

บทที่ 3

ความเป็นมาและสถานการณ์ด้านสิทธิในการประกอบอาชีพของคนพิการ ในประเทศไทย

3.1 จุดกำเนิดของการดำเนินงานด้านคนพิการในประเทศไทย

ภายหลังการเกิดสงครามโลกที่ทำให้คนพิการมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น แนวคิดการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการจึงทวีความสำคัญขึ้นตามลำดับ โดยได้เริ่มมีการจัดให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพแก่บรรดาทหารที่พิการเป็นลำดับแรก คนพิการอื่น ๆ จึงมีโอกาสได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพด้วยตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา โดยที่ในระยะแรกนั้นจะเป็นการฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านการแพทย์ก่อน จึงค่อย ๆ เกิดเป็นการฟื้นฟูด้านการศึกษา สังคม และอาชีพ ตามมา

ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2465 ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยโดยสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์และกรมประชาสงเคราะห์¹ ได้ร่วมกันจัดตั้ง “องค์การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการระหว่างประเทศ” (International Society for Rehabilitation of the Disabled ต่อมาเปลี่ยนเป็น Rehabilitation International: RI) มีประเทศต่าง ๆ ร่วมเป็นสมาชิก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ดังนี้

1. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ด้านการแพทย์ การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ และการฟื้นฟูอาชีพสำหรับผู้พิการ
2. การปรับปรุงบริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการให้ดีขึ้นในทุกภูมิภาคทั่วโลก
3. ช่วยเหลือนักวิชาการ เจ้าหน้าที่ ให้เข้าใจความต้องการของคนพิการ
4. ทำหน้าที่เป็นองค์การที่ปรึกษาหรือองค์การชำนาญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ องค์การการเงินสำหรับเด็กยามฉุกเฉิน องค์การอนามัยโลก และองค์การกรรมกรระหว่างประเทศ
5. ประสานงานกับองค์การอื่น ๆ ที่ทำงานด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพและช่วยเหลือคนพิการ

¹ ษนิษฐา เทวินทรภักดี, การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ: ทางสู่ความสุขความสำเร็จของคนพิการ. (กรุงเทพฯ: 2539), หน้า 21

เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2488 (ค.ศ. 1945) องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ได้ถูกก่อตั้งขึ้น ด้วยความร่วมมือของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา นายแฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) และนายกรัฐมนตรีแห่งอังกฤษคือ นายวินสตัน เชอร์ชิล (Winston Churchill) มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการก่อตั้งเพื่อบรรลุความร่วมมือในระดับสากลด้านการเผยแพร่และสนับสนุนการให้ความเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเคารพต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกเพศ เชื้อชาติ ศาสนาและภาษา และเป็นองค์กรที่ได้ให้ความสำคัญเรื่องสิทธิคนพิการอย่างมาก ได้เร่งรัดให้มีการดำเนินการว่าด้วยสิทธิในการทำงานสำหรับทุกคน รวมทั้งคนพิการด้วย และในการนี้ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติในลำดับที่ 55 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2489 โดยนายดิเรก ชัยนาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น โดยได้ชี้แจงเหตุผลในการเข้าร่วมไว้ดังนี้

1. เพื่อความมั่นคงของไทย เนื่องจากสหประชาชาติเป็นองค์กรที่มีกำลังมากที่สุดที่สามารถธำรงสันติภาพ และความมั่นคง และให้ความยุติธรรมสำหรับประเทศเล็ก ๆ อย่างไทย
2. เพื่อแสดงให้โลกเห็นว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเก่าแก่ชาติหนึ่ง เนื่องจากการที่เข้าเป็นสมาชิกขององค์การโลกเป็นการยืนยันรับรองฐานะของไทยอีกครั้งหนึ่ง
3. ไทยหวังความช่วยเหลือจากสหประชาชาติในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม
4. เพื่อแสดงให้โลกเห็นว่า ไทยประสงค์จะร่วมมือในการสร้างสันติภาพ และความมั่นคงของโลกอย่างจริงจัง

การที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติในครั้งนั้น ถือว่าเป็นการมองที่กว้างไกลและมีประโยชน์ต่อประเทศเป็นอย่างมาก นอกจากจะเป็นประโยชน์ในด้านความมั่นคงของชาติแล้ว ยังเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับคนพิการและคนด้อยโอกาสของไทยที่จะมีโอกาสได้รับสิทธิและความคุ้มครองจากรัฐมากขึ้น อันเนื่องมาจากองค์การสหประชาชาติเป็นองค์กรที่ให้ความเคารพในเรื่องสิทธิมนุษยชนและเคารพต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนด้วยความเสมอภาค ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการในเรื่องของการให้สิทธิและความเสมอภาคกับคนในสังคมอย่างทั่วถึงเช่นเดียวกัน ซึ่งได้ปรากฏออกมาในรูปของกฎหมาย นโยบาย แผนงานด้านคนพิการฉบับต่าง ๆ ตามมานั่นเอง

เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 (ค.ศ.1948) สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้ให้คำรับรอง “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ” (Universal Declaration of Human Rights) และเนื้อความในมาตราที่ 23 ได้กล่าวไว้ว่า “ทุกคนมีสิทธิในการทำงานจากการเลือกโดยเสรี มีสิทธิที่จะได้รับสภาพการทำงานที่เป็นธรรมและที่ดี ตลอดจนได้รับการคุ้มครองจากการว่างงาน ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างที่เท่ากันสำหรับงานที่เท่ากันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ทุกคนที่ทำงานมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและที่ดี เพื่อให้ตนเองและครอบครัวดำรงอยู่ได้โดยสมศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และในกรณีที่จะต้องได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติมด้วยมาตรการทางสังคมอื่น ๆ ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้งและเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์แห่งตน”² จากเนื้อความในมาตรานี้ ถือว่าเป็นประโยชน์ต่อคนพิการอย่างยิ่งในเรื่องของการถูกกีดกัน การเลือกปฏิบัติและการถูกเอารัดเอาเปรียบในการทำงาน แม้ว่าองค์การสหประชาชาติได้ให้คำรับรองในปฏิญญาฉบับดังกล่าวมาเป็นระยะเวลานานแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติในประเทศไทยยังคงไม่สามารถจะให้ความคุ้มครองคนพิการจากการถูกกีดกัน การเลือกปฏิบัติและการถูกเอารัดเอาเปรียบจากการทำงานได้มากนัก อันเนื่องมาจากสังคมยังคงมีการยึดติดกับรูปลักษณะภายนอกมากกว่าการพิจารณาจากคุณธรรมหรือความสามารถซึ่งอยู่ภายใน ทำให้งานในหลาย ๆ อาชีพ โดยเฉพาะงานราชการมักถูกจำกัดไว้ให้เฉพาะคนปกติเท่านั้น อย่างเช่น อาชีพผู้พิพากษา ทนายความ ซึ่งสังคมมองว่าเป็นอาชีพอันทรงเกียรติ และเหมาะสำหรับผู้ที่มี่ร่างกายและสติปัญญาที่สมบูรณ์พร้อม เป็นต้น

จากการประชุมร่วมกันระหว่างนานาชาติ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2518 (ค.ศ. 1975) ได้มีการประกาศยอมรับสิทธิคนพิการ และองค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ปี พ.ศ. 2524 เป็น “ปีคนพิการสากล” (International Year for Disabled Persons - IYDP) ในการประชุมเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2519³ ทำให้งานด้านคนพิการในประเทศไทยยังคงมีการดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และในปีเดียวกันนี้เองได้เกิดการก่อตั้งองค์กรคนพิการสากล หรือ ดีพีไอ มีสมัชชาคนพิการโลกครั้งที่สิงคโปร์ โดยมี Mr. Ron Chandran คนตาบอดสิงคโปร์เป็นประธานโลกคนแรก และเนื่องจากเห็นว่าสภาพความเป็นอยู่ของคนพิการทั่วโลกยังไม่เหมาะสม ยังขาดโอกาสที่จะได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพทั้งด้านการแพทย์ การศึกษา สังคม และอาชีพ ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า ทุกประเทศควรมีข้อผูกพันในระยะยาวเพื่อยกระดับความเป็นอยู่และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ รวมถึงการป้องกันความพิการไม่ให้เกิดขึ้นด้วย

² อาร์เธอร์ โอเรลลี, ปัญหาด้านความเสมอภาค สิทธิในการทำงานที่มีคุณค่าของคนพิการ. (กรุงเทพฯ: 2547), หน้า 2

³ นิษฐา เทวินทรภักดี, การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ: ทางสู่ความสุขความสำเร็จของคนพิการ. (กรุงเทพฯ: 2539), หน้า 22

ต่อมาเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2525 ที่ประชุมสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติได้ให้การรับรอง “แผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยเรื่องคนพิการ” (World Program of Action Concerning Disabled Persons - WPA) ตามมติที่ 37/52 เพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานในทศวรรษคนพิการแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2526-2535 ซึ่งแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยเรื่องคนพิการนี้มีความสำคัญมากขึ้น ในระหว่างปี พ.ศ. 2526-2535 ที่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศ “ทศวรรษคนพิการแห่งสหประชาชาติ” (United Nation Decade of Disabled Persons, 1983-1992) ขึ้น โดยขอให้ทุกประเทศสมาชิกนำแผนนี้ไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งจะต้องมีการรายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานตามแผนนี้ในการประชุมสมัชชาใหญ่ทุกปี โดยมีการแต่งตั้ง “ผู้รายงานพิเศษด้านความพิการ” (Special Reporter) ติดตามอย่างใกล้ชิด ซึ่งทำให้นำไปสู่การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการในประเทศไทยหลายฉบับด้วยกัน ทั้งการออกแผนการสงเคราะห์และฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการแห่งชาติระยะยาว พ.ศ. 2525-2534 เพื่อเป็นการขานรับปีคนพิการสากล ซึ่งระบุให้มีกฎหมายที่ช่วยคุ้มครองสวัสดิภาพและสิทธิของคนพิการขึ้นโดยเฉพาะ ทั้งด้านการป้องกันความพิการ ส่งเสริมและบำบัดรักษา โดยกำหนดเป็นแผนประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการและองค์กรเอกชน ทั้งในด้านการจัดการศึกษา การฝึกอาชีพ และช่วยให้คนพิการสามารถปรับตัวเข้าสังคมได้ และต่อมาทำให้ได้มีการออกพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ขึ้นตามมา เพื่อให้การสนับสนุนแผนการสงเคราะห์และฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการแห่งชาติระยะยาวฉบับดังกล่าว รวมไปถึงการประกาศแผนการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2540-2544 ที่เน้นการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการใน 4 ด้าน คือ ด้านการแพทย์ ด้านการศึกษา ด้านสังคม และด้านอาชีพ ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) โดยมีเป้าหมายสูงสุดในการทำงานเพื่อให้คนพิการสามารถมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างสมบูรณ์และด้วยความเสมอภาค (Full Participation and Equality) ซึ่งแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยเรื่องคนพิการนี้ นับว่าเป็นแผนแม่บทขององค์การสหประชาชาติ ในการดำเนินงานเกี่ยวกับคนพิการของประเทศสมาชิกต่าง ๆ โดยแผนนี้มีการกำหนดลักษณะงานที่เกี่ยวข้องกับคนพิการไว้ 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. งานด้านการป้องกันความพิการ (Disability Prevention) ผู้ทำงานด้านนี้ส่วนใหญ่เป็นภาครัฐ หน่วยงานสาธารณสุข หน่วยงานด้านการศึกษา นักวิชาการ นักวิชาชีพ องค์กรเอกชน

2. งานฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ (Rehabilitation) เมื่อเกิดความพิการขึ้น ก็ต้องให้การบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ โดยผู้ทำงานด้านนี้คือ แพทย์ พยาบาล นักกายภาพบำบัด นักสังคมสงเคราะห์ นักวิชาชีพด้านการศึกษา ด้านแรงงาน เป็นต้น

3. งานส่งเสริมโอกาสที่เสมอภาคของคนพิการ (Equalization of Opportunities) งานด้านนี้เป็นหน้าที่โดยตรงของคนพิการและองค์กรคนพิการ เนื่องจากเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิทธิ์ การต่อสู้เรียกร้อง และการเคลื่อนไหวภาคประชาชน นั่นเอง

และเมื่อปี พ.ศ. 2535 ในโอกาสฉลองครบรอบ 10 ปี ในการดำเนินงานด้านการผลักดันให้ประเทศสมาชิกให้สิทธิและความคุ้มครองที่เสมอภาคกับคนพิการ องค์กรสหประชาชาติจึงได้ประกาศให้วันที่ 3 ธันวาคม ของทุกปีเป็น "วันคนพิการสากล" เพื่อเป็นการระลึกถึงวันครบรอบที่สมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติมีมติรับแผนปฏิบัติการระดับโลก ว่าด้วยเรื่องคนพิการ ที่จะเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับคนพิการ ให้โอกาสคนพิการได้อยู่ร่วมกับคนทั่วไปในสังคมอย่างเสมอภาค รวมทั้งสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคมได้อย่างเต็มที่ และสำหรับประเทศไทยก็ได้มีการจัดงานวันคนพิการสากลขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ซึ่งภายในงานนอกจากจะมีการจัดกิจกรรมของคนพิการ การประชาสัมพันธ์ข่าวสาร การออกร้านผลิตภัณฑ์จากฝีมือคนพิการ การแสดงศิลปะหรือดนตรีของคนพิการแล้ว ยังมีการมอบโล่รางวัลให้กับคนพิการดีเด่นที่ทำประโยชน์ให้กับสังคมเพื่อเป็นกำลังใจให้คนพิการทำความดีให้กับสังคมและเพื่อนคนพิการต่อไปอีกด้วย

เมื่อสิ้นสุดทศวรรษคนพิการแห่งสหประชาชาติ (พ.ศ. 2526-2535) นั้นภารกิจในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยเรื่องคนพิการยังไม่เสร็จสิ้นทั้งในเรื่องการป้องกันความพิการ การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการมีส่วนร่วมและความเสมอภาคของคนพิการ ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของแผนปฏิบัติการระดับโลกฉบับนี้⁴ กลุ่มประเทศในเขตเอเชียและแปซิฟิกร่วมกับคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UN-ESCAP) จึงได้รวมตัวกันประกาศให้ปี พ.ศ. 2536-2545 เป็น "ทศวรรษคนพิการของเอเชียและแปซิฟิก" (Asian and Pacific Decade of Disabled Person, 1993-2002) เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2535 ณ กรุงปักกิ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมพัฒนาคนพิการในทุก ๆ ด้านทั่วทุกประเทศในแถบเอเชียและแปซิฟิก ทั้งในด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ การส่งเสริมและฝึกอบรมอาชีพและจัดหาสถานประกอบการรองรับแรงงานคนพิการ สนับสนุนด้านการศึกษา ตลอดจนเปิดโอกาสให้คนพิการได้มีส่วนร่วมในสังคมด้วยความเสมอภาคและเท่าเทียมกับคนทั่วไปในสังคม และในเดือนเมษายน พ.ศ. 2536 คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ ได้มีมติที่ 49/6 ประกาศวาระเพื่อการปฏิบัติ (Agenda for Action) ซึ่งได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเรื่อง

⁴ ชาญรฐา เทวินทรภักดี, การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ: ทางสู่ความสุขความสำเร็จของคนพิการ. (กรุงเทพฯ: 2539), หน้า 27

ต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและโอกาสของคนพิการมีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานแห่งชาติ ดำเนินงานด้านกฎหมาย ข้อมูลข่าวสาร การรณรงค์ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก การศึกษา อาชีพ การจ้างงาน เป็นต้น

และสืบเนื่องมาจากการที่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ปี พ.ศ. 2536-2545 เป็นปีแห่งทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก (A/P Decade of Disabled Persons 1993-2002) (ทศวรรษที่ 1) ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ทำให้ประเทศไทยมีการดำเนินงานด้านคนพิการอย่างต่อเนื่อง หลังจากที่ได้มีการออกพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 เพื่อให้สิทธิและความคุ้มครองคนพิการแล้ว รัฐได้มีการออกกฎกระทรวงอื่นตามมาอีกหลายฉบับ เพื่อให้มีความครอบคลุมในด้านการดำเนินงานด้านคนพิการมากขึ้น ทั้งกฎกระทรวง (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ว่าด้วยการจ้างงานคนพิการ ที่เปิดโอกาสให้คนพิการได้มีงานทำในสถานประกอบการมากขึ้น โดยได้กำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 200 คนขึ้นไป ต้องรับคนพิการที่สามารถทำงานได้ เข้าทำงานในอัตราส่วนลูกจ้างทุก 200 คน ต้องรับคนพิการ 1 คน เข้าทำงาน หรือหากไม่ประสงค์จะรับจะต้องส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการในอัตราครึ่งหนึ่งของค่าจ้างขั้นต่ำที่บังคับใช้ในท้องถิ่นนั้นคูณด้วย 365 วัน และคูณด้วยจำนวนคนพิการที่ไม่ประสงค์จะรับเข้าทำงาน แต่ในทางปฏิบัติสถานประกอบการยังมีการหลีกเลี่ยงการรับคนพิการเข้าทำงานและไม่ยอมส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการอีกจำนวนมาก ดังที่สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ทำการสำรวจไว้ พบว่า ในปีพ.ศ. 2544, 2545, 2546 และ 2547 มีสถานประกอบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจำนวน 3,394 2,642 1,498 และ 2,185 แห่ง ตามลำดับ และมีสถานประกอบการที่ประกาศรับคนพิการเข้าทำงาน แต่ไม่สามารถจัดหางานให้คนพิการทำได้ พบว่า ในปีพ.ศ. 2544, 2545, 2546 และ 2547 มีจำนวน 176, 637, 695 และ 672 แห่ง ตามลำดับ ซึ่งนอกจากงานในสถานประกอบการนั้นจะไม่มีความเหมาะสมกับสภาพความพิการและความสามารถของคนพิการแล้ว ยังมีอีกหลายสถานประกอบการที่มีความตั้งใจจะหลีกเลี่ยงการรับคนพิการเข้าทำงาน โดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครงานสูง เช่น การกำหนดวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาตรี หรือสถานประกอบการได้มีการแจ้งความจำนงจะรับคนพิการเข้าทำงานกับกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการแล้ว แต่เมื่อคนพิการเข้าไปสมัครจริงกลับถูกปฏิเสธ โดยไม่มีการพิจารณาถึงความสามารถ เป็นต้น

ต่อมารัฐบาลได้มีการประกาศแผนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2540-2544 ที่ออกมาเพื่อให้การสนับสนุนการดำเนินงานด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 โดยในแผนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการฉบับนี้ เน้นการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการใน 4 ด้าน ทั้งด้านการแพทย์ การศึกษา สังคม และอาชีพ เป็นสำคัญ โดยจะมีการเน้นให้คนพิการสามารถพึ่งพาตนเองได้ และสามารถประกอบอาชีพอิสระของตนเองได้ ซึ่งหากการดำเนินงานด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการประสบความสำเร็จก็จะทำให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีมากขึ้น สามารถใช้ชีวิตในสังคมร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ไม่เป็นภาระของครอบครัวและสังคม รวมทั้งยังสามารถจะทำประโยชน์คืนสู่ครอบครัว สังคมและประเทศชาติได้ อีกทั้งยังช่วยลดภาระให้แก่รัฐในด้านการสงเคราะห์และดูแลคนพิการลงได้อย่างยั่งยืนและไม่เกิดการสูญเปล่า และในปี 2541 ประเทศไทยยังได้ให้ความสำคัญกับสิทธิ โอกาส ความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของคนพิการ โดยการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการไทย พ.ศ. 2541 ขึ้น ซึ่งนโยบายและแผนดำเนินงานด้านคนพิการของประเทศไทยนับว่ามีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก จนทำให้ประเทศไทยได้รับรางวัล Franklin Delano Roosevelt International Disability Award (FDR Award) ในปีพ.ศ. 2544 จากองค์การสหประชาชาติ เพื่อให้เป็นเครื่องยืนยันความสำเร็จในการดำเนินงานด้านคนพิการของประเทศไทยนั่นเอง

และก่อนการสิ้นสุดปีทศวรรษคนพิการแห่งเอเชีย-แปซิฟิก (ทศวรรษที่ 1) รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้การสนับสนุนรัฐบาลไทยในการสร้างตึก APCD ไว้เพื่อเป็นอนุสรณ์ หลังจากนั้นองค์การสหประชาชาติได้มีการจัดประชุมและได้ขยายทศวรรษคนพิการแห่งเอเชีย-แปซิฟิกออกไปอีกทศวรรษ คือ พ.ศ. 2546-2555 ให้เป็นปีทศวรรษคนพิการแห่งเอเชีย-แปซิฟิก (ทศวรรษที่ 2) และได้มีการอบการปฏิบัติงานแห่งสหัฐวรรษจากทะเลสาบบิวา สู่อสังคมนุรณาการที่ปลอดจากอุปสรรคและตั้งอยู่บนรากฐานของสิทธิ เพื่อมุ่งให้มีการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยเรื่องคนพิการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมมาตรการป้องกันความพิการ การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและความเสมอภาคของคนพิการ โดยให้แต่ละประเทศนำไปขยายผลเพื่อส่งเสริมให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสังคมนุรณาการดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยได้มีการดำเนินงานด้านคนพิการอย่างต่อเนื่อง เช่น มีการประกาศแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2549 เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในแบบองค์รวม เพื่อให้คนพิการสามารถพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งกรอบการปฏิบัติงานนั้นได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ไว้อย่างชัดเจน โดยที่ให้ความสำคัญใน 8 ด้าน ได้แก่ การส่งเสริมความตระหนักรู้และการเสริมสร้างเจตคติเชิงสร้างสรรค์ การสร้างความตระหนักรู้ในสิทธิและหน้าที่ การพัฒนาศักยภาพคนพิการ การวิจัยและ

การพัฒนา การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรด้านคนพิการ การมีส่วนร่วมของคนพิการ ครอบครัว และชุมชน การบริหารจัดการแบบบูรณาการที่เน้นการพัฒนาทางด้านคนพิการ เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงการประกาศแผนพัฒนาและส่งเสริมอาชีพคนพิการ พ.ศ. 2545-2549 ตามมา เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านการส่งเสริมให้คนพิการมีอาชีพและมีรายได้และสามารถพึ่งพาตนเองได้

ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยที่ 61 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ.2549 นาย โคฟี อันนันเลขาธิการองค์การสหประชาชาติมีมติเห็นชอบใน "อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ" (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) ในการประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อการพิจารณาร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมศักดิ์ศรีของคนพิการครั้งที่ 8 โดยมีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อการพิจารณาร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและศักดิ์ศรีของคนพิการ โดยอยู่บนหลักการทำงานแบบองค์รวมในด้านพัฒนาสังคม สิทธิมนุษยชนและการไม่เลือกปฏิบัติ อนุสัญญานี้ทำให้คนพิการได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ทั้งในการวางแผนงานหรือการทำให้แผนงานสำเร็จลุล่วง⁵

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นว่านโยบายการดำเนินงานด้านคนพิการของประเทศไทยได้ถูกพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในระยะหลังมานี้ คือตั้งแต่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) เป็นต้นมา โดยเน้นการพัฒนา "คน" เป็นหลัก อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีนโยบาย แผนงานและการดำเนินงานด้านคนพิการออกมาอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้นยังคงไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างทั่วถึงและได้ผลนัก ทำให้คนพิการยังคงได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกับคนทั่วไปอยู่เสมอ อย่างเช่นในเรื่องของสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวก ถึงแม้ว่าจะมีกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ว่าด้วยเรื่องการกำหนดลักษณะอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะ และกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการ ทูพลภาพและคนชรา พ.ศ. 2548 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ของกระทรวงมหาดไทย ที่มีการกำหนดให้อาคาร สถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะ ต้องมีการปรับหรือจัดให้มีความครอบคลุมและเหมาะสมกับการใช้งานของคนพิการ และหากมีการก่อสร้างอาคารใหม่ ต้องมีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวก

⁵ นางสาวลัสพรรณ ตุ่มสวัสดิ์. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของคนพิการ(Convention on the Rights of Persons with Disabilities). คลังเอกสาร กองส่งเสริมและพัฒนาเครือข่าย สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ [Online] แหล่งที่มา : <http://www.opp.go.th/library/disAbility.htm> [เข้าถึงเมื่อ 26 กรกฎาคม 2550]

แก่คนพิการโดยตรงด้วย ทั้งห้องน้ำที่ต้องได้ตามมาตรฐาน ทางลาด ลิฟท์สำหรับคนพิการ โทรศัพท์สาธารณะ และรวมไปถึงการคมนาคมขนส่งสาธารณะต่าง ๆ ด้วย ทั้งรถยนต์สาธารณะ รถไฟ เรือโดยสาร เครื่องบิน หรือการเดินทางด้วยขนส่งสาธารณะอื่น ๆ เป็นต้น ที่มักจะพบว่าในหลายสถานที่ยังจัดบริการดังกล่าวไว้อย่างไม่เป็นมาตรฐาน ทั้งการบริการ ความปลอดภัย หรือความเหมาะสม ทำให้คนพิการยังไม่สามารถเข้าใช้ได้จริง เช่น สถานีรถไฟฟ้ายังขาดลิฟท์อย่างทั่วถึงในทุกสถานี หรือสนามบิณสุวรรณภูมิที่ประตูเป็นแบบบานหมุน และพื้นสนามบิณสุวรรณภูมิที่มีความลื่นสูง ให้เป็นอันตรายกับคนพิการได้ง่าย เป็นต้น

3.2 สถานการณ์ด้านสิทธิในการทำงานของคนพิการในประเทศไทย

3.2.1 สภาพปัญหาของคนพิการในประเทศไทย

จากการที่มีการกล่าวกันอย่างแพร่หลายว่า คนพิการไม่ใช่คนที่ไร้ประโยชน์หรือเป็นภาระของสังคม แต่คนพิการเพียงแค่สูญเสียความสามารถบางอย่างไปเท่านั้น และคนพิการสามารถที่จะพัฒนาศักยภาพตนเองขึ้นมาใหม่ได้ หากมีโอกาสได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพที่ถูกต้องอย่างต่อเนื่อง ทั้งทางด้านกายภาพ การศึกษา สังคม และอาชีพ ก็จะทำให้คนพิการสามารถกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติ สามารถพึ่งพาตนเองและไม่เป็นภาระแก่ครอบครัวและสังคม จึงได้มีการจัดตั้งหลายหน่วยงานและองค์กรที่ให้การดูแลและฟื้นฟูสมรรถภาพแก่คนพิการ โดยมีความมุ่งหวังจะสร้างโอกาสอันเสมอภาคและเท่าเทียมให้เกิดขึ้นกับคนพิการ เพื่อให้คนพิการสามารถมีส่วนร่วมในสังคม มีอาชีพ มีรายได้ และสามารถพึ่งพาตนเองได้โดยไม่ต้องเป็นภาระของครอบครัวและสังคม

ถึงแม้ทุกวันนี้จะมีกฎหมายที่ให้สิทธิและการคุ้มครองคนพิการ มีนโยบายและแผนงานที่เอื้อประโยชน์ต่อคนพิการ รวมถึงการมีองค์กรและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่ให้การช่วยเหลือและสนับสนุนคนพิการมากขึ้นและเป็นรูปธรรมขึ้นก็ตาม แต่ดูเหมือนว่ากระบวนการเหล่านี้อาจไม่ค่อยเป็นผลสำหรับคนพิการนัก อย่างเช่น ในเรื่องของโอกาสในการเข้าทำงาน เพราะสังคมยังคงมีทัศนคติต่อคนพิการในด้านลบว่า คนพิการไม่สามารถทำงานได้หรือจะต้องมาเป็นภาระให้เพื่อนร่วมงานต้องดูแล รวมถึงการที่รัฐไม่มีกระบวนการรองรับคนพิการภายหลังที่ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพ ทำให้ภายหลังที่คนพิการผ่านกระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพแล้วไม่สามารถจะทำงานหรือประกอบอาชีพเลี้ยงดูตนเองได้ เนื่องจากขาดโอกาสและการสนับสนุนจากรัฐและสังคม ทำให้เกิดความขาดช่วงในกระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพ คนพิการหลายคนจึงต้องกลับไปใช้ชีวิต

แบบเดิมและต้องพึ่งพาครอบครัวหรือสังคมต่อไป จึงทำให้ภาพที่ปรากฏชัดในสังคมทุกวันนี้ ยังคงเป็นภาพของคนพิการที่ต้องดิ้นรน ต่อสู้เรียกร้องกับความไม่เป็นธรรมของสังคมทั้งในด้านกฎหมาย ด้านการปฏิบัติต่อคนพิการ การถูกเอารัดเอาเปรียบ การถูกกีดกันในเรื่องต่าง ๆ ทั้งการแพทย์ การศึกษา สังคม รวมถึงการถูกกีดกันหรือเลือกปฏิบัติในด้านการทำงานและการประกอบอาชีพ เราจึงมักเห็นภาพของคนพิการต้องมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ลำบาก ไม่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้ หรือต้องมานั่งขอทานอยู่ตามท้องถนน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การที่คนพิการขาดโอกาสหรือถูกกีดกันในการทำงานหรือการประกอบอาชีพนั้นเกิดขึ้นได้ใน 3 ลักษณะคือ⁶

1. การกีดกันในทางตรง หมายถึงการปฏิบัติต่อผู้หนึ่งผู้ใดอย่างด้อยคุณค่า หรือด้อยความสำคัญกว่าผู้อื่น อันเนื่องมาจากสภาพความพิการของเขา ยกตัวอย่างเช่นกรณี

- นายศักดิ์ อัมยิ้ม ผู้ที่เข้ารับการศึกษาพิเศษในศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการ พระประแดง ได้เล่าให้ฟังถึงการถูกเอารัดเอาเปรียบในการทำงาน เพราะเขาพิการไม่สามารถเดินได้ ไว้ว่า

**“...ผมเป็นคนพิการทำงานได้แค่วันละ 80 บาท แต่ทำไมคนปกติ ทำงาน
พร้อมกัน เลิกงานพร้อมกัน หน้าที่เดียวกัน งานผมก็ไม่ได้เหนื่อยหรือด้อยกว่าแต่
ทำไมผมได้แค่วันละ 80 บาท แต่คนอื่นเขาได้ร้อยละ...”**⁷ นายศักดิ์กล่าว

2. การกีดกันโดยทางอ้อม หมายถึง การกำหนดคุณสมบัติที่ต้องการหรือเงื่อนไขในการทำงาน ลักษณะของสถานที่ หรือรูปแบบการบริการ ที่มีลักษณะเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงหรือการที่คนพิการจะเข้าไปมีส่วนร่วม ยกตัวอย่างเช่น

- กรณีที่สถานประกอบการประกาศและแจ้งความประสงค์รับสมัครคนพิการเข้าทำงาน แต่เมื่อมีคนพิการไปสมัครจริงกลับถูกปฏิเสธหรือคุณสมบัติไม่ถึงเกณฑ์ เนื่องจากสถานประกอบการเหล่านั้นกำหนดคุณสมบัติ และเงื่อนไขการทำงานที่สูงเกินไป ซึ่งในกรณีนี้มักเกิดจากการความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงการรับคนพิการเข้าทำงาน โดยการแจ้งความประสงค์ไว้แต่เมื่อคนพิการไปสมัครจริงกลับพบว่าคุณสมบัติที่กำหนดไว้นั้นสูงเกินไป ดังที่มีผู้กล่าวถึงกรณีนี้ไว้ว่า

⁶ กิติพงษ์ สุทธิ. "การดำเนินงานด้านการส่งเสริมอาชีพคนพิการตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534." (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาหลักสูตรพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 10-11.

⁷ สัมภาษณ์ ศักดิ์ อัมยิ้ม, ผู้เข้ารับการศึกษาพิเศษศิลปะประดิษฐ์, 8 สิงหาคม 2550

“...หากต้องการจะเปิดโอกาสให้คนพิการได้ทำงานจริง ก็ไม่ควรที่จะกำหนดเขตแดนการสมัครไว้ก่อน ควรที่จะเรียกมาสัมภาษณ์หรือให้ลองทำงานดูก่อน ดูว่าเขามีความรู้ ความสามารถหรือไม่ เพราะการกำหนดคุณสมบัติไว้ก่อน เช่น ต้องจบปริญญาตรี ปริญญาโท คนพิการส่วนใหญ่เขาไม่มีหรอก แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การไม่มีใบปริญญาจะไม่มีความสามารถ...”⁸

คุณสิงห์คำ นายกสมาคมคนพิการจังหวัดสมุทรปราการกล่าว

“...หลังจากที่ผมพิการ ผมเคยไปหาสมัครงาน แต่ไม่มีที่ไหนรับ วุฒิการศึกษาเราก็ต่ำด้วย ตอนนั้นก็ยังไม่มียศประจำตัวคนพิการด้วย หากอยู่เป็นเดือนก็ไม่ได้งาน คือพอไปสมัครเขาก็บอกให้มาทำสมุดคนพิการก่อน แต่พอทำแล้วก็ไม่รับอีกบอกว่าคุณสมบัติเราไม่ผ่านเกณฑ์ของเขา...”⁹ นันทพร ผู้เข้ารับการศึกษาจากศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการพระประแดงกล่าว

— กรณีที่มีการห้ามคนพิการที่ตาบอดสนิททั้ง 2 ข้าง มือและเท้าทั้ง 2 ข้างไม่สามารถประกอบวิชาชีพหมวดไทยได้ หรือมีลักษณะทุพพลภาพอื่น ประกอบอาชีพหมวดแผนไทย กรณีนี้ จัดเป็นการกีดกันทางอ้อมเช่นเดียวกัน เนื่องจากมีการกำหนดคุณสมบัติที่กีดกันการเข้าไปประกอบอาชีพของคนพิการ ในกรณีนี้กลุ่มคนพิการก็ได้มีการเรียกร้องให้แก้ไขระเบียบปฏิบัติที่กีดกันดังกล่าวแล้ว และได้รับความเห็นชอบให้ยกเลิกจาก คณะกรรมการวิชาชีพสาขาการแพทย์แผนไทย เมื่อปลายปี 2547 แต่ทั้งนี้ในการให้ใบประกอบโรคศิลป์ สาขาการแพทย์แผนไทย จะต้องผ่านการพิจารณาจากการสอบทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติ ตลอดจนการประเมินความรู้ความสามารถด้วย

3. การกีดกันอันเนื่องมาจากการไม่ตระหนักถึงความเสมอภาค หมายถึง ความล้มเหลวในการดำเนินการอย่างเหมาะสมเพื่อขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ของสิ่งแวดล้อมทางสังคม ซึ่งปิดกั้นมิให้คนพิการได้เข้ามีส่วนร่วมอย่างเสมอภาค ยกตัวอย่างเช่น

— กรณีตัวอย่างของทนายความ 2 คนที่เป็นโพลิโอแต่ถูกปฏิเสธการสมัครสอบคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษาด้วยข้ออ้างว่ามีร่างกายไม่เหมาะสม ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ นอกจากนั้นเมื่อร้องเรียนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังได้อ้างเหตุผลว่าต้องพิจารณาความสมบูรณ์ของสุขภาพร่างกายที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษาได้ โดยอธิบายว่าการปฏิบัติหน้าที่บางครั้งของผู้พิพากษาต้องเดินทางไปนอกศาล จะเห็นได้ว่าในกรณีนี้ใช้การ

⁸ สัมภาษณ์ สิงห์คำ มณีจันสุข, นายกสมาคมคนพิการ จังหวัดสมุทรปราการ, 26 มีนาคม 2551

⁹ สัมภาษณ์ นันทพร พุดซ้อน, ผู้เข้ารับการศึกษาที่คอมพิวเตอร์, 7 สิงหาคม 2550

ตีความกฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม โดยอ้างความไม่เหมาะสมจากสภาพภายนอก แต่ไม่ได้พิจารณาถึงคุณสมบัติและความเหมาะสมที่อยู่ภายในนั่นก็คือ ความรู้ ความสามารถ และคุณธรรม เป็นต้น ถือเป็นกรปฏิบัติที่ต่อยุคค่ากับทนายความโพลิโอทั้ง 2 คนนี้ อันเนื่องมาจากสภาพความพิการของเขานั่นเอง กว่าจะเรียกร้องจนชนะคดีและกลายเป็นคดีตัวอย่างก็ใช้เวลาเรียกร้องอยู่นาน ซึ่งคุณสิงห์คำ นายกสมาคมคนพิการ จังหวัดสมุทรปราการ ได้ให้ความเห็นว่า

“...ที่มีปัญหามากคือราชการ รัฐมีการออกกฎหมายให้เอกชนที่มีจำนวนลูกจ้าง 200 คนต้องรับคนพิการ 1 คน แต่ในส่วนราชการเองกลับปฏิเสธที่จะรับคนพิการเข้าทำงาน เพราะเหตุที่เขาพิการจึงไม่เหมาะสมที่จะทำงานราชการ อย่างกรณีทนายความ 2 คนที่เป็นโพลิโอ อันนี้เขาก็ถูกกีดกันการเข้าเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษาโดยมีการอ้างว่ามีร่างกายที่ไม่เหมาะสม คือมันเป็นความล้มเหลวของกฎหมาย ที่ราชการเองออกกฎหมาย แต่ออกมาให้คนอื่น เอกชน สถานประกอบการ แต่ตัวรัฐเองได้รับการยกเว้น...”¹⁰

ในกรณีนี้คุณสิงห์คำ ได้เสริมว่า หากมีความใจกว้างและตัดสินใจอย่างเป็นธรรม และเสมอภาคมากกว่านี้ กรณีนี้คงไม่กลายเป็นเรื่องใหญ่โต เพราะการทำงานผู้ช่วยผู้พิพากษาคควรจะพิจารณาคคนจากข้างใน คือ ความรู้ ความสามารถ ความยุติธรรม คุณธรรมมากกว่า ไม่ใช่ตัดสินจากสภาพร่างกายภายนอก

นอกจากนี้รองศาสตราจารย์วิริยะยังได้กล่าวไว้ในรายงานการวิจัยเรื่องการแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม ฯ ของท่านและคณะว่า

“...กรณีนี้ก็ไม่ได้มีการเปิดโอกาสให้มีการทดสอบว่าบุคคลดังกล่าวสามารถทำงานได้หรือไม่ นอกจากนี้ การเดินเผชิญสปีบนั้นผู้พิพากษาอาจไม่ต้องดำเนินการเอง แต่สามารถมอบหมายให้เจ้าศาลไปดำเนินการแทนได้...”

สิ่งเหล่านี้อาจไม่ใช่สิ่งที่คนพิการเลือก หากแต่เป็นเพราะคนพิการไม่มีทางเลือกนั่นเองซึ่งปัญหาเหล่านี้ มักเกิดกับประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยนั่นเอง คนพิการมักมีอัตราการว่างงานและอัตราการสูง และถูกเอารัดเอาเปรียบจากเงื่อนไขของการทำงาน สิ่งเหล่านี้นับว่าเป็นการสวนทางกันอย่างมากกับนโยบายและเป้าหมายในการพัฒนาคนพิการที่มุ่งหวังให้คนพิการมีสิทธิ โอกาสและความเสมอภาค รวมถึงการมีศักยภาพ สามารถพึ่งพาตนเองได้ และมีอาชีพที่หลายหลายโดยไม่ถูกจำกัดอยู่แค่เพียงงานง่าย ๆ ที่ไม่จำเป็นต้องใช้ความสามารถ

¹⁰ สัมภาษณ์ สิงห์คำ มณีจันสุข, นายกสมาคมคนพิการ จังหวัดสมุทรปราการ, 26 มีนาคม 2551

บารบารา เมอร์เรย์ (Barbara Murray) ผู้เชี่ยวชาญอาวุโสด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและโรเบิร์ต เฮอรอน (Robert Herron) ผู้เชี่ยวชาญอาวุโสด้านการบริหารงานแรงงาน องค์การแรงงานระหว่างประเทศ กล่าวไว้ว่า ในการกำหนดว่าคนพิการจะทำงานใดได้นั้น ควรพิจารณามอบหมายงานที่เหมาะสมกับสภาพความพิการ และตรงกับความต้องการของคนพิการ ไม่ควรจะยึดติดมากนักกับความคิดในเรื่องประเภทของงานที่คนพิการจะสามารถทำได้ ควรเลิกคิดว่าคนพิการทำได้เพียงงานง่าย ๆ ไม่ยุ่งยากต่อการใช้เครื่องมือ เครื่องมือหรืองานประจำในแต่ละวัน เช่น การบรรจุหีบห่อ การคัดสินค้า เป็นต้น ควรพิจารณาว่าคนพิการส่วนใหญ่สามารถทำงานได้หลากหลาย อีกทั้งงานบางอย่างนั้น ความพิการก็ไม่ใช่อุปสรรคที่จะทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากการสำรวจเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของคนพิการในปัจจุบันของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ พบว่าอาชีพที่คนพิการทำได้นั้น มีทั้งเกษตรกร หนายความ อาจารย์สอนกฎหมาย นักวิชาการ ช่างเทคนิค ครูฝึกอาชีพ นักกายภาพบำบัด ผู้เรียบเรียงข่าว ผู้ดูแลระบบคอมพิวเตอร์ เจ้าหน้าที่ด้านศุลกากร นักเขียนแบบรับเหมาก่อสร้าง ครูสอนคนหูหนวก เจ้าหน้าที่ทำเว็บไซต์ เจ้าของกิจการร้านค้า นักวิชาการ อาจารย์สอนกฎหมาย นวดแผนโบราณ เจ้าหน้าที่จลาจลกินแบ่งรัฐบาล ทำงานฝีมือ เป็นต้น ซึ่งอาชีพที่คนพิการจะสามารถทำได้นี้จะขึ้นอยู่กับสภาพความพิการ ความสนใจและศักยภาพของคนพิการแต่ละคนด้วย เนื่องจากคนพิการแต่ละคนต่างมีขีดจำกัดของความสามารถของตนเองไม่เท่ากัน

3.2.2 การเปิดโอกาสและส่งเสริมคนพิการให้ม้งานทำ

หากพูดถึงความเป็นมาของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพของคนพิการมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่าคนพิการได้รับสิทธิและโอกาสมากขึ้นตามลำดับโดยจะเห็นได้จากกฎหมาย นโยบายและการปฏิบัติต่อคนพิการในแต่ละยุค ตั้งแต่ยุคที่มองว่าคนพิการคือสิ่งเลวร้าย จนกระทั่งถึงยุคปัจจุบันที่มีการเปิดโอกาสให้คนพิการได้ม้งานทำเพิ่มขึ้น และในอาชีพที่หลากหลายมากขึ้นก็ตาม แต่การจะได้มาซึ่งสิทธิและโอกาสดังกล่าวนั้นบ่อยครั้งที่ได้มาด้วยการต่อสู้และเรียกร้อง ถึงแม้ในกฎหมายจะมีการระบุสิทธิของคนพิการแล้วก็ตาม ซึ่งสามารถแบ่งยุคของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพของคนพิการได้เป็น 3 ยุค คือ ยุคกฎหมายห้ามคนพิการประกอบอาชีพ ยุคกฎหมายเริ่มเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คนพิการม้งานทำ และยุคกฎหมายห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹¹

¹¹ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, มณฑิรา บุญตัน และฉัตรพรพรรณ ขวัญชื่น, รายงานการวิจัยเรื่อง การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม : ศึกษากรณีกฎหมายและกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ, กรุงเทพฯ : (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546), หน้า 46-63

1. ยุคกฎหมายห้ามคนพิการประกอบอาชีพ (ก่อน พ.ศ. 2518) ในอดีตคนไทยส่วนใหญ่มีความเชื่อว่าคนพิการไม่มีความสามารถและเชื่อว่าคนพิการเป็นสัญลักษณ์ของสิ่งเลวร้ายหรือสิ่งไม่ดี เป็นการลงโทษของคนที่ทำบาปหรือทำกรรม จากความคิดดังกล่าวทำให้พ่อแม่หรือผู้ปกครองที่มีบุตรพิการไม่คิดที่จะกระตุ้นให้เด็กมีพัฒนาการหรือศักยภาพที่ดีขึ้น ไม่ฝึกให้เด็กสามารถช่วยเหลือตนเองหรือทำกิจกรรมในชีวิตประจำวันได้และอาจก่อให้เกิดความพิการเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้คนพิการในยุคนี้จะขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเองดังกล่าวแล้ว ยังถูกปิดกั้นในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านการศึกษาที่ขาดโอกาสที่จะเข้าเรียนแบบนักเรียนปกติด้วยเหตุผลเพราะว่าเป็นเด็กพิการ การถูกปิดกั้นการเข้าสู่สังคม และการถูกปิดกั้นโอกาสในการเข้าทำงานซึ่งความเชื่อนี้ยังเป็นการตอกย้ำและสร้างความเจ็บปวดให้กับคนพิการเป็นอย่างยิ่งทั้งด้านร่างกายและจิตใจ แต่ต่อมา พ.ศ. 2482 ได้มีความเชื่อใหม่เข้ามาในประเทศไทย นั่นก็คือหลักปรัชญาความเชื่อในศักยภาพของคนพิการ โดยมีมิสคอลฟีลด์ เข้ามาก่อนตั้งโรงเรียนสอนคนตาบอดในประเทศไทย ซึ่งเป็นโรงเรียนแห่งแรกที่ให้การศึกษาแก่คนพิการ เพราะความเชื่อที่ว่าคนตาบอดมีศักยภาพสามารถพัฒนาได้ โดยต้องใช้วิธีการจ้างเด็กมาเรียนหนังสือ เพราะผู้ปกครองเด็กไม่ยอมให้เด็กมาเรียนหนังสือ ซึ่งทำให้เด็กพิการที่ได้รับโอกาสเหล่านี้สามารถพึ่งพาตนเองได้ ประสบความสำเร็จในชีวิตและกลายเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงหลายคน และการที่มิสคอลฟีลด์ได้นำหลักปรัชญาความเชื่อดังกล่าวเข้ามาในประเทศไทยจนทำให้คนพิการหลายคนประสบความสำเร็จและกลายเป็นคนที่มีชื่อเสียงนี้เอง ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญสำหรับคนพิการในประเทศไทย นั่นก็คือ ทำให้รัฐเริ่มเล็งเห็นความสำคัญของคนพิการมากขึ้น จึงได้มีการจัดบริการและให้ความช่วยเหลือคนพิการประเภทอื่นตามมา และค่อย ๆ มีการพัฒนางานด้านการให้ความช่วยเหลือคนพิการให้มีความครอบคลุมมากขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งเริ่มเข้าสู่ยุคต่อไป

2. ยุคกฎหมายเริ่มเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำ (พ.ศ. 2518 - 2540) หรือในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 งานด้านคนพิการได้รับการส่งเสริมยิ่งขึ้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงพระราชทานพระราชดำริสแกคณะกรรมาการมูลนิธิอนุเคราะห์คนพิการในพระบรมราชูปถัมภ์ในพิธีเปิดโรงเรียนศรีสังวาลย์ เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2517 ไว้ว่า

“...งานช่วยผู้พิการนี้ก็มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะว่าผู้พิการไม่ได้อยากเป็นผู้พิการและอยากช่วยเหลือตนเอง ถ้าเราไม่ช่วยเขาให้สามารถที่จะปฏิบัติงานอะไรเพื่อชีวิต และมีเศรษฐกิจของครอบครัว จะทำให้เกิดสิ่งที่หนักในครอบครัว หนักแก่ส่วนรวม ฉะนั้นนโยบายที่จะทำก็คือ ช่วยเขาให้ช่วยเหลือตัวเองได้ เพื่อจะ让他สามารถดำรงชีพอยู่ในสังคม...”

และในช่วงนี้กลุ่มคนพิการนำโดยนายวิรัช ศรีตุลานนท์ ได้มีการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ให้คนพิการสามารถเข้ารับราชการได้ ซึ่งการเรียกร้องเป็นผลสำเร็จ โดยได้เพิ่มเติมบางวลีเข้าไปในคุณสมบัติต้องห้าม ซึ่งเดิมใช้คำว่า “กายทุพพลภาพ” แก้ไขเป็น “กายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้” ถึงแม้จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วก็ตาม ผู้สมัครงานและคณะกรรมการสอบคัดเลือกมักตีความว่าคนพิการไม่มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ และข้าราชการที่พิการภายหลังก็ยังคงได้รับผลกระทบถูกต้องคณะกรรมการสอบให้ออกจากราชการ เป็นต้น นอกจากนี้ในยุคนี้นักวิชาการยังได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534” และออกกฎกระทรวงตามมาเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ในช่วงนี้สถานประกอบการเริ่มมีการตื่นตัวในการรับคนพิการทำงานมากขึ้น เนื่องจากกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 กำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 200 คนขึ้นไป ต้องรับคนพิการเข้าทำงานหรือส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการตามเงื่อนไขและอัตราที่ระบุในกฎกระทรวง ซึ่งนายจ้างที่รับคนพิการเข้าทำงานสามารถนำเงินค่าจ้างที่จ่ายให้กับคนพิการมาหักภาษีได้เป็นสองเท่าของจำนวนเงินที่จ่ายจริง แม้ว่าหลายสถานประกอบการจะเริ่มเปิดโอกาสให้คนพิการเข้าทำงาน แต่สถานประกอบการส่วนใหญ่ก็เลือกที่จะส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการเนื่องจากยังคงไม่เชื่อดัชนีภาพของคนพิการนั่นเอง

นั่นย่อมแสดงให้เห็นว่า แม้ในยุคนี้อาจเป็นยุคที่กฎหมายของไทยเริ่มเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำบ้างแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้น ยังคงไม่สามารถจะเปิดโอกาสและส่งเสริมคนพิการให้ทำงานได้อย่างสมบูรณ์นัก เพราะยังไม่สามารถจะลบล้างความเชื่อและทัศนคติเดิมที่เกี่ยวกับคนพิการให้หมดไปจากคนปกติในสังคมได้ ทั้งในเรื่องการมองว่าคนพิการเป็นบุคคลที่เป็นสัญลักษณ์ของสิ่งไม่ดีหรือเป็นบطلงโทษของผู้ที่กระทำบาปหรือความผิด และการมองว่าคนพิการไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะสามารถทำอะไรได้นั่นเอง

3. ยุคกฎหมายห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (พ.ศ.2540 - ปัจจุบัน)

ในยุคนี้นี้เป็นช่วงที่มีการผลักดันรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน สภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยได้ร่วมเสนอให้มีบทบัญญัติที่เข้ามารองรับหลักปรัชญาความเชื่อในศักยภาพคนพิการและหลักปรัชญาความเชื่อในศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศใช้เมื่อ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 และได้มีมาตราที่ออกมารองรับปรัชญาดังกล่าวในมาตราที่ 30 43 55 และ 80

จากกฎกระทรวงที่กำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 200 คนขึ้นไปปรับคนพิการเข้าทำงานนั้น มีผลบังคับใช้เฉพาะสถานประกอบการเอกชนเท่านั้น สถานคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยและสมาคมคนพิการจึงได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2540 เรื่องการให้โอกาสคนพิการได้ทำงานหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือเป็นข้อปฏิบัติ ให้คนพิการที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ มีสิทธิคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจได้เช่นบุคคลทั่วไป จากที่กล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า แม้แต่รัฐซึ่งเป็นผู้ออกกฎหมาย และนโยบายต่าง ๆ ก็ยังคงไม่มีความเชื่อมั่นในศักยภาพของคนพิการเท่าใดนัก รัฐจึงยังคงเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะกับเอกชนเท่านั้น แต่ไม่ได้หมายรวมไปถึงหน่วยงานของรัฐ

โดยสรุป จากสภาพปัญหาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีการออกกฎหมายนโยบาย แผนงานต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อคนพิการมาอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้นยังปรากฏให้เห็นว่าข้อจำกัดและการลิดรอนสิทธิยังคงมีอยู่ ทำให้คนพิการอีกจำนวนมากก็ยังคงถูกจำกัดและลิดรอนสิทธิอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสิ่งแวดล้อม อาคาร สถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะต่าง ๆ ที่ยังคงถูกสร้างและออกแบบให้เหมาะสมและสร้างความสะดวกสบายให้กับคนที่มีสภาพร่างกายปกติ ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นหลัก แต่ไม่ได้คำนึงถึงการเข้าถึงหรือการใช้ประโยชน์ได้ของคนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม อย่างเช่น คนพิการและคนชรา ที่ต่างก็สมควรได้รับการดูแลจากรัฐอย่างเสมอภาคเช่นเดียวกัน หรือแม้กระทั่งสิทธิและโอกาสในการทำงานของคนพิการก็เช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้ว่างานหรืออาชีพในหลาย ๆ อาชีพยังคงจำกัดโอกาสของคนพิการอยู่มาก ด้วยเหตุเพียงเพราะความไม่สมบูรณ์พร้อมของสภาพร่างกายภายนอกเท่านั้น โดยไม่ได้พิจารณาถึงศักยภาพและความสามารถที่มีอยู่ภายใน ทำให้คนพิการอีกหลายคนถูกตัดโอกาสที่จะได้ทำงานในอาชีพที่ตนใฝ่ฝัน ทำให้อาชีพของคนพิการจึงถูกจำกัดอยู่เพียงไม่กี่อาชีพ ซึ่งสวนทางกับแนวคิดด้านการพัฒนาศักยภาพคนพิการที่ต้องการให้คนพิการได้พัฒนาศักยภาพและความสามารถของตนเอง มีโอกาสทำงานที่หลายหลายมากขึ้น

3.3 กฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพและจ้างงาน คนพิการ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2462 โดยต้องการให้รัฐบาล นายจ้าง และสหภาพแรงงานร่วมกันสร้างค่านิยมในสังคมและความเป็นอยู่ที่ดีให้เกิดขึ้นในโลก โดยมีเป้าหมายหลักในการส่งเสริมให้หญิงและชายมีโอกาสได้ทำงานที่มีคุณค่าและสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจภายใต้เงื่อนไขแห่งการมีเสรีภาพ ความเสมอภาค ความมั่นคง ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ ILO ได้มีการจัดทำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ โดยการออกอนุสัญญาและข้อแนะนำต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ที่มิอำนาจหน้าที่แห่งชาตินำมาตราฐานไปสู่การปฏิบัติด้วย

กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับคนพิการนั้น ILO ได้มีการรับรองสิทธิคนพิการในด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงาน ซึ่งมีปรากฏอยู่ในเอกสารสำคัญระหว่างประเทศ กฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ "ข้อแนะนำฉบับที่ 99 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1955" หลังจากองค์การสหประชาชาติได้ประกาศปีคนพิการสากล ในปี ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) ILO จึงได้มีการบัญญัติ "อนุสัญญา ฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983" พร้อมกับการออก "ข้อแนะนำฉบับที่ 168 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983" แม้ว่าจะมีการออกอนุสัญญาฉบับที่ 159 และข้อแนะนำฉบับที่ 168 ขึ้นมาใหม่ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีการยกเลิกข้อแนะนำฉบับที่ 99 เป็นการเสริมให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเนื้อหาสำคัญของอนุสัญญาและข้อแนะนำข้างต้นมีดังนี้

3.3.1 ข้อแนะนำที่ 99 ว่าด้วยการฟื้นฟูด้านอาชีพสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1955 (R99 Vocational Rehabilitation (Disabled) Recommendation, 1955) เป็นเอกสารระหว่างประเทศที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับในศักยภาพการทำงานของคนพิการ และเป็นเอกสารฉบับแรกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยมีเนื้อหาสาระพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. คนพิการทุกคนไม่ว่าจะพิการประเภทใดหรือมีระดับความพิการมากน้อยเพียงใดควรมีโอกาสที่จะได้รับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพอย่างเท่าเทียมกันตามศักยภาพของแต่ละบุคคล บริการที่ควรจะได้รับ เช่น การแนะแนวอาชีพ การฝึกอาชีพ การบริการจัดหางาน เป็นต้น
2. หากเป็นไปได้ คนพิการควรได้รับการฝึกอาชีพและการจ้างงานบนเงื่อนไขเดียวกันกับบุคคลทั่วไป

3. กรณีที่ลักษณะความพิการหรือเงื่อนไขในการฝึกอาชีพหรือการจ้างงานทั่วไป ไม่สามารถตอบสนองความต้องการจำเป็นของคนพิการ คนพิการต้องได้รับโอกาสในการบริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพที่จัดไว้เฉพาะสำหรับคนพิการ

4. การเข้ารับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ ไม่ควรมีผลทำให้คนพิการต้องสูญเสียสวัสดิการต่าง ๆ ที่เคยได้รับ รวมถึงสิทธิประโยชน์ด้านการประกันสังคม

ข้อแนะนำดังกล่าว แม้จะสะท้อนแนวคิดที่เชื่อในศักยภาพและความสามารถของคนพิการก็ตาม แต่มิได้มีผลบังคับในเชิงกฎหมาย เป็นแต่เพียงข้อเสนอเพื่อให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนำไปปฏิบัติ ซึ่งแม้ว่าเวลาจะผ่านมากกว่า 50 ปีแล้ว ประเทศส่วนใหญ่ก็ยังไม่สามารถนำเจตนารมณ์ของข้อแนะนำฉบับนี้ไปปฏิบัติได้อย่างเต็มที่¹²

3.3.2 อนุสัญญาฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983 (C159 Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, 1983) เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันต่อประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยประเทศที่เข้าร่วมลงนามต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว อนุสัญญาฉบับนี้ได้เรียกร้องให้รัฐสมาชิกจัดทำนโยบายแห่งชาติเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ โดยรัฐต้องให้ความสำคัญต่อหลักแห่งความเสมอภาคด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงานระหว่างคนพิการและบุคคลทั่วไป รวมทั้งการสร้างเสมอภาคทางโอกาสระหว่างคนงานผู้พิการและคนงานทั่วไป โดยปรากฏอยู่ในข้อ 4 ของอนุสัญญาว่า

“...นโยบายดังกล่าวนี้จะอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งความเสมอภาคทางโอกาสระหว่างคนงานพิการและคนงานทั่วไป โดยต้องมีความเคารพต่อความเสมอภาคและการปฏิบัติ สำหรับคนงานพิการชายและหญิง ทั้งนี้โดยไม่ถือว่าการจัดให้มีมาตรการพิเศษเชิงสร้างสรรค์เพื่อสัมฤทธิ์ผลแห่งความเสมอภาคทางโอกาสและการปฏิบัติระหว่างคนงานพิการและคนงานอื่น ๆ เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนงานอื่น ...”

¹² อัทธายุ อมาตยกุล, “การจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานคนพิการตามกฎหมายไทย : ศึกษาภายใต้กรอบอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 53-55

โดยสามารถสรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับที่ 159 ว่าด้วยเรื่องการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานคนพิการ ค.ศ. 1983 ได้ดังนี้¹³

1. “บุคคลพิการ” หมายถึงบุคคลผู้ซึ่งความคาดหวังของเขาเกี่ยวกับความมั่นคง การคงอยู่ในหน้าที่การงาน และความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ได้ถูกบั่นทอนลงไปแล้วอันเป็นผลมาจากความเสื่อมทางร่างกายและจิตใจ

2. ประเทศสมาชิกจะต้องให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูอาชีพเสมือนเป็นสิ่งที่สามารถช่วยบุคคลพิการในด้านความมั่นคง การคงอยู่ในหน้าที่การงาน และความเจริญก้าวหน้าในการงาน นั่นคือ ช่วยให้บุคคลดังกล่าวอยู่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมต่อไป

3. ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการและทบทวนนโยบายภายในประเทศเกี่ยวกับการฟื้นฟูอาชีพ และการมีงานทำของบุคคลพิการ ทั้งนี้นโยบายดังกล่าวจะต้องประกันว่ามีการฟื้นฟูอาชีพที่เหมาะสมต่อบุคคลพิการในตลาดแรงงานเปิด นโยบายดังกล่าวจะต้องอยู่บนพื้นฐานหลักการของโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างคนพิการและคนงานทั่ว ๆ ไป ทั้งนี้ หากมีมาตรการที่มุ่งให้เกิดผลต่อโอกาสและการปฏิบัติงานแก่คนงานพิการจะต้องไม่ถือว่าเป็นเสมือนการเลือกปฏิบัติต่อคนงานอื่น ๆ

4. องค์การตัวแทนนายจ้างและคนงาน ตลอดจนองค์การตัวแทนคนพิการ จะต้องได้รับการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว รวมทั้งการกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมความร่วมมือ และประสานงานกันระหว่างหน่วยงานเอกชนและของรัฐในกิจกรรมฟื้นฟูอาชีพ

5. เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจ จะต้องกำหนดมาตรการเพื่อมุ่งแนะแนวอาชีพ อบรมวิชาชีพ การบรรจุตำแหน่งว่างงาน การมีงานทำ และการบริการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ แก่บุคคลพิการ เพื่อให้สามารถคงอยู่ในหน้าที่การงานและมีความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ทั้งนี้โดยการปรับปรุงหน่วยงานที่ดำเนินการอยู่แล้วเท่าที่จำเป็น และจะต้องกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งและพัฒนาการฟื้นฟูอาชีพ และการให้บริการ การมีงานทำสำหรับบุคคลพิการในท้องถิ่นและชุมชนห่างไกล

6. ประเทศสมาชิกจะต้องประกันให้มีการอบรมและให้มีผู้แนะนำด้านการอบรมฟื้นฟู ตลอดจนมีคณะทำงานที่มีคุณสมบัติเหมาะสมซึ่งรับผิดชอบในการแนะแนวอาชีพ การอบรมวิชาชีพ การบรรจุตำแหน่งว่างงาน และการมีงานทำของบุคคลพิการ

¹³ อัทธายุ อมาตยกุล, “การจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานคนพิการตามกฎหมายไทย : ศึกษาภายใต้กรอบอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 55-56

และเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2550 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ได้ขึ้นทะเบียนประเทศไทยเป็นประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงาน (คนพิการ) [Convention concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Person)] ซึ่งจะมีผลให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของอนุสัญญาดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2551 เป็นต้นไป

3.3.3 ข้อแนะฉบับที่ 168 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983¹⁴ เป็นการเสนอแนะแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้การปฏิบัติตามอนุสัญญา ฉบับที่ 159 บรรลุผล รวมทั้งการส่งเสริมบทบาทขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสร้างโอกาสให้คนพิการมีงานทำ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในการทำงาน โดยในข้อแนะฉบับนี้มีสาระสำคัญ พอสรุปได้ดังนี้

1. "บุคคลพิการ" หมายถึงบุคคลซึ่งความคาดหวังเกี่ยวกับความมั่นคงการคงอยู่ในหน้าที่การทำงาน และความก้าวหน้าในงานได้ถูกบั่นทอนลง อันเป็นผลจากความเสื่อมทางด้านจิตใจและ ร่างกาย

2. การฟื้นฟูสมรรถภาพทางอาชีพและโอกาสในการมีงานทำของคนพิการ โดยมุ่งสร้างโอกาสและความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อคนพิการเกี่ยวกับการเข้าถึงการมีงานทำ การรักษาสุขภาพการมีงานทำ และความก้าวหน้าในการทำงาน โดยการนำมาตรการพิเศษมาใช้เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสนั้น โดยไม่ให้ถูกมองว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ เช่น การให้สิ่งจูงใจทางการเงินแก่นายจ้าง เพื่อให้จัดการฝึกอบรมให้แก่คนพิการและรับคนพิการเข้าทำงานหลังการฝึกอบรม การปรับเปลี่ยนสถานที่ทำงานหรือการจัดเครื่องมือ เครื่องจักร ให้เหมาะสมกับคนพิการ การให้รัฐบาลสนับสนุนการจ้างงานคนพิการให้ทำงานในโรงงานอารักษ์ และฝึกคนพิการให้พร้อมที่จะทำงานในสภาพปกติ การสนับสนุนการจัดตั้งสหกรณ์ที่มีการดำเนินงานโดยคนพิการและเพื่อคนพิการ การขจัดสิ่งกีดขวางทางกายภาพที่เป็นอุปสรรคต่อการเดินทางและการจัดยานพาหนะที่เพียงพอและเหมาะสมให้กับคนพิการในการไปรับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพหรือการไปสถานที่ทำงาน การยกเว้นภาษีนำเข้า สำหรับวัสดุอุปกรณ์ที่มีความจำเป็นต่อคนพิการ เป็นต้น

¹⁴ สุนีย์ สายสุพัฒน์ผล, "กรอบปฏิบัติการภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก," เอกสารในการสัมมนาเรื่องความเสมอภาคสู่โอกาสการจ้างงานคนพิการ บรรยาย ณ โรงแรมปรี๊นท์พลาซ่า กรุงเทพฯ 24 สิงหาคม 2548.

นอกจากนี้ ในการเตรียมคนพิการให้พร้อมกลับสู่สังคมและการทำงานนั้นควรจัดให้มีการฝึกอบรมในลักษณะบูรณาการ โดยให้มีการฝึกอบรมด้านอาชีพ การทำกิจกรรมในชีวิตประจำวัน การให้คนพิการสามารถอ่านออกเขียนได้ การช่วยเหลือทางด้านกายอุปกรณ์ การสนับสนุนคนพิการเป็นรายบุคคลเพื่อติดตามผลการทำงาน เพื่อให้คนพิการมีความมั่นคงและก้าวหน้าในการทำงาน

3. เน้นให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการจัดบริการฟื้นฟูสมรรถภาพทางอาชีพทั้งในชนบท ในเมือง และชุมชนห่างไกล โดยเฉพาะผู้แทนจากองค์กรนายจ้าง ลูกจ้าง และองค์กรคนพิการ โดยการสนับสนุนด้านข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและโอกาสในการมีงานทำของคนพิการแก่ชุมชน และให้ชุมชนและคนพิการร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ

4. ให้คนพิการในชนบทได้รับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพเช่นเดียวกับที่จัดให้กับคนพิการที่อยู่ในเมือง

5. ฝึกอบรมบุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านการให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพคนพิการ

6. องค์กรนายจ้างและลูกจ้างควรมีนโยบายส่งเสริมการฝึกอาชีพและการจ้างงานที่เหมาะสมสำหรับคนพิการ โดยร่วมมือกับองค์กรคนพิการจัดทำนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินงานและการพัฒนาบริการด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ

7. การเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาบริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพโดยคนพิการและองค์กรคนพิการให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาชุมชน โดยมุ่งเน้นด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพเพื่อการจ้างงานและการบูรณาการคืนสู่สังคม การจัดหางาน และนำเสนอภาพลักษณ์ในทางบวกให้กับคนพิการ

8. การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพภายใต้ระบบประกันสังคม โดยให้ประเทศสมาชิกดำเนินการตามทิศทางของบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเสนอให้มีระบบประกันสังคมที่มีส่วนเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนา

9. การประสานงาน เสนอให้ดำเนินงานตามมาตรการซึ่งรับประกันได้ว่านโยบายและแผนงานต่าง ๆ มีการประสานสอดคล้องกับนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

จะเห็นได้ว่ากฎหมาย นโยบายและข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ นั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความคืบหน้าในการดำเนินงานด้านคนพิการในประเทศไทย โดยส่งผลให้รัฐเริ่มมีความตื่นตัวที่จะออกกฎหมาย นโยบาย แผนงานต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อให้สิทธิ ความคุ้มครองคนพิการ เพื่อให้คนพิการได้รับสิทธิ ความเสมอภาคและมีโอกาสที่จะพัฒนาตนเองต่อไป รวมถึงการได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกันในการประกอบอาชีพ การได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพ ด้านอาชีพเพื่อการจ้างงานและการบูรณาการคืนสู่สังคม การได้รับความมั่นคงและความก้าวหน้าในการทำงาน เป็นต้น ซึ่งกฎหมาย นโยบายและข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้ได้นำมาสู่การดำเนินงานด้านการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพคนพิการในประเทศไทยมาอย่างต่อเนื่องดังที่ปรากฏ ความคืบหน้าตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน