



แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของคนพิการ ในการตรากฎหมายภายใต้มาตรา 77 รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560^{*} The Approaches to Enhancing the Participation of Persons with Disabilities in the Legislative Process under Section 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560^{*}

จิตาภา พรยั้ง**

Jidapa Pornying

หทัยกาญจน์ กำเหนิดเพชร***

Hataikarn Kamnerdpetch

อานนท์ ศรีบุญโรจน์****

Arnon Sriboonroj

■ บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของคนพิการ ในการ
ตรากฎหมายภายใต้มาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 นี้มีวัตถุประสงค์ (1) ศึกษาปัญหาและอุปสรรค

* บทความวิจัยนี้เรียบเรียงจากรายงานวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของคนพิการในการตรากฎหมายภายใต้
มาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณวิจัยจากกองทุนส่งเสริม
และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ.

This research article is derived from the research project entitled "Approaches to Enhancing the Participation of
Persons with Disabilities in the Legislative Process under Section 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand
B.E. 2560" which was financially supported by the Fund for the Promotion and Development of the Quality of Life
of Persons with Disabilities, under the Department of Empowerment of Persons with Disabilities.

** รองศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

Associate Professor, Faculty of Law, Thaksin University

*** อาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

Lecturer, Faculty of Law, Thaksin University

**** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

Assistance Professor, Faculty of Law, Thaksin University

Received: 23 May 2025 Revised: 8 July 2025 Accepted: 9 July 2025

ต่อการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของคนพิการในการจัดทำร่างกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2) ศึกษารูปแบบ วิธีการระยะเวลาและระดับการมีส่วนร่วมของคนพิการโดยพิจารณาประเด็นทั้งด้านกฎหมาย และช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชน และ (3) เสนอแนวทางพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของคนพิการในการออกกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร และการวิจัยภาคสนาม ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก การระดมความคิดเห็นด้วยการสนทนากลุ่มเจาะจง การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ และการระดมรับฟังความคิดเห็น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า แม้ว่าโดยหลักการแล้วคนพิการสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายได้ก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัดทางร่างกายทั้งที่สามารถมองเห็นได้โดยประจักษ์และที่ไม่สามารถมองเห็นได้โดยประจักษ์ ทำให้คนพิการไม่อาจอุปโภคสิทธิดังกล่าวได้อย่างเสมอภาคและทัดเทียมกับบุคคลทั่วไป ประกอบกับ การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายยังไม่เอื้อต่อการเข้าถึงของคนพิการแต่ละประเภท ดังนั้น เพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายได้อย่างเสมอภาคและทัดเทียมกับบุคคลทั่วไป จึงจำเป็นต้องบูรณาการประเด็นความพิการเข้าไปในทุกขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งการจัดเตรียมรูปแบบและวิธีการที่หลากหลาย การใช้เทคโนโลยีที่รองรับการเข้าถึงของคนพิการ

และการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความต้องการจำเป็นพิเศษของแต่ละประเภทความพิการ

คำสำคัญ: คนพิการ, สิทธิมนุษยชน, การมีส่วนร่วม, รัฐธรรมนูญ, กฎหมาย

■ Abstract

This research, entitled “The Approaches to Enhancing the Participation of Persons with Disabilities in the Legislative Process under Section 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560”, aims to: (1) examine the problems and barriers to the participation of persons with disabilities in expressing opinions during the drafting of legislation under Section 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560; (2) analyze the forms, methods, duration, and levels of participation for persons with disabilities, considering both legal aspects and channels for public consultation on draft legislation proposed by the cabinet, members of parliament, and the general public; and (3) propose guidelines for improving public consultation for persons with disabilities in enacting laws under Section 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. The study employed a qualitative research methodology, comprising documentary research and fieldwork through in-depth interviews, focus group discussions,

participatory design-co-design, and public consultations. The findings revealed that although, in principle, persons with disabilities can participate in public consultations on legislative proposals, physical limitations that are both visible and nonvisible often prevent them from exercising such rights equally and on par with the general public. Furthermore, the organization of public consultation processes on draft legislation is not yet conducive to accessing each type of disability. Therefore, to ensure equitable and inclusive access for persons with disabilities on draft legislation equally and on par with the general public, it is essential to integrate disability-related considerations into every stage of the public consultation process, including the provision of diverse forms and methods, the use of technology that supports access for persons with disabilities, and the provision of appropriate accommodations tailored to the special needs of each disability type.

Keywords: Persons with Disabilities, Human Rights, Participation, Constitution, Law

■ บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ได้กำหนดให้ในการตรากฎหมายนั้นต้องมีการรับฟัง

ความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและนำความคิดเห็น เช่นว่านั้นไปใช้ประกอบการตรากฎหมายในทุกขั้นตอน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อผลกระทบที่อาจมีต่อประชาชนอันเกิดจากการตรา และการมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย ตลอดจนได้เสนอแนะแนวทางใหม่ๆ ที่หน่วยงานของรัฐอาจนึกไม่ถึง ได้ โดยบทบัญญัติมาตรา 77 นี้เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ซึ่งยังไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับใดมาก่อน (Constitution Drafting Committee, 2019) อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของภาครัฐที่จะให้สิทธิแก่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมาย

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ขึ้น โดยเมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และวิธีในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อร่างกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 13 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายวิธีต่อไปนี้อย่างครบถ้วนก็ได้ กล่าวคือ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจง หรือแสดงความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็นและวิธีการอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสม โดยในการรับฟัง

ความคิดเห็นดังกล่าวนี้หน่วยงานของรัฐต้องนำหลักการหรือประเด็นที่สำคัญต่าง ๆ ของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้ จะต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนข้อมูลอื่นที่จำเป็นต่อการรับฟังความคิดเห็นด้วย (Act on Legislative Drafting and Evaluation of Law B.E. 2562, 2019) (Section 14)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าโดยหลักการแล้วบุคคลทุกคนย่อมสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น ต่อร่างกฎหมายได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม แต่ก็มีประชาชนบางกลุ่ม ที่ถึงแม้ว่ากฎหมายจะได้นำให้การรับรองสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อเสนอความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย ซึ่งจะได้มีการตรารับแล้วก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัดทางร่างกายทั้งที่สามารถมองเห็นได้โดยประจักษ์ และที่ไม่สามารถมองเห็นได้โดยประจักษ์ ทำให้คนพิการไม่อาจอุปโภคสิทธิดังกล่าวได้อย่างเสมอภาคและทัดเทียมกับบุคคลทั่วไป เนื่องจากต้องไม่ลืมว่าความพิการในแต่ละประเภทยังมีความต้องการจำเป็นพิเศษที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องอยู่เองที่การรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายต้องออกแบบหรือจัดกระบวนการให้คนพิการสามารถ “เข้าถึง” และ “ใช้ประโยชน์ได้” นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงวิถีในการรับฟังความคิดเห็นรูปแบบอื่นอย่างการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น การเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น การคำนึงถึงแง่มุม

ความพิการหรือการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการจากหน่วยงานที่จัดรับฟังความคิดเห็นยังอาจมีไม่เพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นสถานที่ในการจัดรับฟังความคิดเห็นที่คนพิการทางร่างกายและความเคลื่อนไหวสามารถเข้าถึงได้ การจัดให้มีล่ามภาษามือสำหรับคนพิการทางการได้ยิน เป็นต้น ในปัจจุบันจากการสำรวจข้อมูลของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2567¹ ประเทศไทยมีคนพิการจำนวน 2,188,141 คน คิดเป็นร้อยละ 3.31 ของประชากรไทย แบ่งเป็นเพศหญิงจำนวน 1,059,843 คน (ร้อยละ 48.44) และเพศชายจำนวน 1,128,298 คน (ร้อยละ 51.56) (Department of Empowerment of Persons with Disabilities, 2024) ซึ่งคนพิการเหล่านี้ควรเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับคนทั่วไป

ซึ่งเมื่อพิจารณาในมิติความพิการอาจพอที่จะสรุปถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของ คนพิการในการตรากฎหมายภายใต้มาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้สามประการ กล่าวคือ ปัญหาในเชิงกระบวนการ ปัญหาในเชิงเนื้อหา และปัญหาในเชิงนโยบาย

จากความสำคัญดังกล่าว เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของคนพิการในการตรากฎหมายภายใต้มาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีวัตถุประสงค์ ให้มี

¹ หมายเหตุ: จากการสำรวจข้อมูลของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2568 ประเทศไทยมีคนพิการจำนวน 2,232,140 คน คิดเป็นร้อยละ 3.38 ของประชากรไทย แบ่งเป็นเพศหญิงจำนวน 1,085,781 (ร้อยละ 48.64) และเพศชายจำนวน 1,146,359 (ร้อยละ 51.36) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ, สถานการณ์คนพิการในประเทศไทย, เข้าถึงได้ที่เว็บไซต์ <https://dep.go.th/images/uploads/files/31032568.pdf>.

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้เกี่ยวข้องที่แท้จริงในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย หรือการเสนอข้อมูลต่อร่างกฎหมายให้ครอบคลุมประชาชนที่เป็นกลุ่มคนพิการได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ให้สอดคล้องกับความต้องการอย่างแท้จริง จำเป็นต้องศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของคนพิการในการจัดทำร่างกฎหมาย รวมถึงรูปแบบ วิธีการ ระยะเวลา ตลอดจนระดับการมีส่วนร่วมของคนพิการ โดยพิจารณาประเด็นทั้งด้านกฎหมาย และช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากระบวนการตรากฎหมายให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

■ วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่อ การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของคนพิการในการจัดทำร่างกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2. ศึกษา รูปแบบ วิธีการ ระยะเวลาและระดับการมีส่วนร่วมของคนพิการโดยพิจารณาประเด็นทั้งด้านกฎหมายและช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่เสนอ โดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชน

3. เสนอ แนวทางพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของคนพิการในการออกกฎหมาย

ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

■ ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาและวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของคนพิการในการจัดทำร่างกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และจัดทำรูปแบบ วิธีการ ระยะเวลาและระดับการมีส่วนร่วมของคนพิการโดยพิจารณาประเด็นทั้งด้านกฎหมาย และช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย คำตอบดังกล่าวย่อมจะมาจากการเก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลตามวิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology) ที่กำหนดไว้ เพื่อนำไปสู่แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของคนพิการ ในการตรากฎหมาย ภายใต้มาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนั้น การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล จึงกำหนดระเบียบวิธีวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การระดมความคิดเห็นด้วยการสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus Group) การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-design) และการระดมรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากนักวิชาการ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรคนพิการ และตัวแทนคนพิการ

■ ผลการวิจัย

1. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาวิจัยในเชิงเอกสาร (Documentary Research) พบว่า มีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการมีส่วนร่วมของคนพิการ ในการตรากฎหมายภายใต้มาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

1.1 แนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

สิทธิมนุษยชน หมายถึง สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมีโดยธรรมชาติไม่ว่าจะมีเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา หรือสถานะทางสังคมอย่างไร หลักการสิทธิมนุษยชนยึดถือว่าทุกคนมีคุณค่าและศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกัน แบ่งแยกไม่ได้ และต้องได้รับการคุ้มครองโดยไม่เลือกปฏิบัติ เป็นสิ่งที่มีผลต่อทุกคนในทุกสถานที่โดยไม่ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมหรือระบบการเมือง (Charan Khosananan, 2002)

1.1.1 แนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย หรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการ ไม่กระทำการให้เป็นไปตามสิทธินั้น อาจรวมไปถึงการเรียกร้องให้บุคคลอื่น (รวมถึงรัฐ) ดำเนินการอย่างใด ๆ ให้ตนได้รับสิทธินั้น ซึ่งหมายถึง สิทธิย่อมทำให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วยเช่นกัน

แนวคิดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพนี้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยยุคกลางของยุโรป ในการให้หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ แก่ประชาชนผ่านทางเอกสารสำคัญต่าง ๆ อาทิ การรับรองสิทธิในการฟ้องคดี สิทธิในการแสดง

ความคิดเห็นที่ทำโดยนักบวชและประชาชนชาวสเปน หรือเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์ของชาวอังกฤษที่เรียกว่า แม็กนาคาร์ตา (Magna Carta) ในปี ค.ศ.1215 ที่มีลักษณะเป็นการรับรองสิทธิของชาวอังกฤษไว้ไม่ให้กษัตริย์เก็บภาษีตามใจชอบ หรือหลักประกันในการถูกจับกุมคุมขัง อันเกิดจากการเรียกร้องของขุนนางชาวอังกฤษที่กษัตริย์ต้องยินยอมลงนาม ต่อมาราวศตวรรษที่ 17 เริ่มมีการกล่าวถึงสิทธิในแง่ที่เป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) โดยนักปรัชญาชาวอังกฤษที่ชื่อ จอห์น ล็อก (John Lock) ที่เสนอแนวความคิดที่ว่า ชีวิต เสรีภาพ และกรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่ติดตัวบุคคลมาแต่กำเนิดและมีความเท่าเทียมกัน โดยรัฐไม่อาจพรากสิทธิดังกล่าวไปจากบุคคลได้ หลังจากนั้นแนวคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพได้รับการพัฒนาโดยนักปรัชญาต่าง ๆ จนกระทั่งถึงศตวรรษที่ 18 มีการนำหลักการนี้ไปบัญญัติไว้ในเอกสารสำคัญในการประกาศอิสรภาพของประชาชนในสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1776 และ ค.ศ. 1789 ตามลำดับ โดยในเอกสารสำคัญดังกล่าว ได้มีการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ของประชาชน โดยกำหนดให้เป็นความผูกพันของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะรับรองสิทธิดังกล่าวให้เกิดขึ้น รวมถึงแนวคิดในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น (Banjerd Singkaneti, 2012)

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองสิทธิของประชาชนชาวไทยไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 25 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพ

ของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้ เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใด ที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือใน กฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพ ที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญตราบทเท่าที่ใช้สิทธิหรือ เสรีภาพเช่นนั้น ไม่กระทบกระเทือนหรือ เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

1.1.2 หลักความเสมอภาค

ความเสมอภาค หมายถึง การปฏิบัติ ต่อทุกคนอย่างเท่าเทียม โดยปราศจาก การเลือก ปฏิบัติ โดยการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมสำหรับ คนพิการนั้น กฎหมายและนโยบายควรรับรองว่า คนพิการมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วม ในระดับเดียวกับบุคคลทั่วไป สามารถเข้าถึง การมีส่วนร่วมได้อย่างอิสระด้วยตนเอง ดังนั้น สำหรับการแก้ไขความไม่เสมอภาค บางครั้ง อาจต้องใช้มาตรการพิเศษ (Affirmative Action) เพื่อช่วยลดอุปสรรคต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น จากความพิการ โดยการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ เช่น จัดให้มีล่าม ภาษามือสำหรับคนพิการทางการได้ยิน หรือจัดทำเอกสารอักษรเบรลล์หรือไฟล์เสียง หรือไฟล์ที่สามารถอ่านด้วยเครื่องช่วยอ่านได้ สำหรับคนพิการทางสายตา เป็นต้น โดยการใช้ มาตรการพิเศษนี้มีได้มีลักษณะเป็นการให้สิทธิ แก่คนพิการเป็นพิเศษ แต่ในทางตรงกันข้าม เป็นการทำให้คนพิการสามารถเข้าถึงสิทธิ ได้อย่างเสมอภาคเช่นเดียวกันกับบุคคลทั่วไป ตามหลักข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันย่อมปฏิบัติ แตกต่างกันได้

1.1.3 หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) นักกฎหมายชาวเยอรมัน Klaus Stern ได้ให้ความหมายว่า คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะ และเป็นคุณค่าที่มีความผูกพันอยู่กับ ความเป็น มนุษย์ ซึ่งบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์ทุกคน จะได้รับคุณค่าดังกล่าวโดยไม่จำต้องคำนึงถึง เพศ เชื้อชาติ ศาสนา หรือคุณสมบัติอื่น ๆ ของบุคคล (Banjerd Singkaneti, 2012)

โดยหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น สามารถนับย้อนไปได้ตั้งแต่สมัยอียิปต์โบราณ ที่ยอมรับว่ามนุษย์ทุกคนเหมือนกัน เท่าเทียมกัน และอยู่ในสถานะเดียวกันไม่ว่าจะเป็นคนธรรมดา หรือฟาโรห์ ต่อมาในยุคกรีก นักปรัชญาที่สำคัญ อย่างอริสโตเติลได้ยอมรับว่ามนุษย์ คือ สัตว์ที่มี เหตุผล สำหรับเพลโตเองก็เสนอแนวคิด ในเรื่อง ความยุติธรรมที่เกิดจากความเสมอภาค ทางกฎหมาย (Equality Before the Law) ที่ทุกคน จะต้องได้รับการปฏิบัติ โดยเท่าเทียมกัน ไม่ว่า จะมีสถานะทางสังคมแตกต่างกันอย่างไร แต่ต่อหน้ากฎหมายแล้วทุกคนมีความเสมอภาค เท่าเทียมกัน

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นหัวใจ หลักของสิทธิมนุษยชน เนื่องจากมนุษย์ทุกคน มีคุณค่าในตนเองอย่างหาที่เปรียบไม่ได้ และเป็นบุคคลที่มีความสำคัญ ควรแก่การให้ คุณค่า ไม่ใช่เพราะเขามีประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือประโยชน์ในด้านอื่น ๆ แต่เป็นเพราะคุณค่า ที่แท้จริงที่อยู่ในตัวของเขาเอง (Human Dignity) คนพิการก็เช่นกันในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของ สังคมที่ควรได้รับการยอมรับในฐานะที่มีศักดิ์ศรี ความเป็น มนุษย์ เท่าเทียมกับบุคคลอื่น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้เอง จึงเป็นปัจจัย

ที่สำคัญที่จะนำมาซึ่งการเปลี่ยนมุมมองหรือทัศนคติที่มีต่อคนพิการ ซึ่งในอดีตมักถูกมองว่าเป็นวัตถุที่ต้องการได้รับการปกป้องหรือได้รับความสงสาร โดยการเปลี่ยนแปลงนี้เองต้องเริ่มที่ตัวคนพิการก่อนที่ต้องมองตนเองในฐานะที่เป็นประธานแห่งสิทธิไม่ใช่เป็นวัตถุแห่งสิทธิ

1.2 แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยสิทธิคนพิการ

คนพิการเป็นบุคคลที่มีข้อจำกัดด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา หรือพฤติกรรมอันเกิดจากความบกพร่องที่เป็นมาแต่กำเนิดหรือภายหลัง และข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลให้บุคคลนั้นมีความลำบากหรือเสียเปรียบในการดำเนินชีวิตหรือการมีส่วนร่วมในสังคม โดยภายใต้ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่องประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ พ.ศ. 2552 ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 และประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2565 ได้กำหนดประเภทความพิการไว้ 7 ลักษณะ ได้แก่ ความพิการทางการเห็น ความพิการทางการได้ยิน หรือสื่อความหมาย ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม ความพิการทางสติปัญญา ความพิการทางการเรียนรู้ และความพิการทางออทิสติก

โดยแนวคิดที่เป็นรากฐานในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนพิการนั้นมีอยู่อย่างหลากหลาย ซึ่งล้วนมีวัตถุประสงค์สนับสนุนให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข

และสามารถอุปโภคสิทธิที่มีอยู่ได้อย่างเสมอภาคเฉกเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป โดยอาจพอที่จะพิจารณาถึงแนวคิดที่มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการได้ดังนี้

1.2.1 แนวคิดว่าด้วยหลักการไม่เลือกปฏิบัติ

หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากหลักความเสมอภาค จริงอยู่ที่ว่าแม้บุคคลทุกคนจะมีความเสมอภาคในฐานะที่เป็นมนุษย์ หากแต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่ามนุษย์ที่เกิดมานั้นย่อมมีความแตกต่างกัน (Moeckli, 2013) ฉะนั้นจึงจำเป็นอยู่เองที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการบางประการ ซึ่งเป็นมาตรการในลักษณะของการห้ามเลือกปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคทั้งความเสมอภาคในผลและความเสมอภาคในโอกาส (Jesada Tongkhao, 2019) ในแง่นี้หลักการไม่เลือกปฏิบัติจึงถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญต่อการสนับสนุนหลักความเสมอภาค โดยหากปราศจากหลักการไม่เลือกปฏิบัติเสียแล้วความเสมอภาคย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้

ซึ่งการกระทำใดจะถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่นั้น อาจพิจารณาจากหลักความเสมอภาคได้ว่า สิ่งซึ่งมีสาระสำคัญเหมือนกันก็ย่อมที่จะต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน ในทางตรงกันข้ามสิ่งซึ่งมีสาระสำคัญต่างกันก็ย่อมที่จะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (Banjerd Singkaneti, 2012) ตามนัยนี้หากปฏิบัติต่อสิ่งซึ่งมีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน หรือปฏิบัติต่อสิ่งซึ่งมีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ในแง่นี้จะเห็นได้ว่าหลักการไม่เลือกปฏิบัติเป็นหลักการที่เรียกร้องให้ผู้ซึ่งต้องผูกพัน

ต่อหลักการดังกล่าวมิให้กระทำการหรืองดเว้น
กระทำการอันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ
โดยการเลือกปฏิบัติอาจกระทำได้ใน 3 ลักษณะ
กล่าวคือ การแบ่งแยก (Distinction) การกีดกัน
(Exclusion) และการจำกัด (Restriction)
(Wiriya Namsiripongpan et al., 2003)

1.2.2 หลักการเข้าถึงและ ใช้ประโยชน์ได้

หลักความสามารถในการเข้าถึง
(Accessibility) เป็นหลักการที่มีความสำคัญ
ต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนพิการ เนื่องจาก
หลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดอุปสรรค
ทั้งที่เป็นอุปสรรคในทางกายภาพและที่มีใช
อุปสรรคในทางกายภาพเพื่อเป็นหลักประกันให้
คนพิการสามารถอุปโภคสิทธิได้อย่างแท้จริง
(Amon Sriboonroj & Hataikarn Kamnerdpetch,
2014) เมื่อพิจารณาในแง่หลักการดังกล่าว
จึงเป็นหลักการที่สนับสนุนให้คนพิการสามารถ
เข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมในด้านต่าง ๆ ได้
อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ (Full and Effective
Participation) เนื่องจาก “อุปสรรค” นั้นถือเป็น
ส่วนหนึ่งของแนวคิดด้วยความพิการ ดังที่
จะเห็นได้จากในอารัมภบทของอนุสัญญาว่าด้วย
สิทธิคนพิการ (e) ที่ว่า “ยอมรับว่าความพิการ
เป็นแนวคิดที่มีพัฒนาการอยู่ตลอด และความ
พิการเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
ที่มีความบกพร่องใด ๆ กับอุปสรรคทางเจตคติ
และสภาพแวดล้อม ซึ่งทำให้บุคคลนั้นไม่สามารถ
มีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ
บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกันกับบุคคลอื่น” (Preamble
of Convention on the Rights of Persons with
Disabilities 2006, (e)) ความสามารถในการ
เข้าถึงจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการใช้สิทธิที่ได้รับ

การรับรองตามกฎหมาย โดยไม่มีผู้ใดที่จะอุปโภค
สิทธิมนุษยชนได้หากไม่สามารถเข้าถึงสิทธิ
เช่นว่านั้นได้ และอุปสรรคอันเป็นเครื่องกีดขวาง
ไม่ให้คนพิการสามารถเข้าถึงสิทธิมนุษยชน
ได้เองก็มีอยู่อย่างมากมาย (Lord et al., 2012)

ซึ่งหากพิจารณาถึงสาระสำคัญของหลัก
ความสามารถในการเข้าถึงก็จะเห็นได้ว่า หลักการ
ดังกล่าวมีที่มาจากกรห้ามเลือกปฏิบัติ ฉะนั้น
การปฏิเสธการเข้าถึงจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำ
อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่คำนึงว่าผู้กระทำ
จะเป็นรัฐหรือเอกชน คนพิการทุกคนต้องมีความ
สามารถในการเข้าถึงโดยไม่คำนึงว่า จะเป็น
ความพิการประเภทใด ทั้งยังไม่ต้องคำนึงถึง
ความแตกต่างบนพื้นฐานของเหตุอื่นใด ไม่ว่า
จะเป็น สีดผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็น
ทางการเมืองหรือความเห็นอื่นใด เชื้อชาติ
หรือถิ่นกำเนิด ทรัพย์สิน หรือสถานะอื่น ๆ
(Committee on the Rights of Persons with
Disabilities, 2014) หลักความสามารถ ในการ
เข้าถึงจึงทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นเงื่อนไขบังคับ
ก่อน (Precondition) ในการทำให้คนพิการ
สามารถอุปโภคสิทธิพลเมือง สิทธิในทาง
การเมือง สิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และ
วัฒนธรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัดเทียม
กับบุคคลโดยทั่วไป (Arduin, 2018)

1.2.3 แนวคิดว่าด้วยการออกแบบ ที่เป็นสากล

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการได้ให้
ความหมายของคำว่า “การออกแบบที่เป็นสากล”
(Universal Design) หมายถึง การออกแบบ
ผลิตภัณฑ์ สภาพแวดล้อม โปรแกรม และบริการ
ที่ทุกคนสามารถใช้ได้ ในขอบเขตมากที่สุด เท่าที่
จะเป็นไปได้โดยไม่จำเป็นต้องดัดแปลง หรือ

ออกแบบเป็นพิเศษ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความต้องการจำเป็น “การออกแบบที่เป็นสากล” จะต้องไม่กันออกไปซึ่งอุปกรณ์เครื่องช่วยคนพิการเฉพาะกลุ่ม (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2006) เนื่องจากที่ผ่านมามีคนพิการมักจะถูกกีดกันหรือจำกัดสิทธิต่าง ๆ เพราะเหตุที่สภาพแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยให้คนพิการสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์บริการ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ด้วยเหตุนี้ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการจึงได้กำหนดพันธกรณีแก่ รัฐบาลคู่ในอันที่จะประกันและส่งเสริมในการทำให้สิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของคนพิการทั้งปวงเป็นจริง โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในรูปแบบต่าง ๆ บนพื้นฐานของความพิการ และเพื่อการนี้ รัฐบาลคู่รับที่จะดำเนินการหรือส่งเสริมการวิจัย และพัฒนาสินค้า บริการ เครื่องมือและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ออกแบบอย่างเป็นสากล (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2006)

หลักการออกแบบที่เป็นสากล หรือที่บางท่านเรียกว่า “อารยสถาปัตย์” นี้ มีต้นกำเนิดมาจากสาขาสถาปัตยกรรม ซึ่งเป็นแนวทางการออกแบบที่ยอมรับถึงความหลากหลายในความสามารถของมนุษย์ และให้ความสำคัญกับการใช้งานของผลิตภัณฑ์และสภาพแวดล้อมให้ได้มากที่สุดโดยไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนหรือออกแบบเฉพาะทาง ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้แพร่หลายและได้รับการยอมรับจากสาขาอื่น ๆ อาทิ ในด้านการศึกษา สำหรับบริบทของกฎหมาย สิทธิมนุษยชนนั้น แนวคิดว่าการออกแบบที่เป็นสากลถือได้ว่าเป็นเรื่องใหม่ โดยหลักการดังกล่าวได้ถูกพิจารณาในฐานะที่เป็นเครื่องมือ

ที่ช่วยให้ทุกคนเข้าไปมีส่วนร่วมในทางสังคมได้ โดยปราศจากอุปสรรคทั้งในด้านสภาพแวดล้อม สินค้า และบริการต่าง ๆ (Nilsson, 2018)

โดยความมุ่งหมายของหลักการออกแบบที่เป็นสากลดังกล่าวนี้ คือ เพื่อเพิ่มความสามารถในการใช้งาน โดยบุคคลซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นเพศ อายุ หรือแม้แต่ความบกพร่องทางร่างกาย ให้สามารถใช้ประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ สภาพแวดล้อม ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนบริการต่าง ๆ ได้อย่างเท่าเทียมกัน

1.2.4 การส่งเสริมและพัฒนา

คุณภาพชีวิตคนพิการ

สำหรับแนวคิดว่าการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการนั้น ภายใต้ระบบกฎหมายไทย ได้มีการยอมรับไว้อย่างแจ้งชัด โดยในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ให้คำนิยาม “การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต” ว่าหมายถึง การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ การจัดสวัสดิการ การส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิ การสนับสนุนให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอิสระ มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป มีส่วนร่วมทางสังคมอย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพภายใต้สภาพแวดล้อมที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังได้รับรองและคุ้มครองให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการ และความช่วยเหลืออื่นจากรัฐดังต่อไปนี้ (Persons with Disabilities

Empowerment Act B.E. 2550, 2007)
(Section 20)

1) การบริการฟื้นฟูสมรรถภาพ โดยกระบวนการทางการแพทย์และค่าใช้จ่าย ในการรักษาพยาบาล ค่าอุปกรณ์ เครื่องช่วย ความพิการ และสิ่งส่งเสริมพัฒนาการ เพื่อปรับ สภาพทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือเสริมสร้าง สมรรถภาพให้ดีขึ้น

2) การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วย การศึกษาแห่งชาติ หรือแผนการศึกษาแห่งชาติ ตามความเหมาะสมในสถานศึกษาเฉพาะ หรือในสถานศึกษาทั่วไป หรือการศึกษา ทางเลือก หรือการศึกษานอกระบบ โดยให้ หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลือ อื่นใดทางการศึกษาสำหรับคนพิการ ให้การ สนับสนุนตามความเหมาะสม

3) การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ ตลอดจนได้รับ การส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และ บริการสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวก เทคโนโลยี หรือความช่วยเหลืออื่นใดเพื่อการทำงาน และประกอบอาชีพ

4) การยอมรับและมีส่วนร่วม ในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ บนพื้นฐาน แห่งความเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ตลอดจน ได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับคนพิการ

5) การช่วยเหลือให้เข้าถึงนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม การพัฒนา และบริการอันเป็นสาธารณะ ผลิตภัณฑ์ที่มี

ความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต การช่วยเหลือ ทางกฎหมายและการจัดหาทุนความว่าต่าง แก่ต่างคดี

6) ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการ โทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารและเทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสารสำหรับคนพิการ ทุกประเภท ตลอดจนบริการสื่อสารสาธารณะ จากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ได้รับ งบประมาณสนับสนุนจากรัฐ

7) บริการล่ามภาษามือ

8) สิทธิที่จะนำสัตว์นำทาง เครื่องมือ หรืออุปกรณ์นำทาง หรือเครื่องช่วยความพิการ ใดๆ ติดตัวไปในยานพาหนะหรือสถานที่ใดๆ เพื่อประโยชน์ในการเดินทาง และการได้รับ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ โดยได้รับการยกเว้นค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และค่าเช่า เพิ่มเติมสำหรับสัตว์ เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือ เครื่องช่วยความพิการ

9) การจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการ

10) การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวคิด ในเรื่องการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการเป็นหลักการที่มีความสำคัญซึ่งได้รับการรับรองไว้ในระบบกฎหมายไทย โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพ ชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ได้รับรองให้คนพิการ มีสิทธิที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็น สาธารณะ เพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึง และใช้ประโยชน์ได้จากบริการต่าง ๆ ตลอดจน เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถ อุปโภคสิทธิตามกฎหมายได้อย่างเสมอภาค

และทัดเทียมกับบุคคลทั่วไป ซึ่งสะท้อนถึง ความพยายามของประเทศไทยที่จะยกระดับ คุณภาพชีวิตคนพิการให้ สอดคล้องกับ มาตรฐานสากล

1.3 แนวคิดที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วม ของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็น หลักการพื้นฐานที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิ ในกระบวนการออกนโยบายสาธารณะ ทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสารร่วมตัดสินใจ ในนโยบายของรัฐ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชน ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่อาจมีผลกระทบ ต่อชีวิต ความเป็นอยู่ สิทธิ เสรีภาพ ในฐานะ เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าในทางใดทางหนึ่ง และนำความคิดเห็นเช่นนั้นไปใช้ประกอบการ ตัดสินใจสำหรับการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐ

สำหรับระดับการมีส่วนร่วม ของประชาชนนั้น อาจแบ่งได้เป็น 7 ระดับ (Thawilwadee Bureekul et al., 2009) กล่าวคือ

ระดับที่ 1 ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับ การมีส่วนร่วมที่ง่ายที่สุดของการสื่อสารระหว่าง ภาครัฐในการให้ข้อมูลกับประชาชนเกี่ยวกับการ ตัดสินใจ เมื่อรัฐได้ริเริ่มดำเนินการในเรื่องใด เรื่องหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การตรากฎหมาย ตลอดจนการกำหนดแผนงาน หรือโครงการต่าง ๆ โดยการมีส่วนร่วมในระดับนี้ เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ ข้อมูลข่าวสารเท่านั้น โดยไม่ได้เปิดโอกาส สามารถแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงาน ของรัฐในเรื่องนั้น ๆ แต่อย่างใด

ระดับที่ 2 ระดับการเปิดรับความคิดเห็น จากประชาชน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้น โดยภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถ แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานที่ภาครัฐได้ริเริ่ม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่รอบด้าน มากยิ่งขึ้น ตลอดจนข้อดีข้อเสียสำหรับนำไปเป็น ข้อมูลในการตัดสินใจดำเนินงานในเรื่องนั้น ต่อไปโดยอาจทำได้ด้วยการสำรวจความคิดเห็น ของประชาชนในเรื่องที่ภาครัฐจะดำเนินการ เป็นต้น

ระดับที่ 3 ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่สูงกว่าการรับฟัง ความคิดเห็น โดยการมีส่วนร่วมในระดับนี้ จะเป็นการเปิดโอกาสอย่างเป็นทางการ ให้ประชาชนสามารถเข้าไปเจรจากับภาครัฐหรือ ผู้ที่ริเริ่มโครงการ เพื่อให้ทราบถึงประเด็นปัญหา ตลอดจนข้อสงสัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือโครงการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งอาจทำได้ โดยการจัดประชุมการจัดรับฟังความคิดเห็น สาธารณะ เป็นต้น

ระดับที่ 4 ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาส ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิดรวบวางแผน กับหน่วยงานภาครัฐหรือเจ้าของโครงการตั้งแต่ ในขั้นเตรียมหรือริเริ่มโครงการ การดำเนินงาน ซึ่งจะช่วยลดปัญหาข้อขัดแย้ง ตลอดจนผลกระทบ ที่อาจเกิดจากการดำเนินงานโดยการมีส่วนร่วม ในระดับนี้ เหมาะสำหรับการดำเนินงานหรือ โครงการที่มีความยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งอาจทำได้ ด้วยการตั้งที่ปรึกษาที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เชี่ยวชาญในสาขาซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ในเรื่องนั้น ๆ เป็นต้น

ระดับที่ 5 ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่สูงกว่าการวางแผนร่วมกัน โดยการมีส่วนร่วมในระดับนี้จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับหน่วยงานภาครัฐหรือเจ้าของโครงการในขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานสามารถบรรลุตามความมุ่งหมายที่วางไว้

ระดับที่ 6 ระดับร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล เป็นระดับที่ประชาชนหรือผู้ที่มีส่วนได้เสียสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานในเรื่องนั้น ๆ ได้ ซึ่งอาจทำได้ด้วยการตั้งคณะกรรมการร่วมที่มีตัวแทนจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานว่าได้บรรลุตามความมุ่งหมายที่วางไว้หรือไม่

ระดับที่ 7 ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงที่สุด โดยประชาชนจะเป็นผู้คิดริเริ่มโครงการวางแผนการดำเนินงาน ตลอดจนดำเนินโครงการที่ได้ริเริ่มขึ้น ซึ่งภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนการดำเนินงานต่าง ๆ ของประชาชนเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีหลายระดับ ซึ่งในแต่ละระดับนั้นอาจมีความเหมาะสมต่อรูปแบบของการดำเนินงานหรือโครงการที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ดี การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานหรือโครงการของภาครัฐนั้น ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญซึ่งจะเข้าไปมีส่วนร่วมได้มากน้อยเพียงใดนั้น คงมีใช่เพียงแต่การให้โอกาสจากรัฐเท่านั้น หากแต่ปัจจัยที่สำคัญยิ่งกว่า

คือ ความเข้มแข็งและความกระตือรือร้นของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ (Active Citizen) ด้วย

2. ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของคณพิการ ในการจัดทำร่างกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการจัดประชุมกลุ่มสนทนาเจาะจง (Focus Group) พบว่า แม้ว่ากฎหมายจะได้รับรองสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมของคณพิการ เพื่อเสนอความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายแล้วก็ตาม แต่คณพิการเองก็ยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายอย่างแท้จริง ซึ่งอาจพอที่จะพิจารณาถึงปัญหาและอุปสรรคในการเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายได้ดังนี้

2.1 ปัญหาในเชิงกระบวนการ

ในการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประเมินถึงผลกระทบของกฎหมายที่มีต่อประชาชนนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จะได้กำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างกฎหมายต้องดำเนินการผ่านระบบกลางซึ่งเป็นระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ได้มีการจัดทำขึ้น รวมทั้งวิธีการอื่นที่มีความหลากหลายดังกล่าวข้างต้นแล้วก็ตาม หากแต่วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่มีอยู่นั้นก็มิได้มีการให้หลักประกันว่าคณพิการจะสามารถเข้าถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ตามความต้องการจำเป็นพิเศษของแต่ละประเภทความพิการ

โดยที่ความพิการในแต่ละประเภะนั้น มีความต้องการจำเป็นพิเศษที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นที่กระบวนการรับฟังความคิดเห็น ต่อร่างกฎหมาย ต้องออกแบบหรือจัดกระบวนการ ให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ แต่จากการสำรวจระบบการรับฟังความคิดเห็น ของหน่วยงานภาครัฐกลับพบว่า การเข้าถึงข้อมูล ต่อร่างกฎหมายที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนทั่วไปนั้น สำหรับ คนพิการแล้วเป็นไปได้อย่างจำกัด ดังที่จะเห็น ได้จากในบริบทของคนพิการทางการมองเห็นที่ ต้องใช้โปรแกรมอ่านหน้าจอ (Screen Reader) เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้ แต่ปรากฏว่า ในเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐ โปรแกรม อ่านหน้าจอไม่สามารถอ่านข้อมูลที่ได้เปิดรับฟัง ความคิดเห็นได้ทั้งหมด โดยเฉพาะในส่วนที่เป็น เนื้อหาของร่างกฎหมายซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนที่เป็น สารสำคัญที่ยังคงจัดทำให้อยู่ในรูปของไฟล์ พดีเอฟ (pdf) ซึ่งโปรแกรมอ่านหน้าจอไม่สามารถ อ่านได้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงวิธีในการรับฟัง ความคิดเห็นรูปแบบอื่นอย่างการจัดประชุม รับฟังความคิดเห็น การเชิญให้เข้าร่วมชี้แจง หรือแสดงความคิดเห็น การคำนึงถึงแง่มุม ความพิการหรือการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก สำหรับคนพิการจากหน่วยงานที่จัดรับฟัง ความคิดเห็นยังอาจมีไม่เพียงพอ ไม่ว่าจะเป็น สถานะในการจัดรับฟังความคิดเห็นที่ไม่เอื้อ ต่อการเข้าถึงสำหรับคนพิการทางร่างกายและ การเคลื่อนไหว การไม่จัดให้มีล่ามภาษามือสำหรับ คนพิการทางการได้ยิน การไม่จัดส่งข้อมูล ให้ล่วงหน้า หรือแม้แต่การจัดกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นพร้อมกันทุกประเภทความพิการ

ทำให้คนพิการบางกลุ่มที่มีข้อจำกัดในการสื่อสาร ไม่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

2.2 ปัญหาในเชิงเนื้อหา

ในการรับฟังความคิดเห็นที่มี ต่อร่างกฎหมายของประชาชนนั้น ข้อมูลถือเป็น หัวใจสำคัญสำหรับการทำความเข้าใจเนื้อหา ตลอดจนความจำเป็นของการตรากฎหมาย อันจะนำไปสู่ข้อเสนอของประชาชนที่มี ต่อร่างกฎหมายดังกล่าว ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าเนื้อหา ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายโดยสภาพแล้วเป็นเรื่อง ที่มีความสลับซับซ้อนและยากต่อการทำ ความเข้าใจ ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จึงได้ กำหนดให้ในการรับฟังความคิดเห็น ต่อร่างกฎหมายหน่วยงานของรัฐต้องอธิบาย หลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมาย โดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย แต่อย่างไรก็ดีหากพิจารณา ในบริบทของความพิการ การทำความเข้าใจ เหตุผลความจำเป็น หลักการ สารสำคัญ ตลอดจนเนื้อหาของกฎหมายที่ได้มีการรับฟัง ความคิดเห็นนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย เนื่องจากไม่เพียงแต่ อุปสรรคในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลดังที่ได้กล่าว ข้างต้นแล้ว สำหรับความพิการบางประเภท อาทิ ความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย ลำพังแต่เพียงการอ่านเนื้อหาจากเอกสาร ผ่านเว็บไซต์โดยปราศจากการแปลที่อยู่ในรูป ของสื่อภาษามือไม่อาจทำให้คนพิการทาง การได้ยินหรือสื่อความหมายสามารถเข้าใจ เนื้อหาได้อย่างเพียงพอ เพราะภาษามือถือเป็น ภาษาหลักในการสื่อสารของคนพิการทาง การได้ยินหรือสื่อความหมาย

2.3 ปัญหาในเชิงนโยบาย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะมีการตรากฎหมายจำเป็นต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และผู้ที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบจากกฎหมายฉบับนั้น ๆ เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย โดยอาจเป็นการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางหรือผ่านหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้มีการจัดทำร่างกฎหมาย ส่งผลให้การรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายยังคงมีลักษณะกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละหน่วยงานเองก็อาจมีแนวทางในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่แตกต่างกัน ประกอบกับในปัจจุบันยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในรูปแบบการบูรณาการประเด็นความพิการกับเรื่องการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายของประชาชน ส่งผลให้การเข้าไปมีส่วนร่วมของคนพิการในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

3. รูปแบบ วิธีการ และระยะเวลา การมีส่วนร่วมของคนพิการ

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลในเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) เกี่ยวกับรูปแบบ วิธีการ และระยะเวลาการมีส่วนร่วมของคนพิการพบว่า รัฐควรจัดให้มีช่องทางการเข้าถึงข้อมูล รวมถึงช่องทางในการแสดงความคิดเห็นที่หลากหลายทั้งในรูปแบบออนไลน์และรูปแบบออฟไลน์ มีการจัดสิ่งสนับสนุนในการเข้าถึงสถานที่จัดการประชุม หรือสิ่งสนับสนุน เครื่องมือที่เป็นอุปกรณ์ช่วยเหลือในการสื่อสารของคนพิการ เพื่อให้ คนพิการสามารถเข้าถึง ข้อมูล

และแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ มีการจัดเตรียมข้อมูลให้คนพิการทุกประเภทสามารถเข้าถึงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนพิการที่มีความบกพร่องทางการรับรู้และสื่อความหมาย เช่น การจัดเอกสารในรูปแบบไฟล์เวิร์ด (Words) หรืออักษรเบรลล์เพื่อให้คนพิการทางสายตาสามารถเข้าถึงได้ มีการจัดทำล่ามภาษามือ มีการจัดทำคำบรรยายแทนเสียงแบบ Real Time สำหรับคนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย มีการจัดทำเอกสารในลักษณะที่เข้าใจง่าย หรือ Easy Read สำหรับคนพิการทางการเรียนรู้ มีการเปิดโอกาสให้คนพิการแสดงความคิดเห็นผ่านทางอีเมล

การกำหนดแนวทางหรือข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานของรัฐในการจัดทำเว็บไซต์ที่เป็นไปตามมาตรฐาน WCAG และองค์กรคนพิการมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนให้คนพิการเข้าไปมีส่วนร่วม ในการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ได้ สอดคล้องกับรูปแบบการรับฟังความคิดเห็น ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 13 ได้กำหนดรูปแบบของวิธีการรับฟังความคิดเห็นไว้ว่า ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางเป็นสำคัญ และจะใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ประกอบกันก็ได้ กล่าวคือ (1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น (2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น (3) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น (4) การสำรวจความคิดเห็น และ (5) วิธีการอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสม ส่วนคำว่า ระบบกลาง

หมายความว่า ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และเครือข่ายเชื่อมโยงที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเพื่อจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน (Act on Legislative Drafting and Evaluation of Law B.E. 2562, 2019) (Section 3)

สำหรับระดับการมีส่วนร่วมของคณพิการ และช่องทางในการรับฟังความคิดเห็น ต่อร่างกฎหมาย จากคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย เห็นว่า การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง อาจไม่สามารถเข้าถึงผู้ที่เกี่ยวข้องได้ครบถ้วนทุกกลุ่ม จึงควรใช้เป็นวิธีการพื้นฐานควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านวิธีการอื่นด้วย เช่น การสัมภาษณ์ การเชิญมาให้ข้อมูล หรือการประชุม ในกรณีที่สมควรก็อาจจัดการรับฟังความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นนั้นเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในการรับฟังความคิดเห็นต้องคำนึงถึงลักษณะและจำนวนของผู้เกี่ยวข้อง เนื้อหาของร่างกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกให้ผู้เกี่ยวข้องในการแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอและไม่เป็นการสร้างภาระจนเกินความจำเป็น (Law Development Committee, 2019) แสดงให้เห็นว่า การรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายของคณพิการผ่านระบบกลาง ควรเป็นเพียงวิธีการพื้นฐาน เนื่องจากอาจไม่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้ครบทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มคณพิการ จึงควรใช้วิธีการเพิ่มเติม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและการมี

ส่วนร่วม เช่น การสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึกจากผู้เกี่ยวข้อง การเชิญมาให้ข้อมูลเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นโดยตรง การประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในวงกว้าง และความร่วมมือ กับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการเข้าถึงที่รวดเร็วและทั่วถึง นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นยังจะต้องพิจารณาถึงลักษณะและจำนวนของคณพิการ เนื้อหาข้อมูลของร่างกฎหมาย การอำนวยความสะดวกให้คณพิการแสดงความคิดเห็นได้เพียงพอและไม่เป็นภาระ การดำเนินการควรคำนึงถึงการเข้าถึงและความเท่าเทียม โดยเฉพาะการอำนวยความสะดวกแก่คณพิการ

ส่วนกองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีข้อพิจารณาต่อการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อการจัดทำร่างกฎหมายมี 5 ประการที่ต้องพิจารณาคือ (1) ควรดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจน ไม่ปกปิดข้อมูลต่อประชาชน (2) ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจและแลกเปลี่ยนข้อมูลได้ง่าย (3) ควรให้โอกาสผู้เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็น และเหตุผลประกอบอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้สนับสนุนหรือผู้คัดค้าน (4) ควรมีระยะเวลาเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องคิดวิเคราะห์ และร่วมแสดงความคิดเห็นได้ การแสดงความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ควรมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นอื่น ซึ่งหน่วยงานของรัฐควรระบุเหตุผล และประกาศเป็นการทั่วไป และ (5) ในการนำผลการรับฟัง

ความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา ผู้แสดงความคิดเห็นจะเป็นใคร ระบุชื่อหรือไม่ใช้ชื่อจริงหรือชื่อปลอม ไม่ควรถือเป็นสาระสำคัญ สิ่งที่เป็นข้อสำคัญ คือ ข้อคิดเห็นนั้นเกี่ยวข้องกับและนำมาใช้ประกอบการพิจารณาได้มากน้อยเพียงใด (Legal Development Division, Office of the Council of State, 2019)

สำหรับช่วงเวลาในการรับฟังความคิดเห็น กองพัฒนานกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลา คือ (1) ในขั้นก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง (2) ในขั้นจัดทำร่างกฎหมายเสร็จแล้ว หน่วยงานของรัฐที่จัดทำร่างกฎหมายอาจนำร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นไปรับฟังความคิดเห็นได้ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายให้มีความสมบูรณ์หรือเป็นการรับฟังความคิดเห็นว่าร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้น เป็นไปตามหลักการที่ได้รับฟังความคิดเห็นไว้หรือไม่ โดยการรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนนี้จะเป็นไปตามที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควร และ (3) การรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมในขั้นการเสนอเรื่อง และในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย (Legal Development Division, Office of the Council of State, 2019)

จึงอาจกล่าวได้ว่า การรับฟังความคิดเห็นของคนที่ถือว่าเป็นผู้เกี่ยวข้อง ในการจัดทำร่างกฎหมายนั้น ต้องใช้รูปแบบและวิธีการที่มีความหลากหลาย ไม่ควรจำกัด อยู่แต่เฉพาะวิธีการใดวิธีการหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียว รวมทั้งต้องคำนึงถึง (1) ความโปร่งใสและชัดเจน

การดำเนินการควรเป็นไปอย่างตรงไปตรงมา (2) การใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ควรใช้ภาษาที่ง่ายต่อการเข้าใจ (3) ความเท่าเทียมในการแสดงความคิดเห็น (4) กำหนดระยะเวลาเพียงพอในการแสดงความคิดเห็น และกรณีใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ควรกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน และ (5) การพิจารณาผลความคิดเห็น สำหรับช่วงเวลาในการรับฟังความคิดเห็นมีอยู่ 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย (2) หลังจัดทำร่างกฎหมายเสร็จแล้ว และ (3) การรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมในชั้นเสนอเรื่องและตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

■ รูปแบบและอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนา การมีส่วนร่วมของคนพิการในการตรากฎหมายภายใต้มาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ได้รับการออกแบบมาเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชน ในฐานะผู้เกี่ยวข้อง กับกฎหมายที่จะได้มีการจัดทำขึ้น ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายอย่างเป็นทางการ ถือเป็นการส่งเสริมหลักการของประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบายของรัฐ แม้ว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นนี้จะมีเป้าหมายในการสร้างความโปร่งใส และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กลุ่มคนพิการกลับเผชิญกับอุปสรรคหลายประการที่ทำให้ไม่สามารถอุปโภคสิทธิ

เช่นว่านี้ได้เต็มที่และทัดเทียมกับบุคคลทั่วไป

ปัญหาหลักประการแรกที่ต้องพิจารณาคือกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่ได้ปรับให้สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการในแต่ละประเภท เนื่องจากความพิการมีความหลากหลาย ทั้งที่สามารถมองเห็นได้โดยประจักษ์และที่ไม่สามารถมองเห็นได้โดยประจักษ์ การไม่ได้บูรณาการความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นทำให้คนพิการหลายกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อการจัดทำร่างกฎหมาย ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น คนพิการทางการมองเห็นที่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่ไม่ได้อยู่ในรูปแบบอักษรเบรลล์หรือเสียงได้ หรือคนพิการทางการได้ยินที่ไม่สามารถเข้าใจข้อมูลได้หากไม่มีล่ามภาษามือหรือสื่อที่รองรับการสื่อสารอย่างเหมาะสม ดังนั้น การที่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นไม่ได้คำนึงถึงความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการในด้านต่าง ๆ จึงส่งผลให้การมีส่วนร่วมของคนพิการในกระบวนการนี้ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ปัญหาการขาดการเข้าถึงข้อมูลสำหรับคนพิการ ก็เป็นอีกหนึ่งปัญหาที่สำคัญ โดยเฉพาะคนพิการที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลย่อมจะมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลและโอกาสในการแสดงความคิดเห็นน้อยกว่าคนพิการที่อาศัยในเขตเมือง ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงข้อมูลนี้ เกิดจากข้อจำกัดในการกระจายข่าวสารและช่องทางการสื่อสารที่ไม่สามารถเข้าถึงคนพิการในพื้นที่ห่างไกลได้อย่างทั่วถึง

อันเป็นผลมาจากที่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นไม่มีการจัดเตรียมช่องทางการสื่อสารที่เหมาะสมกับสถานการณ์และบริบทของคนพิการในแต่ละพื้นที่ การปราศจากการเชื่อมโยงและการใช้ช่องทางการสื่อสารที่ครอบคลุมทั้งในพื้นที่เขตเมืองและพื้นที่ห่างไกล นับเป็นอุปสรรคที่ทำให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของคนพิการไม่สามารถทำงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และครอบคลุมทุกกลุ่มประชากร

ด้านการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ก็ยังเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่ต้องการการปรับปรุง แม้ว่าในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จะได้กำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นต้องมีการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่การไม่มีกฎระเบียบเฉพาะที่รองรับความพิการในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายนั้นทำให้การเข้าถึงช่องทางต่าง ๆ ยังคงเป็นเรื่องยากสำหรับคนพิการ การจัดทำร่างกฎหมายและการรับฟังความคิดเห็นจึงควรคำนึงถึงมาตรฐานที่รองรับความต้องการเฉพาะของคนพิการอย่างจริงจัง โดยการจัดทำข้อมูลในรูปแบบที่สามารถเข้าถึงได้ เช่น การใช้เสียงหรือการแปลงข้อมูลให้เป็นอักษรเบรลล์สำหรับคนพิการทางสายตา การให้บริการล่ามภาษามือสำหรับคนพิการทางการได้ยิน รวมถึงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่รองรับการเข้าถึงของคนพิการทุกประเภท อาทิ แอปพลิเคชันที่รองรับการแปลภาษามือหรือข้อความเป็นเสียง นอกจากนี้ การจัดส่งข้อมูลร่างกฎหมายล่วงหน้าในรูปแบบที่เหมาะสม เช่น ไฟล์เสียง ไฟล์ Word

ที่สามารถอ่านผ่านโปรแกรมช่วยเหลือ หรือเอกสารที่มีกราฟิกและข้อความอธิบายง่าย ยังถือเป็นมาตรการที่จำเป็นในการเพิ่มความเท่าเทียมให้กับคนพิการในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย

ปัญหาการเข้าถึงเนื้อหาข้อมูลหรือข้อความของร่างกฎหมาย ก็เป็นประเด็นสำคัญที่ไม่อาจมองข้ามได้ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายไม่ได้จัดทำในรูปแบบที่สามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกันสำหรับประชาชนทุกกลุ่ม ส่งผลให้คนพิการไม่สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะกลุ่มคนพิการทางสติปัญญาและออทิสติก ที่อาจต้องอาศัยการช่วยเหลือจากผู้ดูแลในการทำความเข้าใจและแสดงความคิดเห็น หากไม่มีการสนับสนุนจากผู้เชี่ยวชาญ หรือการใช้เครื่องมือที่ช่วยในการสื่อสาร สำหรับกลุ่มคนพิการเหล่านี้ กระบวนการรับฟังความคิดเห็น ก็จะไม่สามารถสะท้อนความคิดเห็นของคนพิการ ได้อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายจึงจำเป็นต้องปรับปรุงและพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการ โดยบูรณาการประเด็นความพิการเข้าไปในทุกขั้นตอนของการรับฟังความคิดเห็น การจัดเตรียมรูปแบบและวิธีการที่หลากหลาย การใช้เทคโนโลยีที่รองรับการเข้าถึงของคนพิการ และการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมจะช่วยให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของคนพิการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้คนพิการสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

■ ข้อเสนอแนะ:

1. ข้อเสนอแนะในด้านกระบวนการ

1.1 ความพิการที่สามารถมองเห็นได้

โดยประจักษ์ ได้แก่ คนพิการทางสายตา คนพิการทางการได้ยิน คนพิการทางการเคลื่อนไหว รูปแบบแสดงความคิดเห็น ให้จัดเวทีย่อยฟังความคิดเห็น จัดสนทนากลุ่ม เชิญองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ ใช้หนังสือเสียงและสื่ออักษรเบรลล์สำหรับคนพิการทางสายตา จัดล่ามภาษามือในกิจกรรมทุกประเภทและแยกการประชุมกลุ่มย่อยสำหรับคนพิการทางการได้ยินโดยเฉพาะ ส่วนช่องทางแสดงความคิดเห็นให้ใช้แอปพลิเคชัน เช่น Line เว็บไซต์ หรือประชุมผ่าน Zoom/Webex หรือระบบตอบรับอัตโนมัติ หรือทำแบบสอบถามด้วยกูเกิ้ลฟอร์ม จัดเอกสารผ่านสมาคม หรือใช้สมาร์ตโฟนและช่องทางออนไลน์ของสมาคมใช้อักษรเบรลล์หรือโปรแกรมอ่านหน้าจอสำหรับกรณีคนพิการทางสายตา หรือเปิดช่องทางสายด่วน โทรศัพท์ให้กับคนพิการที่อยู่ห่างไกลได้แสดงความคิดเห็น สำหรับคนพิการทางการได้ยินนั้น ให้ใช้คลิปภาษามือหรือคำบรรยาย ได้ภาพ จัดให้มีจอภาพขนาดใหญ่มองเห็นง่าย การใช้ Close Caption ขณะที่หากเป็นคนพิการทางการเคลื่อนไหวต้องจัดสถานที่ที่มีทางลาดเพื่ออำนวยความสะดวก และใช้เทคโนโลยีที่มีความหลากหลายที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย วิธีการที่เหมาะสมต่อการเข้าถึงข้อมูล ควรส่งข้อมูลล่วงหน้า 7 ถึง 15 วัน โดยกรณีคนพิการทางสายตาให้ใช้ข้อมูลในรูปแบบไฟล์เวด หนังสือเสียง ส่วนคนพิการ

ทางการได้ยืมให้ใช้แบบสอบถามหรือจัดเอกสารผ่านสมาคม ใช้คลิปภาษามือ หรือระบบแปลภาษามือ แปลข้อมูลให้เข้าใจง่าย และหากเป็น คนพิการทางการเคลื่อนไหวให้ใช้แบบสอบถามหรือกูเกิ้ลฟอร์ม จัดเอกสารผ่านสมาคม ใช้คำถามที่สามารถเข้าใจง่าย ไม่ซับซ้อน

1.2 ความพิการที่ไม่สามารถมองเห็นได้ โดยประจักษ์ ได้แก่ คนพิการทางออกัสติก คนพิการทางการเรียนรู้ คนพิการทางสติปัญญา คนพิการทางจิตหรือพฤติกรรม รูปแบบแสดงความคิดเห็น ให้จัดเวทีรับฟังความคิดเห็น จัดสนทนากลุ่ม เชิญองค์กรที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม วิจารณ์ จัดกิจกรรมในสภาพแวดล้อมแบบไม่เป็นทางการ ช่องทางแสดงความคิดเห็น ให้จัดแอปพลิเคชัน เช่น Line, เว็บไซต์, ประชุมผ่าน Zoom / Webex ใช้เครื่องมือภาพกราฟิกหรือสัญลักษณ์ ใช้คำอธิบายที่เข้าใจได้ง่าย ไม่ซับซ้อน วิธีการที่เหมาะสมต่อการเข้าถึงข้อมูล ให้ใช้แบบสอบถาม หรือกูเกิ้ลฟอร์ม จัดเอกสารผ่านสมาคม แจกข้อมูลผ่านครอบครัวหรือผู้ช่วยดูแล ใช้คำถามที่สามารถเข้าใจง่าย ไม่ซับซ้อน ให้ส่งข้อมูลล่วงหน้า 7 ถึง 15 วัน

1.3 หลักการรับฟังความคิดเห็นของคนพิการต่อร่างกฎหมาย ประกอบด้วย (1) ความโปร่งใสและชัดเจน การดำเนินการควรเป็นไปอย่างตรงไปตรงมา (2) การใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ควรใช้ภาษาที่ง่ายต่อการเข้าใจ (3) ความเท่าเทียมในการแสดงความคิดเห็น (4) กำหนดระยะเวลาเพียงพอในการแสดงความคิดเห็น และกรณีใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ กำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน และ (5) ใช้ช่องทางรับฟังความคิดเห็นที่มีความหลากหลาย

2. ข้อเสนอแนะในด้านเนื้อหาของร่างกฎหมายที่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

ในการรับฟังความคิดเห็นของคนพิการต่อร่างกฎหมายนั้นควรใช้ภาษาที่สามารถทำความเข้าใจได้ง่ายสำหรับคนพิการ เนื่องจากความพิการบางประเภท เช่น คนพิการทางการได้ยิน คนพิการทางออกัสติก คนพิการทางการเรียนรู้ เป็นกลุ่มความพิการที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลและทำความเข้าใจเนื้อหาของร่างกฎหมายที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็น และต้องจัดทำเนื้อหาของร่างกฎหมายให้อยู่ในรูปแบบที่คนพิการสามารถเข้าถึงได้ เช่น การอธิบายเนื้อหาของร่างกฎหมายโดยล่ามภาษามือ เพื่อให้คนพิการทางการได้ยินสามารถเข้าใจเนื้อหาของร่างกฎหมาย หรือจัดทำให้อยู่ในรูปแบบของเอกสารที่เข้าใจง่าย (Easy Read) เพื่อให้คนพิการทางออกัสติกและคนพิการทางการเรียนรู้สามารถเข้าใจเนื้อหาของร่างกฎหมายได้ ดังนั้น เนื้อหาของร่างกฎหมายที่มีการรับฟังความคิดเห็นควรต้องจัดให้อยู่ในรูปแบบที่หลากหลายเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการจำเป็นพิเศษสำหรับแต่ละประเภทความพิการ

3. ข้อเสนอแนะในด้านนโยบาย

3.1 ให้กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ทำหน้าที่บูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่มีการรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายกับสมาคมคนพิการแห่งประเทศไทย ตลอดจนหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และให้กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ทำหน้าที่ให้ความรู้หรือสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานภาครัฐที่จะรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมาย

3.2 หน่วยงานภาครัฐควรเร่งดำเนินการพัฒนาช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นสำหรับคนพิการโดยเฉพาะ และบูรณาการประเด็นความพิการในทุกขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อสนับสนุนให้คนพิการสามารถเข้าถึงการแสดงความคิดเห็นได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ

■ บรรณานุกรม

- Act on Legislative Drafting and Evaluation of Law B.E. 2562 (2019). (2019, May 31). *Royal Thai Government gazette*. No.136 Chapter72 Gor. pp. 1-16.
- Arduin, S. (2018). Article 3: General Principles. In I. Bantekas, M. A. Stein & D. Anastasiou (Eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary* (pp. 84-105). Oxford University Press.
- Arnon Sriboonroj, & Hataikarn Kamnerdpetch. (2014). The rights to access to justice in criminal proceedings of persons with intellectual disabilities. *Ratchasuda College Journal for Research and Development of Persons with Disabilities*, 10(13), 107-125.
- Banjerd Singkaneti. (2012). *Fundamental principles of rights, freedoms and human dignity* (4th ed.). Winyuchon Publishing House.
- Charan Khosananan. (2002). *Human rights without borders: Philosophy, law and social morality*. Nititham Publishing House.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities. (2014). *General Comment No. 2*, (2014) Article 9: Accessibility. United Nations.
- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). (2017, April 6). *Royal Thai Government gazette*. No.134 Chapter40 Gor. pp. 1-90.
- Constitution Drafting Committee. (2019). *Purpose and Section-by-Section Explanation of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017)*. Secretariat of the House of Representatives.
- Convention on the rights of persons with disabilities. (n.d.). OHCHR. Retrieved March 12, 2025, from <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>
- Department of Empowerment of Persons with Disabilities. (2024, December 23). *The situation of persons with disabilities in Thailand*. <https://dep.go.th/images/uploads/files/30112567.pdf>.
- Jesada Tongkhao. (2019). *Legal Measures Concerning the Election of Persons with Disabilities under the Organic Act on the Election of Members of the House of Representatives, B.E. 2561 (2018)*. Asian Network for Free Election (ANFREL) Foundation.

- Law Development Committee. (2019). *Recommendation of the Law Development Committee on Stakeholder Consultation in Legislative Drafting Process. 2562* (2019, November 27). Royal Thai Government gazette. No.136 Chapter136 Gor. pp. 12-13.
- Legal Development Division, Office of the Council of State. (2019). *Explanation of the Act on Legislative Drafting and Evaluation of Law B.E. 2562 (2019)*. Office of the Council of State.
- Lord, E. J., Guernsey, K. N., Balfe J. M., Karr, V. L., DeFranco, A. S., & Flowers, N. (2012). *Human rights. YES! action and advocacy on the rights of persons with disabilities* (2nd ed.). University of Minnesota Human Rights Center.
- Moeckli, D. (2013). Equality and Non-Discrimination. In D. Moeckli, S. Shah & S. Sivakumaran (Eds.). *International Human Rights Law* (pp. 157-173). Oxford University Press.
- Nilsson, A. (2018). Article 2: Definitions. In I. Bantekas, M. A. Stein & D. Anastasiou (Eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary* (pp. 63-83). Oxford University Press.
- Persons with Disabilities Empowerment Act B.E. 2550 (2007). (2007, September 27). *Royal Thai Government gazette*. No.124 Chapter61 Gor. pp. 8-24.
- Thawilwadee Bureekul, Pattama Sukampang, Sumontha Korkaew, Tatsanai Tongsinuan, & Suphanan Thepkham. (2009). *Public Participation in the Public Policy Process*. King Prajadhipok's Institute.
- Traustadóttir, R. (2009). Disability Studies, the Social Model and Legal Developments. In M. A. Arnardóttir & G. Quinn (Eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives* (pp. 3-16). Martinus Nijhoff Publishers.
- Wiriya Namsiripongpan, Monthian Buntan, & Akkarapun Khwanchuen, (2003). *Research Report on the Amendment of Laws Obstructing Persons with Disabilities from Participating in Society: A Case Study of Laws and Regulations Restricting the Right of Persons with Disabilities to Engage in Occupation*. Office of the Council of State.

