บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาคนพิการโดยพื้นฐานแล้วเกิดขึ้นจากเจตคติของคนในสังคมที่คิดว่าคนพิการคือภาระของสังคม คนโดยทั่วไปจะคิดแทนและตัดสินใจให้คนพิการในแทบทุกเรื่องว่าคนพิการต้องการอะไรและควรมีชีวิตอยู่อย่างไรโดยขาดซึ่งการรับรู้ข้อเท็จจริง และที่สำคัญที่สุดคือการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยไม่เป็นธรรมแยกคนพิการออกจากสังคมทั้งโดยความตั้งใจและโดยการขาดความเข้าใจอันดี ทำให้คนพิการไม่มีโอกาสเข้าร่วมหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ไม่มีความเสมอภาคในฐานะสมาชิกของสังคม ทั้ง ๆ ที่บุคคลเหล่านี้ก็ถือว่าเป็นทรัพยากรมนุษย์ในสังคมเช่นเดียวกับคนปกติทั่วไป

แม้จะเป็นที่ตระหนักกันดีว่าการดำเนินงานไม่ว่าจะในระดับชุมชนระดับชาติหรือในระดับนานาชาติเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนและการส่งเสริมสถานภาพชีวิตความเป็นอยู่ให้แก่ คนพิการนั้นจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับงานทุกด้านโดยจะต้องดำเนินการควบคู่กันหรือเชื่อมโยงกันอย่างเป็นกระบวนการ แต่หากจะพิจารณาถึงเป้าหมายหลักของกระบวนการต่าง ๆ ที่ประกอบเข้าด้วยกันแล้วก็คงไม่มีผู้ใดปฏิเสธได้ว่าหัวใจสำคัญอยู่ที่การส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำมีรายได้ เป็นของตนเอง สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน เพราะการมีงานทำไม่เพียงแต่จะตอบสนองความจำเป็นและความต้องการทางเศรษฐกิจเท่านั้น ยังตอบสนองความต้องการในอีกหลายด้านของสมาชิกทุกคนในสังคมซึ่งรวมถึงคนพิการด้วยเช่นกัน แต่จากการดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่คนพิการขององค์กรตลอดจนหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนได้แสดงให้เห็นว่า ปัญหาการว่างงานของคนพิการคือปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้คนพิการมักมีสถานภาพทางสังคมที่แตกต่างในเชิงที่ด้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับคนทั่วไป และต้องเป็นภาระพึ่งพิงผู้อื่นโดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ ขาดความเป็นอิสระในการดำรงชีวิต รวมทั้งมักจะถูกละเมิดหรือลิดรอนสิทธิโอกาสในด้านต่างๆ สถานการณ์ด้านแรงงานคนพิการของประเทศไทยจัดว่าอยู่ในขั้นวิกฤติ โดยปรากฏสภาพปัญหาและข้อจำกัดในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่โอกาสการพัฒนาศักยภาพของแรงงานคนพิการ ช่องทางในการมีงานทำ โอกาสแห่งความก้าวหน้าในงาน รวมทั้งโอกาสที่ คนพิการจะสร้างประสิทธิภาพในงานให้ได้รับการยอมรับจากบุคคลทั่วไป ขณะที่

เงื่อนไขต่างๆ ทั้งทางด้านทัศนคติของคนในสังคม สภาพของการขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งในสถานที่ทำงานและในสถานที่หรือในบริการสาธารณะต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ไม่เอื้ออำนวยต่อโอกาสการมีงานทำรวมถึงการทำงานของคนพิการทั้งสิ้น จึงปรากฏว่ามีคนพิการในวัยทำงาน (15 - 60 ปี) จำนวนมากที่ต้องตกอยู่ในสภาพว่างงาน เนื่องจากไม่ได้รับการยอมรับหรือการส่งเสริมจากสังคมให้มีส่วนร่วมในตลาดแรงงาน ปัญหาการว่างงานของคนพิการไม่ใช่ปัญหาส่วนบุคคล หรือปัญหาเฉพาะกลุ่มบุคคลแต่เกี่ยวโยงกับสังคมในองค์รวม เนื่องจากการที่คนพิการไม่ได้ทำงานส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากความเกียจคร้านของคนพิการเองหากแต่มีลักษณะอันเป็นอุปสรรคและสภาวะของการกีดกันซึ่งสังคมมีส่วนเกี่ยวข้องหรือทำให้เกิดขึ้น และหากคนพิการไม่มีงานทำไม่มีรายได้เป็นของตนเอง คนที่ต้องเข้ามารับผิดชอบในการดำรงชีวิตของคนพิการก็คือครอบครัวของคนพิการเอง สังคม และรัฐบาลนั่นเอง รัฐก็ได้ตระหนักถึงปัญหานี้ จึงได้กำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ มากมายที่สนับสนุนให้มีการฟื้นฟูความสามารถในด้านต่างๆให้แก่คนพิการตามแนวนโยบายของแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2545 - 2549 ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการฟื้นฟูทางด้าน การแพทย์ การศึกษา ทางด้านสังคม และการฟื้นฟูที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการทางด้านอาชีพหรือการจ้างงาน และเพื่อสนับสนุนให้มีการจ้างงานคนพิการมากยิ่งขึ้น คณะรัฐมนตรีจึงลงมติเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2544 เห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอประกาศให้ปี พ.ศ. 2545 เป็นปีส่งเสริมอาชีพคนพิการ โดยรัฐได้ดำเนินการให้คนพิการเหล่านี้เข้ารับการฝึกอาชีพจากศูนย์ฝึก เพื่อเพิ่มศักยภาพในการประกอบอาชีพเนื่องจากคนพิการที่ได้รับการฟื้นฟูที่ดีก็สามารถที่จะพัฒนามาเป็นแรงงานที่ดีให้แก่ประเทศชาติได้เช่นกัน และคนพิการบางคนก็มีความรู้ความสามารถในการทำงานเท่าเทียมหรืออาจจะมากกว่าคนปกติทั่วไปเสียด้วยซ้ำ เพียงแต่คนเหล่านี้ขาดโอกาสจากสังคมเท่านั้น

ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานคนพิการ กฎหมายที่มีความสำคัญอย่างมากฉบับหนึ่งก็คือ พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ซึ่งภายหลัง จากที่มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้และคนพิการได้เข้ารับการฟื้นฟูอาชีพแล้ว ได้มีหน่วยงาน ทั้งรัฐบาลและเอกชนหลายแห่งเข้ามาช่วยเหลือดำเนินการจัดหางานให้คนพิการทำ แต่ก็ไม่สามารถช่วยเหลือคนพิการได้ทุกคนและที่สำคัญคือยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเข้าสู่ระบบการจ้างงานของคนพิการได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ประกาศกฎกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการจ้างงานคนพิการ พ.ศ. 2537 ขึ้น โดยกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการเอกชน ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 200 คนขึ้นไป รับคนพิการที่มีความรู้ความสามารถเข้าทำงานในสัดส่วนจำนวน ลูกจ้างทุก 200 คน ต่อ คนพิการ 1 คน แต่ด้วยความล้าสมัยของกฎหมายฉบับนี้ทำให้การกำหนดอัตราส่วนดังกล่าวขาดความเหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน เพราะปัจจุบันนี้ประเทศ

ไทยมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเพิ่มมากขึ้นจากในอดีตอย่างรวดเร็ว สถานประกอบการทั้งหลายได้มีการนำเอาเครื่องจักรกล และเครื่องทุ่นแรงต่างๆ มาใช้แทนแรงงานคน ดังนั้นสถานประกอบการที่จะมีจำนวนลูกจ้างได้ถึง 200 คน ก็ต้องเป็นสถานประกอบการที่มีขนาดใหญ่จริง ๆ ซึ่งอาจจะมีจำนวนไม่มากนัก ดังนั้นหากจะกำหนดจำนวนลูกจ้างของสถานประกอบการไว้เช่นเดิมก็จะเป็นการจำกัดโอกาสการทำงานของคนพิการได้ อีกทั้งอัตราส่วนที่กำหนดไว้ให้ลูกจ้างทั่วไป 200 ต่อคนพิการ 1 คน เทียบได้เพียงร้อยละ 0.5 เท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นอัตราส่วนที่ต่ำมาก และหากมีการรับคนพิการเข้าทำงานจริงตามสัดส่วนดังกล่าวก็จะไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่รัฐและสถานประกอบการต้องเสียไปกับการเตรียมความพร้อมในการจัดสภาพแวดล้อมของสถานประกอบการให้เหมาะสมกับการทำงานของคนพิการ อีกทั้งบทบัญญัติ ข้อ 1 ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวยังมีข้อยกเว้นให้แก่สถานประกอบการที่เข้าข่ายไว้ด้วยว่า หากสถานประกอบการใดไม่มีตำแหน่งงานที่มีลักษณะของงานที่คนพิการสามารถทำได้ก็จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในการรับคนพิการเข้าทำงานได้ เพียงแต่ต้องมีการแจ้งให้สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (กรมประชาสงเคราะห์เดิม) เห็นชอบด้วยเท่านั้น การกำหนดเช่นนี้เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ เนื่องจากการกำหนดตำแหน่งงานที่จะเปิดรับสมัครแก่คนพิการ กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายเจ้าของสถานประกอบการเท่านั้น สถานประกอบการเหล่านี้ก็จะทำการกำหนดตำแหน่งงานหรือลักษณะของงานที่รับสมัครไว้สูงๆเพื่อเป็นข้ออ้างว่าตนได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ไม่มีคนพิการที่เหมาะสมกับตำแหน่งดังกล่าวมาสมัครเอง นอกจากนี้กฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ข้อ 3 กำหนดให้สถานประกอบการที่ไม่ประสงค์ที่จะรับคนพิการเข้าทำงานตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด สามารถเลือกที่จะส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการแทนได้นั้น เป็นการเปิดโอกาสให้นายจ้างสามารถเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างชัดเจน เพราะเนื่องจากเจตคติในแง่ลบของนายจ้างที่คิดอยู่แล้วว่าการรับคนพิการเข้าทำงานเป็นภาระมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ อีกทั้งจากผลการสำรวจพบว่า สถานประกอบการส่วนใหญ่เลือกที่จะส่งเงินเข้ากองทุนมากกว่า เพราะเงินที่กฎหมายกำหนดให้ส่งมีอัตราค่อนข้างต่ำ คือ ปีละครึ่งหนึ่งของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้บังคับในท้องที่ที่สถานประกอบการตั้งอยู่คูณด้วยสามร้อยหกสิบห้า ต่อคนพิการหนึ่งคนที่ไม่ประสงค์จะรับเท่านั้น ดังนั้นการกำหนดทางเลือกเช่นนี้ย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อแนวโน้มการผลักดันคนพิการเข้าสู่ระบบการจ้างงานในอัตราที่เพิ่มขึ้นแน่นอน อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ยังขาดมาตรการบังคับในทางกฎหมายอย่างจริงจัง ทำให้บางกรณีสถานประกอบการก็จะเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไปเลย กล่าวคือไม่เลือกทั้งรับคนพิการเข้าทำงานและไม่ยอมจ่ายเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการอีกด้วย

เมื่อคนพิการได้เข้ามาทำงานในสถานประกอบการแล้ว กฎหมายที่นำมาบังคับใช้เกี่ยวกับการทำงานของคนพิการก็คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่จะเป็นตัวกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ลูกจ้างทุกคนพึงได้รับการปฏิบัติจากนายจ้าง ซึ่งลูกจ้างทุกคนที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้จะได้รับความคุ้มครองในเรื่องต่างๆเกี่ยวกับการจ้างงานอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งก็หมายรวมถึงคนพิการด้วยเช่นกัน ดังนั้นโดยหลักการแล้วคนพิการย่อมได้รับความคุ้มครองในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวกับการจ้างงานเช่นเดียวกับคนทั่วไปตามหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติ แต่ในสภาพความเป็นจริงโดยทั่วไปแล้วต้องยอมรับว่าคนพิการมีศักยภาพในการทำงานโดยเฉลี่ยต่ำกว่าคนปกติเนื่องจากอุปสรรคจากสภาพความพิการ ดังนั้นการที่จะปฏิบัติต่อคนพิการให้เหมือนกับลูกจ้างปกติทั่วไปในทุกเรื่องที่เกี่ยวกับการจ้างงานย่อมไม่ก่อให้เกิดความเสมอภาคทางโอกาสและการปฏิบัติในการทำงานสำหรับคนพิการอย่างแท้จริง เนื่องจากคนพิการย่อมไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานของนายจ้างได้เท่าเทียมกับลูกจ้างโดยทั่วไป ก่อให้เกิดปัญหาคือคนพิการจะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงไม่เป็นธรรมต่อคนพิการอย่างยิ่ง

ปัญหาของคนพิการในประเทศเราจะได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นได้ หากจะมีการแก้ไขมาตรการต่าง ๆ ทางกฎหมายทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานคนพิการ ให้มีนโยบายไปในทางสนับสนุนส่งเสริมให้สังคมเปิดโอกาสให้คนพิการได้เข้าสู่ระบบการจ้างงานมากยิ่งขึ้นอย่างแท้จริง อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายในการช่วยเหลือคนพิการเหล่านี้ให้สามารถรักษาตำแหน่งงาน สร้างความก้าวหน้าในการทำงานและอยู่ในระบบการจ้างงานได้อย่างมีความสุข โดยได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม และเพื่อให้คนพิการได้มีการดำเนินชีวิตในสังคมได้เช่นเดียวกับคนปกติ เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพและเป็นกำลังผลิตที่สำคัญในด้านเศรษฐกิจ และเพื่อพัฒนาสังคมและประเทศชาติต่อไป จึงเห็นควรทำการศึกษาถึงกฎหมายที่บกพร่อง เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศและนำมาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวได้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและที่มาของการจ้างงานคนพิการและการให้ความคุ้มครองคนพิการในการทำงาน

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมาย ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงาน

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมาย ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองคนพิการในการทำงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

1.2.4 เพื่อวิเคราะห์และหาแนวทางแก้ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

1.2.5 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศเพื่อเปรียบเทียบและนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

1.3 สมมติฐานในการศึกษา

ปัจจุบันมีคนพิการจำนวนมากที่มีความรู้ความสามารถในการทำงานแต่กลับต้องตกอยู่ในภาวะว่างงานเป็นภาระของสังคม สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งเนื่องมาจากความบกพร่องของกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการที่ใช้บังคับอยู่ คือพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังขาดมาตรการที่เหมาะสมในการส่งเสริมให้มีการจ้างงานคนพิการมากยิ่งขึ้นรวมถึงมาตรการในการให้ความคุ้มครองการทำงานของคนพิการในสถานประกอบการ เพื่อให้คนพิการมีความเสมอภาคทางโอกาสในการทำงานอย่างแท้จริง และมีโอกาสก้าวหน้าในการทำงานได้ ซึ่งหากมีการแก้ไขมาตรการทางกฎหมายให้มีความเหมาะสมขึ้นคนพิการก็จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และปัญหาของคนพิการในสังคมก็จะลดลง

1.4 ขอบเขตในการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งเน้นจะศึกษาถึงปัญหาในเรื่องการจ้างงานคนพิการและการให้ความคุ้มครองคนพิการในการทำงาน ตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับกับการจ้างงานและการให้ความคุ้มครองคนพิการในการทำงานตามกฎหมายของประเทศไทย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักโดยศึกษาถึงกฎหมายไทย กฎหมายประเทศอเมริกา เยอรมัน และญี่ปุ่น ในเชิงเปรียบเทียบ ในส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการ และการคุ้มครองคนพิการในการทำงานรวมถึงเอกสารอื่น ๆ เช่น หนังสือ ตำรา งานวิจัย บันทึกรายงาน การประชุม ร่างกฎหมาย บทความที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ นำมาเปรียบเทียบประเมินค่า เอกสาร จากเนื้อหาสาระและคุณค่าของการศึกษา นำมาวิเคราะห์ และหาข้อสรุป และข้อเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและที่มาของการจ้างงานคนพิการและการให้ความคุ้มครองคนพิการในการทำงาน

1.6.2 ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมาย ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงาน และได้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.6.3 ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมาย ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองคนพิการในการทำงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และได้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.6.4 ทำให้ทราบมาตรการของกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการ และการให้ความคุ้มครองคนพิการในการทำงาน โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น