

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคนพิการในการทำงาน¹

ภาสวุฒิ นาไพศาล²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคนพิการในการทำงาน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวความคิดพื้นฐาน เจตนารมณ์ของกฎหมาย และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของคนพิการในการทำงาน รวมถึงมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำและจำนวนอัตราส่วนของการจ้างงานคนพิการทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษามีความรู้ ความเข้าใจว่าประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)) เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2551 โดยจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 28 สิงหาคม 2551 เป็นต้นมา ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าว เป็นเหตุให้ประเทศไทยซึ่งได้ให้สัตยาบันตามอนุสัญญาดังกล่าว ต้องมีพันธกรณีผูกพัน ไม่ว่าจะเป็นด้านนโยบายแห่งรัฐ หรือกฎหมายภายในแห่งรัฐ โดยต้องทำให้คนพิการทั้งปวงได้เข้าถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เสรีภาพ การจัดการเลือกปฏิบัติ การจัดสวัสดิการเพื่อรองรับสำหรับคนพิการ และให้คนพิการมีความเสมอภาคทั้งด้านการศึกษา และด้านสาธารณสุข โดยคนพิการจะสามารถอยู่ในสังคมได้เฉกเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป จะต้องมีการประกอบอาชีพ แต่การจ้างงานคนพิการในอดีตนายจ้างส่วนใหญ่มักจะเลือกรับคนพิการเข้าทำงานเป็นไปได้อ่อนช้อยยาก ประเทศไทยได้ตระหนักในปัญหานี้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ขึ้น โดยได้กำหนดมาตรการในการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานสำหรับคนพิการ แต่อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการด้วยวิธีต่าง ๆ แล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาในการจ้างงานคนพิการได้อย่างจริงจัง และไม่เป็นไปตามความคาดหวังของคนพิการ จึงทำให้หน่วยงานภาครัฐ นายจ้าง หรือสถานประกอบการซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมและสนับสนุนการจ้างงานคนพิการ แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบังคับใช้ ส่งผลให้คนพิการในประเทศไทยต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคนพิการในการทำงานและทำให้เกิดปัญหาคนพิการที่ว่างงานเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเป็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคนพิการในการทำงานดังต่อไปนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคนพิการในการทำงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์และรองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหานิยามศัพท์คำว่า “คนพิการ” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พุทธศักราช 2550 กล่าวคือ ตามมาตรา 4 ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกอบกับประกาศกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทหลักเกณฑ์ความพิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2555 ทำให้กลุ่มผู้พิการทางกายภาพบางประเภท ไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายว่าเป็นคนพิการ จึงทำให้ผู้พิการกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นบุคคลปกติทั่วไปตามกฎหมาย เช่น ผู้พิการตาบอดข้างเดียว บุคคลตาบอดสี หรือบุคคลที่นิ้วขาดที่ไม่ใช่นิ้วโป้ง หรือบุคคลเสียขาบนประสาทข้างเดียว เป็นต้น บุคคลกลุ่มนี้เป็นผู้พิการทางกายภาพ แต่ไม่ได้เป็นคนพิการตามคำนิยามในบทบัญญัติตามกฎหมายนี้ จึงเป็นเหตุให้ผู้พิการทางกายภาพกลุ่มนี้ไม่มีได้สิทธิของคนพิการ สวัสดิการสำหรับคนพิการ รวมถึงสิทธิประโยชน์ในการจ้างงานตามมาตรา 33 และสิทธิในการได้รับสัมปทานตามมาตรา 35 ทำให้ผู้พิการทางกายภาพกลุ่มนี้ยากต่อการถูกจ้างงานเมื่อเทียบกับบุคคลปกติ หากเขาได้รับสิทธิว่าเป็นคนพิการตามนิยามศัพท์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กลุ่มบุคคลกลุ่มนี้จะได้รับโอกาสในการจ้างงานมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งความพิการของบุคคลแบ่งออกเป็นหลายประเภท ในบุคคลคนเดียวก็อาจจะมีความพิการได้มากกว่าหนึ่งประเภท แต่บุคคลกลุ่มนี้บางคนอาจจะทำงานได้ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับคนที่มีความประเภเดียวกลุ่มผู้พิการหลายประเภทจะหางานได้ยากมากกว่า เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดมาตรการพิเศษเพิ่มให้บุคคลที่มีความพิการมากกว่าหนึ่งประเภท โดยกฎหมายกำหนดให้บุคคลกลุ่มนี้เป็นเพียงคนพิการเช่นเดียวกับคนพิการทั่วไป จึงทำให้บุคคลกลุ่มนี้ถูกปฏิเสธการจ้างงานเป็นส่วนมาก แต่เมื่อพิจารณากฎหมายและหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นเหตุให้คนพิการทางร่างกายหลายประเภทไม่ได้รับรองทางกฎหมายว่าเป็นคนพิการ เช่น คนตาบอดข้างเดียว คนหูหนวกข้างเดียว คนนิ้วขาดแต่ยังสามารถถือแก้วได้ หรือผู้ป่วยติดเตียงอยู่ในช่วงทำการรักษา หรือมีโอกาสดับมาได้เป็นคนปกติ ประกาศบังคับดังกล่าวมีรายละเอียดมากเกินไป ไม่ให้อำนาจแพทย์ผู้ทำการรักษาใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจว่า อาการพิการดังกล่าวมีผลกระทบในการดำรงชีวิต หรือปฏิบัติกิจวัตรประจำวันหรือไม่ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าว ใช้ในต่างประเทศมากมาย เพราะไม่มีใครทราบอาการของคนไข้ได้ดีเท่ากับแพทย์ที่รักษา โดยหากเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา เพียงแค่บุคคลมีความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจซึ่งส่งผลกระทบสำคัญในการดำรงชีวิต และมีความเห็นแพทย์ว่าสมควรเป็นผู้พิการก็สามารถเป็นผู้พิการตามกฎหมายได้แล้ว ส่วนในกฎหมายด้วยความเท่าเทียมของสหราชอาณาจักรได้วางกฎเกณฑ์การเป็นคนพิการไว้อย่างกว้าง ๆ เพียงแค่ความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจที่ส่งผลกระทบยาวต่อความสามารถในการประกอบกิจวัตรประจำวัน ซึ่งคำว่าความบกพร่องของสหราชอาณาจักรคือการป่วยระยะยาวเท่านั้น หรือตามพระราชบัญญัติคนพิการของประเทศสหรัฐอเมริกาให้อำนาจแพทย์ที่ทำการตรวจรักษาคคนไข้ สามารถใช้ดุลยพินิจได้ หากความป่วยหรือพิการ เป็นเหตุให้บุคคลนั้นไม่สามารถใช้ชีวิตหรือกิจวัตรประจำวันได้อย่างปกติสุข แพทย์ผู้รักษา

สามารถออกไปรับรองแพทย์ ให้นำบุคคลนั้นนำไปขึ้นทะเบียนเป็นคนพิการได้ อีกทั้งการเป็นคนพิการตามกฎหมายไทยนั้นต้องเป็นคนพิการในลักษณะติดตัว หรือไม่อาจจะรักษาหายได้ หรืออยู่ในช่วงการรักษา ก็ยังไม่ถือเป็นคนพิการ ตัวอย่างเช่นผู้ป่วยติดเตียงที่อยู่ในขณะรักษา ยังไม่ถือเป็นคนพิการ หากเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายสังคมและครอบครัวฝรั่งเศส ที่ให้คนพิการเพียงชั่วคราวสามารถรักษาหายได้ถือเป็นคนพิการมีสิทธิในการได้รับสวัสดิการในฐานะคนพิการตามกฎหมายและนโยบายแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานราชการ กรณีอัตราการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานรัฐ ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ผู้ศึกษาเห็นว่าบัญญัติมาตรานี้ประกอบกฎกระทรวงแรงงาน กำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554 ได้กำหนดอัตราส่วนการจ้างงานคนพิการในอัตราส่วน 100 ต่อ 1 ถือเป็นอัตราส่วนที่น้อยมากหากเมื่อเทียบกับจำนวนคนพิการที่ว่างงานและเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เช่นประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจ้างผู้พิการเข้าทำงานในอัตราส่วน 2.1 ต่อ 100 คน หรือในสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการใดที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐกลางจะต้องมีการจ้างผู้พิการเข้าทำงานในการสถานประกอบการในอัตราส่วน 7 ต่อ 100 คน เพื่อส่งเสริมให้ผู้พิการที่อยู่ในวัยทำงานสามารถเข้าทำงานได้ เพื่อให้อัตราส่วนในปัจจุบันตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ประกอบกฎกระทรวงแรงงาน ที่กำหนดอัตราส่วน 100 ต่อ 1 และแม้รัฐบาลจะออกกฎหมายสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดโอกาสจ้างงานคนพิการ แต่ข้อมูลสะท้อนว่ามีสัดส่วนคนพิการรับราชการหรือทำงานกับรัฐวิสาหกิจของรัฐเพียงร้อยละ 1.18 ของผู้พิการที่มีงานทำเท่านั้น จึงเป็นกรณีให้เห็นได้ว่าการกำหนดอัตราส่วนการจ้างงานคนพิการตามกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของคนพิการในวัยทำงานซึ่งมีความสามารถเพียงพอที่จะทำงานแต่เป็นผู้ว่างงานในปัจจุบัน อีกทั้งการกำหนดอัตราส่วนดังกล่าวก็ถือเป็นการไม่คุ้มครองสิทธิของคนพิการในการทำงานตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกด้วย และในกรณีหน่วยงานรัฐไม่จ้างคนพิการเข้าทำงานตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ผู้ศึกษาเห็นว่าบัญญัติมาตรานี้กำหนดให้เพียงนายจ้างและเจ้าของสถานประกอบการที่มีหน้าที่ต้องจ้างคนพิการเข้าทำงาน แต่ไม่ได้จ้างคนพิการตามมาตรา 33 หรือให้สิทธิสัมปทานแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการแทนการจ้างคนพิการที่ทำงานได้ ตามมาตรา 35 ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องจ่ายเงินเข้าสู่กองทุนดังกล่าว เมื่อหน่วยงานของรัฐไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินเข้าสู่กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามมาตรา 34 และไม่มีสภาพบังคับอื่นใดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องจ้างคนพิการตามกฎหมายและกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเสียดอกเบี้ย เช่นเดียวกับหน่วยงานภาคเอกชน หากมิได้ส่ง ส่งค่าเช่าหรือส่งเงินไม่ครบถ้วน เพื่อมิให้เป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะแก่หน่วยงานภาคเอกชนเพียงอย่างเดียว

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้พิการ ในสถานที่ทำงาน กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ หรือหน่วยงานของรัฐต้องจัดพื้นที่ และอุปกรณ์ให้เหมาะสมแก่การทำงานของคนพิการ และแม้จะมีการกำหนดเรื่องของสิทธิสัมปทานไว้ ตามมาตรา 35 แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติที่เป็นการเฉพาะให้นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ หน่วยงานของรัฐ สามารถใช้เงินในการจัดทำสถานที่ให้เหมาะสมแก่การทำงานของคนพิการ หรือซื้ออุปกรณ์ในการทำงาน ให้เหมาะสมแก่พิการได้ ซึ่งถือปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิของคนพิการ ในการทำงานไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากหากสถานที่ทำงานไม่เหมาะสมแก่คนพิการ เมื่อรับคนพิการ เข้าทำงาน และอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงานก็ไม่ได้มีความเหมาะสมแก่คนพิการ อันเป็นเหตุให้ นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ หรือหน่วยงานรัฐเลือกที่จะไม่จ้างคนพิการเข้ามาทำงาน โดยใช้วิธีการอื่น แทนการจ้างงานคนพิการ และหากมีการจ้างงานคนพิการจริงคนพิการก็ไม่สามารถทำงานได้เป็นปกติ ก็อาจจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานของคนพิการ ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงขาดความเหมาะสม เนื่องจาก พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ได้มีบทกำหนดให้นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ ที่ต้องจัดพื้นที่และอุปกรณ์ให้เหมาะสม ซึ่งถือเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของคนพิการในการทำงาน และยังส่งผลทำให้คนพิการอาจถูกไล่ออกหรือลาออกจากการทำงานได้ จนเป็นสาเหตุให้ในปัจจุบัน มีคนพิการว่างงานอีกเป็นจำนวนมาก

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาต่อไปนี้

1. ปัญหานิยามศัพท์ “คนพิการ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อให้กฎหมาย มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและเพื่อคนพิการได้รับความคุ้มครองสิทธิในการทำงาน ได้ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 4 ดังนี้

เดิม มาตรา 4 บัญญัติว่า “คนพิการ” หมายถึง ว่าเป็นบุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรม ในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญาและการเรียนรู้หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่างๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่ง ด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประกาศกำหนด”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 ดังนี้

“คนพิการ” หมายถึง ว่าบุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน หรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากการสูญเสียหรือความผิดปกติของโครงสร้างหรือการทำงานของร่างกาย จิตใจ หรือสรีระวิทยาจะเป็นชั่วคราวหรือถาวรก็ได้ และหมายรวมถึงความพิการของอวัยวะ ความสูญเสียหรือขาดหายของอวัยวะ ตลอดจนกลไกของร่างกาย และระบบการทำงานของจิตใจ หรือเป็นผู้ที่มีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา และการเรียนรู้หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่างๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษ ที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ โดยต้องมีเอกสารทางการแพทย์ยืนยันในความบกพร่องดังกล่าว”

2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานราชการ กล่าวคือ กรณีแรกอัตรา การจ้างงานคนพิการของหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 33 ในปัจจุบันอัตราการว่างงานของคนพิการ ในวัยทำงานที่สามารถทำงานได้ ซึ่งเป็นข้อมูลจากกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กระทรวง พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แสดงให้เห็นได้ว่าคนพิการในวัยทำงานที่สามารถทำงานได้ตกงาน อยู่ที่เกือบร้อยละ 50 จากจำนวนคนพิการในวัยทำงาน และกฎกระทรวงแรงงานที่ออกโดยอำนาจตาม มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัตินี้ เรื่องการกำหนดอัตราการจ้างงานคนพิการที่บังคับใช้ในปัจจุบันไม่มีการแก้ไขเป็นเวลาช้านาน จึงส่งผลให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหการจ้างงานคนพิการได้อย่างเป็นเหมาะสมกับ สภาพการณ์ในปัจจุบัน และกรณีที่สองหน่วยงานของรัฐไม่จ้างคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา 34 นายจ้าง และเจ้าของสถานประกอบการที่มีหน้าที่ต้องจ้างคนพิการเข้าทำงานแต่ไม่ได้จ้างคนพิการตามมาตรา 33 หรือให้สิทธิสัมปทานแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการแทนการจ้างคนพิการที่ทำงานได้ ตามมาตรา 35 ต้อง จ่ายเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้อง จ่ายเงินเข้าสู่กองทุนดังกล่าว จากเหตุนี้เมื่อหน่วยงานรัฐไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินเข้าสู่กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามมาตรา 34 และไม่มีสภาพบังคับอื่นใดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องจ้างคนพิการ ตามกฎหมาย หน่วยงานรัฐในปัจจุบันมีการจ้างงานคนพิการเพียง ร้อยละ 22.71 ยังต้องจ้างเพิ่มอีกร้อยละ 77.29 จะเห็นได้ว่าเมื่อไม่มีสภาพบังคับหน่วยงานรัฐก็เลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ฉะนั้น หน่วยงาน ของรัฐจึงถือเป็นหน่วยงานต้นแบบที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดังเช่นกรณี หน่วยงานภาคเอกชนที่หากไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดคัมทั้งหน้าที่และสิทธิที่ต้องปฏิบัติและหากไม่ ปฏิบัติตามยังมีบทลงโทษอีก แต่กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันกลับมีช่องว่างไม่ให้หน่วยงานของรัฐต้อง ปฏิบัติตามกฎหมายและหากไม่ปฏิบัติตามก็ยังไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคน พิการหรือเสียดอกเบี้ยค่าปรับ เพื่อเป็นการไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติเฉพาะแต่หน่วยงานภาคเอกชน

จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ดังนี้

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมด้วยกันทั้งสิ้น 2 ประการ ดังนี้

2.1 เดิมมาตรา 33 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐจะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็นมาตรา 33 ดังนี้

“เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้ นายจ้างหรือ เจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงาน ของรัฐ จะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน และบทบทวนกำหนดจำนวนการจ้างงานดังกล่าวทุกๆ 3 ปี โดยคำนึงถึงอัตราส่วนการว่างงานของกลุ่มผู้พิการในวัยทำงานซึ่งมีความสามารถเพียงพอที่จะทำงานแต่เป็นผู้ว่างงานประกอบอัตราการว่างงานของผู้พิการวัยทำงานทั้งหมด”

2.2 เดิม มาตรา 34 บัญญัติว่า “นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ มิได้รับ คนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดตามมาตรา 33 ให้ส่งเงินเข้ากองทุนตาม มาตรา 24 (5) ทั้งนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวง กำหนดจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุน

นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนตามวรรคหนึ่งแต่มิได้ส่งส่งล่าช้าหรือส่งเงินไม่ครบถ้วน ให้เสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของจำนวนเงินที่ยังไม่ได้ส่งเข้ากองทุน

นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการซึ่งรับคนพิการเข้าทำงานหรือส่งเงินเข้ากองทุนตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการหรือเงินที่ส่งเข้ากองทุน แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็นมาตรา 34 ดังนี้

“นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ หรือหน่วยงานของรัฐ ที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดตามมาตรา 33 ให้ส่งเงินเข้ากองทุนตาม มาตรา 24 (5) ทั้งนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวง กำหนดจำนวนเงินที่นายจ้างเจ้าของสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องนำส่งเข้ากองทุน

นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ หรือหน่วยงานของรัฐที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนตามวรรคหนึ่งแต่ไม่ได้ส่ง ส่งล่าช้าหรือส่งเงินไม่ครบถ้วน ให้เสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของจำนวนเงินที่ยังไม่ได้ส่งเข้ากองทุน

นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการซึ่งรับคนพิการเข้าทำงานหรือส่งเงินเข้ากองทุนตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการหรือเงินที่ส่งเข้ากองทุน แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด”

3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้พิการในสถานที่ทำงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ยังไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมาย ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิของคนพิการในการทำงานที่เหมาะสม ที่จะใช้เป็นขอบเขตขั้นพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิของคนพิการในการทำงานและเกิดการจ้างงานคนพิการขึ้นได้จริง อันเป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนด จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 35 ดังนี้

เดิมมาตรา 35 บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา 33 หรือนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา 33 และไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 34 หน่วยงานของรัฐ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนั้นอาจให้สัมปทาน จัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงาน ฝึกงาน หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 35 ดังนี้

“ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา 33 หรือนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา 33 และไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 34 หน่วยงานของรัฐ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนั้นอาจปรับปรุงสถานที่ทำงาน หรือซื้ออุปกรณ์ในการทำงานให้แก่คนพิการ ให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงาน ฝึกงาน หรือให้การช่วยเหลืออื่นใด แก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ”

เอกสารอ้างอิง

- นิรมัย พิศแข มั่นจิตร. “กฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศไทย”, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร, 2565.
- นิรมัย พิศแข มั่นจิตร. “กฎหมายสวัสดิการสังคมฝรั่งเศส”, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร, 2566.
- อุดม รัฐอมฤต นพนิธิ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ. “การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28”, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์กรุงสยาม, 2561.
- กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. “อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการและพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ”, โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, กรุงเทพมหานคร, 2560.
- ระพีพรรณ คำหอม. “สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์”, กรุงเทพมหานคร, 2557.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ อภิญา เวชยชัย และศิริพร ยอดกมลศาสตร์. “สวัสดิการสังคมฉบับชาวบ้าน : แนวคิดนโยบาย แนวทางปฏิบัติ”, บริษัท เอ็ดสันทเพส โปรกด์กชั่น จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2547.