

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาการจ้างงานคนพิการ และการคุ้มครองคนพิการในการทำงาน

นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ได้มีการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้กับคนพิการรวมทั้งบริการฟื้นฟูสมรรถภาพทางอาชีพ ตลอดจนนโยบายส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำมากขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ถือเป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองสิทธิ การสงเคราะห์ และการฟื้นฟูพัฒนาคนพิการในประเทศไทยเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้คนพิการที่ต้องการใช้สิทธิหรือสวัสดิการจากรัฐต้องยื่นขอจดทะเบียนคนพิการ ภาพรวมของการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้บ่งชี้ว่าจะทำให้คนพิการมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นอย่างกว้างขวาง แต่ในความเป็นจริงกฎหมายนี้ไม่มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษ การปฏิบัติตามจึงเป็นสภาพของการผลักดันขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผลของพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ในด้านการจ้างงานคนพิการเริ่มเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2537 โดยเริ่มมีการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องทำให้สถานการณ์ด้านการจ้างงานของคนพิการในประเทศไทยเริ่มดีขึ้น แต่ก็ยังไม่เพียงพอ เนื่องจากพบว่าคนพิการในวัยแรงงานอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้รับการจ้างงาน ทั้งนี้จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการจ้างงานตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 รวมถึงกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องยังมีปัญหาบางประการที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งอาจพอจะสรุปได้ดังนี้

#### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534

##### 4.1.1 ปัญหาการกำหนดสัดส่วนการจ้างงานและขนาดสถานประกอบการ

ในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีเป็นไปอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ในหลายกรณีส่งผลกระทบต่อในแง่ที่เป็นประโยชน์แก่คนพิการทั้งในด้านการทำงานและการดำรงชีวิต แต่ขณะเดียวกันในหลายกรณีอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของคนพิการได้เช่นกัน เนื่องจากเทคโนโลยีสมัยใหม่อาจมีส่วนลดโอกาสการทำงานของคนพิการได้ กล่าวคือเทคโนโลยีสมัยใหม่ มีหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การช่วยทำงานในหน้าที่ซ้ำซากจำเจซึ่งมนุษย์ปกติไม่ต้องการทำ ส่งผลให้กระบวนการผลิตในโรงงานไม่ต้องใช้คนมากเหมือนแต่ก่อน การ

ขยายตัวของสถานประกอบการขนาดใหญ่จึงมีน้อย ในด้านการจ้างงานคนพิการตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชน รับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับลูกจ้างอื่น และในกรณีที่ นายจ้างไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงานตามสัดส่วนที่กำหนดจะต้องส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการตามอัตราที่กำหนดในกำหนดกระทรวงแทนการรับคนพิการเข้างานก็ได้

การสำรวจในปี พ.ศ. 2529 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ประเทศไทยมีคนพิการทั้งสิ้นประมาณ 385,560 คน แต่จากการสำรวจอีกครั้งในปี พ.ศ. 2534 พบว่าประเทศไทยมีคนพิการเพิ่มขึ้นทั้งสิ้นเป็นจำนวน 1,057,000 คน เพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าจากปี 2529 นับตั้งแต่รับจดทะเบียนคนพิการครั้งแรกเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2537ถึงสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 มีคนพิการที่จดทะเบียนพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 แล้วทั่วประเทศเพียง 282,937 คน ซึ่งถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนสถิติคนพิการทั่วประเทศแต่จากรายงานสถิติ ณ วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ.2548พบว่ามีคนพิการที่ขึ้นทะเบียนทั้งหมดจำนวน 490,210 คน โดยเฉลี่ยเท่ากับมีคนพิการที่ต้องการอยู่ในระบบ เพิ่มขึ้นปีละหนึ่งแสนคน แต่จากรายงานของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ จำนวนคนพิการที่ได้รับการบรรจุเข้าทำงานได้ ในปี 2547 มีเพียง 4,469 คน และในปี 2548 มีจำนวนเพียง 3,874 คนเท่านั้น จะเห็นได้ว่าจำนวนคนพิการที่ได้รับการบรรจุเข้าทำงานมีจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบจำนวนคนพิการที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นผลจากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า อัตราการขยายตัวของสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่สองร้อยคนขึ้นไปในแต่ละปีมีน้อยจากรายงานของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการพบว่า ในปี พ.ศ. 2543 มีสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่สองร้อยคนขึ้นไปจำนวน 5,152 แห่ง และในปี พ.ศ. 2548 เพิ่มขึ้นเป็น 6,087 แห่ง เท่านั้น

สถานประกอบการที่เข้าหลักเกณฑ์ในการรับคนพิการเข้าทำงานนั้นต้องเป็นสถานประกอบการเอกชนที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 200 คนขึ้นไป ซึ่งต้องรับคนพิการในอัตราลูกจ้างทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดจำนวนทุก 200 คนต่อคนพิการ 1 คน เศษของทุก 200 คนถ้าเกิน 100 ต้องรับคนพิการเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน คิดเป็นอัตราส่วนได้เพียงร้อยละ 0.5

สัดส่วนดังกล่าวกฎหมายได้กำหนดขึ้นมาเป็นเวลานานกว่าสิบปีแล้ว ในขณะที่การขยายตัวของขนาดสถานประกอบการในด้านจำนวนลูกจ้างที่ทำงานช่วงหลายปีที่ผ่านมาไม่มากนัก ทำให้จำนวนสถานประกอบการที่มีลูกจ้างได้เป็นจำนวนถึง 200 คนขึ้นไป ที่อยู่ในข่ายต้องปฏิบัติตามกฎหมายย่อมอยู่ในเกณฑ์คงที่หรือเพิ่มขึ้นไม่มากนักเช่นกัน แต่ในทางกลับกัน จำนวนของคนพิการที่อยู่ในวัยแรงงานและมีความต้องการที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานกลับมีมากขึ้นทุก ๆ ปี สัดส่วนการจ้างงานคนพิการที่กฎหมายกำหนดไว้แต่เดิมนั้น ย่อมไม่เพียงพอที่จะรองรับกับปัญหา

การว่างงานของคนพิการที่เกิดขึ้นได้อีกต่อไป อีกทั้งสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวคิดเป็นอัตราส่วนได้เพียงร้อยละ 0.5 เท่านั้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นอัตราส่วนที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ

ประเทศญี่ปุ่นกำหนดสัดส่วนการจ้างงานคนพิการไว้ร้อยละ 2.1 สำหรับหน่วยงานราชการ ร้อยละ 1.8 สำหรับสถานประกอบการเอกชนร้อยละ 1.9 สำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ และร้อยละ 2.1 สำหรับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานราชการรับคนพิการเข้าทำงานในสัดส่วนที่สูงกว่าภาคเอกชน ซึ่งถือเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติ

ประเทศเยอรมัน กำหนดหน้าที่ของนายจ้างในการว่าจ้างคนพิการเข้าทำงานเอาไว้ว่า สถานประกอบการเอกชนและหน่วยงานราชการที่เฉลี่ยในแต่ละปีมีการว่าจ้างงานอย่างน้อยเดือนละ 20 ตำแหน่ง ต้องรับคนพิการเข้าทำงานอย่างน้อย 5 เปอร์เซ็นต์ ของตำแหน่งงานที่มีอยู่ โดยเฉพาะคนพิการที่เป็นสตรี และหากมีการจ้างงานเฉลี่ยเดือนละ 39 ตำแหน่ง ต้องรับคนพิการเข้าทำงานเพิ่มขึ้นอีกเดือนละ 1 คนต่อปี และหากมีการจ้างงานเฉลี่ยเดือนละ 59 ตำแหน่งงานต้องรับคนพิการเข้าทำงานเพิ่มขึ้นอีกเป็นเดือนละ 2 คนต่อปี กรณีมีเศษมากกว่า 0.5 เปอร์เซ็นต์ ให้ปัดขึ้น และหากเป็นกรณีของคนพิการขั้นรุนแรง สำนักจัดหางานสามารถที่จะเพิ่มจำนวนในการบรรจุให้รับคนพิการเข้าทำงานให้มากขึ้นได้ตามอัตราที่กฎหมายกำหนด

อีกทั้งเพื่อการสร้างงานให้กับคนพิการ รัฐต้องเสียบประมาณไปมากมายกับการสร้างมาตรการจูงใจให้สถานประกอบการรับคนพิการเข้าทำงาน และเมื่อมีการจ้างงานคนพิการเกิดขึ้นแล้ว รัฐก็ยังต้องเสียบประมาณไปกับการสร้างมาตรการจูงใจต่าง ๆ ให้ทางสถานประกอบการ จัดเตรียมความพร้อมทั้งทางด้านสถานที่ทำงาน ในการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานให้กับคนพิการ รวมทั้งบางสถานประกอบการเองก็ต้องลงทุนทั้งด้านค่าใช้จ่ายและด้านเวลาไปกับปรับเปลี่ยนระบบการทำงานเพื่อให้เหมาะสมกับการทำงานของคนพิการ จึงเห็นได้ว่าการที่จะให้คนพิการได้เข้าทำงานในสถานประกอบการที่หนึ่งนั้นรัฐและทางสถานประกอบการต้องเสีย ค่าใช้จ่ายไปเป็นเงินจำนวนไม่น้อย ดังนั้นเพื่อให้คุ้มค่ากับการลงทุนที่ทั้งทางรัฐและสถานประกอบการต้องเสียไป กฎหมายก็ควรกำหนดสัดส่วนให้สถานประกอบการรับคนพิการเข้าทำงานในอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้น แต่ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวต้องทำควบคู่ไปกับการกำหนดมาตรการบังคับทางกฎหมายและการเพิ่มมาตรการจูงใจเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้น

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คืออัตราส่วนร้อยละ 0.5 ที่กฎหมายกำหนดนั้นใช้บังคับกับคนพิการทุกประเภทและทุกระดับความรุนแรงทำให้หากจำเป็นต้องเลือกคนพิการเข้าทำงาน ทางสถานประกอบการก็คงต้องพิจารณาคนที่มีความพิการไม่รุนแรงก่อนพวกพิการ

รุนแรง กรณีนี้ในประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการทางกฎหมายที่น่าสนใจ กล่าวคือ ในส่วนของคนพิการที่มีความพิการมาก ซึ่งจะมีปัญหาในการจ้างงาน ผู้ประกอบการหลายรายอาจลังเลในการรับคนพิการเหล่านี้เข้าทำงาน จึงมีการคิดสัดส่วนการจ้างงานเป็นกรณีพิเศษสำหรับคนพิการประเภทนี้ ซึ่งจะมีการพิจารณาเป็นรายกรณีไป คือ ถ้าจ้างคนพิการที่มีความพิการมากหนึ่งคนให้ถือเป็นการจ้างคนพิการปกติสองคน ถือว่าเป็นมาตรการจูงใจในการช่วยแก้ไขปัญหาค่าไม่ได้รับการจ้างงานของผู้พิการรุนแรงในประเทศไทยได้เช่นกัน

กรณีการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งประเทศไทยมีเพียงมติคณะรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้ส่วนราชการทุกประเภทและรัฐวิสาหกิจให้สิทธิคนพิการสมัครและคัดเลือกเข้าทำงานด้วยความเสมอภาคตามระบบคุณธรรมเท่านั้น โดยกฎหมายยังไม่มีข้อกำหนดชัดเจนว่าให้มีหน้าที่รับคนพิการเข้าทำงานเช่นเดียวกับกรณีของสถานประกอบการเอกชน อีกทั้งยังไม่มีข้อกำหนดสัดส่วนในการรับคนพิการเข้าทำงานเอาไว้ด้วยเช่นกัน นับเป็นต้นแบบของการเลือกปฏิบัติโดยทำให้เกิดข้อสงสัยว่าอาจเป็นเพราะรัฐเองมิได้เชื่อมั่นในความสามารถของคนพิการ ทั้งที่ความเป็นจริงหน่วยงานของรัฐควรเป็นต้นแบบที่ดีในการส่งเสริมให้มีการจ้างงานคนพิการมากขึ้น ซึ่งกรณีนี้แตกต่างกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นและเยอรมันที่จะมีการกำหนดสัดส่วนที่ชัดเจนในการใช้บังคับกับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ประเทศไทยรับเอาระบบโควตาหรือระบบสัดส่วนของประเทศเยอรมันมาใช้ ประเทศญี่ปุ่นเองก็เช่นกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วสัดส่วนที่เรากำหนดไว้อยู่ในอัตราส่วนที่ต่ำกว่ามาก แม้ว่าจะมีภาวะเศรษฐกิจที่ต่างกันก็ตาม แต่หากพิจารณาจากตัวเลขสถิติที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ถึงเวลาที่ควรจะมีการแก้ไขสัดส่วนดังกล่าวเพื่อความเหมาะสมกับการรองรับภาวะปัญหาการว่างงานของคนพิการในประเทศไทยได้อย่างแท้จริงต่อไป

#### 4.1.2 ปัญหาการกำหนดตำแหน่งงานสำหรับคนพิการ

โดยที่มาตรา 17 (2) ของพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ประกอบกับกฎกระทรวง (พ.ศ. 2537) กำหนดให้สถานประกอบการเอกชนที่มีลูกจ้างตั้งแต่สองร้อยคนขึ้นไป ต้องรับคนพิการที่สามารถทำงานได้ในอัตราลูกจ้างทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใด จำนวนทุกสองร้อยคนต่อคนพิการหนึ่งคน เศษของทุกสองร้อยคนถ้าเกินหนึ่งร้อยต้องรับคนพิการเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน ทั้งนี้เว้นแต่สถานประกอบการนั้นไม่มีตำแหน่งงานที่มีลักษณะของงานที่คนพิการสามารถทำได้ และได้แจ้งให้กรมประชาสงเคราะห์ทราบ และกรมประชาสงเคราะห์เห็นชอบด้วยแล้ว

หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบด้านการจัดหางานให้แก่คนพิการประกอบด้วย สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ (กรมประชาสงเคราะห์เดิม) และกรมการจัดหางาน โดยดำเนินการตามกฎหมาย กฏกระทรวง (พ.ศ. 2537) เกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 การดำเนินงานของหน่วยงานทั้ง 2 แห่ง เป็นการรวบรวมตำแหน่งงานที่นายจ้างประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงานแล้วนำปีประกาศไว้ที่สำนักงานของหน่วยงาน ๖ นั้น และส่งข้อมูลผ่านทางองค์กรของคนพิการ คนพิการที่สนใจสามารถติดต่อกับสถานประกอบการด้วยตนเอง บางครั้งมีการจัดตลาดนัดแรงงานคนพิการโดยให้นายจ้างและคนพิการติดต่อกันโดยตรง ในช่วงเวลาที่ผ่านมานับตั้งแต่กฎกระทรวงดังกล่าวมีผลบังคับใช้ทั้ง 2 หน่วยงานดำเนินการจัดหางานให้คนพิการได้ในระดับหนึ่ง ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ นับตั้งแต่ปี 2538 จนถึงปี 2542 สามารถจัดหางานให้คนพิการได้รวมทั้งสิ้น 4,132 ตำแหน่ง จากตำแหน่งงานว่างที่นายจ้างได้แจ้งมาทั้งสิ้น 42,773 ตำแหน่ง ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 9.6 ของตำแหน่งงานว่างดังกล่าว และเมื่อรวมกับสถิติของปี 2548 ก็รวมได้เป็นร้อยละ 10.46 ตามตารางข้างล่างนี้

การบรรจุคนพิการเข้าทำงานในสถานประกอบการโดยกรมประชาสงเคราะห์จำแนกเป็นรายปี

ปี พ.ศ.	จำนวนสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 200 คน ขึ้น (แห่ง)	จำนวนตำแหน่งว่างที่สถานประกอบการประสงค์จะรับคนพิการ (อัตรา)	จำนวนตำแหน่งที่สามารถบรรจุคนพิการเข้าทำงานได้ (อัตรา)	อัตราร้อยละของคนพิการที่ได้เข้าทำงานจากจำนวนตำแหน่งงานว่างทั้งหมด
2538	4,822	9,215	1,287	13.96
2539	5,119	10,300	1,017	9.87
2540	5,415	10,137	815	8.03
2541	5,675	10,301	643	6.24
2542	5,133	2,820	370	13.12
2548	6,087	2,989	657	21.98
รวม		45,762	4,789	10.46

ที่มา : สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ , 2548

2. กรมการจัดหางาน ในปี 2541 มีผู้สมัครงานทั้งสิ้น 1,003 คน ตำแหน่งงานรวม 4,691 ตำแหน่ง บรรจุงานได้เพียง 315 คน ตามตารางข้างล่างนี้

#### จำนวนผู้สมัครงาน ตำแหน่งงานและการบรรจุงาน

	ผู้สมัครงาน			ตำแหน่งงาน				การบรรจุงาน		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	ไม่ระบุ เพศ	รวม	ชาย	หญิง
ทั่วประเทศ	1,003	700	303	4,691	1,097	1,266	2,328	315	215	100
กรุงเทพฯ	233	160	73	3,961	919	1,037	2,005	171	120	31
ส่วนภูมิภาค	770	540	230	730	178	229	323	144	95	49

ที่มา : กรมอาชีวศึกษา, 2543.

จากข้อมูลในตารางทั้งสองข้างต้น มีข้อสังเกตเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานของทั้ง 2 หน่วยงาน คือหน่วยงานของรัฐไม่ประสบผลสำเร็จในการบรรจุงานให้คนพิการได้ครบ หรือใกล้เคียงกับตำแหน่งงานที่นายจ้างประสงค์จะรับคนพิการ ทั้ง ๆ ที่เป็นที่ทราบกันดีว่ามีคนพิการเป็นจำนวนมากกำลังหางานอยู่ สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือ คุณสมบัติของคนพิการกับคุณสมบัติของผู้สมัครที่นายจ้างต้องการไม่ตรงกัน และทั้งสองหน่วยงานมิได้วิเคราะห์ตำแหน่งงานว่างโดยละเอียด หรือติดต่อ กลับไปยังนายจ้างเพื่อขอข้อมูลหรือหาหรือเพิ่มเติมแต่อย่างใด อาศัยเฉพาะการพิจารณาในเชิงเอกสารจากนายจ้างเท่านั้น และการที่กฎหมายให้อำนาจแก่นายจ้างในการกำหนดตำแหน่งงานที่จะรับคนพิการได้เอง ทำให้นายจ้างหลายรายที่ไม่ประสงค์จะรับคนพิการอยู่แล้วใช้ช่องโหว่นี้กำหนดคุณสมบัติของคนพิการให้สูง ทำให้คนพิการส่วนใหญ่ขาดคุณสมบัติโดยเฉพาะวุฒิการศึกษา เนื่องจากคนพิการส่วนใหญ่ในประเทศยังมีโอกาสทางการศึกษาน้อย หากจะหาหาคนพิการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่นายจ้างต้องการมาบรรจุงานได้ ถึงแม้ว่าคนพิการสามารถเป็นแรงงานที่มีคุณภาพได้ จากรายงานทางสถิติประจำปีการศึกษา พ.ศ. 2548 พบว่ามีนักศึกษาพิการในระดับอาชีวศึกษาทั้งสิ้น 1,975 คน และระดับอุดมศึกษาทั้งสิ้น 1,289 คนเท่านั้น<sup>64</sup>

<sup>64</sup> สำนักนโยบายและแผนการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา, 2548.

การดำเนินงานด้านการจัดหางานให้แก่คนพิการในปัจจุบัน เป็นการกระทำภายใต้สาระของกฎหมายเพียงอย่างเดียว โดยที่รัฐแทบจะมิได้เสริมมาตรการใด ๆ เพื่อให้เจตนารมณ์ของกฎหมายบรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริง บทบาทในภาพรวมที่ดำเนินการอยู่เป็นเพียงการทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่สถานประกอบการจัดทำขึ้น อาจเป็นในรูปของการประกาศหรือการจัดตลาดนัดแรงงานคนพิการ ภายหลังที่ได้ประชาสัมพันธ์แล้ว เป็นหน้าที่ของคนพิการที่ต้องการได้งาน และสถานประกอบการที่ประกาศว่าจะรับคนพิการ ไปติดต่อและตกลงกันเอง

ตามกฎหมายของประเทศเยอรมัน นายจ้างมีหน้าที่ต้องตรวจสอบตำแหน่งงานว่างสำหรับคนพิการและติดต่อไปยังสำนักจัดหางานโดยไม่ชักช้า และทางสำนักจัดหางานจะเป็นผู้เสนอคนพิการที่เหมาะสมกับตำแหน่ง เมื่อได้รับข้อเสนอดังกล่าว นายจ้างต้องรีบนำข้อเสนอนี้แจ้งให้กับผู้แทนฝ่ายคนพิการในสถานประกอบการ และองค์กรที่เกี่ยวข้องรับทราบ หากนายจ้างปฏิเสธไม่รับ และผู้แทนฝ่ายคนพิการไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจของนายจ้าง ต้องมีการนำเหตุผลของนายจ้างเข้าหารือกับผู้แทนองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อสรุป และในการหารือต้องรับฟังความเห็นของคนพิการที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวด้วย ในกรณีคนพิการที่มาสมัครงานแล้วไม่ได้รับการว่าจ้างโดยไม่เป็นธรรม ผู้สมัครก็สามารถเรียกร้องเงินค่าเสียหายจากนายจ้างได้ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้คนพิการสามารถเรียกร้องให้นายจ้างบรรจุในตำแหน่งงานที่ตนได้ใช้ความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มที่และพัฒนาทักษะได้อย่างต่อเนื่องได้อีกด้วย

จะเห็นได้ว่ามาตรการของประเทศเยอรมันมีความคล้ายคลึงกับมาตรการของประเทศไทย เพียงแต่จะมีขั้นตอนในการตรวจสอบนายจ้างเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ฝ่ายคนพิการที่ไปสมัคร ชัดเจนกว่า มาตรการดังกล่าวทำให้นายจ้างมีโอกาสที่จะเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายโดยการกำหนดคุณสมบัติในตำแหน่งนั้น ๆ ไว้สูงเพื่อเป็นข้ออ้างว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้วเท่านั้น แต่ไม่ได้ประสงค์ที่จะรับคนพิการเข้าทำงานจริงน้อยลงได้

ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คนพิการมากขึ้น ควรมีการกำหนดมาตรการในการป้องกันการเลี่ยงกฎหมายสำหรับการกำหนดตำแหน่งงานในการรับคนพิการเข้าทำงานของสถานประกอบการต่อไป

#### 4.1.3 ปัญหาการส่งเงินเข้ากองทุน

แม้ในเรื่องการจ้างงานคนพิการ พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 จะกำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 200 คนขึ้นไป มีหน้าที่ต้องรับคนพิการเข้าทำงานตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด แต่ใน มาตรา 17 วรรคสอง กำหนดไว้ว่า กรณีนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการประสงค์จะไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามสัดส่วนที่กำหนด จะขอส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแทนการรับคนพิการเข้าทำงานก็ได้ และตาม กฎกระทรวง

(พ.ศ. 2537) ข้อ 3 กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีหน้าที่รับคนพิการเข้าทำงานตามกฎหมาย แต่ประสงค์จะไม่รับคนพิการเข้าทำงาน หรือถูกถือว่าจะไม่รับคนพิการเข้าทำงาน ให้สามารถส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการเป็นรายปี ปีละครึ่งหนึ่งของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้บังคับในท้องที่ที่สถานประกอบการตั้งอยู่คูณด้วยสามร้อยหกสิบห้า และคูณด้วยจำนวนคนพิการที่ประสงค์จะไม่รับเข้าทำงาน

กรณีที่กฎหมายถือว่านายจ้างประสงค์จะไม่รับคนพิการเข้าทำงานกำหนดไว้ในข้อ 2 ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว คือ การที่สถานประกอบการไม่รับคนพิการที่มาสมัคร หรือที่สำนักส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (กรมประชาสงเคราะห์เดิม) ส่งมาสมัครเข้าทำงาน อันมิใช่เหตุแห่งความประพฤติหรือประวัติของคนพิการ หรือลักษณะของความพิการของผู้สมัครงานเอง

การที่กฎหมายกำหนดทางเลือกเช่นนี้ย่อมเป็นการเปิดช่องให้แก่สถานประกอบการหรือนายจ้างซึ่งส่วนใหญ่มีเจตคติในทางลบแก่คนพิการอยู่แล้วเลือกจะส่งเงินสมทบมากกว่าการจะรับคนพิการเข้าทำงาน เนื่องจากอัตราเงินสมทบที่กฎหมายกำหนดไว้ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายที่นายจ้างคิดว่าอาจต้องเสียไปในการจ้างงานคนพิการ เห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ส่งผลให้ปัญหาการว่างงานของคนพิการในประเทศไทยยังไม่ได้รับการช่วยเหลืออย่างแท้จริง รายละเอียดปรากฏตามตารางข้างล่างนี้

#### รายละเอียดสถานประกอบการที่ปฏิบัติตามกฎหมาย

สถานประกอบการ	2542	2543	2544	2545	2548
	คน	คน	คน	คน	คน
รับคนพิการเข้าทำงาน	370	224	158	798	657
ส่งเงินสมทบเข้ากองทุน	1,165	1,231	1,240	1,356	1,623
	34.49 ล้าน	36.39 ล้าน	35.47 ล้าน	39.80 ล้าน	56.38 ล้าน

ที่มา : สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ , 2548.

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 และกฎกระทรวง (พ.ศ. 2537) คือต้องการที่จะส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานคนพิการมากกว่า การที่จะให้ทางสถานประกอบการเลือกวิธีส่งเงินสมทบเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ดังนั้น กฎหมายจึงควรกำหนดอัตราเงินสมทบที่จะต้องส่งแทนการจ้างงานคนพิการให้สูงขึ้น

ซึ่งอาจจะส่งผลให้ทางสถานประกอบการตัดสินใจเลือกที่จะต้องส่งเงินสมทบแทนการจ้างงานคนพิการน้อยลงได้

ซึ่งกรณีนี้กฎหมายของประเทศเยอรมันกำหนดว่า ครอบครัวยุโรปที่นายจ้างไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามที่กฎหมายกำหนด นายจ้างต้องจ่ายเงินชดเชยเข้ากองทุนทดแทน ตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจำนวนเงินชดเชยจะเพิ่มขึ้นหากมีการเปลี่ยนแปลงขนาดของสถานประกอบการที่ใหญ่ขึ้น หากนายจ้างค้างชำระเงินชดเชยเกินกว่า 3 เดือน สำนักงานบูรณาการจะออกหนังสือเตือนให้ชำระเงิน และจะคิดค่าปรับจากเงินชดเชยที่ค้างชำระ ที่น่าสนใจก็คือ มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการจ่ายเงินชดเชยดังกล่าวไม่ได้หมายถึงการยกเว้นไม่ต้องรับคนพิการเข้าทำงาน

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ กฎกระทรวง พ.ศ. 2537 นี้ไม่มีการกำหนดมาตรการ ลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนไว้แต่ประการใด ทำให้นายจ้างบางกลุ่มที่ขาดจิตสำนึกที่ดีใช้โอกาสนี้ในการเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเสียเลย กล่าวคือ ไม่รับคนพิการเข้าทำงานรวมทั้งไม่ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนอีกด้วย รายละเอียดปรากฏตามตารางข้างล่างนี้

สถานประกอบการ	2544	2545	2546	2547	2548
ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย	1,573 (31.67%)	2,489 (51.18%)	2,777 (52.60%)	2,796 (46.22%)	2,961 (48.64%)
ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (ไม่ประกาศรับและไม่ส่งเงิน)	3,394 (68.33%)	2,374 (48.82%)	2,502 (47.40%)	3,253 (53.78%)	3,126 (51.36%)

ที่มา : สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ , 2548

กรณีดังกล่าวนี้ กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการกำหนดเอาไว้ที่น่าสนใจ คือ กำหนดหน้าที่ให้สถานประกอบการที่ไม่ประสงค์จะจ้างงานคนพิการตามที่กฎหมายกำหนดจ่ายเงินชดเชยเป็นเงินค่าปรับแทนการจ้างงาน ซึ่งหากผู้ประกอบการรายใดไม่จ่ายเงินค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนดก็จะถูกเรียกเก็บเป็นเงินเพิ่มอีกร้อยละ 10 ของยอดเงินค้างชำระ เว้นแต่กรณีที่มีเหตุผลอันสมควร และหากยังเพิกเฉยไม่ชำระเงินในส่วนนี้อีก กฎหมายกำหนดให้กระทรวงแรงงานสามารถเรียกเก็บเงินอีกประเภทหนึ่งจากนายจ้างได้เรียกว่าเงินล่าช้า ซึ่งเงินนี้จะคำนวณตามจำนวนวันตั้งแต่วันรุ่งขึ้นของวันพ้นกำหนดชำระถึงวันที่ชำระเสร็จสิ้น โดยคิดอัตราร้อยละ 14.5 ต่อปี หรือเข้าทำการยึดทรัพย์สินต่อไป

นอกระบบการจ้างงานแล้วยังมีการนำระบบเงินสมทบมาใช้อีกด้วย กฎหมายกำหนดให้สถานประกอบการจะต้องจ่ายเงินสมทบในส่วนที่ไม่สามารถจ้างคนพิการได้ โดยกำหนดว่า หากมี

การจ้างงานคนพิการไม่ครบ 1 คน ต้องจ่ายเงินสมทบเดือนละ 50,000 เยน (การเก็บภาษีจากนายจ้างที่มีลูกจ้าง 301 คน หรือมากกว่าที่ไม่ได้จ้างงานคนพิการตามโควตา) ซึ่งเงินที่ได้นี้จะนำไปใช้เป็นเงินช่วยเหลือสถานประกอบการที่มีการจ้างงานคนพิการเกินโควตาที่กฎหมายกำหนดและยังนำไปใช้อุดหนุนการสร้างหรือปรับปรุงสถานที่ทำงานสำหรับคนพิการด้วย เพราะการจ้างงานคนพิการถือว่าเป็นหน้าที่ทางสังคมที่สถานประกอบการต้องร่วมกันรับผิดชอบ

จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีมาตรการที่คล้ายกับของประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ มีการกำหนดทางเลือกให้ทางสถานประกอบการที่มีหน้าที่แต่ไม่ประสงค์จะจ้างงานคนพิการตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด สามารถเลือกที่จะส่งเงินสมทบหรือเงินชดเชยเข้ากองทุนตามที่กฎหมายของประเทศตนกำหนดได้ แต่กลับมีส่วนแตกต่างกันในเรื่องของมาตรการลงโทษ กรณีที่ทางสถานประกอบการไม่ปฏิบัติตาม กล่าวคือ ตามกฎหมายทั้งของประเทศเยอรมันและประเทศญี่ปุ่น มีการกำหนดมาตรการลงโทษดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนในรูปเงินค่าปรับ เงินเพิ่ม และเงินล่าช้า และจากการทดสอบตามแนวคิดของ Waddington<sup>65</sup> ที่ได้กล่าวถึงการใช้ระบบโควตาในแถบประเทศยุโรปในอดีตที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า การใช้ระบบโควตาโดยปราศจากมาตรการบังคับใช้หรือ บทลงโทษ ไม่สามารถทำให้การจ้างงานตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ประสบผลสำเร็จได้

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการกำหนดมาตรการลงโทษสถานประกอบการที่มีหน้าที่ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการแทนการจ้างงานคนพิการตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด แต่กลับไม่ส่งส่งไม่ครบจำนวน หรือส่งล่าช้า แล้วแต่กรณีอย่างเหมาะสมต่อไป

## 4.2 ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 .

### 4.2.1 ปัญหาการคุ้มครองคนพิการในการทำงาน

กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายมหาชน โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การคุ้มครองแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นจากความคุ้มครองทั่วไปตามกฎหมายแพ่งในเรื่องการจ้างงาน อีกทั้งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสุดในการทำงานที่ลูกจ้างพึงได้รับจากการปฏิบัติจากนายจ้างซึ่งนายจ้างจะปฏิบัติไม่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ แต่จะปฏิบัติให้สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ และเป็นกฎหมายเคร่งครัด โดยไม่อาจมีการตกลงยกเว้นไปในทางที่ทำให้ลูกจ้างเสียประโยชน์ได้เพราะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

<sup>65</sup> Waddington, Lisa. (1996). *Reassessing the Employment of People with Disabilities in Europe : from Quotas to Antidiscrimination Laws.* p. 62.

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง โดยกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ ซึ่งตามกฎหมายฉบับใหม่คือพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีตั้งแต่โทษต่ำสุดคือ ระวังโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท และโทษสูงสุดคือ ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้รัฐมีอำนาจบังคับเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งลักษณะดังกล่าวแตกต่างจากพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ที่ไม่มีมาตรการบังคับทางอาญาชัดเจน เช่นนี้ ถูกจ้างทุกคนที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จะได้รับความคุ้มครองและการปฏิบัติในเรื่องการจ้างงานจากนายจ้างโดยเท่าเทียมกัน ตามที่มาตรา 53 บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่งานมีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกัน และปริมาณเท่ากัน ให้นายจ้างกำหนดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะเป็นชายหรือหญิง

จากบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวในส่วนของคนพิการก็ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าวเช่นเดียวกัน ดังนั้นสถานประกอบการใดที่รับคนพิการเข้าทำงาน นายจ้างจะต้องกำหนดอัตราค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด ให้แก่คนพิการเท่าเทียมกับคนงานทั่วไปโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วต้องยอมรับว่าในด้านสิทธิลูกจ้างทุกคนอาจมีความเสมอภาคในการที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และการปฏิบัติจากนายจ้างโดยเท่าเทียมกัน แต่โดยลักษณะทางด้านกายภาพแล้วทุกคนก็ย่อมมีความแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะกรณีของคนพิการแล้วย่อมเห็นความแตกต่างได้อย่างชัดเจน

ดังนั้นการที่จะปฏิบัติต่อลูกจ้างทุกคนภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกันในทุกเรื่องเกี่ยวกับการจ้างงานเพื่อที่จะถือว่าทุกคนมีความเสมอภาคกันแล้วย่อมไม่ถูกต้อง ซึ่งตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเองก็ตระหนักถึงจุดนี้ จึงได้มีบทบัญญัติเฉพาะขึ้นในบางกรณีสำหรับลูกจ้างที่เป็นหญิงและลูกจ้างเด็ก เนื่องจากสภาพทางร่างกายโดยธรรมชาติของหญิงและเด็กอ่อนแอกว่าลูกจ้างโดยทั่วไปทำให้เสียเปรียบในการทำงานบางประเภทโดยไม่สามารถใช้แรงงานโดยไม่จำกัดอย่างลูกจ้างโดยทั่วไปได้กฎหมายจึงต้องให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ<sup>๖๖</sup> ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางโอกาสอย่างแท้จริงสำหรับลูกจ้างซึ่งเป็นคนพิการในการทำงานในสถานประกอบการ ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานควรมีมาตรการคุ้มครองพิเศษบางประการ โดยการออกกฎกระทรวงเรื่องการคุ้มครองแรงงานคนพิการไว้เป็นการเฉพาะให้กับลูกจ้างซึ่งเป็นคนพิการต่อไป

ทั้งนี้ เนื้อหาของหมวดการทำงานของคนพิการควรต้องพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสม ว่ามีสิ่งใดบ้างที่คนพิการควรจะได้รับคุ้มครองในการทำงาน ในลักษณะที่แตกต่างจากลูกจ้างปกติทั่วไป จากการศึกษาพอจะสรุปได้ดังนี้

<sup>๖๖</sup> วิจิตรา (ทุ่งถัดดา) วิเชียรชม, (2542). กฎหมายแรงงาน 2 : กฎหมายคุ้มครองแรงงาน. หน้า 199.

ประการแรก เป็นเรื่องการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพในการทำงานซึ่งถือว่ามีความจำเป็นอย่างมากสำหรับคนพิการ ดังจะเห็นได้จากนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2545 – 2549 ซึ่งกำหนดมาตรการให้ทางสถานประกอบการจัดให้มีการฝึกอบรมด้านความรู้เกี่ยวกับงานที่ทำ และการพัฒนาฝีมือแรงงานให้กับคนงานพิการด้วย

โดยความสำคัญของการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพในการทำงานของลูกจ้างที่กล่าวมาแล้ว พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 36 ประกอบ กฎกระทรวงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2541 จึงได้วางหลักเกณฑ์ให้ลูกจ้างโดยทั่วไป ซึ่งก็หมายความรวมถึงคนพิการด้วยเช่นกัน มีสิทธิลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เพื่อประโยชน์ต่อการแรงงานและสวัสดิการสังคม หรือการเพิ่มทักษะการทำงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของลูกจ้าง

(2) การสอบวัดผลทางการศึกษาที่ทางราชการจัดหรืออนุญาตให้จัดขึ้น

การฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถตาม (1) จะต้องมีโครงการหรือหลักสูตร และกำหนดช่วงเวลาของโครงการหรือหลักสูตรที่แน่นอนและชัดเจน

ในการลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถของลูกจ้าง ให้ลูกจ้างแจ้งถึงเหตุที่ลาโดยชัดแจ้ง พร้อมทั้งแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ถ้ามี ให้นายจ้างทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวันลา

ซึ่งนายจ้างอาจไม่อนุญาตให้ลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ในปีทีลานั้น ลูกจ้างเคยได้รับอนุญาตให้ลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถมาแล้วไม่น้อยกว่าสามสิบวันหรือสามครั้ง หรือ

(2) นายจ้างได้แสดงให้เห็นว่าการลาของลูกจ้างอาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกระทบต่อการประกอบธุรกิจของนายจ้าง

หากเป็นกรณีของลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี กฎหมายวางมาตรการเป็นพิเศษใน มาตรา 52 กำหนดให้มีสิทธิลาเพื่อเข้าประชุม สัมมนา รับการฝึกอบรม หรือลาเพื่อการอื่น ซึ่งจัดโดยสถานศึกษาหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเห็นชอบเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการทำงานของเด็ก โดยให้ลูกจ้างเด็กแจ้งให้นายจ้างทราบล่วงหน้าถึงเหตุที่ลาโดยชัดแจ้ง พร้อมทั้งแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) ทั้งนี้ ลูกจ้างเด็กมีสิทธิได้รับค่าจ้างเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลาแต่ต้องไม่เกินปีละสามสิบวัน

ในเรื่องสิทธิการลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถในส่วนของลูกจ้าง คนพิการก็ตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของบทบัญญัตินี้เช่นกัน คือหากเป็นคนพิการทั่วไปก็จะตกอยู่ ภายใต้บังคับของ มาตรา 36 แต่หากเป็นกรณีลูกจ้างคนพิการที่เป็นเด็ก ก็ตกอยู่ในบังคับของ มาตรา 52 ซึ่งทั้งสองมาตรามีส่วนที่แตกต่างกัน ก็คือ กรณีลูกจ้างทั่วไปจะใช้สิทธิลาตาม มาตรา 36 กฎกระทรวง ให้อำนาจแก่นายจ้างเพิ่มขึ้นในการใช้ดุลยพินิจไม่อนุญาตให้ลูกจ้างลาได้ หากในปีนั้นลูกจ้างใช้ สิทธิลามาแล้วเกิน 30 วันหรือ 3 ครั้ง หรือนายจ้างแสดงให้เห็นได้ว่าการลาของลูกจ้างอาจก่อให้เกิด ความเสียหาย หรือกระทบต่อการประกอบธุรกิจของนายจ้าง ซึ่งกรณีของลูกจ้างเด็กไม่ได้ให้อำนาจ เช่นนี้ไว้ ซึ่งหากจะพิจารณาแล้ว การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การลาที่แตกต่างกันระหว่าง ลูกจ้างทั่วไปและลูกจ้างเด็กก็เพราะ สำหรับลูกจ้างที่เป็นเด็ก การฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ ความสามารถถือว่ามีค่าจำเป็นและสำคัญมากกว่ากรณีของคนทั่วไป เนื่องจากเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี ย่อมมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานที่น้อยกว่าผู้ใหญ่อาจเพราะด้วยวัยและ วุฒิภาวะที่ต่ำกว่า ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการสนับสนุนส่งเสริมเป็นพิเศษกว่าผู้ใหญ่ โดยให้ เด็กมีโอกาสเข้าร่วมการอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถและเพิ่มศักยภาพในการทำงานให้ สูงขึ้น ได้อย่างต่อเนื่อง

กรณีคนพิการก็ถือว่าเป็นกลุ่มที่ต้องการ โอกาสในการฝึกอบรมพัฒนาความรู้ ความสามารถในการทำงานมากกว่าคนปกติทั่วไปเทียบเคียงได้กับกรณีของลูกจ้างเด็กเช่นกัน เนื่องจากสภาพความพิการที่เป็นอุปสรรคในการทำงานประกอบกับคนพิการส่วนใหญ่ได้รับโอกาส ในการศึกษาน้อยส่งผลให้เมื่อเข้ามาทำงานจริงก็จะเกิดปัญหาในการปรับตัวเรื่องการทำงาน ทำให้ ขาดโอกาสที่จะสร้างความก้าวหน้าในการทำงานต่อไปอีกด้วย แม้ว่าก่อนที่คนพิการเหล่านี้จะเข้ามา ทำงานได้ผ่านกระบวนการฟื้นฟูด้านอาชีพจากศูนย์ฝึกอาชีพมาแล้วก็ตาม แต่การทำงานใน สถานประกอบการจริงย่อมแตกต่างกัน จากข้อมูลที่ศึกษามาพบว่ามีคนพิการจำนวนมากที่ได้ ทำงานจริงไม่ตรงกับอาชีพที่ได้ฝึกมา ดังนั้น เมื่อเข้ามาทำงานแล้วการที่จะได้รับโอกาสในการ ฝึกอบรมพัฒนาความรู้ความสามารถในการทำงานย่อมถือเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มทักษะและ สร้างความก้าวหน้าในการทำงานอันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนพิการต่อไปได้

ตามที่ได้เคยกล่าวมาแล้วข้างต้นว่าอุปสรรคที่สำคัญมากประการหนึ่งของการจ้างงาน คนพิการรวมถึงการทำงานของคนพิการที่มาจากตัวนายจ้าง ก็คือ ปัญหาเรื่องที่นายจ้างโดยทั่วไป มักมีเจตคติในทางลบกับคนพิการ เชื่อว่าการรับคนพิการเข้ามาทำงานจะเป็นการเพิ่มภาระแก่ ทางสถานประกอบการ เนื่องจากต้องจัดเตรียมสถานที่รวมถึงการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ให้แก่ คนพิการเป็นกรณีพิเศษ ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่นายจ้างสามารถใช้ดุลยพินิจ ในการไม่อนุญาตให้ลูกจ้างคนพิการลาเพื่อฝึกอบรมพัฒนาความรู้ความสามารถได้ หากแสดงให้เห็น

เห็นว่า การลาของลูกจ้างอาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกระทบต่อการประกอบธุรกิจของนายจ้าง อาจเป็นช่องทางให้นายจ้างบางคนที่มีอคติต่อคนพิการอยู่แล้วใช้อำนาจนี้เลือกปฏิบัติต่อลูกจ้าง คนพิการอย่างไม่เป็นธรรมได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ก็จะส่งผลคนพิการที่ไม่ได้รับโอกาสในการฝึกอบรม พัฒนาความรู้ความสามารถในการทำงานและไม่มีควมก้าวหน้าในการทำงานเกิดความเบื่อหน่าย ท้อแท้ในการทำงาน และในท้ายที่สุดก็อาจตัดสินใจลาออกจางานได้

กรณีดังกล่าวกฎหมายประเทศญี่ปุ่น ก็มีมาตรการในการส่งเสริมเรื่องการฝึกอบรม พัฒนาความรู้ความสามารถในการทำงานสำหรับคนพิการ เพื่อให้คนพิการสามารถเข้ากับ สภาพแวดล้อมของที่ทำงานได้ โดยผู้ประกอบการจะเป็นคนศึกษาทักษะตามสภาพงานนั้น โดยจะมีการ จ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ประกอบการที่ทำการ ฝึกอบรมให้ รวมทั้งคนพิการที่เข้ารับการอบรมด้วย

ดังนั้นเพื่อให้เป็นหลักเลี่ยงการเลือกปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ และเพื่อส่งเสริมให้คนพิการ ได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพในการทำงาน ได้อย่างเต็มที่ จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่อง การลาเพื่อฝึกอบรมพัฒนาความรู้ความสามารถในการทำงานสำหรับคนพิการให้เป็นพิเศษกว่ากรณี ของคนปกติทั่วไป ทั้งนี้อาศัยหลักตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กล่าวไว้ว่า “ การจัด มาตรการพิเศษเชิงสร้างสรรค์เพื่อสัมฤทธิ์ผลแห่งความเสมอภาคทางโอกาสและการปฏิบัติระหว่าง คนงานพิการและคนงานอื่น ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนงานอื่น”

นอกจากเรื่องการฝึกอบรมแล้ว ลักษณะของงานที่เป็นอันตรายก็สามารถส่งผลกระทบต่อ สุขภาพและสภาพความพิการของคนพิการในลักษณะที่แตกต่างจากคนทั่วไปได้เช่นกัน ซึ่งใน เรื่องของงานอันตรายมีกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541) กำหนดให้งานที่อาจเป็นอันตรายต่อ สุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีเวลาทำงานปกติวันหนึ่งไม่เกิน เจ็ดชั่วโมงและสัปดาห์หนึ่งไม่เกินสี่สิบสองชั่วโมง<sup>67</sup> ซึ่งน้อยกว่าเวลาทำงานปกติในงานทั่วไป อีก

<sup>67</sup> งานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง อันได้แก่ (ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541) ออกตามความใน มาตรา 23 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541)

- (1) งานที่ต้องทำใต้ดิน ใต้น้ำ ในถ้ำ ในอุโมงค์ หรือในที่อับอากาศ
- (2) งานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสี
- (3) งานเชื่อมโลหะ
- (4) งานขนส่งวัตถุอันตราย
- (5) งานผลิตสารเคมีอันตราย
- (6) งานที่ต้องทำด้วยเครื่องมือหรือเครื่องจักร ซึ่งผู้ทำได้รับความสั่นสะเทือนอันอาจเป็นอันตราย
- (7) งานที่ต้องทำเกี่ยวกับความร้อนจัดหรือความเย็นจัดอันอาจเป็นอันตราย

ทั้งหากเป็นกรณีในหมวดการใช้แรงงานหญิง<sup>68</sup> จะมีกฎหมายจะกำหนดไว้ชัดเจนว่ามีงานอันตรายประเภทใดบ้างที่กฎหมายห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างดังกล่าวทำ ในมาตรา 38 และกรณีของเด็กในมาตรา 49<sup>69</sup> แต่สำหรับคนพิการซึ่งมีสภาพความพิการที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานอยู่แล้วกลับไม่มีการกำหนดให้ความคุ้มครองในเรื่องนี้แต่อย่างใด กรณีนี้กฎหมายของประเทศอเมริกามีมาตรการที่น่าสนใจที่ควรนำมาปรับใช้ กล่าวคือ มีการกำหนดห้ามมิให้นายจ้างจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นคนพิการทำงานที่เกี่ยวกับงานอันตราย หรืองานที่ต้องอาศัยทักษะพิเศษและคนพิการไม่สามารถทำได้ แม้ในกรณีที่ได้มีการจัดหาอุปกรณ์ไว้เพื่อความสะดวกแล้วก็ตาม

<sup>68</sup> มาตรา 38 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) งานเหมืองแร่หรืองานก่อสร้างที่ต้องทำได้ดิน ใต้น้ำ ในถ้ำ ในอุโมงค์ หรือปล่องในภูเขา เว้นแต่ลักษณะของงานไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้างนั้น
- (2) งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป
- (3) งานผลิตหรือขนส่งวัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟ
- (4) งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>69</sup> มาตรา 49 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) งานหลอม เป่า หล่อ หรือรีดโลหะ
- (2) งานบีบโลหะ
- (3) งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียง และแสงที่มีระดับแตกต่างจากปกติ อันอาจเป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (4) งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (5) งานเกี่ยวกับจุลชีวันเป็นพิษซึ่งอาจเป็นเชื้อไวรัส แบคทีเรีย รา หรือเชื้ออื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (6) งานเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด หรือวัตถุไวไฟ เว้นแต่ในงานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (7) งานขับหรือบังคับรถยกหรือปั้นจั่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (8) งานใช้เลื่อยเดินด้วยพลังไฟฟ้าหรือเครื่องยนต์
- (9) งานที่ต้องทำได้ดิน ใต้น้ำ ในถ้ำ อุโมงค์ หรือปล่องในภูเขา
- (10) งานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (11) งานทำความสะอาดเครื่องจักรหรือเครื่องขณะทำงานที่เครื่องจักรหรือเครื่องขณะกำลังทำงาน
- (12) งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป
- (13) งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สิ่งที่คนพิการควรได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษประการต่อมา คือ เรื่องกำหนดเวลาการทำงาน ซึ่งกรณีดังกล่าวมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาตรา 23 ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541) กำหนดให้งานทุกประเภทมีกำหนดเวลาทำงานปกติวันหนึ่งไม่เกินแปดชั่วโมงและเมื่อรวมเวลาทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกินสี่สิบแปดชั่วโมง และกรณีเป็นงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างตามที่กฎกระทรวงกำหนดจะมีเวลาทำงานปกติวันหนึ่งต้องไม่เกินเจ็ดชั่วโมง และสัปดาห์หนึ่งไม่เกินสี่สิบสองชั่วโมง และในระหว่างวันที่มีการทำงานกฎหมายกำหนดให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักวันหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมงหลังจากที่ลูกจ้างทำงานมาแล้วไม่เกินห้าชั่วโมงติดต่อกัน แต่สำหรับลูกจ้างที่เป็นเด็กมีมาตรการกำหนดไว้เป็นพิเศษในมาตรา 46 กำหนดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กมีเวลาพักวันหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมงติดต่อกันหลังจากที่ทำงานมาแล้วไม่เกินสี่ชั่วโมง แต่ในสี่ชั่วโมงนั้นให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กมีเวลาพักตามที่นายจ้างกำหนด สำหรับกรณีลูกจ้างหญิงกฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา 40 ให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ กรณีการทำงานในเวลา 24.00 นาฬิกาถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ซึ่งหากพนักงานตรวจแรงงานเห็นว่าอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของหญิงนั้นให้พนักงานตรวจแรงงานรายงานต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเพื่อพิจารณาและมีคำสั่งให้นายจ้างเปลี่ยนเวลาทำงาน หรือลดชั่วโมงทำงานได้ตามเห็นสมควร และให้นายจ้างปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว กรณีคนพิการเองก็เช่นกันเนื่องจากการทำงานในเวลาใดเวลาหนึ่งหรือการทำงานติดต่อกันเป็นระยะเวลาอันยาวนานเกินไปอาจเป็นอันตรายต่อคนพิการได้ ดังนั้นกฎหมายควร กำหนดมาตรการพิเศษในการให้ความคุ้มครองเรื่องเวลาการทำงานของคนพิการ แต่ทั้งนี้การจะให้ความคุ้มครองเป็นประการใดก็ต้องพิจารณาเกี่ยวกับประเภท ลักษณะและความรุนแรงของความพิการประกอบด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่าตามกฎหมายประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองเรื่องการทำงานเป็นพิเศษสำหรับคนพิการขั้นรุนแรง โดยกำหนดให้คนพิการเหล่านี้มีชั่วโมงการทำงานเป็นพิเศษเนื่องจากสภาพการพิการขั้นรุนแรง อาจทำให้ไม่สามารถทำงานหนักได้ กล่าวคือ ในหนึ่งสัปดาห์ให้ทำงานเพียง 22 - 33 ชั่วโมง

ประการต่อมาเป็นกรณีการเลิกจ้างคนพิการ ซึ่งโดยสภาพความพิการอาจทำให้คนพิการมีความเสี่ยงสูงในการถูกเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรมได้ ดังเช่นกรณีของหญิงมีครรภ์กฎหมายก็กำหนดให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ โดยกำหนดในมาตรา 23 ว่า ห้ามเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงเพราะเหตุมีครรภ์ แต่สำหรับการเลิกจ้างคนพิการนั้นก็ไม่มีการกำหนดมาตรการคุ้มครองไว้เป็นพิเศษแต่อย่างใด ซึ่งกรณีนี้หากตามกฎหมายประเทศเยอรมันมีการกำหนดว่า การเลิกจ้างคนพิการผู้ประกอบการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักเพื่อการบูรณาการก่อนโดยนายจ้างต้องยื่น

คำร้องเพื่อขอรับความยินยอมเป็นหนังสือไปยังสำนักเพื่อการบูรณาการในเขตรับผิดชอบ ที่สถานประกอบการหรือหน่วยงานนั้น ๆ ตั้งอยู่อีกด้วย

นอกเหนือจากปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว สวัสดิการซึ่งถือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง สำหรับชีวิตการทำงานของคนพิการในสถานประกอบการ ก็คือ เรื่องของสิ่งอำนวยความสะดวก ในที่ทำงาน สวัสดิการในเรื่องของบริการรถรับส่ง และการจัดที่พักใกล้ที่ทำงาน เนื่องจากการเดินทางมาทำงานก็มักจะสร้างปัญหาให้กับคนพิการอย่างมากเช่นกัน เพื่อให้นายจ้างหันมาให้ความสำคัญกับการจัดสิ่งเหล่านี้ให้กับการทำงานของคนพิการมากยิ่งขึ้น รัฐควรที่จะสร้างแรงจูงใจ โดยการเพิ่มผลประโยชน์ให้แก่สถานประกอบการที่จัดให้มีสิ่งเหล่านี้ให้แก่คนพิการต่อไปด้วย

#### 4.2.2 ปัญหาคณะกรรมการตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

เมื่อเข้ามาทำงานในสถานประกอบการคนพิการต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย ในการทำงาน การปรับตัวให้เข้ากับสภาพการทำงานต้องใช้ความพยายามอย่างสูง ทำให้หลายรายเกิดความท้อแท้จนไม่สามารถทำงานต่อไปได้เลย จึงเห็นได้ว่าหากไม่มีการเข้ามาช่วยเหลือ คนพิการเหล่านี้ ก็อาจต้องออกจากระบบการจ้างงานและกลายมาเป็นคนว่างงานอีกครั้ง ปัญหาต่าง ๆ ก็จะตามมา อีกมากมาย

คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีมากมาย ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้มีหน้าที่ในการบริหารงานด้านนโยบายการดำเนินการคุ้มครองแรงงานในระดับประเทศ จึงประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นฝ่ายบริหารระดับสูงจากกระทรวงแรงงาน กรมและหน่วยงานรัฐทั้งหลายที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก เพราะแนวนโยบายที่ออกมาจะนำมาใช้บังคับกับสถานประกอบการทุกแห่งทั่วประเทศ แต่คณะกรรมการที่จะเข้ามาดำเนินงานใกล้ชิดโดยตรงกับสภาพการทำงานของลูกจ้างเฉพาะสถานประกอบการของตนเท่านั้น ที่จะขอกล่าวถึงในหัวข้อนี้ก็คือคณะกรรมการสวัสดิการตามหมวด 7 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้เล็งเห็นความสำคัญของสวัสดิการอันจำเป็นสำหรับลูกจ้าง จึงได้กำหนดไว้ในมาตรา 95 ให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้นายจ้างต้องจัดสวัสดิการในเรื่องใด หรือกำหนดให้การจัดสวัสดิการในเรื่องใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานใด นอกจากนั้นกฎหมายยังกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการทั้งระดับชาติและระดับสถานประกอบการเพื่อเอื้ออำนวยให้การจัดสวัสดิการแก่ลูกจ้างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในส่วนที่จะเข้ามามีบทบาทต่อการทำงานในสถานประกอบการแก่คนพิการ โดยตรงก็คือ

คณะกรรมการระดับสถานประกอบการ ซึ่งตามมาตรา 96 กำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้มีขึ้น กรณีเป็นสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป โดยคณะกรรมการจะประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อย 5 คน ซึ่งมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการร่วมหารือกับนายจ้างเพื่อจัดสวัสดิการแก่ลูกจ้างให้คำปรึกษาหารือและเสนอแนะความเห็นแก่นายจ้างในการจัดสวัสดิการ ตรวจตรา ควบคุม ดูแล การจัดสวัสดิการที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้าง เสนอข้อคิดเห็นและแนวทางในการจัดสวัสดิการที่เป็นประโยชน์สำหรับลูกจ้างต่อคณะกรรมการสวัสดิการระดับชาติ

นายจ้างมีหน้าที่ต้องจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานของ ลูกจ้าง ซึ่งเมื่อลูกจ้างมีความสะดวกสบายในการทำงาน ก็จะสามารถตั้งใจทำงานได้อย่างเต็มที่ อุทิศเวลาให้กับงาน ทำให้งานมีประสิทธิภาพสมประโยชน์แก่นายจ้างด้วย

สวัสดิการในที่ทำงานถือเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับชีวิตการทำงานของคนพิการ และถือเป็นเรื่องหนึ่งที่คุณพิการมีความจำเป็นต้องได้รับการจัดสรรให้ในลักษณะที่แตกต่างจากลูกจ้างปกติทั่วไป ดังนั้นการดำเนินการจัดสวัสดิการในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างซึ่งเป็นคนพิการทำงานอยู่ด้วย โดยคณะทำงานที่มาจากตัวแทนของลูกจ้างที่เป็นคนปกติทั่วไปเท่านั้น เช่นนี้ ทำให้ขาดบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของคนพิการที่ถูกต้องมาดำเนินการ ทำให้ปัญหาของคนพิการไม่ได้รับการแก้ไขในแนวทางที่เหมาะสมได้

ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อความเหมาะสมและสร้างความเป็นธรรมในการจัดสวัสดิการในการทำงานให้แก่คนพิการมากยิ่งขึ้น กฎหมายควรกำหนดให้คนพิการ ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องการดำเนินงานในสถานประกอบการที่ตนทำงานอยู่ร่วมกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายด้วย

และเพื่อเป็นการช่วยเหลือคนพิการในการทำงาน รวมถึงช่วยเหลือในเรื่องปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับคนพิการในการใช้ชีวิตโดยทั่วไปในสถานที่ทำงานร่วมกับคนปกติ สำหรับประเทศไทยและประเทศเยอรมันมีมาตรการทางกฎหมายที่น่าสนใจอย่างยิ่ง โดยในประเทศเยอรมันกำหนดให้ในสถานประกอบการและในหน่วยงานที่มีการจ้างคนพิการเข้าทำงาน ไม่น้อยกว่า 5 คน จะต้องมีการเลือกตั้งผู้แทนคนพิการที่ทำงานอยู่ในที่นั้นที่ไว้วางใจของคนพิการขึ้นมา 1 คน และผู้ช่วยอย่างน้อยที่สุดอีก 1 คน มีหน้าที่ส่งเสริมคนพิการให้ได้รับการยอมรับและอยู่ร่วมกับเพื่อนร่วมงานอย่างเสมอภาคในสถานประกอบการ เป็นตัวแทนเรียกร้องสิทธิ ให้คำชี้แนะช่วยเหลือ ตรวจสอบเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับ สัญญาจ้างต่าง ๆ รับข้อเสนอและข้อร้องเรียนของคนพิการเพื่อนำไปเจรจาต่อรองกับนายจ้างเพื่อความเป็นธรรมแก่คนพิการต่อไป นายจ้างก็มีหน้าที่ตั้งตัวแทนขึ้นมา 1 คน เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบกรณีเกี่ยวกับลูกจ้างพิการ ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งกฎหมายกำหนดว่าควรจะเป็นคนพิการด้วยเช่นกัน เพื่อให้คนพิการได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในด้านการบริหารงาน

กฎหมายกำหนดให้คณะผู้บริหารของกรมคุ้มครองแรงงานสหพันธรัฐแต่งตั้งตัวแทนฝ่ายคนพิการ เข้าเป็นสมาชิกของกรมเพื่อร่วมมือกันในการทำงานด้านคนพิการต่อไป

สำหรับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้สถานประกอบการที่มีการจ้างงานคนพิการทำการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษาอาชีพและการใช้ชีวิตของคนพิการ จากคนพิการที่ได้รับการจ้างและจบหลักสูตรการฝึกอบรมตามที่กระทรวงแรงงานกำหนด เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและชี้แนะเกี่ยวกับการใช้ชีวิตในการทำงานของคนพิการในสถานประกอบการนั้นด้วยการดูแลคนพิการภายหลังจากที่ได้เข้าไปทำงานในสถานประกอบการแล้ว ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากรัฐส่งคนพิการเข้าไปทำงานสำเร็จแล้วก็จริง แต่หากปล่อยปะละเลยกับปัญหาในการทำงาน รวมถึงการใช้ชีวิตในที่ทำงานของคนพิการภายหลังจากนั้น ทำให้เมื่อเกิดปัญหาขึ้นคนพิการก็มักจะไม่มีที่ปรึกษาที่จะเข้าใจ และต้องลาออกจางานในที่สุด อีกทั้งนายจ้างส่วนใหญ่ยังขาดประสบการณ์การทำงานร่วมกับคนพิการทำให้ปัญหาการว่างงานของคนพิการ ก็ย้อนกลับไปสู่จุดเริ่มต้นของปัญหาที่รัฐต้องเข้ามาดูแลเช่นเดิมต่อไป

ผู้เขียนเห็นว่า การจัดให้มีผู้แทนคนพิการที่จะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการทำงานให้กับคนพิการในสถานประกอบการ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการทำงานของคนพิการ จะช่วยให้คนพิการสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและยาวนานยิ่งขึ้น เป็นประโยชน์ทั้งต่องานของนายจ้างและรวมถึงรัฐด้วยเช่นกัน ดังนั้นรัฐควรมีมาตรการในการส่งเสริมให้สถานประกอบการที่มีคนพิการทำงานอยู่มีการตั้งผู้แทนคนพิการในสถานประกอบการ และที่ปรึกษาในการทำงานให้กับคนพิการด้วย

#### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายตามกฎหมายอื่น ๆ

นอกจากที่กล่าวมาซึ่งเป็นกรณีของความพิการที่มีมาตั้งแต่ก่อนที่จะเข้ามาทำงาน ปัญหาในเรื่องการจ้างงานของคนพิการที่เกิดขึ้นอีกกรณีหนึ่งก็คือ กรณีความพิการจากการทำงานในระหว่างที่เป็นลูกจ้างหรือภายหลังจากที่เข้าสู่ระบบการจ้างงานแล้วนั่นเอง ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้จะมีกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้อง 2 ฉบับด้วยกัน ฉบับแรกก็คือ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายเนื่องมาจากการทำงาน หรือป้องกันรักษาประโยชน์ให้แก่ นายจ้าง หรือตามคำสั่งของนายจ้าง ให้ได้รับเงินค่าทดแทนจากนายจ้าง โดยในส่วนของคนพิการกำหนดค่าทดแทนไว้ 2 ประเภท คือ ค่าทดแทนสำหรับกรณีสูญเสียอวัยวะ และ กรณีทุพพลภาพ

ส่วนกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่บัญญัติคุ้มครองกรณีที่มีความพิการเกิดขึ้นระหว่างที่เป็นลูกจ้างก็คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2537 คนพิการที่จะได้รับความคุ้มครองต้องเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายดังกล่าว และนอกจากนี้ก็ยังกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้อีกมากมายในการที่จะได้รับประโยชน์ทดแทน ซึ่งได้กำหนดประโยชน์ทดแทนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ คนพิการไว้ 2 กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และกรณีทุพพลภาพ ประโยชน์ที่จะได้รับจะอยู่ในรูปของ การให้บริการทางการแพทย์ในเรื่องค่ารักษาพยาบาล และเงินทดแทนการขาดรายได้

เมื่อลูกจ้างเหล่านี้ต้องตกอยู่ในสภาพการเป็นคนพิการ สิ่งที่น่าจะน่าใจหรือสถานประกอบการต้องปฏิบัติก็คือ การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน หรือค่าเสียหายต่างๆ ตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่กฎหมายข้างต้นกำหนดไว้ และรวมถึงเงินค่าชดเชยจากการให้ออกจากงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หลังจากที่รักษาตัวจนหาย หากเป็นลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม บุคคลเหล่านี้จะได้รับการดูแลจากสำนักงานประกันสังคม โดยการส่งคนพิการเหล่านี้ไปที่ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 2 แห่ง ซึ่งทางศูนย์ฟื้นฟูอาชีพทางการแพทย์ควบคู่ไปกับการฟื้นฟูทางอาชีพด้วย ภายหลังจากที่ได้รับการรักษาจนอาการดีขึ้นแต่ก็ต้องอยู่ในสภาพเป็นคนพิการ ในทางปฏิบัติสำนักงานประกันสังคมจะมีเจ้าหน้าที่จากคณะกรรมการประกันสังคม เข้ามาทำหน้าที่ประสานงานกับทางนายจ้างในสถานประกอบการเดิม เปรียบเสมือนคนพิการที่ผ่านการฟื้นฟูจากศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงานเหล่านี้เข้าทำงานต่อ โดยนายจ้างที่ยอมรับคนพิการเหล่านี้ก็กลับเข้าทำงานตามเดิม ไม่ว่าจะในตำแหน่งงานเดิม หรือตำแหน่งงานใหม่ (กรณีความพิการเป็นอุปสรรคต่อการทำงานในตำแหน่งหน้าที่เดิม) ก็ตาม จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนทางภาษีตามที่ พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 กำหนดไว้ เช่นเดียวกับกรณีของนายจ้างอื่นที่มีหน้าที่ตามกฎหมายนี้เช่นกัน กล่าวคือ มีสิทธินำเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการมาหักเป็น ค่าใช้จ่ายตามประมวลรัษฎากร ได้เป็นสองเท่าของจำนวนที่จ่ายจริงได้ ซึ่งผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา พิจารณาจากรายงานสถิติของศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน สำนักงานประกันสังคม ในปี 2548 ที่ผ่านมามีคนพิการที่ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพทั้งสิ้น 241 คน และมีการประสานงานให้นายจ้างรับกลับเข้าทำงานในสถานประกอบการเดิมได้ทั้งสิ้น 125 คน คิดเป็นอัตราส่วนได้ถึงร้อยละ 51.81 ของผู้ที่ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพทั้งหมด

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ แม้การดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมสำหรับการให้ความช่วยเหลือคนพิการให้สามารถกลับเข้าทำงานต่อได้ดังกล่าว ก่อนข้างจะได้ผลเป็นที่น่าพอใจ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวก็เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติเท่านั้น ยังไม่มีการกำหนดเป็น

มาตรการทางกฎหมายอย่างชัดเจนในการจูงใจให้นายจ้างรับลูกจ้างคนพิการเหล่านี้กลับเข้าทำงาน  
แต่อย่างไร

ตามตัวเลขสถิติที่กล่าวไปแล้ว แม้ลูกจ้างคนพิการที่สามารถกลับเข้าทำงานต่อที่เดิมได้  
จะมีอัตราส่วนที่ค่อนข้างสูง แต่หากพิจารณาจากจำนวนลูกจ้างทั้งหมดที่ต้องตกเป็นคนพิการจาก  
การทำงานทั้งหมดแล้วจำนวนดังกล่าวก็ยังถือว่าเป็นส่วนน้อยอยู่ ยังมีลูกจ้างคนพิการอีกจำนวนมาก  
ที่ต้องกลายเป็นคนว่างงาน ซึ่งหากคนเหล่านี้ยังมีความต้องการที่จะเข้าสู่ระบบการจ้างงานต่อไป ก็  
จะต้องขึ้นทะเบียนคนพิการเพื่อเข้าสู่ระบบการฟื้นฟูอาชีพตาม พระราชบัญญัติการฟื้นฟู  
สมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ดังเช่นกรณีคนพิการทั่วไป เหตุผลประการหนึ่งที่นายจ้างเดิม  
ตัดสินใจให้ลูกจ้างที่ตกเป็นคนพิการเหล่านี้ออกจากงาน ก็คือนายจ้างกลุ่มนี้โดยส่วนใหญ่แล้วหาก  
ไม่ได้เป็นสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่สองร้อยคนขึ้นไป ก็จะคิดว่าตนไม่มีหน้าที่ตาม  
พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้ต้องรับคนพิการเข้าทำงานอยู่  
แล้ว และเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าจ้างงานคนพิการเป็นการระมากกว่า เพราะเห็นว่าผลประโยชน์  
ตอบแทนที่รัฐจัดให้ตาม พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ที่กล่าวมาแล้ว  
ข้างต้น ไม่คุ้มกับการที่ทางสถานประกอบการต้องมานั่งเสียเวลาและค่าใช้จ่ายกับการจัดเตรียม  
สภาพแวดล้อมในการทำงานให้กับคนพิการ ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องของจิตสำนึกและคุณธรรมส่วนตัว  
ของนายจ้าง แต่ในขณะที่เดียวกันก็ต้องยอมรับว่าการประกอบธุรกิจ ผลประโยชน์และผลเสียที่จะเกิด  
ขึ้นกับรายได้ของบริษัท ก็เป็นสิ่งที่นายจ้างต้องคำนึงถึงอย่างมากด้วยเช่นกัน ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ก็  
เท่ากับเป็นผลกลูกจ้างผู้พิการเหล่านี้อกจากระบบการจ้างงานที่มีอยู่แล้ว เป็นการเสียทั้งเวลาและ  
ค่าใช้จ่ายที่รัฐจะต้องเข้ามาช่วยเหลือในการจัดหางานใหม่ให้บุคคลเหล่านี้อีก อีกทั้งการที่คนพิการ  
เหล่านี้ได้กลับเข้าทำงานในที่ทำงานเดิมจะเป็นการดีกว่าสำหรับตัวคนพิการเองด้วย เพราะจะเป็น  
การช่วยเหลือคนพิการลดปัญหาในด้านการปรับตัวให้เข้ากับสถานที่ เพื่อนร่วมงาน และ  
สภาพแวดล้อมในการทำงานซึ่งมักจะเป็นปัญหาอย่างมากสำหรับคนพิการคนพิการอยู่แล้วหากต้อง  
เข้าไปทำงานในสถานที่ใหม่ที่แย่ไปกว่านั้นก็คือไม่มีสิ่งใดรับประกันได้ว่าต้องใช้เวลาอีกเท่าไรกว่า  
รัฐจะจัดหางานใหม่ให้คนพิการเหล่านี้ได้ ช่วงเวลานั้นคนพิการและครอบครัวต้องเดือดร้อนเพียงใด  
และไม่แน่ว่าการออกจากระบบการจ้างงานที่มีอยู่แล้วไป อาจทำให้คนพิการเหล่านี้บางกลุ่มหมด  
โอกาสในการเข้าสู่ระบบการจ้างงานตลอดไปเลยก็ได้

ดังนั้น เพื่อเป็นการจูงใจนายจ้างกลุ่มนี้ให้หันมาให้ความสนใจกับการรับคนพิการจาก  
การทำงานกลับเข้ามาทำงานกับตนมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน  
เป็นกรณีพิเศษ สำหรับนายจ้างที่ยินดีจะรับคนพิการเหล่านี้กลับเข้าทำงานต่อ

ในเรื่องนี้กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการกำหนดไว้คล้ายคลึงกับของประเทศไทย กล่าวคือ มีการให้เงินช่วยเหลือแก่บริษัทที่จ้างคนพิการเข้าทำงานต่อ และต้องสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพียงแต่ จะต่างกันตรงที่รูปแบบของเงินช่วยเหลือ รวมทั้งการให้เงินตอบแทนแก่นายจ้างที่จัดให้มีการอบรมระยะสั้นแก่คนงานพิการเพื่อช่วยในการปรับตัวให้เข้ากับที่ทำงานเพิ่มเติมด้วย