

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และวิวัฒนาการเกี่ยวกับการส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตลอดจน การรับคนพิการเข้าทำงาน

ในบทที่นี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงแนวความคิดตั้งแต่ความเชื่อเกี่ยวกับความพิการ เจตคติต่อคนพิการ การให้คำจำกัดความของคำว่า “คนพิการ” ทั้งในทางสากลและการให้คำจำกัดความของประเทศไทย การแบ่งประเภทความพิการ และจะได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตลอดจนการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการรับคนพิการเข้าทำงาน

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับความพิการ

คนพิการ (Person With Disability) นั้น นอกจากมีความบกพร่อง (Impairment) ทางร่างกายบางส่วนแล้ว ไม่มีอะไรแตกต่างไปจากคนทั่วไป คนพิการมีชีวิตจิตใจความรู้สึกเหมือนกับคนอื่น ต้องการได้รับการศึกษา ฝึกอาชีพและมีงานทำ ต้องการไปไหนมาไหนได้อย่างอิสระเสรี ต้องการดำรงชีวิตอยู่อย่างคนปกติและเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย ไม่ต้องการเป็นภาระของใคร แต่คนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องคนพิการน้อยและยึดมั่นในความเชื่อดั้งเดิมว่าคนพิการเป็นเรื่องของบาปกรรม กล่าวคือ คนพิการหรืออุปการีของคนพิการเคยสร้างกรรมทำบาปไว้ จึงเกิดคนพิการในครอบครัวและเป็นภาระของครอบครัวที่ต้องเลี้ยงดูไปตลอดชีวิต ดังนั้นจึงเกิดเจตคติเชิงลบแก่คนพิการมองว่าคนพิการเป็นคนที่ไม่สามารถทำอะไรได้ก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิของคนพิการ¹

¹ คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คณะที่ 1 ในคณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549) *แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของชนชาวไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 247.

จากการมีเจตคติเชิงลบต่อคนพิการดังกล่าว เป็นเหตุให้คนพิการเป็นผู้เสียเปรียบและเป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคมขาดการคุ้มครองสิทธิ (Rights Protection) ใด ๆ ดังนั้น คนพิการทางสายตากลุ่มหนึ่งจึงรวมกลุ่มกัน เพื่อให้ได้รับสิทธิและมีโอกาสที่พึงมีพึงได้เช่นบุคคลทั่ว ๆ ไปในสังคม บุคคลกลุ่มนี้ได้รวมตัวกันก่อตั้งสมาคมคนตาบอดกรุงเทพ² ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2510 โดยได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากนางสาวเจนีวีฟ คอลฟิลด์ (Miss Genevieve Caulfield) สตรีตาบอดชาวอเมริกา ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นสมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทย³ (Thailand Association of the Blind) นับเป็นองค์กรแรกของคนพิการที่ก่อตั้งโดยคนพิการ บริหารงานโดยคนพิการและเพื่อประโยชน์ของคนพิการทั้งหมด ต่อมา มีคนพิการประเภทอื่น ๆ รวมตัวกันบ้าง เช่น ศูนย์ชมรมศิษย์เก่าโรงเรียนสอนคนหูหนวก และได้พัฒนาขึ้นมาเป็นสมาคมคนหูหนวกแห่งประเทศไทย⁴

² มิสเจนีวีฟ คอลฟิลด์ (Miss Genevieve Caulfield) สตรีตาบอดชาวอเมริกัน เป็นผู้ริเริ่มก่อตั้งโรงเรียนเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2482 ใช้ชื่อว่า โรงเรียนสอนคนตาบอด โดยใช้บ้านหลังเล็ก ๆ ที่ถนนคอซเซ่ ศาลาแดง นับเป็นโรงเรียนสอนเด็กพิการแห่งแรกในประเทศไทย และแห่งแรกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต่อมา มีผู้มีจิตกุศลช่วยเหลือและสนับสนุนในการสงเคราะห์ผู้บกพร่องทางการเห็นร่วมกันจัดตั้งมูลนิธิ ชื่อมูลนิธิช่วยการศึกษาแก่คนตาบอดในประเทศไทย เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2482 นับเป็นมูลนิธิช่วยเหลือคนพิการแห่งแรกในประเทศไทย โดยมีหลวงเลขาวิจารณ์ เป็นนายกมูลนิธิฯ

³ แต่เดิม สมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทยได้ก่อตั้งในนามของสมาคมคนตาบอดกรุงเทพ เมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2510 เกิดขึ้นจากคำปรารภของมิสเจนีวีฟ คอลฟิลด์ (Miss Genevieve Caulfield) สตรีตาบอดชาวอเมริกัน ผู้ที่ริเริ่มก่อตั้ง โรงเรียนสอนคนตาบอดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยได้รับความอนุเคราะห์จากมูลนิธิช่วยคนตาบอดแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์ ให้ใช้โรงเรียนสอนคนตาบอดเป็นสถานที่ติดต่อชั่วคราว ต่อมา เพื่อให้เป็นการเหมาะสมแก่สถานภาพของสมาคมฯ ที่ขยายตัวเติบโตขึ้นเป็นลำดับมา และเพื่อให้เป็นการสอดคล้องรองรับกับวัตถุประสงค์หลักดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการบริหารสมาคมฯ จึงได้มีความเห็นชอบให้ดำเนินการขอแก้ไขการจดทะเบียนจากสมาคมคนตาบอดกรุงเทพ เป็น สมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทย ซึ่งต่อมาได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการให้เปลี่ยนแปลงชื่อสมาคมใหม่ เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2524

⁴ สมาคมคนหูหนวกแห่งประเทศไทยได้พัฒนามาจากศูนย์ชุมนุมศิษย์เก่าโรงเรียนสอนคนหูหนวกดุสิต ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนเศรษฐเสถียร เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ.2512 มีศิษย์เก่าจากโรงเรียนเศรษฐเสถียร โรงเรียนสอนคนหูหนวกทุ่งมหาเมฆ โรงเรียนสอนคนหูหนวกขอนแก่น โรงเรียนสอนคนหูหนวกตาก และโรงเรียนสอนคนหูหนวกสงขลาจำนวน 93 คนมาร่วมประชุมก่อตั้งศูนย์ฯ ใช้พื้นที่ภายในโรงเรียนเศรษฐเสถียรเป็นสำนักงาน ศูนย์ชุมนุมศิษย์เก่าโรงเรียนสอนคนหูหนวกดังกล่าว ต่อมา เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2524 ได้ย้ายสำนักงานออกจากโรงเรียนเศรษฐเสถียรมาเช่าบ้านเลขที่ 9/1 ซอยสุขุมวิท 51 และดำเนินการจดทะเบียน โดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคมพ.ศ.2526 และกองตำรวจสันติบาล

ใน พ.ศ. 2518 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. 1975 (Declaration on the Rights of Disabled Persons, 1975) และประกาศให้ พ.ศ. 2524 เป็น ปีคนพิการสากล (United Nations International Year of Disabled Persons, 1981 หรือ IYDP) เพื่อให้รัฐสมาชิกทั่วโลกได้ตระหนักถึงสิทธิของคนพิการ โดยได้เน้นเรื่องความเสมอภาค แห่งสิทธิและโอกาส หมายถึง การที่คนพิการจะต้องสามารถใช้ชีวิตในสังคมได้เช่นเดียวกับ บุคคลทั่วไป และเป็นหน้าที่ของสังคมหรือรัฐที่จะต้องจัดกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรืออุปสรรค ต่าง ๆ เพื่อที่จะทำให้คนพิการมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่ นับตั้งแต่นั้นมาคนพิการเริ่มต้นตัว มากขึ้นเนื่องจากสภาพสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป คนพิการต้องต่อสู้เพื่อสิทธิของตนเองมากขึ้น จึงมีผลให้องค์กรของคนพิการเกิดขึ้นอีกหลายองค์กร⁵

นอกจากนี้ ยังมีการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนพิการระดับนานาชาติ เมื่อองค์กร Rehabilitation International (RI) ประกาศไม่รับยัดยัดที่จะให้คนพิการเข้าร่วมการประชุมด้วย กลุ่มคนพิการ จึงได้มีการรวมตัวกันก่อตั้งเป็นองค์กรคนพิการสากล Disabled Peoples International (DPI) ขึ้นมีการ ประชุมครั้งแรกที่สาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยมีผู้แทนจากประเทศไทยรวม 4-5 คน เข้าร่วมประชุม ด้วย และหลังจากการประชุมดังกล่าว ประเทศไทยเกิดการรวมตัวกันของคนพิการเพื่อต่อสู้ เรียกร้องความเป็นธรรม รวบรวมคนพิการที่มีความสามารถและความพร้อมก่อตั้งเป็นสมาคม คนพิการแห่งประเทศไทย หรือ DPI Thailand ใน พ.ศ. 2526 โดยได้มีการจัดประชุมครั้งแรก ที่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งในเวทีการประชุมมีประเด็นสำคัญคือ การกล่าวถึงการจัดทำร่างกฎหมาย เพื่อคนพิการจนกระทั่ง พ.ศ. 2534 ประสบผลสำเร็จได้ออกเป็นพระราชบัญญัติการฟื้นฟู สมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534⁶ นับเป็นปรากฏการณ์สำคัญและเป็นครั้งแรกที่คนพิการได้เข้ามา

ได้ออกใบทะเบียนสมาคมฯ เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2527 เป็นสมาคมคนหูหนวกแห่งประเทศไทย ปัจจุบันสมาคม ตั้งอยู่เลขที่ 144/9 หมู่บ้านจิตติพร ซอยพัฒนาการ 29 สวนหลวง กรุงเทพฯ (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.nadthai.com> [2557, 15 พฤศจิกายน]

⁵ วิริยะ นามศิริพงษ์พันธุ์, มณฑิธร บุญตัน และอัครพรพรรณ ขวัญชื่น. (2546) *รายงานการวิจัย เรื่อง “การแก้ไข กฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม : ศึกษากรณีกฎหมายและกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิ คนพิการในการประกอบอาชีพ”*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 67- 69.

⁶ หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่คนพิการเป็นทรัพยากรส่วนหนึ่งของประเทศ แต่เนื่องจากสภาพของความพิการเป็นอุปสรรคในการดำรงชีวิต ในการประกอบอาชีพและในการมีส่วนร่วม ในกิจกรรมของสังคม และโดยที่สมควรสนับสนุนส่งเสริมให้คนพิการได้มีโอกาสในด้านต่าง ๆ สามารถ ดำรงชีวิต ประกอบอาชีพและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมเท่าเทียมกับคนปกติทั่วไป ในการนี้ สมควรให้ คนพิการได้รับการคุ้มครองการสงเคราะห์ การพัฒนาและการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยวิธีการทางการแพทย์ ทางการศึกษา ทางสังคมและการฝึกอาชีพตลอดจนแก้ไขปัญหาและจัดอุปสรรคต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ

มีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายอย่างแท้จริง และเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับคนพิการโดยตรง

ต่อมา รัฐบาลได้ร่วมกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการทั้งภาครัฐและเอกชนจัดทำปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการไทย พ.ศ. 2541⁷ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติต่อคนพิการเป็นไปในทิศทางเดียวกันและให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนพิการ ซึ่งปฏิญญานี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2541 ลงนามโดยนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2541 สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้⁸

1. คนพิการมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ (human dignity) มีสิทธิและเสรีภาพ (rights and liberties) แห่งบุคคลซึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองในฐานะพลเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย⁹ (CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND) และมีสิทธิต่าง ๆ

และสังคมให้แก่คนพิการ รวมทั้งให้สังคมมีส่วนร่วมในการเกื้อกูลและฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

⁷ จากบทบัญญัติเรื่องการคุ้มครองเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิของ คนพิการ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและสามารถพึ่งตนเองได้ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับปฏิญญาขององค์การสหประชาชาติ ประกาศการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และความเสมอภาคของคนพิการ ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก รวมทั้งแผนงานและกฎระเบียบอื่น ๆ นำมาซึ่งเจตนารมณ์ในเรื่องการส่งเสริมสิทธิ โอกาส และความเสมอภาคของคนพิการ ดังนั้น ผู้แทนจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการทั้งภาครัฐและเอกชน และองค์กรคนพิการ จึงได้ร่วมกันจัดทำปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการไทยขึ้น เพื่อดำเนินปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนพิการ โดยปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการไทยนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2541 ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคนพิการได้ระบุไว้ในข้อ 12 ว่า คนพิการมีสิทธิได้รับและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนพิการ ทั้งนี้ ต้องได้รับการสนับสนุนให้มีสื่อทุกประเภทที่เหมาะสมกับความพิการ รวมทั้งต้องจัดให้มีล่ามภาษามือ อักษรเบรลล์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรืออุปกรณ์พิเศษอื่น ๆ ที่ใช้ในการสื่อสาร และระบุไว้ในข้อ 13 ว่า คนพิการและครอบครัว ชุมชน สังคม มีสิทธิได้รับและเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร เพื่อทราบถึงสิทธิอันระบุไว้ในปฏิญญาฉบับนี้โดยทั่วถึง

⁸ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบปฏิญญาว่าด้วยคนพิการไทย ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ เพื่อเป็นการทำเจตนารมณ์ในเรื่อง สิทธิ โอกาส และความเสมอภาคของคนพิการ ตามที่ปรากฏในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการขององค์การสหประชาชาติ และนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในหน่วยงาน องค์กร ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคนพิการ แผนปฏิบัติการ โลก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

ตามที่ระบุภายใต้ปฏิญญานี้โดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ และโดยปราศจากการแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา การเมือง ภาษา ถิ่นกำเนิด เพศ อายุ หรือสถานะอื่นใด¹⁰

2. คนพิการมีสิทธิแสดงความคิดเห็น (Express Opinion) และมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง (Political Participation)

3. คนพิการมีสิทธิเข้าร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และแผนงานทุกด้านที่เกี่ยวกับคนพิการ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

4. คนพิการมีสิทธิได้รับการดูแลฟื้นฟูสมรรถภาพ (Rehabilitation) และพัฒนาตั้งแต่แรกเกิดและแรกเริ่มที่พบความพิการ รวมทั้งผู้ปกครองและครอบครัวของคนพิการต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐในทุกด้าน เพื่อให้สามารถฟื้นฟูสมรรถภาพพัฒนาคนพิการอย่างเต็มศักยภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละบุคคล

5. คนพิการมีสิทธิได้รับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอย่างอิสระได้ด้วยตนเองอย่างเต็มตามศักยภาพของแต่ละบุคคล

6. คนพิการมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพในทุกระดับทุกรูปแบบของการจัดการศึกษา (Education) ตามความต้องการ (Needs) ของคนพิการอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป¹¹ ทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และการศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยไม่มีกีดกัน เลือกปฏิบัติหรือข้อยกเว้นใด ๆ¹²

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 5 ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

¹¹ มาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่ง และการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ

¹² พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551

มาตรา 5 คนพิการมีสิทธิทางการศึกษา ดังนี้

(1) ได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าเล่าเรียนตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการจนตลอดชีวิต พร้อมทั้งได้รับเทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา

7. คนพิการมีสิทธิและโอกาสได้รับการเตรียมความพร้อมด้านอาชีพ การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพทุกประเภท ได้รับการจ้างงานหรือว่าจ้างเข้าทำงานตามความต้องการและความสามารถโดยได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการ (consideration and welfare) ได้รับความก้าวหน้ารวมทั้งได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน (Labour Union Members) โดยไม่มีการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติ (Discrimination)

8. คนพิการมีสิทธิได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการถูกคุกคามทางเพศ (Sexual harassment) ทำร้ายร่างกายและจิตใจ กักขัง เอารัดเอาเปรียบ หรือการแสวงหาประโยชน์ใด ๆ จากความพิการ ทั้งนี้ได้รับความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

9. คนพิการมีสิทธิอยู่ร่วมกับครอบครัว ชุมชนของตน และมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในกิจกรรมของครอบครัว ชุมชนและสังคม

10. คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก บริการ และความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

11. คนพิการมีสิทธิได้รับการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ครอบครัว ชุมชนและสังคมได้รับรู้ และเข้าใจในคนพิการในทางที่สร้างสรรค์โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิ ศักยภาพ และความสามารถ รวมทั้งการบำเพ็ญประโยชน์ของคนพิการ

12. คนพิการมีสิทธิได้รับและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (access to public information) โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนพิการ ทั้งนี้ ต้องได้รับการสนับสนุนให้มีสื่อทุกประเภทที่เหมาะสมกับความพิการ รวมทั้งต้องจัดให้มีล่ามภาษามือ อักษรเบรลล์¹³ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรืออุปกรณ์พิเศษอื่น ๆ ที่ใช้ในการสื่อสาร

(2) เลือกบริการทางการศึกษา สถานศึกษา ระบบและรูปแบบการศึกษา โดยคำนึงถึงความสามารถ ความสนใจ ความถนัดและความต้องการจำเป็นพิเศษของบุคคลนั้น

(3) ได้รับการศึกษาที่มีมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา รวมทั้งการจัดหลักสูตรกระบวนการเรียนรู้ การทดสอบทางการศึกษา ที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการแต่ละประเภทและบุคคล

¹³ อักษรเบรลล์ (Braille) เป็นอักษรสำหรับคนตาบอด ประดิษฐ์โดย หลุยส์ เบรลล์ (Louis Braille) ครูตาบอดชาวฝรั่งเศส มีลักษณะเป็นจุดนูนเล็ก ๆ ใน 1 ช่องประกอบด้วยจุด 6 ตำแหน่ง ซึ่งนำมาจัดสลับกันไปมาเป็นรหัสแทนอักษรตัวหรือสัญลักษณ์ทางคณิตศาสตร์วิทยาศาสตร์ โน้ตดนตรี ฯลฯ การเขียนใช้เครื่องมือเฉพาะเรียก สเลต (Slate) และดินสอ (Stylus) การพิมพ์ใช้เครื่องพิมพ์เรียก เบรลเลอร์ (Braille) ใช้กระดาษหนาขนาดกระดาษวาควรูป

13. คนพิการและครอบครัว ชุมชน สังคม มีสิทธิได้รับและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพื่อทราบถึงสิทธิอันระบุไว้ในปฏิญญาฯ โดยทั่วถึง

14. รัฐต้องให้ความสำคัญและปฏิบัติตามพันธสัญญาที่เกี่ยวข้องกับคนพิการซึ่งได้ลงนามหรือตกลงร่วมกันในระดับนานาชาติ¹⁴

2.1.1. ความหมายของคำว่า “คนพิการ” หรือ “ความพิการ”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า “พิการ” หมายความว่า เสียอวัยวะ มีแขนขา เป็นต้น เสียไปจากสภาพเดิม เช่น แขนพิการ ตาพิการ บางทีใช้เข้าคู่กับคำ พิกล เป็น พิกลพิการ สำหรับคำว่า “คนพิการ” หมายความว่า คนที่มีความผิดปกติหรือบกพร่องทางร่างกาย ทางสติปัญญาหรือทางจิตใจ

ความหมายของบุคคลพิการในทางวิชาการมีคำจำกัดความอย่างกว้าง ๆ ว่า บุคคลพิการหมายถึง ผู้ที่มีความบกพร่องทางร่างกาย สมองหรือจิตใจ อันเป็นสาเหตุให้ไม่สามารถดำเนินชีวิตอย่างคนปกติได้

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization-WHO)¹⁵ กล่าวถึง ความพิการ ว่าเป็น ความเสียเปรียบ (Handicap) ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เกิดจากความชำรุด และหรือความสามารถ

¹⁴ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ. (2553). *อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities-CRPD)*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ. หน้า 165.

¹⁵ องค์การอนามัยโลกได้ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในเดือนกันยายน พ.ศ. 2491 เป็นองค์การชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประเทศที่ให้สัตยาบันต่อธรรมนูญขององค์การฯ ทั้งนี้ โดยมีค่านึงว่าประเทศเหล่านั้นจะเป็นสมาชิกของสหประชาชาติหรือไม่ หน้าที่ขององค์การอนามัยโลกตามธรรมนูญมี ดังนี้

1. ช่วยเหลือรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในการพัฒนาและปรับปรุงบริการทางแพทย์และสาธารณสุข
2. ส่งเสริมการพัฒนามาตรฐานการสอนและการฝึกอบรมในวิชาชีพแพทย์และสาธารณสุข และวิชาชีพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
3. ให้ข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาแนะนำ และความช่วยเหลือในด้านการแพทย์และสาธารณสุข
4. ให้การส่งเสริมการพัฒนาในด้านโภชนาการ การเคหะ สุขากิจบาล นันทนาการ สภาพการทำงาน และในเรื่องอื่น ๆ ของการอนามัยสิ่งแวดล้อม โดยร่วมมือกับองค์การชำนาญพิเศษอื่น ๆ ของสหประชาชาติ
5. ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างนักวิทยาศาสตร์ และนักวิชาชีพที่มีส่วนในการสร้างความก้าวหน้าด้านการ แพทย์และสาธารณสุข
6. ส่งเสริมอนามัยและสวัสดิภาพของแม่และเด็ก ตลอดจนการดำรงชีวิตที่กลมกลืนกับสภาพแวดล้อมของบุคคลโดยทั่วไป

บกพร่อง (Impairment) ทำให้บุคคลนั้นไม่อาจแสดงบทบาทหรือทำอะไรให้เหมาะสมสอดคล้องได้ตามวัย เพศ สังคม และวัฒนธรรม

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (The Declaration on the Rights of Disabled Persons) ขององค์การสหประชาชาติได้ให้คำนิยาม “บุคคลพิการ” หมายถึง บุคคลใดก็ตามที่ตนเองไม่แน่ใจว่าจะสามารถมีชีวิตเยี่ยงคนธรรมดา หรือมีชีวิตในสังคมได้ทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนได้อย่างคนปกติ อันเป็นผลมาจากความบกพร่องในความสามารถทางร่างกายหรือจิตใจ ไม่ว่าจะขึ้นมาแต่กำเนิดหรือไม่ก็ตาม

ความพิการนั้นมีการนิยามไว้แตกต่างกันตามมุมมองต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น อย่างไรก็ตาม นิยามของคำว่า ความพิการที่ได้มีการเสนอไว้ล่าสุดมีที่มาจากสองแหล่ง ได้แก่

International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)¹⁶ ซึ่งระบุว่า ความพิการ คือ “คำเรียกรวมสำหรับความทุพพลภาพ ข้อจำกัดของการทำกิจใด ๆ หรือข้อจำกัดในการเข้าร่วมในกิจกรรมใด ๆ” ซึ่งเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและสภาพทางสุขภาพ และปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม (อาทิ สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ทัศนคติ) และปัจจัยส่วนบุคคล (อาทิ อายุหรือเพศ)

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการซึ่งระบุว่าความพิการมีการเปลี่ยนแปลงคำนิยามได้ต่อเนื่องและเป็นผลจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความทุพพลภาพและอุปสรรคทางด้านทัศนคติและสิ่งแวดล้อมที่ทำให้คนไม่สามารถเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับผู้อื่น”

บุคคลทั่วไปมีประสบการณ์เรื่องความพิการที่แตกต่างกันมาก เพราะความทุพพลภาพ (Handicap) นั้นมีหลายชนิดและคนที่มีความทุพพลภาพนั้นก็จะได้ประสบผลกระทบในรูปแบบต่าง ๆ

7. ส่งเสริมกิจกรรมด้านสุขภาพจิต ทั้งนี้ โดยเฉพาะในกลุ่มของบุคคลที่มีความบกพร่องในด้านมนุษยสัมพันธ์

8. ส่งเสริมและดำเนินการวิจัย เพื่อการพัฒนาในด้านการแพทย์และสาธารณสุข

9. ศึกษา และรายงานวิธีการและเทคนิคด้านบริหารและสังคมที่มีผลกระทบต่อทำให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุข โดยร่วมมือกับองค์การชำนาญพิเศษต่าง ๆ ของสหประชาชาติ 2550 (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://kanchanapisek.or.th> [2557, 6 ธันวาคม]

¹⁶ บัญชีสากลเพื่อการจำแนกการทำงาน ความพิการและสุขภาพ ให้เหมาะสมกับการใช้งานด้านความพิการในประเทศไทย เพื่อประโยชน์และเป็นเครื่องมือทางสถิติ ด้านการวิจัย ด้านการบำบัดรักษา ด้านการวางแผนนโยบายทางสังคม และด้านการศึกษา ตลอดจนสามารถวิเคราะห์ข้อมูล ประสานและเชื่อมโยงข้อมูลได้ในระดับประเทศ ทำให้การบริหารจัดการในระบบสุขภาพ ด้านความพิการ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กัน ไป บางคนมีความทุพพลภาพเพียงแบบเดียว บางคนมีหลายแบบ บางคนเกิดมาโดยมีสภาพนั้นแล้วในขณะที่บางคนอาจเกิดความทุพพลภาพขึ้นในภายหลังเมื่อเติบโตขึ้นตัวอย่างเช่นเด็กคนหนึ่งอาจจะเกิดมาพร้อมด้วยสภาพที่สมองบางส่วนถูกทำลายก่อนหรือขณะคลอด ทหารหนุ่มคนหนึ่งอาจจะต้องสูญเสียขาข้างหนึ่งไปเพราะเหยียบโดนกับระเบิด หญิงวัยกลางคนผู้หนึ่งอาจเกิดเป็นโรคเบาหวาน (Diabetes mellitus) แล้วทำให้ตาบอด หรือผู้สูงอายุที่เกิดอาการจิตเสื่อมก็ถือว่าเป็นคนที่มีความพิการเช่นกัน โดยอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการระบุไว้ว่าคนพิการ คือ “...คนที่มีความทุพพลภาพทางกาย ใจ ปัญญาหรือประสาทรับรู้ในระยะยาว...”¹⁷

พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534¹⁸ นิยามคำว่า “คนพิการ” หมายความว่า คนที่มีความผิดปกติหรือบกพร่องทางร่างกาย ทางสติปัญญา หรือทางจิตใจ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ได้มีการปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ขึ้นใช้บังคับแทน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ได้ให้นิยามคำว่า “คนพิการ” ไว้ในมาตรา 4 หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ (mental) อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา (intellectual) การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด (other impairments) ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษ (specifically need) ที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนด ซึ่งได้มีการออกประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ ลงวันที่ 30 เมษายน 2552 และประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2555 ใช้บังคับแล้ว¹⁹

¹⁷ องค์การอนามัยโลก. (2556). *CBR Guidelines ขององค์การอนามัยโลก ฉบับภาษาไทย (Community Based Rehabilitation)*. กรุงเทพฯ: ฟรีเมียม เอ็กซ์เพรส. หน้า 17.

¹⁸ พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550

¹⁹ ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ. (2552, 29 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 126 (ตอนพิเศษที่ 77 ง), หน้า 2. ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ

2.1.2 สาเหตุของความพิการ

คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญองค์การอนามัยโลก (WHO Expert Committee) ได้จำแนกสาเหตุและลักษณะของความพิการในทางการแพทย์ไว้ดังนี้

2.1.2.1 ความพิการแต่กำเนิด มีสาเหตุมาจาก

1) กรรมพันธุ์ (Heredity) เช่น ปัญญาอ่อน ประสาทหูพิการ ตาบอด สมอองเจริญซ่า ฯลฯ

(1) สาเหตุที่ไม่ใช่กรรมพันธุ์ เช่น กินยาผิด และความผิดปกติจากการติดเชื้อระหว่างการตั้งครรภ์ และระหว่างคลอด ทำให้เด็กเกิดมาที่มีความผิดปกติทั้งทางร่างกายจิตใจ พฤติกรรมสติปัญญา สมอองพิการ ฯลฯ

(2) โรคติดต่อ (Communicable Diseases) ทำให้เกิดความพิการได้หลายทาง เช่น โรคไขสันหลังอักเสบ²⁰ ทำให้กล้ามเนื้อแขนขาลีบ ฯลฯ

(3) โรคที่ไม่ติดต่อ (Non-communicable Diseases) เช่น โรคที่เกิดจากระบบการเคลื่อนไหว เช่น ปวดหลัง ปวดข้อ ความพิการจากกระดูก กล้ามเนื้อ อัมพาต โรคหัวใจ โรคปอด เบาหวาน หูตึง หูหนวก ตาบอด ลมชัก เป็นต้น

(4) โรคจิตประเภทต่าง ๆ เช่น ซึมเศร้า ย้ำคิดย้ำทำ

(5) โรคพิษสุราเรื้อรัง และการคิดสารเสพติดต่าง ๆ

(6) เกิดจากมลภาวะสิ่งแวดล้อม และอุบัติเหตุต่าง ๆ ทั้งจากการสัญจรทางน้ำทางบก และทางอากาศ อุบัติเหตุจากการทำงาน การต่อสู้จากภัยสงคราม ฯลฯ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555. (2555, 26 กรกฎาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 129 (ตอนพิเศษที่ 119 ง), หน้า 22.

ประกาศดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามบทนิยามคำว่า “คนพิการ” ในมาตรา 4 มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และประเภทความพิการ โดยแบ่งประเภทความพิการเป็น 7 ประเภท ได้แก่ (1) ความพิการทางการเห็น (2) ความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย (3) ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย (4) ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม (5) ความพิการทางสติปัญญา (6) ความพิการทางการเรียนรู้ และ (7) ความพิการทางออทิสติก โดยกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม เป็นผู้ตรวจวินิจฉัยและออกใบรับรองความพิการที่ระบุประเภทความพิการ

²⁰ โรคไขสันหลังอักเสบหรือโปลิโอ การติดต่อของโรคเกิดจากเชื้อโปลิโอไวรัส (Poliovirus) โดยการรับประทานเชื้อเข้าไป เชื้อโรคจะอยู่ในอุจจาระของผู้ป่วยและแพร่กระจายในน้ำอาหารหรือโรคจากการจับถ่ายของผู้ป่วยสามารถอยู่ได้นานถึง 3 - 4 เดือน ระยะฟักตัวของโรคประมาณ 1 - 2 สัปดาห์ อาการของโรคไขสันหลังอักเสบมีอาการไข้ ปวดศีรษะ อาเจียน และมีอาการหลังแข็ง อาจมีอาการแทรกซ้อนเป็นอัมพาต แขน ขา หรือกล้ามเนื้อหัวใจ ซึ่งทำให้ผู้ป่วยถึงแก่ความตายได้

(7) ภาวะทุพโภชนาการ การขาดสารอาหารทั้งระหว่างการตั้งครรภ์ และการเลี้ยงดู ทำให้เกิดความพิการได้ทั้งทางสติปัญญาและทางร่างกาย

(8) สาเหตุอื่น ๆ ได้แก่ สิ่งแวดล้อม เช่น การได้รับสารพิษ สารปรอท สารตะกั่วทำให้ปัญญาอ่อน การได้ยินเสียงดังและเสียงอีกทีก็เป็นประจำทำให้ประสาทหูพิการ การรักษาพยาบาลที่ไม่ถูกวิธี เช่น การกินยาผิด ฉีดยาผิด²¹

2.1.3 ประเภทของคนพิการ

ความพิการของบุคคล หากพิจารณาจากสาเหตุของความพิการสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ พิการแต่กำเนิด และพิการในภายหลัง โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1.3.1 ความพิการแต่กำเนิดหรือตามพันธุกรรม (Birth Defect and Teratogenesis)²²

โดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงความพิการแต่กำเนิดมักจะคิดถึงสภาพความพิการ เช่น อากาศปากแหว่ง เพดานโหว่ แขนขาพิการ เป็นต้น แต่ความพิการดังกล่าวเป็นความพิการที่มีมาแต่กำเนิดอันเป็นความพิการตามพันธุกรรม คือ กรรมพันธุ์อันเป็นความผิดปกติภายใน โดยเกิดขึ้นขณะมารดาตั้งครรภ์ ซึ่งสาเหตุของความพิการแต่กำเนิดอาจเกิดได้จากสาเหตุ ดังนี้

1) องค์ประกอบภายใน (Internal Factors) ได้แก่

(1) กรรมพันธุ์ โดยพิจารณาจากความผิดปกติของโครโมโซม (Chromosome)²³ เช่น ความผิดปกติของโครโมโซมเพศอันทำให้เกิดความพิการ เช่น ตัวเตี้ย คอสั้น มีลักษณะคล้ายพังผืดที่คอ หรืออาจเป็นความผิดปกติโดยมีการเพิ่มของโครโมโซม ทำให้เกิดความพิการลักษณะที่ทำให้หน้าบาน หน้าผากกว้างและอาจมีลักษณะความพิการทางสมองรวมอยู่ด้วย

²¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2531). *การดูแลบุคคลพิการ*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 6.

²² วิสูตร บุญญาพงษ์พันธ์. (2542). *กฎหมายและการจำกัดสิทธิคนพิการในการมีงานทำ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 8.

²³ โครโมโซม (Chromosome) เป็นที่อยู่ของหน่วยพันธุกรรม ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมและถ่ายทอดข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะทางพันธุกรรมต่าง ๆ ของสิ่งมีชีวิต เช่น ลักษณะของเส้นผม ลักษณะดวงตา เพศ และสีผิว หน่วยพันธุกรรมหรือยีน (gene) ปรากฏอยู่บนโครโมโซม ประกอบด้วยดีเอ็นเอ ทำหน้าที่กำหนดลักษณะทางพันธุกรรมต่าง ๆ ของสิ่งมีชีวิต หน่วยพันธุกรรมจะถูกถ่ายทอดจากสิ่งมีชีวิตรุ่นก่อนหน้าสู่ลูกหลาน เช่น ควบคุมกระบวนการเกี่ยวกับกิจกรรมทั่วไปทางชีวเคมีภายในเซลล์สิ่งมีชีวิต ไปจนถึงลักษณะปรากฏที่พบเห็นหรือสังเกตได้ด้วยตา เช่น รูปร่างหน้าตาของเด็กที่คล้ายพ่อแม่ สีขนของดอกไม้ รสชาติของอาหารนานาชาติ ส่วนแล้วแต่เป็นลักษณะที่บันทึกอยู่ในหน่วยพันธุกรรมทั้งสิ้น (ออนไลน์). เข้าถึงข้อมูลได้จาก: <https://th.wikipedia.org/wiki/2558>, 10 มกราคม].

(2) ภาวะความผิดปกติของระบบฮอร์โมนในครรภ์มารดา อันเป็นสาเหตุที่จะทำให้เกิดความพิการแต่กำเนิดได้ เช่น กรณีที่มารดาเป็นโรคเบาหวาน โอกาสที่บุตรที่คลอดออกมาจะพิการมีมากกว่ามารดาที่ไม่ได้เป็นโรคเบาหวาน

2) องค์ประกอบภายนอก (External Factors) ที่ทำให้เกิดความพิการแต่กำเนิดได้ ได้แก่

(1) ไวรัส (Virus) ความพิการแต่กำเนิดนั้น สามารถที่จะเกิดได้จากการติดเชื้อไวรัส ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณและความรุนแรงและชนิดของไวรัสที่ได้รับประกอบกันด้วย

(2) ยา (Drugs) โดยสาเหตุอาจเกิดจากขณะที่มารดาตั้งครรภ์นั้น มารดาได้กินยาที่ส่งผลให้ทารกในครรภ์พิการตั้งแต่อยู่ในครรภ์ได้ เช่น ยาระงับประสาท ยาลดอาการอาเจียน

(3) รังสี (Radiation)²⁴ เป็นกรณีที่มารดาได้รับการฉายรังสีในขณะที่อายุครรภ์นั้นต่ำกว่า 6 สัปดาห์ อันจะส่งผลต่อระบบประสาทส่วนกลางของทารกในครรภ์ เช่น ทำให้ทารกมีสมองที่เล็กกว่าปกติ หรือเป็นต้อกระจก เป็นต้น

(4) การขาดอาหารของทารกในระยะแรกของการอยู่ในครรภ์

²⁴ รังสี (Radiation) คือ พลังงานที่แผ่ออกมาจากต้นกำเนิดรังสีที่ไม่เสถียรผ่านอากาศหรือสสาร แบ่งเป็น 2 ชนิด คือ พลังงานที่แผ่ออกมาจากต้นกำเนิดรังสีในรูปของคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า ซึ่งพลังงานรูปแบบนี้จะไม่มีทั้งมวลและประจุ เช่น คลื่นวิทยุ ไมโครเวฟ รังสีอินฟราเรด ความร้อน แสงสว่าง รังสีอัลตราไวโอเล็ต รังสีแกมมา รังสีเอกซ์ เป็นต้น อีกชนิดหนึ่งพลังงานที่แผ่ออกมาจะเป็นกระแสของอนุภาคที่เคลื่อนที่เร็ว ซึ่งพลังงานรูปแบบนี้จะทั้งมวลและประจุ เช่น รังสีแอลฟา รังสีบีตา รังสีคอสมิก หรือมีเฉพาะมวลแต่ไม่มีประจุ เช่น รังสีนิวตรอน

นอกจากนี้ ถ้าจำแนกรังสีดังกล่าวตามคุณสมบัติทางกายภาพแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ เมื่อรังสีเคลื่อนที่ผ่านตัวกลางไม่ว่าจะเป็นอากาศหรือตัวกลางใด ๆ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต จะทำให้ตัวกลางเกิดการแตกตัวเป็นไอออนได้ทั้งโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมในตัวกลางที่เคลื่อนที่ผ่านเรียกรังสีชนิดนี้ว่า รังสีชนิดก่อไอออน (Ionizing Radiation) ซึ่งได้แก่ รังสีแอลฟา รังสีบีตา รังสีแกมมา รังสีเอกซ์ อนุภาคนิวตรอน อิเล็กตรอนที่มีความเร็วสูง โปรตอนที่มีความเร็วสูง รังสีเหล่านี้อาจทำให้เกิดอันตรายต่อเนื้อเยื่อของสิ่งมีชีวิตได้ ส่วนรังสีอีกประเภทเมื่อเคลื่อนที่ผ่านตัวกลางจะไม่ทำให้ตัวกลางเกิดการแตกตัวเป็นไอออน เรียกรังสีชนิดนี้ว่า รังสีชนิดไม่ก่อไอออน (Non-Ionizing Radiation) ได้แก่ คลื่นวิทยุ ไมโครเวฟ รังสีอินฟราเรด แสงสว่าง รังสีอัลตราไวโอเล็ต เป็นต้น ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะรังสีชนิดก่อไอออน (ออนไลน์). เข้าถึงข้อมูลได้จาก:

(5) อายุของมารดาขณะตั้งครรภ์ คือ มารดาที่มีอายุมาก โอกาสที่ทารกที่เกิดมาจะมีความพิการแต่กำเนิดก็มากขึ้นไปด้วย เนื่องจากเมื่อหญิงที่มีอายุมากตั้งครรภ์ ความสามารถในการผลิตไข่ (Ovum)²⁵ ก็ขาดความสมบูรณ์

2.1.3.2 ความพิการจากอุบัติเหตุ

อุบัติเหตุเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความพิการเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดการสูญเสียอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างกาย รวมทั้งสูญเสียความสามารถในการใช้อวัยวะอีกด้วย ซึ่งอุบัติเหตุ นั้นอาจเกิดจากการทำงาน การขับขี่ยานพาหนะ หรือจากการขาดความรู้ในการใช้อุปกรณ์ ที่ทั้งหลายที่มีความเสี่ยง หรือความบกพร่อง ความประมาทในการดำเนินชีวิต ซึ่งเมื่อกล่าวถึงความพิการที่เกิดเนื่องจากอุบัติเหตุ นั้น อุบัติเหตุดังกล่าวอาจเกิดจากภายในบ้าน เช่น ความซุกซน หรือความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของเด็ก หรือเป็นอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากเครื่องจักรในโรงงาน หรือในท้องถนนก็สามารถเป็นเหตุให้เกิดอุบัติเหตุได้เช่นกัน

2.1.3.3 ความพิการเนื่องจากสงคราม

ความพิการที่เป็นผลมาจากการทำสงครามสู้รบกันนั้น ถือเป็นสิ่งที่ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการบาดเจ็บได้เลย เนื่องจากการสงครามนั้นมีการใช้อาวุธที่มีผลการทำลายล้างที่สูงมาก และถือว่าเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความพิการเป็นจำนวนมากและอย่างกว้างขวาง โดยบุคคลที่ได้รับความเสียหายจนเป็นเหตุให้เป็นบุคคลที่พิการนั้น นอกจากจะเกิดกับบรรดาทหารที่ร่วมรบในสงครามโดยตรงแล้ว ยังรวมถึงคนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในพิกัดที่มีการทำสงครามอีกด้วย โดยความพิการที่เกิดจากภาวะสงครามนั้นอาจจะมาจากอาวุธนานาชนิด ไม่ว่าจะเป็นปืนกับกระสุนปืน ส่วนความเสียหายจะมากน้อยอย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับอำนาจการทำลายล้างของอาวุธ

2.1.3.4 ความพิการเนื่องจากความชราภาพ (ความพิการโดยปริยาย)

ความพิการจากความชราภาพนั้น เป็นความพิการที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือป้องกันได้ เป็นผลที่เกิดจากความเสื่อมสภาพแห่งอวัยวะในร่างกาย อันเป็นไปตามระยะเวลาที่ใช้อวัยวะนั้น ๆ ทำให้อวัยวะต่าง ๆ ไม่สามารถใช้งานได้อย่างเต็มที่ เช่น สายตาพร่ามัวจนไม่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน หรือกระดูกสันหลังที่โค้ง หรือหูที่มีความสามารถในการได้ยินที่ลดน้อยลงจนหูหนวก หรือตึง อันถือว่าเป็นความพิการโดยปริยาย

²⁵ ไข่ (Ovum) เป็นเซลล์สืบพันธุ์เพศหญิง โดยปกติไข่จะสุกเดือนละ 1 ใบ จากรังไข่แต่ละข้างสลับกันทุกเดือน และออกจากรังไข่ในรอบเดือน เรียกว่า การตกไข่ ตลอดช่วงชีวิตของเพศหญิงปกติจะมีการผลิตไข่ประมาณ 400 ใบ คือ ตั้งแต่อายุ 12 ปี ถึง 50 ปี จึงหยุดผลิต เซลล์ไข่จะมีอายุอยู่ได้นานประมาณ 24 ชั่วโมง (ออนไลน์). เข้าถึงข้อมูลได้จาก: <http://www.med.cmu.ac.th/dept/vascular/human/lesson/lesson7.php> [2558, 10 มกราคม]

นอกจากนี้ คนชราหากเป็นโรคเบาหวาน ความดันโลหิตสูง ที่มักทำให้เส้นเลือดฝอยในสมองแตก ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เป็นคนพิการได้ด้วยเช่นกัน

2.1.3.5 ความพิการเนื่องจากโรคภัยไข้เจ็บ

ความพิการที่เป็นผลมาจากโรคภัยไข้เจ็บนั้น อาจเนื่องมาจากการที่ต้องมีการผ่าตัดอวัยวะส่วนที่เป็นโรคนั้น ๆ เช่น คนที่เป็นโรคเบาหวานก็มีความจำเป็นต้องผ่าตัดอวัยวะบางส่วนของร่างกายออกไป ทั้งนี้ เพื่อที่จะเป็นการยับยั้งมิให้เกิดการรุกร้าไปยังอวัยวะส่วนอื่นของร่างกายให้เกิดความเสื่อมสภาพอย่างรุนแรงและรวดเร็ว

นอกจากโรคภัยจะเป็นสาเหตุให้เกิดความพิการที่ปรากฏอย่างชัดเจน เช่น การต้องสูญเสียอวัยวะต่าง ๆ ของร่างกายแล้ว โรคบางประเภทก็อาจส่งผลให้เกิดความพิการด้านสติปัญญาการเรียนรู้ หรือสติสัมปชัญญะของบุคคลนั้น ๆ ได้เช่นเดียวกัน อันเป็นโรคที่เกี่ยวกับการทำงาน การสั่งการของสมองโดยตรง เช่น การขาดสารอาหารบางชนิดที่จำเป็น ก็สามารถส่งผลต่อความสามารถในการเรียนรู้และการใช้ชีวิตในสังคมอย่างบุคคลทั่วไป

ในทางการแพทย์ได้มีการประเมินกันว่าอุบัติการณ์ของความพิการแต่กำเนิดมีประมาณร้อยละ 5 และทารกแรกเกิดร้อยละ 2-3 มีความพิการแต่กำเนิดแบบรุนแรง และร้อยละ 9 ของสาเหตุการตายในช่วงแรกคลอด มีสาเหตุจากความพิการตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดา ความพิการแต่กำเนิดแบ่งออกเป็น

- 1) ความพิการแต่กำเนิดที่รุนแรง (Major Malformation) คือ ความพิการแต่กำเนิดที่รุนแรงและมักจะต้องได้รับการรักษาทางยา การผ่าตัด ตลอดจนจักษุกรรมตกแต่ง เช่น ปากแหว่ง เพดานโหว่ เป็นต้น
- 2) ความพิการแต่กำเนิดที่ไม่รุนแรง (Minor Anomaly) ความพิการแต่กำเนิดที่ไม่มีผลตามมาที่รุนแรง เช่น ไม่จำเป็นต้องได้รับการผ่าตัด เป็นต้น โดยสาเหตุอาจเกิดจาก
 - ความผิดปกติของยีน²⁶ เดี่ยว ร้อยละ 7.5

²⁶ ยีน (Gene) คือ ส่วนหนึ่งของโครโมโซม (Chromosome segment) หรือ ส่วนหนึ่งของสายดีเอ็นเอ (DNA Segment) ที่สามารถถอดรหัส (Transcription) ได้เป็นเอ็มอาร์เอ็นเอ (mRNA) แล้วนำเอ็มอาร์เอ็นเอ (mRNA) ที่ได้มาแปลรหัส (Translation) เป็นสายโพลีเปปไทด์ (Polypeptide) หนึ่งสายอีกทีหนึ่ง

หน่วยพันธุกรรม หรือ ยีน (Gene) จะถูกถ่ายทอดจากสิ่งมีชีวิต รุ่นก่อนหน้าสู่ลูกหลาน เช่น ควบคุมกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทั่ว ๆ ไปทางชีวเคมีภายในเซลล์ของสิ่งมีชีวิต ไปจนถึงลักษณะปรากฏที่พบเห็นหรือสังเกตได้ด้วยตา เช่น รูปร่างหน้าตาของเด็กที่มีบางส่วนเหมือนกับแม่ สีต้นของดอกไม้ รสชาติของอาหาร นานาชนิด ส่วนแล้วแต่เป็นลักษณะที่บันทึกอยู่ในหน่วยพันธุกรรม หรือยีน (Gene) ทั้งสิ้น (ออนไลน์). เข้าถึงข้อมูลได้จาก: <http://www.thaibiotech.info/what-is-gene.php> [2558, 10 มกราคม]

- ความผิดปกติของโครโมโซม ร้อยละ 6.0
- ความผิดปกติเนื่องจากหลายปัจจัย ร้อยละ 20
- สาเหตุจากสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ความเจ็บป่วยหรือโรคในมารดา ร้อยละ 3.5 และจากการใช้ยาหรือสารเคมี ร้อยละ 1.5
- ไม่ทราบสาเหตุ ร้อยละ 61.5

สรุปได้ว่า ความพิการในภายหลัง เกิดขึ้นจากหลายสาเหตุด้วยกัน เช่น สงคราม อุบัติเหตุ จากยานพาหนะ ตกจากที่สูง ถูกทำร้ายร่างกาย ภาวะทุพโภชนาการจากการขาดสารอาหารระหว่างการตั้งครรภ์และการเลี้ยงดู ทำให้เกิดความพิการได้ทั้งทางสติปัญญาและทางร่างกาย การได้รับสารพิษจนเป็นเหตุให้สูญเสียอวัยวะ หรืออวัยวะบกพร่องไม่สามารถใช้การได้ตามปกติ

2.1.3.6 ประเภทความพิการตามกฎหมาย

ในทางกฎหมายได้มีการออกประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555²⁷ กำหนดประเภทความพิการไว้ 7 ประเภท ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) ความพิการทางการเห็น ได้แก่

(1) ตาบอด หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องในการเห็น เมื่อตรวจวัดการเห็นของสายตาข้างที่ดีกว่าเมื่อใช้แว่นสายตาธรรมดาแล้ว อยู่ในระดับต่ำกว่า 3 ส่วน 60 เมตร (3/60) หรือ 20 ส่วน 400 ฟุต (20/400) ลงมาจนกระทั่งมองไม่เห็นแม้แต่แสงสว่าง หรือมีลานสายตาแคบกว่า 10 องศา

(2) ตาเห็นเลือนราง หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องในการเห็น เมื่อตรวจวัดการเห็นของสายตาข้างที่ดีกว่า เมื่อใช้แว่นสายตาธรรมดาแล้ว อยู่ในระดับตั้งแต่ 3 ส่วน 60 เมตร (3/60) หรือ 20 ส่วน 400 ฟุต (20/400) ไปจนถึงต่ำกว่า 6 ส่วน 18 เมตร (6/18) หรือ 20 ส่วน 70 ฟุต (20/70) หรือมีลานสายตาแคบกว่า 30 องศา

2) ความพิการทางการได้ยิน (hearing) หรือสื่อความหมาย (communication) ได้แก่

²⁷ ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555. (2555, 26 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 129 (ตอนพิเศษที่ 119 ง), หน้า 22.

(1) หูหนวก (Deafness) หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องในการได้ยินจนไม่สามารถรับข้อมูลผ่านทางกราดได้ยิน เมื่อตรวจการได้ยิน โดยใช้คลื่นความถี่ที่ 500 เฮิรตซ์ 1,000 เฮิรตซ์ และ 2,000 เฮิรตซ์ ในหูข้างที่ได้ยินดีกว่าจะสูญเสียการได้ยินที่ความดังของเสียง 90 เดซิเบลขึ้นไป²⁸

(2) หูตึง หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องในการได้ยิน เมื่อตรวจวัดการได้ยิน โดยใช้คลื่นความถี่ที่ 500 เฮิรตซ์ 1,000 เฮิรตซ์ และ 2,000 เฮิรตซ์ ในหูข้างที่ได้ยินดีกว่าจะสูญเสียการได้ยินที่ความดังของเสียงน้อยกว่า 90 เดซิเบล ลงมาจนถึง 40 เดซิเบล

(3) ความพิการทางการสื่อความหมาย หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องทางการสื่อความหมาย เช่น พูดไม่ได้ พูดหรือฟังแล้วผู้อื่นไม่เข้าใจ เป็นต้น

3) ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย ได้แก่

(1) ความพิการทางการเคลื่อนไหว (mobility) หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องหรือการสูญเสียความสามารถของอวัยวะในการเคลื่อนไหว ได้แก่ มือ เท้า แขน ขา อาจมาจากสาเหตุอัมพาต แขน ขา อ่อนแรง แขน ขาขาด หรือภาวะเจ็บป่วยเรื้อรังจนมีผลกระทบต่อการทำงานมือ เท้า แขน ขา

(2) ความพิการทางร่างกาย หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องหรือความผิดปกติของศีรษะ ใบหน้า ลำตัว และภาพลักษณ์ภายนอกของร่างกายที่เห็นได้อย่างชัดเจน

4) ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม หมายถึง ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องหรือความผิดปกติทางจิตใจหรือสมองในส่วนของการรับรู้ อารมณ์ หรือความคิด

²⁸ เดซิเบลเป็นหน่วยวัดความดังของเสียง หมายถึง เมื่อเปรียบเทียบระดับเริ่มได้ยินเสียงของเด็กปกติเมื่อเสียงดังไม่เกิน 25 เดซิเบล คนหูหนวกจะเริ่มได้ยินเสียงดังมากกว่า 90 เดซิเบล

5) ความพิการทางสติปัญญา (intellectual) ได้แก่ การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีพัฒนาการช้ากว่าปกติ หรือมีระดับเชาวน์ปัญญาต่ำกว่าบุคคลทั่วไปความผิดปกตินั้นแสดงก่อนอายุ 18 ปี

6) ความพิการทางการเรียนรู้ (learning) ได้แก่ การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมโดยเฉพาะด้านการเรียนรู้ ซึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องทางสมอง ทำให้เกิดความบกพร่องในด้านการอ่านการเขียน การคิดคำนวณ หรือกระบวนการเรียนรู้พื้นฐานอื่นในระดับความสามารถที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานตามช่วงอายุและระดับสติปัญญา

7) ความพิการทางออทิสติก (Autistic) หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องทางพัฒนาการด้านสังคม ภาษาและการสื่อความหมาย พฤติกรรมและอารมณ์ โดยมีสาเหตุมาจากความผิดปกติของสมอง และความผิดปกติที่แสดงก่อนอายุ 2 ปีครึ่ง ทั้งนี้ให้รวมถึงการวินิจฉัยกลุ่มออทิสติกสเปกตรัมอื่น ๆ

ทั้งนี้ ตามประกาศฉบับดังกล่าวกำหนดแนวทางการตรวจวินิจฉัยและออกใบรับรองความพิการ ดังนี้

(1) ให้ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม²⁹ เป็นผู้ตรวจวินิจฉัยและออกใบรับรองความพิการที่ระบุประเภทความพิการ ในกรณีเป็นคนพิการที่มีสภาพความพิการมากกว่าหนึ่งประเภทให้ระบุทุกประเภทลงในใบรับรองความพิการ เพื่อประโยชน์ในการขอมิบัตรประจำตัวคนพิการ (Disability Identification Card) ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550

²⁹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน “เวชกรรม” หมายความว่า การรักษาโรค และตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ได้ให้นิยามคำว่า “ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมจากแพทยสภา

(2) กรณีนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนจังหวัด³⁰ เห็นว่าบุคคลนั้นมีสภาพความพิการที่สามารถเห็นได้โดยประจักษ์ไม่ต้องให้มีการวินิจฉัยก็ได้³¹

(3) กำหนดให้มีคณะทำงานขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำหนดแบบเอกสาร แนวทางและวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามประกาศดังกล่าวข้างต้น

2.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ในแง่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งบุคคลทุกคนได้รับการรับรองและคุ้มครองอันเป็นหลักสากล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีความแตกต่างกันในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เป็นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้ย่อมได้รับความคุ้มครองเท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งการศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อไปนี้จะทำให้เข้าใจถึงสิทธิของคนพิการได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

2.2.1. หลักสิทธิมนุษยชน³²

คำว่า “สิทธิมนุษยชน” หรือ Human Rights หมายถึงสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลซึ่งปกป้อง “ปัจเจกบุคคล” (Individual) หรือกลุ่มบุคคล (Group) จากการกระทำที่ต้องห้ามของสมาชิกอื่นหรือรัฐ โดยกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

³⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 18 ได้บัญญัติให้สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติเป็นสำนักงานทะเบียนกลางสำหรับคนพิการในกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติเป็นนายทะเบียนกลาง สำหรับจังหวัดอื่นให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดทำหน้าที่เป็นสำนักงานทะเบียนจังหวัดสำหรับคนพิการในจังหวัดของตนอีกหน้าที่หนึ่ง โดยมีพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นนายทะเบียนจังหวัด

³¹ สภาพความพิการที่สามารถเห็นได้โดยประจักษ์ คือ สภาพความพิการที่สามารถขอมีบัตรประจำตัวคนพิการได้ โดยไม่ต้องมีใบรับรองความพิการ ได้แก่ คนตาบอดที่ไม่มีลูกตาทั้งสองข้าง ลูกตาสีขาวขุ่นไม่มีลูกตาดำทั้งสองข้าง ลูกตาฝ่อทั้งสองข้าง คนหูหนวกไม่มีหูทั้งสองข้าง คนพิการทางร่างกายที่แขนขาตั้งแต่ข้อมือขึ้นไปคนขาขาดตั้งแต่ข้อเท้าขึ้นไป

³² อุดม รัฐอมฤต, นพนิติ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 40.

สิทธิมนุษยชน คือ สิทธิที่ครอบคลุมการดำรงอยู่ของมนุษย์ เพื่อชีวิตที่ดีในสังคมที่ดี โดยมีหลักการที่สำคัญ 3 เรื่อง คือ สิทธิในชีวิต สิทธิในการยอมรับนับถือ สิทธิในการดำเนินชีวิตและพัฒนาตนเองตามแนวทางที่ชอบธรรม

มนุษยชน (Humanity) หมายถึง มนุษย์สายพันธุ์โฮโม เซเปียน³³ (Homo Sapiens) ที่มีถิ่นกำเนิดอยู่บนโลกนี้ แต่ในทางกฎหมายอาญานั้นเวลาที่พูดถึงมนุษยชน มักจะสื่อความหมายถึงวิธีการคิดหรือทัศนคติที่อยู่ภายใน กระบวนการพัฒนาทางด้านศีลธรรมและจิตใจที่มีอยู่ในตัวคน และส่วนที่สำคัญที่สุดคือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่พิเศษและสำคัญของตัวบุคคล เนื่องจากว่ามนุษย์โดยธรรมชาติพื้นฐานแล้วมีความแตกต่างจากสิ่งมีชีวิตชนิดอื่น ๆ ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือความเป็นคน จึงมีอยู่เฉพาะตัวมนุษย์เท่านั้น และในปัจจุบันนี้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นศีลธรรมขั้นสูงและกลายเป็นหลักประกันการดำเนินชีวิตในสังคม แต่เนื่องจากปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า สิทธิมนุษยชน ไว้อย่างเฉพาะเจาะจง กำหนดแต่เพียงองค์ประกอบของสิทธิดังกล่าวไว้เท่านั้น ในการใช้คำว่าสิทธิมนุษยชนจึงต้องขึ้นอยู่กับบริบทในการใช้คำดังกล่าว เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมีความเป็นพลวัต (Dynamic) อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เป็นแกนกลางของแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน คือ การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์³⁴

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์³⁵ (Human Dignity) คือคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวของบุคคลทุกคน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติรับรองไว้เป็นครั้งแรก โดยการให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งหมายความว่า รัฐต้องปฏิบัติต่อประชาชน โดยถือว่าประชาชนเป็นมนุษย์คนหนึ่ง รัฐจะปฏิบัติต่อประชาชนเสมือนหนึ่ง

³³ โฮโม เซเปียนส์ (Homo Sapiens) หมายถึงมนุษย์ผู้ชาญฉลาดยิ่ง มีลักษณะทางกายวิภาคต่างจากมนุษย์นีแอนเดอร์ธัล (Neanderthal) คือ มีหน้าผากตั้งขึ้น สันคิ้วเล็กลง ไม่ยาวติดกัน ท้ายทอยเรียบมนกลม มีฟันซี่เล็กลง กระดูกบอบบางและเดินตัวตรงกว่านีแอนเดอร์ธัล ในขณะที่นีแอนเดอร์ธัลเวลาเดินจะหลังค่อมเล็กน้อยและไบหน้ายื่นไปข้างหน้า โฮโม เซเปียนส์ ในระยะเริ่มแรกจัดอยู่ในยุคหินเก่าตอนปลาย ตัวแทนแรก ๆ ของมนุษย์ในยุคนี้ คือ มนุษย์ Klasie พบในอาฟริกา มนุษย์ Qafzeh และ Skuhl พบในอิสราเอล มนุษย์โครมันยอง (Cro-Magnon) พบครั้งแรกที่แหล่งโครมันยอง ในประเทศฝรั่งเศส มนุษย์โครมันยองมีหน้าผากตั้ง ไบหน้ายาว มีความจุสมองประมาณเกือบ 1,400 ลูกบาศก์เซนติเมตร ส่วนโฮโม เซเปียนส์ ปัจจุบันมีความจุสมองประมาณ 1,350 ลูกบาศก์เซนติเมตร มีสมองส่วนหน้าที่พัฒนาตั้งตรงขึ้นมากที่สุด จึงน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของการมีระบบภาษาที่สมบูรณ์ (Full Language) เต็มที่ขึ้น และทำให้เผ่าพันธุ์นี้ประสบความสำเร็จมากกว่าสายพันธุ์อื่น ๆ

³⁴ อุดม รัฐอมฤต, นพนิติ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 40.

³⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: โครงการเฉลิมพระเกียรติ สาราณุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 70.

ประชาชนไม่ใช่มนุษย์ไม่ได้ จะปฏิบัติต่อกันเหมือนหนึ่งคนเป็นสัตว์หรือสิ่งของไม่ได้ นอกจากนั้น รัฐจะตรากฎหมายเอาคนลงเป็นทาสมิได้ เพราะการปฏิบัติเช่นนี้เสมือนบุคคลเป็นสิ่งของที่ซื้อขายกันได้ เหล่านี้ต่างเป็นการไม่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ศักดิ์ศรีในที่นี้ไม่ใช่ศักดิ์ศรีของใคร แต่เป็นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ปฏิบัติต่อบุคคลอื่นในลักษณะเยี่ยงมนุษย์ไม่ใช่มนุษย์ เช่น การปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ด้วยการตีตรวน ให้ลากโซ่มาขังศาลเพื่อพิจารณาคดี ผู้ต้องหาหรือจำเลยอาจยกข้อต่อสู้ว่า การตีตรวนเป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงสัตว์ เป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ คือ ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์³⁶

2.2.2 หลักความเสมอภาค³⁷

หลักความเสมอภาค (Principle of equality before the law) หรืออีกนัยหนึ่งคือสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน มีบัญญัติรับรองไว้ในอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 4 ว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” และในมาตรา 25 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” ตามหลักรัฐธรรมนูญนี้ องค์กรต่าง ๆ ของรัฐซึ่งรวมทั้งฝ่ายปกครองด้วย ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งจะสังเกตได้ว่าหลักความเสมอภาคไม่ได้บังคับให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน ตรงกันข้ามกลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะแต่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรของรัฐต้องปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกัน ในทางปฏิบัติก็มีการแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภท ๆ เช่น ข้าราชการ ทนายความ วิศวกร เกษตรกร คนพิการ ฯลฯ³⁸ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 ก็ได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย (equality before

³⁶ คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). *แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของชนชาวไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 28.

³⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 34.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-37.

the law) และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ (right and liberty) ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นย่อม ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม”

2.2.3 หลักการไม่เลือกปฏิบัติ

ศาลปกครอง (Administrative Court) ได้มีคำพิพากษาเป็นบรรทัดฐานที่สำคัญ อาทิ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.142/2547³⁹ กรณีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุสภาพร่างกายของผู้สมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย สรุปได้ว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพทนายความ ได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการตำแหน่งอัยการผู้ช่วย แต่ถูกตัดสิทธิ์สอบโดยคณะกรรมการอัยการอ้างว่ามีรูปร่างพิการ เดินขาเกะเขล ก้ามเนื้อขาซ้าย มีบุคลิกภาพและร่างกายไม่เหมาะสม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา 30⁴⁰

³⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.142/2547 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุสภาพร่างกายของผู้สมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย วินิจฉัยสรุปได้ว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพทนายความ ได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการตำแหน่งอัยการผู้ช่วย แต่ถูกตัดสิทธิ์สอบโดยคณะกรรมการอัยการอ้างว่ามีรูปร่างพิการ เดินขาเกะเขล ก้ามเนื้อขาซ้าย มีบุคลิกภาพและร่างกายไม่เหมาะสม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางหลักแห่งความเสมอภาคว่า องค์กรต่าง ๆ ของรัฐรวมทั้งฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่ต่างกันออกไปตามลักษณะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ข่มขัดต่อหลักความเสมอภาค ในกรณีนี้แม้ร่างกายจะพิการแต่ไม่เป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะงานอัยการ การที่ไม่ได้รับสมัครจึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา 30

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางหลักแห่งความเสมอภาคว่า องค์การต่าง ๆ ของรัฐรวมทั้งฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่ต่างกันออกไปตามลักษณะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญที่ต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ข่มขู่ต่อหลักความเสมอภาค (Principle of equality before the law) ในกรณีนี้แม้ร่างกายจะพิการแต่ไม่เป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะงานอัยการ การที่ไม่รับสมัครจึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (unfair discrimination) ตามมาตรา 30

นอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่สำคัญ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.158/2550⁴¹ กรณีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลในการสมัครสอบเข้ารับราชการ (เฉพาะเกียรตินิยม) เป็นต้น ดังนั้น ความเสมอภาคจึงมิได้หมายถึงทุกคนจะต้องได้รับ “เท่ากัน” แต่ที่สำคัญต้องสร้างโอกาสให้คนผู้ยากไร้และผู้ที่ยากกว่าได้เข้าถึงสิทธิ อย่างเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ข่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

⁴¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.158/2550 กรณีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลในการสมัครสอบเข้ารับราชการ (เฉพาะเกียรตินิยม) วินิจฉัยสรุปได้ว่า ผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีไม่ว่าจะได้เกียรตินิยมหรือไม่ก็ตาม ล้วนแล้วแต่จะต้องผ่านการศึกษาวิชาการต่าง ๆ และผ่านการทดสอบครบถ้วนตามหลักสูตรที่สถาบันการศึกษากำหนดไว้ โดยถือว่าบุคคลดังกล่าวมีความรู้หรือมีวุฒิในสาขาวิชาการที่สำเร็จมาเช่นเดียวกับบุคคลที่ไม่ได้รับเกียรตินิยม จึงถือว่าผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีในแต่ละสาขา ก็ย่อมมีศักดิ์และสิทธิเสมอกัน ดังนั้น การที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ใช้วิธีการคัดเลือกผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทางด้านกฎหมายแทนการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในตำแหน่งนิติกร ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่มีความจำเป็นจะต้องคัดเลือกจากผู้ได้รับเกียรตินิยมทางด้านกฎหมาย จึงเป็นการใช้สิทธิเหนือกว่าหรือดีกว่าผู้ได้รับปริญญาตรีในสาขาเดียวกันแต่ไม่ได้รับเกียรตินิยม ทั้ง ๆ ที่ได้รับวุฒิอย่างเดียวกัน มติดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันให้แตกต่างกัน ข่อมถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

2.2.4 หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการรับรองสิทธิคนพิการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นกฎหมายสูงสุดฉบับแรก ที่บัญญัติเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ โดยมาตรา 4⁴² ได้บัญญัติว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และมาตรา 5⁴³ ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน และมีการบัญญัติรับรองสิทธิของคนพิการไว้ชัดเจน ดังเช่นที่ปรากฏตามมาตรา 55⁴⁴ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเดียวกัน โดยบัญญัติขึ้นดังกล่าวเพื่อให้คนพิการได้สิทธิเสรีภาพ เท่าเทียมกับคนอื่น ซึ่งจะช่วยให้คนพิการนั้นมีคุณภาพชีวิตที่เท่าเทียมและเสมอภาคกับคนอื่น หรือมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีหลักประกันอันเป็นหลักการขั้นพื้นฐานที่จะให้ประโยชน์กับคนพิการ มากที่สุด และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ก็ได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิของคนพิการไว้เช่นเดียวกัน โดยมีการรองรับสิทธิคนพิการในด้านต่าง ๆ ได้แก่

- 1) การยอมรับในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ที่ได้กำหนดให้บุคคลได้รับความคุ้มครองในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- 2) ความเสมอภาค ตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ที่ได้บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับหลักการความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายห้ามมิให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
- 3) การรับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของคนพิการไว้ โดยกำหนดให้คนพิการ มีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมกรณีที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงทางเพศ ตามมาตรา 40 (6)⁴⁵ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 5 ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 55 บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

4) การเปิดโอกาสให้ผู้พิการมีสิทธิเท่าเทียมกับบุคคลปกติในการได้รับการศึกษาที่รัฐมีหน้าที่จัดให้ ตามมาตรา 49⁴⁶ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้จะเป็นแนวทางให้ส่วนราชการจะต้องนำไปปฏิบัติตามให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ซึ่งการที่จะทำให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวประสบความสำเร็จได้นั้นต้องมีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้ ซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในหมวด 2 มาตรา 10 และหมวด 3 มาตรา 18 และมาตรา 37 ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิของผู้พิการในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย รวมถึงการได้รับสิทธิในสิ่งอำนวยความสะดวก ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2550 ขึ้นเป็นการเฉพาะ

5) การรับรองสิทธิในการเข้าถึง (The right to get access to) และใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ (utilize of welfare) สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ (public facilities) และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ (appropriate aids from State.) โดยภาครัฐมีหน้าที่ในการดูแลและจัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ซึ่งเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะที่ผู้พิการมีสิทธิที่จะได้รับเช่นเดียวกับที่บุคคลทั่วไป ตามมาตรา 54⁴⁷ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

6) การรับรองสิทธิในแนวนโยบายด้านศาสนา (compliance) สังคม (social) การสาธารณสุข (public health) การศึกษา (education) และวัฒนธรรม (culture) ตามมาตรา 80 (1)⁴⁸ ของรัฐธรรมนูญ

(6) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตัวอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

ฯลฯ

ฯลฯ

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่ง และการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 54 บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

บุคคลวิกลจริตย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

แห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้บัญญัติให้รัฐจะต้องมีการสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้พิการ หรือทุพพลภาพให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญแก่คนพิการมากยิ่งขึ้น

7) การรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตราพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 152⁴⁹ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ที่ได้ให้สิทธิแก่ผู้พิการในการมีผู้แทนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในเรื่องของคนพิการเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งจะมีผลต่อผู้พิการทั้งโดย ทางตรงและทางอ้อม

สำหรับสิทธิด้านการจ้างงาน (the Right of Employment) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยบัญญัติสิทธิไว้ในมาตรา 30⁵⁰ ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักความเสมอภาคและการไม่ เลือกปฏิบัติแก่บุคคลที่มีความแตกต่างกัน เพราะรัฐมีหน้าที่ในการขจัดอุปสรรคและส่งเสริมให้

มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(1) คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริม ความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้อยู่ในสภาวะ ยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

ฯลฯ

ฯลฯ

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 152 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญ เกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมวิธีการ เต็มสภาให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคล ประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ทั้งนี้ โดยมีสัดส่วนหญิงและชาย ที่ใกล้เคียงกัน

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น โดยไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรม อันเป็นหลักการสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งมาตรานี้ได้เพิ่มความคุ้มครองให้รวมถึงการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่มีความพิการด้วย สำหรับหลักประกันเสรีภาพในการประกอบอาชีพ (occupation) มีบัญญัติไว้ในมาตรา 43⁵¹ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกันเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล เพราะบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรืออาชีพ รวมทั้งเสรีภาพในการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเป็นธรรม รัฐจะจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรืออาชีพไม่ได้ เว้นแต่เพื่อรักษาความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนี้ มาตรา 44 ยังบัญญัติขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความปลอดภัย สวัสดิภาพ และการดำรงชีพของคนทำงาน ผู้ทำงานหรือใช้แรงงานย่อมมีสิทธิได้รับความปลอดภัย และสวัสดิภาพในการทำงาน (the right to work safety) จากนายจ้าง โดยรัฐสนับสนุน รวมทั้งมีสิทธิได้รับหลักประกันในการดำรงชีพโดยการประกันตนเองกับบริษัทประกันภัยหรือประกันตนเอง โดยรัฐมีส่วนร่วมหรือนายจ้างจัดให้ แล้วแต่กรณี ซึ่งหลักประกันความปลอดภัย สวัสดิภาพ และความมั่นคงในการดำรงชีพผู้ใช้แรงงานบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นครั้งแรก

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการด้านการส่งเสริมอาชีพและคุ้มครองการมีงานทำของต่างประเทศ

เมื่อได้ศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี และวิวัฒนาการการส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ ตลอดจนการศึกษาสถานการณ์เกี่ยวกับคนพิการในปัจจุบัน ตั้งแต่ความหมายของคำว่า “คนพิการ” สาเหตุของความพิการ การแบ่งประเภทของความพิการ รวมถึงจำนวนคนพิการในประเทศไทย นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็น

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

มนุษย์ (Human Dignity) สิทธิของคนพิการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งฉบับ พุทธศักราช 2540 และฉบับพุทธศักราช 2550 เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์แนวนโยบายหรือมาตรการ ที่รัฐดำเนินการตามกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ และบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550

ผู้เขียนจะได้ศึกษากฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) บทบาทขององค์การ ระหว่างประเทศ (International Organization) และกฎหมายต่างประเทศ ที่กำหนดคุ้มครองสิทธิ คนพิการ ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มีการสร้างความเสมอภาคทางโอกาส ให้แก่คนพิการที่เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองการมีงานทำสำหรับคนพิการอย่างไรบ้าง เพื่อเป็น แนวทางในการพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยในการดำเนินการเพื่อส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีความก้าวหน้าต่อไป

2.3.1. กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนพิการ

1) หลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948⁵²

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ได้รับการรับรองโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 แนวความคิดของผู้ร่าง ปฏิญญาฯ คือ มีความต้องการให้มีองค์กรหนึ่งในการปกป้องสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่าง ประเทศ และใน ค.ศ. 1966 มีการออกกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทาง การเมือง โดยปฏิญญาฉบับแรกให้มีการรับประกันสิทธิทางเศรษฐกิจ ทางสังคมและวัฒนธรรม กติกาฉบับที่สองให้การรับประกันสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายผูกพันรัฐสมาชิก สหประชาชาติ เพราะไม่ใช่สนธิสัญญาและจุดมุ่งหมายของสมัชชาสหประชาชาติเพียงต้องการ ให้ปฏิญญาเป็นเอกสารชี้แนะแก่รัฐสมาชิก เพื่อจัดให้มีการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในประเทศของตน

สาระสำคัญของปฏิญญาฯ มีดังนี้

(1) การรับรองสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน โดยมาตราแรกได้นิยามพื้นฐานทางอุดมการณ์ ของคำปฏิญญาว่า “มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระเสรีและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์และสิทธิ ทุกคนได้รับ การประสิทธิ์ประสาทเหตุผลและมโนธรรมและควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง” ส่วนมาตรา สองกล่าวถึงขอบเขตของการใช้สิทธิเสรีภาพ โดยบัญญัติว่า “บุคคลชอบที่จะมีสิทธิและเสรีภาพ

⁵² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 112-115.

ที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้ ทั้งนี้โดยไม่มี การจำแนกความแตกต่างในเรื่องใด ๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่นใด...” (มาตรา 1 และมาตรา 2)

(2) ให้ความสำคัญกับสิทธิของบุคคล เช่น สิทธิในร่างกายและเสรีภาพ อิสระจากการเป็นทาส อิสระจากการทรมาน การลงโทษหรือการปฏิบัติที่ต่ำช้า สิทธิที่จะเป็นบุคคลตามกฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเสมอภาคกัน สิทธิที่ได้รับการเยียวยาทางศาล และการถูกละเมิดสิทธิ อิสระจากการจับกุม คุมขังหรือเนรเทศโดยพลการ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาคดี สิทธิในคดีอาญาที่ได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดจริง สิทธิที่จะไม่ถูกแทรกแซงในความเป็นส่วนตัว สิทธิในการเดินทางและย้ายที่อยู่ออกนอกประเทศ (มาตรา 3 ถึงมาตรา 14)

(3) การรับรองสถานะส่วนบุคคล เช่น สิทธิในการถือสัญชาติ สิทธิในการสมรสและการสร้างครอบครัว สิทธิที่จะมีทรัพย์สิน เป็นต้น (มาตรา 15 ถึงมาตรา 17)

(4) การรับรองสิทธิเสรีภาพและเสรีภาพทางการเมือง เช่น สิทธิในเสรีภาพการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การแสดงออก การรับหรือแพร่ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการชุมนุมอย่างสงบ (มาตรา 18 ถึงมาตรา 21)

(5) การรับรองสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น สิทธิในสวัสดิการทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม สิทธิในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงาน สิทธิในการพักผ่อนและมีวันหยุด สิทธิมาตรฐานการครองชีพ มารดาและเด็กจะต้องได้รับการดูแลพิเศษ สิทธิในการศึกษา สิทธิในการเข้าร่วมศิลปวัฒนธรรม (มาตรา 22 ถึงมาตรา 27)

(6) การยืนยันถึงสิทธิของทุกคนที่จะได้รับประโยชน์จากระเบียบของสังคม และรวมถึงการที่บุคคลต้องมีหน้าที่ต่อชุมชนด้วย ตลอดจนข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพจะถูกลimit ได้ด้วยกฎหมายเท่านั้น (มาตรา 28 และมาตรา 29)⁵³

2) หลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนพิการตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. 1975

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. 1975⁵⁴ (Déclaration des droits des personnes handicapées du 9 décembre 1975) มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

⁵⁴ พชร สุขสุเมฆ. (2552). *การอนุวัติการของประเทศไทยจากการเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. 2006*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 34.

(1) การส่งเสริมความเสมอภาคและการเข้าไปมีส่วนร่วม คนพิการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ดังนั้น สิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลทั่วไปได้รับ คนพิการก็ต้องได้รับ สิทธินั้นด้วย ภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้รับรองให้คนพิการมีสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ คนพิการมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคม มีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาเกี่ยวกับความต้องการที่จำเป็นพิเศษของคนพิการในทุกระดับของการวางแผนด้านเศรษฐกิจและสังคม คนพิการมีสิทธิในการดำรงชีวิตกับครอบครัว และการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมและสันตนาการต่าง ๆ

(2) การบำบัดฟื้นฟู

คนพิการมีสิทธิได้รับการบำบัดรักษาโดยทางการแพทย์ จิตวิทยา และกายภาพบำบัด รวมทั้งการใช้วชิระเทียม ได้รับการบำบัดฟื้นฟูทางการแพทย์ สังคม การศึกษา และบริการอื่น ๆ ซึ่งทำให้สามารถพัฒนาความสามารถเพื่อการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

(3) การมีงานทำ

ภายใต้อนุสัญญานี้ นอกจากรับรองให้มีการฝึกอบรมวิชาชีพแก่คนพิการแล้ว ยังรับรองให้คนพิการมีสิทธิหลายประการ เช่น มีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันการแสวงหา และการคงไว้ซึ่งการจ้างงานหรือการประกอบอาชีพ ซึ่งก่อให้เกิดผลประโยชน์ ผลผลิต รายได้ นอกจากนี้ยังรับรองให้คนพิการสามารถเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้ เป็นต้น⁵⁵

3) หลักการคุ้มครองสิทธิคนพิการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. 2006⁵⁶

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. 2006 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities-CRPD) นี้ ได้ให้ความหมายของคำว่า คนพิการไว้ว่า หมายความว่า หมายความว่า ความรวมถึงบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา หรือทางประสาทสัมผัสในระยะยาว ซึ่งเมื่อมีปฏิสัมพันธ์กับอุปสรรคนานัปการจะกีดขวางการมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่ และมีประสิทธิผลบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น ดังนั้น เพื่อคุ้มครองสิทธิของคนพิการขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่สมัชชาสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2549 มีผลใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2551 อนุสัญญาดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมคุ้มครองและให้ความมั่นใจให้คนพิการได้ใช้สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเต็มที่และเท่าเทียมกัน และส่งเสริมความเคารพในศักดิ์ศรีของคนพิการที่มีมาแต่กำเนิด โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

⁵⁶ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 9.

รัฐภาคีมีพันธะที่จะพัฒนานโยบาย กฎหมาย มาตรการทางบริหารเพื่อให้คนพิการในประเทศของตน ได้รับสิทธิตามที่อนุสัญญาฯ นี้ให้การรับรองไว้ และจะดำเนินการตามที่เหมาะสมต่าง ๆ รวมทั้งการออกกฎหมาย เพื่อแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย ระเบียบ จารีตและวิธีปฏิบัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ

รัฐภาคีรับประกันว่าคนพิการจะสามารถใช้สิทธิอันมีมาแต่กำเนิดครบถ้วนชีวิต โดยพื้นฐานที่ทัดเทียมกับบุคคลอื่น ๆ

รัฐภาคีให้การรับรองว่าบุคคลทั้งปวงมีสิทธิเท่าเทียมกันตามกฎหมาย (equal before the law) จะต้องห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ (discrimination) เหตุเพราะความพิการ (disability) และรับประกันว่าจะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำงานและการจ้างงานของคนพิการได้บัญญัติไว้ในข้อที่ 27 สาระส่วนที่มีความสำคัญโดยสรุป คือ

รัฐภาคีจะให้การรับรองสิทธิของคนพิการในการทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น ซึ่งรวมถึงโอกาสในการหาเลี้ยงชีพจากการทำงานที่สามารถตัดสินใจเลือกได้อย่างอิสระหรือที่ได้รับการยอมรับในตลาดแรงงาน (labour market) และทำงานในสภาพแวดล้อมที่เปิดให้คนพิการเข้าถึงและทำงานร่วมด้วยได้

ทั้งนี้ รัฐภาคีจะต้องกำหนดข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจ้างงาน รวมทั้งเงื่อนไขในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การว่าจ้าง การจ้างงาน ความต่อเนื่องในการจ้างงาน ความก้าวหน้าในการทำงาน และสภาพความปลอดภัยและสุขอนามัยของการทำงาน รวมทั้งให้มีการรับคนพิการเข้าทำงานในภาครัฐ

ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาฉบับนี้เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2550 และลงนามให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2551⁵⁷ โดยสรุปอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการมีเนื้อหาสาระในเรื่องของการส่งเสริมคุ้มครองและประกันให้คนพิการทั้งปวงได้อุปโภคสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงอย่างเต็มที่และเท่าเทียมกัน และส่งเสริมการเคารพในศักดิ์ศรีที่มีมาแต่กำเนิด การขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการทุกรูปแบบ การเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่ง ข้อมูลข่าวสารและบริการสาธารณะ การยอมรับความเท่าเทียมกันของคนพิการในทางกฎหมาย ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา การทำงาน การรักษาพยาบาล การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อคนพิการ

⁵⁷สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 14. คำนำ.

2.3.2 องค์การระหว่างเทศ

1) บทบาทขององค์การสหประชาชาติ (United Nations หรือ UN) ในการให้หลักประกันด้านสิทธิแก่คนพิการ

องค์การสหประชาชาติได้นิยามความหมายของคนพิการไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของคนพิการ ค.ศ. 1975 (Declaration on the rights of disabled persons) ไว้ว่าความพิการหมายถึง บุคคลซึ่งไม่สามารถสร้างหลักประกันให้แก่ตนเองไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ในด้านสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตในฐานะปัจเจกบุคคลหรือในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมทั่วไป เนื่องจากความสามารถทางร่างกายและจิตใจที่ไม่สมบูรณ์ไม่ว่าจะเป็นมาแต่กำเนิดหรือไม่ก็ตาม

สิทธิของคนพิการเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากจากองค์การสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ มาเป็นเวลาช้านานแล้ว ดังจะเห็นได้ว่า ผลงานที่สำคัญที่สุดที่เกิดขึ้นจากปีคนพิการสากล เมื่อ พ.ศ. 2524 คือ การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยเรื่องคนพิการ ขึ้นมาเป็นผลสำเร็จ ซึ่งสมัชชาสหประชาชาติก็ได้ให้การรับรองแผนนี้ตามมติที่ 37/52 เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2525 แล้ว ซึ่งทั้งปีคนพิการสากลและแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยเรื่องคนพิการ ได้เป็นเสมือนพลังอันแข็งแกร่งที่ทำให้เกิดความก้าวหน้าด้านนี้ขึ้น เพราะนอกจากจะได้เน้นถึงสิทธิของคนพิการที่จะมีโอกาสทัดเทียมกับพลเมืองอื่น ๆ ในสังคม และได้รับส่วนแบ่งที่เท่าเทียมจากสังคมในการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น อันเป็นผลพวงของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ก็ยังมีการให้คำจำกัดความของคำว่า “Handicap” (ความเสียเปรียบ, อุปสรรค) ขึ้นเป็นครั้งแรก ว่าหมายถึง ผลรวมของความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างคนพิการกับสิ่งแวดล้อมรอบตัวคนพิการอีกด้วย⁵⁸

ในการประชุมระดับ โลกของผู้เชี่ยวชาญ เพื่อทบทวนการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยเรื่องคนพิการ ในวาระกึ่งทศวรรษคนพิการขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงสต็อกโฮล์ม ราชอาณาจักรสวีเดน เมื่อ พ.ศ. 2530 ได้มีข้อเสนอแนะจากที่ประชุมว่า ควรจะค้นคิดปรัชญาที่จะใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดลำดับความสำคัญของเรื่องที่จะดำเนินการในอนาคตข้างหน้า โดยที่ปรัชญาดังกล่าวควรตั้งอยู่บนรากฐานของความตระหนักในสิทธิของคนพิการ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมานี้ ที่ประชุมข้างต้นจึงมีข้อเสนอแนะว่าสมัชชาสหประชาชาติควรจะจัดการประชุมพิเศษขึ้น เพื่อทำหน้าที่ร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการ

⁵⁸ จิราลักษณ์ จงสถิตมัน. (แปล) *กฎหมายฐานว่าด้วยการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คนพิการ องค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2537*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.tddf.or.th> [2557, 15 มีนาคม]

เลือกปฏิบัติต่อคนพิการในทุกรูปแบบขึ้น เพื่อที่รัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติจะได้ให้สัตยาบันเมื่อสิ้นสุดทศวรรษคนพิการขององค์การสหประชาชาติแล้ว

ร่างอนุสัญญาฉบับที่ 48 จัดทำขึ้นโดยประเทศอิตาลี และได้นำเสนอต่อสมัชชาสหประชาชาติในระหว่างการประชุมสมัยที่ 42 แล้ว ต่อมาราชอาณาจักรสวีเดนก็ได้นำเสนอร่างอนุสัญญาฉบับดังกล่าวเพิ่มเติมจากเดิม ในการประชุมสมัยที่ 44 ของสมัชชาสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม ในการนำเสนอทั้งสองครั้งยังไม่ปรากฏว่ามีความเห็นเป็นฉันทามติในเรื่องความเหมาะสมของอนุสัญญาดังกล่าว อีกประการหนึ่งผู้แทนหลายท่านที่เข้าประชุมก็ให้ข้อคิดเห็นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ดูเหมือนว่าจะได้ให้หลักประกันด้านสิทธิแก่คนพิการเท่าเทียมกับบุคคลอื่นอยู่แล้วด้วย

2) บทบาทขององค์การอนามัยโลก⁵⁹ (World Health Organization: WHO) เกี่ยวกับคนพิการ

ใน พ.ศ. 2533 องค์การอนามัยโลกได้ให้คำนิยามของคำว่า “ความพิการ” (disability) ไว้ว่าเป็นข้อจำกัดหรือการขาดซึ่งความสามารถในการปฏิบัติกิจกรรมใด ๆ โดยวิธีการ หรือโดยวิสัยของบุคคลทั่วไป เนื่องจากความบกพร่องอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งการให้ความหมายของคำว่า “ความพิการ” ที่ใช้ร่วมกันในทางระหว่างประเทศมากที่สุดนั้น ก็มาจากเอกสารขององค์การอนามัยโลก ซึ่งแบ่งแยกการให้ความหมายของคำดังกล่าวไว้ 3 คำ คือ ความบกพร่อง (impairment) ความพิการ (disability) และอุปสรรค (handicap) ซึ่งองค์การอนามัยโลกได้ให้การรับรอง “เกณฑ์ระหว่างประเทศเพื่อจำแนกความหมายของความบกพร่อง (Impairments) ความพิการ (Disability) และทุพพลภาพ” (Handicaps) นอกจากนี้จะแยกแยะความหมายของคำศัพท์ทั้ง 3 คำนี้ได้อย่างถูกต้องแม่นยำมากกว่าเดิมแล้ว ก็ยังได้แสดงลักษณะสัมพันธ์ของคำศัพท์ทั้งสามคำนี้ ให้ปรากฏอีกด้วย โดยเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของคำศัพท์แต่ละคำ และนับแต่นั้นมาก็ได้มีการใช้คำศัพท์ทั้งสามคำดังกล่าวอย่างแพร่หลายในงานสาขาต่าง ๆ เป็นต้นว่า การฟื้นฟูสมรรถภาพ การศึกษา สถิติ นโยบาย กฎหมาย ประชากร สังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ และมนุษยวิทยา อย่างไรก็ตาม

⁵⁹ องค์การอนามัยโลก (World Health Organization เขียนโดยย่อ คือ WHO) อยู่ในสังกัดสหประชาชาติ ทำหน้าที่ดูแลประสานงานงานด้านสาธารณสุข ก่อตั้งเมื่อ 7 เมษายน พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ หน้าที่ขององค์การอนามัยโลก มี 4 ประการ คือ 1. อำนวยความช่วยเหลือแก่ประเทศต่าง ๆ ตามความต้องการเมื่อได้ร้องขอมา 2. จัดให้บริการด้านสุขภาพอนามัยแก่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก 3. ส่งเสริมและประสานงานด้านการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ระหว่างชาติเกี่ยวกับปัญหาสุขภาพต่าง ๆ อันไม่อาจดำเนินไปได้โดยลำพังของแต่ละประเทศ และ 4. ทำหน้าที่แก้ปัญหาโรคที่ยังไม่สามารถรักษาได้ เช่น ไข้หวัดนก

มีการแสดงความกังวลว่า การให้ความหมายของคำว่า “ทุพพลภาพ” (Handicap) ตามเกณฑ์การจำแนกชุดนี้ได้ให้น้ำหนักแก่ด้านการแพทย์มากเกินไปทั้งยังมีจุดเน้นอยู่ที่ตัวบุคคลแต่ละคน จึงยังไม่อาจจะชี้ชัดลงไปได้ว่าสภาพการณ์ทางสังคมหรือความคาดหวังของสังคม กับความสามารถของบุคคลแต่ละคนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างไรบ้างกับคำว่า “ทุพพลภาพ” (Handicap) ซึ่งก็จะมี การนำข้อท้วงติงนี้และข้อคิดเห็นอื่น ๆ ของผู้ใช้ประโยชน์จากเกณฑ์จำแนกความหมายของคำศัพท์ทั้งสาม คำชุดนี้ ไปพิจารณาปรับปรุงเกณฑ์จำแนกความหมายชุดใหม่ที่จะจัดทำขึ้นในโอกาสต่อไป หลังจากที่เอกสารขององค์การอนามัยโลกชุดที่วานี้ได้พิมพ์เผยแพร่มาเป็นเวลา 12 ปีแล้ว

3) บทบาทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ⁶⁰ (International Labour Organization: ILO) เกี่ยวกับสิทธิคนพิการด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงาน⁶¹

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ให้นิยามคำว่า “คนพิการ” (disables persons) หมายถึง บุคคลที่มีหนทางในการสร้างความมั่นคง หรือการรักษาไว้ หรือการแสวงหาความก้าวหน้าในอาชีพการงานที่เหมาะสมของตนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากความบกพร่องทางร่างกาย หรือจิตใจที่ปรากฏอย่างชัดเจน

นอกจากจะมีคำว่า คนพิการ แล้ว ยังมีคำที่มีความหมายใกล้เคียงและสามารถเทียบเคียงได้เช่นกัน คือคำว่า ความบกพร่องหรือชำรุด (impairment) หมายถึง การสูญเสียหรือมีความผิดปกติในโครงสร้างด้านหน้าที่ของร่างกาย จิตใจ หรือสรีระวิทยาจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม ซึ่งหมายรวมถึง ความพิการของอวัยวะ ความสูญเสียหรือขาดหายของอวัยวะ ตลอดจนกลไกของร่างกาย (body mechanism) และระบบการทำงานของจิตใจ (mental function system) ด้วย

⁶⁰ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) องค์การไอแอลโอ ตั้งขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสันนิบาตชาติ เมื่อ พ.ศ. 2462 (ค.ศ. 1919) เป็นองค์การชำนาญเฉพาะเรื่อง และเข้ามาอยู่ในสังกัดของสหประชาชาติเมื่อสันนิบาตชาติถูกยุบลงเมื่อ พ.ศ. 2489 (ค.ศ. 1946) องค์การนี้มีอายุได้ 77 ปี ใน พ.ศ. 2539 ในบรรดาระัฐสมาชิกสหประชาชาติที่นับว่าเป็นผู้ริเริ่มก่อตั้ง มีประเทศไทยรวมอยู่ด้วย ประเทศอื่นในภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐอินเดีย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศนิวซีแลนด์ ภารกิจหลักของไอแอลโอ คือ ช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานทั่วโลกให้ได้รับความยุติธรรมจากสังคม ให้มีชีวิต และสภาพการทำงานที่ดีขึ้น ผลงานขององค์การทำให้ได้รับรางวัลโนเบล เพื่อสันติภาพ เมื่อ พ.ศ. 2512 (ค.ศ. 1969) ทั้งนี้ โดยที่องค์การยึดมั่นในหลักการที่ว่า สันติสุขแห่งโลกจะเกิดขึ้นได้และมีความต่อเนื่องมั่นคงก็ด้วยการที่มีความยุติธรรมในสังคม มีฐานรากคือ ความเคารพในสิทธิมนุษยชน มีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดี มีสภาพการทำงานซึ่งเกื้อกูลความสุขของผู้ใช้แรงงาน การมีโอกาสดำรงงานและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

⁶¹ วิริยะ นามศิริพงษ์พันธุ์, มณฑิธร บุญตัน, อัครพรธณ ขวัญชื่น. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 71.

เช่น สายตาข้างใดข้างหนึ่งพร่ามัว หรือมองไม่เห็น แขนขาเป็นอัมพาต หูสูญเสียการได้ยิน อาการทางจิต ทางประสาท เป็นต้น

ความเสียเปรียบหรือความบกพร่อง (handicap) หมายถึง ความเสียเปรียบของบุคคลใดบุคคลหนึ่งถูกจำกัดโอกาส หรือทำให้ไม่อาจดำเนินชีวิตหรือแสดงบทบาทได้เหมาะสม จึงทำให้การดำเนินชีวิตยากลำบากกว่าบุคคลทั่วไป ในภาษาอังกฤษคำว่า “handicap” มักจะใช้หมายถึงความเสียเปรียบที่เป็นอุปสรรค ทำให้มีความยากลำบาก หรือไม่สามารถกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งในขณะที่คนทั่วไปสามารถทำได้โดยไม่มีปัญหา ซึ่งความเสียเปรียบนั้นคือผลของความสัมพันธ์ระหว่างคนพิการกับสิ่งแวดล้อมย่อมเกิดขึ้นเมื่อคนพิการเผชิญอุปสรรคทางวัฒนธรรม กายภาพ และสังคม ซึ่งเปิดสำหรับคนอื่น ๆ

การเสียเปรียบ หมายถึง การสูญเสียหรือการจำกัดโอกาสของคนพิการในการที่จะใช้ชีวิตอย่างเท่าเทียมกับผู้อื่นในสังคมและในชุมชน เช่น คนที่พิการต้องนั่งบนเก้าอี้ล้อเข็นไม่สามารถขึ้นบันไดได้ด้วยตนเอง นอกจากจะมีคนช่วยอุ้มหรือยกขึ้น หรือจัดทำทางลาดเอียง (slope) ที่คนพิการสามารถขึ้นเก้าอี้ล้อเข็นขึ้นไปด้วยตนเองได้ หรือกรณีคนหูหนวกไม่ได้ยินเสียงและพูดไม่ได้ แต่ก็สามารถสื่อสารได้ด้วยการใช้ภาษามือ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ความเสียเปรียบหรือบกพร่องเหล่านี้สามารถชดเชยได้ด้วยการปรับปรุงสภาพแวดล้อม การหาเทคนิควิธีหรือการมีผู้ช่วยเหลือ เรียกว่าเป็นการให้แต้มต่อเพื่อขจัดอุปสรรคหรือความบกพร่องที่มีความบกพร่อง (handicap) จึงหมายถึงสภาพที่เกิดจากมีความสามารถในการกระทำ (disability) บางอย่างเท่านั้น

นอกจากสิทธิพื้นฐานหรือสิทธิโดยทั่วไปของคนพิการดังกล่าวแล้ว ในกฎหมายระหว่างประเทศยังปรากฏว่ามีการรับรองสิทธิคนพิการในด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงาน ดังปรากฏในเอกสารสำคัญระหว่างประเทศต่อไปนี้⁶²

⁶² อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่ประเทศไทยให้สัตยาบันมีจำนวน 14 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 14 ว่าด้วยการหยุดพักก่อนประจำสัปดาห์ในงานอุตสาหกรรม พ.ศ.2464 (ค.ศ.1921) อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าตอบแทนสำหรับคนงานชาติในบังคับ และคนต่างชาติ พ.ศ. 2468 (ค.ศ. 1925) อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงาน หรือแรงงานบังคับ พ.ศ.2473 (ค.ศ.1930) อนุสัญญาฉบับที่ 80 ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา พ.ศ. 2489 (ค.ศ. 1946) อนุสัญญาฉบับที่ 88 ว่าด้วยการจัดตั้งบริการจัดหางาน พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากัน พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) อนุสัญญาฉบับที่ 104 ว่าด้วยการเลิกบังคับทางอาญาแก่กรรมกรพื้นเมืองที่ละเมิดสัญญาจ้าง พ.ศ. 2498 (ค.ศ. 1955) อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ พ.ศ. 2500 (ค.ศ. 1957) อนุสัญญาฉบับที่ 116 ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา พ.ศ. 2504 (ค.ศ. 1961) อนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วย

(3.1) ข้อแนะที่ 99 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1955 (R99 Vocational Rehabilitation (Disabled) Recommendation, 1955) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ถือได้ว่าเป็นเอกสารระหว่างประเทศที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับในศักยภาพการทำงานของคนพิการ และเป็นเอกสารฉบับแรกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

(3.1.1) คนพิการทุกคน ไม่ว่าจะพิการประเภทใด หรือมีระดับความพิการมากน้อยเพียงใด ควรมีโอกาสที่จะได้รับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพอย่างเท่าเทียมกันตามศักยภาพของแต่ละบุคคล บริการที่ควรจะได้รับเช่น การแนะแนวอาชีพ การฝึกอาชีพ (Vocational Training) และบริการจัดหางาน เป็นต้น

(3.1.2) หากเป็นไปได้ คนพิการควรได้รับการฝึกอาชีพและการจ้างงานบนเงื่อนไขเดียวกันกับบุคคลทั่วไป

(3.1.3) กรณีที่ลักษณะความพิการ หรือเงื่อนไขในการฝึกอาชีพหรือการจ้างงานทั่วไปไม่สามารถตอบสนองความต้องการจำเป็นของคนพิการ คนพิการต้องได้รับโอกาสในการบริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพที่จัดไว้เฉพาะสำหรับคนพิการ

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

ข้อแนะดังกล่าว แม้จะสะท้อนแนวความคิดที่เชื่อในศักยภาพและความสามารถของคนพิการก็ตาม แต่มิได้มีผลบังคับในเชิงกฎหมาย เป็นแต่เพียงข้อเสนอเพื่อให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนำไปปฏิบัติ ซึ่งแม้ว่าเวลาจะผ่านมาเกือบ 50 ปีแล้ว ประเทศส่วนใหญ่ก็ยังไม่สามารถนำเจตนารมณ์ของข้อแนะฉบับนี้ไปปฏิบัติได้อย่างเต็มที่

นโยบายการทำงาน พ.ศ. 2507 (ค.ศ. 1964) อนุสัญญาฉบับที่ 123 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน พ.ศ. 2508 (ค.ศ. 1965) อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักรสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งทำงานแบกหามได้ พ.ศ. 2510 (ค.ศ. 1967) อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ พ.ศ. 2516 (ค.ศ. 1973) อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999) (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.mol.go.th/en/node/3422 [2557, 3 มกราคม]

(3.2) ข้อแนะที่ 150 ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ค.ศ. 1975 (R150 Human Resources Development Recommendation, 1975) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับนี้ แม้จะเป็นข้อแนะว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยทั่วไป แต่มีเนื้อหาที่มุ่งเน้นให้ประเทศสมาชิกกำหนดนโยบายและมาตรการด้านการให้คำปรึกษา และแนะแนวอาชีพ ตลอดจนการประกอบอาชีพและการจ้างงานที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่มในสังคม รวมถึงคนพิการ โดยส่วนที่กล่าวถึงคนพิการไว้ชัดเจนนั้น ปรากฏในข้อ 7 (1) ของข้อแนะที่ 150 ซึ่งเสนอให้ประเทศสมาชิกขยายระบบบริการแนะแนวอาชีพ และระบบสารสนเทศเกี่ยวกับการจ้างงานให้ครอบคลุมความต้องการของเด็ก ผู้ใหญ่ ผู้ด้อยโอกาส และคนพิการ และในข้อ 10 (3) ของข้อแนะที่ 150 ซึ่งเสนอให้บริการแนะแนวอาชีพแก่บุคคล หรือการให้คำปรึกษาด้านอาชีพแบบกลุ่ม ควรสอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ โดยควรให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อคนพิการและผู้ด้อยโอกาส และข้อ 45 (1) และ (2) ของข้อแนะที่ 150 ซึ่งเสนอให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายพิเศษได้รับบริการแนะแนวและฝึกอาชีพที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้คนเหล่านี้มีโอกาสด้านอาชีพเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ตลอดจนสามารถประสานกับสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมได้ ในบรรดากลุ่มเป้าหมายพิเศษนั้น เอกสารดังกล่าวเสนอให้มุ่งความสนใจไปที่บุคคลที่ไม่เคยได้รับการศึกษา ผู้ใช้แรงงานที่สูงอายุ ชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาส และคนพิการ โดยกรณีคนพิการนั้นยังคงนำสาระสำคัญตามข้อแนะที่ 99 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาใช้เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม เอกสารฉบับนี้มีฐานะเป็นเพียงข้อแนะที่ไม่มีผลบังคับต่อประเทศสมาชิก

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

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับนี้ แม้จะมีวิวัฒนาการตลอดจนอาศัยหลักการและแนวความคิดจากเอกสารที่เป็นข้อแนะทั้ง 2 ฉบับก่อนหน้าก็ตาม แต่เนื่องจากเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศ จึงมีผลผูกพันต่อประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เข้าร่วมลงนามต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งนอกจากจะเป็นการนำแนวความคิดจากข้อแนะทั้ง 2 ฉบับก่อนหน้ามาใช้แล้ว อนุสัญญาฉบับนี้ยังให้ความสำคัญต่อหลักการแห่งความเสมอภาคด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงานระหว่างคนพิการและบุคคลทั่วไป และยังถือว่ามาตรการที่มุ่งสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างคนพิการกับผู้ใช้งานทั่วไป ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (ข้อ 4) นอกจากนี้ อนุสัญญาดังกล่าว ยังได้เน้นย้ำถึงหลักการที่มุ่งให้คนพิการมีโอกาสด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงานในตลาดแรงงาน (ข้อ 3) และยังกำหนดไว้

ชัดแจ้งในข้อ 5 ที่ให้องค์กรของผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะองค์กรเพื่อคนพิการเข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบาย ปัจจุบันประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้แล้วเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2550 และมีผลบังคับต่อประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2551⁶³

นอกจากเอกสารระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้รับรองสิทธิ ของคนพิการไว้ในลักษณะต่าง ๆ อย่างชัดแจ้งแล้ว ยังมีเอกสารระหว่างประเทศอีกหลายฉบับที่ ให้การคุ้มครองสิทธิแก่คนพิการ และห้ามการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเหตุใด ๆ เช่น กติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights)⁶⁴ ปรากฏในข้อ 2 วรรคสอง กติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)⁶⁵ ปรากฏในข้อ 2 วรรคหนึ่ง และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)⁶⁶ ปรากฏในข้อ 2 วรรคหนึ่ง เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก นอกจาก การห้ามเลือกปฏิบัติแล้วยังได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของเด็กพิการทุกพลภาพไว้อย่างชัดแจ้ง ในข้อ 23⁶⁷

⁶³ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. (2555). *กระทรวงแรงงานดูแลช่วยเหลือคนพิการอย่างไร*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: ไบรท์ แอนด์ พรีน. หน้า 87.

⁶⁴ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2542

⁶⁵ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539

⁶⁶ ประเทศไทย เข้าเป็นภาคี เมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2535

⁶⁷ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights)

ข้อ 23 รัฐภาคียอมรับว่าเด็กที่พิการทางร่างกายหรือจิตใจควรมีชีวิตที่สมบูรณ์และปกติสุข ในสภาวะ ที่ประกันในศักดิ์ศรี ส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง และเอื้ออำนวยให้เด็กมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในชุมชน

รัฐภาคียอมรับในสิทธิของเด็กพิการที่จะได้รับการดูแลเป็นพิเศษ และจะสนับสนุนและประกัน ที่จะขยายเท่าที่กำลังทรัพยากรจะอำนวยความสะดวกช่วยเหลือซึ่งมีการร้องขอ และเหมาะสมกับสภาพของเด็ก และสถานการณ์ของบิดามารดา หรือบุคคลอื่นที่ดูแลเด็กไปยั้งเด็กที่อยู่ในเกณฑ์และผู้รับผิดชอบดูแลเด็ก

โดยยอมรับความจำเป็นพิเศษของเด็กพิการ ความช่วยเหลือที่ให้ตามวรรค 2 ของข้อนี้ เป็นการให้ เปล่าเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ โดยพิจารณาถึงกำลังทรัพย์ของบิดามารดา หรือบุคคลอื่นที่ดูแลเด็ก และความช่วยเหลือเช่นว่าจะถูกกำหนดขึ้นเพื่อที่ประกันว่า เด็กพิการจะสามารถที่จะเข้าถึง และได้รับการศึกษา การฝึกอบรม การบริการดูแลสุขภาพ การบริการด้านการฟื้นฟูสภาพการเตรียมสำหรับการจ้างงาน และ โอกาสทางด้านสันตนาการ ในลักษณะที่ส่งเสริมให้เด็กสามารถบรรลุผลสำเร็จอย่างเต็มที่เท่าที่เป็นไปได้ ในการเข้ากับสังคมและการพัฒนาตนเอง ซึ่งรวมถึงการพัฒนาทางวัฒนธรรมและจิตใจด้วย

2.3.3 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการ⁶⁸

สำหรับในต่างประเทศในหลาย ๆ ประเทศได้ให้ความสำคัญกับสิทธิของคนพิการ ด้วยการบัญญัติกฎหมายออกมาบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม ผู้เขียนได้ศึกษากฎหมายสหรัฐอเมริกา กฎหมายเครือรัฐออสเตรเลีย และกฎหมายญี่ปุ่น เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย รวมทั้งเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายให้การคุ้มครองสิทธิคนพิการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

1) กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการด้านอาชีพในสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญในหลักการส่งเสริมให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพและโอกาสที่เท่าเทียมกันในลักษณะรูปแบบ และวิวัฒนาการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พัฒนาการของหลักดังกล่าวนี้ ปรากฏชัดเจนในรัฐบัญญัติสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 (Civil Rights Act of 1964) ต่อมาก็ปรากฏกฎหมายที่สำคัญคือ รัฐบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคในโอกาสของการจ้างงาน ค.ศ. 1972 (Equal Employment Opportunity Act of 1972) กฎหมายนี้ห้ามการเลือกปฏิบัติในแง่ของเพศ ผิวพรรณ ศาสนา เชื้อชาติ สัญชาติ ต่อมาก็ขยายไปถึงการไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องอายุ ความบกพร่องทางร่างกายหรือความพิการ สถานภาพสมรส หรือสภาพทางการเมือง โดยมีหน่วยงานอิสระที่เรียกว่า คณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคในโอกาสของการจ้างงาน (Equal Employment Opportunity Commission - EEOC) ซึ่งมีหน้าที่สอบสวนเกี่ยวกับการกล่าวหาใด ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานทั้งระดับมลรัฐและท้องถิ่น หากประนีประนอมกันไม่ได้เรื่องจึงขึ้นสู่ศาล

สหรัฐอเมริกามีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับสิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการอย่างน้อย 3 ฉบับ ได้แก่

(1) รัฐบัญญัติแรนดอล์ฟเชพเพิร์ด ค.ศ. 1936 (Randolph – Sheppard Act of 1936)

กฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นในสมัยประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ ควบคู่กับการให้เงินสวัสดิการสังคม (Social Security Income) โดยในส่วนของรัฐบัญญัติแรนดอล์ฟเชพเพิร์ด ค.ศ. 1936 นั้น มีสาระสำคัญที่มุ่งส่งเสริมอาชีพคนตาบอดและคนสายตาดูเลือนรางให้มีโอกาสด้านการประกอบอาชีพ โดยบัญญัติให้คนตาบอดมีสิทธิพิเศษได้รับสัมปทาน เป็นผู้จำหน่ายสินค้าในอาคารของรัฐบาลกลาง โดยที่รัฐเป็นผู้ลงทุนให้ทั้งหมด สิทธิดังกล่าวหมายรวมถึงสิทธิได้รับการฝึกอบรมด้านการบริหารกิจการที่ได้รับสัมปทาน เมื่อผ่านการฝึกอบรมแล้ว รัฐจะออกใบอนุญาต (license) ซึ่งคนตาบอดสามารถนำไปแสดงสิทธิเพื่อประมูลขอรับสัมปทานได้

⁶⁸ วิริยะ นามศิริพงษ์พันธุ์, มณฑิธร บุญตัน และอักรพรรณ ขวัญชื่น. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 73.

กฎหมายฉบับนี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมใน ค.ศ.1954 และใน ค.ศ. 1974 ตามลำดับ โดยมีการแก้ไขถ้อยคำเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และเพิ่มโอกาสให้แก่คนตาบอด เช่น เดิมใช้คำว่า “preference” (สิทธิพิเศษ) แก้ไขเป็นคำว่า “priority” (การมีสิทธิก่อนผู้อื่น) และคำว่า “vending stand” (แผงลอย) แก้ไขเป็นคำว่า “vending facility” (กิจการร้านค้า) เป็นต้น

คนตาบอดที่ผ่านการอบรมแล้ว อาจได้รับใบอนุญาตให้มีสิทธิเป็นผู้จำหน่ายสินค้าโดยไม่มีกำหนด แต่อาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตภายหลัง หากคณะกรรมการเห็นว่าไม่สามารถบริหารจัดการธุรกิจนั้น ๆ ในระดับที่น่าพอใจ

นอกจากนี้ รัฐยังมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ รวมถึงข้อมูลด้านการเงินทั้งหมดของโครงการดังกล่าวภายในรัฐนั้น ๆ ให้แก่คนตาบอดที่ได้รับใบอนุญาตทุกคน และยังคงเปิดโอกาสให้คนตาบอดที่มีใบอนุญาตทุกคนได้เลือกตัวแทนเข้าไปเป็นกรรมการที่กำกับดูแลโครงการทั้งหมดในรัฐนั้น

(2) รัษฎบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพ ค.ศ. 1973 (Rehabilitation Act of 1973) และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมใน ค.ศ. 1998

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้รัฐบาลสนับสนุนให้มีการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการให้ครอบคลุมทุกกระบวนการ และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐรับคนพิการที่ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพแล้วเข้าทำงาน โดยที่รัฐต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อและเทคโนโลยี เพื่อให้คนพิการสามารถทำงานได้ กฎหมายฉบับดังกล่าว แม้จะมีลักษณะครอบคลุมความพิการและครอบคลุมกระบวนการส่งเสริมการประกอบอาชีพแก่คนพิการ แต่ก็จำกัดอยู่เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

ในกฎหมายฉบับนี้ คนพิการที่เข้าสู่ระบบบริการฟื้นฟูสมรรถภาพ รัฐจะมีแผนผู้จ้างงานเฉพาะบุคคล (Individualized Plan for Employment) สำหรับบุคคลที่ไม่ประสงค์จะเข้าสู่ระบบการฟื้นฟูสมรรถภาพ สามารถเลือกรับบริการในโครงการเพื่อการดำรงชีวิตอิสระ (Independent Living Program)

มาตรการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในลักษณะ 5 (Title V) มาตรา 501 มาตรา 503 และมาตรา 504

มาตรา 501 บัญญัติให้มีคณะกรรมการระหว่างกระทรวงว่าด้วยลูกจ้างพิการ มีหน้าที่ร่วมมือกับคณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคในโอกาสของการจ้างงาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ รวมถึงมาตรการส่งเสริมการจ้างงาน ความต้องการจำเป็นของลูกจ้างพิการ ฯลฯ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานการจัดการงานบุคคลและประธานคณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคในโอกาสของการจ้างงาน เป็นประธานร่วมหรือผลัดกันเป็นประธานคณะกรรมการ สำหรับมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการนั้น ให้ปฏิบัติตามรัษฎบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 ตลอดจนมาตรา 501 ถึงมาตรา 504 และมาตรา 510 ด้วย นอกจากนี้ ยังบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานให้ความร่วมมือต่อคณะกรรมการว่าด้วยการจ้างงานคนพิการ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวสามารถปฏิบัติงานได้ ในการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการดังกล่าว คนพิการต้องได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษในการได้รับการสรรหา

สำหรับมาตรา 503 บัญญัติให้ผู้รับเหมางานจากรัฐบาลกลางในวงเงินมากกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ ต้องมีมาตรการที่ส่งเสริมโอกาสการจ้างงานคนพิการ ทั้งนี้ ผู้รับเหมาหรือผู้รับเหมาช่วงอาจจะเว้นไม่จ้างงานคนพิการหากพบว่า การกระทำดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อกิจการได้

มาตรา 504 บัญญัติห้ามการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความพิการในการมีส่วนร่วมหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากโครงการทุนอุดหนุนหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ โดยในส่วนที่เป็น การจ้างงานนั้น ให้ใช้หลักการเดียวกับรัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990

เนื่องจากยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคนพิการไว้ กฎหมายฉบับนี้จึงได้บัญญัติให้มีสภาเพื่อการประสานงานด้านคนพิการระหว่างหน่วยงานไว้ในมาตรา 507 ซึ่งสภาดังกล่าวประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (The Secretary of Education) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและบริการมนุษย์ (The Secretary of Health and Human Services) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (The Secretary of Labor) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเคหะและพัฒนาเมือง (The Secretary of Housing and Urban Development) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (The Secretary of Transportation) ปลัดกระทรวงมหาดไทย (ฝ่ายกิจการอินเดียแดง) (The Assistant Secretary of the Interior for Indian Affairs) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (The Attorney General) ผู้อำนวยการสำนักงานการจัดการงานบุคคล (The Director of the Office of Personnel Management) ประธานคณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคในโอกาสของการจ้างงาน (The Chairperson of the Equal Employment Opportunity Commission) ประธานคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดอุปสรรคทางสถาปัตยกรรมและคมนาคม (The Chairperson of the Architectural and Transportation Barriers Compliance Board) และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐ ตามที่ประธานาธิบดีแต่งตั้ง เพื่อประสานงานเกี่ยวกับการนำนโยบายความตกลง และกฎหมายไปสู่การปฏิบัติในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ โดยปราศจากความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน ตลอดจนเสนอรายงานหรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบายหรือกฎหมายร่วมกับสภาแห่งชาติด้านคนพิการ (National Council on Disability) ต่อรัฐสภา

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

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายคุ้มครองสิทธิคนพิการแบบบูรณาการ กล่าวคือ มีเนื้อหาที่บัญญัติห้ามการเลือกปฏิบัติเนื่องจากความพิการทั้งทางด้านการเข้าถึงบริการสาธารณะ อาคารสถานที่ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ตลอดจนการจ้างงาน โดยในส่วนที่ว่าด้วย

การจ้างงาน กฎหมายนี้บัญญัติไว้ชัดเจนในลักษณะ 1 (Title I) มาตรา 102 A บัญญัติห้ามมิให้สถานประกอบการใดเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเนื่องจากความพิการ เช่น ในกระบวนการสมัครงาน การว่าจ้าง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การให้ออกจากงาน การฝึกอบรม ตลอดจนสิทธิประโยชน์อื่นใดที่เกี่ยวกับการจ้างงาน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม เพื่อช่วยให้คนพิการสามารถทำงานได้เท่าที่ไม่ก่อให้เกิดภาระเกินไปต่อนายจ้าง

กฎหมายฉบับนี้ได้กลายเป็นแบบอย่างของกฎหมายสิทธิพลเมืองด้านคนพิการของอีกหลายประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร และเครือรัฐออสเตรเลีย

2) กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการด้านอาชีพในเครือรัฐออสเตรเลีย

ในเครือรัฐออสเตรเลียนั้น แม้จะมีนโยบายที่ส่งเสริมสิทธิและโอกาสของคนพิการและมีระบบเงินสวัสดิการคนพิการมานานแล้ว แต่เพิ่งมีกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการคุ้มครองสิทธิของคนพิการและห้ามเลือกปฏิบัติเนื่องจากความพิการอย่างชัดเจน ในระหว่าง ค.ศ. 1990 - ค.ศ. 2000 คือ พระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ค.ศ. 1992 (Disability Discrimination Act, 1992) ซึ่งกำหนดห้ามการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในการจ้างงาน กล่าวคือ ห้ามนายจ้าง สถานประกอบการ นำเหตุแห่งความพิการ (Disability) ของผู้สมัครงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครงานมาใช้พิจารณาว่ารับหรือไม่รับเข้าทำงาน ห้ามนำความพิการมาใช้ในการประเมินเพื่อให้คุณหรือโทษแก่บุคคล ทั้งนี้ รวมถึงการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน การให้สวัสดิการต่าง ๆ รวมถึงการให้ออกจากงาน⁶⁹ นอกจากนี้ ยังห้ามเลือกปฏิบัติในธุรกิจนายหน้า⁷⁰ การจ้างเหมา⁷¹ กิจกรรมที่มีหุ้นส่วนตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป⁷² องค์กรนิติบุคคล⁷³ หน่วยบริการจัดหางาน⁷⁴ ตลอดจนห้ามการเลือกปฏิบัติในการกำหนดหรือการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การต่ออายุ หรือการเพิกถอนใบอนุญาต⁷⁵ เว้นแต่เมื่อพิจารณาจากความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์การฝึกอบรม หรือพบว่าคนพิการนั้น

⁶⁹ พระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ค.ศ. 1992 (Disability Discrimination Act, 1992)

มาตรา 15 ห้ามนำเหตุแห่งความพิการของผู้สมัครงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครงานมาใช้พิจารณาว่ารับหรือไม่รับเข้าทำงาน ห้ามการนำความพิการมาใช้ในการประเมินเพื่อให้คุณหรือโทษแก่บุคคล ทั้งนี้ รวมถึงการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน การให้สวัสดิการต่าง ๆ ตลอดจนการให้ออกจากงาน

๑๓๑

๑๓๑

⁷⁰ มาตรา 16 ห้ามเลือกปฏิบัติในลักษณะเดียวกันกับมาตรา 15 แต่เป็นกรณีธุรกิจนายหน้า ไม่ว่าคนพิการเป็นผู้เสนอให้บริการโดยมีค่านายหน้าหรือเป็นผู้รับบริการโดยมีค่านายหน้า

⁷¹ มาตรา 17 ห้ามเลือกปฏิบัติในลักษณะเดียวกันกับมาตรา 15 ในกรณีของการจ้างเหมา

⁷² มาตรา 18 ห้ามเลือกปฏิบัติในลักษณะเดียวกันกับมาตรา 15 ในกรณีทำกิจการที่มีหุ้นส่วนตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป

⁷³ มาตรา 20 ห้ามเลือกปฏิบัติ กรณีขององค์กรสมาชิกที่เป็นนิติบุคคลหรือคณะกรรมการบริหารหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นนิติบุคคล

⁷⁴ มาตรา 21 ห้ามหน่วยบริการจัดหางานเลือกปฏิบัติเนื่องจากความพิการหรือเนื่องจากความพิการของผู้เกี่ยวข้อง

⁷⁵ มาตรา 19 ห้ามเลือกปฏิบัติในการกำหนดหรือการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การต่ออายุ หรือการเพิกถอน

ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เฉพาะเมื่อต้องอาศัยความช่วยเหลือหรือบริการพิเศษ นอกเหนือไปจากลูกจ้างที่ไม่พิการในระดับที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่นายจ้าง นอกจากนี้ ห้ามกระทำการล่วงเกิน⁷⁶ ด้วยเหตุแห่งความพิการ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของนายจ้างหรือการกระทำของลูกจ้างคนหนึ่งของนายจ้างต่อลูกจ้างอีกคนหนึ่งที่เป็นคนพิการ⁷⁷ หรือต่อบุคคลที่มีผู้เกี่ยวข้องเป็นคนพิการ⁷⁸

นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของเครือรัฐออสเตรเลียยังได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนคนพิการ เพื่อรับผิดชอบดูแลงานสิทธิมนุษยชนของคนพิการ

3) กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการด้านอาชีพในประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างงาน ฯลฯ สำหรับคนพิการ ค.ศ. 1960 (Law for Employment Promotion, etc., of the Disabled, 1960) ตั้งแต่ พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการแก้ไขปรับปรุงอีกหลายครั้ง การแก้ไขครั้งสุดท้ายใน พ.ศ. 2535

กฎหมายฉบับนี้ มุ่งส่งเสริมการจ้างงานคนพิการอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การสร้างกลไกเพื่อเตรียมความพร้อมคนพิการเข้าสู่ตลาดแรงงาน การให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ ฯลฯ ส่วนมาตรการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในลักษณะ 3 หมวด 1 มาตรา 10 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “นายจ้างทุกคนมีภารกิจต่อสาธารณะ ตามหลักการสร้างความมีเอกภาพในสังคม ในการจัดหางานให้คนพิการทางกาย และควรดำเนินการเชิงรุกในการจ้างงานคนพิการทางกาย (คนพิการทางกาย หมายถึง คนที่มีความบกพร่องทางการเห็น หรือการได้ยิน หรือการเคลื่อนไหว หรืออวัยวะในบางส่วนที่มีผลต่อการทำงาน)

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใน พ.ศ. 2535 ได้มีการขยายขอบเขตให้หมายรวมถึงคนพิการทางสติปัญญา แต่ยังไม่รวมคนพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม

กฎหมายนี้ กำหนดให้นายจ้างจัดทำแผนการจ้างงานคนพิการทางกาย เสนอต่อกระทรวงแรงงาน ซึ่งกระทรวงแรงงานจะเป็นผู้พิจารณาแผนดังกล่าว และแนะนำให้มีการปรับปรุง (ถ้าจำเป็น) หากสถานประกอบการใดไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุอันควร ให้กระทรวงแรงงานนำรายชื่อสถานประกอบการนั้นไปเปิดเผยต่อสาธารณชน

กรณีที่นายจ้างได้จ้างงานคนพิการเข้าทำงานตามกฎหมาย กระทรวงแรงงานจะจ่ายเงินอุดหนุนให้นายจ้าง เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับลูกจ้าง

⁷⁶ การล่วงเกิน (harassment) หมายถึง การกระทำทางกาย หรือวาจา ซึ่งทำให้ผู้ถูกล่วงเกินเกิดความไม่พอใจ

⁷⁷ มาตรา 35 ห้ามกระทำการล่วงเกินด้วยเหตุแห่งความพิการ กรณีการจ้างงาน การเหมาจ้างหรือการทำธุรกิจนายหน้า ทั้งที่เป็นการกระทำของนายจ้างต่อลูกจ้างคนพิการ หรือจากการกระทำของลูกจ้างคนหนึ่งของนายจ้างต่อลูกจ้างอีกคนหนึ่งที่เป็นคนพิการ

⁷⁸ มาตรา 36 ห้ามกระทำการล่วงเกิน ด้วยเหตุแห่งความพิการต่อบุคคลที่มีผู้เกี่ยวข้องเป็นคนพิการ กรณีการจ้างงาน การจ้างเหมาหรือการทำธุรกิจนายหน้า ทั้งที่เป็นการกระทำของนายจ้างต่อบุคคลที่มีผู้เกี่ยวข้องเป็นคนพิการ หรือจากการกระทำของลูกจ้างคนหนึ่งของนายจ้างต่อลูกจ้างอีกคนหนึ่งที่มีผู้เกี่ยวข้องเป็นคนพิการ

พิการ สำหรับสัดส่วนการจ้างงานเป็นดังนี้ คือ การจ้างงานคนพิการทางกายขั้นรุนแรง 1 คน ถือเป็นการจ้างงานคนพิการระดับไม่รุนแรง 2 คน หลักเกณฑ์นี้ให้ใช้เทียบเคียงกับคนพิการทางสติปัญญา ครอบคลุมถึงคนพิการเต็มรูปแบบ

การคำนวณเพื่อหาสัดส่วนการจ้างงานให้คำนวณจากการจ้างงานประเภทเดียวกัน เช่น การจ้างงานเต็มเวลา (full - time employment) หรือการจ้างงานชั่วคราว (part - time employment) เป็นต้น

โดยปกติ คณะรัฐมนตรีจะทบทวนสัดส่วนการจ้างงานคนพิการทุก ๆ 5 ปี สำหรับข้อมูลใน พ.ศ. 2536 จะใช้สัดส่วนการจ้างงาน ดังนี้

(1) หน่วยงานภาคเอกชน (private enterprise) ได้แก่

- บริษัทเอกชนที่ไม่มีรัฐบาลถือหุ้นใหญ่ (purely private enterprise) ร้อยละ 1.6

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

(2) หน่วยงานภาครัฐ (public enterprise) ได้แก่

- องค์กรมหาชนทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานด้านธุรการ (national and local public organization on clerical work) ร้อยละ 2.0

- องค์กรมหาชนทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานด้านอื่นที่มีใช้งานธุรการ (national and local public) ร้อยละ 1.9

กรณีนายจ้างจ้างงานคนพิการจำนวนต่ำกว่าสัดส่วนที่รัฐกำหนดต้องจ่ายเงินสมทบให้แก่รัฐเท่ากับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำคูณด้วยจำนวนคนพิการที่ควรได้รับการจ้างงานเป็นเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ลูกจ้างพิการ หากส่งเงินดังกล่าวล่าช้ากว่าที่กำหนดจะมีผลทำให้นายจ้างต้องเสียค่าปรับ โดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 14.5 ต่อปี ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับการเสียภาษี

นอกจากกฎหมายฉบับนี้แล้ว ยังมีการประกาศคู่มือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างงาน ฯลฯ สำหรับคนพิการ (Law for Employment Promotion, etc., for the Disabled Guideline) ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์อาชีพเพื่อคนพิการ โดยแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

(1) สถาบันแห่งชาติเพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ (National Institute for Vocational Rehabilitation)

(2) ศูนย์อาชีพเพื่อคนพิการระดับภูมิภาค (Large Region Vocational Center for the Disabled)

(3) ศูนย์อาชีพเพื่อคนพิการระดับท้องถิ่น (Local Vocational Center for the Disabled)

ศูนย์เหล่านี้ทำหน้าที่ให้บริการ ดังนี้

(3.1) การประเมินทักษะ ความสามารถทางวิชาชีพ (vocational evaluation)

(3.2) การให้คำปรึกษา และแนะแนวทางการประกอบอาชีพ (vocational counseling and guidance)

(3.2) การเตรียมความพร้อมพฤติกรรมการทำงาน (work preparation training)

(3.4) หลักสูตรการฝึกวิชาชีพ (vocational course)

(3.5) การปรับตัวด้านอาชีพ (work place adaptability)

นอกจากนี้ ศูนย์ยังให้บริการแก่นายจ้าง โดยการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการจ้างงาน การจัดสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนความช่วยเหลือด้านเทคนิคอื่น ๆ

2.4 วิวัฒนาการของการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการด้านการประกอบอาชีพในประเทศไทย

การดำเนินงานฟื้นฟูสมรรถภาพด้านการประกอบอาชีพ (Vocational Rehabilitation) ของคนพิการริเริ่มโดยองค์การเอกชนเพื่อคนพิการ คือ มูลนิธิช่วยคนตาบอดแห่งประเทศไทย จัดตั้งศูนย์ฝึกอาชีพสำหรับคนตาบอดใน พ.ศ. 2507 ต่อมาใน พ.ศ. 2509 สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ได้ริเริ่มโครงการศรัทธาอุตสาหกรรม เพื่อส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำและได้ก่อตั้งศูนย์ส่งเสริมอาชีพและพัฒนาคนพิการเมื่อ พ.ศ. 2536 โดยได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนีพระราชทานเงินทุนในการก่อสร้าง 2 ล้านบาท และเงินทุนดำเนินการ 2 ล้านบาท

นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 คนพิการได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพ โดยการขอกู้เงินจากกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ (Fund for Rehabilitation of Disabled Persons) ไปใช้ลงทุนประกอบอาชีพอิสระ (Self-employment) คนละ 20,000 บาท โดยไม่เสียดอกเบี้ย และผ่อนส่งภายในระยะเวลา 5 ปี ซึ่งต่อมาได้ปรับวงเงินเพิ่มเป็น 40,000 บาท สำหรับการรับคนพิการเข้าทำงานตามสัดส่วนของอัตราการจ้างงาน ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2537 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ที่ให้สถานประกอบการซึ่งมีลูกจ้างมากกว่า 200 คน รับคนพิการเข้าทำงานอย่างน้อย 1 คน พบว่ามีสถานประกอบการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว น้อยมาก และบางสถานประกอบการ (office of an employer) ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการมากกว่าการรับคนพิการเข้าทำงาน ส่วนการฝึกอบรมอาชีพระยะสั้น เช่น งานประดิษฐ์ดอกไม้ การใช้คอมพิวเตอร์ การซ่อมเครื่องไฟฟ้า คนพิการรับบริการจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน และกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับอาชีพให้คนพิการด้านร่างกาย และการเคลื่อนไหว คือ โรงเรียนอาชีวพระมหาไถ่ พัทยา ซึ่งจัดสอนด้านคอมพิวเตอร์ และอิเล็กทรอนิกส์ตั้งแต่ พ.ศ. 2530 ต่อมาใน พ.ศ. 2545 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพคนพิการ และคณะรัฐมนตรีได้ประกาศให้ ปี 2545 เป็นปีส่งเสริมอาชีพคนพิการ⁷⁹

⁷⁹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (ม.ป.ป.). *เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)*. ม.ป.ท. หน้า 59 - 61.

2.4.1 องค์กรคนพิการจัดตั้งโดยหน่วยงานของรัฐ

สำหรับหน่วยงานของรัฐได้จัดตั้งองค์กรฝึกอาชีพให้แก่คนพิการ โดยจัดฝึกอาชีพให้แก่คนพิการในสาขาวิชาชีพ 32 สาขา เป็นหลักสูตรระยะยาว จำนวน 10 สาขา อาชีพระยะสั้นจำนวน 22 สาขา อาทิ ช่างตัดเสื้อบุรุษ สตรี ช่างซ่อมวิทยุ โทรทัศน์ ช่างไฟฟ้า ช่างซ่อม เครื่องยนต์ และมอเตอร์ไซด์ ช่างตัดผม ช่างถม ช่างศิลปหัตถกรรม พนักงานพิมพ์ดีด และคอมพิวเตอร์ เป็นต้น โดยให้การฝึกอาชีพภายในศูนย์และภายในชุมชน ซึ่งมีศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการ จำนวน 8 แห่ง และศูนย์พัฒนาอาชีพ จำนวน 1 แห่ง รวม 9 แห่ง

ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการ จำนวน 9 แห่งนี้มีการประชาสัมพันธ์และประกาศรับสมัครคนพิการเข้าฝึกอาชีพ และรับคนพิการเข้าฝึกอาชีพ โดยให้ฝึกอาชีพทั้งภายในศูนย์ และชุมชน นอกจากบริการที่จัดให้คนพิการดังกล่าว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้สนับสนุนให้คนพิการที่กำลังฝึกอาชีพ ได้รับการศึกษาสายสามัญ โดยประสานกับสำนักบริหารงานการศึกษาออกโรงเรียน เปิดสอนการศึกษาผู้ใหญ่ในระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ซึ่งคนพิการที่สำเร็จการฝึกอบรมอาชีพจากศูนย์ฯ จะได้รับวุฒิปริญญาตรีสายวิชาชีพ (Vocational degree) ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และสายสามัญของกระทรวงศึกษาธิการ ตามระดับความสามารถของแต่ละบุคคล และส่งเสริมให้คนพิการได้เข้ารับการฝึกอาชีพในสถานศึกษาวิชาชีพของหน่วยงานภาครัฐร่วมกับคนปกติ ได้แก่ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน สถานศึกษาของกรมอาชีวศึกษา และหน่วยงานภาคเอกชนที่ให้บริการ รวมถึงให้บริการแนะแนวทางอาชีพแก่คนพิการ⁸⁰ ดังนี้

1) ศูนย์พัฒนาอาชีพคนพิการ (โรงงานในอารักขา) จัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2526 ซึ่งเป็นการจำลองรูปแบบการดำเนินงานของสถานประกอบการจำลอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คนพิการที่สำเร็จฝึกอาชีพตัดเย็บเสื้อผ้า จากศูนย์ฝึกอาชีพทั้งของรัฐและเอกชนแล้ว แต่ยังไม่พร้อมที่จะทำงานในสถานประกอบการ หรือประกอบอาชีพอิสระ เนื่องจากมีสภาพความพิการมาก หรือยังขาดทักษะในการทำงานเข้ารับการฝึกทักษะเพิ่มเติม

2) ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการบ้านทองพูน - เผ่าพันธุ์ จังหวัดอุบลราชธานี เปิดรับสมัคร 4 สาขาวิชาชีพ หลักสูตร 1 ปี ได้แก่ ช่างตัดเย็บเสื้อผ้า ช่างเสริมสวย วิชาชีพช่างซ่อมวิทยุ-โทรทัศน์ และวิชาชีพช่างไฟฟ้าและเครื่องทำความเย็น

3) ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เปิดรับสมัคร 4 สาขาวิชาชีพ หลักสูตร 6 เดือน และ 1 ปี ได้แก่ วิชาชีพช่างวิทยุ - โทรทัศน์ วิชาชีพช่างไฟฟ้าและเครื่อง

⁸⁰ เว็บทำสำหรับคนพิการ. (2557) *การฝึกอาชีพคนพิการในศูนย์ฝึกอาชีพฯ และในชุมชน* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.pwdsthai.com/index.php?option=com_content&view=article&id=725:2014-02-23-08-05-25&catid=123:cat-job-prac&Itemid=533 [2557, 15 มิถุนายน].

ทำความเย็น วิชาชีพช่างซ่อมจักรยานยนต์และเครื่องยนต์ ขนาดเล็ก ช่างตัดผมชาย (หลักสูตร 6 เดือน)

4) ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการพระประแดง เปิดรับสมัคร 6 สาขาวิชาชีพ หลักสูตร 1 ปี ได้แก่ วิชาชีพช่างวิทยุ - โทรทัศน์ วิชาชีพช่างตัดเย็บเสื้อผ้า วิชาชีพช่างไฟฟ้าและเครื่องทำความเย็น วิชาชีพช่างเย็บหนัง วิชาชีพเสมียนพนักงานพิมพ์ดีดและคอมพิวเตอร์ วิชาชีพนวดแผนโบราณ (หลักสูตร 6 เดือน)

5) ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการหายาดฝน จังหวัดเชียงใหม่ เปิดรับสมัคร 4 สาขาวิชาชีพ หลักสูตร 1 ปี ได้แก่ วิชาชีพช่างตัดเย็บเสื้อผ้า วิชาชีพศิลปหัตถกรรม วิชาชีพพนักงานพิมพ์ดีดและคอมพิวเตอร์ วิชาชีพช่างวิทยุ - โทรทัศน์

6) ศูนย์สวัสดิการสังคมเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ จังหวัดลพบุรี เปิดรับสมัคร 9 สาขาวิชาชีพ หลักสูตร 3 เดือน 6 เดือน และ 1 ปี หลักสูตร 1 ปี ได้แก่ วิชาชีพช่างตัดเย็บเสื้อผ้า วิชาชีพช่างเย็บหนัง วิชาชีพช่างซ่อมจักรยานยนต์และเครื่องยนต์ ขนาดเล็ก วิชาชีพช่างซ่อมวิทยุ-โทรทัศน์ หลักสูตร 6 เดือน ได้แก่ วิชาชีพเสริมสวย วิชาชีพเสมียนพนักงานพิมพ์ดีด วิชาชีพการใช้ไมโครคอมพิวเตอร์ วิชาชีพนวดแผนโบราณ หลักสูตร 3 เดือน ได้แก่ วิชาชีพการใช้จักรอุตสาหกรรม

7) ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการจังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองคาย เปิดรับสมัคร 7 สาขาวิชาชีพ หลักสูตร 1 ปี ได้แก่ วิชาชีพตัดเย็บเสื้อผ้า วิชาชีพช่างเย็บหนัง วิชาชีพช่างหัตถกรรม (จักสาน) วิชาชีพช่างเสริมสวยสตรีและตัดผมชาย วิชาชีพช่างนวดแผนโบราณ วิชาชีพช่างวิทยุ-โทรทัศน์ วิชาชีพช่างซ่อมจักรยานยนต์และเครื่องยนต์ขนาดเล็ก

8) ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการ ภาคใต้ จังหวัดนครศรีธรรมราช เปิดรับสมัคร 4 สาขาวิชาชีพ หลักสูตร 1 ปี ได้แก่ วิชาชีพช่างตัดเย็บเสื้อผ้า วิชาชีพช่างหัตถกรรมพื้นบ้าน (ช่างถม) วิชาชีพเสริมสวยสตรีและตัดผมชาย วิชาชีพช่างวิทยุ-โทรทัศน์

โดยคนพิการที่เข้าฝึกอบรมจะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- (1) อายุระหว่าง 14-40
- (2) เป็นผู้พิการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือช่วยเหลือตนเองได้ ในการปฏิบัติกิจวัตรประจำวัน และความพิการนั้น ๆ ไม่เป็น อุปสรรคต่อวิชาชีพที่ฝึกอบรม
- (3) คนหูหนวกหรือเป็นใบ้ ต้องสามารถสื่อความหมายได้/จบการศึกษาภาคบังคับจากโรงเรียนโสตศึกษาของรัฐหรือเอกชน
- (4) ไม่พิการอัมพาตจนไม่สามารถควบคุมระบบขับถ่ายได้

- (5) จะต้องผ่านการทดสอบว่าเป็นผู้มีสติปัญญา และมีความสามารถที่จะฝึกวิชาชีพนั้น ๆ ได้
- (6) คนพิการท่อนล่างที่ต้องใช้เครื่องกายอุปกรณ์เสริมหรืออุปกรณ์เทียม หรือเครื่องกายอุปกรณ์ช่วยเดิน จะต้องสามารถ เดินหรือเคลื่อนไหวได้เช่นคนปกติ
- (7) มีความประพฤติเรียบร้อย ไม่บกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (8) ไม่เป็นโรคเรื้อรัง (Chronic diseases) หรือโรคติดต่ออันตราย (Dangerous contagious diseases) หรือติดยาเสพติดให้โทษ (hard drug)
- (9) ผู้สมัครเรียนวิชาชีพเฉพาะในบางสาขาวิชา จะต้องมีความคุณสมบัติเฉพาะตามที่กำหนด และอยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการในการคัดเลือกพื้นฐานการศึกษา
- คุณสมบัติเฉพาะของผู้สมัคร
- (1) ผู้สมัครเรียนช่างวิทยุ-โทรทัศน์ ต้องมีพื้นฐานความรู้ขั้นต่ำสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า และผ่านการทดสอบจากศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการ
- (2) ผู้สมัครเรียนช่างไฟฟ้าและเครื่องทำความเย็น ช่างซ่อมจักรยานยนต์ และเครื่องยนต์ขนาดเล็ก ช่างซ่อมเครื่องไฟฟ้า เบื้องต้น และช่างศิลปหัตถกรรม ต้องมีพื้นฐานความรู้ขั้นต่ำระดับประถมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่า
- (3) ผู้สมัครเรียนวิชาชีพช่างเย็บหนัง ช่างเชื่อมโลหะ และทำมุ้งลวด ช่างตัดเย็บเสื้อผ้า ช่างเสริมสวย ช่างตัดผมชาย ช่างหัตถกรรมพื้นบ้าน (ช่างถม) การใช้จักรอุตสาหกรรม ต้องสามารถอ่านออกเขียนได้
- (4) ผู้สมัครเรียนวิชาชีพเสมียนพนักงานพิมพ์ดีดและคอมพิวเตอร์ และการใช้ไมโครคอมพิวเตอร์ ต้องมีพื้นฐานความรู้ขั้นต่ำสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่า
- (5) ผู้สมัครเรียนวิชาชีพนวดแผนโบราณ ไม่จำกัดความรู้

2.4.2 องค์กรคนพิการจัดตั้งโดยเอกชน/มูลนิธิ

1) มูลนิธิคนพิการ จังหวัดแพร่

ตั้งอยู่เลขที่ 144 ถนนช่อแฮ ตำบลในเวียง อำเภอเมือง จังหวัดแพร่

โทรศัพท์ : 054 533-500 ต่อ 2103

- การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายนอกจังหวัดเพื่อให้ผู้พิการได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพในทุกๆ ด้านทั้งด้านการแพทย์ การศึกษา และอาชีพ

- จัดบริการครบวงจรให้กับคนพิการและครอบครัวในจังหวัด เพื่อให้ได้รับการพัฒนาศักยภาพ และสามารถดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

2) มูลนิธิคนพิการไทย

ตั้งอยู่เลขที่ 78/14 หมู่ที่ 1 ถนนติวานนท์ ตำบลบางตลาด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โทรศัพท์ 0 2582 0897-8 ดำเนินการบริการข้อมูลข่าวสารแก่คนพิการ

- บริการรถโยก รถเข็นแก่คนพิการ รวมทั้งการซ่อมบำรุง
- จัดโครงการฝึกอบรม สัมมนา ประสานเครือข่ายองค์กรคนพิการทั่วประเทศ

3) มูลนิธิคริสเตียนเพื่อเด็กพิการ

ตั้งอยู่เลขที่ 18/1075 ถนนสุขาประชาสรร 2 (ซอยวัดกุฎี) บางพูด ปากเกร็ด นนทบุรี 11120 โทรศัพท์ 0 2584 6966, 0 2582 0620-3 โทรสาร 0 2584 6007 www.ccdthailand.org

- ดำเนินการให้การฟื้นฟูสมรรถภาพเด็กพิการให้ช่วยเหลือตนเองได้
- มีศูนย์ส่งเสริมและฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการในชุมชน
- เตรียมความพร้อมให้ เด็กอยู่ในครอบครัว

4) มูลนิธิคอลฟิลด์เพื่อคนตาบอด ในพระราชนิพนธ์ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ

ตั้งอยู่เลขที่ 1424/268 ถ.ประชาสงเคราะห์ 16 แขวงดินแดง เขตดินแดง กรุงเทพฯ 10400 โทรศัพท์ 0 2276 1411, 0 2275 3104 โทรสาร 0 2275 1964

- ฝึกอาชีพและศึกษานอกระบบเป็นการกุศล พร้อมทั้งส่งเสริมอาชีพให้แก่ตาบอดไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด

- ให้ความร่วมมือกับองค์กรการกุศลทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อเป็นสาธารณะประโยชน์
- ส่งเสริมและประสานการดำเนินการดำเนินงานเกี่ยวกับตาบอด
- ให้ความร่วมมือกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนตาบอดระหว่างประเทศ

5) มูลนิธิช่วยคนตาบอดแห่งประเทศไทย ในพระราชนิพนธ์

ตั้งอยู่เลขที่ 420 ถนนราชเทวี แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10140 โทรศัพท์ 0 2354 8365-68 โทรสาร 0 2354 8369 Email www.blind.or.th

- ช่วยเหลือคนพิการทางการศึกษา อาชีพให้กับคนตาบอด
- สนับสนุนกิจกรรมคนตาบอดในด้านต่าง ๆ
- มีหน่วยงานในสังกัด 5 แห่ง คือ

- (1) โรงเรียนสอนคนตาบอดกรุงเทพ
- (2) ศูนย์พัฒนาสมรรถภาพคนตาบอด
- (3) ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษาเพื่อคนตาบอด
- (4) ศูนย์ฝึกอาชีพหญิงตาบอดสามพราน
- (5) ศูนย์พัฒนาอาชีพคนตาบอด เพื่อให้การศึกษาสามัญและการฝึกอบรมในด้านอาชีพ

6) มูลนิธิช่วยคนปัญญาอ่อนแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์

ตั้งอยู่เลขที่ 47/39 ถนนดินแดง เขตดินแดง กรุงเทพฯ 10400

โทรศัพท์ 0 2245 2643, 0 2245 3954

- ฝึกอบรม การศึกษาและบริการสวัสดิการสังคมในด้านต่าง ๆ แก่คนปัญญาอ่อน
- สืบราชการศึกษา วิจัยภาวะความบกพร่องทางสติปัญญาของคนปัญญาอ่อน
- การสนับสนุน ร่วมมือ และประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน
- ส่งเสริมการศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพด้าน กรรมเกษตรกรรม ศิลปกรรม

7) มูลนิธิช่วยเหลือเด็กพิการ อุบลราชธานี

ตั้งอยู่เลขที่ 200-202 ถนนพรหมเทพ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัด

อุบลราชธานี 34000 โทรศัพท์ 081-879 6151

- ฝึกอบรม/ เตรียมความพร้อมอาชีพให้กับเด็กพิการ
- อบรมให้ครอบครัวเด็กในการดูแลเด็กพิการ
- ประสานส่งต่อช่วยเหลือเด็กพิการในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

8) มูลนิธิตะวันฉาย

ตั้งอยู่เลขที่ เลขที่ 110/2 หมู่ 2 ซอย 7 ตำบลท่าวังตาล อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่

50140 โทรศัพท์ 081-8848758, 084-1526495 โทรสาร 053-816285

- พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้พิการด้อยโอกาสในชุมชน ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาความคิด การฝึกทักษะการดำรงชีวิตและการเรียนรู้งานเกษตรแบบธรรมชาติตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

- การฝึกทักษะการดำรงชีวิตและการพัฒนาคุณภาพชีวิต
- การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับเกษตรธรรมชาติ

9) มูลนิธิธรรมมิกชนเพื่อคนตาบอดในประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์

ตั้งอยู่ที่ อาคาร 2 เลขที่ 204 หมู่ 10 ซอยประชารักษ์ ถนนมะลิวัลย์ ตำบลบ้านเป็ด อำเภอเมือง

จังหวัดขอนแก่น 40000 โทรศัพท์ 0 4325 2098, 0 4323 9499

- จัดการเรียนการสอนแก่คนตาบอด และการเรียนร่วม
- ผลิตสื่อการเรียนการสอนแก่คนตาบอด

10) มูลนิธิธิดาเมตตาธรรม

ตั้งอยู่เลขที่ 121 หมู่ 3 ตำบลศรีสงคราม อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย 42130

โทรศัพท์ 042 850 882

- โครงการฟื้นฟูผู้พิการจังหวัดเลย

- ศูนย์การเรียนรู้กายอุปกรณ์ภูมิปัญญาชาวบ้าน
- จัดอบรมให้ความรู้กับครอบครัวเด็กพิการในชุมชน

11) มูลนิธิพระมหาไถ่เพื่อการพัฒนาคนพิการ

ตั้งอยู่ที่ ตู้ ปณ. 1 เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี 20260 โทรศัพท์ 0 3871 6247-9 ต่อ 8100-2

- สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของคณะพระมหาไถ่ในงานที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ
- ส่งเสริมให้คนพิการ ได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์ การศึกษา อาชีพ และสังคม
- เพื่อสร้างสถานศึกษาสำหรับคนพิการ
- ส่งเสริมหรือศึกษาวิจัยค้นคว้า และเผยแพร่เรื่องเกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ
- ส่งเสริมสนับสนุนและให้ความร่วมมือกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูสมรรถภาพ

- ฝึกอาชีพสำหรับ คนพิการทางกายและการเคลื่อนไหว ในสาขาวิชาชีพ อิเล็กทรอนิกส์ และคอมพิวเตอร์

12) มูลนิธิพัฒนาคนพิการไทย

เลขที่ 29 อาคารชัยพฤกษ์ ถนนวิสุทธิกษัตริย์ แขวงบางขุนพรหม เขตพระนคร กรุงเทพฯ

10200 โทรศัพท์ 0-2281-9280 โทรสาร. 0-2281-9270

เว็บไซต์: www.tddf.or.th อีเมล: office@tddf.or.th

- บริการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเรื่องคนพิการ โดยจัดทำเว็บไซต์ เฟสบุค และทวิตเตอร์ และสาร ม.พ.พ.ท.

- บริการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการทุกประเภท
- บริการให้คำปรึกษาแนะแนว แก่คนพิการ และผู้เกี่ยวข้อง
- บริการให้สวัสดิการแก่คนพิการ โดยให้บริการแก้ไขปัญหาของคนพิการเป็นกลุ่ม และเป็นรายบุคคล

- บริการสนับสนุนกิจกรรมเกี่ยวกับคนพิการ โดยร่วมกิจกรรมด้านคนพิการกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

- บริการด้านวิชาการ โดยจัดทำโครงการสัมมนา/ประชุม และวิจัย เพื่อแก้ไขปัญหาคนพิการในทุกมิติ

- บริการส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนพิการ
- บริการสนับสนุนนักกีฬาพิการ เพื่อการแข่งขันทั้งระดับชาติ

13) มูลนิธิพิทักษ์ดวงตาลำปาง

ตั้งอยู่เลขที่ 128/1 ถนนสุขสวัสดิ์ ซอย 1 ตำบลพระบาท อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง 52000
โทรศัพท์ 054 316395 โทรสาร 054 223836 โทรศัพท์ติดตามตัว 081 716 4540

- ดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการทางสายตา และคนพิการในชุมชน ให้สามารถช่วยเหลือตัวเอง มีอาชีพหาเลี้ยงตัวเอง แบ่งเป็นแต่ละส่วนงาน ดังนี้

(1) โรงเรียนการศึกษาคนตาบอดลำปางเป็นโรงเรียนเอกชนการกุศล เปิดสอนตั้งแต่ชั้นอนุบาล ถึงชั้น ม.3 มีทั้งแบบอยู่ประจำและไป-กลับ ใช้หลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการและหลักสูตรเพิ่มเติมสำหรับคนตาบอด

(2) ศูนย์พัฒนาสมรรถภาพคนตาบอดลำปาง

(3) แผนกผลิตและบริการสื่อ

(4) แผนกเรียนร่วม

(5) แผนกสนับสนุน

14) มูลนิธิเพื่อเด็กพิการ

ตั้งอยู่เลขที่ 546 ซอยลาดพร้าว 47 เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10300

โทรศัพท์ 0 2539 9958, 0 2539 9706 fcdthailand@yahoo.com

- จัดอบรมให้ความรู้พ่อแม่ที่มีลูกพิการรุนแรง

- พัฒนาฟื้นฟูเด็กพิการทั้งทางด้านการแพทย์ การศึกษา สังคม

- สนับสนุน พัฒนาเครือข่ายครอบครัวเด็กพิการให้เกิดความเข้มแข็ง

- ประสานงาน และร่วมกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนด้านความพิการ

15) มูลนิธิเพื่อพัฒนาคคนพิการ

ตั้งอยู่ที่ โรงพยาบาลบัวใหญ่ 6 บริเวณ อาคารตึกผู้ป่วยในชาย (ตึกเก่า) เทศบาล 12 บัวใหญ่ บัวใหญ่ นครราชสีมา 30120 โทรศัพท์ 044-461855, 044-29204

- บริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ โดยชุมชน ทั้งทางด้านการแพทย์ การศึกษาและอาชีพ

- การจัดอบรมให้กับครอบครัวและคนพิการ

- ประสานส่งต่อหน่วยงาน

16) มูลนิธิวิถีอิสระของคนพิการ

ตั้งอยู่เลขที่ 4/1 หมู่3 ถนนทหารบก ตำบลบ่อพลับ อำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม
โทรศัพท์ 034 243-724 อีเมลล์ teerawats@hotmail.com เว็บไซต์ <http://www.fil.or.th/home>

- เผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร ความรู้การดำรงชีวิตอิสระและสิทธิของคนพิการ

- ส่งเสริมความเข้มแข็งคนพิการและองค์กรด้านคนพิการ

- วรรณคดี และมีส่วนร่วมทางสังคมให้เกิดสภาพแวดล้อมที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้

- ส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาอาชีพที่คนพิการสามารถทำได้เช่น ฝึกอบรมการวาดภาพของคนพิการรุนแรง

17) มูลนิธิศรีบุญเรืองเพื่อคนพิการ

ตั้งอยู่เลขที่ 113 หมู่ที่ 4 ตำบลเมืองใหม่ อำเภอศรีบุญเรือง จังหวัดหนองบัวลำภู

โทรศัพท์ 042-353-443

- พัฒนาและฟื้นฟูคนพิการและครอบครัว เน้นการฟื้นฟูคนพิการโดยชุมชน

- ประสานส่งต่อช่วยเหลือคนพิการ ทั้งทางด้านกายภาพ การศึกษา สังคมและอาชีพ

18) มูลนิธิศูนย์มิตรภาพมนุษย์ลือเอเซีย

ตั้งอยู่เลขที่ 369 หมู่ 3 ถนนเทพารักษ์ ตำบล เทพารักษ์ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ

10270 โทรศัพท์ 0-2758-4646 ต่อ 2441-2 โทรสาร 0-2380-1673 อีเมลล์ : wafcatthai@gmail.com

website : [http://www.wafcat .or.th](http://www.wafcat.or.th)

- การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เช่น โครงการเสริมสร้างศักยภาพเด็กพิการและครอบครัว โครงการปรับปรุงที่อยู่อาศัย โครงการซ่อมบำรุงเก้าอี้ล้อเข็น

- ส่งเสริมโรงเรียนต้นแบบ

19) มูลนิธิส่งเสริมและพัฒนาคนพิการ

ตั้งอยู่เลขที่ 78/17หมู่ 1 ซอยสถานสงเคราะห์ ถนนติวานนท์ ตำบลบางตลาด อำเภอปากเกร็ด

จังหวัดนนทบุรี 11120 โทรศัพท์ 0 2962 3738 0 2582 2898 โทรสาร 0 2183 5129 info@saijaithai.or.th

- เปิดอบรมหลักสูตรคอมพิวเตอร์ระยะสั้นฟรี ให้กับผู้พิการทางการเคลื่อนไหว

- จัดตั้งสถานฝึกอาชีพตัวอย่างสำหรับเป็นแหล่งทดลองวิธีการที่เหมาะสมให้คนพิการนำไปประกอบอาชีพในชุมชนเดิมของ

20) มูลนิธิส่งเสริมอาชีพคนตาบอด

ตั้งอยู่เลขที่ 221/86 ถนนจันทร์ แขวงช่องนนทรี เขตยานนาวา กรุงเทพฯ 10120

โทรศัพท์ 0 2678 0763-4

- พนักงานสลับสายโทรศัพท์

- คอมพิวเตอร์

- นวดแผนโบราณ

- คนตรี

21) มูลนิธิสถาบันแสงสว่าง

ตั้งอยู่เลขที่ 850/34 สุขุมวิท 71 (ปรีดีพนมยงค์ 36) แขวงคลองตันเหนือ เขตวัฒนา
กรุงเทพฯ 10110 โทรศัพท์ 0 2381 5362-3 โทรสาร 0 2711 2399

- ส่งเสริมผู้ปกครองและครอบครัวให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการเลี้ยงดูลูกที่เป็นเด็กพิเศษ

- จัดหาทุนการศึกษา และจัดอบรมบุคลากรที่จะทำงานกับเด็กพิการให้บริการ เช่น เป็นศูนย์ให้การศึกษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ เด็กพิเศษทุกประเภทอายุ 2 ปีครึ่ง-20 ปี โดยแยกการเรียนการสอน

22) มูลนิธิสากลเพื่อคนพิการ

ตั้งอยู่เลขที่ 27/5 ซอยอรุณอมรินทร์ 39 ถนนอรุณอมรินทร์ แขวงอรุณอมรินทร์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพฯ 10700 ตู้ไปรษณีย์ 1001 ไปรษณีย์ ศิริราช กรุงเทพฯ 10702 โทรศัพท์ 0-2886-1188

- ส่งเสริมความตระหนักรู้ในศักยภาพของคนพิการ

- อบรมปฏิบัติกรให้ความรู้ ฟื้นฟูสมรรถภาพเด็กเล็กผู้พิการแบบองค์รวม

- พัฒนาคุณภาพชีวิตบุคคลออทิสติก

- จัดตั้งชมรมผู้ปกครองคนพิการทางการเรียนรู้

- โครงการจากภาระสู่พลัง

- ค่ายส่งเสริมสมรรถภาพและการดำเนินชีวิตอิสระสำหรับเด็กพิการ

- ส่งเสริมเด็กพิการในชนบทที่ห่างไกลให้ได้รับการศึกษา

- โครงการฝึกอาชีพพระยะสัน

- ผลิตหนังสือเสียงสำหรับคนตาบอด

- สร้างเครือข่ายฟื้นฟูสมรรถภาพผู้พิการโดยชุมชน

- โครงการหอศิลป์อิมสู

23) มูลนิธิอนุเคราะห์คนพิการในพระราชูปถัมภ์ สมเด็จพระศรีนครินทร์ราชบรมราชชนนี

ตั้งอยู่เลขที่ 78/11 หมู่ที่ 1 ถนนติวานนท์ ตำบลบางตลาด อำเภอปากเกร็ด จังหวัด
นนทบุรี 11120 โทรศัพท์ 0 2583 9596-7 โทรสาร 0 2583 6681 www.sswal.th.deu

- ส่งเสริมด้านการศึกษา ระดับปฐมวัยจนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 3

- ฝึกวิชาชีพแก่คนพิการแขนขา และลำตัว เช่น การประกอบอาหาร การทำพืชมเสนน้ำ การเลี้ยงปลา การปลูกผัก การทำสิ่งประดิษฐ์

24) มูลนิธิอนุเคราะห์คนหูหนวกในพระบรมราชินูปถัมภ์

ตั้งอยู่เลขที่ 137 พระราม 5 แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทรศัพท์

0 2241 5169, 0 2243 6695-6 <http://www.geocities.com/deafthailand>

- บริการฟื้นฟูสมรรถภาพสำหรับผู้ที่มีความบกพร่องทางการได้ยินอย่างครบวงจร
- ตรวจการได้ยิน และบริการเครื่องช่วยฟังและอุปกรณ์ประกอบเครื่องช่วยฟัง
- ให้คำปรึกษาแนะนำผู้ปกครองเด็กหูหนวกและคนหูหนวกด้านการศึกษาและอาชีพ
- ศึกษาและวิจัยด้านความรู้เกี่ยวกับการสูญเสียการได้ยิน
- ด้านสารสนเทศเกี่ยวกับคนหูหนวกเพื่อเป็นศูนย์ด้านการพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษาพิเศษ

25) มูลนิธิออทิสติกไทย

ตั้งอยู่เลขที่ 11 หมู่ 12 ซอยจรัญสนิทวงศ์ 35 แขวงบางพรหม เขตตลิ่งชัน กรุงเทพฯ 10170

โทรศัพท์ 0 2418 3399 โทรสาร 0 2866 5729

- พัฒนาทักษะการเรียนรู้และการฝึกอาชีพแก่บุคคลออทิสติก แอสเพอร์เกอร์ หรือบุคคลที่บกพร่องทางการเรียนรู้ อายุตั้งแต่ 10-25 ปี
- จัดบริการด้านการศึกษา หลักสูตรการศึกษานอกโรงเรียนแบบเบ็ดเสร็จขั้นพื้นฐาน การอบรมให้ความรู้แก่ครอบครัวและชุมชน และมีการจัดบริการฝึกอาชีพ

26) ศูนย์คริสเตียนเพื่อพัฒนาคนพิการ

ตั้งอยู่เลขที่ 195 ถนนแหล่งพณิชย์ อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน 58110

โทรศัพท์/โทรสาร 053 681-373 Email: cbrp1@loxinfo.co.th

- การบำบัดฟื้นฟู บริการเสริมทักษะทางวิชาการด้านการศึกษาพิเศษและเตรียมความพร้อม ส่งเสริมการศึกษาเฉพาะทางและพัฒนาทักษะอาชีพ ส่งเสริมการประกอบอาชีพให้ครอบครัวเด็กพิการ ส่งเสริมความรู้ในชุมชน โรงเรียน สื่อวิทยุ

27) ศูนย์พัฒนาคนพิการและเครือข่ายจังหวัดมหาสารคาม

ตั้งอยู่เลขที่ 268 หมู่ที่ 6 ตำบลหนองปีง อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม 44000

- ให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินกิจกรรมให้เกิดความเข้มแข็งของคนพิการ ให้การสนับสนุนส่งเสริมคุณภาพคนพิการ จัดตั้งกองทุนสนับสนุนคนพิการ

28) ศูนย์รวมมิตรเพื่อเด็กและเยาวชน

ตั้งอยู่เลขที่ 129 บ้านน้ำล้น ตำบลริมกก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย โทรศัพท์ 053 150-256

- บริการฟื้นฟูเด็กพิการรุนแรงในชุมชน และครอบครัวเด็กพิการไร้สัญชาติ
- จัดอบรมครอบครัวเด็กพิการในชุมชน
- ฝึกอาชีพให้กับเยาวชนและคนพิการ

29) สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์

ตั้งอยู่เลขที่ ตึกมหิตล ถนนราชวิถี เขตราชเทวี กรุงเทพฯ โทรศัพท์ 0 2241 2841

www.ncset.or.th

- ให้การสงเคราะห์และพัฒนาคนพิการทางการศึกษา การฝึกอาชีพ การฟื้นฟูสมรรถภาพทางกายและสังคม นันทนาการกีฬาคนพิการ

- ให้บริการแนะนำปรึกษาปัญหาทุกประเภทแก่คนพิการ และข้อมูลข่าวสารของคนพิการ

- ดำเนินการสนับสนุนส่งเสริมการแข่งขันกีฬาคนพิการทั้งในประเทศและต่างประเทศ

30) องค์การแอสดีแคป อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย

ตั้งอยู่เลขที่ 10 ถนนพหลโยธิน ซอย 3 (ซอยลือชา) แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ

10400 โทรศัพท์ 0 2619 7844 โทรสาร 0 2619 7833

34/2 แม่สอด-แม่ดาว ตำบลแม่สอด อำเภอแม่สอด ตาก 63110 โทร 055 542-195, 055 535-603

- จัดทำอุปกรณ์ช่วยเหลือคนพิการทุกประเภท โดยผู้รับบริการไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

- ฟื้นฟูปรับสภาพทางร่างกายในขณะที่รอรักษาเทียมหรือเครื่องช่วยความพิการ

- บริการทางด้านคำแนะนำปรึกษา

- จัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่คนในท้องถิ่น

- ให้คำปรึกษาและป้องกันภัยจากทุ่นระเบิด

- สนับสนุนการดำเนิน โครงการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ โดยชุมชน⁸¹

2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบองค์การมหาชน

ก่อนที่กฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน (Public Organization) จะใช้บังคับในปี พ.ศ. 2542 บริการสาธารณะ (public service) ในประเทศไทยจัดทำโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐที่มีได้เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

2.5.1 ข้อจำกัดของการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ

1) ราชการเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ บริการสาธารณะที่จัดทำโดยระบบราชการนั้น เป็นบริการสาธารณะที่รัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำเองโดยใช้อำนาจหรือหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำและเป็นผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณ

⁸¹ เรื่องเดียวกัน.

ประเทศไทยได้นำระบบราชการมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือการบริหารงานปกครองของประเทศมานานแล้ว ตั้งแต่สมัยโบราณที่ยังไม่มีการแยกกิจการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนออกจากกัน จนกระทั่งสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ในรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการ มีการแยกภารกิจของฝ่ายราชการพลเรือนและฝ่ายทหารออกจากกันอย่างชัดเจน และได้มีการปรับปรุงพัฒนาระบบราชการอย่างเป็นระบบและใช้หลักการสากลมาถึงปัจจุบัน

ปัจจุบัน โครงสร้างของระบบราชการหรือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยบัญญัติไว้ในกฎหมายสองฉบับคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยประเทศไทยมีการแบ่งการจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการเป็น 3 ประเภท คือ การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนกลาง การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนภูมิภาค และการจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนท้องถิ่น⁸²

2) รัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของทางราชการที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ดังนั้น หากจะนำเอาระบบราชการไปจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะกึ่งการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนก็จะเกิดความไม่เหมาะสมและไม่เกิดผลดี ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีการสร้างองค์กรขึ้นมาใหม่ที่มีการดำเนินงานที่ผ่อนคลายจากกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของทางราชการเรียกว่า รัฐวิสาหกิจ (state enterprise)

รัฐวิสาหกิจมีลักษณะเฉพาะของตนเอง ดังนี้

(1) มีฐานะเป็นนิติบุคคล (legal entity) แยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงาน และการบริหารบุคลากร

(2) มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรมการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่

(3) เนื่องจากภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการและผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์พิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่น ๆ จากการดำเนินการองค์กรของรัฐ

⁸² นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 148.

ดังนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์เพื่อมิให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่ตนอาจไม่เคยใช้บริการเลย ดังนั้น องค์กรผู้รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ คือเรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตนโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐ

(4) รัฐวิสาหกิจจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วในเวลาที่ยุติการตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาจะทำให้เงินลงทุนซึ่งมาจากภาษีประชาชน ดังนั้น จึงต้องมีการกำกับดูแลเพื่อเป็นหลักประกันมิให้เงินรั่วไหลหรือใช้เงินผิดวัตถุประสงค์

เหตุผลในการตั้งรัฐวิสาหกิจ

เหตุผลในการตั้งรัฐวิสาหกิจมีอยู่หลายประการแตกต่างกันไป มีทั้งเหตุผลทางเศรษฐกิจ การคลัง ความมั่นคง ในบางกรณีก็เป็นเรื่องทางสังคม และวัฒนธรรม โดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใดรัฐวิสาหกิจหนึ่งอาจเนื่องด้วยเหตุผลที่กล่าวมาหลายประการรวมกันก็เป็นได้ เหตุผลในการมีรัฐวิสาหกิจสามารถแยกเป็น 2 กรณี คือ เหตุผลทั่วไปและเหตุผลเฉพาะสำหรับประเทศไทย

1. เหตุผลทั่วไป มี 4 ประการคือ

- 1.1 เพื่อหารายได้
- 1.2 เพื่อความมั่นคงของประเทศ
- 1.3 เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท
- 1.4 เพื่อจัดทำสาธารณูปโภค

2. เหตุผลเฉพาะสำหรับประเทศไทย

- 2.1 ยึดทรัพย์สินเนื่องจากเหตุผลทางการเมือง
- 2.2 เพื่อแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจเฉพาะคราว
- 2.3 เพื่อเป็นโครงการชั้นนำแก่ภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจ
- 2.4 เป็นวิธีเข้าจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง⁸³

2.5.2 แนวความคิดในการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของกิจการมหาชน

การให้บริการสาธารณะ (public service) เป็นบทบาทภารกิจหลักที่ภาครัฐเป็นผู้จัดหาผลิต และให้บริการแก่ประชาชน โดยทั่วไปการดำเนินการจะเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานราชการในภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตามวิธีดำเนินการของส่วนราชการมักมีลักษณะเป็นการบังคับใช้อำนาจฝ่ายเดียว (pouvoir unilateral) ต่อประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ การดูแลบังคับ การไม่ให้มีการละเมิดกฎหมาย การรักษาความสงบเรียบร้อยและ

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 150-152.

การจัดระเบียบของความสัมพันธ์ต่าง ๆ ทางสังคมเป็นหลัก ซึ่งเป็นบทบาทภารกิจในการบังคับใช้กฎหมาย (regulator) ส่วนการให้บริการสาธารณะ (public service) ทั่วไป ส่วนราชการมักมีข้อจำกัดของการดำเนินการบริการสาธารณะ คือ ระบบราชการที่มีสายการบังคับบัญชาและลำดับชั้นของการตัดสินใจที่ยาวไกล และมีกฎระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจ และมีมาตรฐานการทำงานเพียงมาตรฐานเดียว ทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับราคาตลาดสำหรับบุคลากรที่ต้องคัดเลือกมาโดยเฉพาะตามคุณสมบัติที่เหมาะสมกับภารกิจเฉพาะด้านได้ การให้บริการสาธารณะโดยส่วนราชการต่อการดำเนินการภายใต้ระเบียบราชการที่มีความเข้มงวด ส่งผลให้เกิดความล่าช้า และมักมีข้อครหาว่าคุณภาพต่ำสำหรับรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจการให้บริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ ที่มีลักษณะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการสาธารณะแก่ผู้ใช้บริการ เป็นบริการสาธารณะซึ่งภาคเอกชนยังไม่มีกำลังพอที่จะลงทุน เป็นสาธารณูปโภคที่มีความจำเป็นให้บริการในราคาที่เหมาะสม ดังนั้น การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต้องมุ่งที่การแสวงหารายได้ และเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการ (user-pay concept) เป็นการดำเนินการกิจการสามารถทำกำไร และนำผลกำไร หลังจากการเสียภาษี ส่งคืนแก่รัฐในฐานะเจ้าของกิจการ หรือในบางภารกิจที่ยังไม่สามารถทำกำไร รัฐอาจจะต้องให้การอุดหนุน หรืออย่างน้อยจะต้องสามารถเลี้ยงตัวเองได้ในระดับที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม เมื่อสังคมมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ภาครัฐมีความจำเป็นต้องจัดบริการสาธารณะที่มีความหลากหลาย ตามความต้องการและการเรียกร้องจากประชาชน อีกทั้งประชาชนในสังคมยุคใหม่ยังเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบในการจัดให้มีบริการสาธารณะที่ทันสมัย มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความต้องการบริการสาธารณะใหม่ ๆ บางประเภทที่จำเป็นสำหรับสังคมสมัยใหม่ เช่น ภารกิจในการจัดการศึกษาอบรม การจัดบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพและประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ภารกิจในการค้นคว้าวิจัยทางวิชาการในระดับสูง หรือภารกิจในการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านที่ต้องการประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานสูงแตกต่างจากงานราชการโดยทั่วไป เป็นต้น ที่สำคัญประชาชนในสังคมสมัยใหม่ต้องการการให้บริการสาธารณะที่มีความคุ้มค่า และประหยัดเงินภาษีอากรของรัฐ ในภาวะที่ประเทศเผชิญกับภาวะที่มีทรัพยากรจำกัด⁸⁴

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจของรัฐในการบริการสาธารณะรูปแบบอื่นนอกเหนือไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยการยอมรับ

⁸⁴ สถาปณัฐรูปแห่งชาติ. (2558). *วาระปฏิรูปพิเศษ 7: ปฏิรูปองค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 1-2.

ความเป็นจริงว่า การจำแนกองค์กรจัดทำบริการสาธารณะไว้เพียงสองประเภทมีข้อจำกัด และเป็นอุปสรรคอย่างมากสำหรับงานบริการสาธารณะบางประเภทที่ต้องการความคล่องตัว ในการดำเนินงานสูง และเป็นภารกิจที่มีได้มีลักษณะของการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ ที่มุ่งหา กำไรหรือสามารถหารายได้มาเลี้ยงตัวเอง

ลักษณะภารกิจของบริการสาธารณะบางประเภทที่ไม่เหมาะสมกับรูปแบบของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ

โดยทั่วไปจะพบว่า วิธีดำเนินการกิจของส่วนราชการได้แก่การบังคับใช้อำนาจบังคับ ฝ่ายเดียวเหนือประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ (public interest) การดูแลบังคับการ ไม่ให้มีการละเมิดกฎหมาย การรักษาความสงบเรียบร้อยและการจัดระเบียบของความสัมพันธ์ ต่าง ๆ ทางสังคมเป็นหลัก ข้อจำกัดของการดำเนินบริการสาธารณะโดยส่วนราชการ คือระบบ ราชการมีสายการบังคับบัญชาและลำดับชั้นของการตัดสินใจที่ยาวไกล และมีกฎระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจ (arbitrary use of discretion) และมีมาตรฐาน การจ้างงานเพียงมาตรฐานเดียว ทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับภารกิจเฉพาะ ด้านได้⁸⁵

สำหรับรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจในทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม (industrial and commercial) ที่มีลักษณะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้า โดยมุ่งที่การหารายได้หรืออย่างน้อยจะต้องสามารถเลี้ยงตัวเองได้ในระดับที่เหมาะสม

อย่างไรก็ดี เมื่อสังคมมีการพัฒนาและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ประชาชนจึงเรียกร้อง ให้รัฐรับผิดชอบในการจัดให้มีบริการสาธารณะในลักษณะที่หลากหลายมากขึ้น ซึ่งบริการสาธารณะ ประเภทใหม่ ๆ ที่สังคมเรียกร้อง อาจไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับหน่วยงานของรัฐในรูปแบบ เดิม ตัวอย่างภารกิจบริการสาธารณะสมัยใหม่ ได้แก่ ภารกิจในการจัดการศึกษาอบรม ภารกิจในการค้นคว้าวิจัยทางวิชาการในระดับสูง หรือภารกิจในการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้าน ที่ต้องการประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานสูงแตกต่างจากงานราชการโดยทั่วไป เป็นต้น

วิธีดำเนินการกิจในการจัดทำบริการสาธารณะสมัยใหม่ข้างต้นไม่เหมาะสมกับการดำเนินงานในรูปแบบส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุที่วิธีการดำเนินการเหล่านี้ไม่ ต้องการอำนาจบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน ไม่ต้องการความคุ้มครองในฐานะเจ้าพนักงานตาม

⁸⁵ สุรพล นิติไกรพจน์. (2542). *องค์การมหาชน แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. หน้า 5.

กฎหมายอาญา ไม่ต้องการอำนาจพิเศษเหนือประชาชน และไม่มีลักษณะในการดำเนินการเชิงพาณิชย์ที่แสวงหากำไรจากการดำเนินการ แต่เงื่อนไขที่จำเป็นที่จะทำให้การดำเนินการกิจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ได้แก่ ความคล่องตัว สายการบังคับบัญชาที่สั้น ได้รับงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอจากรัฐ มีองค์กรบริหารที่มีความสามารถตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วยตัวเอง⁸⁶

องค์การมหาชน (Public Organization) เป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องการประสิทธิภาพสูง โดยมิได้คำนึงกำไรจากการบริการ มีวัฒนธรรมองค์กรเชิงภาคธุรกิจที่สามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งอาจดำเนินการได้ในส่วนราชการซึ่งเป็นองค์กรแบบราชการ (Bureaucratic model) องค์การมหาชนมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อรับผิดชอบภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะหรือดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้านที่ภาครัฐยังจำเป็นต้องดำเนินการและจัดให้มี หรือภาครัฐต้องมีบทบาทให้การสนับสนุนในเรื่องงบประมาณเพื่อให้เกิดการดำเนินงาน เป็นบริการในส่วนที่รัฐต้องการส่งเสริม หรือเป็นบทบาทของรัฐในการให้บริการการแทรกแซงตลาด หรือบริการที่ภาคเอกชนยังไม่สนใจหรือมีศักยภาพที่จะดำเนินการหลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดตั้งองค์การมหาชนได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งสามารถแยกแยะองค์ประกอบในการจัดตั้งได้ 3 ประการ คือ

- 1) เมื่อรัฐบาลมีนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ
- 2) แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
- 3) การจัดตั้งหน่วยบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด⁸⁷

เหตุผลของการจัดตั้งองค์การมหาชนใดขึ้นมาเพื่อให้เป็นองค์กรอิสระแยกออกจากภาครัฐหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น คือ

- 1) วัตถุประสงค์ของกิจการที่จัดทำองค์การมหาชนเหมาะสมที่จะทำกิจกรรมที่ต้องการความอิสระในการดำเนินงาน และเป็นกิจกรรมที่ต้องการหลักประกันว่ารัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซง เช่น มหาวิทยาลัย ศูนย์ภาษา สภาหอการค้า (Chamber of Commerce)

⁸⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2542) *องค์การมหาชนองค์กรใหม่สำหรับบริการสาธารณะของรัฐ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 129-132.

⁸⁷ สุรพล นิติไกรพจน์. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 85*. หน้า 26.

2) ระบบบัญชีและงบประมาณ กิจกรรมที่ต้องการความอิสระและปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ ต้องมีระบบบัญชีและงบประมาณที่ให้ความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ตลอดเวลา

3) ความสัมพันธ์กับรัฐองค์การมหาชนเป็นองค์กรที่ต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ฉะนั้น หากให้องค์กรนี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากรัฐบาลจะเกิดปัญหาการดำเนินงาน ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐจึงจัดรูปแบบของการควบคุมกำกับ

4) ประโยชน์ของบุคลากร เป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็น ต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะ มีความกระตือรือร้น และสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างดีเข้ามาเป็นร่วมงานด้วย หากใช้ระบบราชการก็จะไม่สามารถเลือกสรรเป็นการเฉพาะได้ ดังนั้น จึงจัดเป็นองค์การมหาชนเพื่อจะได้ดำเนินงานตามที่ต้องการได้ง่ายขึ้น⁸⁸

ปัจจุบันมีองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 รวม 41 แห่ง เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน สำนักงานพัฒนาพิงคนคร เป็นต้น และนอกจากองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แล้ว ในทางทฤษฎียังมีองค์กรของรัฐอีกประเภทหนึ่งที่ถูกจัดเป็นองค์การมหาชน คือ หน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งถ้าพิจารณาจากลักษณะของหน่วยงานแล้วพบว่า หน่วยงานในกำกับก็คือ องค์การมหาชน เพียงแต่เป็นรูปแบบหน่วยงานที่เกิดขึ้นก่อน องค์การมหาชน มีความแตกต่างจากองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในสามนัย คือ

(1) การจัดตั้ง

หน่วยงานในกำกับจัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะของหน่วยงานแต่ละแห่ง ขณะที่ องค์การมหาชนจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงานตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ตัวอย่างเช่น สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) จัดตั้งตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ พ.ศ. 2534 สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจัดตั้งตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ในขณะที่ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2549 ตามนัยของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นต้น

⁸⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2532). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ “องค์การมหาชน”. *วารสารนิติศาสตร์*, 19 (4), หน้า 59.

(2) การบริหารจัดการ

หน่วยงานในกำกับมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจัดการมากกว่าองค์กรมหาชน แม้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเช่นเดียวกับองค์กรมหาชน แต่อำนาจในการบริหารจัดการเป็นของคณะกรรมการ โดยไม่ถูกกำกับตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเพื่อกำกับองค์กรมหาชน ตัวอย่างเช่น การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าร่วมทุน ในกิจการของนิติบุคคลอื่นขององค์กรมหาชนจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่สำหรับหน่วยงานในกำกับ เช่น คณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมมีอำนาจในการวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการลงทุน การเข้าร่วมกิจการ หรือถือหุ้นได้เอง เป็นต้น

(3) ลักษณะภารกิจ

ในการจัดการภารกิจต้องการอำนาจตามกฎหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรหรือตัวองค์กรมีอำนาจในการกำกับตรวจสอบ หรือแทรกแซงกิจการอื่นอาจเป็นกิจการของรัฐหรือเอกชน รวมทั้งประชาชนผู้รับบริการซึ่งอำนาจนั้นต้องมีกฎหมายรองรับ ตัวอย่างเช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น

ลักษณะขององค์กรมหาชน

1. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (social and cultural public services) เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สวนสัตว์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้วิธีการของราชการในการบริหาร

2. ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร แต่สามารถหารายได้จากการทำงาน

3. เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล

4. ความสัมพันธ์กับรัฐ

1) รัฐจัดตั้ง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและออกกฎหมายจัดตั้ง

2) ได้รับความงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้

3) รัฐมีอำนาจบริหารจัดการ ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง และการให้นโยบาย แต่คณะกรรมการมีความเป็นอิสระในการบริหารงานให้ลุล่วงตามภารกิจที่รัฐกำหนดให้ โดยสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับในเรื่องการจัดองค์กร การเงิน การบัญชี การบริหารงบประมาณ แต่ยังคงอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบจากรัฐ

- 4) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ
- 5) บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 6) วิธีดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก ใช้ระบบสัญญา (Contract) ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการ

2.5.3 องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542⁸⁹

พระราชบัญญัติองค์การมหาชนเป็นกฎหมายหลักที่วางหลักเกณฑ์และโครงสร้างของระบบองค์การมหาชนขึ้นและกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นรายองค์กร ซึ่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดสถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชนไว้ในโครงสร้างองค์กรภาครัฐไว้อย่างชัดเจน ซึ่งสามารถแยกได้เป็น

1) สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชน

องค์การมหาชนซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นองค์กรของรัฐประเภทที่สาม นอกจากระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ การกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นรายองค์กรได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งทำให้องค์การมหาชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล (legal person) ซึ่งอยู่นอกระบบราชการ การที่กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเฉพาะรายองค์กรที่มีศักดิ์เป็นเพียงพระราชกฤษฎีกานั้น มีข้อจำกัดประการหนึ่ง คือ องค์การมหาชนซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกานั้น ไม่อาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงไปกระทบกระเทือนต่อองค์การมหาชนซึ่งเกิดขึ้นก่อนการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งองค์การมหาชนดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งมาตรา 6 ได้กำหนดสถานะขององค์การมหาชนในโครงสร้างองค์กรภาครัฐให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล ความเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือที่เรียกโดยรวมว่า นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน^{๙๐} ขององค์การมหาชนนี้ และบทบัญญัติมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดให้ทรัพย์สินขององค์การมหาชนเป็นทรัพย์สินของรัฐ เมื่อทรัพย์สินขององค์การมหาชนเป็นทรัพย์สินของรัฐแล้ว ทรัพย์สินขององค์การมหาชนย่อมไม่ตกอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 การที่องค์การมหาชนเป็นนิติบุคคลที่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ยังส่งผลให้รัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่าย

⁸⁹ สุรพล นิธิไกรพนัน. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 85. หน้า 20-27.

และงบประมาณในการดำเนินจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรมหาชนที่เกิดขึ้น รัฐเองย่อมมีความชอบธรรม (Justification) ในการจะมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ควบคุมตรวจสอบ และประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรมหาชน องค์กรมหาชนเองก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติภารกิจที่รัฐมอบหมายให้ ได้แก่ การจัดทำบริการสาธารณะบางประการ และการที่องค์กรมหาชนมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแล้ว หากองค์กรมหาชนดังกล่าวมีปัญหาเรื่องการทับซ้อนระหว่างองค์กรมหาชนกับหน่วยงานในระบบราชการในอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ก็ควรที่จะให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในฝ่ายบริหารเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่า องค์กรใดควรจะเป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นแต่เพียงผู้เดียวนี้เองก็ได้กำหนดกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรมหาชนไว้ด้วย คือ หลักการที่ว่า องค์กรมหาชนมีอำนาจจำกัดเฉพาะกรณี แต่ส่วนราชการทั้งหลายมีอำนาจกว้างขวางทั่วไป กล่าวคือ ภายในกรอบอำนาจหน้าที่เฉพาะตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรมหาชนจะต้องถือว่าองค์กรมหาชนนั้นแต่ผู้เดียวที่มีอำนาจดำเนินการกิจการที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งตามกฎหมายจัดตั้ง จากหลักการดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรมหาชนแต่ละแห่งไว้อย่างจำกัดเฉพาะเท่าที่มีความประสงค์จะให้องค์กรมหาชนนั้นดำเนินการเท่านั้นมิฉะนั้นแล้วย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาการซ้อนทับระหว่างอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรของรัฐหลักการอีกประการหนึ่ง คือ การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับแรงงาน โดยการยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายแรงงานดังกล่าวนี้ มีพื้นฐานมาจากแนวความคิดที่ว่า รัฐย่อมจะต้องเป็นตัวอย่างอันดีและเป็นแบบอย่างในการกำหนดความคุ้มครองสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐในระดับที่ดีมากยิ่งขึ้นกว่าที่รัฐกำหนดให้เอกชนปฏิบัติ อีกประการหนึ่งการมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากไปจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายของรัฐย่อมส่งผลทำให้องค์กรมหาชนสามารถรักษาความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงาน เนื่องจากการมีสถานะความเป็นนิติบุคคลแล้วย่อมสามารถทรงสิทธิและใช้สิทธิ มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ตัดสินใจหรือตกลงเข้าทำนิติกรรมหรือเป็นโจทก์ฟ้องหรือถูกฟ้องคดีได้ในนามตนเองอันเป็นสถานะที่จะมีได้ก็แต่สำหรับเฉพาะบุคคลที่มีความเป็นอิสระและสามารถดูแลตัดสินใจกับทั้งรับผิดชอบการดำเนินการของตนเองได้เท่านั้น ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าการมีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยไม่เป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการใด จึงเป็นสาระสำคัญที่ขาดเสียมิได้สำหรับองค์กรมหาชน

2) ข้อจำกัดในการจัดตั้งองค์การมหาชน

ประการแรก แม้ว่าองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จะมีความบกพร่องในบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งของแต่ละองค์การอยู่ แต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนเหล่านี้ก็ไม่อาจกระทำได้โดยเพียงการตราพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น กล่าวคือ หากกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนเดิมมีสถานะเป็นพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเดิมก็ต้องตราพระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติเดิมเสียก่อน หรือหากแต่เดิมองค์การมหาชนนั้นได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การของรัฐ พ.ศ. 2496 ก็จะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชกฤษฎีกาเดิมตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเสียก่อน ทั้งนี้เป็นไปหลักในเรื่องลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ประการที่สอง การที่องค์การมหาชนจัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีกำหนดเวลาสิ้นสุดแน่นอนหรือมีเป้าหมายการดำเนินการเฉพาะ และอาจกำหนดให้องค์การมหาชนนั้นยุบเลิกไปเมื่อภารกิจหรือระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการดำเนินการดังกล่าวได้สิ้นสุดลงก็ได้ ก็ไม่มีความจำเป็นต้องคงองค์การมหาชนนั้นไว้อีกต่อไป หลักการดังกล่าวมิได้หมายความว่าองค์การมหาชนทุกองค์การจะต้องมีภารกิจเฉพาะที่สิ้นสุดตามระยะเวลาหรือภารกิจเนื่องจากองค์การมหาชนจำนวนมากที่แม้จะมีภารกิจเฉพาะด้าน แต่ก็เป็นการกิจต่อเนื่องและเป็นภารกิจซึ่งรัฐจำเป็นต้องจัดองค์กรของรัฐดำเนินการเป็นการถาวร อาทิเช่น การให้บริการทางสาธารณสุข หรือการจัดการศึกษาของสถานศึกษาของสถาบันการศึกษาของรัฐ ภารกิจในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมเป็นภารกิจซึ่งจะต้องมีความต่อเนื่อง สม่ำเสมอและย่อมแตกต่างไปจากภารกิจเฉพาะการ⁹⁰

3) กระบวนการจัดตั้งองค์การมหาชน

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพของบริการสาธารณะอันรัฐพึงจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้น ดำเนินการขึ้นรับผิดชอบและหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งองค์การมหาชนมีประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

3.1) สภาพบริการสาธารณะอันรัฐพึงจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

การเกิดขึ้นขององค์การมหาชนซึ่งทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 ได้กำหนดกรณีซึ่งควรจัดตั้งองค์การมหาชนไว้ ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านหนึ่งด้านใด โดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

⁹⁰ สุรพล นิธิไกรพนธ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 85. หน้า 20-24.

(2) แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหาร
 ขึ้นใหม่ซึ่งมีความแตกต่างไปจากหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ

(3) การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากร
 และบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

คำว่า “กิจการอันเป็นบริการสาธารณะ” ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติองค์การ
 มหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคสองได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
 การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่รัฐ การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริม
 การกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์
 และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และ
 สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็น
 สาธารณประโยชน์อื่นใด

จากการความหมายของกิจการอันเป็นบริการสาธารณะดังกล่าวย่อมส่งผลให้กิจการ
 บริการสาธารณะซึ่งองค์การมหาชนรับผิดชอบดำเนินการมีขอบเขตกว้างขวางและรัฐสามารถ
 มอบหมายภารกิจซึ่งเป็นบริการสาธารณะใหม่ ๆ ให้แก่องค์การมหาชนได้อย่างไม่มีข้อจำกัด
 และกิจการบริการสาธารณะซึ่งทำการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาดำเนินการนั้นต้องไม่เป็น
 กิจการซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก แต่การที่องค์การมหาชนจะต้องไม่เป็น
 กิจการซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลักก็มิได้มีความหมายว่าองค์การมหาชน
 ไม่สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนตามสภาพแห่งการให้บริการสาธารณะที่อาจมี
 ผู้ได้รับประโยชน์จากการให้บริการสาธารณะนั้นเป็นพิเศษมากกว่าประชาชนเนื่องจากผู้ได้รับ
 ประโยชน์จากการบริการสาธารณะขององค์การมหาชนอาจจะต้องเสียค่าธรรมเนียมสำหรับ
 บริการสาธารณะซึ่งตนเองได้รับ

3.2) ขั้นตอนการจัดตั้งองค์การมหาชน⁹¹

ด้วยเหตุที่องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบใหม่ซึ่งยังไม่มีขั้นตอน
 หรือแนวทางที่ใช้เป็นหลักปฏิบัติในการจัดตั้ง คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการจึงได้กำหนด
 ขั้นตอนดำเนินการสำหรับการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเพื่อให้ส่วนราชการหรือหน่วยงาน
 ที่ประสงค์จะเสนอขอจัดตั้งองค์การมหาชนถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ดังนี้

⁹¹ สุรพล นิติไกรพจน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 85. หน้า 26.

3.2.1) ในการเสนอขอจัดตั้งองค์การมหาชนไม่ว่าจะเป็นกรณีการแปรสภาพส่วนราชการหรือหน่วยงานเป็นองค์การมหาชน หรือจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นใหม่ การขอจัดตั้งอาจทำได้หลายทาง คือ

- (1) นโยบายของรัฐบาล
- (2) กระทรวงหรือกรมส่งคำขอจัดตั้งมาโดยตรง
- (3) รัฐวิสาหกิจ
- (4) อื่น ๆ เช่น องค์การอิสระ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3.3.2) ในกรณีที่เป็นความประสงค์ของกระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ หรืออื่น ๆ ให้ส่งคำขอจัดตั้งองค์การมหาชนไปยังประธานกรรมการปฏิรูประบบราชการ โดยให้มีรายละเอียดเพื่อประกอบการพิจารณา ดังต่อไปนี้

(1) เหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้ง หน่วยงานที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนจะต้องระบุเหตุผลความจำเป็นของงานที่จะต้องจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนให้ชัดเจน เช่น เมื่อจัดตั้งขึ้นมาแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างไร

(2) ภารกิจที่จะดำเนินการ หน่วยงานที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าองค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นมีรอบภารกิจหรือบริการสาธารณะอะไรบ้างที่จะดำเนินการ ทั้งนี้ ตามแนวทางและกิจกรรมที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

(3) ที่มาขององค์การมหาชน องค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นอาจจะเปลี่ยนสถานภาพมาจากหน่วยงานของรัฐเดิม คือ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือเป็นการจัดตั้งขึ้นใหม่ ในกรณีที่เปลี่ยนสถานภาพมาจากหน่วยงานของรัฐเดิมให้ระบุด้วยว่าเปลี่ยนมาจากส่วนราชการหรือหน่วยงานใด เมื่อตั้งขึ้นแล้วจะมีการยุบเลิกหรือรวมหน่วยงานใดเข้าด้วยกัน เพื่อจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน รวมทั้งจะมีการถ่ายโอนภารกิจอะไรบ้าง นอกจากนี้้องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นจะมีระบบการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างไร

(4) โครงสร้างองค์การบริหาร (management structure) มีด้วยกัน 2 ส่วน คือ

(4.1) คณะกรรมการบริหารองค์การมหาชน ต้องเป็นไปตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยจะต้องระบอบุองค์ประกอบของกรรมการให้ชัดเจน

(4.2) ผู้อำนวยการ (Director) ต้องเป็นไปตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจจะเรียกชื่อตำแหน่งเป็นอย่างอื่นก็ได้ แต่ต้องกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโดยระบุวิธีการสรรหาผู้อำนวยการไว้ด้วย สำหรับระยะเวลาดำรงตำแหน่งของผู้อำนวยการในมาตรา 29 ระบุว่า “ไม่เกินคราวละสี่ปี” ทั้งนี้ โดยสภาพขององค์กรต้องการจะให้ดำรง

ตำแหน่งที่ปีที่ต้องระบุให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติของกรรมการและผู้อำนวยการที่อาจแตกต่างหรือเพิ่มเติมจากในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

(5) โครงสร้างของบุคลากรและค่าตอบแทน

(5.1) กำหนดกรอบอัตราค่าจ้างที่ต้องการในขั้นต้น (รวมทั้งตำแหน่งและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งต่าง ๆ ฯลฯ)

(5.2) วางระบบการสรรหาหรือคัดเลือกบุคลากร

(5.3) กำหนดกรอบและวิธีการทำสัญญาจ้างบุคลากร

(5.4) กำหนดกรอบค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสม

(5.5) สำรวจความสมัครใจเปลี่ยนสถานภาพของบุคลากร

(6) บัญชีและงบประมาณ (Accounts and Budget)

(6.1) การจัดวางระบบบัญชีตามหลักสากล

(6.2) แสดงรายละเอียดงบประมาณขององค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นว่าจะใช้เงินปีละเท่าไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีแรกจะมีความสำคัญมากและถ้ามีการโอนงานไปจากส่วนราชการจะต้องมีการโอนงบประมาณของส่วนราชการนั้นไปด้วย ทั้งนี้ ให้วิเคราะห์ประโยชน์ที่ราชการและประชาชนจะได้รับ

(7) รายได้ให้ระบุรายละเอียดของสัดส่วนรายได้ว่าจะมาจากที่ใดบ้างซึ่งรายได้หลักจะมาจกงบประมาณที่รัฐอุดหนุน สำหรับค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บก็จะต้องระบุรายละเอียดด้วยว่าจะเรียกเก็บเป็นเงินเท่าใด รวมทั้งรายได้อื่น ๆ ขององค์การมหาชนจะได้มาจากทางใดบ้าง

(8) ระบบประเมินผลจะมีกรอบในการประเมินประสิทธิภาพการทำงานอย่างไรบ้าง ทั้งการประเมินองค์กรและการประเมินผู้บริหารซึ่งเป็นการดำเนินการตามมาตรา 42

(9) ร่างพระราชกฤษฎีกา ให้นำหน่วยงานที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนขอร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน โดยอย่างน้อยจะต้องมีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7

(10) รายละเอียดอื่น ๆ ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องและจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณา

3.2.3) สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการจะศึกษารายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ โดยประสานกับหน่วยงานที่ส่งคำขอแล้วนำผลการศึกษาพร้อมร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ เสนอคณะอนุกรรมการพิจารณาจัดตั้งและพัฒนาองค์การมหาชน

3.2.4) นำความเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาการจัดตั้งและพัฒนาองค์การมหาชน เสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการพิจารณาและเสนอความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการให้คณะรัฐมนตรี (กรม.) พิจารณาต่อไป

3.2.5) หากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเสนอที่จะส่งร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

3.2.6) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาฯ โดยมีได้มีข้อสังเกตหรือแก้ไขในสาระสำคัญแล้วก็จะส่งเรื่องให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามขั้นตอนให้มีผลให้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้น การบริหารงานโครงสร้างขององค์การมหาชนจึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

2.5.4 โครงสร้างขององค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542⁹²

สามารถจำแนกองค์การปฏิบัติงานได้ออกเป็นสองกลุ่ม กล่าวคือ

1) คณะกรรมการ (Board) และผู้อำนวยการ (Director)

มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการองค์การมหาชนมีที่มาจากแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี และจะต้องมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ต้องไม่เกินสิบเอ็ดคน โดยในจำนวนดังกล่าวอาจกำหนดให้เป็นกรรมการผู้แทนส่วนราชการซึ่งมีฐานะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ อีกทั้งจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐร่วมอยู่ด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน ส่วนผู้อำนวยการนั้นเป็นผู้ต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์การมหาชนและเป็นผู้แทนขององค์การมหาชนในกิจการซึ่งเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการองค์การมหาชนเป็นผู้ทำหน้าที่ในการแต่งตั้งและมีอำนาจถอดถอนผู้อำนวยการและเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และมาตรา 20 กำหนดให้ประธานและกรรมการจะต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่เกินเจ็ดสิบปี มีคุณวุฒิและมีประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการขององค์การมหาชนนั้น ต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ ต้องไม่เคยได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่กรณีสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ คณะกรรมการจะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่

⁹² นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 272.

พรรคการเมือง รวมทั้งมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้ ประธานและคณะกรรมการองค์การมหาชนจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับ องค์การมหาชนหรือในกิจการซึ่งเป็นกิจการขององค์การมหาชนไม่ว่าจะเป็นทางตรงทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งองค์การมหาชนเป็นผู้ถือหุ้น

ส่วนตัวผู้อำนวยความสะดวกนั้น มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกจะต้องไม่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ใน พระราชกฤษฎีกาและผู้อำนวยความสะดวกต้องเป็นผู้ซึ่งสามารถทำงานให้แก่องค์การมหาชนได้เต็มเวลา ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 นอกจากนี้มาตรา 24 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ องค์การมหาชนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายการบริหารงานและให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของ องค์การมหาชน

(2) อนุมัติแผนการลงทุน (Investment Plan) และแผนการเงิน (Financial Plan) ของ องค์การมหาชน

(3) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่อง ดังต่อไปนี้

ก) การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชนและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่น ของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของ องค์การมหาชน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชน

ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน

จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(4) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด

สำหรับอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยความสะดวกนั้นตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ก) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ถด ตัดเงินเดือนและค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ขององค์การมหาชน ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

ข) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การมหาชน โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนดตามพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 22 กำหนดวาระของการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการ และคณะกรรมการเป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกิน 4 ปี และจะ ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกเมื่อครบวาระแล้วก็ได้แต่จะต้องดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ ไม่เกินสองวาระ และในกรณีที่คณะกรรมการดำรงตำแหน่งจนครบวาระแล้วและยังมิได้มีการ แต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 22 กำหนดให้ คณะกรรมการชุดเดิมอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติงานต่อไปจนการคณะกรรมการชุดใหม่จะเข้ารับ ตำแหน่งส่วนผู้อำนวยการนั้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 29 กำหนดให้ผู้อำนวยการมีวาระในการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสี่ปีและผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการนั้นอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้แต่ต้องไม่เกินสอง วาระติดต่อพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 มาตรา 23 กำหนดให้คณะกรรมการซึ่งมิใช่ กรรมการโดยตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

1) ตาย

2) ลาออก

3) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อน ความสามารถ

4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 21 สำหรับการพ้นจากตำแหน่งของผู้อำนวยการนั้น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 30 กำหนดผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งในกรณี ดังต่อไปนี้

1) ตาย

2) ลาออก

3) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ

4) คณะกรรมการให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อน ความสามารถ

5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

6) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับการเป็นผู้อำนวยการการพ้นตำแหน่งของผู้อำนวยการ โดยคณะกรรมการมีมติให้ออกเนื่องจากการบกพร่องต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถนั้นมติดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้อำนวยการ

2) บุคลากรขององค์การมหาชน

บุคลากรขององค์การมหาชนซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานให้แก่องค์การมหาชนสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ

(1) เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน ซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไป คือ

(1.1) ต้องมีสัญชาติไทย

(1.2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์

(1.3) จะต้องสามารถปฏิบัติงานให้แก่องค์การมหาชนได้เต็มเวลา

(1.4) จะต้องไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของราชการท้องถิ่น

(1.5) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 20 (4) (5) และ (6)

การจัดตั้งและรับโอนบุคลากรจากข้าราชการมาปฏิบัติงานในองค์การมหาชน บุคลากรที่จะสมัครใจไปปฏิบัติงานในองค์การมหาชนอาจมีความมั่นคงในการปฏิบัติงานและความมั่นคงในองค์การมหาชน พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะสนับสนุนให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในองค์การมหาชนไว้หลายประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง กรณีการเปลี่ยนสถานะไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน โดยเด็ดขาด ข้าราชการหรือลูกจ้างซึ่งมีความประสงค์จะเปลี่ยนสถานะไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนสามารถกระทำได้โดยการแจ้งความจำนงต่อผู้บังคับบัญชา และข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการนั้นจะต้องผ่านการประเมินตามหลักเกณฑ์ (Criteria) ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งการกำหนดให้มีการคัดเลือกหรือการประเมินบุคลากรย่อมส่งผลให้องค์การมหาชนไม่มีความจำเป็นต้องให้ข้าราชการในหน่วยงานราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการมาเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนทั้งหมด

ประการที่สอง การข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการเปลี่ยนสถานะไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการยังคงสิทธิในเรื่องบำเหน็จบำนาญตามสถานภาพเดิม (status Quo) ไว้ โดยตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ให้ถือว่าออกจากงานเพราะทางราชการยุบเลิกตำแหน่งหรือเลิกจ้าง โดยไม่มีความผิดและยังคง

ได้รับบำเหน็จตามระเบียบของกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จ และในกรณีที่ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการซึ่งทำการเปลี่ยนสถานะภาพไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างองค์การมหาชนคนใด ได้ปฏิบัติงานให้ส่วนราชการมาเป็นระยะเวลาจนเกือบได้สิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญจากส่วนราชการ หากไม่ประสงค์จะเสียสิทธิในการนับระยะเวลาเพื่อการคำนวณบำเหน็จบำนาญก็ให้สิทธิในการขอนับระยะเวลาในการปฏิบัติงานในองค์การมหาชนต่อเนื่องกับเวลาที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการเดิมเพื่อสิทธิในการคำนวณบำเหน็จบำนาญต่อไปโดยไม่ต้องขอรับบำเหน็จบำนาญทันทีเมื่อมีการเปลี่ยนสถานะภาพ

ประการที่สาม การที่ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการเปลี่ยนสถานะภาพเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวนั้น รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนเห็นว่าการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการผู้ใดมีประโยชน์ในการบริหารงานขององค์การมหาชน และข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการผู้นั้นมีความสนใจ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาอาจขอให้ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการผู้นั้นมาปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราว (temporary) ได้โดยจะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการหรือนายจ้างของลูกจ้างผู้นั้นแล้วแต่กรณีและกรณีดังกล่าวถือว่าข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการผู้นั้นได้รับอนุญาตให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไปปฏิบัติงานใด ๆ และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ให้นับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

สำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญนั้นก็ให้ถือเสมือนว่าข้าราชการหรือลูกจ้างผู้นั้นปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานเต็มเวลาให้หน่วยงานเดิมของตนและในกรณีที่ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการซึ่งมาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราว ขอกลับเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในต้นสังกัดเดิมภายในกำหนดระยะเวลาที่อนุมัติให้มาปฏิบัติงานชั่วคราว พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ให้ถือว่าผู้นั้นมีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนตามข้อตกลงที่ทำไว้ใน การอนุมัติให้มาปฏิบัติงานชั่วคราวนั้นด้วย

ประการที่สี่ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจองค์การมหาชนแต่ละแห่งสามารถว่าจ้างบุคคลให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนหรือในฐานะลูกจ้างขององค์การมหาชนได้ตามหลักเกณฑ์เรื่องการบริหารงานบุคคลซึ่งกำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นกำหนดไว้สำหรับองค์การมหาชนและตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานองค์การมหาชนที่คณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนแต่ละแห่งจะได้กำหนดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ระบุไว้

ประการที่ห้า สิทธิประโยชน์และสวัสดิการซึ่งเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน นั้น ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นจะต้องกำหนดเรื่องสิทธิประโยชน์และสวัสดิการไว้ด้วย ทั้งในคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนแต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศหรือข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าวได้เองการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การมหาชนนั้นต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน ย่อมทำให้้องค์การมหาชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐ ซึ่งการควบคุมดูแลจากรัฐนั้นมิได้อยู่ในลักษณะของการบังคับบัญชาเหมือนกับส่วนราชการแต่การควบคุมดูแลองค์การมหาชนของรัฐนั้นอยู่ในรูปแบบการควบคุมดูแลแบบกำกับดูแล (Tutelle) การควบคุมดูแลแบบกำกับดูแลของรัฐนั้นจะมีการกำหนดระบบตรวจสอบประเมินประสิทธิภาพขององค์การมหาชน ดังนั้น ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่งย่อมต้องมีการกำหนดระบบตรวจสอบประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การมหาชนด้วย ซึ่งขอแยกเป็นประการแรก ระบบงบประมาณและการกำกับดูแลขององค์การมหาชน ระบบงบประมาณ เงินทุนในการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะขององค์การมหาชนมีที่มาได้หลายรูปแบบ เช่น เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับการโอนมา เงินซึ่งรัฐจ่ายให้เป็นทุนประเดิม เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน (Private Sector) หรือองค์กรอื่น ๆ รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศและเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินงานและดอกผล หรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน

จะเห็นได้ว่าแหล่งรายได้หลักที่จะมาเป็นทุนดำเนินการขององค์การมหาชนย่อมจะมาจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งรัฐเป็นผู้จัดสรรให้ ซึ่งวิธีการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่องค์การมหาชนจะต้องจัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุนและการจัดสรรเงินอุดหนุนนั้นจะต้องมีความเหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การมหาชน นอกจากนั้น เมื่อองค์การมหาชนได้รับเงินงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุนในแต่ละปีแล้ว เมื่อสิ้นปีงบประมาณหากองค์การมหาชนไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณตามที่ได้รับในปีงบประมาณนั้น องค์การมหาชนไม่จำเป็นต้องคืนงบประมาณส่วนที่ใช้จ่ายไม่หมดคืนคลังตามวิधिปฏิบัติปกติของงบประมาณของส่วนราชการ การกำกับดูแล (pouvoir de tutelle) การกำกับดูแลการดำเนินงานองค์การมหาชนจะต้องกำกับดูแลให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายนั้น รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเป็นผู้มีอำนาจในการและอยู่ในกรอบของนโยบายของรัฐ โดยหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแลขององค์การมหาชนกำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนซึ่งการกำกับดูแลกิจการการ

คำเนิงานขององค์การมหาชนนั้น รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานั้น รัฐมนตรีผู้รักษาการจะต้องกำกับดูแลกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ ในการกำกับดูแลกิจการขององค์การมหาชนรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาย่อมมีอำนาจสั่งให้้องค์การมหาชนนั้นชี้แจง ทำรายงาน (report) หรือยับยั้งการกระทำขององค์การมหาชนซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การมหาชนหรือนโยบายของรัฐหรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับ้องค์การมหาชนนั้นการกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง้องค์การมหาชน นอกจากอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาแล้วตามพระราชบัญญัติ้องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้การดำเนินการ้องค์การมหาชนบางเรื่องจะต้องได้รับความเห็นชอบหรือเป็นกรณีที่จะต้องอยู่ในอำนาจของคณะรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีสูญ หรือการจ่ายเบี้ยประชุมและประโยชน์ค่าตอบแทนแก่คณะกรรมการ ที่ปรึกษา อนุกรรมการ หรือการกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนของผู้อำนวยการหรือการให้ประธานคณะกรรมการและกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งพ้นจากการเป็นกรรมการครบวาระเนื่องจากความบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถระบบตรวจสอบประเมินผล พระราชบัญญัติ้องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดด้องค์การมหาชนจัดวางระบบบัญชีตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี (accounts) และการพัสดุ (procurement) ของ้องค์การมหาชน และกำหนดให้้องค์การมหาชนจัดรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง โดยในการทำการตรวจสอบภายในนั้น้องค์การมหาชนนั้นจะต้องจัดให้มีผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ โดยเฉพาะและผู้ซึ่งทำการตรวจสอบภายในนั้นรับผิดชอบโดยตรงต่อคณะกรรมการบริหารของ้องค์การมหาชนนั้น ๆ นอกจากนั้นแล้ว พระราชบัญญัติ้องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ยังกำหนดสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของ้องค์การมหาชน ทั้งนี้ เพื่อให้องค์การมหาชนนั้นมีข้อมูลพื้นฐานในการดำเนินงานของ้องค์การมหาชนและเพื่อที่จะให้การปฏิบัติงานของ้องค์การมหาชนมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการปฏิบัติภารกิจในการจัดบริการสาธารณะตามที่รัฐมอบหมายของ้องค์กรอื่น ๆ ของรัฐด้วย พระราชบัญญัติ้องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้มีระบบประเมินผลของ้องค์การมหาชนขึ้นเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ ้องค์การมหาชนซึ่งได้รับมอบหมายจัดทำบริการสาธารณะจะต้องทำข้อตกลงประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานกับหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับการมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เข้าจัดทำข้อตกลงและติดตามประเมิน

ประสิทธิภาพขององค์การมหาชน ทั้งนี้ โดยจะต้องมีการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการปฏิบัติการขององค์การมหาชนไว้ล่วงหน้าและกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้บรรลุตามเกณฑ์ที่ตกลงไว้ล่วงหน้า หากองค์การมหาชนใดปฏิบัติตามได้ตามข้อตกลงรัฐอาจเพิ่มความสนับสนุนในทางงบประมาณหรือความสนับสนุนในด้านอื่นสำหรับองค์การมหาชนและเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน แต่หากองค์การมหาชนใดไม่อาจดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์ที่ได้ทำความตกลงไว้ล่วงหน้าแล้ว รัฐก็อาจมีการพิจารณาจำกัดการเพิ่มของงบประมาณสำหรับองค์การมหาชนนั้นหรืออาจใช้มาตรการในการบริหารบุคคลดำเนินการกับผู้บริหารองค์การมหาชนที่ขาดประสิทธิภาพ

ผลการดำเนินการ⁹³

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้ ก.พ.ร. รับผิดชอบในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งรวมถึง การส่งเสริม กำกับ ดูแล องค์การมหาชน เพื่อการดำเนินการในเรื่องนี้ ก.พ.ร. ได้แต่งตั้ง อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมองค์การมหาชน และองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร ที่มีใช้ส่วนราชการขึ้น โดยมีหน้าที่หลักในการพิจารณาออกแบบและวางระบบการบริหารงาน เพื่อให้การจัดตั้งองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นๆ มีประสิทธิภาพเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กำกับดูแลการเปลี่ยนแปลงสถานภาพ เพื่อให้้องค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น รวมทั้งการติดตามและประเมินผลการจัดตั้งองค์การมหาชน และองค์กรรูปแบบอื่น ทั้งนี้ สามารถสรุปสาระสำคัญของผลการดำเนินการในระยะเวลา 4 ปีที่ผ่านมา ของ อ.ก.พ.ร. ชุดดังกล่าวและสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ ดังนี้

1. การพัฒนาหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเพื่อใช้กับองค์การมหาชน

คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2547 ได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอของ ก.พ.ร. ได้แก่ หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการองค์การมหาชน และหลักเกณฑ์การกำหนดเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการองค์การมหาชน

หลักการสำคัญในการปรับปรุงหลักเกณฑ์ทั้งสอง คือ การพิจารณาจัดกลุ่มองค์การมหาชน จากการประเมินค่างานซึ่งพิจารณาจากองค์ประกอบ 3 มิติ คือ มิติความรับผิดชอบในการบริหารงาน มิติประสพการณ์ของผู้บริหาร และมิติสถานการณ์ ผลจากการประเมินค่างาน

⁹³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2554). *แนวคิดและหลักการขององค์การมหาชน* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=4&content_id=296 [2557, 15 พฤศจิกายน]

สามารถจัดกลุ่มองค์การมหาชน ได้เป็น 3 กลุ่ม และกำหนดอัตราเงินเดือนพื้นฐานและอัตราเบี้ยประชุมแตกต่างกันตามการจัดกลุ่ม เป็นกรอบอัตราขั้นต่ำสูง โดยให้คณะกรรมการขององค์การมหาชนเป็นผู้มีอำนาจและรับผิดชอบในการกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการตามช่วงอัตราค่าตอบแทนตามการจัดกลุ่มขององค์การมหาชน ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดอัตราเบี้ยประชุมตามช่วงอัตราตามการจัดกลุ่มเช่นเดียวกับการกำหนดค่าตอบแทนผู้อำนวยการ

2. การพัฒนาการดำเนินงานและการประเมินผลองค์การมหาชน

หลักการในเรื่องนี้ คือ การกำหนดระบบการประเมินผลองค์การมหาชน เพื่อพิสูจน์ถึงความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าขององค์การมหาชน โดยให้องค์การมหาชนทุกแห่งจัดทำแผนยุทธศาสตร์เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและลงนามในคำรับรองการปฏิบัติงาน โดยให้ ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นผู้ประเมินผลงานขององค์การมหาชนตามคำรับรองการปฏิบัติงาน และรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

3. การกำหนดเป็นหลักการให้องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อจะได้ไม่ต้องดำเนินการยกเว้นพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในทุกครั้งที่มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ ก.พ.ร. จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ใหม่ และเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดให้องค์การมหาชน และมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งมีใช้ส่วนราชการเป็นหน่วยงานของรัฐตามความหมายของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2547 ได้มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่ ก.พ.ร. เสนอ และปัจจุบันได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2548 โดยให้บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 กันยายน 2548

4. การปรับปรุงพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นการปรับปรุงแก้ไข ในมาตราต่าง ๆ เช่น มาตรา 5 หน่วยงานที่จะตั้งเป็นองค์การมหาชน มาตรา 19 คณะกรรมการ ขององค์การมหาชน มาตรา 20 คุณสมบัติของกรรมการ มาตรา 43 การ กำกับดูแลองค์การมหาชน เป็นต้น โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2548 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติองค์การ มหาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่ ก.พ.ร. เสนอ

5. ขั้นตอนการจัดตั้งองค์การมหาชน

การจะเสนอจัดตั้งหน่วยงานในกำกับ หรือองค์การมหาชน ให้ส่งเรื่องให้ ก.พ.ร. พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ดี ส่วนราชการบางแห่งมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและแนวทางการขอจัดตั้ง องค์การมหาชนดังกล่าว การขอจัดตั้งองค์การมหาชนส่วนใหญ่ที่นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรียังไม่ มีความพร้อมเกี่ยวกับการจัดบทบาทภารกิจ การบริหารงานภายใน รวมทั้งทรัพยากรที่จะใช้ ทำให้คณะรัฐมนตรีได้รับข้อมูลที่ไม่เพียงพอเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา จากปัญหาที่เกิดขึ้น ก.พ.ร. ได้ทบทวนขั้นตอนการจัดตั้งองค์การมหาชนใหม่ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐมนตรี และหน่วยงานกลางมีความเข้าใจร่วมกันและเพื่อให้องค์การมหาชนที่จะจัดตั้งมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นการลดภาระในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

6. การจัดทำโครงการวิจัยเพื่อสนับสนุนการดำเนินการขององค์การมหาชน การจัดทำ โครงการประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ว่าจ้างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จัดทำโครงการศึกษาวิจัยเพื่อ ประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ จำนวน 16 แห่ง โดยประเมินใน 3 เรื่อง คือ (1) ความเหมาะสมของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และการบังคับใช้ กฎหมาย (2) การประเมินผลการบริหารจัดการขององค์การมหาชนและ หน่วยงานในกำกับ ของรัฐ (3) การประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนเมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ ของการจัดตั้ง

ผลการศึกษสามารถจำแนกประเภทองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ ออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 หน่วยงานที่มีผลสัมฤทธิ์ในการบรรลุภารกิจ และความเป็นองค์การมหาชน เกื้อหนุนต่อความสำเร็จ

กลุ่มที่ 2 หน่วยงานที่มีผลสัมฤทธิ์ในการบรรลุภารกิจ แต่ความเป็นองค์การมหาชนมิได้ เกื้อหนุนต่อความสำเร็จโดยตรง

กลุ่มที่ 3 หน่วยงานที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ได้ลำบาก แต่ความเป็นองค์การมหาชน
 เกื้อหนุนต่อการดำเนินภารกิจ

กลุ่มที่ 4 หน่วยงานที่ต้องมีการพิจารณาบทบาทใหม่ทั้งในด้านขอบข่ายภารกิจหน้าที่
 ของหน่วยงาน และในด้านของสถานภาพความเป็นหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน⁹⁴

2.5.5 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชน

การที่องค์การมหาชนเป็นนิติบุคคลมหาชนซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติการกิจที่อยู่ภายใน
 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ดังนั้น องค์การมหาชนจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบที่รัฐกำหนด
 ขึ้น โดยการบัญญัติหลักเกณฑ์และขอบเขตที่รัฐใช้อำนาจในกฎหมายซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย
 แม่บทที่ให้อำนาจจัดตั้งองค์การมหาชนหรือในกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นกรณี ๆ
 ก็ได้ อำนาจหรือความสัมพันธ์ที่รัฐมีอยู่กับองค์การมหาชนอาจแยกพิจารณาได้เป็นประเด็น ดังนี้

1) อำนาจในการกำหนดภารกิจ องค์การมหาชนเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบาย
 ของรัฐบาลเพื่อรองรับภารกิจในทางบริหารเฉพาะตามที่รัฐกำหนดหรือมอบหมาย ดังนั้น ภารกิจ
 ที่องค์การมหาชนจะได้รับมอบหมายจึงเป็นภารกิจที่จะต้องมีการกำหนดหรือระบุไว้โดยชัดเจน
 ในกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน โดยเหตุดังกล่าว ในกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน รัฐจึงจะต้อง
 กำหนดภารกิจขององค์การมหาชนในลักษณะของการแจกแจงพรรณนาภารกิจที่จะต้องสามารถ
 ชี้เฉพาะหรือแยกแยะได้อย่างชัดเจนว่าองค์การมหาชนนั้นมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องใดบ้าง
 ทั้งในภารกิจดังกล่าวจะต้องสามารถกำหนดขอบเขตได้โดยชัดเจนว่ามีเรื่องใดที่องค์การมหาชน
 นั้นจะสามารถดำเนินการได้ หากปรากฏต่อมาว่าองค์การมหาชนนั้นกระทำนอกเหนือไปจาก
 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็ต้องถือว่าองค์การมหาชนดังกล่าวกระทำเกินกว่า
 อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายและย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักการว่าด้วยขอบอำนาจ
 ที่จำกัดขององค์กรกระจายอำนาจและชอบที่ผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลหรือศาลปกครองจะต้องเข้ามา
 ตรวจสอบ ยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำดังกล่าว และเมื่อมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ
 องค์การมหาชนแล้วจะต้องถือว่าอำนาจที่ระบุไว้ในกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นอำนาจขององค์การ
 มหาชนนั้น ๆ โดยเด็ดขาดเพื่อป้องกันมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในภารกิจและความซ้ำซ้อนในการใช้จ่าย
 งบประมาณของรัฐ⁹⁵

2) การกำหนดงบประมาณให้แก่องค์การมหาชน โดยสภาพที่องค์การมหาชนไม่ได้
 ประกอบกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมและการค้าอันจะทำให้สามารถมีรายได้เลี้ยงตัวได้

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁹⁵ สุรพล นิติไกรพจน์. (2543). *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*.
 กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.. หน้า 166.

ดังที่เป็นอยู่ในกรณีของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น งบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานขององค์การมหาชนจึงต้องเป็นภาระที่รัฐต้องรับผิดชอบโดยตรง แม้ว่าองค์การมหาชนบางแห่งจะได้รับค่าตอบแทนในการให้บริการหรือค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์แต่เงินที่เก็บได้นั้นก็ยังคงมีสัดส่วนที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนในการดำเนินการขององค์การมหาชน การกำหนดกรอบและจำนวนงบประมาณที่จะจัดสรรให้ในแต่ละปีงบประมาณ รัฐมีอำนาจในการกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายหรือการปฏิบัติการกิจด้านใดด้านหนึ่งขององค์การมหาชน แต่ทว่าภายใต้หลักการในเรื่องความเป็นอิสระขององค์การกระจายอำนาจ การครอบงำโดยผ่านงบประมาณของรัฐได้ลดระดับความสำคัญลงมากกว่าที่เป็นอยู่ต่อส่วนราชการทั้งหลาย เพราะหลักการเกี่ยวกับองค์การกระจายอำนาจที่ต้องการความเป็นอิสระในทางงบประมาณจากรัฐได้ทำให้องค์การมหาชนขอและรับงบประมาณจากรัฐในรูปเงินอุดหนุนมิใช่งบประมาณในลักษณะจำแนกรายการตามภารกิจที่จะดำเนินการดังกล่าวเช่นกรณีของส่วนราชการทั้งหลาย⁹⁶

เหตุผลที่จะต้องได้รับงบประมาณแบบเงินอุดหนุนเนื่องจากหากรัฐประสงค์จะต้องการหน่วยงานที่ตนสามารถควบคุมการดำเนินงานได้ตลอดจนงบประมาณได้ในรายละเอียดทุกชั้นตอนแล้ว รัฐก็ชอบที่จะตั้งหน่วยงานรับผิดชอบภารกิจเช่นนี้ในรูปแบบส่วนราชการ แต่เมื่อรัฐประสงค์จะได้รับประโยชน์จากความเป็นอิสระของหน่วยงาน โดยกำหนดให้เป็นองค์กรกระจายอำนาจซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศต่างหากจากรัฐแล้ว รัฐจึงควรเคารพหลักการของความเป็นอิสระที่ตนเป็นผู้กำหนดโดยต้องยอมรับหลักความเป็นอิสระในทางงบประมาณของหน่วยงานด้วย

3) การวางโครงสร้างการบริหารงาน การมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดรับผิดชอบหน่วยงานของตนเพียงคนเดียวอาจจะเป็นการจัดโครงสร้างการบริหารงานที่ไม่เหมาะสมสำหรับองค์การมหาชน เนื่องจากระบบดังกล่าวเปิดช่องให้ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรซึ่งไม่มีสายการบังคับบัญชาเหนือขึ้นไปอีกมีอำนาจมากเกินไปโดยไม่มี การควบคุมและการกำหนดนโยบายหรือการบริหารงานอาจจะเป็นไปได้โดยไม่รอบคอบ ดังนั้น การกำหนดโครงสร้างการบริหารหน่วยงานในรูปแบบอื่นอันมิใช่การมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเพียงคนเดียวในการบริหารหน่วยงานจึงเป็นภารกิจที่รัฐจะต้องวางแผนวางแนวทางขึ้นไว้สำหรับการบริหารงานองค์การมหาชน โครงสร้างการบริหารที่สามารถมีระบบควบคุมตรวจสอบนโยบายและกำหนดทิศทางการปฏิบัติงานซึ่งเชื่อว่าจะทำให้เกิดความรอบคอบและการตัดสินใจร่วมกันของคณะบุคคล โดยที่ก็จะยังคงสามารถรักษาความเป็นอิสระและคล่องตัวในทางการบริหารขององค์กรไว้ได้ซึ่งเป็นแนวทางที่ยอมรับกัน

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.

โดยทั่วไป สำหรับองค์กรของรัฐประเภทที่สามนี้ ได้แก่ การจัดโครงสร้างการบริหารให้มีคณะกรรมการบริหาร (Executive Board) ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายที่สำคัญ ตรวจสอบอนุมัติการใช้งบประมาณ วางระเบียบข้อบังคับในทางการเงินและบุคลากร ตลอดจนควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารกับการมีผู้บริหารสูงสุดเพียงคนเดียวที่เรียกว่า “ผู้อำนวยการ” (Director) ที่จะรับผิดชอบบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการบริหารกำหนด และจะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน⁹⁷

4) การกำหนดระบบบริหารงานบุคคล องค์กรมหาชนต้องมีความเป็นอิสระในการว่าจ้างบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานต่าง ๆ ของตนได้ตามความเหมาะสมตลอดไปถึงการกำหนดค่าตอบแทนในการจ้างบุคลากรของตนตามสภาพและลักษณะของงานหรือตำแหน่งที่ว่าจ้าง แต่ในกรณีที่รัฐมีแนวทางที่ต้องการให้มีกฎเกณฑ์กลางที่เป็นมาตรฐานการอ้างอิงสำหรับระบบองค์กรของรัฐประเภทที่สามเพื่อป้องกันมิให้มีความแตกต่างกันมากเกินไปในระหว่างองค์กรประเภทเดียวกัน รัฐอาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรมหาชนทั้งหลายก็ได้ ตัวอย่างเช่น การกำหนดเกณฑ์อายุขั้นสูงของบุคลากร กำหนดเกณฑ์มาตรฐานอ้างอิงสำหรับการจ่ายค่าตอบแทนพนักงานที่มีคุณสมบัติและภาวะงานในลักษณะคล้ายคลึงกัน หรือการกำหนดคุณสมบัติทั่วไปสำหรับการเป็นผู้ปฏิบัติงานองค์กรมหาชน ในกรณีที่รัฐเห็นว่าการสรรหาบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรมหาชนอาจจะไม่ได้บุคลากรที่มีคุณภาพหรือมีประสพการณ์ในเรื่องเฉพาะอันเป็นภารกิจที่มอบหมายให้องค์กรมหาชนรับไปดำเนินการ รัฐอาจกำหนดในกฎหมายแม่บทหรือในกฎหมายจัดตั้งองค์กรมหาชนแต่ละแห่งให้สามารถใช้บุคลากรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาล อันได้แก่ข้าราชการทั้งหลายให้ไปปฏิบัติงานในองค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ได้ตามความจำเป็นแต่การให้ข้าราชการหรือผู้มีสถานะเป็นข้าราชการอยู่เข้าไปปฏิบัติงานในองค์กรมหาชนจะต้องกระทำโดยให้มีลักษณะชั่วคราวและมีระยะเวลาที่จำกัดเฉพาะในระยะแรกของการจัดตั้งองค์กรมหาชนขึ้นเท่านั้น

5) การกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย การที่องค์กรมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใช้งบประมาณแผ่นดินไปจัดทำบริการสาธารณะโดยมีความเป็นอิสระในการบริหารงานการเงินและบุคลากรแตกต่างไปจากส่วนราชการทั้งหลายที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของรัฐ ก็มีความจำเป็นอยู่เองที่รัฐจะต้องจัดวางระบบการควบคุมองค์กรของรัฐประเภทที่สามขึ้นเพื่อสามารถรับรองได้ว่าองค์กรเหล่านั้นยังคงปฏิบัติงานภายในขอบเขตนโยบายของรัฐบาล โดยเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะภายในกรอบกฎหมายจัดตั้ง

⁹⁷ สุรพล นิติไกรพจน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 95. หน้า 169.

ระบบการควบคุมแบบกำกับดูแลหรือการควบคุมกำกับ (tutelage) ซึ่งแตกต่างจากการควบคุมแบบบังคับบัญชา (hierarchical control) อำนาจกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรมหาชนจะต้องมีการกำหนดไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมายแม่บทอำนาจกำกับดูแลให้การดำเนินการขององค์กรมหาชนเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดนั้นจะมีอยู่ในสองลักษณะ อันได้แก่ การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล คือ การให้ความเห็นชอบ (approval) ในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บริหารระดับสูงและคณะกรรมการบริหารขององค์กรมหาชนนั้น ๆ ประการหนึ่งกับการกำกับดูแลเหนือการกระทำ คือ การให้ความเห็นชอบในเรื่องการดำเนินการที่สำคัญ ๆ รวมตลอดไปจนถึงการให้อำนาจผู้กำกับดูแลในการสั่งการให้องค์กรกระจายอำนาจ ซึ่งแจ้งรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือให้การระงับการดำเนินการที่อาจขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายของรัฐไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการตัดสินใจขั้นสุดท้าย อำนาจในการกำกับดูแล (pouvoir de tutelle) องค์กรมหาชนจะต้องกำหนดไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมาย มิฉะนั้นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่กำกับดูแลย่อมมีอาจก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตความเป็นอิสระได้ ทั้งย่อมเป็นไปตามหลัก “ไม่มีอำนาจกำกับดูแลมากไปกว่าที่กฎหมายกำหนด”⁹⁸

6) การตรวจสอบและประเมินผล เนื่องจากงานราชการโดยทั่วไปมีลักษณะเป็นการทั่วไปและมีขอบเขตการปฏิบัติการปฏิบัติงานอย่างกว้างขวาง ดังนั้นจึงเป็นเรื่องยากที่จะประเมินประสิทธิภาพของระบบราชการโดยรวมออกมาได้อย่างแน่ชัดว่าผลการดำเนินงานนั้นมีความคุ้มค่าเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ใช้ไปหรือไม่ แต่สำหรับองค์กรมหาชนซึ่งมีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงินงบประมาณ และบุคลากรแยกต่างหากออกไป การตรวจสอบพิจารณาความคุ้มค่าโดยนัยทางงบประมาณเมื่อเปรียบเทียบผลที่ได้รับจากการปฏิบัติงานขององค์กรมหาชนแต่ละแห่งจึงเห็นความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับรัฐเพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายต่อองค์กรมหาชน และโดยเฉพาะสำหรับการประเมินความสามารถและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของผู้บริหารขององค์กรมหาชนนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้มีระบบการตรวจสอบและประเมินผล การปฏิบัติงานขององค์กรมหาชนไว้ในกฎหมายแม่บท โดยกลไกการตรวจสอบเหล่านี้จะมีรอบระยะเวลาการดำเนินงานตามรอบระยะเวลาที่รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรมหาชน กลไกในการตรวจสอบและประเมินผลอันเป็นตัวอย่างที่ได้มีการกำหนดขึ้นแล้วในบางประเทศก็อาจจะได้แก่ การทำความเข้าใจความตกลงล่วงหน้าโดยมีการกำหนดระยะเวลาและกำหนดเป้าหมายในการบริหารงานขึ้นไว้ระหว่างองค์กรมหาชนกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและนำเอา

⁹⁸ สุรพล นิติไกรพจน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 95. หน้า 173.

ความสำเร็จในการบริหารงานเมื่อสิ้นรอบระยะเวลาดังกล่าวมาประเมินเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด

7) การยุบเลิกองค์การมหาชน การที่องค์การมหาชนถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจในทางบริหารงานบางประการ เมื่อหมดความจำเป็นในการดำเนินภารกิจดังกล่าว รัฐย่อมมีอำนาจที่จะยุบเลิกองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นได้ องค์การของรัฐประเภทนี้จึงไม่อาจอ้างถึงเหตุผลความจำเป็นในการดำรงอยู่ของตนขึ้นอ้างอิงต่อรัฐผู้กำหนดนโยบายได้โดยเหตุดังกล่าว ในกฎหมายแม่บทที่จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นหรือในกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่งจึงต้องกำหนดให้รัฐสามารถตรากฎหมายยุบเลิกองค์การมหาชนดังกล่าวได้และแม้ว่ากฎหมายแม่บทว่าด้วยองค์การมหาชนไม่ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการยุบเลิกองค์การมหาชนไว้ แต่รัฐผู้สถาปนาองค์การมหาชนขึ้นก็ยังคงมีอำนาจยุบเลิกองค์การมหาชนที่หมดความจำเป็นในการดำรงอยู่ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า “ผู้ใดมีอำนาจสถาปนา ผู้นั้นมีอำนาจล้มล้าง”⁹⁹

⁹⁹ สุรพล นิติไกรพจน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 95. หน้า 175.