

บทที่ 3

การจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานคนพิการตามกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมาย ต่างประเทศ

ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาถึงสิทธิของคนพิการที่มีอยู่ตามความตกลงระหว่างประเทศ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานคนพิการ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. สิทธิของคนพิการตามความตกลงระหว่างประเทศ

1.1 สิทธิโดยทั่วไป

ภายหลังจากความหายนะของสงครามโลกครั้งที่ 2 องค์การสหประชาชาติได้ถูกจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อบรรลุความร่วมมือในระดับสากลในการเผยแพร่และสนับสนุนการให้ความเคารพและคุ้มครองต่อสิทธิมนุษยชน และเคารพต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานสำหรับมนุษย์ทุกคนด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยไม่แบ่งแยก เพศ เชื้อชาติ ศาสนา และภาษา ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานของคนพิการก็ได้เริ่มมีการนำมาบรรจุในความตกลงระหว่างประเทศอย่างชัดเจนใน “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ปี ค.ศ.1948” (Universal Declaration of Human Rights)¹ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 1948 สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้ให้คำรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขึ้น โดยถือว่าเป็นเอกสารระหว่างประเทศที่วางมาตรฐานร่วมกันแห่งความสำเร็จของประชาชนทุกคนในทุกเชื้อชาติ และ

¹ <http://www.un.org/overview/rights.html>

เป็นที่ยอมรับที่รัฐในประเทศต่างๆ ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติในอาณาเขตตน² สำหรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนพิการ ได้กล่าวไว้ในข้อต่อไปนี้

ข้อ 1 มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาอิสระ เสรี และเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง

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

ข้อ 7 ทุกๆ คนต่างเสมอกันในกฎหมายและชอบที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ทุกๆ คนชอบที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างเสมอหน้าจากการเลือกปฏิบัติใดๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญานี้ และต่อการยุยงส่งเสริมให้เกิดการเลือกปฏิบัติเช่นนั้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานได้แก่

ข้อ 23 (1) บุคคลมีสิทธิที่จะทำงานที่จะเลือกงานอย่างเสรี ที่จะมีภาวะการทำงานที่ยุติธรรมและพอใจ และที่จะได้รับความคุ้มครองจากการว่างงาน

(2) บุคคลมีสิทธิในการรับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับการทำงานที่เท่ากัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใดๆ

(3) บุคคลผู้ทำงานมีสิทธิในรายได้ซึ่งยุติธรรม และเอื้อประโยชน์เพื่อประกันสำหรับตนเองและครอบครัวให้การดำรงชีวิตมีค่าควรแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์ และถ้าจำเป็นก็ชอบที่จะได้รับความคุ้มครองทางสังคมอื่นๆ เพิ่มเติม

(4) บุคคลมีสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตน

ข้อ 24 บุคคลมีสิทธิในการพักผ่อนและเวลาว่าง รวมทั้งการจำกัดเวลาทำงานที่ชอบด้วยเหตุผลและมีวันหยุดครั้งคราวที่ได้รับค่าตอบแทน

ข้อ 25 (1) บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพ และความอยู่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และบริการสังคมที่จำเป็นและสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เป็นหม้าย วัยชรา หรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในเหตุการณ์อันเกิดจากที่ตนจะควบคุมได้

² United Nations, "Human Rights A Compilation of International Instruments 1948-1998", p. 2.

ประเทศไทยในฐานะสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้ร่วมรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นเพียงข้อมติ ไม่ใช่สนธิสัญญา ดังนั้นจึงมีค่าบังคับในทางกฎหมายเป็นเพียงคำแนะนำ ซึ่งหมายความว่ารัฐสมาชิกจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1966 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ให้คำรับรองกติการะหว่างประเทศ 2 ฉบับคือ "กติการะหว่างประเทศว่าด้วย ด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ปี ค.ศ. 1966"³ และ"กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ปีค.ศ. 1966"⁴ กติการะหว่างประเทศทั้ง 2 ฉบับนี้ มีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายแก่รัฐภาคี ทั้งนี้โดยการนำหลักการที่ได้รับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งไม่มีผลในทางกฎหมายมาทำให้เป็นสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ สาระสำคัญของกติการะหว่างประเทศว่าด้วย ด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานคนพิการ มีดังนี้

ข้อ 6 วรรคหนึ่ง รัฐภาคีแห่งกติการับรองสิทธิในการทำงาน ซึ่งรวมทั้งสิทธิในความมั่นคงกรณีว่างงาน เจ็บป่วย พิกการ เป็นหม้าย วัยชรา หรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในพฤติการณ์อันเกินกว่าที่ตนจะควบคุมได้

ข้อ 7 รัฐภาคีตระหนักถึงสิทธิที่ทุกคนพึงได้รับสภาพการทำงานที่เป็นธรรมและเหมาะสม อันประกอบด้วย

1) ค่าตอบแทนขั้นต่ำที่ให้แก่ผู้ทำงานทั้งปวง ประกอบด้วย

(1) ค่าจ้างที่เป็นธรรมและค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่มีคุณค่าเท่ากันโดยปราศจากความแตกต่างในเรื่องใดๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีจะได้รับการประกันสภาพการทำงานที่ไม่ด้อยกว่าชายของผู้ชาย โดยได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่เท่ากัน

(2) ความเป็นอยู่ที่เหมาะสมสำหรับตนและครอบครัวตามบทบัญญัติแห่งกติกานี้

2) สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ

3) โอกาสเท่าเทียมกันสำหรับทุกคนในการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งไปสู่ระดับที่เหมาะสม โดยพิจารณาจากอาวุโส และความสามารถเท่านั้น

³ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิก เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2542

⁴ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิก เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539

สาระสำคัญของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ได้แก่เรื่องการป้องกันไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ โดยกำหนดไว้ในข้อ 2 บุคคลทั้งปวงมีความเสมอภาคกันโดยกฎหมายและโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในการได้รับความคุ้มครองที่เสมอภาคกันตามกฎหมาย ทั้งนี้กฎหมายย่อมห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติและให้มีหลักประกันต่อบุคคลทั้งปวงโดยเสมอภาคและโดยมีประสิทธิผลจากการถูกเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด อาทิ โดยเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่น กำเนิดแห่งชาติพันธุ์หรือทางสังคม ทรัพย์สิน ชชาติกำเนิดหรือสถานภาพอื่นใด

ข้อสังเกต ถึงแม้ว่ากติการะหว่างประเทศฉบับนี้มิได้รวมความเป็นผู้พิการไว้อย่างชัดเจน ในข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ยังครอบคลุมด้วยคำว่า “หรือโดยสถานภาพอื่นใด”

ต่อมาในปี ค.ศ. 1971 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศ“ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของผู้บกพร่องทางปัญญา ค.ศ. 1971” (Declaration on the Rights of Mentally Retarded Person, 1971)⁵ มีสาระสำคัญคือ รัฐต้องให้สิทธิในการได้รับการศึกษา การฝึกอบรม การฟื้นฟูและการแนะแนวซึ่งจะช่วยให้สามารถพัฒนาความสามารถได้เต็มศักยภาพ สิทธิในความมั่นคงทางเศรษฐกิจและมาตรฐานการครองชีพที่มีคุณค่า สิทธิในการทำงานที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจหรือในการประกอบอาชีพอื่นใดที่มีเต็มขีดความสามารถของบุคคลนั้นๆ

ในปีค.ศ. 1975 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศ“ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ปี ค.ศ. 1975” (Declaration on the Rights of Disabled Persons, 1975) ซึ่งได้เน้นให้เห็นถึงสิทธิของคนพิการที่จะต้องได้รับความเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ มีสิทธิโดยปราศจากข้อโต้แย้งใดๆ อันระบุไว้ในประกาศตามหลักสิทธิมนุษยชน

สิทธิของคนพิการได้มีการกำหนดไว้อย่างเด่นชัดเพิ่มเติมจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเพื่อย้ำให้เห็นว่าคนพิการพึงจะได้รับการคุ้มครองในฐานะของมนุษย์อย่างสมบูรณ์ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) "คนพิการ" คือ บุคคลใดก็ตามซึ่งไม่สามารถประกันการจัดหาได้ซึ่งสิ่งอันจำเป็นต่อการดำรงชีพตามปกติของตนเองและ/หรือต่อสังคม อันเป็นผลมาจากความบกพร่องไม่ว่าจะโดยกำเนิดหรือไม่ก็ตาม ของสมรรถภาพทางร่างกายหรือจิตใจ

2) คนพิการต้องได้รับสิทธิทั้งหมดตามที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้ สิทธิเหล่านี้จะมอบให้แก่คนพิการโดยปราศจากข้อยกเว้นใด ๆ และไม่มีการเลือกปฏิบัติในเรื่องเผ่าพันธุ์ สีผิว เพศ ภาษา

⁵ <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/resins.htm>

ศาสนา นโยบายด้านการเมืองหรือความคิด ต้นตอของชาติและสังคม สุภาพบุรุษ ชาติกำเนิด หรือ สถานการณ์อื่นใดที่เกี่ยวกับคนพิการผู้นั้นหรือครอบครัว

3) คนพิการมีสิทธิอันแบ่งแยกมิได้ต่อการได้รับความเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ คนพิการไม่ว่าจะมีสาเหตุ ลักษณะ และความร้ายแรงของความพิการอย่างไรก็ตาม ย่อมมีสิทธิพื้นฐานเช่นเดียวกับเหล่าพลเมืองซึ่งมีอายุเท่าเทียมกัน อันมีนัยบ่งบอกถึงการให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกต่อสิทธิในการดำรงชีพที่เหมาะสม เป็นปกติและสมบูรณ์ เท่าที่จะเป็นไปได้

4) คนพิการมีสิทธิทางด้านพลเมืองและทางด้านการเมืองเช่นเดียวกับมนุษยชาติอื่น ๆ ย่อหน้าที่ เจ็ด ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของคนปัญญาอ่อนให้ใช้ได้กับข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้นหรือการละเว้นสิทธิ ต่าง ๆ ของคนปัญญาอ่อน

5) คนพิการมีสิทธิได้รับการปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เพื่อให้พวกเขาเหล่านั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้เท่าที่จะเป็นไปได้

6) คนพิการมีสิทธิได้รับการบำบัดรักษาโดยทางการแพทย์ จิตวิทยา และกายภาพบำบัด รวมทั้ง การใช้อวัยวะเทียม ได้รับการฟื้นฟูบำบัดทางการแพทย์ สังคม การศึกษา การฝึกอบรม วิชาชีพและการฟื้นฟูสมรรถภาพ ความช่วยเหลือ การให้คำปรึกษา การให้บริการต่าง ๆ สำหรับการเริ่มต้น และบริการอื่น ๆ ซึ่งจะช่วยให้พวกเขาพัฒนาความสามารถและทักษะได้ในระดับสูงสุด และช่วยในกระบวนการเพื่อการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในสังคม หรือกลับเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในสังคมอีกครั้งของพวกเขา

7) คนพิการมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคม และระดับการดำรงชีพที่เหมาะสม พวกเขามีสิทธิตามความสามารถของพวกเขาในการแสวงหาและคงไว้ซึ่งการจ้างงานหรือประกอบอาชีพ ซึ่งก่อให้เกิดผลประโยชน์ ผลผลิต รายได้ และในการเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

8) คนพิการมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาเกี่ยวกับความต้องการจำเป็นพิเศษของพวกเขา ในทุกระดับของการวางแผนด้านเศรษฐกิจและสังคม

9) คนพิการมีสิทธิในการดำรงชีพกับครอบครัวหรือบิดามารดาบุญธรรม และเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมที่สร้างสรรค์และสันตนาการต่าง ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย จะไม่มีคนพิการคนใดได้รับการปฏิบัติที่แตกต่าง เว้นแต่ในกรณีเพื่อความจำเป็นของสภาพของพวกเขา หรือเพื่อการพัฒนาที่พวกเขาอาจได้รับจากที่นั่น หากการอยู่อาศัยของคนพิการในสถานที่จัดไว้เป็นพิเศษเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสภาวะแวดล้อมและสภาพความเป็นอยู่ ณ ที่นั้น จะต้องใกล้เคียงกับสภาวะปกติในชีวิตของคนในวัยเดียวกันให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

10) คนพิการจะได้รับการปกป้องจากการแสวงหาผลประโยชน์ทุกรูปแบบ กฎเกณฑ์ และการปฏิบัติที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติ ละเมิด หรือเหยียดหยาม

11) คนพิการจะสามารถได้รับประโยชน์จากความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เหมาะสม เมื่อความช่วยเหลือนั้น เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อปกป้องตนเองและทรัพย์สิน หากมีการพิจารณาคดีตามกระบวนการทางศาลต่อพวกเขาจะต้องกระทำโดยคำนึงอย่างเต็มที่ถึงสภาพ ร่างกายและจิตใจของพวกเขา

12) องค์การเกี่ยวกับคนพิการสามารถเป็นที่ปรึกษาในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคน พิการ

13) คนพิการ ครอบครัว และชุมชนของเขาจะได้รับการแจ้งให้ทราบอย่างเต็มที่โดย วิธีทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ตามประกาศนี้

ในปี ค.ศ. 1981 องค์การสหประชาชาติประกาศให้เป็นปีคนพิการสากล และมีการ ประกาศทศวรรษสากลเพื่อคนพิการในเวลาต่อมาพร้อมด้วย"แผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยเรื่อง คนพิการ" (World Program of Action Concerning Disabled Persons) ซึ่งได้กำหนด วัตถุประสงค์สำคัญไว้ 3 เรื่องคือ

1. การป้องกันความพิการ (Prevention)
2. การฟื้นฟูสมรรถภาพ (Rehabilitation) และ
3. ความเสมอภาคแห่งโอกาสและการมีส่วนร่วมอย่างสมบูรณ์ (Equalization of Opportunities and Full Participation)

ต่อมา เมื่อทศวรรษสากลเพื่อคนพิการได้สิ้นสุดลง ผลปรากฏว่าหลายประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศในแถบเอเชียได้มีการบัญญัติกฎหมายสำหรับคนพิการขึ้น รวมถึงประเทศไทย ด้วยซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 แต่การนำไปปฏิบัติเพื่อให้ บรรลุเป้าหมายยังไม่เป็นที่ยอมรับ ในการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชีย และแปซิฟิก (ESCAP) ร่วมกับองค์กรคนพิการระหว่างประเทศ ระหว่างวันที่ 1 - 5 ธันวาคม ค.ศ. 1993 ได้มีมติร่วมกันประกาศ "ทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก ค.ศ.1993 - 2002" (Asian and Pacific Decade of Disabled Persons 1993-2002) สาระสำคัญของการประกาศ คือการจัดทำ "แผนปฏิบัติการทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก ค.ศ. 1993 - 2002" (Agenda for Action for the Asian and Pacific Decade of Disabled Persons 1993-2002) และ "ประกาศการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของคนพิการ" (Proclamation on the Full Participation and Equality of People with Disabilities in the Asian and Pacific Region) ที่

กำหนดให้แต่ละประเทศในภูมิภาคได้เร่งปกป้องสิทธิของคนพิการ พร้อมทั้งสนับสนุนให้คนพิการได้ใช้ชีวิตในสังคมอย่างมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี

แผนปฏิบัติการทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก ค.ศ.1993 – 2002 ได้กำหนดกรอบแห่งนโยบายไว้ทั้งหมด 12 ด้านด้วยกันได้แก่⁶

1) องค์กร/คณะกรรมการประสานงานระดับประเทศ (National Coordination) เป็นการผลักดันให้มีองค์กรหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการประสานงานร่วมระหว่างองค์กรที่ทำงานด้านคนพิการทั้งภาครัฐและเอกชน เป็นองค์กรที่จะช่วยให้งานด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการของแต่ละหน่วยงานเกิดการประสานงานและใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

2) กฎหมายหรือระเบียบ (Legislation) เป็นการศึกษาค้นคว้าและผลักดันให้มีกฎหมายหรือระเบียบที่จะขจัดอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของคนพิการ รวมทั้งการศึกษาและผลักดันให้มีการยกเลิกกฎหมายหรือระเบียบที่ตรวนสิทธิของคนพิการ

3) ด้านข้อมูลข่าวสาร (Information) จัดให้มีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคนพิการทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของเอกสาร สิ่งตีพิมพ์ วัสดุทัศนอักษรเบรลล์ (Braille) เทปเสียง หรือสื่ออื่นๆ

4) การให้ความรู้เกี่ยวกับคนพิการแก่สาธารณชน (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

⁶ United Nations, "Asian and Pacific Decade of Disabled Persons, 1993 – 2000: The Starting Point", pp. 7-25.

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

9) บริการฟื้นฟูสมรรถภาพ (Rehabilitation Services) เป็นการขยายการให้บริการให้ครอบคลุมถึงคนโดยส่วนรวมของประเทศและทุกประเภทความพิการ การเน้นการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยชุมชน (Community Based Rehabilitation หรือ CBR)

10) เครื่องช่วยความพิการ (Assistive Devices) ให้มีการพัฒนาและให้บริการด้านเครื่องช่วยคนพิการอย่างเพียงพอและมีคุณภาพเหมาะแก่การใช้งานของคนพิการแต่ละประเภทตามที่ต้องการ

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)⁷ โดยกฎมาตรฐานนี้มีใช้ข้อบังคับให้ปฏิบัติ แต่เป็นมาตรฐานสากลที่นานาอารยประเทศถือเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้คนพิการไม่ว่าเพศใด วัยใด ได้รับความเสมอภาคและโอกาสอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปในสังคม อุปสรรคใด ๆ ที่กีดขวางทางแห่งโอกาสอย่างเสมอภาคนี้เป็นการกีดขวางและความรับผิดชอบของรัฐที่จะขจัดออกไปให้หมดสิ้น การขจัดปัญหาเหล่านี้ คนพิการและองค์กรคนพิการจะต้องมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการดำเนินงานให้บรรลุผล โดยในกฎข้อที่ 7 (Employment) ได้กำหนดถึงแนวทางในการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานคนพิการของภาครัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

⁷ United Nations, "Standard Rules on Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities", ผู้แปล สุภรธรรม มงคลสวัสดิ์

1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานจะต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อคนพิการ และจะต้องไม่สร้างอุปสรรคใดๆ ขึ้นมาขัดขวางการทำงานของคนพิการ

2) รัฐควรกระตุ้นหรือรื้อฟื้นที่จะสนับสนุนให้คนพิการได้ทำงานในระบบเปิด การสนับสนุนนี้ ควรจะดำเนินการจากหลากหลายแนวทาง เช่น การฝึกอาชีพ การกำหนดอัตราส่วนแบบจูงใจ การสงวนหรือกำหนดตำแหน่งงานเฉพาะ การจัดสรรเงินกู้สำหรับธุรกิจขนาดเล็ก การให้สิทธิในการผลิตโดยสัญญาว่าจ้างพิเศษ การลดหย่อนทางภาษี การว่าจ้างเป็นพิเศษหรือการสนับสนุนไม่ว่าทางด้านเทคนิคหรือการเงินแก่ภาคธุรกิจที่รับคนพิการเข้าทำงาน รัฐควรจูงใจให้นายจ้างปรับสภาพแวดล้อมให้คนพิการสามารถทำงานได้อย่างเหมาะสม

3) แผนปฏิบัติการของรัฐควรประกอบไปด้วยการปรับปรุงสถานที่และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้เหมาะสมกับคนพิการแต่ละประเภท สนับสนุนการพัฒนา ผลิตภัณฑ์ และใช้เครื่องช่วย เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่ช่วยให้คนพิการสามารถทำงานได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งการจัดให้มีการฝึกอบรมและจ้างงานที่เหมาะสม พร้อมทั้งการสนับสนุนระยะยาวให้แก่ผู้ช่วยเฉพาะบุคคล และ ล่าม เป็นต้น

4) รัฐควรริเริ่มและสนับสนุนการรณรงค์เพื่อให้สาธารณชนมีความเข้าใจที่ดีต่อลูกจ้างที่เป็นคนพิการ ขจัดเจตคติและสิ่งที่ตนเองคิดไปเองในทางลบต่อลูกจ้างที่เป็นคนพิการ

5) ในฐานะของนายจ้าง รัฐควรสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการรับคนพิการเข้าทำงาน กับหน่วยงานของรัฐ

6) รัฐ องค์กรลูกจ้าง และองค์กรนายจ้างควรร่วมมือกันเพื่อให้มั่นใจว่าคนพิการได้รับความยุติธรรม ในการคัดเลือกคนเข้าทำงาน การปรับเปลี่ยนตำแหน่ง เงื่อนไขการจ้างงาน ค่าตอบแทน การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ไม่เป็นอันตราย รวมถึงการฟื้นฟูสมรรถภาพสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำงาน

7) เป้าหมายควรจูงใจให้คนพิการสามารถเข้าทำงานในระบบเปิดเสมอ คนพิการที่ไม่สามารถเข้าสู่การจ้างงานในระบบเปิดได้ การทำงานแบบสนับสนุน รัฐบาลทำเป็นหน่วยย่อยในบริษัทใหญ่ หรือหน่วยผลิตในอาร์กซ์อาจจะเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่ง และเป็นสิ่งสำคัญว่าคุณภาพของการจัดโปรแกรมต่างๆ เหล่านี้จะต้องมีความเพียงพอต่อการเปิดโอกาสหรือทำให้คนพิการสามารถเข้าสู่การจ้างงานในระบบเปิดต่อไป

8) การดำเนินการด้านการฝึกอบรมและจ้างงาน ควรนำคนพิการเข้าไปสู่การฝึกอบรมร่วมโดยภาคเอกชนและหน่วยอื่น ๆ

9) รัฐ องค์กรลูกจ้างและองค์กรนายจ้างควรร่วมมือกันกับองค์กรของคนพิการ เพื่อสร้างโอกาสในการฝึกอบรมและจ้างงาน รวมถึงการทำงานลักษณะรายชั่วโมง การทำงานบางเวลา การแบ่งงานกันทำ การประกอบอาชีพอิสระ และการดูแลเป็นพิเศษสำหรับคนพิการ

เนื่องจากกฎหมายฐานฉบับนี้ เป็นเพียงแนวทางให้ปฏิบัติตามเท่านั้น จึงได้มีการลงนามในคำประกาศร่วมกันของการประชุมองค์กรพัฒนาเอกชนด้านคนพิการระดับโลก ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2545 ณ กรุงปักกิ่ง ประเทศจีน เพื่อให้มีการจัดทำ อนุสัญญาว่าด้วย"สิทธิคนพิการ" ขึ้นซึ่งต่อมามองค์การสหประชาชาติได้ให้ความเห็นชอบ และตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อทำการศึกษา และจัดทำร่างอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ

1.2 สิทธิด้านการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

นอกจากสิทธิโดยทั่วไปของคนพิการดังที่กล่าวมาแล้ว ในความตกลงระหว่างประเทศยังได้มีการรับรองสิทธิคนพิการในด้านการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน ดังปรากฏในเอกสารสำคัญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต่อไปนี้

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) หรือที่มีชื่อย่อในภาษาอังกฤษว่า ILO เป็นองค์การชำนาญพิเศษทางเทคนิคที่เก่าแก่ที่สุดขององค์การสหประชาชาติ โดยมีโครงสร้างที่ประกอบด้วยระบบไตรภาคีของตัวแทนองค์กรนายจ้างและคนงานผู้มีเสียงเท่ากับตัวแทนของรัฐบาล ปัจจุบันองค์การมีสมาชิก 175 ประเทศ⁸ โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกประเภทก่อตั้ง เป้าหมายหลักของ ILO คือส่งเสริมให้หญิงและชายมีโอกาสดำรงงานที่มีคุณค่าและสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจภายใต้เงื่อนไขแห่งการมีเสรีภาพ ความเสมอภาค ความมั่นคง และศักดิ์ศรีของมนุษย์ โดย ILO ได้มีการจัดทำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ โดยการออกอนุสัญญาต่างๆ ที่พร้อมไปด้วยระบบตรวจสอบการนำไปปฏิบัติ ตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะต่างๆ และแนวปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางให้ผู้มีอำนาจหน้าที่แห่งชาตินำมาตราฐานไปสู่การปฏิบัติ⁹

อนุสัญญา คือ เครื่องมือที่กำหนดขึ้นมาเพื่อสร้างข้อผูกพันให้เกิดแก่ประเทศต่างๆ ซึ่งได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญานั้นๆ ในขณะที่ข้อเสนอแนะ ถูกกำหนดขึ้นมาโดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้าง

⁸ ข้อมูลเมื่อปี พ.ศ. 2547

⁹ O' Reilly Arthur, "The Rights to Decent Work of Persons with Disabilities", 2004, p. 9.

ข้อผูกพัน แต่จะวางแนวทางปฏิบัติหรือชี้แนะให้ประเทศต่างๆนำไปปฏิบัติ¹⁰ ส่วนแนวปฏิบัติ คือ กฎและระเบียบปฏิบัติที่เห็นพ้องกันโดยไม่มีข้อผูกพันใดๆ

ในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับคนพิการนั้น ILO ก็ได้มีการรับรองสิทธิคนพิการในด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงานซึ่งปรากฏในเอกสารสำคัญระหว่างประเทศ ได้แก่ “ข้อแนะนำฉบับที่ 99 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1955” หลังจากนั้นอีก 28 ปีเนื่องในโอกาสที่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศในปี ค.ศ. 1981 เป็นปีคนพิการสากล องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้มีการบัญญัติ “อนุสัญญา ฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983” ขึ้นพร้อมกับ “ข้อแนะนำฉบับที่ 168 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983” ภายใต้ชื่อเดียวกัน สิ่งสำคัญคือทั้งอนุสัญญาฉบับที่ 159 และข้อแนะนำฉบับที่ 168 มิได้ยกเลิกข้อแนะนำฉบับที่ 99 แต่มีการเสริมให้สมบูรณ์ขึ้น

1.2.1 “ข้อแนะนำที่ 99 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพ ด้านอาชีพสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1955” (R99 Vocational Rehabilitation (Disabled) Recommendation, 1955) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

เป็นเอกสารระหว่างประเทศที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับในศักยภาพการทำงานของคนพิการ และเป็นเอกสารฉบับแรกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

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

2) หากเป็นไปได้ คนพิการควรได้รับการฝึกอาชีพและการจ้างงานบนเงื่อนไขเดียวกันกับบุคคลทั่วไป

3) กรณีที่ลักษณะความพิการ หรือเงื่อนไขในการฝึกอาชีพหรือการจ้างงานทั่วไป ไม่สามารถตอบสนองความต้องการจำเป็นของคนพิการ คนพิการต้องได้รับโอกาสในการบริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพที่จัดไว้เฉพาะสำหรับคนพิการ

4) การเข้ารับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ ไม่ควรมีผลทำให้คนพิการต้องสูญเสียสวัสดิการต่าง ๆ ที่เคยได้รับ รวมถึงสิทธิประโยชน์ด้านการประกันสังคม (social security benefits)

¹⁰ นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายหมายแรงงานระหว่างประเทศ, น. 25.

ข้อเสนอดังกล่าว แม้จะสะท้อนแนวคิดที่เชื่อในศักยภาพและความสามารถของคนพิการก็ตาม แต่มิได้มีผลบังคับในเชิงกฎหมาย เป็นแต่เพียงข้อเสนอเพื่อให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนำไปปฏิบัติ ซึ่งแม้ว่าเวลาจะผ่านมากกว่า 50 ปีแล้ว ประเทศส่วนใหญ่ก็ยังไม่สามารถนำเจตนารมณ์ของข้อเสนอนี้ไปปฏิบัติได้อย่างเต็มที่¹¹

1.2.2 “อนุสัญญาฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983” (C159 Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, 1983) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันต่อประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยประเทศที่ได้ร่วมลงนามต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ได้เรียกร้องให้รัฐสมาชิกจัดทำนโยบายแห่งชาติเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ โดยรัฐจะต้องให้ความสำคัญต่อหลักการแห่งความเสมอภาคด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงานระหว่างคนพิการและบุคคลทั่วไป รวมทั้งสร้างความเสมอภาคทางโอกาสระหว่างคนงานผู้พิการและคนงานทั่วไป โดยปรากฏอยู่ในข้อ 4 ของอนุสัญญาว่า “นโยบายดังกล่าวนี้จะอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งความเสมอภาคทางโอกาสระหว่างคนงานพิการและคนงานทั่วไป โดยต้องมีความเคารพต่อความเสมอภาคและการปฏิบัติ สำหรับคนงานพิการชายและหญิง ทั้งนี้โดยไมถือว่าการจัดให้มีมาตรการพิเศษเชิงสร้างสรรค์เพื่อสัมฤทธิ์ผลแห่งความเสมอภาคทางโอกาสและการปฏิบัติระหว่างคนงานพิการและคนงานอื่นๆ เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนงานอื่นๆ” ซึ่งสรุปสาระสำคัญดังนี้¹²

1) “บุคคลพิการ” หมายถึงบุคคลผู้ซึ่งความคาดหวังของเขาเกี่ยวกับความมั่นคง การคงอยู่ในหน้าที่การงาน และความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ได้ถูกบั่นทอนลงไป อันเป็นผลมาจากความเสื่อมทางร่างกายและจิตใจ

2) ประเทศสมาชิกจะต้องให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูอาชีพเสมือนเป็นสิ่งที่สามารถช่วยบุคคลพิการในด้านความมั่นคง การคงอยู่ในหน้าที่การงาน และความเจริญก้าวหน้าในการงาน นั่นคือช่วยบุคคลดังกล่าวให้อยู่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมต่อไป

¹¹ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, มณฑิรา บุญตัน, อัครพรรณ ขวัญชื่น, รายงานการวิจัย เรื่อง “การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม : ศึกษากรณีกฎหมาย และกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ”, น. 112.

¹² กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, “อนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยการประชุมที่ 69-71 (พ.ศ. 2526- พ.ศ. 2528)”, น. 6-7.

3) ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการและทบทวนนโยบายภายในประเทศเกี่ยวกับการฟื้นฟูอาชีพ และการมีงานทำของบุคคลพิการ ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวจะต้องประกันว่ามีการฟื้นฟูอาชีพที่เหมาะสมต่อบุคคลพิการในตลาดแรงงานเปิด นโยบายดังกล่าวจะต้องอยู่บนพื้นฐานหลักการของโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างคนพิการและคนงานทั่วไป ทั้งนี้ หากมีมาตรการที่มุ่งให้เกิดผลต่อโอกาสและการปฏิบัติแก่คนงานพิการจะต้องไม่ถือว่าเป็นเสมือนการเลือกปฏิบัติต่อคนงานอื่นๆ

4) องค์กรตัวแทนนายจ้าง และคนงาน ตลอดจนองค์กรตัวแทนคนพิการจะต้องได้รับการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว รวมทั้งการกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมความร่วมมือ และประสานงานกันระหว่างหน่วยงานเอกชนและของรัฐในกิจกรรมฟื้นฟูอาชีพ

5) เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจจะต้องกำหนดมาตรการเพื่อมุ่งแนะแนวอาชีพ อบรมวิชาชีพ การบรรจุตำแหน่งว่างงาน การมีงานทำ และการบริการที่เกี่ยวข้องอื่นๆแก่บุคคลพิการ เพื่อให้สามารถคงอยู่ในหน้าที่การงานและมีความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ทั้งนี้ โดยการปรับปรุงหน่วยงานที่ดำเนินการอยู่แล้วเท่าที่จำเป็น และจะต้องกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งและพัฒนาการฟื้นฟูอาชีพ และการให้บริการการมีงานทำสำหรับบุคคลพิการในท้องถิ่นและชุมชนห่างไกล

6) ประเทศสมาชิกจะต้องประกันให้มีการอบรมและให้มีผู้แนะนำด้านการอบรมฟื้นฟูอาชีพ ตลอดจนมีคณะทำงานที่มีคุณสมบัติเหมาะสมซึ่งรับผิดชอบในการแนะแนวอาชีพการอบรมวิชาชีพ การบรรจุตำแหน่งว่างงาน และการมีงานทำของบุคคลพิการ

อนุสัญญาฉบับนี้ประเทศไทยยังไม่เข้าเป็นภาคีสมาชิก ดังนั้นอนุสัญญาฉบับนี้จึงไม่เกิดผลผูกพันทางกฎหมายให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าเสียดายอย่างยิ่ง เพราะหากประเทศไทยได้ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาฉบับนี้จะทำให้โอกาสในการจ้างงานของคนพิการมีมากขึ้น

1.2.3 “ข้อเสนอฉบับที่ 168 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงาน สำหรับคนพิการ ค.ศ.1983” (R168 Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Recommendation, 1983) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

แนวทางการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 159 นั้นได้มีกำหนดไว้ใน ข้อเสนอฉบับนี้ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้¹³

- 1) ควรกำหนดมาตรการการฟื้นฟูอาชีพที่เหมาะสมแก่บุคคลพิการทุกประเภท
- 2) จะต้องมีการวางแผนการจัดให้บริการเกี่ยวกับการฟื้นฟูอาชีพ และการจ้างบุคคลพิการทำงาน โดยการเปลี่ยนแปลงจากบริการที่จัดให้แก่คนงานทั่วไป
- 3) การฟื้นฟูอาชีพต้องกระทำร่วมกับองค์การต่างๆ ที่รับผิดชอบด้านการฟื้นฟูทางสังคม และทางการแพทย์
- 4) บุคคลพิการจะต้องได้รับโอกาส และการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ในด้านการมีงานทำ การคงอยู่ในหน้าที่การงาน และความก้าวหน้าในการงาน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหลักความเท่าเทียมกันด้านโอกาสและการปฏิบัติต่อคนงานชายและหญิงอย่างไรก็ตามหากมีการกำหนดมาตรการเป็นพิเศษสำหรับบุคคลพิการนั้น ไม่ควรจะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนงานอื่น ๆ
- 5) มาตรการดังกล่าวควรประกอบด้วย
 - (1) มาตรการจูงใจนายจ้าง เพื่อกระตุ้นให้นายจ้างจัดให้มีการอบรม และมีการจ้างบุคคลพิการทำงาน
 - (2) มาตรการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานที่ทำงานให้เหมาะสม การกำหนดรูปแบบการทำงาน เครื่องมือเครื่องใช้ เครื่องยนต์กลไก และการจัดองค์การเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการจ้างงานดังกล่าว
 - (3) รัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือกับการจัดให้มีการทำงานในร่มสำหรับบุคคลพิการ โดยส่งเสริมให้มีการประสานงานกันระหว่างโรงงานที่อยู่ในร่มกับโรงงานผลิต ทั้งนี้เพื่อเป็นการช่วยเตรียมคนพิการให้พร้อม สำหรับการทำงานภายใต้สภาพการณ์ปกติ

¹³ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, “อนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยการประชุมที่ 69-71 (พ.ศ. 2526- พ.ศ. 2528)”, น. 8-10.

(4) รัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือในด้านการอบรมทางวิชาชีพ การแนะแนวอาชีพ การจัดตั้งสหกรณ์สำหรับบุคคลพิการ และหากเป็นการเหมาะสมควรเปิดให้แก่คนงานโดยทั่วไปด้วย

(5) ควรกำหนดมาตรฐานที่เหมาะสมสำหรับอาคารสาธารณะ สถานที่ทำงาน ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆสำหรับคนงานพิการ

(6) ส่งเสริมการเผยแพร่ตัวอย่างบุคคลพิการที่ทำงานประสบความสำเร็จ

(7) ยกเว้นการเก็บภาษีภายในประเทศหรือค่าธรรมเนียมทุกชนิดกับความช่วยเหลือพิเศษ และสิ่งประดิษฐ์ที่ใช้ช่วยเหลือบุคคลพิการ แม้ว่าจะเป็สิ่งทีส่งมาจากต่างประเทศก็ตาม

(8) รัฐบาลต้องช่วยกำจัดการแสวงหาผลประโยชน์จากคนพิการทุกรูปแบบ

6) ควรจัดให้มีการบริการฟื้นฟูอาชีพทั้งในเมืองและชนบท และในชุมชนที่ห่างไกล โดยอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้ต้องได้รับความร่วมมือจากชุมชนอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะความร่วมมือจากผู้แทนขององค์การนายจ้าง คนงาน บุคคลพิการ

7) การบริการฟื้นฟูอาชีพและการมีงานทำสำหรับบุคคลพิการควรจะรวมอยู่ในแผนพัฒนาชุมชน และควรจะได้รับ ความสนับสนุนทางการเงิน วัสดุและวิชาการตามความเหมาะสม

8) บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูอาชีพคนพิการ และการพัฒนาการมีงานทำ จะต้องได้รับการอบรมและการนิเทศเกี่ยวกับประเด็นต่างๆในการฟื้นฟูอาชีพ เช่น เจ้าหน้าที่ที่ทำงานแนะแนวอาชีพ อบรมวิชาชีพ จะต้องได้รับการฝึกอบรม และมีประสบการณ์เพื่อที่จะรู้ถึงปัญหาความยุ่งยากต่างๆ ซึ่งบุคคลพิการประสบ ตลอดจนรู้ถึงความต้องการของเขาด้วย

9) ควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศูนย์อบรมเจ้าหน้าที่ฟื้นฟูอาชีพขึ้นทั้งในระดับภูมิภาค และท้องถิ่น

10) องค์การนายจ้างและคนงานควรจะทำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมการฝึกอบรม และการจ้างงานแก่บุคคลพิการโดยเท่าเทียมกับคนงานทั่วไป

11) ตัวแทนนายจ้างและคนงานในสถานประกอบการ ควรจะร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการฟื้นฟูอาชีพ และการจัดสรรงานใหม่ให้แก่บุคคลพิการที่รับจ้างทำงานในสถานประกอบการนั้น ตลอดจนเพื่อให้งานทำแก่บุคคลพิการอื่นๆ และหากเป็นการเหมาะสม ควรส่งเสริมสถานประกอบการให้จัดตั้งการบริการการฟื้นฟูอาชีพของตนเอง รวมทั้งการจ้างทำงานภายใต้อาณัติแบบต่างๆ โดยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานในชุมชน และหน่วยบริการฟื้นฟูอาชีพอื่นๆ

12) การส่งเสริมบุคคลพิการ และองค์การคนพิการให้มีส่วนร่วมในการพัฒนากิจกรรมชุมชน ที่มีจุดประสงค์เพื่อการฟื้นฟูอาชีพของบุคคลพิการ เพื่อที่จะให้พวกเขาเหล่านั้นมีงานทำมากขึ้น และเพื่อให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งในสังคม

13) รัฐบาลต้องให้ความสนับสนุนกับองค์การที่ดำเนินการด้านโครงการการศึกษาที่แสดงให้เห็นภาพทางบวกในด้านความสามารถของบุคคลพิการ

ข้อแนะนำนี้เป็นเพียงข้อเสนอแนะเพื่อให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนำไปปฏิบัติเท่านั้นไม่ได้มีผลผูกพันให้ประเทศที่ร่วมลงนามต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

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

แนวปฏิบัตินี้ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้เริ่มนำมาใช้ตั้งแต่เดือนตุลาคม ค.ศ. 2001 โดยวัตถุประสงค์ของแนวปฏิบัตินี้ เพื่อเป็นการวางแนวทางในการปฏิบัติในการบริหารจัดการเกี่ยวกับรายละเอียดของลูกจ้างพิการในสถานที่ทำงาน เพื่อที่จะเป็นการรับประกันว่าบุคคลที่มีความพิการนั้นจะได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในสถานที่ทำงาน เป็นการส่งเสริมโอกาสในการทำงานของลูกจ้างพิการ โดยการสนับสนุนในเรื่องการจัดหางาน การได้กลับเข้าทำงาน การสงวนรักษาไว้ซึ่งงาน การส่งเสริมด้านความปลอดภัย และสุขภาพในสถานที่ทำงาน เป็นการรับประกันว่าค่าใช้จ่ายของนายจ้างที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างพิการจะเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่มาก รวมถึงการจ่ายค่ารักษาสุขภาพ และค่าประกันต่างๆในบางกรณี เป็นการสนับสนุนส่งเสริมให้การทำงานของลูกจ้างพิการที่ทำให้กิจการนายจ้างจะมีประสิทธิภาพสูงสุด

โดยมีหลักเกณฑ์อยู่ภายใต้มาตรฐานของแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Standards) ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983 และข้อแนะนำที่ 168 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ.1983 หลักเกณฑ์นี้วางอยู่บนพื้นฐานที่ว่านายจ้างเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการทำงานของลูกจ้างพิการ ซึ่งนายจ้างมีสถานะที่สามารถทำการส่งเสริมสนับสนุนการทำงานในสถานที่ทำงานของตนเองได้ ในการมอบหมายงานให้ตรงกับทักษะและความสามารถของลูกจ้างพิการ และหลักเกณฑ์นี้ยังวางอยู่บนพื้นฐานที่ว่ากิจการบริษัทต่างๆนั้นได้รับประสิทธิผลจากแรงงานที่มีความพิการ และเป็นการระบุถึงระยะเวลาในการจ่ายค่าใช้จ่ายรักษาสุขภาพ ค่าประกัน และค่าเสียเวลาต่างๆ ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรการพิเศษที่ช่วยทำให้เกิดความเท่าเทียมทางด้านโอกาส และการฟื้นฟู

บำบัดลูกจ้างพิการในการทำงาน จะไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างแรงงานอื่น ซึ่งการดำเนินการจัดการที่เกี่ยวกับลูกจ้างพิการ จะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นถ้าดำเนินการบนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างรัฐบาล องค์กรนายจ้าง ตัวแทนลูกจ้าง องค์กรลูกจ้าง และองค์กรของคนพิการต่างๆ

แนวปฏิบัติฉบับนี้ได้กำหนดถึงมาตรการต่างๆในการช่วยเหลือลูกจ้างพิการซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) มาตรการส่งเสริมสนับสนุนลูกจ้างพิการ (Promotion)¹⁴ ได้กำหนดแนวทาง ดังนี้

(1) การพัฒนาทางด้านอาชีพ (Career development) ลูกจ้างพิการจะได้รับการสนับสนุนทางด้านโอกาสที่เท่าเทียมกับลูกจ้างคนอื่น ๆ ในสถานที่ทำงาน เพื่อให้ลูกจ้างพิการได้มีทักษะและความสามารถในการทำงาน

ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพ และการสนับสนุนโอกาสนั้น จะต้องมีการจัดทำในรูปแบบต่างๆเพื่อให้ลูกจ้างที่มีความพิการแตกต่างกันไปสามารถที่จะเข้าใจได้

ลูกจ้างพิการ จะได้รับการสนับสนุนด้านอาชีพเป็นการเฉพาะ สำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ทำงาน และในการพิจารณาลูกจ้างที่จะได้รับการสนับสนุนด้านอาชีพ นายจ้างจะต้องพิจารณาจากประสบการณ์ก่อนที่จะได้รับความพิการ ความสามารถ การนำเสนอผลงาน และการสามารถในการทำงาน โดยเฉพาะคุณสมบัติความสามารถที่เหมาะสมตามลักษณะของงาน

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

นายจ้างจะต้องทำการพิจารณาปรับเปลี่ยนตารางการทำงาน สถานที่ และหลักสูตร ในการสนับสนุนและทำให้ลูกจ้างพิการได้มีส่วนร่วมในมาตรการการพัฒนาทางด้านอาชีพแก่ลูกจ้างทุกคน และในการพัฒนาโอกาสทางด้านการฝึกอาชีพ นายจ้างจะต้องทำการดำเนินการให้แน่ใจว่าลูกจ้างพิการทุกคนสามารถมีส่วนร่วมได้

¹⁴ International Labour Organization, "Code of practice on managing disability in the workplace", pp. 17-18.

สถานที่ในการฝึกอาชีพ ฝีมือ และเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ จะต้องดำเนินการให้ลูกจ้าง พิจารณามีปัญหาทางการสื่อสาร และสติปัญญาสามารถที่จะเข้าใจและใช้ได้ รวมถึงรูปแบบ ของวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ การใช้ตัวอักษรเบรลล์ในกรณีที่มีปัญหาทางการมองเห็น

(3) การฝึกอาชีพนอกสถานที่ (External vocational training) เป็นนโยบายในการให้ โอกาสที่เท่าเทียมในการฝึกฝนทางด้านอาชีพโดยการจัดหลักสูตรแก่ลูกจ้าง รวมถึงลูกจ้างพิจารณา ในการฝึกอาชีพและใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆตามความจำเป็น

หน่วยงานที่มีอำนาจเกี่ยวข้องจะต้องรับประกันทางการศึกษาและการการฝึกฝน อาชีพแก่บุคคลที่มีความพิการ ในการทำให้เกิดโอกาสในการทำงาน

ในการเลือกจัดการฝึกอาชีพนอกสถานที่นั้น นายจ้างจะต้องให้โอกาสที่เท่าเทียมแก่ ลูกจ้างพิจารณา

(4) การทบทวน และการประเมินผล (Review and appraisal) การประเมินผลในการ ทำงานของลูกจ้างพิจารณาจะต้องทำการประเมินผลโดยคำนึงถึงลักษณะของงานในแบบเดียวกันกับ ที่ลูกจ้างคนพิจารณาเคยทำมาก่อน

2) มาตรการการสงวนไว้ซึ่งงาน (Job retention)¹⁵

(1) นโยบายเกี่ยวกับสิ่งที่ลูกจ้างพิจารณาควรจะได้รับ (Policy on acquired disabilities) เมื่อยังมีความต้องการที่จะจ้างงานลูกจ้างพิจารณาเข้าทำงาน นายจ้างจะต้องทำการรักษา ผลประโยชน์ของลูกจ้างพิจารณาโดยคำนวณจากความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ โดยการสงวนไว้ ซึ่งงานที่ลูกจ้างพิจารณาสามารถกลับเข้าทำงานได้ ซึ่งเป็นการพัฒนาทางด้านยุทธศาสตร์ ในการ บริหารจัดการเกี่ยวกับสถานที่ทำงานของลูกจ้างพิจารณา ซึ่งนายจ้างจะต้องมีมาตรการสำหรับการ สงวนรักษางานไว้สำหรับลูกจ้างพิจารณา ดังนี้

(1.1) การแทรกแซง และการเสนอแนะบริการที่เหมาะสมใดๆ อย่างทัน่วงที

(1.2) มาตรการสำหรับการกลับคืนสู่การทำงาน แบบค่อยเป็นค่อยไป

(1.3) การให้โอกาสแก่ลูกจ้างพิจารณาในการได้รับการทดสอบการทำงาน หรือได้รับ ประสบการณ์ในการทำงานที่หลากหลาย ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งงานเดิมได้

(1.4) การให้การสนับสนุน และคำแนะนำทางด้านเทคนิคต่างๆ ในการให้รายละเอียด เกี่ยวกับโอกาสในด้านต่างๆ และการนำมาปรับใช้ที่เหมาะสม

¹⁵ International Labour Organization, "Code of practice on managing disability in the workplace", pp. 19-20.

การสงวนรักษาไว้ซึ่งงานสำหรับลูกจ้างพิการ หรือการรับลูกจ้างพิการกลับเข้าทำงาน นายจ้างจะต้องคำนึงถึงโอกาสความเป็นไปได้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ในบางกรณีลูกจ้างพิการ อาจสามารถกลับมาทำงานในตำแหน่งงานเดิมได้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด แต่ในบางกรณี จะต้องมีการปรับเปลี่ยนใดๆ อันเกี่ยวกับการทำงานในสถานที่ทำงาน หรือสภาพแวดล้อมในการ ทำงาน และยังมีในอีกบางกรณีที่ มีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนตำแหน่งงานและลักษณะของ งานให้แตกต่างไปจากเดิม

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่เกี่ยวกับลูกจ้างพิการ จะรวมถึงมาตรการในการ สนับสนุนการสงวนรักษาไว้ซึ่งงานสำหรับลูกจ้างพิการ ซึ่งรวมถึงการฝึกฝนอาชีพ หรือการฟื้นฟู สมรรถภาพในการทำงานของลูกจ้างพิการ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง การกำหนดข้อมูลรายละเอียด สำหรับผู้ควบคุมดูแล และผู้ช่วยแรงงานในการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ สิทธิในการได้รับการ สนับสนุนที่เหมาะสม รวมถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการใดๆ ที่จำเป็นในการทำงาน ทำ ให้ไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งกันและความไม่เข้าใจกันในการทำงาน

มาตรการในการโยกย้ายลูกจ้างพิการ นายจ้างจะต้องพิจารณาถึงความสามารถในด้าน อาชีพของแรงงานเหล่านั้น และจะต้องมีการปรึกษาหารือกับตัวแทนของลูกจ้างแรงงานคนพิการ ตามความจำเป็น

เมื่อลูกจ้างได้รับความพิการ นายจ้างจะต้องมีมาตรการในการอำนวยความสะดวกโดย พิจารณาจากความสามารถ ประสิทธิภาพ และทักษะของลูกจ้าง ก่อนที่จะดำเนินการใดๆ ในขั้น ต่อไป

ทั้งนี้ จะต้องมีการดำเนินการโดยการจัดหาแนวทาง การบริการ หรือการส่งเสริมใดๆ สำหรับนายจ้างในการจ้างงานลูกจ้างพิการ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของนายจ้าง หรือกลุ่มของนายจ้าง ใด เพื่อขยายโอกาสแก่ลูกจ้างพิการในการได้รับการสงวนไว้ซึ่งงานที่ทำ และเพื่อเป็นการสรุปรงานที่ ลูกจ้างพิการได้ทำไปอย่างรวดเร็วภายหลังจากการได้รับอุบัติเหตุ การบาดเจ็บ หรือโรคร้ายไข้เจ็บ ต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อความสามารถของลูกจ้างพิการ ซึ่งรวมถึงมาตรการที่จะให้คำปรึกษา แผนการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ หรือการสงวนรักษาไว้ซึ่งงานสำหรับลูกจ้างพิการ และการ ช่วยเหลือในการสนับสนุนในด้านการทำงานที่ทำอยู่เดิมหรืออาชีพอื่นใดที่ลูกจ้างพิการสามารถใช้ พรสวรรค์หรือประสบการณ์ที่มีในการทำงานได้ โดยไม่ทำให้รายได้ของแรงงานพิการที่จะได้รับนั้น ลดน้อยลง ซึ่งมาตรการดังกล่าว จะเป็นการพัฒนาในการให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่องค์กร นายจ้าง และองค์กรลูกจ้างต่างๆ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการต่างๆ ด้วย

(2) การประเมิน และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ (Assessment and rehabilitation) เป็นการการสนับสนุนส่งเสริมให้นายจ้างได้รับรู้ถึงความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงาน ของลูกจ้างพิการหรือความสามารถที่ลดลงในกลับเข้าทำงานเดิม ในความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ในการทำงานของลูกจ้างพิการ หรือสภาพแวดล้อมในการทำงาน หรือตารางเวลาการทำงาน หรือโดยการผ่านการฟื้นฟูในการฝึกฝนอาชีพใดๆ

โดยจะต้องมีการสนับสนุนโอกาสต่างๆแก่ลูกจ้างที่ได้รับผลกระทบ การบาดเจ็บอันเกิดจากการทำงาน หรือการได้รับโรคร้ายไข้เจ็บอันสืบเนื่องมาจากการทำงาน ให้ได้มีโอกาสทางด้านต่างๆไม่ว่าจะเป็น

(1) โอกาสในการได้รับการฟื้นฟูฝึกฝนในด้านอาชีพต่างๆที่มีความหลากหลายตามที่ตลาดแรงงานมีความต้องการ

(2) การส่งเสริมและสนับสนุนทางด้านข้อมูล และการบริการให้คำปรึกษาที่เกี่ยวกับการสงวนรักษาไว้ซึ่งงานที่จะทำ และการกลับเข้าสู่การทำงาน

(3) มีการพัฒนาทางด้านวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อความจำเป็นในรูปแบบของแหล่งข้อมูล อิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ การอธิบายด้วยภาพและข้อมูลตัวอย่างของความสำเร็จในการปฏิบัติการสงวนรักษาไว้ซึ่งงาน และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะในกรณีของชายหรือหญิง ลูกจ้างสูงอายุหรือลูกจ้างแรงงานเด็ก และกรณีของลูกจ้างในเมืองหรือลูกจ้างในชนบท และตามความเหมาะสมของกฎเกณฑ์ของประเทศนั้นๆ

(4) มีการกระตุ้นในการดำเนินการในการสนับสนุนการรวมกลุ่มกัน หรือการรวมกลุ่มขึ้นใหม่ ของลูกจ้างพิการเข้าสู่ตลาดแรงงาน

(5) มีการตรวจสอบความเป็นไปได้ของระบบความปลอดภัยในสังคมในการสนับสนุนลูกจ้างแรงงานพิการในการสามารถได้รับการสงวนรักษาไว้ซึ่งงาน และการกลับเข้าทำงาน

ทั้งนี้จะต้องมีการรับประกันในเรื่องของการบริการต่างๆที่เหมาะสมแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบในขณะที่ได้รับการจ้างงาน ซึ่งจะต้องมีการบริการต่างๆที่เหมาะสมอย่างทั่วถึงที่ และต้องมีมาตรฐานการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ และต้องได้รับความร่วมมือในการดำเนินการดังกล่าวด้วยดี

ในการดำเนินงานจะต้องนำความเห็นของลูกจ้างทุกคนในการกำหนดขอบเขตต่างๆ ซึ่งความปลอดภัยในสังคมจะต้องมีการดำเนินการป้องกัน ชดเชย หรือการฟื้นฟูสมรรถภาพที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ

การดำเนินการใดๆจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติและกระบวนการในการสงวนรักษาไว้ซึ่งงานในส่วนของภาคเอกชน และตัวแทนของลูกจ้างจะต้องทำการกำหนดนโยบายในการสงวนรักษาไว้ซึ่งงานโดยองค์การของลูกจ้างพิจารณาเอง และเพื่อวัตถุประสงค์ในการต่อรองในเรื่องการมีงานทำ

3) มาตรการปรับปรุงแก้ไขสถานที่ทำงาน (Adjustments)¹⁶

ในการจัดหางาน หรือการสงวนไว้ซึ่งงานสำหรับลูกจ้างพิการนั้น นายจ้างจะต้องทำการปรับปรุงแก้ไขในบางกรณีเพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อในการอำนวยความสะดวกไม่ว่าจะเป็นการกำหนดประเภทของกลุ่มที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามในบางกรณีการปรับปรุงแก้ไขใดๆก็ไม่ได้มีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติ

(1) การเข้าถึงได้ถึงการดำเนินการ (Accessibility) การสนับสนุนส่งเสริมการจัดหางานสำหรับลูกจ้างพิการ และการสงวนรักษาไว้ซึ่งงานแก่บุคคลที่ได้รับความพิการนั้น นายจ้างจะต้องทำให้บุคคลที่มีความพิการในรูปแบบต่างๆได้รับความช่วยเหลือในด้านสถานที่ในการทำงาน รวมถึงการได้รับความช่วยเหลือในเรื่องทางเข้า การเดินทางในบริเวณสถานที่ทำงาน และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ เช่น เรื่องห้องน้ำ

การที่ลูกจ้างพิการสามารถเข้าถึงได้ถึงการดำเนินการในเรื่องต่างๆ จะต้องได้รับความเข้าใจในเรื่องเครื่องหมายที่ใช้ คู่มือ โครงสร้างสถานที่ทำงาน และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะต้องได้รับการอำนวยความสะดวกเพื่อความจำเป็นสำหรับบุคคลที่มีความพิการทางด้านการมองเห็น และบุคคลที่มีความพิการทางด้านสติปัญญาเป็นการเฉพาะ

การเข้าถึงได้ถึงการดำเนินการของบุคคลที่มีความพิการทางด้านการได้ยิน ในการที่จะได้รับข้อมูลต่างๆที่เกิดโดยเสียง เช่น เสียงกริ่ง เสียงสัญญาณเตือนภัย เสียงนกหวีดหรือไซเรน การดำเนินการสนับสนุนให้บุคคลดังกล่าวได้เข้าถึงการดำเนินการ จะต้องมีการทบทวนถึงความจำเป็นต่างๆ และอุปกรณ์ต่างๆที่มีความหลากหลาย เช่น สัญญาณไฟกระพริบ เป็นต้น

ในการวางแผนเพื่อพัฒนาปรับปรุงการที่จะให้ลูกจ้างพิการได้เข้าถึงการดำเนินการต่างๆนั้น นายจ้างจะต้องทำการปรึกษากับลูกจ้างพิการ และผู้เชี่ยวชาญการให้คำปรึกษาด้านการ

¹⁶ International Labour Organization, "Code of practice on managing disability in the workplace", pp. 21-22.

บริการทางเทคนิคเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจรวมถึงองค์การของลูกจ้างพิการ และอาจอ้างถึงบรรทัดฐานใดๆที่กำหนดโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้จะต้องมีการวางมาตรการฉุกเฉินในการทำให้ลูกจ้างพิการมั่นใจว่าจะได้รับความปลอดภัย และการอพยพคนงานออกจากสถานที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีเพื่อความปลอดภัย

(2) การปรับให้เหมาะสม (Adaptations) การปรับปรุงให้เหมาะสมใดๆแก่ลูกจ้างพิการนั้น จะต้องกระทำการปรับปรุงในสถานที่ทำงานเพื่อให้ลูกจ้างพิการสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการปรับปรุงแก้ไขนั้น อาจหมายถึงการปรับปรุงในเรื่องเครื่องมือและอุปกรณ์เพื่อเป็นการสนับสนุนการทำงานอย่างเหมาะสมที่สุด ซึ่งในการดำเนินการนั้น นายจ้างจะต้องมีการปรึกษากับแรงงานลูกจ้างพิการที่เกี่ยวข้อง และตัวแทนของลูกจ้างทั้งหมด.

สำหรับลูกจ้างพิการนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนรายละเอียดของงานที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เช่น การแก้ไขในส่วนที่ลูกจ้างพิการไม่สามารถทำงานได้ และดำเนินการแก้ไขโดยการมอบหมายให้หน้าที่อื่นทดแทน ตลอดจนมีความยืดหยุ่นในตารางการทำงานซึ่งจะต้องสอดคล้องกับการทำงานของลูกจ้างพิการที่ต้องปฏิบัติงานจนเป็นที่น่าพอใจ ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาและทำการปรึกษากับลูกจ้างที่เกี่ยวข้องและตัวแทนของลูกจ้างแรงงาน

ในการดำเนินการ จำเป็นที่จะต้องได้รับการทบทวน การปรึกษากับลูกจ้างพิการ และตัวแทนลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการรับลูกจ้างพิการเข้าทำงาน หรือเมื่อแรงงานลูกจ้างได้รับความพิการเกิดขึ้น

• (3) การส่งเสริมและการสนับสนุนด้านบริการ (Incentives and support services) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการอำนวยความสะดวกแก่นายจ้างในการส่งเสริมการปรับปรุงแก้ไขสถานที่ทำงาน ตลอดจนการให้บริการคำแนะนำด้านเทคนิคที่มีความทันสมัย และข้อมูลเกี่ยวกับการปรับปรุงสถานที่ทำงาน หรือการดำเนินการใดๆขององค์กรที่เกี่ยวข้อง

4) มาตรการรักษาข้อมูลเป็นความลับ (Confidentiality of information)¹⁷

โดยที่ได้รับความยินยอมจากลูกจ้างพิการ ข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องกับสมรรถภาพที่ลดลงของลูกจ้างพิการ หรือสถานะในการรักษาตัว จะต้องได้รับการรวบรวมและเก็บรักษาไว้โดยนายจ้าง ซึ่งนายจ้างจะต้องใช้มารยาทในการเก็บรักษาอย่างเป็นความลับ

¹⁷ International Labour Organization, "Code of practice on managing disability in the workplace", p. 23.

2. การจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานคนพิการตามหลักกฎหมายต่างประเทศ

2.1 หลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญในหลักการส่งเสริมให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพและโอกาสที่เท่าเทียมกัน โดยมีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานคนพิการ ได้แก่

2.1.1 รัษฎบัญญัติแรนดอล์ฟแชพเพิร์ท ค.ศ. 1936 (Randolph - Shepert Act of 1936)¹⁸ แก้ไขเพิ่มเติมใน ค.ศ.1954 และใน ค.ศ. 1974

มีสาระสำคัญในการส่งเสริมอาชีพคนตาบอดและคนสายตาดูเลือนรางให้มีโอกาสด้านการประกอบอาชีพ โดยบัญญัติให้คนตาบอดมีสิทธิพิเศษได้รับสัมปทาน เป็นผู้จำหน่ายสินค้าในอาคารของรัฐบาลกลาง โดยที่รัฐเป็นผู้ลงทุนให้ทั้งหมด สิทธิดังกล่าวหมายถึงรวมถึงสิทธิได้รับการฝึกอบรมด้านการบริหารกิจการที่ได้รับสัมปทาน เมื่อผ่านการฝึกอบรมแล้ว รัฐจะออกใบอนุญาต (License) ซึ่งคนตาบอดสามารถนำไปแสดงสิทธิเพื่อประมวลขอรับสัมปทานได้ ทั้งนี้คนตาบอดที่ผ่านการอบรมแล้ว อาจได้รับใบอนุญาตให้มีสิทธิเป็นผู้จำหน่ายสินค้าโดยไม่มีกำหนดแต่อาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตภายหลัง หากคณะกรรมการเห็นว่าไม่สามารถบริหารจัดการธุรกิจนั้น ๆ ในระดับที่น่าพอใจ

นอกจากนี้ รัฐยังมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ รวมถึงข้อมูลด้านการเงินทั้งหมดของโครงการดังกล่าวภายในรัฐนั้น ๆ ให้แก่คนตาบอดที่ได้รับใบอนุญาตทุกคน และยังคงเปิดโอกาสให้คนตาบอดที่ไม่มีใบอนุญาตทุกคนได้เลือกตัวแทนเข้าไปเป็นกรรมการที่กำกับดูแลโครงการทั้งหมดในรัฐนั้น

2.1.2 รัษฎบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคในโอกาสของการจ้างงาน ค.ศ. 1972 (Equal Employment Opportunity Act of 1972)

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการห้ามการเลือกปฏิบัติในแง่ของเพศ ศิพพรรณศาสนา เชื้อชาติ สัญชาติ ต่อมาก็ขยายไปถึงการไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องอายุ ความบกพร่องทางร่างกาย หรือความพิการ สถานภาพสมรส หรือสภาพทางการเมือง โดยมีหน่วยงานอิสระที่เรียกว่าคณะกรรมการเพื่อ

¹⁸ <http://www.nfb.org/law/rsact.htm>,

ความเสมอภาคในโอกาสของการจ้างงาน (Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)) ซึ่งมีหน้าที่ในการสอบสวนเกี่ยวกับการกล่าวหาใด ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานทั้งระดับมลรัฐและท้องถิ่น หากประนีประนอมกันไม่ได้เรื่องจึงนำเรื่องขึ้นสู่ศาลต่อไป

2.1.3 รัษฎบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพ ค.ศ. 1973 (Rehabilitation Act of 1973) และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมใน ค.ศ. 1998¹⁹

มีสาระสำคัญในการบัญญัติให้รัฐบาลสนับสนุนให้มีการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการให้ครอบคลุมทุกกระบวนการ และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐรับคนพิการที่ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพแล้วเข้าทำงาน โดยที่รัฐต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อและเทคโนโลยี เพื่อให้คนพิการสามารถทำงานได้ แต่ก็จำกัดอยู่เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่อาจใช้บังคับกับภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนได้ โดยคนพิการที่เข้าสู่ระบบบริการฟื้นฟูสมรรถภาพ รัฐจะมีแผนสู่การจ้างงานเฉพาะบุคคล (Individualized Plan for Employment) สำหรับบุคคลที่ไม่ประสงค์จะเข้าสู่ระบบการฟื้นฟูสมรรถภาพ สามารถเลือกรับบริการในโครงการเพื่อการดำรงชีวิตอิสระ (Independent Living Program) ซึ่งทั้งสองแผนงานนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเจตนาร่วมกันเพียงประการเดียว คือ การเพิ่มโอกาสและทางเลือกให้แก่คนพิการในด้านการประกอบอาชีพหรือการมีงานทำ โดยรัฐเป็นผู้มีหน้าที่กำหนดกรอบทิศทาง กลยุทธ์ และการดำเนินการตามแผนงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อคนพิการ

ในเรื่องการจ้างงานคนพิการถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจนใน ลักษณะ 5 (Title V) มาตรา 501 ซึ่งบัญญัติให้มีคณะกรรมการระหว่างกระทรวงว่าด้วยลูกจ้างพิการ (Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)) มีหน้าที่ร่วมมือกับคณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคในโอกาสของการจ้างงาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ รวมถึงมาตรการส่งเสริมการจ้างงาน ความต้องการจำเป็นของลูกจ้างพิการ ฯลฯ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานการจัดการงานบุคคลและประธานคณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคในโอกาสของการจ้างงาน เป็นประธานร่วมหรือผลัดกันเป็นประธานคณะกรรมการ สำหรับมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการนั้น ให้ปฏิบัติตามรัษฎบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 นอกจากนี้ ยังบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ให้ความร่วมมือต่อคณะกรรมการว่าด้วยการจ้างงานคนพิการ ซึ่ง

¹⁹ <http://www.ed.gov/offices/OSERS/RSA/Policy/Legislation/rehabact.doc>

เป็นคณะกรรมการที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าว สามารถปฏิบัติงานได้ ในการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการดังกล่าว คนพิการต้องได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษในการได้รับการสรรหา

ในมาตรา 504 ได้บัญญัติให้มีการห้ามการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความพิการในการมีส่วนร่วมหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากโครงการทุนอุดหนุนหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ โดยในส่วนใหญ่เป็นการจ้างงานนั้น ให้ใช้หลักการเดียวกับรัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990

2.1.4 รัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 (American With Disabilities Act of 1990 (ADA))²⁰

เป็นกฎหมายคุ้มครองสิทธิคนพิการแบบบูรณาการ มีเนื้อหาที่บัญญัติการห้ามการเลือกปฏิบัติอันสืบเนื่องมาจากความพิการ ทั้งทางด้านการเข้าถึงบริการสาธารณะ อาคาร สถานที่ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ตลอดจนการจ้างงาน

โดยในส่วนใหญ่ว่าด้วยการจ้างงานคุ้มครองแรงงานคนพิการได้บัญญัติอยู่ในลักษณะ 1 (Title 1) มาตรา 102 A โดยบัญญัติห้ามมิให้สถานประกอบการใดเลือกปฏิบัติต่อบุคคลอื่นเนื่องมาจากความพิการ เช่น ในกระบวนการสมัครงาน การว่าจ้าง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การให้ออกจากงาน การฝึกอบรม ตลอดจนสิทธิประโยชน์อื่นใดที่เกี่ยวกับการจ้างงาน เป็นต้น ซึ่งบุคคลที่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าเสียหายซึ่งสามารถเรียกเงินได้จำนวนมาก

นอกจากนี้ ในข้อ 5(A) ยังกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม เพื่อช่วยให้คนพิการสามารถทำงานได้เท่าที่ไม่ก่อให้เกิดภาระเกินไปต่อนายจ้าง²¹

นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกายังได้มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อันเป็นการสนับสนุนในการคุ้มครองแรงงานพิการ ซึ่งกิจกรรมดังกล่าว ได้แก่ การจัดให้มีโครงการความปลอดภัย โครงการช่วยเหลือด้านสุขภาพสำหรับคนงาน และโครงการการรับลูกจ้างพิการกลับเข้าทำงาน อีกด้วย

²⁰ <http://www.usdoj.gov/crt/ada/pubs/ada.txt>

²¹ American With Disabilities Act of 1990, Title I Employment, SEC.102. Discrimination.

2.2 หลักกฎหมายของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษ ได้มีการบัญญัติกฎหมายห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการขึ้นในปี ค.ศ. 1995 (Disable Discrimination Act 1995)²² เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของคนพิการที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้มีการปรับปรุงแก้ไขครั้งล่าสุด ในปี ค.ศ. 2004

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

ความหมายของคำว่า “ความพิการ” และ “คนพิการ” หมายถึง

(1) ภายใต้บทบัญญัติของตารางที่ 1 บุคคลที่มีความพิการตามที่พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติไว้ คือ บุคคลที่มีสภาพทางกาย หรือสภาพทางจิตใจที่ถดถอยลง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอันเป็นผลกระทบในระยะยาวต่อประสิทธิภาพความสามารถของบุคคลในการใช้ชีวิตปกติประจำวันนั้น

(2) ในพระราชบัญญัตินี้ “คนพิการ” หมายถึง บุคคลที่มีความพิการ²³

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

2.2.1 การห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคลพิการ

ความหมายของคำว่า “การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลพิการ” มีปรากฏอยู่ในข้อ 3A²⁴ ว่า หมายถึง การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการด้วยเหตุผลอันเนื่องมาจากความพิการของบุคคลนั้น การปฏิบัติต่อบุคคลพิการด้วยความไม่เท่าเทียมกับการปฏิบัติต่อบุคคลอื่นโดยไม่มีเหตุอันควร และไม่ สามารถพิสูจน์ถึงความถูกต้องในการปฏิบัติเช่นนั้นได้ ตามข้อ 3A (1)

²² <http://www.drc-gb.org/thelaw/thedda.asp>

²³ 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.

²⁴ added by Disability Discrimination Act 1995 (Amendment) Regulations 2003/1673 Pt 2 Reg. 4(2).

การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลพิการยังรวมถึงการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่โดยไม่มีเหตุอันควรต่อบุคคลพิการ ดังเช่นตามข้อ 3A (2)

การพิสูจน์ถึงความถูกต้องในการเลือกปฏิบัตินั้น เป็นกรณีที่เกิดผลในการกระทำดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญของพฤติการณ์อันเป็นกรณีเฉพาะและเป็นประเด็นสำคัญ ตามข้อ 3A (3)

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

ในกรณีของการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลพิการ เป็นกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องทำการปรับอย่างมีเหตุผลสมควรเพื่อให้มีการปรับตัวเข้ากับคนพิการ แต่บุคคลดังกล่าวไม่ได้ปฏิบัติตามหน้าที่เช่นนั้น การกระทำต่อบุคคลเช่นนั้นไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องและมีเหตุอันสมควร เว้นแต่ยังคงจะต้องมีการพิสูจน์ถึงความถูกต้องในการกระทำแม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะได้ปฏิบัติตามหน้าที่แล้ว ดังเช่นตามข้อ 3A (6)

2.2.2 การจ้างงานคนพิการ

การกระทำของนายจ้างที่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลพิการนั้น²⁵ ถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ในการกระทำการจัดการใดๆ ในการตัดสินใจเลือกรับบุคคลพิการเข้าทำงาน หรือในการเสนองานแก่บุคคลพิการ หรือการเสนองานให้ทำโดยมีระยะเวลา หรือการปฏิเสธการรับเข้าทำงาน หรือการพิจารณาไตร่ตรองในการไม่เสนองานให้ทำ ดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในข้อ 4(1)

การกระทำของนายจ้างถือเป็นความผิด ถ้าการกระทำนั้นเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลพิการ ในเงื่อนไขการจ้างงานที่กำหนดขึ้น หรือ ในโอกาสที่คนพิการมีสิทธิที่จะได้เลื่อนตำแหน่ง การโอนย้ายตำแหน่ง การฝึกฝน หรือการได้รับผลประโยชน์อื่นใดในการจ้าง หรือโดยการกระทำใดๆ ที่เป็นการปฏิเสธการสนับสนุนลูกจ้างคนพิการ หรือการมีเจตนาในการไม่สนับสนุนลูกจ้างคนพิการ หรือการเลิกจ้างคนพิการ หรือการกระทำใดๆ ที่ทำให้คนพิการได้รับความเสียหายดังที่ปรากฏอยู่ในข้อ 4(2)

²⁵ existing ss.4-6 substituted for ss.4-4F by Disability Discrimination Act 1995 (Amendment) Regulations 2003/1673 Pt 2 Reg. 5.

การเลือกปฏิบัติของนายจ้างที่เป็นการผิดกฎหมายต่อคนพิการ จะไม่เป็นไปในกรณีที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของคนพิการที่ถือว่าเป็นผลประโยชน์สาธารณะ เว้นแต่บทบัญญัติดังกล่าวมีความแตกต่างในเรื่องเนื้อหาที่นายจ้างต้องกระทำต่อลูกจ้าง บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของลูกจ้างที่ถูกกำหนดโดยสัญญาจ้างแรงงาน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการฝึกฝนอาชีพ ดังที่ปรากฏอยู่ในข้อ 4(4)

การเลิกจ้างคนพิการ ตามมาตรา 4(2) ที่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติแก่คนพิการนั้น หมายความว่ารวมถึง การบอกเลิกสัญญาจ้างงานโดยการถึงกำหนดระยะเวลาใดๆ ซึ่งหมายรวมถึงระยะเวลาการสิ้นสุดของสัญญาที่ขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ใดๆ ซึ่งไม่ใช่เป็นการบอกเลิกสัญญาโดยทันทีภายหลังจากการที่ได้มีการต่อระยะเวลาการจ้างงาน และยังหมายความว่ารวมถึง การสิ้นสุดสัญญาจ้างงานโดยการกระทำใดๆของนายจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการแจ้ง การบอกกล่าว ในสภาวะการณ์ใดๆ ที่นายจ้างมีความต้องการที่จำทำการบอกเลิกสัญญาโดยปราศจากเหตุผลแห่งพฤติการณ์ของนายจ้างดังที่ปรากฏอยู่ในข้อ 4(5)

2.2.3 หน้าที่ของนายจ้างในการจัดการปรับปรุงแก้ไขใดๆเพื่อคนพิการ (Employers: duty to make adjustments)²⁶

นายจ้างมีหน้าที่ตามบทบัญญัติ บรรทัดฐาน หรือแนวทางปฏิบัติ ในการกระทำการปรับเปลี่ยนใดๆเพื่อคนพิการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ทำงานของคนพิการอันเป็นลักษณะทางกายภาพที่เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนพิการในการทำงานที่จะทำให้คนพิการเสียเปรียบเมื่อเทียบกับคนปกติธรรมดาทั่วไป ซึ่งเป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องปรับเปลี่ยนตามเหตุผลอันสมควร ตามสภาวะการณ์ของแต่ละกรณีแก่ลูกจ้างคนพิการ ดังปรากฏอยู่ในข้อ 4A (1)

ในส่วนผนวกเพิ่มเติม และเรื่องทั่วไป (Supplementary and general) ในมาตรา 18B (2) ได้กำหนดถึงตัวอย่างในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลพิการ ที่นายจ้างต้องปฏิบัติตามหน้าที่ในการแก้ไขปรับเปลี่ยนด้วยความเหมาะสม ได้แก่

- (1) การดำเนินการแก้ไขปรับปรุงสถานที่ทำงาน
- (2) การจัดสรรหน้าที่บางส่วนของบุคคลพิการให้แก่บุคคลอื่นๆ
- (3) การโอนย้ายบุคคลพิการไปยังตำแหน่งงานที่ยังว่างอยู่
- (4) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงชั่วโมงในการทำงาน หรือในการฝึกอาชีพ

²⁶ existing ss.4-6 substituted for ss.4-4F by Disability Discrimination Act 1995 (Amendment) Regulations 2003/1673 Pt 2 Reg. 5.

(5) การมอบหมาย หรือกำหนดให้บุคคลพิการทำงานในสถานที่ทำงานหรือสถานที่ฝึกอาชีพที่แตกต่างออกไป

(6) อนุญาตให้คนพิการลาหยุดเพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพ การประเมินสมรรถภาพ หรือการบำบัดรักษาใดๆ

(7) การอนุญาต หรือการจัดการใดๆ สำหรับการฝึกฝน หรือการให้คำปรึกษา (ไม่ว่าจะสำหรับบุคคลพิการหรือบุคคลอื่นใด)

(8) จัดหา หรือดัดแปลงอุปกรณ์สำหรับคนพิการในการทำงาน

(9) แก้ไข คำแนะนำการใช้งาน หรือคู่มือต่างๆที่เกี่ยวข้อง

(10) แก้ไขกระบวนการขั้นตอนในการทดสอบงาน หรือการประเมินการทำงาน

(11) การจัดหา ผู้อ่านหรือล่ามผู้แปล ให้แก่บุคคลพิการ

บุคคลพิการ ที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องทำการปรับเปลี่ยนเพื่อคนพิการจะต้องเป็นกรณีที่คนพิการได้รับการเสนอการจ้างงาน หรือมีการแจ้งบอกกล่าวแก่นายจ้างว่าบุคคลพิการนั้นเป็นผู้สมัครเข้าทำงาน ดังปรากฏอยู่ในข้อ 4A (2)

ไม่มีบทบัญญัติกำหนดโทษแก่นายจ้างที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อคนพิการ ถ้านายจ้างไม่ได้รู้ถึงหน้าที่ที่ต้องปฏิบัตินั้น และไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะสันนิษฐานว่านายจ้างได้รู้ถึงหน้าที่นั้น ดังปรากฏอยู่ในข้อ 4A (3)

2.3 หลักกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

ในการดำเนินงานในด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพของคนพิการนั้น ประเทศญี่ปุ่นได้ถือแนวทางจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศทางยุโรปเป็นส่วนใหญ่ หน่วยงานของญี่ปุ่นที่รับผิดชอบงานทางด้านบริการฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านอาชีพนั้น สำหรับหน่วยงานราชการคือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางและท้องถิ่น นอกจากนั้นยังมีหน่วยงานเอกชนคือ สมาคมส่งเสริมการจ้างงานของคนพิการในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

การดำเนินงานในเรื่องการฟื้นฟูสมรรถภาพอาชีพในประเทศญี่ปุ่นที่ได้ให้บริการแก่คนพิการ จะเริ่มตั้งแต่การให้คำปรึกษาแนะนำ การประเมินความสามารถว่าเหมาะสมกับงานประเภทใด มีความสามารถพิเศษอะไรบ้าง การเตรียมความพร้อมก่อนฝึกอาชีพนี้ใช้เวลา 6 สัปดาห์ สำหรับการฝึกวิชาชีพนั้นจะใช้เวลา 1 ปี การดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ นี้จะมีการศึกษาเพื่อหา

แนวทางปรับปรุงแก้ไขอยู่ตลอดเวลา การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพของญี่ปุ่น ซึ่งกำหนดหลักการที่จะส่งเสริมการจ้างงานคนพิการอย่างสมบูรณ์นั้น มีหลักการสำคัญคือต้องไม่มองว่าคนพิการเป็นคนผิดปกติแต่ต้องมองว่าคนพิการเป็นช่างฝีมือเช่นคนทั่วไป และการที่คนพิการจะมีบทบาทในตลาดแรงงานเสรีได้นั้น คนพิการต้องมีจิตสำนึกที่ดี คือ ต้องหาความสามารถของตนเอง และมีความพยายามมากขึ้น สำหรับในส่วนของผู้ประกอบการต้องมีจิตสำนึกในการให้ความร่วมมือ โดยการรับคนพิการเข้าทำงานในบริษัทมากขึ้น ฝ่ายที่สามคือภาครัฐบาล ที่จะต้องมีมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างจริงจัง²⁷

ประเทศญี่ปุ่นได้มี พระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างงาน ฯลฯ สำหรับคนพิการ ค.ศ. 1960 (Law for Employment Promotion etc...of the Disabled – Law No. 123, 1960) แก้ไขครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 1992

กฎหมายฉบับนี้ มุ่งส่งเสริมการจ้างงานคนพิการอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การสร้างกลไกเพื่อเตรียมความพร้อมคนพิการเข้าสู่ตลาดแรงงาน การให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ ฯลฯ

โดยใน มาตรา 10 บัญญัติว่า ผู้ประกอบการทุกคนมีภารกิจต่อสาธารณะ ตามหลักการสร้างความมีเอกภาพในสังคม ในการจัดหางานให้คนพิการทางกาย และควรดำเนินการเชิงรุกในการจ้างงานคนพิการทางกาย (คนพิการทางกาย หมายถึง คนที่มีความบกพร่องทางการเห็น หรือการได้ยิน หรือการเคลื่อนไหว หรืออวัยวะภายในบางส่วนที่มีผลต่อการทำงาน) รวมถึงคนพิการทางสติปัญญา แต่ยังไม่รวมคนพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม

ประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการในการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานคนพิการดังนี้

2.3.1 ระบบอัตราส่วนในการจ้างงานคนพิการ

ระบบอัตราจ้างงานคนพิการตามกฎหมายฉบับนี้ มีการบัญญัติให้กำหนดสัดส่วนจ้างงานคนพิการอย่างเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องมีการประเมินอัตราส่วนโควตาใหม่ทุก 5 ปี และมีการสำรวจสภาพคนพิการทุก 5 ปี ในเรื่องสัดส่วนการจ้างงานคนพิการนั้นได้กำหนดไว้ดังนี้

(1) หน่วยงานภาคเอกชน (Private Enterprise) ได้แก่ บริษัทเอกชนที่ไม่มีรัฐบาลถือหุ้นใหญ่ (Purely Private Enterprise) ร้อยละ 1.6 และ บริษัทที่รัฐถือหุ้นใหญ่หรือให้เงินสนับสนุน

²⁷ วิสูตร บุญญาพงษ์พันธ์, “กฎหมายและการจำกัดสิทธิคนพิการในการมีงานทำ”, น. 59.

(government financial company, public cooperation and other special cooperation)
ร้อยละ 1.9

(2) หน่วยงานภาครัฐ (public enterprise) ได้แก่ องค์การมหาชนทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานด้านธุรการ (national and local public organization on clerical work) ร้อยละ 2.0 และ องค์การมหาชนทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานด้านอื่นที่มีใช้งานธุรการ (national and local public) ร้อยละ 1.9

กรณีผู้ประกอบการจ้างงานคนพิการจำนวนต่ำกว่าสัดส่วนที่รัฐกำหนด ต้องจ่ายเงินสมทบให้แก่รัฐเท่ากับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำคูณด้วยจำนวนคนพิการที่ควรได้รับการจ้างงาน เพื่อนำไปเป็นเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ลูกจ้างพิการ หากส่งเงินดังกล่าวล่าช้ากว่าที่กำหนดจะมีผลทำให้ผู้ประกอบการต้องเสียค่าปรับโดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 14.5 ต่อปี ซึ่งเป็นหลักการเกี่ยวกับการเสียภาษี

เพื่อที่จะให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการจ้างงานระบบสัดส่วนนี้เป็นไปด้วยดี จึงได้กำหนดให้บริษัทส่งรายงานสถานการณ์การจ้างงานให้กับสำนักงานจัดหางานที่อยู่ภายใต้สังกัดของหน่วยงานของรัฐ บริษัทเหล่านี้จะต้องทำแผนการจ้างงานคนพิการ ถ้าบริษัทใดไม่ปฏิบัติตามและมีเหตุผลอันไม่สมควร กระทรวงแรงงานจะประกาศรายชื่อบริษัทเหล่านี้ทางสื่อมวลชน การจ้างงานคนพิการทั้งประเทศหรือการประกาศจ้างงานคนพิการในแต่ละบริษัทถือว่าเป็นข่าวใหญ่ และทางสื่อมวลชนให้ความสนใจมาก ปัญหาการจ้างงานคนพิการเป็นหัวข้อในการถกกันในรัฐบาลด้วยถือว่าเป็นเรื่องที่สังคมให้ความสนใจเป็นอย่างมาก

สำหรับประเภทของลูกจ้างพิการนั้นแบ่งเป็น 2 ประเภท คือลูกจ้างประจำกับลูกจ้างชั่วคราว (จ้างเป็นรายวัน) โดยฐานที่ทำมาคิดสัดส่วนการจ้างงานคนพิการ จะคิดจากฐานลูกจ้างประจำเท่านั้น

ส่วนคนพิการที่มีความพิการในระดับรุนแรง จะมีปัญหาในการจ้างงาน ซึ่งสถานประกอบการหลายรายอาจจะลังเลในการรับคนพิการเหล่านี้เข้าทำงาน จึงมีการคิดสัดส่วนการจ้างงานเป็นกรณีพิเศษสำหรับคนพิการประเภทนี้ ซึ่งมีการพิจารณาเป็นรายกรณีไป เช่นถ้าคนพิการที่มีความพิการมาก 1 คน ให้ถือว่าเป็นการจ้างงานคนพิการ 2 คน และคนที่พิการที่มีความพิการมากจะทำงานหนักไม่ได้นั้น กำหนดให้ทำงาน 22 - 33 ชั่วโมงต่อ 1 สัปดาห์

2.3.2 มาตรการทางด้านแรงจูงใจ

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

2.3.3 การสงวนไว้ซึ่งงาน

ในกรณีของคนพิการที่มีงานทำอยู่แล้วแต่ประสบอุบัติเหตุทำให้เกิดความพิการมากขึ้น หรือเจ็บป่วยระหว่างการทำงาน บางรายอาจถูกปลดออกจากงานได้ จึงต้องมีมาตรการให้คนพิการเหล่านี้มีความมั่นคงในอาชีพมากขึ้น โดยบังคับให้เป็นหน้าที่ของสถานประกอบการที่จะต้องรายงานสำนักงานจัดหางานของรัฐ เมื่อมีการปลดคนพิการออกจากงาน นอกจากนี้ ยังมีการให้เงินช่วยเหลือแก่บริษัทที่จ้างลูกจ้างที่พิการเนื่องมาจากการทำงานแล้วเข้าทำงานต่อ และต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ รวมทั้งการจัดอบรมระยะสั้นแก่ลูกจ้างพิการ เพื่อช่วยในการปรับตัวเข้ากับสถานที่ทำงาน และสำหรับบริษัทที่มีคนงานพิการมากกว่า 5 คนขึ้นไป จะมีการตั้งที่ปรึกษาด้านอาชีพประจำอยู่ด้วย เพื่อให้คำแนะนำปรึกษาด้านต่างๆ

2.3.4 ความสัมพันธ์ขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจ้างงาน

หน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพทางอาชีพของคนพิการจะต้องทำงานสัมพันธ์กัน เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน สำนักงานจัดหางาน สำนักงานสังคมสงเคราะห์ ซึ่งจะมีหน่วยสงเคราะห์แรงงาน สำนักงานจัดหางานจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับศูนย์ฝึกอาชีพคนพิการ และสถาบันพัฒนาสมรรถภาพด้านอาชีพคนพิการด้วย ในส่วนของเจ้าของกิจการหรือสถานประกอบการจะตั้งเป็นสมาคมส่งเสริมการจ้างงานคนพิการซึ่งมีทุกจังหวัด สำหรับสมาคมส่งเสริมการจ้างงานแห่งประเทศไทยเป็นสมาคมที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับสมาคมในแต่ละจังหวัด

การฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านอาชีพมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะว่าเกี่ยวข้องกับผู้เชี่ยวชาญทางด้านอาชีพสายต่างๆ ในแต่ละแห่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือบริษัทต่างๆ ที่จะส่งคนพิการเข้าทำงาน ซึ่งในขั้นตอนการฟื้นฟูสมรรถภาพนี้สำคัญมาก

สรุป จากการศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานคนพิการของ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสามฉบับนั้น มีประเด็นสำคัญในการที่จะใช้เป็นแนวทางในการนำมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย ดังนี้

1) การมีกฎหมายการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ

ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ได้มีกฎหมายว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการแบบบูรณาการ คือครอบคลุมในทุกๆด้าน โดยในเรื่องการจ้างงานนั้น ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามมิให้นายจ้างเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการรับเข้าทำงาน การเลื่อนขั้นหรือขึ้นเงินเดือน ฯลฯ

2) การจ้างงานคนพิการ

(1) มีการจ้างงานทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

ในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นมีนโยบายในการที่จะรับคนพิการเข้าทำงานทั้งในภาครัฐและภาคชน ในกฎหมายรัฐบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพ ค.ศ. 1973 ในประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้หน่วยงานของรัฐรับคนพิการที่ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพแล้วเข้าทำงาน โดยที่รัฐต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อและเทคโนโลยี เพื่อให้คนพิการสามารถทำงานได้ ส่วนของประเทศญี่ปุ่นนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างงาน ฯลฯ สำหรับคนพิการ ค.ศ. 1960 ได้มีการกำหนดโควตาในการรับคนพิการเข้าทำงานในส่วนของภาครัฐ ถึงร้อยละ 2.0 ในขณะที่ภาคเอกชนอยู่ที่ร้อยละ 1.6 ทั้งนี้เพื่อที่จะได้เป็นตัวอย่างที่ดีในการที่จะให้ภาคเอกชนปฏิบัติตาม

(2) กฎหมายการจ้างงานคนพิการมีสภาพบังคับ

ในประเทศญี่ปุ่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างงาน ฯลฯ สำหรับคนพิการ ค.ศ. 1960 ได้กำหนดบทลงโทษกรณีผู้ประกอบการจ่ายเงินสมทบให้แก่รัฐล่าช้ากว่าที่กำหนดจะมีผลทำให้ผู้ประกอบการต้องเสียค่าปรับโดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 14.5 ต่อปี ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับการเสียภาษี

3) การคุ้มครองแรงงานคนพิการ

(1) สิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ทำงาน

หลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างจะต้องเป็นผู้จัดหา โดยไม่ก่อให้เกิดภาระเกินไปต่อนายจ้าง ส่วนในประเทศญี่ปุ่นนั้นรัฐจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้

(2) การช่วยเหลือลูกจ้างที่มาพิการในภายหลัง

หลักกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการที่จะช่วยให้ลูกจ้างที่พิการในภายหลังมีความมั่นคงในอาชีพโดยการให้เงินช่วยเหลือแก่บริษัทที่รับลูกจ้างที่พิการในภายหลังเข้าทำงานต่อ

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ ประเทศไทยควรมีการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานคนพิการ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวกับการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ตามหลักกฎหมายต่างประเทศอย่างลึกซึ้ง ทั้งนี้เพื่อที่จะได้มีการนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับกฎหมายของประเทศไทยต่อไปในอนาคต