่มความคุ้มครองในการทำงานให้มากยิ่งขึ้น และควรใช้กฎหมายเฉพาะโดยตรง เพราะในปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนพิการมีจำนวนหลายฉบับ ทำให้เกิดความลำบากในการหยิบมาบังคับใช้

อภิปรายผลการวิจัย

มาตรการทางกฎหมายของไทยที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ และการคุ้มครองสิทธิในการประกอบอาชีพของคนพิการ ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัยพบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเข้ารับตำแหน่งทางการเมือง และการเข้ารับราชการ การประกอบอาชีพ อาทิเช่น การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง ปัญหาทางครอบครัวและสังคม อาทิ คนพิการมักจะหมดโอกาสในการทำงาน จึงเป็นเหตุให้เมื่อคนพิการไม่มีงานทำ ก็จะไม่สามารถดูแลครอบครัวและหาเลี้ยงชีพตนได้ จนกลายเป็นปัญหาครอบครัวและสังคม การกำหนดลักษณะของงานหรือกำหนดอาชีพเพื่อให้คนพิการทำโดยเฉพาะเจาะจงว่าคนพิการสามารถทำงานหรือประกอบอาชีพใดได้บ้างนั้น คนพิการมักถูกปฏิเสธไม่ให้ทำงานอื่นนอกเหนือจากที่กำหนด การกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎหมายให้คนพิการสามารถทำงานได้ตามลักษณะของงานหรือในอาชีพที่กำหนดไว้เฉพาะเจาะจงโดยไม่สามารถทำงานตามลักษณะของงานหรือในอาชีพอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดได้



ถือเป็นการขัดต่อหลักความเชื่อในศักยภาพของคนพิการ ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันมีลักษณะจำกัดสิทธิและโอกาสของคนพิการ ตลอดจนมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ ปัญหาการใช้ดุลพินิจของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลได้นั้น อาจก่อให้เกิดการกีดกันคนพิการในการประกอบอาชีพได้ เนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามไว้ด้วยถ้อยคำดังกล่าวต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจโดยแท้ของผู้บังคับใช้กฎหมาย กรณีดังกล่าวนี้จึงเกิดความไม่เป็นธรรมต่อคนพิการเป็นอย่างมาก ปัญหากรณีที่กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับบางฉบับที่มีบทบัญญัติซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการกีดกันคนพิการในการประกอบอาชีพต่าง ๆ ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามในการเข้าดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยการกำหนดถ้อยคำในลักษณะกีดกันคนพิการ เช่น กายพิการ กายทุพพลภาพ หูหนวกเป็นใบ้ซึ่งไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ไม่สมประกอบ ห้ามผู้มีร่างกายพิการทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ผู้มีกายหรือจิตไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการ ผู้มีกายหรือจิตบกพร่องอันเป็นเหตุให้เป็นผู้หย่อนสมรรถภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวทำให้เกิดการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดเจน อธิบายได้ว่ากฎหมายหมายในปัจจุบันยังมีช่องว่างไม่เอื้อต่อผู้พิการในการเข้าทำงานทำให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทผู้ประกอบการเอกชนสามารถใช้ข้อจำกัดสิทธิต่างๆ ทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของคนพิการ เพื่อปิดกั้นมิให้คนพิการรับราชการหรือทำงานให้นายจ้างอันเป็นการขัดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิคนพิการ อีกทั้งเป็นการขัดต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการขององค์การสหประชาชาติและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ทำให้ทราบถึงประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย ปัญหาและอุปสรรคต่อการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการทำงานให้นายจ้าง และจากสภาพปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยขอข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการทำงานให้นายจ้าง ดังนี้



๑) หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมศักยภาพ (empowerment) และสนับสนุน (encouragement) ให้คนพิการพึ่งตนเองได้ (ยกเว้นคนที่มีสภาพความพิการอย่างเด่นชัดจนไม่อาจพัฒนาให้สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ และมีฐานะยากจนจึงจะใช้วิธีสงเคราะห์มิฉะนั้น การสงเคราะห์ซึ่งเป็นเพียงช้อยกเว้นจะทำลายหลักการส่งเสริมศักยภาพและการสนับสนุนให้คนพิการพึ่งตนเองได้) บทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมศักยภาพ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเบี้ยยังชีพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้น

๒) สมาคมพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย ควรจัดทำโครงการรณรงค์ต่อต้านกฎหมายจำกัดสิทธิของคนพิการ เพื่อให้สื่อมวลชนได้ช่วยประชาสัมพันธ์ให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมของกฎหมาย พร้อมทั้งได้ยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป เพื่อให้โครงการ ฯ นี้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง ควรเชิญหน่วยงานของรัฐและเอกชนอื่นเข้าร่วมด้วย เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม สมาทนายความ และสื่อมวลชน เป็นต้น โดยต้องมีกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการมากขึ้น

๓) ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อเป็นการส่งเสริมศักยภาพ และสนับสนุนให้คนพิการสามารถพึ่งตนเองได้

๔) ควรยกเลิกประกาศกรมประชาสงเคราะห์ เรื่อง กำหนดลักษณะของงานที่คนพิการสามารถทำได้ นอกจากนี้ ควรจะขยายระบบสัดส่วนการจ้างงานตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ไปใช้กับหน่วยงานของรัฐด้วย เพราะรัฐบาลมีหน้าที่จัดหางานให้คนพิการเพื่อไม่ให้คนพิการเป็นภาระของครอบครัวและสังคม และหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการเป็นแบบอย่างแก่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชน เช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ดังนั้น จึงขอเสนอให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง ของข้อ ๑ ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน



“ข้อ ๑. สถานประกอบการของเอกชน และหน่วยงานของรัฐ มีลูกจ้างตั้งแต่สองร้อยคนขึ้นไป นายจ้างหรือสถานประกอบการของเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐนั้น ต้องรับคนพิการที่สามารถทำงานได้ในอัตราลูกจ้างทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดจำนวนทุกสองร้อยคนต่อคนพิการหนึ่งคน เศษของทุกสองร้อยคนถ้าเกินหนึ่งร้อยคนต้องรับคนพิการเพิ่มอีกหนึ่งคน ทั้งนี้ เว้นแต่สถานประกอบการของเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐนั้นไม่มีตำแหน่งงานใดที่คนพิการสามารถทำได้ โดยมีสำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการเป็นผู้ประเมินความสามารถในการทำงานของคนพิการว่าทำได้หรือไม่”

๕) แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบ ข้อบังคับของรัฐบาลที่มีถ้อยคำที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดแจ้ง หรือมีถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจจากระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐบาล พบบว่า มีระเบียบ ข้อบังคับที่มีถ้อยคำที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดแจ้ง จำนวน ๔๓ ฉบับ และระเบียบ ข้อบังคับที่มีถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจ จำนวน ๕๕ ฉบับ ในขณะที่ระเบียบ ข้อบังคับ จำนวน ๔๕ ไม่มีถ้อยคำที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดแจ้งหรือถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจ แสดงให้เห็นว่าระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพไม่จำเป็นที่จะต้องมีถ้อยคำที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดแจ้งหรือถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจแต่อย่างใด ฉะนั้น จึงขอเสนอให้มีการยกเลิกถ้อยคำที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดแจ้งหรือเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจออกจากระเบียบ ข้อบังคับของรัฐบาล โดยให้สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ เสนอให้มีมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการยกเลิกข้อความหรือถ้อยคำที่อาจจำกัดสิทธิของคนพิการในการประกอบอาชีพต่อคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการเพื่อให้ความเห็นชอบ และเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะประธานกรรมการและรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการดังกล่าว จากนั้นให้สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการแจ้งมติคณะรัฐมนตรีต่อรัฐบาล และติดตามผลให้รัฐบาลมีการแก้ไขระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี ในมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการยกเลิกข้อความหรือถ้อยคำที่อาจจำกัดสิทธิของคนพิการในการประกอบอาชีพ ควรได้มีการระบุไว้ให้ชัดเจนว่าถ้อยคำลักษณะใดที่อาจจำกัดสิทธิของคนพิการในการประกอบอาชีพ ซึ่งจะต้องยกเลิกออกไป เช่น กายทุพพลภาพ ไม่สมประกอบ แพทย์ได้ตรวจรับรองว่ามีร่างกายสมบูรณ์ควรรับเข้าทำงานได้หรือรับรองว่ามีร่างกายสมบูรณ์แข็งแรงมีกายหรือจิตที่ไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ พิจารณาทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เป็นต้น



ส่วนในกรณีที่กำหนดคุณสมบัติต้องห้ามของพนักงานรัฐวิสาหกิจด้วยถ้อยคำว่า “หย่อนความสามารถหรือสมรรถภาพ หรือสูญเสียสมรรถภาพ” ต้องจัดให้มีการนิยามถ้อยคำดังกล่าว และความหมายนั้นต้องเกี่ยวกับความสามารถในการทำงาน ไม่เชื่อมโยงกับสุขภาพหรือสภาพทางกายแต่อย่างใด

๖) การออกระเบียบว่าด้วยการห้ามใช้ถ้อยคำบางประเภทในกฎหมาย โดยสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อป้องกันไม่ให้กฎหมายต่าง ๆ ที่จะตราออกมาบังคับใช้ในภายหลังมีถ้อยคำหรือข้อความที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดแจ้งหรือถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจ ซึ่งจะเป็นการจำกัดสิทธิของคณาพิการในการประกอบอาชีพ ผู้วิจัยขอเสนอให้สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คณาพิการเสนอเรื่องนี้ต่อคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคณาพิการ เพื่อให้คณะกรรมการ ฯ ให้ความเห็นชอบและเสนอต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ดำเนินการออกระเบียบว่าด้วยการห้ามใช้ถ้อยคำบางประเภทในกฎหมาย เพื่อเป็นแนวปฏิบัติแก่ทุกกระทรวง ทบวง กรม ในการยกร่างกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน ด้วยวิธีนี้ย่อมสามารถป้องกันไม่ให้มีถ้อยคำหรือข้อความที่ไม่ต้องการไปปรากฏในกฎหมายที่ยกร่างใหม่หรือที่จะมีในอนาคตได้

บรรณานุกรม

กุลพล พลวัน. การเลือกปฏิบัติที่อาจฟ้องต่อศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๕๒.

พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๖๑

ก, (๒๗ กันยายน ๒๕๕๐) : ๖๕.

สมหมาย ปาริฉัตร. บทความเรื่องเปิดแผนแม่บทสิทธิมนุษยชนไทย, มติชนรายสัปดาห์.

(๗ สิงหาคม ๒๕๕๓) : ๓๒.

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. เอกสารประกอบการพิจารณา : สภานิติบัญญัติ

แห่งชาติ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla/2550_154.pdf

[๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๖].