

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ด้วยความแตกต่างของคนพิการทำให้บ่อยครั้งคนพิการถูกมองข้ามความเป็นมนุษย์ ในขณะที่คนไม่พิการได้รับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเต็มที่โดยเสมอภาคกัน

การละเมิดสิทธิคนพิการเป็นเรื่องที่เกิดขึ้น โดยเริ่มจากทัศนคติของคนในสังคมที่มีต่อคนพิการ คนพิการก็เป็นมนุษย์ เพียงแต่มีลักษณะภายนอกที่แตกต่างจากคนปกติ มีการสื่อสารที่เข้าใจได้เฉพาะกลุ่มหรือเฉพาะคนใกล้ชิด คนส่วนใหญ่จึงไม่สามารถเข้าใจสิ่งที่คนพิการเป็นหรือสิ่งที่คนพิการต้องการสื่อสาร เป็นเหตุให้เกิดความเข้าใจที่ผิดต่อคนพิการ ในอดีตทั้งในสังคมตะวันตกและตะวันออกมีความเชื่อในแบบเดียวกันว่า ความพิการเกิดจากการทำสิ่งที่ไม่ดีของตัวเอง คนพิการเองหรือของคนในครอบครัวของคนพิการส่งผลให้คนพิการเกิดมาไม่ปกติ โดยสังคมตะวันตกเชื่อว่าความพิการนั้นคือการลงโทษจากพระเจ้าและมองว่าคนพิการเป็นคนบาป ทำให้ครอบครัวใดที่มีคนพิการอาศัยร่วมด้วยมักจะนำคนพิการไปหลบซ่อน หรือแม้แต่ในบางประเทศหากครอบครัวใดที่มีเด็กพิการก็สามารถนำเด็กพิการไปทิ้งได้โดยไม่ผิดกฎหมาย ส่วนในสังคมตะวันออก ความเชื่อของศาสนาพุทธมีอิทธิพลต่อความเชื่อเกี่ยวกับคนพิการเช่นกัน โดยเชื่อว่าความพิการนั้นเป็นเรื่องของเวรกรรมแต่ปางก่อน

ต่อมาเมื่อวิทยาศาสตร์เข้ามาทำให้ความเชื่อเกี่ยวกับคนพิการเปลี่ยนแปลงไป โดยเริ่มเข้าใจว่าความพิการนั้นอาจมาจากสาเหตุทางพันธุกรรมหรือสุขอนามัยขณะตั้งครรภ์ เมื่อมีความพิการเกิดขึ้นจึงพยายามรักษาและฟื้นฟูความพิการ เพื่อให้คนพิการหายจากความพิการที่เป็นอยู่ และกลับมาใช้ชีวิตปกติในสังคมเช่นเดียวกับคนที่ไม่พิการในสังคม ถือเป็นมุมมองคนพิการในเชิงการแพทย์ (Medical Model) ที่ความพิการถือว่าเป็นปัญหาของคนพิการในการใช้ชีวิตในสังคม คนพิการต้องได้รับการรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ ให้กลับมาเป็นคนปกติที่ไม่มีคามพิการ เมื่อปราศจากความแตกต่างกับคนไม่พิการจึงจะได้รับการยอมรับว่ามีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ในสังคม แต่ผู้ที่มีความพิการบางอย่างไม่สามารถรักษาหรือฟื้นฟูให้กลับมาเป็นปกติได้ จึงมิได้รับการยอมรับในสิทธิและเสรีภาพที่พึงได้ในฐานะของความเป็นมนุษย์

เช่นผู้ที่มีความพิการแต่กำเนิดหรือผู้ที่มีความพิการรุนแรง รวมถึงผู้ที่ไม่ได้รับการรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพอย่างเพียงพอ อาจด้วยสาเหตุจากการอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลแหล่งบริการการฟื้นฟูครอบครัวไม่ให้ความสนใจใส่ใจในการรักษา สภาพเศรษฐกิจของครอบครัวที่มีความยากจนทำให้ไม่สามารถจ่ายค่ารักษาหรือไม่มีค่าเดินทางเพื่อมารับบริการการรักษาได้ ถึงแม้ว่าคนพิการในกรณีต่างๆข้างต้นจะเป็นคนพิการกลุ่มใหญ่ที่พบได้ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา แต่ก็ไม่ได้รับความสนใจและไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมว่า คนพิการกลุ่มนี้เป็นพลเมืองหนึ่งของสังคม เห็นได้จากกฎหมาย นโยบาย และแผนต่างๆที่ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าคนพิการจะได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเช่นกัน เหมือนเป็นการกีดกันคนพิการออกจากกระแสหลักของสังคม ยกตัวอย่างเช่น การก่อสร้างอาคารซึ่งไม่มีกฎหมายควบคุมการก่อสร้าง โครงสร้างของอาคารจึงกลายเป็นอุปสรรคต่อคนพิการในการเข้าถึง เช่นไม่มีทางลาด ไม่มีประตูเลื่อน หรือไม่มีห้องน้ำสำหรับคนพิการ จึงควรมีการดำเนินการเพื่อขจัดอุปสรรคต่างๆเหล่านี้เพื่อให้คนพิการทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพโดยเสมอภาคกันอย่างเต็มที่ และสามารถใช้ชีวิตร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมได้

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้คนพิการเป็นกลุ่มที่ได้รับความสนใจจากคนในสังคม จึงต้องเริ่มจากการเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อคนพิการ จากการมองความพิการในเชิงการแพทย์เป็นการมองความพิการในเชิงสังคม (Social Model) เพราะการมองความพิการในเชิงการแพทย์ทำให้คนพิการถูกมองว่าความพิการเป็นปัญหาในการใช้ชีวิตในสังคมและไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดูแลตนเองหรือดำเนินชีวิตในสังคมได้ด้วยตนเองเหมือนคนไม่พิการหากยังคงมีความพิการเช่นนั้นอยู่ แต่การมองความพิการในเชิงสังคมจะเป็นการมองว่าปัญหาที่คนพิการต้องเผชิญนั้นมิได้มาจากความพิการของตน แต่ปัญหานั้นมาจากปัจจัยแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อคนพิการให้สามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้ด้วยตนเอง และทัศนคติในแง่ลบที่สังคมมีต่อคนพิการ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เลือกศึกษาเฉพาะสิทธิของคนพิการ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยให้ความสนใจในสิทธิต่างๆของคนพิการมากขึ้น เห็นได้จากกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติเพื่อคุ้มครองสิทธิคนพิการมิให้ถูกละเมิดสิทธิ โดยอาศัยอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. 2006 (International Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006) เป็นกฎหมายแม่บท เนื่องจากอนุสัญญานี้ได้แสดงให้เห็นว่า ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความพิการ เป็นปัญหาระดับโลก ที่ได้รับการยอมรับและกำลังอยู่ในความสนใจของสังคมโลก ทั้งที่ในอดีตทัศนคติของคนในสังคมมีต่อคนพิการเป็นทัศนคติในทางลบ คนพิการถูกมองว่า เป็นเรื่องของกรรมเก่าแต่ปางก่อน หรือเกิดจากสิ่งศักดิ์สิทธิ์ลงโทษ ช่วยเหลือตนเองมิได้ ไร้ความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพ และการดำรงชีวิตแนวคิดในลักษณะดังกล่าวนี้ถูกปลูกฝังและถ่ายทอดมาเป็นระยะเวลายาวนานจนทำให้สังคมและ

ตัวคนพิการเองเชื่อว่าคนพิการเป็นกลุ่มคนที่เป็นภาระของสังคม ทำให้การปฏิบัติต่อคนพิการ หรือ การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ เป็นไปบนพื้นฐานของทัศนคติแบบ “เวทนามิยม” ควรได้รับการสงเคราะห์ให้มีชีวิตอยู่รอดไปวัน ๆ จากรัฐบาล และได้รับการดูแลจากสังคมอย่างเดียว

จากทัศนคติเชิงลบดังกล่าวมานี้ ส่งผลให้มีการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการด้วยการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเข้ามาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทั้งโดยทางตรงและโดยอ้อม โดยมีได้ พิจารณาถึงความสามารถที่แท้จริงและศักยภาพที่คนพิการมีอยู่ เป็นผลทำให้คนพิการขาดโอกาสที่จะ ได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพในด้านต่างๆหรือขาดการพัฒนาความสามารถเพื่อทดแทนข้อบกพร่อง ขาด โอกาสในการงานทำ รวมทั้งขาดโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคม

ปัจจุบันยังมีคนพิการอีกเป็นจำนวนมากที่มีความเชื่อว่าความพิการของตนไม่ต่างอะไรไป จากข้อจำกัดในด้านต่างๆที่แต่ละคนต่างก็มีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้นไม่ว่าอย่างใดก็อย่างหนึ่ง เช่น เด็กมี ข้อจำกัดในด้านอายุและประสบการณ์ คนชรามีข้อจำกัดในด้านความแข็งแรงของสุขภาพร่างกาย คนที่ไม่เรียนหนังสือมีข้อจำกัดในด้านความรู้ คนจนมีข้อจำกัดในด้านทรัพย์สินเงินทอง คนพิการก็ เป็นเพียงบุคคลที่มีข้อจำกัดที่ไม่เอื้ออำนวยให้สามารถดำเนินชีวิตบางประการในสังคมของคนทั่วไป ซึ่งข้อจำกัดนี้ไม่ควรมองว่าเป็นปัญหาหรือเป็นบาปกรรมที่คนพิการต้องชดใช้ ดังนั้นหากมี การจัดสภาพแวดล้อมและสื่อต่างๆในรูปแบบที่คนพิการสามารถเข้าถึงได้และเปิดโอกาสให้พวกเขาได้พัฒนาความสามารถของตนจนเต็มศักยภาพ คนพิการก็จะมีความสามารถไม่แตกต่างไป จากบุคคลปกติและยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และประเทศชาติได้ ด้วยเช่นเดียวกัน

ในปัจจุบันประเทศที่เจริญได้ตระหนักถึงความจริงที่ว่า คนพิการโดยกำเนิด พิจารณาเพราะ ความเจ็บป่วย หรือพิการเพราะอุบัติเหตุต่าง ๆ เขาเหล่านั้นก็ยังเป็นมนุษย์ที่มีศักยภาพในบางด้าน ที่คนปกติมักจะมองข้าม การช่วยเหลือจึงได้พัฒนาก้าวไปสู่การสร้างสรรคต่อคนพิการทั้งด้าน ร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา เพื่อให้มีความสามารถที่จะช่วยตัวเอง และมีส่วนร่วมในส่วนต่าง ๆ ของสังคมได้อย่างภาคภูมิใจ

วิวัฒนาการทางสังคมที่ได้กล่าวมาแล้ว ประกอบกับบทบาทการขับเคลื่อนขององค์กรคน พิการจากทั่วโลก ได้ผลักดันให้ความหมายของคำว่า “ความพิการ” ว่าไม่ได้เป็นเพียงแค่เรื่องความ บกพร่องทางกายภาพหรือจิตเท่านั้น โดยให้เปลี่ยนแปลงไปเป็น “ข้อจำกัดอันเกิดจาก ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพทางกายหรือสุขภาพของบุคคลกับอุปสรรคจากภายนอก” โดยให้ ความสำคัญต่อเงื่อนไขอันเป็นอุปสรรคภายนอก มากกว่าสภาพทางกายที่เป็นความบกพร่อง เฉพาะบุคคล แนวคิดเช่นนี้ได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ทั้งจากนักวิชาการ นักวิชาชีพ และ

นักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชน จนได้มีการผลักดันให้มีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการ (International Convention on the Rights of Persons with Disabilities) ซึ่งผ่านความเห็นชอบของสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ วันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 2006 และเริ่มเปิดให้ประเทศสมาชิกได้ลงนาม รวมทั้งให้สัตยาบันและภาคยานุวัติตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม ค.ศ. 2007 โดยมีวัตถุประสงค์ที่ให้หลักประกันสิทธิ เสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อคนพิการอย่างเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป และบังคับใช้ในวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 2008

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ อำนวยความสะดวกและเพิ่มความมั่นคงระหว่างประเทศ การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การเคารพในหลักความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ การส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประชากรโลกตลอดจนส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติจึงเสมือนเป็นตัวแทนของประชาคมโลกคอยสอดส่องดูแลประเทศสมาชิกในเรื่องของสิทธิและความเท่าเทียม เพราะเชื่อว่าสิทธิและความไม่เท่าเทียมเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงทรัพยากร ถ้าไม่มีสิทธิและความเท่าเทียม โอกาสที่จะเข้าถึงทรัพยากรเพื่อคุณภาพชีวิตโดยพื้นฐานก็จะไม่เกิดขึ้น

การที่สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้รับเอาอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการ ย่อมเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นแนวโน้มของประชาคมระหว่างประเทศต่อปัญหาดังกล่าว และแสดงให้เห็นว่าประชาคมโลกได้ตระหนักถึงความต้องการที่จะขจัดปัญหาการละเมิดสิทธิคนพิการให้หมดสิ้นไป ประเทศไทยได้ตระหนักถึงปัญหานี้เช่นกันจึงเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการโดยเข้าร่วมเป็นสมาชิกอย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 ซึ่งอนุสัญญานี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือจากประชาคมโลกเพื่อขจัดปัญหาการละเมิดสิทธิคนพิการ ดังนั้นการเข้าร่วมเป็นประเทศสมาชิกภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการนี้ เป็นการแสดงเจตนาารมณที่ชัดเจนของประเทศไทยในฐานะสมาชิกของประชาคมโลกที่เข้าร่วมขจัดปัญหาการละเมิดสิทธิคนพิการดังกล่าว

เมื่อประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการแล้ว จึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวินิจฉัยถึงหลักการและพันธกรณีต่างๆของอนุสัญญา เพื่อที่ประเทศไทยจะได้ดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกับหลักการและพันธกรณีดังกล่าว โดยสิ่งที่ผู้เขียนจะคำนึงถึงในการศึกษาวินิจฉัยนี้คือ คำพิพากษาของศาลในระดับภูมิภาคและภายในประเทศ และความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยส่วนใหญ่ประเทศไทยได้มีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาแล้ว แต่ก็มีอยู่บางกรณีในประเทศไทยยังไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีได้ซึ่งในอนาคตจะต้องมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญา

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่านอกจากจะทำการศึกษาวิจัยถึงหลักการ และพันธกรณีต่างๆของอนุสัญญาแล้ว จะต้องทำการศึกษาว่าประเทศไทยได้ปฏิบัติตามพันธกรณีไปอย่างไรบ้างแล้ว และยังมีประเด็นใดบ้างที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการต่อไป เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและพันธกรณีตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการของกฎหมายคนพิการและปัจจัยต่างๆที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิ คนพิการ
2. เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจ สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. 2006
3. เพื่อศึกษาถึงพันธกรณีของประเทศไทยต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ และการดำเนินการของประเทศไทยเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายคุ้มครองคนพิการ สาระสำคัญของอนุสัญญา รวมถึงจะวิจัยถึงพันธกรณีของประเทศไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ และการดำเนินการต่าง ๆ ของประเทศไทย

1.4 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

องค์การสหประชาชาติได้สังเกตเห็นถึงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนพิการ และได้มีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีมีพันธกรณีทางกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ โดยที่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติที่รองรับอนุสัญญาฯ อยู่แล้ว จึงอาจใช้อนุสัญญานี้เป็นเครื่องมือในการเสริมพระราชบัญญัติดังกล่าว และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในอื่น ๆ ที่ยังขัดกับอนุสัญญาฯ รวมทั้งต้องมุ่งสู่การบังคับใช้ให้ได้ผลยิ่งขึ้นเพื่อก่อให้เกิดผลดีต่อการคุ้มครองสิทธิคนพิการ

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

การวิจัยนี้ผู้วิจัยจะเน้นหนักการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าและวิเคราะห์จากข้อมูลเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ได้แก่ หนังสือ วารสาร ตั๋วบทกฎหมาย บทความ ตลอดจนข้อมูลต่าง ๆ จากอินเทอร์เน็ต และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ นอกจากนี้ผู้วิจัยจะทำการวิจัยภาคสนามโดยการสัมภาษณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ, เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ และคนพิการ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงวิวัฒนาการของกฎหมายคนพิการและปัจจัยต่างๆที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิคนพิการ
2. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. 2006
3. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงพันธกรณีของประเทศไทยต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ รวมถึงความคืบหน้าในการดำเนินการของประเทศไทยเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ