

## บทที่ 2

### แนวความคิดและพัฒนาการในการคุ้มครองสิทธิคนพิการ

#### 2.1 พัฒนาการของแนวความคิดที่มีต่อคนพิการ

แนวความคิดที่มีต่อความพิการและคนพิการเปลี่ยนไปในแต่ละยุคสมัย ในอดีต มีความเชื่อเก่าแก่ที่ว่า บุคคลจะเป็นคนพิการก็เพราะผลจากบาปที่ได้กระทำ ที่มีความเชื่อเช่นนี้เพราะไม่สามารถหาคำตอบได้ว่าเหตุใดเมื่อบุคคลเกิดมาจึงมีความพิการ เพราะคนพิการจะมีสภาพทางกายและทางใจที่ไม่ปกติเหมือนกับคนทั่วไป ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เป็นภาวะที่ครอบครัวและสังคมต้องดูแลตลอดชีวิต ทำให้คนพิการไม่ได้รับการยอมรับจากคนในสังคม และจากความเชื่อที่ว่าคนพิการไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้หรือได้น้อยมาก คนพิการจึงไม่ควรจะทำงานหรือตัดสินใจเอง ความคิดเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นทัศนคติที่ไม่ดีต่อคนพิการและความพิการ

ทัศนคติเหล่านี้ก่อให้เกิดแนวความคิดแบบ Medical Model ต่อความพิการ เป็นรูปแบบการมองความพิการในทางการแพทย์ แนวคิดนี้จะมองความพิการว่าเป็นปัญหา ต้องได้รับการรักษาและต้องมีผู้เชี่ยวชาญคอยดูแล คนพิการไม่สามารถที่จะทำสิ่งอื่น ๆ ได้เท่าเทียมคนไม่พิการ หรือคนพิการไม่สามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการตนเองได้ แนวความคิดนี้จึงนำไปสู่การช่วยเหลือคนพิการแบบทานานิยม หรือเวทนานิยม (Charity-based Approach) เป็นการช่วยคนพิการแบบบริจาคทาน ให้สิ่งของหรือเงินทองเพื่อช่วยเหลือเป็นครั้งคราว ซึ่งการช่วยเหลือวิธีนี้หากเมื่อใดที่ผู้ให้ไม่สามารถให้ได้เนื่องจากไม่มีกำลังทรัพย์เพียงพอ หรือหมดความสงสารต่อคนพิการ คนพิการจึงต้องใช้ชีวิตตามยถากรรม การที่คนพิการจะประสบความสำเร็จในชีวิตเพราะการช่วยเหลือเช่นนี้จึงเป็นไปได้ยาก เพราะการช่วยเหลือแบบเวทนานิยม นี้เป็นการช่วยเหลือในระยะสั้น ซึ่งคนพิการควรได้รับการช่วยเหลือแบบยั่งยืน เน้นการเสริมทักษะให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยตนเองและการปรับปรุงสภาพแวดล้อมพร้อมทั้งมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม

ทัศนคติที่เชื่อว่าความพิการเกิดจากบาปเคราะห์มีตั้งแต่ยุคกรีก-โรมัน ในตะวันตกมโนคติเกี่ยวกับร่างกายของมนุษย์ถูกครอบงำโดยอุดมคติของชาวกรีกและโรมันเรื่อง ร่างกายที่งดงาม อุดมคติดังกล่าวถูกถ่ายทอดผ่านรูปร่างที่สมบูรณ์ของรูปปั้นกรีกโรมัน คือรูปปั้นของผู้ขวางจักร ซึ่งได้รับการชื่นชมอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะอย่างยิ่งท่ามกลางชนชั้นขุนนาง กฎหมายกรีกให้ความสำคัญคุ้มครองเด็กเกิดใหม่เมื่อพ้น 7 วันหลังการเกิด ดังนั้นหากเด็กที่มีร่างกายไม่สมบูรณ์หรือไม่

สมประกอบจะถูกกำจัดโดยไม่ต้องกลัวว่าจะเป็นบาป ก่อให้เกิดความเชื่อที่ว่า สิ่งที่ดีคือสิ่งที่มองว่าสวยงาม สิ่งที่พิกลพิการหรือไร้ความสามารถเป็นสิ่งที่ไม่ดี<sup>1</sup>

ต่อมาในยุคยุโรปยุคกลางหรือยุคศักดินา แม้คนพิการส่วนใหญ่ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวหรือกลุ่ม สามารถทำงานในที่ดินหรือร้านเล็กๆ ได้ แต่หากเมื่อใดในเวลาที่สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลง เช่น เกิดโรคระบาดหรือโรคติดต่อร้ายแรง คนพิการมักจะต้องรับเคราะห์แทนผู้อื่นในฐานะของคนบาป หรือคนชั่วร้ายที่นำความหายนะมาสู่สังคม ปฏิกริยาตอบโต้ที่คนไม่พิการมีต่อคนพิการในช่วงเวลาที่เกิดโรคระบาด คือการให้คนพิการเดินรอบยุโรปแล้วเขียนตีตนเองเพื่อแสดงให้เห็นว่าพวกเขาเคร่งต่อศาสนาทำให้พวกเขาไม่ติดโรคระบาด เชื่อกันว่าถ้าสำนึกผิดจะไม่กลับมาป่วยหรือพิการอีก ความหวาดกลัวต่อความเสียหาย ความพิการ หรือความแตกต่างมีอิทธิพลอย่างมากต่อคนในยุคนี้ เพราะถ้ามีความแตกต่างจะถูกตราเครื่องหมายไม่ว่าด้วยวิธีใดก็ตาม และอคตินี้ก็ดำเนินต่อเนื่องเรื่อยมา เห็นได้จากในศตวรรษที่ 15 มาร์ติน ลูเธอร์ผู้ก่อตั้งนิกายโปรเตสแตนต์ กล่าวถึงเด็กที่พิการแต่กำเนิดว่า ให้เอาเด็กโง่ไปที่แม่น้ำแล้วโยนทิ้ง และต่อมาในศตวรรษที่ 16 ผู้ที่เป็นโรคเรื้อนในประเทศฮอลแลนด์ จะถูกมองว่าเป็นคนบาปและถูกรัฐยึดทรัพย์สิน ดังนั้นคนเหล่านี้ต้องได้รับการช่วยเหลือโดยการบริจาคทานจากบุคคลที่ไม่เป็นโรค ถ้าผู้กระทำบาปสำนึกผิดแล้ว เชื่อกันว่าพวกเขาจะได้ขึ้นสวรรค์

ในยุคเรอเนซอง (Renaissance) มีพื้นฐานแนวคิดมาจากกรีกโรมันดั้งเดิม ความคิดเรื่องร่างกายที่งดงามได้กลับมาอีกครั้ง ภาพวาดกว่าพันภาพได้แสดงให้เห็นแนวความคิดว่าร่างกายของมนุษย์มีคุณลักษณะที่สมบูรณ์แบบ แม้ว่าคนส่วนใหญ่จะมีข้อบกพร่องก็ตาม

ในศตวรรษที่ 19 พบเห็นการกีดกันคนพิการครั้งใหญ่ คนงานต้องสวมเครื่องแบบเพื่อปฏิบัติงานในโรงงานและคนพิการได้รับการปฏิเสธให้เข้าทำงาน ยุคนี้คนพิการต้องพึ่งพาการแพทย์เพื่อดูแลรักษาและรับเงินช่วยเหลือจากรัฐ และในช่วงปี ค.ศ. 1871-1919 (The third reich) อาณาจักรเยอรมันในยุคฮิตเลอร์มีภาพยนตร์ที่ให้เห็นว่าคนพิการไร้ประโยชน์ เป็นภาระของรัฐ และควรที่จะถูกทำหมันหรือถูกกำจัด หนังสือสารคดี ชื่อ Ich klage an (I Accuse) โดย Wolfgang Liebeneiner ในปี ค.ศ. 1941 ได้รับรางวัลชนะเลิศในเวนิส เป็นบทที่รุนแรงในการ

<sup>1</sup> The Minnesota Governor's Council on Developmental Disabilities , Parallels In Time: A history of Development Disabilities. Ancient Era 1500B.C.- 475 A.D. [Online], 9 June 2009 Available from: <http://www.class.uidaho.edu/normal/Readings/Models%20of%20Disability.doc>

ตัดสินชีวิตชาวเยอรมันด้วยกรอบความคิด “การฆ่าโดยไม่ทรมาน” เป็นภาพยนตร์ที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อชาวเยอรมัน แม้จะมีส่วนน้อยที่ไม่เห็นด้วยก็ตาม<sup>2</sup>

ในปี 1939-1940 คนพิการทางร่างกายและพิการทางจิตถูกฆ่าโดยแพทย์จำนวน 140,000 คน แต่ในปี 1940 การฆ่าต้องลดลงเพราะการก่อจลาจลในเยอรมัน นำโดยหัวหน้าแพทย์ของมิวนิค ซึ่งเป็นเมืองเอกของรัฐ Bavaria ในเยอรมันตะวันตก อย่างไรก็ตามการฆ่าอย่างลับๆก็ยังคงดำเนินต่อไป การฆ่าเด็กพิการยังคงเกิดขึ้นจนกระทั่งปี 1945 ซึ่งมีจำนวนมากกว่า 100,000 คนที่ต้องตายลง ช่วงท้ายของศตวรรษที่ 19 จำนวนของนักวิทยาศาสตร์ นักเขียน และนักการเมืองเพิ่มขึ้นมากมาย เริ่มมีการตีความวิวัฒนาการของดาร์วินและการคัดเลือกตามธรรมชาติ นักปรับแต่งพันธุกรรมเชื่อว่าจะสามารถปรับปรุงพันธุกรรมได้โดยการคัดเลือกพันธุ์ พวกเขาให้เหตุผลว่าคนที่มีความบกพร่องหรือบกพร่องแต่กำเนิดจะลดลง<sup>3</sup>

เมื่อเวลาผ่านไป ความคิดที่เชื่อว่าความพิการเกิดจากบาปเคราะห์ และถือเป็นความบกพร่องเฉพาะบุคคล ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป เพราะความบกพร่อง (Impairment) ซึ่งเป็นสภาพทางกายหรือสุขภาพของบุคคลเป็นเพียงองค์ประกอบของความพิการที่สะท้อนความหลากหลายทางชีวภาพของมนุษย์ สามารถเกิดขึ้นเมื่อใดก็ได้กับใครก็ได้ แต่ปัญหาที่สำคัญและสามารถแก้ไขได้เกี่ยวกับความพิการ คือปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากเงื่อนไขภายนอก ได้แก่ สภาพแวดล้อม เจตคติและโครงสร้างทางสังคม เริ่มมีการตระหนักถึงสิทธิและคุณค่าของคนพิการ ซึ่งเห็นได้จากบทบาทการขับเคลื่อนขององค์การคนพิการจากทั่วโลกซึ่งได้เปลี่ยนคำจำกัดความของคำว่าความพิการ จากที่ในอดีตเชื่อว่าเป็น “สภาวะทางธรรมชาติของแต่ละบุคคล มีเหตุเนื่องมาจากการกระทำหรือเงื่อนไขของแต่ละบุคคล และส่งผลกระทบต่อเฉพาะบุคคลนั้น” ไปเป็น “ข้อจำกัดอันเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างสภาพทางกายภาพหรือสุขภาพของบุคคลกับอุปสรรคจากภายนอก” โดยให้ความสำคัญต่อเงื่อนไขอันเป็นลักษณะภายนอกมากกว่าสภาพทางกายที่เป็นความบกพร่องเฉพาะบุคคล

<sup>2</sup> Carol Poore, *Disability in twentieth-century German Culture* [Online], 17 December 2008. Available from: <http://www.press.umich.edu/pdf/9780472115952-fm.pdf>

<sup>3</sup> An End To Intolerance, *Children and the Holocaust* [Online], 22 December 2008. Available from: <http://learn.org/hgp/aeti/1995-children-holocaust.html>

การขับเคลื่อนเรื่องสิทธิของคนพิการนั้นเริ่มในศตวรรษที่ 20 จากปี 1890 คนพิการได้เริ่มต่อสู้เพื่อสิทธิและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ในปี 1920 และ 1930 มีการรณรงค์เพื่อสิทธิในการทำงานผ่านสมาคมแห่งชาติเพื่อคนตาบอดและคนพิการ เนื่องจากมีทหารผ่านศึกจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง จำนวนกว่า 100 คน จาก 1,000 คนที่ไม่มีสิทธิใดๆ ในประเทศอังกฤษ เลย เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อคนพิการครั้งแรกในประเทศผ่านองค์กรคนพิการเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติ ในปี 1920 สหภาพทหารผ่านศึกคนพิการตั้งขึ้นที่วอชิงตัน ดี.ซี. เพื่อบัญญัติกฎหมายรับรองสิทธิในการถูกว่าจ้างงาน และรัฐบาลกำหนดโควตา 3 เปอร์เซ็นต์ ให้ผู้ว่าจ้างงานอกระเบียบรับคนพิการเข้าทำงาน และต่อมาได้เกิดเป็น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อความพิการ (Disability Discrimination Act 1995)

และในศตวรรษที่ 21 คนพิการยังคงต่อสู้เพื่อการใช้ขนส่งสาธารณะ, การเข้าถึงอาคาร, การเดินทางไปโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยพร้อมเพื่อน หรือการมีงานทำ ถึงแม้ว่าจะมีการบัญญัติสิทธิพลเมืองไว้ เช่น The Americans with Disabilities Act (1990) หรือ the Disability Discrimination Act (UK 1995) เพื่อช่วยคนพิการ แต่คนพิการก็ยังรู้สึกว่าค่านิยมหรือความเชื่อได้ครอบงำคนในสังคมว่าคนพิการแตกต่างจากคนอื่น ๆ เพราะทัศนคติของกลุ่มคนที่มีต่อคนพิการ ดังนั้นสิ่งที่คนพิการต้องการมากกว่าสิ่งอื่นใด คือการได้รับการยอมรับและได้รับการรับรองสิทธิ

ส่วนแนวความคิดในทางตะวันออก ความเชื่อของศาสนาพุทธมีอิทธิพลต่อแนวคิดเกี่ยวกับคนพิการ โดยเชื่อว่าความพิการนั้นเป็นเรื่องของเวรกรรมแต่ปางก่อน ซึ่งคล้ายกันกับทางตะวันตกในเรื่องของความพิการที่เกิดจากการลงโทษของพระเจ้าเพราะการกระทำบาปของคนพิการเองหรือคนในครอบครัวของคนพิการ

ด้วยเหตุนี้เพื่อให้คนพิการเป็นกลุ่มที่ได้รับความสนใจจากคนในสังคม จึงต้องเริ่มจากการเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อคนพิการ ได้มีแนวความคิดหนึ่งเกิดขึ้นซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดแบบ Medical Model นั่นคือ Social Model ซึ่งเป็นรูปแบบการมองคนพิการในทางสังคม ว่าคนพิการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ปัญหาของคนพิการไม่ใช่ปัญหาส่วนบุคคลแต่เป็นปัญหาส่วนรวม คนพิการไม่สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเท่าเทียมกับคนไม่พิการเพราะสิ่งแวดล้อมที่เป็นอุปสรรค และทัศนคติในแง่ลบ ไม่ใช่เพราะความพิการที่ตนเองมีเพียงอย่างเดียว

หากสุดท้ายแล้วความพิการรักษาไม่ได้ สิ่งที่ต้องปรับคือสภาพแวดล้อมซึ่งสามารถทำได้ง่ายกว่าการพยายามปรับคนพิการให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นสิ่งนี้เป็นเพียงแนวคิด อาจมีผู้ไม่ปฏิบัติตาม ดังนั้นรัฐจึงต้องออกกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของคนพิการทั้งในทางทฤษฎี และปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลซึ่งเป็นที่ยอมรับเพื่อประโยชน์ในความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนภายในประเทศ เช่นการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อรับประกันกรณีที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ เช่นสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม รวมทั้งการให้ความคุ้มครองแก่กลุ่ม ที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิด เช่นเด็ก, สตรี, คนพิการ

## 2.2 ปัจจัยที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิคนพิการ

ในขณะที่ประชากรเพิ่มขึ้น จำนวนคนพิการก็เพิ่มขึ้นด้วย จำนวนคนพิการที่เพิ่มขึ้นนั้น มาจากปัจจัยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็น จากสงครามหรือรูปแบบใดๆของการกระทำรุนแรง การดูแลทางการแพทย์ที่ไม่เพียงพอ อุบัติภัยธรรมชาติต่างๆ หรือเพราะความเสื่อมตามวัย

จากรายงานของสหประชาชาติ ในปี ค.ศ.1991 พบว่าความเป็นอยู่ของคนพิการนั้นน่าสังเวช เนื่องจากอุปสรรคทางกายภาพและทางสังคมที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม ด้วยเหตุนี้คนพิการทั่วโลกไม่ว่าเด็กหรือผู้ใหญ่จึงถูกแบ่งแยกหรือถูกตัดสิทธิที่ควรได้รับเกือบทั้งหมด ทำให้ชีวิตของคนพิการต้องประสบกับชะตากรรมที่เลวร้ายและไร้คุณค่า<sup>4</sup>

ปัจจัยที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิคนพิการ พิจารณาได้ดังต่อไปนี้

### 1. ความยากจน

ประมาณร้อยละ 20 ของประชากรที่ยากจนที่สุดในโลก คือ คนพิการ<sup>5</sup> ความยากจน และความพิการถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกันอย่างมาก เนื่องมาจากความพิการทำให้เกิด

<sup>4</sup> Arlene S. Kanter, "The Globalization of Disability Rights Law," Syracuse Journal of International Law and Commerce Summer 2003, p.254.

<sup>5</sup> Handbook for Parliamentarians on the convention on the Rights of Persons with Disabilities and it's Optional Protocol, Exclusion to Equality: Realizing The Rights of Persons with Disabilities. (Geneva : SRO-Kundig, 2007), p.1.

ความยากจนเพราะบ่อยครั้งที่คนพิการต้องถูกกีดกันจากโรงเรียนหรือสถานที่ทำงาน และหากเป็นเรื่องของการเลี้ยงดูก็จะมีผลต่อรายได้ในการเลี้ยงชีพของครอบครัวคนพิการ และเมื่อได้ศึกษาจากรายงานของธนาคารโลก(the World Bank) ซึ่งเป็นเอกสารที่ยืนยันว่าคนพิการติดอันดับ 1 ใน 5 ของประชากรที่ยากจนที่สุด

นอกจากนี้ไม่ใช่เพียงแค่ความพิการเท่านั้น ที่เป็นความเสี่ยงที่ทำให้เกิดความยากจน และแต่สภาพความยากจนก็เป็นความเสี่ยงหนึ่งของคนพิการด้วยเช่นกัน ธนาคารโลก (World Bank) จึงได้ให้ข้อสรุปว่า คนพิการในโลกที่กำลังพัฒนานี้เป็นกลุ่มที่ยากจนที่สุดของความยากจน หากมีการเพิ่มการมีส่วนร่วมและโอกาสสำหรับคนพิการจะทำให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจและสังคม

แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาที่คนพิการได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายดีกว่าคนพิการในประเทศอื่น ๆ ก็ยังคงมีช่องว่างที่สำคัญในเรื่องการจ้างงาน สุขภาพ และคุณภาพชีวิตของคนพิการ คนพิการในสหรัฐประสบกับความยากจนและการว่างงานเป็นสองเท่าของคนไม่พิการ<sup>6</sup>

## 2. การว่างงาน

การว่างงานทำให้เกิดการแบ่งแยกและลดโอกาสในการมีส่วนร่วมในการใช้ชีวิตในสังคมและกิจกรรมนันทนาการต่าง ๆ ในสังคม แต่อย่างไรก็ดี แม้คนพิการจะมีโอกาสได้เข้าทำงาน ก็มักจะได้รับค่าตอบแทนน้อยกว่าเพื่อนร่วมงานที่ไม่พิการ คนพิการทั่วโลกส่วนใหญ่จึงมักต้องการศึกษาและมีรายได้ต่ำ ดำรงชีวิตด้วยความยากจนกว่าประชากรคนอื่น ๆ ซึ่งพบได้ในทุกประเทศรวมทั้งสหรัฐอเมริกา<sup>7</sup> ดังนั้นการที่คนพิการไม่ได้รับการยอมรับทั้งในทางกฎหมายและทางศีลธรรมเพื่อลดเงื่อนไขของความยากจนและการว่างงานจึงไม่ใช่เรื่องแปลกสำหรับคนพิการ เพราะจากประวัติศาสตร์ของโลกที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นมาตลอดว่าคนพิการมักได้รับการแบ่งแยก ประณาม กระทำทารุณ และทำให้เกิดความไร้ค่า โดยถูกมองว่าเป็นวัตถุของความน่าสงสาร จำเป็นต้องได้รับการรักษาทางการแพทย์ หรือการช่วยเหลือ แต่ไม่ใช่การให้ความช่วยเหลือโดยการให้งานแก่คนพิการ

<sup>6</sup> Arlene S. Kanter, The Globalization of Disability Rights Law, p. 244.



### 3. การกระทำที่ทารุณโหดร้ายต่อคนพิการ

การกระทำรุนแรงต่อคนพิการเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความพิการ โดยมีหลักฐานยืนยันจากเอกสารของผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติ คือ นาย Leando Despouy และ นาย Erica-Irene Daes ในรายงานได้กล่าวถึงรูปแบบของการกระทำรุนแรงต่อคนพิการทั่วโลก และคนพิการในทุกๆทวีปต้องเผชิญกับการเลือกปฏิบัติในเรื่องต่างๆ เช่น การเลือกตั้ง การจ้างงาน ที่พักอาศัย บริการสุขภาพ สิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ การศึกษา ขนส่งมวลชน การสื่อสาร นันทนาการ และโอกาสในการมีส่วนร่วมทางเมือง<sup>7</sup>

### 4. ทศนคติในด้านลบต่อคนพิการ

เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2003 สมัชชารัฐสภา (Parliament Assembly) ของสภายุโรป ได้ยอมรับข้อเสนอแนะที่ 1592 ในหัวข้อ "Toward full social inclusion of persons with disabilities" เอกสารฉบับนี้ได้รายงาน ว่า คนพิการมักถูกปฏิเสธสิทธิต่างๆที่บุคคลอื่นได้รับ เช่น สิทธิในการศึกษา สิทธิในการทำงาน สิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิในการคุ้มครองสุขภาพและความมั่นคงทางสังคม สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองความยากจนและการกีดกันทางสังคม และสิทธิในมาตรการความเป็นอยู่ที่ดี เป็นต้น ที่เป็นเช่นนี้เพราะคนพิการไม่ได้รับการเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ไม่ได้รับการยอมรับในเรื่องของความสามารถ ศักยภาพ และการมีส่วนร่วมในสังคม โดยมองว่าคนพิการนั้นเป็นวัตถุของความน่าสงสารและน่าเวทนา แต่ไม่มองคนพิการในฐานะที่เป็นมนุษย์ซึ่งมีสิทธิต่างๆเช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆในสังคมที่ไม่มีความพิการ โดยอันที่จริงแล้วความพิการนั้นเป็นเพียงความหลากหลายของความเป็นมนุษย์เท่านั้น ทศนคติเหล่านี้เป็นฐานของการมองความพิการในทางการแพทย์ (Medical Model) กล่าวคือความพิการเป็นข้อบกพร่องที่ควรได้รับการดูแลรักษา<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Ibid., p. 245.

<sup>8</sup> Ibid., p. 246.

<sup>9</sup> Ibid., p. 247.

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
ห้องสมุดงานวิจัย
วันที่..... 11 ก.ย. 2555
เลขทะเบียน..... 248475
เลขเรียกหนังสือ.....

จากทัศนคติที่ไม่ดีก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการและการกีดกันคนพิการออกจากสังคม เพราะความเชื่อที่ว่าคนพิการไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำรงชีวิตในสังคม<sup>10</sup> ส่งผลให้เกิดความยากลำบากในทางเศรษฐกิจและสูญเสียศักยภาพในการผลิตแก่สังคม ดังนั้นการมองความพิการในทางการแพทย์ควรได้รับการเปลี่ยนแปลง จากการมองว่าคนพิการเป็นวัตถุของการรักษาในทางการแพทย์หรือการได้รับแต่ความช่วยเหลือ เป็นการมองคนพิการในทางสังคมหรือทางสิทธิมนุษยชน ที่คนพิการเป็นผู้มีสิทธิต่างๆ<sup>11</sup>

โดยรูปแบบการมองความพิการในทางสิทธิมนุษยชนนั้นจะไม่เน้นที่ความบกพร่องของบุคคล แต่จะเน้นที่โครงสร้างของสังคมที่ทำให้เกิดความพิการ เช่น สภาพแวดล้อม ทัศนคติของบุคคล และในปัจจุบันนี้ รูปแบบการมองความพิการในทางสังคมหรือทางสิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับในทางระหว่างประเทศแล้วว่า เป็นการยอมรับในความเท่าเทียมกันในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยไม่พิจารณาที่ความพิการหรือความแตกต่างใดๆ ทั้งนี้สังคมมีหน้าที่จะต้องให้การสนับสนุนสิทธิ เสรีภาพและความเท่าเทียมกันของบุคคลด้วยการบัญญัติกฎหมายเพื่อประกันว่าคนพิการจะได้รับสิทธิมนุษยชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ เพราะคนพิการต้องเผชิญกับการเลือกปฏิบัติอย่างรุนแรงบนพื้นฐานของทัศนคติที่ไม่ดี ความรับรู้ที่ผิด ความเข้าใจผิด และการขาดความตระหนักรู้ และโดยเฉพาะเมื่อคนพิการเป็นกลุ่มของผู้หญิงและเด็ก หรือ ชาติพันธุ์ ก็จะได้รับเลือกปฏิบัติที่รุนแรงมากขึ้นไปอีก

## 5. อุปสรรคทางกายภาพ

โครงสร้างทางกายภาพในสังคม เช่น ทางเท้าที่เป็นหลุมเป็นบ่อ ทางเข้าอาคารที่ไม่มีทางลาด อาคารที่ไม่มีลิฟต์ ประตูทางเข้าที่แคบทำให้เก้าอี้รถเข็น (Wheelchair) ไม่สามารถผ่านเข้าไปได้ ไม่ว่าจะเป็น ทางเข้าตัวอาคาร ทางเข้าของรถเมย์โดยสาร หรือทางเข้าของห้องน้ำ ทำให้คน

<sup>10</sup> Therresia Degener, "Disability as a Subject of International Human Rights Law," In The Human Rights of Persons with Intellectual Disabilities: Different But Equal (New York : Oxford University Press, 2003), p. 151.

<sup>11</sup> Handbook for Parliamentarians on the convention on the Rights of Persons with Disabilities and it's Optional Protocol. Exclusion to Equality: Realizing The Rights of Persons with Disabilities, Ibid., p.4.

พิการส่วนใหญ่ไม่สามารถออกจากบ้านได้และใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างลำบาก ส่งผลให้คนพิการไม่สามารถเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ที่พลเมืองของรัฐควรจะได้รับอย่างเสมอภาคกัน

จากปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าคนพิการเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างง่ายดาย การมีกฎหมายที่บัญญัติเพื่อคุ้มครองมิให้คนพิการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงน่าจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้คนพิการได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนพิการได้เป็นอย่างดี ดังนั้น ก่อนที่จะทำการศึกษาถึงอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนพิการโดยเฉพาะ จึงควรได้ศึกษาถึงพัฒนาการของกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิคนพิการก่อนที่จะมีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการนั้น ว่าได้ให้ความคุ้มครองสิทธิคนพิการไว้อย่างไร ผู้เขียนศึกษาได้ต่อไปนี้

### 2.3 พัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิคนพิการ

รัฐมีหน้าที่ดูแลความมั่นคงของประเทศและความเป็นอยู่ที่ดีของพลเมืองในประเทศ แต่คนพิการซึ่งเป็นพลเมืองกลุ่มหนึ่งของประเทศ รัฐกลับไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร ในช่วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศสัมพันธมิตรได้มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ขึ้น ในวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 และได้ร่วมลงนามในกฎบัตรสหประชาชาติ (The Charter of the United Nations) เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1945 ซึ่งประกาศเป้าหมายหลักขององค์การสหประชาชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การเคารพในหลักการยุติธรรม และกฎหมายระหว่างประเทศ การส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประชากรโลก ตลอดจนส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ<sup>12</sup> องค์การสหประชาชาติจึงเป็นเหมือนตัวแทนของประชาคมโลกที่คอยสอดส่องดูแลไม่ให้เกิดปัญหาต่าง ๆ รวมถึงปัญหาการละเมิดสิทธิคนพิการ อย่างไรก็ตาม กฎบัตรสหประชาชาติมิได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยตรง หรือกลไกที่จะช่วยให้ประเทศสมาชิกปกป้องสิทธิมนุษยชน ในวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจึงได้ลงมติรับรองและ

<sup>12</sup> Article 1 of The Charter of the United Nations

ประกาศ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)<sup>13</sup> ขึ้น เพื่อเป็นการประกาศเจตนารมณ์ในการร่วมมือระหว่างประเทศในการวางกรอบเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน อันเป็นมาตรฐานเบื้องต้นให้รัฐต่างๆนำไปปฏิบัติและพัฒนาสิทธิมนุษยชนให้ดียิ่งขึ้นทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ เนื้อหาทั้งหมดในปฏิญญาสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ส่วน จากข้อบทจำนวน 30 ข้อ ดังนี้ ส่วนที่หนึ่ง หลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชน (คำปรารภ, ข้อ 1 และ 2) ส่วนที่สอง สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ข้อ 3-21) ส่วนที่สาม สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ข้อ 22-27) และ ส่วนที่สี่ หน้าที่ของบุคคล สังคมและรัฐ (ข้อ 28-30)

ถึงแม้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะมีได้มีผลบังคับทางกฎหมายเช่นเดียวกับสนธิสัญญา อนุสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ แต่ปฏิญญาสากลฉบับนี้นับว่ามีพลังสำคัญทางศีลธรรม จริยธรรม และมีอิทธิพลทางการเมืองไปทั่วโลก ข้อความในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นพื้นฐานในการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติ และถือหลักเกณฑ์สำคัญในการปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่บรรดาประเทศต่างๆทั่วโลกให้การยอมรับเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อพลเมืองของตน และชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศของตนอย่างมีมนุษยธรรม นอกจากนี้ยังมีอิทธิพลสำคัญต่อการร่างรัฐธรรมนูญของบรรดาประเทศที่มีการร่างรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาประเทศอาณานิคมได้อ้างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในการประกาศอิสรภาพช่วง ค.ศ. 1950 ถึง 1960 และหลายประเทศนำข้อความในปฏิญญามาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญของตน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็มีข้อความที่สอดคล้องกับปฏิญญาสากลฯ เช่น ในมาตรา 4 ได้บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

คำว่าสิทธิมนุษยชน (Human Rights) นั้นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่าสิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) และสิทธิของความเป็นมนุษย์ (Rights of Man)<sup>14</sup> โดยมีได้มีการให้คำจำกัดความของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ดี สิทธิมนุษยชน สามารถกล่าวได้ว่า คือ สิทธิทั้งหลายซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในประเทศที่มีอารยธรรมว่าเป็น

<sup>13</sup> Universal Declaration of Human Rights adopted by General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948.

<sup>14</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, สิทธิมนุษยชน (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), หน้า 15.

สิทธิพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างสมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ดังนั้นสิทธิความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิในความเป็นคนจึงเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนที่ติดตัวมาแต่เกิด เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในฐานะที่เป็นมนุษย์ ซึ่งทำให้บุคคลดำรงชีวิตได้สมกับความเป็นมนุษย์และสามารถมีการพัฒนาตนเองได้ สิทธิมนุษยชนนี้จึงไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ และจะล่วงละเมิดสิทธิความเป็นมนุษย์ด้วยเหตุของเชื้อชาติ ศาสนา แหล่งกำเนิด เพศ อายุ สีผิว สุขภาพ ความคิดเห็นทางการเมือง ความเชื่อทางศาสนา หรือฐานะทางเศรษฐกิจมิได้ ไม่ว่าจะ เป็นบุคคล องค์กรหรือรัฐ ทั้งนี้ ยังเป็นสิทธิที่มีความคุ้มครองป้องกันทางกฎหมายเป็นพิเศษกับความสำคัญของสิทธิดังกล่าว<sup>15</sup>

เมื่อพิจารณาจากข้อบทที่ 1 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่กล่าวว่า “มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิ ต่างในตนมีเหตุผลและมโนธรรม และความปฏิบัติต่อกันด้วยจิตวิญญาณแห่งภราดรภาพ” \* จึงพิจารณาคำว่าสิทธิ (Rights) ได้ว่า เป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนตามธรรมชาติที่ได้เกิดมาเป็นมนุษย์ซึ่งไม่มีใครสามารถล่วงละเมิดได้ แม้จะไม่มีกฎหมายออกมารองรับแต่สิทธินั้นก็ยังคงมีอยู่ แต่อย่างไรก็ดีการมีกฎหมายให้การรับรองสิทธิก็ถือได้ว่าเป็นการประกันว่าบุคคลจะได้รับการคุ้มครองชีวิตและมีความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับความเป็นมนุษย์

สิทธิประเภทต่าง ๆ ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

#### กลุ่มที่หนึ่ง

สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights) เป็นสิทธิที่ติดตัวทุกคนมาแต่กำเนิด ไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายมารองรับ สิทธิเหล่านี้ก็ยังคงดำรงอยู่ อันปรากฏอยู่ในข้อ 1-21 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ตามธรรมชาติของมนุษย์<sup>16</sup> เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการนับถือศาสนา และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก

<sup>15</sup> วีระ โฉบายะ, กฎหมายสิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพฯ :คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525), หน้า 53-54.

\* คำแปลปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยกระทรวงการต่างประเทศ

<sup>16</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, สิทธิมนุษยชน, หน้า 101.



ส่งเสริมสิทธิของคนพิการทางด้านร่างกาย โดยเน้นเรื่องของการป้องกันและฟื้นฟูสมรรถภาพ เลขาธิการแห่งสหประชาชาติ และคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมและองค์การย่อยของคณะมนตรี คณะกรรมการสังคม เป็นหน่วยงานหลักที่ทำงานเกี่ยวข้องกับประเด็นความพิการ

สิทธิขั้นพื้นฐานของคนพิการเริ่มได้รับการนำมาบรรจุในเอกสารระหว่างประเทศ อย่างชัดเจน ดังปรากฏในข้อ 25 วรรคหนึ่ง\* ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งให้หลักประกันหลายประการ เช่น บังคับพื้นฐานในการครองชีพ บริการสังคมที่จำเป็น และการประกันการว่างงาน เป็นต้น

ในการประชุมสมัยแรกของสมัชชาสหประชาชาติ ในปี ค.ศ.1946 ได้รับรองให้มี คณะกรรมการสังคม (The Social Commission) ขึ้นชั่วคราว และมีหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายคือ การดูแลในเรื่องปัญหาของสังคม ในสมัยประชุมครั้งที่ 6 ปี ค.ศ.1950 คณะกรรมการสังคมได้ พิจารณารายงาน 2 ฉบับ คือ การฟื้นฟูสังคมของคนพิการทางร่างกาย (The Social rehabilitation of the handicapped) และ การฟื้นฟูสังคมของคนตาบอด (The social rehabilitation of the blind) และได้ตรวจสอบรายงานของแผนสวัสดิการระหว่างประเทศสำหรับคนตาบอด (The International Programme for the Welfare of the Blind) ซึ่งได้ให้คำแนะนำในเรื่องของการศึกษา, การฟื้นฟู, การอบรมและการจ้างงานของคนพิการทางสายตา ในเวลาต่อมา คณะกรรมการสังคมได้เห็นด้วยที่จะให้มีการจัดทำแผนการฟื้นฟูสำหรับคนพิการทางร่างกาย การป้องกันและรักษาคนตาบอด

ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ – 3 มีนาคม ค.ศ. 1950 มีการจัดการประชุมขึ้นที่เจนีวา โดยผู้เข้าร่วมในการประชุมนั้นเป็นตัวแทนของผู้เชี่ยวชาญในด้านการฟื้นฟูคนพิการ ดังนี้ เลขาธิการแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Secretariat) , องค์การแรงงานระหว่าง

---

\* ข้อ 25 วรรคหนึ่ง ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน บัญญัติว่า

“บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพ และความอยู่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและบริการสังคมที่จำเป็น และสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย พิการ เป็นหม้าย วยชรา หรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในพฤติการณ์อันเกินกว่าที่ตนจะควบคุมได้”

ประเทศ (The International Labour Organization (ILO) , องค์การอนามัยโลก ( The World Health Organization : WHO) ,องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization : UNESCO) , องค์การผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ (The International Refugee Organization : IRO) และกองทุนฉุกเฉินเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (The United Nations International Children's Emergency Fund : UNICEF) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ(The United Nations Children's Fund) การประชุมครั้งนี้ได้มีข้อตกลงให้มีการจัดทำมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องการศึกษา,การดูแลรักษา และการอบรมคนพิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเน้นที่ความจำเป็นของคนตาบอดในประเทศด้อยการพัฒนา คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแนะนำให้รัฐพิจารณามาตรการต่างๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่คนพิการ

องค์การสหประชาชาติได้รณรงค์เพื่อให้ข้อมูลด้านสิทธิคนพิการแก่สาธารณชนมากขึ้น จากปี ค.ศ.1946 – 1953 คณะกรรมาธิการสังคมได้จัดการประชุมขึ้น 9 ครั้ง โดยในแต่ละครั้งได้มีเป้าหมายที่จะฟื้นฟูสังคมเพื่อประโยชน์แก่คนพิการ เช่น การปรับสภาพแวดล้อมให้เหมาะสม เพื่อให้คนพิการสามารถพึ่งพาตนเองได้และมีบทบาทในสังคม

ปลายปี ค.ศ.1960 เริ่มมีการเปลี่ยนทัศนคติต่อคนพิการ โดยมองความพิการในรูปแบบทางสังคม (Social Model) นอกจากนี้สมัชชาสหประชาชาติได้ให้การรับรองปฏิญญาว่าด้วยการพัฒนาและความก้าวหน้าของสังคม (The Declaration on Social Progress and Development) ในวันที่ 11 ธันวาคม 1969 โดยยืนยันถึงหลักการและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่บัญญัติอยู่ในกฎบัตรแห่งสหประชาชาติไว้ในข้อบทที่ 19 และเน้นถึงความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของคนพิการ<sup>18</sup> โดยปฏิญญานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูผู้พิการทางร่างกายและสติปัญญา เพื่อส่งเสริมการเป็นส่วนหนึ่งในสังคม

---

<sup>18</sup> Declaration on Social Progress and Development, UN Doc. A/RES/24/2542 (11 December 1969), Article 19

ในยุค 1970 แนวคิดทางด้านสิทธิมนุษยชนของคนพิการได้รับการยอมรับมากขึ้น ในทางระหว่างประเทศ การประชุมสามัญขององค์การสหประชาชาติ (the United Nations' General Assembly) ได้ประกาศรับรองปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ 2 ฉบับ คือ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการทางสติปัญญา (The declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons) และ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (The Declaration on the Rights of Disabled Persons) ที่ได้กำหนดมาตรฐานของการปฏิบัติต่อกันอย่างเท่าเทียมในสังคมและหนทางเข้าสู่บริการต่าง ๆ

ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการทางสติปัญญา ( The declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons )<sup>19</sup> ได้รับการรับรองโดยสมัชชาสหประชาชาติว่าเป็นตราสารทางด้านสิทธิมนุษยชนฉบับแรก ที่ระบุถึงสิทธิของคนพิการไว้โดยเฉพาะ ในวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1971 ปฏิญญานี้ได้กำหนดกรอบแนวคิดยืนยันให้การส่งเสริมสนับสนุนคนพิการทางสติปัญญาหรือ การเรียนรู้ให้มีสิทธิเท่าเทียมกับคนอื่น ๆ ในสังคมเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>20</sup> โดยให้คนกลุ่มนี้ได้รับสิทธิดังนี้ สิทธิที่จะได้รับบริการทางการแพทย์ การศึกษาและฝึกฝนวิชาชีพตามความสามารถสูงสุด สิทธิที่จะได้รับหลักประกันทางเศรษฐกิจในระดับที่จะสามารถดำรงชีพได้ สิทธิที่จะได้อาศัยอยู่ร่วมกับ ครอบครัวและชุมชน สิทธิที่จะมีผู้ปกครองเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ หรือถูกกระทำอันตรายกรรม ถูกถูกเหยียดหยาม หรือการใช้ความรุนแรง และสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากกระบวนการทางกฎหมายอย่างเต็มที่เมื่อเกิดคดีความ

แต่อย่างไรก็ดี ปฏิญญานี้เป็นการมองความพิการในทางการแพทย์ที่ความพิการนั้นยังคงต้องได้รับการรักษา มิใช่มองความพิการในทางสิทธิมนุษยชน เพราะปฏิญญาไม่ได้ยอมรับว่าคนพิการสามารถให้ชีวิตปกติได้ โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของปฏิญญาที่กล่าวว่า "...เพื่อส่งเสริมให้คนพิการใช้ชีวิตปกติได้ตราบเท่าที่เป็นไปได้"<sup>21</sup> แสดงให้เห็นว่าสิทธิคนพิการ

<sup>19</sup> The Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons, resolution 2856 (XXVI) of 20 December 1971

<sup>20</sup> Peter Mittler. "Meeting the Needs of People with an Intellectual Disability: International Perspectives,". In The Human Rights of Persons with Intellectual Disabilities: Different But Equal, (New York : Oxford University Press, 2003), p. 37.

<sup>21</sup> Arlene S. Kanter, The Globalization of Disability Rights Law, p. 254.

ยังคงได้รับการคุ้มครองน้อยกว่าคนที่ไม่พิการ และขาดรายละเอียดของแนวทางว่าคนพิการทางสติปัญญาจะเข้าร่วมในสังคมได้อย่างไร<sup>22</sup>

ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (The Declaration on the Rights of Disabled Persons)<sup>23</sup> ได้รับการรับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ในวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1975 ปฏิญญานี้สนับสนุนสิทธิคนพิการภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยได้ยืนยันว่าคนพิการมีสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆ ด้วยการเน้นให้เห็นถึงสิทธิของคนพิการที่จะต้องได้รับความเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ มีสิทธิโดยปราศจากข้อโต้แย้งใดๆ อันระบุไว้ในประกาศตามหลักสิทธิมนุษยชนสิทธิของคนพิการ และได้มีการกำหนดไว้อย่างเด่นชัดเพิ่มเติมจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อย้ำให้เห็นว่าคนพิการพึงจะได้รับการคุ้มครองในฐานะของมนุษย์อย่างสมบูรณ์ เพื่อให้คนพิการสามารถดำรงชีพและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่นๆ ในสังคมอย่างเต็มที่ สิทธิที่คนพิการจะได้รับนั้น เช่น สิทธิที่จะได้รับการรักษาทางการแพทย์ การใช้วีลแชร์หรือเทียม การศึกษา การฝึกวิชาชีพ ตลอดจนการให้คำปรึกษาและช่วยเหลือสนับสนุนตามสมควร การได้รับหลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประกันรายได้ รวมถึงสิทธิในการรับความจำเป็นพิเศษทางด้านเศรษฐกิจและสังคม คนพิการจะต้องได้รับการปกป้องจากการแสวงหาประโยชน์ทุกรูปแบบ นอกจากนี้ปฏิญญายังได้ระบุถึงมาตรการที่คนพิการจะช่วยส่งเสริมความเชื่อมั่นในตนเองของคนพิการ รวมทั้งกฎเกณฑ์และการปฏิบัติที่มีลักษณะการเลือกปฏิบัติ ละเมิด หรือย้ายศักดิ์ศรี ทั้งนี้ให้องค์กรคนพิการสามารถเป็นที่ปรึกษาในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนพิการที่บัญญัติในปฏิญญาให้แก่คนพิการ ครอบครัวและชุมชน

ในปี ค.ศ. 1976 สมัชชาสหประชาชาติได้ให้คำแนะนำแก่รัฐสมาชิกว่า รัฐสมาชิกทุกรัฐควรมุ่งมั่นถึงปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการเมื่อมีการวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดนโยบาย (policies) การวางแผน (plan) และแผนงาน (programme) ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระหว่างประเทศ โดยเน้นที่ความเสมอภาคของโอกาส การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการป้องกันความพิการ

<sup>22</sup> Anna Lawson, "The United Nations Convention in The Rights of Persons with Disabilities: New Era or False Dawn?", *Syracuse Journal of International Law and Commerce* Spring 2007, p. 580.

<sup>23</sup> The Declaration on the Rights of Disabled Persons, resolution 3447 (XXX) of 9 December 1975

และในปีเดียวกันนี้เอง วันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1976 สมัชชาสหประชาชาติได้ประกาศให้ ปี ค.ศ.1981 เป็นปีคนพิการสากล (International Year of Disabled Persons : IYDP)<sup>24</sup> โดยเน้นว่าในปีนั้นให้คนพิการได้เป็นส่วนหนึ่งในสังคมอย่างเป็นหนึ่งเดียวกัน ได้มีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่ และสนับสนุนการศึกษาและโครงการวิจัยเพื่อให้ความรู้แก่สาธารณชนในเรื่องสิทธิของคนพิการ

คณะกรรมการที่ปรึกษาสำหรับปีคนพิการสากล (Advisory Committee for the International Year of Disabled Persons)<sup>25</sup> ตั้งขึ้นโดยสมัชชาสหประชาชาติ ในวันที่ 17 ธันวาคม 1977 ประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐสมาชิกจำนวน 15 รัฐ ทำหน้าที่พิจารณาและให้คำปรึกษาแก่รัฐสมาชิกในร่างแผนงานสำหรับปีคนพิการสากลที่จัดเตรียมขึ้นโดยเลขาธิการแห่งสหประชาชาติ

กองทุนอาสาสมัครทางด้านคนพิการขององค์การสหประชาชาติ (The United Nations Voluntary Fund on Disability) ได้ถูกจัดขึ้นโดยเลขาธิการแห่งสหประชาชาติ เป็นความร่วมมือทางเทคนิคที่สนับสนุนกิจกรรมที่สร้างการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง กองทุนนี้จะมีเงินช่วยเหลือในระดับหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้เกิดความตื่นตัวเกี่ยวกับคนพิการ มีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ และเผยแพร่เทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับคนพิการ นอกจากนี้ กองทุนดังกล่าวยังจะให้การสนับสนุนต่อการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชนในการประชุมคณะกรรมการร่างอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ

ในช่วงปี 1980 ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงสถานการณ์ของคนพิการโดยมีเป้าหมายที่จะเพิ่มความเป็นส่วนหนึ่งของคนพิการในสังคมและเพิ่มการปรับตัวของคนพิการทางร่างกายและทางจิตใจให้เหมาะสมกับการใช้ชีวิตในสังคมของพวกเขา โดยให้มีแผนการที่เน้นที่การฟื้นฟูและการป้องกันความพิการ

ในปี ค.ศ.1981 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ เป็นปีคนพิการสากล (United Nations International Year of Disabled Persons: IYDP) เพื่อให้รัฐสมาชิกทั่วโลกได้ตระหนักถึงสิทธิของคนพิการ โดยได้เน้นเรื่องความเสมอภาคแห่งสิทธิและโอกาส หมายถึง การที่คนพิการจะสามารถใช้ชีวิตในสังคมได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป และเป็นหน้าที่ของสังคมหรือรัฐที่จะต้องขจัดกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรืออุปสรรคต่าง ๆ เพื่อที่จะทำให้คนพิการมีส่วนร่วมในสังคมอย่าง

<sup>24</sup> International Year of Disabled Persons, resolution 31/123 of 16 December. 1976

<sup>25</sup> The International Year of Disabled Persons, resolution 32/133 of 16 December. 1977

เต็มที่ ทำให้ในปีนี้มีการประชุมผู้เชี่ยวชาญด้านความพิการขึ้นหลายครั้ง เช่น การสัมมนาระหว่างประเทศเรื่องคนพิการ (International Symposium on Disabled Persons) ในวันที่ 27 กันยายน – 4 ตุลาคม , การสัมมนาระดับโลกของผู้เชี่ยวชาญในการประสานงานทางเทคนิคระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและความช่วยเหลือทางเทคนิคในการป้องกันความพิการและการฟื้นฟูคนพิการ (World Symposium of Experts on Technical Cooperation Among Developing Countries and Technical Assistance in Disability Prevention and Rehabilitation of Disabled Persons) ในวันที่ 12-23 ตุลาคม ประเทศออสเตรเลีย , การประชุมระดับโลกว่าด้วยการปฏิบัติและกลยุทธ์ในเรื่องการศึกษา, การป้องกันความพิการและการเป็นหนึ่งเดียวของคนพิการ (World Conference on Actions and Strategies on Education , Disability Prevention , and Integration of Disabled Persons) ที่ประเทศสเปน ถูกจัดขึ้นด้วยการประสานงานของ UNESCO โดยการประชุมทั้งหลายนั้นได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงการเข้าถึงสำหรับคนพิการ ในเดือนพฤษภาคมคณะกรรมการว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานมนุษย (Commission on Human Settlements)<sup>26</sup> ได้สนับสนุนนโยบายในการส่งเสริมองค์การสหประชาชาติและรัฐสมาชิกให้จัดอุปสรรคในพื้นที่ที่มีการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ซึ่งเป็นการขัดขวางหรือกีดกัน “การมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่”

ผลจากปีคนพิการสากลได้มีการจัดทำ แผนปฏิบัติการระดับโลกเกี่ยวกับคนพิการ (The World Programme of Action concerning Disabled Persons) ขึ้นในปี ค.ศ. 1982 โดยมีนโยบายหลักๆอยู่ 3 เรื่อง คือ การป้องกันความพิการ การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการสร้างความเสมอภาคในการมีโอกาสที่เท่าเทียม<sup>27</sup> มาตรการต่าง ๆ ที่แผนปฏิบัติการระดับโลกเกี่ยวกับคนพิการได้จัดทำขึ้น จะสำเร็จไม่ได้หากขาดความร่วมมือจากประเทศต่าง ๆ ในการนำไปปฏิบัติ เพราะแผนนี้ไม่ได้มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย แต่เป็นเพียงแนวทางที่ถ้าประเทศต่าง ๆ นำมาปฏิบัติ ความมุ่งหมายของแผนทั้ง 3 ประการก็จะสัมฤทธิ์ผล ซึ่งสมัชชาสหประชาชาติได้รับรองแผนนี้ตามมติที่ 37/52 เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 1982 โดยในมติเดียวกันนี้ได้ประกาศให้ปี ค.ศ. 1983-1992 เป็นทศวรรษคนพิการแห่งสหประชาชาติ (United Nation Decade of Disabled Persons)

<sup>26</sup> The Commission on Human Settlements was established in pursuance of General Assembly, resolution 32/162 of 19 December 1977

<sup>27</sup> Michael Ashley Stein, *Disability Human Rights* [Online], 2 November 2009. Available from: <http://hpod.pmhclients.com/pdf/disability-hr-stein.pdf>

เพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลและองค์กรต่างๆ ใช้ทศวรรษนี้เพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยเรื่องคนพิการ<sup>28</sup>

ทุกวันที่ 3 ธันวาคม ของทุกปีได้จัดให้เป็น วันคนพิการสากล<sup>29</sup> (International Day of Disabled Persons) ตั้งขึ้นเพื่อเป็นการระลึกถึงวันครบรอบที่สมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติมีมติรับแผนปฏิบัติการโลกว่าด้วยเรื่องคนพิการ การจัดงานในวันคนพิการสากลมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมความเข้าใจต่อประเด็นความพิการ สิทธิของคนพิการ ซึ่งจะช่วยนำไปสู่การมีส่วนร่วมของคนพิการในทุกแง่มุมทั้งในทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม วันสำคัญนี้ยังสร้างโอกาสในการจัดกิจกรรมเพื่อบรรลุเป้าหมายในด้านสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และเสมอภาคของคนพิการในสังคม<sup>30</sup> ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อวันคนพิการสากล จาก International Day of Disabled Persons เป็น International Day of Persons with Disabilities (IDPD)<sup>31</sup>

ทั้งปีคนพิการสากลและแผนปฏิบัติการระดับโลกเกี่ยวกับคนพิการ ทำให้เกิดความก้าวหน้าที่ดีขึ้น เพราะนอกจากจะเน้นในเรื่องของสิทธิของคนพิการที่จะมีโอกาสเท่าเทียมกับบุคคลอื่นในสังคม และได้รับการแบ่งส่วนปันส่วนอย่างเท่าเทียมจากสังคมในการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น อันเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ยังมีการให้คำจำกัดความของคำว่า “Handicap” ขึ้นเป็นครั้งแรก ว่าหมายถึง ผลของความสัมพัทธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างคนพิการกับสิ่งแวดล้อมที่ล้อมรอบตัวคนพิการ

ในปี ค.ศ. 1983 อนุสัญญาว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงานคนพิการ ฉบับที่ 159 (Convention concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Person), 1983) ขึ้น โดยวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา คือ เพื่อส่งเสริมการคุ้มครอง และการยอมรับ

<sup>28</sup> United Nations Decade of Disabled Persons 1983-1992 [Online], 4 November 2009. Available from: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disunddp.htm>

<sup>29</sup> The International day of Disabled Persons, resolution 47/3 of 14 October 1992

<sup>30</sup> The International day of Disabled Persons [Online], 4 November 2009. Available from: [http://caribbean.dpi.org/IDPDobservance\\_PastThemes.pdf](http://caribbean.dpi.org/IDPDobservance_PastThemes.pdf)

<sup>31</sup> Implementation of the World Programme of Action concerning Disabled Persons: realizing the Millennium Development Goals for persons with disabilities, resolution 62/127 of 18 December 2007

การจ้างงานคนพิการเท่าเทียมกับบุคคลปกติทั่วไปตามหลักสิทธิมนุษยชน เสรีภาพขั้นพื้นฐาน และเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์โดยไม่เลือกปฏิบัติ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและอยู่ร่วมกันในสังคม เคารพในความแตกต่างและให้การยอมรับคนพิการ มีความเท่าเทียมในการเข้าถึงข้อมูล มีความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง และให้เคารพในการพัฒนาขีดความสามารถและสิทธิของเด็กพิการเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองความมีลักษณะเฉพาะของคนพิการ

### สาระสำคัญของอนุสัญญา ฉบับที่ 159 สรุปได้ ดังนี้

1. รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายแห่งชาติ ในเรื่องการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงานคนพิการเพื่อให้นำไปใช้ปฏิบัติ และให้พิจารณาทบทวนเป็นระยะ ๆ โดยให้เป็นไปตามเงื่อนไข แนวปฏิบัติและความเป็นไปได้ของประเทศ<sup>32</sup> โดยนโยบายดังกล่าวต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการรับรองว่า มาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมเพื่อการฟื้นฟูอาชีพได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อคนพิการทุกประเภท มีจุดมุ่งหมายเพื่อนส่งเสริมการจ้างงานในตลาดแรงงานที่เปิดโอกาสให้แก่คนพิการ<sup>33</sup> และต้องตั้งอยู่บนหลักการในเรื่องโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างคนงานพิการและคนงานทั่วไป โดยเคารพต่อความเท่าเทียมกันในโอกาสและการปฏิบัติต่อคนพิการทั้งชายและหญิง มาตรการพิเศษ ซึ่งมุ่งเน้นให้เกิดความเท่าเทียมกันในโอกาสและการปฏิบัติระหว่างคนงานพิการและคนงานอื่น ๆ ต้องไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนงานอื่น ๆ<sup>34</sup>

2. องค์กรผู้แทนของนายจ้างและองค์กรผู้แทนของคนงานต้องได้รับการปรึกษาหารือในเรื่องการนำนโยบายที่กล่าวไว้ข้างต้นไปปฏิบัติ รวมถึงมาตรการที่นำมาให้เพื่อส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการฟื้นฟูอาชีพ ต้องปรึกษาหารือกับองค์กรผู้แทนของคนพิการ<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Article 2 of Convention concerning Vocational Rehabilitation and Employment No. 159

<sup>33</sup> Article 3 of Convention concerning Vocational Rehabilitation and Employment No. 159

<sup>34</sup> Article 4 of Convention concerning Vocational Rehabilitation and Employment No. 159

<sup>35</sup> Article 5 of Convention concerning Vocational Rehabilitation and Employment No. 159

3. รัฐภาคีต้องดำเนินการตามขั้นตอนอันจำเป็นเพื่อให้บังเกิดผล โดยให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือข้อบังคับ หรือวิธีการอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับเงื่อนไขและแนวปฏิบัติแห่งชาติ<sup>36</sup>
4. เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจต้องใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อจัดให้มีการแนะแนวอาชีพ การฝึกอาชีพ การบรรจุนาน การจ้างงาน และบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง ประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้คนพิการมีความมั่นคงในการจ้างงานและมีความก้าวหน้าในอาชีพ การบริการที่มีอยู่สำหรับคนงานโดยทั่วไปต้องปรับตามความจำเป็นเท่าที่จะเป็นไปได้และเหมาะสม<sup>37</sup>
5. มาตรการต่าง ๆ ต้องมีการดำเนินการเพื่อส่งเสริมให้มีการก่อตั้งและการพัฒนาการฟื้นฟูอาชีพ และการบริการจัดหางานให้แก่คนพิการในพื้นที่ชนบทและชุมชนที่ห่างไกล<sup>38</sup>
6. รัฐภาคีต้องมุ่งเน้นให้มีการจัดฝึกอบรมและการจัดให้มีที่ปรึกษาด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพ และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในการรับผิดชอบเกี่ยวกับการแนะแนวอาชีพ การฝึกอบรมอาชีพ การบรรจุนาน และการจ้างงานคนพิการ<sup>39</sup>

ในวาระที่ทศวรรษคนพิการขององค์การสหประชาชาติ เลขานุการสหประชาชาติ ได้จัดการประชุมระดับโลกของผู้เชี่ยวชาญเพื่อทบทวนการดำเนินการของแผนปฏิบัติการระดับโลกเกี่ยวกับคนพิการขึ้นครั้งแรกโดยจัดขึ้นที่ประเทศอิตาลี ในปี ค.ศ. 1987 การประชุมครั้งนี้ได้เรียกร้องให้มีอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนฉบับใหม่ คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการแต่ไม่ประสบความสำเร็จ อิตาลีได้จัดทำร่างอนุสัญญาฉบับดังกล่าวและได้นำเสนอต่อสมัชชาสหประชาชาติในระหว่างการประชุมสมัยที่ 42 ของสมัชชาสหประชาชาติในเดือนตุลาคม สมัชชาสหประชาชาติได้ถกเถียงถึงความพอใจในอนุสัญญาฉบับนี้และมีข้อตกลงอย่างไม่เป็นทางการ ต่อมาการประชุมครั้งที่สองได้จัดขึ้นที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดนในเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 1989 ได้นำเสนอร่างอนุสัญญาฉบับดังกล่าวเพิ่มเติมจากเดิม และได้ นำเสนอต่อสมัชชาสหประชาชาติในระหว่างการประชุมสมัยที่ 44 ของสมัชชาสหประชาชาติที่

<sup>36</sup> Article 6 of Convention concerning Vocational Rehabilitation and Employment No. 159

<sup>37</sup> Article 7 of Convention concerning Vocational Rehabilitation and Employment No. 159

<sup>38</sup> Article 8 of Convention concerning Vocational Rehabilitation and Employment No. 159

<sup>39</sup> Article 9 of Convention concerning Vocational Rehabilitation and Employment No. 159

ประชุมมีข้อเสนอแนะว่าสมัชชาสหประชาชาติควรจัดการประชุมพิเศษขึ้น เพื่อทำหน้าที่ร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ เพื่อที่รัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติจะได้ให้สัตยาบันเมื่อสิ้นสุดทศวรรษคนพิการขององค์การสหประชาชาติแล้ว แต่การเรียกร้องอนุสัญญาฉบับใหม่ในการประชุมครั้งที่สองนี้ก็ยังคงไม่ประสบความสำเร็จ

อย่างไรก็ตามในการนำเสนอทั้งสองครั้งยังไม่ปรากฏว่าที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้มีความเห็นเป็นฉันทามติในเรื่องความเหมาะสมของอนุสัญญา เนื่องจากข้อคิดเห็นของผู้แทนหลายท่านที่เข้าประชุมมีข้อคิดเห็นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในปัจจุบันได้ให้หลักประกันด้านสิทธิแก่คนพิการเท่าเทียมกับบุคคลอื่นอยู่แล้ว

ในช่วงทศวรรษของคนพิการ (Decade of Disabled Persons) สมัชชาสหประชาชาติ ขอความร่วมมือจากรัฐสมาชิกให้เน้นความเสมอภาคทางโอกาสสำหรับคนพิการเป็นพิเศษ จากรายงาน จำนวน 2 ฉบับของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับความพิการ ทั้ง 2 ฉบับได้ยอมรับแนวทางที่สำคัญเพื่อให้รัฐส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนพิการในสังคม โดยการขจัดอุปสรรคทางกายภาพและการสื่อสาร ประกันโอกาสทางการศึกษา การฝึกอาชีพ และการจ้างงานคนพิการ รวมทั้งสร้างความตระหนักรู้ถึงความต้องการและศักยภาพของคนพิการ รายงานทั้ง 2 ฉบับ ได้แก่ "Tallinn Guidelines for Action on Human Resources Development in the field of Disability"<sup>40</sup> โดยมีขอบข่ายงานเพื่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วม การฝึกอบรม และการจ้างงานคนพิการภายในทุกกระทรวงของรัฐบาลและทุกระดับของนโยบายแห่งชาติเพื่อความเสมอภาคทางโอกาสสำหรับคนพิการ และ หลักการว่าด้วยการคุ้มครองผู้ป่วยทางจิตและการปรับปรุงการดูแลสุขภาพจิต (Principles for the Protection of persons with Mental Illness and the Improvement of Mental Health Care)<sup>41</sup> ซึ่งรู้จักกันในชื่อย่อว่า The MI Principles ประกอบด้วยหลักการ 25 ข้อ ซึ่งกล่าวถึงการดูแลรักษาผู้ป่วยทางจิตในมุมมองของการเคารพหลักสิทธิมนุษยชน โดยได้กล่าวถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมถึงระบบและแนว

<sup>40</sup> Tallinn Guidelines for Action on Human Resources Development in the Field of Disability, resolution 44/70 of 8 December 1989

<sup>41</sup> Principles for the protection of persons with mental illness and the improvement of mental health care, resolution 46/119 of 17 December 1991

ปฏิบัติที่สถาบันและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดูแลผู้ป่วยทางจิตควรคำนึงถึง เพื่อให้มั่นใจว่าการดูแลรักษาเป็นไปเพื่อผลประโยชน์สูงสุดและการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ป่วย

ปลายทศวรรษของคณพิการ ได้สรุปเป้าหมายของสหประชาชาติในด้านคณพิการ โดยเน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของคณพิการอย่างเต็มที่ในสังคมและส่งเสริมให้การประชุมขององค์การสหประชาชาติในอนาคตนั้นมีการถกเถียงกันในประเด็นความพิการร่วมด้วย ในปี ค.ศ. 1993 สมัชชาสหประชาชาติจึงได้ลงมติรับรอง กฎมาตรฐานว่าด้วยการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คณพิการ (The United Nation Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities)<sup>42</sup> ซึ่งจัดทำโดยอาศัยพื้นฐานประสภการณที่ไ้รับในช่วงทศวรรษคณพิการขององค์การสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 1983-1992 ร่วมกับบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิมนุษยชน อันได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR), กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant of Civil and Political Rights - ICCPR), กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights - ICESCR), อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC) และร่างอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (Draft Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW) รวมทั้งแผนปฏิบัติการโลกว่าด้วยเรื่องคณพิการ (World Programme of Action for Disabled Persons) ซึ่งบทบัญญัติทั้งหลายที่กล่าวมานี้เป็นรากฐานทางการเมืองและศีลธรรมของกฎมาตรฐานฉบับนี้

จุดประสงค์ของกฎมาตรฐาน เพื่อรับรองว่า เด็กผู้หญิงเด็กผู้ชาย ผู้ชายและผู้หญิงที่มีความพิการ ในฐานะที่ต่างก็เป็นสมาชิกของสังคมสามารถใช้สิทธิของตนเองและมีภาระหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกคนอื่นของสังคมได้<sup>43</sup> และเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างเหมาะสมในการขจัด

<sup>42</sup> The UN Standard Rules For the Equalization of Opportunities For Persons with Disabilities, resolution 48/96 of 20 December 1993

<sup>43</sup> Peter Mittler. "Meeting the Needs of People with an Intellectual Disability: International Perspectives," In *The Human Rights of Persons with Intellectual Disabilities: Different But Equal*, p. 40

อุปสรรคที่ขวางกั้นคนพิการไม่ให้ใช้สิทธิเสรีภาพที่ตนมี เพื่อให้คนพิการได้มีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในการดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างเต็มที่ โดยสามารถแบ่งกลุ่มของกฎหมายฐานทั้ง 22 ข้อได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก เป็นการเน้นที่เงื่อนไขขั้นต้นก่อนที่จะได้รับความเสมอภาค เช่น บริการการฟื้นฟูสมรรถภาพและบริการทางการแพทย์ กลุ่มที่สอง เป็นการเน้นในเรื่องของการประกันการเข้าถึงและการมีส่วนร่วม กลุ่มสาม เป็นเน้นเรื่องของการดำเนินการต่างๆ รวมถึงองค์การคนพิการ

กฎหมายฐานนี้เป็นตราสารฉบับแรกขององค์การสหประชาชาติที่เน้นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากฉบับก่อนหน้าต่างๆ มักจะเน้นถึงปัญหาที่คนพิการต้องเผชิญอันเนื่องมาจากข้อบกพร่องที่ตัวคนพิการมีอยู่ และกฎหมายฐานฉบับนี้ยังเป็นตราสารที่สำคัญอันเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการของรัฐสมาชิก องค์การสหประชาชาติ และองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ ในเรื่องของสิทธิมนุษยชนและความพิการในหลายประเทศได้นำหลักการในกฎหมายฐานนี้เป็นรากฐานในการบัญญัติกฎหมายภายใน แม้จะมีผู้รายงานพิเศษ (Special Rapporteur) และคณะผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีบทบาทในการส่งเสริมและติดตามการดำเนินการของกฎหมายฐาน แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายฐานนี้ไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมายเป็นเพียงกฎที่ถือเป็นประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศ และมีข้อบังคับให้ปฏิบัติ แต่เป็นมาตรฐานสากลที่นานาอารยประเทศถือเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้คนพิการไม่ว่าเพศใด วัยใด จะได้รับความเสมอภาคและโอกาสอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปในการมีส่วนร่วมในสังคม อุปสรรคใด ๆ ที่กีดขวางการได้รับโอกาสและการมีส่วนร่วมของคนพิการในสังคมนี้ ถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐที่จะขจัดให้หมดไป โดยการขจัดปัญหาเหล่านี้ คนพิการและองค์กรคนพิการจะต้องมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการดำเนินงานให้บรรลุผล

เนื่องจากกฎหมายฐานที่สะท้อนแนวคิดที่ก้าวหน้าฉบับนี้ ไม่มีผลผูกพันในทางปฏิบัติ จึงมีความเคลื่อนไหวจากองค์กรของคนพิการและองค์กรเพื่อคนพิการในระดับสากลร่วมกับรัฐบาลบางประเทศพยายามให้มี "อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ" ขึ้น โดยได้มีการลงนามในคำประกาศร่วมของการประชุมองค์กรพัฒนาเอกชนด้านคนพิการระดับโลกเป็นครั้งแรก ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2545 ณ กรุงปักกิ่ง ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งต่อมา องค์การสหประชาชาติได้ให้ความเห็นชอบให้มีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อทำการศึกษาและจัดทำ "ร่างอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ"



### 2.3.2 ตราสารระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐ (Hard Law)

ตราสารที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ส่วนใหญ่เป็นตราสารระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐทั้งสิ้น เมื่อพิจารณาจากกรอบงานทางด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติแล้ว จะเห็นได้ว่าเริ่มต้นจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้รับการพิจารณาให้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนฉบับแรก โดยได้สร้างมาตรฐานในการได้รับสิทธิมนุษยชนสำหรับทุกคนและทุกประเทศ ซึ่งแม้ว่าจะจะเป็นเพียงประกาศและไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมายแต่ก็ได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งทำให้มีผลผูกพันด้วยเหตุนี้ อนุสัญญาทางด้านสิทธิมนุษยชนเกือบทั้งหมด จึงเริ่มต้นด้วยการยอมรับการให้ความเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคนอันเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งอนุสัญญาทางด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญก่อนที่จะมีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการมีจำนวน 7 ฉบับ และอนุสัญญาเหล่านี้มีองค์กรที่เป็นผู้ดูแลและติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญา

อนุสัญญาจำนวน 2 ฉบับ ดังต่อไปนี้ได้มีการโต้เถียงกันว่าฉบับไหนควรจะมี ความสำคัญว่ากันเมื่อพิจารณาจากสิทธิในกติกาทั้งสองฉบับ แต่อย่างไรก็ดีสิทธิในกติกาทั้งสองฉบับนี้มีความจำเป็นต้องพึ่งพากันและไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้<sup>44</sup> อนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับ ได้แก่

1. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR)<sup>45</sup> เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มุ่งคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิในชีวิต และสิทธิทางการเมือง เป็นต้น

<sup>44</sup> Anna Lawson. The United Nations Convention in The Rights of Persons with Disabilities, Ibid, p. 564.

<sup>45</sup> Ibid., p. 580.

2. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR)<sup>46</sup> เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่เน้นในเรื่องของการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปกติสุข โดยรับรองสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม การได้รับการศึกษาที่เพียงพอต่อการหาเลี้ยงชีพ สิทธิในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีอนุสัญญาเฉพาะด้านต่างๆ และองค์การตรวจตราอนุสัญญา ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่เน้นสิทธิของกลุ่มที่ต้องได้รับการคุ้มครองโดยเฉพาะ กรอบงานทางด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเหล่านี้ได้เกิดขึ้นจากความพยายามเพื่อคุ้มครองป้องกันการกระทำที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นการกระทำรุนแรงหรือการแสวงหาประโยชน์จากกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้ รัฐจึงได้ร่วมลงนามเพื่อก่อให้เกิดสนธิสัญญา<sup>47</sup> ขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และในเวลาต่อมา วัตถุประสงค์ก็เพื่อให้กลุ่มเหล่านี้ได้รับสิทธิมนุษยชนอย่างเท่าเทียมกับประชากรส่วนอื่นๆโดยไม่พิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของกลุ่ม ได้แก่

1. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination-CERD) เป็นอนุสัญญาที่เน้นในเรื่องของการขจัดการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุที่บุคคลมีเชื้อชาติที่แตกต่างจากคนในสังคมนั้นๆ และมีคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Committee on the Elimination of Racial Discrimination) ทำหน้าที่ตรวจตราอนุสัญญา

2. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women-CEDAW) ความตกลงฉบับนี้เป็นเรื่องของการคุ้มครองสตรี ซึ่งเป็นเพศที่อ่อนแอ และมีคณะกรรมการว่าด้วยด้วยการจัด

<sup>46</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, G.A. Res. 2200 (XXI), at 2, 26, U.N. Doc A/6316 (Dec. 16, 1966)

<sup>47</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, G.A. Res. 2200 (XXI), at 2(2), U.N. Doc. A/6316 (Dec. 16, 1966)

การเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women) ทำหน้าที่ตรวจตราอนุสัญญา

3. อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment-CAT) มีคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน (Committee Against Torture & Optional Protocol to the Convention against Torture) ทำหน้าที่ตรวจตราอนุสัญญา

4. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child-CRC) ความตกลงฉบับนี้เป็นเรื่องของการคุ้มครองสิทธิของเด็ก การศึกษาเด็ก การกระทำผิดของเด็ก หรือเด็กกระทำความผิด การเลือกปฏิบัติต่อเด็ก รวมถึงเด็กพิการ และมีคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก (Committee on the Rights of the Child) ทำหน้าที่ตรวจตราอนุสัญญา

5. อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ และสมาชิกในครอบครัวของแรงงานข้ามชาติ (Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families - ICRMW) มีคณะกรรมการว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (Committee on Migrant Workers) ทำหน้าที่ตรวจตราอนุสัญญา

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหประชาชาติได้รับรองอนุสัญญาทางด้านสิทธิมนุษยชนเฉพาะกลุ่มจำนวนมากแต่ไม่ได้รับรองสิทธิของกลุ่มคนพิการ<sup>48</sup> ทั้งที่คนพิการก็เป็นกลุ่มหนึ่งที่ถูกระงับการกระทำอย่างโหดร้ายเช่นกัน แม้จะมีการกล่าวถึงคนพิการไว้ในอนุสัญญาทางสิทธิมนุษยชนต่างๆที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น แต่ก็มีเพียงเล็กน้อยและเป็นการกล่าวถึงอย่างไม่ชัดเจน โดยพิจารณาได้จากหลักการห้ามเลือกปฏิบัติในการได้รับสิทธิต่างๆที่กล่าวไว้ในแนวเดียวกันว่าห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง หรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสถานะอื่น แม้มิได้มีการกล่าวถึงความพิการไว้อย่างชัดเจน แต่ก็สามารถพิจารณาได้เป็นนัย

<sup>48</sup> Arlene S. Kanter. *The Globalization of Disability Rights Law*. Ibid., p 254.

ยะว่าคนพิการย่อมได้รับความคุ้มครองด้วยเช่นกัน โดยพิจารณาว่าความพิการนั้น รวมอยู่ในนัยยะของคำว่า สถานะอื่น (Other Status) จะมีก็เพียงข้อบทที่ 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเท่านั้นที่ได้บัญญัติรับรองว่าคนพิการเป็นกลุ่มที่จะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติในการได้รับสิทธิต่างๆ และในข้อบทที่ 23 ได้บัญญัติถึงสิทธิที่คนพิการจะได้รับไว้โดยเฉพาะ<sup>49</sup>

แม้ว่าจะไม่มีการกล่าวถึงการให้ความคุ้มครองสิทธิคนพิการไว้ในอนุสัญญาฉบับอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาทางด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่างๆ นั้นมีความเป็นสากล (Universal) ในตัวเอง เพราะเป็นสิทธิมนุษยชนของบุคคลทุกคน รวมถึงคนพิการในฐานะที่มีความเป็นมนุษย์ ดังนั้นรัฐที่ลงนามในอนุสัญญาจึงมีพันธกรณีที่จะต้องยอมรับว่าคนพิการพึงได้รับสิทธิต่างๆ เช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆ ที่ไม่พิการ สิทธิต่างๆ สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1. สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิเสรีภาพจากการถูกทรมานและการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี สิทธิเสรีภาพและความมั่นคงส่วนบุคคล สิทธิในการสมาคมกับบุคคลอื่นอย่างเสรี สิทธิในการเลือกตั้งและมีส่วนร่วมในการทางการเมืองของประเทศตน สิทธิเสรีภาพจากการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ เป็นต้น<sup>50</sup>

ความเกี่ยวข้องของสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองกับคนพิการนั้น สามารถพิจารณาได้จาก รายงานของรัฐภาคีที่ส่งให้แก่คณะกรรมการของอนุสัญญา โดยรายงานถึงสถานการณ์ของประเทศตนเกี่ยวกับการคุ้มครองและการละเมิดสิทธิคนพิการในด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รายงานของรัฐเป็นสิ่งสำคัญอันแสดงให้เห็นถึงการให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการตามอนุสัญญา<sup>51</sup> จากรายงานของรัฐโดยส่วนใหญ่จะกล่าวถึงสิทธิของครอบครัวและสิทธิทางการศึกษา ส่วนสิทธิของคนพิการในกรณีอื่นจะกล่าวไว้ในรายงานของรัฐค่อนข้างน้อย<sup>52</sup> จากการตรวจสอบรายงานของรัฐพบว่ากว่า 40 รัฐได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการไว้อยู่แล้ว และสามารถเป็นตัวอย่างที่ดีในการบังคับใช้ เช่น

<sup>49</sup> Anna Lawson. *The United Nations Convention in The Rights of Persons with Disabilities*, Ibid., p. 576.

<sup>50</sup> Article 6,7,9,22,25 and 26 of International Covenant on Civil and Political Rights.

<sup>51</sup> United Nations Document, E/CN.4/2004/74, p. 19 para. 39.

<sup>52</sup> Theresia Degener, "Disability and freedom: the International Covenant on Civil and Political Rights," In *Human Rights and Disability: The Current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, (New York: United Nations, 2002), p.45

ประเทศออสเตรเลีย<sup>53</sup> ประเทศแคนาดา<sup>54</sup> ประเทศฟินแลนด์<sup>55</sup> ประเทศฮ่องกง สหราชอาณาจักร<sup>56</sup> และสหรัฐอเมริกา<sup>57</sup>

นอกจากนี้ยังพิจารณาได้จากกลไกในการร้องเรียนของปัจเจกชนที่ถูกละเมิดสิทธิในบริบทของสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่ได้กำหนดไว้ในพิธีสารเลือกรับของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง พบว่ามีเพียง 8 เรื่องที่เกี่ยวข้องกับความพิการ จากข้อเรียกร้องทั้งหมด 344 เรื่อง เช่น คดีเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน<sup>58</sup> คดีเลือกปฏิบัติในการจ่ายค่าชดเชยแก่ทหารผ่านศึก<sup>59</sup> การเลือกปฏิบัติในการให้สวัสดิการสังคม<sup>60</sup> คดีการปฏิบัติทารุณโหดร้ายไร้มนุษยธรรม<sup>61</sup>

ในบรรดาคดีต่างๆ เหล่านี้ มีคดีที่น่าสนใจอยู่ 2 คดี ได้แก่ คดี Hamilton v. Jamaica และ คดี Clement Francis v. Jamaica

คดี Hamilton v. Jamaica เป็นประเด็นพิพาทในข้อบทที่ 10 ของกติกา ซึ่งวางหลักในเรื่องสิทธิของผู้ต้องโทษไว้ว่า

<sup>53</sup> Third periodic report of State Parties, United Nations Document , CCPR/C/AUS/98/3

<sup>54</sup> Fourth periodic report of State Parties, United Nations Document , CCPR/C/103/Add.5

<sup>55</sup> Fourth periodic report of State Parties, United Nations Document , CCPR/C/95/Add.6

<sup>56</sup> Fifth periodic report of State Parties, United Nations Document , CCPR/C/United Kingdom/99/5

<sup>57</sup> Initial report of State Parties, United Nations Document , CCPR/C/81/Add.4

<sup>58</sup> Nicolov v. Bulgaria, Communication No. 824/1998, decision adopted by the Committee on 13 April 2000 (CCPR/C/68/D/824/1998); Cziklin v. Canada, Communication No. 741/1997, decision adopted by the Committee on 5 August 1999 (CCPR/C/66/D/714/1997)

<sup>59</sup> Dark et al. v. New Zealand, Communication No. 601/1994, decision adopted by the Committee on 29 April 1997 (CCPR/C/59/D/601/1994); Atkinson et al. v. Canada, Communication No. 573/1994, decision adopted by the Committee on 9 November 1995 (CCPR/C/55/D/573/1994)

<sup>60</sup> R.E.d.B. v. Netherlands, Communication No. 548/1993, decision adopted by the Committee on 5 November 1993 (CCPR/C/49/D/548/1993)

<sup>61</sup> Hamilton v. Jamaica, Communication No. 616/1995, views adopted by the Committee on 28 July 1999 (CCPR/C/66/D/616/1995); Hart v. Australia, Communication No. 947/2000, decision adopted by the Committee on 27 October 2000 (CCPR/C/70/D/947/2000); Kehler v. Germany, Communication No. 834/1998, decision adopted by the Committee on 2 April 2001 (CCPR/C/71/D/834/1998)

1. บุคคลทั้งปวงที่ถูกกลั่นแกล้งหรือทารุณกรรมต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความมีมนุษยธรรม และความเคารพในศักดิ์ศรีแต่กำเนิดแห่งความเป็นมนุษย์
2. ยกเว้นในสภาพการณ์พิเศษ ผู้ต้องหาต้องได้รับการจำแนกออกจากผู้ต้องโทษ และต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างออกไปให้เหมาะสมกับสถานะที่ไม่ใช่ผู้ต้องโทษ
3. ต้องแยกผู้ต้องหาที่เป็นเด็กและเยาวชนออกจากผู้ต้องหาที่เป็นผู้ใหญ่ และให้นำตัวขึ้นพิจารณาพิพากษาคดีให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้
4. ระบบราชทัณฑ์ต้องประกอบด้วย การปฏิบัติต่อนักโทษ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้นักโทษกลับตัวและฟื้นฟูทางสังคม ผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนต้องได้รับการจำแนกออกจากผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ และต้องได้รับการปฏิบัติให้เหมาะสมกับวัยและสถานะทางกฎหมาย

ในคดีนี้มีข้อเท็จจริงว่า ผู้ร้อง Mr. Hamilton เป็นนักโทษประหาร แต่เขาทั้งสองข้างเป็นอัมพาตไม่สามารถปีนขึ้นไปนอนบนเตียงนักโทษได้ แต่รัฐจัดให้นอนเช่นเดียวกับนักโทษคนอื่น ๆ ไม่มีการช่วยเหลืออย่างสมเหตุสมผล (reasonable accommodation) อันถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน วินิจฉัยว่า ลักษณะการกระทำของจาไมก้าใกล้เคียงกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะควรจะต้องคำนึงถึงความพิการของ Mr. Hamilton ด้วย เพราะอาจนำไปสู่การละเมิดพันธกรณีต่อไปในอนาคตได้ เท่ากับเป็นการปฏิเสธคำร้องของนักโทษพิการ ทำให้มีข้อที่ต้องพิจารณาในคดีนี้ถึง 4 ประเด็นที่สำคัญก็คือ<sup>62</sup>

1. คณะกรรมการวางหลักว่า สิทธิมนุษยชนของคนพิการในเรื่องของสวัสดิการสังคมหรือสุขภาพต้องมีความเท่าเทียมกันกับคนปกติที่ไม่พิการ
2. คณะกรรมการส่งสัญญาณในลักษณะเป็นการยืนยันว่า ICCPR สามารถใช้บังคับกับทุกๆ คน ตามมาตรา 10 ของกติกาฯ เป็นกรณีที่ไม่ห้ามมิให้รัฐปฏิบัติแตกต่างกันในทางร้ายหรือที่สร้างภาระเพิ่มขึ้นระหว่างคนพิการและนักโทษอื่น ๆ เท่านั้น

<sup>62</sup> Theresia Degener, "Disability and freedom: the International Covenant on Civil and Political Rights," Human Rights and Disability: The Current use and future potential of United nations human rights instruments in the context of disability, p. 49

3. คำว่า ช่วยเหลืออย่างสมเหตุสมผล เป็นการรับรองรองว่า นักโทษที่มีความแตกต่างเป็นพิเศษจากนักโทษคนอื่น รัฐต้องจัดให้มีระบบการช่วยเหลือเช่นว่า

4. ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นการปฏิเสธสิทธิของพลเมืองและสิทธิการเมืองโดยปริยาย

จากคดีนี้แสดงให้เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือที่สมเหตุสมผลนั้นมิใช่ทำให้ได้รับเพียงแค่สิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมเท่านั้น แต่ยังทำให้ได้รับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองด้วยเช่นกัน

คดีที่น่าสนใจคดีต่อมาคือ คดี Clement Francis v. Jamaica โดย Clement Francis เป็นนักโทษประหาร ขณะคุมขังถูกทรมาน ทารุณโหดร้ายจนพิการทางจิต จึงร้องขอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนว่า การกระทำของ Jamaica เป็นการละเมิดต่อ มาตรา 7 และมาตรา 10 วรรคหนึ่ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้วินิจฉัยว่า จากพยานหลักฐานที่ปรากฏ มีสถานะที่แสดงให้เห็นได้ว่า Jamaica ละเมิดต่อ มาตรา 7 และมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ของกติกา ทั้งสองคดีนี้ทำให้เกิดการพัฒนาของสิทธินักโทษในเวลาต่อมา

2. สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เช่น สิทธิในการศึกษาสิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในสุขภาพ สิทธิในมาตรฐานความเป็นอยู่ที่พอเพียง เป็นต้น<sup>63</sup>

ความเกี่ยวข้องของสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมกับคนพิการนั้นได้แสดงออกมาในรูปแบบของความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (The Committee on Economic, Social and Cultural Rights' General Comment No.5)<sup>64</sup> ซึ่งเป็นการให้ความเห็นที่เชื่อมโยงระหว่างการได้รับสิทธิต่างๆของคนพิการและความสามารถในการมีส่วนร่วมในชุมชนของคนพิการ โดยคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้ให้ความเห็นต่อข้อบทที่ 2(2) ของกติกาว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ว่า ให้รัฐภาคีประกันการให้สิทธิที่กำหนดในกติกาแก่พลเมืองทุกคนโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการ ซึ่งการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการนั้นได้รวมถึง ความแตกต่าง การกีดกัน ข้อจำกัด หรือสิทธิพิเศษต่างๆ หรือการปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล (Reasonable Accommodation) เพราะเหตุแห่งความพิการ อันส่งผลให้เป็นการลดการยอมรับ การได้รับสิทธิ และการมีส่วนร่วมในสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังนั้นรัฐต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อต่อต้านการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการ จากถ้อยคำ

<sup>63</sup> Article 13,6,12 and 11 of International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

<sup>64</sup> United Nation Document, E/1995/22, p. 19.

ของคณะกรรมการได้อ้างถึงการปฏิเสธให้ความช่วยเหลือที่สมเหตุสมผลว่าเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานแห่งความพิการ

แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงไม่มีการปฏิบัติตามความเห็นทั่วไปเท่าใดนัก เมื่อพิจารณาจากรายงานของรัฐภาคีจำนวน 27 ประเทศ เพราะมีจำนวนไม่ถึงครึ่งที่กล่าวถึงเรื่องของการเท่าเทียมกันและการไม่เลือกปฏิบัติในบริบทของความพิการ และมากกว่าครึ่งที่กล่าวในเรื่องของการเข้าร่วมและการมีส่วนร่วมของคนพิการ<sup>65</sup> เป็นการแสดงให้เห็นว่าทั้งสองประเด็นที่คณะกรรมการฯ ได้กล่าวไว้ในความเห็นทั่วไป (General Comment No.5)<sup>66</sup> นั้น ยังคงไม่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐเกี่ยวกับความพิการในขอบเขตของสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) เท่าที่ควร

จากพัฒนาการของตราสารในการคุ้มครองสิทธิคนพิการดังที่กล่าวมาในข้างต้นทั้งหมดนั้น เมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายระหว่างประเทศสิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงแรกก่อนที่จะมีการร่างอนุสัญญาจะเห็นได้ว่าเป็นแนวบรรทัดฐานของกฎหมายระหว่างประเทศที่ยังไม่มีผลผูกพันรัฐหรือที่นักกฎหมายระหว่างประเทศเรียกว่า Soft Law แต่เมื่อเวลาผ่านไปได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐเกิดขึ้น หรือที่นักกฎหมายระหว่างประเทศเรียกว่า Hard Law ในที่สุด<sup>66</sup> รัฐจึงมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ตนให้ความยินยอม ดังนั้นการจัดทำอนุสัญญาทางสิทธิมนุษยชนในการให้ความคุ้มครองสิทธิคนพิการโดยเฉพาะ อันเป็นตราสารที่มีผลผูกพันรัฐ (Hard Law) จึงน่าจะช่วยเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติต่อคนพิการ และส่งเสริม คุ้มครอง ประกันสิทธิของคนพิการในการได้รับสิทธิมนุษยชนได้อย่างเต็มที่และดีขึ้นกว่าการให้ความคุ้มครองสิทธิคนพิการเช่นในอดีตที่ผ่านมาได้อย่างแน่นอน

## 2.4 พัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศระดับภูมิภาคเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิคนพิการ

หากสถาบันภายในประเทศเกิดความล้มเหลวในการปฏิบัติตามกฎหมายและบางกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมาย อาจต้องมีการชดเชยนอกเหนือขอบเขตภายในประเทศเพื่อให้ประสบความสำเร็จในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนพิการ และช่วยปรับปรุงการใช้สิทธิของคนพิการได้อย่างมีคุณภาพ

<sup>65</sup> Anna Lawson. *The United Nations Convention in The Rights of Persons with Disabilities*, p. 578.

<sup>66</sup> Gerard Quinn, Theresia Degener, "Building bridge from "soft law " to "hard law": the relevance of the United Nations human rights instruments to disability," *Human Rights and Disability: The Current use and future potential of United nations human rights instruments in the context of disability*, (New York: United Nations, 2002), p. 31.

หลักกฎหมายระหว่างประเทศระดับภูมิภาคนั้น ถือเป็นหลักกฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะรัฐสมาชิกในภูมิภาค แต่ก็มีความสำคัญในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคณาพิการเช่นกัน โดยในภูมิภาคทวีปอเมริกานั้นจะมีทั้งหลักกฎหมายที่ใช้เฉพาะแก่กรณีของการคุ้มครองสิทธิคนพิการ และกลไกที่จะดำเนินการแก้ปัญหา รวมถึงการพิจารณาคดีด้วย ส่วนในภูมิภาคยุโรปนั้น สภายุโรปไม่ได้รับรองตราสารทางสิทธิมนุษยชนที่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย (Hard Law) ที่เกี่ยวกับคณาพิการ แม้ว่ากฎบัตรทางสังคมของยุโรปซึ่งเป็นสนธิสัญญาทางสิทธิมนุษยชนฉบับแรกจะได้กล่าวถึงสิทธิของคณาพิการไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่หากเป็นเอกสารทางกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่ไม่มีสภาพบังคับ (Soft Law) ในเรื่องของสิทธิมนุษยชนแต่มีคุณค่าที่จะกล่าวถึงนั้น มีเป็นจำนวนมากที่ได้รับการยอมรับภายในกลไกของสภาแห่งยุโรป และเน้นในแง่ของนโยบายและการบัญญัติกฎหมายสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับคณาพิการ แม้จะไม่มีหลักกฎหมายที่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายเฉพาะแก่กรณีของการคุ้มครองสิทธิคนพิการ แต่ด้วยกลไกที่เข้มแข็งในการให้ความคุ้มครองต่อสิทธิมนุษยชน จึงสามารถจัดการแก้ไขปัญหาและดำเนินการพิจารณาคดีได้อย่างเป็นผลเช่นกัน ไม่ว่าจะ เป็นทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค นอกเหนือจากนี้แล้ว คงต้องถือว่าในภูมิภาคอื่น ๆ นั้น การให้ความคุ้มครองสิทธิของคณาพิการโดยใช้หลักกฎหมายทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค ยังคงไม่ชัดเจนและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชีย ด้วยเหตุที่เป็นภูมิภาค กว้างขวางและใหญ่โต มีประชากรและความแตกต่างอย่างมากมายทั้งในเรื่องของสังคมและวัฒนธรรม จึงยังไม่มีหลักกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่กรณี มีเพียงการจัดประชุมในเรื่องที่เกี่ยวกับคณาพิการ เช่น ประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรฐานและบรรทัดฐานเกี่ยวกับคณาพิการ ด้วยเหตุนี้จึงยังไม่อาจที่จะประสานให้เกิดความร่วมมือกันในระดับภูมิภาคเพื่อแก้ไขปัญหาคณาพิการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณาพิการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามเพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงหลักกฎหมายที่มีผลต่อประเทศต่างๆ ในระดับภูมิภาค และเพื่อให้เข้าใจถึงสถานการณ์และวิธีในการแก้ไขปัญหา สำหรับการละเมิดสิทธิคนพิการที่เกิดขึ้นทั่วโลกเป็นจำนวนมาก จึงควรพิจารณาถึงหลักกฎหมายในระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิคนพิการ ดังต่อไปนี้

#### 2.4.1 ภูมิภาคอเมริกา

หลักกฎหมายของภูมิภาคทวีปอเมริกาที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคณาพิการนั้น ต้องเริ่มพิจารณาจาก กฎบัตรขององค์การเหล่าประเทศในทวีปอเมริกา (The Charter of the Organization of American States)<sup>67</sup> ซึ่งประเทศต่างๆ ในประเทศอเมริกา ได้ร่วมลงนาม ณ กรุง โบโกต้า ประเทศโคลอมเบีย ในปี ค.ศ. 1948 เพื่อจัดตั้งองค์การเหล่า

<sup>67</sup> The Charter of the Organization of American States [Online], 14 January 2010. Available from: [www.oas.org/juridico/English/charter.html](http://www.oas.org/juridico/English/charter.html)

ประเทศในทวีปอเมริกา (Organisation of American States-OAS) ขึ้น ซึ่งมีหลักการและวัตถุประสงค์ เพื่อเสริมสร้างสันติภาพและความมั่นคง ในภูมิภาคพร้อมๆกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทวีปอเมริกา (The Inter-American Commission on Human Rights) ขึ้น จากนั้นจึงได้จัดทำอนุสัญญาทวีปอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The American Convention on Human Rights)<sup>68</sup> หรือที่เรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่า Pact San José, Costa Rica ซึ่งมีการลงนามที่กรุงซาน โฮเซ่ ประเทศคอสตาริกา ในวันที่ 22 กันยายน ปี ค.ศ. 1969 ซึ่งอนุสัญญาได้มีผลใช้บังคับในวันที่ 18 กรกฎาคม ปี ค.ศ. 1978

โดยอนุสัญญามีสาระสำคัญคือ การรับรองสิทธิต่างๆ ดังที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Declaration on the Rights of Disabled Persons)<sup>69</sup> ในข้อที่ 24 ของอนุสัญญา ได้กล่าวถึงเรื่องของสิทธิในการได้รับการคุ้มครองที่เท่าเทียมกันของทุกคน<sup>70</sup> แม้มาตรานี้จะไม่ได้บัญญัติให้สิทธิแก่คนพิการไว้โดยตรง แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการรับรองสิทธิมนุษยชนของทุกคนซึ่งคนพิการย่อมได้รับการรับรองด้วยเช่นกัน การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทวีปอเมริกา เป็นการรวมการพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค

คดี Victor Rosario Congo<sup>71</sup> เป็นคดีแรกที่เกี่ยวข้องกับสิทธิคนพิการที่ได้รับการตัดสินโดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทวีปอเมริกา ในเดือน มีนาคม ค.ศ. 1999 ภายใต้ อนุสัญญาอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน คดีนี้ผู้เสียหายเป็นคนพิการทางจิตของประเทศเอกวาดอร์ (Ecuador) ได้ถูกกักขังเดี่ยวและไม่ได้รับการดูแลสุขภาพทางยาและทางจิตใจ ต่อมาได้เสียชีวิต เพราะอาการสูญเสียน้ำในร่างกายนอกจากการกระทำของผู้ดูแลในระหว่างถูกกักขังก่อนเข้าพิจารณา คดี คณะกรรมการได้วินิจฉัยว่า การปฏิบัติต่อผู้เสียหาย ด้วยการกักขังเดี่ยวภายใต้สภาพแวดล้อมที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมเป็นการละเมิดข้อบทที่ 5 ของอนุสัญญา และความล้มเหลวของประเทศ เอกวาดอร์ที่ไม่จัดการดูแลที่เหมาะสมให้แก่ผู้เสียหายนั้น เป็นการละเมิดต่อหน้าที่ที่ต้องให้ความ

<sup>68</sup> The American Convention on Human Rights [Online], 14 January 2010. Available from: [http://www.hrcr.org/docs/American\\_Convention/oashr.html](http://www.hrcr.org/docs/American_Convention/oashr.html)

<sup>69</sup> Declaration on the Rights of Disabled Persons, adopted by United Nations General Assembly, on 9 December 1975 [Online], 19 January 2010. Available from: <http://www.un-documents.net/a30r3447.htm>

<sup>70</sup> Article 24. Right to Equal Protection, Declaration on the Rights of Disabled Persons All persons are equal before the law. Consequently, they are entitled, without discrimination, to equal protection of the law.

<sup>71</sup> The Case of Victor Rosario Congo, Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights, Report 63/99, Case 11.427, Ecuador, OEA/Ser.LV/II.102, Doc. 6 Rev. (1999)

คุ้มครองชีวิตตามข้อบทที่ 14 ของอนุสัญญา คณะกรรมการวินิจฉัยว่าการกักขังภายใต้สภาพแวดล้อมที่น่าเวทนาและปราศจากการดูแลรักษาในทางการแพทย์ ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่เลวร้ายและไร้มนุษยธรรม และกล่าวว่ารรัฐต้องให้ความคุ้มครองแก่สิทธิในบูรณภาพทางร่างกายของบุคคลที่ถูกกักขังและทุกข์ทรมานจากอาการป่วยทางจิตด้วย การตัดสินใจคดีนี้มีความสำคัญเพราะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่ปออเมริกาได้ให้การรับรองมาตรการพิเศษที่ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่ป่วยทางจิต หลังจากการพิจารณาคดีนี้ เป็นเหตุให้มีการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนพิการทางจิตที่ถูกกักขังอยู่ในสถาบันทางจิตเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ยังมีตราสารที่กล่าวถึงสิทธิของคนพิการอีกฉบับ คือ พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาทวีปอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในเรื่องสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม<sup>72</sup> (Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the area of Economic, Social, and Cultural Rights หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Protocol of San Salvador) ซึ่งมีการลงนามที่ชั้นซัลวาดอร์ ประเทศเอลซัลวาดอร์ ในวันที่ 17 พฤศจิกายน ปี ค.ศ.1988 ในเวลาต่อมาพิธีสารได้มีผลใช้บังคับในวันที่ 16 พฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1999

พิธีสารฉบับนี้ได้กล่าวถึงสิทธิของคนพิการไว้โดยเฉพาะในมาตราที่ 18 ว่า คนพิการควรได้รับการใส่ในเรื่องของการพัฒนาบุคลิกภาพของพวกเขาเป็นพิเศษ<sup>73</sup> ซึ่งรัฐภาคีได้เห็น

---

<sup>72</sup> Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the area of Economic, Social, and Cultural Rights. [Online], 19 January 2010. Available from: <http://www.oas.org/juridico/English/treaties/a-52.html>

<sup>73</sup> Article 18 Protection of the Handicapped

"Everyone affected by a diminution of his physical or mental capacities is entitled to receive special attention designed to help him achieve the greatest possible development of his personality. The States Parties agree to adopt such measures as may be necessary for this purpose and, especially, to:

a. Undertake programs specifically aimed at providing the handicapped with the resources and environment needed for attaining this goal, including work programs consistent with their possibilities and freely accepted by them or their legal representatives, as the case may be;

b. Provide special training to the families of the handicapped in order to help them solve the problems of coexistence and convert them into active agents in the physical, mental and emotional development of the latter;

ด้วยและรับรองแผนที่มีจุดประสงค์เพื่อให้ความสนใจคนพิการในการพัฒนาบุคลิกภาพของตนเอง รวมทั้งมาตรการการฝึกอบรมเป็นพิเศษแก่ครอบครัวของคนพิการ และรัฐภาคีจะต้องดำเนินการมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนพิการในสังคม

ภูมิภาคอเมริกามีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนพิการ<sup>74</sup> คือ อนุสัญญาแห่งทวีปอเมริกาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อคนพิการ (Inter- American Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Persons with Disabilities)<sup>75</sup> ซึ่งมีมติรับรองโดยสมัชชาทั่วไปขององค์การแห่งรัฐอเมริกา ณ กรุงกัวเตมาลา ในวันที่ 7 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1994 อนุสัญญาดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในวันที่ 14 กันยายน ปี ค.ศ. 2001

อย่างไรก็ดี อนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในทางกฎหมายเฉพาะประเทศสมาชิกขององค์การเหล่าประเทศในทวีปอเมริกา (OAS) เท่านั้น โดยประเทศที่ให้สัตยาบันเป็นประเทศแรกคือ คอสตาริกา ในวันที่ 8 ธันวาคม ปี ค.ศ. 1999 โดยประเทศอเมริกาและแคนาดา รวมทั้งประเทศเล็ก ๆ และประเทศหมู่เกาะอีกหลายประเทศในแถบทะเลแคริบเบียน ไม่ได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาฉบับนี้ด้วย ทั้งนี้ในส่วนเนื้อหาที่บัญญัติในอนุสัญญาดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้ อนุสัญญาแบ่งได้ 4 ส่วน โดยส่วนที่ 1 เป็นเรื่องของวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับการป้องกันและการขจัดการเลือกปฏิบัติและการรวมคนพิการเข้าสู่สังคม ส่วนที่ 2 เป็นพันธกรณีของรัฐภาคี ส่วนที่ 3 เป็นนิยามของการเลือกปฏิบัติและความพิการ และส่วนที่ 4 เป็นกลไกในการดำเนินการ

ทั้งนี้ การที่อนุสัญญาแห่งทวีปอเมริกาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อคนพิการนั้นมีผลใช้บังคับแล้ว แม้จะยังไม่นานมากนัก แต่ก็ส่งผลให้รัฐภาคีดำเนินการต่างๆ ตามหลักการที่ได้บัญญัติไว้ไปพอสมควรบ้างแล้วพิจารณาได้จากรายงานของรัฐจำนวนมากที่ส่ง

c. Include the consideration of solutions to specific requirements arising from needs of this group as a priority component of their urban development plans;

d. Encourage the establishment of social groups in which the handicapped can be helped to enjoy a fuller life.

<sup>74</sup> Arlene S. Kanter. The Globalization of Disability Rights Law, p.241.

<sup>75</sup> Inter- American Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Persons with Disabilities [Online], 14 January 2010. Available from: <http://www.oas.org/Juridico/English/sigs/a-65.html>

ให้แก่เลขาธิการขององค์การ<sup>76</sup> ซึ่งรวมไปด้วยข้อมูลในการวางมาตรการของรัฐสมาชิกตามหลักการในอนุสัญญาแห่งทวีปอเมริกาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อคนพิการ รวมทั้งความก้าวหน้าของรัฐในการจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อคนพิการ และรายงานได้กล่าวถึงสถานการณ์ที่ทำให้เกิดความลำบากต่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาการร่วมเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อคนพิการ จึงเป็นการช่วยเพิ่มหรือส่งเสริมหลักการในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนพิการให้พ้นจากการถูกระทำการละเมิดสิทธิที่สมบูรณยิ่งขึ้น

นอกจากภูมิภาคทวีปอเมริกาแล้ว ภูมิภาคอื่นๆทั่วโลกยังไม่มีหลักกฎหมายเฉพาะในกรณีของการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิคนพิการที่มีผลบังคับในทางกฎหมาย เหมือนเช่นอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อคนพิการ ด้วยเหตุนี้ การเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการจึงสามารถทดแทนการไม่มีหลักกฎหมายเฉพาะที่มีผลบังคับในทางกฎหมาย สำหรับการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนพิการได้เป็นอย่างดี

#### 2.4.2 ภูมิภาคยุโรป

ในส่วนของภูมิภาคยุโรปนั้น สภายุโรปไม่ได้รับรองตราสารทางสิทธิมนุษยชนที่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย (Hard Law) ที่เกี่ยวกับคนพิการโดยเฉพาะไว้ แม้ว่ากฎบัตรทางสังคมของยุโรป (European Social Charter)<sup>77</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม และยังเป็นสนธิสัญญาทางสิทธิมนุษยชนฉบับแรกจะได้กล่าวถึงสิทธิของคนพิการไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่หากเป็นตราสารทางกฎหมายสิทธิมนุษยชนทั่วไปและข้อปฏิบัติที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย (Soft Law) แต่มีคุณค่าที่จะกล่าวถึงนั้น มีเป็นจำนวนมากที่ได้รับการยอมรับภายในกลไกของสภาแห่งยุโรป ซึ่งเน้นในแง่ของนโยบายและการบัญญัติกฎหมายสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับคนพิการ

ภูมิภาคยุโรปมีหลักกฎหมายที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนและข้อแนะนำที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนพิการโดยเฉพาะคือ อนุสัญญายุโรปสำหรับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (The European Convention for the Protection of Human

<sup>76</sup> Reports of the States parties, Inter- American Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Persons with Disabilities [Online], 14 January 2010. Available from: [http://www.oas.org/DIL/persons\\_with\\_disabilities\\_reports\\_states\\_parties.htm](http://www.oas.org/DIL/persons_with_disabilities_reports_states_parties.htm)

<sup>77</sup> The European Social Charter [Online], 14 January 2010. Available from: [http://www.hrcr.org/docs/Social\\_Charter/soccharter.html](http://www.hrcr.org/docs/Social_Charter/soccharter.html)

เสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชน เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิที่จะไม่ถูกระงับหรือทำอันตราย สิทธิในเสรีภาพ และความมั่นคงของชีวิต และสิทธิในการเคารพความเป็นส่วนตัวและชีวิตครอบครัว เป็นต้น<sup>78</sup> ซึ่งสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ได้นำมาใช้กับบุคคลทุกคนรวมถึงคนพิการด้วย

โดยในอนุสัญญายุโรปสำหรับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานมี 2 มาตรา ที่มีความเกี่ยวข้องกับคนพิการ คือ มาตรา 5 ที่บัญญัติว่าทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงของบุคคล การกักขังบุคคลนั้นไม่เป็นที่ยอมรับ<sup>79</sup> หมายความว่าสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงอาจจะถูกจำกัดเนื่องจากพื้นฐานของความพิการทางจิต และในมาตราที่ 14 การต่อต้านการเลือกปฏิบัติ กล่าวถึงการเลือกปฏิบัติต่างๆ เช่น เพศ เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา การเมือง หรือสถานะอื่นใด<sup>80</sup> แม้ไม่ได้กล่าวถึงคนพิการไว้อย่างชัดเจน แต่ถือได้ว่าคนพิการได้ถูกกล่าวถึงอยู่ในนัยยะของคำว่าสถานะอื่นใด (Other Status) โดยในส่วนของอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้นได้มีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights) ขึ้น<sup>81</sup> เพื่อพิจารณาคดีและให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

คดีที่เกี่ยวข้องกับคนพิการที่ได้รับการพิจารณาในศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรป เช่น

คดี Herzcegfalvy v. Austria<sup>82</sup> ศาลยุโรปได้ให้ความเห็นว่า ควรจะมีการเพิ่มการเฝ้าระวังตรวจคนเข้าเมืองในระดับที่ไร้ความสามารถในโรงพยาบาลทางจิตเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญา

---

<sup>78</sup> Article 2,3,5 and 8 of The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, adopted by the Council of Europe, in Rome, on 4 November 1950

<sup>79</sup> Article 5 of The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, adopted by the Council of Europe, in Rome, on 4 November 1950

<sup>80</sup> Article 14 of The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, adopted by the Council of Europe, in Rome, on 4 November 1950

<sup>81</sup> Article 19 of The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amended according to the provision of protocol No.11 (ETS No.5), which entered into force on 1 November 1998

<sup>82</sup> Herzcegfalvy v. Austria, European Court of Human Rights, Judgment of 24 September 1992, Series A No. 296-A.

คดี Price v. United Kingdom<sup>83</sup> ได้รับการตัดสินในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2001 เป็นคดีที่ศาลแสดงให้เห็นถึงการให้ความคุ้มครองแก่คนพิการที่ถูกกระทำทารุณไร้มนุษยธรรม นาง Price ผู้หญิงพิการทางร่างกายซึ่งใช้เก้าอี้รถเข็น (Wheelchair) ในระหว่างที่มีการพิจารณาคดีในทางแพ่งได้คุมขังนาง Price ไว้ 7 วันในข้อหาหมิ่นประมาทศาล ห้องขังที่นาง Price ถูกขังไม่มีการปรับให้เหมาะกับคนพิการ เป็นเหตุให้ต้องนอนหลับบนเก้าอี้รถเข็น ปุ่มฉุกเฉินและสวิทช์ไฟไม่สามารถเอื้อมถึง และห้องน้ำที่ไม่สามารถเข้าใช้ได้ ต้องใช้เวลานานในการเข้าห้องน้ำและเปลี่ยนผ้าต่อหน้าผู้คุมที่เป็นผู้ชาย

ศาลยุโรปวินิจฉัยคดีนี้ว่า การปฏิบัติเช่นนี้เป็นการปฏิบัติที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ภายใต้อนุสัญญา แม้ว่าจะไม่มีเจตนาที่จะทำให้เกิดอันตรายหรือทำให้เกิดความอับอายขายหน้า แต่ความล้มเหลวในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นต่อความต้องการของนาง Price เป็นเหตุให้นาง Price ต้องทุกข์ทรมาน ดังนั้นการปฏิบัติที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรีเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการละเมิดกติกา

แม้ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปจะถือว่าเป็นความสำเร็จของกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค เนื่องจากคำพิพากษาได้แทรกซึมสู่ระบบกฎหมายของประเทศที่เป็นภาคีสมาชิก ก่อให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่างๆอันเป็นประโยชน์ต่อคนหรือกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสหรือเสียเปรียบต่าง ๆ ในสังคม รวมทั้งเป็นตัวอย่างบรรทัดฐานในการใช้การตีความสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ขององค์กรสำคัญในสหประชาชาติหรือองค์กรในระดับภูมิภาคอื่นๆ ซึ่งความสำเร็จของศาลนั้นถือได้ว่าเป็นที่น่าชื่นชม แต่ตัวระบบหรือกลไกทั้งหมดของอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรปก็ยังคงถูกมองว่าทำงานอืดอาดเชื่องช้า การปฏิรูประบบการทำงานครั้งสำคัญจึงเกิดขึ้น

ในปี ค.ศ. 1994 พิธีสารของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ฉบับที่ 11 (Protocol 11 of the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) ได้รับการรับรองโดยรัฐภาคีสมาชิกของอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรป เพื่อปรับปรุงกลไกการทำงานใหม่ ส่งผลให้ในปี ค.ศ. 1998 กลายเป็นจุดสำคัญของการเปลี่ยนแปลง คือ การจัดตั้งกลไกที่สำคัญอีก 2 ส่วนเพื่อรับประกันให้มีการเคารพและปฏิบัติ

---

<sup>83</sup> Price v. United Kingdom, 34 E.H.R.R. 53 (2002). The European Court of Human Rights considered this case under Article 3 of the European Convention, which states that "[n]o one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment." While the interpretation of the European Court is binding only under the European Convention, its decisions are influential in the understanding of similar provisions in other treaties, such as the ICCPR.

ตามสิทธิต่างๆ กล่าวคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของยุโรป (European Commission on Human Rights) และศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (the European Court of Human Rights) กลไกใหม่นี้ ได้ล้มเลิกบทบาทในการวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐมนตรี (Committee of Ministers) ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารของสภายุโรป คณะกรรมการรัฐมนตรีเป็นองค์กรด้านบริหารของสภาแห่งยุโรปซึ่งประกอบไปด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศสมาชิกทุกประเทศ โดยกลไกใหม่ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนผ่านระบบของรัฐและการร้องเรียนของปัจเจกชน โดยไม่มีกลไกในการรายงานเป็นระยะสำหรับอนุสัญญายุโรปนี้

ในส่วนของ กฎบัตรทางสังคมของยุโรป มี 3 มาตราที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ คือ ข้อ 11 สิทธิในการคุ้มครองสุขภาพ (right to protection of health)<sup>84</sup> ข้อ 13 สิทธิในความช่วยเหลือทางสังคมและทางการแพทย์ (right to social and medical assistance)<sup>85</sup> และ ข้อ 15

---

<sup>84</sup> Article 11 of European Social Charter , The right to protection of health , With a view to ensuring the effective exercise of the right to protection of health, the Parties undertake, either directly or in co-operation with public or private organizations, to take appropriate measures designed inter alia:

1. to remove as far as possible the causes of ill-health;
2. to provide advisory and educational facilities for the promotion of health and the encouragement of individual responsibility in matters of health;
3. to prevent as far as possible epidemic, endemic and other diseases, as well as accidents.

<sup>85</sup> Article 13 of European Social Charter , The right to social and medical assistance , With a view to ensuring the effective exercise of the right to social and medical assistance, the Parties undertake:

1. to ensure that any person who is without adequate resources and who is unable to secure such resources either by his own efforts or from other sources, in particular by benefits under a social security scheme, be granted adequate assistance, and, in case of sickness, the care necessitated by his condition;
2. to ensure that persons receiving such assistance shall not, for that reason, suffer from a diminution of their political or social rights;
3. to provide that everyone may receive by appropriate public or private services such advice and personal help as may be required to prevent, to remove, or to alleviate personal or family want;
4. to apply the provisions referred to in paragraphs 1, 2 and 3 of this article on an equal footing with their nationals to nationals of other Parties lawfully within their territories, in accordance with their obligations under the European Convention on Social and Medical Assistance, signed at Paris on 11 December 1953.

สิทธิของคนพิการทางกายหรือทางจิตใจในการฝึกอาชีพ การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการตั้งรกรากในสังคม (right of Physically or mentally disabled persons to vocational training, rehabilitation and social resettlement)<sup>86</sup> สิ่งที่กำลังกล่าวมานี้ เป็นแนวคิดทางสิทธิมนุษยชนและคนพิการซึ่งบัญญัติไว้ในกฎบัตรแห่งสังคมยุโรปอันเป็นรากฐานทางจารีตประเพณีในการปฏิบัติต่อคนพิการ กฎบัตรได้ถูกแก้ไขเพื่อให้ทันสมัยและปรับเนื้อหาเพื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมขั้นพื้นฐาน ด้วยเหตุนี้ ข้อ 15 ของกฎบัตรทางสังคมของยุโรปฉบับใหม่ ซึ่งสภาแห่งยุโรปได้ให้การยอมรับเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1996 จึงได้เปลี่ยนแปลงไป<sup>87</sup> กฎบัตรฉบับใหม่นี้มีความครอบคลุมกว่าฉบับก่อน และอยู่บนพื้นฐานทางด้านสิทธิมนุษยชน เมื่อเทียบกับบรรทัดฐานที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว

---

<sup>86</sup> Article 15 of European Social Charter , The right of persons with disabilities to independence, social integration and participation in the life of the community ,  
With a view to ensuring to persons with disabilities, irrespective of age and the nature and origin of their disabilities, the effective exercise of the right to independence, social integration and participation in the life of the community, the Parties undertake, in particular:

1. to take the necessary measures to provide persons with disabilities with guidance, education and vocational training in the framework of general schemes wherever possible or, where this is not possible, through specialized bodies, public or private;

2. to promote their access to employment through all measures tending to encourage employers to hire and keep in employment persons with disabilities in the ordinary working environment and to adjust the working conditions to the needs of the disabled or, where this is not possible by reason of the disability, by arranging for or creating sheltered employment according to the level of disability. In certain cases, such measures may require recourse to specialized placement and support services;

3. to promote their full social integration and participation in the life of the community in particular through measures, including technical aids, aiming to overcome barriers to communication and mobility and enabling access to transport, housing, cultural activities and leisure.

<sup>87</sup> Article 15 of European Social Charter

"The right of persons with disabilities to independence, social integration and participation in the life of the community:

With a view to ensuring to persons with disabilities, irrespective of age and the nature and origin of their disabilities, the effective exercise of the right to independence, social integration and participation in the life of the community, the Parties undertake, in particular:

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะของสภาแห่งยุโรปจำนวนหลายฉบับซึ่งเกี่ยวข้องกับคนพิการ โดยเฉพาะมีข้อเสนอแนะของสภาแห่งยุโรปจำนวนหลายฉบับซึ่งเกี่ยวข้องกับคนพิการ โดยเฉพาะ<sup>88</sup> ซึ่งไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย (Soft Law) เช่น ข้อเสนอแนะว่าด้วยนโยบายที่สอดคล้องกันสำหรับการฟื้นฟูคนพิการ (The Recommendation on a Coherent Policy for the Rehabilitation of People with Disabilities)<sup>89</sup> ได้ยึดหลักของการดำรงชีวิตอิสระและการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในสังคม ข้อเสนอแนะนี้มีความก้าวหน้าอย่างมากในการยอมรับสิทธิในความแตกต่างของคนพิการ ซึ่งเป็นเอกสารในทางระหว่างประเทศระดับภูมิภาคฉบับแรก ที่ยอมรับสิทธิของคนพิการในความแตกต่าง โดยใช้กับสิทธิในความแตกต่างต่อสถานการณ์ของคนพิการ ด้วยการคำนึงถึงกระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพของคนพิการ

---

- to take the necessary measures to provide persons with disabilities with guidance, education and vocational training in the framework of general schemes wherever possible or, where this is not possible, through specialized bodies, public or private;

- to promote their access to employment through all measures tending to encourage employers to hire and keep in employment persons with disabilities in the ordinary working environment and to adjust the working conditions to the needs of the disabled or, where this is not possible by reason of the disability, by arranging for a creating sheltered employment according to the level of disability. In certain cases, such measures may require recourse to specialized placement and support services;

- to promote their full social integration and participation in the life of the community in particular through measures, including technical aids, aiming to overcome barriers to communication and mobility and enabling access to transport, housing, cultural activities and leisure."

<sup>88</sup> a. Recommendation on the Situation of the Mentally Ill (EC Recommendation No. 818), Recommendation on Rehabilitation Policies for the Disabled (EC Recommendation No. 1185), Recommendation on a Coherent Policy for the Rehabilitation of People with Disabilities (EC Recommendation No. (92) 6), Recommendation Towards full social inclusion of people with disabilities Recommendation 1592 (2003), Towards concerted efforts for treating and curing spinal cord injury - Parliamentary Assembly Recommendation 1560 (2002), Towards full citizenship of persons with disabilities through inclusive new technologies Resolution, ResAP(2001), Resolution on a Charter on the Vocational Assessment of People with Disabilities (AP (95) 3).

<sup>89</sup> Recommendation on a Coherent Policy for the Rehabilitation of People with Disabilities (EC Recommendation No. (92) 6), adopted by the Assembly on 7 May 1992 (6th Sitting)

สหภาพยุโรป (The European Union-EU) เป็นองค์กรส่วนภูมิภาคของยุโรปที่คำนึงถึงเรื่องของเศรษฐกิจ การเงินและการเมือง ประเด็นในเรื่องของความพิการสำหรับสหภาพยุโรปนั้นจึงมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายทางสังคมเป็นส่วนใหญ่ โดยส่วนที่เน้นหลักๆ นั้นเป็นเรื่องของการจ้างงาน และมีเอกสารทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของคนพิการจำนวนมาก<sup>90</sup> เช่น ข้อเสนอแนะว่าด้วยการจ้างงานคนพิการในประชาคมยุโรป (The Recommendation on the Employment of Disabled People in the European Community) เป็นหลักพื้นฐานที่กล่าวว่าคนพิการมีสิทธิที่เท่าเทียมทางโอกาสในการฝึกฝนและจ้างงาน

สภาแห่งยุโรป คณะกรรมาธิการ และคณะกรรมการรัฐมนตรีได้รับรองมติที่หลากหลายว่าด้วยนโยบายที่เหมาะสมสำหรับฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ซึ่งรัฐสมาชิกได้เรียกร้องเพิ่มเติมในเรื่องของมาตรการที่เกี่ยวกับการป้องกัน เพื่อขจัดความบกพร่อง ความพิการ และความเสียเปรียบ โดยดำเนินการอย่างครอบคลุมและประสานงานกับนโยบายการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของคนพิการในเรื่องของการฟื้นฟูสมรรถภาพและการดำรงชีวิตในสังคม

นอกจากการให้ความคุ้มครองที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ภูมิภาคยุโรปยังคงมีข้อมติที่สำคัญอื่น ๆ ที่ได้รับการรับรองผ่านสภาของยุโรปจำนวนมากตามการเพิ่มขึ้นของการละเมิดต่อสิทธิคนพิการ<sup>91</sup> ที่ต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในทุกด้านของชีวิต เช่น การศึกษา การจ้างงาน และการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศ และรัฐสภาของยุโรปได้รับรองข้อมติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของคนพิการ 2 ข้อมติ คือ ข้อมติว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Resolution on the rights of Disabled People) และข้อมติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของคนพิการ (Resolution on the human rights of disabled people)

---

<sup>90</sup> Council Recommendation on the Employment of Disabled People in the Community [Online], 14 January 2010. Available from: <http://www.legalex.eu/text/en/T1537.htm>

<sup>91</sup> See e.g. Resolution of the Council and the Ministers for Education meeting within the Council of 31 May 1990 concerning integration of children and young people with disabilities into ordinary systems of education, Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 20 December 1996 on equality of opportunity for people with disabilities, Council Resolution of 17 June 1999 on equal employment opportunities for people with disabilities, Council resolution of 5 May 2003 on equal opportunities for pupils and students with disabilities in education and training, and Council Resolution on 6 February 2003 "e-Accessibility" - improving the access of people with disabilities to the knowledge based society

สหภาพยุโรปพยายามให้เรื่องความพิการมีความสำคัญเมื่อมีการจัดทำนโยบายต่างๆ แม้ว่าภูมิภาคยุโรปจะไม่มีหลักกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิคนพิการที่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายเลย เนื่องจากสหภาพยุโรปเห็นว่าอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรปมีความสำคัญมากอยู่แล้วในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนสำหรับทุกคน และสภาแห่งยุโรปยังได้รับรองอนุสัญญาอื่นๆอีกเป็นจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน โดยครอบคลุมในหลายๆเรื่อง และยังมีข้อเสนอแนะและข้อมติ ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้แก่กรณีโดยเฉพาะ โดยไม่มีความจำเป็นต้องจัดทำอนุสัญญาเฉพาะด้านคนพิการในระดับภูมิภาคของยุโรปอีกแต่ประการใด

นอกจากนี้แล้วกลไกที่เข้มแข็งของสหภาพยุโรปในการแก้ไขปัญหาและพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้จัดขึ้นตามตราสารดังกล่าวข้างต้น ทำให้การแก้ไขปัญหาคาระเมิดสิทธิมนุษยชนของคนพิการ คงมีประสิทธิภาพในอีกแนวทางหนึ่งคือ การใช้ความเข้มแข็งของกลไกในการจัดการกับปัญหาที่มีอยู่ ทดแทนการไม่มีตราสารทางกฎหมายที่มีผลบังคับในทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิคนพิการ ประกอบกับการให้ความร่วมมืออย่างจริงจังของนานาประเทศในภูมิภาคยุโรป การให้ความคุ้มครองสิทธิคนพิการในภูมิภาคยุโรป จึงมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมาก ซึ่งการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการจะยิ่งเสริมให้การให้ความคุ้มครองแก่สิทธิคนพิการดียิ่งขึ้นไปอีกในภายหน้า

### 2.4.3 ภูมิภาคแอฟริกา

ระบบสิทธิมนุษยชนของแอฟริกันเป็นระบบที่ใหม่ที่สุดในระบบภูมิภาค และไม่พบว่ามีหลักกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของคนพิการไว้โดยเฉพาะ แต่พบว่าได้มีการกล่าวถึงการให้ความคุ้มครองสิทธิคนพิการในบางมาตราของตราสารทางกฎหมายของภูมิภาคแอฟริกา หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ กฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชน (African Charter on Human and People's Rights)<sup>92</sup> ซึ่งได้รับการยอมรับโดยองค์การเอกภาพแห่งแอฟริกา (Organization of African Unity – OAU) ในวันที่ 27 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1981 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 21 ตุลาคม ปี ค.ศ. 1986

ลักษณะเฉพาะของกฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชน คือ การรับรองสิทธิสิทธิมนุษยชนทั้งปวงโดยมองสิทธิของปัจเจกชนและสิทธิปวงชนเชื่อมโยงกัน เช่น

<sup>92</sup> African Charter on Human and People's Rights [Online], 15 January 2010. Available from: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/z1afchar.htm>

สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน สิทธิที่จะได้รับการเคารพในชีวิตและความเป็นเอกภาพของบุคคล หรือสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงปลอดภัยของบุคคล เป็นต้น<sup>93</sup>

กฎบัตรแอฟริกาฉบับนี้ได้บัญญัติข้อบทที่เกี่ยวข้องกับคนพิการไว้ 2 ข้อบท ดังนี้ ข้อบทที่ 18(4) บัญญัติว่า คนพิการมีสิทธิต่อมาตรการการคุ้มครองเป็นพิเศษ และข้อบทที่ 16(1) บัญญัติว่า ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองสุขภาพกายและจิตใจจากรัฐอย่างดีที่สุด เนื่องจากการมองว่าความพิการที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเพราะความบกพร่องทางร่างกายและจิตใจ

นอกจากนี้แล้ว กฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิและสวัสดิการของเด็ก (The African Charter on the Rights and Welfare of the Child)<sup>94</sup> ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ 29 พฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1999 ก็ได้กล่าวถึงเป็นคนพิการเป็นพิเศษในข้อบทที่ 13 ในเรื่องการจัดหามาตรการเพื่อคุ้มครองเด็กพิการเป็นพิเศษ ตามหลักของความเชื่อมั่นในตนเอง การมีส่วนร่วม และการเข้าถึง<sup>95</sup> มาตรการส่วนใหญ่ได้รับแบบมาจากข้อบทของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Convention on the Rights of Child)<sup>96</sup> จึงได้มีการคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก (The best interests of the child)<sup>97</sup> เป็นสำคัญเช่นเดียวกัน

<sup>93</sup> Article 3, 4 and 6 of the African Charter on Human and People's Rights.

<sup>94</sup> The African Charter on the Rights and Welfare of the Child [Online], 15 January 2010. Available from: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38c18.html>

<sup>95</sup> Article 13 of The African Charter on the Rights and Welfare of the Child.

1. Every child who is mentally or physically disabled shall have the right to special measures of protection in keeping with his physical and moral needs and under conditions which ensure his dignity, promote his self-reliance and active participation in the community.

2. States Parties to the present Charter shall ensure, subject to available resources, to a disabled child and to those responsible for his care, of assistance for which application is made and which is appropriate to the child's condition and in particular shall ensure that the disabled child has effective access to training, preparation for employment and recreation opportunities in a manner conducive to the child achieving the fullest possible social integration, individual development and his cultural and moral development.

3. The States Parties to the present Charter shall use their available resources with a view to achieving progressively the full convenience of the mentally and physically disabled person to movement and access to public highway buildings and other places to which the disabled may legitimately want to have access to.

<sup>96</sup> The Convention on the Rights of Child [Online], 15 January 2010. Available from: <http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm>

<sup>97</sup> Article 4 of The African Charter on the Rights and Welfare of the Child and Article 3 of The Convention on the Rights of Child.

สาระสำคัญอีกส่วนหนึ่ง เพื่อการส่งเสริมและเป็นหลักประกันในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งปวงในภูมิภาคแอฟริกา คือ การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชนแห่งแอฟริกา (African Commission on Human and Peoples' Rights) ขึ้น ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์การเอกภาพแห่งแอฟริกา และยังได้จัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชนแห่งแอฟริกา (African Court on Human and Peoples' Rights - ACHPR) ขึ้น ตามพิธีสารเลือกรับของของกฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชน (Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights) ซึ่งมีผลใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ 25 มกราคม ปี ค.ศ. 2004 เพื่อเป็นกลไกที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีและให้ความเห็นในทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชนแห่งแอฟริกันเป็นหลัก

แต่แล้วในเวลาต่อมาเมื่อองค์การเอกภาพแห่งแอฟริกาล้มเหลวทางการเงินจึงได้มีการรวมศาลสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชนแห่งแอฟริกา และศาลยุติธรรมแห่งสหภาพแอฟริกา (The Court of Justice of the African Union) เข้าไว้ด้วยกันและจัดตั้งเป็นศาลเดี่ยว โดยใช้ชื่อว่า ศาลยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนแห่งแอฟริกา (The African court of Justice and Human Rights) ตามพิธีสารทางเลือกว่าด้วยธรรมนูญศาลยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนแห่งแอฟริกา (Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights) โดยได้รับการรับรองจากสมัชชาประมุขของประเทศและผู้นำของรัฐบาลแห่งสหภาพแอฟริกา (The Assembly of Head of State and Government of the Union) ในวันที่ 1 กรกฎาคม ปี ค.ศ. 2008 ถือเป็นองค์กรภายในของสหภาพแอฟริกาที่มีหน้าที่ในการพิจารณาคดีต่างๆ ของสหภาพแอฟริการวมถึงการเสนอรายงานประจำปีต่อประมุขของประเทศและผู้นำของรัฐบาลแห่งสหภาพแอฟริกาอีกด้วย เช่นอาจมีข้อเสนอในการปรับปรุงสิทธิคนพิการ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกันกับระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเหล่าทวีปอเมริกา

อย่างไรก็ตาม จนกระทั่งปัจจุบันนี้ระบบการติดตามทางด้านสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคแอฟริกายังคงมีประสิทธิภาพน้อยกว่าในระบบการติดตามของภูมิภาคทวีปอเมริกาและภูมิภาคยุโรป ส่วนหนึ่งเป็นเพราะปัญหาทางการเมืองอันเนื่องมาจากการขัดแย้งทางอาวุธและวิธีทางการทูตที่มีอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งปัญหาทางด้านสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่ยังพบได้ในภูมิภาคนี้เป็นจำนวนมาก จุดอ่อนบางจุดของบริบทที่ใช้ในกฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชน และเนื่องจากการเน้นที่การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนแทนการติดตามของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ทำให้หลักกฎหมายกระบวนการต่างๆทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิมนุษยชนของคนพิการ รวมทั้งกลไกในการแก้ไขปัญหา ยังคงมีไม่เพียงพอและไม่ได้รับการคำนึงถึงอย่างดีพอ ซึ่งการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการจะช่วยเสริมให้มีการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิคนพิการได้ดียิ่งขึ้น

ผู้เขียนได้พิจารณาถึงความคล้ายคลึงและความแตกต่างของตราสารทางกฎหมายเฉพาะด้านคนพิการไว้ จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ อนุสัญญาแห่งทวีปอเมริกาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการทุกรูปแบบ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการในบทที่ 3 ทั้งนี้สามารถพิจารณาได้ตามตารางที่ 1 ในภาคผนวก ก. ท้ายวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

## 2.5 ความจำเป็นในการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ

ด้วยสิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ทำให้ทราบได้ว่า แม้ว่าในปัจจุบันจะมีตราสารระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับกันแล้วในทางสากล ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้ความคุ้มครองสิทธิคนพิการ แต่ก็มีสถานะทางกฎหมายที่ไม่มีผลผูกพันรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม (Soft Law) รวมถึงไม่มีการบังคับใช้อย่างเพียงพอ เพื่อให้ความคุ้มครองเฉพาะแก่กรณี เป็นเพียงหลักที่วางไว้เพื่อให้ปฏิบัติตาม โดยไม่มีมาตรการหรือกลไกใดๆในการตรวจสอบหรือให้ความคุ้มครองที่เห็นได้ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิคนพิการได้อย่างจริงจัง

นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีตราสารระหว่างประเทศระดับภูมิภาคซึ่งให้ความคุ้มครองเฉพาะแก่กรณี คือ อนุสัญญาแห่งทวีปอเมริกาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการทุกรูปแบบ หรือมีกลไกและมาตรการของภูมิภาคยุโรปที่เข้มแข็งในการให้ความคุ้มครองต่อสิทธิมนุษยชน จึงสามารถจัดการแก้ไขปัญหาและดำเนินการพิจารณาคดีได้ดี แต่ก็ยังเป็นเพียงหลักกฎหมาย มาตรการ หรือกลไกที่ใช้บังคับอย่างจำกัดเฉพาะเขตอำนาจหรือภูมิภาคเท่านั้น

ผู้เขียนจึงสรุปได้ว่า การให้ความคุ้มครองสิทธิคนพิการที่มีมาตั้งแต่ในอดีตนั้น ยังคงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิคนพิการโดยเฉพาะ ทั้งนี้ต้องมีสภาพบังคับทางกฎหมายและก่อให้เกิดพันธกรณีแก่รัฐภาคีเพื่อคุ้มครองสิทธิคนพิการตามตราสารระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นใหม่ โดยความจำเป็นของการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการนั้น ผู้เขียนพิจารณาได้ดังนี้

1. เพื่อให้ตระหนักว่าสิทธิคนพิการอยู่ในฐานะที่เป็นสิทธิมนุษยชน และให้การสนับสนุนต่อการให้ความคุ้มครองสิทธิคนพิการ
2. เพื่อให้เป็นตราสารระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย เพื่อใช้บังคับแก่รัฐภาคีของอนุสัญญา และให้เป็นตราสารระหว่างประเทศที่มีบทบัญญัติอันเป็นที่ยอมรับในทางสากล ซึ่งได้รับความเคารพและยึดถือปฏิบัติจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะป็นรัฐหรือปัจเจกชน หรือตัวตนอื่นใดในทางระหว่างประเทศก็ตาม

3. เพื่อให้มีคำจำกัดความของคำว่าความพิการที่อยู่ในรูปแบบทางสังคม ซึ่งสามารถนำไปใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับนานาประเทศและประชาคมโลก ในการบัญญัติกฎหมายหรือนโยบายใด ๆ ที่คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิคนพิการทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

4. เพื่อให้เป็นตราสารระหว่างประเทศที่รับรองสิทธิคนพิการว่าจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุแห่งความพิการ และมีมาตรการที่เน้นการขจัดอุปสรรคซึ่งเป็นสาเหตุที่สำคัญในการเข้าถึงสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของคนพิการในสังคม โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามเพื่อให้คนพิการเข้าถึงสิทธิได้อย่างเหมาะสมและอย่างแท้จริง

5. เพื่อวางมาตรการขั้นต่ำในการปฏิบัติอันจะผูกพันต่อรัฐภาคี และสามารถบังคับได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมและคุ้มครอง มิให้คนพิการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งประกันสิทธิให้แก่คนพิการ และสามารถที่จะพัฒนาเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่นานาประเทศให้การยึดถือปฏิบัติอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

6. เพื่อสร้างความตระหนักถึงสิทธิคนพิการให้มีขึ้นในสังคม รวมทั้งในระดับครอบครัว เพื่อให้เกิดการยอมรับสิทธิและศักยภาพของคนพิการและปรับเปลี่ยนทัศนคติของสังคมที่เป็นภัยต่อคนพิการ อันเนื่องมาจากค่านิยมหรือความไม่รู้

7. เพื่อให้มีกลไกในการตรวจตราในทางระหว่างประเทศ ซึ่งพิจารณาถึงการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี และตรวจสอบกรณีของการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิคนพิการ พร้อมทั้งให้คำแนะนำในการแก้ไขหรือปรับปรุง การส่งเสริมและการให้ความคุ้มครองแก่คนพิการให้ถูกต้องและได้ผลดียิ่งขึ้นดังเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา

ปัจจุบันได้มีการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการขึ้นจนเป็นผลสำเร็จ พิจารณาสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการได้ในบทถัดไป