

การส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการในประเทศไทย เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

สุมิตตรา เจิมพันธ์^๑✉ ไชยนันท์ ปัญญาศิริ^๒

^{๑, ๒}อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสยาม

^๑หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ^๒หลักสูตรดุขฎิบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ

✉ jsumittra@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้เป็นการวิเคราะห์กรณีศึกษาเรื่องการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการจาก 6 ประเทศ ได้แก่ สวีเดน สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สิงคโปร์ มาเลเซีย และ ประเทศไทย เป็นการวิเคราะห์จุดแข็งและข้อจำกัด ในเชิงวิสัยทัศน์เชิงนโยบายและเชิงการบริหารจัดการ เพื่อเป็นการถอดบทเรียนผ่านกระบวนการสังเคราะห์ นำไปสู่การสร้างข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทยในการกำหนดและการปฏิบัติตามนโยบายด้านการส่งเสริมและการจ้างงานผู้พิการ เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยมีข้อเสนอแนะทั้งเชิงนโยบาย มาตรการและเชิงการปฏิบัติตามนโยบายที่ได้มาจากการสังเคราะห์ความรู้จากกรณีศึกษา 5 ประเทศ ดังต่อไปนี้ (1) ปรับเปลี่ยนมุมมองต่อผู้พิการที่สะท้อนค่านิยมของสังคมไทยและความเป็นภูมิภาคนิยมแบบอาเซียนและถือปฏิบัติแบบสากล (2) ภาครัฐควรมีการทำงานในเชิงรุกและบูรณาการระหว่างหน่วยงานและจัดทำระบบสนับสนุนเบี้ยยังชีพผู้พิการให้เกิดความยุติธรรมและโปร่งใสตามหลักปฏิบัติสากล (3) ภาครัฐและภาคเอกชนควรร่วมมือกันเร่งดำเนินการก่อสร้างและจัดทำระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ที่เอื้อต่อการใช้ชีวิตของผู้พิการให้สามารถดำรงชีวิตอย่างคนปกติได้ (4) พัฒนาศักยภาพของผู้พิการให้สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจแบบประเทศที่พัฒนาแล้ว และ (5) พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระดับภูมิภาคอาเซียน เปิดพื้นที่ให้ผู้พิการในอาเซียนและพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางของอาเซียนในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้พิการ

คำสำคัญ: ผู้พิการ การส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานคนพิการ ประชาคมอาเซียน นโยบายสาธารณะ

Occupation and Employment Promotion of the Disabled in Thailand: Preparation for the ASEAN Community

Sumittra Jhermpun^{a,✉} Chaiyanant Panyasiri^b

^{a, b} Lecturer, The Graduate school, Siam University

^a Master of Public Administration, ^b Doctor of Philosophy Program in Management

✉ jsumittra@gmail.com

Abstract

This review article analyzes the case studies on occupation and employment promotion of the disabled in six countries—namely, Sweden, the United States of America, the United Kingdom, Singapore, Malaysia and Thailand. Strengths and weaknesses pertaining the way of thinking, policy and administration in each case were carefully analyzed and the lessons synthesized to make recommendations for Thailand to set and effectively implement its policy on occupational promotion and employment promotion of the disabled to get ready for the ASEAN community. Recommendations for Thailand include: (1) The adjustment of viewpoints toward disable persons that reflect Thai societal value, ASEAN regionalism, and international practice. (2) The use of a proactive and integrative approach of good governance. The living allowance system for the disabled must conform to international practice in terms of transparency and fairness. (3) Collaborative efforts between the public and the private sectors on infrastructure development, enabling the disabled to live up to the same quality of life as the rest of people. (4) Initiation of development programs to enhance the ability and skills of the disabled in response to the labor market's demand, and for adding economic value, as practiced in developed nations. And (5) Establishment of collaborative networks of the disabled in the ASEAN region, with Thailand as the active regional hub hosting all related activities.

Keywords: The Disabled, Occupation and Employment Promotion for the Disabled, ASEAN Community, Public Policy

บทนำ

จากปฏิญญาสากลที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) คำปฏิญญาแห่งฟีลาเดลเฟียขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Relations: ILO) ปี ค.ศ. 1944 (พ.ศ. 2487) ที่กล่าวไว้ในมาตรา 1 ว่า “มนุษย์ทุกคนเกิดมาพร้อมสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน...” เป็นการยืนยันหลักการที่ว่ามนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะเป็นชาติพันธุ์หรือการถือหลักความเชื่อหรือมีเพศใดก็ตาม มีสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการเพื่อคุณภาพชีวิตและการพัฒนาด้านจิตวิญญาณภายใต้หลักเสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สามารถมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันทั้งสตรีและบุรุษคนปกติหรือผู้พิการควรได้รับโอกาสและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคมทุกระบบ (International Labour Office, 2006, p. 20)

ความชัดเจนของทั้งระดับสากลและระดับรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับผู้พิการที่มีมากขึ้นตามลำดับ เช่น ปี พ.ศ. 2550 มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 เพื่อให้มีการกำหนดแนวทางและปรับปรุงวิธีการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้พิการให้มีความเหมาะสม โดยเฉพาะในมาตรา 33 มาตรา 34 วรรคหนึ่ง และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ซึ่งมีรายละเอียดสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานคนพิการที่ชัดเจนมากขึ้น (National for Empowerment of Persons with Disabilities, 2007) นอกจากนี้ผู้พิการยังเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและสามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับครอบครัวและสังคมอย่างมีความสุขได้ (Rachakittha, 2012) อีกทั้งมีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองผู้พิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมทั้งให้ผู้พิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ตลอดจนจูงใจให้รัฐต้องสงเคราะห์ผู้พิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ (National Office for Empowerment of Persons with Disabilities, 2009) การบังคับใช้กฎหมายจึงควรให้มีประสิทธิภาพและเคร่งครัดมากขึ้นด้วย (Rachakittha, 2013a)

สำหรับปัจจุบันประเทศไทยยังอยู่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ซึ่งในปี พ.ศ. 2558 นี้ ประเทศไทยจะเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบ ทำให้การสร้างคามใกล้ชิดทางสังคมวัฒนธรรมและสร้างปฏิสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนทั้ง 10 ประเทศที่มีแนวทางการปฏิบัติหรือมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้พิการที่แตกต่างกัน จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลของไทยต้องให้ความสำคัญอย่างจริงจังและต่อเนื่อง (National Office of the National Economic and Social Development, 2011, pp. 26 - 36) เพื่อที่จะสามารถเชื่อมโยงทิศทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงไปทั้งระดับประเทศระดับภูมิภาค เช่น ภูมิภาคอาเซียน และระดับนานาชาติได้อย่างเหมาะสมและเป็นสากลมากขึ้น

ความสำคัญของปัญหา

จากการศึกษาของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) เมื่อปี พ.ศ. 2556 พบว่า จำนวนผู้พิการที่จดทะเบียนเป็นคนพิการแล้วมีมากถึง 1.3 ล้านคน ซึ่งจากการคำนวณเทียบกับจำนวนสถานประกอบการที่มีบุคลากรหรือพนักงานตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป ว่าต้องมีการจ้างงานผู้พิการถึง 68,000 คน แต่จากการสำรวจพบที่มีการจ้างงานผู้พิการให้ได้ทำงานในสถานประกอบการเพียง 15,856 คนเท่านั้น ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 23.32 (สุรพล กาญจนะจิตรา เมฆินทร์ เมธวิบูล และ สุमितตรา เจิมพันธ์, 2556, น. 6, 135) ทำให้หน่วยงานภาครัฐที่ต้องมีบทบาทหน้าที่ในการรับผิดชอบต่อผู้พิการหันมาให้ความสำคัญในเรื่องคุณภาพชีวิตผู้พิการมีความชัดเจนมากขึ้น ซึ่งจะเอื้ออำนวยให้ผู้พิการมีโอกาสได้เข้าทำงานในสถานประกอบการหรือสามารถทำงานอิสระได้มากขึ้น อีกทั้งในปี พ.ศ. 2558 ที่ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบแล้ว จะเป็นโอกาสหรือจะเป็นอุปสรรคในการหางานทำของผู้พิการ เพื่อให้ผู้พิการสามารถดำเนินชีวิตไปได้อย่างเข้มแข็ง ทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษา เรื่อง “การส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการในประเทศไทย เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน” ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศได้มีแนวทางและมีการดำเนินการเกี่ยวกับการจ้างงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยมีหลักคิดที่เป็นสากลว่า “ผู้พิการ คือ พลเมืองคนหนึ่งของประเทศ” เช่น สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ (Cheausuwantavee, 2015, p. 39) สวีเดน (Research and Consulting Institute, Thammasat University, 2008, p. 7) สิงคโปร์และมาเลเซีย (Communication Center for Persons with Disabilities, 2015) เพื่อเป็นแบบอย่างในเรื่องของแนวทางการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้พิการของประเทศไทยรองรับกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบต่อไป โดยสาเหตุที่เลือกประเทศเหล่านี้ เนื่องจาก

1. ประเทศสวีเดน เป็นรัฐสวัสดิการในอันดับต้น ๆ ของโลก ผู้พิการในประเทศสวีเดนจึงได้รับการดูแลจากรัฐเป็นอย่างดีโดยสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้กับประชาชนอย่างเป็น “สากลหรือกรณีทั่วไป (Universal)” ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้พิการอยู่ในระดับที่แตกต่างจากคนปกติน้อยกว่าในประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะใน ค.ศ. 2000 รัฐบาลได้อนุมัติแผนปฏิบัติการภายใต้ชื่อ “จากผู้ป่วยสู่พลเมือง (From Patient to Citizen)” ซึ่งถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญ เพราะยกระดับการแก้ปัญหาจากเดิมที่ให้ความสำคัญกับสวัสดิการและมิติทางสังคมไปสู่ “สิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย” ของผู้พิการ ความเปลี่ยนแปลงนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการผลักดันขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับประเด็นผู้พิการในปลายศตวรรษที่ 20 ด้วย

2. ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจัดว่าเป็นประเทศที่จัดสวัสดิการสังคมแบบ “Modern Welfare State” หรือ “Liberal Welfare” คือ เห็นว่าการจัดสวัสดิการนั้นจะถูกกำหนดโดยรัฐเฉพาะบางกลุ่มที่เสียเปรียบในสังคมและไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ เช่น ผู้สูงอายุ คนตกงาน คนยากจนและผู้พิการ

3. ประเทศอังกฤษ ซึ่งถือเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับนโยบายสวัสดิการสังคมมาตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1900 และเป็นต้นตำรับของ “รัฐสวัสดิการ” (Welfare State) คือ เห็นว่ารัฐนั้นจะเป็นผู้รับผิดชอบให้บริการสวัสดิการสังคมอย่างครบถ้วนสมบูรณ์และมีลักษณะสากล (Comprehensive and Universal Welfare) แก่ประชาชนทุกคน แต่อย่างไรก็ตาม ในความเป็นรัฐสวัสดิการทำให้ประเทศอังกฤษมองว่าอาจส่งผลให้ประชาชนพึ่งพารัฐมากเกินไป

4. ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศที่มีอัตราการรายได้เฉลี่ยต่อหัวมากที่สุดในกลุ่มสมาชิกอาเซียน ข้อได้เปรียบของสิงคโปร์ คือ เป็นศูนย์กลางการเงินระหว่างประเทศ มีแรงงานที่มีทักษะ มีระดับการศึกษาสูง การเมืองมีเสถียรภาพ ส่วนจุดอ่อน คือ มีประชากรน้อยและเป็นแรงงานที่มีทักษะ ทำให้มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจหรือค่าครองชีพค่อนข้างสูง ขาดแรงงานระดับล่าง มีสวัสดิการของรัฐในการดูแลความเป็นอยู่และให้การศึกษแก่ผู้พิการตั้งแต่เกิด

5. ประเทศมาเลเซีย เป็นประเทศที่มีรายได้ต่อหัวต่อปีมากเป็นอันดับสามรองจากสิงคโปร์และบรูไน สิ่งที่น่าสนใจ คือ มาเลเซียตั้งเป้าให้ในอีก 8 ปีข้างหน้า มาเลเซียจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศนี้มีฐานการผลิตและสินค้าส่งออกหลายอย่างที่คล้ายคลึงกับไทยและมีนโยบายการผลิตด้วยเทคโนโลยีขั้นสูงอย่างจริงจัง มาเลเซียมีร่างกฎหมายเพื่อปกป้อง ฟันฟู พัฒนาสวัสดิภาพของผู้พิการ มาเลเซียจึงมีความพยายามที่จะดึงผู้พิการเข้าสู่ระบบการผลิตของประเทศอย่างจริงจัง

บทความนี้เป็นบทความปริทัศน์เพื่อนำเสนอแนวทางปฏิบัติของประเทศไทยในเรื่องการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่จะนำประเทศไทยไปสู่บริบททางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ที่มีทั้งความร่วมมือและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน ซึ่งมีนโยบายและการบริหารจัดการสาธารณะเพื่อให้ผู้พิการได้เข้าสู่ระบบการจ้างงานและเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างมูลค่าเพิ่มในการสร้างผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (Gross National Products: GNP) จะก่อให้เกิดผลดีทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ สังคมและทางการเมืองที่จะทำให้ผู้พิการสามารถดำรงชีวิตอย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรีและสามารถพัฒนาศักยภาพในการดำรงชีวิตของตนในสังคมได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ผู้ศึกษาจึงเริ่มศึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและจ้างงานผู้พิการจากประเทศที่พัฒนาแล้ว 3 ประเทศ และจากประเทศในแถบอาเซียนอีก 2 ประเทศ ที่มีการเตรียมตัวในเรื่องการเปิดแรงงานเสรีใน 7 สาขาอาชีพแรก ได้แก่ วิศวกร พยาบาล สถาปนิก การสำรวจ บัญชี ทันตแพทย์ และแพทย์ เพื่อที่จะสามารถใช้เป็นกรณีศึกษาจากต่างประเทศโดนการวิเคราะห์และสังเคราะห์เชิงเปรียบเทียบและสร้างเป็นข้อเสนอแนะแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงปฏิบัติที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป

บทความนี้จะใช้ทั้งวิธีการวิเคราะห์ (Analytical Method) และการสังเคราะห์ (Synthetic Method) ข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและจากกรณีศึกษาการจ้างงานและการดูแลผู้พิการของรัฐบาลในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อให้ทราบถึงข้อดีและข้อจำกัดของวิธีการและการปฏิบัติของแต่ละประเทศที่อาจใช้กำหนดเป็นตัวเทียบวัดที่ดีที่สุด (Best Practice) สำหรับประเทศไทย รวมทั้งเป็นการเรียนรู้ข้อจำกัดจากความเชื่อและการดำเนินนโยบายของบางกรณีที่อาจไม่เหมาะสมกับบริบทของไทยและอาจไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการในภาวะของการบูรณาการแบบภูมิภาคนิยมในฐานะประชาคมอาเซียนสิบประเทศ ในการใช้วิธีการวิเคราะห์ทางสังคมศาสตร์จะช่วยให้สามารถทราบจุดอ่อนและจุดแข็งของวิธีการในแต่ละประเทศ ที่จะสามารถนำมาวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งได้แก่ สวีเดน อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศอาเซียน

ที่มีรายได้ต่อหัวสูงเป็นลำดับต้น ๆ ในหมู่สมาชิก คือ สิงคโปร์ และมาเลเซีย แล้วนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย

ข้อวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบจากข้อมูลที่มีอยู่ในกรณีศึกษาของประเทศต่างๆที่นำมาเป็นแบบอย่างนี้ ผู้ศึกษาจะนำมาเข้าสู่กระบวนการสังเคราะห์ (Synthesis) ความรู้ใหม่ เพื่อสร้างให้เป็นข้อเสนอที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการกำหนดและการปฏิบัติตามนโยบายด้านการจ้างงานและการส่งเสริมอาชีพของผู้พิการในไทย เพื่อนำไปสู่สถานะการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ลดความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำต่ำสูงระหว่างผู้พิการกับคนปกติในสังคม นอกจากนี้จะทำให้ผู้พิการสามารถอยู่ร่วมกันได้ในฐานะผู้มีเกียรติและศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ที่เสมอเหมือนกันแล้ว ยังเพื่อเป็นการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบต่อไป

แนวทางการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการของประเทศสวีเดน สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สิงคโปร์ และมาเลเซีย

การที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้พิการบนฐานสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงการเป็นส่วนหนึ่งของคนพิการในสังคม (Inclusive Society) และการส่งเสริมสิทธิที่เป็นจริงของผู้พิการ (Make the Rights Real) ตามบริบทการเปลี่ยนแปลงทั้งในระดับโลกและระดับประเทศ รวมถึงการจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการด้วย (Committee to Promote and Improve the Lives of People with Disabilities, 2012, p. 3) ซึ่งการศึกษาถึงแนวทางการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการของประเทศที่พัฒนาแล้ว 3 ประเทศ และประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียนอีก 2 ประเทศ รวมเป็น 5 ประเทศ ได้แก่ สวีเดน สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สิงคโปร์ และมาเลเซีย โดยการศึกษาจะครอบคลุมใน 3 ประเด็นหลัก คือ (1) มุมมองทางสังคมต่อผู้พิการ (2) นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการ (3) การบริหารจัดการ (Governance) ตามรายละเอียด ดังนี้

ประเทศสวีเดน

1. มุมมองทางสังคมต่อผู้พิการ

จากการศึกษาเรื่อง “The Swedish Disability Movement’s Alternative Report on UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights” เมื่อ ค.ศ. 2006 (The Swedish Disability Federation 2006, 2015, pp. 1 – 35) เป็นการศึกษาถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานและการทำงานของผู้พิการประเทศสวีเดนโดยในประเทศสวีเดนนั้นมีแนวคิดที่ว่า “ผู้พิการ” คือ คนปกติ ดังนั้นในประเทศสวีเดนจึงไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจ้างงานผู้พิการ แต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการห้ามการเลือกปฏิบัติในชีวิตการทำงานของผู้พิการ ค.ศ. 1999 (The Prohibition of Discrimination in Working Life of People with Disability Act 1999) (Research and Consulting Institute, Thammasat University, 2008, pp. 7 – 11) โดยมีสาระสำคัญ คือ ในมาตรา 2 ที่กล่าวถึงผู้พิการ ว่าหมายถึง คนที่มีข้อจำกัดในการทำงานของร่างกายจิตใจ และสติปัญญาซึ่งเป็นผลมาจากการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยที่เป็นมาตั้งแต่กำเนิดหรือเกิดภายหลัง หรือคาดว่าจะเกิดในภายภาคหน้า ส่วนมาตรา 3 นายจ้างไม่สามารถเลือกปฏิบัติในการพิจารณาใบสมัครงาน

จากสาเหตุของการพิการของลูกจ้าง และในมาตรา 4 นายจ้างไม่สามารถเลือกปฏิบัติในการพิจารณาใบสมัครงานของลูกจ้างโดยการตั้งระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือวิธีการใด ๆ ที่ดูเหมือนเป็นกลางแต่ในทางปฏิบัติเป็นข้อจำกัดสำหรับผู้พิการ ซึ่งในการทำกิจกรรมนั้น ๆ ผู้พิการจะมีข้อเสียเปรียบเมื่อเปรียบเทียบกับคนปกติ เป็นต้น

2. นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการ

ปี 1999 รัฐบาลสวีเดนได้ออกแผนปฏิบัติการแห่งชาติสำหรับผู้พิการขึ้น เรียกว่า “จากผู้ป่วยสู่ประชาชน” (From Patient to Citizen) แผนปฏิบัติการแห่งชาตินี้ มีขึ้นเพื่อกำหนดและจัดอุปสรรคในการดำเนินชีวิตในสังคมของผู้พิการ คือ (1) การทำให้มีทัศนคติที่ดีแก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคม (2) การสร้างโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาสในการเข้าสู่สังคม และ (3) การปรับปรุงแนวความคิดดูแลผู้ด้อยโอกาสหรือผู้พิการ ซึ่งนโยบายของรัฐด้านผู้พิการในสวีเดน ได้ก้าวพ้นการให้ความช่วยเหลือในระดับของการจัดสวัสดิการสังคม และยกระดับไปสู่เรื่องสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยของผู้พิการ โดยรัฐบาลสวีเดนให้ความสำคัญกับนโยบาย 3 ประการ คือ (1) การระบุและจัดอุปสรรคในการมีส่วนร่วมและการสร้างความเท่าเทียมในสังคม (2) การป้องกันและต่อต้านการเลือกปฏิบัติ และ (3) การส่งเสริมความเท่าเทียมกันระหว่างเพศในหมู่เด็กและผู้ใหญ่ที่พิการ

3. การบริหารจัดการ

3.1 กฎเกณฑ์ในการรับผู้พิการเข้าทำงาน จากสถิติของกระทรวงแรงงาน เมื่อ พบว่ามีการจ้างงานผู้พิการในประเทศสวีเดน เพียง 1 ใน 5 ของผู้พิการทั้งหมด และสัดส่วนการทำงานของคนพิการในสังคมได้ลดลงจากร้อยละ 65 เป็นร้อยละ 62 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ไม่พิการมีอัตราการเข้าทำงานร้อยละ 77 จะเห็นว่าการรับผู้พิการเข้าทำงานมีสัดส่วนน้อยกว่าการรับผู้ไม่พิการเข้าทำงาน และยังมีความแตกต่างกันในสัดส่วนของผู้พิการเพศชายและผู้พิการเพศหญิง กล่าวคือ ผู้พิการเพศชายมีแนวโน้มได้รับงานทำมากกว่าเพศหญิงร้อยละ 12

3.2 การประกันสังคม/เบี้ยยังชีพของผู้พิการสวีเดนต้องการให้สิทธิทางการประกันสังคมต่อผู้พิการและครอบครัวมีประสิทธิภาพสูงสุด รัฐบาลสวีเดนจึงได้พิจารณาข้อตกลง คือ (1) รัฐบาลจะผลักดันระเบียบเกี่ยวกับระบบการประกันสังคมของผู้พิการ เพื่อให้สามารถใช้ได้ทั้งผู้พิการและครอบครัวของผู้พิการ (2) ร่างระเบียบนี้จะครอบคลุมถึงแพทย์เฉพาะทางและความรับผิดชอบของแพทย์ หากมีการวินิจฉัยโรคผิด (3) สามารถได้รับสินไหมทดแทนเพิ่มเติมในกรณีที่ได้รับการดูแลไม่เพียงพอ (4) สามารถได้รับเบี้ยยังชีพระหว่างฝึกฝนหรือฟื้นฟูร่างกาย และ (5) ค่าเบี้ยยังชีพสำหรับความพิการแต่ละประเภทไม่เท่ากันและจากการที่เป็นประเทศต้นแบบรัฐสวัสดิการชั้นนำของโลกมานานแล้ว ผู้พิการในสวีเดนจึงได้รับการดูแลเอาใจใส่จากรัฐเป็นอย่างดี เนื่องจากรัฐสามารถจัดสวัสดิการให้กับประชาชนได้ในระดับเป็น “กรณีทั่วไป (Universal)” ซึ่งหมายความว่า ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้พิการอยู่ในระดับที่แตกต่างจากคนปกติน้อยกว่าที่เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก

3.3 การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการ ในสวีเดนมีกฎหมายหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสระหว่างผู้พิการและคนปกติในสังคม ดังนี้ (1) กฎหมายห้ามการเลือก

ปฏิบัติในชีวิตการทำงานของผู้พิการ ค.ศ. 1999 (2) กฎหมายการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมต่อนักศึกษามหาวิทยาลัย และ (3) กฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติ

จุดแข็ง

(1) เนื่องจากสวีเดนจัดอยู่ในกลุ่มรัฐสวัสดิการให้กับประชาชนได้ในระดับเป็น “กรณีทั่วไป (Universal)” ผู้พิการในประเทศสวีเดนจึงได้รับการดูแลจากรัฐเป็นอย่างดีและแผนปฏิบัติการในระดับชาติ “จากผู้ป่วยสู่ประชาชน”

(2) การยกระดับโดยคำนึงถึง สิทธิมนุษยชน ความเท่าเทียมกัน และประชาธิปไตยของผู้พิการ ซึ่งมีทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมกันรับผิดชอบ

(3) จัดให้มีเบี้ยยังชีพของผู้พิการและความพยายามที่จะจัดให้แก่ครอบครัวของผู้พิการ

(4) มีกฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติในการทำงานที่ชัดเจน และชัดเจนในเรื่องของสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงาน

ข้อจำกัด

(1) การรับผู้พิการเข้าทำงานยังมีสัดส่วนน้อยกว่าการรับผู้ไม่พิการเข้าทำงานและมีเกณฑ์ที่แสดงสัดส่วนในการรับผู้พิการเข้าทำงานที่ลดลง

ประเทศสหรัฐอเมริกา

1. มุมมองทางสังคมต่อผู้พิการ

ประเทศสหรัฐอเมริกาให้นิยามและความหมายของผู้พิการว่า หมายถึง ความบกพร่อง (Impairment) ทางกายหรือจิตใจ และรวมถึงความบกพร่องด้านสมองและระบบประสาท ซึ่งส่งผลให้เกิดข้อจำกัดหนึ่งอย่างหรือมากกว่าในการประกอบกิจกรรมในชีวิตประจำวันที่สำคัญของบุคคลนั้น ซึ่งต้องมีเอกสารยืนยันในความบกพร่องนั้น จากนิยามดังกล่าวนี้ สะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติที่มีต่อผู้พิการในสังคมอเมริกันว่าความเสียเปรียบของผู้พิการมีส่วนที่ถูกกำหนดโดยบริบทของสังคมด้วย ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและขจัดการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อคนพิการ โดยถือว่าการไม่ปฏิบัติตามเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย (Cheausuwantavee, 2015, p. 45)

2. นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการ

นโยบายด้านกฎหมายที่สำคัญเพื่อผู้พิการคือกฎหมายผู้พิการอเมริกันปี ค.ศ. 1990 (Disabled World, 2015) ลงนามโดยประธานาธิบดี George W. Bush ในวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) กฎหมายฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อขจัดปัญหาการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อผู้พิการและต้องการให้คนพิการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมกระแสหลักของวิถีชีวิตของคนอเมริกัน ดังนั้นจึงเสมือนเป็นกฎหมายสิทธิพลเมือง ปี ค.ศ. 1964 (Civil right law) อีกฉบับหนึ่งที่ปกป้องประชาชนจากการเลือกปฏิบัติเนื่องจากชาติพันธุ์ เชื้อชาติ เพศ และศาสนาที่มีอยู่แล้ว ADA เป็นพันธะสัญญาที่จะทำให้ผู้พิการมีโอกาสเท่าเทียมใน 4 ประเด็นใหญ่ๆ คือ (1) สิทธิการถูกจ้างงาน (2) สิทธิการเดินทาง/คมนาคมและบริการสาธารณะ (3) สิทธิในการเข้าถึงที่พักอาศัยและสินค้าและ (4) สิทธิในการติดต่อทางโทรคมนาคม (Cheausuwantavee, 2015, pp. 41-43)

3. การบริหารจัดการ

3.1 กฎเกณฑ์ในการรับผู้พิการเข้าทำงาน สถานประกอบการเอกชน เช่น องค์กรทางศาสนาที่มีลูกจ้างทุกๆ 15 คน (ค.ศ.1994) ต้องพิจารณารับคนพิการเข้าทำงาน 1 คนหรือคิดเป็น 6.6% ของลูกจ้างทั้งหมด (เดิมกำหนดไว้ 25 คน ค.ศ. 1992) หากมีคนพิการมาสมัครเข้าทำงานในสถานประกอบการ จะต้องไม่เลือกปฏิบัติหรือปฏิเสธการรับเข้าทำงานของผู้พิการที่มีคุณสมบัติในการทำงานนั้นได้อันเนื่องมาจากความพิการของเขาและเพื่อให้โอกาสผู้พิการอย่างเท่าเทียมที่จะได้รับผลประโยชน์จากการจ้างงาน นอกจากนี้องค์กรต้องมีช่องทางในการสื่อสารข้อมูลต่าง ๆ ที่เอื้อและทำให้ลูกจ้างที่พิการสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นด้วย

3.2 การประกันสังคม/เบี้ยยังชีพของผู้พิการ จากการศึกษาที่สหรัฐอเมริกา มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการขจัดปัญหาการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อผู้พิการอย่างชัดเจน อีกทั้งยังต้องการให้ผู้พิการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมกระแสหลักของวิถีชีวิตของคนอเมริกัน ในเรื่องของการประกันสังคม/เบี้ยผู้พิการเป็นหนึ่งในข้อบัญญัติในกฎหมาย The American Disabilities Act of 1990 และมีโครงการ Supplemental Security Income (SSI) ที่ให้เงินชดเชยต่อผู้ที่มีรายได้น้อยในเดือนไหนที่อายุ 65 ปีขึ้นไป หรือพิการทางสายตาหรือเป็นผู้พิการ ซึ่งโครงการนี้จะบริหารงานโดยสำนักงานประกันสังคมและใช้งบประมาณจากกระทรวงการคลังของประเทศสหรัฐอเมริกา (Social Security, 2015)

3.3 การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการ กฎหมาย ADA ดังที่กล่าวข้างต้นที่มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อขจัดปัญหาการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อคนพิการ ดังนั้น ในส่วนเรื่องของการเลือกปฏิบัติต่อผู้พิการ เนื่องจากระบบคิดในกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา เห็นว่า ความเสียเปรียบและด้อยโอกาสของผู้พิการนั้น เกิดจากบริบททางสังคมด้วย เพราะทำให้เกิดการไม่ให้โอกาสต่อผู้พิการ ดังนั้น จึงถือว่าการเลือกปฏิบัติเป็นการริดรอนสิทธิความเป็นมนุษย์ และมีการกำหนดบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ เพื่อให้โอกาสผู้พิการอย่างเท่าเทียมที่จะได้รับผลประโยชน์จากการจ้างงานและห้ามเลือกปฏิบัติทั้งกับผู้พิการและกับบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้พิการไม่ว่าจะเป็นพ่อแม่ญาติพี่น้องหรือเพื่อนฝูงและผู้ดูแลในกระบวนการรับสมัครและบรรจุเข้าทำงาน การเลื่อนขั้นการฝึกอบรมการจ่ายค่าตอบแทนการดำเนินกิจกรรมทางสังคมและการให้สิทธิต่าง ๆ (Research and Consulting Institute, Thammasat University, 2008, pp. 28 – 44)

จุดแข็ง

(1) มีข้อกำหนดที่ชัดเจนและมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้คนพิการมีโอกาสเท่าเทียมกันในเรื่อง สิทธิการถูกจ้างงาน สิทธิการเดินทาง/คมนาคมและบริการสาธารณะ สิทธิในการเข้าถึงที่พักอาศัยและสินค้าและสิทธิในการติดต่อทางโทรคมนาคมอย่างชัดเจน

(2) มีเอกสารราชการยืนยันสถานะความเป็นผู้พิการ และมีเกณฑ์ที่แสดงสัดส่วนที่ชัดเจนในการรับคนพิการเข้าทำงาน

(3) มีกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติและมีบทลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมายชัดเจน

ข้อจำกัด

(1) การที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานโดยเฉพาะ แต่อยู่ในประมวลกฎหมายฉบับอื่น ๆ เช่น กฎหมายสิทธิพลเมือง ปี ค.ศ. 1964 (Civil Right Law) อาจทำให้คนพิการถูกละเลยไปในบางประเด็นได้

ประเทศอังกฤษ

1. มุมมองทางสังคมต่อผู้พิการ

คณะรัฐมนตรีของประเทศไทยของอังกฤษ ในปี 2002 ระบุว่า ประชากรกว่า 11 ล้านคนในประเทศถูกจัดให้เข้าข่ายผู้พิการ นอกจากนี้ทางสำนักนายกรัฐมนตรีของอังกฤษ ประมาณการไว้ว่าในอนาคต ประชากรถึง 1 ใน 5 จะเป็นผู้ต้องการความช่วยเหลือ ซึ่งในฐานะประเทศเป็นต้นแบบของ “รัฐสวัสดิการ” (Welfare State) คือ รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบให้บริการสวัสดิการสังคมอย่างสมบูรณ์และมีลักษณะสากล (Comprehensive and Universal Welfare) ให้กับประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึง ประเทศอังกฤษจึงได้กำหนดแนวทางและนโยบายในการลดผลกระทบดังกล่าวโดยนำแรงงานที่เป็นผู้พิการที่พร้อมด้วยความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบแรงงานและการผลิตของประเทศ ตามหลักกลไกเสรีนิยมทางเศรษฐกิจอย่างจริงจัง (National Office for Empowerment of Persons with Disabilities Act, 2015a)

2. นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการ

จากการศึกษาของ Cheausuwantavee (2015, pp. 43 – 52) ที่ศึกษาถึง The Disability Discrimination Act 1995 พบว่า นโยบายจากภาครัฐของอังกฤษมีความชัดเจนในการนำพาผู้พิการเข้าสู่อาชีพและมีส่วนร่วมในสังคม โดยอังกฤษมีกลไกในการส่งเสริมให้ผู้พิการเข้าสู่ตลาดแรงงานมากกว่าในประเทศกำลังพัฒนามีกฎหมายที่เน้นไปทางด้านการพัฒนา นโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพ การเข้าถึงบริการทางสังคม การค้า การศึกษามีความชัดเจนในการสร้างให้พลเมืองที่มีความบกพร่องทางร่างกายสามารถสร้างผลผลิตมูลค่าเพิ่มให้กับสังคมได้มากกว่าการเน้นไปที่การรักษาหรือสังคมสงเคราะห์

การที่อังกฤษที่เป็นต้นแบบ “รัฐสวัสดิการ” แต่กำลังประสบปัญหาการที่ประชาชนพึ่งพิงรัฐมากเกินไป ปัจจุบันรัฐได้พยายามปรับนโยบายเพื่อลดต้นทุนและให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเองมากขึ้น และมีความเป็นทุนนิยมมากขึ้น เช่น ตั้งแต่ ปี 1970 เป็นต้นมา มีการปรับนโยบายสวัสดิการแรงงานที่เรียกว่า “The New Deal” คือ มีมาตรการกำหนดเงื่อนไขของผู้ตกงานและจะได้รับค่าตอบแทนที่เข้มงวดมากขึ้น รัฐได้นำมาตรการเศรษฐกิจแบบผสมผสาน (Mixed Economy) มาปรับใช้ในการจัดสวัสดิการแก่ประชาชน กล่าวคือ รัฐเป็นทั้งผู้จัดสวัสดิการเอง รวมทั้งสนับสนุนส่งเสริมให้ภาคเอกชนมาจัดสวัสดิการร่วมด้วย ซึ่งปัจจัยกระแสทุนนิยมดังปรากฏการณ์ข้างต้น จึงทำให้อังกฤษผลักดันให้ผู้พิการเข้าสู่การจ้างงานและมีแรงงานเป็นสินค้าเพื่อตอบสนอง “อรรถประโยชน์” (Utility) และ “ความเป็นปัจเจก” (Individualism) ของตนเองมากขึ้น รวมทั้งมีการจัดนโยบายสังคมและความยุติธรรมทางสังคมเป็นแบบ “Market Model” มากขึ้น ดังนั้นการผลักดันให้ผู้พิการเข้าสู่ตลาดแรงงานนั้นเสมือน “ยิงปืนนัดเดียวได้นกสองตัว” กล่าวคือ นอกจากจะลดภาระแห่งรัฐแล้ว ยังสามารถสร้างความมั่นใจใน

ตนเองของผู้พิการ ซึ่งเป็นการตอบสนองในการเพิ่มศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้แก่ผู้พิการที่ถือเป็น “ค่านิยมสากล” ในปัจจุบัน

3. การบริหารจัดการ

3.1 กฎเกณฑ์ในการรับคนพิการเข้าทำงาน มีความชัดเจนในการพัฒนานโยบายด้านผู้พิการอย่างต่อเนื่อง และการตั้งเป้าหมายไว้ว่าคนพิการของอังกฤษจะต้องได้รับความเท่าเทียมในสังคมเหมือนกับคนทั่วไปภายใน ปี ค.ศ. 2025 ส่วนหน่วยงานที่ติดตามกำกับดูแลเรื่องการจ้างงานผู้พิการ ได้แก่ คณะกรรมการด้านสิทธิของผู้พิการ องค์กรด้านการจัดหางาน และ Job center Plus และสภาคนพิการแห่งชาติ เป็นต้น อีกทั้งกำหนดให้สถานประกอบการหรือนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป ต้องพิจารณาในการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมลักษณะทางกายภาพ เพื่ออำนวยความสะดวกและการเข้าถึงให้แก่ลูกจ้างที่พิการ (ธันวาคม ค.ศ. 1996)

3.2 การประกันสังคม/เบี้ยยังชีพของผู้พิการ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเรื่อยมาระหว่าง “กลุ่มผู้พิการ” และ “รัฐ” ในอังกฤษ มีสาเหตุหลักมาจากการที่ประเภทความพิการและระดับความพิการกลายเป็นสิ่งกำหนดจำนวน “ผลประโยชน์” ของผู้พิการที่พึงได้รับจากรัฐหรือสังคมโดยเฉพาะเงินชดเชย/เบี้ยยังชีพแก่คนพิการ (Disability Living Allowance: DLA)

3.3 การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการ อังกฤษมีกฎหมายด้านผู้พิการ คือ กฎหมายการเลือกปฏิบัติต่อผู้พิการ ปี ค.ศ. 1995 (The Disability Discrimination Act 1995: DDA) โดยมีจุดประสงค์เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้พิการโดยกฎหมายให้สิทธิคนพิการใน 3 ประเด็นหลัก ๆ คือ (1) การจ้างงาน (2) การเข้าถึงสินค้าและบริการ และ (3) การซื้อหรือเช่าที่ดินและทรัพย์สิน

จุดแข็ง

- (1) มีชื่อกฎหมายที่ชัดเจนที่ใช้ในปัจจุบันและมีกลไกในการส่งเสริมเพื่อให้ผู้พิการเข้าสู่ตลาดแรงงาน
- (2) มีเกณฑ์ที่แสดงสัดส่วนที่ชัดเจนในการรับผู้พิการเข้าทำงาน เพื่อให้ผู้พิการได้รับความเท่าเทียมในสังคมเหมือนกับคนทั่วไปภายใน ปี ค.ศ. 2025
- (3) มีหน่วยงานที่ติดตามกำกับดูแลเรื่องการจ้างงานผู้พิการ
- (4) กฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติในการทำงานที่ชัดเจน และนายจ้างมีหน้าที่ในการปรับปรุงแก้ไขเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานแก่ผู้พิการ

ข้อจำกัด

- (1) ยังพบถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่าง “กลุ่มผู้พิการ” และ “รัฐ” ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากการที่ประเภทความพิการและระดับความพิการที่กำหนดจำนวน “ผลประโยชน์” ของผู้พิการที่พึงได้รับจากรัฐหรือสังคม

ประเทศสิงคโปร์

1. มุมมองทางสังคมต่อผู้พิการ

“ผู้พิการ” ในสิงคโปร์ หมายถึง “บุคคลที่โอกาสในด้านความมั่นคง การเลือกและความก้าวหน้าในสถานศึกษาและฝึกอบรมการจ้างงานและนันทนาการอย่างเท่าเทียมกับสมาชิกของสังคมได้ถูกจำกัดลงอย่างมาก

เนื่องมาจากความบกพร่องทางร่างกาย ระบบประสาท สติปัญญาและพัฒนาการ” จากการศึกษาของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (National Office for Empowerment of Persons with Disabilities, 2015b) พบว่า รัฐธรรมนูญของสิงคโปร์ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมหรือการให้ความช่วยเหลือจากรัฐอย่างชัดเจน มีเพียงบทบัญญัติในส่วนที่ 4 เรื่องเสรีภาพขั้นพื้นฐานในมาตรา 9 ถึงมาตรา 16 ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันและรับรองเสรีภาพของประชาชน แต่ก็ได้กล่าวถึงการจัดให้มีสวัสดิการหรือความช่วยเหลือแก่ประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เนื่องจากสิงคโปร์ไม่ได้มีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ และมีแนวคิดที่จะเลี่ยงการจัดสวัสดิการโดยตรงและมีจุดยืนที่ต้องการให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของประชาชน และมองว่าการให้ความช่วยเหลือจากรัฐจะเป็นการบั่นทอนความรับผิดชอบและการพึ่งพาตนเองของประชาชนและอาจนำไปสู่การขาดแรงจูงใจในการทำงานและการดำเนินชีวิตได้ นอกจากนี้สิงคโปร์ไม่ได้เป็นประเทศสมาชิกภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของผู้พิการขององค์การสหประชาชาติและอนุสัญญาว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงาน (ผู้พิการ) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอีกด้วย

2. นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการ

องค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับคนพิการจะเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการตั้งเครือข่ายช่วยเหลือผู้พิการ โดยมีกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรง 3 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมเยาวชนและกีฬา กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงสาธารณสุข ส่วนในภาคเอกชนนั้นมีองค์กรจำนวนมากที่เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือผู้พิการ

3. การบริหารจัดการ

3.1 กฎเกณฑ์ในการรับผู้พิการเข้าทำงาน และแนวทางที่เกี่ยวกับการดูแลผู้พิการ สิงคโปร์มีความพยายามให้คนพิการสามารถอยู่ได้ด้วยตนเองให้มากที่สุดและมีความเท่าเทียมกันกับคนปกติทั่วไป แต่ก็มีโครงการบริการจัดหางาน ได้แก่ บริการหางานให้แก่คนพิการดำเนินการโดยหน่วยประชาชนผู้พิการของกระทรวง (Ministry's Disabled People Section) พบว่า ประเทศสิงคโปร์มีโครงการต่าง ๆ เพื่อการทำงานของผู้พิการอยู่มากมาย เช่น (1) โครงการ Job Redesign Scheme สำหรับหน่วยงานเอกชนที่รับผู้พิการเข้าทำงานเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนรับผู้พิการเข้าทำงาน (2) โครงการ Shelter Workshops ที่ช่วยเหลือให้ผู้พิการได้มีการทำงานในบริเวณที่พักอาศัยโดยจะติดตั้งเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นในการทำงานในที่พักหรือที่เรียกว่า Factory Setting (3) โครงการบริการจัดหางาน ได้แก่ หน่วยประชาชนผู้พิการของกระทรวง (Ministry's Disabled People Section) เป็นการเพิ่มทักษะการประกอบอาชีพให้แก่ผู้พิการและเป็นศูนย์ที่จัดกิจกรรมให้แก่ผู้พิการที่ครอบครัวไม่อาจดูแลได้ระหว่างวัน (4) ศูนย์กิจกรรม (Day Activity Centers: DAC) ได้แก่ โครงการฝึกและพัฒนา (5) กองทุน Enable Fund ได้แก่ กองทุนที่สนับสนุนให้แก่หน่วยงานต่างๆที่ปรับปรุงสถานที่ทำงานเพื่อเอื้อแก่การทำงานของผู้พิการ และ (6) ศูนย์ Bizlink Centre Singapore ได้แก่ ศูนย์ที่จัดตั้งเพื่อให้คนพิการได้พบกับผู้มีอำนาจสั่งการในการจ้างงานและช่วยเหลือด้านสถานที่ทำงานได้

3.2 การประกันสังคม/เบี้ยยังชีพของผู้พิการ ประเทศสิงคโปร์ไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้พิการและไม่มีองค์กรหลักในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของคนพิการ ทำให้ผู้พิการในประเทศสิงคโปร์ได้รับการช่วยเหลือในลักษณะที่เป็นการร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน และไม่มี

แผนที่จะจัดตั้งสำนักงานผู้พิการขึ้นเพื่อเป็นศูนย์การดำเนินการจัดการทรัพยากรและความช่วยเหลือสำหรับผู้พิการ แต่มีการอำนวยความสะดวกให้กับคนพิการอย่างเพียงพอและให้ได้รับการปฏิบัติและโอกาสโดยเท่าเทียมกับคนปกติ ทั้งนี้เนื่องจากสิงคโปร์เป็นประเทศนครรัฐที่มีขนาดเล็ก การที่ไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของผู้พิการขององค์การสหประชาชาติและอนุสัญญาว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงาน (คนพิการ) จึงอาจเป็นการดำเนินนโยบายภาครัฐที่เหมาะสม (National Office for Empowerment of Persons with Disabilities , 2015a)

3.3 การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการ นอกเหนือจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการในเรื่องของการสาธารณสุขกับการศึกษาแล้ว สิงคโปร์จะมีโครงการบริการจัดหางานให้แก่ผู้พิการดำเนินการโดยหน่วยประชาชนผู้พิการของกระทรวง (Ministry's Disabled People Section) ด้วย (National Office for Empowerment of Persons with Disabilities Act, 2015a) เนื่องจากมีกฎหมายที่ดูแลผู้พิการอย่างค่อนข้างครบถ้วนแล้ว จึงมีข้อถกเถียงระหว่างฝ่ายที่ต้องการให้สิงคโปร์มีกฎหมายเลือกปฏิบัติ โดยให้ศึกษาและประยุกต์จากประเทศตะวันตกกับฝ่ายที่ต้องการให้คงสถานะเดิม โดยมองว่า การปฏิบัติต่อผู้พิการเป็นเรื่องของเมตตาธรรมและควรปฏิบัติด้วยความสมัครใจ (Yab, A. 2015)

จุดแข็ง

- (1) มีโครงการที่จัดกองทุนเพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ภาคเอกชนที่รับผู้พิการเข้าทำงานอย่างชัดเจน
- (2) มีโครงการที่เอื้ออำนวยให้ผู้พิการเข้าทำงานอย่างเท่าเทียมกันกับคนปกติพร้อมสิ่งอำนวยความสะดวก รวมทั้งเรื่องเกี่ยวกับการก่อสร้างต่าง ๆ
- (3) ผู้พิการในสิงคโปร์ได้รับการช่วยเหลือในลักษณะที่เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน
- (4) เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการในเรื่องของการสาธารณสุขกับเรื่องของการศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ

ข้อจำกัด

- (1) ถึงแม้สิงคโปร์จะมีการอำนวยความสะดวกให้กับผู้พิการอย่างเพียงพอให้ได้รับการปฏิบัติและโอกาสโดยเท่าเทียมกับคนปกติและได้รับการช่วยเหลือในลักษณะที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน แต่การที่ประเทศสิงคโปร์ไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้พิการ ทำให้คนพิการในประเทศสิงคโปร์ไม่มีหลักประกันที่แน่นอน

ประเทศมาเลเซีย

1. มุมมองทางสังคมต่อผู้พิการ

สำหรับค่านิยมในมาเลเซีย ผู้พิการ หรือ บุคคลผู้มีความพิการจะมีความหมายรวมถึง ผู้ที่มีความบกพร่อง หรือไม่สมประกอบในระยะเวลาต่อเนื่องทั้งในด้าน กายภาพ จิตใจ สติปัญญา และประสาทสัมผัส โดยสถานะต่างๆ เหล่านี้ทำให้บุคคลเกิดความเสียเปรียบในการใช้ชีวิตในสังคมเมื่อเทียบกับคนปกติในยามที่ต้องเผชิญกับสิ่งกีดขวางต่างๆ ซึ่งประเทศมาเลเซียมองความพิการว่าเป็นเรื่องของสถานะที่มีการกระทำได้ต่อกันระหว่างผู้ที่มีความบกพร่องทางกายภาพ กับ “กำแพง” ทางทัศนคติและทางสิ่งแวดล้อมกายภาพที่มากีดขวางผู้พิการเหล่านี้ในการใช้ชีวิตอย่างมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มประสิทธิภาพ บนความเท่าเทียมและเสมอภาคกับคนปกติ (Laws of Malaysia, 2008) ซึ่งมีมุมมองและทัศนคติต่อผู้พิการในทิศทางเดียวกับประเทศตะวันตก

2. นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการ

นโยบายที่เกี่ยวกับผู้พิการในมาเลเซีย จะมุ่งเน้นที่ความสามารถของผู้พิการในการเข้าถึงสภาพแวดล้อมด้านกายภาพ สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม การเข้าถึงการให้บริการทางสาธารณสุข การศึกษา ตลอดจนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร เพื่อเอื้ออำนวยให้ผู้พิการสามารถใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างเสมอภาค มีหน่วยงานกำกับดูแล ได้แก่ คณะกรรมการแห่งชาติสำหรับดูแลผู้พิการ (National Council for Persons with Disabilities) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสวัสดิการสังคมเป็นประธานคณะกรรมการฯ

3. การบริหารจัดการ

3.1 กฎเกณฑ์ในการรับผู้พิการเข้าทำงาน ตามกฎหมาย “Laws of Malaysia (Act 685: Persons with Disabilities ACT 2008)” ข้อที่ 1 ระบุว่า ผู้พิการพึงได้รับสิทธิในการเข้าถึงการจ้างงานอย่างเท่าเทียมกับคนปกติ และข้อที่ 2 ระบุว่าจ้างมีหน้าที่ปกป้องสิทธิของผู้พิการอย่างเทียบเท่าการปกป้องสิทธิของคนปกติ ทั้งในเรื่องของสภาพแวดล้อมในการทำงานที่พึงประสงค์และยุติธรรม อันรวมถึงโอกาสในการจ้างงานที่เสมอภาค การให้ค่าตอบแทนที่เสมอภาคสำหรับงานที่ประเมินค่าเท่ากัน สภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยต่อสวัสดิภาพและสุขภาพ ตลอดจนการได้รับการปกป้องจากการถูกคุกคามต่าง ๆ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ (1) สภาที่ปรึกษาด้านผู้พิการแห่งชาติ (2) กระทรวงเอกภาพแห่งชาติและพัฒนาสังคม (3) กระทรวงศึกษา (4) กระทรวงทรัพยากรมนุษย์ และ (5) กระทรวงสาธารณสุข (Laws of Malaysia, 2008)

3.2 การประกันสังคม/เบี้ยยังชีพของผู้พิการ การจ้างงานผู้พิการในมาเลเซียมีการให้ค่าเบี้ยยังชีพพิเศษสำหรับผู้พิการที่มีงานทำ แต่มีรายได้ได้น้อยกว่าเดือนละ 1,200 ริงกิต มีการช่วยผู้พิการที่มีความสามารถแต่ขาดเงินทุนให้เริ่มทำธุรกิจระบบประกันสังคม ซึ่งเบี้ยยังชีพผู้พิการของมาเลเซีย จะได้รับการคุ้มครองทั้งชั่วคราวหรือตลอดชีพในรูปแบบเบี้ยยังชีพเดือนละ 200 ริงกิต (2,000 บาท) เป็นต้น สำหรับลูกจ้างผู้พิการที่มีรายได้ต่ำกว่า 750 ริงกิต/เดือน (ผู้พิการที่ไม่มีงานทำจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์นี้) ส่วนผู้พิการที่มีงานทำจะอยู่ภายใต้ระบบประกันสังคม (Social Security Organization: SOCSO) ของมาเลเซีย

3.3 การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการ เนื่องจากกฎหมายของมาเลเซียมีลักษณะการประมวลปัญหาการเลือกปฏิบัติต่างๆไว้ในกฎหมายฉบับเดียว จึงมีรายละเอียดมากและกำหนดแนวปฏิบัติอย่างชัดเจน แต่ก็ยังกำหนดให้ภาครัฐและภาคเอกชนรับผู้พิการเข้าทำงานปีละ 1% ของการจ้างงาน แต่ประเทศมาเลเซียยังไม่มีกฎหมายเลือกปฏิบัติต่อผู้พิการเป็นกรณีเฉพาะ (ยังเป็นร่างกฎหมาย) แต่มักจะเขียนให้การคุ้มครองด้านนี้แทรกอยู่ในกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายทางสังคม กฎหมายด้านการศึกษา กฎหมายของสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการจึงยังไม่มีผลชัดเจน

จุดแข็ง

- (1) หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการที่ชัดเจน
- (2) ถึงแม้จะเป็น (ร่าง) กฎหมาย แต่ก็มีเกณฑ์ที่แสดงสัดส่วนในการรับผู้พิการเข้าทำงาน และมุ่งเน้นถึงความสามารถของผู้พิการเพื่อเอื้ออำนวยให้ผู้พิการสามารถใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างเสมอภาคอย่างคนปกติ โดยคำนึงถึงความเท่าเทียมกันและเสมอภาคเท่าเทียมกับคนปกติ
- (3) จัดให้มีเบี้ยยังชีพของผู้พิการและผู้ดูแลผู้พิการ

(4) มีผู้พิการ 4 ประเภท ได้แก่ ผู้พิการทางสายตา ผู้พิการทางการเคลื่อนไหว ผู้พิการทางการได้ยิน (คนหูหนวก) และผู้พิการทางจิตได้รับการทำงานมากขึ้น ซึ่งมาเลเซียจัดให้ทำงานได้ตามประเภทของผู้พิการ

ข้อจำกัด

(1) ประเทศมาเลเซียยังไม่มีกฎหมายเลือกปฏิบัติต่อผู้พิการเป็นกรณีเฉพาะ (ยังเป็นร่างกฎหมาย) จึงมักจะเขียนให้การคุ้มครองด้านผู้พิการนี้แทรกอยู่ในกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายทางสังคม กฎหมายด้านการศึกษา กฎหมายของสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการจึงยังไม่มีข้อความชัดเจนมากนัก อาจทำให้ผู้พิการไม่ได้รับบริการที่เหมาะสมและเพียงพอเท่าที่ควร

สรุปจุดแข็งและข้อจำกัด ในภาพรวมจาก 5 ประเทศ

จุดแข็ง

1. ประเทศที่สามารถดูแลผู้พิการอย่างเป็นระบบได้ จะมีกฎหมายที่ชัดเจน อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ส่วนสวีเดนที่เป็นรัฐสวัสดิการมีกฎหมายเกี่ยวเนื่องกับการห้ามเลือกปฏิบัติในชีวิตการทำงานของผู้พิการที่ชัดเจน ถึงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการจ้างงานผู้พิการก็ตาม นอกจากนี้ยังพบว่าในประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว จะมองผู้พิการว่าเป็นส่วนหนึ่งของพลเมืองของประเทศ ซึ่งประเทศต้องหาวิธีการที่จะทำให้ผู้พิการเหล่านี้มีโอกาสอย่างเท่าเทียมกับคนปกติให้มากที่สุด ซึ่งทุกประเทศในประชาคมอาเซียนควรตระหนักถึงประเด็นนี้ให้มากขึ้น

2. การมีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการที่ชัดเจน เช่นใน ประเทศ มาเลเซีย ถึงแม้จะมีเพียง (ร่าง)กฎหมาย และอังกฤษ และมีการให้ความร่วมมือที่ดีอย่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในสิงคโปร์ เป็นต้น

3. การที่มีเกณฑ์ที่แสดงสัดส่วนในการรับผู้พิการเข้าทำงาน และมุ่งเน้นถึงความสามารถของผู้พิการเพื่อเอื้ออำนวยให้ผู้พิการสามารถใช้ชีวิตในสังคมได้เช่นเดียวกับคนปกติ โดยคำนึงถึงความเสมอภาคเท่าเทียมกับคนปกติ เช่น สวีเดน สหรัฐอเมริกา อังกฤษและมาเลเซีย รวมทั้งการผลักดันให้คนพิการเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ เช่น อังกฤษและสิงคโปร์ จะทำให้ผู้พิการอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี

4. จัดให้มีเบี้ยยังชีพของผู้พิการและผู้ดูแลผู้พิการที่ชัดเจน เช่น สวีเดน และมาเลเซีย เพื่อให้ผู้พิการมีปัจจัยทางเศรษฐกิจพื้นฐานในระดับหนึ่ง

5. มีกฎหมายห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการชัดเจน อย่าง สวีเดน สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสิงคโปร์

ข้อจำกัด

1. การรับผู้พิการเข้าทำงานยังมีสัดส่วนน้อยกว่าการรับผู้ไม่พิการเข้าทำงาน เช่น สวีเดน
 2. การที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานอยู่ในประมวลกฎหมายฉบับอื่น ๆ เช่น กฎหมายสิทธิพลเมือง ปี ค.ศ. 1964 (Civil Right Law) อาจทำให้ผู้พิการถูกละเลยหรืออาจ

ทำให้ผู้พิการไม่ได้รับบริการที่เหมาะสมและเพียงพอเท่าที่ควรในบางประเด็น หรือทำให้ผู้พิการไม่มีหลักประกันที่แน่นอน เช่น สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์และมาเลเซีย

3. การที่ยังพบความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่าง “กลุ่มผู้พิการ” และ “รัฐ” ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากการที่ประเภทความพิการและระดับความพิการที่กำหนดจำนวน “ผลประโยชน์” ของผู้พิการที่พึงได้รับจากรัฐหรือสังคม เช่น ในอังกฤษ

ดังนั้นเมื่อดูจากประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการ เช่น สวีเดน และอังกฤษ ถึงแม้ว่าจะมีหรือไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานหรือสวัสดิการให้แก่ผู้พิการโดยเฉพาะ แต่ผู้พิการก็สามารถเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ ได้สะดวก เพราะประเทศเหล่านี้จะถือว่าผู้พิการก็เป็นพลเมืองที่ต้องให้การดูแลเช่นกัน ส่วนประเทศที่ยังไม่มีกฎหมายที่ชัดเจน เช่น สหรัฐอเมริกา มาเลเซียและสิงคโปร์ อาจทำให้คนพิการถูกละเลยหรืออาจทำให้ผู้พิการไม่ได้รับบริการที่เหมาะสมและเพียงพอเท่าที่ควรในหรืออาจทำให้ผู้พิการไม่มีหลักประกันที่แน่นอน เช่น สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์และมาเลเซีย

ข้อสรุปจากกรณีศึกษา 5 ประเทศ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในเรื่องของการส่งเสริมอาชีพและสวัสดิการผู้พิการในประเทศต่าง ๆ 5 ประเทศที่เป็นกรณีศึกษา สามารถวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบในประเด็นต่าง ๆ ได้ 3 ประเด็นหลัก คือ

ประเด็นที่ 1 มุมมองทางสังคมต่อผู้พิการ

โดยศึกษาจากการให้ความหมายกับคำว่า “ผู้พิการ” ของ 5 ประเทศ พบว่า สวีเดนถือหลักกรณีทั่วไป (Universal) จึงทำให้มีการจัดสวัสดิการ โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้พิการเกือบเทียบเคียงได้กับการใช้ชีวิตของประชาชนปกติทั่วไปในสังคม เป็นการแสดงความเป็นต้นแบบให้ประเทศอื่น ๆ เข้าใจความหมายของ Universal Design การออกแบบที่ผู้ใช้งานทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงและใช้งานได้ (หมายเหตุ: Universal Design แปลว่า “อารยะสถาปัตย์” ตอนนี้เป็นคำที่วงการที่เกี่ยวข้องไม่ยอมรับ เพราะมีความเชื่อและอ้างมูลเหตุว่า มีนัยยะด้านค่านิยมที่ตัดสินว่าเป็นอารยะหรือไร้อารยะ แต่เนื่องจากการอธิบายในประเด็นดังกล่าวอยู่นอกเหนือขอบเขตเนื้อหาของบทความนี้ จึงขอละไว้) ในส่วนของการให้ความหมายของผู้พิการ มีข้อที่น่าสนใจว่า สหรัฐอเมริกากับมาเลเซียเป็นสองประเทศที่เห็นตรงกันว่า ความเสียเปรียบของผู้พิการไม่ได้ถูกกำหนดตามสภาพที่เขากิดมาพิการ แต่บริบททางสังคมมีส่วนด้วย จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าทุกข์ของผู้พิการเป็นเรื่อง “บุญทำกรรมแต่ง” ที่ยังสะท้อนออกมาในโลกทัศน์ของคนส่วนใหญ่ ซึ่งควรช่วยกันปรับเปลี่ยนให้ดีขึ้น

นอกจากนี้แล้ว จากการทบทวนวรรณกรรมเบื้องต้น พบว่า สหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์เป็น 2 ประเทศใน 5 ประเทศนี้ ที่มองถึงความพิการครอบคลุมถึงผู้ที่มีความบกพร่องด้านสมองและระบบประสาท ซึ่งการให้คำนิยามผู้พิการของประเทศอื่นจะเน้นเฉพาะความบกพร่องทางร่างกายเป็นหลัก อย่างไรก็ตามสิงคโปร์ยังกำหนดความหมายของความเป็นผู้พิการไว้แคบมากและไม่ได้เชื่อมโยงกับบริบทของสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้พิการเหมือนสหรัฐอเมริกาหรือมาเลเซีย โดยสิงคโปร์มองว่าผู้พิการมีข้อจำกัดเฉพาะ 4 เรื่องสำคัญคือ การศึกษา การฝึกอบรม การจ้างงานและการนันทนาการเท่านั้น ส่วนประเทศอังกฤษที่เป็นต้นแบบ

“รัฐสวัสดิการ” กำลังประสบปัญหาการที่ผู้พิการพึ่งพิงรัฐมากเกินไป จึงพยายามที่จะมีกลไกในการส่งเสริมให้ผู้พิการเข้าสู่ตลาดแรงงานให้มากขึ้น

ประเด็นที่ 2 ด้านนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการ

สำหรับสวีเดน ก้าวทันเรื่องความช่วยเหลือในระดับของการจัดสวัสดิการสังคม ยกระดับไปสู่เรื่องสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยของผู้พิการ (มีแม้กระทั่งการลงลึกไปถึงเรื่องการส่งเสริมความเท่าเทียมกันระหว่างเพศในหมู่เด็กและผู้ใหญ่ที่พิการ) เป็นการบริหารจัดการภาครัฐภายใต้แนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ในขณะที่สหรัฐอเมริกา เรื่องของการกำหนดนโยบายเพื่อผู้พิการนั้น ยังอยู่ในขั้นตอนของการเรียนรู้จากข้อจำกัดของระบบรัฐสวัสดิการในอังกฤษ ซึ่งประสบปัญหาการที่รัฐต้องรับภาระด้านการคลังในการตอบสนองข้อเรียกร้องของประชากรผู้พิการมาก จนประสบปัญหางบประมาณขาดดุล โดยสหรัฐอเมริกาพยายามนำเอากลไกตลาดเสรีเข้ามาปรับใช้ในการบริหารสวัสดิการเพื่อผู้พิการในประเทศ ตามหลักแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เพื่อให้ผู้พิการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจกระแสหลัก เช่นคนทั่วไปตามกลไกตลาดเสรี เพื่อลดภาระของรัฐ อย่างไรก็ตามวิธีการนี้ยังไม่พัฒนาไปสู่วิถีคิดและปฏิบัติตามแบบของประเทศสวีเดน ที่ล้ำหน้าในการนำแนวคิด New Public Service: NPS ซึ่งเป็นกระแสล่าสุดในการบริหารภาครัฐโดยมุ่งไปที่การให้บริการประชาชนตามหลักพื้นฐานของประชาธิปไตยและสิทธิของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนเอง

ในกรณีของนโยบายการดูแลผู้พิการในประเทศอังกฤษ จะพบว่า เคยเป็นต้นแบบที่มีประสิทธิภาพในสมัยก่อน แต่ปัจจุบันประสบปัญหาที่ประชาชนพึ่งพิงรัฐมากเกินไป จึงต้องพยายามปรับนโยบายให้ประชาชนพึ่งพาตัวเองมากขึ้น มีการปรับเงื่อนไขการรับเงินค่าชดเชยผู้พิการที่เข้มงวดขึ้น คือมุ่งไปในทิศทางเดียวกับสหรัฐอเมริกาที่มุ่งให้ผู้พิการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจมากกว่าการสังคมสงเคราะห์ แต่จะปรับตัวได้ช้ากว่าในกรณีของสหรัฐอเมริกา เพราะการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างต้องใช้เวลาปรับเปลี่ยนพอสมควร

เมื่อวิเคราะห์นโยบายในเรื่องสวัสดิการและการจ้างงานผู้พิการในประเทศสมาชิกอาเซียน พบว่า ในกรณีของสิงคโปร์ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิผู้พิการไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการมีสถานะเป็นนครรัฐ (City State) ขนาดเล็กและมีจำนวนประชากรน้อยมาก จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดจุดยืนของประเทศว่าเป็นรัฐสวัสดิการ และพยายามเน้นไปที่การพัฒนาสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวม เพราะสัดส่วนประชากรที่เป็นผู้พิการมีจำนวนน้อยมาก จนสามารถสร้างให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีตามคนปกติส่วนใหญ่ในประเทศได้

ประเด็นที่ 3 การบริหารจัดการ (Governance) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ (1) กฎเกณฑ์ในการรับผู้พิการเข้าทำงาน (2) การประกันสังคม/เบี้ยยังชีพของผู้พิการ และ (3) การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ พบว่าสวีเดนมีการกำหนดค่าจ้างซึ่งสำหรับความพิการแต่ละประเภทไม่เท่ากัน ไม่เหมารวม มีระบบในการแยกแยะให้การบริหารจัดการงบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า ส่วนในสหรัฐอเมริกาผู้พิการต้องมีเอกสารของทางราชการที่ยืนยันในความบกพร่องทางร่างกายในด้านนั้น ๆ ทำให้สามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการได้เป็นระบบมากขึ้น นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังกำหนดให้การละเลยการรักษาสิทธิของ ผู้พิการ มีบทลงโทษไว้ในตัวบทกฎหมายต่าง ๆ อย่างเข้มงวด ซึ่งอาจเป็นทั้งข้อดีและข้อจำกัดในการบริหารจัดการของรัฐได้ ส่วนอังกฤษมีการ

ตั้งเป้าหมายในระยะยาวไว้ว่าผู้พิการของประเทศอังกฤษจะต้องได้รับความเท่าเทียมในสังคมเหมือนกับคนทั่วไปภายในปี ค.ศ. 2025

ในกรณีของประเทศเล็ก ๆ ที่มีประชากรน้อยแต่มีรายได้ประชาชาติต่อหัวที่สูงมากอย่างสิงคโปร์ จะนิยมใช้ระบบการปกครองแบบรัฐบาลเป็นผู้ดูแลประชาชนและประชาชนต้องให้ความร่วมมือกับรัฐมากกว่าจะมีบทบาทเป็นผู้กำหนดนโยบายตามหลักเสรีประชาธิปไตยแบบประเทศตะวันตก ดังนั้นจึงมักจะอาศัยกลไกการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐ หลายๆกระทรวงหลักร่วมมือกับภาคเอกชนที่ต่างมุ่งสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าเพื่อประชาชนทุกกลุ่มรวมทั้งผู้พิการ แต่หลีกเลี่ยงการผูกมัดตนเองด้วยการไม่กำหนดควีสัญลักษณ์และกลยุทธ์เชิงรุกใดๆและไม่เขียนตัวบทกฎหมายเพื่อผู้พิการไว้มากมายเหมือนในกรณีของประเทศตะวันตก

แนวทางการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานคนพิการในประเทศไทย เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ประเทศไทย เป็นประเทศที่ตั้งเป้าว่าจะเป็นศูนย์กลาง (Hub) ของอาเซียนในหลาย ๆ ด้าน เช่น โลจิสติกส์ การท่องเที่ยว เนื่องจากจุดแข็งของไทย คือ การมีระบบสาธารณสุขปึกแผ่นพื้นฐานที่ทั่วถึง ที่ตั้งและภูมิประเทศเอื้อต่อการเป็นศูนย์กลางคมนาคมในภูมิภาค มีระบบธนาคารที่ค่อนข้างเข้มแข็ง ขนาดของตลาดใหญ่ มีแรงงานจำนวนมาก รวมถึงการเป็นฐานการผลิตสินค้าเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมรายใหญ่ แต่จุดอ่อนยังคงอยู่ที่แรงงานส่วนใหญ่ยังขาดทักษะ เทคโนโลยีในการผลิตส่วนใหญ่ยังเป็นชั้นกลาง ระดับความรู้และทักษะการใช้ภาษาอังกฤษที่อาจทำให้แรงงานไทย รวมถึงแรงงานที่พิการเสียเปรียบด้านการแข่งขัน เมื่อมีการเปิดเสรีอย่างเต็มที่แล้ว (Communication Center for Persons with Disabilities, 2015)

เพื่อให้การศึกษาครั้งนี้ครอบคลุมในเรื่องของนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้พิการเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และสอดคล้องกับเนื้อหาของการศึกษาแนวทางการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการของ 5 ประเทศ ข้างต้น ผู้ศึกษาจึงศึกษารายละเอียดใน 3 ประเด็นหลัก คือ (1) มุมมองทางสังคมต่อผู้พิการ (2) นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการ (3) การบริหารจัดการ (Governance) โดยศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ในการรับผู้พิการเข้าทำงาน การประกันสังคม/เบี้ยยังชีพของผู้พิการและการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. มุมมองทางสังคมต่อผู้พิการ

ความหมาย “ผู้พิการ” หมายถึง บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสารจิตใจ อารมณ์ พฤติกรรมสติปัญญา ออทิสติก หรือการเรียนรู้หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านใดด้านหนึ่ง เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนด (National

Office for Empowerment of Persons with Disabilities, 2007, p. 2) ซึ่งประเด็นสำคัญที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้พิการต้องมีการประเมินสถานการณ์ของการเปลี่ยนแปลงที่จะมีผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้พิการของประเทศไทยในระยะต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิผู้พิการได้อย่างเสมอภาคและเป็นรูปธรรมต่อไปนอกจากนี้ผู้พิการยังมีสิทธิในการได้รับและดำรงไว้ซึ่งการจ้างงานหรือการเข้าร่วมในงานอาชีพที่มีประโยชน์ต่อผลผลิตทางด้านเศรษฐกิจ โดยได้รับค่าตอบแทนและสิทธิต่าง ๆ ที่ได้รับทั้งหมดโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ อีกทั้งผู้พิการควรมีทางเข้าถึงการแนะแนวอาชีพในตลาดแรงงานแบบทั่วไปอีกด้วย (Committee to Promote and Improve the Lives of People with Disabilities, 2012, pp. 2 - 3)

2. นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานคนพิการ

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น ในมาตรา 30 มาตรา 43 และมาตรา 44 ที่กล่าวถึงบุคคลย่อมเสมอภาคกันในทางกฎหมายและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันแล้ว (The Constitution of the Kingdom of Thailand, 2007) ในส่วนของการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการ ตามนโยบายทางด้านกฎหมาย คือ การออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ได้กล่าวไว้ในหลายมาตราที่รัฐและสถานประกอบการต้องปฏิบัติตาม เช่น **มาตรา 33** ที่กำหนดสัดส่วนการรับผู้พิการเข้าทำงานในสถานประกอบการ **ส่วนมาตรา 34** การส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 24 (5) (Rachakitcha, 2011) และ **มาตรา 35** การให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการจัดจ้างเหมาะสมช่วงงานหรือจ้างเหมาบริการโดยวิธีกรณีพิเศษ ฝึกงานหรือจัดให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก ล่ามภาษามือหรือให้ความช่วยเหลืออื่นใดแก่ผู้พิการหรือผู้ดูแลผู้พิการได้ (National Office for Empowerment of Persons with Disabilities, (2015d) ซึ่งต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ที่สำคัญคือ มีการกำหนดให้องค์กรด้านผู้พิการหรือองค์กรอื่นใดที่ให้บริการแก่ผู้พิการมีบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้พิการมากขึ้น ตลอดจนกำหนดให้มีศูนย์บริการผู้พิการเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริการและแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับการตามกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Rachakitcha, 2013a)

สำหรับประเทศไทยถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบชัดเจน แต่ยังคงพบว่ามีปัญหาด้านการบูรณาการในหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของผู้พิการ เช่น ปัญหาจากการขาดเจ้าภาพหลักในการดำเนินงาน ปัญหาการประสานงานระหว่างภาครัฐ ทำให้หน่วยงานผู้พิการในส่วนภูมิภาคที่เป็นหน่วยงานของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ไม่ได้ได้รับการเอาใจใส่เท่าที่ควร (สุรพล กาญจนะจิตรา เมฆินทร์ เมธวิบูล และ สมิตตรา เจิมพันธ์, 2556, น. 120)

3. การบริหารจัดการ

3.1 กฎเกณฑ์ในการรับคนพิการเข้าทำงาน กระทรวงแรงงาน ได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 1 เรื่องการจ้างงานคนพิการ พ.ศ. 2537 (Ministry of Labour, 2015a) ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534 (National Office for Empowerment of Persons with Disabilities, 2015c) โดยเดิมกำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างสองร้อยคนขึ้นไป ต้องรับผู้พิการที่สามารถทำงานได้ แต่ปัจจุบันสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไป รับผู้พิการที่สามารถทำงานได้ ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่ง

ได้อัตราส่วนลูกจ้างที่ไม่ใช่ผู้พิการทุกหนึ่งร้อยคนต่อผู้พิการหนึ่งคน เศษของหนึ่งร้อยคนถ้าเกินห้าสิบคน ต้องรับผู้พิการเพิ่มอีกหนึ่งคน แต่นายจ้างยังสามารถที่จะเลือกส่งเงินสมทบเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพผู้พิการแทนการจ้างงานผู้พิการได้ เนื่องจากมีอัตราไม่สูงมากนัก ซึ่งกฎหมายที่จะมาช่วยขาดการสนับสนุน เนื่องจากเป็นเรื่องในระดับของนโยบาย (Srisamai, 2006; Rachakitcha, 2011) จึงมีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ กฎหมายยังไม่มีสภาพบังคับใช้อย่างแท้จริง (Mongkolsawadi, 2001)

3.2 การประกันสังคม/เบี้ยยังชีพของผู้พิการ จากการศึกษาที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ได้ถ่ายโอนภารกิจเบี้ยยังชีพผู้พิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งดำเนินการตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา และลักษณะการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้พิการเป็นแบบเท่ากันทุกประเภทความพิการ คือ เดือนละ 500 บาท โดยกระทรวงมหาดไทย มีหนังสือราชการ ที่ มท 0891.3/ว 3449 ลงวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2548 (Rachakitcha, 2015b) และเมื่อวิเคราะห์เรื่องของค่าครองชีพในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 ให้ปรับเพิ่มอัตราเบี้ยความพิการให้แก่ผู้พิการ เป็น 800 บาท/เดือน โดยจะให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ ปี 2558 เป็นต้นไป

3.3 การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการ มีกฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติในมาตรา 15, 16, และ 23 แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 โดยมีการกำหนดนโยบาย กฎระเบียบ มาตรการโครงการหรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชนหรือบุคคลใดในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการจะกระทำมิได้ ผู้พิการที่ได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการตามมาตรา 15 มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการนั้นได้คำสั่งของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน เรียกว่า “กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ” เพื่อเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้พิการ เป็นต้น (Rachakitcha, 2013a) และมีกฎหมายที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการ เพื่อกำหนดให้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คล่องตัว และสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อคุ้มครองผู้พิการได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (Rachakitcha, 2013b) และในปี พ.ศ. 2558 ยังได้ออกกฎกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นการแบ่งส่วนราชการสำนักส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ โดยเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการ โดยระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพของงานอย่างชัดเจนมากขึ้น เป็นต้น (Rachakitcha, 2015c)

จุดแข็ง

- (1) มีกฎหมายที่ชัดเจนในปัจจุบันถึง 2 ฉบับ รวมทั้งกฎกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีมาตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานโดยเฉพาะ
- (2) มีเกณฑ์ที่แสดงสัดส่วนในการรับผู้พิการเข้าทำงานและมีการจัดให้มีเบี้ยยังชีพของผู้พิการและผู้ดูแลผู้พิการ
- (3) มีการต่อต้านการเลือกปฏิบัติอย่างจริงจัง

ข้อจำกัด

(1) ถึงแม้ผู้พิการของจะแบ่งเป็น 7 ประเภท คือ การมองเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหวร่างกาย ทางจิตใจ สติปัญญา การเรียนรู้ ออทิสติก แต่ก็ยังไม่ได้พูดถึงเรื่องของระบบประสาท

(2) พบว่ามีปัญหาด้านการบูรณาการระหว่างหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพ และการมีงานทำของผู้พิการ เช่น ปัญหาจากการขาดเจ้าภาพหลักในการดำเนินงาน และปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น

บทสรุป

การเปรียบเทียบแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้พิการเพื่อรองรับประชาคมอาเซียน ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

จากการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศอีก 5 ประเทศ คือ สวีเดน สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สิงคโปร์และมาเลเซีย โดยสรุปสาระสำคัญ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบแนวทางการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการของ 6 ประเทศ

ประเด็น	ประเทศ					
	สวีเดน	อเมริกา	อังกฤษ	สิงคโปร์	มาเลเซีย	ไทย
(1) มุมมองทางสังคมต่อผู้พิการ						
- “ผู้พิการ” ถือหลักกรณีทั่วไป (Universal) มีการจัดสวัสดิการ โครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวก	/					
- ความเสียเปรียบของผู้พิการไม่ได้ถูกกำหนดตามสภาพที่เขาคิดภาพการ แต่บริบททางสังคมมีส่วนร่วมด้วย และมองถึงความพิการครอบคลุมถึงผู้ที่มีความบกพร่องด้านสมองและระบบประสาท		/		/		
- พลเมืองที่มีความบกพร่องทางร่างกายสามารถสร้างผลผลิตมูลค่าเพิ่มให้กับสังคมได้มากกว่าการเน้นไปที่การรักษาหรือสังคมสงเคราะห์			/			
- บุคคลที่โอกาสในด้านความมั่นคง การเลือกและความก้าวหน้าในสถานศึกษา และฝึกอบรม การจ้างงานและสนับสนุนการอย่างเท่าเทียม				/		
- ผู้พิการ หมายถึง ผู้ที่มีความบกพร่อง หรือไม่สมประกอบในระยะเวลาดำเนินการทั้งในด้าน กายภาพ จิตใจ สติปัญญา และประสาทสัมผัส โดยสภาวะต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้บุคคลเกิดความเสียเปรียบในการใช้ชีวิตในสังคม					/	
- บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่อง 7 ข้อ คือ การมองเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหวร่างกาย ทางจิตใจ สติปัญญา การเรียนรู้ ออทิสติก						/
- มีความพยายามที่จะคนพิการเข้าสู่ตลาดแรงงาน หรือระบบการผลิต			/		/	

ประเด็น	ประเทศ					
	สวีเดน	อเมริกา	อังกฤษ	สิงคโปร์	มาเลเซีย	ไทย
(2) นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการ						
- มีชื่อกฎหมายที่ชัดเจนที่ใช้ในปัจจุบัน		/	/			/
- มีมาตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงาน โดยเฉพาะ						/
- แผนปฏิบัติการในระดับชาติ “จากผู้ป่วยสู่ประชาชน”	/					
- คำนึงถึง สิทธิมนุษยชน ความเท่าเทียมกัน และ ประชาธิปไตยของผู้พิการ	/	/	/		/	
- มีเอกสารราชการยืนยันสถานะความเป็นผู้พิการ		/				/
- มีโครงการที่จัดกองทุนเพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ภาคเอกชนที่รับผู้พิการเข้าทำงานอย่างชัดเจน				/		
- ชัดเจนในเรื่องของสิ่งอำนวยความสะดวก รวมทั้งเรื่องเกี่ยวกับการก่อสร้างอารยะสถาปัตยกรรม	/	/	/	/		
- มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ เพียงภาครัฐ		/	/		/	/
- มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน	/			/		
(3) การบริหารจัดการ (Governance)						
กฎหมายในการรับผู้พิการเข้าทำงาน						
- มีเกณฑ์ที่แสดงสัดส่วนในการรับผู้พิการเข้าทำงาน	/	/	/		/	/
- มีกฎหมาย(ร่าง) กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องที่กำหนดสัดส่วนที่รัฐและผู้ประกอบการต้องจัดจ้างคนพิการเข้าทำงาน	/	/	/		/	/
การประกันสังคม/เบี้ยยังชีพของผู้พิการ						
- จัดให้มีเบี้ยยังชีพของผู้พิการ/เดือน	/	/			/	/
- ระบบประกันสังคมครอบคลุมถึงครอบครัว/ผู้ดูแลผู้พิการ	/	/	/		/	/
- ใช้ระบบรัฐสวัสดิการ (Welfare state)	/		/			
- มีโครงการให้เงินชดเชยแก่ผู้มีรายได้น้อย รวมถึงผู้พิการ	/	/	/		/	
การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้พิการ						
-ต่อต้านการเลือกปฏิบัติอย่างจริงจัง	/	/	/			/
- การเลือกปฏิบัติต่อผู้พิการ มีบทลงโทษตามกฎหมาย	/	/	/			/
- มีกฎหมาย/ประกาศ/ระเบียบที่ระบุมตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงาน โดยเฉพาะ	/		/			/
- มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงาน โดยเฉพาะ แต่อยู่ในประมวลกฎหมายฉบับอื่น ๆ		/		/		

ที่มา: จากการวิเคราะห์ข้อมูล (“/” หมายถึง มีกฎหมายที่ชัดเจนตามเอกสารที่ศึกษา)

บทสังเคราะห์: ข้อเสนอสำหรับประเทศไทย

จากการวิเคราะห์ถึงจุดแข็งและข้อจำกัดในเรื่องของนโยบายและการปฏิบัติของรัฐต่อผู้พิการจากกรณีศึกษา 5 ประเทศ คือ สวีเดน สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สิงคโปร์ และมาเลเซีย ทำให้สามารถนำข้อค้นพบเหล่านี้มาเข้าสู่กระบวนการสังเคราะห์มุมมองและนัยสำคัญต่อเรื่องของมุมมองที่มีต่อผู้พิการ การกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการการส่งเสริมอาชีพและสวัสดิการแก่ผู้พิการในประเทศไทย เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เป็นข้อเสนอในเชิงวิชาการ (Thesis) หรือ ประเด็นเพื่อนำไปสู่การโต้แย้ง (Core Argument) ในการนำเสนอ

บทความปริทัศน์เรื่องการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของไทย ในฐานะที่ผู้พิพากษาก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและเป็นแรงงานผู้สร้างมูลค่าเพิ่มและสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งมีข้อสรุปในแต่ละประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 มุมมองทางสังคมต่อผู้พิพากษา

จากการทบทวนและวิเคราะห์จากกรณีศึกษาและเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง พบว่า

1. ประเทศส่วนใหญ่ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศสมาชิกอาเซียนที่กำลังก้าวไปสู่สถานะประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ล้วนแต่ได้เคยผ่านยุคสมัยของแนวคิดการให้ความสำคัญต่อผู้พิพากษาในแบบดั้งเดิม คือมองว่าเป็นเรื่องของกฤษฎีกา การบำเพ็ญสาธารณะ การหยิบบัญชีโอกาสให้กับผู้ด้อยโอกาสหรือเรื่องของการรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบการ (CSR) เป็นต้น แต่แนวคิดดังกล่าวส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการในหลายประเด็น อาทิเช่น การไม่เข้าถึงและไม่เข้าใจความคิดความรู้สึกของผู้พิพากษาที่ไม่ต้องการได้รับความสงสารหรือหยิบบัญชีความช่วยเหลือจากสังคมเพราะมองเห็นว่าผู้พิพากษาต่ำกว่าคนสมประกอบ จึงมีมิติที่เกี่ยวพันกับศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่สังคมมองข้าม ซึ่งมุมมองใหม่จะพยายามส่งเสริมให้ผู้พิพากษาระหนักในความรู้อาจความสามารถของตนเองและใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างเสมอภาค ให้เกียรติและให้การยอมรับซึ่งกันและกัน แนวโน้มนี้พิสูจน์ได้จากตัวอย่างที่ดีเช่นกรณีของประเทศสวีเดน ที่ให้ความสำคัญถึงขั้นสภาวะครอบจักรวาล (Universal) คือ เกือบจะไม่มี ความแตกต่างระหว่างผู้พิพากษา กับประชาชนปกติในฐานะพลเมืองของชาติ ในขณะที่ประเทศ Anglo-Saxon อย่างอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ค่อยๆปรับเปลี่ยนมุมมองและทัศนคติที่มีต่อผู้พิพากษามาตั้งแต่ยุค 1970 เพราะมองเห็นว่า ถ้าสามารถดึงผู้พิพากษาให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจและสังคมได้ จะทำให้ผู้พิพากษาที่มีความมั่นใจและภาคภูมิใจในฐานะความเป็นพลเมืองของตนเอง โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา เรื่องความพิการว่าสัมพันธ์กับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองด้วย จึงต้องเป็นภาระหน้าที่ของรัฐในการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด เพื่อให้ไม่มีการฉ้อโกงสิทธิของผู้พิพากษา ซึ่งแนวทางนี้อาจจะไม่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย เพราะโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ยังไม่พร้อมที่จะรองรับการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเป็นระบบเช่นเดียวกันกับในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาได้

2. เมื่อพิจารณาจากการทบทวนวรรณกรรมในกรณีของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนในประเด็นมุมมองและค่านิยมต่อผู้พิพากษา พบว่า สิงคโปร์และมาเลเซีย ได้เริ่มมีทิศทางการมองแบบเดียวกับประเทศตะวันตก คือ ตระหนักถึงประเด็นเรื่องการทำให้ผู้พิพากษาที่มีความภาคภูมิใจในฐานะที่เป็นผู้สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับประเทศมากกว่าที่จะเป็นเพียงผู้รอรับความช่วยเหลือจากสังคมอย่างเดียว จึงเริ่มมีมาตรการสนับสนุนผู้พิพากษาที่อยู่บนฐานคิดว่า ผู้พิพากษาคือส่วนหนึ่งของภาคการผลิต สามารถประกอบอาชีพได้ หากแต่ภาครัฐต้องให้การสนับสนุนและสร้างระบบที่สนับสนุนการพัฒนาอาชีพอย่างจริงจัง ไม่ใช่มองผู้พิพากษาแค่เป็นผู้รอรับความช่วยเหลือผ่านกระบวนการสังคมสงเคราะห์ต่างๆ ซึ่งตรงนี้ทั้งภาครัฐและทุกภาคในสังคมของประเทศไทยควรจะพิจารณาข้อเท็จจริงนี้ร่วมกับการให้ความช่วยเหลือผู้พิพากษา

ประเด็นที่ 2 ในเชิงนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการ

เมื่อถอดบทเรียนจากประเทศตะวันตกในด้านการกำหนดและนำนโยบายด้านผู้พิการไปปฏิบัติ จะพบข้อดีที่ควรหยิบยกมาเป็นบรรทัดฐานหรือต้นแบบในการกำหนดนโยบายสำหรับประเทศไทยได้หลายประการ คือ

1. นโยบายที่กำหนดเป็นแผนปฏิบัติการระดับชาติของประเทศสวีเดน ในชื่อ “จากผู้ป่วยสู่ประชาชน” (From Patient to Citizen) ที่มีรายละเอียดครอบคลุมทั้งการสร้างความเท่าเทียมกันและลดความแปลกแยกระหว่างผู้พิการและผู้ที่ไม่พิการให้เป็นประชาชนกลุ่มเดียวกัน และครอบคลุมไปถึงการสร้าง ความเท่าเทียมกันในหมู่ผู้พิการด้วยกัน ซึ่งบทเรียนจากประเทศสวีเดนในเรื่องของนโยบายการปกป้องผู้พิการจากความไม่เท่าเทียมกันจะมุ่งเน้นที่การสร้าง “ความเสมอภาคทางโอกาส” ซึ่งนโยบายนี้จะมีความซับซ้อนมากกว่าเรื่องของการสร้างความเท่าเทียมกัน โดยรัฐที่หดยื่นทุนทรัพย์หรือการชดเชย (Subsidize) ให้แก่ผู้พิการ ซึ่งเป็นเพียงการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าในแนวทางของนโยบายประชานิยม (Populist Policy) ที่ไม่ก่อให้เกิดความยั่งยืนในระบบแต่อย่างใด

2. ในกรณีของสหรัฐอเมริกา มีทั้งข้อดีและข้อเสียที่ไทยควรเรียนรู้และปรับใช้ในเชิงนโยบายของรัฐต่อผู้พิการ ข้อดีคือการที่รัฐมีแนวทางและการปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นระบบในการส่งเสริมให้ผู้พิการเข้าสู่ตลาดแรงงาน และสร้างผลผลิตมวลรวมของประเทศตามกระแสทุนนิยมเสรี เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป เพื่อลดการพึ่งพารัฐในอีกทาง แต่วิธีนี้อาจไม่เหมาะกับประเทศที่ขาดความพร้อมในด้านโครงสร้างการทำงานอย่างประเทศไทย ตลอดจนการที่สหรัฐอเมริกามีการกำหนดบทลงโทษอย่างเคร่งครัดเพื่อปกป้องสิทธิของผู้พิการในการจ้างงานจากการถูกเลือกปฏิบัติจากฝ่ายนายจ้าง การนำแนวทางนี้มาใช้ในประเทศไทย ก็ควรต้องพิจารณาหลายแง่มุม ครอบคลุมถึงความพร้อมในประสิทธิภาพของระบบ การมีจริยธรรม/จรรยาบรรณของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งในเชิงสถาบันและปัจเจกบุคคล รวมไปถึงฝ่ายผู้พิการเองด้วย

ประเด็นที่ 3 การบริหารจัดการ (Governance)

สำหรับด้านการบริหารจัดการ มีแนวทางปฏิบัติที่ควรเรียนรู้จากประเทศตะวันตกและประเทศอาเซียนที่จะช่วยให้การบริหารจัดการการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้พิการของประเทศไทยดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น คือ

1. การบังคับใช้เอกสารการแสดงตนว่าเป็นผู้พิการ การจำแนกอาการของผู้พิการอย่างมีสายลักษณะอักษรชัดเจนรวมทั้งความสะดวกในการต่ออายุเอกสาร/บัตร และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเช่นในกรณีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งแตกต่างจากในกรณีของประเทศไทยที่ยังขาดความชัดเจนอย่างเช่นในเรื่องของความกำกวมในการปฏิบัติของผู้รักษากฎระเบียบ หรือ กรณีการอ้างสิทธิของผู้พิการในการใช้ที่จอดรถ การใช้ห้องน้ำ ที่คนปกติในประเทศไทยบางส่วนยังไม่ตระหนักถึงเรื่องเหล่านี้เท่าที่ควร อาจเป็นเพราะความเคยชินกับการรักความสะดวก อย่างนี้เป็นต้น

2. การมีระบบการจ่ายค่าชดเชยของรัฐให้กับผู้พิการที่มีแบบแผนชัดเจน เช่น สวีเดนที่กำหนดค่าเบี้ยยังชีพสำหรับความพิการในแต่ละประเภทไม่เท่ากัน สำหรับอังกฤษมีบทเรียนจากการที่ประเภทความพิการ

และระดับของความพิการกลายเป็นสิ่งที่กำหนดผลประโยชน์ที่พึงได้ของผู้พิการที่รัฐต้องรับผิดชอบจนเป็นทั้งภาระและข้อขัดแย้ง ส่วนในประเทศมาเลเซีย พบว่าผู้พิการที่มีงานทำ รัฐจะเบิกจ่ายผ่านระบบประกันสังคมเช่นคนทำงานปกติ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการบริหารเพื่อจ่ายค่าชดเชยหรือสวัสดิการคุณภาพชีวิตของผู้พิการเป็นเรื่องของระบบงบประมาณที่ต้องจัดการให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและคุ้มค่า

3. กรณีประเทศสิงคโปร์ในฐานะประเทศเล็กและมีลักษณะของการคงบทบาทของรัฐบาลเป็นหลักในการบริหารประเทศมากกว่าบทบาทของภาคประชาชน จึงไม่กำหนดบทบาทผู้พิการประชาชนผู้พิการในเรื่องการรับความช่วยเหลือจากรัฐไว้ให้ชัดเจน เพราะมองว่าระบบรัฐสวัสดิการจะทำให้ประชาชนเคยชินกับการเป็นผู้รับ ขาดแรงจูงใจในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง แต่ประเทศไทยก็ยังไม่ควรใช้ระบบนี้เพราะเป็นระบบที่ไม่ได้ให้หลักประกันในเรื่องของสวัสดิการและคุณภาพชีวิตของผู้พิการแต่อย่างใด (ซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายในเรื่องคนพิการชัดเจนอยู่มาก)

บทเรียนสำหรับประเทศไทย เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะ

จากบทสังเคราะห์ที่กล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า ในกรณีของประเทศที่พัฒนาแล้วก็ดี หรือประเทศเศรษฐกิจชั้นนำในภูมิภาคอาเซียนก็ดี ล้วนแต่มุ่งไปในทิศทางเดียวกัน คือ การสร้างและพัฒนาระบบตลอดจนการบริหารจัดการในเชิงยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อดึงเอาแรงงานและมูลค่าเพิ่มทางความคิดสร้างสรรค์ต่างๆจากประชาชนที่เป็นผู้พิการ ให้เข้ามาเป็นกลไกหนึ่งในการร่วมสร้างขีดความสามารถในเชิงแข่งขันของประเทศและมีความสอดคล้องกับกระแสการบริหารจัดการโลกยุคใหม่ ที่ภาครัฐต้องลดบทบาทจากการปกครอง (Government) มาเป็นบทบาทในเชิงอภิบาล (Governance) โดยการดำเนินนโยบายระดับชาติต่อผู้พิการในประเทศตัวอย่างที่เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจเป็นบทเรียนที่เน้นความยั่งยืนในการลดภาระที่รัฐกับผู้พิการมีพันธะต่อกันในเชิงสวัสดิการสังคม ที่เป็นค่าใช้จ่ายมากกว่าต้นทุนที่จะสร้างมูลค่าเพิ่ม ซึ่งแนวคิดและวิธปฏิบัติเหล่านี้ คือสิ่งที่ประเทศไทยควรเรียนรู้และนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบททั้งภายในและภายนอกประเทศ อย่างไรก็ตามการเรียนรู้จากกรณีของประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศอุตสาหกรรมในอาเซียน คือการที่สังคมในประเทศต่างๆ เหล่านี้จะยกระดับการปฏิบัติต่อผู้พิการให้มีคุณภาพทั้งทางกายภาพและจิตใจได้นั้น ต้องมีความพร้อมทั้งโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ในเชิงกายภาพและเชิงสังคมวัฒนธรรม (Socio-cultural Infrastructure) ซึ่งในกรณีนี้ประเทศไทย จำเป็นต้องสร้างควบคู่ไปกับการลงมือปฏิบัติการในเชิงยุทธศาสตร์เพื่อสร้างให้ผู้พิการเข้มแข็งและมีความพร้อมในการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศแบบเดียวกับหลายประเทศในอาเซียนที่เริ่มตระหนักให้เรื่องของผู้พิการเป็นวาระแห่งชาติในขณะนี้ ดังนั้นเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ประเทศไทยต้องมีมุมมอง นโยบายและการปฏิบัติต่อผู้พิการจากทุกภาคส่วน คือ

1. มองผู้พิการว่าเป็นพลเมืองของประเทศ
2. ผู้พิการสามารถเข้าสู่ระบบแรงงาน เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางความคิดสร้างสรรค์และเป็นกลไกหนึ่งในการสร้างขีดความสามารถในเชิงแข่งขันของประเทศ
3. ทุกภาคส่วนต้องตระหนักถึงเรื่องของสิทธิมนุษยชน เมื่อผู้พิการเกิดมาแล้วขาดโอกาส ทุกภาคส่วนต้องช่วยกันแบ่งปันเพื่อให้โอกาสแก่คนพิการได้เข้ารับบริการขั้นพื้นฐานจากรัฐอย่างเท่าเทียมกับคนปกติ เช่น สร้างความพร้อมทั้งโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ในเชิงกายภาพและเชิงสังคมวัฒนธรรม (Socio-cultural

Infrastructure) เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ผู้พิการของประเทศไทยและทุก ๆ ประเทศที่เป็นสมาชิกของประชาคมอาเซียน

4. ทุกภาคส่วนต้องตระหนักถึงการปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบ หรือกฎหมาย เพื่อให้คนพิการไม่ถูกละเลยจากสังคม

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้างต้น ผู้ศึกษามีความเห็นที่เห็นว่า “การส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานผู้พิการในประเทศไทย เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน” ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1. ประเทศไทยมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้พิการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างครอบคลุมถึงแง่มุมต่าง ๆ ในการคุ้มครองปกป้องสิทธิของผู้พิการอย่างชัดเจน แต่สิ่งที่เป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้คือการรับรู้และการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎระเบียบต่างๆ การที่สังคมเลือกที่จะสนใจหรือไม่สนใจข้อกฎหมายต่าง ๆ หรือการที่ผู้ประกอบการยังสามารถใช้ความยืดหยุ่นหรือช่องโหว่ของกฎหมาย ลดภาระที่จะเป็นผลสืบเนื่องมาจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อสวัสดิภาพผู้พิการ (เช่นนายจ้างกำหนดตำแหน่งที่รับผู้พิการได้เอง) หรือแม้แต่การที่ผู้พิการในไทยยังไม่ได้ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองมากนัก ก็จะทำให้ตัวบทกฎหมายเป็นเพียงลายลักษณ์อักษรที่กำหนดไว้เพื่อให้มีอยู่เท่านั้น

2. มุมมองสาธารณะต่อผู้พิการในไทยต้องเปลี่ยนแปลงจากการมองว่าการหยิบบั้นความช่วยเหลือให้ผู้พิการในเชิงวัตถุ ถือเป็นเรื่องการทำทาน แต่ควรปรับให้มีฐานคติแบบประเทศตะวันตก บางส่วนที่ใช้กลไกระบบทุนนิยมเสรีในการผลักดันให้ผู้พิการเข้าสู่กระแสการผลิตมวลรวมของประเทศ นำไปสู่การได้รับการยอมรับและอยู่บนฐานของความเอื้ออาทรต่อกันตามความเชื่อของสังคมไทย ควรมีการผสมผสานรูปแบบวิถีคิดต่อผู้พิการที่เหมาะสมกับสังคมไทยและความเป็นภูมิภาคนิยมแบบอาเซียน เช่น ในรัฐเศรษฐกิจทุนนิยมเต็มรูปแบบแบบสังคมนิยม หรือ รัฐมุสลิมยุคใหม่แบบมาเลเซีย ที่มองผู้พิการว่าไม่ใช่บุคคลที่รอเมตตาธรรมจากเราและต้องรู้สถานะของตนเองว่าดีกว่าผู้อื่น เหล่านี้คือโลกทัศน์เชิงลบที่มีต่อผู้พิการที่สังคมไทยควรเรียนรู้จากประเทศเพื่อนบ้านและควรเปลี่ยนแปลงวิถีคิด

3. ประเทศไทยมีการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้พิการที่ครอบคลุมและชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง กรมต่าง ๆ ตลอดจนภาคีจากภาคประชาสังคม ที่มีอยู่หลากหลาย แต่มีปัญหาด้านการบูรณาการการทำงาน ขาดทั้งผู้ที่จะรับหน้าที่เป็นแกนกลางในหน่วยงานนั้น ๆ และ ฝ่ายอื่นๆที่ไม่ได้เป็นแกนกลางก็ให้ความร่วมมือแบบขอให้ผ่าน ๆ ไป จึงทำให้โครงการเพื่อผู้พิการต่างๆไม่สามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ขาดการเรียนรู้เพื่อต่อยอดและสร้างองค์ความรู้ใหม่ ๆ

4. สร้างและพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระดับภูมิภาคอาเซียน เปิดพื้นที่ให้ผู้พิการในอาเซียนได้มีกิจกรรม ความคิดสร้างสรรค์ การจัดสรรงบประมาณหรือก่อตั้งกองทุนในเบื้องต้น เพื่อให้ผู้พิการได้มี

ส่วนร่วมในการพัฒนาฐานข้อมูล องค์ความรู้ ตลอดจน นวัตกรรมทางสังคมและสิ่งแวดล้อมใหม่ ๆ เพื่อสร้างให้ผู้พิการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ โดยใช้ตัวเทียบวัดกับประเทศพัฒนาแล้ว ใช้พื้นที่ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในการดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศเหล่านี้ แต่ทั้งนี้เมื่อภาครัฐ จะดำเนินนโยบายใด ๆ ควรมีการจัดการประชุมเพื่อสอบถามตัวแทนผู้พิการในฐานะผู้รับผลกระทบจากนโยบายโดยตรงและตรวจสอบความเป็นไปได้ของข้อเสนอแนะจากผู้พิการ ไม่ควรสันนิษฐานและสรุปแทนพวกเขา ว่าอะไรคือสิ่งที่พวกเขาอยากได้หรือควรจะได้

ข้อเสนอแนะในเชิงการบริหารจัดการ

1. แก้ไขข้อกำหนดทางกฎหมายให้เพิ่มจำนวนสัดส่วนของผู้พิการในการเข้าทำงานในสถานประกอบการ เช่น จากสัดส่วนร้อยละ 1 เป็นร้อยละ 2 เป็นต้น
2. การบริหารจัดการงบประมาณของรัฐในการสนับสนุนผู้พิการ ในต่างประเทศกำหนดระบบการบริหารจัดการที่ทันสมัย มีความเป็นธรรม โปร่งใส และคุ้มค่ากว่า เช่น ในประเทศไทยยังจ่ายเบี้ยยังชีพผู้พิการแบบเท่ากันทุกประเภทของความสามารถและจ่ายเดือนละ 800 บาท ในขณะที่ต่างประเทศกำหนดเบี้ยตามความสามารถแต่ละประเภทไม่เท่ากัน สามารถบริหารการจ่ายงบประมาณได้เหมาะสมกว่าการกำหนดให้ทุกคนได้เท่ากันและยังมีอัตราต่ำมาก อีกทั้งควรกำหนดให้ผู้พิการมีบัตรแสดงตนเป็นผู้พิการอย่างเคร่งครัด รวมทั้งการปลูกฝังผู้ให้บริการแก่ผู้พิการต้องปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรมและให้เกียรติผู้พิการที่มาใช้บริการอย่างเคร่งครัด
3. รัฐจะต้องให้การสนับสนุนการประชาสัมพันธ์ถึงสมรรถนะหรือความสามารถหรือความพร้อมของผู้พิการในการทำงานอย่างเต็มที่แก่หน่วยงานของรัฐ ของเอกชนและประชาชนทั่วไป เพื่อจะนำไปสู่การยอมรับ และเต็มใจในการจ้างงานผู้พิการตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. รวมทั้งกฎกระทรวงต่าง ๆ ที่ออกมาเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการจ้างงานผู้พิการ
4. ภาครัฐและภาคเอกชนควรร่วมมือกันเร่งดำเนินการก่อสร้างและจัดทำระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) สำหรับการคมนาคม การสื่อสาร การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ที่เอื้อต่อการใช้ชีวิตของผู้พิการให้สามารถดำรงชีวิตอย่างเต็มศักยภาพเช่นคนปกติ เช่น การพัฒนาระบบอารยสถาปัตย์ (Universal Design) ในเชิงกายภาพต่าง ๆ โดยคำนึงถึงหลักสากลและรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน
5. ปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและการจ้างงานผู้พิการในมาตราต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนในรายละเอียดและมีความครอบคลุม เพื่อมุ่งพัฒนาศักยภาพของผู้พิการให้สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานและสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้โดยมีความแตกต่างจากคนปกติให้น้อยที่สุด เช่นเดียวกับอังกฤษและมาเลเซีย

ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาครั้งต่อไป

เนื่องจากการนำเสนอเนื้อหาและข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงปฏิบัติ ซึ่งเป็นการศึกษาจากแหล่งข้อมูลเบื้องต้นที่เขียนไว้ในเชิงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ในภาครัฐของแต่ละประเทศ ซึ่งอาจทำให้มีข้อจำกัดในการให้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการถือปฏิบัติจริงว่าจะสามารถบังคับใช้แนวทางตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ได้มากน้อยเพียงใด จึงควรมีงานวิจัยที่ใช้ระเบียบวิจัยเชิงปริมาณผ่านการเก็บข้อมูลสถิติทั้งแบบปฐมภูมิ (Primary data) และแบบทุติยภูมิ (Secondary Data) เพื่อวัดประสิทธิผลหรือความพึงพอใจในนโยบายจากผู้มีส่วนรับผิดชอบในงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของผู้พิการ

รวมทั้งผู้พิการอีกจำนวนหนึ่ง เป็นต้น และควรใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกผ่านกรณีศึกษาโดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่สามารถอธิบายได้ในเชิงลึกครอบคลุมในตัวเองหรือมิติทางสังคมศาสตร์ด้านอื่น ๆ ร่วมด้วย

เอกสารอ้างอิง

- สุรพล กาญจนะจิตตรา เมฆินทร์ เมธวิกุล และ สุमितตรา เจริมพันธ์. (2556). *การศึกษาการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550.* (รายงานการศึกษาระดับสมบูรณ โดยบัณฑิตวิทยาลัย สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม). กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- Cheausuwantavee, T. (2015). A comparison of the disabled laws of England and the United States. *Journal of Rachasuda*, 1(1), 37-58. Retrieved January 18, 2015, from www.rs.mahidol.ac.th/rs-journal/vlo1/v.1-2-004.pdf
- Committee to Promote and Improve the Lives of People with Disabilities. (2012). *Development of disabilities. No. 4, 2012 - 2016.* Office for Empowerment of Persons with Disabilities.
- Communication Center for Persons with Disabilities. (2015). *The highlight of the 10 ASEAN countries.* Retrieved January 15, 2015, from <http://www.braille-cet.in.th/Braille-new/?q=article-2015>
- Disabled World. (2015). *The American with Disability Act of 1990 (ADA).* Retrieved January 30, 2015, from <http://www.disabled-world.com/categoryprint/disability/ada-printer.php>
- International Labour Office. (2006). *Guidelines equality legislation.* Bangkok: International Labour Office for Asia particles. Kanchanachitra, S., Metavigul M., Jhermpun, S. (2013). *Career and Job Promotion as Per Employment of Persons with Disability Act B.E. 2550.* Bangkok: National Office for Empowerment of Persons with Disabilities.
- Laws of Malaysia, Act 685. (2008). *Persons with Disabilities Act 2008.* Publisher' Copyright: Percetakan National Malaysia Berhad.
- Ministry of Labour. (2015a). *Ministry of Labour for the employment of persons with Disabilities Act of 1994 (No. 1), under Rehabilitation for Disabled Persons Act 1991.* Retrieved December 29, 2015, from www.chainat.m-society.go.th
- Mongkolsawadi, S. (2001). *The guidelines for occupational disability.* Samut Prakan: Huachiew Chalermprakiet University.

- National Office for Empowerment of Persons with Disabilities. (2007). *The enhancement and improvement. Persons with Disabilities Act 2007* (Revised Edition Reference 8). Bangkok: Suwantee supply service.
- National Office for Empowerment of Persons with Disabilities. (2009). *The Convention on the Rights of Personswith Disabilities (Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*. Bangkok: Ideas Square.
- National Office for Empowerment of Persons with Disabilities. (2015a). *Compare the difference Between Thailand law, international law and international law*. Retrieved January 15, 2015, from http://www.nep.go.th/sites/default/files.../%/202_0.pdf
- National Office for Empowerment of Persons with Disabilities. (2015b). *The study of the promotion and development. Disabilities, 2007 by comparison with the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and international law at least 3 countries*. Retrieved February 1, 2015, from “Executive Summary of http://www.nep.go.th/sites/default/files/document/_0.pdf
- National Office for Empowerment of Persons with Disabilities. (2015c). *Rehabilitation for Peoplewith Disabilities Act of 1991, Rachakijanubegsa, 108/205/special edition 108/205*, Given November 25, 1991. Retrieved May 5, 2015, from <http://www.nep.go.th>
- National Office for Empowerment of Persons with Disabilities. (2015d). *Commission on the Promotion and Development Disabilities Act, 2009*. Regulation of the Board and improve the lives of people with disabilities. On Rules and How to make concessions arrange the goods or services or subcontracting work. Intership or provide other assistance. Bangkok: Office for Empowerment of Persons with Disabilities. Retrieved May 5, 2015, from <http://www.nep.go.th>
- National Office of the National Economic and Social Development. (2011). *National Economic and Social Development Plan No. 11. (2012-2016)*. Bangkok: Office of the National Economic and Social Development Board. Office of the Prime Minister.
- Rachakitcha. (2011). *Regulation determining the number of disabled workers, employers or owners. Enterprises and government agencies will have to get to work and the amount of the employer or owner. Establishment will be submitted to the Fund for Empowerment of Persons with Disabilities*. Episode 30 Volume 128, dated April 29, 2011. Retrieved on May 5, 2015, from <http://www.Rachakitcha.com>

- Rachakitcha. (2012). *Ministry of Social Development and Human Security's disability categories and criteria (No. 2) Act 2012*. 119 Volume 129, dated July 26, 2012. Retrieved December 12, 2015, from <http://www.Rachakitcha.com>
- Rachakitcha. (2013a). *The Empowerment of Persons with Disabilities (No. 2)*. As amended 30a, Volume 130, dated March 29, 2013. Retrieved May 5, 2015, from <http://www.Rachakitcha.com>
- Rachakitcha. (2013b). *Regulation commission, and improve the lives of people with disabilities, rules and procedures and conditions in the request for evidence collection. Mediation diagnosis and compensation committee or the mediators of the act in a discriminatory. It's not fair for people with Disabilities Act of 2013*. Volume 130, Part 182, dated December 16, 2013. 41 Retrieved May 5, 2015, from <http://www.Rachakitcha.com>
- Rachakitcha. (2015a). *Regulation of the Ministry of Interior that with the payment of subsistence allowance of local government, 2003*, Volume 122, Special 109 on Page 1 on September 30, 2003. Retrieved May 5, 2015, from <http://www.Rachakitcha.com>
- Rachakitcha. (2015b). *Practice guidelines, the Ministry of Interior for the payment of subsistence allowance of the local government, 2005*. Retrieved May 5, 2015, from <http://www.rachakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2548/00172706.PDF>
- Rachakitcha. (2015c). *Regulation division offices promote and improve the lives of people*. National Disability Act 2015. Section 2 of Part 132 of 13 January 2015. Retrieved on May 5, 2015, from <http://www.Rachakitcha.com>
- Research and Consulting Institute, Thammasat University. (2008). *Report on the research Project, "Unfair discrimination against persons with disabilities in Thailand"*, submitted to the Office of the National Economic and Social Advisory Council.
- Social Security. (2015). *Supplemental Security Income (SSI)*. Retrieved February 5, 2015, from www.ssa.gov/disabilityssi/ssi.html
- Srisamai, P. (2006). *Legal Measures Governing the Employment of people with disabilities. And protection of disabled people in work*. (Master of Arts, Dhurakit Pundit University, Bangkok)

- The Swedish Disability Federation. (2015). *The Swedish Disability Movement's alternative. Report on UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* 2006. Retrieved February 5, 2015, from [http://www.fn.se/PageFiles/7184/Alt% 20CRPD% 202011.pdf](http://www.fn.se/PageFiles/7184/Alt%20CRPD%202011.pdf)
- Yab, A. (2015). *Why S 'Pore Needs Disability Legislation*. Retrieved February 5, 2015, from www.todayonline.com/singapore/why-spore-needs-disability-legislation.

