

ปัญหามาตรการในการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานภาครัฐ¹

ณัฐพรรณ พิลึก²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหามาตรการในการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานภาครัฐเนื่องด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการจ้างงานคนพิการไว้ ในขณะที่ปัจจุบันคนพิการมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ความต้องการมีอาชีพ ความต้องการมีรายได้ เพื่อจุนเจือครอบครัวของคนพิการนั้นเพิ่มมากขึ้น ปัญหาในเรื่องการส่งเสริมการมีงานทำของคนพิการยังเป็นเรื่องที่น่ากังวลอย่างยิ่ง ด้วยเหตุของความบกพร่องในด้านร่างกายจากสภาพปัญหาความพิการที่กระทบต่อการดำเนินชีวิต การหาเลี้ยงชีพ ตลอดจนการมีคุณภาพชีวิตที่ดีซึ่งเชื่อมโยงกับการจ้างคนพิการเข้าทำงานยังเป็นปัจจัยหลักต่อการจ้างงานของนายจ้าง สถานประกอบการ เจ้าของกิจการ รวมถึงหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งในการจ้างงานของภาคเอกชน มีการถือปฏิบัติตามกฎหมายจ้างงาน นำส่งรายงานผลการจ้างงาน คนพิการ อย่างครบถ้วนและถูกต้อง แต่ในการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานภาครัฐ ยังพบข้อจำกัดหลายข้อ เช่น สัดส่วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดในการจ้างงานคนพิการหลักเกณฑ์ทั้งหมดในเรื่องการจ้างงานคนพิการ ที่สถานประกอบการ ภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติเช่นเดียวกัน และมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายในการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานภาครัฐ ประกอบกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงานและจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554 และ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 จึงควรมีการกำหนดแนวทางและปรับปรุงมาตรการ และหลักเกณฑ์ในเรื่องการจ้างงานของในหน่วยงานภาครัฐให้มีความเหมาะสมเพื่อประโยชน์อันสูงสุดแก่ คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีถูกเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพ

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการจ้างงานคนพิการไว้ ในขณะที่ปัจจุบันคนพิการมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ความต้องการมีอาชีพ ความต้องการมีรายได้ เพื่อจุนเจือครอบครัวของคนพิการนั้นเพิ่มมากขึ้น ปัญหาในเรื่องการส่งเสริมการมีงานทำของคนพิการยังเป็นเรื่องที่น่ากังวลอย่างยิ่ง ด้วยเหตุของความบกพร่องในด้านร่างกายจากสภาพปัญหาความพิการที่กระทบต่อการดำเนินชีวิต การหาเลี้ยงชีพ ตลอดจน

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหามาตรการในการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานภาครัฐ โดยมี อาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และรองศาสตราจารย์กัธร กำประเสริฐ

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การมีคุณภาพชีวิตที่ดีซึ่งเชื่อมโยงกับการจ้างคนพิการ เข้าทำงานยังเป็นปัจจัยหลักต่อการจ้างงานของนายจ้าง สถานประกอบการ เจ้าของกิจการ รวมถึงหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งในการจ้างงานของภาคเอกชน มีการถือปฏิบัติ ตามกฎหมายจ้างงาน นำส่งรายงานผลการจ้างงาน คนพิการ อย่างครบถ้วนและถูกต้อง แต่ในการจ้างงาน คนพิการของหน่วยงานภาครัฐ ยังพบข้อจำกัดหลายข้อ เช่น สัดส่วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ในการจ้างงานคนพิการหลักเกณฑ์ทั้งหมดในเรื่องการจ้างงานคนพิการ ที่สถานประกอบการ ภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติเช่นเดียวกัน และมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายในการจ้างงานคนพิการ ของหน่วยงานภาครัฐ ประกอบกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงานและจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้อง นำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554 และ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 จึงควรมีการ กำหนดแนวทางและปรับปรุงมาตรการ และหลักเกณฑ์ในเรื่องการจ้างงานของในหน่วยงานภาครัฐให้มีความเหมาะสมเพื่อประโยชน์อันสูงสุดแก่ คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีถูกเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพ

จากข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้เห็นได้ว่ามีประเด็น ปัญหาการวิจัยที่ควรค่าแก่การศึกษาอยู่หลายประการ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานภาครัฐ การส่งเสริมการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานภาครัฐที่ใช้เงื่อนไขหลักเกณฑ์การจ้างงานคนพิการในลักษณะเดียวกันกับสถานประกอบการ ซึ่งตามบริบทในการประกอบกิจการของสถานประกอบการกับหน่วยงานภาครัฐมีปัญหา ความเหลื่อมล้ำที่ยังพบอยู่ในกฎหมายเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 (แก้ไขเพิ่มเติมฯ) ตามมาตรา 33 มาตรา 34 และมาตรา 35 มิได้แยกประเภทในการปฏิบัติตามกฎหมายจ้างงานคนพิการระหว่างภาคเอกชนกับหน่วยงานรัฐที่กำหนดให้ต้องมีการจ้างงาน คนพิการออกจากกัน การดำเนินกิจการนั้น จะเห็นได้ว่าบริบทในการประกอบกิจกรรมของสถานประกอบการที่โดยส่วนใหญ่จะเป็นในรูปแบบของโรงงาน บริษัท ที่จะต้องใช้กำลังคนที่เป็นมากกว่าหน่วยงานของรัฐ จะเห็นถึงความแตกต่างได้ชัดเจน เพราะหน่วยงานของรัฐมิได้มีการประกอบกิจการ หรือต้องทำเนิรมูลกิจด้วยการใช้แรงงานจำนวนมาก หรือโครงสร้างหน่วยงาน การกิจหน้าที่อื่นใด ซึ่งจะพบช่องว่างในเรื่องการจ้างงานคนพิการ เพราะหน่วยงานของรัฐเองเป็นผู้ที่บังคับกฎหมายกับภาคเอกชน ที่จะต้องปฏิบัติให้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และหากภาครัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจ้างงานคนพิการแล้ว ก็จะมีบทลงโทษชัดเจน แต่ในทางกลับกันที่หน่วยงานรัฐเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย แม้จะไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายจ้างงานคนพิการ ก็ไม่ได้มีความผิด และไม่ต้องรับบทลงโทษเช่นเดียวกับที่สถานประกอบการภาคเอกชนจะต้องปฏิบัติ

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการกำหนดสัดส่วนในการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานภาครัฐ การกำหนดสัดส่วนในการจ้างงานคนพิการที่ถูกบังคับใช้ได้จริงกับในส่วนภาคเอกชนแต่ในส่วนหน่วยงานภาครัฐที่ยังไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ตามอัตราส่วนที่กฎหมายได้กำหนดไว้สถานประกอบการ ภาคเอกชน ในทุกจังหวัดทั่วประเทศจะมีสถานประกอบการที่มีลูกจ้างที่มีคนพิการเกินกว่า 100 คน

โดยเป็นส่วนใหญ่ หากพิจารณาโดยไม่ต้องคำนึงถึงบริษัทใหญ่ที่มีชื่อในระดับประเทศที่มีที่ตั้งของสถานประกอบการ เช่น ในจังหวัด กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี ชลบุรี ในทุกจังหวัดก็จะเห็นได้ว่าสถานประกอบการภาคเอกชน มีงานส่งเสริมการจ้างงานคนพิการอย่างต่อเนื่อง โดยหากว่าสถานประกอบการแห่งไหน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็ต้องได้รับบทลงโทษตามขั้นตอนกระบวนการของกฎหมาย จากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องการจ้างงานคนพิการดังกล่าว

เมื่อมาพิจารณาในส่วนของหน่วยงานภาครัฐ ในการใช้เงื่อนไขสัดส่วนในการจ้างงานคนพิการ ตามข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงฯ การนับจำนวนลูกจ้าง พนักงาน ข้าราชการที่ไม่ใช่คนพิการในอัตราส่วน ลูกจ้างที่ไม่ใช่คนพิการจำนวน 100 คน จะต้องจ้างลูกจ้างที่เป็นคนพิการ จำนวน 1 คน และเศษ 50 คน ของลูกจ้างที่ไม่ใช่คนพิการ จะต้องจ้างลูกจ้างคนพิการเพิ่มจำนวน 1 คน เมื่อการนับจำนวนลูกจ้างทั้งหมดนับรวมโดยรูปแบบ กระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้ได้จำนวนลูกจ้างที่ไม่ใช่คนพิการทั้งหมดในประเทศของหน่วยงาน กระทรวง สังกัดนั้น ๆ หากเมื่อการใช้เงื่อนไขสัดส่วนก็จะขึ้นอยู่กับกระทรวงที่เป็นส่วนกลางเท่านั้น โดยเป็นการนับรวมจำนวนลูกจ้างทั้งหมดของภูมิภาค

ซึ่งโอกาสในการทำงานของคนพิการกับหน่วยงานภาครัฐนั้น เมื่อได้เปรียบเทียบกับสถานประกอบการภาคเอกชน ยังมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก เพราะเมื่อการนับลูกจ้างโดยภาพรวมของกระทรวงแล้ว เช่น ลูกจ้างที่ไม่ใช่คนพิการมีจำนวนทั้งสิ้น 2,300 คน นั้นแปลว่ากระทรวง หรือหน่วยงานดังกล่าว จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายจ้างงานคนพิการตามมาตรา 33 โดยการจ้างงานคนพิการจำนวน 20 คน ประกอบกับกำหนดกฎกระทรวงฯ ข้อ 4 แต่ในทางกลับกันเป็นที่น่าสังเกตว่า มีหน่วยงานหรือกระทรวงไหนบ้างที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายจ้างงานคนพิการจริงมากนักน้อยเพียงใด

ปัญหาประการที่ 3 ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานภาครัฐ การส่งเสริมโอกาสการมีงานทำของคนพิการ เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องผลักดันเพื่อให้คนพิการเข้ามามีส่วนร่วม มีบทบาทในสังคม มีสิทธิเสรีภาพที่จะได้รับการเยียวยาดูแล มีสิทธิโอกาสในการทำงาน สิทธิในการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 (และแก้ไขเพิ่มเติมฯ) และกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 (และฉบับเพิ่มเติมฯ) ประกอบพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาเพื่อดูแลและคุ้มครอง รวมถึงส่งเสริมสิทธิที่คนพิการพึงได้รับตามสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

กรณีกฎหมายได้กำหนดในเรื่องเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในการจ้างงานคนพิการ เมื่อรัฐมิได้มีการจ้างงานคนพิการในหน่วยงาน ด้วยเหตุหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นด้วยลักษณะของงานที่คนพิการจะสามารถทำได้ ประเภทของความพิการ หรือระบบโครงสร้างในหน่วยงานราชการ เพราะด้วยมีเพียงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 (แก้ไขเพิ่มเติมฯ) ที่รับรองสิทธิของคนพิการ ซึ่งหลักเกณฑ์

ในการกำหนดเงื่อนไขจ้างงานคนพิการที่ควรจะเป็นหลักสากลในการส่งเสริมโอกาสในด้านการทำงานของคนพิการนั้นควรจะมีอยู่จะมีกฎหมายฉบับอื่น ๆ รองรับเช่นเดียวกัน

แม้มีกฎหมายเฉพาะที่บังคับใช้เพื่อพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิของคนพิการในทุกด้านแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีใช้กับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 (และแก้ไขเพิ่มเติมฯ) เพียงฉบับนี้ที่มีเนื้อหาและสาระสำคัญเกี่ยวกับคนพิการโดย เมื่อพูดถึงการส่งเสริมผลักดันโอกาสในการทำงานให้แก่คนพิการแล้ว ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 5 ให้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณของส่วนราชการนั้น ๆ ซึ่งไม่ได้มีข้อกำหนดข้อใดที่ระบุในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้ส่วนราชการจะต้องจ้างงานคนพิการในส่วนราชการนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของคนพิการ

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหามาตรการในการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานภาครัฐ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานภาครัฐ

ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ ให้เพิ่ม วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 (แก้ไขเพิ่มเติมฯ) มาตรา 33 บรรทัดสอง “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หน่วยงานของรัฐจะต้องรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานหน่วยงานของรัฐ ในทุกส่วนราชการ”

เพื่อข้อปฏิบัติที่ชัดเจนให้แก่หน่วยงานภาครัฐ แยกเงื่อนไขวิธีการปฏิบัติตามกฎหมายจ้างงานคนพิการ ระหว่างภาคเอกชน สถานประกอบการ กับหน่วยงานภาครัฐ ให้สอดคล้องกับบริบทของหน่วยงานภาครัฐที่จะสามารถส่งเสริมโอกาสในการจ้างงานคนพิการที่มากขึ้น

2. ปัญหาการกำหนดสัดส่วนในการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานภาครัฐ

กฎหมายเดิม กฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554

ข้อ 4 ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปรับคนพิการที่สามารถทำงานได้ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดในอัตราส่วนผู้ปฏิบัติงานที่มีใช้คนพิการทุกหนึ่งร้อยต่อคนพิการหนึ่งคนเศษของหนึ่งร้อยคนถ้าเกินห้าสิบคนต้องรับคนพิการเพิ่มอีกหนึ่งคน

ข้อเสนอแนะ ให้แก้ไขข้อ 4 เป็น “ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดสรรรับคนพิการที่สามารถทำงานได้ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใด โดยพิจารณาจากลักษณะของงานเพื่อคนพิการสามารถทำงานได้ตามความเหมาะสม”

เพื่อเป็นการแก้ไขในเรื่องของการกำหนดสัดส่วนที่ภาครัฐใช้เงื่อนไขเดียวกันกับสถานประกอบการภาคเอกชน ในอัตราส่วน 100 : 1 คน หน่วยงานภาครัฐไม่ต้องใช้เงื่อนไขในเรื่องการกำหนดสัดส่วนของการจ้างงานคนพิการ เพราะเดิมรัฐก็ต้องรับบทลงโทษในกรณีไม่จ้างงานคนพิการ แต่จะต้องระบุให้รัฐจะต้อง

ปฏิบัติตามกฎหมายจ้างงานคนพิการเป็นสำคัญ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและโอกาสในการทำงานของคนพิการ ในหน่วยงานของรัฐรวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

3. ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานภาครัฐ เรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์การจ้างงานคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 (และแก้ไขเพิ่มเติมฯ) แนวทางปฏิบัติ หลักเกณฑ์ที่หน่วยงานภาครัฐ ถือปฏิบัติ ประกอบกับ โครงสร้างของระบบราชการที่มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 คุณสมบัติ ความสามารถในการปฏิบัติงาน และลักษณะของงานที่คนพิการสามารถทำได้จริง เรื่องแนวทางปฏิบัติของทุกหน่วยงานส่วนราชการ ขอบบังคับหรือมีบทลงโทษกรณีที่หน่วยงานของรัฐเอง ไม่ได้มีการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการได้เท่าที่ควรจะเป็น ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ควรมีกฎหมายกำหนดในเรื่องส่งเสริมการจ้างงานคนพิการที่เป็นข้อที่หน่วยงานรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายจ้างงานคนพิการ

ข้อเสนอแนะ ให้เพิ่มมาตราในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังนี้ “ให้ส่วนราชการจัดสรรบุคคลที่มีความพิการเพื่อบรรจุและแต่งตั้ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงาน โดยใช้วิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยพิจารณาจากลักษณะของงานเพื่อให้คนพิการสามารถทำงานได้ตามความเหมาะสม”

เอกสารอ้างอิง

วิชาญ ทรายอ่อน. การรับรองสิทธิของคนพิการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[Online]. Available URL: <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-062.pdf>, 2565 (มีนาคม, 29).

สกล หาญสุทธิวารินทร์. หลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อคนพิการ: คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ [Online].

Available URL: <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/sako1/20120703/459592/หลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อคนพิการ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.html>, 2565

(เมษายน, 12).

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “หลักความเสมอภาค.” วารสารนิติศาสตร์ 30 (2 มิถุนายน 2543): 164-167.