

มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ:  
ศึกษาเฉพาะกรณีแรงงานคนพิการ

ศุภเดช แจ่มจิรวัตร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธีดี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2556

**Legal measure concerning the protection in informal sector: case study  
only on the disable persons**



**Supadej Jamjirawat**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2013**

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จสมบูรณ์ได้เป็นอย่างดีก็ด้วยศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ได้กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านอาจารย์ได้เสียสละเวลาเพื่อให้คำแนะนำชี้แนะแนวทาง และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้ศึกษาจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอกราบพระคุณอย่างสูงต่อศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณาได้รับประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำชี้แนะแก่นักศึกษาตลอดมากับรองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ และท่านรองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อบิดา มารดา พี่สาว และนางสาวอุมมาพร นาคสุทธิ ที่มีส่วนร่วมในการผลักดันและเป็นกำลังใจอันสำคัญให้แก่ผู้ศึกษาตลอดระยะเวลาการเขียนวิทยานิพนธ์

ขอขอบคุณผู้พิการที่เสียสละเวลาอันมีค่าเพื่อมาพูดคุยและตอบแบบสอบถามให้กับผู้ศึกษา ทำให้ผู้ศึกษาได้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ในการทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีเนื้อหาครบถ้วนยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณและขอบใจ เพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ทุกคนที่ได้ให้ความช่วยเหลือ ชี้แนะแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พอจะมีคุณค่าและประโยชน์ในการศึกษาอยู่บ้าง ผู้ศึกษาขออุทิศเป็นกตเวทิตาแด่ บิดาผู้ล่วงลับ มารดา ครู อาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านของผู้ศึกษา ตลอดจนนักวิชาการเจ้าของผลงานทุกเรื่องทุกเล่มที่ผู้ศึกษาได้อาศัยเป็นข้อมูลอ้างอิง สุดท้ายนี้ หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้ศึกษาขออภัยไว้แต่ผู้เดียว

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา .....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	5
1.7 นิยามความหมาย.....	5
2. ความหมาย ความเป็นมา ทฤษฎีและแนวความคิดของการคุ้มครองแรงงานนอก ระบบที่เป็นคนพิการ .....	6
2.1 ความหมายและความเป็นมาของคนพิการ.....	7
2.1.1 ความหมายของคนพิการ.....	7
2.1.2 สาเหตุของความพิการ.....	9
2.1.3 ประเภทของคนพิการ.....	9
2.2 ความเป็นมาของการจ้างแรงงานคนพิการ .....	13
2.3 ความหมายของแรงงานนอกระบบ .....	23
2.4 ความเป็นมาของแรงงานนอกระบบ.....	24
2.4.1 แรงงานนอกระบบในประเทศไทย .....	25
2.4.2 ความจำเป็นในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ .....	28
2.5 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ .....	28
2.5.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจในระบบและเศรษฐกิจนอกระบบ .....	29
2.5.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักทวิลักษณ์.....	31
2.5.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกองทัพสำรอง.....	33

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.5.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบ่อเกิดนายทุนท้องถิ่น.....	33
2.5.5 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบทุนนิยม .....	34
2.6 ทฤษฎีและวิวัฒนาการเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานคนพิการ .....	35
2.6.1 ทฤษฎีที่ก่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงาน .....	36
2.6.2 วิวัฒนาการที่ก่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงาน .....	37
2.6.3 ทฤษฎีในการคุ้มครองแรงงานคนพิการ .....	39
2.6.4 แนวความคิดในการคุ้มครองแรงงานคนพิการ.....	41
3. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการของ ต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย.....	45
3.1 สิทธิของคนพิการตามความตกลงระหว่างประเทศ.....	45
3.1.1 สิทธิโดยทั่วไป.....	45
3.1.2 สิทธิด้านการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานแรงงาน ระหว่างประเทศ.....	59
3.1.3 ข้อแนะที่ 99 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพ ด้านอาชีพสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1955 (R99 Vocational Rehabilitation (Disabled) Recommendation, 1955) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ.....	60
3.1.4 อนุสัญญาฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการ จ้างงานสำหรับ คนพิการ ค.ศ. 1983 (C159 Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, 1983) ขององค์การ แรงงานระหว่างประเทศ.....	60
3.1.5 ข้อแนะที่ 168 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและจ้างงาน สำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983 (R168 Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Recommendation, 1983) ขององค์การ แรงงานระหว่างประเทศ.....	62
3.1.6 แนวปฏิบัติต่อคนพิการในสถานที่ทำงาน ค.ศ. 2001 (Code of practice on managing disability in the workplace, 2001) ขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ.....	64

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า	
3.2	มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการของ ต่างประเทศ.....	70
3.2.1	ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	71
3.2.2	ประเทศอังกฤษ .....	74
3.2.3	กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น .....	78
3.3	มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการของ ประเทศไทย .....	82
3.3.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	83
3.3.2	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	84
3.3.3	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 .....	86
3.3.4	พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550.....	87
4.	ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้คุ้มครองแรงงานนอกระบบ ที่เป็นคนพิการในประเทศไทย .....	89
4.1	ปัญหาเกี่ยวกับการขาดคำนิยาม.....	90
4.2	ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะความพิการของแรงงานคนพิการนอกระบบ.....	92
4.3	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคน พิการในประเทศไทย .....	94
4.3.1	ปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ .....	95
4.3.2	ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในการ ให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ .....	98
4.3.3	ปัญหาการบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในการให้ความ คุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ .....	99
4.4	ปัญหาในการกำหนดค่าจ้างในการทำงานของแรงงานนอกระบบที่เป็น คนพิการ .....	100
4.5	ปัญหาในเรื่องเวลาทำงานของแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ .....	101
4.6	ปัญหาในเรื่องวันหยุด วันลา ของแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ .....	102

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	103
5.1 บทสรุป.....	103
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	106
บรรณานุกรม.....	110
ภาคผนวก.....	117
ประวัติผู้เขียน.....	139

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ: ศึกษาเฉพาะกรณีแรงงานคนพิการ
ชื่อผู้เขียน	ศุภเดช แจ่มจิรวัตร
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่คนพิการที่อยู่ในตลาดแรงงานนอกระบบซึ่งทำงานให้กับนายจ้าง โดยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการให้ความคุ้มครองเป็นการเฉพาะในเรื่องการทำงาน ทำให้ได้รับความเดือดร้อนในด้านต่างๆ ทั้งการถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบในเรื่องค่าจ้าง เวลาในการทำงาน การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่เป็อุปสรรคในการทำงานของคนพิการ ในปัจจุบันแม้ว่าประเทศไทยจะให้ความสำคัญกับประชากรที่เป็นคนพิการมากกว่าในยุคก่อน แต่จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่มีอยู่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองคนพิการในด้านต่างๆ ยังไม่ครอบคลุมไปถึงการทำงาน หากแต่มุ่งเน้นไปที่การให้สวัสดิการ ซึ่งพบว่ายังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของคนพิการและยังไม่เกิดประโยชน์ต่อคนพิการอย่างแท้จริง แม้ว่าจะมีการบัญญัติหลักการในการให้ความคุ้มครองคนพิการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกทั้งยังมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 เป็นบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองคนพิการในเรื่องสวัสดิการต่างๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้ดีขึ้น แต่ในด้านการให้ความคุ้มครองคนพิการที่เป็นผู้ใช้แรงงานนั้น มีเพียงกฎหมายแรงงานที่ให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานทั่วไป นำมาบังคับใช้ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานคนพิการในกรณีตามที่มีกฎหมายบัญญัติดังกล่าว เป็นการให้ความคุ้มครองแรงงานคนพิการที่ทำงานในลักษณะเดียวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานปกติ

จากการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น มีการให้ความสำคัญกับคนพิการเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้คนพิการมีงานทำ การฝึกฝนอบรมอาชีพให้แก่คนพิการ ซึ่งในเรื่องการทำงานของคนพิการ ได้มีการบัญญัติกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะเพื่อเป็นบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองคนพิการในการทำงาน รวมถึงการปฏิบัติต่อคนพิการในการทำงานเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพร่างกายและจิตใจของคนพิการ



จากการที่ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่ให้ความคุ้มครองคนพิการในการทำงาน ในกรณีที่เป็นแรงงานนอกระบบนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ กล่าวคือ เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะได้นำข้อแนะที่ 99 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1955 และข้อแนะที่ 168 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983 มาใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายภายในประเทศเพื่อให้ความคุ้มครองคนพิการในการทำงาน รวมถึงควรให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ อนุสัญญา ฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1963 ทั้งนี้ก็เพื่อให้สามารถนำมาปรับใช้เพื่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการอย่างเป็นรูปธรรม

Thesis Title	Legal measure concerning the protection in informal sector: case study only on the disable persons
Author	Supadej Jamjirawat
Thesis Advisor	Professor Dr. Thira Srithamaraks
Department	Law
Academic Year	2012

### **ABSTRACT**

The purpose of this thesis is to study the legal measures on protection of informal labour which is the disable labour. The mentioned problem is caused by the working of disabled persons in informal labour market, employed by employers, without the specific law to protect the labour regarding working which causes many problems, namely, the exploitation of the wage and working hours from employers and the unfair practices. These are the obstacles of working of disabled persons. Though, at present, Thailand pays more attention to disabled persons than in the past, it is found that the existing laws on protection of disabled persons do not cover the working and they emphasize on the welfare which is insufficient for the living of the disabled persons and is not the real benefit to the disabled persons. Although the principles on protection of the disabled persons are prescribed in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 and Promotion and Development of Quality of Life for Disabled Persons Act B.E. 2550 to protect the disabled persons on various welfares to develop the quality of life of the disabled persons, the protection of the disabled persons as labour is prescribed only in general labour protection in Labour Protection Act B.E. 2541. The protection for the disabled labour in the mentioned Act is the labour protection of the disabled labours in the same nature as that of normal labours.

According to the study, it is found that in the foreign countries, namely, United States of America, Great Britain and Japan, they pay attention to the disabled persons by giving a chance to disabled persons to have work and vocational training. In regard of working of disabled persons, there is specific law prescribed to protect disabled persons in working, including the way to treat the disabled persons in working to be suitable for the disabled persons' body and mind.

Since Thailand has no specific legislation on the protection of the disabled persons in working, the researcher opinionates that Thailand should take Recommendation No. 99 concerning Vocational Rehabilitation of Disabled Persons A.D. 1955 and Recommendation No. 168 concerning Vocational Rehabilitation and Employment of Disabled Persons A.D. 1983 as a guideline to prescribe the internal law for disabled persons protection in working. In addition, the Convention of International Labour Organization, Convention No. 159 concerning Vocational Rehabilitation and Employment of Disabled Persons A.D. 1963, should be ratified to substantially apply for the protection of informal labours who are disabled persons.

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในยุคที่สภาพเศรษฐกิจและสังคมมีความเปลี่ยนแปลงไปเช่นในปัจจุบันนี้ มนุษย์ต่างไฝหาความสุขสบายให้แก่ตนเอง จนบางครั้งลืมนึกถึงผู้ที่อยู่ร่วมกันในสังคม มนุษย์แต่ละคนนั้นมีได้เกิดมาพร้อมกับความเท่าเทียมกัน หากแต่เต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำกันในด้านต่างๆ ประเทศไทยนั้นนับได้ว่าเป็นสังคมที่มีความเอื้อเพื่อแผ่ต่อกัน ผู้คนในสังคมต่างเห็นอกเห็นใจกัน แต่ในปัจจุบันสภาพสังคมก็ต่างจากในอดีต ในสังคมปัจจุบันนี้เต็มไปด้วยการแก่งแย่งแข่งขัน เอารัดเอาเปรียบกัน ไม่เว้นแม้กระทั่งเอาเปรียบคนที่อยู่ในสถานะด้อยกว่าตนทางร่างกาย อย่างเช่นคนพิการ ดังจะเห็นได้จากข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์ว่าคนพิการถูกหลอกลวงเอาทรัพย์สินไปโดยคนที่มีสภาพร่างกายปกติ นอกจากคนพิการจะเสี่ยงต่อการประทุษร้ายอันละเมิดต่อกฎหมายได้โดยง่ายกว่าคนปกติแล้ว ในการทำงานเพื่อหาเงินมาเลี้ยงตนเองและครอบครัวก็ยังมีโอกาสที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบได้ง่ายกว่าคนปกติด้วย ปัจจุบันนี้จำนวนคนพิการในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น จากการสำรวจความพิการ พ.ศ. 2550 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ประเทศไทย พบว่าประเทศไทยมีคนพิการ 1,871,860 คน จากจำนวนประชากรทั้งสิ้น 65,566,359 คน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 2.9 ประสบปัญหาในการการทำงานและการประกอบอาชีพ โดยคนพิการอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป (มีจำนวน 1.8 ล้านคน) มีประมาณสองในสามหรือร้อยละ 64.8 ไม่ได้ทำงาน มีเพียงร้อยละ 35.2 เท่านั้นที่มีงานทำ และเป็นการทำงานภาคเกษตร และประมงมากที่สุดร้อยละ 19.4 ที่เหลือในอาชีพค้าขาย การให้บริการและเป็นผู้ใช้แรงงานร้อยละ 6.4 โดยมีรายได้ที่เป็นตัวเงินส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 750-5,000 บาทต่อเดือน และเป็นผู้มีรายได้มากกว่า 750 บาทต่อเดือนจำนวน 44,125 คน และมากกว่า 10,000 บาทต่อเดือน จำนวน 24,946 คน<sup>1</sup> และจากการศึกษายังพบ

<sup>1</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2550). การสำรวจความพิการ. สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2556, จาก

อีกว่าในจำนวนคนพิการทั้งหมดเป็นคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการประมาณ 1.5 ล้านคน<sup>2</sup> จากข้อมูลเบื้องต้นดังกล่าวทำให้ทราบได้ว่าคนพิการทุกคนในประเทศไทยยังมิได้รับความคุ้มครองอย่างทั่วถึงทุกคน ยังคงมีคนพิการบางส่วนที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนคนพิการและไม่ได้รับสวัสดิการจากรัฐ ดังนั้นคนพิการในประเทศไทยมีสถานะทางสังคมอยู่ในระดับที่ไม่สูง เนื่องจากสังคมมักมองว่าคนพิการนั้นเป็นภาระของสังคม เป็นผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ต้องอาศัยการสงเคราะห์ดูแลจากครอบครัว ส่วนด้านการจ้างงานคนในสังคมต่างมองว่า คนพิการส่วนใหญ่ไม่ใช่ประชากรที่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจ แต่เป็นผู้อยู่ในฐานะที่ได้รับการสงเคราะห์แต่ฝ่ายเดียว ทั้งที่จริงแล้วกลุ่มคนพิการส่วนใหญ่จะสามารถช่วยเหลือตนเองได้ หากคนพิการได้รับการศึกษาหรือการฝึกอาชีพที่เหมาะสม ก็จะสามารถทำงานหาเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ ถือเป็นกำลังแรงงานส่วนหนึ่งของประเทศ ดังนั้น หากมีการแก้ปัญหาในเรื่องการจ้างงานคนพิการ โดยการกำหนดกฎหมายออกมาคุ้มครองคนพิการในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการ ให้คนพิการที่มีความสามารถมีงานทำ ก็จะเป็นการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของคนพิการให้ดีขึ้นได้ เนื่องจากแนวโน้มจำนวนคนพิการในประเทศไทย อนุমানได้ว่าจะเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น และหากคนพิการเหล่านี้ไม่มีโอกาสในการประกอบอาชีพ ก็จะเป็นภาระที่หนักมากสำหรับรัฐ สังคม และครอบครัว ที่จะต้องรับผิดชอบดูแลคนพิการเหล่านี้ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม

แนวทางในการสนับสนุนคนพิการให้สามารถประกอบอาชีพ ทำมาหาเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้นั้น ต้องมีมาตรการทางกฎหมายเข้ามาให้ความคุ้มครองแรงงานคนพิการในชั้นหนึ่งเสียก่อน เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบหรือหาประโยชน์จากคนพิการ

การให้ความคุ้มครองคนพิการนั้น ปัจจุบันพบว่ามิบบัญญัติกฎหมาย บัญญัติให้ความคุ้มครองคนพิการอยู่หลายฉบับ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความคุ้มครองในเรื่องสิทธิความเสมอภาคเท่าเทียมกัน การห้ามเลือกปฏิบัติ การให้โอกาสแก่คนพิการ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ให้ความคุ้มครองคนพิการในเรื่องสวัสดิการต่างๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้ดีขึ้น แต่ในด้านการให้ความคุ้มครองคนพิการที่เป็นผู้ใช้แรงงานนั้นมีเพียง กฎหมายแรงงานที่ให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานทั่วไปมาบังคับใช้ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานคนพิการในกรณีตามที่มีกฎหมายบัญญัติดังกล่าว เป็นการให้ความคุ้มครองแรงงานคนพิการที่ทำงานเช่นเดียวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานปกติ โดยมีหน่วยงานของรัฐให้ความ

<sup>2</sup> สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ. (2556). สถิติข้อมูลคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการ จำแนกตามภูมิภาคและเพศ ตั้งแต่วันที่ 1 พ.ย. พ.ศ. 2537 ถึงวันที่ 28 ก.พ. พ.ศ. 2556. สืบค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2556, จาก <http://nep.go.th/index.php?mod=tmpstat>

คุ้มครอง การให้ความคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าวหาได้มีการบัญญัติถึงสิทธิที่คนพิการควรได้รับ นอกเหนือไปจากคนปกติไม่

นอกจากนี้ในการทำงานของคนพิการส่วนใหญ่มักเป็นการทำงานในลักษณะของงานนอกระบบ โดยงานนอกระบบที่แรงงานคนพิการทำก็มีลักษณะเหมือนกับงานนอกระบบที่แรงงานปกติทำ ซึ่งส่วนใหญ่คือ งานในภาคการเกษตร แรงงานในครัวเรือน การประกอบธุรกิจและการค้าส่วนตัว เป็นต้น เนื่องจากสภาพร่างกายที่ไม่ปกติ ทำให้ทางเลือกในการทำงาน และโอกาสในการทำงานของคนพิการมีน้อยกว่าคนปกติ ทั้งที่ในความเป็นจริงคนพิการบางคนมีความสามารถมากกว่าคนปกติ และส่วนมากมีความตั้งใจในการทำงานมากกว่าคนทั่วไป

การให้ความคุ้มครองแรงงานคนพิการในการทำงานนอกระบบนั้น ยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้ความคุ้มครองไว้ การทำงานของคนพิการอาศัยความเอื้อเฟื้อและความเห็นอกเห็นใจจากนายจ้าง หากนายจ้างไม่พอใจขึ้นมาแรงงานคนพิการก็ไม่มีทางเลือก เพราะไม่ได้ความคุ้มครองที่เหมาะสมตามกฎหมาย ปัจจุบันแม้ภาครัฐจะให้ความสำคัญกับแรงงานในทุกภาคส่วน ซึ่งเห็นได้จากแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2555-2559<sup>3</sup> ที่เป็นแผนงานของรัฐบาลในการเข้ามาให้ความคุ้มครองคนพิการให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้โดยปกติสุข แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ ถ้าพึ่งเพียงแค่เป็นคนพิการก็ไม่สามารถดำรงชีวิตได้อย่างคนปกติอยู่แล้ว หากยังต้องถูกเอารัดเอาเปรียบและไม่มีทางเลือกในสังคมโดยไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย ทั้งที่เป็นผู้ใช้แรงงานก็ยอมเป็นการเปิดช่องให้นายจ้างหาประโยชน์จากแรงงานคนพิการได้โดยง่าย จึงสมควรมีมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความหมาย ความเป็นมา ทฤษฎีและแนวความคิดของการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการจ้างแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ

---

<sup>3</sup> คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีนั่งประธาน ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2554 เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2554 เห็นชอบแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2555-2559.

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการออกกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ ที่เหมาะสมมาบังคับใช้

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ ทำให้แรงงานคนพิการไม่สามารถมีสิทธิในการที่จะได้รับความคุ้มครองจากภาครัฐในการทำงานนอกระบบ และถูกเอารัดเอาเปรียบได้โดยง่ายและเป็นทางให้นายจ้างที่มีจิตใจคับแคบอาศัยช่องว่างแห่งกฎหมายมาใช้กดขี่ข่มเหงแรงงานคนพิการ แม้ว่าการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายจะเป็นการให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้างทั้งหลาย ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรทั้งในระบบและนอกระบบ การให้ความคุ้มครองแรงงานคนพิการจึงควรมีบทบัญญัติเป็นการเฉพาะ เพื่อบังคับฝ่ายนายจ้างและให้ความคุ้มครองฝ่ายลูกจ้างซึ่งเป็นคนพิการว่าจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายโดยไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ จึงสมควรมีการบัญญัติกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการขึ้น โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศหลายๆ ประเทศ แล้วนำมาปรับใช้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาและวิเคราะห์เอกสาร งานวิจัยทางวิชาการ เอกสารที่พิมพ์เผยแพร่ของราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบความเป็นมาและสภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ ซึ่งมีอยู่ในการทำงานภาคการเกษตร แรงงานในครัวเรือน การประกอบธุรกิจและการค้าส่วนตัว ทั้งศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหลักการตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อหามาตรการในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

งานศึกษานี้เป็นงานศึกษาเชิงคุณภาพ ศึกษาวิจัยโดยทำการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ดำเนินการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หนังสือที่ได้พิมพ์เผยแพร่เพื่อให้ความรู้ บทความและวารสารต่างๆ รายงานการวิจัย คำพิพากษาศาลฎีกา วิทยานิพนธ์ ตำราทางวิชาการที่เกี่ยวข้องและข่าว รวมถึงการสืบค้นข้อมูลจากทางอินเทอร์เน็ต (Internet) ทั้งที่มาจากภายในประเทศเองและจากต่างประเทศ และ

ได้ทำการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึก (Indept Interview) ด้วยการสัมภาษณ์คนพิการ 10 คนแล้วนำมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมาย ความเป็นมา ทฤษฎีและแนวความคิดของการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ
2. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น
3. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงปัญหาการปรับใช้กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ ตามแนวทางของต่างประเทศ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย
4. ทำให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการของประเทศไทย ให้สามารถปรับใช้กับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

## 1.7 นิยามความหมาย

ผู้เขียนได้กำหนดขอบเขตของนิยามความหมายเพื่อใช้สำหรับทำการศึกษาวิจัยเฉพาะในงานศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดังนี้

แรงงานนอกระบบ หมายความว่า ผู้ใช้แรงงานในการกิจการต่างๆ มีลักษณะเช่นเดียวกับลูกจ้าง มีกฎหมายรองรับแต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถบังคับใช้ได้ เพราะกฎหมายและระเบียบไม่เหมาะสม

แรงงานคนพิการ หมายความว่า คนพิการ และเป็นผู้ใช้แรงงานในการกิจการต่างๆ

แรงงานคนพิการนอกระบบ หมายความว่า คนพิการ และเป็นผู้ใช้แรงงานในการกิจการต่างๆ มีลักษณะเช่นเดียวกับลูกจ้าง กฎหมายรองรับแต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถบังคับใช้ได้เพราะกฎหมายและระเบียบไม่เหมาะสม



## บทที่ 2

### ความหมาย ความเป็นมา ทฤษฎีและแนวความคิดของการคุ้มครองแรงงาน นอกระบบที่เป็นคนพิการ

โลกในยุคปัจจุบันให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิเสรีภาพของมนุษย์มากขึ้น ทั้งมีแนวคิดในเรื่องความเสมอภาค การเปิดโอกาสให้แก่ผู้พิการด้วยโอกาสทางด้านต่างๆ ให้มีโอกาสดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข เพื่อประโยชน์แก่บุคคลทุกสถานะในสังคม กฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐ ที่นำมาใช้ในการจัดระบบสังคม ให้มีความเสมอภาคเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนทุกหมู่เหล่าโดยเท่าเทียมกัน

คนพิการนับเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าของประเทศ แต่มักถูกละเลยจากสังคม เนื่องจากสังคมมักมองแต่ความไม่สมบูรณ์ของคนพิการเพียงด้านเดียว หากได้มองถึงความรู้ความสามารถที่สามารถบ่มเพาะได้ของคนพิการ ทำให้การเปิดโอกาสแก่คนพิการเป็นเรื่องที่ถูกมองข้ามจากสังคม คนพิการจำนวนมากมีความสามารถในการทำงาน และอยู่ในภาคธุรกิจนอกระบบ เป็นแรงงานนอกระบบ ไม่ได้รับการตรวจตราเอาใจใส่จากภาครัฐ ทำให้ถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากแรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่อยู่นอกเหนือการคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ประกอบกับความบกพร่องของร่างกายหรือจิตใจ คนพิการจึงต้องการความคุ้มครองป้องกันมากกว่าปกติ หากยังคงปล่อยให้คนพิการที่เป็นแรงงานนอกระบบตกอยู่ในชะตากรรมแบบเดิม โดยไม่มีความคุ้มครองทางกฎหมาย ความเหลื่อมล้ำในสังคมย่อมเพิ่มช่องว่างมากขึ้น ซึ่งส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชากรคนพิการในประเทศ จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นมาตรการในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ

## 2.1 ความหมายและความเป็นมาของคนพิการ

มีการให้นิยามความหมายของคำว่า “คนพิการ” ไว้โดยหน่วยงานต่างๆ ซึ่งความหมายที่แต่ละหน่วยงานได้นิยามไว้นั้น ไม่แตกต่างกันในสาระสำคัญมากนัก ปรากฏดังต่อไปนี้

### 2.1.1 ความหมายของคนพิการ

คนพิการตามความหมายขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization หรือ WHO) ให้นิยามความหมายของคำว่า “ความพิการ” คือ ข้อจำกัดหรือการขาดซึ่งความสามารถในการปฏิบัติกิจกรรมใดๆ โดยวิธีการ หรือโดยวิธีของบุคคลทั่วไป เนื่องจากความบกพร่องอย่างหนึ่งอย่างใด<sup>1</sup>

องค์การสหประชาชาติ ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Declaration on the Rights of Disabled Persons) “คนพิการ” หมายถึง บุคคลซึ่งไม่สามารถสร้างหลักประกันให้แก่ตนเองไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ในด้านสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิต ในฐานะปัจเจกบุคคลหรือในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมทั่วไป เนื่องจากความสามารถทางร่างกายและจิตใจที่ไม่สมบูรณ์ไม่ว่าจะเป็นมาแต่กำเนิดหรือไม่ก็ตาม<sup>2</sup>

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) “คนพิการ” หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งความคาดหวังของเขาเกี่ยวกับความมั่นคง การคงอยู่ในหน้าที่การงาน และความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ได้ถูกบั่นทอนลงไปอันเป็นผลมาจากความเสื่อมทางร่างกายและจิตใจ<sup>3</sup>

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 คำว่า “พิการ” หมายถึง เสียอวัยวะ ขาดขาเป็นต้น เสียไปจากสภาพเดิม ส่วนคำว่า “ทุพพลภาพ” หมายถึง หย่อนกำลังความสามารถที่จะประกอบกิจการงานได้ตามปกติ<sup>4</sup>

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ “คนพิการ” หมายถึง บุคคลซึ่งความสามารถถูกจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันและการมีส่วนร่วมทางสังคมโดย

<sup>1</sup> World Health Organization. (n.d.). Document A29/INFDOCI/1 Geneva Switzerland 1976.

Retrieved January 2, 2013, from [http://www.dpa.org.sg/dpa/definition\\_disability](http://www.dpa.org.sg/dpa/definition_disability)

<sup>2</sup> General Assembly-Thirtieth. (n.d.). Retrieved January 2, 2013, from

[http://www.mpil.de/shared/data/pdf/declaration\\_on\\_the\\_rights\\_of\\_disabled\\_persons.pdf](http://www.mpil.de/shared/data/pdf/declaration_on_the_rights_of_disabled_persons.pdf)

<sup>3</sup> International Labour Organization. (1983). C159 Vocational Rehabilitation and Employment

(Disabled Persons) Convention 1983. Retrieved January 2, 2013, from

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm>

<sup>4</sup> ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน. หน้า 786.

วิธีการทั่วไป เนื่องจากมีความบกพร่องของการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญาหรือการเรียนรู้ และมีความต้องการจำเป็นพิเศษด้านต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตและมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป<sup>5</sup>

ในทางกฎหมาย คำว่า พิการ คนพิการ หรือทุพพลภาพ ได้มีบทนิยามไว้หลายความหมายด้วยกัน เช่น

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 บัญญัติให้คำว่า “คนพิการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่างๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนด

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บัญญัติให้คำว่า “ทุพพลภาพ” หมายถึง การสูญเสียอวัยวะหรือ สูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะหรือของร่างกายหรือสูญเสียภาวะปกติของจิตใจจนไม่สามารถทำงานได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนด

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 บัญญัติให้คำว่า “สูญเสียสมรรถภาพ” หมายถึง การสูญเสียอวัยวะหรือการสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของร่างกายหรือจิตใจภายหลังการรักษาด้วยวิธีทางการแพทย์สิ้นสุดแล้ว

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งความหมายทางวิชาการและความหมายทางกฎหมาย โดยสรุป คนพิการ ก็คือ ผู้ที่มีความบกพร่องทางร่างกาย สติปัญญา หรือจิตใจ อันเป็นเหตุที่ทำให้ไม่สามารถประกอบกิจวัตรประจำวัน หน้าที่การงาน และดำรงชีวิตได้เท่าเทียมคนปกติทั่วไป

<sup>5</sup> เป็นคำนิยามที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนดและประกาศอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2546.

### 2.1.2 สาเหตุของความพิการ

จากการศึกษาของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญองค์การอนามัยโลก (WHO Expert Committee) ได้จำแนกสาเหตุและลักษณะของความพิการในทางการแพทย์ไว้ ดังนี้<sup>6</sup>

- 1) ความพิการแต่กำเนิด มีสาเหตุมาจาก
  - (1) กรรมพันธุ์ เช่น ปัญญาอ่อน ประสาทหูพิการ สมอองเจริญเดิบโตซ่า ฯลฯ
  - (2) ไม่ใช่กรรมพันธุ์ เช่น กินยาผิด และความผิดปกติ การติดเชื้ระหว่างตั้งครรภ์ และระหว่างคลอด ทำให้เด็กเกิดมาที่มีความผิดปกติทั้งทางร่างกาย จิตใจ พฤติกรรม สติปัญญา สมอองพิการ ฯลฯ
- 2) โรคติดต่อ ทำให้เกิดความพิการได้หลายทาง เช่น โรคไขสันหลังอักเสบทำให้กล้ามเนื้อแขนขาลีบ ฯลฯ
- 3) โรคที่ไม่ติดต่อ ได้แก่ โรคที่เกิดจากระบบการเคลื่อนไหว เช่น ปวดหลัง ปวดข้อ ความพิการจากกระดูก กล้ามเนื้อ อัมพาต โรคหัวใจ โรคปอด เบาหวาน หูตึง หูหนวก ตาบอด ลมชัก เป็นต้น
- 4) โรคจิตประเภทต่างๆ เช่น ซึมเศร้า ย้ำคิดย้ำทำ ฯลฯ
- 5) โรคพิษสุราเรื้อรัง และการติดสารเสพติดต่างๆ
- 6) เกิดจากมลภาวะ สิ่งแวดล้อม และอุบัติเหตุต่างๆ ทั้งจากการสัญจรทางน้ำ ทางบก และทางอากาศ อุบัติเหตุจากการทำงาน การต่อสู้จากภัยสงคราม ฯลฯ
- 7) ภาวะทุพโภชนาการ การขาดสารอาหารทั้งระหว่างการตั้งครรภ์ และการเลี้ยงดู ทำให้เกิดความพิการได้ทั้งทางสติปัญญาและทางร่างกาย
- 8) สาเหตุอื่นๆ เช่น การได้รับสารพิษ สารปรอท สารตะกั่ว การได้ยินเสียงดัง และเสียงอึกทักเป็นประจำทำให้ประสาทหูพิการ การรักษาพยาบาลที่ไม่ถูกวิธี เช่น การกินยาผิด ฉีดยาผิด ใช้น้ำยาผิด เช่น การหยอดตาด้วยสมุนไพรที่เป็นอันตราย ทำให้ตาบอด เป็นต้น

### 2.1.3 ประเภทของคนพิการ

กระทรวงสาธารณสุข โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2537) โดยกำหนดประเภทของคนพิการ ดังนี้

คนพิการทางการมองเห็น

(ก) คนที่มีสายตาข้างที่ตีกว่าเมื่อใช้แว่นสายตาธรรมดาแล้วมองเห็น น้อยกว่า 6/18 หรือ 20/70 ลงไปจนมองไม่เห็นแม้แต่แสงสว่าง หรือ

<sup>6</sup> ขนิษฐา เทวินทรภักดี. (2539). *ทางสู่ความสุขความสำเร็จของคนพิการ*. หน้า 7.

(ข) คนที่มีลานสายตาแคบกว่า 30 องศา

คนพิการทางการได้ยินหรือการสื่อความหมาย

(ก) คนที่ได้ยินเสียงที่ความถี่ 500 เฮิรตซ์ 1000 เฮิรตซ์ หรือ 2000 เฮิรตซ์ ในหูข้างที่ดีกว่าที่มีความดังเฉลี่ยดังต่อไปนี้

(1) สำหรับเด็กอายุไม่เกิน 7 ปี เกิน 40 เดซิเบล ขึ้นไปจนไม่ได้ยินเสียง

(2) สำหรับคนทั่วไปเกิน 55 เดซิเบล ขึ้นไปจนไม่ได้ยินเสียง หรือ

(ข) คนที่มีความผิดปกติหรือความบกพร่องในการเข้าใจหรือการใช้ภาษาพูดจนไม่สามารถสื่อความหมายกับคนอื่นได้

คนพิการทางกายหรือการเคลื่อนไหว ได้แก่

(ก) คนที่มีความผิดปกติหรือความบกพร่องของร่างกายที่เห็นได้อย่างชัดเจน และไม่สามารถประกอบกิจวัตรหลักในชีวิตประจำวันได้ หรือ (ข) คนที่มีการสูญเสียความสามารถในการเคลื่อนไหวมือ แขน ขา หรือลำตัวอันเนื่องมาจากแขนหรือขาขาด อัมพาตหรืออ่อนแรง โรคข้อหรืออาการปวดเรื้อรัง รวมทั้งโรคเรื้อรังของระบบการทำงานของร่างกายอื่นๆ ที่ทำให้ไม่สามารถประกอบกิจวัตรหลักในชีวิตประจำวันหรือดำรงชีวิตในสังคมเพียงคนปกติได้

คนพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม ได้แก่ คนที่มีความผิดปกติหรือความบกพร่องทางจิตใจหรือสมองในส่วนของการรับรู้ อารมณ์ ความคิด จนไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมที่จำเป็นในการดูแลตนเองหรืออยู่ร่วมกับผู้อื่น

คนพิการทางสติปัญญาหรือการเรียนรู้ ได้แก่ คนที่มีความผิดปกติหรือความบกพร่องทางสติปัญญาหรือสมองจนไม่สามารถเรียนรู้ด้วยวิธีการศึกษาปกติได้ อย่างไรก็ตามกระทรวงศึกษาธิการได้พิจารณาเห็นว่า การจำแนกประเภทคนพิการตามกฎกระทรวงของกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวไม่ค่อยจะสอดคล้องกับการจัดการศึกษาพิเศษให้คนพิการตามแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล จึงได้จำแนกคนพิการตามความต้องการ จำเป็นทางการจัดการศึกษาเป็น 9 ประเภท ดังนี้

1) บุคคลที่มีความบกพร่องทางการเห็น หมายถึง บุคคลที่สูญเสียการเห็นตั้งแต่ระดับเล็กน้อยจนถึงตาบอดสนิท อาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

1.1) คนตาบอด หมายถึง คนที่สูญเสียการเห็นมากจนต้องสอนให้อ่านอักษรเบรลล์หรือใช้วิธีการฟังเทปหรือแผ่นเสียง หากตรวจวัดความชัดของสายตาข้างดีเมื่อแก้ไขแล้วอยู่ในระดับ 6 ส่วน 60 หรือ 20 ส่วน 200 (20/200) ลงมาจนถึงตาบอดสนิท (หมายถึง คนตาบอดสามารถมองเห็นวัตถุได้ในระยะห่างน้อยกว่า 6 เมตร หรือ 20 ฟุต ในขณะที่คนปกติสามารถมองเห็นวัตถุเดียวกันได้

ในระยะ 60 เมตร หรือ 200 ฟุต) หรือมีลานสายตาแคบกว่า 20 องศา (หมายถึงสามารถมองเห็นได้กว้างน้อยกว่า 20 องศา)

1.2) คนเห็นเลือนราง หมายถึง คนที่สูญเสียการเห็น แต่ยังสามารถอ่านอักษรตัวพิมพ์ที่ขยายใหญ่ได้ หรือต้องใช้แว่นขยายอ่าน หากตรวจวัดความชัดของสายตาข้างดีเมื่อแก้ไขแล้วอยู่ในระดับระหว่าง 6 ส่วน 18 (6/18) หรือ 20 ส่วน 70 (20/70) ถึง 6 ส่วน 60 (6/60) หรือ 20 ส่วน 200 (20/200) หรือมี ลานสายตาแคบกว่า 30 องศา

2) บุคคลที่มีความบกพร่องทางการได้ยิน หมายถึง คนที่สูญเสียการได้ยิน ตั้งแต่ระดับรุนแรงจนถึงระดับน้อยอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.1) คนหูหนวก หมายถึง คนที่สูญเสียการได้ยินมากจนไม่สามารถรับข้อมูลผ่านทาง การได้ยิน ไม่ว่าจะใส่หรือไม่ใส่เครื่องช่วยฟังก็ตาม โดยทั่วไปหากตรวจการได้ยินจะสูญเสียการได้ยินประมาณ 90 เดซิเบลขึ้นไป (เดซิเบล เป็นหน่วยวัดความดังของเสียง หมายถึง เมื่อเปรียบเทียบระดับเริ่มได้ยินเสียงของเด็กปกติ เมื่อเสียงดังไม่เกิน 25 เดซิเบล คนหูหนวกจะเริ่มได้ยินเสียงดังมากกว่า 90 เดซิเบล)

2.2) คนหูตึง หมายถึง คนที่มีการได้ยินเหลืออยู่พอเพียงที่จะรับข้อมูลผ่านทาง การได้ยิน โดยทั่วไปจะใส่เครื่องช่วยฟัง และหากตรวจการได้ยินจะพบว่าการสูญเสียการได้ยินน้อยกว่า 90 เดซิเบล ลงมาจนถึง 26 เดซิเบล คือ เมื่อเปรียบเทียบระดับเริ่มได้ยินเสียงของเด็กปกติ เมื่อเสียงดังไม่เกิน 25 เดซิเบล เด็กหูตึงจะเริ่มได้ยินเสียงที่ดังมากกว่า 26 เดซิเบล ขึ้นไปจนถึง 90 เดซิเบล

3) บุคคลที่มีความบกพร่องทางสติปัญญา หมายถึง คนที่มีพัฒนาการช้ากว่า คนปกติทั่วไปเมื่อวัดสติปัญญา โดยใช้แบบทดสอบมาตรฐานแล้ว มีสติปัญญาดำกว่าบุคคลปกติ และความสามารถในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมต่ำกว่าเกณฑ์ปกติอย่างน้อย 2 ทักษะหรือมากกว่า เช่น ทักษะการสื่อความหมาย ทักษะทางสังคม ทักษะการใช้สาธารณสมบัติ การดูแลตนเอง การดำรงชีวิตในบ้าน การควบคุมตนเอง สุขอนามัยและความปลอดภัย การเรียนวิชาการเพื่อชีวิตประจำวัน การใช้เวลาว่างและการทำงาน ซึ่งลักษณะความบกพร่องทางสติปัญญา จะแสดงอาการก่อนอายุ 18 ปี

4) บุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือสุขภาพ หมายถึง คนที่มีอวัยวะไม่สมส่วน อวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือหลายส่วนขาดหายไป กระดูกและกล้ามเนื้อพิการเจ็บป่วยเรื้อรังรุนแรง มีความพิการระบบประสาท มีความลำบากในการ เคลื่อนไหวซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการศึกษา ในสภาพปกติ ทั้งนี้ไม่รวมคนที่มีความบกพร่องทางประสาทสัมผัส ได้แก่ ตาบอด หูหนวก อาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

4.1) โรคของระบบประสาท เช่น ซีรีบรัล พัลซี (Cerebral Palsy) หรือโรคอัมพาต เนื่องจากสมองพิการ โรคลมชัก มัลติเพิล สเคลอโรซิส (Multiple Sclerosis)

4.2) โรคทางระบบกล้ามเนื้อและกระดูก เช่น ข้ออักเสบ เท้าปุก โรคกระดูกอ่อน โรคอัมพาต กล้ามเนื้อลีบ หรือมัสคิวลาร์ ดิสโทรฟี (Muscular Dystrophy) กระดูกสันหลังคด

4.3) การไม่สมประกอบมาแต่กำเนิด เช่น โรคศีรษะโต สไปนา เบฟิดา (Spina Bifida) แขนขาด้วนแต่กำเนิด เตี้ยแคระ

4.4) สภาพความพิการและความบกพร่องทางสุขภาพอื่นๆ ได้แก่ สภาพความพิการ อันเนื่องมาจากอุบัติเหตุและโรคติดต่อ เช่น ไฟไหม้ แขนขาด โรคโปลิโอ โรคเยื่อสมองอักเสบ จากเชื้อไวรัส และอันตรายจากการคลอด ความบกพร่องทางสุขภาพ เช่น หอบ หืด โรคหัวใจ วัณโรคปอด ปอดอักเสบ

5) บุคคลที่มีปัญหาทางการเรียนรู้ หมายถึง คนที่มีความบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างในกระบวนการพื้นฐานทางจิตวิทยาที่เกี่ยวกับความเข้าใจหรือการใช้ภาษาอาจเป็น ภาษาพูดและหรือภาษาเขียน ซึ่งจะมีผลทำให้มีปัญหาในการฟัง การพูด การคิด การอ่าน การเขียน การสะกด หรือการคิดคำนวณ รวมทั้งสภาพความบกพร่องในการรับรู้ สมองได้รับบาดเจ็บ การปฏิบัติงานของสมองสูญเสียไป ซึ่งทำให้มีปัญหาในการอ่าน และปัญหาในการเข้าใจภาษา ทั้งนี้ ไม่รวมคนที่มีปัญหาทางการเรียนเนื่องจากสภาพบกพร่อง ทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว ปัญญาอ่อน ปัญหาทางอารมณ์ หรือความด้อยโอกาสเนื่องจากสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมหรือเศรษฐกิจ

6) บุคคลที่มีความบกพร่องทางการพูดและภาษา หมายถึง คนที่มีความบกพร่องในเรื่องของการออกเสียงพูด เช่น เสียงผิดปกติ อัตราความเร็วและจังหวะการพูด ผิดปกติหรือคนที่มีความบกพร่องในเรื่องความเข้าใจและหรือการใช้ภาษาพูด การเขียน และหรือระบบสัญลักษณ์อื่นที่ใช้ในการติดต่อสื่อสาร ซึ่งอาจเกี่ยวกับรูปแบบของภาษาเนื้อหาของภาษาและหน้าที่ของภาษา

7) บุคคลที่มีปัญหาทางพฤติกรรมหรืออารมณ์ หมายถึง คนที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากปกติเป็นอย่างมาก และปัญหาทางพฤติกรรมนั้นเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ไม่เป็นที่ยอมรับทางสังคมหรือวัฒนธรรม

8) บุคคลออทิสติก หมายถึง บุคคลที่มีความบกพร่องทางพัฒนาการด้านสังคม ภาษาและการสื่อความหมาย พฤติกรรมอารมณ์ และจินตนาการ ซึ่งมีสาเหตุเนื่องมาจากการทำงานในหน้าที่บางส่วนของสมองที่ผิดปกติไป และความผิดปกตินี้พบได้ก่อนวัย 30 เดือน และมีลักษณะที่สำคัญ คือ มีความบกพร่องทางปฏิสัมพันธ์ทางสังคม การสื่อสาร พฤติกรรมและอารมณ์ การรับรู้ทางประสาทสัมผัสทั้งห้า การใช้วัยอะต่างๆ อย่างประสานสัมพันธ์ การจินตนาการ และมีความสนใจที่สั้น เป็นต้น

9) บุคคลพิการซ้อน หมายถึง คนที่มีสภาพความบกพร่องหรือความพิการมากกว่าหนึ่งประเภทในบุคคลเดียวกัน เช่น คนปัญญาอ่อนที่สูญเสียการได้ยิน เป็นต้น

แม้ว่าจะมีการกำหนดประเภทของคนพิการโดยใช้หลักเกณฑ์ต่างๆ ดังกล่าวมาก็เป็นเพียงการกำหนดในทางการแพทย์ ยังมีได้มีการนำมาปรับใช้กับคนพิการ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างแรงงานคนพิการ เพื่อให้มีผลในทางกฎหมายแรงงานแต่อย่างใด

## 2.2 ความเป็นมาของการจ้างแรงงานคนพิการ

ยุคกฎหมายห้ามคนพิการประกอบอาชีพ<sup>7</sup>

ในอดีตคนไทยเชื่อว่าความพิการเป็นสัญลักษณ์ของสิ่งที่เลวร้ายและเป็นเรื่องของบาปกรรม และการให้คนพิการทำงานหนักเป็นการซ้ำเติมคนพิการให้ทุกข์ทรมานมากยิ่งขึ้นถือเป็นการสร้างเวรกรรม ส่งผลในทางลบทำให้คนพิการกลายเป็นคนไม่มีความสามารถในการประกอบอาชีพ จึงไม่มีการกระตุ้นให้ลูกหลานที่พิการมีพัฒนาการเช่นเด็กทั่วไป เด็กพิการจะถูกปล่อยให้เฉยๆ ตามยถากรรม ไม่มีการฝึกให้เด็กพิการทำอะไรๆ เพื่อให้เขาได้ช่วยเหลือตนเองได้ เช่นเด็กพิการทางการเคลื่อนไหว เริ่มแรกมีความพิการเพียงเล็กน้อย แต่เนื่องจากไม่ได้รับการฝึกพัฒนาร่างกาย กล้ามเนื้อไม่ได้รับการฟื้นฟูหรือทำกายภาพบำบัด จึงเดินไม่ได้ จะเห็นว่าสภาพความพิการยิ่งมากขึ้น ซึ่งหากเด็กพิการเหล่านี้ได้รับการกระตุ้นพัฒนาการของกล้ามเนื้อในระยะแรกๆ เด็กอาจจะเดินได้ นอกจากนี้ยังคิดว่าเด็กที่พิการไม่สามารถเรียนได้ ประกอบกับมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ได้มีข้อยกเว้นว่า ผู้ปกครองไม่มีความผิดในกรณีไม่让孩子พิการเรียนหนังสือ ผู้บริหารสถานศึกษาจึงมักอ้างกฎหมายฉบับนี้ เกือบกล่อมให้ผู้ปกครองลงนามยินยอมที่จะไม่นำเด็กพิการเข้าเรียน โดยอ้างว่าผู้ปกครองไม่มีความผิดและผู้บริหารสถานศึกษาจะไม่ถูกดำเนิน ผู้บริหารสถานศึกษาและครูอาจารย์ที่มีความเชื่อดั้งเดิม จึงปฏิเสธไม่รับคนพิการเข้าศึกษาหรือฝึกอาชีพ โดยอ้างว่าแม้แต่คนไม่พิการจำนวนมากก็ยังไม่มีการเรียนหนังสือหรือ

<sup>7</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, มณฑิธร บุญตัน และอัครพรรณ ขวัญชื่น. (2545). *การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม: ศึกษากรณีกฎหมาย และกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ* (รายงานการวิจัย). หน้า 46.

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ. 2478, มาตรา 11.

“นายอำเภอมีอำนาจยกเว้นเด็กที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ จากการเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา (1) เด็กที่บกพร่องในส่วนกำลังกาย กำลังความคิดหรือเป็นโรค (2) เด็กที่อยู่ห่างจากโรงเรียนประถมศึกษาที่ให้เปล่าเกินสองพันเมตร หรือที่ไม่สามารถจะไปถึงโรงเรียนด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งที่ไม่มีความเป็นไปได้.”



ที่ฝึกออาชีพเลย คนพิการเรียนหนังสือไปก็ไม่มีประโยชน์ อีกทั้งการสอนเด็กพิการมีความยุ่งยากกว่าเด็กทั่วไปและครูไม่มีความรู้ในการสอนคนพิการ จึงไม่พร้อมที่จะสอนเด็กพิการ

อย่างไรก็ตาม มีคนพิการจำนวนหนึ่งที่มีโอกาสได้รับการศึกษาและสามารถทำงานได้ แต่เนื่องจากความเชื่อดั้งเดิม เจ้าของสถานประกอบการของเอกชน หรือผู้บริหารส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิเสธไม่รับคนพิการเข้าทำงาน มีกฎหมายหลายฉบับที่ออกมาตามแนวความเชื่อดั้งเดิม โดยมีการกำหนดให้คนพิการขาดคุณสมบัติที่จะประกอบอาชีพได้ เช่น พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 เป็นต้น ผลจากความเชื่อดังกล่าว นอกจากจะไม่มีมีการจ้างงานคนพิการแล้ว ยังส่งผลต่อข้าราชการ ลูกจ้าง หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจที่พิการในภายหลังถูกให้ออกจากงานหรือราชการอีกด้วย ทำให้คนพิการต้องทนทุกข์ทรมานอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นทางด้านร่างกายหรือจิตใจ และเป็นภาระของครอบครัวหรือสังคมที่ต้องเลี้ยงดู

ต่อมาใน พ.ศ. 2482 ความเชื่อใหม่ คือ หลักปรัชญาความเชื่อในศักยภาพของคนพิการ ได้เริ่มเข้ามาสู่ประเทศไทย โดยมีสคอลลฟิลด์<sup>9</sup> ได้เข้ามาก่อตั้งโรงเรียนสอนคนตาบอดในประเทศไทย ซึ่งเป็นโรงเรียนแห่งแรกที่ทำให้การศึกษาแก่คนพิการ ตามความเชื่อใหม่นี้ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงสถานสงเคราะห์เป็นโรงเรียน และรัฐเริ่มให้ความช่วยเหลือโดยจัดบริการให้คนพิการประเภทอื่นในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนสถานสงเคราะห์เป็นโรงเรียนและที่ฝึกออาชีพยังขยายตัวไปอย่างช้าๆ ทำให้คนพิการเริ่มได้รับการศึกษา ฝึกออาชีพและมีงานทำเป็นที่พึ่งตนเองและครอบครัวได้บ้าง

คนพิการในยุคแรกๆ ที่ได้รับการศึกษาจนสามารถทำงานได้มักเริ่มทำงานที่มูลนิธิของคนพิการหรือประกอบอาชีพอิสระ เพราะนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการยังไม่เชื่อในความสามารถคนพิการ ต่อมาเมื่อกรรมการมูลนิธิที่เป็นข้าราชการหรือเป็นเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนเชื่อในความสามารถของคนพิการจึงได้ช่วยหางานให้คนพิการทำทั้งในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีอุปสรรคอันยิ่งใหญ่สำหรับคนพิการ เพราะคนพิการไม่อาจประกอบอาชีพที่กฎหมายห้าม เช่น ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น หรือแม้สามารถทำงานในหน่วยงานของรัฐได้ ก็ทำได้เฉพาะตำแหน่งลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวเท่านั้น ดังนั้น คนพิการในยุคนี้จึงต้องประกอบอาชีพอิสระหรือทำงานในภาคเอกชน

<sup>9</sup> มีสคอลลฟิลด์ เดินทางเข้ามาอาศัยในกรุงเทพมหานครในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยให้การอบรมสั่งสอนให้คนตาบอดฝึกหัดอ่านและเขียนอักษรเบรลล์ ฝึกทำงานบ้านและกิจกรรมหลายอย่าง จนกระทั่งมีจำนวนคนตาบอดที่เข้ารับการเลี้ยงดู อบรมสั่งสอนเพิ่มมากขึ้น จึงได้มีการจัดตั้งเป็นโรงเรียนสอนคนตาบอดกรุงเทพ นับเป็นโรงเรียนพิเศษเฉพาะความพิการแห่งแรกในประเทศไทย พร้อมๆ กับตั้งมูลนิธิช่วยคนตาบอดแห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์ใน พ.ศ. 2482.

เป็นหลัก แต่คนพิการที่มีงานทำก็ยังมีจำนวนน้อยมาก เพราะมีแต่เฉพาะคนพิการที่มีศักยภาพสูง และสามารถเข้าถึงแหล่งให้บริการความช่วยเหลือเท่านั้นจึงจะได้รับโอกาส<sup>10</sup>

ยุคกฎหมายเริ่มเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำ

ในช่วงเวลาต่อมาตั้งแต่ พ.ศ. 2518- พ.ศ. 2540 งานด้านคนพิการได้รับการส่งเสริมยิ่งขึ้น และกลุ่มคนพิการก็ได้เรียกร้องประสบผลสำเร็จ เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ซึ่งการเรียกร้องประสบผลสำเร็จ เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เปิดโอกาสให้คนพิการรับราชการได้ โดยการเพิ่มเติมบางวลีเข้าไปในคุณสมบัติต้องห้าม ซึ่งเดิมใช้คำว่า “กายทุพพลภาพ” แก้ไขเป็น “กายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้”<sup>11</sup>

แม้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เกี่ยวกับคุณสมบัติในการรับราชการ ซึ่งเปิดโอกาสให้คนพิการรับราชการได้ แต่ในทางปฏิบัติคนพิการยังไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยผู้รับสมัครงานและคณะกรรมการสอบคัดเลือกมักถือความว่าคนพิการไม่มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ และกลุ่มข้าราชการที่พิการในภายหลังก็ยังคงได้รับผลกระทบ ถูกตั้งกรรมการสอบและให้ออกจากราชการ ต่อมาสมาคมพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการช่วยเหลือให้ข้าราชการที่พิการในภายหลัง และถูกออกจากราชการสามารถกลับเข้ารับราชการใหม่ได้หลายคนอย่างไรก็ตาม ยังคงมีข้าราชการครูจำนวนมากที่พิการและได้รับความสงสารเห็นใจจากหัวหน้า จึงไม่ได้ถูกตั้งกรรมการสอบให้ออกจากราชการ แต่ก็ไม่ได้รับมอบหมายงานให้ทำ

ในยุคนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือบัญญัติพระราชบัญญัติต่างๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 เป็นต้น รวมถึงกฎหมายลำดับรองจำนวน 30 ฉบับเพื่อให้ความคุ้มครองคนพิการมากขึ้น

ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ในระหว่าง พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2537 เป็นระยะที่ได้มีการจัดทำแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยออกมาในรูปแบบของกฎกระทรวง และใน พ.ศ. 2538 เป็นระยะที่เริ่มมีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้สถานประกอบการภาคเอกชนเริ่มจะมีความตื่นตัวและให้ความสนใจในการจ้างงานคนพิการ เนื่องจากตามมาตรา 17 (2) แห่ง

<sup>10</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, มณฑิธร บุญตัน และอัครพรธม ขวัญชื่น, เล่มเดิม, หน้า 49.

<sup>11</sup> แหล่งเดิม, หน้า 52.

พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนรับคนพิการเข้าทำงานตามอัตราส่วนที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนที่มีหน้าที่ต้องรับคนพิการเข้าทำงานแต่ไม่ประสงค์ที่จะรับคนพิการเข้าทำงาน ต้องส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 กำหนดให้สถานประกอบการที่จ้างงานคนพิการมีสิทธิ นำเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการ มาหักเป็นค่าใช้จ่ายตามประมวลรัษฎากรได้เป็นสองเท่าของจำนวนที่จ่ายจริงเพื่อประโยชน์ในการคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ของสถานประกอบการ เป็นแนวทางในการส่งเสริมให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการมีความต้องการที่จะจ้างงานคนพิการมากขึ้น<sup>12</sup>

ต่อมาเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2537 กำหนดให้หน่วยงานต่างๆ เช่น กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางาน เป็นต้น ดำเนินการขยายบริการด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านอาชีพสำหรับคนพิการ เพื่อยกระดับฝีมือให้คนพิการมีโอกาสเข้าสู่อาชีพมากขึ้น สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ ที่ได้ทำการสำรวจสถานประกอบการทั่วประเทศที่เข้าข่ายปฏิบัติตามกฎกระทรวงเรื่องการจ้างงานคนพิการ พบว่า พ.ศ. 2538 นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนที่ปฏิบัติตามกฎหมายมีจำนวนร้อยละ 48 และจ้างงานคนพิการจำนวน 1,287 คน พ.ศ. 2539 นายจ้างหรือสถานประกอบการที่ปฏิบัติตามกฎหมายมีจำนวนร้อยละ 49 และจ้างงานคนพิการจำนวน 1,017 คน และ พ.ศ. 2540 นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนที่ปฏิบัติตามกฎหมายมีจำนวนร้อยละ 45 และจ้างงานคนพิการจำนวน 815 คน แสดงให้เห็นว่านายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนเริ่มเปิดโอกาสการทำงานให้คนพิการ แม้ว่านายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนส่วนใหญ่เลือกที่จะส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ เนื่องจากยังคงไม่เชื่อมั่นในศักยภาพของคนพิการในการทำงาน<sup>13</sup>

คนพิการที่ทำงานในสถานประกอบการของเอกชนได้รับการคุ้มครองแรงงานเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป หรือกรณีลูกจ้างพิการในภายหลัง สามารถเข้ารับบริการได้ที่ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน ของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งทำหน้าที่ให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนงานที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน เพื่อให้คนพิการสามารถกลับเข้าทำงานในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งใหม่ นอกจากนี้ ลูกจ้างที่พิการถึงขนาดทุพพลภาพเนื่องจากการทำงาน ยังได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนทุกเดือนเป็นเวลา 15 ปี ในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างตามมาตรา 26

<sup>12</sup> แหล่งเดิม. หน้า 53-54.

<sup>13</sup> แหล่งเดิม. หน้า 55.

และมาตรา 18<sup>14</sup> แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ส่วนลูกจ้างที่พิการถึงขนาดทุพพลภาพ อันมิใช่จากการทำงานจะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้จากกองทุนประกันสังคม<sup>15</sup> ร้อยละ 50 ของค่าจ้างตลอดชีวิต ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 71 ที่กำหนดว่าในกรณีที่ผู้ประกันตน ทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงานให้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละห้าสิบของค่าจ้างตามมาตรา 57 ตลอดชีวิต

ยุคนี้ แม้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยเปิดโอกาสให้คนพิการสามารถประกอบอาชีพต่างๆ ได้ แต่ถ้อยคำที่ใช้ยังเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยตัวหนังสือ และเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนราชการพบว่าคนพิการสอบสัมภาษณ์ไม่ผ่านและข้าราชการที่พิการภายหลัง ส่วนใหญ่ถูกให้ออกจากราชการ มีเพียงบางคนได้กลับเข้ารับราชการอีกครั้งโดยการช่วยเหลือจากองค์กรคนพิการ ส่วนการทำงานในสถานประกอบการของเอกชนนั้น แม้มีกฎหมายที่ส่งเสริมให้คนพิการได้มีงานทำ ก็เป็นเพียงกฎหมายเมตตาธรรม ไม่มีสภาพบังคับ ด้วยเหตุนี้ จึงมีสถานประกอบการของเอกชนประมาณร้อยละ 50 ของสถานประกอบการของเอกชนที่อยู่ในเกณฑ์ที่ต้องจ้างงานคนพิการเท่านั้น ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งก็เป็นคนพิการที่อยู่ในเมืองใหญ่เท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ ในขณะที่คนพิการจำนวนมากที่อยู่ในชนบทยังไม่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายดังกล่าว

ยุคกฎหมายห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม<sup>16</sup>

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน เป็นยุคที่หลักปรัชญาความเชื่อในศักยภาพของคนพิการ และหลักปรัชญาความเชื่อในศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ได้รับการยอมรับ มีการ

<sup>14</sup> มาตรา 18 “เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือสูญหาย ให้นายจ้างจ่ายค่าทดแทนเป็นรายเดือนให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิตามมาตรา 20 แล้วแต่กรณี ดังต่อไปนี้...

(1) ...

(2) ...

(3) ร้อยละหกสิบของค่าจ้างรายเดือน สำหรับกรณีที่ลูกจ้างทุพพลภาพ โดยจ่ายตามประเภทของการทุพพลภาพและตามระยะเวลาที่จะต้องจ่ายตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประกาศกำหนด แต่ต้องไม่เกินสิบห้าปี.”

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคมเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ.2533 กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปและในภายหลังได้ขยายออกไปเป็นสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เมื่อวันที่ 2 เดือนกันยายน 2536 และขยายไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 เป็นต้นไป.

<sup>16</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, มณฑิธร บุญตัน และอัครพรธม ขวัญชื่น, เล่มเดิม, หน้า 57.

บัญญัติกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมขึ้น เพื่อคุ้มครองให้ประชาชน มีสิทธิเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองจากรัฐอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

ช่วงที่ประเทศไทยประสบวิกฤตในทางการเมืองและวิกฤตทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการ ลดค่าเงินบาท จึงมีการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชนสำเร็จ ในระหว่างร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540) สภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยได้มีส่วนร่วมเสนอให้มีบทบัญญัติที่เข้ามารองรับ โดย สภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยได้จัดสัมมนาในเนื้อหาที่เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 และผู้แทนคนพิการได้เข้าพบประธานสภา ร่างรัฐธรรมนูญ นายอุทัย พิมพ์ใจชน เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2540 เพื่อขอรับการสนับสนุนให้มี บทบัญญัติตามเนื้อหาที่คนพิการเรียกร้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ปรากฏว่า ได้มีบทบัญญัติมาตราต่างๆ ออกมรองรับหลักปรัชญาความเชื่อในศักดิ์ศรีและ ความเท่าเทียมกันของมนุษย์ และหลักปรัชญาความเชื่อในศักยภาพของคนพิการ ดังปรากฏใน มาตรา 30<sup>17</sup> มาตรา 43<sup>18</sup> มาตรา 55<sup>19</sup> และมาตรา 80<sup>20</sup> และเพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้รับการเอาใจใส่จากรัฐบาล จึงกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการในการนำ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปปฏิบัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาปีละหนึ่งครั้งตามมาตรา 88 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อคอยตรวจว่าได้มีการนำเอาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปบรรจุ

<sup>17</sup> มาตรา 30 “...

...

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายภาพหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทาง ศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้.”

<sup>18</sup> มาตรา 43 “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้อง จัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย...”

<sup>19</sup> มาตรา 55 “บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและ ความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>20</sup> มาตรา 80 “รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริม ความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและ พึ่งตนเองได้.”

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือไม่ ตามมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมาชิกของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 99 คน จะมีผู้แทนขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ 2 คน

นอกจากนี้ สภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยและสมาคมต่างๆ ของคนพิการได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ เนื่องจากแม้จะได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดให้สถานประกอบการเอกชนที่มีคนงานตั้งแต่สองร้อยคนขึ้นไป รับคนพิการที่สามารถเข้าทำงานได้ เข้าทำงานทุกสองร้อยคนต่อคนพิการหนึ่งคน แต่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้เฉพาะสถานประกอบการของเอกชนเท่านั้น ทางสภาคนพิการฯ และสถานประกอบการจึงเห็นว่าหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจน่าจะรับคนพิการเข้าทำงานเพื่อเป็นแบบอย่างแก่สถานประกอบการเอกชนด้วย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2540 เรื่องการให้โอกาสคนพิการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติ ให้คนพิการที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ มีสิทธิได้รับการคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจได้เช่นบุคคลทั่วไป

คนพิการและสภาองค์กรนายจ้างแห่งประเทศไทย เรียกร้องให้มีการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับสถานประกอบการของเอกชนที่จ้างงานคนพิการเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ ในทำนองเดียวกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 อีกทั้งผู้นำคนพิการและองค์กรด้านคนพิการยังมีข้อเสนอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามระบบสัดส่วนการจ้างงานเป็นแบบอย่างด้วย มิใช่บังคับแต่เพียงสถานประกอบการของเอกชนที่รับคนพิการเท่านั้น กรณีไม่จ้างงานคนพิการก็ต้องส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ หรือให้สัมปทานสถานที่สำหรับคนพิการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ หรือให้หน่วยงานของรัฐจ้างเหมาช่วงงานให้คนพิการด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ สภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยได้เรียกร้องให้มีกฎหมายส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการ เทคโนโลยี และสภาพแวดล้อม โดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 เพื่อให้ทำซ้ำงานอันมีลิขสิทธิ์ด้วยการทำเป็นอักษรเบรลล์ หรือหนังสือเสียง ที่ไม่มุ่งในทางแสวงหากำไร และจัดให้มีรถบริการสาธารณะทางบกตามแหล่งท่องเที่ยว มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ โดยเริ่มต้นที่เมืองพัทยาเป็นแห่งแรก ให้คนนำทางคนพิการได้รับยกเว้นค่าโดยสาร จ่ายค่าโดยสารเฉพาะคนพิการ ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางโดยรถยนต์ รถไฟ หรือเครื่องบิน ให้สุนัขนำทางคนตาบอดมีสิทธิขึ้นยานพาหนะ หรือเข้าไปในอาคารสถานที่โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม รวมถึงเก้าอี้ล้อเข็น

สำหรับคนพิการด้วย ทั้งนี้เพื่อให้คนพิการมีเสรีภาพในการเดินทางและไม่ต้องรับภาระมากกว่าคนอื่นในการเดินทางในกรณีจำเป็นที่ต้องมีคนนำทาง หรือสุนัขนำทางไปด้วย

ยุคนี้ได้นำหลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หลักขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมความเสมอภาค และหลักปรัชญาความเชื่อในศักยภาพของคนพิการมาบัญญัติเอาไว้ในหลายมาตรา ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะได้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักปรัชญาความเชื่อในศักยภาพของคนพิการ และหลักปรัชญาความเชื่อในศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ แต่ก็ยังคงมีพระราชบัญญัติและระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีถ้อยคำที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดเจนหรือถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจในการจำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ นอกจากนี้พระราชบัญญัติที่ออกมาในภายหลังก็มีถ้อยคำที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดเจน ประกอบกับบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้ใช้ดุลพินิจมีความเชื่อดังเดิม ทำให้คนพิการยังถูกจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพ จึงเห็นได้ว่าเจตคติส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจในการจำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ

การจ้างงานในภาคเอกชน จากพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ได้มีการนำหลักส่งเสริมความเสมอภาคมาใช้เป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนต้องจ้างงานคนพิการตามระบบสัดส่วนการจ้างงาน หรือส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนที่อยู่ในเกณฑ์ที่ต้องจ้างงานคนพิการ ตามกฎหมายนี้มีเพียงประมาณหนึ่งในสามเท่านั้นที่ปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับหรือกฎหมายเมตตาธรรมเท่านั้น

ต่อมา มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงหลักการเหมือนรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในบางเรื่อง ในส่วนที่เกี่ยวกับคนพิการ ในมาตรา 30<sup>21</sup> คือ ได้บัญญัติคำว่า “ความพิการ” อย่างชัดเจนอยู่ในรัฐธรรมนูญ อีกมาตราหนึ่งที่เป็น

<sup>21</sup> มาตรา 30 “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้  
มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม.”

ประโยชน์สำหรับคนพิการ คือ มาตรา 49 ที่ระบุว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการได้รับการศึกษา ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในภาวะยากลำบาก

มาตรา 54 ที่มีหลักการมาจากมาตรา 55 เดิมของรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่ระบุว่า บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก นอกจากนี้ในแนว “นโยบายแห่งรัฐ” มาตรา 80 ที่ระบุว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้ (1) กู้มครองและพัฒนาเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษา ปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พึ่งพาตนเองได้ ถือเป็นเรื่องที่ดีที่มีการบัญญัติคุ้มครองคนพิการไว้อย่างชัดเจน

ต่อมาเมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2550 มีกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการคุ้มครองคนพิการ ออกบังคับใช้ นั่นคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ประกาศและให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป และยังมีผลให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ด้วย เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน สาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการสงเคราะห์และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน สมควรกำหนดแนวทางและปรับปรุงวิธีการในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการ เพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสภาพทางกาย หรือสุขภาพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ตลอดจนให้รัฐต้องสงเคราะห์คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 หลายประการเพื่อเป็นการคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือ เรื่องของการกำหนดคำนิยามคำว่า “ผู้ปกครองคนพิการ” ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็น “ผู้ดูแลคนพิการ” แทน เพื่อไม่ให้ความหมายซ้ำซ้อนกับคำว่า “ผู้ปกครอง” ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ ยังได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติให้



เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เนื่องจากการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการนั้น เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับแผนงานระดับชาติ

ทั้งนี้ยังมีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวนี้ ให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการออกกฎกระทรวงในเรื่องต่างๆ ได้แก่ เรื่องของสิทธิรับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยวิธีทางการแพทย์ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร อัตราส่วนที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องจ้างคนพิการเข้าทำงาน

นอกจากนี้ ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจวินิจฉัยและมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำ หรือห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ นอกจากนี้ มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ โดยมีการให้สิทธิคนพิการนั้นสามารถร้องขอต่อคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการที่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะอื่นๆ ที่จะต้องมีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก โดยเฉพาะแก่คนพิการ

ทั้งนี้ เจ้าของอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือผู้ให้บริการสาธารณะนั้น ที่จะต้องจัดอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับคนพิการ ก็จะได้รับยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของเงินค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ก็มีการกำหนดมาตรการเชิงลงโทษแก่นายจ้างหรือสถานประกอบการที่ไม่รับคนพิการเข้าทำงาน หรือไม่ส่งเงินเข้ากองทุน หรือไม่ให้สัมปทาน หรือจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าและบริการ จัดจ้างเหมาะสมช่วงงานแก่คนพิการ และมีการกำหนดมาตรการให้รางวัลแก่นายจ้างที่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนด ทั้งนี้ เพื่อจูงใจให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายนี้

มาตรการที่สำคัญประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดให้เลขอาธิการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้อัยทรัพย์สินของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการซึ่งไม่ส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 34 จะเห็นว่าการมีมาตรการดังกล่าวนี้ทำให้กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งแม้จะไม่มีบทลงโทษทางอาญา มีสภาพบังคับมากขึ้นกว่าพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ฉบับเดิม ที่เป็นเพียงกฎหมายในการส่งเสริม แต่ไม่มีสภาพบังคับ ถือเป็นการบังคับให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น

### 2.3 ความหมายของแรงงานนอกระบบ

“แรงงานนอกระบบ” ได้ถูกนิยามหรือให้ความหมายโดยหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงแรงงานให้ความหมายว่า หมายถึง ผู้มีงานทำ มีค่าตอบแทนหรือมีรายได้จากการทำงาน ไม่มีสภาพเป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติระบุว่า หมายถึง ผู้มีงานทำที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง ผู้ที่ช่วยธุรกิจครัวเรือนโดยไม่มีค่าจ้าง ทั้งนี้ไม่รวมลูกจ้างและข้าราชการในภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่สำนักงานประกันสังคม ได้กำหนดความหมายของแรงงานนอกระบบไว้ว่า หมายถึง ผู้ที่มีงานทำ มีรายได้และไม่อยู่ในความคุ้มครองของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่มีการทำงานหรือรับจ้าง และมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว หรือเป็นฤดูกาล ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านที่ไม่ได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย กลุ่มที่สองคือผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง เช่น คนขับรถรับจ้างทั่วไปทั้งที่เป็นรถของตนเองหรือรถเช่า หาบเร่แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า เจ้าของร้านชำ หรือร้านขายยา ทนายความ แพทย์ เป็นบุคคลที่ไม่ได้รับราชการและไม่มีเงินเดือนประจำ

ศาสตราจารย์เกษมสันต์ วัฒวรรณ ได้เขียนถึงความหมายของคำว่า “แรงงานนอกระบบ” ไว้ดังนี้

- 1) ผู้ทำงานอิสระ ไม่มีใครเป็นนายจ้างหรือเรียกว่าจ้างตนเอง (Self Employed) มีรายได้จากการทำงานของตนเอง เช่น คนรับจ้างปะชุนเสื้อผ้า คนเก็บขวดพลาสติกจากถังขยะไปขาย คนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง เป็นต้น
- 2) ผู้ทำงานในระบบการจัดการงานของบุคคลอื่น แต่มีอิสระที่จะทำงานเมื่อใดและอย่างไรก็ได้ รายได้จะเกิดจากการขายหรือการบริการ เช่น ผู้รับสินค้าไปรษณีย์ ช่างตัดผม หมอนวด แผนโบราณประจำร้าน เป็นต้น
- 3) ผู้ทำงานในวิชาชีพและมีลักษณะเป็นผู้รับจ้างทำของตามสัญญาจ้างทำของ เช่น ทนายความ แพทย์ วิศวกร ทันตแพทย์ เป็นต้น
- 4) ผู้ทำงานในครัวเรือน โดยช่วยทำงานในอุตสาหกรรมครัวเรือน ในฐานะญาติ โดยมีได้ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นลูกจ้างของกิจการอุตสาหกรรมนั้น และมีได้รับค่าตอบแทนเป็นจำนวนตัวเงินแน่นอน
- 5) ผู้ทำงานในภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจ แต่เจ้าของสถานประกอบการปิดกิจการจ้าง เนื่องจากเป็นแรงงานที่เข้าเมืองมาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่มีใบอนุญาตทำงาน

6) ผู้ทำงานในอาชีพที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น โสเภณี คนรับจ้างขนสินค้าเพื่อเลี่ยงภาษีอากรในบริเวณชายแดนของประเทศ เป็นต้น

7) ผู้ที่ทำงานและมีรายได้ แต่ไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นลูกจ้างของกิจการที่ทำงาน เช่น กรรมการบริษัท ที่ปรึกษา เป็นต้น

8) ผู้รับงานจากสถานประกอบกิจการไปทำที่บ้าน หรือไปทำในชุมชน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ให้ความหมายว่า แรงงานนอกระบบ หมายถึง การจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal sector) โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้ คือ เป็นกิจการที่ตั้งได้ง่าย ใช้วัตถุดิบภายในประเทศ เป็นธุรกิจชั่วคราวหรือกิจการขนาดเล็ก มีการใช้แรงงานเข้มข้นหรือเทคโนโลยีง่ายๆ ใช้ความเชี่ยวชาญที่เกิดจากประสบการณ์ หรือการเรียนรู้นอกระบบโรงเรียน เป็นตลาดที่มีการแข่งขัน และไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐบาล

จากความหมายตามที่กล่าวมา เห็นได้ว่าความหมายของคำว่า “แรงงานนอกระบบ” ยังไม่มีคำอธิบายที่ชัดเจน หรือไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่สามารถเข้าใจได้ว่าแรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่อยู่นอกเหนือการคุ้มครองของรัฐตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ไม่มีมาตรการใดมาควบคุมการทำงาน ทั้งไม่มีหลักประกันในการทำงานใดๆ เลย ทำให้การดำรงชีวิตและการทำงานไม่มีความมั่นคง เป็นแรงงานที่ไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ ในการทำงาน เป็นช่องทางให้ผู้ใช้แรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบได้โดยง่าย ทั้งมิได้มีการแบ่งแยกว่าแรงงานนอกระบบนั้น จะมีลักษณะอย่างไรไม่ว่าจะมีสุขภาพร่างกายจิตใจที่สมบูรณ์หรือเป็นคนพิการ ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดบัญญัติให้นิยามความหมาย รวมถึงการให้ความคุ้มครองก็ยังไม่มีการบัญญัติไว้เช่นกัน

## 2.4 ความเป็นมาของแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ เป็นแรงงานที่เกิดขึ้นและเติบโตอยู่ในระบบการจ้างแรงงานมาช้านาน ด้วยความที่แรงงานนอกระบบมักอยู่นอกเหนือความรับรู้ของกฎหมาย เป็นแรงงานประเภทที่มอบทางเลือกให้แก่ทั้งนายจ้างและลูกจ้าง เพราะลักษณะการจ้างงานและการทำงานมีความสะดวก ไม่ผูกมัด ไม่มีเงื่อนไขมาก ช่วยให้สามารถลดต้นทุนในการประกอบกิจการของนายจ้างได้เป็นอย่างดี นายจ้างจึงมักเลือกแรงงานนอกระบบในการดำเนินธุรกิจ

#### 2.4.1 แรงงานนอกระบบในประเทศไทย

ผลการสำรวจในปี 2554 พบว่ามีจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 39.3 ล้านคน โดยเป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานหรือเรียกว่า แรงงานนอกระบบ 24.6 ล้านคนหรือร้อยละ 62.6 และที่เหลือเป็นผู้ทำงานในระบบหรือแรงงานในระบบ 14.7 ล้านคนหรือร้อยละ 37.4 สำหรับแรงงานนอกระบบเมื่อพิจารณาตามเพศ พบว่ามีจำนวนไม่แตกต่างกันมาก คือ เพศชาย 13.2 ล้านคน หรือร้อยละ 53.8 และเพศหญิง 11.4 ล้านคน หรือร้อยละ 46.2 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด นอกจากนั้น แรงงานนอกระบบทำงานอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด ร้อยละ 41.5 รองลงมาเป็นภาคเหนือ ร้อยละ 21.4 ภาคกลาง ร้อยละ 18.7 ภาคใต้ ร้อยละ 13.3 และกรุงเทพมหานครมีแรงงานนอกระบบน้อยที่สุด ร้อยละ 5.1<sup>22</sup>

แรงงานนอกระบบ เป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจนอกระบบ เรามักเข้าใจกันว่าเศรษฐกิจนอกระบบหมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่นอกการกำกับดูแลของสถาบันทางเศรษฐกิจและกฎหมาย ลักษณะของเศรษฐกิจนอกระบบจะมีความชัดเจนขึ้น เมื่อนำกิจกรรมในเศรษฐกิจภาคนี้ไปเปรียบเทียบกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีความคล้ายคลึงกัน แต่อยู่ภายใต้กฎระเบียบของรัฐหรือภายใต้กฎหมาย

องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้คำนิยาม เศรษฐกิจนอกระบบ ว่าหมายถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภทที่ไม่ได้รับการคุ้มครองหรือควบคุมโดยกฎหมายหรือธรรมเนียมปฏิบัติหรือไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างพอเพียง หรือเป็นกิจกรรมที่มีกฎหมายรองรับแต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถบังคับใช้ได้ เพราะกฎหมายและระเบียบไม่เหมาะสม สร้างภาระให้ผู้เกี่ยวข้อง หรือค่าใช้จ่ายสูง ภายใต้คำจำกัดความนี้ ผู้ประกอบอาชีพในเศรษฐกิจนอกระบบประกอบด้วย

1. นายจ้าง (Employer) ในกิจการขนาดเล็ก หรือกิจการนอกระบบ ที่มีลูกจ้างจำนวนน้อย
2. ผู้ประกอบอาชีพอิสระในวิสาหกิจที่ไม่เป็นทางการ (Self-employed หรือ Own account worker) คนกลุ่มนี้ประกอบด้วย ผู้จ้างงานตนเองและสมาชิกในครอบครัวที่ทำงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน (Unpaid family worker)
3. แรงงานที่ทำงานนอกระบบ (Worker) ซึ่งอาจเป็นงานในวิสาหกิจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ครอบครัวและแรงงานที่ไม่มีนายจ้างที่แน่นอน แรงงานกลุ่มนี้ หมายรวมถึง แรงงานรับจ้างรายวัน แรงงานรับเหมาช่วงในภาคอุตสาหกรรม แรงงานพันธะสัญญา และแรงงานชั่วคราว แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-time worker) ที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง และแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนกับรัฐ

<sup>22</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2554). ผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ ปี 2554. สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2555, จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/population.html>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความหมายว่า เศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึง การผลิตที่ไม่เป็นที่สังเกต (Non-Observed Economy) ครอบคลุม กิจกรรมการผลิตหรือบริการที่ไม่ได้จดทะเบียนกับภาครัฐ ไม่มีการปรับปรุงข้อมูลการจดทะเบียนให้ทันสมัย กิจกรรมและครัวเรือนที่ได้รับแบบสำรวจแต่ไม่ตอบ หรือให้ข้อมูลไม่ถูกต้อง ต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อเลี่ยงภาษี เศรษฐกิจนอกระบบแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ เศรษฐกิจใต้ดิน การผลิตที่ผิดกฎหมาย การผลิตสาขาที่ไม่เป็นทางการ และการผลิตโดยครัวเรือนเพื่อบริโภคเอง ทั้งนี้การผลิตสาขาที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่ไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีระบบภาษีหรือระบบเงินเดือนค่าจ้าง ไม่มีการจ้างงานที่แน่นอน เป็นกิจกรรมขนาดเล็ก เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว มีความไม่แน่นอนสูงและครอบคลุมกลุ่มกิจกรรมดังต่อไปนี้

1. กลุ่มการผลิต ได้แก่ เกษตรกรรายย่อย แรงงานรับจ้างทางการเกษตร ผู้รับงานมาทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ ผู้รับจ้างรายย่อย ธุรกิจการผลิตรายย่อยในครัวเรือน ธุรกิจของกลุ่มแม่บ้าน และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ

2. กลุ่มการค้าและบริการ ได้แก่ หาบเร่แผงลอย การรับซื้อของเก่า การซ่อมแซมของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน การให้เช่าพระเครื่องและวัตถุมงคล

3. กลุ่มบริการขนส่ง ได้แก่ การบริการขับขี้อجرةยนต์รับจ้าง รถตู้โดยสาร รถแท็กซี่ และเรือรับส่งผู้โดยสาร

4. กลุ่มกิจกรรมภาคครัวเรือน การผลิตเพื่อบริโภคในครอบครัว ทำงานบ้าน เลี้ยงดูบุตรดูแลคนชรา คนเจ็บป่วยที่บ้าน โดยไม่ได้รับค่าตอบแทน

แนวคิดสำคัญที่อธิบายการเกิดขึ้นและคงอยู่ของเศรษฐกิจนอกระบบตามทัศนะของนักคิดสำคัญ 3 สำนัก คือ กลุ่ม Dualist เป็นกลุ่มที่มีแนวคิดที่ว่า ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นเพียงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพียงชั่วคราว ในช่วงเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนผ่านจากภาคเศรษฐกิจที่ล่าช้าไปเป็นภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่เท่านั้น นอกจากนี้ ยังเห็นว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจในระบบและนอกระบบมีการแยกออกจากกัน และกิจกรรมในส่วนภาคนอกระบบจะค่อยๆ หายไปจากระบบเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากแรงจูงใจของผลตอบแทนที่สูงกว่าในภาคเศรษฐกิจในระบบซึ่งมีความทันสมัย

กลุ่ม Structuralist เป็นกลุ่มที่มีแนวคิดเห็นขัดแย้งกับกลุ่ม Dualist โดยเห็นว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้น ตามธรรมชาติของการพัฒนาเศรษฐกิจตามระบบทุนนิยม (Capitalism) และจะคงดำเนินอยู่ต่อไปอย่างถาวร อันเป็นผลจากการที่ภาคการผลิตต้องมีการปรับลดต้นทุนเพื่อรักษาสถานะความได้เปรียบในการแข่งขันเอาไว้ ซึ่งแนวทางหนึ่งก็คือ การส่งมอบงานในกระบวนการผลิตให้ภาคนอกระบบเป็นผู้ดำเนินการแทน เพื่อหวังที่จะลดต้นทุนต่างๆ ที่จะ

เกิดขึ้น จากกิจกรรมในภาคเศรษฐกิจในระบบ เช่น ค่าจ้างแรงงานที่นับวันจะปรับตัวสูงขึ้น รวมถึงสวัสดิการต่างๆ ที่จะต้องจ่ายตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น เช่นนี้เศรษฐกิจนอกระบบจึงเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนเศรษฐกิจในระบบและมีความเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก

กลุ่ม Legalist สำหรับแนวคิดของกลุ่มนี้ ได้เน้นไปที่กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ โดยเห็นว่า การดำเนินกิจกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากการตอบสนองอย่างมีเหตุผลของผู้ประกอบการอาชีพอิสระขนาดเล็กมาก (Micro-entrepreneur) ต่อกฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่มีลักษณะไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ต้นทุนการดำเนินงานสูงและเกิดความเสียเปรียบในการแข่งขัน<sup>23</sup>

ความสำคัญของภาคนอกระบบมักปรากฏในรูปของการเป็น “กลยุทธ์เพื่อการอยู่รอด” (Survival strategy) ของผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ในด้านทฤษฎี กรอบที่ใช้พิจารณาการปรากฏตัว คงอยู่และสลายตัวของเศรษฐกิจภาคนี้มักได้แก่ ทฤษฎีภาวะความทันสมัย ทฤษฎีวิถีลักษณะ และทฤษฎีระบบโลก ส่วนข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ปรากฏมักจะสะท้อนความ “ด้อยโอกาส” ของผู้ประกอบการอาชีพ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า เท่ากับสะท้อนถึงความสำคัญของเศรษฐกิจภาคนี้ต่อการดูดซับแรงงาน แม้จะยอมรับว่าภาคนอกระบบ เปรียบเสมือนเศรษฐกิจเงา เป็นเศรษฐกิจขนาดใหญ่ทั้งในด้านมูลค่าทางเศรษฐกิจและจำนวนคนที่เกี่ยวข้องเป็นแหล่งงานที่มีความสำคัญ และยังเป็น “การจ้างงานตลอดชีพ” ของแรงงานจำนวนมาก ทั้งโดยความสมัครใจ และด้วยความจำเป็นความต้องการของผู้ประกอบการอาชีพที่แสวงหาความเป็นอิสระหลุดพ้นจากการควบคุมของรัฐ รวมทั้งเป็นกลยุทธ์เพื่อความอยู่รอด ส่งผลให้กิจกรรมนอกระบบมีความเป็นพลวัตสูง และยากต่อการสังเกต ให้คำจำกัดความรวมทั้งนับจดหรือรวบรวมเป็นสถิติ จึงพบว่านิยามของภาคนอกระบบจึงมีความเลื่อนไหลและในหลายกรณีไม่สามารถใช้คำนิยามเดียวในการอธิบาย “ภาคนอกระบบ”

“วิกฤตการณ์การจ้างงาน” (Employment crisis) อันเป็นผลจากการแข่งขันภายใต้ระบอบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่และกระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของการทำงานในภาคนอกระบบ ซึ่งเอื้ออำนวยมากกว่าต่อการปรับตัวให้ทันกับความไม่แน่นอน วิกฤตการณ์นี้ส่งผลให้ภาคนอกระบบที่เคยเป็น “กิจกรรมชายขอบ” มีความสำคัญมากขึ้น จนถึงกับมีผู้เสนอว่าเศรษฐกิจภาคนี้จะไม่ใช่เศรษฐกิจชายขอบอีกต่อไป แต่จะกลายเป็นเศรษฐกิจหลักในประเทศกำลังพัฒนาที่เดียว การกลับมาให้ความสนใจต่อภาคนอกระบบ ส่งผลให้เกิดการทบทวนความหมายของ “ภาคนอกระบบ” ใหม่ ให้ครอบคลุมถึงกิจกรรมด้านการผลิตและการจ้างงาน อันส่งผลให้จุดเน้นของคำว่า “ภาคนอกระบบ” ไม่ได้อยู่ที่การประกอบอาชีพอิสระเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงแรงงาน

<sup>23</sup> สมภูมิ แสงกุล. (2553, มีนาคม). “แรงงานนอกระบบ เสาหลักเศรษฐกิจไทย.” *วารสารประชากรศาสตร์*, 26 (1). หน้า 64-65.

รับจ้างด้วย พร้อมๆ กับการปรับค่าที่ใช้เรียกภาคนอกระบบ เป็นเศรษฐกิจนอกระบบ หรือ จาก Informal Sector เป็น Informal Economy (ดังคำจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ข้างต้น)

#### 2.4.2 ความจำเป็นในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

แม้ว่าแรงงานนอกระบบ จะเป็นแรงงานที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ รัฐและกฎหมาย ไม่สามารถรับรู้และให้ความคุ้มครองได้เท่ากับแรงงานในระบบก็ตาม แต่แนวความคิดในเรื่องการ คุ้มครองแรงงาน มีหลักการคือ การคุ้มครองแรงงาน (Labor Protection) หมายถึง การกำหนด มาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standard) ในการใช้แรงงานของลูกจ้าง โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้ ความคุ้มครองลูกจ้างเพื่อมิให้ถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบ จากการใช้แรงงานมากเกินไปจนเกินไป ทำให้ ลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรม และเพื่อจัดความเดือนร้อนของลูกจ้าง<sup>24</sup> นอกจากนี้แล้วยังต้อง หมายรวมไปถึงการให้ความคุ้มครองด้านสวัสดิการของแรงงานด้วย เพราะในการให้ความคุ้มครอง แรงงานอันเป็นสวัสดิการแรงงานนั้น ไม่ควรหมายถึงเฉพาะสวัสดิการของแรงงานในระบบที่จะ ได้รับความคุ้มครองเท่านั้น แต่ควรพิจารณาถึงการให้ความคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการของ แรงงานนอกระบบด้วย เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานซึ่งอยู่นอกระบบได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แรงงานให้เท่าเทียมเสมือนกับแรงงานในระบบและให้มีความกินดี อยู่ดี มีความมั่นคงในชีวิต และ มีความผาสุกในการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัว รวมทั้งสวัสดิการด้านต่างๆ ก็ควรได้รับการ พิจารณาให้ครอบคลุมถึงในด้านของสุขภาพ พลาณามัย การศึกษา ความมั่นคงในการดำรงชีพ การนันทนาการ และการได้รับบริการที่ดี จากทั้งทางภาครัฐและเอกชนเช่นเดียวกันกับแรงงานใน ระบบได้รับอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ในการที่จะทราบถึงปัญหาและสาเหตุที่แรงงานนอกระบบดังกล่าว ไม่ได้รับความคุ้มครอง ในเบื้องต้นควรทราบแนวคิดและหลักทฤษฎีที่เป็นต้นเหตุ อันแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการ ให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบเสียก่อน

## 2.5 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

หลายทศวรรษที่ผ่านมาเศรษฐกิจนอกระบบ เศรษฐกิจในระบบ แรงงานนอกระบบ รูปแบบของแรงงานนอกระบบและนิติสัมพันธ์ระหว่างแรงงานนอกระบบกับผู้ว่าจ้างได้เป็น ประโยชน์สำหรับนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ มีการนำคำว่า มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศมาใช้ เป็นจำนวนมากและใช้ในข้อสังเกตของคณะกรรมการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ผู้เชี่ยวชาญด้านการใช้อุสัญญาและข้อแนะ ตลอดจนสถิติของภาคราชการ นโยบายและข้อปฏิบัติ

<sup>24</sup> สุคติริ เสงพุลธนา. (2530). *คำบรรยายกฎหมายแรงงาน*. หน้า 20.

ระดับชาติ ได้รับความสนใจจากรัฐบาล นักวิชาการ นักวิจัย และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีการวิเคราะห์ปรากฏการณ์เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้

#### 2.5.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจในระบบและเศรษฐกิจนอกระบบ

แนวคิดนี้มองว่า “เศรษฐกิจนอกระบบ” เป็นเศรษฐกิจของกลุ่มที่เป็นเจ้าของกิจการ (Self-employment) ส่วนเศรษฐกิจในระบบเป็นเศรษฐกิจของกลุ่มคนรับจ้างคนอื่น (Wage-labour) ซึ่งการแยกความแตกต่างระหว่างเศรษฐกิจนอกระบบกับเศรษฐกิจในระบบ ในกรณีนี้จะเห็นว่าเป็นการถือลักษณะของการจ้างงานเป็นสำคัญแต่มีผู้กล่าวว่าแนวความคิดนี้ทำให้ไม่สามารถที่จะแยกแยะความแตกต่างระหว่างคนรับจ้างที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจนอกระบบกับคนรับจ้างที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจในระบบและคนที่ทำงานส่วนตัวในระบบของเศรษฐกิจในระบบ ที่มีอยู่จริงในสังคมว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร ทั้งที่คนงานดังกล่าวไม่ได้เป็นคนงานในกลุ่มเดียวกัน เช่นเดียวกับที่สก๊อตต์<sup>25</sup> เห็นว่าเป็นการยากที่จะแบ่งประเภทของแรงงานออกเป็นสองประเภท ตามเงื่อนไขของการจ้างงานและรูปแบบของค่าตอบแทนที่ได้รับจากการทำงานแต่เพียงเท่านั้น แต่สิ่งที่จะต้องนำมาประกอบพิจารณาเพื่อให้เห็นถึงคุณลักษณะและความแตกต่างของแรงงานประเภทต่างๆ คือ “ความอิสระ” โดยความอิสระให้ดูถึงโครงสร้างของกิจการว่ามีความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของกิจการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การรับผลกำไรโดยตรง และการตัดสินใจในการควบคุมกระบวนการผลิตมีมากน้อยเพียงใด แม้ว่ากรณีการดำเนินกิจการจะถูกจำกัดด้วยกลไกของตลาดที่อยู่เหนืออุปสงค์และอุปทานของสินค้าหรือบริการและปัจจัยของการผลิตก็ตาม แต่ภายในความจำกัดนั้นก็ยังมีอิสระในการกำหนดกระบวนการผลิตได้ด้วยตนเอง ในขณะที่แรงงานรับจ้างต้องพึ่งพาผู้อื่น ทั้งที่อยู่ในฐานะผู้ผลิตเช่นเดียวกัน เนื่องจากไม่มีกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิต ไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการผลิตและในการดำเนินการผลิตและส่งมอบสินค้า ภายหลังการผลิตถูกควบคุมอย่างเข้มงวด แต่สก๊อตต์ก็ไม่ได้กำหนดหรือกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่ารูปแบบของแรงงานควรจะเป็นเช่นไร

บรอมเลย์และเกอร์รี่<sup>26</sup> มีความเห็นเช่นเดียวกันว่า ในความเป็นจริงแล้วไม่สามารถที่จะแบ่งแรงงานออกเป็น 2 พวก ได้อย่างชัดเจน เพราะยังเป็นแรงงานอีกกลุ่มหนึ่งที่อยู่ระหว่างแรงงานที่เป็นลูกจ้างประจำ (Stable wage-work) กับเจ้าของกิจการหรืองานอิสระส่วนตัวอย่างแท้จริง (True self-employment) โดยแรงงานกลุ่มนั้น บรอมเลย์และเกอร์รี่เรียกว่า งานนอกระบบ หรือ

<sup>25</sup> Alison Maceneen Scoott. (1979). *Who are the Self - Employed*. In Ray Bromley and Chris Gerry. (Eds). *Casual Work and Poverty in Third World Cities*. p. 105.

<sup>26</sup> Ray Bromley and Chris Gerry. (1979). *Op.cit*. pp. 5 -11.



งานชั่วคราว (Casual work) โดยงานชั่วคราวทั้งในส่วนที่เป็นเจ้าของกิจการเองหรือการทำงานเพื่อคนอื่น ทั้งที่ถูกต้องกฎหมายและไม่ถูกต้องกฎหมาย ทั้งที่มีและไม่มีประสิทธิภาพ ในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าคนงานเหล่านั้นมีการเปลี่ยนงานอยู่เป็นประจำ แต่ในความหมายที่ว่าพวกเขาเหล่านั้นต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนของงานจนต้องเปลี่ยนงานเพื่อความอยู่รอด เนื่องจากขาดความมั่นคงในการมีงานทำและขาดความมั่นคงของรายได้และสวัสดิการต่างๆ ที่จะได้รับจากผู้ว่าจ้างในระดับที่พึงมีพึงได้จากการทำงานระยะยาวโดยแรงงานกลุ่มนี้ถูกแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม กล่าวคือ

1) งานที่จ้างแรงงานระยะสั้น (Short-term wage work) เป็นงานที่จ่ายค่าจ้างเป็นรายวัน สัปดาห์ เดือน หรืองวด หรือจ่ายค่าจ้างตามปริมาณงาน โดยปกติจะมีปริมาณงานและกำหนดเวลาที่แน่นอน แต่บางครั้งก็ไม่อาจกำหนดระยะเวลาและปริมาณงานได้อย่างชัดเจน อาจทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา และนายจ้างอาจเป็นผู้จัดหาเครื่องมือ วัสดุคิบ และปัจจัยอื่นที่จำเป็นในการผลิตหรือบริการให้แก่ผู้รับจ้างก็ได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะได้รับสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการใดๆ เท่ากับคนงานที่เป็นลูกจ้างประจำ ที่มีสภาพการทำงานที่มั่นคงกว่า และไม่มีหลักประกันใดๆว่าจะได้รับการจ้างงานต่อหรือไม่ โดยกฎหมายเรียกแรงงานกลุ่มนี้ว่า แรงงานรับจ้าง

2) งานที่เป็นงานรับจ้างแฝง (Disguised wage work) หมายถึง งานที่ผลผลิตของงานที่ผู้รับจ้าง ผลิตจากเครื่องมือเครื่องจักรของผู้รับจ้างหรือบริการนั้น เป็นส่วนหนึ่งของกิจการที่จ้างโดยตรง แต่ผู้รับจ้างไม่ได้เป็นลูกจ้างของกิจการนั้น โดยตรงอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยงานในลักษณะนี้เป็นงานลักษณะของการจ้างเหมาช่วงการผลิต หรือการขายสินค้าที่ได้ค่าตอบแทนเป็นเปอร์เซ็นต์การขาย (Commission) แทนค่าจ้าง

3) งานที่เป็นงานพึ่งพา (Dependent work) เป็นงานในลักษณะที่คล้ายกับงานในกลุ่มที่สอง แต่ผู้รับจ้างยังต้องพึ่งพาปัจจัยในการผลิตจากกิจการที่จ้าง ไม่ว่าจะในด้านสินเชื่อ เครื่องจักร เครื่องมือ วัสดุคิบในการผลิต หรือการรับซื้อสินค้าคืนจากกิจการที่จ้าง ซึ่งแรงงานในกลุ่มนี้จะถูกเอารัดเอาเปรียบและเป็นการผูกขาดจากกิจการที่จ้างในกระบวนการทำงานอย่างชัดเจน

4) งานที่เป็นงานส่วนตัวหรืองานอิสระ (True self-employment) เป็นงานที่ผู้ทำงานมีอิสระในกระบวนการผลิต การขายสินค้าหรือการบริการ รวมทั้งมีความเป็นเจ้าของในกระบวนการผลิตการขายหรือบริการโดยอิสระอย่างแท้จริง โดยที่รายได้ที่ได้รับไม่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างแรงงานและไม่เป็นการรับจ้างในลักษณะของงานในกลุ่มที่สองและสาม โดยการผลิตและการบริการขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมและอุปสงค์อุปทานของตลาดในขณะนั้นๆ ไม่ขึ้นต่อกิจการใดๆ จากแนวคิดดังกล่าว จึงก่อให้เกิดทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจในระบบและเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นทฤษฎีที่พยายามกำหนดลักษณะของเศรษฐกิจที่เป็นทางการกับเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ โดยถือเอาการจ้างงานเป็นตัวกำหนดโดยเห็นว่า “เศรษฐกิจนอกระบบเป็นเศรษฐกิจของ

กลุ่มที่เป็นเจ้าของกิจการ (Self-employment) ส่วนเศรษฐกิจในระบบเป็นเศรษฐกิจของกลุ่มที่รับจ้างคนอื่น (Wage-labor) ทำให้ไม่สามารถแยกแยะถึงความแตกต่างระหว่างคนรับจ้างที่อยู่ในระบบของเศรษฐกิจนอกระบบกับคนรับจ้างที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจในระบบ และคนที่ทำงานส่วนตัวว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร ทั้งที่คนงานดังกล่าวไม่ได้เป็นคนงานในกลุ่มเดียวกัน โดยทฤษฎีนี้จะให้ความสนใจในประเด็นของเศรษฐกิจนอกระบบที่เชื่อมโยงกับแรงงานนอกระบบ โดยพยายามที่จะแยกแยะความแตกต่างของลักษณะของการจ้างงานในรูปแบบต่างๆ และได้จัดแบ่งงานนอกระบบตามเงื่อนไขของการมีงานทำ รูปแบบค่าตอบแทนที่ได้รับจากการทำงานตามลักษณะของโครงสร้างของกิจการ รวมถึงความมั่นคงของรายได้และสวัสดิการต่างๆ

### 2.5.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักทวิลักษณ์

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในแต่ละส่วนของระบบเศรษฐกิจได้รับประโยชน์ไม่เท่าเทียมกัน โดยหน่วยต่างๆ เหล่านี้ อาจจะเป็นในส่วนของแรงงานหรือสถานประกอบการก็ได้ โดยนักเศรษฐศาสตร์ตามแนวคิดนี้เชื่อว่า มีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างตลาดแรงงานภายในระบบกับภายนอกภาคเศรษฐกิจปฐมภูมิกับทุติยภูมิหรือระหว่างเศรษฐกิจหลัก (Core Economy) กับเศรษฐกิจรอง (Peripheral Economy) ทำให้สามารถอธิบายปรากฏการณ์เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบได้ว่าเป็นแรงงานชั่วคราวหรือเป็นแรงงานในสถานประกอบการขนาดเล็กหรือในภาคเศรษฐกิจทุติยภูมิหรือแรงงานในสถานประกอบการภายนอกในตลาดแรงงานภายนอก ทำให้แรงงานเหล่านั้นได้รับค่าตอบแทนไม่เท่ากับมูลค่าที่แท้จริงหรือเท่าที่ควรจะได้รับและการที่ไม่ได้รับผลตอบแทนตามที่ควรจะได้เป็น เนื่องจากผลประโยชน์ที่ได้รับไม่เท่าเทียมกันตามหลักทวิลักษณ์ของระบบเศรษฐกิจมากกว่าที่จะเป็นเพราะระดับทักษะของตน โดยแรงงานในกลุ่มนี้ถูกแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ แรงงานภายในและแรงงานภายนอกในกลุ่มแรงงานภายใน หรือ Internal Worker เป็นแรงงานที่มีทักษะในการทำงานและมีค่าจ้างค่อนข้างสูงมีแนวปฏิบัติในการพิจารณาขึ้นค่าจ้างที่ชัดเจน และการพิจารณาความดีความชอบเพื่อเลื่อนขั้นหรือการเลื่อนตำแหน่งหรือการขึ้นค่าจ้างของแรงงานกลุ่มนี้เป็นไปโดยอิงกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนโดยนำระยะเวลาในการทำงานเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการพิจารณาและยังมีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นๆ รวมทั้งสภาพการทำงานค่อนข้างดีและยังมีความมั่นคงในการทำงานด้วยแต่ในกรณีแรงงานภายนอกหรือ External worker สถานการณ์จะตรงกันข้าม ยิ่งไปกว่านั้นแรงงานภายนอกมักจะดำเนินการภายใต้กลไกการแข่งขันในตลาดเสรี ดังนั้นเมื่อเศรษฐกิจเจริญเติบโตความต้องการสำหรับแรงงานกลุ่มนี้จะสูงทำให้แรงงานกลุ่มนี้ถูกใช้อย่างแพร่หลายแต่เมื่อเศรษฐกิจชะลอตัวแรงงานเหล่านั้นเป็นกลุ่มแรกที่ได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจที่ชะลอตัว

Berger และ Piore ได้นำหลักทฤษฎีทวิลักษณ์มาอธิบายว่าเป็นกลยุทธ์ที่ใช้ในระบบการผลิตที่เคลื่อนย้ายกระบวนการผลิตและความเสี่ยงต่างๆ ของความไม่แน่นอนและปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลาของกระบวนการพิจารณาไปยังภาคอุตสาหกรรม อันจะช่วยให้สถานประกอบการขนาดใหญ่อยู่รอดได้ในสถานการณ์ดังกล่าว เช่น กรณีของสถานประกอบการในฝรั่งเศสและอิตาลีที่นำกลยุทธ์การจ้างเหมาช่วงการผลิตมาใช้เนื่องด้วยสาเหตุ 4 ประการ คือ

1) เนื่องจากการใช้แรงงานในสถานประกอบการจะเป็นการใช้ด้วยจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่เมื่อจ้างงานแล้วการจะเลิกจ้าง หรือ ไล่ออกกลับมีข้อจำกัดทางกฎหมายหรือข้อกฎหมายที่จำกัดสิทธิของนายจ้างในการเลิกจ้างและการไล่ออกอย่างมากมาย และยังคงต้องผ่านกระบวนการและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

2) เนื่องจากลูกจ้างมีสิทธิในการรวมตัวกันในสถานประกอบการ ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดทำให้นายจ้างไม่สามารถที่จะจัดการและบริหารแรงงานในสถานประกอบการตามที่นายจ้างกำหนดได้ในทุกเรื่อง

3) การที่กฎหมายของประเทศอิตาลี อนุญาตให้สถานประกอบการที่มีแรงงานน้อยกว่า 16 คน และในกรณีของประเทศฝรั่งเศสน้อยกว่า 50 คน มีตัวแทนแรงงานในสถานประกอบการนั้น

4) ในภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมยังมีแรงงานเหลือเฟือ ซึ่งสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในระบบเหมาช่วงการผลิตได้อย่างเต็มที่ในฐานะแรงงานค่าจ้างต่ำ หรือเป็นแรงงาน “กันชน”<sup>27</sup> จากแนวคิดดังกล่าวจึงก่อให้เกิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักทวิลักษณ์ขึ้นซึ่งเป็นทฤษฎีที่กำหนดลักษณะของเศรษฐกิจที่เป็นทางการกับเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการโดยเห็นว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของหน่วยต่างๆ ที่ได้ไม่เท่าเทียมกัน โดยหน่วยต่างๆ เหล่านี้จะเป็นในส่วนของแรงงานหรือสถานประกอบการก็ได้ โดยความไม่เท่าเทียมระหว่างตลาดแรงงานภายในระบบกับภายนอกระบบภาคเศรษฐกิจปฐมภูมิกับทุติยภูมิหรือระหว่างเศรษฐกิจหลัก (Core Economy) กับเศรษฐกิจรอง (Peripheral Economy) ทำให้แรงงานถูกแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ แรงงานภายในและแรงงานภายนอก โดยเน้นถึงแรงงานในระบบว่าเป็นแรงงานที่มีความมั่นคงสูงกว่าแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้เพราะแรงงานในระบบได้รับสิทธิคุ้มครองตามกฎหมาย ส่วนแรงงานนอกระบบมักเป็นแรงงานชั่วคราวมีปัจจัยเพิ่มลดขนาด ตามสภาพความต้องการและการขยายตัวของเศรษฐกิจซึ่งไม่มีความแน่นอน<sup>28</sup> แต่การวิเคราะห์ตามแนวทฤษฎีทวิลักษณ์ยังได้รับคำวิจารณ์ว่าไม่สามารถอธิบายสิ่งที่

<sup>27</sup> Suzanne D. Berger and Michael J. Piore. (1980). *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*. p. 56.

<sup>28</sup> นฤมล นิภาพร. (2542). *การรับงานไปทำที่บ้านที่ประเทศไทย*. หน้า 25.

เกิดขึ้นจริงในประเทศกำลังพัฒนาได้เพียงพอ โดยมีผู้สังเกตว่าในประเทศกำลังพัฒนานั้นมีสาขาเศรษฐกิจนอกระบบมากมายและมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับธุรกิจขนาดใหญ่ในระบบ<sup>29</sup>

### 2.5.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกองทัพสำรอง

แนวคิดนี้มองว่าพัฒนาการของระบบทุนนิยมเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจนอกระบบ เนื่องจากการนำการผลิตแบบระบบทุนนิยมมาใช้ในภาคเกษตร ทำให้ชาวนาสูญเสียที่ดินทำกินและบางรายต้องประสบกับความยากจน จนต้องอพยพย้ายถิ่นที่อยู่เข้ามาสู่เมือง เพื่อหางานทำในภาคอุตสาหกรรมแทนภาคเกษตรที่ทำอยู่เดิม แต่แรงงานเหล่านั้นบางส่วนกลับเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ประกอบกับในการรับแรงงานเข้าสู่ระบบโรงงานไม่สามารถรับแรงงานเหล่านั้นได้ทั้งหมด ทำให้แรงงานเหล่านั้นไม่สามารถหางานทำได้ แต่เพื่อความอยู่รอดจึงต้องค้นหาเลี้ยงชีพ จากรายได้ที่เกิดจากการทำกิจกรรมนอกระบบเป็นการชั่วคราวทำไปพลางก่อน ในระหว่างรอนานในภาคอุตสาหกรรมกิจกรรมดังกล่าวจึงเป็นที่มาของเศรษฐกิจนอกระบบและเมื่อเกิดเศรษฐกิจนอกระบบขึ้น ทำให้เกิดแรงงานนอกระบบตามมาด้วย ซึ่งแรงงานดังกล่าวเป็นเพียงแรงงานสำรองที่รอการเข้าสู่แรงงานในระบบเท่านั้น จากแนวคิดดังกล่าวจึงก่อให้เกิดทฤษฎีเกี่ยวกับกองทัพสำรองขึ้น โดยทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่เห็นว่าการพัฒนาของระบบทุนนิยมเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเน้นถึงแรงงานนอกระบบว่าเป็นแรงงานสำรองหรือเป็นแรงงานที่เหลือจากแรงงานในระบบ แต่ในความเป็นจริงแรงงานนอกระบบเหล่านั้น มิได้เป็นแรงงานที่รอการเข้าสู่แรงงานในระบบแต่เพียงอย่างเดียว ยังมีแรงงานบางส่วนที่เคยทำงานในระบบมาก่อน แต่ไม่ชอบและสมัครใจที่จะประกอบอาชีพ โดยอิสระมากกว่าที่จะทำงานในระบบ และยังมีบางส่วนที่ไม่คิดจะเข้าทำงานในระบบแต่สมัครใจที่จะทำงานนอกระบบมาตั้งแต่แรก และในส่วนของเศรษฐกิจนอกระบบเองก็มีคนอยู่หลายรูปแบบ ไม่น่าที่จะสรุปได้ว่าเศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากแรงงานสำรองที่รอเข้าสู่แรงงานในระบบ และเป็นกองทัพสำรองแรงงานของเศรษฐกิจในระบบทั้งหมด ตามที่กล่าวข้างต้นเท่านั้น<sup>30</sup>

### 2.5.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบ่อนักทุนท้องถิ่น

แนวคิดนี้มองว่า เศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากการที่คนในท้องถิ่นเริ่มที่จะเป็นผู้ผลิตหรือพ่อค้ารายย่อยทำการผลิตสินค้าหรือให้บริการขึ้นมาเอง เพื่อเป็นการตอบสนองการผลิตสินค้าและบริการในราคาถูกให้แก่บุคคลในท้องถิ่นนั้นๆ ด้วยการหลบเลี่ยงที่จะได้ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายตามกฎหมาย ทำให้ต้นทุนของสินค้าและบริการถูกกว่าสินค้าและบริการในระบบ และ

<sup>29</sup> ระกาวิณ ลิขนะวานิชพันธ์. (2538). *เอกสารร่างนโยบายส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน*. หน้า 5.

<sup>30</sup> Davies Rob and Ray Bromley and Chris Gerry. (1979). *Informal Sector or Subordinate Mode of Production? A Model in Casual Work and Poverty in Third World Cities*. p. 94.

ยังเป็นการสนองตอบแรงงานที่ยังคงมีอยู่ในเมืองและในท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย ต่อมาผู้ผลิตหรือพ่อค้ารายย่อยบางรายได้มีการพัฒนาตัวเองขึ้นมาเป็นผู้ประกอบการ และดำเนินการในภาคอุตสาหกรรมเสียเอง จากจุดดังกล่าวจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ต่อไป จนกลายเป็นระบบเศรษฐกิจในระบบขึ้นมา แต่บางส่วนไม่แปรเปลี่ยนสถานะจากความเป็นนอกระบบของตน แต่ยังคงดำเนินการผลิตและบริการในส่วนที่มีความเสี่ยงสูง และไม่เป็นที่สนใจของกิจกรรมในระบบของภาคอุตสาหกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการเฉพาะในตลาดของท้องถิ่นนั้นๆ เท่านั้น<sup>31</sup> จากแนวคิดดังกล่าว จึงก่อให้เกิดทฤษฎีเกี่ยวกับบ่อเกิดนายทุนท้องถิ่น โดยทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่เห็นว่า เศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากการพัฒนาการจากผู้ผลิตหรือพ่อค้ารายย่อย เพื่อตอบสนองแรงงานในท้องถิ่นหรือในเมืองและตลาดในท้องถิ่นนั้นๆ ต่อมาผู้ผลิตหรือพ่อค้ารายย่อยนั้นได้พัฒนาการจนเป็นผู้ประกอบการในระบบขึ้นมาเอง ส่วนบางรายยังคงเป็นผู้ผลิตหรือพ่อค้ารายย่อยที่อยู่นอกระบบอยู่เช่นเดิม

#### 2.5.5 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบทุนนิยม

แนวคิดนี้มองว่า เศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากการกระทำโดยจงใจของเศรษฐกิจในระบบไม่ได้เกิดจากการคืบคลานเพื่อความอยู่รอดหรือเพื่อการเลี้ยงชีพของแรงงานที่ว่างงาน แต่เกิดจากโดยธรรมชาติของการผลิตหรือบริการแบบทุนนิยมจะมุ่งให้มีต้นทุนที่ต่ำสุด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการแข่งขันทางการค้าและเพื่อให้มีผลกำไรสูงสุด ดังนั้นหากสามารถลดต้นทุนในการผลิตและบริการได้มากเท่าไร ย่อมส่งผลให้แข่งขันทางการค้าและกำไรสูงสุดได้มากเท่านั้น แต่เนื่องจากการบริหารและการจัดการด้านแรงงานภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายแรงงาน ไม่ว่าจะในเรื่องของค่าจ้างขั้นต่ำ และสวัสดิการที่นายจ้างต้องจัดให้แก่คนงาน กลับทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถที่จะลดต้นทุนหรือลดต้นทุนทางด้านแรงงานให้ต่ำลงได้ และยิ่งกฎหมายให้อำนาจคนงานมีการจัดตั้งและรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานในสถานประกอบการเพื่อปกป้องและเรียกร้องผลประโยชน์ของตนเองได้ ก็ยังเป็นอุปสรรคต่อนายจ้างที่จะรักษาระดับค่าจ้างแรงงานให้ต่ำ เพื่อเป็นการลดต้นทุนในการผลิตได้มากเท่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นตัวกระตุ้นให้นายจ้างหันไปใช้แรงงานนอกระบบเพิ่มมากขึ้น เพื่อเลี้ยงที่จะต้องจ่ายค่าจ้างและสวัสดิการตามกฎหมายให้แก่คนงาน อีกทั้งยังเป็นการทำลายความแข็งแกร่งของสหภาพแรงงานด้วย เพราะถ้าสหภาพแรงงานเรียกร้องผลประโยชน์มากเกินไป นายจ้างอาจบอกเลิกจ้างได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้เกิดเศรษฐกิจนอกระบบตามขึ้นมา ในบางประเทศรัฐบาลเป็นฝ่ายสนับสนุนให้เกิดแรงงานนอกระบบเสียเอง เพื่อให้สินค้าที่ผลิตเพื่อการส่งออกมีต้นทุนค่าแรงงานที่ถูก สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้มากขึ้น

<sup>31</sup> J. Friedman and William Alonso. (1975). *Regional Policy Reading in Theory and Application*. p. 333.

ในตลาดโลก และบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและสเปน อุตสาหกรรมในระบบบางแห่งเปลี่ยนตัวเองเป็นนอกระบบแทน เนื่องจากไม่สามารถจะแข่งขันกับสินค้านำเข้าจากประเทศโลกที่กำลังพัฒนาที่มีราคาถูกกว่าได้<sup>32</sup> จากแนวคิดนี้จึงก่อให้เกิดทฤษฎีเกี่ยวกับระบบทุนนิยมขึ้น โดยทฤษฎีนี้เห็นว่าเศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากการกระทำโดยจงใจของเศรษฐกิจในระบบ ไม่ได้เกิดจากการดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดหรือเพื่อการเลี้ยงชีพของแรงงานที่ว่างงาน เนื่องจากโดยธรรมชาติของการผลิตหรือบริการแบบทุนนิยมจะมุ่งให้มีต้นทุนต่ำที่สุด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการแข่งขันทางการค้าเพื่อให้มีกำไรสูงสุด ดังนั้นหากสามารถลดต้นทุนในการผลิตและบริการได้มากเท่าไร ย่อมส่งผลให้แข่งขันทางการค้าและทำกำไรสูงสุดได้มากเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นตัวกระตุ้นให้ผู้ประกอบการขยายใหญ่หันไปใช้แรงงานนอกระบบเสียเอง เพื่อให้สินค้าที่ผลิตและส่งออกมีต้นทุนต่ำแรงงานที่ถูกและสามารถแข่งขันกับประเทศอื่น ได้มากขึ้นในตลาดโลก เช่น สหรัฐอเมริกาและสเปน อุตสาหกรรมบางแห่งเปลี่ยนตัวเองเป็นนอกระบบแทน เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าจากประเทศโลกที่กำลังพัฒนาที่มีราคาถูกกว่าได้<sup>33</sup> ดังนั้น ตามทฤษฎีนี้จึงกล่าวได้ว่า แรงงานนอกระบบเกิดจากการพยายามลดต้นทุนการผลิตของแรงงานในระบบ ที่มีปัจจัยของการถูกควบคุมด้านกฎหมายและสภาพแรงงานที่จัดการสวัสดิการต่างๆ ให้แรงงาน ซึ่งสวัสดิการเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่ง que เพิ่มเป็นต้นทุนการผลิตที่ไม่จำเป็นให้แก่ผู้ประกอบการขนาดใหญ่หรือธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ทำให้ผู้ประกอบการในระบบดังกล่าวหันไปใช้แรงงานนอกระบบแทน

## 2.6 ทฤษฎีและวิวัฒนาการเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานคนพิการ

การให้ความคุ้มครองแรงงาน โดยทั่วไปและแรงงานคนพิการ มีทฤษฎีและวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน ควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและสังคม เมื่อคนในสังคมมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ย่อมส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัว การประกอบกิจการงานต่างๆ ต้องมีการจ้างแรงงานประชากรที่อยู่ในวัยทำงานเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวดังกล่าว เมื่อปริมาณลูกจ้างมีมากขึ้นการถูกเอารัดเอาเปรียบย่อมเกิดขึ้นโดยง่าย จึงต้องมีการให้ความคุ้มครองผู้ที่เป็นลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงาน ทั้งนี้ ได้ปรากฏอยู่ในทฤษฎีดังจะได้อีกกล่าวต่อไป

<sup>32</sup> S. Bruco. (1982, January). *The Emilian Model: Productive Decentralization and Social Intergration*. Cambridge Journal of Economic, 6, 1. pp. 167-169.

<sup>33</sup> J. Friedman and Alonso. Op.cit. p. 342.

### 2.6.1 ทฤษฎีที่ก่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงาน

หลักทฤษฎีที่ก่อให้เกิดความคุ้มครองแรงงาน อันได้แก่ ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ ทฤษฎีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และทฤษฎีความมั่นคงทางสังคม ซึ่งถือว่าเป็นหลักเบื้องต้นและ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการคุ้มครองสวัสดิการด้านแรงงาน เนื่องจากค่าแรงหรือค่าสินจ้างที่ ผู้ใช้แรงงาน ได้รับถือเป็นเพียงปัจจัยพื้นฐานที่ตอบสนองต่อความต้องการในเบื้องต้นของมนุษย์ เท่านั้น หากได้เพียงพอต่อความต้องการ และครอบคลุมการครองชีพของผู้ใช้แรงงานแต่ประการใดไม่ ดังนั้น จึงควรศึกษาหลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้องโดยละเอียดก่อน

ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์<sup>34</sup>

อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) ได้แบ่งความต้องการของมนุษย์ตามลำดับขั้น ออกเป็น 5 ขั้น คือ

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological Need) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน ของมนุษย์ (Survival Need) ได้แก่ ความต้องการในเรื่องของอากาศ ความต้องการอาหาร น้ำ เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ เป็นต้น

2. ความต้องการความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิต (Safety and Security Need) ได้แก่ ความต้องการอยู่อาศัยอย่างมั่นคง และความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือถูกขโมย ทรัพย์สิน หรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม เป็นต้น

3. ความต้องการด้านสังคม (Social Needs) ได้แก่ ความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่า ตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

4. ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (Esteem Need) ความต้องการดีเด่นในเรื่องใด เรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูงที่ เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องของความรู้ ความสามารถ และความสำนึกของบุคคล

5. ความต้องการ การประสบความสำเร็จในชีวิต (Self Actualization Need)

ทฤษฎีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

นอกจากทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ที่กล่าวมาแล้ว ทฤษฎีเกี่ยวกับความ มั่นคงทางเศรษฐกิจ ก็ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความจำเป็นในการคุ้มครองแรงงานและการจัด สวัสดิการให้แก่แรงงานนอกระบบ เนื่องจากเมื่อมนุษย์ได้รับการตอบสนองต่อสิ่งที่ตนต้องการแล้ว ปัจจัยต่อไปที่มนุษย์คำนึงถึง คือ ความมั่นคงต่อสิ่งที่ตนได้รับการตอบสนองนั้น และความมั่นคงจะ เกิดขึ้นได้ต่อเมื่อบุคคลนั้นมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายความว่า ความรู้สึกรับรู้ของการมีชีวิต

<sup>34</sup> Abraham Maslow. (2009). Hierachy of Needs Theory. Retrieved March 1, 2012, from

[http://www.novabizz.com/NovaAce/Behavior/Need\\_Theories.htm/](http://www.novabizz.com/NovaAce/Behavior/Need_Theories.htm/)

ความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลแต่ละคน ซึ่งจะสอดคล้องกับการที่เขามีความพอใจต่อการตอบสนองต่อความจำเป็นและความต้องการในตัว<sup>35</sup>

ดังนั้น การสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองด้านแรงงานให้แก่แรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการก็เป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่บุคคลเหล่านั้น นอกเหนือจากค่าจ้างที่ยังเป็นสิ่งที่ช่วยควบคุมนายจ้างมิให้เอาัดเอาเปรียบลูกจ้างที่เป็นคนพิการ ทำให้เกิดมาตรการในการคุ้มครองคนพิการในการทำงานนอกระบบ ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการดำรงชีวิตเยี่ยงคนปกติ และมีความหวังในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่ตนเองและครอบครัว

#### ทฤษฎีความมั่นคงทางสังคม

นอกจากความต้องการของมนุษย์ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามที่ได้กล่าวแล้ว ความมั่นคงทางสังคมก็ถือเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความจำเป็นในการจัดสวัสดิการด้านแรงงานนอกระบบ เนื่องจากความมั่นคงทางสังคมจัดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้ใช้แรงงานว่าจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจระดับหนึ่ง เมื่อเขาต้องประสบกับการสูญเสียรายได้ การไม่มีรายได้แต่มีรายจ่ายเกิดขึ้น และการมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิตอันเนื่องมาจากการเสี่ยงภัยทางสังคมนอกเหนือความสามารถในการควบคุมและช่วยเหลือตนเองในระดับบุคคล<sup>36</sup>

ซึ่งคนพิการ ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมเช่นเดียวกับสมาชิกในสังคมทั่วไป ย่อมมีความต้องการไม่แตกต่างจากบุคคลอื่นๆ มากนัก แต่ด้วยข้อจำกัดทางกายภาพ ทางจิตใจ ทำให้ความสามารถในการดำรงชีวิตย่อมไม่ทัดเทียมบุคคลปกติ จึงควรได้รับการคุ้มครองจากรัฐมากกว่าคนทั่วไป เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิต อีกชั้นหนึ่ง

#### 2.6.2 วิวัฒนาการที่ก่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงาน

กฎหมายแรงงานได้ถือกำเนิดขึ้นในประเทศตะวันตกเมื่อต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นระยะที่มีการเคลื่อนไหวในด้านอุตสาหกรรม เป็นยุคที่เรียกว่า “การปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution)” ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนแก่คนงานหลายประการ รัฐบาลในประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอังกฤษ เห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่คนงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็ก ได้อย่างเต็มที่ จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องบัญญัติกฎหมายให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ และได้มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับแรกในปี ค.ศ. 1802 คือ กฎหมายว่าด้วยสุขภาพและจิตใจของผู้ฝึกงาน (The Health and Moral of Apprentices Act 1802) กฎหมายนี้มีบทบัญญัติวางแนวการใช้แรงงานของผู้ฝึกงาน โดยกำหนดชั่วโมงทำงานอย่างสูง กำหนดค่าจ้างไว้ เพราะผู้ฝึกงานก่อนหน้านั้นได้ถูกใช้ทำงานอย่างหนัก และเป็นงานซึ่งไม่ได้ช่วยในการฝึกอบรมให้เกิดฝีมือต่างๆ

<sup>35</sup> สกิดส์รี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). *ระบบความมั่นคงทางสังคม*. หน้า 6.

<sup>36</sup> แหล่งเดิม. หน้า 6-7.



และค่าจ้าง การให้ความสำคัญเล็กน้อยมาก ความสนใจในเรื่องกฎหมายแรงงานก็เริ่มตั้งแต่ปีนั้น ต่อมาก็ขยายขอบเขตไปถึงคนงานทั่วไป โดยอังกฤษมีพระราชบัญญัติโรงงานประกาศใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1833 โดยมีข้อกำหนดชั่วโมงทำงานไม่เกิน 12 ชั่วโมงต่อวัน และวางเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กเป็นรายละเอียดอีกด้วย หลังจากที่มีการริเริ่มขึ้นในประเทศอังกฤษ ประเทศอื่นๆ ในยุโรปก็ได้ออกกฎหมายในด้านโรงงานขึ้นเพื่อคุ้มครองการใช้แรงงาน มีการกำหนดชั่วโมงทำงานต่างๆ อย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศสได้มีกฎหมายโรงงานประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1874 ประเทศเยอรมนีมีกฎหมายโรงงานใช้ในปี ค.ศ. 1878 ประเทศรัสเซียเดิม ในปี ค.ศ. 1882 ประเทศเบลเยียมในปี ค.ศ. 1889 ประเทศเนเธอร์แลนด์ในปี ค.ศ. 1889 เช่นเดียวกับประเทศฟินแลนด์และประเทศสวีเดน ก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมายโรงงานในปี ค.ศ. 1889 ในช่วงทศวรรษเดียวกันนี้ ประเทศทางทวีปยุโรปก็ได้มีกฎหมายออกมารับรองสิทธิของคนงานในการก่อตั้งเป็นสหภาพแรงงาน และสิทธิที่จะทำการต่อรองกับนายจ้าง รวมทั้งการนัดหยุดงาน ประเทศอังกฤษได้มีกฎหมายออกมาในปี ค.ศ. 1824 ประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1866

ในภูมิภาคเอเชียซึ่งในช่วงระยะเวลาเดียวกัน คือ ช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 การจ้างงานก็ยังมีน้อย แต่ประเทศซึ่งเริ่มงานอุตสาหกรรม และได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตก กล่าวคือ อยู่ภายใต้การปกครองของประเทศยุโรป อย่างเช่นประเทศอินเดีย ประเทศศรีลังกา ประเทศมาเลเซีย ความสนใจที่ประกาศใช้กฎหมายแรงงานก็เริ่มมีขึ้น อย่างในประเทศอินเดียก็ได้ประกาศใช้กฎหมายโรงงานในปี ค.ศ. 1891 ประเทศศรีลังกาในปี ค.ศ. 1923 ประเทศมาเลเซียในปี ค.ศ. 1912 ประเทศอินโดนีเซียซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศเนเธอร์แลนด์ก็มีกฎหมายแรงงานออกใช้ในปี ค.ศ. 1908 ประเทศดังกล่าวก็ได้ออกกฎหมายให้สิทธิคนงานก่อตั้งสหภาพและเจรจาต่อรองตั้งแต่ปี ค.ศ. 1826 ประเทศฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1935 และประเทศญี่ปุ่นปี ค.ศ. 1940

หลังจากที่ได้มีการริเริ่มประกาศใช้กฎหมายแรงงานในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 แล้ว ประเทศทางยุโรปส่วนใหญ่ก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมายแรงงานในหลายด้าน หลายสาขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเคลื่อนไหวได้เป็นไปอย่างกว้างขวางในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยการประกาศใช้กฎหมายแรงงานให้ความคุ้มครองในเรื่องการเจ็บป่วย ชราภาพ การหยุดงาน อย่างประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. 1945 ภายใต้รัฐบาลพรรคแรงงาน ได้ประกาศใช้กฎหมายสวัสดิการสังคม ซึ่งคุ้มครองประชาชนทุกคน โดยเฉพาะผู้ใช้แรงงาน ในด้านหลักประกันตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย เช่นเดียวกับประเทศในเอเชีย ความเคลื่อนไหวในการประกาศใช้กฎหมายแรงงานได้เป็นไปอย่างกว้างขวางหลังจากที่ประเทศต่างๆ ได้รับอิสรภาพ อย่างประเทศญี่ปุ่น ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 มีกฎหมายแรงงานเพียงไม่กี่ฉบับ แต่ในระหว่างที่อยู่ภายใต้การปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการริเริ่มออกกฎหมายด้านแรงงานหลายฉบับ ทั้งในด้านที่ให้สิทธิคนงานก่อตั้งสหภาพเพื่อ

ทำการเจรจาต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน และกฎหมายประกันสังคม ความริเริ่มดังกล่าว ก็ได้เริ่มดำเนินการในประเทศอินเดีย ประเทศปากีสถาน ประเทศบังกลาเทศ ประเทศศรีลังกา แม้แต่ในกลุ่มอาเซียนเอง กล่าวได้ว่าปัจจุบันนี้ทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียได้มีกฎหมายแรงงานประกาศออกใช้ให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานในด้านต่างๆ และประเทศส่วนใหญ่ได้มีหลักการให้ความคุ้มครองตั้งแต่เริ่มเข้าทำงาน ไปจนถึงกรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพถึงตาย ตลอดจนถึงการว่างงาน<sup>37</sup>

### 2.6.3 ทฤษฎีในการคุ้มครองแรงงานคนพิการ

ช่วงปี พ.ศ. 2483 – 2493 (ค.ศ. 1940 – 1950) องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสนใจต่อประเด็นปัญหาของคนพิการ ในระยะแรกการดำเนินงานใช้หลักการด้านสวัสดิการสังคม (Social Welfare Approaches) ภายหลังจากประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ประกาศสิทธิของคนพิการทางสติปัญญา และสิทธิของคนพิการ แนวทางการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังโดยใช้หลักการด้านสิทธิมนุษยชน (Human Right Approaches) พ.ศ. 2524 (ค.ศ. 1981) องค์การสหประชาชาติประกาศให้เป็นปีคนพิการสากล และมีการประกาศทศวรรษคนพิการในเวลาต่อมาพร้อมด้วยแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยเรื่องคนพิการ (World Programme of Action Concerning Disabled Persons) ซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์สำคัญไว้ 3 เรื่อง คือ การป้องกันความพิการ (Prevention) การฟื้นฟูสมรรถภาพ (Rehabilitation) และความเสมอภาคแห่งโอกาสและการมีส่วนร่วมอย่างสมบูรณ์ (Equalization of Opportunities and Full Participation) สาระสำคัญของข้อเสนอในการนำแผนไปใช้สาระสำคัญ 4 ประเด็นหลัก คือ

#### 1. ปฏิบัติการระดับชาติ

ในการปฏิบัติการระดับชาติสิ่งที่สำคัญได้แก่ การให้ความสำคัญต่อการรวมตัวของคนพิการขึ้นเป็นองค์กร ที่รัฐควรจะไปมีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุน และให้ผู้แทนขององค์กรคนพิการเหล่านี้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องเกี่ยวกับคนพิการทุกระดับ

สาระที่นำไปสู่การวางแผนปฏิบัติการระดับชาติลำดับต่อมา คือ การป้องกันและการฟื้นฟูสมรรถภาพความพิการ ซึ่งแต่ละประเทศควรมีแผนและงบประมาณอย่างชัดเจนถึงแนวทางการป้องกันความพิการไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุหรือโรคภัย สำหรับการฟื้นฟูสมรรถภาพนั้นได้แนะนำให้ดำเนินการตามสภาพที่เกิดขึ้นจริงของคนพิการ

<sup>37</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2547). *กฎหมายแรงงาน* (ฉบับปรับปรุง). หน้า 32-33.

## 2. เรื่องโอกาสอันเท่าเทียมของคนพิการในสังคม

มีการกล่าวถึงการออกกฎหมาย สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การมีรายได้และความมั่นคงทางสังคม การศึกษาและฝึกงาน การมีงานทำ นันทนาการ วัฒนธรรม ศาสนา และกีฬา

นอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงการสนับสนุนการปฏิบัติการของชุมชน โดยแผนได้เน้นให้มีการสนับสนุนข้อมูลข่าวสาร การฝึกอบรมบุคลากร การสนับสนุนด้านงบประมาณแก่ชุมชนในท้องถิ่น เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นได้ดำเนินการในกิจกรรมของตนเอง รวมถึงการให้ความรู้แก่สาธารณชนในเรื่องเกี่ยวกับคนพิการ

## 3. ปฏิบัติการในนานาชาติ

การปฏิบัติการในนานาชาติของแผน ได้กล่าวถึงแนวทางการร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งจะทำให้สามารถเรียนรู้ซึ่งกันและกันและประหยัดทรัพยากร การกำหนดศูนย์กลางการประสานงานงบประมาณและทุนการสนับสนุน เป็นต้น

การปฏิบัติการในนานาชาตินี้ได้ใช้หลักสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก พร้อมด้วยความร่วมมือทางวิชาการและเศรษฐกิจ ความช่วยเหลือระหว่างภูมิภาค ทวิภาคี การให้ข้อมูลข่าวสารและการให้ความรู้แก่สาธารณชน

## 4. การวิจัย

เนื่องจากความแตกต่างของเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม การรับรู้ของประชาชนต่อเรื่องคนพิการจึงมีความแตกต่างกันไป รวมถึงประเด็นเกี่ยวกับคนพิการยังไม่มีเก็บข้อมูลเชิงสถิติหรืองานวิจัยอย่างเป็นทางการ แผนปฏิบัติการระดับโลกนี้จึงได้กำหนดให้มีการศึกษาอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการหาทุนสนับสนุนการวิจัย การรวบรวมและเผยแพร่ผลงาน

ก่อนปี พ.ศ. 2534 แนวคิดเกี่ยวกับคนพิการของสังคมไทยมีทัศนะว่า คนพิการจำเป็นที่จะต้องได้รับการสงเคราะห์เลี้ยงดูให้มีชีวิตรอด ด้วยความเมตตาสงสารตามหลักมนุษยธรรมโดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการป้องกันหรือฟื้นฟูให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้เช่นบุคคลทั่วไปในสังคม จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 จึงเริ่มให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูสมรรถภาพทั้งด้านการแพทย์ การศึกษา การฝึกอาชีพและมีงานทำ รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม

#### 2.6.4 แนวความคิดในการคุ้มครองแรงงานคนพิการ

จำนวนคนพิการในประเทศไทย<sup>38</sup>

ผลการสำรวจความพิการครั้งนี้ พบว่า ประเทศไทยมีประชากรที่พิการจำนวน 1.9 ล้านคน หรือร้อยละ 2.9 ของประชากรทั่วประเทศ โดยพบผู้หญิงมีร้อยละของผู้พิการสูงกว่าผู้ชายเล็กน้อย (ร้อยละ 3.0 และร้อยละ 2.7 ตามลำดับ) ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มอายุ 70 ปีขึ้นไป (ร้อยละ 24.6) นอกจากนี้ยังพบว่า นอกเขตเทศบาลมีร้อยละประชากรที่พิการมากกว่าในเขตเทศบาล (ร้อยละ 3.4 และร้อยละ 1.6 ตามลำดับ) โดยเฉพาะภาคเหนือมีประชากรที่พิการ ร้อยละ 4.4 สูงกว่าทุกภาค และเมื่อพิจารณาตามลักษณะความพิการ พบว่าเป็นประชากรที่มีความลำบากหรือปัญหาสุขภาพที่เป็นข้อจำกัดในการทำกิจกรรม ร้อยละ 2.8 (1.8 ล้านคน) ประชากรที่มีความลำบากในการดูแลตนเอง หรือทำกิจกรรมส่วนตัวมีร้อยละ 0.6 (0.4 ล้านคน) หรือประชากรที่มีลักษณะความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ หรือสติปัญญามีร้อยละ 2.0 (1.3 ล้านคน) ซึ่งกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.7 (1.1 ล้านคน) ในปี 2545 นอกจากนี้ในการสำรวจครั้งนี้ได้ถามถึงการเข้าถึงความช่วยเหลือหรือสวัสดิการของรัฐ พบว่า ประชากรที่พิการเกือบทุกคนได้รับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล (ร้อยละ 97.0) แต่ยังมีประชากรที่พิการอีกร้อยละ 20.8 มีความจำเป็นต้องใช้เครื่องช่วยแต่ไม่มี นอกจากนี้ยังพบว่า ประชากรที่พิการอายุตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปถึงร้อยละ 24.3 ที่ไม่ได้รับการศึกษา และมีประชากรพิการวัยแรงงาน เพียงร้อยละ 53.3 ที่มีงานทำ จากผลการสำรวจข้างต้น แสดงให้เห็นว่าประชากรที่พิการในประเทศไทยเพียงส่วนน้อยที่ได้รับความช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากรัฐบาล ประชากรที่พิการส่วนใหญ่ของประเทศยังขาดโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งในเรื่องการศึกษา การประกอบอาชีพ และอุปกรณ์เครื่องช่วยสำหรับคนพิการ ทำให้คนพิการส่วนใหญ่ต้องถูกทอดทิ้งไว้กับครอบครัว มีความเป็นอยู่ตามอัตภาพ

อาชีพของคนพิการ

จากการสำรวจการประกอบอาชีพของคนพิการในปัจจุบัน พบว่าคนพิการประกอบอาชีพที่หลากหลายแตกต่างกันไป โดยสามารถจำแนกอาชีพตามลักษณะของความพิการได้ดังต่อไปนี้<sup>39</sup>

<sup>38</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2550). การสำรวจความพิการ. สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2556, จาก [http://service.nso.go.th/nso/nso\\_center/project/search\\_center/23project-th.htm](http://service.nso.go.th/nso/nso_center/project/search_center/23project-th.htm)

<sup>39</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, มณเฑียร บุญตัน, อัครพรธณ ขวัญชื่น. เล่มเดิม. หน้า 20-21.

### 1) อาชีพคนพิการทางการเคลื่อนไหว

คนพิการทางการเคลื่อนไหวถือว่าเป็นกลุ่มที่ได้รับการจ้างงานมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มคนพิการประเภทอื่นๆ ตัวอย่างอาชีพที่คนพิการกลุ่มนี้ทำอยู่ เช่น เกษษกร ทัศนศาสตร์ อาจารย์สอนกฎหมาย นักวิชาการ นายช่างเทคนิค ครูฝึกวิชาชีพ นักกายภาพบำบัด ผู้เรียบเรียงข่าว ผู้ดูแลระบบคอมพิวเตอร์ เจ้าหน้าที่ประจำด่านศุลกากร เจ้าหน้าที่ศูนย์ข้อมูล เจ้าหน้าที่ธุรการ เลขานุการ เจ้าของกิจการด้านกายอุปกรณ์ เจ้าของกิจการด้านคอมพิวเตอร์ เจ้าของร้านแกะสลักและครกหิน เจ้าของกิจการรับเขียนป้าย เจ้าของร้านตัดเย็บเสื้อผ้า เจ้าของกิจการรับติดตั้งถังบำบัดน้ำเสีย ช่างไฟฟ้า ช่างตัดผม ช่างตีเหล็ก ช่างแต่งเครื่องประดับ ช่างซ่อมเครื่องใช้ไฟฟ้า ช่างทำเฟอร์นิเจอร์ เกษตรกร ช่างประดิษฐ์ลวด ช่างฝีมือ เช่น ทำผ้าบาติก ทำกรอบรูปวิทยาศาสตร์ เฟ้นท์ภาพ และกัดลายกระจก ทำขนม ทำไข่เค็ม ทำดินสอพอง ทำเยือกแก้ว กระบอกไม้ไผ่ เป็นต้น หรือนวดแผนโบราณ ขายสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น

### 2) อาชีพของคนพิการทางการได้ยิน

อาชีพที่คนพิการทางการได้ยินทำอยู่ เช่น นักเขียนแบบรับเหมาก่อสร้าง ครูสอนคนหูหนวก ครูสอนคอมพิวเตอร์ เจ้าหน้าที่ทำเว็บไซต์ เจ้าของกิจการร้านค้า เจ้าของโรงงานผลิตน้ำขวด ช่างภาพ ช่างถ่ายวิดีโอ ช่างเจ้าของกิจการอู่รถยนต์ ช่างแกะสลักไม้ ช่างตัดเย็บเสื้อผ้า ผู้จัดการฝ่ายบุคคล พนักงานเก็บเงิน พนักงานรับจัดดอกไม้สด พนักงานทำความสะอาด ค้าขาย เป็นต้น

### 3) อาชีพของคนพิการทางการเห็น

อาชีพที่คนพิการทางการเห็นทำอยู่ เช่น นักวิชาการ อาจารย์สอนกฎหมาย นักพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ ครูสอนภาษาอังกฤษ พนักงานเก็บเงิน พนักงานสลับสายโทรศัพท์ พนักงานในบริษัทห้างร้าน เจ้าของกิจการห้องเช่า เจ้าหน้าที่คอมพิวเตอร์ เจ้าของบริษัทจำหน่ายเคมีภัณฑ์ เป็นต้น และยังพบว่าคนพิการทางการเห็นส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพอิสระ เช่น นวดแผนไทย พยากรณ์ โหราศาสตร์ จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ทำความสะอาด ทำการเกษตร หรือทำอุตสาหกรรมพื้นบ้าน เช่น ถักเชือกจากฟางข้าว และใยมะพร้าว ทำไม้กวาด แปรง ถักแห สานตะกร้า ทอเสื่อสำหรับปูนอน และเสื่อปูพื้น ทำอิฐและกระเบื้องมุงหลังคา ก่อสร้าง หรือทำธุรกิจขนาดย่อม เช่น ทำไม้ปิดฝุ่นขนนก หรือขนไก่ ซ่อมจักรยาน งานไม้ งานเย็บหนัง ซ่อมและทำรองเท้า เครื่องเรือนและจักสาน เป็นต้น หรือทำงานฝีมือและช่างประดิษฐ์ เช่น ถักโครเชต์ นิตติ้ง ร้อยลูกปัด เป็นต้น

### 4) อาชีพของคนพิการทางสติปัญญาหรือปัญญาอ่อน

อาชีพที่คนพิการทางสติปัญญาหรือปัญญาอ่อนทำอยู่ เช่น งานทำความสะอาด งานทำอาหาร งานถ่ายเอกสาร งานเดินเอกสารในสำนักงาน งานประกอบอุปกรณ์ งานบรรจุผลิตภัณฑ์ งานไม้เฟอร์นิเจอร์ เป็นต้น คนพิการกลุ่มนี้พิการเพียงแค่สมองจึงยังสามารถประกอบ

อาชีพหาเลี้ยงตนเองในสังคมได้ หากได้รับการฝึกฝนอบรมและได้รับความรู้เพื่อให้เกิดความชำนาญ

จากตัวอย่างอาชีพข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นว่า แม้มีข้อจำกัดจากความพิการ แต่คนพิการในปัจจุบันก็สามารถทำงานได้หลากหลายเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ยิ่งเมื่อมีการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศสิ่งอำนวยความสะดวกให้มีความพร้อมและเหมาะสมกับแต่ละประเภทความพิการ คนพิการอาจทำอาชีพที่ทำรายได้มากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกับคนพิการในต่างประเทศ

บาร์บารา มุลเลอร์ (Barbara Murray) ผู้เชี่ยวชาญอาวุโสด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพทางอาชีพ และโรเบิร์ต เฮอร์อน (Robert Heron) ผู้เชี่ยวชาญอาวุโสด้านการบริหารงานแรงงานระหว่างประเทศ กล่าวไว้ว่าในการกำหนดว่าคนพิการจะทำงานใดได้นั้น ควรพิจารณาอบหมายงานที่เหมาะสมกับสภาพความพิการ และตรงกับความต้องการของคนพิการ ไม่ควรจะยึดติดมากนักกับความคิดในเรื่องประเภทของงานที่คนพิการจะทำได้ ควรเลิกคิดว่าคนพิการทำได้แต่งานง่ายๆ ไม่ยุ่งยากต่อการใช้เครื่องมือหรืองานประจำในแต่ละวัน เช่น การบรรจุหีบห่อ การคัดสินค้า งานช่างที่ต้องใช้ฝีมือ เป็นต้น แต่ควรพิจารณาว่าคนพิการส่วนใหญ่สามารถทำงานได้หลากหลาย อีกทั้งงานบางอย่างนั้น ความพิการก็ไม่ใช่อุปสรรคที่จะทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพ<sup>40</sup> ดังนั้น คนพิการที่ใช้เก้าอี้ล้อเข็นก็สามารถทำงานที่อยู่ประจำที่ได้ เช่น เจ้าหน้าที่คอมพิวเตอร์ เจ้าหน้าที่การเงิน หรือเจ้าหน้าที่บัญชี เป็นต้น แต่ถ้าให้มาทำหน้าที่เกี่ยวกับงานที่ต้องเคลื่อนไหวไปมา หรือต้องเดินทางไปติดต่อกับบุคคลนอกสถานที่ย่อมไม่เป็นการสะดวกหรือคนตาบอดสามารถเป็นพนักงานสลับสายโทรศัพท์ หรือคนหูหนวกสามารถทำงานที่ต้องป้อนแป้นพิมพ์

การประกอบอาชีพของคนพิการนั้น มีความหลากหลายเช่นเดียวกับคนปกติ ทั้งคนพิการที่มีศักยภาพเป็นเจ้าของกิจการด้วยตนเอง และคนพิการที่เป็นลูกจ้างหรือแรงงาน ซึ่งก็มีทั้งที่เป็นแรงงานอยู่ในสถานประกอบการอันเป็นแรงงานในระบบ และแรงงานนอกระบบ คนพิการนั้นมีความแตกต่างจากคนปกติ ด้วยลักษณะทางกายภาพ ที่อาจต้องพึ่งพาเครื่องช่วยเหลือเพื่อการดำรงชีวิต หากแต่จิตใจของคนพิการนั้นมิได้มีความผิดปกติแต่อย่างใด ทั้งกลับมีจิตใจที่เข้มแข็งมีความต้องการทำงานเฉกเช่นเดียวกับคนปกติ เมื่อคนพิการมีลักษณะที่แตกต่างทางกายภาพดังกล่าว ก็อาจถูกกีดกันจากการทำงาน ทำให้คนพิการไม่สามารถทำงานที่มีลักษณะงานแบบปกติได้ การทำงานนอกระบบที่ไม่มีกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ตายตัวย่อมเป็นทางเลือกที่ดีในการประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัว ทั้งยังไม่ต้องเป็นภาระแก่ครอบครัว ซึ่งการทำงานนอกระบบของคนพิการ ก็ไม่ใช่เรื่องที่สามารถทำได้ง่ายเหมือนคนปกติ เพราะอาจถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบได้ง่ายกว่าคนปกติ การมีมาตรการทางกฎหมายขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองคนพิการที่ทำงานนอกระบบ เพื่อ

<sup>40</sup> บาร์บารา มุลเลอร์ และ โรเบิร์ต เฮอร์อน. (2542). *คู่มือการนำคนพิการเข้าสู่การจ้างงาน*. หน้า 15.

เป็นมาตรการอีกชั้นหนึ่งในการให้ความสนับสนุนคนพิการให้สามารถดำรงชีวิตได้โดยปกติสุขเฉก  
เช่นคนทั่วไปได้ จึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำให้เกิดมีขึ้นเป็นอย่างยิ่ง



## บทที่ 3

### มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ ของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ เพื่อใช้บังคับเป็นการเฉพาะ ในบทนี้จึงได้ทำการศึกษาบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งสอดคล้องกับมาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการของประเทศไทย และได้ทำการศึกษาบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองคนพิการในการทำงานโดยทั่วไปที่มีอยู่ด้วย

#### 3.1 สิทธิของคนพิการตามความตกลงระหว่างประเทศ

##### 3.1.1 สิทธิโดยทั่วไป

ภายหลังจากการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2<sup>1</sup> ผลของสงครามได้เปลี่ยนแปลงการวางแนวทางการเมืองและโครงสร้างทางสังคมของโลกไปอย่างมาก องค์การสหประชาชาติได้ถูกจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างประเทศในเรื่องกฎหมาย ความมั่นคง เพื่อบรรลุความร่วมมือในระดับสากล ในการเผยแพร่และสนับสนุนการให้ความเคารพและคุ้มครองต่อสิทธิมนุษยชน เคารพต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน โดยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่แบ่งแยกเพศ เชื้อชาติ ศาสนา หรือภาษา ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานของคนพิการก็ได้เริ่มมีการนำมาบรรจุในความตกลงระหว่างประเทศอย่างชัดเจนใน “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ปี ค.ศ.1948” (Universal Declaration of Human Right)<sup>2</sup> เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้ให้คำรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วย

<sup>1</sup> สงครามโลกครั้งที่สอง (World War II หรือ Second World War) เป็นความขัดแย้งทางทหารในระดับโลกตั้งแต่ ค.ศ. 1939 ถึง 1945.

<sup>2</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. (2551). สืบค้นเมื่อ 2 ธันวาคม 2555, จาก <http://www.mfa.go.th/humanrights/images/stories/book.pdf>



สิทธิมนุษยชนขึ้น โดยถือว่าเป็นเอกสารระหว่างประเทศที่วางมาตรฐานร่วมกันแห่งความสำเร็จของประชาชนทุกคนในทุกเชื้อชาติ และเป็นที่ยอมรับของรัฐในประเทศต่างๆ ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติในอาณาเขตตน<sup>3</sup> สำหรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนพิการ ได้กล่าวไว้ในข้อดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

ข้อ 1 มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาอิสระเสรี และเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ ทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างพี่น้อง

ข้อ 2 บุคคลชอบที่จะมีสิทธิและเสรีภาพประจำตัวที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้ ทั้งนี้โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องใดๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด

ข้อ 7 ทุกๆ คนต่างเสมอกันในกฎหมายและชอบที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ทุกๆ คนชอบที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างเสมอหน้าจากการเลือกปฏิบัติใดๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญานี้ และต่อการยุยงส่งเสริมให้เกิดการเลือกปฏิบัติเช่นนั้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างงานและคุ้มครองแรงงาน ได้แก่

ข้อ 23 (1) บุคคลมีสิทธิที่จะทำงาน ที่จะเลือกงานอย่างเสรี ที่จะมีสภาวะการทำงานที่ยุติธรรมและพอใจ และได้รับความคุ้มครองจากการทำงาน

(2) บุคคลมีสิทธิในการรับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับการทำงานที่เท่ากัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใดๆ

(3) บุคคลผู้ทำงานมีสิทธิในรายได้ซึ่งยุติธรรม และเอื้อประโยชน์เพื่อประกันสำหรับตนเองและครอบครัวให้การดำรงชีวิตมีค่าควรแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์ และถ้าจำเป็นก็ชอบที่จะได้รับความคุ้มครองทางสังคมอื่นๆ เพิ่มเติม

(4) บุคคลมีสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตน

ข้อ 24 บุคคลมีสิทธิในการพักผ่อนและเวลาว่าง รวมทั้งการจำกัดเวลาทำงานที่ชอบด้วยเหตุผลและมีวันหยุดครั้งคราวที่ได้รับค่าตอบแทน

ข้อ 25 (1) บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตน และความอยู่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และบริการสังคมที่จำเป็น

<sup>3</sup> United Nations. (1998). *Human Rights A Compilation of international instruments 1948-1998*. p. 2.

<sup>4</sup> กุลพล พลวัน. (2538). *พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน*. หน้า 44-48.

และสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เป็นหม้าย ้วยชรา หรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในเหตุการณ์อันเกิดจากการที่ตนจะควบคุมได้

ประเทศไทยในฐานะสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้ร่วมรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นเพียงข้อมติ ไม่ใช่สนธิสัญญา ดังนั้น จึงมีค่าบังคับในทางกฎหมายเป็นเพียงคำเสนอแนะแก่ประเทศสมาชิก ซึ่งหมายความว่าประเทศสมาชิกจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1966 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ให้คำรับรองกติการะหว่างประเทศ 2 ฉบับ คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ปี ค.ศ. 1966 (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights)<sup>5</sup> และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ปี ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights 1966)<sup>6</sup> กติการะหว่างประเทศทั้งสองฉบับนี้ มีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายแก่รัฐภาคี ทั้งนี้ โดยการนำหลักการที่ได้รับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งไม่มีผลในทางกฎหมายมาทำให้เป็นสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ สำคัญสำคัญของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ปี ค.ศ. 1966 ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานคนพิการ ดังนี้

#### สิทธิแรงงาน

ข้อ 6 วรรคหนึ่ง รัฐภาคีแห่งกติการับรองสิทธิในการทำงาน ซึ่งรวมทั้งสิทธิในความมั่นคง กรณีว่างงาน เจ็บป่วย พิการ เป็นหม้าย ้วยชรา หรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในเหตุการณ์อันเกินกว่าที่ตนจะควบคุมได้

ข้อ 7 รัฐภาคีตระหนักถึงสิทธิที่ทุกคนพึงได้รับสภาพการทำงานที่เป็นธรรมและเหมาะสม อันประกอบด้วย

1) ค่าตอบแทนขั้นต่ำที่ให้แก่ผู้ทำงานทั้งปวง ประกอบด้วย

(1) ค่าจ้างที่เป็นธรรมและค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่มีคุณค่าเท่ากัน โดยปราศจากความแตกต่างในเรื่องใดๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีจะได้รับการประกันสภาพการทำงานที่ไม่ด้อยกว่าของผู้ชาย โดยได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่เท่ากัน

(2) ความเป็นอยู่ที่เหมาะสมสำหรับตนเองและครอบครัวตามบทบัญญัติแห่งกติกานี้

<sup>5</sup> ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิก เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2542.

<sup>6</sup> ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิก เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539.

2) สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ

3) โอกาสเท่าเทียมกันสำหรับทุกคนในการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งไปสู่ระดับที่เหมาะสม โดยพิจารณาจากอาวุโส และความสามารถเท่านั้น

สิทธิที่จะมีสวัสดิการ

ข้อ 9 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ปี ค.ศ. 1966 รับรอง “สิทธิของทุกคนในอันที่จะมีสวัสดิการสังคม รวมทั้งการประกันสังคม” ซึ่งกำหนดให้ภาคีจัดหาแผนการประกันสังคมบางรูปแบบเพื่อคุ้มครองบุคคลต่อความเสี่ยงต่อโรคภัยไข้เจ็บ ความพิการ การผดุงครรภ์ การบาดเจ็บจากการจ้างงาน การว่างงานหรือวัยสูงอายุ เพื่อจัดหาแก่ผู้รอดชีวิต กำพร้า และผู้ซึ่งไม่สามารถชำระค่าบริการสาธารณสุขได้ และเพื่อประกันว่าครอบครัวจะได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ ประโยชน์จากแผนการดังนี้จะต้องเพียงพอ ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ และจัดทำให้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ปี ค.ศ. 1966 ไม่ได้จำกัดรูปแบบของแผนการ และทั้งแผนการที่ผู้ได้รับประโยชน์จ่ายเงินเพื่อเอาประกันและไม่จ่ายเงิน (Contributory and non-contributory schemes) ล้วนได้รับอนุญาต

สาระสำคัญของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ปี ค.ศ. 1966 ได้แก่ เรื่องการป้องกันไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ โดยกำหนดไว้ในข้อ 2 บุคคลทั้งปวงมีความเสมอภาคกันโดยกฎหมายและโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในการได้รับความคุ้มครองที่เสมอภาคกันตามกฎหมาย ทั้งนี้กฎหมายย่อมห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติและให้มีหลักประกันต่อบุคคลทั้งปวงโดยเสมอภาคและโดยมีประสิทธิผลจากการถูกเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด อาทิ โดยเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่น กำเนิดแห่งชาติ พันธุ์หรือทางสังคม ทรัพย์สิน ชาติกำเนิดหรือสถานภาพอื่นใด

แม้จะไม่ปรากฏว่ากติการะหว่างประเทศฉบับนี้ได้ระบุถึงความเป็นผู้พิการไว้อย่างชัดเจน ในข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติก็ตาม แต่โดยความมุ่งหมายของกติการะหว่างประเทศดังกล่าว ย่อมครอบคลุมไปถึงบุคคลในทุกสถานภาพ ทุกคนในรัฐ ดังนั้นจึงรวมถึงการเป็นคนพิการเห็นได้จากการที่ระบุถึงคำว่า “โดยสถานภาพอื่นใด”

ต่อมาในปี ค.ศ. 1971 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศ “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของผู้บกพร่องทางปัญญา ค.ศ. 1971” (Declaration on the Rights of Mentally Retarded Person, 1971)<sup>7</sup> มีสาระสำคัญ คือ รัฐต้องให้สิทธิในการได้รับการศึกษา การฝึกอบรม การฟื้นฟูและการแนะแนว

<sup>7</sup> United Nations. (1971). Declaration on the Rights of Mentally Retarded Person. Retrieved December 15, 2012, from <http://www.un.org/depts/dh/resguide/resins.htm>

ซึ่งจะช่วยให้สามารถพัฒนาความสามารถได้เต็มศักยภาพ สิทธิในความมั่นคงทางเศรษฐกิจและมาตรฐานการครองชีพที่มีคุณค่า สิทธิในการทำงานที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจหรือในการประกอบอาชีพอื่นใดที่มี เต็มขีดความสามารถของบุคคลนั้นๆ

ในปี ค.ศ. 1975 (Declaration on the Rights of Disabled Persons, 1975) ซึ่งได้เน้นให้เห็นถึงสิทธิของคนพิการที่จะต้องได้รับความเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ มีสิทธิโดยปราศจากข้อโต้แย้งใดๆ อันระบุไว้ในประกาศตามหลักสิทธิมนุษยชน

สิทธิของคนพิการได้มีการกำหนดไว้อย่างเด่นชัดเพิ่มเติมจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อย้ำให้เห็นว่าคนพิการพึงได้รับการคุ้มครองในฐานะของมนุษย์อย่างสมบูรณ์ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1) “คนพิการ” คือ บุคคลใดก็ตามซึ่งไม่สามารถประกันการจัดหาмаได้ซึ่งสิ่งอันจำเป็นต่อการดำรงชีพตามปกติของตนเองและ/หรือต่อสังคม อันเป็นผลมาจากความบกพร่อง ไม่ว่าจะโดยกำเนิดหรือไม่ก็ตาม ของสมรรถภาพทางร่างกายหรือจิตใจ

2) คนพิการต้องได้รับสิทธิทั้งหมดตามที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้ สิทธิเหล่านี้จะมอบให้แก่คนพิการโดยปราศจากข้อยกเว้นใดๆ และไม่มีการเลือกปฏิบัติในเรื่องเผ่าพันธุ์ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา นโยบายด้านการเมืองหรือความคิด ต้นตอของชาติและสังคม ฐานะ ชาติกำเนิด หรือสถานะอื่นใดที่เกี่ยวกับคนพิการผู้นั้นหรือครอบครัว

3) คนพิการมีสิทธิอันแบ่งแยกมิได้ ต่อการได้รับความเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ คนพิการไม่ว่าจะมีสาเหตุ ลักษณะ และความร้ายแรงของความพิการอย่างไรก็ตาม ย่อมมีสิทธิขั้นพื้นฐานเช่นเดียวกับเหล่าพลเมืองซึ่งมีอายุเท่าเทียมกัน อันมีนัยบ่งบอกถึงการให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกต่อสิทธิในการดำรงชีพที่เหมาะสม เป็นปกติและสมบูรณ์ เท่าที่จะเป็นไปได้

4) คนพิการมีสิทธิทางด้านพลเมืองและทางด้านการเมืองเช่นเดียวกับมนุษยชาติอื่นๆ ย่อหน้าที่เจ็ด ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของคนปัญญาอ่อนให้ใช้ได้กับข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้นหรือการละเว้นสิทธิต่างๆ ของคนปัญญาอ่อน

5) คนพิการมีสิทธิได้รับการปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ เพื่อให้พวกเขาเหล่านั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้เท่าที่จะเป็นไปได้

6) คนพิการมีสิทธิได้รับการบำบัดรักษาโดยทางการแพทย์ จิตวิทยา และกายภาพบำบัด รวมทั้ง การใช้อวัยวะเทียม ได้รับการฟื้นฟูบำบัดทางการแพทย์ สังคม การศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพ และการฟื้นฟูสมรรถภาพ ความช่วยเหลือ การให้คำปรึกษา การให้บริการต่างๆ สำหรับการเริ่มต้นและบริการอื่นๆ ซึ่งจะช่วยให้พวกเขาพัฒนาความสามารถและทักษะได้ในระดับสูงสุดและช่วย

ในกระบวนการเพื่อการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในสังคม หรือกลับเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในสังคมอีกครั้งของพวกเขา

7) คนพิการมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคม และระดับการดำรงชีพที่เหมาะสม พวกเขามีสิทธิตามความสามารถของพวกเขาในการแสวงหาและคงไว้ซึ่งการจ้างงานหรือประกอบอาชีพ ซึ่งก่อให้เกิดผลประโยชน์ ผลผลิต รายได้ และในการเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

8) คนพิการมีสิทธิจะได้รับการพิจารณาเกี่ยวกับความต้องการจำเป็นพิเศษของพวกเขาในทุกระดับของการวางแผนด้านเศรษฐกิจและสังคม

9) คนพิการมีสิทธิในการดำรงชีพกับครอบครัวหรือบิดามารดาบุญธรรม และเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมที่สร้างสรรค์และสันตนาการต่างๆ ในเรื่องเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย จะไม่มีคนพิการคนใดได้รับการปฏิบัติที่แตกต่าง เว้นแต่ในกรณีเพื่อความจำเป็นแก่สภาพของพวกเขา หรือเพื่อการพัฒนาที่พวกเขาอาจได้รับจากที่นั่น หากการอยู่อาศัยของคนพิการในสถานที่ที่จัดไว้เป็นพิเศษเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสภาวะแวดล้อมและสภาพความเป็นอยู่ ณ ที่นั้น จะต้องใกล้เคียงกับสภาวะปกติในชีวิตของคนในวัยเดียวกันให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

10) คนพิการจะได้รับการปกป้องจากการแสวงหาผลประโยชน์ทุกรูปแบบ กฎเกณฑ์ และการปฏิบัติที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติ ละเมิดหรือเหยียดหยาม

11) คนพิการจะสามารถได้รับประโยชน์จากความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เหมาะสม เมื่อความช่วยเหลือนั้น เป็นสิ่งที่มีควมจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อปกป้องตนเองและทรัพย์สิน หากมีการพิจารณาคดีตามกระบวนการทางศาลต่อพวกเขาจะต้องกระทำโดยคำนึงอย่างเต็มที่ถึงสภาพร่างกายและจิตใจของพวกเขา

12) องค์กรเกี่ยวกับคนพิการสามารถเป็นที่ปรึกษาในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนพิการ

13) คนพิการ ครอบครัว และชุมชนของเขาจะได้รับการแจ้งให้ทราบอย่างเต็มที่โดยวิธีทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ที่บัญญัติไว้ตามประกาศนี้

ในปี ค.ศ. 1981 องค์กรสหประชาชาติประกาศให้เป็นปีคนพิการสากล และมีการประกาศทศวรรษสากลเพื่อคนพิการในเวลาต่อมาพร้อมด้วย แผนปฏิบัติการระดับโลก ว่าด้วยเรื่องคนพิการ (World Program of Action Concerning Disabled Persons) ซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์สำคัญไว้ 3 เรื่อง คือ

1. การป้องกันความพิการ (Prevention)
2. การฟื้นฟูสมรรถภาพ (Rehabilitation) และ

### 3. ความเสมอภาคแห่งโอกาสและการมีส่วนร่วมอย่างสมบูรณ์ (Equalization of Opportunities and Full Participation)

ต่อมา เมื่อทศวรรษสากลเพื่อคนพิการได้สิ้นสุดลง ผลปรากฏว่าหลายประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศในแถบเอเชีย ได้มีการบัญญัติกฎหมายสำหรับคนพิการขึ้น รวมถึงประเทศไทย ด้วยซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 แต่การนำไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายยังไม่เป็นที่ยอมรับ ในการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชีย และแปซิฟิก (ESCAP) ร่วมกับองค์กรคนพิการระหว่างประเทศ ระหว่างวันที่ 1-5 ธันวาคม ค.ศ. 1993 ได้มีมติร่วมกันประกาศ ทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก ค.ศ. 1993-2002 (Agenda for Pacific Decade of Disabled Persons 1993-2002) สาระสำคัญของการประกาศ คือ การจัดทำแผนปฏิบัติการทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก ค.ศ. 1993-2002 (Agenda for Action for the Asian and Pacific Decade of Disabled Persons 1993-2002) และประกาศการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของคนพิการ (Proclamation on the Full Participation and Equality of People with Disabilities in the Asia and Pacific Region) ที่กำหนดให้แต่ละประเทศในภูมิภาคได้เร่งปกป้องสิทธิของคนพิการ พร้อมทั้งสนับสนุนให้คนพิการได้ใช้ชีวิตในสังคมอย่างมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี

แผนปฏิบัติการทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก ค.ศ. 1993-2002 ได้กำหนดกรอบนโยบายไว้ทั้งหมด 12 ด้านด้วยกัน ได้แก่<sup>8</sup>

1) องค์กร/คณะกรรมการประสานงานระดับประเทศ (National Coordination) เป็นการผลักดันให้มีองค์กรหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการประสานงานร่วมระหว่างองค์กรที่ทำงานด้านคนพิการทั้งภาครัฐและเอกชน เป็นองค์กรที่จะช่วยให้งานด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการของแต่ละหน่วยงานเกิดการประสานงานและใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

2) กฎหมายหรือระเบียบ (Legislation) เป็นการศึกษาและผลักดันให้มีกฎหมายหรือระเบียบที่จะขจัดอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของคนพิการ รวมทั้งการศึกษาและผลักดันให้มีการยกเลิกกฎหมายหรือระเบียบที่ลิดรอนสิทธิของคนพิการ

3) ด้านข้อมูลข่าวสาร (Information) จัดให้มีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคนพิการทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของเอกสาร สิ่งตีพิมพ์ วัสดุทัศน อักษรเบรลล์ (Braille) เทปเสียง หรือสื่ออื่นๆ

<sup>8</sup> Agenda for Action for The Asian and Pacific Decade of Disabled Persons, 1993-2002. Retrieved March 7, 2013, from <http://www.dinf.ne.jp/doc/english/intl/apddp/10.html>

4) การให้ความรู้เกี่ยวกับคนพิการแก่สาธารณะ (Public Awareness) เพื่อให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคนพิการ ทั้งในด้านการป้องกันความพิการ การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ และสิทธิของคนพิการ

5) การเข้าถึงบริการสาธารณะและการสื่อสาร (Accessibility and Communication) เพื่อให้คนพิการได้เข้าถึงบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ ระบบขนส่งมวลชน ตลอดจนความสามารถในการใช้งานระบบสื่อสารข้อมูลทุกประเภท

6) การศึกษา (Education) เพื่อเป้าหมายการศึกษาเพื่อปวงชน ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาร่วมระหว่างคนพิการและคนไม่พิการ การศึกษาพิเศษ การศึกษานอกระบบหรือในระบบ

7) การฝึกอาชีพและการมีงานทำ (Training and Employment) เพื่อให้คนพิการได้รับการฝึกอาชีพอย่างมีคุณภาพ รวมทั้งการฝึกความเชื่อมั่นในตนเอง ความสามารถในการดำรงชีวิต การจัดการธุรกิจ รวมทั้งการมีงานทำ เป็นต้น

8) การป้องกันสาเหตุความพิการ (Prevention of Causes of Disability) เพื่อให้สังคมได้ตระหนักถึงสาเหตุและการป้องกันความพิการ การควบคุมมลพิษทางเสียง อากาศ อุบัติเหตุทางการจราจร และอื่นๆ

9) บริการฟื้นฟูสมรรถภาพ (Rehabilitation Services) เป็นการขยายการให้บริการให้ครอบคลุมถึงคน โดยส่วนรวมของประเทศและทุกประเภทความพิการ การเน้นการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยชุมชน (Community Based Rehabilitation หรือ CBR)

10) เครื่องช่วยความพิการ (Assistive Devices) ให้มีการพัฒนาและให้บริการด้านเครื่องช่วยคนพิการอย่างเพียงพอและมีคุณภาพเหมาะสมแก่การใช้งานของคนพิการแต่ละประเภทตามที่ต้องการ

11) องค์กรของคนพิการ (Self-help Organization) เป็นองค์กรหลักที่จะผลักดันงานที่เกี่ยวข้องกับคนพิการให้เกิดเป็นรูปธรรมและถูกต้อง องค์กรของคนพิการจะทำงานร่วมกับภาครัฐและเอกชนอื่นๆ การสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรของคนพิการจึงเป็นส่วนที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

12) การประสานงานระหว่างภูมิภาค (Regional Cooperation) เป็นการประสานงานร่วมกันระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก เพื่อนำไปพัฒนาโครงการต่างๆ ของแต่ละประเทศและการทำงานร่วมกันในอนาคตในรูปแบบของเครือข่าย

ในปี ค.ศ. 1993 องค์กรสหประชาชาติก็ได้มีการกำหนด กฎมาตรฐานเพื่อความเสมอภาคในโอกาสของคนพิการ ค.ศ. 1993 (The Standard Rules on the Equalization of Opportunities

for Persons with Disabilities, 1993)<sup>9</sup> โดยกฎหมายฐานนี้มีไว้ข้อบังคับให้ปฏิบัติ แต่เป็นมาตรฐานสากลที่นานาอารยประเทศถือเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้คนพิการไม่ว่าเพศใด วัยใด ได้รับความเสมอภาคและโอกาสอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปในสังคม อุปสรรคใดๆ ที่กีดขวางทางแห่งโอกาสอย่างเสมอภาคนี้เป็นภารกิจและความรับผิดชอบของรัฐที่จะขจัดออกไปให้หมดสิ้น การขจัดปัญหาเหล่านี้ คนพิการและองค์กรคนพิการจะต้องมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการดำเนินงานให้บรรลุผล โดยในกฎข้อที่ 7 (Employment) ได้กำหนดถึงแนวทางในการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานคนพิการของภาครัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานจะต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อคนพิการ และจะต้องไม่สร้างอุปสรรคใดๆ ขึ้นมาขัดขวางการทำงานของคนพิการ

2) รัฐควรกระตือรือร้นที่จะสนับสนุนให้คนพิการได้ทำงานในระบบเปิด การสนับสนุนนี้ควรจะดำเนินการจากหลากหลายแนวทาง เช่น การฝึกอบรม การกำหนดอัตราส่วนแบบจูงใจ การสงวนหรือกำหนดตำแหน่งงานเฉพาะ การจัดสรรเงินกู้สำหรับธุรกิจขนาดเล็ก การให้สิทธิในการผลิตโดยสัญญาว่าจ้างพิเศษ การลดหย่อนทางภาษี การว่าจ้างเป็นพิเศษหรือการสนับสนุนไม่ว่าทางด้านเทคนิคหรือการเงินแก่ภาคธุรกิจที่รับคนพิการเข้าทำงาน รัฐควรจูงใจให้นายจ้างปรับสภาพแวดล้อมให้คนพิการสามารถทำงานได้อย่างเหมาะสม

3) แผนปฏิบัติการของรัฐควรประกอบไปด้วยการปรับปรุงสถานที่และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้เหมาะสมกับคนพิการแต่ละประเภท สนับสนุนการพัฒนา ผลิตภัณฑ์ และใช้เครื่องช่วยเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่ช่วยให้คนพิการสามารถทำงานได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งการจัดให้มีการฝึกอบรมและจ้างงานที่เหมาะสม พร้อมทั้งการสนับสนุนระยะยาว ได้แก่ ผู้ช่วยเฉพาะบุคคลและล่าม เป็นต้น

4) รัฐควรริเริ่มและสนับสนุนการรณรงค์ เพื่อให้สาธารณชนมีความเข้าใจที่ดีต่อลูกจ้างที่เป็นคนพิการ ขจัดเจตคติและสิ่งๆ ที่ตนเองคิดไปเองในทางลบต่อลูกจ้างที่เป็นคนพิการ

5) ในฐานะของนายจ้าง รัฐควรสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการรับคนพิการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ

6) รัฐ องค์กรลูกจ้าง และองค์กรนายจ้างควรร่วมมือกันเพื่อให้มั่นใจว่าคนพิการได้รับความยุติธรรม ในการคัดเลือกคนเข้าทำงาน การปรับเลื่อนตำแหน่ง เงื่อนไขการทำงาน ค่าตอบแทน การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ไม่เป็นอันตราย รวมถึงการฟื้นฟูสมรรถภาพสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำงาน

<sup>9</sup> United Nations. (n.d.). Standard Rules on Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. Retrieved December 2, 2012, from <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm>



7) เป้าหมายควรจะมุ่งเน้นให้คนพิการสามารถเข้าทำงานในระบบเปิดเสมอ คนพิการที่ไม่สามารถเข้าสู่การจ้างงานในระบบเปิดได้ การทำงานแบบสนับสนุน รับประทานเป็นหน่วยย่อย ในบริษัทใหญ่ หรือหน่วยผลิตในอารักขาอาจจะเป็นทางเลือกอีกทางเลือกหนึ่ง และสิ่งที่สำคัญว่า คุณภาพของการจัดโปรแกรมต่างๆ เหล่านี้จะต้องมีความเพียงพอต่อการเปิดโอกาสหรือทำให้คนพิการสามารถเข้าสู่การจ้างงานในระบบเปิดต่อไป

8) การดำเนินการด้านการฝึกอบรมและจ้างงาน ควรนำคนพิการเข้าไปสู่การฝึกอบรมร่วมโดยภาคเอกชนและหน่วยงานอื่นๆ

9) รัฐ องค์กรลูกจ้างและองค์กรนายจ้างควรร่วมมือกันกับองค์กรของคนพิการ เพื่อสร้างโอกาสในการฝึกอบรมและจ้างงาน รวมถึงการทำงานลักษณะรายชั่วโมง การทำงานบางเวลา การแบ่งงานกันทำ การประกอบอาชีพอิสระ และการดูแลเป็นพิเศษสำหรับคนพิการ

เนื่องจากกฎมาตรฐานฉบับนี้ เป็นเพียงแนวทางให้ปฏิบัติตามเท่านั้น จึงได้มีการลงนามในคำประกาศร่วมกันของการประชุมองค์กรพัฒนาเอกชนด้านคนพิการระดับโลก ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2545 ณ กรุงปักกิ่ง ประเทศจีน เพื่อให้มีการจัดทำ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการขึ้นซึ่งต่อมา องค์กรสหประชาชาติได้ให้ความเห็นชอบ และตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อทำการศึกษาและจัดทำร่างอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ในการประชุมสามัญประจำปีของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (เอสแคป) ได้มีการรับรองข้อมติที่ 58/4 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2545 ว่าด้วยการส่งเสริมสังคมบูรณาการ ปลอดภัยอุปสรรค และตั้งอยู่บนฐานของสิทธิสำหรับคนพิการ ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ในศตวรรษที่ 21 ทั้งยังได้ประกาศให้ขยายทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิกจากปี พ.ศ. 2536 – 2545 ออกไปอีกหนึ่งทศวรรษเป็น พ.ศ. 2546 – 2555 ภายใต้ชื่อ Asian and Pacific Decade of Disabled Persons, 2003 – 2012 ภายใต้กรอบการปฏิบัติงานแห่ง สหประชาชาติจากทะเลสาบบิวกอสังคมบูรณาการปลอดภัยอุปสรรคและตั้งอยู่บนฐานของสิทธิสำหรับคนพิการในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (Biwako Millennium Framework for Action: Towards an Inclusive, Barrier-free and Rights-based Society for Persons with Disabilities in Asia and the Pacific) หรือเรียกย่อๆ ว่า BMF

ทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. 2546 - 2555<sup>10</sup>

กรอบการปฏิบัติงานแห่งสหประชาชาติจากทะเลสาบบิวกอสังคมบูรณาการปลอดจากอุปสรรคและตั้งอยู่บนฐานของสิทธิสำหรับคนพิการในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก

คำว่า Biwako เป็นชื่อของทะเลสาบในเมือง Otsu ประเทศญี่ปุ่น ส่วนคำว่า สหประชาชาติ (Millennium) เป็นการระบุให้เห็นว่ากรอบนี้ได้รับการรับรองในช่วงต้นของสหัสวรรษนี้ และมีโครงสร้างสนับสนุน Millennium Development Goals ขององค์การสหประชาชาติ BMF ได้ระบุประเด็นสำคัญต่างๆ แผนปฏิบัติการ และยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมสังคมบูรณาการ ปลอดจากอุปสรรค และตั้งอยู่บนฐานของสิทธิสำหรับคนพิการในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกสังคมบูรณาการ (Inclusive society) หมายถึง สังคมสำหรับทุกคนสังคมปราศจากอุปสรรค (Barrier-free society) หมายถึง สังคมที่ปราศจากอุปสรรคทางด้านสถาบัน กายภาพ และทัศนคติ รวมทั้งอุปสรรคด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมสังคมที่ตั้งอยู่บนฐานของสิทธิ (Rights-based society) หมายถึง สังคมที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน สังคมที่ได้ให้คุณค่าแก่คนพิการ และคนพิการเป็นศูนย์กลางของการตัดสินใจ และดำเนินกิจกรรมด้วยการตัดสินใจของตนเอง

กรอบ BMF ได้ระบุยุทธศาสตร์ที่ต้องให้ความสำคัญในการปฏิบัติ เพื่อสนับสนุนให้มีการบรรลุตามเป้าหมายของ BMF รวม 7 สาขา ทศวรรษคนพิการใหม่นี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนจากหลักความคิดแบบการกุศล (Charity-based approach) เป็นหลักความคิดแบบสิทธิ (Rights-based approach) เพื่อปกป้องสิทธิพลเรือน วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของคนพิการ การศึกษา และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาสังคมจะเป็นยุทธศาสตร์ในการบรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้ ทศวรรษนี้ยังเน้นเรื่ององค์กรสร้างตนเองของคนพิการ และองค์กรภาคเอกชนเป็นสำคัญ BMF เน้นแผนปฏิบัติการที่สำคัญเอาไว้ 7 สาขา ดังนี้

1. องค์กรช่วยเหลือตนเองของคนพิการ และสมาคมครอบครัวกับผู้ปกครองของคนพิการที่เกี่ยวข้อง เป้าหมาย

1.1 งบประมาณรัฐบาล และนโยบายองค์กรเอกชนควรสนับสนุนองค์กรคนพิการ

1.2 รัฐบาลและประชาสังคมควรให้คนพิการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ยุทธศาสตร์ เพื่อเพิ่มระดับการศึกษาหาหรือองค์กรคนพิการ ตั้งคณะกรรมการทบทวนนโยบายรัฐบาล เพิ่มผู้แทนคนพิการ พัฒนาการสร้างเสริมศักยภาพ ส่งเสริมให้คนพิการในชนบทเข้ามามีส่วนร่วม องค์กรระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนควรให้ความสำคัญกับองค์กรคนพิการ

<sup>10</sup> สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ. (2545). ทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. 2546 – 2555. สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2555, จาก

[http://www.opp.go.th/km/fund/apcd5\\_7\\_12\\_49.pdf](http://www.opp.go.th/km/fund/apcd5_7_12_49.pdf)

## 2. ผู้หญิงพิการ

เป้าหมาย คือ

2.1 รัฐบาลต่างๆ ควรจะให้หลักประกันว่าจะจัดให้มีมาตรการต่อต้านการเลือกปฏิบัติเมื่อเห็นว่าเหมาะสมเพื่อปกป้องสิทธิของผู้หญิงพิการในการพัฒนาที่เป็นกระแสหลัก

2.2 องค์กรช่วยเหลือตนเองของคนพิการในระดับชาติ ควรจะให้การรับรองนโยบายที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของผู้หญิงพิการ และมีผู้หญิงพิการเป็นตัวแทนในจำนวนที่เท่าเทียมกับผู้ชายในกิจกรรมต่างๆ หรือในโครงการฝึกอบรมขององค์กรและในโครงการด้านพิทักษ์สิทธิประโยชน์

2.3 ผู้หญิงพิการควรจะได้เป็นสมาชิกภาพของสมาคมผู้หญิงในระดับชาติที่เป็นองค์กรกระแสหลัก

ยุทธศาสตร์ เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียม การให้ข้อมูลและการสร้างความตระหนักรู้ เพิ่มบทบาทสตรีพิการ สร้างเสริมศักยภาพความเป็นผู้นำของสตรีพิการ

3. การรักษาและดูแลความพิการตั้งแต่แรกเริ่ม และการให้การศึกษาสำหรับคนพิการ

เป้าหมาย คือ

3.1 เด็กและเยาวชนพิการจะเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของประชากรที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนาในกรอบสหสวรรค์ ด้วยการให้หลักประกันว่าภายในปี 2558 เด็กชายและเด็กหญิงทุกคนจะจบการศึกษาระดับประถมศึกษาเต็มตามหลักสูตร

3.2 อย่างน้อยร้อยละ 75 ของเด็กและเยาวชนพิการที่มีอายุอยู่ในวัยเรียน จะสามารถจบการศึกษาระดับประถมศึกษาเต็มตามหลักสูตรได้ภายในปี 2553

3.3 ภายในปี 2555 เด็กทารกและเด็กเล็กทุกคน (ตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 4 ปี) จะเข้าถึงและได้รับบริการช่วยเหลือความพิการตั้งแต่แรกเริ่มในชุมชน ซึ่งจะทำให้เด็กๆ มีชีวิตรอด ด้วยการให้การสนับสนุนและการฝึกอบรมให้แก่ครอบครัวของเด็กเหล่านี้

3.4 รัฐบาลต่างๆ ควรประกันความมั่นใจว่า การค้นหาความพิการจะเริ่มตั้งแต่เมื่อเด็กยังมีอายุน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยการสร้างกฎระเบียบเกี่ยวกับการศึกษาร่วม Education for All กำหนดนโยบาย แผน และงบประมาณด้าน Education for All สำหรับเด็กพิการ รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ให้บริการด้านการรักษาและดูแลตั้งแต่ระยะเริ่มแรก จัดโรงเรียน และรถโรงเรียนที่อำนวยความสะดวกให้กับคนพิการ พัฒนาคูณาการการศึกษาของเด็ก ส่งเสริมความร่วมมือระดับภูมิภาค

#### 4. การฝึกอบรมและการจ้างงาน รวมทั้งการประกอบอาชีพอิสระ

4.1 ภายในปี 2555 อย่างน้อยร้อยละ 30 ของประเทศที่เป็นภาคีสหประชาชาติ จะให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO) ที่ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงาน (คนพิการ) ฉบับที่ 159 พ.ศ. 2526

4.2 ภายในปี 2555 อย่างน้อยร้อยละ 30 ของโครงการฝึกอาชีพทุกโครงการในประเทศที่ร่วมให้สัตยาบันในอนุสัญญาข้างต้นจะบูรณาการคนพิการให้ได้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ โดยให้การสนับสนุน ให้บริการจัดหางานให้ทำ หรือบริการพัฒนาธุรกิจแก่คนพิการ

4.3 ภายในปี 2553 ทุกประเทศจะมีข้อมูลที่เชื่อถือได้ ซึ่งใช้วัดอัตราการจ้างงานและการประกอบอาชีพอิสระของคนพิการ และจะมีการตรวจสอบ ให้สัตยาบัน และดำเนินการตามอนุสัญญา ILO ให้ข้อมูลกับผู้ว่าจ้าง และให้ภาครัฐเป็นต้นแบบที่สำคัญ พัฒนาศักยภาพและการเข้าถึง สนับสนุนโครงการการสร้างอาชีพของคนพิการ รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

#### 5. การเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่สร้างขึ้นและการขนส่งสาธารณะ

##### เป้าหมาย

5.1 รัฐบาล ควรให้การรับรองและบังคับใช้มาตรการต่างๆ สำหรับการเข้าถึง เช่น การวางแผนในด้านสิ่งอำนวยความสะดวก โครงสร้างพื้นฐาน และการขนส่ง รวมทั้งมาตรฐานในชนบทและบริบททางการเกษตร

5.2 ควรดำเนินการให้คนพิการและคนสูงอายุเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะทั้งที่สร้างขึ้นใหม่และที่สร้างขึ้นมาใหม่

5.3 องค์กรผู้ให้ทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งในระดับนานาชาติและภูมิภาค ทุกองค์กรควรจะได้นำแนวคิดของการออกแบบที่เข้าถึงได้ทุกคน (Universal Design) แบบบูรณาการไปใช้ในการกำหนดมาตรฐานของการให้เงินกู้ และการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า เพื่อแลกเปลี่ยนด้านสิ่งแวดล้อมที่อำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ส่งเสริมให้มีการศึกษาในเรื่องของหลักการเข้าถึง (Inclusive principle) จัดเทคนิคในการส่งเสริมการเข้าถึง ส่งเสริมกลไกที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงการเข้าถึงในโครงการพัฒนาชนบทและพื้นที่เกษตรกรรม ส่งเสริมให้องค์กรคนพิการระบุความต้องการให้ครบทุกด้าน

6. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร รวมทั้งเทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีด้านการสื่อสารและด้านเครื่องช่วยความพิการ

## เป้าหมาย

6.1 อัตราการเข้าถึงระบบอินเทอร์เน็ตและบริการที่เกี่ยวข้องของคนพิการในแต่ละประเทศของภูมิภาคนี้ อย่างน้อยที่สุดก็ควรจะเท่าเทียมกับพลเมืองกลุ่มอื่นๆ

6.2 องค์การระหว่างประเทศที่รับผิดชอบด้านมาตรฐานระหว่างประเทศที่ว่าด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ควรจะผนวกเอามาตรฐานของการทำให้คนพิการได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารไว้ในมาตรฐานระหว่างประเทศที่ว่าด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารด้วย

6.3 รัฐบาลควรให้การรับรองแนวทางการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของคนพิการที่ควรจะผนวกเข้าไปในนโยบายระดับชาติด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยเฉพาะการถือว่าคนพิการเป็นกลุ่มผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการนี้ ด้วยการมีมาตรการที่เหมาะสม

6.4 รัฐบาลควรที่จะพัฒนาและประสานให้เกิดภาษามือที่เป็นมาตรฐาน การสะกดอักษรเบรลล์ด้วยนิ้วมือที่เป็นมาตรฐานและภาษามือสัมผัสที่เป็นมาตรฐานขึ้นในประเทศของตน รวมทั้งจัดให้มีการสอนและเผยแพร่ภาษาเหล่านี้ในสื่อทุกชนิด

6.5 รัฐบาลควรสร้างระบบการฝึกอบรมและจัดส่งล่ามภาษามือ นักแปลเอกสารเป็นอักษรเบรลล์ ล่ามสะกดอักษรเบรลล์ด้วยนิ้วมือ และผู้อ่านหนังสือสำหรับคนตาบอดไปประจำทำงานรวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานบุคลากรเหล่านี้ในแต่ละประเทศด้วย เพื่อส่งเสริมให้รัฐบาลกำหนดกฎหมาย นโยบาย และ โปรแกรม จัดตั้งหน่วยการส่งเสริมการเข้าถึง ICT ในหน่วยงานภาครัฐ และเอกชน ส่งเสริมและเผยแพร่มาตรฐานสากลที่เกี่ยวข้อง พัฒนาต้นแบบที่เป็นมาตรฐาน สนับสนุนองค์การที่ให้ความช่วยเหลือ ให้รางวัลกับหน่วยงานที่ส่งเสริมการเข้าถึง ICT จัดตั้งคณะทำงานระดับภูมิภาคเพื่อพัฒนามาตรฐาน ICT

7. การลดความยากจนด้วยโครงการเสริมศักยภาพสร้างความมั่นคงทางสังคมและความยั่งยืนการดำรงชีวิต

## เป้าหมาย

7.1 รัฐบาลควรจะลดจำนวนลงครึ่งหนึ่งของคนพิการที่มีรายได้น้อยกว่าหนึ่งเหรียญสหรัฐต่อวัน เพื่อให้รวมคนพิการในโปรแกรมขจัดความยากจน รวบรวมข้อมูลด้านความยากจน การแก้ไข และการระดมทุน พัฒนาคคนพิการให้เข้าไปอยู่ในสังคมกระแสหลัก สร้างพันธมิตรทางด้านยุทธศาสตร์ พัฒนายุทธศาสตร์การป้องกันและการฟื้นฟู จัดตั้งกลุ่มสร้างตนเองโดยรวมกลุ่มผู้รับบริการทางด้าน ICT

### 3.1.2 สิทธิด้านการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

นอกจากสิทธิโดยทั่วไปของคนพิการดังกล่าวมาแล้ว ในความตกลงระหว่างประเทศ ยังได้มีการรับรองสิทธิคนพิการในด้านการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน ดังปรากฏในเอกสารสำคัญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต่อไปนี้

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) หรือที่มีชื่อย่อในภาษาอังกฤษว่า ILO เป็นองค์การชำนาญพิเศษทางเทคนิคที่เก่าแก่ที่สุดขององค์การสหประชาชาติ โดยมีโครงสร้างที่ประกอบด้วยระบบไตรภาคีของตัวแทนองค์กรนายจ้างและคนงานผู้มีเสียงเท่ากับตัวแทนของรัฐบาล ปัจจุบันองค์การมีสมาชิก 183 ประเทศ<sup>11</sup> โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกประเภทก่อตั้ง เป้าหมายหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ ส่งเสริมให้หญิงและชายมีโอกาสได้ทำงานที่มีคุณค่าและสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจภายใต้เงื่อนไขแห่งการมีเสรีภาพ ความเสมอภาค ความมั่นคง และศักดิ์ศรีของมนุษย์ โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีการจัดทำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ โดยการออกอนุสัญญาต่างๆ ที่พร้อมไปด้วยระบบตรวจสอบการนำไปปฏิบัติ ตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะต่างๆ และแนวปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางให้ผู้มีอำนาจหน้าที่แห่งชาตินำมาตรฐานไปสู่การปฏิบัติ<sup>12</sup>

อนุสัญญา คือ เครื่องมือที่กำหนดขึ้นมาเพื่อสร้างข้อผูกพันให้เกิดแก่ประเทศต่างๆ ซึ่งได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญานั้นๆ ในขณะที่ข้อเสนอแนะ ถูกกำหนดขึ้นมาโดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างข้อผูกพัน แต่จะวางแนวทางปฏิบัติหรือชี้แนะให้ประเทศต่างๆ นำไปปฏิบัติ<sup>13</sup> ส่วนแนวปฏิบัติ คือ กฎและระเบียบปฏิบัติที่เห็นพ้องกันโดยไม่มีข้อผูกพันใดๆ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนพิการนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้มีการรับรองสิทธิของคนพิการในด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงานซึ่งปรากฏในเอกสารสำคัญระหว่างประเทศ ได้แก่ “ข้อแนะที่ 99 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1955” หลังจากนั้นอีก 28 ปี เนื่องในโอกาสที่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ปี ค.ศ. 1981 เป็นปีคนพิการสากล องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้มีการบัญญัติ “อนุสัญญา ฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1963” ขึ้นพร้อมกับ “ข้อแนะที่ 168 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983” ภายใต้ชื่อ

<sup>11</sup> องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. (2554). วันต่อต้านการใช้แรงงานเด็กโลก 2554 – ILO เรียกร้องให้ขจัดแรงงานเด็กที่ทำงานเสี่ยงอันตรายโดยด่วน. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2555, จาก [http://www.ilo.org/asia/info/public/pr/WCMS\\_157462/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/asia/info/public/pr/WCMS_157462/lang--en/index.htm)

<sup>12</sup> Arthur O’ Reilly. (2007). *The Rights to Decent Work of Persons with Disabilities*. p. 9.

<sup>13</sup> นิคม จันทรวิฑูร. (2531). *ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ*. หน้า 25.

เดียวกัน สิ่งสำคัญ คือ ทั้งอนุสัญญาฉบับที่ 159 และข้อแนะที่ 168 มิได้ยกเลิกข้อแนะที่ 99 แต่มีการเสริมให้สมบูรณ์ขึ้น

3.1.3 ข้อแนะที่ 99 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพ ด้านอาชีพสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1955 (R99 Vocational Rehabilitation (Disabled) Recommendation, 1955) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

เป็นเอกสารระหว่างประเทศที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับในศักยภาพการทำงานของคนพิการ และเป็นเอกสารฉบับแรกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

1) คนพิการทุกคน ไม่ว่าจะพิการประเภทใด หรือมีระดับความพิการมากน้อยเพียงใด ควรมีโอกาสที่จะได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพอย่างเท่าเทียมกันตามศักยภาพของแต่ละบุคคล บริการที่ควรจะได้รับ เช่น การแนะแนวอาชีพ การฝึกอาชีพ และบริการจัดหางาน เป็นต้น

2) หากเป็นไปได้ คนพิการควรได้รับการฝึกอาชีพและการจ้างงานบนเงื่อนไขเดียวกันกับบุคคลทั่วไป

3) กรณีที่ลักษณะความพิการ หรือเงื่อนไขในการฝึกอาชีพหรือการจ้างงานทั่วไป ไม่สามารถตอบสนองความต้องการจำเป็นของคนพิการ คนพิการต้องได้รับโอกาสในการบริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพที่จัดไว้เฉพาะสำหรับคนพิการ

4) การเข้ารับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ ไม่ควรมีผลทำให้คนพิการต้องสูญเสียสวัสดิการต่างๆ ที่เคยได้รับ รวมถึงสิทธิประโยชน์ด้านการประกันสังคม (Social security benefits)

ข้อแนะดังกล่าว แม้จะสะท้อนแนวคิดที่เชื่อในศักยภาพและความสามารถของคนพิการก็ตาม แต่มิได้มีผลบังคับในเชิงกฎหมาย เป็นแต่เพียงข้อเสนอเพื่อให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนำไปปฏิบัติ ซึ่งแม้ว่าเวลาจะผ่านมากกว่า 50 ปีแล้ว ประเทศส่วนใหญ่ก็ยังไม่สามารถนำเจตนารมณ์ของข้อแนะฉบับนี้ไปปฏิบัติได้อย่างเต็มที่

3.1.4 อนุสัญญาฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงาน สำหรับ คนพิการ ค.ศ. 1983 (C159 Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, 1983) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันต่อประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยประเทศที่ได้ร่วมลงนามต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ได้เรียกร้องให้รัฐสมาชิกจัดทำนโยบายแห่งชาติเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ โดยรัฐจะต้องให้ความสำคัญต่อหลักการแห่งความเสมอภาคด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงานระหว่างคนพิการและบุคคลทั่วไป รวมทั้งสร้างความเสมอภาคทางโอกาสระหว่างคนงานผู้พิการและคนงานทั่วไป โดยปรากฏอยู่ในข้อ 4 ของอนุสัญญาว่า นโยบายดังกล่าวนั้นจะอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งความเสมอภาค

ทางโอกาสระหว่างคนงานพิการและคนงานทั่วไป โดยต้องมีความเคารพต่อความเสมอภาคและการปฏิบัติ สำหรับคนงานพิการชายและหญิง ทั้งนี้โดยไม่ถือว่าการจัดให้มีมาตรการพิเศษเชิงสร้างสรรค์ เพื่อสัมฤทธิ์ผลแห่งความเสมอภาคทางโอกาสและการปฏิบัติระหว่างคนงานพิการและคนงานอื่นๆ เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนงานอื่นๆ ซึ่งสรุปสาระสำคัญดังนี้<sup>14</sup>

1) “บุคคลพิการ” หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งความคาดหวังของเขาเกี่ยวกับความมั่นคงการอยู่ในหน้าที่การงาน และความเจริญก้าวหน้าในการงาน ได้ถูกบั่นทอนลงไป อันเป็นผลมาจากความเสื่อมทางร่างกายและจิตใจ

2) ประเทศสมาชิกจะต้องให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูอาชีพ เสมือนเป็นสิ่งที่สามารถช่วยบุคคลพิการในด้านความมั่นคง การคงอยู่ในหน้าที่การงาน และความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน นั่นคือ ช่วยบุคคลดังกล่าวให้อยู่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมต่อไป

3) ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการและทบทวนนโยบายภายในประเทศเกี่ยวกับการฟื้นฟูอาชีพ และการมีงานทำของบุคคลพิการ ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวจะต้องประกันว่ามีการฟื้นฟูอาชีพที่เหมาะสมต่อบุคคลพิการในตลาดแรงงานเปิด นโยบายดังกล่าวจะต้องอยู่บนพื้นฐานหลักการของโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างคนพิการและคนงานทั่วไป ทั้งนี้ หากมีมาตรการที่มุ่งให้เกิดผลต่อโอกาสและการปฏิบัติแก่คนงานพิการจะต้องไม่ถือว่าเป็นเสมือนการเลือกปฏิบัติต่อคนงานอื่นๆ

4) องค์กรตัวแทนนายจ้าง และคนงาน ตลอดจนองค์กรตัวแทนคนพิการจะต้องได้รับการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว รวมทั้งการกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมความร่วมมือ และประสานงานกันระหว่างหน่วยงานเอกชนและของรัฐในกิจกรรมฟื้นฟูอาชีพ

5) เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจจะต้องกำหนดมาตรการเพื่อมุ่งแนะแนวอาชีพ อบรมวิชาชีพ การบรรจุตำแหน่งว่างงาน การมีงานทำ และการบริการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ แก่บุคคลพิการ เพื่อให้สามารถคงอยู่ในหน้าที่การงานและมีความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ทั้งนี้ โดยการปรับปรุงหน่วยงานที่ดำเนินการอยู่แล้วเท่าที่จำเป็น และจะต้องกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งและพัฒนาการฟื้นฟูอาชีพ และการให้บริการการมีงานทำสำหรับบุคคลพิการในท้องถิ่นและชุมชนห่างไกล

6) ประเทศสมาชิกจะต้องประกันให้มีการอบรมและให้มีผู้แนะนำด้านการอบรมฟื้นฟูอาชีพ ตลอดจนมีคณะทำงานที่มีคุณสมบัติเหมาะสมซึ่งรับผิดชอบในการแนะแนวอาชีพ การอบรมวิชาชีพ การบรรจุตำแหน่งว่างงาน และการมีงานทำของบุคคลพิการ

<sup>14</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, มณฑิเร บัญญัติ และอัครพรธม ขวัญชื่น, เล่มเดิม, หน้า 112.



อนุสัญญาฉบับนี้ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิก ดังนั้น อนุสัญญาฉบับนี้จึงไม่เกิดผลผูกพันทางกฎหมายให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด หากแต่สมควรศึกษาเพื่อเปรียบเทียบและหาแนวทางในการคุ้มครองแรงงานคนพิการของประเทศไทย

3.1.5 ข้อแนะที่ 168 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983 (R168 Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Recommendation, 1983) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

แนวทางการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 168 นั้นได้มีการกำหนดไว้ใน ข้อแนะฉบับนี้ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้<sup>15</sup>

- 1) ควรกำหนดมาตรการการฟื้นฟูอาชีพที่เหมาะสมแก่บุคคลพิการทุกประเภท
- 2) จะต้องมีการวางแผนการจัดให้บริการเกี่ยวกับการฟื้นฟูอาชีพ และการจ้างบุคคลพิการทำงาน โดยการเปลี่ยนแปลงจากบริการที่จัดให้แก่คนงานทั่วไป
- 3) การฟื้นฟูอาชีพต้องกระทำร่วมกับองค์กรต่างๆ ที่รับผิดชอบด้านการฟื้นฟูทางสังคมและทางการแพทย์
- 4) บุคคลพิการจะต้องได้รับ โอกาส และการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ในด้านการมีงานทำ การคงอยู่ในหน้าที่การงาน และความก้าวหน้าในการงาน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหลักความเท่าเทียมกันด้านโอกาสและการปฏิบัติต่อคนงานชายและหญิง อย่างไรก็ตามหากมีการกำหนดมาตรการเป็นพิเศษสำหรับบุคคลพิการนั้น ไม่ควรจะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนงานอื่นๆ
- 5) มาตรการดังกล่าวประกอบด้วย
  - (1) มาตรการจูงใจนายจ้าง เพื่อกระตุ้นให้นายจ้างจัดให้มีการอบรม และมีการจ้างบุคคลพิการทำงาน
  - (2) มาตรการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานที่ทำงานให้เหมาะสม การกำหนดรูปแบบการทำงาน เครื่องมือเครื่องใช้ เครื่องยนต์กลไก และการจัดองค์การเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการจ้างงานดังกล่าว
  - (3) รัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือกับการจัดให้มีการทำงานในร่มสำหรับบุคคลพิการ โดยส่งเสริมให้มีการประสานงานกันระหว่างโรงงานที่อยู่ร่วมกับ โรงงานผลิต ทั้งนี้ เพื่อเป็นการช่วยเตรียมคนพิการให้พร้อม สำหรับการทำงานภายใต้สภาพการณ์ปกติ

<sup>15</sup> กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย. (2526). อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยการประชุมที่ 69-71 (พ.ศ. 2526-พ.ศ. 2528). หน้า 8-10.

(4) รัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือในด้านการอบรมทางวิชาชีพ การแนะแนวอาชีพ การจัดตั้งสหกรณ์สำหรับคนพิการ และหากเป็นการเหมาะสมควรเปิดโอกาสให้แก่คนงาน โดยทั่วๆ ไปด้วย

(5) ควรกำหนดมาตรฐานที่เหมาะสมสำหรับอาคารสาธารณะ สถานที่ทำงาน ตลอดจน สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ สำหรับคนงานพิการ

(6) ส่งเสริมการเผยแพร่ตัวอย่างบุคคลพิการที่ทำงานประสบความสำเร็จ

(7) ยกเว้นการเก็บภาษีภายในประเทศหรือค่าธรรมเนียมทุกชนิดกับความช่วยเหลือ พิเศษ และสิ่งประดิษฐ์ที่ใช้ช่วยเหลือบุคคลพิการ แม้ว่าจะจะเป็นสิ่งที่ส่งมาจากต่างประเทศก็ตาม

(8) รัฐบาลต้องช่วยกำจัดการแสวงหาผลประโยชน์จากคนพิการทุกรูปแบบ

6) ควรจัดให้มีการบริการฟื้นฟูอาชีพทั้งในเมืองและชนบท และในที่ชุมชนที่ห่างไกล โดยอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้ต้องได้รับความร่วมมือจากชุมชนอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะ ความร่วมมือจากผู้แทนองค์การของนายจ้าง คนงาน บุคคลพิการ

7) การบริการฟื้นฟูอาชีพและการมีงานทำสำหรับคนพิการควรจะรวมอยู่ใน แผนพัฒนาชุมชน และควรจะได้รับ ความสนับสนุนทางการเงิน วัสดุและวิชาการตามความ เหมาะสม

8) บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูอาชีพคนพิการ และการพัฒนาการมีงานทำ จะต้องได้รับการอบรมและการนิเทศเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ในการฟื้นฟูอาชีพ เช่น เจ้าหน้าที่ที่ ทำงานแนะแนวอาชีพ อบรมวิชาชีพ จะต้องได้รับการฝึกอบรม และมีประสบการณ์ เพื่อที่จะรู้ถึง ปัญหาความยุ่งยากต่างๆ ซึ่งบุคคลพิการประสบ ตลอดจนรู้ถึงความต้องการของเขาด้วย

9) ควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศูนย์อบรมเจ้าหน้าที่ฟื้นฟูอาชีพขึ้นทั้งในระดับภูมิภาค และท้องถิ่น

10) องค์การนายจ้างและคนงานควรที่จะกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมการฝึกอบรม และการจ้างงานแก่บุคคลพิการ โดยเท่าเทียมกับคนงานทั่วไป

11) ตัวแทนนายจ้างและคนงานในสถานประกอบการ ควรจะร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญในการ พิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการฟื้นฟูอาชีพ และการจัดสรรงานใหม่ให้แก่บุคคลพิการที่ รับจ้างทำงานในสถานประกอบการนั้น ตลอดจนเพื่อให้งานทำแก่บุคคลพิการอื่นๆ และหากเป็น การเหมาะสม ควรส่งเสริมสถานประกอบการให้จัดตั้งการบริการการฟื้นฟูอาชีพของตนเอง รวมทั้ง การจ้างทำงานภายใต้ทัศนคติแบบต่างๆ โดยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานในชุมชน และ หน่วยบริการฟื้นฟูอาชีพอื่นๆ

12) การส่งเสริมบุคคลพิการ และองค์การคนพิการให้มีส่วนร่วมในการพัฒนากิจกรรมชุมชน ที่มีจุดประสงค์เพื่อการฟื้นฟูอาชีพของบุคคลพิการ เพื่อที่จะให้พวกเขาเหล่านั้นมีงานทำมากขึ้น และเพื่อให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งในสังคม

13) รัฐบาลต้องให้ความสนับสนุนกับองค์การที่ดำเนินการด้านโครงการการศึกษาที่ส่องให้เห็นภาพทางบวกในด้านความสามารถของบุคคลพิการ

ข้อเสนอแนะฉบับนี้เป็นเพียงข้อเสนอแนะเพื่อให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนำไปปฏิบัติเท่านั้น ไม่ได้มีผลผูกพันให้ประเทศที่ร่วมลงนามต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

3.1.6 แนวปฏิบัติต่อคนพิการในสถานที่ทำงาน ค.ศ. 2001 (Code of practice on managing disability in the workplace, 2001) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

แนวปฏิบัติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้เริ่มนำมาใช้ตั้งแต่เดือนตุลาคม ค.ศ. 2001 โดยวัตถุประสงค์ของแนวปฏิบัตินี้ เพื่อเป็นการวางแนวทางในการปฏิบัติในการบริหารจัดการเกี่ยวกับรายละเอียดของลูกจ้างพิการในสถานที่ทำงาน เพื่อที่จะเป็นการรับประกันว่าบุคคลที่มีความพิการนั้นจะได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในสถานที่ทำงาน เป็นการส่งเสริมโอกาสในการทำงานของลูกจ้างพิการ โดยสนับสนุนในเรื่องการจัดหางาน การได้กลับเข้าทำงาน การสงวนรักษาไว้ซึ่งงาน การส่งเสริมด้านความปลอดภัย และสุขภาพในสถานที่ทำงาน เป็นการรับประกันว่าค่าใช้จ่ายของนายจ้างที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างพิการจะเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่มากนัก รวมถึงการจ่ายค่ารักษาสุขภาพ และค่าประกันต่างๆ ในบางกรณี เป็นการสนับสนุนส่งเสริมให้การทำงานของลูกจ้างพิการที่ทำให้กิจการนายจ้างจะมีประสิทธิภาพสูงสุด

โดยมีหลักเกณฑ์อยู่ภายใต้มาตรฐานของแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Standards) ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983 หลักเกณฑ์นี้วางอยู่บนพื้นฐานที่ว่านายจ้างเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการทำงานของลูกจ้างพิการ ซึ่งนายจ้างมีสถานะที่สามารถให้การส่งเสริมสนับสนุนการทำงานในสถานที่ทำงานของตนเองได้ ในการมอบหมายงานให้ตรงกับทักษะและความสามารถของลูกจ้างพิการ และหลักเกณฑ์นี้ยังวางอยู่บนพื้นฐานที่ว่า กิจการบริษัทต่างๆ นั้นได้รับประโยชน์จากแรงงานที่มีความพิการ และเป็นการระบุถึงระยะเวลาในการจ่ายค่าใช้จ่ยรักษาสุขภาพ ค่าประกัน และค่าเสียเวลาต่างๆ ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรการพิเศษที่ช่วยทำให้เกิดความเท่าเทียมกันทางด้าน โอกาส และการฟื้นฟูบำบัดลูกจ้างพิการในการทำงาน จะไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างแรงงานอื่น ซึ่งการดำเนินการจัดการที่เกี่ยวกับลูกจ้างพิการ

จะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ถ้าดำเนินการบนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างรัฐบาล องค์กรนายจ้าง ตัวแทนลูกจ้าง องค์กรลูกจ้าง และองค์กรของคนพิการต่างๆ

แนวปฏิบัติฉบับนี้ได้กำหนดถึงมาตรการต่างๆ ในการช่วยเหลือลูกจ้างพิการ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) มาตรการส่งเสริมสนับสนุนลูกจ้างพิการ (Promotion)<sup>16</sup> ได้กำหนดแนวทาง ดังนี้

(1) การพัฒนาด้านอาชีพ (Career development) ลูกจ้างพิการจะได้รับการสนับสนุนทางด้าน โอกาสที่เท่าเทียมกับลูกจ้างคนอื่นๆ ในสถานที่ทำงาน เพื่อให้ลูกจ้างพิการได้มีทักษะและความสามารถในการทำงาน

ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพ และการสนับสนุน โอกาสนั้น จะต้องมีการจัดทำในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ลูกจ้างที่มีความพิการแตกต่างกันไปสามารถที่จะเข้าใจได้

ลูกจ้างพิการ จะได้รับการสนับสนุนด้านอาชีพเป็นการเฉพาะ สำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ทำงาน และในการพิจารณาลูกจ้างที่จะได้รับการสนับสนุนด้านอาชีพ นายจ้างจะต้องพิจารณาจากประสบการณ์ ก่อนที่จะได้รับความพิการ ความสามารถ การนำเสนอผลงานและความสามารถในการทำงาน โดยเฉพาะคุณสมบัติความสามารถที่เหมาะสมตามลักษณะของงาน

(2) การสนับสนุนทางโอกาสในการฝึกอาชีพของนายจ้าง (Employer-sponsored training opportunities, manuals and courses) โอกาสของลูกจ้างพิการในการได้รับการฝึกอาชีพ หลักสูตรดังกล่าวจะต้องมีการพัฒนาและเผยแพร่ ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจเกี่ยวข้องจะต้องมีการสนับสนุนการตีพิมพ์ การแปล การอ่าน หรือการใช้อุปกรณ์เครื่องมือใดๆ สำหรับลูกจ้างพิการ

นายจ้างจะต้องทำการพิจารณาปรับเปลี่ยนตารางการทำงาน สถานที่ และหลักสูตรในการสนับสนุนและทำให้ลูกจ้างพิการได้มีส่วนร่วมในมาตรการการพัฒนาทางด้านอาชีพแก่ลูกจ้างทุกคน และในการพัฒนาโอกาสทางการฝึกอาชีพ นายจ้างจะต้องทำการดำเนินการให้แน่ใจว่าลูกจ้างพิการทุกคนสามารถมีส่วนร่วมได้

สถานที่ในการฝึกอาชีพ คู่มือ และเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ จะต้องดำเนินการให้ลูกจ้างพิการที่มีปัญหาทางการสื่อสาร และสติปัญญาสามารถที่จะเข้าใจและใช้ได้ รวมถึงรูปแบบของวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ การใช้ตัวอักษรเบรลล์ ในกรณีที่มีปัญหาทางการมองเห็น

(3) การฝึกอาชีพนอกสถานที่ (External vocational training) เป็นนโยบายในการให้โอกาสที่เท่าเทียมในการฝึกฝนทางด้านอาชีพ โดยการจัดหลักสูตรแก่ลูกจ้าง รวมถึงลูกจ้างพิการในการฝึกอาชีพและใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ตามความจำเป็น

<sup>16</sup> International Labour Organization. (n.d.). *Code of practice on managing disability in the workplace*. pp. 17-18.

หน่วยงานที่มีอำนาจเกี่ยวข้องจะต้องรับประกันทางด้านการศึกษาและการฝึกฝนอาชีพ แก่บุคคลที่มีความพิการ ในการทำให้เกิดโอกาสในการทำงาน

ในการเลือกจัดการฝึกอาชีพนอกสถานที่นั้น นายจ้างจะต้องให้โอกาสที่เท่าเทียมแก่ ลูกจ้างพิการ

(4) การทบทวนและการประเมินผล (Review and appraisal) การประเมินผลในการทำงานของลูกจ้างพิการจะต้องทำการประเมินผลโดยคำนึงถึงลักษณะของงานในแบบเดียวกันกับที่ ลูกจ้างคนพิการเคยทำมาก่อน

## 2) มาตรการสงวนไว้ซึ่งงาน (Job retention)<sup>17</sup>

(1) นโยบายเกี่ยวกับสิ่งที่ลูกจ้างพิการควรจะได้รับ (Policy on acquired disabilities) เมื่อยังมีความต้องการที่จะจ้างงานลูกจ้างพิการเข้าทำงาน นายจ้างจะต้องทำการรักษาผลประโยชน์ของลูกจ้างพิการ โดยคำนวณจากความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ โดยการสงวนไว้ซึ่งงานที่ลูกจ้าง พิการสามารถกลับเข้าทำงานได้ ซึ่งเป็นการพัฒนาทางด้านยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับ สถานที่ทำงานของลูกจ้างพิการ ดังนี้

1. การแทรกแซง และการเสนอแนะบริการที่เหมาะสมใดๆ อย่างทันทั่วทั้งที่
2. มาตรการสำหรับการกลับคืนสู่การทำงาน แบบค่อยเป็นค่อยไป
3. การให้โอกาสแก่ลูกจ้างพิการในการได้รับการทดสอบการทำงาน หรือ ได้รับประสบการณ์ในการทำงานที่หลากหลาย ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งงาน เดิมได้

4. การให้การสนับสนุน และคำแนะนำทางด้านเทคนิคต่างๆ ในการให้ รายละเอียดเกี่ยวกับโอกาสในด้านต่างๆ และการนำมาปรับใช้อย่างเหมาะสม

การสงวนรักษาไว้ซึ่งงานสำหรับลูกจ้างพิการ หรือการรับลูกจ้างพิการกลับเข้าทำงาน นายจ้างจะต้องคำนึงถึงโอกาสความเป็นไปได้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ในบางกรณีลูกจ้างพิการ อาจสามารถกลับมาทำงานในตำแหน่งงานเดิมได้ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ แต่ในบางกรณี จะต้องมีการปรับเปลี่ยนใดๆ อันเกี่ยวกับการทำงานในสถานที่ทำงาน หรือสภาพแวดล้อมในการ ทำงาน และยังมีในอีกบางกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนตำแหน่งงานและลักษณะของ งานให้แตกต่างไปจากเดิม

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่เกี่ยวกับลูกจ้างพิการ จะรวมถึงมาตรการในการสนับสนุน การสงวนรักษาไว้ซึ่งงานสำหรับลูกจ้างพิการ ซึ่งรวมถึงการฝึกฝนอาชีพ หรือการฟื้นฟูสมรรถภาพ

<sup>17</sup> Ibid. pp.19-20.

ในการทำงานของลูกจ้างพิการ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง การกำหนดข้อมูลรายละเอียดสำหรับผู้ควบคุมดูแล และผู้ช่วยแรงงานในการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ สิทธิในการได้รับการสนับสนุนที่เหมาะสม รวมถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการใดๆ ที่จำเป็นในการทำงาน ทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งและความไม่เข้าใจในการทำงาน

มาตรการในการโยกย้ายลูกจ้างพิการ นายจ้างจะต้องพิจารณาถึงความสามารถในด้านอาชีพของแรงงานเหล่านั้น และจะต้องมีการปรึกษาหารือกับตัวแทนของลูกจ้างแรงงานคนพิการตามความจำเป็น

เมื่อลูกจ้างได้รับความพิการ นายจ้างจะต้องมีมาตรการในการอำนวยความสะดวก โดยพิจารณาจากความสามารถ ประสิทธิภาพ และทักษะของลูกจ้าง ก่อนที่จะดำเนินการใดๆ ในขั้นต่อไป

ทั้งนี้ จะต้องมีการดำเนินการ โดยการจัดหาแนวทาง การบริหาร หรือการส่งเสริมใดๆ สำหรับนายจ้างในการจ้างงานลูกจ้างพิการ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของนายจ้าง หรือกลุ่มของนายจ้างใด เพื่อขยายโอกาสแก่ลูกจ้างพิการในการได้รับการสงวนไว้ซึ่งงานที่ทำ และเพื่อเป็นการสร้างงานที่ลูกจ้างคนพิการได้ทำไป อย่างรวดเร็วภายหลังจากการได้รับอุบัติเหตุ การบาดเจ็บ หรือโรคร้ายไข้เจ็บต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อความสามารถของลูกจ้างพิการ ซึ่งรวมถึงมาตรการที่จะให้คำปรึกษา แผนการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ หรือการสงวนรักษาไว้ซึ่งงานสำหรับลูกจ้างพิการ และการช่วยเหลือในการสนับสนุนด้านการทำงานที่ทำอยู่เดิมหรืออาชีพอื่นใดที่ลูกจ้างพิการสามารถใช้ พรสวรรค์หรือประสบการณ์ที่มีในการทำงานได้ โดยไม่ทำให้รายได้ของแรงงานพิการที่จะได้รับนั้นลดน้อยลง ซึ่งมาตรการดังกล่าว จะเป็นการพัฒนาในการให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่องค์กร นายจ้าง และองค์กรลูกจ้างต่างๆ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการต่างๆ ด้วย

(2) การประเมิน และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ (Assessment and rehabilitation) เป็นการสนับสนุนส่งเสริมให้นายจ้างได้รับรู้ถึงความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงานของลูกจ้างพิการหรือความสามารถที่ลดลงในการกลับเข้าทำงานเดิม ในความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ในการทำงานของลูกจ้างพิการ หรือสภาพแวดล้อมในการทำงาน หรือตารางเวลาการทำงาน หรือโดยการผ่านการฟื้นฟูในการฝึกฝนอาชีพใดๆ

โดยจะต้องมีการสนับสนุน โอกาสต่างๆ แก่ลูกจ้างที่ได้รับความพิการ การบาดเจ็บอันเกิดจากการทำงาน หรือการได้รับโรคร้ายไข้เจ็บอันสืบเนื่องมาจากการทำงาน ให้ได้มีโอกาสทางด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น

(1) โอกาสในการได้รับการฟื้นฟูฝึกฝนในด้านอาชีพต่างๆ ที่มีความหลากหลายตามที่ตลาดแรงงานมีความต้องการ

(2) การส่งเสริมและสนับสนุนทางด้านข้อมูล และการบริการให้คำปรึกษาที่เกี่ยวกับการสงวนรักษาไว้ซึ่งงานที่จะทำ และการกลับเข้าสู่การทำงาน

(3) มีการพัฒนาทางด้านวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อความจำเป็นในรูปแบบของแหล่งข้อมูล อิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ การอธิบายด้วยภาพและข้อมูลตัวอย่างของความสำเร็จในการปฏิบัติการสงวนรักษาไว้ซึ่งงาน และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะในกรณีของชายหรือหญิง ลูกจ้างสูงอายุหรือลูกจ้างแรงงานเด็ก และกรณีของลูกจ้างในเมืองหรือลูกจ้างในชนบท และตามความเหมาะสมของกฎเกณฑ์ในประเทศนั้นๆ

(4) มีการกระตุ้นในการดำเนินการ ในการสนับสนุนการรวมกลุ่มกัน หรือการรวมกลุ่มขึ้นใหม่ ของลูกจ้างพิการเข้าสู่ตลาดแรงงาน

(5) มีการตรวจสอบความเป็นไปได้ของระบบความปลอดภัยในสังคม ในการสนับสนุนลูกจ้างแรงงานพิการ ในการสามารถได้รับการสงวนรักษาไว้ซึ่งงาน และการกลับเข้าสู่การทำงาน

ทั้งนี้จะต้องมีการรับประกันในเรื่องของการบริการต่างๆ ที่เหมาะสมแก่บุคคลที่ได้รับความพิการในขณะที่ได้รับการจ้างงาน ซึ่งจะต้องมีการบริการต่างๆ ที่เหมาะสมอย่างทันท่วงที และต้องมีมาตรฐานการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งจะต้องได้รับความร่วมมือในการดำเนินการดังกล่าวเป็นอย่างดี

ในการดำเนินงานจะต้องนำความเห็นของลูกจ้างทุกคนในการกำหนดขอบเขตต่างๆ เรื่องความปลอดภัยในสังคมเพื่อให้มีการดำเนินการป้องกัน ชดเชย หรือการฟื้นฟูสมรรถภาพที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ

การดำเนินการใดๆ จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติและกระบวนการในการสงวนรักษาไว้ซึ่งงานในส่วนของภาคเอกชน และตัวแทนของลูกจ้างจะต้องทำการกำหนดนโยบายในการสงวนรักษาไว้ซึ่งงานโดยองค์กรของลูกจ้างพิการเอง และเพื่อวัตถุประสงค์ในการต่อรองเรื่องการมีงานทำ

### 3) มาตรการปรับปรุงแก้ไขสถานที่ทำงาน (Adjustments)<sup>18</sup>

ในการจัดหางาน หรือการสงวนไว้ซึ่งงานสำหรับลูกจ้างพิการนั้น นายจ้างจะต้องทำการปรับปรุงแก้ไขในบางกรณีเพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในการอำนวยความสะดวกไม่ว่าจะเป็นการกำหนดประเภทของกลุ่มที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเรื่องความแตกต่างกันซึ่งเป็นสิ่งสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามในบางกรณีการปรับปรุงแก้ไขใดๆ ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติ

<sup>18</sup> Ibid. pp. 21-22.

(1) การเข้าถึงได้ถึงการดำเนินการ (Accessibility) การสนับสนุนส่งเสริมการจัดหางานสำหรับลูกจ้างพิการ และการสงวนรักษาไว้ซึ่งงานแก่บุคคลที่ได้รับความพิการนั้น นายจ้างจะต้องทำให้บุคคลที่มีความพิการในรูปแบบต่างๆ ได้รับความช่วยเหลือในด้านสถานที่ในการทำงาน รวมถึงการได้รับความช่วยเหลือในเรื่องการเข้าออก การเดินทางในบริเวณสถานที่ทำงาน และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ เช่น ห้องน้ำ เป็นต้น

การที่ลูกจ้างพิการสามารถเข้าถึงได้ ถึงการดำเนินการในเรื่องต่างๆ จะต้องมีความเข้าใจเรื่องเครื่องหมายที่ใช้ คู่มือ โครงสร้างสถานที่ทำงาน และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะต้องได้รับการอำนวยความสะดวก เพื่อความจำเป็นสำหรับบุคคลที่มีความพิการด้านการมองเห็น และบุคคลที่มีความพิการทางด้านสติปัญญาเป็นการเฉพาะ

การเข้าถึงได้ ถึงการดำเนินการของบุคคลที่มีความพิการทางการได้ยิน ในการที่จะได้รับข้อมูลต่างๆ ที่เกิดโดยเสียง เช่น เสียงกริ่ง เสียงสัญญาณเตือนภัย เสียงนกหวีดหรือไซเรน การดำเนินการสนับสนุนให้บุคคลดังกล่าว ได้เข้าถึงการดำเนินการ จะต้องมีกรอบทบทวนถึงความจำเป็นต่างๆ และอุปสรรคต่างๆ ที่มีความหลากหลาย เช่น สัญญาณไฟกระพริบ เป็นต้น

ในการวางแผนเพื่อพัฒนาปรับปรุงการที่จะให้ลูกจ้างพิการได้เข้าถึงการดำเนินการต่างๆ นั้น นายจ้างจะต้องทำการปรึกษากับลูกจ้างพิการ และผู้เชี่ยวชาญด้านบริการทางเทคนิคเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจรวมถึงองค์กรของลูกจ้างพิการ และอาจอ้างถึงบรรทัดฐานใดๆ ที่กำหนดโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ จะต้องมีกรอบมาตรการฉุกเฉินในการทำให้ลูกจ้างพิการมั่นใจว่าจะได้รับความปลอดภัย และการอพยพคนงานออกจากสถานที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีเพื่อความปลอดภัย

(2) การปรับให้เหมาะสม (Adaptation) การปรับปรุงให้เหมาะสมใดๆ แก่ลูกจ้างพิการนั้น จะต้องกระทำการปรับปรุงในสถานที่ทำงานเพื่อให้ลูกจ้างพิการสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการปรับปรุงแก้ไขนั้น อาจหมายถึงการปรับปรุงในเรื่องเครื่องมือและอุปกรณ์ เพื่อเป็นการสนับสนุนการทำงานอย่างเหมาะสมที่สุด ซึ่งในการดำเนินการนั้น นายจ้างจะต้องมีการปรึกษากับแรงงานลูกจ้างพิการที่เกี่ยวข้อง และตัวแทนของลูกจ้างทั้งหมด

สำหรับลูกจ้างพิการนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนรายละเอียดของงานที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เช่น การแก้ไขในส่วนที่ลูกจ้างพิการไม่สามารถทำงานได้ และดำเนินการแก้ไข โดยการมอบหมายให้ทำหน้าที่อื่นแทน ตลอดจนมีความยืดหยุ่นในการทำงานซึ่งต้องสอดคล้องกับการทำงานของลูกจ้างพิการที่จะต้องปฏิบัติงานจนเป็นที่น่าพอใจ โดยต้องได้รับการพิจารณาและทำการปรึกษากับลูกจ้างที่เกี่ยวข้องและตัวแทนของลูกจ้างพิการ



ในการดำเนินการ จำเป็นที่จะต้องได้รับการทบทวน การปรึกษากับลูกจ้างพิการ และตัวแทนลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการรับลูกจ้างพิการเข้าทำงาน หรือเมื่อลูกจ้างได้รับความพิการจากการทำงาน

(3) การส่งเสริมและการสนับสนุนด้านบริการ (Incentive and support service) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการอำนวยความสะดวกแก่นายจ้าง ในการส่งเสริม การปรับปรุงแก้ไขสถานที่ทำงาน ตลอดจนการให้บริการคำแนะนำด้านเทคนิคที่มีความทันสมัย และข้อมูลเกี่ยวกับการปรับปรุงสถานที่ทำงาน หรือการดำเนินใดๆ ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง

4) มาตรการรักษาข้อมูลเป็นความลับ (Confidentiality of information)<sup>19</sup>

โดยที่ได้รับความยินยอมจากลูกจ้างพิการ ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสมรรถภาพที่ลดลงของลูกจ้างพิการ หรือสถานะในการรักษาตัว จะต้องได้รับการรวบรวมและเก็บรักษาไว้โดยนายจ้าง ซึ่งนายจ้างจะต้องใช้มารยาทในการเก็บรักษาอย่างเป็นความลับ

มาตรการต่างๆ ที่กล่าวมาล้วนเป็นมาตรการที่นำมาใช้กับคนพิการในการทำงานได้ทั้งสิ้น หากมีการนำมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับคนพิการ ซึ่งการนำมาปรับใช้ควรคำนึงถึงการให้ความคุ้มครองแรงงานที่เป็นคนพิการทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบหรือนอกระบบก็ตาม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการบังคับใช้กฎหมาย

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการของต่างประเทศ

จากการศึกษามาตรการต่างๆ ในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ พบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อนำมาใช้บังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อคนพิการ ในฐานะทรัพยากรบุคคลที่เป็นแรงงานอย่างชัดเจน โดยมีการกำหนดข้อปฏิบัติเป็นพิเศษให้มีความแตกต่างกับกรณีแรงงานปกติ เพื่อสร้างโอกาสและสนับสนุนให้คนพิการมีส่วนร่วมในสังคม สามารถใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างปกติสุข โดยกฎหมายในแต่ละประเทศมีข้อสาระสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อคนพิการรวมถึงแรงงานคนพิการ ดังจะได้อธิบายต่อไป

<sup>19</sup> Ibid. p. 23.

### 3.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญในหลักการส่งเสริมให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพ และโอกาสเท่าเทียมกัน โดยมีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานคนพิการ หลายฉบับ ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกายังเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติและเป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่ ซึ่งตั้งอยู่ในนครนิวยอร์ก

#### (1) แนวความคิดและความเป็นมา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เริ่มให้ความสนใจเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองคนพิการ อย่างจริงจัง โดยที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตราบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 (Americans with Disabilities Act of 1990)<sup>20</sup> ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งในระยะแรกเนื้อหาในบัญญัติเป็นการกล่าวถึงในเรื่องการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและยอมรับในเรื่องความเท่าเทียมกันในด้านโอกาสของคนพิการในการทำงาน โดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับการบริการในระดับรัฐและในระดับท้องถิ่น การอยู่ร่วมกับสาธารณชน สาธารณูปโภค และการเดินทาง

ในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการออกประกาศเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม บนพื้นฐานบริการที่เกี่ยวกับคนพิการทุกบริการ หรือโครงการและกิจการที่ดำเนินการหรือภายใต้ การดำเนินงานของรัฐและรัฐบาลในระดับท้องถิ่น ยกเว้นในด้านการบริการเกี่ยวกับการเดินทางขนส่ง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการออกประกาศเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมบนพื้นฐานของคนพิการในเรื่องการมีส่วนร่วมที่สาธารณะของคนพิการ ซึ่งหมายถึง ตัวแทนการค้าที่มุ่งหวังผลกำไรและไม่หวังผลกำไรที่ให้บริการแก่สาธารณะและธุรกิจ สาธารณูปโภค นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดมาตรฐานอุปกรณ์สำหรับคนพิการ เพื่อให้การรับรองว่า อย่างน้อยคนพิการก็สามารถที่จะใช้อุปกรณ์หรือสาธารณูปโภคนั้นได้ เมื่อมีการจัดทำหรือ จัดสร้างใหม่ในเรื่องดังกล่าว

ในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการออกประกาศเพิ่มเติมเพื่อควบคุมเกี่ยวกับพื้นต่างระดับที่มี เครื่องจักรที่เสี่ยงต่อการเกิดอันตราย และได้มีการบังคับใช้เรื่อยมา

สำหรับการปรับปรุงเครื่องมือ อุปกรณ์ และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ประเทศ สหรัฐอเมริกาถือว่า ในส่วนนี้เป็นภาระสำคัญของนายจ้างที่ต้องจัดสถานที่ทำงานที่เอื้ออำนวยต่อ

<sup>20</sup> Department of Justice. (2009). Americans with Disabilities Act of 1990. Retrieved January 12, 2013 , from <http://www.ada.gov/pubs/ada.htm>

การทำงานของคนพิการพอสมควร<sup>21</sup> สำหรับการจัดสภาพแวดล้อมประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดทำในหลายด้านและกระจายอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ เช่น ในปี พ.ศ. 2513 ได้มีการผ่านร่างกฎหมายอุปสรรคด้านโครงสร้างและสถาปัตยกรรม (The Architectural and Structural Barriers Act) ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลกลางต้องสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกซึ่งคนพิการสามารถใช้ประโยชน์ได้หรือการออกกฎหมายความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางด้านทางหลวง (The Federal Aid Highway Act) อนุญาตให้ใช้เงินกองทุนเพื่อช่วยให้คนพิการสามารถใช้ทางเท้าที่ระดับสูงจากถนน (Curb หรือ Kerb) และในปี พ.ศ. 2519 มีกฎหมายที่กำหนดให้มีการสร้างอาคาร สถานที่สาธารณะที่เหมาะสมและให้คนพิการได้ใช้ประโยชน์<sup>22</sup>

สถาบันความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงานแห่งชาติ ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของคนพิการ ซึ่งในการวิจัยได้ทำการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการให้บริการด้านเหตุฉุกเฉินและการปฐมพยาบาลเบื้องต้น อาชีวอนามัยในการทำงาน การสัมผัสกับอันตรายจากสารเคมี การอบรมด้านความปลอดภัยแก่ลูกจ้าง การศึกษาเกี่ยวกับโรคข้ออักเสบ การศึกษาเกี่ยวกับอาการผิดปกติที่หายของที่อาจเป็นอันตรายซึ่งอาจเกิดขึ้นกับคนพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม การบันทึกประวัติการได้รับอันตรายและการเจ็บป่วยจากการทำงาน อุปกรณ์และสัญญาณเตือนภัย เครื่องหมายเตือนภัย ความรุนแรงในสถานที่ทำงาน ซึ่งในรายงานการวิจัยได้มีการเสนอแนะแนวทางในการป้องกันอันตรายจากการทำงานให้แก่ลูกจ้างซึ่งเป็นคนพิการให้แก่สถานประกอบการนำไปปฏิบัติ<sup>23</sup>

กรมแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดวางรูปแบบของที่ทำงานและอุปกรณ์สำนักงานให้เหมาะสม สะดวก ปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ (Ergonomic Program)<sup>24</sup> หลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดให้นายจ้างต้องดำเนินการเพื่อให้ที่ทำงานและอุปกรณ์ของสำนักงานมีความเหมาะสมสะดวกและปลอดภัย เช่น ห้ามมิให้นายจ้างจ้างลูกจ้างซึ่ง

<sup>21</sup> International Labour Office. (1994). *Toward Equalizing Opportunities for Disable People in Asia: A Guide*, Bangkok: N.P., 1994, pp. 13-14.

<sup>22</sup> Alike Coudroglou and Dennis L.Pocle. (1984). *Disability. Work and Social Policy-Models for Social Welfare*. pp. 119-127.

<sup>23</sup> The Nation Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH). (2005). *Protecting Workers with Developmental Disabilities*. Retrieved December 15, 2012, from <http://www.cdc.gov/niosh/wdd-index.html#contents>

<sup>24</sup> United States Department of Labor. Occupational Safety & Health Administration. Retrieved December 15, 2012, from [http://www.osha.gov/pls/oshaweb/owadisp.show\\_document?p\\_table=FEDERAL\\_REGISTER&p\\_id=16305](http://www.osha.gov/pls/oshaweb/owadisp.show_document?p_table=FEDERAL_REGISTER&p_id=16305)

เป็นคนพิการทำงานที่เกี่ยวข้องกับงานอันตราย หรืองานที่ต้องอาศัยทักษะพิเศษและคนพิการไม่สามารถทำได้แม้ในกรณีที่จะได้มีการจัดหาอุปกรณ์ไว้เพื่อความสะดวกแล้วก็ตาม นอกจากนี้รัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 ยังได้กำหนดให้นายจ้างต้องนำบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบอื่นมาปรับใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนพิการด้วย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและกฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย และได้ให้นายจ้างจัดทำข้อกำหนดเกี่ยวกับกรณีเหตุฉุกเฉิน ซึ่งกำหนดให้มีประตูสำหรับคนที่ไม่สามารถใช้บันไดหนีไฟ ซึ่งรวมถึงคนพิการไว้ใช้เส้นทางออกได้ในกรณีเกิดเหตุ

(2) ความหมายของแรงงานคนพิการ

รัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 (Americans with Disabilities Act of 1990)<sup>25</sup> ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “คนพิการ” ไว้ ดังนี้ คนพิการ หมายถึง “คนพิการ” ด้วยความเคารพต่อสิทธิส่วนบุคคล

(ก) ความบกพร่องหรือมีข้อจำกัดของร่างกายหรือจิตใจอย่างหนึ่งหรือมากกว่า ที่มีส่วนสำคัญต่อการดำรงชีวิตของบุคคลดังกล่าว

(ข) ประวัติความบกพร่องดังกล่าวหรือ

(ค) มองเห็นได้ว่ามีความบกพร่องดังกล่าว

เป็นการให้คำนิยามอย่างกว้างๆ ครอบคลุมความหมายของคำว่า คนพิการ โดยทั่วไปมิได้มีการแบ่งประเภทของความพิการแต่อย่างใด

(3) การจ้างแรงงานคนพิการและการคุ้มครองแรงงานคนพิการในการทำงาน

จากการศึกษาพบว่า รัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 (Americans with Disabilities Act of 1990) เป็นกฎหมายคุ้มครองสิทธิคนพิการแบบบูรณาการ มีเนื้อหาที่บัญญัติการห้ามเลือกปฏิบัติอันสืบเนื่องมาจากความพิการ ทั้งทางด้านการเข้าถึงบริการสาธารณะ อาคาร สถานที่ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ตลอดจนการจ้างงาน

โดยในส่วนที่ว่าด้วย การจ้างงานคนพิการ และการคุ้มครองแรงงานคนพิการ ได้บัญญัติอยู่ในลักษณะ 1 (Title 1) มาตรา 102 A โดยบัญญัติห้ามมิให้สถานประกอบการใดเลือกปฏิบัติต่อบุคคล อันเนื่องมาจากความพิการ เช่น ในกระบวนการสมัครงาน การว่าจ้าง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การให้ออกจากงาน การฝึกอบรม ตลอดจนสิทธิประโยชน์อื่นใดที่เกี่ยวกับการจ้างงาน เป็นต้น ซึ่งบุคคลที่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าเสียหาย ซึ่งสามารถเรียกเงินได้เป็นจำนวนมาก

<sup>25</sup> Department of Justice. (2009). Americans with Disabilities Act of 1990. Retrieved January 12, 2013 , from <http://www.ada.gov/pubs/ada.htm>

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม เพื่อช่วยให้คนพิการสามารถทำงานได้ เท่าที่ไม่ก่อให้เกิดภาระเกินไปต่อนายจ้าง

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อันเป็นการสนับสนุนในการคุ้มครองแรงงานพิการ ซึ่งกิจกรรมดังกล่าว ได้แก่ การจัดให้มีโครงการความปลอดภัย โครงการช่วยเหลือด้านสุขภาพสำหรับคนงาน และโครงการการรับลูกจ้างพิการกลับเข้าทำงานอีกด้วย

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ชื่อว่าเป็นประเทศต้นแบบของกฎหมายคุ้มครองสิทธิของคนพิการในเรื่องต่างๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญในหลักการส่งเสริมให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพและโอกาสที่เท่าเทียมกันในลักษณะรูปแบบและวิวัฒนาการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พัฒนาการของหลักดังกล่าวนี้ ปรากฏชัดเจนในรัฐบัญญัติสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 (Civil Rights Act of 1964)<sup>26</sup> กฎหมายนี้กำหนดห้ามการเลือกปฏิบัติในแง่ของเพศ ผิวพรรณ ศาสนา เชื้อชาติ สัญชาติ ต่อมาก็ขยายไปถึงการไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องอายุ ความพิการหรือทุพพลภาพ หรือสภาพทางการเมือง

โดยมีหน่วยงานอิสระ ที่เรียกว่า “คณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคในโอกาสของการจ้างงาน (Equal Employment Opportunity Commission (EEOC))<sup>27</sup>” ซึ่งมีหน้าที่ในการสอบสวนเกี่ยวกับการกล่าวหาใดๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานทั้งระดับมลรัฐและท้องถิ่น หากประนีประนอมกันไม่ได้ จึงนำเรื่องขึ้นสู่ศาลต่อไป

ทั้งนี้ กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กล่าวถึงการจ้างงานคนพิการไว้อย่างกว้างๆ โดยกำหนดถึงสิทธิของคนพิการในการทำงานโดยมิได้ระบุประเภทของงาน หรือประเภทของนายจ้าง ซึ่งทำให้แรงงานคนพิการทั้งในระบบและนอกระบบย่อมได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายดังกล่าวโดยเท่าเทียมกัน เพราะเป็นหลักปฏิบัติที่มีการให้ความคุ้มครองแก่คนพิการทุกคนในประเทศสหรัฐอเมริกามีได้มีการเลือกปฏิบัติว่าคนพิการนั้นจะเป็นผู้ใช้แรงงานหรือไม่

### 3.2.2 ประเทศอังกฤษ

จากการศึกษาพบว่าในประเทศอังกฤษให้ความสำคัญต่อประชากรที่เป็นคนพิการเป็นอย่างมาก เนื่องจากจำนวนประชากรของประเทศอังกฤษที่เป็นคนพิการมีเป็นจำนวนมาก กล่าวคือจากจำนวนประชากรทั้งหมดประมาณ 64 ล้านคน มีประชากรที่เป็นคนพิการซึ่งอยู่ในวัยทำงาน

<sup>26</sup> Civil Rights Act of 1964. (1964). CONGRESSIONAL RECORD, Vol. 110. Retrieved January 12, 2013 , from <http://www.nls.ac.in/csseip/Files/Additional/US.pdf>

<sup>27</sup> U.S. Equal Employment Opportunity Commission. (1964). Retrieved January 12, 2013 , from <http://www.eeoc.gov/eeoc/history/index.cfm>

ประมาณ 8 ล้านคน<sup>28</sup> จากจำนวนคนพิการที่อยู่ในวัยทำงานจำนวนมากดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องมีการให้ความคุ้มครองประชากรที่เป็นคนพิการเหล่านี้ในด้านต่างๆ รวมถึงด้านการจ้างงานด้วย จึงมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อนำมาใช้บังคับกับคนพิการ เพื่อให้การปกป้องคุ้มครองคนพิการเป็นกรณีพิเศษ แตกต่างจากประชากรปกติ ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

(1) แนวความคิดและความเป็นมา

ประเทศอังกฤษ ได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการขึ้นในปี ค.ศ. 1995 (Disable Discrimination Act 1995)<sup>29</sup> เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของคนพิการที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้มีการปรับปรุงแก้ไขครั้งล่าสุด ในปี ค.ศ. 2004

(2) ความหมายของแรงงานคนพิการ

กฎหมายการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการฉบับนี้ได้ให้ความหมายของคำว่า “ความพิการ” และ “คนพิการ” เอาไว้ในส่วนที่ 1 (Part 1) ดังนี้

ความหมายของคำว่า “ความพิการ” และ “คนพิการ” หมายถึง

(1) ภายใต้บทบัญญัติของตารางที่ 1 บุคคลที่มีความพิการตามที่พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติไว้ คือ บุคคลที่มีสภาพทางกาย หรือสภาพทางจิตใจที่ถดถอยลง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอันเป็นผลกระทบในระยะยาวต่อประสิทธิภาพความสามารถของบุคคลในการใช้ชีวิตปกติประจำวัน

(2) ในพระราชบัญญัตินี้ “คนพิการ” หมายถึง บุคคลที่มีความพิการ<sup>30</sup>

ในส่วนของกรห้ามเลือกปฏิบัติในเรื่องการจ้างงานของนายจ้างรวมถึงการคุ้มครองแรงงานคนพิการ ได้บัญญัติอยู่ใน ส่วนที่ 2 (Part 2) ว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับการจ้างงาน (Employment Field) ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

<sup>28</sup> Disability in the United Kingdom: Facts and Figures, July 2011. (2011). Papworth Trust. Retrieved January 20, 2013 , from <http://www.papworth.org.uk>

<sup>29</sup> Disable Discrimination Act 1995. (November, 1995). Retrieved January 12, 2012, from [http://www.equalityhumanrights.com/uploaded\\_files/disability\\_discrimination\\_act\\_1995.pdf](http://www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/disability_discrimination_act_1995.pdf)

<sup>30</sup> 1.---Meaning of “disability” and “disabled person”.

(1) Subject to the provisions of Schedule 1, a person has a disability for the purposes of this Act if he has a physical or mental impairment which has a substantial and long-term adverse effect on his ability to carry out normal day-to-day activities.

(2) In this Act “disabled person” means a person who has a disability.

### การห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคลพิการ

ความหมายของคำว่า “การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลพิการ” มีปรากฏอยู่ในข้อ 3A<sup>31</sup> ว่า หมายถึง การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลพิการด้วยเหตุผลอันเนื่องมาจากความพิการของบุคคลนั้น การปฏิบัติต่อบุคคลพิการด้วยความไม่เท่าเทียมกับการปฏิบัติต่อบุคคลอื่นโดยไม่มีเหตุอันควร และไม่สามารถพิสูจน์ถึงความถูกต้องในการปฏิบัติเช่นนั้นได้ ตามข้อ 3A (1)

การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลพิการยังรวมถึงการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่โดยไม่มีเหตุอันควรต่อบุคคลพิการ ดังเช่นตามข้อ 3A (2)

การพิสูจน์ถึงความถูกต้องในการเลือกปฏิบัตินั้น เป็นกรณีที่เกิดผลในการกระทำดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญของพฤติการณ์อันเป็นกรณีเฉพาะและเป็นประเด็นสำคัญ ตามข้อ 3A (3)

การกระทำต่อบุคคลพิการไม่สามารถพิสูจน์ความถูกต้องได้ ถ้าเป็นกรณีที่เป็นการกระทำที่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลพิการ เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลอื่นที่ไม่ได้มีความรู้ความสามารถในสถานการณ์เดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความสามารถของบุคคล หรือโดยปัจจัยอื่นที่แตกต่างจากบุคคลพิการนั้น ตามข้อ 3A (4) (5)

ในกรณีของการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลพิการ เป็นกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องทำการปรับอย่างมีเหตุผลสมควร เพื่อให้มีการปรับตัวเข้ากับคนพิการ แต่บุคคลดังกล่าวไม่ได้ปฏิบัติตามหน้าที่เช่นนั้น การกระทำของบุคคลเช่นนั้น ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องและมีเหตุอันสมควร เว้นแต่ยังคงจะต้องมีการพิสูจน์ถึงความถูกต้องในการกระทำ แม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะได้ปฏิบัติตามหน้าที่แล้ว ดังเช่นตามข้อ 3A (6)

### (3) การจ้างแรงงานคนพิการและการคุ้มครองแรงงานคนพิการในการทำงาน

การกระทำของนายจ้างที่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลพิการนั้น<sup>32</sup> ถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ในการกระทำการจัดการใดๆ ในการตัดสินใจเลือกรับบุคคลพิการเข้าทำงาน หรือในการเสนองานแก่บุคคลพิการ หรือการเสนองานให้ทำโดยมีระยะเวลา หรือการปฏิเสธการรับเข้าทำงาน หรือการพิจารณาโดยตรงในการไม่เสนองานให้ทำ ดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในข้อ 4 (1)

การกระทำของนายจ้างถือเป็นความผิด ถ้าการกระทำนั้นเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลพิการในเงื่อนไขของการจ้างงานที่กำหนดขึ้น หรือในโอกาสที่คนพิการมีสิทธิที่จะได้เลื่อนตำแหน่ง การโอนย้ายตำแหน่ง การฝึกฝน หรือการได้รับผลประโยชน์อื่นใดในการจ้าง หรือโดยการกระทำใดๆ ที่เป็นการปฏิเสธการสนับสนุนลูกจ้างคนพิการ หรือการมีเจตนาในการไม่สนับสนุนลูกจ้าง

<sup>31</sup> Added by Disability Discrimination Act 1995 (Amendment) Regulations 2003/1673 Pt 2 Reg. 4 (2).

<sup>32</sup> Existing ss.4-6 substituted for ss.4-4F by Disability Discrimination Act 1995 (Amendment) Regulation 2003-1673 Pt 2 Reg. 5.

คนพิการ หรือการเลิกจ้างคนพิการ หรือการกระทำใดๆ ที่ทำให้คนพิการได้รับความเสียหาย ดังที่ปรากฏอยู่ในข้อ 4 (2)

การเลือกปฏิบัติของนายจ้างที่เป็นการผิดกฎหมายต่อคนพิการ จะไม่เป็นไปในกรณีที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของคนพิการที่ถือว่าเป็นผลประโยชน์สาธารณะ เว้นแต่บทบัญญัติดังกล่าวมีความแตกต่างในเรื่องเนื้อหาที่นายจ้างต้องกระทำต่อลูกจ้าง บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของลูกจ้างที่ถูกกำหนดโดยสัญญาจ้างแรงงาน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการฝึกฝนอาชีพ ดังที่ปรากฏอยู่ในข้อ 4(4)

การเลิกจ้างคนพิการ ตามมาตรา 4 (2) ที่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติแก่คนพิการนั้น หมายความว่ารวมถึง การบอกเลิกสัญญาจ้างงานโดยการถึงกำหนดระยะเวลาใดๆ ซึ่งหมายรวมถึงระยะเวลาการสิ้นสุดของสัญญาที่ขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ใดๆ ซึ่งไม่ใช่เป็นการบอกเลิกสัญญาโดยทันทีภายหลังจากการที่ได้รับการต่อระยะเวลาการจ้างงาน และยังหมายความว่ารวมถึงการสิ้นสุดสัญญาจ้างงานโดยการกระทำใดๆ ของนายจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการแจ้ง การบอกกล่าว ในสภาวะการณ์ใดๆ ที่นายจ้างมีความต้องการบอกเลิกสัญญา โดยปราศจากเหตุผลแห่งพฤติการณ์ของนายจ้าง ดังที่ปรากฏอยู่ในข้อ 4 (5)

หน้าที่ของนายจ้างในการจัดการปรับปรุงแก้ไขใดๆ เพื่อคนพิการ (Employers: duty to make adjustments)<sup>33</sup>

นายจ้างมีหน้าที่ตามบทบัญญัติ บรรทัดฐาน หรือแนวทางปฏิบัติ ในการกระทำการปรับเปลี่ยนใดๆ เพื่อคนพิการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ทำงานของคนพิการอันเป็นลักษณะทางกายภาพที่เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ ในการทำงานที่จะทำให้คนพิการเสียเปรียบ เมื่อเทียบกับคนปกติธรรมดาทั่วไป ซึ่งเป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องปรับเปลี่ยนตามเหตุผลอันสมควร ตามสภาวะการณ์ของแต่ละกรณีแก่ลูกจ้างคนพิการ ดังที่ปรากฏอยู่ในข้อ 4A (1)

ในส่วนผนวกเพิ่มเติมและเรื่องทั่วไป (Supplementary and general) ในมาตรา 18B (2) ได้กำหนดถึงตัวอย่างในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลพิการ ที่นายจ้างต้องปฏิบัติตามหน้าที่ในการแก้ไขปรับเปลี่ยนด้วยความเหมาะสม ได้แก่ การดำเนินการแก้ไขปรับปรุงสถานที่ทำงาน การจัดสรรหน้าที่บางส่วนของบุคคลพิการให้แก่บุคคลอื่น การโอนย้ายบุคคลพิการไปยังตำแหน่งงานที่ยังว่างอยู่ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงชั่วโมงในการทำงาน หรือในการฝึกอาชีพ การมอบหมายหรือกำหนดให้บุคคลพิการทำงานในสถานที่ทำงานหรือสถานที่ฝึกอาชีพที่แตกต่างออกไป อนุญาตให้คนพิการลาหยุดเพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพ การประเมินสมรรถภาพ หรือการบำบัดรักษาใดๆ

<sup>33</sup> Existing ss.4-6 substituted for ss.4-4F by Disability Discrimination Act 1995 (Amendment) Regulation 2003-1673 Pt 2 Reg. 5.



การอนุญาต หรือการจัดการใดๆ สำหรับการฝึกฝน หรือการให้คำปรึกษา (ไม่ว่าจะสำหรับบุคคล พิกการหรือบุคคลอื่นใด) จัดหาหรือดัดแปลงอุปกรณ์สำหรับคนพิการในการใช้ทำงาน แก้วไข คำแนะนำการใช้งาน หรือคู่มือต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แก้วไขกระบวนการขั้นตอนในการทดสอบงาน หรือ การประเมินการทำงาน การจัดหาผู้อ่านหรือล่ามผู้แปล ให้แก่บุคคลพิการ บุคคลพิการที่นายจ้างมี หน้าที่ต้องทำการปรับเปลี่ยนเพื่อคนพิการ จะต้องเป็นกรณีที่คนพิการได้รับการเสนอการจ้างงาน หรือมีการแจ้งบอกกล่าวแก่นายจ้างว่า บุคคลพิการนั้นเป็นผู้สมัครเข้าทำงาน ดังที่ปรากฏอยู่ใน ข้อ 4A(2)

ไม่มีบทบัญญัติกำหนดโทษแก่นายจ้างที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อคนพิการ ถ้านายจ้างไม่ได้ รู้ถึงหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ นั้น และ ไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะสันนิษฐานว่า นายจ้างได้รู้ถึงหน้าที่นั้น ดังที่ปรากฏอยู่ในข้อ 4A (3)

กฎหมายของประเทศอังกฤษที่ให้ความคุ้มครองคนพิการ ได้มีการบัญญัติให้นายจ้างที่มี ลูกจ้างเป็นคนพิการมีหน้าที่ในการปฏิบัติต่อลูกจ้างที่เป็นคนพิการด้วยความเหมาะสม ห้ามมีการ เลือปฏิบัติต่อลูกจ้างที่เป็นคนพิการ ทั้งยังห้ามมิให้ปฏิเสธที่จะรับคนพิการเข้าทำงาน ซึ่งเป็นการ กำหนดภาระหน้าที่ให้แก่ผู้ที่อยู่ในฐานะนายจ้างทุกคน เป็นการบัญญัติให้ความคุ้มครองคนพิการ ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในตลาดแรงงานในระบบหรือแรงงานนอกระบบ เป็นหน้าที่ที่นายจ้าง ผู้ประกอบการ จะต้องปฏิบัติตามโดยจะหลีกเลี่ยงไม่ได้

### 3.2.3 กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นมีจำนวนประชากรมากเป็นอันดับ 10 ของโลก คือ ประมาณ 127 ล้านคน<sup>34</sup> มีประชากรที่เป็นคนพิการจำนวนประมาณ 7 ล้านคน แม้จะเป็นจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับจำนวน ประชากรทั้งหมด แต่รัฐบาลประเทศญี่ปุ่นก็มีได้ละเลยในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้ ความ คุ้มครองคนพิการเป็นพิเศษ เป็นได้จากการบัญญัติกฎหมายต่างๆ เพื่อบังคับใช้ในด้านต่างๆ ที่ เกี่ยวข้องกับคนพิการ ไม่ว่าจะเป็นด้านการดำรงชีพ การฟื้นฟูสมรรถภาพ การให้ความรู้ต่างๆ รวมถึงการให้ความคุ้มครองในการทำงาน ซึ่งจะได้กล่าวดังต่อไปนี้

#### (1) แนวความคิดและความเป็นมา

ในการดำเนินงานในด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพของคนพิการนั้น ประเทศ ญี่ปุ่นได้ถือแนวทางจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศทางยุโรปเป็นส่วนใหญ่ หน่วยงานของ ญี่ปุ่นที่รับผิดชอบงานทางด้านบริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพนั้น สำหรับหน่วยงานราชการ คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีทั้งหน่วยงาน

<sup>34</sup> Population Reference Bureau. (2013). PRB 2012 World Population Data Sheet. Retrieved 30 April 2012. from <http://www.prb.org/DataFinder/Topic/Bars.aspx?>

ราชการส่วนกลางและท้องถิ่น นอกจากนั้นยังมีหน่วยงานเอกชน คือ สมาคมส่งเสริมการจ้างงานของคนพิการในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

การดำเนินงานในเรื่องการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพในประเทศญี่ปุ่นที่ได้ให้บริการแก่คนพิการ จะเริ่มตั้งแต่การให้คำปรึกษาแนะนำ การประเมินความสามารถว่า เหมาะสมกับงานประเภทใด มีความสามารถพิเศษอะไรบ้าง การเตรียมความพร้อมก่อนฝึกอาชีพนี้ ใช้เวลา 6 สัปดาห์ สำหรับการฝึกวิชาชีพนั้นจะใช้เวลา 1 ปี การดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ นี้จะมีการศึกษาเพื่อหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขอยู่ตลอดเวลา การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพของญี่ปุ่น ซึ่งกำหนดหลักการที่จะส่งเสริมการจ้างงานคนพิการอย่างสมบูรณ์นั้น มีหลักการสำคัญ คือ ต้องไม่มองว่าคนพิการเป็นคนผิดปกติแต่ต้องมองว่า คนพิการเป็นช่างฝีมือเช่นคนทั่วไป และการที่คนพิการจะมีบทบาทในตลาดแรงงานเสรีได้นั้น คนพิการต้องมีจิตสำนึกที่ดี คือ ต้องหาความสามารถของตนเอง และมีความพยายามมากขึ้น สำหรับในส่วนของผู้ประกอบการต้องมีจิตสำนึกในการให้ความร่วมมือ โดยการรับคนพิการเข้าทำงานในบริษัทมากขึ้น ฝ่ายที่สาม คือ ภาครัฐบาล ที่จะต้องมีมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างจริงจัง

(2) ความหมายของแรงงานคนพิการ

ประเทศญี่ปุ่นได้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างงาน ฯลฯ สำหรับคนพิการ ค.ศ. 1960 (Law for Employment Promotion etc..of the Disabled – Law No. 123, 1960)<sup>35</sup> แก้ไขครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 1992

ตามมาตรา 2 กำหนดความหมายของคนพิการไว้ ดังนี้

ในกฎหมายนี้ความหมายของคำต่อไปนี้จะต้องมีการกำหนดไว้ในหมวดนั้น

(1) “คนพิการ” หมายความว่าผู้ที่เนื่องจากการด้อยค่าทางกายภาพและ / หรือจิตใจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ ข้อจำกัดในชีวิตของพวกเขา เกี่ยวกับการประกอบอาชีพรวมถึงผู้ที่มีความยากลำบากในการประกอบอาชีพมาเป็นเวลายาวนาน

(2) “ผู้พิการทางร่างกาย” หมายถึง คนพิการผู้ที่มีความพิการทางร่างกาย ที่ปรากฏตามรายการแนบท้าย (นี้จะเรียกว่าเป็น “ความพิการทางร่างกาย”)

(3) “ความพิการทางร่างกายอย่างรุนแรง” หมายถึง ผู้ที่มีความพิการทางร่างกายอย่างรุนแรงและผู้ที่ถูกระบุไว้โดยกระทรวงแรงงาน

(4) “ปัญญาอ่อน” หมายถึง คนพิการผู้ที่มีปัญญาอ่อนและผู้ที่ถูกระบุไว้โดยกระทรวงแรงงานและ

<sup>35</sup> JAPAN Law for Employment Promotion, etc., of the Disabled Law No. 123. (July, 1960). Retrieved March 12, 2013, from <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/27786/64847/E60JPN01.htm>

(5) “การฟื้นฟูการประกอบอาชีพ” หมายถึง การมุ่งมั่นในการสนับสนุนตนเองโดยผู้พิการในการประกอบอาชีพ ผ่านการใช้มาตรการสำหรับแนะแนวอาชีพ การฝึกอาชีพการจ้างงาน ตำแหน่งและมาตรการอื่นๆ สำหรับผู้พิการที่ระบุไว้ในกฎหมายนี้

กฎหมายฉบับนี้ มุ่งส่งเสริมการจ้างงานคนพิการอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การสร้างกลไกเพื่อเตรียมความพร้อมคนพิการเข้าสู่ตลาดแรงงาน การให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ ฯลฯ

โดยใน มาตรา 10 บัญญัติว่า ผู้ประกอบการทุกคนมีภารกิจต่อสาธารณะ ตามหลักการสร้างความมีเอกภาพในสังคม ในการจัดหางานให้คนพิการทำ และควรดำเนินการเชิงรุกในการจ้างงานคนพิการทางกาย (คนพิการทางกาย หมายถึง คนที่มีความบกพร่องทางการเห็น หรือการได้ยิน หรือการเคลื่อนไหว หรืออวัยวะภายในบางส่วนที่มีผลต่อการทำงาน) รวมถึง คนพิการทางสติปัญญา แต่ยังไม่รวมคนพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม

(3) การจ้างแรงงานคนพิการและการคุ้มครองแรงงานคนพิการในการทำงาน ประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการในการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานคนพิการ ดังนี้

1) มีการใช้ระบบอัตราส่วนในการจ้างงานคนพิการ

ระบบอัตราจ้างงานคนพิการตามกฎหมายฉบับนี้ มีการบัญญัติให้กำหนดสัดส่วนจ้างงานคนพิการอย่างเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องมีการประเมินอัตราส่วนโควตาใหม่ทุก 5 ปี และมีการสำรวจสภาพคนพิการทุก 5 ปี ในเรื่องสัดส่วนการจ้างงานคนพิการนั้น ได้กำหนดไว้ดังนี้

1.1) หน่วยงานภาคเอกชน (Private Enterprise) ได้แก่ บริษัทเอกชนที่ไม่มีรัฐบาลถือหุ้นใหญ่ (Purely Private Enterprise) ร้อยละ 1.6 และบริษัทที่รัฐถือหุ้นใหญ่หรือให้เงินสนับสนุน (Government financial company, public cooperation and other special cooperation) ร้อยละ 1.9

1.2) หน่วยงานภาครัฐ (Public enterprise) ได้แก่ องค์กรมหาชน ทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานด้านธุรการ (National and local public organization on clerical work) ร้อยละ 2.0 และองค์กรมหาชนทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานด้านอื่นที่มีธุรการ (National and local public) ร้อยละ 1.9

กรณีผู้ประกอบการจ้างงานคนพิการจำนวนต่ำกว่าสัดส่วนที่รัฐกำหนด ต้องจ่ายเงินสมทบให้แก่รัฐเท่ากับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คูณด้วยจำนวนคนพิการที่ควรได้รับการจ้างงาน เพื่อนำไปเป็นเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ลูกจ้างคนพิการ หากส่งเงินดังกล่าวล่าช้ากว่าที่กำหนด จะส่งผลทำให้ผู้ประกอบการต้องเสียค่าปรับโดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 14.5 ต่อปี ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับการเสียภาษี

เพื่อที่จะให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการจ้างงานระบบสัดส่วนนี้เป็นไปด้วยดี จึงได้กำหนดให้บริษัทส่งรายงานสถานการณ์การจ้างงานให้กับสำนักงานจัดหางานที่อยู่ภายใต้สังกัดของหน่วยงานของรัฐ บริษัทเหล่านี้จะต้องทำแผนการจ้างงานคนพิการ ถ้าบริษัทใดไม่ปฏิบัติตามและมีเหตุผลอันไม่สมควร กระทรวงแรงงานจะประกาศรายชื่อบริษัทเหล่านี้ทางสื่อมวลชน การจ้างงานคนพิการทั่วประเทศหรือการประกาศจ้างงานคนพิการในแต่ละบริษัท ถือว่าเป็นข่าวใหญ่และทางสื่อมวลชนให้ความสนใจมาก ปัญหาการจ้างงานคนพิการเป็นหัวข้อในการถกกันในรัฐบาลด้วย ถือว่าเป็นเรื่องที่สังคมให้ความสนใจเป็นอย่างมาก

สำหรับประเภทของลูกจ้างพิการนั้น แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ลูกจ้างประจำกับลูกจ้างชั่วคราว (จ้างเป็นรายวัน) โดยฐานที่ทำมาคิดสัดส่วนการจ้างงานคนพิการ จะคิดจากฐานลูกจ้างประจำเท่านั้น

ส่วนคนพิการซึ่งมีความพิการในระดับรุนแรงจะมีปัญหาในการจ้างงาน ซึ่งสถานประกอบการหลายรายอาจจะลังเลในการรับคนพิการเหล่านี้เข้าทำงาน จึงมีการคิดสัดส่วนการจ้างงานเป็นกรณีพิเศษสำหรับคนพิการประเภทนี้ ซึ่งมีการพิจารณาเป็นรายกรณีไป เช่น ถ้าคนพิการที่มีความพิการมาก 1 คน ให้ถือว่าเป็นการจ้างงานคนพิการ 2 คน และคนที่พิการที่มีความพิการมากจะทำงานหนักไม่ได้ นั่น กำหนดให้ทำงาน 22-33 ชั่วโมงต่อ 1 สัปดาห์

## 2) มาตรการทางด้านแรงจูงใจ

สถานประกอบการที่มีการจ้างคนพิการทำงานนั้น อาจจะต้องแบกภาระด้านต่างๆ และมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เช่น การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในที่ทำงานและการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ หรือการจัดฝึกอบรมเพิ่มเติมให้คนพิการ ดังนั้น ในมาตรา 15.3 จึงบัญญัติว่า “...เพื่อลดภาระด้านการเงินให้กับผู้ประกอบการที่จ้างผู้พิการเข้าทำงาน ส่งเสริมให้มีการจ้างงานและการจ้างงานผู้พิการอย่างต่อเนื่อง...” โดยการ “...ให้ทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงอาคาร หรืออุปกรณ์เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้พิการ” ซึ่งกระทรวงแรงงานจะเป็นผู้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ผู้ประกอบการ เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับลูกจ้างพิการ

## 3) การสงวนไว้ซึ่งงาน

ในกรณีของคนพิการซึ่งมีงานทำอยู่แล้ว แต่ประสบอุบัติเหตุทำให้เกิดความพิการมากขึ้นหรือเจ็บป่วยระหว่างการทำงาน บางรายอาจถูกปลดออกจากงานได้ จึงต้องมีมาตรการให้คนพิการเหล่านี้มีความมั่นคงในอาชีพมากขึ้น โดยบังคับให้เป็นหน้าที่ของสถานประกอบการที่จะต้องรายงานต่อสำนักงานจัดหางานของรัฐ เมื่อมีการปลดคนพิการออกจากงาน นอกจากนี้ ยังมีการให้เงินช่วยเหลือแก่บริษัทที่จ้างลูกจ้างที่พิการเนื่องจากการทำงานแล้วเข้าทำงานต่อ และต้องการสิ่ง

อำนวยความสะดวกต่างๆ รวมทั้งการจัดอบรมระยะสั้นแก่ลูกจ้างพิการ เพื่อช่วยในการปรับตัวเข้ากับสถานที่ทำงาน และสำหรับบริษัทที่มีคนงานพิการมากกว่า 5 คน ขึ้นไป จะมีการตั้งที่ปรึกษาด้านอาชีพประจำอยู่ด้วย เพื่อให้คำแนะนำปรึกษาด้านต่างๆ

ความสัมพันธ์ขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจ้างงาน หน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพทางอาชีพของคนพิการ จะต้องทำงานสัมพันธ์กัน เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน สำนักงานจัดหางาน สำนักงานสังคมสงเคราะห์ ซึ่งจะมีหน่วยสงเคราะห์แรงงาน สำนักงานจัดหางานจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับศูนย์ฝึกอาชีพคนพิการและสถาบันพัฒนาสมรรถภาพด้านอาชีพคนพิการด้วย ในส่วนของเจ้าของกิจการหรือสถานประกอบการจะตั้งเป็นสมาคมส่งเสริมการจ้างงานคนพิการซึ่งมีทุกจังหวัด สำหรับสมาคมส่งเสริมการจ้างงานแห่งประเทศไทย เป็นสมาคมที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับสมาคมในแต่ละจังหวัด

การฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านอาชีพมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเกี่ยวข้องกับผู้เชี่ยวชาญทางด้านอาชีพสายต่างๆ ในแต่ละแห่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือบริษัทต่างๆ ที่จะส่งคนพิการเข้าทำงาน ซึ่งในขั้นตอนการฟื้นฟูสมรรถภาพนี้สำคัญมาก

จะเห็นได้ว่าประเทศไทยให้ความสำคัญในการเข้าควบคุมบริษัทที่เป็นนายจ้าง ในการรับลูกจ้างที่เป็นคนพิการเข้าทำงาน โดยมีการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อเอื้อประโยชน์แก่นายจ้างที่รับคนพิการเข้าทำงาน เพื่อเปิดโอกาสให้คนพิการมีงานทำและได้รับการอำนวยความสะดวกจากนายจ้างมากกว่าปกติ แต่กฎหมายของประเทศไทยมิได้มุ่งไปที่นายจ้างเป็นบุคคลธรรมดาอันเข้าลักษณะเป็นการจ้างแรงงานนอกระบบ แต่เน้นไปที่สถานประกอบการขนาดใหญ่ มากกว่า ซึ่งมาตรการที่นำมาใช้ดังกล่าว ก็อาจนำมาเทียบเคียงเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับลักษณะของนายจ้างและลูกจ้างได้

### 3.3 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการของประเทศไทย

ในประเทศไทยนั้น พบว่ามีแรงงานคนพิการจำนวนมากอยู่ในตลาดแรงงานนอกระบบ ซึ่งไม่สามารถได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายในการทำงานให้แก่ นายจ้าง เนื่องจากไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ โดยชัดเจน แม้ว่าในเรื่องของการให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานนั้น มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอยู่หลายฉบับที่บัญญัติให้ความคุ้มครองเพื่อไม่ให้ผู้ใช้แรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างก็ตาม แต่กรณีของแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ ยังคงถูกมองข้าม และไม่ได้รับความคุ้มครองในการจ้างงาน ในเรื่องนี้ จึงขอยกบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับโดยทั่วไประหว่างนายจ้างลูกจ้างขึ้นมาเทียบเคียงเพื่อปรับกับกรณีของการจ้างแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ

### 3.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติในมาตรา 30 มาตรา 54 และมาตรา 80 เป็นบทบัญญัติที่วางหลักในการปฏิบัติต่อคนพิการโดยทั่วไปโดยมาตรา 30 อยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย บัญญัติไว้ในส่วนที่ 2 เรื่องความเสมอภาค บัญญัติไว้ดังนี้

บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน  
ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายภาพหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรานี้เป็นการวางหลักในเรื่องความเสมอภาค การได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน การห้ามเลือกปฏิบัติ

มาตรา 54 อยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย บัญญัติไว้ในส่วนที่ 9 เรื่องสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ วางหลักกว้างๆ ไว้ในเรื่อง การมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการของรัฐ บัญญัติดังนี้

บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ และในมาตรา 80 บัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม เป็นเรื่องการกำหนดแนวนโยบายต่างๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือบุคคลต่างๆ ในสังคมของรัฐ รวมถึงคนพิการด้วย คือ

รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(1) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษา ปลูกฝัง ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

(2) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สุขภาพที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(3) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวិชาลัยในศิลปะวิทยาการแขนงต่างๆ และเผยแพร่ข้อมูลผลการศึกษาวิชาลัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิชาลัยจากรัฐ

(6) ส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้ ปลูกจิตสำนึก และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น

เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นการบัญญัติวางหลักไว้อย่างกว้างๆ เพื่อเป็นหลักประกันในการให้ความคุ้มครองครอบคลุมไปถึงบุคคลทุกคนในสังคม การบัญญัติกฎหมายใดขึ้นใช้บังคับย่อมต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในส่วนของการให้ความคุ้มครองคนพิการก็เช่นเดียวกันต้องมีการให้ความคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันในด้านต่างๆ ตามที่มีบัญญัติเป็นหลักไว้ในรัฐธรรมนูญ

### 3.3.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การจ้างแรงงานคนพิการ มีลักษณะเป็นการจ้างแรงงาน การเกิดขึ้นของสัญญาจ้างแรงงานคนพิการที่อาศัยหลักนิติกรรมสัญญาทั่วไป กล่าวคือ เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาเสนอและสนองที่ต้องตรงกัน ระหว่างลูกจ้างพิการกับนายจ้าง โดยตกลงยินยอมพร้อมใจกันที่จะปฏิบัติต่อกันตามสัญญาจ้างงานที่ตกลงกันไว้และตามที่กฎหมายกำหนด โดยการแสดงเจตนาขึ้นต้องไม่มีเหตุบกพร่อง เช่น การตกลงทำสัญญาจ้างที่มีวัตถุประสงค์ขัดต่อกฎหมาย การสำคัญผิดในคุณสมบัติ

ของบุคคล การถูกฉ้อฉล หรือความบกพร่องในเรื่องความสามารถของบุคคล เพราะจะทำให้สัญญาตกเป็น โหมะหรือ โหมะมิยะได้

สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาไม่มีแบบ กล่าวคือ กฎหมายไม่ได้กำหนดแบบของสัญญาจ้างแรงงานหรือบังคับให้สัญญาจ้างแรงงานต้องทำตามแบบ สัญญาจ้างแรงงานจึงไม่ต้องทำเป็นหนังสือหรือทำเป็นลายลักษณ์อักษร สามารถทำสัญญาด้วยวาจาก็ได้ นายจ้างอาจตกลงกับลูกจ้างโดยทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือหรือตกลงด้วยวาจาก็ได้ ในทางกฎหมายแรงงาน ถือว่ามีสัญญาจ้างแรงงานกันแล้ว ผู้ว่าจ้างจะอยู่ในฐานะนายจ้าง และผู้รับจ้างจะอยู่ในฐานะลูกจ้าง นายจ้างจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งมีหลายฉบับ ฉบับที่สำคัญ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 6 จ้างแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายประกันสังคม กฎหมายเงินทดแทน และกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งนายจ้างจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานดังกล่าวทุกบททุกมาตรา และลูกจ้างก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานและได้รับการคุ้มครองตามบทกฎหมายนั้นด้วย

นายจ้างไม่ควรทำสัญญาจ้างแรงงานที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย หรือมีข้อตกลงที่แตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมายแรงงานซึ่งเป็นกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เนื่องจากจะมีผลให้สัญญาจ้างแรงงานนั้นตกเป็น โหมะไม่สามารถใช้บังคับได้ นายจ้างไม่อาจอ้างสัญญาจ้างแรงงานนั้นยันกับลูกจ้าง หรือต่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายเพื่อให้พ้นความรับผิดชอบอาญา หรือต่อศาลในการต่อสู้คดีได้<sup>36</sup> สัญญาจ้างแรงงานที่ถือเป็น โหมะ เช่น สัญญาจ้างแรงงานที่ระบุข้อความแสดงว่าไม่จ่ายค่าล่วงเวลาให้แก่ลูกจ้างที่ทำงานล่วงเวลา หรือสัญญาจ้างแรงงานที่มีข้อความให้สิทธิแก่นายจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างได้โดยลูกจ้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าตอบแทน เป็นต้น ซึ่งแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการมักมิได้มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรในการเข้าทำงานให้กับนายจ้าง จะเนื่องด้วยเหตุใดก็ตามทำให้ไม่สามารถนำสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษรมาอ้างอิงเพื่อเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายได้ การทำงานที่มีลักษณะเป็นงานนอกระบบนี้อาศัยความสะดวกในการทำงานของคนพิการและนายจ้าง ไม่มีการทำสัญญากัน หากไม่เกิดข้อพิพาทย่อมไม่มีปัญหาอย่างไร แต่หากมีกรณีพิพาทกันและคนพิการต้องใช้สิทธิทางศาล กฎหมายที่จะนำมาบังคับในเบื้องต้น คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการจ้างแรงงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีได้มีการบัญญัติให้สิทธิเป็นพิเศษแก่คนพิการเป็นเพียงวางกฎเกณฑ์ในเรื่องการจ้างแรงงานต่างๆ ไปเท่านั้น

<sup>36</sup> เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2551). หลักการกฎหมายและการบริหารแรงงานสัมพันธ์. หน้า 57.



เมื่อสัญญาจ้างแรงงานคนพิการเกิดขึ้น โดยเป็นสัญญาที่สมบูรณ์ ไม่มีความบกพร่องของสัญญา ก็ทำให้คู่สัญญามีสิทธิและหน้าที่ ที่จะเรียกร้องและปฏิบัติต่อกันในลักษณะของสัญญาต่างตอบแทน คือ คู่สัญญาต่างมีฐานะเป็นลูกหนี้และเจ้าหนี้ซึ่งกันและกันในการปฏิบัติและใช้สิทธิตามสัญญาจ้างแรงงานที่เกิดขึ้น โดยนายจ้างเป็นลูกหนี้ที่จะต้องจ่ายสินจ้างหรือค่าจ้างเงินเดือนให้แก่ลูกจ้างตลอดระยะเวลาที่ลูกจ้างทำงานให้ และมีหน้าที่ดูแลเอาใจใส่ต่อการทำงานของลูกจ้าง รวมทั้งต่อสภาพแวดล้อมในการทำงานเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนให้ลูกจ้างได้รับความสะดวกสบายตามสมควรหรือตามความเหมาะสมในการทำงานด้วย การจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง ส่วนลูกจ้างก็เป็นลูกหนี้ที่จะต้องทำงานด้วยตนเอง ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรักษาผลประโยชน์ของนายจ้างอย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันลูกจ้างก็เป็นเจ้าหนี้ในการบังคับชำระสินจ้างหรือเรียกเอาค่าจ้างเงินเดือนจากนายจ้าง และในกรณีที่นายจ้างปฏิบัติหน้าที่บกพร่องแล้วทำให้ลูกจ้างได้รับความเสียหาย ลูกจ้างก็มีสิทธิเรียกค่าเสียหายได้ ส่วนนายจ้างก็เป็นเจ้าหนี้ในการให้ลูกจ้างทำงานให้ ถ้าลูกจ้างไม่ยอมทำงานให้โดยปราศจากเหตุผลอันสมควรเป็นเวลานานเกินสมควร นายจ้างก็อาจใช้สิทธิเลิกจ้างได้ และหากการที่ลูกจ้างไม่มาทำงานนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่นายจ้าง นายจ้างก็สามารถเรียกค่าเสียหายได้เช่นกัน ทั้งนี้ การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานดังกล่าว ย่อมมีผลใช้บังคับครอบคลุมทั้งแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานในระบบและแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานนอกระบบ แม้แรงงานนอกระบบจะอยู่นอกเหนือความคุ้มครองในเรื่องสวัสดิการในการทำงานอย่างแรงงานในระบบก็ตาม เนื่องจากไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาควบคุมดูแลการจ้างงานที่ทำกันเองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง แต่เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นเกี่ยวกับการทำงานในฐานะที่เป็นนายจ้างและลูกจ้างย่อมมีนิติสัมพันธ์ต่อกันในทางกฎหมาย หากฝ่ายใดเป็นฝ่ายผิดสัญญาหรือละเลยต่อหน้าที่ ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออีกฝ่ายหนึ่ง แม้จะถือเป็นแรงงานนอกระบบ แต่เมื่อมีการกระทำความผิดดังกล่าว บุคคลผู้ถูกล่วงสิทธิผิดหน้าที่ ย่อมได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายทั่วไป แรงงานนอกระบบจึงได้รับความคุ้มครอง หากแต่เป็นความคุ้มครองตามกฎหมายทั่วไปและการจะได้รับความคุ้มครองผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดดังกล่าวต้องใช้สิทธิตามขั้นตอนของกฎหมาย เนื่องจากการอยู่นอกระบบทำให้กฎหมายไม่สามารถเข้าบังคับได้ในเชิงป้องกันแต่สามารถนำมาใช้บังคับภายหลังจากเกิดกรณีปัญหาข้อขัดแย้งในลักษณะแก้ไขสิ่งที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

### 3.3.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

การให้ความคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น เป็นการให้ความคุ้มครองที่เพิ่มเติมขึ้นจากหลักการจ้างแรงงานตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องจ้างแรงงาน โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานจากการทำงาน

ให้แก่นายจ้างในเรื่องต่างๆ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับ กล่าวคือ ในการจ้างแรงงานต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้เป็นอย่างน้อย จะมีข้อกำหนดใดในระหว่างนายจ้างลูกจ้างที่กำหนดให้สิทธิแก่ลูกจ้างน้อยไปกว่าที่บัญญัติไว้แล้วย่อมใช้บังคับไม่ได้และให้ถือว่าบังคับตามกฎหมายฉบับนี้ แต่หากนายจ้างจะให้สิทธิแก่ลูกจ้างมากกว่าที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับย่อมสามารถทำได้และใช้บังคับได้ การละเลยเสียไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ย่อมมีโทษทางอาญา ตามที่ปรากฏในหมวด 16 บทกำหนดโทษ

แรงงานคนพิการถือเป็นแรงงานประเภทหนึ่งซึ่งอยู่ในตลาดแรงงาน แต่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ไม่ได้บัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานคนพิการไว้เป็นการเฉพาะเหมือนการคุ้มครองแรงงานเด็ก (ตามมาตรา 44 ถึง 52)<sup>37</sup> หรือการคุ้มครองแรงงานหญิง (ตามมาตรา 38 ถึง 43)<sup>38</sup> การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานคนพิการจึงเป็นการนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานโดยทั่วไป มาบังคับเช่นเดียวกับแรงงานอื่นๆ

#### 3.3.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550

กฎหมายฉบับนี้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการอื่นเนื่องมาจากสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมถึงการกำหนดให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและมีสิทธิในการได้รับความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ รวมถึงกำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์คนพิการ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งพาตนเองได้

ในพระบัญญัตินี้ให้บทนิยามคำว่า “คนพิการ” ไว้ในมาตรา 4 “คนพิการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมเนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่างๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนด

ก่อนหน้าที่จะมีการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ขึ้นใช้บังคับ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการที่สำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มุ่งให้ความคุ้มครองคนพิการ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

โดยที่คนพิการเป็นทรัพยากรส่วนหนึ่งของประเทศ แต่เนื่องสภาพความพิการเป็นอุปสรรคในการดำรงชีวิต ในการประกอบอาชีพและในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมและโดยที่สมควรสนับสนุนส่งเสริมให้คนพิการ ได้มีโอกาสในด้านต่างๆ สามารถดำรงชีวิต ประกอบอาชีพและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมเท่าเทียมกับคนปกติทั่วไป ในการนี้สมควรให้คนพิการได้รับการคุ้มครอง การสงเคราะห์ การพัฒนาและการฟื้นฟูสมรรถภาพ โดยวิธีการทางการแพทย์ ทางการศึกษา ทางสังคมและการฝึกอาชีพ ตลอดจนแก้ไขปัญหาและขจัดอุปสรรคต่างๆ ทางเศรษฐกิจและสังคม ให้แก่คนพิการ รวมทั้งให้สังคมมีส่วนร่วมในการเกื้อกูลและฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ต่อมาเนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานจึงมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ขึ้นใช้บังคับแทนโดยที่บรรดา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ยังคงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ตามที่ปรากฏในมาตรา 44<sup>39</sup>

กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ออกกฎกระทรวงไว้เพื่อแบ่งประเภทของความพิการ เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูสมรรถภาพให้แก่คนพิการและเพื่อประโยชน์ในการจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการ แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 แต่กฎกระทรวงฉบับนี้สามารถนำมาใช้บังคับได้ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 จากการศึกษาพบว่าการออกกฎหมายกระทรวงเพื่อใช้บังคับให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 อยู่หลายฉบับ หากแต่ไม่พบว่ามีกำหนดถึงการปฏิบัติต่อคนพิการเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน แม้จะมีการกำหนดประเภทของความพิการ แต่ยังมีได้มีการกำหนดลักษณะที่เหมาะสมกับลักษณะความพิการให้ชัดเจน อีกทั้งมิได้วางหลักปฏิบัติในการจ้างแรงงานคนพิการไว้ คงมีเฉพาะการจ้างแรงงานคนพิการในสถานประกอบการขนาดใหญ่ซึ่งเป็นแรงงานในระบบเท่านั้น ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แต่คนพิการที่ทำงานเป็นแรงงานนอกระบบหาได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษอย่างใดไม่

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534.

## บทที่ 4

### ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้คุ้มครองแรงงาน นอกระบบ ที่เป็นคนพิการในประเทศไทย

เนื่องจากผู้ใช้แรงงานเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศให้ก้าวไปข้างหน้า ผู้ใช้แรงงานจึงมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก ในตลาดแรงงานนั้นเราพบว่าตลาดแรงงานมีสองลักษณะ คือ แรงงานในระบบ และแรงงานนอกระบบ ทั้งสองลักษณะล้วนมีข้อดีแก่การดำเนินธุรกิจแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะของธุรกิจ ในธุรกิจที่มีขนาดไม่ใหญ่มักอาศัยแรงงานนอกระบบในการขับเคลื่อนธุรกิจของตน เพื่อเป็นการลดต้นทุนในการดำเนินกิจการ แรงงานนอกระบบส่วนมากมีความยินดีในการทำงานนอกระบบ หากแต่ก็ยังคงมีความต้องการได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายเพื่อป้องกันตนเองจากการเอารัดเอาเปรียบของนายจ้าง แต่ถึงอย่างไรก็เป็นความพอใจของทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างในการอาศัยแรงงานนอกระบบในการทำธุรกิจ ปัจจุบันแรงงานนอกระบบบางประเภทได้รับความคุ้มครองตามแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น การรับงานไปทำที่บ้าน แรงงานภาคเกษตรกรรม เป็นต้น

แต่จากการศึกษายังไม่พบว่าในประเทศไทยได้มีการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการแต่อย่างใด ทั้งยังไม่มีกรวางหลักเกณฑ์ใดขึ้นเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ ปัจจุบันคนพิการมีชีพพลเมืองชั้นสองของประเทศอีกต่อไป ดังจะเห็นได้จากความสามารถในการทำงานหาเลี้ยงชีพ ที่ปรากฏตามสื่อต่างๆ โดยทั่วไปคนพิการยังคงต้องการความมั่นคงในชีวิต ต้องการเข้ามาหาเลี้ยงชีพด้วยตนเอง ต้องการการเปิดโอกาสจากสังคมในการดำรงชีวิตตามปกติ การให้โอกาสคนพิการในการทำงานที่คนพิการสามารถทำได้ ถือเป็นภาระหน้าที่สนับสนุนให้คนพิการรู้สึกถึงความมีคุณค่าในชีวิตของตน

หากแต่เนื่องด้วยสภาพทางกายภาพ ที่ต่างจากคนปกติทำให้คนพิการไม่สามารถทำงานทุกอย่างได้เหมือนคนปกติ งานที่คนพิการทำได้มีเพียงไม่กี่ประเภทเท่านั้น ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับความถนัดของคนพิการและขึ้นอยู่กับสภาพของร่างกายและจิตใจของบุคคลนั้นๆ คนพิการต้องการการให้โอกาสจากสังคมมากกว่าคนปกติ เนื่องจากทางเลือกในการทำงานของคนพิการมีไม่มาก งานบางอย่างมีการกีดกันคนพิการอย่างชัดเจน งานบางอย่างก็ให้โอกาสคนพิการตามที่กฎหมายบังคับ ทำให้คนพิการส่วนมากเลือกที่จะทำงานเป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลดความยุ่งยากในการหางานทำงานที่

คนพิการนิยมทำก็อย่างเช่น งานรับจ้างทั่วไป ไร่สวน งานนวด จับเส้น งานที่รับไปทำที่บ้าน เป็นต้น ซึ่งงานเหล่านี้มีข้อจำกัดไม่มาก และไม่ใช่อุปสรรคต่อคนพิการมากนัก การที่คนพิการเลือกทำงานนอกระบบ ย่อมเป็นทั้งผลดีและผลเสียต่อคนพิการเอง ผลดีก็คือ คนพิการมีงานทำตามที่ต้องการ โดยไม่มีข้อผูกมัดอะไรมากนัก ผลเสียคือ คนพิการอาจถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน จะโดยที่รู้ตัวหรือไม่ก็ตาม

ดังนั้น ในฐานะนักกฎหมาย เมื่อได้ทำการศึกษาถึงกฎหมายที่มีอยู่ ก็พบว่า ยังไม่มีกฎหมายฉบับใด ที่มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่เป็นคนพิการในการทำงานนอกระบบ จะมีก็เพียงกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติทั่วไป กล่าวคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 6 จ้างแรงงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นต้น ที่เป็นหลักประกันในกรณีลูกจ้างไม่ได้ความเป็นธรรมในการทำงาน ก็สามารถฟ้องร้องนายจ้างได้ เมื่อเป็นดังนี้ อาจเกิดข้อโต้แย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างคนพิการได้ เพราะไม่มีบทกฎหมายพิเศษเข้ามาให้ความคุ้มครองคนพิการที่ทำงานนอกระบบ จึงเห็นสมควรศึกษาหาแนวทางบัญญัติกฎหมายในการให้ความคุ้มครองลูกจ้างคนพิการในการทำงานเป็นการเฉพาะ เพื่อความชัดเจนในการควบคุมคุ้มครองลูกจ้างที่มีสภาพด้อยกว่าคนปกติทั่วไป มิให้ถูกซ้ำเติมจากการกระทำของนายจ้าง

จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ พบว่ามีปัญหาที่เกิดขึ้นมากมายในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ก็เนื่องจากยังไม่มี ความชัดเจนในการเข้ามาให้ความคุ้มครองตามกฎหมายโดยรัฐ ซึ่งปัญหาที่พบและมีความสำคัญต่อแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ ได้แก่เรื่องดังต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดคำนียาม

ปัจจุบันการจ้างแรงงานนอกระบบ อาศัยความสมัครใจระหว่างฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายลูกจ้าง อาศัยหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการจ้างแรงงานและพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาบังคับใช้ระหว่างกัน แรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ ก่ออยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใด วางหลักในการปฏิบัติต่อคนพิการที่เข้าทำสัญญาจ้างแรงงานไว้เป็นพิเศษ ให้แตกต่างจากคนที่มีสภาพร่างกายและจิตใจปกติ ทำให้ฝ่ายนายจ้างอาศัยฐานะแห่งความเป็นนายจ้างเข้าทำสัญญากับคนพิการที่เป็นลูกจ้าง เสมือนกับว่าเป็นคนปกติ ได้โดยไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ทำให้คนพิการถูกปฏิบัติเยี่ยงคนปกติ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม และถึงแม้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว แต่การที่แรงงานคนพิการส่วนใหญ่

มักทำงานอยู่อย่างอิสระเป็นแรงงานนอกระบบ ส่งผลให้กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถเข้าไปใช้บังคับได้อย่างทั่วถึง ทำให้แรงงานคนพิการนอกระบบไม่อาจได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายได้

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าอนุสัญญาฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ และการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983 (C159 Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, 1983) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีการกำหนดบทนิยามคำว่า “บุคคลพิการ” หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งความคาดหวังของเขาเกี่ยวกับความมั่นคง การอยู่ในหน้าที่การงาน และความเจริญก้าวหน้าในการงาน ได้ถูกบั่นทอนลงไป อันเป็นผลมาจากความเสื่อมทางร่างกาย และจิตใจ ซึ่งเป็นการกำหนดนิยามไว้อย่างกว้างๆ เพื่อเป็นแนวทางให้แก่ประเทศสมาชิกนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของตน แม้ว่าประเทศไทยจะมีได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้<sup>1</sup> แต่ก็สามารถนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาประกอบเพื่อบัญญัติเป็นกฎหมายได้

ส่วนกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการบัญญัติคำนิยามของคนพิการ ไว้อย่างชัดเจนในรัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 (Americans with Disabilities Act of 1990 (ADA))<sup>2</sup> โดยมีกรกล่าวถึงในเรื่องการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและยอมรับในเรื่องความเท่าเทียมกันในด้าน โอกาสของคนพิการในการทำงาน โดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับการบริการในระดับรัฐและในระดับท้องถิ่น การอยู่ร่วมกับสาธารณชน สาธารณูปโภค และการเดินทางของคนพิการ ซึ่งครอบคลุมไปถึงคนพิการทุกคน โดยรัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิคนพิการแบบบูรณาการ มีเนื้อหาที่บัญญัติการห้ามเลือกปฏิบัติอันสืบเนื่องมาจากความพิการ ทั้งทางด้านการเข้าถึงบริการสาธารณะ อาคาร สถานที่ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ตลอดจนการจ้างงาน อีกทั้งในรัฐบัญญัติสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 (Civil Rights Act of 1964) ได้กำหนดห้ามการเลือกปฏิบัติในแง่ของเพศ ผิวพรรณ ศาสนา เชื้อชาติ สัญชาติ ต่อมาก็ขยายไปถึงการไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องอายุ ความบกพร่องทางร่างกาย หรือความพิการ สถานภาพสมรส หรือสภาพทางการเมือง

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญแก่คนพิการเป็นอย่างมาก โดยการออกกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่คนพิการ และเพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆ ในการดำรงชีวิตให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตได้โดยปกติสุขและมีส่วนร่วมด้วยสังคมอย่างเท่าเทียมกันกับคนปกติ ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่ดีและควรนำมาปรับใช้อย่างเหมาะสมกับประเทศไทย

<sup>1</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, มณฑิร บุญตัน และอักรพรรณ ขวัญชื่น. เล่มเดิม. หน้า 112.

<sup>2</sup> Americans with Disabilities Act of 1990 (ADA). Retrieved January 12, 2012, from

ประเทศอังกฤษ มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการ คือ Disable Discrimination Act 1995<sup>3</sup> เป็นกฎหมายการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการบัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. 1995 ก็ได้มีการให้นิยามความหมายของคำว่า “คนพิการ” ไว้ด้วย เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างงาน ฯลฯ สำหรับคนพิการ ค.ศ. 1960 (Law for Employment Promotion etc., of the Disabled – Law No. 123, 1960)<sup>4</sup> แก้ไขครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 1992 ของประเทศญี่ปุ่น

ส่วนกฎหมายของประเทศไทยแม้ว่าจะมีการให้นิยามความหมายของคำว่าคนพิการไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นการระบุไว้อย่างกว้างๆ และมีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขออกกฎกระทรวงไว้เพื่อแบ่งประเภทของความพิการ เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูสมรรถภาพให้แก่คนพิการและเพื่อประโยชน์ในการจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการ แต่ยังไม่สามารถนำมาปรับกับการจ้างแรงงานคนพิการที่เป็นแรงงานนอกระบบได้

#### 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะความพิการของแรงงานคนพิการนอกระบบ

ลักษณะของความพิการของคนพิการในประเทศไทย มีการกำหนดโดยกระทรวงสาธารณสุข พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (วันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2537) แบ่งประเภทของคนพิการไว้ 5 ประเภท และกระทรวงศึกษาธิการ โดยคณะกรรมการคัดเลือกและจำแนกความต้องการเพื่อการศึกษา (พ.ศ. 2543) จำแนกประเภทของคนพิการไว้ 9 ประเภท ซึ่งกล่าวมาแล้วในบทที่ 2 แต่จากการศึกษาไม่พบว่ากระทรวงแรงงานได้มีการกำหนดลักษณะของความพิการที่มีผลต่อการทำงาน ไว้แต่อย่างใด ทำให้ไม่สามารถแบ่งลักษณะของความพิการเพื่อให้เหมาะสมกับการทำงานได้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีการกำหนดลักษณะของความพิการ โดยการใช้หน้าที่รับผิดชอบมาเป็นตัวตั้ง ในการมอบหมายงานให้คนพิการทำ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ จึงต้องพิจารณาจากงานนอกระบบของคนพิการ นำมาประกอบกับลักษณะของความพิการ จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่าอาชีพของคนพิการที่เป็นงานนอกระบบ จำแนกได้ดังนี้

<sup>3</sup> Disable Discrimination Act 1995. (November, 1995). Retrieved January 12, 2012, from [http://www.equalityhumanrights.com/uploaded\\_files/disability\\_discrimination\\_act\\_1995.pdf](http://www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/disability_discrimination_act_1995.pdf)

<sup>4</sup> JAPAN Law for Employment Promotion, etc., of the Disabled Law No. 123. (1960, July). Retrieved March 12, 2013, from <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/27786/64847/E60JPN01.htm>

1) คนพิการทางการเคลื่อนไหว ได้แก่ ช่างไฟฟ้า ช่างตัดผม ช่างตีเหล็ก ช่างแต่งเครื่องประดับ ช่างซ่อมเครื่องใช้ไฟฟ้า ช่างทำเฟอร์นิเจอร์ เกษตรกร ช่างประดิษฐ์ลวด ช่างฝีมือ เช่น ทำผ้าบาติก ทำกรอบรูปวิทยาศาสตร์ ฟื้นฟูภาพและก๊อปปี้เอกสาร ทำขนม ทำไข่เค็ม ทำดินสอพอง ทำเหยือกแก้ว กระจกไม้ไผ่ เป็นต้น หรือนวดแผนโบราณ และขายสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น

2) คนพิการทางการได้ยิน ได้แก่ ช่างภาพ ช่างถ่ายภาพวีดิทัศน์ ช่างแกะสลักไม้ และช่างตัดเย็บเสื้อผ้า เป็นต้น

3) คนพิการทางการเห็น ได้แก่ นวดแผนไทย พยากรณ์โชคชะตา จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ทำความสะอาด ทำการเกษตร หรือทำอุตสาหกรรมพื้นบ้าน เช่น ถักเชือกจากฟางข้าว และใยมะพร้าว ทำไม้กวาด แปรง ถักแห สานตะกร้า ทอเสื่อสำหรับปูนอน และเสื่อปูพื้น ทำอิฐและกระเบื้องมุงหลังคา ก่อสร้าง ทำไม้ปักฝุ่นขนนก หรือขนไก่ ซ่อมจักรยาน งานไม้ งานเย็บหนัง ซ่อมและทำรองเท้า เครื่องเรือนและจักสาน ทำงานฝีมือและช่างประดิษฐ์ เช่น ถักโครเชต์ นิตติ้ง ร้อยลูกปัด เป็นต้น

4) คนพิการทางสติปัญญาหรือปัญญาอ่อน ได้แก่ งานทำความสะอาด งานทำอาหาร งานถ่ายเอกสาร งานเดินเอกสารในสำนักงาน งานประกอบอุปกรณ์ งานบรรจุผลิตภัณฑ์ งานไม้ เฟอร์นิเจอร์ เป็นต้น

จากการศึกษาทั้งกฎหมายของประเทศไทย และกฎหมายต่างประเทศ ยังไม่มีการวางบทบัญญัติใดในการจำแนกลักษณะความพิการของคนพิการตามหลักวิชาทางการแพทย์ มาปรับใช้เพื่อประโยชน์ในทางกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาต่อการแบ่งแยกประเภทของคนพิการในการทำงาน

ดังนั้น หากมีการกำหนดลักษณะของความพิการออกเป็น 4 ประเภท ตามลักษณะข้อเท็จจริงอย่างกว้างๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น น่าจะครอบคลุมถึงงานที่คนพิการทำและสอดคล้องกับประเภทของความพิการที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ เมื่อจัดประเภทลักษณะของความพิการได้แล้ว ปัญหาในการแบ่งประเภท ลักษณะของคนพิการในการทำงานก็จะหมดไป ทำให้การบัญญัติกฎหมายออกมาให้ความคุ้มครองคนพิการในประเภทต่างๆ ที่ทำงานนอกระบบ เป็นไปโดยสะดวกและสามารถแบ่งแยกการให้ความคุ้มครองได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในการให้ความคุ้มครองคนพิการต้องมีการกำหนดหน้าที่ โดยคนที่พิการโดยกำเนิด ต้องมีการพาไปขึ้นทะเบียนเป็นคนพิการเพื่อความสะดวกในการตรวจสอบและจัดให้มีโอกาสได้รับสวัสดิการจากภาครัฐ นอกเหนือจากพลเมืองปกติ

ส่วนกรณีคนพิการซึ่งความพิการเกิดในภายหลังก็เช่นเดียวกันก็ต้องพาไปขึ้นทะเบียนด้วย เมื่อสามารถนำคนพิการทั้งหมดมาขึ้นทะเบียนรวบรวมอยู่ในสารบบได้แล้ว ต่อมาต้องจัดให้มีการให้การศึกษา รวมถึงการฝึกอบรมอาชีพให้แก่คนพิการ เพื่อเสริมสร้างโอกาสในการมีอาชีพของคนพิการ เพื่อให้คนพิการสามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้



ในด้านการจ้างแรงงานที่เป็นคนพิการ ต้องมีการกำหนดประเภทของงานที่คนพิการสามารถทำได้โดยไม่เป็นอันตรายต่อคนพิการเอง เพื่อให้นายจ้างเกิดความมั่นใจในการจ้างงานคนพิการและเพื่อให้ลูกจ้างที่เป็นคนพิการไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง ทั้งนี้ต้องมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารองรับ เพื่อให้ความคุ้มครองคนพิการที่เป็นแรงงานอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งควรมีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไปเพื่อให้ความคุ้มครองคนพิการทุกคนให้มากกว่าการจ้างแรงงานที่เป็นคนปกติ และควรเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองครอบคลุมไปถึงการจ้างแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการด้วย

#### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการในประเทศไทย

ปัจจุบันแรงงานคนพิการในประเทศไทยเพิ่มจำนวนมากขึ้น ซึ่งเป็นสัดส่วนการแปรผันโดยตรงกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นของประเทศ โดยประเทศไทยมีคนพิการ 1,871,860 คน จากจำนวนประชากรทั้งสิ้น 65,566,359 คน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 2.9<sup>5</sup> คนพิการเหล่านี้ยังคงมีภาระในการทำงานหาเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว แม้รัฐจะให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ แก่คนพิการ ไม่ว่าจะเป็นด้านสวัสดิการสังคม เครื่องอำนวยความสะดวกสาธารณะ แต่ก็ยังไม่เพียงพอแก่ความต้องการ คนพิการที่ยังคงต้องรับภาระในการทำงานเป็นลูกจ้าง ยังพบเห็นได้ทั่วไปว่ามีวิถีชีวิตที่ลำบาก และยังเป็นส่วนหนึ่งในตลาดแรงงานที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยเฉพาะในตลาดแรงงานนอกระบบ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเฉพาะ มาควบคุมการจ้างแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ

โดยทั่วไปในปัจจุบัน เรามักพบเห็นคนพิการสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมร่วมกับคนปกติได้เป็นอย่างดี คนพิการมีการจัดตั้งกลุ่มของตนขึ้นมา เพื่อประโยชน์ในการรวมตัวกันทำงาน เพื่อปกป้องดูแลสิทธิของกลุ่มตนเอง คนพิการที่มีความพิการอย่างหนึ่งจะมีความสามารถทำงานบางอย่างได้ดี ยกตัวอย่าง คนพิการทางสายตา มักมีประสาทสัมผัสส่วนอื่นดี คือ การได้ยิน การรับรู้ โดยการสัมผัส การใช้เสียง ทำให้เรามักพบเห็นคนพิการทางสายตาประกอบอาชีพเป็นหมอนวด แผนโบราณ จับเส้น คลายเส้น ซึ่งมักพบเห็นได้ทั่วไปในทุกจังหวัด

ขณะทำงานอีกประเภทหนึ่งที่มีการจ้างแรงงานคนพิการ ก็คือ งานผลิตสินค้าที่เป็นงานฝีมือ ที่คนพิการบางประเภทสามารถทำได้ ส่วนใหญ่งานประเภทนี้มักให้คนพิการมารับงานไปทำที่บ้าน เพื่อความสะดวกแก่คนพิการ และยังมีคนพิการอีกจำนวนมาก ที่อาศัยการหาเลี้ยงชีพจากการรับจ้างทำงานรายวัน เพื่อนำค่าจ้างมาเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว ซึ่งงานรับจ้างนี้ก็เป็นงานทั่วไปที่คนพิการสามารถทำได้ เพราะไม่ต้องการความสามารถพิเศษในการทำงานแต่อย่างใด

<sup>5</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. เล่มเดิม.

จากการศึกษาพบว่า มีกฎหมายเข้ามาให้ความคุ้มครองคนพิการอยู่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพคนพิการ พ.ศ. 2539 เพื่อจ่ายเงินเบี้ยยังชีพแก่คนพิการ เป็นการให้ความช่วยเหลือบางส่วน การให้ความคุ้มครองดังกล่าวนี้ เป็นการให้สวัสดิการพิเศษแก่คนพิการ อีกทั้งเพื่อจัดคนพิการเข้าสู่ระบบ ทำให้เกิดความสะดวกในการให้ความช่วยเหลือ แต่ในความเป็นจริง ยังมีคนพิการจำนวนมาก ที่ยังคงต้องทำงานหาเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือโดยการจัดสวัสดิการต่างๆ ให้แก่คนพิการนั้น เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ และไม่สามารถนำมาใช้ครอบคลุมคนพิการทุกประเภทได้ คนพิการบางคนมีความสามารถและมีความขยันทำงานมากกว่าคนปกติบางคนเสียอีก

การเปิดโอกาสในการทำงานให้แก่คนพิการย่อมเป็นสิ่งที่ดี เป็นการส่งเสริมให้คนพิการสามารถใช้ชีวิตในสังคมปกติได้โดยภาคภูมิใจ ไม่ถูกกีดกันจากการทำงาน งานบางอย่างคนปกติใช้ความสามารถที่มีอยู่เพียงบางส่วนก็สามารถทำงานได้ผลดี การที่เราเปิดโอกาสให้คนพิการได้ทำงานที่เขาสามารถทำได้ย่อมสร้างคุณค่าแก่คนพิการและเป็นการมอบแรงบันดาลใจในการมีชีวิตอยู่ที่ดีแก่คนเหล่านั้น

คนพิการที่เป็นแรงงานทำงานภาคธุรกิจในระบบนั้น ปัจจุบันได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายหลายฉบับ ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2530 เป็นต้น แต่ในความเป็นจริงอีกด้านหนึ่งนั้น คนพิการที่อยู่ในตลาดแรงงานนอกระบบ ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะฉบับใด ออกมารองรับในการให้ความคุ้มครองอย่างแท้จริง

การเปิดโอกาสให้คนพิการได้ทำงานที่ตนสามารถทำได้และได้รับค่าแรงตามที่สมควรได้รับนั้น เป็นสิ่งที่สมควรเกิดขึ้นพร้อมกับแนวความคิดในการคุ้มครองคนพิการที่เป็นแรงงานนอกระบบ คนพิการส่วนมากยังคงอยู่ในตลาดแรงงานนอกระบบ เพราะความมีอิสระในการทำงาน อันเป็นสิ่งจำเป็นในการทำงานของคนพิการ เนื่องด้วยข้อจำกัดทั้งทางร่างกายที่มีความพิการ และสภาพจิตใจที่ต่างจากคนปกติ

4.3.1 ปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ให้ความสำคัญของสิทธิ เสรีภาพ รวมถึงความเสมอภาคของบุคคลทุกคนในสังคม โดยมีการบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ดังปรากฏตามมาตราดังต่อไปนี้

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา 54 บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(1) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษাপฐมวัยส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

(2) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สภาวะที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(3) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนองค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐาน คุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในศิลปวิทยาการแขนงต่างๆ และเผยแพร่ ข้อมูลผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากรัฐ

(6) ส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้ ปลุกจิตสำนึก และเผยแพร่ ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ตามบทบัญญัติในมาตรา 30 นั้น เป็นการบัญญัติในเรื่องความเสมอภาค เพื่อป้องกันการ เลือกลปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลทุกคนรวมถึงคนพิการด้วย

มาตรา 54 เป็นเรื่องการมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการที่เหมาะสมจากรัฐ และมาตรา 80 เป็นเรื่องแนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือ ทูพพลภาพและผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นการ บัญญัติวางแนวปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้างๆ ในเรื่องต่างๆ ไป โดยไม่ได้มีการมุ่งเน้นไปถึง เรื่องการให้ความคุ้มครองคนพิการในการทำงาน หากแต่เน้นไปที่การให้สวัสดิการ แม้ว่าจะเป็น การวางหลักที่กว้างและสามารถนำมาปรับใช้ให้เป็นรูปธรรมได้ในส่วนของการคุ้มครองแรงงาน นอกกระบบที่เป็นคนพิการก็ตาม แต่บทบัญญัติที่กว้างขวางครอบคลุมเรื่องใหญ่ๆ เหล่านี้มักทำให้ เกิดการมองข้ามปัญหาในเรื่องที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทำให้การบังคับตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่ได้ ให้ผลประโยชน์แก่แรงงานคนพิการนอกระบบเท่าที่ควร

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในส่วนนี้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่ เมื่อรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้มีการ คุ้มครองคนพิการในด้านต่างๆ ได้แล้วนั้น การบัญญัติกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตาม บทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญน่าจะสามารถทำได้ อีกทั้งควรกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์ในทาง ปฏิบัติ หรือเกิดประโยชน์ตามความเป็นจริง และเพื่อบรรลุผลในการนำมาใช้บังคับแก่องค์กร หน่วยงาน หรือบุคคลที่จะต้องเกี่ยวข้องกับคนพิการในการจ้างแรงงานนอกระบบให้มากที่สุดเท่าที่ จะสามารถทำได้นั่นเอง

#### 4.3.2 ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ

กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายพิเศษที่กำหนดให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นไปจากความคุ้มครองทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีแนวความคิดเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมอันเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง โดยคุ้มครองและอำนวยความสะดวกแก่ลูกจ้างเนื่องจากมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่านายจ้าง กฎหมายคุ้มครองแรงงาน เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับการจ้างงานที่นายจ้างพึงปฏิบัติต่อลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างทำงานด้วยความปลอดภัย ได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทน และมีหลักประกันการทำงานที่เหมาะสม สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ในระดับหนึ่ง<sup>6</sup>

ทั้งนี้ กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้นิยามคำว่า “สัญญาจ้าง” ไว้ในมาตรา 5 บัญญัติว่า สัญญาจ้างงาน หมายความว่า สัญญาไม่ว่าจะเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาระบุชัดเจนหรือเป็นที่เข้าใจโดยปริยาย ซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่า ลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกบุคคลหนึ่งเรียกว่า นายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้ค่าจ้างตลอดระยะเวลาที่ทำงานให้ จะเห็นว่าคำนิยามของสัญญาจ้างในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มีสาระสำคัญเช่นเดียวกับสัญญาจ้างแรงงานที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ปัจจุบัน แรงงานคนพิการถือเป็นแรงงานประเภทหนึ่งซึ่งอยู่ในตลาดแรงงาน แต่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ไม่ได้บัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานคนพิการไว้เป็นการเฉพาะ เหมือนการคุ้มครองแรงงานเด็ก (ตามมาตรา 44 ถึง 52) หรือการคุ้มครองแรงงานหญิง (ตามมาตรา 38 ถึง 43) การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานคนพิการจึงเป็นการนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานโดยทั่วไป มาบังคับเช่นเดียวกับแรงงานอื่นๆ

เนื่องจากแรงงานคนพิการนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องบังคับใช้ตามกฎหมายแรงงานทั่วไป โดยแรงงานคนพิการได้รับความคุ้มครองไม่แตกต่างไปจากแรงงานคนปกติทั่วไป การเกิดขึ้นของสัญญาจ้างแรงงานคนพิการก็อาศัยหลักนิติกรรมสัญญาทั่วไป กล่าวคือ เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาเสนอและสนองที่ต้องตรงกัน ระหว่างลูกจ้างพิการกับนายจ้าง โดยตกลงยินยอมพร้อมใจกันที่จะปฏิบัติต่อกันตามสัญญาจ้างงานที่ตกลงกันไว้และตามที่กฎหมายกำหนด โดยการแสดงเจตนาที่นั้นต้องไม่มีเหตุบกพร่อง เช่น การตกลงทำสัญญาจ้างที่มีวัตถุประสงค์ขัดต่อกฎหมาย การสำคัญผิดในคุณสมบัติของบุคคล การถูกฉ้อฉล หรือความบกพร่องในเรื่องความสามารถของบุคคล เพราะจะทำให้สัญญาตกเป็นโมฆะหรือโมฆียะได้

<sup>6</sup> วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. (2541). *ย่อหลักกฎหมายแรงงาน พื้นฐานความรู้ทั่วไปกฎหมายแรงงาน*. หน้า 37.

ในส่วนองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ กฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่สามารถเข้าไปให้ความคุ้มครองได้อย่างทั่วถึง แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะใช้บัญญัติให้ใช้บังคับกับแรงงานที่มีลักษณะเป็นลูกจ้างของนายจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร โดยได้รับค่าจ้างตอบแทนการทำงานก็ตาม แต่สภาพความเป็นจริงลูกจ้างที่เป็นคนพิการก็ยังคงไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างใดตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากโดยสภาพอยู่นอกเหนือความรับรู้ของกฎหมายทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในการที่จะนำมาใช้เพื่อให้ความคุ้มครองในเรื่องต้นต่อคนพิการที่เป็นแรงงานนอกระบบ

#### 4.3.3 ปัญหาการบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติถึงการจ้างงานไว้ใน บรรพ 3 ลักษณะ 6 มาตรา 575-586 โดยมีการบังคับใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2472 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงลักษณะและสาระสำคัญของสัญญาจ้างแรงงานที่ใช้เป็นหลักในการจ้างแรงงาน การจ่ายสินจ้าง สิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง และการระงับของสัญญาจ้างแรงงาน แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการบัญญัติกฎหมายการจ้างแรงงานอย่างกว้างๆ ที่ใช้บังคับกับนายจ้างและลูกจ้างทุกประเภท ทั้งในกิจการทั่วไป รัฐวิสาหกิจและลูกจ้างของทางราชการ<sup>7</sup> มิได้กล่าวถึงสิทธิของคนพิการในการมีงานทำไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด เนื่องจากสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีพื้นฐานความคิดอยู่บนหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันของกลุ่มสัญญา คือ นายจ้างและลูกจ้างมีสถานะเท่าเทียมกันในการต่อรองทำสัญญา

นอกจากนี้ยังถือสัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาต่างตอบแทน คือ นายจ้างจะจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างต่อเมื่อลูกจ้างทำงานให้เท่านั้น แต่โดยแท้จริงแล้ว นายจ้างอยู่ในสถานะที่ได้เปรียบกว่าลูกจ้างในการต่อรองและการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ในการทำงาน นายจ้างมักจะหาช่องทางเพื่อให้ตนไม่เสียเปรียบ ทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบลูกจ้าง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ไม่มีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง ที่ว่าลูกจ้างมีสถานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่านายจ้าง และไม่อยู่ในฐานะที่จะต่อรองกับนายจ้างได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างที่เป็นคนพิการย่อมมีโอกาสที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างมากกว่าคนปกติ เนื่องจากสภาพทางร่างกายและจิตใจที่ไม่สมบูรณ์

<sup>7</sup> เกษมสันต์ วิจารณ์. (2537). *กฎหมายแรงงานสำหรับนักบริหาร*. หน้า 13.

#### 4.4 ปัญหาในการกำหนดค่าจ้างในการทำงานของแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ

รายได้ของลูกจ้างในการทำงานเป็นสิ่งสำคัญ หากทำงานแล้วมีรายได้น้อยเกินสมควร ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพในสังคม ย่อมก่อให้เกิดความยากลำบากต่อลูกจ้าง และทำให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกมากมาย แต่หากมีการกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสมกับลักษณะของงานที่ทำ เหมาะกับสภาพของลูกจ้างและมีความเพียงพอต่อการดำรงชีพของลูกจ้าง ย่อมจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งฝ่ายนายจ้างจ้างและลูกจ้าง คนพิการเป็นผู้ที่มีลักษณะทางกายภาพหรือจิตใจ ไม่สมบูรณ์มีความแตกต่างจากคนปกติ หากแต่มีความสามารถในการทำงานหาเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้เช่นเดียวกับบุคคลทุกคนในสังคม คนพิการที่ทำงานในบริษัท ห้างร้านต่างๆ มิให้พบเห็นจำนวนมากว่ามีคุณภาพชีวิตที่ดี แต่สำหรับคนพิการที่ทำงานนอกระบบ อยู่นอกเหนือความรับรู้ของกฎหมาย ย่อมมีรายได้ที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับการตกลงกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างพิการนั้น

จากการศึกษาพบว่าไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายใดเข้ามากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในเรื่องดังกล่าว ค่าจ้างที่ลูกจ้างซึ่งเป็นคนพิการจะได้รับจากนายจ้างนั้น ย่อมเป็นไปตามอำเภอใจของนายจ้าง ซึ่งอาจสร้างความเดือดร้อนแก่ลูกจ้าง จนถึงทำให้ไม่มีกำลังในการที่จะทำงานอีกต่อไป เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของคนพิการจึงเป็นเรื่องที่สำคัญไม่ควรมองข้าม

ดังนั้นเมื่อนำมาพิจารณาและศึกษาโดยวิธีการสัมภาษณ์ผู้พิการที่เป็นแรงงานนอกระบบ<sup>8</sup> จำนวน 10 คน แบ่งเป็นผู้พิการทางสายตา จำนวน 4 คน ผู้พิการทางการได้ยิน 2 คน และผู้พิการแขนขา 4 คน โดยงานที่พิการทางสายตาทำเป็นงานนวดแผนโบราณ งานที่ผู้พิการทางการได้ยินทำเป็นงานรับจ้างทำงานบ้าน และเป็นลูกจ้างร้านขายต้นไม้ ส่วนงานที่ผู้พิการแขนขาทำเป็นงานรับจ้างเข็นผลไม้ในตลาด ลูกจ้างร้านล้างรถ และรับจ้างทำสวน พบว่าผู้พิการที่เป็นแรงงานนอกระบบเหล่านี้ ทำงานให้กับนายจ้าง โดยได้รับค่าตอบแทนทั้งแบบเป็นรายวันและรายเดือน ซึ่งผู้พิการที่ให้สัมภาษณ์ทุกคนล้วนได้รับค่าแรงงานน้อยกว่าค่าแรงงานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งสิ้น และผู้พิการทุกคนไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานรวมถึงสิทธิของแรงงานตามกฎหมายแรงงาน อีกทั้งผู้พิการส่วนมากมิได้มีการขึ้นทะเบียนเป็นผู้พิการ จะมีก็แต่ผู้พิการทางสายตาเท่านั้นที่ขึ้นทะเบียนและมีบัตรประจำตัวคนพิการแล้ว

และจากการสัมภาษณ์พบว่าผู้พิการมักมีความต้องการในเรื่องสวัสดิการ อีกทั้งยังคงต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตเพิ่มขึ้น เช่น การได้โดยสารรถเมล์สาธารณะที่เป็นรถปรับอากาศโดยไม่ต้องเสียค่าบริการ การให้การศึกษอบรมในด้านอาชีพที่มีงานรองรับทันที เป็นต้น และคนพิการที่ให้สัมภาษณ์ทุกคนล้วนให้ความเห็นว่าเบี้ยคนพิการที่รัฐบาลกำหนดให้แก่

<sup>8</sup> ภาคผนวก ข บทสัมภาษณ์.

คนพิการนั้นน้อยเกินไป ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพในแต่ละวัน<sup>9</sup> ควรมีการเพิ่มเงินให้มากกว่าปัจจุบันเพื่อให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตได้ดีกว่านี้

ในแง่ของการทำงานที่ผู้พิการทำอยู่นั้น ผู้พิการทางสายตาได้ให้สัมภาษณ์ว่า งานที่ตนทำอยู่นั้นแม้ว่าจะไม่ต้องลำบากเท่ากับงานอื่น เพราะเป็นงานที่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง นายจ้างให้พักอยู่ที่ทำงานได้ โดยแบ่งให้พักด้านบนของอาคารพาณิชย์ แต่ค่าจ้างที่ได้รับนั้นไม่มากเท่ากับที่ตนทำงานเปิดหุมวกร้องเพลงตามสถานที่ต่างๆ และไม่ได้มีสวัสดิการอื่นใด นอกเหนือจากค่าจ้าง

ส่วนผู้พิการทางการได้ยิน มีลักษณะการทำงานแบบงานรับจ้างทำงานบ้าน ไปเข้าเย็นกลับ และรายได้น้อยกว่าค่าแรงงานขั้นต่ำ งานที่ทำคือทำงานบ้าน ปัดกวาดเช็ดถู ล้างจานชาม ไม่มีสวัสดิการอย่างอื่น และผู้พิการมือขาดทำงานรับจ้างเงินผลไม่ มีลักษณะการทำงานเป็นงานรับจ้างรายวันเช่นกัน นายจ้างจ่ายค่าจ้างเป็นรายวัน ในการทำงานต้องยกถังผลไม้ใส่รถเข็นแล้วเงินไปส่งให้ลูกค้า เมื่อทำงานเสร็จจึงได้ค่าจ้าง สวัสดิการอย่างอื่นไม่มี

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาโดยวิธีสัมภาษณ์ผู้พิการ พบว่าผู้พิการส่วนใหญ่ทำงานเป็นรายวัน มีลักษณะไม่แน่นอน ถ้าไม่ทำงานก็ไม่มีรายได้ ไม่มีสวัสดิการอื่นใดในการทำงานนอกจากค่าจ้าง และค่าจ้างที่ได้รับขึ้นอยู่กับนายจ้าง ทำให้มีความไม่แน่นอนและเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของนายจ้าง และค่าจ้างที่ได้รับน้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด<sup>10</sup> ผู้พิการส่วนใหญ่ยังคงต้องการสวัสดิการในการทำงานแม้ว่างานที่พวกเขาทำจะเป็นงานนอกระบบก็ตาม และผู้พิการทุกคนที่ให้สัมภาษณ์ล้วนมีความต้องการที่จะทำงานในระบบที่มีสวัสดิการต่างๆ มากกว่าที่ตนได้รับอยู่ รวมถึงต้องการมีรายได้ที่มั่นคงมากกว่างานที่ตนทำอยู่ ผู้พิการทุกคนที่ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวถึงความต้องการที่จะทำงานหาเลี้ยงชีพด้วยตนเอง และต้องการการให้โอกาสจากสังคมและนายจ้าง โดยให้มองถึงความสามารถของพวกเขามากกว่าจะเพ่งเล็งเพียงความบกพร่องทางร่างกายแต่เพียงอย่างเดียว

#### 4.5 ปัญหาในเรื่องเวลาทำงานของแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ

การทำงานของคนพิการที่เป็นแรงงานนอกระบบนั้น จากการศึกษาพบว่ามีลักษณะใกล้เคียงกับการทำงานของแรงงานนอกระบบโดยทั่วไป ปัญหาในเรื่องของเวลาทำงาน คือ ต้องงานอย่างหนัก มีเวลาในการทำงานยาวนาน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของนายจ้าง จากการศึกษาโดยการ

<sup>9</sup> เบี้ยความพิการ เดือนละ 500 บาท ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยความพิการให้คนพิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2553.

<sup>10</sup> ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับที่ 7 ข้อ 2 ให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเงินวันละสามร้อยบาทในท้องที่..... ใช้อย่างบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2556 เป็นต้นไป.



สัมภาษณ์<sup>11</sup> พบว่า คนพิการที่ทำงานให้กับนายจ้าง ส่วนใหญ่มีเวลาในการทำงานที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับปริมาณของงานในแต่ละวัน คนพิการบางคนต้องทำงานเป็นเวลามากกว่าปกติ แต่การทำงานที่หนักกว่าปกตินั้นก็มิได้ส่งผลให้คนพิการมีรายได้เพิ่มขึ้น จะมีเพียงบาง โอกาสที่นายจ้างปราณีให้เงินค่าตอบแทนเพิ่มเพราะเห็นว่าทำงานหนักกว่าปกติ เห็นได้ว่าการกำหนดเวลาในการทำงานของคนพิการที่ทำงานนอกระบบนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ทำให้นายจ้างลูกจ้างจะตกลงกันอย่างไรก็ได้ บางครั้งนายจ้างกำหนดเวลาทำงานมากเป็นการเอาเปรียบคนพิการ แต่คนพิการก็ไม่สามารถขัดขืนได้ จำต้องยอมเพราะต้องการทำงาน อีกทั้งเวลาในการทำงานนั้นไม่สมดุลกับค่าจ้างที่ได้รับ ทำให้คนพิการทำงานหนักแต่ค่าตอบแทนน้อยกว่าที่ควร เป็นการไม่เป็นธรรมต่อคนพิการอย่างยิ่งและเป็นปัญหาที่สำคัญอันควร ได้รับการแก้ไข

#### 4.6 ปัญหาในเรื่องวันหยุด วันลา ของแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ

การทำงานเป็นแรงงานนอกระบบนั้น ย่อมเข้าใจได้ว่ามักไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายในเรื่องต่างๆ อย่างเช่นแรงงานในระบบ ทั้งในเรื่องสวัสดิการ ค่าจ้าง วันหยุด ความปลอดภัยในการทำงาน และเรื่องอื่นๆ ที่แรงงานในระบบมีสิทธิตามกฎหมายในการ ได้สิทธิเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นคนพิการที่ทำงานนอกระบบ ย่อมมีข้อดีน้อยกว่าคนปกติในหลายๆ ด้าน ทำให้อาจถูกเอาเปรียบจ้านายจ้างได้โดยง่าย อีกทั้งการเป็นคนพิการนั้น ในกรณีที่มีความผิดปกติของร่างกาย ย่อมต้องมีการไปพบแพทย์หรือ ไปสถานพยาบาลบ่อยครั้งมากกว่าคนปกติ เมื่อปรากฏว่าคนพิการที่ทำงานนอกระบบต้องไปพบแพทย์ ย่อมทำให้ขาดจากการทำงานได้และไม่มีรายได้จากการหยุดงาน เป็นผลเสียต่อคนพิการ อีกทั้งเป็นการผลกระทบในด้านการครองชีพไปยังคนพิการ ส่งผลให้คนพิการที่ทำงานนอกระบบมีคุณภาพชีวิตที่ย่ำแย่ลง จากการสัมภาษณ์คนพิการที่ทำงานนอกระบบ พบว่าคนพิการที่ทำงานในลักษณะได้รับค่าจ้างรายวัน จะไม่มีวันหยุด วันลา เนื่องจากโดยลักษณะของงานที่ทำเป็นรายวันนั่นเอง ทำให้ถ้าคนพิการไม่มาทำงานย่อมไม่ได้รับค่าจ้างจากนายจ้าง ส่วนคนพิการที่ทำงานในลักษณะของการทำงานเป็นรายเดือน นายจ้างก็ให้มีวันหยุด วันลา ได้โดยขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของนายจ้าง ซึ่งหากนายจ้างเข้าใจคนพิการที่เป็นลูกจ้างก็ย่อมส่งผลที่เกิดประโยชน์แก่ลูกจ้างนั้นในบางส่วน แต่อย่างไรก็ตามปัญหาในเรื่องวันหยุด วันลา สำหรับลูกจ้างคนพิการที่ทำงานนอกระบบนี้ก็เป็นปัญหาที่สำคัญ ทั้งยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายบัญญัติบังคับไว้ แม้กระทั่งการวางมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับคนพิการ หากแต่การจะปรับใช้หากเกิดปัญหาจะต้องอาศัยเทียบเคียงกับลูกจ้างที่ไม่พิการเป็นหลักเท่านั้น ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมต่อคนพิการ

<sup>11</sup> ภาคผนวก บทสัมภาษณ์.

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากการศึกษา พบว่าจำนวนประชากรของประเทศไทยที่เป็นคนพิการมีจำนวนเพิ่มขึ้นแปรผันตรงกับจำนวนประชากรของประเทศ ซึ่งคนพิการเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีความสำคัญของประเทศ คนพิการส่วนใหญ่อยู่ในวัยทำงานและส่วนมากทำงานอันเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งอยู่นอกเหนือจากความรับรู้ของสังคม ทำให้ถูกมองข้ามในเรื่องคุณภาพชีวิต การให้โอกาสในการทำงาน และการได้รับสวัสดิการต่างๆ จากภาครัฐยังไม่ทั่วถึง คนพิการเหล่านี้ส่วนมากล้วนมีความสามารถในการทำงานทั้งสิ้น จะมีอุปสรรคก็เพียงการขาดการให้โอกาสจากสังคมทำให้ต้องดิ้นรนทำงานที่เป็นงานนอกระบบ ซึ่งไม่มีข้อผูกมัดมากนัก แต่ก็ส่งผลให้อาจถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบได้โดยง่าย การมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่แรงงานคนพิการเหล่านี้ย่อมเป็นสิ่งที่สมควรสร้างให้เกิดขึ้นในประเทศไทย

โดยจากการศึกษา พบว่าในระดับนานาชาติ มีมาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนพิการนั้น มีการรับรองสิทธิของคนพิการในด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงานซึ่งปรากฏในเอกสารสำคัญระหว่างประเทศ ได้แก่ ข้อแนะที่ 99 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1955 อนุสัญญาฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1963 และข้อแนะที่ 168 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983 โดยทั้งอนุสัญญาฉบับที่ 159 และข้อแนะที่ 168 มิได้ยกเลิกข้อแนะที่ 99 แต่มีการเสริมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ซึ่งเมื่อศึกษาแล้ว พบว่าสาระสำคัญของข้อแนะที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศจัดทำขึ้นนั้นมุ่งเน้นให้เห็นว่าคนพิการมีความสำคัญมีศักยภาพเพียงพอในการทำงานต่างๆ ควรมีการปฏิบัติต่อคนพิการอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันตามศักยภาพของแต่ละบุคคล ควรให้มีการฝึกอบรมอาชีพให้แก่คนพิการและควรมีการเสริมสร้างสมรรถภาพให้แก่คนพิการ ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983 เป็นข้อเสนอแนะให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญต่อหลักการแห่งความเสมอภาคด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงานระหว่างคนพิการและบุคคลทั่วไป รวมทั้งสร้างความเสมอภาคทางโอกาสระหว่างคนงานผู้พิการ

และคนงานทั่วไป โดยปรากฏอยู่ในข้อ 4 ของอนุสัญญาว่า “นโยบายดังกล่าวนี้จะอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งความเสมอภาคทางโอกาสระหว่างคนงานพิการและคนงานทั่วไป โดยต้องมีความเคารพต่อความเสมอภาคและการปฏิบัติ สำหรับคนงานพิการชายและหญิง ทั้งนี้โดยไม่ว่าการจัดให้มีมาตรการพิเศษเชิงสร้างสรรค์เพื่อสัมฤทธิ์ผลแห่งความเสมอภาคทางโอกาสและการปฏิบัติระหว่างคนงานพิการและคนงานอื่นๆ เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนงานอื่นๆ และข้อแนะที่ 168 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983 มุ่งเน้นไปที่การฟื้นฟูอาชีพและการจ้างคนพิการทำงาน โดยคนพิการต้องได้รับโอกาสในการทำงานเช่นเดียวกับคนทั่วไป และหากมีการกำหนดมาตรการพิเศษสำหรับคนพิการ ไม่ควรถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนงานอื่นๆ โดยข้อแนะฉบับนี้มุ่งเน้นให้รัฐเข้ามามีส่วนช่วยเหลือคนพิการและกำหนดมาตรการต่างๆ ที่เหมาะสม รวมถึงการให้สิทธิประโยชน์เป็นพิเศษแก่นายจ้างที่ให้ความร่วมมือ

ในส่วนของการให้ความคุ้มครองแรงงานคนพิการที่เป็นแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ จากการศึกษา พบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกามีการบัญญัติกฎหมายไว้อย่างชัดเจนในการให้ความคุ้มครองคนพิการ โดยมีการตรารัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 (Americans with Disabilities Act of 1990 (ADA)) เป็นบทบัญญัติในเรื่องการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและยอมรับในเรื่องความเท่าเทียมกันในด้านโอกาสของคนพิการในการทำงาน โดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับการบริการในระดับรัฐและในระดับท้องถิ่น การอยู่ร่วมกับสาธารณชน สาธารณูปโภค และการเดินทาง เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองครอบคลุมไปถึงพลเมืองที่เป็นคนพิการทุกคน ไม่ว่าจะเป็แรงงานหรือไม่ และ ไม่ว่าจะเป็แรงงานในระบบหรือนอกระบบย่อมได้รับการปฏิบัติที่เสมอภาคตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีการให้นิยามความหมายของคำว่า คนพิการไว้อย่างกว้างๆ และในการคุ้มครองคนพิการก็มีหน่วยงานอิสระที่เรียกว่า คณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคในโอกาสของการจ้างงาน (Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)) ซึ่งมีหน้าที่ในการสอบสวนเกี่ยวกับการกล่าวหาใดๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานทั้งระดับมลรัฐและท้องถิ่น หากประนีประนอมกันไม่ได้ จึงนำเรื่องขึ้นสู่ศาลต่อไป ซึ่งรัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 นี้เป็นกฎหมายคุ้มครองสิทธิคนพิการแบบบูรณาการ มีเนื้อหาที่บัญญัติการห้ามเลือกปฏิบัติอันสืบเนื่องมาจากความพิการ ทั้งทางด้านการเข้าถึงบริการสาธารณะ อาคาร สถานที่ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ตลอดจนการจ้างงาน

ส่วนในประเทศอังกฤษได้ศึกษาแล้ว พบว่ามีพระราชบัญญัติการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการปี ค.ศ. 1995 (Disability Discrimination Act 1995) ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขครั้งล่าสุด ในปี ค.ศ. 2004 มีการให้นิยามความหมายของคำว่า “ความพิการ” และ “คนพิการ” เอาไว้ รวมถึงมีการบัญญัติในเรื่องการจ้างงานคนพิการ โดยกำหนดให้การกระทำของนายจ้างที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อ

คนพิการถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งถือเป็นข้อสำคัญในการปฏิบัติต่อลูกจ้างที่เป็นคนพิการ หากมีการกระทำอันเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติหรือการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ลูกจ้างที่เป็นคนพิการย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้เป็นการให้ความคุ้มครองคนพิการที่อยู่ในฐานะลูกจ้างทุกคนไม่ว่าทำงานอย่างไรให้แก่ นายจ้าง

ขณะที่เมื่อศึกษาในส่วนของประเทศญี่ปุ่นแล้วก็พบว่า มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างงาน ฯลฯ สำหรับคนพิการ ค.ศ. 1960 (Law for Employment Promotion etc..of the Disabled – Law No. 123, 1960) แก้ไขครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 1992 โดยประเทศญี่ปุ่นมุ่งเน้นไปที่การให้ความรู้ การฝึกฝนอบรมเพื่อเสริมสร้างทักษะในการทำงานให้แก่คนพิการ บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้มีการให้นิยามความหมายของคำว่าคนพิการ โดยมีการให้คำนิยามไปถึงการพิการทางร่างกายและปัญญาอ่อนด้วย โดยกฎหมายฉบับนี้มุ่งส่งเสริมการจ้างงานคนพิการอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การสร้างกลไกเพื่อเตรียมความพร้อมคนพิการเข้าสู่ตลาดแรงงาน การให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญในการเข้าควบคุมบริษัทที่เป็นนายจ้าง ในการรับลูกจ้างที่เป็นคนพิการเข้าทำงาน โดยมีการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อเอื้อประโยชน์แก่นายจ้างที่รับคนพิการเข้าทำงาน เพื่อเปิดโอกาสให้คนพิการมีงานทำและได้รับการอำนวยความสะดวกจากนายจ้างมากกว่าปกติ

สำหรับในประเทศไทยเองนั้น จากการศึกษาพบว่า แม้จะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 แต่พระราชบัญญัตินี้มุ่งเน้นไปที่การสนับสนุนส่งเสริมให้คนพิการ ได้มีโอกาสในด้านต่างๆ สามารถดำรงชีวิต ประกอบอาชีพและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมเท่าเทียมกับคนปกติทั่วไป ได้รับการคุ้มครองการสงเคราะห์ การพัฒนาและการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยวิธีการทางการแพทย์ ทางการศึกษา ทางสังคมและการฝึกอาชีพ ตลอดจนแก้ไข ปัญหาและขจัดอุปสรรคต่างๆ ทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่คนพิการ รวมทั้งให้สังคมมีส่วนร่วมในการเกื้อกูลและฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ และมีการกำหนดประเภทของคนพิการไว้ตามที่ปรากฏในกฎกระทรวงเพื่อประโยชน์ในการแบ่งกลุ่มคนพิการ แต่พบว่ายังไม่มีบทบัญญัติใดที่บัญญัติขึ้นเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองคนพิการในการทำงานเพื่อให้ครอบคลุมคนพิการทุกคนที่อยู่ในฐานะลูกจ้างไม่ว่าเป็นงานในระบบหรือนอกระบบ การให้ความคุ้มครองคนพิการในการทำงานยังคงต้องอาศัยบทบัญญัติทั่วไปที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และหากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจ้างแรงงานคนพิการที่ทำงานนอกระบบ ในกรณีเกิดปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการทำงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างขึ้น หากจะต้องนำบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มาปรับใช้ก็มีเพียงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 6 จ้าง

แรงงาน และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างตามมาตรฐานของบุคคลปกติทั่วไป ซึ่งไม่มีความเหมาะสมกับลูกจ้างที่เป็นคนพิการ และโดยความที่การทำงานให้แก่นายจ้างเป็นการทำงานในลักษณะนอกระบบ ย่อมอยู่นอกเหนือความคุ้มครองของกฎหมาย การจะได้ความคุ้มครองตามกฎหมายได้จะต้องมีการดำเนินการใช้สิทธิทางศาลเมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้น ซึ่งเป็นการยากกว่ากรณีปกติทั่วไป จึงยอมทำให้เกิดปัญหาต่อลูกจ้างที่เป็นคนพิการและทำงานนอกระบบนั่นเอง

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาในเรื่องมาตรการในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของคนพิการที่ทำงานนอกระบบ และจากการสัมภาษณ์คนพิการที่ทำงานนอกระบบ ทำให้ทราบถึงความต้องการของคนพิการเหล่านั้นว่ามีความต้องการในเรื่องใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าคนพิการเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีความสำคัญต่อประเทศ การเปิดโอกาสให้คนพิการมีโอกาสทำงานตามที่ร่างกายเอื้ออำนวยและสมประโยชน์ของคนพิการ ย่อมเป็นสิ่งที่ดีตรงกับความต้องการของคนพิการ ทั้งยังเป็น การเพิ่มคุณค่าและให้ความสำคัญแก่พวกเขา ว่าพวกเขามีได้ถูกมองข้ามจากสังคม การทำงานของคนพิการส่วนมากที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาพบว่ามีลักษณะเป็นงานนอกระบบ ทำให้อยู่นอกเหนือความรับรู้ของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน คนพิการที่เป็นลูกจ้างย่อมไม่สามารถได้รับสิ่งที่ควรได้รับแม้สิทธิพื้นฐานในการทำงานอย่างเช่น ค่าแรงขั้นต่ำ การกำหนดเวลาทำงานที่เหมาะสมกับสภาพร่างกาย เป็นต้น ทั้งยังพบว่าคนพิการยังต้องดิ้นรนต่อสู้ในการทำงานมากกว่าปกติเพื่อให้งานทำ โดยในการทำงานของคนพิการที่เป็นงานนอกระบบนั้นพบว่ามีปัญหาที่สำคัญควรได้รับการแก้ไข ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังต่อไปนี้

1. จากปัญหาในเรื่องการใช้บังคับกฎหมายที่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมไปถึงคนพิการในการจ้างแรงงานที่เป็นแรงงานนอกระบบ แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรได้กำหนดหลักเกณฑ์กว้างๆ เกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติด้วยความเสมอภาคต่อคนพิการก็ตาม แต่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 6 จ้างแรงงาน ก็มีได้มีการบัญญัติให้คนพิการมีสิทธิออกเหนือไปจากคนปกติในการเข้าทำสัญญาจ้างแรงงานกับนายจ้าง ทำให้หากมีกรณีที่คนพิการมีข้อโต้แย้งกับนายจ้างเนื่องจากความไม่ชอบธรรมของสัญญาจ้างแรงงาน มาตรฐานในการพิจารณาข้อพิพาทก็ต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่นำมาใช้ในการให้ความคุ้มครองแรงงานทุกประเภท ก็มีได้มีการบัญญัติให้สิทธิแก่คนพิการที่มากกว่าคนปกติแต่

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยความเป็นจริงคนพิการซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบจะอยู่นอกเหนือความรับรู้ของกฎหมายทำให้แม้ว่าจะมีกฎหมายขึ้นดังกล่าว แต่ทางปฏิบัติไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ก็ตาม แต่ผู้ศึกษาเห็นว่าแม้ว่าในทางปฏิบัติมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวที่ควรมีขึ้น โดยเฉพาะแก่คนพิการ จะเป็นมาตรการที่ไม่สามารถบังคับแก่คนพิการซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบได้ในเชิงป้องปราม แต่การที่ควรมีบทบัญญัติเพื่อวางแนวทางในการปฏิบัติในการจ้างแรงงานคนพิการไว้ในกฎหมายฉบับหลักก็เพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันในเชิงรับ ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่เป็นคนพิการขึ้น เพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการให้ความคุ้มครองคนพิการที่เป็นแรงงานให้สูงกว่ากรณีของผู้ใช้แรงงานปกติ ทั้งหากมีบทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นการให้ความคุ้มครองแก่คนพิการในการทำงานอีกทางหนึ่ง ในแง่ของการมีหลักประกันว่าหากเกิดข้อพิพาทกับนายจ้างขึ้นมา ฝ่ายลูกจ้างที่เป็นคนพิการจะไม่ต้องได้รับการปฏิบัติโดยใช้มาตรฐานเดียวกับคนปกติ และในการเพิ่มเติมการให้ความคุ้มครองแก่คนพิการขึ้นในกฎหมายฉบับหลักดังกล่าว ก็เห็นควรที่จะต้องมีการเพิ่มบทนิยามความหมายของคำว่า “คนพิการ” ให้ชัดเจนด้วยเพื่อประโยชน์ในการให้ความคุ้มครองแก่คนพิการในการทำงาน

2. จากการศึกษาโดยการสัมภาษณ์คนพิการที่ทำงานนอกระบบ พบว่า คนพิการส่วนใหญ่ต้องทำงานตามความต้องการของนายจ้างโดยไม่มีกำหนดเวลาในการทำงานที่แน่นอน ว่าจะทำงานกี่ชั่วโมง พักได้กี่ชั่วโมง หากมีงานมากก็ต้องทำมาก มีงานน้อยก็ทำไปตามเนื้องาน ซึ่งเป็นความไม่แน่นอนในแต่ละวัน ซึ่งในเรื่องเวลาในการทำงานของคนพิการนี้ควรมีการกำหนดให้เหมาะสมแก่คนพิการในแต่ละประเภท ซึ่งในการแบ่งประเภทของคนพิการนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแบ่งตามลักษณะของความพิการโดยพิจารณาประกอบกับลักษณะของงานที่คนพิการในแต่ละประเภทสามารถทำได้ ซึ่งจะทำให้เกิดความสะดวกต่อการกำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครองคนพิการในการทำงาน โดยในเรื่องกำหนดเวลาทำงานของคนพิการนั้น ควรมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับหลัก และการแบ่งประเภทของคนพิการตามลักษณะงานที่สามารถทำได้ เห็นควรบัญญัติเป็นกฎกระทรวง เพื่อประกอบกับกฎหมายหลักเพื่อความสะดวกในการนำมาใช้บังคับและการปรับปรุงแก้ไขให้ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม

3. ปัญหาในเรื่องของค่าจ้างขั้นต่ำ ปัจจุบันค่าจ้างขั้นต่ำในอัตรา 300 บาทต่อวัน เป็นการกำหนดอัตราค่าจ้างให้แก่บุคคลปกติในการทำงาน จากการศึกษาโดยการสัมภาษณ์คนพิการพบว่า คนพิการได้รับค่าจ้างน้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าว ที่เป็นเช่นนี้เพราะการไม่มีกฎหมายกำหนดในเรื่องนี้ไว้ ทำให้นายจ้างสามารถกำหนดค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างที่เป็นคนพิการด้วยตนเอง และนายจ้างมักมองว่าคนพิการทำงานได้ไม่ดีเท่าคนปกติจึงให้ค่าจ้างน้อยกว่าคนปกติ โดยคนพิการก็ไม่สามารถโต้แย้งได้ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับคนพิการในอัตราที่

เท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำของคนปกติ โดยกำหนดไว้ในประกาศของคณะกรรมการค่าจ้าง เช่นเดียวกับการกำหนดค่าจ้างของแรงงานทั่วไป ซึ่งควรระบุให้ชัดเจนถึงกรณีค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานคนพิการด้วย

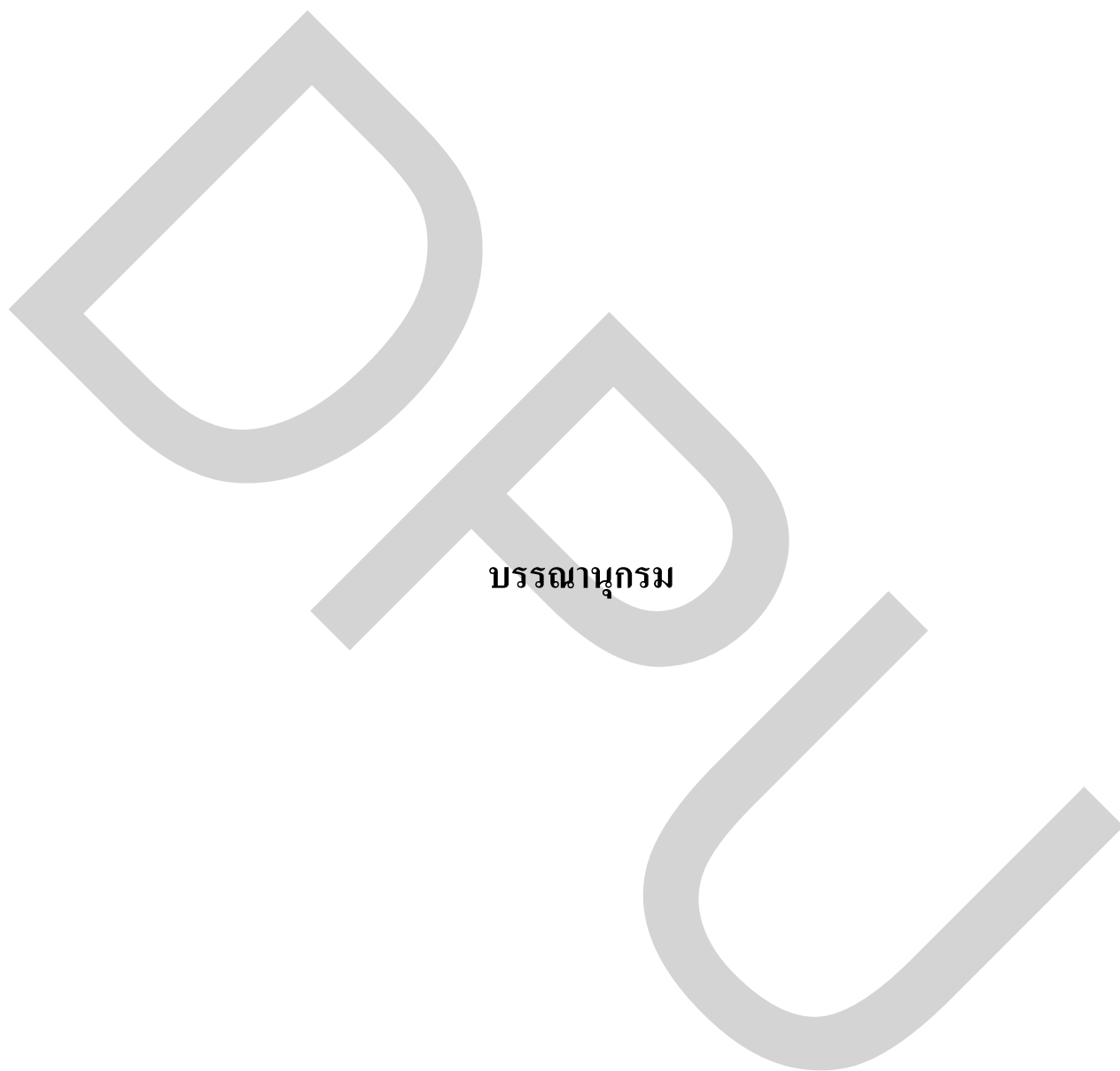
4. จากการศึกษาพบว่าองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้จัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983 (C159 Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, 1983) ขึ้นเพื่อวางหลักปฏิบัติต่อคนพิการให้มีความเสมอภาคด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงานระหว่างคนพิการและบุคคลทั่วไป รวมทั้งสร้างความเสมอภาคทางโอกาสระหว่างคนงานผู้พิการและคนงานทั่วไป และวางหลักในเรื่องการจัดให้มีการฝึกอบรมอาชีพให้แก่คนพิการ ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบัน ทำให้ยังไม่มีผลบังคับให้ประเทศไทยต้องมีบัญญัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าอนุสัญญาฉบับนี้มีเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์ต่อคนพิการ ทั้งในแง่เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติต่อคนพิการ การฝึกอบรมอาชีพ และด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและการให้โอกาสแก่คนพิการในการทำงาน จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้เพื่อบัญญัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ในการให้ความคุ้มครองคนพิการทั้งในแง่ของการทำงานและการดำรงชีวิตในสังคม

5. เมื่อคนพิการซึ่งเป็นลูกจ้างเป็นแรงงานนอกระบบเกิดปัญหาในการทำงาน ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการทำงานโดยตรงหรือปัญหาที่เนื่องมาจากนายจ้าง คนพิการเหล่านี้ควรได้รับการเยียวยาในเบื้องต้นจากบุคคลที่มีความรู้และความเข้าใจคนพิการ เนื่องด้วยสภาพร่างกายและจิตใจของคนพิการย่อมมีความแตกต่างจากคนปกติ และคนพิการที่มีความพิการบางอย่างมีอุปสรรคในการสื่อสารกับผู้อื่น เมื่อความเข้าใจระหว่างกันและปัญหาด้านการสื่อสารเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการแก้ปัญหาเบื้องต้นแก่คนพิการ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีหน่วยงานที่เป็นคนกลางในการรับทราบความต้องการของคนพิการเพื่อแก้ไขปัญหาในเบื้องต้น โดยหน่วยงานที่เป็นคนกลางนี้ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจคนพิการ สามารถสื่อสารกับคนพิการได้ดี เพื่อที่จะนำปัญหาข้อขัดข้องของคนพิการมาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

6. จากการศึกษาทัศนคติคนพิการซึ่งทำงานนอกระบบส่วนใหญ่ มีความต้องการที่จะทำงานที่เป็นงานในระบบ ที่มีสวัสดิการต่างๆ ครบถ้วน เพื่อให้ตนมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ รวมถึงต้องการความมั่นคงในการทำงาน หากแต่อุปสรรคที่สำคัญคือคนพิการเหล่านี้ไม่มีความรู้ความสามารถ ที่จะไปใช้ในการสมัครงาน และทำงานที่ตนต้องการได้ ในเรื่องนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนล้วนแสดงความคิดเห็นว่า ความรู้ที่จะนำมาใช้ในการทำงานนั้นสามารถฝึกฝนอบรมกันได้ หากพวกเขาได้รับโอกาสและได้รับการศึกษาอบรมโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ซึ่งในเรื่องนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า

การที่จะมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่คนพิการที่เป็นการพัฒนาที่มั่นคงและยั่งยืนนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการให้ความรู้ในการประกอบอาชีพและการฝึกฝนอบรมให้คนพิการสามารถมีงานที่เหมาะสมกับความพิการทำโดยได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม ให้คนพิการสามารถเป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้อย่างภาคภูมิใจในคุณค่าของตนเองโดยไม่คิดว่าตนเป็นภาระของสังคมอีกต่อไป โดยในการฝึกฝนอาชีพนั้นจะเป็นการสร้างแรงงานคนพิการเข้าสู่ตลาดแรงงานไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบหรือแรงงานนอกระบบก็ตามเพื่อให้คนพิการซึ่งมีความสามารถได้มีโอกาสขับเคลื่อนเศรษฐกิจในฐานะทรัพยากรที่มีคุณค่าของสังคมต่อไป





**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

## หนังสือ

- กุลพล พลวัน. (2538). *พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2537). *กฎหมายแรงงานสำหรับนักบริหาร*. กรุงเทพฯ: ชธรรมสาร.
- \_\_\_\_\_. (2555). *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน* (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ขนิษฐา เทวินทรภักดี. (2539). *ทางสู่ความสุขความสำเร็จของคนพิการ* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ กรมประชาสงเคราะห์.
- นิคม จันทรวิฑูร. (2531). *ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมณฺ์พงศฺ์พงัน.
- บาร์บารา มุลเลอร์ และ โรเบิร์ต เฮอรอน. (2542). *คู่มือการนำคนพิการเข้าสู่การจ้างงาน*. กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2547). *กฎหมายแรงงาน* (ฉบับปรับปรุง). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์.
- วิจิตรา (ฟุ้งถัดดา) วิเชียรชม. (2544). *รวมกฎหมายแรงงาน* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (2548). *ย่อหลักกฎหมายแรงงาน พื้นฐานความรู้ทั่วไปกฎหมายแรงงาน. แก้ไขเพิ่มเติมปรับปรุงใหม่ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง และประกาศที่เกี่ยวข้อง* (พิมพ์ครั้งที่ 21). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). *ระบบความมั่นคงทางสังคม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุดาศิริ วสวงค์. (2534). *กฎหมายแรงงานเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- สุดาศิริ เสงพุลธนา. (2530). *คำบรรยายกฎหมายแรงงาน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## บทความ

สมภูมิ แสงกุล. (2553, มีนาคม). “แรงงานนอกระบบ เสาหลักเศรษฐกิจไทย.”

วารสารประชากรศาสตร์, 26 (1). หน้า 64-65.

## วิทยานิพนธ์

ขนิษฐา กาญจนรังสินนท์. (2535). *โครงสร้างการเข้าถึงเครือข่ายเศรษฐกิจนอกระบบในชนบท :*

*กรณีรับจ้างเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุยฎีบัณฑิต).* กรุงเทพฯ:

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

ทยทัตต์ อกรกิจ. (2545). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ (วิทยานิพนธ์*

*นิติศาสตรมหาบัณฑิต).* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ภัทรดนัย ไหม่พระเนตร. (2552). *มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบใน*

*กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต).* กรุงเทพฯ:

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ลักนาวดี สายมิตร. (2526). *ปัญหาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการจ้างงานคนพิการ*

*(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต).* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิสูตร บุญญาพงษ์พันธ์. (2542). *กฎหมายและการจำกัดสิทธิคนพิการในการทำงาน (วิทยานิพนธ์*

*นิติศาสตรมหาบัณฑิต).* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

สหภาพ เชาวลิต. (2550). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ: ศึกษาเฉพาะ*

*กรณีแรงงานในสถานประกอบการขนาดย่อม (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต).*

กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

สุภรธรรม มงคลสวัสดิ์. (2544). *แนวทางการส่งเสริมอาชีพ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต).*

กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.

อัทธายุ อมาตยกุล. (2549). *การจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานคนพิการตามกฎหมายไทย : ศึกษา*

*ภายใต้กรอบอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ*

*(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต).* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## เอกสารอื่นๆ

กลุ่มสถิติสังคม สำนักสถิติเศรษฐกิจสังคมและประชาชาติ 2 สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2550).

การสำรวจจำนวนคนพิการ พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย. (2526). *อนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยการประชุมที่ 69-71 (พ.ศ. 2526-พ.ศ. 2528)* (รายงานการประชุม).

กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2550, 15 มีนาคม). *เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย* (ณ โรงแรมเซ็นจูรี่ ปาร์ค กรุงเทพมหานคร โดย สมาคมกฎหมายแรงงาน (ประเทศไทย) ร่วมกับ มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (F.E.S) (อัดสำเนา).

ระกาวิณ ลิขนะวานิชพันธ์. (2538). *เอกสารร่างนโยบายส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน*.

กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ.

วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, มณฑิธร บุญตัน และอัศพรพรรณ ขวัญชื่น. (2545). *การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม: ศึกษากรณีกฎหมายและกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

## สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. (2551). สืบค้นเมื่อ 2 ธันวาคม 2555, จาก

<http://www.mfa.go.th/humanrights/images/stories/book.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). สืบค้นเมื่อ 2 เมษายน

2556, จาก <http://www.nesdb.go.th/?tabid=139>

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2550). การสำรวจความพิการ. สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2556, จาก

[http://service.nso.go.th/nso/nso\\_center/project/search\\_center/23project-th.htm](http://service.nso.go.th/nso/nso_center/project/search_center/23project-th.htm)

\_\_\_\_\_. (2554). ผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ ปี 2554. สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2555, จาก

<http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/population.html>

สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ. (2556). สถิติข้อมูลคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการ จำแนกตามภูมิภาคและเพศ ตั้งแต่วันที่ 1 พ.ย. พ.ศ. 2537 ถึงวันที่ 28 ก.พ. พ.ศ. 2556. สืบค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2556, จาก

<http://nep.go.th/index.php?mod=tmpstat>

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ. (2545). ทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. 2546 – 2555. สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2555, จาก

[http://www.opp.go.th/km/fund/apcd5\\_7\\_12\\_49.pdf](http://www.opp.go.th/km/fund/apcd5_7_12_49.pdf)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. (2554). วันต่อต้านการใช้แรงงานเด็กโลก 2554 – ILO เรียกร้องให้ขจัดแรงงานเด็กที่ทำงานเสี่ยงอันตรายโดยด่วน. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2555, จาก

[http://www.ilo.org/asia/info/public/pr/WCMS\\_157462/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/asia/info/public/pr/WCMS_157462/lang--en/index.htm)

#### ภาษาต่างประเทศ

#### BOOKS

Bromley, Ray and Gerry, Chris. (1979). *Casual Work and Poverty in Third World Cities*. New York: John Wiley.

Bruco, S. (1982, July). *The Emilian Model: Productive Decentralization and Social Intergration*. Cambridge Journal of Economic.

Coudroglou, Aliko and Poole, Dennis L. (1984). *Disability. Work and Social Policy-Models for Social Welfare*. New York: Springer.

Friedman, John and Alonso, William. (1975). *Regional Policy Reading in Theory and Application*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

International Labour Organization. *Code of practice on managing disability in the workplace*.

O' Reilly, Arthur. (2007). *The Rights to Decent Work of Persons with Disabilities*. Geneva: International Labour Office.

United Nations. (2002). *Human Rights A Compilation of international instruments 1948-1998*. Geneva: United Nations Publication.

## ARTICLES

- Scott, Alison Maceneen. (1979). *Who are the Self - Employed*. In Ray Bromley and Chris Gerry.(Eds). *Casual Work and Poverty in Third World Cities*. New York.: John Wiley.
- Berger Suzanne D. and Michael J. Piore. (1980). *Dualism and Discontinuity*. In *Industrial Societies*. Cambridge.: Cambridge University Press.

## ELECTRONIC SOURCES

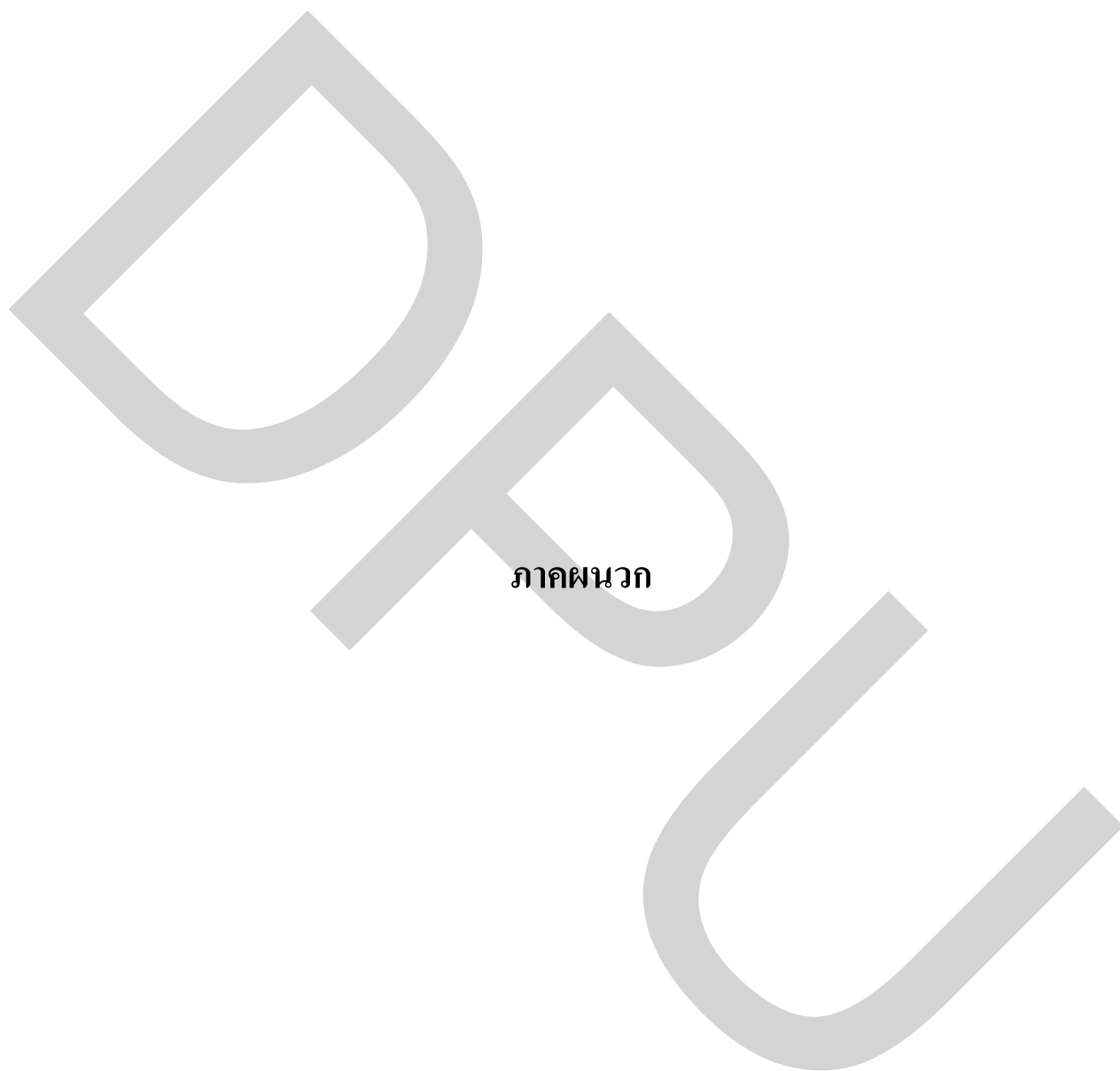
- Abraham Maslow. (2009). Hierachy of Needs Theory. Retrieved March 1, 2012, from [http://www.novabizz.com/NovaAce/Behavior/Need\\_Theories.htm/](http://www.novabizz.com/NovaAce/Behavior/Need_Theories.htm/)
- Agenda for Action for The Asian and Pacific Decade of Disabled Persons 1993-2002. (2007). Retrieved March 7, 2013, from <http://www.dinf.ne.jp/doc/english/intl/apddp/10.html/>
- Department of Justice. (2009). American with Disabilities Act of 1990. Retrieved January 12, 2013, from <http://www.ada.gov/pubs/ada.htm>
- General Assembly-Thirtieth. (n.d.). Retrieved January 2, 2013, from [http://www.mpil.de/shared/data/pdf/declaration\\_on\\_the\\_rights\\_of\\_disabled\\_persons.pdf](http://www.mpil.de/shared/data/pdf/declaration_on_the_rights_of_disabled_persons.pdf)
- International Labour Organization. (1983). C159 Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention 1983. Retrieved January 2, 2013, from <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm>
- The Nation Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH). (2005). Protecting Workers with Developmental Disabilities. Retrieved December 15, 2012, from <http://www.cdc.gov/niosh/wdd-index.html#contents>
- United Nations. (n.d.). Standard Rules on Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. Retrieved December 2, 2012, from <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm>
- \_\_\_\_\_. (1971). Declaration on the Rights of Mentally Retarded Person. Retrieved December 15, 2012, from <http://www.un.org/depts/dh/resguide/resins.html>

United States Department of Labor. Occupational Safety & Health Administration. Retrieved December 15, 2012, from

*[http://www.osha.gov/pls/oshaweb/owadisp.show\\_document?p\\_table=FEDERAL\\_REGISTER&p\\_id=16305](http://www.osha.gov/pls/oshaweb/owadisp.show_document?p_table=FEDERAL_REGISTER&p_id=16305)*

World Health Organization. (n.d.). Document A29/INFDOCI/1 Geneva Switzerland 1976.

Retrieved January 2, 2013, from *[http://www.dpa.org.sg/dpa/definition\\_disability](http://www.dpa.org.sg/dpa/definition_disability)*



ภาคผนวก



## บทสัมภาษณ์

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้มีการทำการสัมภาษณ์คนพิการที่ทำงานเป็นแรงงานนอกระบบ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ เรื่องความต้องการการคุ้มครองจากกฎหมายในการทำงานของคนพิการ โดยในการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์คนพิการจำนวน 10 คน แบ่งเป็นคนพิการตาบอด จำนวน 4 คน คนพิการทางการได้ยินจำนวน 2 คน และคนพิการแขนขาจำนวน 4 คน โดยใช้คำถามปลายเปิดจำนวน 11 ข้อ ผู้ศึกษาเป็นผู้ถามและบันทึก ให้คนพิการตอบคำถาม โดยไม่เปิดเผยชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งปรากฏคำถามและคำตอบดังนี้

## สัมภาษณ์ครั้งที่ 1 วันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2556

### คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

สัมภาษณ์ผู้พิการที่เป็นแรงงานนอกระบบ

สถานที่ ร้านอาหารในอำเภอบางกรวย

1. เพศ หญิง

ลักษณะความพิการ พิการทางการได้ยิน (หูหนวกและเป็นใบ้)

2. อายุ (ปี) 30 ปี

ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้บันทึก

1. ทำงานอะไร (ประเภทใด)

ตอบ ทำงานบ้าน แบบไปเช้า เย็นกลับ

2. ลักษณะของงานที่ทำเป็นอย่างไร เวลาในการทำงานแต่ละวัน ตั้งแต่กี่โมง ถึงกี่โมง มีเวลาพักกี่ชั่วโมง ทำงานกี่วันในหนึ่งสัปดาห์ มีวันหยุดวันลาอย่างไรหรือไม่

ตอบ ทำความสะอาดบ้าน กวาดพื้น ถูพื้น ซักผ้าล้างจาน

มาทำงานตั้งแต่แปดโมงเช้า เลิกงานสี่โมงเย็น พักเที่ยงหนึ่งชั่วโมง เนื่องจากทำงานเป็นรายวัน หากหยุดก็ไม่ได้รับค่าจ้าง ถ้ามาทำงานจึงได้ค่าจ้าง

3. ในการทำงานได้รับค่าตอบแทนอย่างไร เพียงพอต่อการดำรงชีพหรือไม่

ตอบ ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน ไม่เพียงพอ

4. ในการทำงานให้กับนายจ้าง นายจ้างได้จัดให้มีสวัสดิการอย่างอื่นให้ นอกเหนือจากค่าจ้างหรือไม่ อย่างไร

ตอบ ไม่มี

5. มีกฎหมายในการคุ้มครองการทำงานหรือไม่ อย่างไร

ตอบ ไม่ทราบเรื่องกฎหมาย

6. กฎหมายที่นำมาใช้เพื่อคุ้มครองการทำงานที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ ต้องการให้มีการคุ้มครองเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร

ตอบ ไม่ทราบ

7. ต้องการให้งานที่ทำอยู่ มีมาตรฐานความคุ้มครองเช่นเดียวกับการทำงานในระบบหรือไม่ ในเรื่องใด

ตอบ ต้องการ ในเรื่องค่าตอบแทน ค่าจ้าง สวัสดิการ

8. คุณได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้พิการ อย่างไรบ้าง เพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอ ต้องการความช่วยเหลือในด้านใดเพิ่มเติม

ตอบ ไม่ได้รับ เนื่องจากไม่ได้ไปขึ้นทะเบียนคนพิการ

9. ในฐานะที่เป็นแรงงานนอกระบบ คุณยังคงมีความต้องการที่จะทำงานในลักษณะเดียวกันหรือไม่ ถ้าหากมีการจัดให้งานที่คุณทำเป็นงานในระบบที่มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครอง หากไม่ต้องการ กรุณาระบุเหตุผล

ตอบ ต้องการ

10. คุณคิดว่าคุณภาพชีวิตของผู้พิการในปัจจุบัน เปลี่ยนแปลงไปจากก่อนหน้านี้มากน้อยเพียงใด อย่างไร

ตอบ เปลี่ยนแปลงไปมาก หางานยาก รายได้น้อย ค่าใช้จ่ายมาก

11. การใช้ชีวิตประจำวันในฐานะผู้พิการ ต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกอะไรบ้าง เพื่อให้สามารถทำงานและอยู่ในสังคมได้อย่างสะดวก

ตอบ ต้องการอุปกรณ์ช่วยเหลือ เพื่อให้สามารถสื่อสารกับผู้อื่นได้ง่าย

## สัมภาษณ์ครั้งที่ 2 วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2556

### คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

สัมภาษณ์ผู้พิการที่เป็นแรงงานนอกระบบ

สถานที่ ตลาดสี่มุมเมือง

1. เพศ ชาย

ลักษณะความพิการ ขาพิการเป็นโพลิโอแต่สามารถเดินได้

2. อายุ (ปี) 23 ปี

ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้บันทึก

1. ทำงานอะไร (ประเภทใด)

ตอบ กรรมกร รับจ้างขายของ

2. ลักษณะของงานที่ทำเป็นอย่างไร เวลาในการทำงานแต่ละวัน ตั้งแต่กี่โมง ถึงกี่โมง มีเวลาพักกี่ชั่วโมง ทำงานกี่วันในหนึ่งสัปดาห์ มีวันหยุดวันลาอย่างไรหรือไม่

ตอบ ยกถังผลไม้ เงินรถส่งผลไม้ นั่งขายผลไม้หน้าร้าน

ทำงานวันละประมาณ 10 ชั่วโมง ตั้งแต่แปดโมงเช้าถึงหกโมงเย็น มีเวลาให้กินข้าว เวลาทำงานไม่แน่นอน ไม่มีวันหยุด วันลา ถ้ามาทำงานจึงได้เงินถ้าหยุดไม่ได้เงิน ถ้าทำงานไม่เต็มเวลาโดนหักเงิน ถ้าทำงานเกินเวลา นายจ้างให้พิเศษบ้างบางครั้ง

3. ในการทำงานได้รับค่าตอบแทนอย่างไร เพียงพอต่อการดำรงชีพหรือไม่

ตอบ ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน เพียงพอ

4. ในการทำงานให้กับนายจ้าง นายจ้างได้จัดให้มีสวัสดิการอย่างอื่นให้ นอกเหนือจากค่าจ้างหรือไม่ อย่างไร

ตอบ ไม่มี

5. มีกฎหมายในการคุ้มครองการทำงานหรือไม่ อย่างไร  
ตอบ ไม่ทราบเรื่องกฎหมาย
6. กฎหมายที่นำมาใช้เพื่อคุ้มครองการทำงานที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ ต้องการให้มีการคุ้มครองเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร  
ตอบ ไม่ทราบ
7. ต้องการให้งานที่ทำอยู่ มีมาตรฐานความคุ้มครองเช่นเดียวกับการทำงานในระบบหรือไม่ ในเรื่องใด  
ตอบ ต้องการ ในเรื่องสวัสดิการต่างๆ
8. คุณได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้พิการ อย่างไรบ้าง เพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอ ต้องการความช่วยเหลือในด้านใดเพิ่มเติม  
ตอบ ไม่ได้รับ เนื่องจากไม่ได้ไปขึ้นทะเบียนคนพิการ
9. ในฐานะที่เป็นแรงงานนอกระบบ คุณยังคงมีความต้องการที่จะทำงานในลักษณะเดียวกันหรือไม่ ถ้าหากมีการจัดให้งานที่คุณทำเป็นงานในระบบที่มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครอง หากไม่ต้องการ กรุณาระบุเหตุผล  
ตอบ ไม่ต้องการ ต้องการความเป็นอิสระในการทำงาน เพราะเปลี่ยนงานบ่อย
10. คุณคิดว่าคุณภาพชีวิตของผู้พิการในปัจจุบัน เปลี่ยนแปลงไปจากก่อนหน้านี้มากน้อยเพียงใด อย่างไร  
ตอบ เปลี่ยนแปลงไปมาก ปัจจุบันหางานยาก และต้องทำงานหนัก เพราะนายจ้างจ้างลูกจ้างน้อยลง
11. การใช้ชีวิตประจำวันในฐานะผู้พิการ ต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกอะไรบ้าง เพื่อให้สามารถทำงานและอยู่ในสังคมได้อย่างสะดวก  
ตอบ ต้องการความสะดวกในการเดินทาง

### สัมภาษณ์ครั้งที่ 3 วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2556

#### คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

สัมภาษณ์ผู้พิการที่เป็นแรงงานนอกระบบ

สถานที่ ตลาดสี่มุมเมือง

1. เพศ หญิง

ลักษณะความพิการ แขนพิการ 1 ข้าง

2. อายุ (ปี) 25 ปี

ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้บันทึก

1. ทำงานอะไร (ประเภทใด)

ตอบ ลูกจ้างขายผลไม้

2. ลักษณะของงานที่ทำเป็นอย่างไร เวลาในการทำงานแต่ละวัน ตั้งแต่กี่โมง ถึงกี่โมง มีเวลาพักกี่ชั่วโมง ทำงานกี่วันในหนึ่งสัปดาห์ มีวันหยุดวันลาอย่างไรหรือไม่

ตอบ นั่งขายผลไม้ เฝ้าหน้าร้าน เปิดร้าน เก็บร้าน เก็บเงิน

ทำงานวันละประมาณ 10 ชั่วโมง ตั้งแต่แปดโมงเช้าถึงหกโมงเย็น เวลาทำงานไม่แน่นอน ไม่มีวันหยุด วันลา ถ้ามาทำงานจึงได้เงินถ้าหยุดไม่ได้เงิน ถ้าทำงานไม่เต็มเวลาโดนหักเงิน ถ้าทำงานเกินเวลา นายจ้างให้พิเศษบ้างบางครั้ง

3. ในการทำงานได้รับค่าตอบแทนอย่างไร เพียงพอต่อการดำรงชีพหรือไม่

ตอบ ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน เพียงพอ

4. ในการทำงานให้กับนายจ้าง นายจ้างได้จัดให้มีสวัสดิการอย่างอื่นให้ นอกเหนือจากค่าจ้างหรือไม่ อย่างไร

ตอบ มีที่พักให้

5. มีกฎหมายในการคุ้มครองการทำงานหรือไม่ อย่างไร  
ตอบ ไม่ทราบเรื่องกฎหมาย
6. กฎหมายที่นำมาใช้เพื่อคุ้มครองการทำงานที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ ต้องการให้มีการคุ้มครองเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร  
ตอบ ไม่ทราบ
7. ต้องการให้งานที่ทำอยู่ มีมาตรฐานความคุ้มครองเช่นเดียวกับการทำงานในระบบหรือไม่ ในเรื่องใด  
ตอบ ต้องการ ในเรื่องสวัสดิการ ค่าจ้าง เวลาในการทำงาน
8. คุณได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้พิการ อย่างไรบ้าง เพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอ ต้องการความช่วยเหลือในด้านใดเพิ่มเติม  
ตอบ ไม่ได้รับ เพราะไม่ได้ขึ้นทะเบียนคนพิการ
9. ในฐานะที่เป็นแรงงานนอกระบบ คุณยังคงมีความต้องการที่จะทำงานในลักษณะเดียวกันหรือไม่ ถ้าหากมีการจัดให้งานที่คุณทำเป็นงานในระบบที่มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครอง หากไม่ต้องการ กรุณาระบุเหตุผล  
ตอบ ต้องการ
10. คุณคิดว่าคุณภาพชีวิตของผู้พิการในปัจจุบัน เปลี่ยนแปลงไปจากก่อนหน้านี้น้อยเพียงใด อย่างไร  
ตอบ เปลี่ยนแปลงไปมาก ค่าครองชีพสูง รายได้เท่าเดิม
11. การใช้ชีวิตประจำวันในฐานะผู้พิการ ต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกอะไรบ้าง เพื่อให้สามารถทำงานและอยู่ในสังคมได้อย่างสะดวก  
ตอบ ความสะดวกในการเดินทาง

## สัมภาษณ์ครั้งที่ 4 วันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2556

### คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

สัมภาษณ์ผู้พิการที่เป็นแรงงานนอกระบบ

สถานที่ ร้านนวดแผนโบราณ ถนนนครินทร์

1. เพศ ชาย

ลักษณะความพิการ พิการทางการมองเห็น

2. อายุ 35 ปี

ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้บันทึก

1. ทำงานอะไร (ประเภทใด)

ตอบ นวดแผนโบราณ

2. ลักษณะของงานที่ทำเป็นอย่างไร เวลาในการทำงานแต่ละวัน ตั้งแต่กี่โมง ถึงกี่โมง มีเวลาพักกี่ชั่วโมง ทำงานกี่วันในหนึ่งสัปดาห์ มีวันหยุดวันลาอย่างไรหรือไม่

ตอบ นวดจับเส้น รักษาอาการปวดเมื่อย

ทำงานวันละประมาณ 8 ชั่วโมง ตั้งแต่เก้าโมงเช้าถึงห้าโมงเย็น พักเที่ยง 1 ชั่วโมง  
วันหยุดจันทร์ สามารถลาไปทำธุระส่วนตัวได้

3. ในการทำงานได้รับค่าตอบแทนอย่างไร เพียงพอต่อการดำรงชีพหรือไม่

ตอบ ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน เพียงพอ

4. ในการทำงานให้กับนายจ้าง นายจ้างได้จัดให้มีสวัสดิการอย่างอื่นให้ นอกเหนือจากค่าจ้างหรือไม่ อย่างไร

ตอบ มีที่พักและอาหารให้

5. มีกฎหมายในการคุ้มครองการทำงานหรือไม่ อย่างไร

ตอบ ไม่ทราบเรื่องกฎหมาย



6. กฎหมายที่นำมาใช้เพื่อคุ้มครองการทำงานที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ ต้องการให้มีการคุ้มครองเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร

ตอบ ไม่ทราบ

7. ต้องการให้งานที่ทำอยู่ มีมาตรฐานความคุ้มครองเช่นเดียวกับการทำงานในระบบหรือไม่ ในเรื่องใด

ตอบ ต้องการ ในเรื่องค่าตอบแทน สวัสดิการ

8. คุณได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้พิการ อย่างไรบ้าง เพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอ ต้องการความช่วยเหลือในด้านใดเพิ่มเติม

ตอบ เบี้ยคนพิการ เดือนละ 500 บาท ไม่เพียงพอ

มีบัตรทองใช้ในการไปพบแพทย์ยามเจ็บป่วยไม่เพียงพอ

ต้องการให้มีการส่งเสริมการฝึกอาชีพให้คนพิการ เพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงาน และมีรายได้ที่แน่นอนและเพียงพอต่อความต้องการ

9. ในฐานะที่เป็นแรงงานนอกระบบ คุณยังคงมีความต้องการที่จะทำงานในลักษณะเดียวกันหรือไม่ ถ้าหากมีการจัดให้งานที่คุณทำเป็นงานในระบบที่มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครอง หากไม่ต้องการ กรุณาระบุเหตุผล

ตอบ ต้องการ

10. คุณคิดว่าคุณภาพชีวิตของผู้พิการในปัจจุบัน เปลี่ยนแปลงไปจากก่อนหน้านี้มากน้อยเพียงใด อย่างไร

ตอบ เปลี่ยนแปลงไปมาก จากสภาพเศรษฐกิจทำให้คนพิการมีโอกาในการทำงานน้อยลง  
ว่างงานมากขึ้น มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ

11. การใช้ชีวิตประจำวันในฐานะผู้พิการ ต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกอะไรบ้าง เพื่อให้สามารถทำงานและอยู่ในสังคมได้อย่างสะดวก

ตอบ ต้องการความสะดวกสบายในการเดินทางไปยังสถานที่ต่างๆ

## สัมภาษณ์ครั้งที่ 5 วันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2556

### คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

สัมภาษณ์ผู้พิการที่เป็นแรงงานนอกระบบ

สถานที่ ร้านนวดแผนโบราณ ถนนนครินทร์

1. เพศ ชาย  
ลักษณะความพิการ พิการทางการมองเห็น
2. อายุ 37 ปี

ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้บันทึก

1. ทำงานอะไร (ประเภทใด)  
ตอบ นวดแผนโบราณ
2. ลักษณะของงานที่ทำเป็นอย่างไร เวลาในการทำงานแต่ละวัน ตั้งแต่กี่โมง ถึงกี่โมง มีเวลาพักกี่ชั่วโมง ทำงานกี่วันในหนึ่งสัปดาห์ มีวันหยุดวันลาอย่างไรหรือไม่  
ตอบ งานนวดแผนโบราณ  
ทำงานวันละประมาณ 8 ชั่วโมง ตั้งแต่เก้าโมงเช้าถึงห้าโมงเย็น พักเที่ยง 1 ชั่วโมง  
หยุดวันจันทร์ ลาไปทำธุระส่วนตัวได้
3. ในการทำงานได้รับค่าตอบแทนอย่างไร เพียงพอต่อการดำรงชีพหรือไม่  
ตอบ ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน ไม่มาก พออยู่ได้
4. ในการทำงานให้กับนายจ้าง นายจ้างได้จัดให้มีสวัสดิการอย่างอื่นให้ นอกเหนือจากค่าจ้างหรือไม่ อย่างไร  
ตอบ มีที่พักและอาหารให้
5. มีกฎหมายในการคุ้มครองการทำงานหรือไม่ อย่างไร  
ตอบ ไม่ทราบเรื่องกฎหมาย

6. กฎหมายที่นำมาใช้เพื่อคุ้มครองการทำงานที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ ต้องการให้มีการคุ้มครองเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร

ตอบ ไม่ทราบ

7. ต้องการให้งานที่ทำอยู่ มีมาตรฐานความคุ้มครองเช่นเดียวกับการทำงานในระบบหรือไม่ ในเรื่องใด

ตอบ ต้องการในเรื่องค่าตอบแทน ค่าจ้าง สวัสดิการ

8. คุณได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้พิการ อย่างไรบ้าง เพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอ ต้องการความช่วยเหลือในด้านใดเพิ่มเติม

ตอบ เบี้ยคนพิการเดือนละ 500 บาท อยากได้เพิ่มเป็นเดือนละ 1,000 บาท

บัตรทองใช้ในการไปพบแพทย์ยามเจ็บป่วย

ไม่เพียงพอ

ต้องการให้เพิ่มอุปกรณ์ในการดำรงชีพ เพิ่มความสะดวกสบาย เช่น รถโดยสารสาธารณะ ควรให้บริการฟรีแก่คนพิการ

9. ในฐานะที่เป็นแรงงานนอกระบบ คุณยังคงมีความต้องการที่จะทำงานในลักษณะเดียวกันหรือไม่ ถ้าหากมีการจัดให้งานที่คุณทำเป็นงานในระบบที่มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครอง หากไม่ต้องการ กรุณาระบุเหตุผล

ตอบ ต้องการ

10. คุณคิดว่าคุณภาพชีวิตของผู้พิการในปัจจุบัน เปลี่ยนแปลงไปจากก่อนหน้านี้มากน้อยเพียงใด อย่างไร

ตอบ เปลี่ยนแปลงไปมาก ในปัจจุบันคนพิการหางานทำยากกว่าเมื่อก่อน

11. การใช้ชีวิตประจำวันในฐานะผู้พิการ ต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกอะไรบ้าง เพื่อให้สามารถทำงานและอยู่ในสังคมได้อย่างสะดวก

ตอบ ต้องการความสะดวกสบายในการเดินทางไปยังสถานที่ต่างๆ

## สัมภาษณ์ครั้งที่ 6 วันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2556

### คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

สัมภาษณ์ผู้พิการที่เป็นแรงงานนอกระบบ

สถานที่ ร้านล้างรถ ถนนวิภาวดี

1. เพศ ชาย

ลักษณะความพิการ ขาพิการเป็นโพลิโอ

2. อายุ 27 ปี

ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้บันทึก

1. ทำงานอะไร (ประเภทใด)

ตอบ พนักงานล้างรถในร้านรับล้างรถ

2. ลักษณะของงานที่ทำเป็นอย่างไร เวลาในการทำงานแต่ละวัน ตั้งแต่กี่โมง ถึงกี่โมง มีเวลาพักกี่ชั่วโมง ทำงานกี่วันในหนึ่งสัปดาห์ มีวันหยุดวันลาอย่างไรหรือไม่

ตอบ รับรถจากลูกค้า ล้างรถ เช็ดรถ ตรวจสอบความสะอาดหลังจากล้าง ส่งมอบรถแก่ลูกค้า ทำงานวันละประมาณ 10 ชั่วโมง ตั้งแต่เก้าโมงเช้าถึงหนึ่งทุ่ม มีเวลาให้กินข้าว เวลาทำงานไม่แน่นอน มีวันหยุดในสำคัญ เช่น วันสงกรานต์ วันปีใหม่ ที่นายจ้างให้หยุดได้ และลางานได้เมื่อนายจ้างอนุญาต

3. ในการทำงานได้รับค่าตอบแทนอย่างไร เพียงพอต่อการดำรงชีพหรือไม่

ตอบ ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน เพียงพอ

4. ในการทำงานให้กับนายจ้าง นายจ้างได้จัดให้มีสวัสดิการอย่างอื่นให้ นอกเหนือจากค่าจ้างหรือไม่ อย่างไร

ตอบ มีที่พัก

5. มีกฎหมายในการคุ้มครองการทำงานหรือไม่ อย่างไร  
ตอบ ไม่ทราบเรื่องกฎหมาย
6. กฎหมายที่นำมาใช้เพื่อคุ้มครองการทำงานที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ ต้องการให้มีการคุ้มครองเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร  
ตอบ ไม่ทราบ
7. ต้องการให้งานที่ทำอยู่ มีมาตรฐานความคุ้มครองเช่นเดียวกับการทำงานในระบบหรือไม่ ในเรื่องใด  
ตอบ ต้องการ ในเรื่องสวัสดิการ ค่าจ้าง เวลาในการทำงาน
8. คุณได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้พิการ อย่างไรบ้าง เพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอ ต้องการความช่วยเหลือในด้านใดเพิ่มเติม  
ตอบ ไม่ได้รับ
9. ในฐานะที่เป็นแรงงานนอกระบบ คุณยังคงมีความต้องการที่จะทำงานในลักษณะเดียวกันหรือไม่ ถ้าหากมีการจัดให้งานที่คุณทำเป็นงานในระบบที่มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครอง หากไม่ต้องการ กรุณาระบุเหตุผล  
ตอบ ต้องการ
10. คุณคิดว่าคุณภาพชีวิตของผู้พิการในปัจจุบัน เปลี่ยนแปลงไปจากก่อนหน้านี้น้อยเพียงใด อย่างไร  
ตอบ เปลี่ยนแปลงไปมาก ต้องทำงานหนักขึ้น
11. การใช้ชีวิตประจำวันในฐานะผู้พิการ ต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกอะไรบ้าง เพื่อให้สามารถทำงานและอยู่ในสังคมได้อย่างสะดวก  
ตอบ ต้องการความสะดวกในการเดินทาง

## สัมภาษณ์ครั้งที่ 7 วันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2556

### คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

สัมภาษณ์ผู้พิการที่เป็นแรงงานนอกระบบ

สถานที่ สวนผลไม้ อำเภอดำเนินสะดวก

1. เพศ ชาย

ลักษณะความพิการ แขนพิการ 1 ข้าง

2. อายุ 29 ปี

ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้บันทึก

1. ทำงานอะไร (ประเภทใด)

ตอบ รับจ้างทำสวน

2. ลักษณะของงานที่ทำเป็นอย่างไร เวลาในการทำงานแต่ละวัน ตั้งแต่กี่โมง ถึงกี่โมง มีเวลาพักกี่ชั่วโมง ทำงานกี่วันในหนึ่งสัปดาห์ มีวันหยุดวันลาอย่างไรหรือไม่

ตอบ ทำสวน ปลูกต้นไม้ ขุดดิน ถางหญ้า

ทำงานวันละประมาณ 9 ชั่วโมง ตั้งแต่เจ็ดโมงเช้าถึงห้าโมงเย็น มีพักเที่ยง 1 ชั่วโมง เวลาทำงานไม่แน่นอน ไม่มีวันหยุด วันลา ถ้ามาทำงานจึงได้เงินถ้าหยุดไม่ได้เงิน

3. ในการทำงานได้รับค่าตอบแทนอย่างไร เพียงพอต่อการดำรงชีพหรือไม่

ตอบ ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน ไม่เพียงพอ

4. ในการทำงานให้กับนายจ้าง นายจ้างได้จัดให้มีสวัสดิการอย่างอื่นให้ นอกเหนือจากค่าจ้างหรือไม่ อย่างไร

ตอบ มีรถรับส่ง ระหว่างบ้านกับที่ทำงาน

5. มีกฎหมายในการคุ้มครองการทำงานหรือไม่ อย่างไร

ตอบ ไม่ทราบเรื่องกฎหมาย

6. กฎหมายที่นำมาใช้เพื่อคุ้มครองการทำงานที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ ต้องการให้มีการคุ้มครองเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร

ตอบ ไม่ทราบ

7. ต้องการให้งานที่ทำอยู่ มีมาตรฐานความคุ้มครองเช่นเดียวกับการทำงานในระบบหรือไม่ ในเรื่องใด

ตอบ ต้องการ ในเรื่องค่าจ้าง เวลาในการทำงาน

8. คุณได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้พิการ อย่างไรบ้าง เพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอ ต้องการความช่วยเหลือในด้านใดเพิ่มเติม

ตอบ ไม่ได้รับ เพราะไม่ได้ขึ้นทะเบียนคนพิการ

9. ในฐานะที่เป็นแรงงานนอกระบบ คุณยังคงมีความต้องการที่จะทำงานในลักษณะเดียวกันหรือไม่ ถ้าหากมีการจัดให้งานที่คุณทำเป็นงานในระบบที่มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครอง หากไม่ต้องการ กรุณาระบุเหตุผล

ตอบ ต้องการ

10. คุณคิดว่าคุณภาพชีวิตของผู้พิการในปัจจุบัน เปลี่ยนแปลงไปจากก่อนหน้านี้มากน้อยเพียงใด อย่างไร

ตอบ เปลี่ยนแปลงไป ได้รับค่าจ้างไม่เพียงพอต่อรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น ทำให้ดำรงชีวิตอยู่อย่างลำบาก

11. การใช้ชีวิตประจำวันในฐานะผู้พิการ ต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกอะไรบ้าง เพื่อให้สามารถทำงานและอยู่ในสังคมได้อย่างสะดวก

ตอบ การเดิน ควรมีการให้บริการฟรีแก่คนพิการ ไม่ว่าจะมิบัตรคนพิการหรือไม่

## สัมภาษณ์ครั้งที่ 8 วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2556

### คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

สัมภาษณ์ผู้พิการที่เป็นแรงงานนอกระบบ

สถานที่ ร้านนวดอำเภอปากเกร็ด

1. เพศ ชาย

ลักษณะความพิการ พิการทางสายตา

2. อายุ 30 ปี

ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้บันทึก

1. ทำงานอะไร (ประเภทใด)

ตอบ นวดแผนโบราณ

2. ลักษณะของงานที่ทำเป็นอย่างไร เวลาในการทำงานแต่ละวัน ตั้งแต่กี่โมง ถึงกี่โมง มีเวลาพักกี่ชั่วโมง ทำงานกี่วันในหนึ่งสัปดาห์ มีวันหยุดวันลาอย่างไรหรือไม่

ตอบ นวดจับเส้นแก้อาการปวดเมื่อย

ทำงานวันละประมาณ 9 ชั่วโมง ตั้งแต่เก้าโมงเช้าถึงหกโมงเย็น มีเวลาให้กินข้าว เวลาทำงานไม่แน่นอน ไม่มีวันหยุด วันลา ถ้ามาทำงานจึงได้เงินถ้าหยุดไม่ได้เงิน ถ้าทำงานเกินเวลา นายจ้างให้พิเศษบ้างบางครั้ง ขึ้นอยู่กับการทำงาน

3. ในการทำงานได้รับค่าตอบแทนอย่างไร เพียงพอต่อการดำรงชีพหรือไม่

ตอบ ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน พออยู่ได้

4. ในการทำงานให้กับนายจ้าง นายจ้างได้จัดให้มีสวัสดิการอย่างไรให้ นอกเหนือจากค่าจ้างหรือไม่ อย่างไร

ตอบ ไม่มี



5. มีกฎหมายในการคุ้มครองการทำงานหรือไม่ อย่างไร  
ตอบ ไม่ทราบเรื่องกฎหมาย
6. กฎหมายที่นำมาใช้เพื่อคุ้มครองการทำงานที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ ต้องการให้มีการคุ้มครองเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร  
ตอบ ไม่ทราบ
7. ต้องการให้งานที่ทำอยู่ มีมาตรฐานความคุ้มครองเช่นเดียวกับการทำงานในระบบหรือไม่ ในเรื่องใด  
ตอบ ต้องการ ในเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการต่างๆ
8. คุณได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้พิการ อย่างไรบ้าง เพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอ ต้องการความช่วยเหลือในด้านใดเพิ่มเติม  
ตอบ ได้รับเบี้ยคนพิการ ซึ่งคิดว่าน้อยเกินไป ควรเพิ่มให้มากกว่านี้  
บัตรทองใช้ในการไปพบแพทย์ยามเจ็บป่วย  
ต้องการความสะดวกในการเดินทาง
9. ในฐานะที่เป็นแรงงานนอกระบบ คุณยังคงมีความต้องการที่จะทำงานในลักษณะเดียวกันหรือไม่ ถ้าหากมีการจัดให้งานที่คุณทำเป็นงานในระบบที่มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครอง หากไม่ต้องการ กรุณาระบุเหตุผล  
ตอบ ต้องการ
10. คุณคิดว่าคุณภาพชีวิตของผู้พิการในปัจจุบัน เปลี่ยนแปลงไปจากก่อนหน้านี้มากน้อยเพียงใด อย่างไร  
ตอบ เปลี่ยนแปลงไปมาก มีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ทำให้ใช้ชีวิตลำบากกว่าแต่ก่อน
11. การใช้ชีวิตประจำวันในฐานะผู้พิการ ต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกอะไรบ้าง เพื่อให้สามารถทำงานและอยู่ในสังคมได้อย่างสะดวก  
ตอบ ต้องการการขนส่งสาธารณะ สำหรับคนพิการ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

## สัมภาษณ์ครั้งที่ 9 วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2556

### คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

สัมภาษณ์ผู้พิการที่เป็นแรงงานนอกระบบ

สถานที่ ร้านนวดอำเภอปากเกร็ด

1. เพศ ชาย  
ลักษณะความพิการ พิการทางสายตา
2. อายุ 35 ปี

ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้บันทึก

1. ทำงานอะไร (ประเภทใด)  
ตอบ นวดแผนโบราณ
2. ลักษณะของงานที่ทำเป็นอย่างไร เวลาในการทำงานแต่ละวัน ตั้งแต่กี่โมง ถึงกี่โมง มีเวลาพักกี่ชั่วโมง ทำงานกี่วันในหนึ่งสัปดาห์ มีวันหยุดวันลาอย่างไรหรือไม่  
ตอบ นวดจับเส้นแก้อาการปวดเมื่อย  
ทำงานวันละประมาณ 9 ชั่วโมง ตั้งแต่เก้าโมงเช้าถึงหกโมงเย็น มีเวลาให้กินข้าว เวลาทำงานไม่แน่นอน ไม่มีวันหยุด วันลา ถ้ามาทำงานจึงได้เงินถ้าหยุดไม่ได้เงิน ถ้าทำงานเกินเวลา นายจ้างให้พิเศษบ้างบางครั้ง ขึ้นอยู่กับการทำงาน
3. ในการทำงานได้รับค่าตอบแทนอย่างไร เพียงพอต่อการดำรงชีพหรือไม่  
ตอบ ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน เพียงพอ
4. ในการทำงานให้กับนายจ้าง นายจ้างได้จัดให้มีสวัสดิการอย่างอื่นให้ นอกเหนือจากค่าจ้างหรือไม่ อย่างไร  
ตอบ ไม่มี

5. มีกฎหมายในการคุ้มครองการทำงานหรือไม่ อย่างไร  
ตอบ ไม่ทราบเรื่องกฎหมาย
6. กฎหมายที่นำมาใช้เพื่อคุ้มครองการทำงานที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ ต้องการให้มีการคุ้มครองเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร  
ตอบ ไม่ทราบ
7. ต้องการให้งานที่ทำอยู่ มีมาตรฐานความคุ้มครองเช่นเดียวกับการทำงานในระบบหรือไม่ ในเรื่องใด  
ตอบ ต้องการ ในเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ เวลาในการทำงาน
8. คุณได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้พิการ อย่างไรบ้าง เพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอ ต้องการความช่วยเหลือในด้านใดเพิ่มเติม  
ตอบ ได้รับเบี้ยคนพิการ  
มีบัตรทองใช้ในการไปพบหมอยามเจ็บป่วย  
ต้องการเบี้ยคนพิการมากกว่านี้  
ต้องการสวัสดิการจากภาครัฐ ด้านการเดินทาง ต้องการฝึกอาชีพ
9. ในฐานะที่เป็นแรงงานนอกระบบ คุณยังคงมีความต้องการที่จะทำงานในลักษณะเดียวกันหรือไม่ ถ้าหากมีการจัดให้งานที่คุณทำเป็นงานในระบบที่มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครอง หากไม่ต้องการ กรุณาระบุเหตุผล  
ตอบ ต้องการ
10. คุณคิดว่าคุณภาพชีวิตของผู้พิการในปัจจุบัน เปลี่ยนแปลงไปจากก่อนหน้านี้มากน้อยเพียงใด อย่างไร  
ตอบ เปลี่ยนแปลงไปมาก หางานทำยากขึ้น มีรายจ่ายเพิ่มขึ้น
11. การใช้ชีวิตประจำวันในฐานะผู้พิการ ต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกอะไรบ้าง เพื่อให้สามารถทำงานและอยู่ในสังคมได้อย่างสะดวก  
ตอบ ต้องการได้รับการฝึกฝนอาชีพ ต้องการความสะดวกในการเดินทาง

## สัมภาษณ์ครั้งที่ 10 วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2556

### คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

สัมภาษณ์ผู้พิการที่เป็นแรงงานนอกระบบ

สถานที่ ร้านขายต้นไม้อำเภอบางบัวทอง

1. เพศ หญิง

ลักษณะความพิการ พิการทางการได้ยินและเป็นใบ้

2. อายุ 23 ปี

ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้บันทึก

1. ทำงานอะไร (ประเภทใด)

ตอบ ลูกจ้างร้านขายต้นไม้

2. ลักษณะของงานที่ทำเป็นอย่างไร เวลาในการทำงานแต่ละวัน ตั้งแต่กี่โมง ถึงกี่โมง มีเวลาพักกี่ชั่วโมง ทำงานกี่วันในหนึ่งสัปดาห์ มีวันหยุดวันลาอย่างไรหรือไม่

ตอบ ทำความสะอาดบริเวณร้าน ผสมดินที่ใช้ในการปลูกต้นไม้ ทำงานทุกอย่างในร้าน ทำงานวันละประมาณ 11 ชั่วโมง ตั้งแต่เจ็ดโมงเช้าถึงหกโมงเย็น มีเวลาให้กินข้าว เวลาทำงานไม่แน่นอน วันหยุดขึ้นอยู่กับนายจ้าง สามารถลางานได้บ้างถ้านายจ้างอนุญาต

3. ในการทำงานได้รับค่าตอบแทนอย่างไร เพียงพอต่อการดำรงชีพหรือไม่

ตอบ ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน เพียงพอ

4. ในการทำงานให้กับนายจ้าง นายจ้างได้จัดให้มีสวัสดิการอย่างอื่นให้ นอกเหนือจากค่าจ้างหรือไม่ อย่างไร

ตอบ มีที่พักให้

5. มีกฎหมายในการคุ้มครองการทำงานหรือไม่ อย่างไร  
ตอบ ไม่ทราบเรื่องกฎหมาย
6. กฎหมายที่นำมาใช้เพื่อคุ้มครองการทำงานที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ ต้องการให้มีการคุ้มครองเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร  
ตอบ ไม่ทราบ
7. ต้องการให้งานที่ทำอยู่ มีมาตรฐานความคุ้มครองเช่นเดียวกับการทำงานในระบบหรือไม่ ในเรื่องใด  
ตอบ ต้องการ ในเรื่องค่าจ้าง
8. คุณได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้พิการ อย่างไรบ้าง เพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอ ต้องการความช่วยเหลือในด้านใดเพิ่มเติม  
ตอบ ไม่ได้รับ เนื่องจากไม่ได้ขึ้นทะเบียนคนพิการ
9. ในฐานะที่เป็นแรงงานนอกระบบ คุณยังคงมีความต้องการที่จะทำงานในลักษณะเดียวกันหรือไม่ ถ้าหากมีการจัดให้งานที่คุณทำเป็นงานในระบบที่มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครอง หากไม่ต้องการ กรุณาระบุเหตุผล  
ตอบ ต้องการ
10. คุณคิดว่าคุณภาพชีวิตของผู้พิการในปัจจุบัน เปลี่ยนแปลงไปจากก่อนหน้านี้น้อยเพียงใด อย่างไร  
ตอบ เปลี่ยนแปลงไปมาก ข้าวของราคาแพงขึ้น ทำให้รายได้ไม่ค่อยเพียงพอ ไม่ได้รับการเอาใจใส่จากภาครัฐเท่าที่ควร
11. การใช้ชีวิตประจำวันในฐานะผู้พิการ ต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกอะไรบ้าง เพื่อให้สามารถทำงานและอยู่ในสังคมได้อย่างสะดวก  
ตอบ ต้องการอุปกรณ์ที่จำเป็น ที่สามารถช่วยทำให้สื่อสารกับคนทั่วไปได้  
ต้องการความสะดวกในการเดินทาง

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล นายสุภเดช แจ่มจิรวัตร  
วุฒิการศึกษา ปีการศึกษา 2549 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
ปีการศึกษา 2553 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 63  
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา  
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน ทนายความและที่ปรึกษากฎหมาย  
บริษัท สำนักวิจัยอินรา จำกัด  
บริษัท สำนักงานกฎหมายโชติวัฒน์ จำกัด  
บริษัท สำนักงานกฎหมาย เค.เค.ที. อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด