



International
Labour
Office

มุ่งสร้างความเสมอภาค
เพื่อโอกาสในการจ้างงาน
สำหรับคนพิการ
โดยทางนิติบัญญัติ

แนวปฏิบัติ



มุ่งสร้างความเสมอภาค
เพื่อโอกาสในการจ้างงาน
สำหรับผู้พิการ
โดยทางนิติบัญญัติ

แนวปฏิบัติ

International Labour Office
4, route des Morillons
CH-1211 Geneva 22 Switzerland
Tel. (+41 22) 799 6832
Fax. (+41 22) 799 6310
<http://www.ilo.org/employment/disability>

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ
ประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง
ชั้น 10 อาคารสหประชาชาติ ถนนราชดำเนินนอก
กรุงเทพฯ 10200 ประเทศไทย
โทร. (+66 2) 288 1768-9
โทรสาร (+66 2) 288 3062
Email: libroap@ilo.org

ISBN 92-2-818787-5 / ISBN 978-92-2-818787-8

ILO มุ่งสร้างความเสมอภาค เพื่อโอกาสในการจ้างงาน สำหรับผู้พิการ โดยทางนิติบัญญัติ แนวปฏิบัติ

มุ่งสร้างความเสมอภาค
เพื่อโอกาสในการจ้างงาน
สำหรับผู้พิการ
โดยทางนิติบัญญัติ

แนวปฏิบัติ



สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

ลิขสิทธิ์ © องค์การแรงงานระหว่างประเทศ พ.ศ. 2549
พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2549

สิ่งพิมพ์ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ สงวนลิขสิทธิ์ตามพิธีสารฉบับที่ 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยลิขสิทธิ์สากล อย่างไรก็ตาม อาจสามารถนำเนื้อหาบางส่วนของสิ่งพิมพ์ไปใช้ได้ โดยไม่ต้องได้รับอนุญาต ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องระบุแหล่งที่มาของเนื้อหานั้น สำหรับการทำซ้ำหรือการแปลนั้น สามารถยื่นเรื่องขอสิทธิได้ที่ ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland หรือ e-mail: pubdroit@ilo.org โดยสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศมีความยินดีต่อการยื่นขอสิทธิดังกล่าว

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

มุ่งสร้างความเสมอภาค เพื่อโอกาสในการจ้างงาน สำหรับผู้พิการ โดยทางนิติบัญญัติ
แนวปฏิบัติ

กรุงเทพฯ ฯ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2549

ISBN 92-2-818787-5 / ISBN 978-92-2-818787-8

ฉบับภาษาอังกฤษ: ISBN 92-2-116427-6, เจนีวา, 2547, ฉบับภาษาไทย: ISBN 92-2-818586-4 / ISBN 978-92-2-818586-7, กรุงเทพฯ, 2549; ฉบับภาษาจีน: ISBN 92-2-518035-7, กรุงปักกิ่ง, 2548; และฉบับภาษาเขมร: ISBN 92-2-816427-1 / ISBN 978-92-2-816427-5, กรุงเทพฯ ฯ, 2549

รูปแบบการนำเสนอในสิ่งพิมพ์ของ ILO เป็นไปตามแนวปฏิบัติของสหประชาชาติ และการนำเสนอข้อมูลต่างๆ มิได้แสดงถึงความเห็นใดๆ ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของประเทศ พื้นที่ หรือเขตการปกครอง หรืออำนาจการปกครองใดๆ หรือเกี่ยวกับการกำหนดแนวเขตชายแดนใดๆ

ผู้เขียนรับผิดชอบต่อความเห็นที่แสดงไว้ในบทความ การศึกษา และข้อเขียนที่ตีพิมพ์อื่นๆ แต่เพียงผู้เดียว การจัดพิมพ์สิ่งพิมพ์นี้มิได้แสดงถึงการรับรองของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศต่อความเห็นต่างๆ ที่แสดงไว้ในสิ่งพิมพ์นี้

การอ้างถึงชื่อกิจการและผลิตภัณฑ์ทางการค้าและกระบวนการผลิตต่างๆ ไม่ได้หมายถึงการรับรองของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ และการไม่ได้อ้างถึงกิจการ ผลิตภัณฑ์ทางการค้า หรือกระบวนการผลิตใดก็ไม่ถือว่าสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศไม่ให้การรับรอง

ท่านสามารถหาสิ่งพิมพ์ของ ILO ได้จากร้านขายหนังสือชั้นนำ หรือสำนักงานประจำภูมิภาคของ ILO ในหลายประเทศ หรือติดต่อโดยตรงที่ ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland หรือ e-mail: pubvente@ilo.org สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ชั้น 10 อาคารสหประชาชาติ ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพมหานคร 10200 ประเทศไทย โทรสาร (66) 2288 3062 หรือ e-mail: libroap@ilo.org ท่านสามารถขอรับแคตตาล็อกหรือรายชื่อสิ่งพิมพ์ทางไปรษณีย์ได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ จากที่อยู่ข้างต้นนี้ หรือเว็บไซต์ของเราคือ www.ilo.org/publns

พิมพ์ในประเทศไทย

	หน้า
บทนำ	v
1. หลักการและความมุ่งหมายของแนวปฏิบัติ	1
1.1 ผู้พิการทั่วโลก	1
1.2 การใช้แนวปฏิบัติ	2
2. แนวโน้มปัจจุบันของกฎหมายคนพิการ	5
2.1 อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	5
2.2 ความพิการจากมุมมองด้านสิทธิมนุษยชน	7
2.3 หลักของการไม่เลือกปฏิบัติ	9
2.4 จุดที่มีบทบัญญัติเรื่องคนพิการในกฎหมาย	10
2.5 แนวคิดเรื่องความพิการ	16
2.6 นิยามของความพิการในทางกฎหมาย	17
2.7 หลักแห่งความเสมอภาค	19
2.8 มาตรการเชิงรุกด้านนโยบายสังคม	21
2.9 ความพิการและมิติทางเพศ	23
3. กฎหมายต่อการเลือกปฏิบัติ	25
3.1 ความพิการในทางกฎหมาย	25
3.2 ขอบเขตของกฎหมายคนพิการ	25
3.3 การเลือกปฏิบัติในรูปแบบต่างๆ	28
3.4 การปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานให้เหมาะกับคนพิการ	30
3.5 การลดผลกระทบการพิสูจน์ข้อเท็จจริง	33
4. ระบบโควตา	35
4.1 โครงสร้างระบบโควตาการจ้างงานคนพิการ - คำปรับ	35
4.2 ระบบโควตาที่ปราศจากการลงโทษที่มีประสิทธิภาพ	38
4.3 ระบบโควตาตามความสมัครใจภายใต้การชี้แนะ	40
4.4 การทำให้ระบบโควตาเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ	40
4.4.1 เป้าหมายของระบบโควตาควรเป็นคนพิการกลุ่มใด	41
4.4.2 วิธีบังคับผู้มีสิทธิในการจ้างงานภายใต้ระบบโควตา	42
4.4.3 ควรใช้ระบบโควตากับผู้พิการบางประเภทเท่านั้นหรือไม่	44

4.4.4	อัตราโควตาแบบมาตรฐาน หรือแบบแปรผัน	45
4.4.5	อัตราร้อยละที่เหมาะสมในระบบโควตา	46
4.4.6	ควรครอบคลุมนายจ้างขนาดเล็กและขนาดกลางด้วยหรือไม่	47
4.4.7	ระบบโควตาควรนำมาใช้กับทั้งภาครัฐและภาคเอกชนหรือไม่	48
4.4.8	นายจ้างควรมีทางเลือกอย่างไรบ้าง	49
5.	การวางแผนเพื่อแปลงกฎหมายหรือนโยบายสู่การปฏิบัติ	51
5.1	บทบาทของข้อมูลข่าวสาร	51
5.2	มาตรการสนับสนุนการจ้างงาน	52
5.2.1	การจัดหาอุปกรณ์เครื่องช่วยพิเศษในการทำงาน	53
5.2.2	การจัดหาอุปกรณ์เครื่องช่วยพิเศษในการดำรงชีวิตประจำวัน	54
5.2.3	การจัดบริการด้านการคมนาคมขนส่งและเดินทาง	55
5.2.4	การสนับสนุนทางการเงิน	56
6.	การจัดทำร่างกฎหมายและกำหนดนโยบาย	63
6.1	การปรึกษาหารือกับหุ้นส่วนทางสังคมและประชาสังคม	63
6.1.1	การปรึกษาหารือกับองค์กรคนพิการ	63
6.1.2	การปรึกษาหารือกับนายจ้างและองค์กรนายจ้าง	66
6.1.3	การปรึกษาหารือกับคนงานและสหภาพแรงงาน	67
6.1.4	การปรึกษาหารือกับผู้ให้บริการ	68
6.1.5	การปรึกษาหารือกับหน่วยงานอื่นที่สนใจ	68
6.2	กระบวนการปรึกษาหารือ	70
7.	การบังคับใช้กฎหมาย	75
7.1	กฎหมายในภาคปฏิบัติ	76
7.2	การรักษาสิทธิตามกฎหมาย	78
7.3	การสร้างความเข้มแข็งให้ระบบตุลาการ	79
7.4	สถาบันบริหารการบังคับใช้กฎหมาย	80
7.4.1	สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	81
7.4.2	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิโอกาสที่ เท่าเทียมกันและคณะกรรมการคนพิการ	82
7.5	วิธีการอื่นๆ	83
7.5.1	สัญญาว่าด้วยการปฏิบัติตามกฎหมาย	84
8.	สรุปหลักการสำคัญ	87
	บรรณานุกรม	91



เป็นเวลานานมาแล้วที่คนในสังคมส่วนใหญ่มีความเชื่อว่าการไม่มีงานทำและการทำงานที่ต่ำกว่าระดับหรือการว่างงานของคนพิการมีความสัมพันธ์อย่างมากกับความบกพร่องทางกายและทางจิตใจของคนพิการเอง และเป็นผลกระทบที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้จากความพิการ หากแต่บัดนี้ประชาคมโลกได้ตระหนักแล้วว่าความเสียเปรียบและการถูกกีดกันนั้น มิได้มาจากความพิการของคนพิการเอง หากแต่มาจากปฏิกิริยาของสังคมที่มีต่อความพิการ โดยมีกฎหมายและนโยบายต่างๆ ที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนนั่นเอง

ปัญหาเรื่องความพิการนั้นเป็นปัญหาที่สังคมเริ่มมองว่าเป็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนมากขึ้นทุกที ทุกวันนี้แนวความคิดของกฎหมายสิทธิมนุษยชนมีศูนย์กลางอยู่ที่คำว่าศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะสิทธิที่จะได้มีชีวิตอยู่อย่างมีสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่และมีชีวิตที่ดี แนวความคิดนี้ดูเหมือนไม่ซับซ้อน หากแต่สะท้อนให้เห็นว่าทุกคนเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นเพื่อรักษาสิทธิของบุคคลในรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่ต้องคุ้มครองเคารพและเติมเต็มสิทธิมนุษยชนให้เท่าเทียมกัน แนวคิดที่เปลี่ยนไปนี้เองทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในดับทกฎหมายสากลและกฎหมายของรัฐต่างๆ ปัจจุบันคนส่วนใหญ่ยอมรับว่าสิทธิมนุษยชนของคนพิการต้องได้รับการคุ้มครอง และต้องได้รับการส่งเสริมให้เท่าเทียมกับคนปกติโดยมีกฎหมายคุ้มครองทั้งที่เป็นกฎหมายทั่วไปและกฎหมายเฉพาะ หรือโดยนโยบายและโครงการ

แนวปฏิบัติฉบับนี้สะท้อนถึงการที่สังคมได้หันมาตระหนักว่า ความพิการเป็นปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนแล้วอย่างชัดเจน อนึ่งแนวปฏิบัตินี้มีวัตถุประสงค์หลักคือเป็นเอกสารอ้างอิงให้ผู้กำหนดนโยบายหรือฝ่ายนิติบัญญัตินำไปปรับปรุงประสิทธิภาพของกฎหมายภายในประเทศ ในส่วนที่ว่าด้วยการฝึกอบรมและการจ้างงานคนพิการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วย “การจ้างงานคนพิการ ผลทางด้านนิติบัญญัติ (The Employment of People with Disabilities, the Impact of Legislation)” โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาลประเทศไอร์แลนด์ มีวัตถุประสงค์หลักคือการเพิ่มขีดความสามารถของรัฐในบางประเทศ ในการบังคับใช้กฎหมายการจ้างงานคนพิการให้ได้ผลมากกว่าเดิม ไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติกฎหมายใหม่ หรือการปรับปรุงกฎหมายเดิม หรือโดยการพัฒนากฎระเบียบหรือนโยบายในการใช้กฎหมาย นอกเหนือจากการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายแล้ว โครงการนี้ยังให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค สำหรับรัฐบาลบางประเทศ

ในการปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย แนวทางฉบับร่างนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนบทบาทการเป็นที่ปรึกษา โครงการจะจัดส่งแนวปฏิบัตินี้ให้ทุกประเทศที่เข้าร่วมโครงการด้วย

โครงการขอขอบคุณ ดร. ลิซ่า วัดดิงตัน และ ดร. อาร์ท เฮนดริกส์ จากสถาบัน Maastricht European Institute for Transnational Legal Research (METRO), University of Maastricht ประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งทำหน้าที่พัฒนาแนวปฏิบัติเล่มนี้ และใคร่ขอขอบคุณ คุณเจน ฮอร์ด ILO Programme on Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration ซึ่งเป็นผู้จัดหาข้อมูลและให้ความเห็นที่ทรงคุณค่าเกี่ยวกับแนวปฏิบัติฉบับร่างนี้ นอกจากนี้ยังขอขอบคุณ ดร. พอลลีน คอนรอย รัลละฮีน นครดับลิน ประเทศไอร์แลนด์ ผู้ซึ่งได้มีส่วนจัดทำเอกสารที่ทำให้ผู้อ่านทั่วไปที่ไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการสามารถทำความเข้าใจได้ง่าย ขอขอบคุณ คุณเดบร้า เพอร์รี และคุณบ็อบ แรนซัม ผู้เชี่ยวชาญเรื่องคนพิการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งสองท่านเป็นผู้ที่ได้ช่วยให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในขั้นตอนสุดท้าย และขอขอบคุณ คุณโจแอนน์ แม็กเกอร์ สำหรับการจัดทำเอกสารขอขอบคุณ คุณบาร์บารา เมอร์เรย์ ILO Skills and Employability Department ผู้ช่วยตรวจทานเอกสารและประสานงาน

สำหรับหนังสือฉบับภาษาไทยนี้ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ขอแสดงความขอบคุณ คุณสุนีย์ สายสุพัฒนผล ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ ภายใต้สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และคณะ ในการให้ความช่วยเหลือการตรวจสอบความถูกต้องในเนื้อหาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานด้านคนพิการในหนังสือฉบับภาษาไทยนี้

เจน สจ๊วต

ผู้อำนวยการ

ILO Skills and Employability Department

คริสติน เอเวินส์-คล็อค

ผู้อำนวยการ

ILO Sub-regional Office for East Asia

หลักการและความมุ่งหมายของแนวปฏิบัติ

1.1 ผู้พิการทั่วโลก

ปัจจุบันมีประชากรจำนวนกว่า 600 ล้านคนทั่วโลกมีความพิการทางกาย ประสาทสัมผัส สติปัญญา หรือจิตใจในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง จำนวนนี้คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของประชากรโลก คนพิการมีอยู่ในทุกประเทศ และมากกว่าสองในสามอาศัยอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา

สถานการณ์ทั่วโลกในปัจจุบัน ความพิการมีความเชื่อมโยงกับความยากจน และการถูกกีดกัน แท้จริงแล้ว การกีดกันโอกาสของคนพิการจากการได้งานทำ เป็นสาเหตุรากเหง้าของความยากจน และการถูกกีดกัน มีหลักฐานยืนยันเป็นจำนวนมากว่า คนพิการเป็นผู้ที่เสียเปรียบ ถูกกีดกันและถูกเลือกปฏิบัติ ในตลาดแรงงาน และในที่อื่นๆ มากกว่าคนทั่วไป ด้วยเหตุผลนี้คนพิการจึงได้รับผลกระทบจากการ ไม่มีงานทำมากกว่าประชากรในกลุ่มอื่นๆ เมื่อคนพิการทำงานก็จะกลายเป็นงานที่อยู่นอกระบบตลาดแรงงาน และเป็นงานที่ไม่น่าสนใจ ใช้ทักษะน้อย ได้ค่าตอบแทนต่ำ มีโอกาสก้าวหน้าในอาชีพ น้อยกว่า หรือแทบไม่มีเลย ที่สำคัญส่วนใหญ่ทำงานที่ต่ำกว่าระดับ

หนึ่ง กฎหมายที่เหมาะสมที่จะช่วยยกระดับให้เกิดความเท่าเทียมกันสำหรับคนพิการในตลาดแรงงาน และมาตรการในการนำกฎหมายไปสู่การปฏิบัติ ในแต่ละรัฐมีความแตกต่างกันไป แต่ละรัฐจะมีแนวทางในการประเมินกฎหมาย และนโยบายว่าอะไรเหมาะสมที่สุดในการตอบสนองความต้องการหรือสถานการณ์เฉพาะของคนพิการ บัจฉัยต่างๆ เช่น ระบบกฎหมายและประเพณี ตลอดจนทรัพยากรทางการเงินล้วนแล้วแต่มีอิทธิพลต่อกฎหมายทั้งสิ้น ดังนั้น ในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความพิการ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องให้ความใส่ใจกับกฎหมายอื่นๆ ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะนิยามศัพท์ที่ใช้ในทางปฏิบัติ ขอบเขต และกลไกการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามกฎหมาย

หลักการและความมุ่งหมายของแนวปฏิบัติ

สำหรับกฎหมายสิทธิมนุษยชนสากล มาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในหลายประเทศ กำหนดให้รัฐทำทุกวิถีทางที่จำเป็นเพื่อสร้างหลักประกันว่าผู้พิการจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในตลาดแรงงานอย่างแท้จริง

หนึ่ง ความสำเร็จจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน โดยยุทธศาสตร์นี้ต้องสอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานแรงงานสากล ดังเช่นที่ปรากฏในกฎหมายสากล หรือกฎหมายในระดับภูมิภาค เช่น สนธิสัญญา (Treaties) อนุสัญญา (Convention) กติกาสัญญา (Covenants) ซึ่งใช้ได้ไม่ว่าในยุคที่เศรษฐกิจมีการขยายตัว หรือหดตัวก็ตาม

1.2 การใช้แนวปฏิบัติ

แนวปฏิบัตินี้ประกอบด้วยสรุปสาระสำคัญ และคำอธิบายในสารัตถะต่างๆ ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อช่วยให้ผู้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับความพิการและแรงงาน สามารถทำงานได้สะดวกยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีเนื้อหาที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้ผู้พิการชายหญิงได้มีโอกาสในการทำงาน หนึ่ง แนวทางนี้ ยังมีเนื้อหาสอดคล้องกับแนวทางการบัญญัติกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ¹ และกฎหมายแรงงานและสิทธิมนุษยชนสากลอื่นๆ ด้วย แนวปฏิบัตินี้มีรายละเอียดและบทวิเคราะห์มาตรการเชิงนโยบายต่างๆ ที่รัฐต่างๆ สามารถนำมาใช้เพื่อแปลงกฎหมายเหล่านี้ไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนได้นำเสนอปัญหาการบูรณาการสิทธิของคนพิการในโลกของการทำงาน ทั้งนี้สามารถนำแนวปฏิบัติมาใช้เป็นเครื่องมือในการประเมิน องค์ประกอบพื้นฐานของกลยุทธ์ส่งเสริมความเท่าเทียมกันของประเทศ และสำหรับนำไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการอภิปรายในประเด็นเรื่องคนพิการระดับประเทศ ในอนาคตอีกด้วย และยังสามารถนำไปใช้เป็นหลักในการประเมินความสอดคล้องกันระหว่างกฎหมายของประเทศ และมาตรการเชิงนโยบายที่รัฐ

¹ www.ilo.org/ifpdial

ต้องแปลงกฎหมายไปสู่การปฏิบัติ ภายใต้กรอบของกฎหมายสิทธิมนุษยชน และมาตรฐานแรงงานสากลด้วย

บทที่สองของแนวปฏิบัตินี้ นำเสนอหลักการและแนวความคิดภายใต้ระบบกฎหมาย พร้อมคำนิยาม บทที่สามและสี่ เป็นการนำเสนอการตรวจสอบกฎหมายและนโยบายหลักในการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการในตลาดแรงงานเสรี ในขณะที่บทที่ห้า เน้นที่มาตรการการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ บทที่หก นำเสนอกระบวนการให้คำปรึกษาที่ควรเกิดขึ้นก่อนการประกาศใช้กฎหมาย หรือการแก้ไขกฎหมาย และนโยบายใดๆ ที่มุ่งส่งเสริมโอกาสการจ้างงานที่เท่าเทียมกันสำหรับคนพิการ บทที่เจ็ดเป็นบทวิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายส่งเสริมโอกาสการจ้างงานที่เท่าเทียมกันสำหรับคนพิการ สุดท้ายคือ บทสรุปเรื่องสาระสำคัญอยู่ในบทที่แปด



แนวโน้มปัจจุบันของกฎหมายคนพิการ

2.1 อนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์กรชำนาญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ ที่มุ่งสร้างหลักประกันและสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดีที่สุดให้กับแรงงานไม่ว่าจะเป็นผู้ใด มีพันธกิจหลัก คือ การกำหนดมาตรฐาน โดยการผลักดันให้ชาติต่างๆ รับรองอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านแรงงาน และข้อเสนอแนะต่างๆ ทั้งนี้ จะเห็นว่านับจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา การส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกันในด้านโอกาสกลายเป็นหัวใจหลักของการทำงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เริ่มต้นจาก “คำประกาศแห่งพิลาเดลเฟีย ในปี พ.ศ. 2487” ระบุว่า “มนุษย์ทุกคน ไม่ควรจะเป็นเหยื่อของความเชื่อใด หรือเพศใดก็ตามต่างมีสิทธิได้รับความเป็นอยู่ที่ดี และสามารถพัฒนาด้านจิตวิญญาณในสภาวะแวดล้อมที่มีเสรีภาพและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และมีโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน...”²

ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2487 ข้อเสนอแนะต่างๆ ในเรื่องของการบริการจัดหางาน ได้แก่ การฝึกอาชีพ และการให้คำปรึกษา³ โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศเสนอว่าคนพิการไม่ว่าจะอยู่ที่ไหนเมื่อใดก็ตาม ควรได้รับการฝึกอบรมร่วมกับคนอื่นๆ ภายใต้เงื่อนไขและค่าจ้างแบบเดียวกัน และการฝึกอบรมควรดำเนินต่อไปจนถึงจุดที่ว่าคนพิการได้งานในอาชีพที่ผู้นั้นได้รับการฝึกอบรม องค์การแรงงานระหว่างประเทศเรียกร้องให้ผู้พิการมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการจ้างงาน นอกจากนี้ยังเรียกร้องให้มีการดำเนินการในเชิงรุกเพื่อส่งเสริมการจ้างงานคนงานที่มีความพิการรุนแรง หลักการเรื่องการได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันจึงถือเป็นหัวใจในข้อเสนอแนะยุคต้นๆ

² คำประกาศว่าด้วยจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของ ILO ในภาคผนวกของธรรมนูญ ILO (Declaration of the Aims and Purposes of the International Labour Organization. Annex to the ILO Constitution)

³ การจ้างงาน (จากยุคสงครามสู่สันติภาพ) ข้อเสนอที่ 71, 1944 (Employment (Transition from War to Peace) Recommendation No. 71, 1944)

โดยอาศัยมาตรฐานการทำงานและระบบการกำกับดูแลที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมให้เกิดโอกาสที่เท่าเทียมกัน ตัวอย่างที่พบ ได้แก่ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (ILO Convention No. 100 concerning Equal Remuneration (1951)), อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ (ILO Convention No. 111 concerning Discrimination (Employment and Occupation) (1958), และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 118 ว่าด้วยการได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน (ประกันสังคม) (ILO Convention No.118 concerning Equality of Treatment (Social Security) (1962)) จะเห็นว่า อนุสัญญาหลายฉบับมีการระบุถึงคนพิการอย่างชัดเจนแต่มีเพียงฉบับ ที่ชัดที่สุดคือ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 111 ที่ไม่ได้รวมเอาคนพิการไว้ในกลุ่มผู้ที่ได้รับการคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติ แต่มีบทบัญญัติเฉพาะเจาะจงสำหรับคนพิการระบุไว้ในข้อเสนอนแนะที่ 99 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการทางอาชีพ 1955 (Recommendation No. 99 concerning Vocational Rehabilitation of the Disabled of 1955) ซึ่งเป็นมาตรการสนับสนุนพิเศษเพื่อเปิดโอกาสให้มีการบูรณาการคนพิการเข้ากับตลาดแรงงานได้อย่างสมบูรณ์

ในปี พ.ศ. 2526 หลังการประกาศใช้แผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยเรื่องคนพิการได้หนึ่งปี (The World Programme of Action concerning Disabled Persons) และหลังจากปีคนพิการสากลได้สองปี องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ประกาศใช้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 159 และ ข้อแนะที่ 168 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพทางอาชีพและการจ้างงานคนพิการ (Recommendation No. 168 concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons)) อนึ่งอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 159 กำหนดให้รัฐต่างๆ ที่ให้การรับรองปฏิญญาต้องกำหนดนโยบายของรัฐโดยขึ้นอยู่กับหลักการของโอกาสที่เท่าเทียมกัน ระหว่างลูกจ้างพิการและลูกจ้างไม่พิการ และปฏิบัติต่อคนพิการทั้งหญิงและชายอย่างเท่าเทียมกัน รัฐต้องดำเนินมาตรการในเชิงรุกเพื่อให้หลักการนี้เป็นไปได้จริง การเน้นให้เห็นการ

มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ สะท้อนได้จากคำนิยามของการฝึกอาชีพคือ “สามารถทำให้คนพิการมีความมั่นคง รักษาสถานภาพ และมีความก้าวหน้าในการทำงานอย่างเหมาะสม และส่งผลให้คนพิการสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างกลมกลืนยิ่งขึ้น”⁴

นับตั้งแต่นั้นมาองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกันในการจ้างงานคนพิการ โดยจะเห็นได้จากโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับคนพิการ เช่น อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 168 ว่าด้วยการส่งเสริมการจ้างงานและการคุ้มครองการว่างงาน (ILO Convention No. 168 on Employment Promotion and the Protection against Unemployment (1988)) ซึ่งมีเนื้อหาว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการ (Article 6 (1)) และไม่นานมานี้ ILO มีการประกาศใช้อนุสัญญาที่มีความสอดคล้องกัน ได้แก่ ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงาน (The ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998)) และ หลักปฏิบัติในการจัดการกับความพิการในสถานที่ทำงาน (The ILO Code of Practice on Managing Disability in the Workplace (2002))

2.2 ความพิการจากมุมมองด้านสิทธิมนุษยชน

นับเป็นเวลานานที่รัฐต่างๆ ปฏิบัติต่อความพิการในลักษณะของสวัสดิการสังคม ซึ่งสะท้อนถึงความเชื่อที่ยึดถือกันทั่วไปว่าคนพิการต้องการความเอาใจใส่และความช่วยเหลือเป็นพิเศษ คนพิการไม่สามารถและไม่มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะยืนอยู่ด้วยลำแข้งของตนเอง คนพิการเป็นเสมือนผู้รับบริการกลุ่มหนึ่งในระบบสวัสดิการสังคม และไม่มีสิทธิในตนเอง โดยมิต้องพูดถึงสิทธิในการจ้างงาน เนื่องจากความเป็นคนชายขอบในสังคมที่ถูกลืมนิ่งรวมทั้งอคติที่คนทั่วไปมีต่อคนพิการ คนพิการจึงไม่ได้รับสิทธิมนุษยชนและสิทธิในการได้งานที่ดีเท่าใดนัก

⁴ อนุสัญญาโอแอลโอ ฉบับที่ 159 มาตรา 1.2

แนวโน้มปัจจุบันของกฎหมายคนพิการ

กฎบัตรและอนุสัญญาที่มีการรับรองมาจากช่วงกลางทศวรรษที่ 40 จนถึงปลายทศวรรษที่ 60 เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The United Nations Universal Declaration on Human Rights, 1946 หรือ ข้อกำหนดว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1966 (The UN Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, 1966) และ ข้อกำหนดว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมือง ค.ศ. 1966 แห่งสหประชาชาติ (The UN Covenant on Civil and Political Rights, 1966) ไม่ได้ระบุถึงคนพิการอย่างชัดเจน จวบจนกระทั่งในปลายทศวรรษที่ 70 ที่ความด้อยโอกาสที่คนพิการเผชิญอยู่ การถูกกีดกันจากสังคมและการเลือกปฏิบัติเริ่มได้รับการยอมรับให้เป็นหนึ่งในประเด็นของสิทธิมนุษยชน การเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากวิธีการด้านสวัสดิการสังคม เป็นวิธีการด้านสิทธิมนุษยชน สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนเมื่อมีการบัญญัติเรื่องคนพิการไว้ในกฎบัตรสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาและโครงการที่มีการประกาศใช้ตั้งแต่ทศวรรษที่ 80 เป็นต้นมา และนับวันอนุสัญญาที่มีความเฉพาะเจาะจง และไม่ผูกพันได้เริ่มมีจำนวนมากขึ้นในองค์การสหประชาชาติและประชาคมยุโรป ได้แก่ นโยบายเชิงเหตุผลของสภาแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการฟื้นฟูคนพิการ (The Council of Europe Coherent Policy for the Rehabilitation of Persons with Disabilities, 1992) และ กฎมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยความเท่าเทียมกันในโอกาสของคนพิการ (The U.N. Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, 1993)

เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2544 ที่ประชุมองค์การสหประชาชาติได้มีมติที่ 56/168 ให้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ ที่เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกได้เข้ามามีส่วนร่วมและเข้าสังเกตการณ์ได้เต็มที่ เพื่อพิจารณาข้อเสนอให้มีอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ครอบคลุมและบูรณาการเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนพิการ โดยตั้งอยู่บนหลักการพัฒนาสังคมแบบองค์รวม สิทธิมนุษยชนและการไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งได้นำเอาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมาเป็นแนวทางด้วย คณะกรรมการเฉพาะกิจนี้ได้มีมติออกมา

ในคราวที่มีการประชุมครั้งที่สองเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2546 ให้มีการเริ่มต้นยกร่างอนุสัญญาฉบับดังกล่าว

ทั้งนี้ จะเห็นว่าขณะนี้กำลังเกิดความเปลี่ยนแปลงในกระบวนทัศน์จากการมองเรื่องคนพิการว่าเป็นเรื่องทางสวัสดิการสังคมมาเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชนในระดับชาติและระดับภูมิภาค โดยเริ่มมีการปรับแก้กฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่เดิมมากยิ่งขึ้น ซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิของคนพิการ โดยมีการประกาศใช้กฎหมายใหม่ๆ ครอบคลุมและเน้นการคุ้มครองคนพิการมากยิ่งขึ้น

2.3 หลักของการไม่เลือกปฏิบัติ

หัวใจสำคัญของวิธีการใหม่นี้ คือ การประกาศใช้กฎหมายและนโยบายต่อต้านการเลือกปฏิบัติ สะท้อนให้เห็นในหลักการว่าคนพิการมีความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกันแต่แรกเกิด และมีสิทธิได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะการจ้างงาน กฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติมีอยู่หลายรูปแบบและมีจุดเน้นต่างๆ กัน โดยที่

- กฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติสามารถคุ้มครองคนพิการจากการถูกเลือกปฏิบัติในหลายด้าน เช่น การจ้างงาน การเดินทาง และการได้รับบริการ หรือที่พักอาศัย หรืออาจอยู่ในรูปของบทบังคับให้มีการจ้างงานและการฝึกอาชีพ
- กฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติคนพิการ อาจมีพื้นฐานอยู่ในด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ อาทิในเรื่อง เผ่าพันธุ์ หรือศาสนา เป็นต้น
- กฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติสามารถช่วยให้เกิดความตระหนัก เช่น มิติหญิงชายในการเข้าร่วมในกำลังแรงงาน

- กฎหมายจัดการเลือกปฏิบัติสามารถมีบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติ โดยเท่าเทียมกัน ระหว่างคนพิการและคนทั่วไป เช่น บทบัญญัติที่กำหนด ให้มีการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับคนพิการ

2.4 จุดที่มีบทบัญญัติเรื่องคนพิการในกฎหมาย

รัฐมีทางเลือกที่จะกำหนดเรื่องความพิการไว้ในกฎหมายโดยสามารถใช้แนวคิดแบบทวิภาคี (Twin-track approach) คือบัญญัติเรื่องความพิการไว้ในกฎหมายอย่างน้อยสองฉบับ หรือมากกว่า

กฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หากมีการบัญญัติเรื่องความพิการไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้ว ย่อมหมายความว่าประเทศนั้นให้ความสำคัญกับปัญหาความพิการอย่างมาก โดยบทบัญญัตินั้นสามารถที่จะระบุถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน กำหนดบทบัญญัติเฉพาะเพื่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของคนพิการ วางหลักการพื้นฐานด้านความเท่าเทียมและความยุติธรรม หรือรับประกันไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ หรือทำทุกประการ ดังที่กล่าวมานี้รวมกัน

รัฐธรรมนูญนั้นปกติแล้วเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและเป็นพันธะผูกพันตามกฎหมายต่อหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง รวมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ดังนั้น ไม่ว่าจะกฎหมาย นโยบายหรือบรรทัดฐานใดๆ จึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ โดยในกรณีนี้ต้องมุ่งไปที่การส่งเสริมให้เกิดโอกาสการทำงานที่เท่าเทียมกันให้กับคนพิการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หลายๆ ประเทศมีบทบัญญัติเรื่องความพิการในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประเทศบราซิล กัมพูชา เอธิโอเปีย ฟิลิปปินส์ เยอรมนี มองโกเลีย ซีเชลล์ สโลวาเนีย แอฟริกาใต้ ชูแดน แทนซาเนีย และยูกันดา

มาตราต่างๆ ในรัฐธรรมนูญเป็นประหนึ่งการส่งสัญญาณถึงสถานภาพของคนพิการ และเป็นแนวทางในการสร้างหลักประกันให้กฎหมายและนโยบายอื่นๆ ต้องมีบทบัญญัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ และ

เช่นเดียวกันกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่พยายามกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคล

ซึ่งในบางประเด็นยังให้สิทธิบุคคลสามารถบังคับใช้อำนาจศาลกับรัฐ และบางครั้งกับฝ่ายเอกชนได้ การบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญและผลกระทบจากรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นกับภาษาที่ใช้วัฒนธรรมและระบบกฎหมายภายในประเทศ การรวมเอาตัวบทกฎหมายที่ว่าด้วยความพิการไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นการรับประกันสิทธิของคนพิการอย่างแท้จริง ปกติแล้วมีรัฐธรรมนูญสามรูปแบบ คือ

- รูปแบบแรก รัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้รัฐต้องระบุปัญหา ความต้องการ และ/ หรือต้องใช้มาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมการบูรณาการคนพิการเข้ากับสังคมอย่างกลมกลืน

ตัวอย่าง ได้แก่ รัฐธรรมนูญของประเทศจีน มาลาวี สโลเวเนียและแอฟริกาใต้

รัฐธรรมนูญประเทศจีน ปี พ.ศ. 2531 มาตรา 45 กำหนดเงื่อนไขให้รัฐต้อง “จัดหางานให้คนตาบอด หุนหวกและคนพิการอื่นๆ และต้องให้สิทธิประชาชนทุกประเภทให้ได้รับสวัสดิการจากรัฐและสังคมหากผู้ั้น...พิการ”

รัฐธรรมนูญประเทศมาลาวี มาตรา 13 กำหนดให้รัฐต้องใช้นโยบายและกฎหมายที่มุ่งให้โอกาสในการจ้างงานอย่างเท่าเทียมกันกับคนพิการ และการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคมของมาลาวีให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

รัฐธรรมนูญประเทศแอฟริกาใต้ มาตรา 9 บัญญัติไว้ว่า “...เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกัน ต้องบัญญัติกฎหมาย และมาตรการอื่นขึ้นมาเพื่อคุ้มครองหรือยกระดับบุคคล หรือคนบางกลุ่มที่ต้องเสียเปรียบจากการเลือกปฏิบัติ”

รัฐธรรมนูญประเทศสโลเวเนีย มาตรา 52 วรรค 1 ให้ความคุ้มครองและรับประกันให้มีการฝึกอาชีพแก่คนพิการ

รัฐธรรมนูญประเทศแทนซาเนีย มาตรา 11 ระบุไว้ว่า “หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดการตระหนักถึงสิทธิของบุคคลในการทำงาน การศึกษาด้วยตนเองและสวัสดิการสังคมเมื่อชราภาพ เจ็บไข้ หรือพิการ หรือเมื่อขีดความสามารถลดน้อยลงไม่ว่าจะในกรณีใดก็ตาม”

- รูปแบบที่สอง รัฐธรรมนูญที่มีการห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติเนื่องจากความพิการ

ตัวอย่าง จากรัฐธรรมนูญของประเทศบราซิล แคนาดา จีน ฟิลิปปินส์ และอุกันดา

มาตราที่ 7 ของรัฐธรรมนูญประเทศ**บราซิล** ระบุไว้ชัดเจนว่าห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะในรูปแบบใดในการสรรหาเพื่อจ้างงาน หรือเงินเดือนแก่คนพิการ

ในประเทศ**แคนาดา** มาตรา 15 ของบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพแห่งแคนาดา ค.ศ. 1982 (The Canadian Charter of Rights and Freedoms, 1982) กำหนดให้ “บุคคลทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันตามกฎหมาย และมีสิทธิได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน และได้รับประโยชน์เท่าเทียมกันตามกฎหมายโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติจากเผ่าพันธุ์ เชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ อายุ หรือความพิการทางกาย หรือสมอง”

มาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญประเทศ**ฟิลิปปินส์** (แก้ไข) ปี พ.ศ. 2540 ระบุไว้ว่า “บุคคลต้องไม่ได้รับการเลือกปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อมเพราะว่าผู้นั้นมีบุคลิกภาพจริง หรือที่ต้องสงสัย หรือในสถานการณ์ใดๆ รวมทั้ง...ความพิการ”

มาตรา 3 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Basic Law) ของ**เยอรมนี** ระบุไว้ว่าทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันตามกฎหมาย และจะต้องไม่มีใครถูกเลือกปฏิบัติเพราะความพิการ

มาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญประเทศ**อุกันดา** ระบุว่าบุคคลต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติเนื่องจากความพิการ และมาตรา 32 (1) ระบุว่ารัฐต้องดำเนินการในเชิงรุกเพื่อคุ้มครองกลุ่มคนชายขอบที่เป็นคนพิการ

มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญประเทศ**จีน** ระบุว่า “คนพิการต้องได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกับคนทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการเมือง วัฒนธรรมและสังคม รวมทั้งชีวิตครอบครัว” และ “การเลือกปฏิบัติ การดูหมิ่น หรือการทำให้คนพิการอับอายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย”

- รูปแบบที่สาม รัฐธรรมนูญอาจทำให้ต้องมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล สำหรับการบังคับใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินและ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

ตัวอย่างรัฐธรรมนูญของประเทศแอฟริกาใต้ กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เพื่อ (ก) คัดกรองสิทธิมนุษยชนและวัฒนธรรมที่เคารพสิทธิมนุษยชน (ข) เพื่อส่งเสริมการคุ้มครอง การพัฒนาและการได้มาซึ่งสิทธิมนุษยชน (ค) ตรวจสอบติดตามและประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในสาธารณรัฐ (S. 181 (1) และ S. 184)

กฎหมายแพ่งและกฎหมายแรงงาน เป็นกฎหมายที่เป็นแหล่งอ้างอิงของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนพิการและกฎหมายหลักนี้อาจอยู่ในรูปของกฎหมายจัดการเลือกปฏิบัติ (รายละเอียดปรากฏในบทที่ 3) หรือกฎหมายที่ให้สิทธิด้านการจ้างงาน เช่น กฎหมายโควตา (รายละเอียดปรากฏในบทที่ 4) ขอบเขตของกฎหมายนี้จะมีรายละเอียดเฉพาะเจาะจง กำหนดคำนิยามที่ชัดเจน (เช่น พฤติกรรมอะไรถือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือใครจะได้รับประโยชน์จากระบบโควตาบ้าง) นอกจากนี้ยังเป็นเรื่องของภาวะความรับผิดชอบ (มักลดภาระการพิสูจน์ความผิดโดยผู้เสียหายลง) และมาตรการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายอาญา เกี่ยวกับการปรับและการจำคุก จะมีผลต่อเมื่อโจทก์นั้นได้รับการพิสูจน์แล้วว่า (เช่น นายจ้าง) มีเจตนาเลือกปฏิบัติ ข้อกำหนดลักษณะนี้ไม่มีประโยชน์ต่อลูกจ้างพิการเท่าใดนัก เนื่องจากต้องพิสูจน์ให้ได้เสียก่อนว่านายจ้างมีเจตนาเลือกปฏิบัติจริงๆ ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก เพราะบ่อยครั้งคนบางคนสามารถเลือกปฏิบัติโดยไม่ได้แสดงความรุนแรงออกมาให้คนพิการเห็นชัดเจน อย่างไรก็ตามข้อกำหนดเหล่านี้ น่าจะช่วยให้ นายจ้างต้องระมัดระวังตัวมากขึ้นไม่มากนัก

แนวโน้มปัจจุบันของกฎหมายคนพิการ

ในแต่ละประเทศ มีวิธีการของตนเองในการจัดการกับการกระทำความผิดทางด้านสังคม ประเทศที่มีกฎหมายห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความพิการ ได้แก่ ประเทศฟินแลนด์ ฝรั่งเศส ลักเซมเบิร์กและสเปน⁵ หนึ่ง ประเทศดังกล่าวนี้ ยังผนวกบทบัญญัติว่าด้วยการต่อต้านการเลือกปฏิบัติไว้ในกฎหมายอื่นๆ ด้วย ยกเว้น ลักเซมเบิร์ก

ตัวอย่าง

ในกฎหมายอาญาของประเทศฝรั่งเศส มาตราที่ 225.1 นั้น กำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติเพราะความพิการในการสรรหาบุคลากรการกีดกันหรือการปฏิบัติสิทธิจากการจ้างงาน การประกอบกิจกรรมธุรกิจและการจัดหาสินค้าและบริการ หากละเมิดจะถูกจำคุกเป็นเวลาสองปีและถูกปรับด้วย

ในบางรัฐซึ่งใช้กฎหมายแพ่งและกฎหมายแรงงานมากกว่าที่จะใช้กฎหมายอาญา ในกรณีของคนพิการมักมีบทลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญาในกฎหมายอยู่แล้ว ตัวอย่างได้แก่ กฎหมายของประเทศออสเตรเลีย ฮองกง จีน มอริเชียส และฟิลิปปินส์ บทลงโทษดังกล่าวเป็นบทลงโทษในกรณีของการกีดกัน การข่มขู่ให้เกิดการกีดกัน การคุกคาม การทำให้้อับอาย หรือการดูถูก

⁵ Degener, T. and G. Quinn (2002) A Survey of International, Comparative and Regional Disability Law Reform. บทความเสนอต่อที่ประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญว่าด้วยเรื่อง Comprehensive and Integral International Convention to Promote and Protect the Rights and Dignity of Persons with Disabilities (อนุสัญญาระหว่างประเทศที่ครอบคลุมเชิงบูรณาการเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและศักดิ์ศรีของผู้พิการ) เม็กซิโก ซีดี 11 - 14 มิถุนายน 2545

สาระสำคัญ

- ☛ ข้อบัญญัติในกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาว่าด้วยการจ้างงาน ที่มีความเกี่ยวข้องกับความคิดการมีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อโอกาสของผู้หางาน และคนงานที่พิการมากที่สุด
- ☛ มีเหตุผลเพียงพอที่จะรวมเอาเรื่องความคิดการไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งในลักษณะของการบังคับให้รัฐต้องตอบสนองต่อความต้องการของคนพิการ และมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งต้องดำเนินการจนมั่นใจว่าจะมีช่องทางเข้าถึงระบบความยุติธรรมของคณะกรรมการกำกับดูแล นอกเหนือจากการสะท้อนถึงระดับความสำคัญของความคิดการในประเทศแล้ว บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจะเป็นมาตรฐานของกฎหมายหรือนโยบายอื่นๆ ของประเทศต่อไป อีกด้วย
- ☛ สำหรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้น มักมีผลกระทบอย่างจำกัด โดยธรรมชาติ เนื่องจากบางครั้งมิได้ให้สิทธิครอบคลุมชัดเจน จึงมิสามารถนำมาอ้างในศาลได้ นอกจากนี้ยังมีขอบเขตกว้างเกินไป มีนิยามแคบไป ดังนั้นการตัดสินจึงเป็นเรื่องดุลยพินิจของศาล และที่สำคัญยังเน้นที่การบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรของรัฐมากกว่าภาคเอกชน
- ☛ บทบัญญัติตามกฎหมายอาญาว่าด้วยการต่อต้านการกีดกันคนพิการสามารถใช้เป็นส่วนเสริมบทบัญญัติต่อต้านการกีดกันผู้พิการในกฎหมายแรงงานของทั้งภาครัฐและเอกชนได้ แต่ต้องไม่เป็นเพียงทางเลือกหนึ่ง

2.5 แนวคิดเรื่องความพิการ

เมื่อมีการบัญญัติตัวบทกฎหมายเพื่อขจัดความต้อยโอกาสที่ผู้พิการกำลังเผชิญ เพื่อขจัดกลไกการกีดกันที่มีอยู่ในสังคม และเพื่อส่งเสริมโอกาสที่เท่าเทียมกัน ในการได้รับการจ้างงาน คำถามที่ตามมาคือผู้ได้รับประโยชน์ตามกฎหมายนี้ คือใคร พุทธอิกมูมหนึ่งคืออะไรเป็นมูลฐานของคำว่า ความพิการ

ในการอภิปรายถึงปัญหานี้จะเห็นว่าแนวคิดในเรื่องนี้แตกออกเป็นสองแนวคิด คือ ผู้ที่สนใจว่า ใครเป็นคนพิการ แต่ไม่ใส่ใจต่อสภาพแวดล้อมด้านกายภาพ หรือสังคม แนวคิดนี้เรียกว่าแนวคิดความพิการในระดับบุคคล หรือแนวคิด ความพิการทางการแพทย์ (The Individual or Medical Model of Disability) ในอีกมูมหนึ่ง คือ กลุ่มที่มองว่าความพิการเป็นเรื่องของโครงสร้างที่สังคม ที่กำหนดขึ้นมา ความพิการจึงเป็นผลจากความล้มเหลวของสังคมในการ พัฒนาสภาพแวดล้อมด้านกายภาพและสังคมที่สามารถรองรับความต้องการ ของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลได้ ตามแนวทางของแนวคิดทางสังคมของความ พิการนั้น สังคมสร้างพิการโดยการยอมรับว่าคนที่ไม่พิการคือ คนที่มี องค์ประกอบด้านกายภาพและจิตใจที่สมบูรณ์ และโดยการจัดระเบียบทาง สังคมตามพื้นฐานของความเชื่อนี้

ตัวอย่าง

สำหรับรูปแบบความพิการในระดับบุคคลแล้ว คนพิการยังต้องพิการอันเนื่อง มาจากความบกพร่องทางร่างกาย คนพิการสามารถจะเลือกพยายาม เอาชนะข้อจำกัดด้านกายภาพ ด้วยการเข้ารับการรักษาทางการแพทย์ หรือ โดยการใช้เครื่องมือแพทย์ เช่น รถเข็น หรือไม้เท้า

หากแต่เมื่อมองในมุมของแนวคิดทางด้านสังคมของความพิการ (Social Model of Disability) แล้ว ความพิการพึงถูกมองในบริบทของสังคม และ สิ่งแวดล้อม การลด หรือการเอาชนะข้อจำกัดของกิจกรรมและข้อจำกัดต่างๆ เพื่อการมีส่วนร่วมในสังคม มีความสัมพันธ์กับความพิการ มีนัยว่าต้องมีการ ทำลายกำแพงทางสังคม และต้องดำเนินการให้มีการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม ที่คนพิการ เพื่อที่จะสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีส่วนร่วมได้อย่างเท่าเทียมกัน

สาระสำคัญ

ทั้งแนวคิดความพิการในระดับบุคคลและในระดับสังคมนั้น มีทั้งจุดเด่นและจุดด้อย ทั้งนี้ ขึ้นกับเจตจำนงของกฎหมาย อนึ่ง แนวคิดความพิการในระดับบุคคลมีประโยชน์ต่อสาขาวิชา เช่น เวชศาสตร์ฟื้นฟู และการแพทย์ ในขณะที่แนวคิดทางสังคม อาจเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ช่วยขจัดปัญหาการกีดกัน ความเสียเปรียบ และการเลือกปฏิบัติ แนวคิดทางสังคมสนใจคำถามที่ว่าบุคคลถูกนิยามว่าเป็นคนพิการได้อย่างไร ทั้งนี้ แนวคิดนี้มีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับปัจจัยต่างๆ เช่น วัฒนธรรม เวลา และสิ่งแวดล้อม

2.6 นิยามของความพิการในทางกฎหมาย

นิยามของความพิการ ซึ่งจะกำหนดว่าใครเป็นคนพิการ และสมควรได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย อนึ่ง สิ่งนี้ขึ้นกับเจตจำนงของกฎหมายหรือนโยบายนั้นๆ อย่างมาก ดังนั้นจึงไม่มีนิยามความพิการที่ใช้ได้กับกฎหมายและนโยบายด้านแรงงานในทุกบริบท ในการกำหนดนิยามนั้นมียุทธศาสตร์สองแนวทาง ดังนี้ คือ

- นิยามนั้นต้องกำหนดให้ตรงกับกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ที่สามารถระบุตัวตนได้และตรงเป้า ซึ่งควรใช้เพื่อบัญญัติกฎหมายที่จะให้การสนับสนุนด้านการเงินหรือด้านวัตถุใดๆ แก่คนพิการ หรือนายจ้างของคนพิการ อนึ่ง นิยามคนพิการที่ตรงจุดจะเป็นหลักประกันว่าความช่วยเหลือจะตกไปถึงกลุ่มเป้าหมายได้จริงๆ
- นิยามกว้างๆ ที่มุ่งป้องกันมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความพิการ คำนิยามกว้างๆ ของกลุ่มคนที่ได้รับการคุ้มครอง (แนวคิดทางสังคม) นั้น ควรนำมาใช้ในกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติ เพราะประชาชนจำนวนมาก รวมทั้งผู้พิการคนที่เกี่ยวข้องกับผู้พิการ และผู้ที่ถูกประเมินผิดๆ ว่ามีความพิการนั้นสามารถได้รับผลกระทบจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความพิการได้

ตัวอย่าง

ประเทศออสเตรเลีย กฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความพิการ ปี 1992 (The Disability Discrimination Act 1992) ครอบคลุมถึงความพิการที่ปรากฏในปัจจุบัน หรือเคยเกิดขึ้น แต่บัดนี้ไม่มีแล้ว หรืออาจเกิดขึ้นในอนาคต หรือเกิดจากที่ผู้หนึ่งถูกกล่าวหาหรือเข้าใจผิดๆ ก็ตาม

ประเทศจีน กฎหมายคุ้มครองคนพิการแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1990 (The 1990 Law of the People's Republic of China on the Protection of Disabled Persons) ให้นิยามคนพิการว่าเป็นบุคคลที่ "...มีความพิการทางสายตา เสียง หรือกายภาพ สติปัญญา จิต ความพิการหลายชนิด และ/ หรือ ความพิการอื่นๆ"

ประเทศเยอรมนี ประมวลกฎหมายสังคม เล่ม 9 (Book 9 of the Social Code) ให้นิยามคนพิการไว้ว่าเป็นผู้ที่มีการทำงานทางกายภาพ ชีตความสามารถของสติปัญญา หรือสุขภาพจิตเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจากภาวะปกติของผู้ที่อยู่ในวัยเดียวกัน และผู้ที่มีขีดจำกัดในการอยู่ร่วมในสังคม

ประเทศอินเดีย กฎหมายว่าด้วยคนพิการ (โอกาสที่เท่าเทียมกัน การคุ้มครองสิทธิและการเข้ามีส่วนร่วมเต็มที่) ค.ศ. 1995 (The Persons with Disabilities (Equal Opportunities, Protection of Rights and Full Participation) Act, 1995) กำหนดนิยามความพิการว่าเป็นผู้ที่ตาบอด มีกรรมมองเห็นไม่ชัด ผู้ได้รับการรักษาโรคเรื้อน คนพิการทางการได้ยิน มีปัญหาการเคลื่อนไหว ปัญหาทางจิต ในขณะที่คนพิการมีนิยาม คือ "ผู้ที่ทุกขั้วทรมาณไม่น้อยกว่าระดับร้อยละ 40 ตามเกณฑ์ที่รับรองโดยแพทย์สภา"

ประเทศแอฟริกาใต้ กฎหมายความเสมอภาคในการจ้างงาน (The Employment Equity Act) ให้นิยามคนพิการไว้ว่าเป็น "ผู้ที่มีปัญหาความพิการในระยะยาว หรือมีการเกิดขึ้นซ้ำของความพิการทางกายและจิตใจ ซึ่งเกิดผลเสียในระยะยาวต่อการได้งานทำหรือความก้าวหน้าในอาชีพ"

ประเทศอังกฤษ กฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความพิการ ค.ศ. 1995 (The Disability Discrimination Act 1995) ครอบคลุมถึงผู้ที่มีความพิการด้านกายภาพและจิตใจทั้งในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถของผู้นั้นในการประกอบกิจกรรมในชีวิตประจำวัน ในการแก้กฎหมายครั้งล่าสุดนั้นกฎหมายนี้ได้ครอบคลุมถึงผู้มีความพิการขั้นรุนแรง และผู้ติดเชื้อเอชไอวีด้วย

คำที่ใช้อธิบายความพิการ ในกฎหมายในหลายประเทศนั้น มีการใช้คำต่างๆ กันไปในการเรียกคนพิการ เช่น “ไม่มีค่า (Invalid)” “เสียเปรียบ (Handicapped)” หรือ “ไร้ความสามารถ (Retarded)” คำเหล่านี้ถือว่าเป็นคำที่ลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้นในการบัญญัติกฎหมายจึงควรใช้คำที่ไม่ลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น คำว่า “(Persons with Disabilities)” หรือ “(Disabled Persons)” ซึ่งล้วนมีความหมายว่าคนพิการ

สาระสำคัญ

- ▶ นิยามของความพิการที่ใช้ควรสะท้อนข้อเท็จจริงที่ว่าคนพิการอาจถูกกีดกันออกจากตลาดแรงงาน อันเนื่องจากอุปสรรคในระดับบุคคลและสิ่งแวดล้อม
- ▶ การใช้คำศัพท์ควรต้องเลือกอย่างระมัดระวัง เพื่อหลีกเลี่ยงภาษาที่ลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

2.7 หลักแห่งความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคมีความเชื่อมโยงกับแนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีของความ เป็นมนุษย์เป็นอย่างยิ่ง เพราะเกิดจากแนวคิดพื้นฐานที่ว่ามนุษย์ทุกคนไม่ ว่าจะมีความแตกต่างด้านกายหรือจิตใจเพียงใด จะมีคุณค่าหรือความสำคัญ ต่างกันอย่างไรก็ตาม ทุกคนมีสิทธิหรือมีความเสมอภาคและได้รับการเคารพ อย่างเท่าเทียมกัน หรือตั้งข้อความในมาตรา 1 ของคำปฏิญญาสากลว่าด้วย สิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (The Universal Declaration of Human Rights (1948)) ที่ว่า “มนุษย์ทุกคนเกิดมาพร้อมสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียม กัน...” คำปฏิญญาแห่งฟีลาเดลเฟียของไอแอลโอ ปี 1944 (The ILO Declaration of Philadelphia (1944)) ยืนยันในหลักการที่ว่ามนุษย์ทุกคนไม่ ว่าจะเป็นชาติพันธุ์ คือหลักความเชื่อ หรือเพศใดก็ตามมีสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการเพื่อคุณภาพชีวิต และการพัฒนาด้านจิตวิญญาณภายใต้หลักเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และโอกาสที่เท่าเทียมกัน ซึ่งหมายความว่า

ทั้งสตรีและบุรุษควรได้รับโอกาสและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม รวมทั้งตลาดแรงงานได้อย่างเท่าเทียมกัน ต่อมาจึงเกิดคำถามว่า “ควรเพิกเฉยในความแตกต่างดังกล่าวหรือไม่ คำตอบคือ ไม่”

ในทางกลับกันเชื่อกันว่าผู้ที่แตกต่างจากคนอื่นในทางที่จะทำให้ตนด้อยโอกาส ควรได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป เพื่อชดเชยความเสียเปรียบที่ตนต้องเผชิญ อันเกิดจากความแตกต่างดังกล่าว

หลักแห่งความเสมอภาคนั้น และหลักที่คล้ายกันที่เรียกว่าการไม่เลือกปฏิบัติ สามารถกำหนดได้หลายแนวทางในกฎหมายฉบับเดียวกัน

ความเสมอภาคในรูปแบบปกติ

เป็นวิธีการทั่วไปของการรักษาระดับความเท่าเทียมกัน นั่นคือผู้ที่อยู่ในสภาพที่แตกต่างจากคนทั่วไปควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน วิธีการดังกล่าวนี้บ่อยครั้งไม่ได้สนใจในตัวบุคคล หรือความแตกต่างในบริบทต่างๆ และความเสียเปรียบ ราวกับว่าสิ่งเหล่านี้ไม่ค่อยมีความสัมพันธ์กันเท่าไรนัก หลักการคือการยอมรับมิให้มีการเลือกปฏิบัติ แต่ก็มีได้กำหนดให้มีการทดแทน หรือชดเชยให้ผู้เสียหายแต่อย่างใด วิธีการนี้จึงมีปัญหามิในเรื่องการตอบสนอง ความจำเป็นของคนพิการ

ความเสมอภาคเรื่องโอกาส

แนวทางในการพัฒนาแนวความคิดเรื่องความเสมอภาคอีกแนวหนึ่งนั้น คือความเท่าเทียมกันเรื่องโอกาส แนวคิดนี้ให้โอกาสเท่าเทียมกัน แต่ไม่ได้สนใจผลที่เท่าเทียมกัน แนวทางการมองความเท่าเทียมกันแบบนี้ มีการตระหนักถึงความสำคัญของความแตกต่างระหว่างบุคคลและกลุ่ม และได้นำเอาประสบการณ์ของผู้ที่ด้อยโอกาสมาเป็นแนวทางในการคิด ซึ่งได้แก่ ปัญหาการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม ทั้งการตีตราและอุปสรรคด้านสังคมถือเป็นกำแพงขวางการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในสังคม วิธีการนี้ไม่สนใจเรื่องความพิการ โดยถือว่าเป็นพื้นฐานแห่งการดำเนินการเพื่อการเปลี่ยนแปลงด้านสังคม หรือสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมให้ผู้ถูกตีตราเข้ามามีส่วนร่วมและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากยิ่งขึ้น

ความเสมอภาคเรื่องผลลัพธ์

ความเสมอภาคเรื่องผลลัพธ์เป็นเรื่องของการรักษาลดประโยชน์ที่เท่าเทียมกัน เมื่อความเท่าเทียมเป็นไปในลักษณะนี้ ความแตกต่างในตัวบุคคลและกลุ่ม ก็จะเป็นที่รับรู้ ตัวอย่างเช่นในการพิจารณาเรื่องค่าจ้างที่เท่าเทียมกันนั้น ต้องพิจารณาเรื่องต้นทุนที่เพิ่มขึ้นในการจ้างงานของลูกจ้างผู้พิการด้วย แต่แนวความคิดเรื่องความเสมอภาคในลักษณะนี้มีจุดอ่อนหลายประการเพราะไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลความต้องการที่แท้จริงของคนพิการ เพื่อที่จะทำให้เกิดผลจริงๆ ไม่ว่าจะป็นรัฐ ภาคเอกชน หรือบุคคล นอกจากนี้ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่าวิธีการนี้มีความเข้าใจเรื่องประโยชน์ของบุคคลเพียงพอ ที่จะประเมินผลที่เกิดจากความไม่เท่าเทียมกันหรือไม่

สาระสำคัญ



แนวความคิดเรื่องความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องโอกาส เป็นเรื่อง ที่หลายประเทศนำมาบูรณาการไว้ในระบบกฎหมาย

2.8 มาตรการเชิงรุกด้านนโยบายสังคม

การส่งเสริมความเท่าเทียมในเรื่องโอกาสการจ้างงานสำหรับคนพิการมิใช่จบ อยู่ที่การห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติเท่านั้น หากแต่รัฐต้องมีการใช้มาตรการ ในเชิงรุกเพื่อให้คนพิการมีโอกาสที่เท่าเทียมในการมีงานทำด้วย ซึ่งครอบคลุม ทั้งการที่สถานประกอบการต่างๆ ปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ คนพิการทั้งหมดสามารถทำงานได้ โดยมีความช่วยเหลือด้านเทคนิคที่เหมาะสม หากจำเป็น อนึ่ง รัฐต้องพยายามสร้างความแตกต่างระหว่างมาตรการเชิง นโยบายสังคม ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการใช้มาตรการเชิงรุกได้ ซึ่งทำให้เกิดความ แตกต่างจากการเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันในภาวะปกติ ซึ่งจำเป็นต้องมีเกณฑ์ ในการตัดสินใจ

นโยบายสังคม

การเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ต้องการนโยบายเชิงสังคม เช่น นโยบายการต่อสู้กับความไม่รู้หนังสือ การว่างงาน การตกงาน และการไร้ที่อยู่อาศัย หรือการเพิ่มโอกาสให้สตรีเข้าถึงกิจกรรมที่สร้างรายได้ นโยบายดังกล่าวมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนโยบายความเท่าเทียมกันด้านโอกาส หรือความเท่าเทียมกันในผลที่ได้รับ ผู้ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่จากนโยบายดังกล่าวมักเป็นภาคส่วนสังคมที่ด้อยโอกาส แม้ว่าจะดูมีความเกี่ยวข้องกันก็ตาม แต่รัฐไม่ควรคิดว่านโยบายสังคมเป็นมาตรการต่อต้านการเลือกปฏิบัติอยู่แล้ว เพราะมาตรการนี้มีจุดมุ่งหมายในการยกระดับความเท่าเทียมกันในโอกาสโดยเฉพาะ

มาตรการทางสังคม - ตัวอย่าง

การเสนอโครงการฟื้นฟูอาชีพแก่ลูกจ้างภายหลังเกิดอุบัติเหตุรุนแรง ถือเป็นมาตรการของนโยบายสังคม โครงการนี้ต้องการให้ลูกจ้างผู้นั้นยังคงสภาพในการทำงานไว้ได้ และการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน และไม่ต้องเผชิญกับภาวะว่างงาน

มาตรการเชิงรุก

มาตรการเชิงรุก บางครั้งรู้จักกันดีว่าเป็นมาตรการเชิงบวก เพราะเป็นมาตรการที่แสวงหาแนวทางในการส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกันเพื่อกลุ่มคนที่ด้อยโอกาส โดยการให้สิทธิพิเศษกับคนกลุ่มนี้ในบางประการ มาตรการในเชิงบวกนั้นเป็นสิ่งที่คนส่วนใหญ่เชื่อกันว่าเป็นหนทางในการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างหรือในระดับสถาบันที่เคยมีการเลือกปฏิบัติ หรืออาจเป็นหลักในการตัดสินใจว่าควรมีการยกเว้นในระดับใด อีกนัยหนึ่งมาตรการเชิงรุกคือมาตรการที่ไม่เปิดโอกาสให้มีการเลือกปฏิบัติ และมาตรการเชิงรุกเองก็มุ่งที่จะส่งเสริมให้เกิดโอกาสที่เท่าเทียมกัน และมุ่งแก้ไขข้อเสียเปรียบเชิงโครงสร้างที่บุคคลกลุ่มต่างๆ เคยประสบปัญหา มาตรการดังกล่าวมิได้มุ่งที่จะรองรับความต้องการของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นจึงต่างจากการให้ความช่วยเหลืออย่างสมเหตุสมผลตามแต่กรณี (กรรณาดูหัวข้อ 3.4) มาตรการเชิงรุกมีความไม่ถาวรโดยธรรมชาติ และรัฐจึงใจให้คงอยู่จนกระทั่งมีมาตรการใหม่ๆ มาแทนที่ หรือเมื่อรัฐสามารถจัดการกับความไม่เท่าเทียมในเชิงโครงสร้างได้เป็นอย่างดี

มาตรการเชิงรุก - ตัวอย่าง

การกำหนดให้นายจ้างต้องจ้างลูกจ้างผู้พิการเป็นจำนวนอย่างน้อยตามที่กำหนด (โควตา) ถือเป็นมาตรการเชิงรุก มาตรการนี้จำกัดโอกาสของนายจ้างในการจ้าง (หรือเลิกจ้าง) โดยการประเมินลูกจ้าง และบังคับลูกจ้างเพื่อเลือกปฏิบัติต่อผู้พิการ ในระดับที่จะเป็นมูลเหตุของการเลือกปฏิบัติได้ชัดเจน (ดูบทที่ 4)

สาระสำคัญ



มาตรการนโยบายเชิงสังคมมีความแตกต่างในด้านมิติทางกฎหมายกับมาตรการเชิงรุก ซึ่งต่างจากมาตรการส่งเสริมความเสมอภาคในโอกาส และโดยทั่วไปเป็นมาตรการชั่วคราว

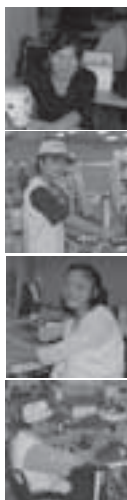
2.9 ความพิการและมิติทางเพศ

ผู้บัญญัติกฎหมายและผู้กำหนดนโยบายเริ่มตระหนักมากขึ้นทุกทีว่า สตรีมีโอกาสมากกว่าบุรุษที่จะเผชิญกับความด้อยโอกาส การถูกเลือกปฏิบัติ การถูกกีดกัน ไม่ว่าจะขีดความสามารถในการทำงานจะอยู่ในระดับใด รวมทั้งสตรีพิการด้วย สตรีพิการมีโอกาสสูงที่สุดที่จะถูกเลือกปฏิบัติ เมื่อสตรีพิการทำงาน ก็มักได้รับค่าจ้างต่ำกว่าและความก้าวหน้าในอาชีพก็น้อยกว่า ไม่ได้รับการฝึกอบรมเท่าเทียมกัน ได้รับค่าจ้างไม่เท่ากันแม้จะทำงานได้เท่ากัน และมักถูกกีดกันจากบางอาชีพ⁶ ทั่วโลกสตรีมีโอกาสน้อยกว่าที่จะได้ไปฝึกอาชีพและการฟื้นฟูทางอาชีพ และแม้ว่าจะจบการฝึกอบรมแล้วก็มักยังไม่ได้งาน หรือต้องทำงานนอกเวลาอยู่ดี

⁶ O' Reilly, A (2003) The Right to Decent Work of Persons with Disabilities (สิทธิในการทำงานที่มีคุณค่าของผู้พิการ) Skills Working Paper No. 14, ILO Geneva.

สาระสำคัญ

- ☞ การตีตราคนว่าด้อยคุณภาพเพราะความแตกต่างทางเพศ มักถูกใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเลื่อนตำแหน่งในลูกจ้างชายที่พิการ หรือบางครั้งก็มีการจงใจกีดกันสตรีจากงานบางประเภท ในการเตรียมการร่างกฎหมายนั้น กฎหมายของประเทศและผู้กำหนดนโยบาย ควรเอาใจใส่ในเรื่องนี้ โดยเฉพาะบริบทเรื่องเพศของคนพิการ เพื่อให้มั่นใจว่าบุรุษและคนพิการจะได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน
-



กฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติ

3.1 ความพิการในทางกฎหมาย

กฎหมายจำกัดเลือกปฏิบัติได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในการแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของกฎหมายจำกัดการเลือกปฏิบัติ คือ การห้ามการเลือกปฏิบัติอันมีสาเหตุมาจากความพิการ หรือด้วยเหตุผลอื่นๆ

3.2 ขอบเขตของกฎหมายคนพิการ

จำนวนรัฐที่ห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะสาเหตุจากความพิการ โดยเฉพาะในด้านการจ้างงานเพิ่มขึ้นทุกทีไม่ว่าจะโดยการบังคับใช้กฎหมายในภาพกว้างที่บังคับใช้กับกลุ่มคนต่างๆ ในประชากร หรือกฎหมายเฉพาะของคนพิการก็ตามสะท้อนว่าปัจจุบันคนส่วนใหญ่รับรู้แล้วว่าความพิการถูกใช้มาเป็นเหตุผลในการกีดกันคนพิการ และปิดกั้นมิให้คนพิการมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน โดยไม่มีเหตุอันควร วัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว คือ การต่อต้านการกีดกันบุคคลจากการได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันเพียงเพราะบุคลิภาพบางอย่าง เช่น ความพิการ โดยการทำให้ความพิการได้รับการคุ้มครอง กฎหมายได้ขยายขอบเขตการคุ้มครองต่อพฤติกรรมกรรมการเลือกปฏิบัติ และลงโทษผู้ละเมิดกฎหมายจัดการเลือกปฏิบัติ

รัฐที่มีกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติแบบกว้างๆ โดยการระบุถึงการคุ้มครองความพิการอย่างชัดเจน คือ

แคนาดา - กฎหมายสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1985 (Human Rights Act, 1985) ห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะชาติพันธุ์ เชื้อชาติ สีผิว ศาสนา อายุ เพศ ความชอบทางเพศ สถานภาพการสมรส สถานภาพของครอบครัว ความพิการ การกล่าวโทษ การอภัยโทษ และพระราชบัญญัติความเสมอภาคในการจ้างงาน ค.ศ. 1986 (Employment Equity Act, 1986) ได้ขยายความคุ้มครองถึงสตรี ชนพื้นเมือง คนพิการและชนกลุ่มน้อยด้วย

ไอร์แลนด์ - พระราชบัญญัติความเสมอภาคในการจ้างงาน ค.ศ. 1998 (Employment Equity Act, 1998) กำหนดให้การเลือกปฏิบัติในเรื่องเพศ

กฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติ

สถานภาพสมรส สถานภาพของครอบครัว ความชอบทางเพศ ความเชื่อทางศาสนา อายุ ความพิการ ชาติพันธุ์ และสมาชิกชุมชนเร่ร่อน เป็นการกระทำผิดกฎหมาย

นามิเบีย - กฎหมายยืนยันการมีสิทธิ ค.ศ. 1998 (Affirmative Action Act, 1998) คุ่มครองบุคคลด้วยโอกาสด้านชาติพันธุ์ สตรีไม่ว่าชาติพันธุ์ใด และคนพิการ (มีข้อจำกัดด้านกายภาพ และสติปัญญา ไม่ว่าชาติพันธุ์หรือเพศใดก็ตาม)

รัฐที่มีกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติครอบคลุมเฉพาะผู้พิการได้แก่

คอ스타 ริกา กฎหมายฉบับที่ 7600 ว่าด้วยความเสมอภาคด้านโอกาสสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1996 (Law 7600 on Equal Opportunities for People with Disabilities, 1996)

กานา กฎหมายว่าด้วยคนพิการ ค.ศ. 1993 (The Disabled Persons Act, 1993)

มอลตา กฎหมายว่าด้วยความเสมอภาคด้านโอกาส (บุคคลพิการ) ค.ศ. 2000 (Equal Opportunities (Persons with Disability) Act 2000)

สหรัฐอเมริกา กฎหมายการฟื้นฟูบุคคล 1973 ว่าด้วยคนอเมริกันคนพิการ ค.ศ. 1990 (Rehabilitation Act, 1973; Americans with Disabilities Act, 1990)

ในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ กฎหมายจัดการเลือกปฏิบัติกำหนดประเภทของคนพิการที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไว้อย่างชัดเจน และเมื่อมีการกำหนดนิยามชัดเจน จึงมีความระมัดระวังมากกว่าเพื่อมิให้เกิดปัญหา กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้เมื่อการคุ้มครองตามกฎหมายไม่ครอบคลุมถึงบุคคลที่ถูกเลือกปฏิบัติ และไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ในประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ กฎหมายไม่ได้กำหนดนิยามของความพิการ แต่แท้จริงแล้วตามกฎหมายนั้นก็ให้ความคุ้มครองทั้งคนพิการ และคนทั่วไปต่อการเลือกปฏิบัติ เพียงเพราะความพิการ คำพิพากษาของศาล

ฎีกาที่ประเทศเหล่านี้มุ่งไปที่คนพิการที่ถูกเลือกปฏิบัติ เนื่องจากความพิการ ทั้งที่เกิดขึ้นจริง หรือที่เชื่อว่าจะถูกการปฏิบัติทำให้เห็นชัดว่ากฎหมายครอบคลุมถึงคนพิการได้อย่างชัดเจน

นายจ้างที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย

กฎหมายจัดการเลือกปฏิบัติส่วนใหญ่ มิได้ครอบคลุมถึงนายจ้างทุกประเภท การตัดสินใจว่าจะครอบคลุมถึงนายจ้างทั้งหมดหรือไม่ นั่น หรือจะครอบคลุมเฉพาะนายจ้างที่ว่าจ้างลูกจ้างจำนวนหนึ่งนั้น ต้องขึ้นอยู่กับภาระประเมินสถานะตลาดแรงงาน ขนาดของกิจการ และจำนวนแรงงาน ในสถานประกอบการ ขนาดต่างๆ

ในประเทศสหราชอาณาจักร พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ อันเนื่องมาจากความพิการ ค.ศ. 1995 (The Disability Discrimination Act of 1995) เคยบังคับใช้กับนายจ้างที่มีลูกจ้างมากกว่า 20 คนขึ้นไป หากแต่หลังจากที่รัฐบาลได้ประเมินตลาดแรงงานและพบว่าร้อยละ 95 ของนายจ้าง และลูกจ้าง 4.5 ล้านคน รวมทั้งหนึ่งในสี่ของคนพิการไม่ถูกรวมอยู่ในขอบเขตของกฎหมายนี้ ดังนั้นรัฐบาลจึงลดจำนวนลูกจ้างขั้นต่ำลงเหลือ 15 คน ในปี พ.ศ. 2541 อนึ่ง ข้อยกเว้นสำหรับนายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่านี้จะถูกยกเลิกไปในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2547 พร้อมกับคำสั่งของคณะกรรมการยุโรปว่าด้วยความเสมอภาคในการปฏิบัติและการประกอบอาชีพ (2000/78/EC) (The European Commission Directive on Equal Treatment in Employment and Occupation (2000/78/EC))

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความพิการ (The Americans with Disabilities Act) (และกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติอื่นๆ) ไม่รวมองค์กรที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 15 คน จากสมมติฐานที่ว่ารัฐไม่คาดหวังว่านายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยๆ จะมีสัมพันธทางการค้าระหว่างรัฐ เพราะจะทำให้เกิดความยุ่งยากในการบังคับใช้กฎหมายในระดับสหพันธรัฐ หากแต่ในระดับรัฐกฎหมายของรัฐจะมีขอบข่ายบังคับใช้กับนายจ้างที่มีจำนวนลูกจ้างน้อยกว่า 15 คนด้วย

สาระสำคัญ

กฎหมายจัดการเลือกปฏิบัติควรกำหนดให้ชัดเจนว่า ความพิการเป็นมูลเหตุของการได้รับการคุ้มครอง หากมีกฎหมายจัดการเลือกปฏิบัติอยู่แล้ว การเพิ่มความพิการให้เป็นอีกมูลเหตุหนึ่งของการเลือกปฏิบัติย่อมมีความเหมาะสมไม่น้อย เมื่อผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับภาคสังคม (Social partners) แล้ว รัฐมนตรีอาจออกกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองคนพิการก็ได้ หากไม่มีกฎหมายใดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ปราบกฏอยู่เลย อาจจำเป็นต้องมีการร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่

3.3 การเลือกปฏิบัติในรูปแบบต่างๆ

การห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติไม่ได้ทำให้การปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่าง ลูกจ้างและผู้สมัครงานเป็นเรื่องผิดกฎหมายในทันที นายจ้างสามารถกำหนดให้ลูกจ้างและผู้สมัครงานต้องมีทักษะหรือขีดความสามารถบางประการได้ โดยไม่ผิดกฎหมายตามธรรมชาติของงานหรือในบริบทของงานก็ได้ ดังนั้น เงื่อนไขด้านการทำงานอาจเป็นผลให้คนพิการไม่สามารถทำงานนั้นได้จริง และไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด

บริษัทแท็กซี่กำหนดให้ผู้สมัครงานต้องมีใบขับขี่ หากแต่ไม่ครอบคลุมถึงคนตาบอดหรือผู้ที่มีปัญหาด้านสุขภาพที่ไม่มีใบขับขี่ ดังนั้นการกำหนดให้ผู้สมัครงานต้องมีใบขับขี่ของบริษัทแท็กซี่จึงเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีความเหมาะสม ดังนั้นจึงสามารถนับเป็นมูลเหตุรองรับเงื่อนไขข้อกำหนดด้านอาชีพโดยชอบด้วยกฎหมาย

พฤติกรรมเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นเมื่อนายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้าง (หรือผู้กำลังจะถูกว่าจ้าง) ในเชิงไม่สร้างสรรค์ โดยมูลเหตุที่ผู้นั้นเป็นคนพิการ ทั้งที่ความพิการไม่มีผล หรือยากที่จะทำให้เกิดผลกระทบใดๆ ต่อการทำงาน และการเลือกปฏิบัตินั้นไม่ควรเกิดขึ้นด้วยเหตุผลใดๆ

การเลือกปฏิบัติมีอยู่หลายประเภทดังนี้คือ

การเลือกปฏิบัติทางตรง เกิดขึ้นเมื่อบุคคลถูกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกับผู้อื่นด้วยมูลเหตุจากบุคลิกลักษณะ จึงต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติ เช่น ชาติพันธุ์ หรือเพศ โดยไม่มีเหตุอันควร

ตัวอย่าง

นายจ้างประกาศรับสมัครงานโดยระบุข้อความว่า “คนพิการทางสายตาไม่ควรมาสมัครงานที่นี่”

การเลือกปฏิบัติทางอ้อม เกิดขึ้นในสภาพที่ไม่ค่อยชัดเจน หากแต่เกิดผลกระทบต่อกลุ่มคนจึงต้องได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายจัดการเลือกปฏิบัติ โดยได้รับประโยชน์น้อยกว่าคนในกลุ่มอื่นๆ โดยไม่มีเหตุอันควร

ตัวอย่าง

นายจ้างประกาศรับสมัครงานและระบุว่า “คนที่มีใบขับขี่เท่านั้นจึงควรสมัครงานนี้” เราจะเห็นว่า คำประกาศนี้ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าห้ามมิให้คนพิการสมัคร อย่างไรก็ตามคนพิการบางประเภทอาจไม่สามารถมีใบขับขี่และจะไม่สามารถสมัครงานได้แน่นอน หากการมีใบขับขี่ไม่จำเป็นต่อการทำงานในหน้าที่ หรือในกรณีทำงานนั้นแทบไม่ต้องการให้ลูกจ้างขับรถเลย และก็สามารถจ้างแท็กซี่หรือรถโดยสารในบางครั้งเมื่อต้องการได้ ดังนั้นถือว่าคำประกาศนี้เป็นการเลือกปฏิบัติทางอ้อม

การคุกคาม เกิดขึ้นเมื่อมีความประพฤติที่ไม่สมควร เกิดขึ้นกับกลุ่มคนที่ได้รับการคุ้มครองด้วยวัตถุประสงค์ที่จะทำให้อุบัติการณ์นั้นสูญเสียดังศรีความเป็นมนุษย์ หรือทำให้เกิดบรรยากาศที่คุกคาม รุนแรง ลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ อาทิ การถูกรังแก การได้รับความกดดัน การข่มขู่ที่เกิดขึ้นในสถานประกอบการ

การสั่งหรือยุ้งที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ เกิดขึ้นเมื่อบุคคลหรือสถาบันเรียกร้องให้บุคคลต่างๆ เลือกปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งๆ อย่างไม่เท่าเทียมกับผู้อื่น เนื่องจากมีความแตกต่างทางบุคลิกลักษณะที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

ขจัดการเลือกปฏิบัติ หรือกระตุ้นให้ผู้อื่นทำการเช่นนั้น อาทิ ลักษณะการกระตุ้นหรือการยุยงให้เกิดความเกลียดชัง หรือกระทำรุนแรงกับคนพิการ

สาระสำคัญ



กฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการครอบคลุมถึงการเลือกปฏิบัติในสี่รูปแบบ ดังนี้ คือ

- การเลือกปฏิบัติทางตรง
- การเลือกปฏิบัติทางอ้อม
- การคุกคาม
- การสังหรือการยุยงที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ

อนึ่ง ข้อนี้ยกเว้นข้อกำหนดด้านอาชีพ ซึ่งต้องมีการระบุให้แคบและนำมาใช้อย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างหรือผู้สมัครงานคนพิการด้วยเหตุอันไม่สมควร

3.4 การปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานให้เหมาะกับคนพิการ

ความพิการบางครั้งก็มีผลกระทบต่อขีดความสามารถของบุคคลในการทำงานในทางปกติ หรือวิถีทางที่คุ้นเคย ดังนั้น เราจึงอาจพบบทบัญญัติให้สถานประกอบการจัดหา หรือปรับปรุงสถานที่ทำงานให้คนพิการสามารถทำงานได้ในกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ กฎหมายนี้เริ่มมีการกำหนดให้นายจ้างและผู้อื่นต้องสนใจเรื่องความพิการเป็นพิเศษ และต้องดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานให้เหมาะสมกับคนพิการที่เป็นลูกจ้างหรือผู้สมัครงานสามารถเอาชนะอุปสรรคในการทำงาน ทั้งที่เป็นด้านกายภาพและสังคมข้อกำหนดนี้เรียกกันทั่วไปว่าข้อกำหนดในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานให้เหมาะกับคนพิการ⁷

⁷ พันธกิจบางครั้งหมายถึงการปรับปรุงแก้ไขเพื่อความเหมาะสมหรือประสิทธิผลในการจัดที่พักอาศัย

**ตัวอย่างของมาตรการการปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานให้
เหมาะกับคนพิการ**

- การปรับเก้าอี้ (สำหรับผู้ที่มีความบกพร่องทางหลัง) การปรับเปลี่ยน
ชั่วโมงการทำงาน (สำหรับผู้ที่มีปัญหาทางสุขภาพที่ต้องการการพักเป็น
ช่วงๆ และ บ่อยๆ)
- คีย์บอร์ดคอมพิวเตอร์ที่มีตัวอ่านอักษรเบรลล์ (สำหรับคนตาบอด) และ
- การจัดให้มีผู้สอนงาน (เช่น ผู้พิการทางสติปัญญา หรือผู้พิการทางจิตใจ)

กฎหมายควรบัญญัติให้ชัดเจนว่าสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการคือ
อะไร เพื่อไม่ให้มีการตีความผิดๆ และให้นายจ้างมีความเข้าใจ ว่าตนเอง
ต้องทำอะไรบ้าง

ตัวอย่าง

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีพระราชบัญญัติคนพิการปี พ.ศ. 2533
บัญญัติให้มีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานให้เหมาะกับคนพิการ
โดยทั่วไปเข้าใจกันว่าการปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานให้เหมาะกับ
คนพิการ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในสภาพแวดล้อมการทำงาน หรือ
วิธีการใดๆ ที่ทำให้คนพิการมีความสุขเพราะรู้สึกว่าได้รับการปฏิบัติอย่าง
เท่าเทียมกัน โดยมีสิ่งอำนวยความสะดวกคนพิการอยู่สามประเภทคือ
“การเปลี่ยนแปลงในกระบวนการรับสมัครงาน การเปลี่ยนแปลงสภาพ
แวดล้อมในการทำงาน และวิธีการทำงาน และการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้
คนพิการรู้สึกว่าได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมทั้งค่าตอบแทนและ
ผลประโยชน์ต่างๆ เช่น โอกาสการได้รับการฝึกอบรม”

ในประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแอฟริกาใต้
มีบทบัญญัติว่าการที่นายจ้างไม่ได้ปรับปรุงสถานที่ทำงาน วิธีการทำงาน
เพื่ออำนวยความสะดวกให้คนพิการนั้น นับได้ว่าเป็นมูลเหตุของการกล่าวหา
ว่ามีการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการได้

บทบัญญัตินี้ในแง่ของกรอบเวลาไม่ได้ครอบคลุมในระยะเวลาดั้งๆ เท่านั้น
หากแต่ครอบคลุมตลอดชีวิตการทำงานของผู้บังคับด้วย นอกจากนี้ยังต้องแยกให้

นอกจากการปฏิบัติตามมาตรการเชิงบวกต่อกลุ่มอื่นๆ อีกด้วย หน้าที่ในการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการนั้น ต้องไม่นำมาปะปนกับมาตรฐานการเข้าถึงโดยทั่วไป (General Accessibility) และมาตรฐานด้านชีวอนามัยและความปลอดภัย

คนพิการทั้งที่เป็นลูกจ้างและผู้สมัครงานมีสิทธิได้รับการปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานให้เหมาะสมกับความพิการ ต้องมีคุณสมบัติดังนี้ คือ

- มีคุณสมบัติเหมาะสมตามเงื่อนไขงานนั้นๆ
- นายจ้าง (หรือ กลุ่มบุคคล) ควรตระหนักถึงความจำเป็นของคนพิการรายนั้น
- เมื่อมีการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานแล้ว คนพิการสามารถปฏิบัติหน้าที่ในงานได้อย่างปลอดภัย

นายจ้างจะได้รับการยกเว้นจากเงื่อนไขในกรณีที่สามารถพิสูจน์ได้ว่า

- ไม่ทราบความจำเป็นของคนพิการในการต้องการสิ่งอำนวยความสะดวก
- มีสิ่งอำนวยความสะดวกอยู่แล้ว ทำให้คนพิการ/ ผู้สมัครงานสามารถปฏิบัติงานได้สะดวก
- สิ่งอำนวยความสะดวกที่คนพิการร้องขอ จะสร้างภาระเกินกว่าที่นายจ้างจะยอมรับได้

ภาระเกินกว่านายจ้างจะแบกรับได้ (Disproportionate burden)

“ข้อยกเว้น” หรือเกณฑ์การตัดสินว่าที่นายจ้างไม่ต้องจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกให้คนพิการนั้น เป็นสิ่งที่ควรมีการกำหนดรายละเอียดอย่างระมัดระวัง มิฉะนั้นนายจ้างที่เห็นแก่ตัวอาจหาช่องว่างหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ง่ายๆ ทำให้ต้องมีการฟ้องร้องดำเนินคดีตามมา อนึ่ง คำอ้างที่ว่าสถานประกอบการและตารางเวลาทำงานจะเกิดปัญหานั้น เป็นเหตุผลที่ฟังไม่ขึ้นในทางปฏิบัติแล้วคำถามที่จะกลายเป็นมูลเหตุรองรับเหตุผลนายจ้างว่า เป็นภาระมากเกินไปหรือไม่ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์แต่ละกรณี โดยไม่ขึ้นกับต้นทุนทางการเงิน หรือการชดเชยเป็นตัวเงินแต่อย่างไร หากแต่ขึ้นกับปัจจัย เช่น

ผลกระทบในทางปฏิบัติ ผลกระทบต่อกระบวนการทำงานทั้งหมด จำนวนคนพิการที่ได้จ้างงานไว้แล้ว และระยะเวลาการจ้างงานตามสัญญา

สาระสำคัญ



การปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานให้เหมาะกับคนพิการ เป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายจัดการเลือกปฏิบัติผู้พิการในสมัยใหม่และกฎหมายในทุกประเทศควรมีบทบัญญัตินี้

3.5 การผลกระทบการพิสูจน์ข้อเท็จจริง

ในระบบกฎหมายบางแห่ง ใครก็ตามที่รู้สึกว่าจะได้รับความไม่เป็นธรรมจากการถูกแบ่งแยก กีดกัน มีหน้าที่ที่ต้องเก็บรวบรวมหลักฐานเพื่อการดำเนินคดีเอง ในบางกรณีอาจทำได้ เช่น เมื่อมีการหาเอกสารใบประกาศ หรือคำประกาศรับสมัครนั้น หาได้ไม่ยาก แต่ในบางกรณีเป็นเรื่องของข้อสงสัยและไม่มีพยานเอกสารที่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น เมื่อผู้ที่ถูกกล่าวหาเป็นผู้เก็บพยานเอกสารหรือข้อมูลของผู้กล่าวหาไว้ (เช่น นายจ้างในกรณีการจ่ายค่าแรงไม่เท่าเทียมกัน) บุคคลผู้ถูกกล่าวหานี้อาจชนะคดีได้ง่ายๆ โดยเพียงแค่การปฏิเสธ และการเปลี่ยนแปลงหลักฐานเท่านั้น ในทางปฏิบัติเงื่อนไขนี้ขึ้นชื่อว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดต่อการเข้าถึงขบวนการยุติธรรม

เพื่อแก้ไขปัญหาคความยุติธรรมนี้ หลายประเทศได้ยกเลิกการผลกระทบให้ผู้เสียหายในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างเป็นทางการในหลายเขตอำนาจศาล การที่ผู้เสียหายมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าถูกกีดกันแบ่งแยกโดยไม่ต้องมีพยานก็เพียงพอต่อการดำเนินคดีแล้ว จากนั้นจะเป็นหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาเองที่จะพยายามหาหลักฐานมายืนยันว่าตนเองไม่ผิด สาเหตุที่มีการเปลี่ยนขั้นตอนก็มาจากข้อเท็จจริงที่ว่า เป็นเรื่องยากที่ผู้เสียหายจะพิสูจน์ว่าตนเองถูกกีดกัน การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ ผู้ทำหน้าที่หาหลักฐานมายืนยันความบริสุทธิ์นี้ทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในปี พ.ศ. 2546 ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทั้ง 15 ประเทศ ถูกกำหนดให้ต้องออกกฎหมาย หรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีการเปลี่ยนหน้าที่การพิสูจน์ความผิดในกรณีที่มีการกล่าวหาเรื่องการกีดกันการแบ่งแยกโดยให้เป็นหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองแทน หนึ่งประเทศที่เพิ่งเข้าเป็นสมาชิกก็มีหน้าที่ต้องทำตามมตินี้ด้วย ตามกฎหมายของสหภาพยุโรปที่รับรองโดยคณะกรรมาธิการยุโรปในปี พ.ศ. 2543 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่มีการกล่าวหาเรื่องการกีดกัน คนพิการให้ภาระในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์เป็นของนายจ้าง มิใช่ลูกจ้างหรือผู้สมัครงานคนพิการ มตินี้ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป

สาระสำคัญ



กฎหมายต่อต้านการกีดกันควรกำหนดให้ในกรณีที่มีการกล่าวหาในเรื่องการกีดกันคนพิการนั้น ภาระในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตกเป็นของผู้ถูกกล่าวหา โดยเพียงผู้กล่าวหาสงสัยก็ถือว่ามึมูลแล้ว



ระบบโควตา

ระบบโควตาอาจเป็นระบบที่รู้จักกันมากที่สุด และเป็นมาตรการที่ประเทศส่วนใหญ่คุ้นเคย ระบบนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือการบูรณาการคนพิการให้เข้ากับตลาดแรงงาน ระบบนี้บางครั้งก็ถูกหมายก็กำหนดขึ้นมาเอง บางครั้งก็โดยการตัดสินใจหรือการออกระเบียบโดยรัฐก็ได้

ภายใต้ระบบโควตานี้ นายจ้างที่มีลูกจ้างตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดต้องแน่ใจว่าในบรรดาลูกจ้างของตนทั้งหมด มีลูกจ้างที่เป็นคนพิการตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด ระบบนี้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในยุโรป อันเป็นผลพวงมาจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และในระยะแรกมีเพียงทหารผ่านศึกที่พิการเท่านั้นที่จะได้รับสิทธินี้ ปกติแล้วระบบโควตาจะไม่ครอบคลุมนายจ้างที่เป็นเจ้าของสถานประกอบการขนาดเล็ก ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น มีการขยายขอบเขตระบบโควตาให้ครอบคลุมคนพิการที่เป็นพลเรือนด้วย และหลายประเทศทั่วโลกก็ได้ยอมรับในระบบนี้ โดยยังคงยกเว้นไม่บังคับใช้กับสถานประกอบการขนาดเล็ก เมื่อไม่นานมานี้ระบบโควตาได้ขยายขอบเขตให้ครอบคลุมถึงคนพิการทางสติปัญญาด้วย (เช่นในประเทศญี่ปุ่น) และคนพิการทางจิตใจ (เช่นในประเทศเยอรมนี)

ระบบโควตาสามารถแบ่งออกได้เป็นสามกลุ่มดังนี้คือ

- ระบบโควตาแบบบังคับ พร้อมระบบการลงโทษ (ระบบโควตา - ค่าปรับ)
- ระบบโควตาแบบบังคับแต่ไม่มีระบบการลงโทษ และ/ หรือระบบการบังคับใช้กฎหมาย
- ระบบโควตาแบบสมัครใจ โดยรัฐเป็นผู้เสนอแนะ

4.1 โครงสร้างระบบโควตาการจ้างงานคนพิการ - ค่าปรับ

ภายใต้ระบบโควตาการจ้างงานคนพิการ - ค่าปรับนี้ รัฐกำหนดโควตาให้สถานประกอบการรับคนพิการเข้าทำงาน โดยนายจ้างที่ไม่สามารถทำตามโควตาได้ต้องจ่ายค่าปรับ โดยรัฐจะนำเงินที่ได้จากค่าปรับไปสนับสนุนโครงการจ้างงานคนพิการต่อไป

ปกติแล้วหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้บริหารกองทุนดังกล่าว ในบางประเทศ จะใช้หุ้นส่วนทางสังคมเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ในประเทศฝรั่งเศส

เยอรมนี เป็นประเทศแรกที่ใช้ประกาศใช้กฎหมายลักษณะนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ตามบทบัญญัติ The Social Code, Book 9 ปี พ.ศ. 2545 นายจ้าง ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเอกชน ที่มีลูกจ้าง ตั้งแต่ 20 คน เป็นต้นไป มีหน้าที่ต้องจ้างคนพิการเข้าทำงานในสัดส่วนร้อยละ 5 ของลูกจ้างทั้งหมด หากนายจ้างใดไม่สามารถทำตามเงื่อนไขได้ต้องจ่ายค่าปรับเป็นอัตราคงที่ สำหรับคนงานคนพิการเป็นรายบุคคลที่หน่วยงานไม่สามารถรับมาทำงาน ตามโควตาได้ ค่าปรับที่ได้นี้รัฐจะนำมาส่งเสริมการฟื้นฟูคนพิการ และการจ้างงานคนพิการ ทั้งยังสามารถนำมาใช้ในวัตถุประสงค์อื่นๆ อีกได้ เช่น การให้เงินอุดหนุนนายจ้างที่จ้างคนพิการเกินโควตา หรือนำมาอุดหนุนช่วย ค่าใช้จ่ายส่วนเกินอันเป็นผลจากการจ้างงานคนพิการ เช่น การปรับปรุง อาคารหรือการจัดฝึกอบรมเพิ่มเติม

สหภาพยุโรปเองเริ่มใช้ระบบโควตาในการทำงานกับคนพิการ - ค่าปรับนี้ รวมทั้งฝรั่งเศสด้วย ในประเทศฝรั่งเศสค่าปรับที่รัฐได้จากหน่วยงานที่ไม่สามารถรับคนพิการเข้าทำงานครบตามโควตา จะถูกนำไปใช้อุดหนุน โครงการฝึกอาชีพคนพิการ กฎหมายโควตาของฝรั่งเศสยังเสนอทางเลือกอื่นๆ โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างสามารถเลือกที่จะซื้อสินค้าหรือบริการจาก หน่วยงานการกุศลที่จ้างคนพิการทำงาน หรือมีการตกลงกันระหว่าง องค์การนายจ้างหรือลูกจ้าง โดยมุ่งหมายให้มีการบูรณาการคนงานเข้ากับ ระบบโดยอาศัยการสรรหา การฝึกอบรม การรักษาตำแหน่งงาน หรือการปรับตัวให้ทันกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

ในประเทศญี่ปุ่น โควตาการจ้างงานคนพิการจะผันแปรไปตามสภาวะการจ้างงานเต็มเวลา และไม่เต็มเวลาในตลาดแรงงาน

อนึ่ง การปรับนายจ้างเมื่อไม่สามารถรับคนงานตามโควตาได้ไม่น่าจะเพียงพอ ดังนั้นอาจต้องมีการจัดระบบการเก็บค่าปรับในระบบอื่นๆ ไปด้วย โดยปกติ หน่วยงานที่รับผิดชอบจะทำหน้าที่ทั้งการบริหารการเก็บค่าปรับ และการจัดระบบการนำค่าปรับไปใช้ประโยชน์ในประเทศส่วนใหญ่ เช่น ประเทศเยอรมนี และประเทศจีนนั้น รัฐจะมอบหมายหน้าที่เพิ่มเติมนี้ให้กับหน่วยงานที่มีอยู่เดิม

ยกเว้นในกรณีของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งรัฐได้ตั้งหน่วยงานใหม่ ชื่อ AGEFIPH ทำหน้าที่บริการกองทุนโดยเฉพาะ โดยมีหุ้นส่วนทางสังคมและหน่วยงานของรัฐเป็นหุ้นส่วนสำคัญ

โดยทั่วไปนั้นนายจ้างจะมีหน้าที่ในการประเมินและกำหนดจำนวนค่าปรับเอง จากนั้นก็จะทำหน้าที่นำเงินเข้ากองทุนนี้เอง ซึ่งกองทุนมักเป็นที่รู้จักกันในนามกองทุนฟื้นฟูแห่งชาติ (The National Rehabilitation Fund (NRF)) หนึ่ง การจ่ายค่าปรับสามารถจ่ายปีละครั้ง ไตรมาสละครั้ง หรือเดือนละครั้งก็ได้ โดยจะโอนเงินค่าปรับเข้าบัญชีของกองทุน NRF โดยตรง ในบางประเทศ นายจ้างไม่ต้องประเมินเอง หากแต่จะมีหน่วยงานกลางคือกองทุน NRF หรือหน่วยงานอื่นทำหน้าที่นี้แทน

ในประเทศ**ออสเตรเลีย** กระทรวงจะทำหน้าที่บริการกองทุน NRF โดยจะคำนวณเงินค่าปรับที่นายจ้างค้างชำระและแจ้งให้นายจ้างทราบ โดยกระทรวงจะเข้าไปตรวจสอบข้อมูลประกันภัยของนายจ้าง และใช้ข้อมูลนี้เป็นฐานในการคำนวณหาโควตาและอัตราค่าปรับ

ในประเทศ**ฝรั่งเศส** กองทุนจะบริหารโดยสมาคมที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายในปี พ.ศ. 2530 (AGEFIPH) โดยคณะกรรมการบริหารของสมาคมนี้ประกอบด้วย นายจ้าง คนงาน คนพิการผู้มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ มาจากการเสนอชื่อ โดยหุ้นส่วนทางสังคม องค์กรคนพิการและกระทรวงแรงงาน (the ministry for employment and solidarity)

ในบางประเทศ สำนักงานสรรพากรจะทำหน้าที่เรียกเก็บค่าปรับและส่งเงินค่าปรับต่อให้กองทุน NRF

ในประเทศ**โปแลนด์** การจ่ายค่าปรับจะอยู่ภายใต้กฎหมายภาษี ภายใต้กฎหมายนี้สำนักงานสรรพากรจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเรียกเก็บค่าปรับและส่งมอบต่อให้กองทุน NRF หากเมื่อใดนายจ้างไม่ได้จ่ายเงินเข้ากองทุน NRF โดยตรงแล้ว กองทุนสามารถร้องขอให้สำนักงานสรรพากรอายัดทรัพย์สิน เช่น เงินจากบัญชีนายจ้างได้โดยตรง หรือแม้กระทั่งยึดทรัพย์สินนายจ้างได้ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยคำพิพากษาจากศาลแต่อย่างใด

หากส่งค่าปรับล่าช้า นายจ้างจะต้องจ่ายค่าปรับอีกในบางประเทศ

ในประเทศจีน นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าปรับตามจำนวนวันที่จ่ายค่าปรับล่าช้า

ในบางประเทศ รัฐให้ความสำคัญกับระบบนี้อย่างมากเนื่องจากสามารถระดมทุน รวมทั้งสามารถนำเงินทุนไปใช้ในการสนับสนุนการจ้างงานคนพิการได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังช่วยทำให้เกิดการจ้างงานอย่างเป็นระบบด้วย หากนายจ้างเลือกที่จะจ่ายค่าปรับแทนที่จะจ้างงานคนพิการเมื่อใดแล้ว รัฐควรหันกลับมาทบทวนระบบในทันที โดยเฉพาะในด้านการดำเนินงานและประสิทธิภาพของระบบ

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบโควตา และสร้างความมั่นคงในอาชีพให้กับคนพิการ รัฐอาจเสนอทางเลือกอื่นๆ ให้นายจ้างด้วย นอกเหนือจากการบังคับให้รับคนพิการเข้าทำงาน หรือไม่ก็เรียกเก็บค่าปรับ ตัวอย่างเช่น การจัดให้มีการอบรมในสถานที่ทำงาน (on - the - job training) การฝึกงาน หรือการจัดทำแผนการสรรหา และฝึกอบรมผู้พิการ และ/ หรือการปรับปรุงสถานประกอบการให้ก้าวทันเทคโนโลยีด้วย

สาระสำคัญ



หากรัฐนิยมใช้ระบบ โควตา - ค่าปรับ เนื่องจากคิดว่าเป็นแหล่งระดมทุนเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมของคนพิการ และบริการสนับสนุนคนพิการแล้ว รัฐก็ควรพิจารณาทางเลือกอื่นๆ ด้วยเนื่องจากอาจคุ้มค่ามากกว่า

4.2 ระบบโควตาที่ปราศจากการลงโทษที่มีประสิทธิภาพ

ภายใต้ระบบนี้นายจ้างมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องจ้างคนพิการเข้าทำงานตามโควตา หากแต่ไม่มีระบบการลงโทษรองรับที่ดีเพียงพอ ไม่ว่าจะป็นกรณีที่ไม่มียกโทษ หรือมี แต่การบังคับใช้ไม่ดีพอ สาเหตุอาจมาจากการ

ที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขการลงทะเบียนไว้ หรือไม่ก็เมื่อมีการละเมิดเจ้าหน้าที่ของรัฐกลับตัดสินใจไม่ดำเนินการฟ้องร้องใดๆ

ในประเทศอังกฤษ เมื่อปี พ.ศ. 2536 นายจ้างในอังกฤษน้อยกว่าร้อยละ 20 สามารถจ้างงานคนพิการตามโควตาที่กำหนดไว้ร้อยละสามได้ตามพระราชบัญญัติการจ้างงานคนพิการ ปี พ.ศ. 2487 (The Disabled Persons (Employment) Act of 1944) ซึ่งสาเหตุความล้มเหลวของระบบนี้มาจากความไม่เต็มใจหรือการขาดความสามารถของรัฐบาลชุดต่อมาในการบังคับระบบโควตา โดยการพยายามรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองด้วยการยินยอม หรือไม่เอาผิดนายจ้างที่ไม่สามารถทำตามระบบโควตาได้ ต่อมารัฐบาลได้ยกเลิกระบบโควตาไปในปี พ.ศ. 2539 เมื่อมีกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติเนื่องจากความพิการมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2538 (The Disability Discrimination Act)

ในประเทศไทย มีการกำหนดระบบโควตาตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ (The Rehabilitation of Disabled Persons Act of 1991) โดยผู้ที่ไม่สามารถทำตามโควตาให้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าปรับแทนการจ้างงานคนพิการ หากแต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีผู้ลงทะเบียนผู้ไม่ทำตามระบบโควตาได้แต่อย่างใด เนื่องจากระบบการคุ้มครองตามมาตรการทางสังคมจากพระราชบัญญัตินี้มีน้อยมาก ขณะนี้รัฐบาลอยู่ระหว่างการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนี้ (พ.ศ. 2547) โดยมุ่งยกระดับประสิทธิภาพของระบบโควตา เพื่อให้เกิดกลไกมาตรการทางสังคม เพื่อให้กฎหมายมีประสิทธิภาพและมีสภาพบังคับเชิงสังคม ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการดำเนินงานด้านคนพิการต่อไป

สาระสำคัญ



ประสบการณ์จากหลายประเทศชี้ว่า การประกาศให้นายจ้างรับคนพิการเข้าทำงานตามโควตานั้นไม่เพียงพอ เนื่องจากระบบนี้ขึ้นกับความสมัครใจของนายจ้าง และไม่ได้ช่วยให้คนพิการมีโอกาสได้งานทำแต่อย่างใด ดังนั้นควรมีการแก้กฎหมายให้เพิ่มกลไกการบังคับใช้กฎหมาย หากต้องการให้ระบบโควตาส่งผลกระทบจริงๆ

4.3 ระบบโควตาตามความสมัครใจภายใต้การชี้แนะ

ภายใต้ระบบนี้ นายจ้างไม่ได้มีภาระผูกพันตามกฎหมายในการจ้างคนพิการตามโควตา แต่ได้รับการเสนอแนะให้ทำ ดังนั้นระบบนี้จึงเป็นไปโดยความสมัครใจ และไม่มีภาระลงโทษเมื่อนายจ้างไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้

ระบบโควตารูปแบบนี้เกิดขึ้นในประเทศเนเธอร์แลนด์ในช่วงกลางทศวรรษที่ 80 โดยกฎหมายกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกในการจ้างงานแก่คนพิการ และกำหนดโควตาระหว่างร้อยละสามถึงห้า โดยมีหน่วยงานมีหน้าที่ต้องทำให้ได้ภายในสามปี สามปีต่อมารัฐบาลได้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของระบบโควตา และพบว่าระบบนี้มีผลต่อการจ้างงานคนพิการเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และต่อมาจึงได้ยกเลิกระบบนี้ไป ต่อมาในช่วงปลายทศวรรษที่ 90 ได้กำหนดให้หน่วยงานต่างๆ ต้องรับคนพิการเข้าทำงานระหว่างร้อยละสามถึงเจ็ดให้ได้ภายในเจ็ดปี ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน

สาระสำคัญ



ระบบโควตาแบบสมัครใจ ซึ่งไม่มีภาระผูกพันและบทลงโทษตามกฎหมาย ในกรณีที่นายจ้างไม่สามารถทำตามโควตาได้ เป็นการยากที่จะทำให้เกิดผลกระทบหรือทำให้มีการจ้างงานคนพิการในระบบเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

4.4 การทำให้ระบบโควตาเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

ระบบโควตาสามารถนำไปปรับใช้ให้เข้ากับบริบทด้านเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศได้ เนื่องจากเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติและผู้กำหนดนโยบายมีอิทธิพลต่อขนาดและธรรมชาติของกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์ (คนพิการ) และกลุ่มที่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมาย (นายจ้าง) ซึ่งสามารถทำได้ด้วยวิธีการต่างๆ กัน ในการนำระบบโควตาใหม่มาใช้ หรือการพิจารณาปรับปรุงระบบเดิมต้องคำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้ด้วย

4.4.1 เป้าหมายของระบบโควตาควรเป็นคณาธิการกลุ่มใด

คณาธิการประกอบด้วยคนกลุ่มใหญ่และมีความหลากหลายในจำนวนประชากรทั้งหมด ในจำนวนนี้มีทั้งผู้ที่มีความสามารถและมีความบกพร่องแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ระบบหรือโครงการโควตาบางมาตรการจึงมุ่งครอบคลุมคณาธิการโดยถ้วนหน้า แต่บางโครงการก็มุ่งเฉพาะคณาธิการรุ่นเท่านั้น

โครงการโควตาหลายโครงการ กำหนดขึ้นเพื่อช่วยเหลือคณาธิการที่คาดว่าจะได้รับความยากลำบากและมีปัญหามากในการทำงานทำ เนื่องด้วยมีความพิการในระดับรุนแรง บุคคลเหล่านี้ อาจไม่ได้รับประโยชน์มากนักจากกฎหมายที่ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติในปัจจุบัน เพราะแม้แต่ในสถานการณ์ที่ปราศจากการเลือกปฏิบัติ บุคคลดังกล่าวยังไม่สามารถแข่งขันและทำงานทำได้ด้วยคุณสมบัติของตนเอง ดังนั้นมาตรการที่มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะเจาะจงในระบบโควตา จึงอาจเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมในการส่งเสริมโอกาสในการจ้างงานสำหรับบุคคลกลุ่มนี้

ในทางกลับกัน ในกรณีที่วัตถุประสงค์หลักคือการลดจำนวนผู้มาขอใช้สิทธิประโยชน์จากความพิการโครงการโควตาที่กำหนดขึ้นอาจครอบคลุมถึงผู้มีสิทธิดังกล่าวโดยถ้วนหน้า

ในกรณีที่โครงการโควตาครอบคลุมคณาธิการทุกคน อาจเป็นช่องทางให้นายจ้างที่มีหน้าที่รับคณาธิการเข้าทำงาน เลือกรับคณาธิการที่มีความพิการน้อยที่สุด ซึ่งเกือบไม่มีปัญหาในการทำงาน แม้จะไม่มีระบบโควตาก็ตาม อันเป็นเหตุให้คณาธิการในระดับที่รุนแรงกว่า ยังคงไม่มีงานทำ เนื่องด้วยไม่มีมาตรการจูงใจทางด้านกฎหมายเพื่อให้นายจ้างที่ปฏิบัติตามระบบโควตาแล้วยินดีรับคณาธิการกลุ่มที่มีความพิการในระดับรุนแรง

ในประเทศเยอรมนี มีระบบโควตาสำหรับคนพิการขั้นรุนแรงโดยเฉพาะ
ในประเทศเนเธอร์แลนด์ มีระบบโควตาโดยสมัครใจ ครอบคลุมผู้มีสิทธิ
ขอรับประโยชน์สำหรับคนพิการทุกคน เนื่องจากมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดจำนวน
ผู้มาขอรับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว แม้ขณะนี้จะไม่มีการบังคับใช้ระบบโควตา
โดยสมัครใจแล้ว นายจ้างยังคงมีสิทธิขอยกเว้นการจ่ายเงินสมทบระบบ
ประกันสังคมในกรณีที่มีการจ้างงานคนพิการไม่ว่าจะในลักษณะใด
ร้อยละห้าของคองงานทั้งหมด

สาระสำคัญ

เมื่อกำหนดให้มีระบบโควตาตามกฎหมาย หากโครงการนั้น
มุ่งให้ความช่วยเหลือแก่คนพิการที่จะหางานทำได้ยากที่สุดแล้ว
ควรพิจารณากลุ่มคนพิการที่มีความพิการรุนแรงโดยเฉพาะ
แต่หากโครงการมุ่งเพื่อลดจำนวนผู้ขอรับสิทธิประโยชน์จาก
คนพิการ ควรเปิดโอกาสให้กับผู้ที่มีสิทธิโดยถ้วนหน้า

4.4.2 วิธีบังคับผู้มีสิทธิในการจ้างงานภายใต้ระบบโควตา

ระบบโควตาควรมีข้อกำหนดในการกำหนดผู้มีสิทธิได้รับการจ้างงานตาม
โครงการนี้ด้วยซึ่งได้แก่

- นิยามความพิการ โดยคำนึงถึงข้อจำกัดในความสามารถที่จะทำงานของ
บุคคลนั้นซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องด้วยผู้ที่มีข้อจำกัดต่างๆ และข้อ
เสียเปรียบในการจ้างงานมากที่สุดนั้น จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองด้วย
ระบบโควตา และควรได้รับประโยชน์จากบทบัญญัติตามกฎหมาย และ
- วิธีการกำหนดบุคคลดังกล่าวตามกระบวนการบริหารระบบนี้ เป็นต้นว่า
โดยการกำหนดให้มีการจดทะเบียนคนพิการ

ทั้งนี้ อาจมีปัญหาได้ หากคำนิยามความพิการตามวัตถุประสงค์ของระบบ
โควตา ไปมุ่งเน้นที่ความบกพร่อง มากกว่าขีดความสามารถในการทำงาน
ที่ถูกจำกัดโดยความพิการ ในกรณีเช่นนี้ บุคคลจำนวนมากที่ได้รับสิทธิประโยชน์

ตามระบบโควตาอาจเป็นผู้ที่มีขีดความสามารถในการทำงานสูงแม้ว่าจะเป็นผู้พิการ และอาจไม่ต้องการความคุ้มครองตามระบบโควตาจากโครงการโควตาเพื่อการจ้างงานแต่อย่างใด

ในขณะที่การจดทะเบียนเป็นวิธีปฏิบัติโดยทั่วไปเพื่อกำหนดผู้มีสิทธิตามระบบโควตา แต่คนพิการอาจมีประสบการณ์บางอย่างที่ไม่น่าพอใจให้มาจดทะเบียนเพื่อขอรับสิทธิประโยชน์ตามระบบนี้ อาทิ การที่กฎหมายกำหนดให้คนพิการพิสูจน์ว่าความพิการของตนเป็นเหตุให้มีข้อจำกัดในการทำงาน และขัดขวางมิให้เข้าไปแข่งขันหางานทำในตลาดแรงงานตามปกติ หรือว่าความพิการนั้นเป็นความสามารถที่จำกัดของคนพิการ ซึ่งมีผลให้การจดทะเบียนดังกล่าวมีผลด้านลบต่อการเครพในศักดิ์ศรีของตนเอง ตลอดจนภาพลักษณ์ด้วย ทั้งยังเป็นกรกีดกันผู้จดทะเบียนจากระบบ “ปกติ” และเป็นการบ่งชี้ว่าบุคคลนั้น “แตกต่าง” จากคนทั่วไป ดังนั้นหากกำหนดให้มีการจดทะเบียน จึงควรพิจารณาปัจจัยดังกล่าวนี้ด้วย รวมทั้งวิธีลดผลกระทบให้น้อยที่สุด เป็นต้นว่าควรกำหนดสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายไว้โดยชัดเจนสำหรับคนพิการที่มาจดทะเบียน

แรงจูงใจอีกประการหนึ่ง เกิดจากระบบจดทะเบียนที่กำหนดให้มีการตรวจร่างกาย ในกรณีนี้ ส่งผลกระทบทั้งทางร่างกายและจิตใจของคนพิการ อาจสูงกว่ากรณีข้างต้น อีกทั้งยังทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นด้วย

สาระสำคัญ



ในการจัดให้มีระบบโควตา สิ่งสำคัญที่สุดคือประโยชน์อันแท้จริงสำหรับผู้จดทะเบียน และถูก “ประทับตรา” ว่าเป็นคนพิการตามกระบวนการนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่จะตามมาวิธีหนึ่งคือต้องกำหนดให้ผู้จดทะเบียนได้รับสิทธิประโยชน์อย่างแท้จริง ตลอดจนได้รับสิทธิประโยชน์อื่นๆ อีกด้วย อาทิ การประกันสังคม หรือความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อหางานทำ หรือเพื่อรักษาการจ้างงานนั้นไว้

4.4.3 ควรใช้ระบบโควตากับผู้พิการบางประเภทเท่านั้นหรือไม่

แม้เมื่อกลุ่มเป้าหมายของระบบโควตาจะรวมทั้งผู้พิการรุนแรงหรือผู้มาขอรับสิทธิในฐานะคนพิการก็ตาม แต่กระนั้นก็อาจยังมีบุคคลที่ไม่มีปัญหาในการหางานทำตามระบบโควตา หรือไม่ก็เป็นบุคคลที่สมควรได้รับการสนับสนุนในการจ้างงานเป็นพิเศษ ด้วยเหตุผลอย่างใดอย่างหนึ่งรวมอยู่ด้วย ซึ่งอาจได้แก่กลุ่มคนดังต่อไปนี้

- คนพิการรุนแรง
- ทหารผ่านศึกที่พิการ และ
- คนพิการที่กำลังเข้ารับการฝึกอบรมหรืออยู่ในตำแหน่งลูกจ้างฝึกงาน

หนึ่ง โอกาสในการได้งานทำค่อนข้างจะลดน้อยลงด้วย ในกรณีที่คนพิการนั้นบังเอิญอยู่ในกลุ่มบุคคลที่มักจะถูกเลือกปฏิบัติ (อาทิ สตรี ผู้สูงอายุ ชนกลุ่มน้อย ไม่ว่าจะในด้านชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา หรือเพศ)

ระบบโควตาอาจกำหนดให้มีมาตรการจูงใจพิเศษ เพื่อให้ให้นายจ้างยินยอมจ้างบุคคลดังกล่าวเข้าทำงาน อาทิ โดยการกำหนดให้การรับคนพิการดังกล่าวเข้าทำงาน ถือว่าเป็นการจ้างงานคนพิการภายใต้ระบบโควตามากกว่าหนึ่งคน ซึ่งจะช่วยให้นายจ้างสามารถปฏิบัติตามพันธกิจในการจ้างผู้พิการตามระบบโควตาได้ง่ายขึ้น

ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี ผู้พิการที่กำลังเข้ารับการฝึกอบรมหรืออยู่ในตำแหน่งลูกจ้าง ฝึกงาน ตลอดจนผู้พิการรุนแรงนั้น ถือว่าเป็นการจ้างงานคนพิการภายใต้ระบบโควตามากกว่า 1 คน

สาระสำคัญ

- หากระบบโควตามีข้อกำหนดที่ง่ายต่อการปฏิบัติตามพันธกิจของนายจ้าง ด้วยการรับคนพิการหนึ่งหรือหลายคนที่มีปัญหาในการหางานทำเข้าทำงาน ข้อกำหนดดังกล่าวช่วยส่งเสริมโอกาสในการจ้างงานแก่คนกลุ่มนี้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ โดยการกำหนดให้กลุ่มคนพิการในกรณีนี้มีสถานภาพตามระบบโควตามากกว่าหนึ่งคน

4.4.4 อัตราโควตาแบบมาตรฐาน หรือแบบแปรผัน

รัฐสามารถกำหนดจำนวนโควตาภายใต้มาตรฐานเดียวกัน สำหรับนายจ้างในทุกภาคเศรษฐกิจ หรืออาจกำหนดให้มีจำนวนโควตาแตกต่างกันไปตามประเภทอุตสาหกรรม หรือตามภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ

ทั้งนี้ ภายใต้ระบบโควตาอาจกำหนดเป้าหมายโดยเจาะจงเนื่องจาก

- เศรษฐกิจบางภาค หรือในบางภูมิภาคของประเทศ สามารถจัดหางานที่เหมาะสมจำนวนมาก ให้แก่คนพิการรุนแรงได้ หรือ
- เศรษฐกิจบางภาค หรือบางภูมิภาคของประเทศ สามารถจัดหางานที่เหมาะสมเพียงในจำนวนจำกัดให้แก่คนพิการรุนแรงเท่านั้น

ปัจจัยดังกล่าวเป็นข้อพึงพิจารณา เนื่องด้วยในแต่ละประเทศหรือในแต่ละภูมิภาคนั้นย่อมมีภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการบริการในขนาดที่แตกต่างกัน โดยที่กิจการแต่ละภาคนั้น มีโอกาสในการจ้างงานคนพิการแต่ละประเภทไม่เท่าเทียมกันด้วย แม้กระทั่งในกิจการภาคเดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างกันเนื่องจากกระบวนการผลิตที่ไม่เหมือนกัน อาทิ โอกาสในการจ้างงานสำหรับคนพิการนั้นแตกต่างกันอย่างมาก ระหว่างการเกษตรกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลัก กับการใช้เครื่องจักรเป็นหลัก โดยที่การจ้างงานที่ใช้แรงงานเป็นหลักนั้น ย่อมเปิดโอกาสโดยรวมให้แก่คนพิการบางประเภท (เช่น พิการทางสติปัญญา) เมื่อเปรียบเทียบกับกรจ้างงานที่อาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่เป็นหลัก

ในประเทศเยอรมนี ซึ่งเป็นประเทศผู้นำแห่งหนึ่งสำหรับระบบโควตาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีการกำหนดให้มีการจ้างงานคนพิการร้อยละ 10 ในภาคธุรกิจการธนาคาร และการประกันภัย และร้อยละ 6 ในการจ้างงานของภาคเอกชนอื่นๆ ทั้งหมด ระบบนี้กำหนดขึ้นเมื่อปี 2496 โดยถือเป็นระบบแรกสุดในประเทศจีน การกำหนดสัดส่วนตามระบบโควตา เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล มณฑล เขตปกครองตนเอง และเทศบาล ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของรัฐบาลกลาง

สาระสำคัญ



ควรมีการพิจารณาทบทวนการจ้างงานในการประกอบการแต่ละภาคทั่วประเทศ ก่อนที่จะกำหนดให้มีระบบโควตาที่เป็นมาตรฐานเดียวกันหมดสำหรับนายจ้างไม่ว่าจะอยู่ในกิจการใด หรือที่เป็นมาตรฐานเฉพาะสำหรับกิจการในแต่ละภาคเศรษฐกิจ และในแต่ละภูมิภาค

4.4.5 อัตราร้อยละที่เหมาะสมในระบบโควตา

อัตราร้อยละของระบบโควตา ควรพิจารณาจากจำนวนผู้พิการที่เต็มใจจะทำงาน และสามารถทำงานได้ รวมทั้งจากขนาดและลักษณะของสถานประกอบการในระบบเศรษฐกิจด้วย อนึ่งควรพิจารณาด้วยว่าจำเป็นต้องกำหนดให้มีความช่วยเหลือพิเศษแก่คนพิการแต่ละประเภทหรือตามระดับความรุนแรงหรือไม่ ข้อมูลดังกล่าวจะช่วยให้สามารถเปรียบเทียบจำนวนงานที่จำเป็นต้องจัดหาให้กับจำนวนงานที่นายจ้างจะต้องจัดหาให้ตามระบบโควตาทั้งหมด

ภายในสหภาพยุโรป อัตราร้อยละของระบบโควตาในแต่ละประเทศไม่เท่ากันเริ่มด้วยร้อยละ 2 ในประเทศสเปนไปจนถึงร้อยละ 15 ในประเทศอิตาลี ซึ่งมีระบบโควตา ทั้งสำหรับคนพิการ สตรีหมี่าย เด็กกำพร้า และผู้ลี้ภัย

สาระสำคัญ

- ก่อนที่จะกำหนดอัตราร้อยละในระบบโควตา ควรมีข้อมูลที่ชัดเจนก่อนว่า จำเป็นต้องมีงานจำนวนเท่าใด และจะสามารถจัดให้มีงานได้มากเท่าใด ตามระดับต่างๆ ในระบบโควตา

4.4.6 ควรครอบคลุมนายจ้างขนาดเล็กและขนาดกลางด้วยหรือไม่

โดยปกตินายจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลางจะได้รับการยกเว้นจากข้อกำหนดตามระบบโควตา ซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบโควตา ในบางประเทศมีการยกเว้นให้นายจ้างผู้มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ในขณะที่หลายประเทศยกเว้นให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 200 คน

ในกรณีที่สถานประกอบการขนาดเล็กควรเข้าร่วมอยู่ในระบบโควตา หรือสมควรได้รับการยกเว้นนั้น มีเหตุผลสำคัญอันควรพิจารณาดังต่อไปนี้

- ข้อสนับสนุนให้มีการกำหนดให้สถานประกอบการขนาดเล็กเข้าร่วมด้วย คือ ในบริษัทขนาดเล็กนั้นง่ายต่อการบูรณาการหรือการเข้าร่วมทางสังคมของผู้พิการ ยิ่งกว่านั้นในรัฐที่ประชากรส่วนใหญ่มีการจ้างงานโดยบริษัทขนาดเล็ก การไม่รวมสถานประกอบการระดับนี้เข้ามาไว้ในระบบโควตา เท่ากับเป็นการยกเว้นการจ้างงานส่วนนี้ออกไปจากกำลังแรงงาน อันจะเป็นผลให้เป็นการจำกัดจำนวนการจ้างงานสำหรับคนพิการด้วยอย่างยิ่ง
- ข้อโต้แย้งในการรวมบริษัทขนาดเล็กเข้ามาในระบบโควตาส่วนใหญ่แล้ว เป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจ เป็นต้นว่า ในกรณีที่บริษัทต้องแบกรับภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้น เนื่องด้วยการจ้างคนพิการตามระบบโควตา โดยไม่ได้รับการชดเชยจากเงินกองทุนฟื้นฟูคนพิการแห่งชาติ หรือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจทำให้กิจการขนาดเล็กซึ่งมีผลประกอบการต่ำตกอยู่ในฐานะลำบาก เนื่องจากมีขีดความสามารถน้อยกว่าสถานประกอบการขนาดใหญ่

ในสหภาพยุโรป สถานประกอบการขนาดเล็กภายใต้ระบบโควตา เริ่มด้วยลูกจ้างจำนวน 20 คนในประเทศเยอรมนี จนถึง 50 คนในประเทศสเปน จำนวนตายตัวเช่นนี้ส่งผลต่อจำนวนคนงานภายใต้ระบบโควตาและจำนวนงานที่ต้องจัดหาให้ ทั้งนี้ โดยที่ในสหภาพยุโรปนั้น สถานประกอบการประมาณร้อยละ 90 มีลูกจ้างเก้าคนหรือน้อยกว่า และมีกิจการจ้างงานคิดเป็นร้อยละ 30 ของตลาดแรงงาน แต่มีได้อยู่ในระบบโควตา จำนวนสถานประกอบการขนาดเล็กในแต่ละประเทศแตกต่างกัน กล่าวคือ ในประเทศสเปนและประเทศโปรตุเกส คนงานร้อยละ 80 ทำงานอยู่ในบริษัทขนาดเล็ก ในขณะที่ประเทศเดนมาร์กมีอยู่ร้อยละ 63 ดังนั้นการที่บริษัทขนาดเล็กได้รวมอยู่ในระบบโควตา จึงมีผลกระทบมากกว่าในประเทศสเปนและประเทศโปรตุเกส หากเปรียบเทียบกับประเทศเดนมาร์ก ส่วนในประเทศที่มีสถานประกอบการขนาดใหญ่หน่อย เช่น ประเทศมองโกเลีย แต่มีระบบโควตาสำหรับนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป การตัดนายจ้างขนาดเล็กออกจากระบบโควตา จึงทำให้มีงานสำหรับคนพิการน้อยด้วย

สาระสำคัญ



ก่อนที่จะพิจารณาให้มีการรวมหรือยกเว้นนายจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กภายใต้ระบบโควตา ตลอดจนการกำหนดจำนวนโควตาที่แน่นอนในการจ้างคนงานสำหรับนายจ้างที่มีต้องเข้าร่วมในระบบโควตา ควรจะมีการประเมินความสำคัญของสถานประกอบการขนาดเล็กในรัฐนั้นๆ เสียก่อน ในกรณีทำงานส่วนใหญ่เกิดจากการจ้างงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก ผลของระบบโควตาย่อมลดลงอย่างมาก หากนายจ้างดังกล่าวมิได้รวมอยู่ในระบบด้วย เหตุนี้จึงอาจมีการรวมนายจ้างขนาดเล็กไว้ในระบบด้วย

4.4.7 ระบบโควตาควรนำมาใช้กับทั้งภาครัฐและภาคเอกชนหรือไม่

ระบบโควตาสามารถใช้โดยตรงกับภาครัฐหรือภาคเอกชน หรือกับทั้งสองภาคได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภาครัฐเป็นนายจ้างรายใหญ่ในประเทศ

และมีบทบาทสำคัญในฐานะนายจ้างตัวอย่าง ดังนั้นการยกเว้นภาครัฐออกจากระบบโควตาจึงไม่น่าจะส่งผลดี หนึ่งหากกฎหมายมีผลใช้บังคับเฉพาะกับนายจ้างในภาคเอกชนเท่านั้น โดยมีการยกเว้นสำหรับภาครัฐ ย่อมทำให้เกิดคำถามและข้อสงสัยเกี่ยวกับพันธกิจ และความน่าเชื่อถือของภาครัฐในเรื่องการจ้างงานคนพิการ

อย่างไรก็ดีในหลายประเทศ การจ้างงานในภาครัฐกำลังลดลง และการจ้างงานในภาคเอกชนกำลังเพิ่มขึ้น ดังนั้นภาคเอกชนจึงน่าจะสร้างงานให้คนพิการได้มากกว่าในระยะยาว ด้วยเหตุนี้เอง ระบบโควตาจึงควรมีผลต่อทั้งนายจ้างภาคเอกชนและภาครัฐ

สาระสำคัญ



ระบบโควตาควรมีผลผูกพันต่อทั้งนายจ้างภาครัฐและภาคเอกชน การยกเว้นไม่ว่าภาครัฐหรือภาคเอกชนออกจากระบบโควตาทั้งหมดย่อมยังผลให้ระบบนี้ลดความสำคัญลงอย่างมาก รวมทั้งจำนวนงานที่ส่งมอบไว้สำหรับคนพิการโดยเฉพาะ

4.4.8 นายจ้างควรมีทางเลือกอย่างใดบ้าง

ในทางปฏิบัติโดยทั่วไป นายจ้างจะต้องรับคนพิการเข้าทำงานตามระบบโควตา หรือมิฉะนั้นก็จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ผลจากการทบทวนโครงการนี้เมื่อเร็วๆ นี้ ปรากฏว่านายจ้างจำนวนมาก มีแนวโน้มที่จะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนมากกว่าที่จะยินดีรับคนพิการเข้าทำงาน ด้วยเหตุนี้ วัตถุประสงค์หลักของระบบโควตาที่มุ่งให้คนพิการได้รับโอกาสในการจ้างงานมากขึ้นนั้นจึงบรรลุเป้าหมายเพียงบางส่วนเท่านั้น ดังนั้นในการดำเนินการต่อไปได้แนวโน้มนี้ และส่งเสริมให้นายจ้างเข้าร่วมในระบบโควตามากขึ้น จึงน่าจะพิจารณาหาทางเลือกเพื่อให้ นายจ้างทำตามพันธกิจของตนมากขึ้น อาทิ การเปิดโอกาสให้นายจ้างรับคนพิการเข้ามาฝึกงาน หรือการส่งงานเหมาะสมไปให้หน่วยงานที่จ้างงานคนพิการทำ

ตัวอย่าง

ในประเทศฝรั่งเศส มีการปฏิรูปกฎหมายระบบโควตาเมื่อปี 2530 เพื่อเปิดทางเลือกให้นายจ้าง นอกเหนือจากการรับคนพิการเข้าทำงาน หรือจ่ายเงินชดเชยเข้ากองทุน กล่าวคือ ปัจจุบันนี้นายจ้างสามารถปฏิบัติตามระบบโควตาได้ โดยให้บ้านพักคนพิการเป็นผู้ผลิตหรือจัดหาบริการ หรือโดยการจัดโครงการร่วมตามข้อตกลงให้มีการรับและฝึกงานให้คนพิการ และ/ หรือ โดยการปรับปรุงทางด้านเทคนิคในสถานประกอบการ

สาระสำคัญ



พึงระลึกเสมอว่าระบบโควตานี้ เริ่มจากเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำ ทั้งนี้โดยระบบโควตา - ค่าปรับ มีผลต่อการส่งเสริมให้คนพิการมีการจ้างงานมากกว่าระบบโควตาในรูปแบบอื่น ตามที่กล่าวมาข้างต้น



การวางแผนเพื่อแปลงกฎหมายหรือนโยบายสู่การปฏิบัติ

เมื่อร่างกฎหมายคนพิการและกำหนดนโยบายเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมาย จำเป็นต้องให้ความสนใจต่อการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นพิเศษ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นต่างๆ ในการปฏิบัติและสามารถแก้ปัญหาได้ ประสิทธิภาพของกฎหมายและนโยบายส่งเสริมโอกาสที่เท่าเทียมในการจ้างงาน สำหรับคนพิการขึ้นอยู่กับมาตรการในทางปฏิบัติเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงควรจัดให้มีการรณรงค์เพื่อเผยแพร่ข่าวสารในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของคนพิการ นายจ้าง และผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ตามกฎหมายด้วย ตลอดจนการเผยแพร่ บทบัญญัติตามนโยบายดังกล่าวควบคู่ไปกับการจัดบริการสนับสนุนและ มาตรการช่วยเหลือนายจ้างและผู้พิการที่กำลังหางานทำ และทำงานแล้ว

5.1 บทบาทของข้อมูลข่าวสาร

การรณรงค์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารมีความสำคัญเสมอในการปฏิบัติตามกฎหมายที่มุ่งส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ และในการสนับสนุนให้มีการปฏิบัติที่ดี เนื่องจากสามารถสร้างความตระหนักในแง่ที่ว่า สถานประกอบการที่มีความหลากหลายคือสถานประกอบการที่ดี อีกทั้งยังช่วยลดข้อบกพร่องต่างๆ ที่เกิดจากความพิการด้วยการเน้นในเรื่องความสามารถของคนพิการในการทำงาน อันเป็นจุดเด่นเฉพาะของคนพิการ ตลอดจนการที่นายจ้างหลายราย ได้ค้นพบว่า ลูกจ้างพิการคือคนงานที่ดีเยี่ยมและเป็นผู้มีความสามารถสำหรับ บริษัท อนึ่งการรณรงค์ดังกล่าวยังสามารถช่วยให้คนพิการรับรู้ถึงสิทธิในการจ้างงานของตนตามกฎหมาย หรือช่วยให้สภาพแรงงานตระหนักถึงบทบาทของตนในการสนับสนุนให้คนงานคนพิการสามารถเข้าถึงสิทธิดังกล่าว

การรณรงค์ทำได้หลายรูปแบบ เช่นการเผยแพร่ข่าวสารทางวิทยุ หนังสือพิมพ์ และผ่านทางการโฆษณาทางโทรทัศน์ หรือการมุ่งเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม โดยเฉพาะ เพื่อให้มีการเผยแพร่ระหว่างกัน (เช่นในกลุ่มนายจ้าง หรือคนพิการ) ดังนั้นในการจัดทำกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ จึงควรคำนึงถึงการรณรงค์ไปพร้อมกันด้วย อนึ่งหากสามารถทำได้ ควรมีผู้แทนสื่อมวลชนเข้าร่วม ในกระบวนการวางแผนและดำเนินการรณรงค์อีกด้วย

นอกจากการกำหนดให้มีการรณรงค์เพื่อเผยแพร่ข่าวสารแล้ว ในการจัดทำ บทบัญญัติดังกล่าว ควรคำนึงถึงบริการให้คำปรึกษาแนะนำ ทั้งแก่นายจ้าง คนพิการ และผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ด้วย โดยที่การให้บริการนี้ ควรครอบคลุม ถึงข้อมูลและคำแนะนำในเรื่องความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการปรับปรุง สภาพแวดล้อม การจัดหางาน การให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน และ มาตรการจูงใจ ผลประโยชน์ในรูปวัตถุ ตลอดจนการแนะแนวอาชีพ และบริการ ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

สาระสำคัญ



หากต้องการให้กฎหมายมีผลในทางปฏิบัติ จำเป็นต้องวางแผน การรณรงค์อย่างดี เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารและข้อมูลการจัดบริการ ต่างๆ สามารถตอบสนองความต้องการและความจำเป็นของกลุ่ม ผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มเป็นสำคัญ

5.2 มาตรการสนับสนุนการจ้างงาน

มาตรการสนับสนุนการจ้างงาน สามารถจัดให้นายจ้างหรือคนพิการฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่ายได้ โดยควรมีการวางแผนอย่างดี และมีทรัพยากร สนับสนุน นับแต่วันที่กฎหมายมีผลบังคับใช้มาตรการดังกล่าว อาจจัดได้ใน หลายรูปแบบ เช่น

- มาตรการจูงใจด้านการเงิน (เงินอุดหนุนหรือการลดหย่อนภาษี)
- ผลประโยชน์ในรูปวัตถุ อาทิ เงินกู้ หรือการจัดให้มีอุปกรณ์เครื่องช่วย สำหรับคนพิการ หรือการจัดให้คนพิการสามารถเข้ารับการฝึกอบรมได้
- การให้คำแนะนำหรือบริการด้านข่าวสาร อาทิ โครงการจัดหางานให้คนพิการ การให้คำแนะนำนายจ้างในเรื่องการจัดหาที่พักที่เหมาะสม หรือความ ช่วยเหลือด้านเทคนิค

ในกรณีที่มีมาตรการช่วยเหลือทางการเงิน ความช่วยเหลือนั้นอาจมุ่งเพื่อ

- สนับสนุนค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการจ้างงานคนพิการ เป็นต้นว่า ค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีที่พักที่เหมาะสม หรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ หรือ
- ให้เงินจูงใจแก่คนพิการ หรือโดยปกติแล้วจะให้แก่นายจ้างมากกว่า ซึ่งเป็นเงินที่มีมูลค่าสูงกว่าค่าใช้จ่ายในการจ้างคนพิการเข้าทำงาน เงินจูงใจดังกล่าวนี้อาจจัดให้เป็น “รางวัล” แก่นายจ้าง โดยมีใช้เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างงานคนพิการ หรือเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเพื่อการนี้

อนึ่ง ยังสามารถจัดให้มีมาตรการพิเศษอื่นๆ เพื่อสนับสนุนการจ้างงานคนพิการ ได้ดังข้อพิจารณาข้างล่างนี้

5.2.1 การจัดหาอุปกรณ์เครื่องช่วยพิเศษในการทำงาน

ในกรณีที่คนพิการจำเป็นต้องใช้อุปกรณ์เครื่องช่วยพิเศษบางอย่างเป็นการเฉพาะ เพื่อให้สามารถทำงานหรือเข้ารับการศึกษาได้ อาทิ บุคคลตาบอดอาจต้องใช้คอมพิวเตอร์ที่มีตัวพิมพ์เป็นอักษรเบรลล์ (Cerebral Palsy) หรือว่าพิการด้วยโรคสมองพิการโดยกำเนิดต้องใช้เครื่องมือดัดแปลงในการทำงานด้านเกษตรกรรม เป็นต้น เครื่องมือดังกล่าวนี้อาจทำขึ้นได้ หรือดัดแปลงได้โดยไม่ลำบากหรือสิ้นเปลืองแต่อย่างใด

แต่บางครั้งก็อาจเป็นการยากที่จะจัดหาเครื่องมือพิเศษตามความต้องการ ไม่ว่าจะโดยฝ่ายคนงานพิการหรือฝ่ายนายจ้าง หากเป็นดั่งนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐควรให้ความสนับสนุนด้วยการจัดหาเครื่องมือดังกล่าวให้ โดยการให้ขอยืมชั่วคราวหรือจัดให้มีการถาวรแก่คนพิการหรือนายจ้าง ถ้าเป็นการจัดให้คนพิการ บุคคลนั้นสามารถนำเครื่องมือไปใช้ได้เมื่อเปลี่ยนงาน

การวางแผนเพื่อแปลงกฎหมายหรือนโยบายสู่การปฏิบัติ

เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถจัดทำบัญชีรายการอุปกรณ์พิเศษต่างๆ ขึ้นไว้ในส่วนกลางได้ และยังสามารถจัดซื้ออุปกรณ์เหล่านี้โดยส่วนกลางได้เช่นกัน ซึ่งช่วยให้เป็นการประหยัดและคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ตลอดจนส่งผลดีทางการเงินด้วย หากเปรียบเทียบกับการจัดหาโดยแต่ละบุคคล หนึ่งหน่วยงานของรัฐยังสามารถจัดให้มีหน่วยผลิตและซ่อมแซมอุปกรณ์ดังกล่าวตามความจำเป็นได้

ควรพิจารณาและกำหนดไว้ด้วยว่าจะเก็บค่าธรรมเนียมหรือเงินมัดจำสำหรับอุปกรณ์เหล่านี้หรือไม่ หรือว่าจะจัดหาให้โดยไม่คิดมูลค่าใดๆ เมื่อจัดทำโครงการนี้

ในสหราชอาณาจักร สำนักงานบริการจัดหางานจัดทำโครงการเตรียมตัวทำงาน (หรืออีกชื่อหนึ่งคือ การฟื้นฟูการจ้างงาน) สำหรับช่วยหางานให้คนพิการเป็นรายบุคคล โดยพิจารณาถึงความจำเป็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานอันเนื่องมาจากความพิการของบุคคลนั้นๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางการจ้างงาน หรือการฝึกอบรมด้วย

อีกโครงการหนึ่งในสหราชอาณาจักร คือโครงการเข้าถึงงาน เป็นการให้คำแนะนำเพื่อหาทางขจัดปัญหาอันเนื่องมาจากความพิการ โครงการนี้มีการให้เงินช่วยเหลือส่วนหนึ่งสำหรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการจัดหางานด้วย ซึ่งรวมถึงเงินช่วยเหลือพิเศษสำหรับอุปกรณ์ในการทำงาน การปรับเปลี่ยนสถานที่ทำงานและอุปกรณ์ที่มีอยู่ ความช่วยเหลือด้านการเดินทางหากไม่สะดวกที่จะใช้บริการขนส่งสาธารณะ การจัดให้มีคนงานคอยช่วยเหลือสถานประกอบการ และผู้ช่วยสื่อสารในการสัมภาษณ์งานด้วย

5.2.2 การจัดหาอุปกรณ์เครื่องช่วยพิเศษในการดำรงชีวิตประจำวัน

คนพิการจำนวนมากต้องพึ่งพาอุปกรณ์พิเศษบางอย่าง เพื่อให้สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในการดำรงชีวิตประจำวัน และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการกระทำต่างๆ ตัวอย่างอุปกรณ์ดังกล่าว ได้แก่ แก้วอ็อดเซ็น และเครื่องช่วยฟัง หากปราศจากอุปกรณ์ดังกล่าว ย่อมเป็นการยากที่คนพิการจะพึ่งพาตัวเองหรือหางาน ตลอดจนรักษาการจ้างงานไว้ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การจัดหาอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการใช้ชีวิตในทุกด้าน จึงมีบทบาทสำคัญในการช่วยให้คนพิการมีงานทำและรักษางานนั้นไว้ได้ เนื่องจากคนพิการมิได้ใช้อุปกรณ์

เพื่อการทำงานเฉพาะนั้น หากยังใช้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ อีกด้วย อาจยังไม่สมควรจะคาดหวังให้นายจ้างเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์ด้วย ภารกิจนี้ภาครัฐควรเป็นผู้ประสานงาน โดยเฉพาะในเรื่องการจัดหาอุปกรณ์เครื่องช่วยความพิการในการทำงาน ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถจัดตั้งหน่วยผลิตและบำรุงรักษาอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวันได้

ในกรณีของอุปกรณ์เพื่อการทำงานนั้น จำเป็นต้องมีการกำหนดโดยชัดเจนว่าจะมีการจัดหาให้โดยไม่คิดมูลค่าใดๆ หรือควรมีการเรียกเก็บเงินเป็นบางส่วน ในบางประเทศมีการกำหนดมาตรการให้ผู้มีรายได้สูงกว่าระดับหนึ่งจ่ายเงินค่าอุปกรณ์ ส่วนผู้มีรายได้ต่ำกว่านั้นจะมีสิทธิได้รับแจกโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่ประการใด

5.2.3 การจัดบริการด้านการคมนาคมขนส่งและเดินทาง

ปัญหาร่วมกันอย่างหนึ่งของคนพิการทั่วไป คือ การคมนาคมขนส่งและเดินทาง บริการด้านการขนส่งที่ไร้ประสิทธิภาพทำให้คนพิการมีข้อจำกัดในการเดินทางไปทำงาน และสถานที่อื่นๆ ด้วย ยิ่งกว่านั้นบริการขนส่งสาธารณะยังไม่สามารถเข้าถึงได้โดยคนพิการบางกลุ่มด้วย โดยที่คนพิการจำนวนมากไม่สามารถมีรถของตัวเอง หรือจ่ายค่าแท็กซี่ได้

มาตรการที่สามารถนำมาใช้เพื่อส่งเสริมให้คนพิการสามารถเดินทางไปทำงานได้อย่างปลอดภัยและเหมาะสมมีดังนี้

- มาตรการที่มีผลดีที่สุดและยากต่อการจัดให้มีได้ คือ การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะที่คนพิการสามารถเข้าถึงได้ ซึ่งหมายถึงการจัดให้มีรถโดยสารประจำทาง รถราง รถไฟ รถไฟฟ้า และรถแท็กซี่ ซึ่งสามารถให้บริการแก่คนพิการได้ รวมทั้งผู้ใช้เก้าอี้รถเข็นอีกด้วย
- ในกรณีที่ยากน้อยที่สุดคนพิการก็สามารถใช้รถแท็กซี่ส่วนบุคคลได้นั้น ควรจัดให้มีบัตรโดยสารพิเศษสำหรับคนพิการ เพื่อให้สามารถใช้บริการแท็กซี่เดินทางไป - กลับในการทำงาน และมอบหมายให้นายจ้างหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำขึ้น

การวางแผนเพื่อแปลงกฎหมายหรือนโยบายสู่การปฏิบัติ

- ให้ความสำคัญสนับสนุนทางการเงินแก่คนพิการ เพื่อให้สามารถดูแลเรื่องค่าเดินทางของตนเองได้โดยนำไปใช้เป็นค่าแท็กซี่ หรือให้เป็นเงินอุดหนุนการซื้อหรือการใช้รถที่มีการดัดแปลง ตลอดจนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายให้ผู้ที่พาคนพิการไปทำงานด้วย
- การจัดระบบขนส่งพิเศษเฉพาะผู้พิการ เพื่อการเดินทางไป - กลับในการทำงาน โดยทั่วไประบบนี้จัดทำได้ด้วยการดัดแปลงรถมินิบัส เพื่อให้ผู้ใช้เก้าอี้รถเข็นใช้เป็นพาหนะในการเดินทางได้

ในประเทศออสเตรเลีย มีเงินกองทุนอุดหนุนการเดินทางสำหรับคนพิการที่ทำงานโดยได้รับค่าจ้าง ผู้ทำงานอาสาสมัคร ผู้เข้ารับการฝึกอบรมอาชีพ เข้ารับการฝึกอบรมเพื่อใช้ชีวิตโดยพึ่งพาตนเอง ผู้ฝึกทักษะในการดำรงชีพ หรือผู้ที่ทำงานโดยได้รับค่าจ้างและเข้ารับการฝึกอบรมด้วยที่ไม่สามารถให้บริการสาธารณะได้โดยปราศจากการช่วยเหลืออย่างมาก ผู้ที่ได้รับเงินสนับสนุนนี้ สามารถนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อการเดินทางได้ตามความพอใจ เป็นต้นว่า อาจนำไปซื้อพาหนะดัดแปลงมาใช้รวมทั้งการซ่อมบำรุง หรือจ่ายให้ผู้นำพาหนะส่วนตัวมาดูแลรับส่ง หรือจ่ายเป็นค่าแท็กซี่ก็ได้

5.2.4 การสนับสนุนทางการเงิน

.....สำหรับคนพิการ

คนพิการบางคนอาจต้องการความช่วยเหลือด้านการเงิน หรือเงินจูงใจ เพื่อสนับสนุนหรือเป็นกำลังใจให้ทำงาน การช่วยเหลือทางการเงินหรือแรงจูงใจดังกล่าวอาจเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องด้วย

- เมื่อคนพิการมีงานทำแล้ว คนพิการนั้นอาจไม่ขอใช้สิทธิในการรับเงินประกันสังคมสำหรับคนพิการ ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันการมีรายได้อย่างสม่ำเสมอ การตัดสินใจดังกล่าวอาจเป็นเรื่องยาก เนื่องจากการทำงานอาจมีความไม่แน่นอนในอนาคต ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายจึงควรคำนึงด้วยว่า ระบบประกันสังคมจะต้องไม่สร้างความลังเลใจที่จะทำงานหรือความไม่กล้าทำงานของคนพิการด้วย

วิธีหนึ่งที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้ คือการอนุญาตให้คนพิการมีสิทธิขอรับสิทธิประโยชน์สำหรับคนพิการได้โดยอัตโนมัติ ในกรณีที่บุคคลนั้นไม่สามารถทำงานต่อไปได้จะด้วยเหตุผลใดก็ตาม โดยอาจมีการกำหนดระยะเวลา เป็นต้นว่า ไม่เกินหนึ่งปี

อีกวิธีหนึ่งคือการกำหนดให้มี “ระบบเชื่อมต่อ” โดยให้คนพิการมีสิทธิหารายได้สูงถึงระดับหนึ่ง เพื่อเป็นการเสริมรายได้เพิ่มเติมจากเงินประกันสังคมที่ได้รับ ซึ่งยังคงได้รับเท่าเดิมเนื่องจากไม่มีผลกระทบใดๆ ทั้งนี้โดยอาจกำหนดให้มีการลดเงินประกันสังคมตามสัดส่วนของรายได้ที่เกินขีดจำกัด หรืออาจตัดเงินประกันสังคมหากบุคคลนั้นสามารถหารายได้สูงถึงระดับที่กำหนดนี้แล้ว

- อีกเหตุผลหนึ่งที่ควรให้การสนับสนุนทางการเงินและให้เงินจูงใจ คือการที่คนพิการส่วนใหญ่ นั้น อาจมีความสามารถเพียงแค่ทำงานที่ได้รับค่าจ้างในระดับต่ำเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาในแง่ผลดีทางการเงิน คนพิการดังกล่าว จึงมิได้อยู่ในสถานะที่ดีกว่าการได้รับสิทธิประโยชน์สำหรับคนพิการแต่อย่างใด การให้เงินจูงใจเพื่อช่วยเพิ่มรายได้ให้สูงขึ้นอาจเป็นการกระตุ้นให้บุคคลเหล่านี้ยินดีทำงานที่ได้รับค่าแรงในระดับต่ำนั้น
- อีกประการหนึ่งนั้น ผู้เริ่มทำงานอาจมีค่าใช้จ่ายในการตั้งต้นชีวิตการทำงาน เป็นต้นว่า อาจจำเป็นต้องซื้อหาเสื้อผ้าใหม่ ต้องจัดหาอุปกรณ์ใหม่ หรือเข้ารับการศึกษาอบรม หรือต้องจ่ายค่าพาหนะล่วงหน้า ดังนั้นการจ่ายเงินช่วยเหลือเช่นนี้แก่ผู้พิการที่มีทรัพยากรจำกัด จึงเป็นการช่วยรับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าว และช่วยขจัดปัญหาที่ค่าใช้จ่ายนี้จะกลายเป็นอุปสรรคมิให้คนพิการเข้าทำงานนั้น

การวางแผนเพื่อแปลงกฎหมายหรือนโยบายสู่การปฏิบัติ

ในประเทศนิวซีแลนด์ เงินสงเคราะห์คนพิการ คือเงินช่วยเหลือเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายต่างๆ อันเนื่องมาจากความพิการ ดังนั้นจำนวนเงินที่แต่ละคนได้รับจึงแตกต่างกันตามระดับรายได้ และค่าใช้จ่ายของบุคคลนั้นๆ

ในประเทศฟินแลนด์ เงินสงเคราะห์คนพิการ คือเงินที่จ่ายให้คนพิการอายุระหว่าง 16 ถึง 64 ปี เพื่อช่วยสนับสนุนการใช้ชีวิตประจำวันในการศึกษาหรือการทำงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดจากความพิการหรือความเจ็บป่วย เงินสงเคราะห์ดังกล่าวแบ่งเป็นสามระดับตามความร้ายแรงของความพิการ ทั้งนี้โดยมิได้พิจารณาถึงรายได้หรือทรัพย์สินของผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์แต่อย่างใด และไม่มีกรเรียกเก็บภาษีจากเงินจำนวนนี้

...สำหรับนายจ้าง

การให้เงินอุดหนุน

ทางการสามารถจัดให้มีเงินอุดหนุนสำหรับนายจ้างในรูปเงินช่วยเหลือหรือมาตรการจูงใจด้านภาษีเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการจ้างงานคนพิการ เนื่องด้วยในบางกรณี อาทิ การฝึกอบรมเพื่อคนพิการเพิ่มเติม และค่าใช้จ่ายในการปรับสภาพแวดล้อมในการทำงานอาจเพิ่มค่าใช้จ่ายให้นายจ้าง ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดค่าใช้จ่ายดังกล่าว เป็นเหตุให้นายจ้างไม่ยินดีต้อนรับผู้พิการเข้าทำงาน ฝ่ายรัฐจึงควรเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายเช่นนี้บางส่วนหรือทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในหลายกรณีนายจ้างอาจไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องจัดให้มีเงินอุดหนุน

ในประเทศเบลเยียม มีสัญญาข้อตกลงร่วมระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ผู้เป็นหุ้นส่วนทางสังคมที่กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนเพียงบางส่วนให้คนพิการในบางกรณี ส่วนที่เหลือให้เป็นหน้าที่ของรัฐ เนื่องด้วยในกรณีที่ถือเป็นข้อยกเว้น ผู้ตรวจแรงงานอาจอนุญาตให้นายจ้างจ่ายค่าตอบแทนคนพิการในระดับต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาข้อตกลงร่วม หรืออัตราปกติได้ โดยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้างปกติ ด้วยเหตุที่ลูกจ้างมีผลผลิตต่ำ ทั้งนี้โดยให้ฝ่ายรัฐเป็นผู้จ่ายส่วนต่างระหว่างค่าจ้างที่ได้รับจากนายจ้างและค่าจ้างตามอัตราปกติแก่คนพิการรายนั้นๆ

ในประเทศเยอรมนี นายจ้างสามารถขอรับเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ เพื่อจัดที่พักอาศัยให้คนพิการตามภาระหน้าที่ นอกจากนี้ยังมีการให้เงินอุดหนุนเพื่อการชดเชยค่าจ้างและการฝึกอาชีพแก่คนพิการทุกคน อนึ่งนายจ้างผู้ไม่มีภาระหน้าที่ในการจัดหาที่พักอาศัยที่เหมาะสม หรือมีข้อผูกพันตามระบบโควตา ก็สามารถขอรับเงินช่วยเหลือเพื่อปรับปรุงที่ทำงานเพื่อความสะดวกสำหรับคนพิการได้ มีการให้เงินอุดหนุนค่าจ้างสำหรับคนพิการที่มีผลผลิตต่ำ ทั้งนี้โดยมีจำนวนเงินแตกต่างกันไปตามความรุนแรงของความสามารถและปัจจัยอื่นๆ ซึ่งจัดขบวนการเข้าร่วมในการจ้างงานที่เปิดทั่วไป อาทิ อายุ เป็นต้น และมีระยะเวลาจำกัดสูงสุดสามหรือแปดปี แล้วแต่กรณี

ในประเทศเนเธอร์แลนด์ อาจมีการให้เงินอุดหนุนแก่นายจ้างหรือลูกจ้างพิการ เพื่อค่าใช้จ่ายสำหรับ “สิ่งอำนวยความสะดวก/บริการ” เพื่อการกลับเข้าทำงาน ซึ่งอาจแตกต่างกันไป ตั้งแต่อุปกรณ์พิเศษที่ใช้ในชีวิตประจำวันบางอย่าง จนถึงสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทาง การศึกษา และการฝึกอบรม ฯลฯ

เงินจูงใจเพื่อส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ

สามารถจัดมาตรการจูงใจทางการเงินให้แก่นายจ้างได้ในรูปของเงินช่วยเหลือเงินอุดหนุนค่าจ้าง หรือมาตรการภาษี เพื่อสนับสนุนให้นายจ้างรับคนพิการเข้าทำงาน โดยที่มาตรการนี้จะแตกต่างกับมาตรการที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้ เนื่องจากไม่เกี่ยวข้องกันหรือมีการจำกัดค่าใช้จ่ายในการที่นายจ้างรับคนพิการเข้าทำงาน มาตรการจูงใจทางการเงินนี้มุ่งส่งเสริมให้นายจ้างรับคนพิการเข้าทำงาน อีกทั้งยังอาจเป็นประโยชน์ในการให้ความช่วยเหลือแก่คนพิการที่เคยประสบความยากลำบากในการหางานในตลาดแรงงาน ทั้งนี้โดยอาจกำหนดเงินอุดหนุนตามปัญหาที่พิจารณาว่าน่าจะเกิดขึ้นจากการจ้างงานคนพิการนั้น หรือตามผลผลิตที่จะต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด

เป็นต้นว่า อาจกำหนดให้การจ้างงานคนพิการรุนแรง หรือผู้ที่ไม่เคยมีประวัติในการทำงานมาก่อน เป็นการจ้างงานที่มีปัญหามากกว่าการจ้างคนพิการที่ไม่รุนแรง หรือผู้ที่มีประวัติผ่านงาน เงินจูงใจนี้อาจเกี่ยวข้องกับระยะเวลาที่คนพิการว่างงาน โดยกำหนดเงินจูงใจให้มากกว่า สำหรับคนงานผู้ว่างงานนานหนึ่งปีหรือมากกว่านั้น วิธีการนี้ถือเป็นการตั้งข้อกั๊กขาน้อยกว่าและนำไป

การวางแผนเพื่อแปลงกฎหมายหรือนโยบายสู่การปฏิบัติ

ปฏิบัติได้ง่ายกว่าการกำหนดเงินจูงใจตามความสามารถในการทำงานของ
คนงาน เงินจูงใจนี้อาจมีการจำกัดระยะเวลา (เป็นต้นว่า จ่ายเป็นรายเดือน
เป็นเวลาหนึ่งหรือสองปี) หรือโดยไม่มี การจำกัดเวลา

ในการกำหนดมาตรการจูงใจทางการเงิน ควรพิจารณาตามขั้นตอนเพื่อ
ป้องกันปัญหาดังต่อไปนี้ หรือเพื่อลดปัญหาให้น้อยที่สุด

- ในกรณีที่ เป็นโครงการชั่วคราว นายจ้างอาจปลดคนงานพิการที่รับเข้า
ทำงานตามโครงการนี้ โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ แล้วว่าจ้างคนงานพิการ
ใหม่ที่มีสิทธิได้รับสนับสนุนตามโครงการชั่วคราวนี้
- คนพิการที่ได้รับการจ้างงานตามโครงการนี้ อาจมีประวัติติดตัวตลอดไปและ
ถูกมองว่าเป็นผู้ที่มีขีดความสามารถ หรือผลผลิตต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน
- คนงานที่ไม่พิการ อาจรังเกียจคนงานพิการที่ได้รับการจ้างงานตาม
โครงการนี้ หากเกิดความคิดว่าคนพิการคือผู้ที่มาแย่งโอกาสในการ
ทำงานของตน

ในกรณีที่ เป็นโครงการให้เงินจูงใจชั่วคราว สามารถกำหนดให้นายจ้างยังคงจ้าง
คนพิการต่อไปอีกระยะหนึ่งภายหลังกุติโครงการนี้ อนึ่งการรณรงค์เผยแพร่
ข่าวสารควรเน้นความสามารถของคนพิการ และเปลี่ยนความคิดเดิมๆ ควร
แสวงหาการสนับสนุนจากสหภาพแรงงานในการกำหนดมาตรการจูงใจ
ทางการเงิน เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องความไม่เห็นด้วยกับโครงการนี้ที่อาจเกิดขึ้น
ในหมู่คนงานทั่วไป

ในประเทศเนเธอร์แลนด์ มีข้อตกลงเพื่อจ่ายเงินอุดหนุน (เรียกว่า
“งบประมาณเพื่อการจ้างงาน”) ให้แก่นายจ้างที่รับคนพิการเข้าทำงานอย่าง
น้อยที่สุดเป็นเวลาหกเดือน หรือเป็นการถาวร และยังมีเงินอุดหนุนอีก
โครงการหนึ่ง (เรียกว่า “งบประมาณเพื่อจัดให้มีงานใหม่”) สำหรับ
นายจ้างผู้จัดหางานใหม่ให้คนงาน ผู้ไม่สามารถทำงานเดิมที่ตนเคยทำแต่แรก
ต่อไปได้ อนึ่งอาจมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนตามคำขอ
ของนายจ้างที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างงานคนพิการ สูงกว่างบประมาณ
เพื่อการจ้างงานหรือเพื่อจัดให้มีงานใหม่

ในประเทศแคนาดา ผู้ว่างงานที่มีสิทธิ์ขอรับเงินประกันการว่างงาน และ มีปัญหาในการหางานเนื่องจากข้อกีดกันต่างๆ ได้รับความช่วยเหลือในการ แสวงหานายจ้างซึ่งยินดีจะทำข้อตกลงกับศูนย์ทรัพยากรมนุษย์แห่งแคนาดา ในการจ้างงานบุคคลนั้น ทั้งนี้โดยอาจมีข้อตกลงดังกล่าว กับนายจ้างนานถึง 78 สัปดาห์

ในประเทศออสเตรเลีย มีโครงการอุดหนุนค่าจ้างเพื่อจูงใจให้นายจ้างจัดหางาน ให้คนพิการในตลาดแรงงานเปิด โครงการนี้มุ่งส่งเสริมขีดความสามารถในการ แข่งขันของคนพิการ เพื่อให้สามารถมีงานทำอย่างน้อยที่สุดสัปดาห์ละ 8 ชั่วโมง เป็นเวลา 13 สัปดาห์เป็นอย่างน้อย

สาระสำคัญ



การจัดให้มีมาตรการจูงใจทางการเงินผนวกกับบริการสนับสนุน การจ้างงาน สามารถช่วยให้คนพิการที่แสวงหางานมีโอกาส มากขึ้น และเป็นการสนับสนุน ตลอดจนอำนวยความสะดวก ให้แก่นายจ้างในการรับคนพิการเข้าทำงาน



การจัดทำร่างกฎหมายและกำหนดนโยบาย

6.1 การปรึกษาหารือกับหุ้นส่วนทางสังคมและประชาสังคม

ผู้ออกกฎหมายและที่กำหนดนโยบาย ควรมุ่งให้มีการปรึกษาหารือในวงกว้าง เมื่อจะร่างหรือทบทวนกฎหมายเพื่อส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ รวมทั้งในการกำหนดนโยบายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายด้วย การหารือในวงกว้างย่อมเป็นประโยชน์ต่อผู้ออกกฎหมายและที่กำหนดนโยบายจากการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญในสังคมและชุมชน อีกทั้งยังส่งผลต่อประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติตามนโยบายต่อไปด้วย

6.1.1 การปรึกษาหารือกับองค์กรคนพิการ

แรกสุด การปรึกษาหารือกับองค์กรคนพิการนับเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องด้วยองค์กรเหล่านี้ควรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคนพิการ และควรสนับสนุนให้เป็นผู้มานำเสนอปัญหาของสตรีและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ ตลอดจนกลุ่มคนพิการซึ่งมีตัวแทนน้อยกว่าที่ควร ทั้งนี้โดยควรมีข้อสรุปว่าคนพิการสามารถมีผู้แทนของตนเองได้ โดยไม่ต้องให้คนที่ไม่พิการมาเป็นปากเสียงในเรื่องสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของตน อย่างไรก็ตาม คนพิการบางคนก็ไม่อาจแสดงความคิดเห็นในเรื่องผลประโยชน์ของตนเองได้ เนื่องจากยังเป็นผู้เยาว์ หรือมีความบกพร่องอย่างมากด้านสติปัญญา ในกรณีเช่นนี้ครอบครัวหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องควรทำหน้าที่เป็นปากเสียงให้ แต่กระนั้นก็ควรรับฟังความคิดเห็นของคนพิการอย่างดีที่สุดก่อน เพราะคนพิการอาจมีความเห็นของตนเองเช่นกัน

เนื่องจากสังคมคนพิการมีความหลากหลาย ดังนั้นจึงอาจประกอบด้วยองค์กรที่เป็นตัวแทน ผลประโยชน์ของคนพิการด้านต่างๆ หลายองค์กร ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ควรมีการปรึกษาหารือกับองค์กรใหญ่ทั้งหมด โดยอาจผ่านทางสภาหรือเครือข่ายในระดับชาติ

ในการประชุมปรึกษาหารือ ควรมีเอกสารแสดงจุดยืนและสาระสำคัญของข้อหารือเพื่อพิจารณาทางเลือกหรือการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสม ซึ่งควรเป็นประเด็นสำคัญ ทั้งนี้ องค์กรคนพิการขนาดใหญ่ที่เป็นตัวแทนกลุ่มคนพิการจำนวนมาก ควรได้รับเชิญเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเอกสารเพื่อแสดงจุดยืน

รวมทั้งองค์กรขนาดเล็กด้วย (ซึ่งทางการอาจมองข้ามไป) เพื่อแสดงจุดยืน และความคิดเห็นต่างๆ ของตน ดังนั้นจึงควรมีการแจกเอกสารแสดงจุดยืน อย่างกว้างขวาง เพื่อให้มีการเผยแพร่ข่าวสารเรื่องการปรึกษาหารืออย่างทั่วถึง ด้วยการขอความคิดเห็นจากสาธารณชน เช่นนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการ อภิปรายในขั้นต้น

การได้รับความสนับสนุนจากสังคมคนพิการส่วนใหญ่ มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หากปราศจากการสนับสนุน ดังกล่าว คนพิการอาจคว่ำบาตรนโยบายนั้นๆ ได้ อาทิ โดยไม่มาจดทะเบียน คนพิการ ไม่มาขอรับการสนับสนุนทางการเงินหรือวัสดุ ไม่แสวงหาทางให้มีการบังคับใช้ข้อกำหนดด้วยสิทธิประโยชน์ส่วนบุคคลโดยกระบวนการ ทางศาล เป็นต้น ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ทั้งกฎหมายและนโยบายย่อมประสบ ความล้มเหลว

การนำคนพิการมาเข้าร่วมกระบวนการ

รัฐพึงตระหนักว่า คนพิการและองค์กรคนพิการอาจไม่สามารถตอบสนอง หรือแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายและแนวนโยบายต่างๆ ได้สะดวกนัก ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าไม่เคยมีใครมาขอความเห็นหรือปรึกษาหารือในเรื่อง กฎหมายและนโยบายมาก่อน ดังนั้นจึงต้องการเวลาและการสร้างความ เชี่ยวชาญเพื่อแสดงความคิดเห็นใดๆ หรืออาจเป็นเพราะมีอุปสรรคด้าน กายภาพในการทำความเข้าใจเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยเหตุนี้ ทางรัฐจึงควรพิจารณาหาทางสนับสนุนการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กร คนพิการดังกล่าว

ข่าวสารไม่ว่าจะเป็นเอกสารหรือทางวาจาในเรื่องการขอความคิดเห็น ควรประกอบด้วยเรื่องราวความเป็นมา เพื่อบ่งชี้ให้เห็นปัญหาอย่างชัดเจน รวมทั้งควรเสนอเครื่องมือเพื่อแก้ปัญหานั้นด้วย อนึ่งควรย้ำด้วยว่าความคิดเห็น จากคนพิการเป็นสิ่งที่รัฐต้องการและมีค่ายิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรคนพิการ อาจไม่เคยมีใครขอความเห็นในเรื่องเช่นนี้มาก่อน และอาจต้องการการ สนับสนุนให้ร่วมแสดงความคิดเห็น

หากมีการให้ข่าวสารในรูปแบบเอกสาร อาจต้องจัดให้มีเอกสารในรูปแบบต่างๆ โดยคำนึงถึงลักษณะความพิการแต่ละประเภทของบุคคลกลุ่มต่างๆ เพื่อให้ได้รับข่าวสารอย่างทั่วถึง ดังต่อไปนี้

- อาจจำเป็นต้องใช้อักษรเบรลล์ เพื่อให้คนตาบอดอ่านเอกสารนั้นได้ด้วยตัวเอง
- อาจต้องมีการตีพิมพ์เอกสารด้วยอักษรตัวโต เพื่อให้คนที่มีสายตาสั้นสามารถอ่านข้อความนั้นได้ด้วยตัวเอง
- อาจต้องใช้ข้อความที่สามารถอ่านได้ง่าย และมีการสรุปสาระสำคัญ เพื่อให้คนพิการด้านการเรียนรู้สามารถอ่านข้อความนั้นได้ด้วยตัวเอง

ในกรณีที่ประสบปัญหาด้านการเงินที่จะจัดให้มีเอกสารตามรูปแบบเช่นนั้นได้ หรือในกรณีที่เอกสารไม่ส่งให้เกิดผลอะไร เช่น เนื่องจากความไม่รู้หนังสือ เป็นต้น ควรมีการกระตุ้นให้นึกถึงความจำเป็นที่จะต้องนำเอาคนตาบอด หรือคนพิการทางสติปัญญาเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ข่าวสาร หรือเข้าร่วมในกระบวนการการศึกษาหรืออื่นด้วย ทั้งนี้ด้วยการอ่านข้อความต่างๆ หรือมีการใช้เทปบันทึกเสียง ตลอดจนการอธิบายเนื้อหาสำคัญด้วยภาษาที่เข้าใจได้ง่าย เป็นต้น อนึ่งผู้อ่านข่าวสารมืออาชีพ ควรตระหนักถึงความจำเป็นในการนำคนพิการดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการศึกษาหรือเช่นกัน และที่ตีกว่านั้นคือการอำนวยความสะดวกให้คนพิการที่เป็นกลุ่มเป้าหมายเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

รัฐอาจจัดส่งผู้แทนไปตามภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ เพื่ออภิปรายและหารือเรื่องกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับคนพิการและองค์กรคนพิการ ด้วยการจัดประชุมเพื่อทำความเข้าใจในเอกสารที่นำออกเผยแพร่ก่อนหน้านั้น ทั้งนี้ อาจจัดการประชุมกับสาธารณชนเพื่อให้มีผู้เข้าใจเอกสารได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยที่ผู้แทนดังกล่าวของรัฐต้องนำเสนอรายงานพร้อมด้วยข้อเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่ตนได้รับฟังมา

การจัดทำร่างกฎหมายและกำหนดนโยบาย

ในทางกลับกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจฝึกอบรมคนพิการให้สามารถเสนอรายงาน และทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมได้เช่นกัน พร้อมทั้งจัดทำรายงานเกี่ยวกับความคิดเห็นที่ได้รับฟัง วิธีนี้อาจเป็นโอกาสให้มีการอภิปรายร่วมกันอย่างเป็นทางการได้มากขึ้นกับสังคม

คนพิการอาจจำเป็นต้องมีการใช้ภาษามือในการประชุมดังกล่าว เพื่ออำนวยความสะดวกแก่คนหูหนวกที่เข้าร่วมประชุมด้วย ทั้งนี้ชุมชนท้องถิ่นอาจจัดบริการล่ามภาษามือให้ หากมีการแจ้งล่วงหน้าและขอรับการสนับสนุนในเรื่องนี้

ในกรณีที่ไม่สามารถจัดการประชุมได้ อาจมีรายการสนทนาทางวิทยุเพื่อกระตุ้นให้มีการอภิปรายในประเด็นทางกฎหมายและนโยบาย เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผลสะท้อนที่ได้รับกลับมา

ในประเทศไอร์แลนด์ มีการจัดตั้งชุมชนอิสระเพื่อให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในเรื่องนโยบายคนพิการ โดยมีสมาชิกชุมชนเป็นคนพิการหรือเป็นบิดามารดาของคนพิการที่ไม่สามารถเป็นปากเสียงของตนเองได้ ชุมชนนี้ตระเวนไปจัดการประชุมประชาพิจารณ์ทั่วประเทศ เพื่อร่วมกันพิจารณานโยบายคนพิการในอนาคต เมื่อเสร็จภารกิจแล้วชุมชนได้จัดทำรายงานประมวลความคิดเห็นของตนเอง และของสาธารณชนตามที่ได้รับฟังมาเกี่ยวกับนโยบายว่าด้วยคนพิการที่จะกำหนดต่อไปในประเทศไอร์แลนด์

6.1.2 การปรึกษารื้อกับนายจ้างและองค์กรนายจ้าง

พันธกรณีหลายประการอันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายส่งเสริมการจ้างงานสำหรับคนพิการตกอยู่กับนายจ้าง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากนายจ้าง ก่อนที่จะมีการรับรองหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องหากสามารถทำได้ ควรทำงานร่วมกับนายจ้างด้วย

หลายประเทศมีองค์กรกลางของนายจ้างที่เป็นตัวแทนของนายจ้างแต่การปรึกษารื้อกับองค์กรนายจ้างไม่จำเป็นต้องจำกัดวงเฉพาะองค์กรใดองค์กรเดียว และควรเป็นการรื้อกับองค์กรที่เป็นตัวแทนนายจ้างเฉพาะภาคกิจการ เช่น ภาคชนบทและภาคอุตสาหกรรมในกิจการต่างๆ กัน รวมทั้งนายจ้างขนาดกลาง

และขนาดเล็ก ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละภาคกิจการอาจมีงานให้คนพิการทำแตกต่างกันไป สำหรับการปรึกษาหารือกับองค์กรคนพิการนั้น การมีเอกสารแสดงจุดยืนของภาครัฐที่เปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น อาจช่วยให้ได้รับการตอบสนองโดยมีข้อมูลประกอบอย่างกว้างขวาง

ผู้บัญญัติกฎหมายและกำหนดนโยบายพึงตระหนักว่า นายจ้างมักจะต่อต้านพันธะผูกพันต่างๆ เกี่ยวกับคนพิการ และในเรื่องอื่นๆ ด้วย แต่พอใจที่จะทำตามแนวปฏิบัติที่ดีโดยเกิดจากความสมัครใจมากกว่า อย่างไรก็ตามก็ดีประเทศในยุโรปและอเมริกาเหนือนั้น หลังจากที่ได้ทดลองวิธีการให้ปฏิบัติโดยความสมัครใจแล้ว ปรากฏว่าส่วนใหญ่จะยกเลิกไป และหันกลับมาใช้วิธีส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ ด้วยการบังคับให้นายจ้างยอมรับพันธกรณี ดังนั้นจึงควรมีการจัดพิมพ์เผยแพร่ “กรณีศึกษา” ในการจ้างงานผู้พิการด้วยความรอบคอบ เพื่อให้ข้อมูลอย่างโปร่งใสถึงวิธีการกำหนดนโยบายและทางเลือกต่างๆ ที่มีการปฏิบัติกันในประเทศอื่นๆ รวมทั้งเหตุผลที่ช่วยส่งเสริมให้นโยบายดังกล่าวประสบความสำเร็จอีกด้วย

6.1.3 การปรึกษาหารือกับคนงานและสหภาพแรงงาน

การปรึกษาหารือกับสหภาพแรงงาน ควรปฏิบัติเช่นเดียวกับการดำเนินการกับองค์กรนายจ้าง กล่าวคือ ควรทำกับทั้งองค์กรส่วนกลางและกับองค์กรในแต่ละภาคอุตสาหกรรม อนึ่งผู้ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายควรพิจารณาด้วยว่า สหภาพแรงงานให้ความสนับสนุนในเรื่องการจ้างคนพิการเข้าทำงานหรือไม่ สหภาพบางแห่งอาจมีมุมมองว่าสมาชิกของตนไม่มีคนงานพิการ ดังนั้นจึงอาจรู้สึกถูก “คุกคาม” จากแรงกดดันให้สนับสนุนการจ้างคนงานคนพิการ ในทางกลับกันสหภาพอาจเข้าร่วมอย่างแข็งขันอยู่แล้ว ในการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการและสามารถให้ข้อคิดเห็นที่มีประโยชน์เกี่ยวกับปัญหาและการกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิผลได้

เมื่อไรก็ตามที่สหภาพยุโรป มีการพิจารณาเสนอกฎหมายแรงงานยุโรปฉบับใหม่ จะต้องมีการปรึกษารื้อกับหุ้นส่วนทางสังคม คือตัวแทนจากนายจ้างและลูกจ้างถึงความต้องการที่จะออกกฎหมายในเรื่องที่นำมาเสนอนั้น ซึ่งหากสหภาพยุโรปตัดสินใจที่จะเดินหน้าและเสนอกฎหมายในเรื่องดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องมีการปรึกษารื้อกับหุ้นส่วนทางสังคมถึงสาระสำคัญของกฎหมายนั้นๆ ก่อน

6.1.4 การปรึกษารื้อกับผู้ให้บริการ

กระบวนการปรึกษารื้อ ควรประกอบด้วยหน่วยงานที่ให้บริการเฉพาะแก่คนพิการ เช่นบริการจัดฝึกอบรมและการฟื้นฟูสมรรถภาพ ตลอดจนบริการในสถานประกอบการด้วย ทั้งนี้ผู้ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายควรพิจารณาด้วยว่า ในช่วงการให้บริการปรึกษารื้อนั้นควรนำประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของหน่วยงานนั้นๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการส่งเสริมการจ้างงานในตลาดแรงงานทั่วไปแก่คนพิการได้อย่างไร หนึ่งควรตระหนักถึงข้อเท็จจริงด้วยว่า หากคนพิการสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ ความต้องการบริการเฉพาะทางบางด้านย่อมลดลง และจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม หน่วยงานบริการเฉพาะทางบางแห่งอาจเข้าไปให้การสนับสนุนการจ้างงานคนพิการอย่างแข็งขันในตลาดแรงงานขณะนี้แล้ว อาทิ โดยดำเนินโครงการจัดหางาน หรือให้การสนับสนุนเมื่อมีการจ้างงานแล้ว ดังนั้นหน่วยงานดังกล่าวจึงสามารถให้คำแนะนำที่มีคุณค่าว่ามาตรการใดบ้างที่ส่งผลดีและมาตรการใดที่ไม่ได้ผล ตลอดจนสามารถเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่องค์กรอื่นๆ ได้

6.1.5 การปรึกษารื้อกับหน่วยงานอื่นที่สนใจ

เอกสารแสดงจุดยืนของรัฐสามารถนำมาใช้เป็นการนำไปสู่การปรึกษารื้อร่วมกับหน่วยงานที่สนใจอื่นๆ ได้ โดยที่องค์กรเหล่านั้นอาจมีประสบการณ์ตรงในการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนคนพิการ (ในการจ้างงาน) อาทิ องค์กรทางศาสนาและ/ หรือองค์กรการกุศลอื่นๆ

สาระสำคัญ

- เมื่อรับรองหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและนโยบายด้าน
คนพิการ ผู้บัญญัติกฎหมายและกำหนดนโยบายควรปรึกษา
หารือกับบุคคลและองค์กรต่างๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะ
คนพิการและองค์กรคนพิการ สหภาพแรงงานและนายจ้าง
ซึ่งบุคคลและองค์กรดังกล่าว ล้วนมีประสบการณ์อันมีคุณค่า
เกี่ยวกับปัญหาที่คนพิการประสบ ตลอดจนมีนโยบายและ
เครื่องมือในการปฏิบัติที่ได้ผล อนึ่งผู้เชี่ยวชาญพิเศษที่ทำหน้าที่
ที่ปรึกษาอย่างอิสระอาจให้คำปรึกษาที่ดีได้เช่นกัน รวมทั้ง
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารโครงการโควตา และตรวจ
ติดตามการปฏิบัติตามกฎหมายขจัดการเลือกปฏิบัติ การปฏิบัติ
เช่นนี้จะช่วยให้สามารถระบุปัญหาและแนวทางแก้ไขได้อย่าง
เหมาะสม
- องค์กรที่เกี่ยวข้อง และองค์กรที่ปรึกษาของคนพิการ จำเป็นต้อง
พิจารณาวิธีการสื่อสารในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สามารถรับฟัง
ประสบการณ์และความรู้ของบุคคลกลุ่มนี้ได้เต็มที่ ในการร่าง
และปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายและนโยบายต่างๆ
- หน่วยงานภาครัฐควรพยายามใช้ประสบการณ์และความเข้าใจ
ที่ลึกซึ้งจากหุ้นส่วนทางสังคม เป็นเครื่องมือสำคัญในการ
พัฒนามาตรการทางกฎหมายและนโยบาย อาทิ โดยการ
ประเมินความจำเป็นและความต้องการให้มีระบบโควตา และ
รูปแบบที่เหมาะสม หรือในการกำหนดมาตรการเพื่อขจัด
การเลือกปฏิบัติ

6.2 กระบวนการปรึกษาหารือ

กระบวนการปรึกษาหารืออาจประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ หลายขั้นตอน ก่อนที่ร่างกฎหมายจะถูกส่งไปสู่การพิจารณาของกระทรวงยุติธรรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยกระทรวงที่เป็นผู้เสนอ หลังจากนั้นจึงมีการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในรัฐสภา ก่อนจะมีการรับรองให้ตราเป็นกฎหมาย ทั้งนี้การปรึกษาหารือสามารถทำได้ในหลายรูปแบบ

การปรึกษาหารือเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายด้านคนพิการโดยทั่วไปแล้วจะประกอบด้วยคนพิการและองค์กรคนพิการ ตลอดจนผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจกระทำได้ในรูปของคณะกรรมการเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมาย หรือโดยคณะกรรมการแห่งชาติหรือสภาแห่งชาติที่มีอยู่แล้ว ในฐานะตัวแทนของกระทรวงและองค์กรคนพิการ และเพื่อคนพิการ ในบางกรณีการปรึกษาหารืออาจเป็นการปฏิบัติงานในรูปแบบคณะกรรมการเฉพาะกิจ โดยเป็นการประชุมที่รัฐบาลเป็นเจ้าภาพจัดให้มีขึ้น

ตัวอย่าง

ในประเทศ**ออสเตรเลีย** สภาที่ปรึกษาสภาภาวะคนพิการแห่งชาติ ให้คำปรึกษาต่อรัฐบาลกลางโดยผ่านกระทรวงการบริการครอบครัวและชุมชน สภาแห่งนี้มีการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2539 โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่คัดเลือกมาจากผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในประเด็นปัญหาเรื่องความพิการ สภานี้มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือต่อองค์กรผู้บริโภคของคนพิการ ครอบครัว ผู้ดูแลและผู้ให้บริการต่างๆ ตามคำริขอของรัฐบาล หนึ่งทางสภานี้ยังทำงานเชื่อมโยงกับองค์กรที่ปรึกษาของผู้พิการอื่นๆ ในระดับรัฐและดินแดนในเขตปกครองด้วย

ในประเทศ**กัมพูชา** สภาดำเนินการด้านความพิการมีการจัดตั้งขึ้นในปี 2542 เพื่อให้คำปรึกษาด้านกฎหมายและกลยุทธ์ว่าด้วยความพิการ ตลอดจนเป็นผู้ประสานงานในการจัดโครงการและบริการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ คณะกรรมการของสภานี้ประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐบาล คนพิการ และองค์กรเอกชนต่างๆ สภานี้ทำหน้าที่นำหุ้นส่วนทางสังคมเข้ามาร่วมงานในรูปของกลุ่มทำงานเฉพาะด้านต่างๆ

ในประเทศจีน เมื่อมีการจัดทำร่างกฎหมายและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับคนพิการ รัฐบาลจะปรึกษารื้อกับสหพันธ์คนพิการแห่งชาติ สหพันธ์สหภาพแรงงานแห่งชาติ และสมาพันธ์วิสาหกิจแห่งชาติ นอกจากนี้เมื่อใดที่มีการนำนโยบายแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ รัฐบาลจะติดต่อกับสมาพันธ์คนพิการอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งองค์กรสหภาพแรงงานและวิสาหกิจต่างๆ ด้วย

ในประเทศเคนยา มีการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจด้านความพิการเมื่อปี 2535 เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ ข้อเสนอแนะสำคัญประการหนึ่งคือให้มีการรับรองร่างกฎหมายว่าด้วยบุคคลผู้มีความพิการ ซึ่งต่อมามีการออกกฎหมายในชื่อนี้ เมื่อปี 2546 หลังจากที่มีการปรึกษารื้อกันอย่างกว้างขวางกับองค์กรคนพิการและผู้ให้บริการ

ในประเทศมอริเชียส มีการจัดตั้งคณะกรรมการฝึกอบรมและจัดหางานให้คนพิการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในปี 2539 โดยมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในการปฏิบัติตามนโยบายแห่งชาติ คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยผู้แทนจากคนพิการและนายจ้าง

ในแผ่นดินใหญ่แทนซาเนีย มีการเรียกร้องให้องค์กรนายจ้างและคนงานให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยความพิการ โดยผ่านทางองค์กรการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรม และสภาที่ปรึกษาแห่งชาติ

ในสหราชอาณาจักร มีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจว่าด้วยสิทธิคนพิการ เมื่อเดือนธันวาคม 2540 เพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ รอบด้านที่มีผลกระทบต่อชีวิตของคนพิการ และเพื่อให้คำปรึกษาต่อรัฐบาลในการดำเนินการขั้นต่อไป เพื่อส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายสิทธิพลเมืองโดยครอบคลุม

การปรึกษารื้อที่จะมีประสิทธิผลและตรงตามความเป็นจริง ต้องสะท้อนความต้องการและความจำเป็นของประเทศ ดังนั้นการปรึกษารื้อที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและนโยบายด้านความพิการ จึงควรมีหุ้นส่วนทางสังคม ซึ่งได้แก่ตัวแทนขององค์กรนายจ้างและลูกจ้าง ตลอดจนผู้แทนของคนพิการเข้าร่วมด้วย ตัวอย่างของการจัดกระบวนการปรึกษารื้อดังกล่าว ได้แก่ การจัดทำและปฏิรูปกฎหมายแรงงานในประเทศต่างๆ ซึ่งในบางกรณีเป็นการปรึกษารื้อผ่านองค์กรไตรภาคีที่มีอยู่แล้ว และในบางกรณีก็มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษ

ขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์นี้ หรือโดยการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการ อีกแนวทางหนึ่งได้แก่การที่กระทรวงแรงงานติดต่อกับหุ้นส่วนทางสังคมโดยตรง พร้อมทั้งจัดทำสมุดปกขาว บางครั้งกระบวนการปรึกษาหารือนั้นก็มีการปรึกษา ระดับชาติหรือระหว่างประเทศเข้าร่วมด้วย เพื่อช่วยในการยกร่างกฎหมาย

ตัวอย่าง การปรึกษาหารือผ่านคณะกรรมการไตรภาคีเฉพาะกิจ

ในประเทศเคนยา ขณะนี้กำลังมีการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายแรงงาน ด้วยการสนับสนุนของไอแอลโอ เพื่อปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยมากขึ้น กฎหมายฉบับใหม่จะส่งเสริมการเจรจาหารือระหว่างหุ้นส่วนทางสังคม ภายในกรอบกฎหมายที่สอดคล้องกับมาตรฐานไอแอลโอ ซึ่งเคนยาได้ให้สัตยาบัน มีการแต่งตั้งหน่วยงานไตรภาคีเฉพาะกิจด้านกฎหมายแรงงาน เมื่อเดือนพฤษภาคม 2544 เพื่อดำเนินการปรึกษาหารืออย่างกว้างขวาง ระดับชาติ เพื่อสำรวจว่าสาระสำคัญของกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ควรเป็นเช่นไร โดยมีการเข้าร่วมอย่างแข็งขัน รอบแรกมีสถาบันต่างๆ ราว 40 แห่ง เข้าร่วมด้วยเพื่อแสดงความคิดเห็น และเป็นรอบของสื่อมวลชน ซึ่งมีองค์กรพัฒนาเอกชนและบุคคลต่างๆ ส่งความคิดเห็นมามากมาย คณะกรรมการเฉพาะกิจส่งมอบรายงานฉบับสุดท้ายและส่งข้อบัญญัติต่อกระทรวงแรงงาน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เมื่อฤดูใบไม้ผลิปี 2547

ในประเทศอินโดนีเซีย มีการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคีเฉพาะกิจในปี 2542 ตามคำประกาศของกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ในปี 2542 เพื่อรับมือกับผลกระทบทางสังคม อันเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจในเอเชีย และการล่มสลายของระบบเบ็ดเตล็ดการ คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยตัวแทนรัฐบาล นายจ้าง คนงาน และกลุ่มประชาสังคมอื่นๆ ที่สนใจ กระบวนการปรึกษาหารือที่เปิดกว้างนี้ประกอบด้วยการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการโดยกรมทรัพยากรมนุษย์ และมีการทบทวนแก้ไขกฎหมายแรงงาน เพื่อให้เหมาะสมกับตลาดแรงงานยุคใหม่ในระบอบประชาธิปไตย

ตัวอย่าง การปรึกษาหารือผ่านคณะกรรมการไตรภาคีปัจจุบัน

ในประเทศแอฟริกาใต้ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 2538 เพื่อสะท้อนพันธกิจของรัฐบาลหลังยุคการแบ่งแยกผิวพยายามแสวงหาฉันทามติร่วมกันจากฝ่ายต่างๆ ในด้านนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้โดยความจำเป็นอันแท้จริงของแอฟริกาใต้ สภานี้จึงประกอบด้วยตัวแทนจากหุ้นส่วนทางสังคมแบบเดิม และองค์กรที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชุมชน วัตถุประสงค์หลักของการทำงานคือการพิจารณาร่างกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับตลาดแรงงาน ก่อนที่จะนำเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งสามารถบรรลุความตกลงได้ในขอบเขตกว้างรวมทั้งกฎหมายว่าด้วยความเสมอภาคในการจ้างงาน ค.ศ. 1998 ซึ่งห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความพิการและสาเหตุอื่น ตลอดจนมีการกำหนดแนวปฏิบัติที่ดีด้วย

สาระสำคัญ

- ☛ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ตาม กระบวนการปรึกษาหารือเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ ที่มีผลประโยชน์และได้รับผลกระทบจากกฎหมายและนโยบายด้านคนพิการได้มาร่วมประชุมกันโดยมีผู้แทนรัฐบาล นายจ้าง คนงาน และคนพิการและฝ่ายที่สนใจอื่นๆ เข้าร่วมด้วย เพื่อให้กฎหมายและนโยบายนั้นๆ สะท้อนผลประโยชน์ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างพอเพียง
- ☛ การจัดสัมมนาเพื่อสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย โดยมีส่วนร่วมได้เสียเข้าร่วมอย่างกว้างขวาง เป็นสิ่งที่มีประโยชน์อย่างยิ่ง ดังนั้นผู้บัญญัติกฎหมายและกำหนดนโยบายจึงควรพยายามอย่างเต็มที่ที่จะปรึกษาหารือกับทั้งหุ้นส่วนทางสังคมและประชาสังคม

การบังคับใช้กฎหมาย

นอกเหนือจากการพิจารณาวิธีการนำกฎหมายและนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรึกษาหารืออย่างกว้างขวาง เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนมากที่สุด แล้วในขั้นตอนการร่างกฎหมายนั้น สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง ยังต้องวางแผนเพื่อการบังคับใช้ด้วย ในบางประเทศจะมีการจัดตั้งองค์กรและหน่วยงานพิเศษ เพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ โดยอาจถือเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องบังคับใช้นโยบายความเสมอภาคในการจ้างงาน เนื่องจากนโยบายและกฎหมายดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐ จึงไม่อาจให้การบังคับใช้เป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เท่านั้น แต่รัฐจะต้องเข้าร่วมด้วยในระดับใดระดับหนึ่งดังที่นัยภายใต้กฎหมายและนโยบายจึงจำเป็นต้องมีข้อกำหนดให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ตามสภาวะแวดล้อมและปัญหาต่างๆ โดยที่บางเรื่องอาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ แต่บางเรื่องเป็นปัญหาทางโครงสร้าง

การบังคับใช้กฎหมายอาจควบคุมได้โดย

- การตรวจแรงงาน
- ระบบติดตามการบริหารงาน อาทิ สภาคณพิการแห่งชาติ สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะกรรมการความเสมอภาค
- ระบบตุลาการด้านอาญา ศาลแพ่ง และศาลแรงงาน
- คณะตุลาการการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม หรือ
- การผสมผสานวิธีต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น

โดยทั่วไปบทบัญญัติว่าด้วยการจ้างงานคนพิการ จะมีข้อกำหนดว่าด้วยสถาบันหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งอาจมีการจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะในรูปแบบของสถาบันใหม่ (อาทิ สภาคณพิการแห่งชาติ) โดยมีการกำหนดองค์ประกอบ บทบาทและหน้าที่ไว้โดยชัดเจน ทั้งนี้อาจมีการกล่าวถึงบทบาทของศาลแรงงานไว้ในกฎหมายด้วย ซึ่งจะประกอบด้วยกระบวนการร้องเรียนและการลงโทษ (การลงโทษด้านการบริหารหรือโดยให้จ่ายค่าปรับ การลงโทษจำขัง การฟ้องคดีแพ่ง)

7.1 กฎหมายในภาคปฏิบัติ

ภารกิจในการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้นโยบายและกฎหมายว่าด้วยความเสมอภาคและโอกาสที่เท่าเทียมกันในการจ้างงานนั้นสามารถมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานพิเศษหรือหน่วยงานวิจัยอิสระได้

ส่วนใหญ่แล้วจะมีข้อกำหนดภายใต้ต้นนโยบายและกฎหมาย ให้นายจ้างมีหน้าที่เก็บรวบรวมสถิติการจ้างงานคนพิการ และจัดทำรายงานเสนอต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ เพื่อประโยชน์ของสหภาพแรงงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมการจ้างงานโดยเท่าเทียมกันภายในสถานประกอบการ ตลอดจนหุ้นส่วนทางสังคม ที่ต้องการใช้ข้อมูลดังกล่าวในการร่วมร่าง หรือประเมินผลข้อตกลงร่วมกันด้านแรงงาน

ในการรวบรวมข้อมูลดังกล่าว จำเป็นต้องคำนึงถึงข้อสงวนด้านสิทธิในความเป็นส่วนตัวของคนพิการด้วย หากจะมีการนำข้อมูลนั้น ตลอดจนการระบุว่าคนงานนั้นมีความพิการหรือไม่ไปมอบให้ผู้อื่น ดังนั้นจึงควรพิจารณาอย่างรอบคอบว่า ข้อมูลเช่นนั้นจำเป็นเพียงไร เมื่อเปรียบเทียบกับการมุ่งส่งเสริมโอกาสในการจ้างงานที่เท่าเทียม สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร เพื่อเป็นการรักษาสิทธิความเป็นส่วนตัวในเรื่องการเก็บข้อมูลกฎหมาย จึงควรมีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าวิธีจัดเก็บควรเป็นเช่นไร ในสถานการณ์อย่างไร และมีการถ่ายโอนข้อมูลอย่างไร อาทิ ภายใต้กฎหมายแรงงานของฝรั่งเศสสามารถจัดเก็บสถิติจำนวนคนงานพิการที่มีการจ้างงานได้แต่ไม่อนุญาตให้ระบุชื่อบุคคลนั้น

การตรวจแรงงานตามกรอบกฎหมายเพื่อจัดเก็บข้อมูลตามปกติ สามารถกระทำได้เพื่อรวบรวมสถิติในการกระทำตามหรือละเมิดกฎหมายว่าด้วยความพิการหรือ ความเสมอภาค

ส่วนภารกิจในการติดตาม การปฏิบัติหรือการประเมินผลการบังคับใช้นโยบายและบทบัญญัติ ว่าด้วยโอกาสที่เท่าเทียมในการจ้างงาน สามารถมอบหมาย

ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ อาทิ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการส่งเสริมโอกาสที่เท่าเทียมกัน หรือคณะกรรมการสวัสดิการสังคมที่ดูแลคนพิการ ได้

โดยปกติหน่วยงานดังกล่าว จะใช้ข้อมูลที่ได้รับจากนายจ้าง แต่มักมีการใช้อำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนในเรื่องดังกล่าวเช่นกัน

สถาบันผู้ตรวจการ (Ombudsman Institutes) มีหน้าที่ติดตามตรวจสอบการกระทำมิชอบโดยหน่วยงานของรัฐ และสามารถทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยความพิการได้เช่นกัน ดังนั้นผู้มีปัญหาจึงสามารถมายื่นข้อร้องเรียนต่อสถาบันนี้ได้

ในทำนองเดียวกัน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ก็สามารถทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายในบางส่วนได้ โดยเฉพาะองค์กรที่เป็นตัวแทนคนพิการ ซึ่งสามารถช่วยส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียมกันในการจ้างงาน ด้วยการสอบสวนและช่วยชี้จุดอ่อนและจุดแข็งของการบังคับใช้กฎหมาย แต่องค์กรเหล่านี้ไม่มีอำนาจหน้าที่ และมักขาดทรัพยากรที่จำเป็นต่อการสอบสวนข้อร้องเรียนและการปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายของนายจ้าง ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่จะปล่อยให้องค์กรดังกล่าว ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบแต่ฝ่ายเดียว

สาระสำคัญ



เมื่อมีการออกกฎหมายและกำหนดนโยบายด้านโอกาสที่เท่าเทียมกันหรือทบทวนแก้ไข เพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ควรให้ความสนใจในเรื่องประสิทธิภาพในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลของเครื่องมือเหล่านี้ด้วย ทั้งนี้โดยมอบหมายให้หน่วยงานต่างๆ เข้ามารับภารกิจในเรื่องนี้ โดยต้องมั่นใจว่าหน่วยงานเหล่านั้นมีขีดความสามารถเพียงพอ ด้านข้อมูลเจ้าหน้าที่ ทรัพยากร ตลอดจนอำนาจหน้าที่ เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจดังกล่าวได้ตามวัตถุประสงค์

7.2 การรักษาสิทธิตามกฎหมาย

ประสิทธิผลของกฎหมายและกฎข้อบังคับว่าด้วยความเสมอภาคในการจ้างงาน ซึ่งนำไปสู่การปฏิบัติที่ขึ้นอยู่กับการจัดให้มีกระบวนการเพื่อให้บุคคลสามารถเข้าถึงกระบวนการทางศาลและ/ หรือการบริหารจัดการกระบวนการดังกล่าว ทั้งนี้โดยที่บุคคลดังกล่าวและตัวแทนบุคคลดังกล่าวสามารถบังคับใช้หลักการไม่เลือกปฏิบัติ หรือการเรียกร้องค่าชดเชยที่เหมาะสม โดยการดำเนินคดีทางศาล ในนามนิติบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

การร้องเรียนเรื่องความพิการในกระบวนการยุติธรรม สามารถกระทำได้ตาม บทบัญญัติต่อไปนี้

- บทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- บทบัญญัติในกฎหมายอาญา
- บทบัญญัติในกฎหมายแพ่ง กฎหมายแรงงาน และกฎหมายวิธีปฏิบัติทางการปกครอง
- โดยบทบัญญัติร่วมกันของกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง และกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 2.4 ข้างต้นแล้วว่า ในหลายประเทศนั้น การยื่นฟ้องคดีภายใต้บทบัญญัติในกฎหมายแพ่งและกฎหมายแรงงานนั้นง่ายกว่า และรุนแรงน้อยกว่าการดำเนินคดีอาญาหรือตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ถึงแม้กระบวนการทางศาลจะมีความสำคัญ แต่ผู้ยื่นฟ้องก็ไม่ควรหวังถึงประสิทธิผลในเรื่องการส่งเสริมการมีโอกาสนในการจ้างงานที่เท่าเทียมสำหรับคนพิการมากจนเกินเหตุ อย่างไรก็ตาม เจ้าของสถานประกอบการที่ผู้พิจารณาว่าตนเป็นผู้ผิดเนื่องจากข้อกล่าวหาเรื่องการเลือกปฏิบัติสมควรได้รับโอกาสที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลอิสระได้

7.3 การสร้างความเข้มแข็งให้ระบบตุลาการ

การเสริมสร้างความเข้มแข็งในกระบวนการยุติธรรมสามารถกระทำได้ ดังนี้

- กฎหมายแห่งชาติควรมีมาตรการอันจำเป็นต่อการปกป้องมิให้คนงานตกเป็นเหยื่อ หรือถูกกลั่นแกล้ง กล่าวคือการถูกลงโทษโดยนายจ้าง เพื่อตอบโต้การร้องเรียนในเรื่องการถูกเลือกปฏิบัติ
- การพยายามป้องกันหรือลดการกระทบกระทั่งในความสัมพันธ์ระหว่างหุ้นส่วนต่างๆ โดยจัดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือการป้องกันความขัดแย้ง และการยุติข้อพิพาทในกระบวนการศาล หรือก่อนการไต่สวนคดี
- รัฐสามารถดำเนินการตามกฎหมายสิทธิมนุษยชน เพื่อมิให้บุคคลผู้แสวงหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิของตน ต้องแบกรับภาระด้านการเงินอันเกิดจากการดำเนินการนี้ โดยจัดให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน หรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เพื่อให้ผู้ยื่นฟ้องนำเสนอคดีต่อศาลได้อย่างถูกต้องและน่าพึงพอใจ
- ควรเลือกใช้กระบวนการทางศาลที่ง่ายและตรงไปตรงมา อย่างเช่น การฟ้องคดีแพ่งและคดีแรงงาน เนื่องด้วยมีลักษณะมีสภาพบังคับในเรื่องโทษน้อยกว่า
- ระยะเวลาในการดำเนินการทางกฎหมายสามารถทำให้สั้นลงได้ด้วยความเคร่งครัดในการกำหนดเวลา และการจัดให้มีผู้พิพากษาอย่างเพียงพอ
- สามารถหลีกเลี่ยงมิให้จำเลยตกอยู่ในภาวะกดดันทางอารมณ์ได้ ด้วยการอนุญาตให้องค์กรพัฒนาเอกชนหรือสหภาพแรงงานมีส่วนช่วยสนับสนุนบุคคลนั้นด้วยการเข้าร่วมเป็นจำเลยหรือเป็นผู้ยื่นฟ้องในนามของบุคคลนั้น
- องค์กรพัฒนาเอกชนและสหภาพแรงงานอาจได้รับสิทธิให้ยื่นคำฟ้องในนามของตนเองได้ (กระบวนการยื่นข้อร้องเรียนร่วมกัน)
- ภาระในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงโดยผู้ยื่นฟ้องสามารถลดขั้นตอนได้ในบางส่วน โดยกำหนดให้บุคคลนั้น (อาทิ คนพิการ) นำเสนอข้อเท็จจริงเพื่อบ่งชี้ว่ามีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมกับตน ด้วยสาเหตุจากความพิการ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ฝ่ายจำเลยจะต้องเป็นผู้พิสูจน์ว่าการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวมิได้เกิดจากการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด

- ท้ายสุดแต่มีใช้สำคัญน้อยสุดคือ ในการใช้กระบวนการทางศาลมาเป็นเครื่องมือช่วยให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับว่าด้วยโอกาสที่เท่าเทียมกันในการจ้างงานนั้น จำเป็นต้องมีบุคลากรและที่ปรึกษากฎหมายในกระบวนการยุติธรรม ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจและตระหนักในเรื่องการเลือกปฏิบัติเป็นอย่างดี ดังนั้นจึงจำเป็นต้องจัดให้มีการประชุมสรุปสถานการณ์ให้ฝ่ายตุลาการ ผู้เป็นปากเสียงและที่ปรึกษากฎหมายเข้าใจและมีความตระหนักก่อนหน้าการดำเนินคดีในศาล ซึ่งต้องมีการวางแผนและจัดเตรียมทรัพยากรตามความจำเป็นด้วย

สาระสำคัญ



เมื่อออกกฎหมายว่าด้วยความเสมอภาคในการจ้างงาน หรือปรับปรุงแก้ไข ผู้ออกกฎหมายควรกำหนดกระบวนการทางศาลไว้ด้วย แต่ไม่ควรพึ่งพาเฉพาะกลไกทางกฎหมายนี้เท่านั้น ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิผลตามต้องการ

7.4 สถาบันบริหารการบังคับใช้กฎหมาย

ความเสี่ยงและข้อเสียเปรียบบางประการสำหรับคนงานผู้ต้องพึ่งพากระบวนการทางศาล ในกรณีที่บุคคลนั้นพิจารณาว่าตนถูกล่วงละเมิดสิทธิในการถูกเลือกปฏิบัติ สามารถลดลงได้ด้วยการจัดให้กระบวนการบริหารการบังคับใช้กฎหมายทั้งนี้ทางเลือกส่วนใหญ่ที่ใช้กัน คือการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการโอกาสที่เท่าเทียมกันและคณะกรรมการคนพิการให้มาทำหน้าที่ดูแล

กระบวนการที่องค์กรดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมด้วย มีลักษณะดังนี้คือ

- ไม่มีค่าใช้จ่ายสำหรับผู้เกี่ยวข้อง
- ไม่จำเป็นต้องมีตัวแทนทางกฎหมาย และ
- การตัดสินใจโดยองค์กรเหล่านี้ไม่มีผลผูกพัน

กล่าวได้ว่ากระบวนการที่ดำเนินโดยองค์กรเหล่านี้ไม่เป็นทางการ และจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายอื่นๆ มากขึ้น

แต่การตัดสินใจโดยสถาบันผู้ตรวจการและคณะกรรมการต่างๆ ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายย่อมมิได้หมายถึงการปราศจากผลทางกฎหมาย ด้วยเหตุที่องค์กรเหล่านี้มีการจัดตั้งขึ้นมาเนื่องจากมีความต้องการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง ดังนั้นการตัดสินใจโดยองค์กรผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวจึงมีอิทธิพลและเป็นที่ยึดมั่นว่าฝ่ายต่างๆ จะปฏิบัติตาม ซึ่งทำให้มีน้ำหนักและมีผลต่อการพิจารณาคดีในศาลด้วย

7.4.1 สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

มีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งองค์กรในหลายรัฐ เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติที่ดีต่อประชาชนโดยภาครัฐ โดยสถาบันดังกล่าวมีภารกิจหลักในการสอบสวนข้อร้องเรียนด้วยวาจาหรือทางเอกสารที่มีผู้นำมายื่นให้พิจารณาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล หรือของหน่วยงานภาครัฐ ถึงแม้องค์กรดังกล่าวจะมุ่งส่งเสริมการทำงานที่ดีของรัฐ แต่โดยปกติแล้วจะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนข้อร้องเรียนของนายจ้างเอกชน

ในการสอบสวนข้อร้องเรียนนั้น สถาบันผู้ตรวจการสามารถใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนเป็นเครื่องมือได้ รวมทั้งกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายจัดการเลือกปฏิบัติ มาเป็นมาตรฐานวัดการกระทำของรัฐ แม้จะไม่มี การกำหนดโดยกฎหมายให้ต้องฟังพยานหลักฐานต่างๆ ก็ตามในการไต่สวนข้อร้องเรียน สถาบันนี้จะใช้การไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทเป็นแนวปฏิบัติและจะมีการตีพิมพ์เผยแพร่ผลการไต่สวน โดยจัดส่งไปให้คู่กรณีทั้งสองฝ่าย พร้อมด้วยข้อเสนอแนะตามแต่เหมาะสม ให้มีการปรับปรุงการกระทำของรัฐ หนึ่งคำสั่งหรือการใช้อำนาจหน้าที่ของสถาบันผู้ตรวจการ จะมีประสิทธิผลเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อกำหนดที่ชัดเจนในเรื่องนี้

ข้อกำหนดว่าด้วยอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนของสถาบันผู้ตรวจการ มีความแตกต่างกันทั้งภายในและระหว่างรัฐต่างๆ ในบางประเทศ เช่น **สวีเดน** มีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการเฉพาะทางในหลายสาขา ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ ขณะที่ในประเทศ**เนเธอร์แลนด์**มีเพียงสถาบันเดียวคือสถาบันผู้ตรวจการแห่งชาติ ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลการกระทำหรือการละเลยของรัฐในเรื่องการเลือกปฏิบัติทุกด้าน

ในประเทศ**นอร์เวย์** สถาบันผู้ตรวจการเพื่อความเสมอภาคมีความรับผิดชอบในการบริหารงานโดยถาวร เพื่อส่งเสริมสิทธิว่าด้วยการมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน และเพื่อติดตามการปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยสถานภาพที่เท่าเทียมกัน โดยสำนักงานจะมีหน้าที่รับข้อร้องเรียน ให้ข้อเสนอแนะ (และคำสั่งในบางกรณี) ตลอดจนนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการความเสมอภาคด้านสิทธิ ซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งได้ในขอบเขตหนึ่ง (แม้จะไม่มีอำนาจแต่อย่างใด ในเรื่องการจ้างและการปลดออกจากราชการ) ข้อดีที่เห็นชัดประการหนึ่งของระบบนี้คือ การที่ลูกจ้างไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ในการใช้กระบวนการนี้

ในประเทศ**ฟินแลนด์** มีระบบที่คล้ายคลึงกัน แต่แตกต่างกันตรงที่สถาบันผู้ตรวจการเพื่อความเสมอภาค แห่งสภาความเสมอภาค อาจออกคำสั่งให้มีการยุติการกระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งเป็นการละเมิดกฎหมายว่าด้วยความเสมอภาค ฉบับที่ 609 ค.ศ. 1986 ได้

7.4.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการโอกาสที่เท่าเทียมกันและคณะกรรมการคนพิการ

ในนานาประเทศมีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการโอกาสที่เท่าเทียมกันและคณะกรรมการคนพิการ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กฎหมายว่าด้วยโอกาสที่เท่าเทียมกัน และสิทธิของคนพิการ โดยได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้รับคำร้องเรียนต่อการกระทำผิดของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนด้วยในบางกรณี ซึ่งการพิจารณาตัดสินคำร้องเรียนดังกล่าว เป็นเพียงหนึ่งในภารกิจที่องค์กรเหล่านี้ได้รับมอบหมาย แม้จะเป็นงานที่จัดได้ว่ามีความสำคัญที่สุดก็ตาม

คณะกรรมการการต่างๆ ดังกล่าว มีขอบเขตดำเนินงานส่งเสริมและคุ้มครองให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างกว้างขวาง โดยการสอบสวนและสำรวจเมื่อพิจารณาเห็นสมควร ในเรื่องสิทธิมนุษยชน โอกาสที่เท่าเทียมกัน และสิทธิของคนพิการ อีกทั้งยังจัดพิมพ์รายงานและให้ข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ตกเป็นเหยื่อของการถูกละเมิดตามกฎหมายสิทธิมนุษยชน กฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติ และกฎหมายว่าด้วยความพิการ อีกทั้งยังทั้งนี้กรรมการบางคณะอาจขอให้นายจ้างเสนอรายงานการปฏิบัติตามกฎหมายต่อกรรมการนั้นๆ ด้วย

ในประเทศออสเตรเลีย ภารกิจดังกล่าวทั้งหมดตกเป็นความรับผิดชอบและหน้าที่ของหน่วยงานเดียวเท่านั้น คือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกันซึ่งประกอบด้วยประธานหนึ่งคนและผู้ตรวจการอีกสี่คน ผู้รับผิดชอบดูแลเรื่องเพศ ความพิการ สิทธิมนุษยชน และชนเผ่าดั้งเดิม อย่างไรก็ตามมีแนวโน้มอันเป็นสากล ที่จะนำความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของฝ่ายต่างๆ ดังกล่าวมารวมไว้ในคณะกรรมการเพียงชุดเดียว คือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน เพื่อประสิทธิภาพในการทำงาน

สาระสำคัญ

ควรกำหนดให้มีวิธีการอื่นๆ นอกเหนือจากกระบวนการทางศาล เพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการมีโอกาстиที่เท่าเทียมกัน โดยมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน และกำหนดทรัพยากรที่เพียงพอในการปฏิบัติงาน

7.5 วิธีการอื่นๆ

ผู้กำหนดนโยบายในหลายประเทศพยายามแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติและการมีตัวแทนของคนพิการน้อยกว่าที่ควรจะเป็น รวมทั้งปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละฉบับด้วย วิธีการหนึ่งที่น่าสนใจคือการกำหนดให้เป็น

หน้าที่ของนายจ้างในการจ้างงานคนพิการเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคและโอกาสที่เท่าเทียมกัน เป้าหมายในการกำหนดมาตรการนี้ คือการปรับโครงสร้างสถาบันเพื่อเปิดโอกาสให้คนพิการได้รับการจ้างงานมากขึ้น (รวมทั้งกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มที่เป็นผู้แทนในระดับต่ำอื่นๆ ด้วย) หน้าที่นี้จึงถือว่าเป็นผลอันเนื่องมาจากการเลือกปฏิบัติทางโครงสร้าง ซึ่งรวมถึงการเป็นผู้แทนคนพิการในงานบางประเภท และในตำแหน่งที่มีอำนาจบริหารน้อยกว่าที่ควรจะเป็นในเวลานาน ทั้งนี้โดยมุ่งหวังว่าการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงตามวัตถุประสงค์ การปฏิบัติตามหน้าที่นี้อาจทำได้หลายวิธี วิธีหนึ่งคือการทำสัญญา ว่าด้วยการปฏิบัติตามกฎหมาย

7.5.1 สัญญาว่าด้วยการปฏิบัติตามกฎหมาย

ภายใต้โครงการสัญญาว่าด้วยการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ หน่วยงานภาครัฐสามารถกำหนดให้ผู้ทำสัญญา หรือบริษัทที่ต้องการทำสัญญากับรัฐ จัดทำบันทึกการจ้างงานคนพิการ (และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนกลุ่มที่มีตัวแทนต่ำอื่นๆ) หรือมิฉะนั้นก็ให้มีการกำหนดมาตรการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้มีประวัติในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจ้างงานคนพิการ ซึ่งมักมีการ “ออกใบรับรอง” ให้นายจ้าง โดยคณะกรรมการการต่างๆตามที่กล่าวมาข้างต้น อนึ่งมีการกำหนดมาตรฐานที่สูงกว่านี้หรือให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาซึ่งมีที่ท่าว่าจะเกิดขึ้นด้วย ตลอดจนให้มีการเข้าร่วมในระบบโควตา อย่างไรก็ตามก็ดีพันธกิจภายใต้โครงการสัญญาว่าด้วยการปฏิบัติตามกฎหมายนี้อาจมีหลายรูปแบบ แต่เป้าหมายสูงสุดคือ การนำคนพิการเข้ามาสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น และการหาช่องทางในการจ่ายค่าจ้างและผลประโยชน์ตอบแทนที่เท่าเทียมกัน

พันธกิจเฉพาะด้านภายใต้สัญญาการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ อาจรวมถึงการติดตามจำนวนลูกจ้างพิการ การทบทวนการปฏิบัติต่างๆ ในการจ้างงานเป็นครั้งคราว และหากว่ามีสัดส่วนการจ้างงานคนพิการต่ำกว่าที่ควร ก็สามารถดำเนินการให้มีการนำคนพิการเข้ามาร่วมในกำลังแรงงานเพิ่มขึ้นได้ด้วยวิธีที่ได้ผล การปฏิบัติตามพันธกรณีในข้อสัญญาอาจทำได้ด้วยการให้สหภาพแรงงานเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการสร้างความสะดวก เพื่อลดความแตกต่างและข้อบกพร่องที่สามารถมองเห็นได้ หนึ่งควรกำหนดให้มีหน่วยงานที่มีสถานภาพตามกฎหมาย ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามสัญญา โดยการเข้าไปตรวจสอบนโยบายการจ้างงาน และประวัติการจ้างงานของสถานประกอบการนั้นๆ หรือโดยให้คณะกรรมการการดังกล่าวข้างต้น เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่นี้

หน้าที่ในการจ้างงานดังกล่าวข้างต้นของนายจ้างมีการปฏิบัติเป็นครั้งแรกใน **สหรัฐอเมริกา** โดยกำหนดให้ผู้ทำสัญญากับรัฐบาลมีเพียงแต่ดเว้นการเลือกปฏิบัติที่ผิดกฎหมายเท่านั้น หากยังต้องกำหนดมาตรการที่ได้ผลเพื่อเพิ่มจำนวนลูกจ้างที่เป็นตัวแทนคนกลุ่มน้อยในกำลังแรงงานด้วย ทั้งนี้โดยประมาณการว่ามีผู้ทำสัญญากับรัฐบาลกลางจำนวน 300,000 รายที่เป็นผู้จ้างงานร้อยละ 40 ของประชากรที่อยู่ในวัยแรงงาน ซึ่งทำให้มีอิทธิพลสำคัญต่อนายจ้างโดยรวม มากกว่าการเข้าไปสอบสวนและลงโทษนายจ้างเป็นรายบุคคล เมื่อได้รับการร้องเรียน

ในประเทศ**ไอร์แลนด์เหนือ** หน่วยงานของรัฐบาลมีหน้าที่สนองตอบความต้องการในการส่งเสริมการมีโอกาстиเท่าเทียมกัน ในการปฏิบัติงานทุกด้าน โดยที่แต่ละหน่วยงานต้องจัดทำแผนความสะดวก ซึ่งต้องบ่งชี้ให้ฝ่ายรัฐจัดให้มีการปรึกษาหารือและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย ส่งเสริมการมีโอกาстиเท่าเทียมกัน ตลอดจนตรวจติดตามผลในทางตรงกันข้ามของนโยบายดังกล่าว และต้องจัดพิมพ์รายงานการประเมินผล จัดอบรมเจ้าหน้าที่ และต้องเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีทางเข้าถึงข้อมูลและบริการต่างๆ ทั้งนี้โครงการดังกล่าวต้องได้รับการอนุมัติโดยคณะกรรมการความสะดวกแห่งไอร์แลนด์เหนือ

สาระสำคัญ

- ☛ การปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายว่าด้วยโอกาสที่เท่าเทียมกัน เพื่อถ่ายทอดเจตนารมณ์อันดีงามของบทบัญญัติไปสู่การปฏิบัติ ถือเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐ ดังนั้น เมื่อมีการตรากฎหมายหรือปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติตลอดจนนโยบายว่าด้วยโอกาสที่เท่าเทียมกัน ผู้ออกกฎหมายและผู้กำหนดนโยบาย จึงควรคำนึงถึงการติดตามและประเมินผลประสิทธิภาพของเครื่องมือนี้ด้วย
- ☛ ในการติดตามผลการปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายนี้จำเป็นต้องกำหนดให้องค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบมีวิธีการและอำนาจเพียงพอที่จะปฏิบัติตามภารกิจนี้ได้โดยต้องเริ่มตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ
- ☛ การบังคับใช้กฎหมายและนโยบาย โดยกระบวนการทางศาลหรือโดยกลไกบังคับใช้อื่นนั้น มิใช่เป็นภารกิจเฉพาะบุคคลเท่านั้น หากแต่รัฐต้องถือเป็นพันธกิจที่จะต้องกำหนดให้มีกลไกทางสถาบัน หรือระเบียบปฏิบัติเพื่อการบังคับใช้ด้วย
- ☛ กฎหมายว่าด้วยความพิการ ควรมีข้อกำหนดเพื่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพด้วย อนึ่งควรมีการพิจารณาให้มีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะ ตลอดจนกลไกต่างๆ อาทิ สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน หรือองค์กรส่งเสริมความเสมอภาค ฯลฯ

สรุปหลักการสำคัญ

แนวทางในการปฏิบัติฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ผู้กำหนดนโยบายและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบัญญัติกฎหมายแห่งชาติหรือของรัฐบาลกลางว่าด้วยการจ้างงานคนพิการ ทั้งนี้โดยหวังว่าจะช่วยเป็นแนวทางในการจัดทำหรือปฏิรูปกฎหมายดังกล่าว เพื่อประสิทธิผลที่สูงยิ่งขึ้นในทางปฏิบัติ

แนวทางในการปฏิบัตินี้มุ่งเน้นที่กฎหมายแพ่งและกฎหมายแรงงาน ตลอดจนนโยบายส่งเสริมโอกาสที่เท่าเทียมกันของคนพิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติในเรื่องการขจัดการเลือกปฏิบัติและระบบโควตา ตลอดจนมาตรฐานการในทางปฏิบัติที่ส่งผลดีที่สุด เพื่ออำนวยความสะดวกในการใช้เป็นเอกสารอ้างอิง เราจึงได้รวบรวมสาระสำคัญของแนวปฏิบัติดังกล่าวมาไว้ดังต่อไปนี้

หลักการทั่วไป

ในการพิจารณาบัญญัติกฎหมายความเสมอภาคและโอกาสที่เท่าเทียมกันในการจ้างงานคนพิการหรือกำหนดแนวนโยบายในการปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้มีอำนาจหน้าที่ควรมุ่งพิจารณาในเรื่องต่อไปนี้

- กฎหมายและนโยบายว่าด้วยความพิการ ต้องสอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนสากลอย่างสมบูรณ์
- บทบัญญัติของกฎหมายนี้ต้องมีผลเทียบเท่ากับกฎหมายและนโยบายแห่งชาติฉบับอื่น
- คำนิยามหรือนิยามต่างๆ ว่าด้วยความพิการ ต้องสะท้อนความจริงที่ว่าคนพิการอาจถูกกีดกันมิให้เข้าร่วมในตลาดแรงงานเสรี โดยอุปสรรคทั้งในรูปของบุคคลและที่เกิดจากสภาวะแวดล้อม
- บทบัญญัติต้องมุ่งเพื่อให้มีการดำเนินมาตรการเพื่อการรักษาสิทธิ โดยกำหนดให้มีการปฏิบัติในทางบวกตามสภาพและวิถีทางการชั่วคราวต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาส
- มีการคำนึงถึงมิติทางเพศด้านความพิการตลอดเวลา
- กระบวนการบัญญัติกฎหมายและกำหนดนโยบาย คือการสร้างการมีส่วนร่วมด้วยการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ได้แก่ องค์กรนายจ้าง องค์กรแรงงาน องค์กรคนพิการ และฝ่ายต่างๆ ที่สนใจในประเด็นนี้

สรุปหลักการสำคัญ

กฎหมายที่มุ่งมิให้มีการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความพิการ ในตลาดแรงงาน ควรมีลักษณะดังนี้

- มุ่งให้ความคุ้มครองต่อคนพิการ
- ระมัดระวังในการนิยามความหมายของความพิการ
- ครอบคลุมการเลือกปฏิบัติทั้งสี่รูปแบบ คือ
 - การเลือกปฏิบัติโดยตรง
 - การเลือกปฏิบัติทางอ้อม
 - การคุกคาม
 - การออกคำสั่งให้มีการเลือกปฏิบัติ
- กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างเหมาะสม โดยระบุอย่างชัดเจนว่าครอบคลุมถึงเรื่องใดบ้าง และโดยคำนึงถึง “หลักการไม่ทำให้เกิดภาระแก่นายจ้างมากเกินไป” (disproportionate burden)
- ยินยอมให้มีการกำหนดความต้องการในการประกอบอาชีพที่แท้จริง ซึ่งต้องมีการกำหนดขอบเขตที่จำกัด
- กำหนดให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้เลือกปฏิบัติ รับภาระในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง เมื่อผู้ร้องเรียนได้นำเสนอข้อเท็จจริงที่บ่งชี้ถึงการเลือกปฏิบัติ
- กำหนดให้มีมาตรการทางสังคมด้วย และ
- อนุญาตให้มีมาตรการในทางบวกเพื่อการรักษาสิทธิ

กฎหมายระบบโควตาควรมีลักษณะดังนี้

- มุ่งช่วยให้คนพิการมีงานทำ
- มีบทลงโทษเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามกฎหมาย อาทิ กำหนดให้มีการจ่ายเงินเข้ากองทุนและมีกลไกในการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิผล เพื่อสนับสนุนให้นายจ้างปฏิบัติตามระบบโควตา
- เสนอทางเลือกในการปฏิบัติตามพันธกิจภายใต้ระบบโควตาให้นายจ้าง นอกเหนือจากการจ้างคนพิการเข้าทำงาน หรือจ่ายเงินเข้ากองทุน
- ปฏิบัติตามเป้าหมายภายใต้นโยบายที่ชัดเจน และมุ่งคุ้มครองคนพิการที่เป็นกลุ่มเป้าหมายโดยตรง

- ปฏิบัติตามระบบการจดทะเบียน / การระบุ (Registration / Identification system) โดยมีหลักประกันผลประโยชน์ที่พึงได้รับโดยผู้ที่ถูกระบุว่าเป็นคนพิการ
- สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและรูปแบบในการจ้างงานของรัฐนั้นๆ

ความสำเร็จขั้นสุดท้ายของกฎหมายและนโยบายเพื่อโอกาสที่เท่าเทียมกัน และมาตรการทางนโยบายส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับ

- การรณรงค์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทั่วไป และข้อมูลด้านเทคนิค รวมทั้งคำแนะนำด้วย
- มาตรการสนับสนุนการจ้างงาน

อนึ่ง ประสิทธิภาพของกฎหมายและนโยบายดังกล่าว ยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการสะท้อนผลประโยชน์และความต้องการของกลุ่มบุคคลในสังคมที่ได้รับผลกระทบอีกด้วย ดังนั้นจึงควรมีการปรึกษาหารืออย่างเป็นระบบกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างกว้างขวาง เพื่อให้มีโอกาสพิจารณาถึงผลประโยชน์และความต้องการดังกล่าวอย่างแท้จริง บุคคลและองค์กรที่ควรมีส่วนร่วมคือ องค์กรคนพิการ องค์กรนายจ้างและสหภาพแรงงาน ผู้ให้บริการด้านต่างๆ ตลอดจนกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องด้วยการปรึกษาหารือดังกล่าว ควรจัดผ่านองค์กรที่มีอยู่แล้ว หรือองค์กรเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นมาตามวัตถุประสงค์นี้

การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิผลนั้นต้องประกอบด้วยบทบัญญัติและกระบวนการที่เปิดโอกาสให้บุคคลสามารถดำเนินการทางกฎหมายโดยผ่านระบบศาล การบังคับใช้กฎหมายยังสามารถดำเนินการหน่วยงานต่างๆ อาทิ สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือคณะกรรมการสิทธิ และควรมีการวางแผนกระบวนการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่เริ่มแรก พร้อมทั้งมีการจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนอย่างเพียงพอด้วย



Degener, Theresia and Quinn, Gerard (2002): A Survey of International, Comparative and Regional Disability Law Reform. Paper presented at an Expert Group Meeting on the Comprehensive and Integral International Convention to Promote and Protect the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, Mexico City, 11-14 June 2002.

<http://www.sre.gob.mx/discapacidad/papertdegener.htm>

ILO Code of Practice on Managing Disability in the Workplace (2002).

<http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/disability/publ/index.htm>

ILO Convention No. 111 (1958): Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation.

<http://ilolex.ilo.ch:1567/english/convdisp1 .htm>

ILO Convention No. 159 (1983): Convention concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons).

<http://ilolex.ilo.ch:1567/english/convdisp1 .htm>

ILO/InFocus Programme on Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration (2003) Labour Legislation Guidelines. Geneva.

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/main.htm>

ILO Recommendation No. 111 (1958): Recommendation concerning Discrimination (Employment and Occupation).

<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1 .htm>

ILO Recommendation No. 168 (1983): Recommendation concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons).

<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1 .htm>

O'Reilly, Arthur (2003): The Right to Decent Work of Persons with Disabilities. ILO-IFP/SKILLS Working Paper No. 14. Geneva.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/disability/publ/index.htm>

Thornton, Patricia (1998): Employment Quotas, Levies and National Rehabilitation Funds for Persons with Disabilities: Pointers for Policy and Practice.

<http://www.gladnet.org/index.cfm>

Thornton, Patricia and Lunt, Neil (1997): Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review.

<http://www.gladnet.org/index.cfm>

