



### บทที่ 3

## สิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็น ตามกฎหมายต่างประเทศ

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นที่มีอยู่ในกฎหมายต่างประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ กฎหมายระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือในระดับสังคมโลก กฎหมายระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือในระดับภูมิภาค และกฎหมายของสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ทราบถึงวิวัฒนาการในการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นในบริบททางสังคมที่แตกต่างกัน รวมถึงตลอดถึงกฎหมายและสภาพบังคับของกฎหมายต่าง ๆ ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และจะได้นำเสนอกรณีตัวอย่างในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็น โดยผลของกฎหมายเหล่านั้น

### 3.1 กฎหมายระหว่างประเทศในระดับสังคมโลก

#### 3.1.1 วิวัฒนาการการคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations)

ในอดีตที่ผ่านมาคนพิการทางการมองเห็นมักถูกผลักให้อยู่นอกกระแสหลักของสังคม และถูกปฏิเสธการรับรู้ถึงสิทธิมนุษยชนที่พึงมีดังเช่นบุคคลทั่วไป ไม่ว่า ณ จุดใดของโลก คนพิการทางการมองเห็นก็ยังคงเผชิญกับปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดทั้งหลายในทางกายภาพและทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการ ทั้งในด้านการเข้ารับศึกษาเล่าเรียน การประกอบอาชีพ การมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสมตามลักษณะแห่งความพิการ การใช้บริการขนส่งและคมนาคม การใช้บริการสถานที่และบริการสาธารณะ การกีดกันโดยการวางข้อจำกัดแห่งความแตกต่างและการกระทำตามอำเภอใจของคนในสังคมนำไปสู่การลบล้างหรือทำลายสิทธิที่จะได้รับความบันเทิงและในการใช้สิทธิเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นในด้านอื่น ๆ ตามไปด้วย ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ เป็นภัยเงียบที่มีผลกระทบทั้งต่อตัวคนพิการเองและครอบครัว และยังกระทบถึงการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่สังคมระหว่างประเทศจะต้องเข้ามาช่วยเหลือในการจัดให้ภัยเงียบเหล่านี้ให้หมดสิ้นไป

แต่เดิมนำแนวความคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็น ถือเป็นเรื่องภายในของรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะ

ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 17 ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดไปสู่การร่วมมือกันระหว่างประเทศ เพื่อหาทางคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ดียิ่งขึ้น จนกระทั่งเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สงบลงในปี ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) แม้ฝ่ายสัมพันธมิตรจะเป็นฝ่ายมีชัยชนะต่อฝ่ายอักษะ แต่เหตุการณ์ดังกล่าวก็นำมาซึ่งความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินของพลเมืองโลกอย่างที่สุด ชาวโลกได้ประจักษ์ถึงความทารุณโหดร้ายของพรรคนาซีเยอรมันที่กระทำต่อพลเมืองในประเทศที่ตนเข้ายึดครองระหว่างสงคราม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสังหารชาวยิวในยุโรปเป็นจำนวนหลายล้านคน เพื่อมุ่งทำลายเผ่าพันธุ์ชาวยิวให้หมดสิ้นไปนั้น เป็นการเหยียดหยามต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์อย่างชัดแจ้ง ผู้นำรัฐบาลประเทศสัมพันธมิตรต่างตระหนักถึงเรื่องนี้ดีและต้องการจะป้องกันมิให้เกิดขึ้นอีกจึงได้มีการประชุมจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากผู้แทนประเทศต่าง ๆ เป็นอย่างดี<sup>1</sup>

นับแต่องค์การสหประชาชาติได้ถือกำเนิดขึ้นก็ได้มีความพยายามที่จะพัฒนาสถานภาพของคนพิการและการดำรงชีวิตของพวกเขาให้อยู่ในระดับที่ดีขึ้นไปพร้อม ๆ กัน เริ่มมีแนวความคิดที่จะให้คนพิการอยู่ร่วมกับบุคคลทั่วไปและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ส่งผลต่อการสร้างความเข้าใจในเรื่องความสามารถของคนพิการให้แก่บุคคลทั่วไปได้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามคนพิการยังต้องประสบกับอุปสรรคทางสิ่งแวดล้อมในสังคม เช่น อาคาร สถานที่ บริการขนส่งสาธารณะ ตลอดจนบริการข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารที่ไม่เปิดโอกาสให้คนพิการสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก<sup>2</sup> รากฐานความคิดของการดำเนินงานที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และความเสมอภาคเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคน ทำให้องค์การสหประชาชาติตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวนี้เป็นอย่างดีและได้ถูกเน้นย้ำอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติกาสากลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง ทางสังคม และวัฒนธรรมของคนพิการทางการมองเห็นให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันกับบุคคลทั่วไป

และนอกเหนือจากนี้ การดำเนินงานด้านคนพิการในระดับสังคมโลกยังได้รับความร่วมมือและสนับสนุนจากทบวงชำนาญพิเศษต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติในการส่งเสริมให้สถานการณ์ด้านสิทธิของคนพิการทั้งหลายอยู่ในระดับที่ดีขึ้น เช่น องค์การศึกษาศาสนาและวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization หรือ UNESCO) ได้ให้ความดูแลเรื่องการบริการการศึกษาพิเศษ

<sup>1</sup> กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), หน้า 22.

<sup>2</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม: ศึกษากรณีกฎหมายและกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ, หน้า 108.

สำหรับคนพิการ องค์การอนามัยโลก (World Health Organization หรือ WHO) ให้ความช่วยเหลือในด้านสุขอนามัยและป้องกันการเกิดความพิการ กองทุนสหประชาชาติเพื่อสงเคราะห์เด็ก (United Nations International Children's Fund หรือ UNICEF) ได้จัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อเด็กพิการ และให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ช่วยเหลือในการพัฒนาศักยภาพคนพิการในการเข้าถึงตลาดแรงงานและเพิ่มการผสมผสานทางด้านเศรษฐกิจผ่านทางกฎมาตรฐานด้านแรงงานระหว่างประเทศ<sup>3</sup>

นอกจากทบวงชำนาญพิเศษต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติที่กล่าวมาแล้ว ยังมีองค์กรอิสระที่มีได้แสวงหากำไร ไม่สังกัดรัฐบาล พรรคการเมือง หรือศาสนาใดๆ (Non-Government Organization หรือ NGO) อีกหลายองค์กรที่มีบทบาทเด่นชัดในเวทีระดับนานาชาติ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทั้งหลาย ซึ่งเชื่อว่าคนพิการทางการมองเห็นจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวด้วย เช่น องค์กรคนพิการสากล (Disabled People International หรือ DPI) เครือข่ายพันธมิตรองค์กรคนพิการสากล\* (International Disability Alliance หรือ IDA) องค์กรด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการสากล\* (Rehabilitation International หรือ RI) เป็นต้น และอีกหนึ่งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในระดับสังคมโลกสำหรับคนพิการทางการมองเห็นโดยเฉพาะ คือ สหภาพคนตาบอดโลก\* (World Blind Union หรือ WBU) โดยมีบทบาทในการสอดส่องดูแลและเป็นตัวแทนในการทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงแทนคนตาบอดและผู้มีสายตาเลือนราง ซึ่งมีอยู่ประมาณ 180 ล้านคนทั่วโลก ให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป โดยปราศจากอคติลำเอียงหรือการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมทั้งในแง่ทัศนคติที่มีต่อคนพิการทางการมองเห็น และในการออกกฎหมายมาใช้บังคับ เพื่อให้คนพิการทางการมองเห็นสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรีและได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะที่เป็นมนุษย์<sup>4</sup> ซึ่งประเทศไทยก็ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรดังกล่าวนี้ในปี ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545)<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> United Nations, "United Nations Commitment to Advancement of the Status of Persons with Disabilities"[Online], (n.d.), Available from: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disun.htm>[2006, September 15]

\* แปลโดยผู้เขียน

<sup>4</sup> World Blind Union, "About us"[Online], (n.d.), Available from: <http://www.worldblindunion.org>[2006, September 15]

<sup>5</sup> World Blind Union, "WBU Members of East Asia and the Pacific"[Online], (n.d.), Available from: <http://www.worldblindunion.org/home.cfm?id=74&nivel=3&orden=4>[2006, September 15]

ในช่วงปี ค.ศ. 1945 - 1955 องค์การสหประชาชาติให้ความสนใจในประเด็นการส่งเสริมสนับสนุนสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีความพิการทางร่างกาย เช่น ดาบอด หูหนวก โดยเน้นในด้านการป้องกันและฟื้นฟูสมรรถภาพความพิการ และในปี ค.ศ. 1948 ได้มีการผลักดันให้มีปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นมาตรฐานร่วมกันของประเทศต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักฐานอันแสดงถึงสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ ๆ และควรได้รับความคุ้มครอง และเป็นที่ยึดถือในการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทุกผู้ทุกนามอย่างสม่ำเสมอ ถัดมาในปี ค.ศ. 1950 ได้มีการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพในทางสังคมของคนตาบอด (The social rehabilitation of the blind) โดยแสดงถึงความจำเป็นในการสร้างมาตรฐานสากลในด้านการศึกษา การบำรุงรักษา การฝึกอบรม และประเมินศักยภาพของคนตาบอด เพื่อทราบถึงระดับที่เหมาะสมสำหรับการดูแลรักษาเป็นพิเศษสำหรับคนตาบอดในเขตประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งต่อมาประเทศต่าง ๆ ก็ได้มีการทำข้อตกลงระหว่างกันเกี่ยวกับการนำเข้าอุปกรณ์ทางการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม (Agreement on the Importation of Educational Scientific and Cultural Materials) โดยยกเว้นภาษีศุลกากรขาเข้าสำหรับอุปกรณ์ต่าง ๆ สำหรับคนตาบอด (Articles for the Blind หรือ AFB)<sup>6</sup> ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

ในช่วงปี ค.ศ. 1970 - 1979<sup>7</sup> องค์การสหประชาชาติได้ริเริ่มที่จะรับรองการขยายแนวความคิดในระดับระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของคนพิการและโอกาสในการได้รับความเสมอภาคเท่าเทียมกันของคนพิการให้มากยิ่งขึ้น แม้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะได้มีการกล่าวถึงสิทธิคนพิการไว้บ้าง แต่ก็ยังมีลักษณะที่กว้างและไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ในปี ค.ศ. 1975 องค์การสหประชาชาติจึงได้ประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Declaration on the Rights of Disabled Persons) เพื่อให้เป็นที่ทราบโดยทั่วกันว่าคนพิการมีสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป และเป็นกำหนดมาตรฐานสำหรับวิธีการปฏิบัติและความสามารถในการเข้าถึงบริการต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ซึ่งจะมีส่วนช่วยพัฒนาศักยภาพของคนพิการและกระตุ้นการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคมของคนพิการให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ถัดมาในปี ค.ศ. 1976 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ปี ค.ศ. 1981 เป็นปีคนพิการสากล (International Year of Disabled Persons หรือ IYDP) เพื่อเรียกร้องให้รัฐสมาชิกทั่วโลกได้ตระหนักถึงสิทธิของคนพิการ โดยได้เน้นเรื่องความเสมอภาคแห่งสิทธิและ

<sup>6</sup> United Nation, "The United Nations and Disabled Persons: A Chronology"[Online], (n.d.), Available from: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dis50y00.htm>[2006, September 15]

<sup>7</sup> United Nations, "United Nations Commitment to Advancement of the Status of Persons with Disabilities"[Online], (n.d.), Available from: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disun.htm>[2006, September 15]



โอกาส การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการป้องกันความพิการ ซึ่งคนพิการจะต้องสามารถใช้ชีวิตในสังคมได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป และเป็นหน้าที่ของสังคมและรัฐที่จะต้องขจัดกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรืออุปสรรคต่าง ๆ เพื่อที่จะทำให้คนพิการสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างเต็มที่<sup>8</sup> ความสำเร็จที่ได้รับจากการดำเนินงานปีคนพิการสากล คือ การมีแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยคนพิการ (World Program of Action concerning Disabled Persons) ซึ่งได้รับการรับรองจากองค์การสหประชาชาติในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1982

ในช่วงปี ค.ศ. 1983 – 1992<sup>9</sup> เพื่อวางกรอบการดำเนินงานให้กับรัฐบาล และองค์กรต่าง ๆ ในการดำเนินการให้บรรลุตามแนวทางของแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยคนพิการ ที่ประชุมสมัชชาแห่งองค์การสหประชาชาติจึงได้ประกาศให้เป็นทศวรรษสากลเพื่อคนพิการ (United Nations Decade of Disabled Persons) และได้มีการประกาศใช้แผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยคนพิการ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการป้องกันความพิการ การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการสร้างความเสมอภาคในการมีโอกาสที่เท่าเทียมของคนพิการ

และในปี ค.ศ. 1987 ในการประชุมระดับโลกของผู้เชี่ยวชาญ เพื่อทบทวนการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยคนพิการ ในวาระกึ่งทศวรรษคนพิการขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ได้มีข้อเสนอแนะจากที่ประชุมว่าควรจะค้นคิดปรัชญาที่จะใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดลำดับความสำคัญของเรื่องที่จะดำเนินการในอนาคตข้างหน้า โดยที่ปรัชญาดังกล่าวควรตั้งอยู่บนรากฐานของความตระหนักในสิทธิของคนพิการ ด้วยเหตุผลดังกล่าวมานี้ ที่ประชุมจึงมีข้อเสนอแนะว่าสมัชชาแห่งองค์การสหประชาชาติควรจะจัดการประชุมพิเศษขึ้น เพื่อทำหน้าที่ร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในทุกรูปแบบขึ้น เพื่อที่รัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติจะได้ให้สัตยาบันเมื่อสิ้นสุดทศวรรษคนพิการขององค์การสหประชาชาติแล้ว ร่างอนุสัญญาฉบับที่ว่านี้จัดทำขึ้นโดยประเทศอิตาลี และได้นำเสนอต่อที่ประชุมสมัชชาแห่งองค์การสหประชาชาติถึงสองครั้ง แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีความเห็นเป็นฉันทามติในเรื่องความเหมาะสมของอนุสัญญาดังกล่าว และมีผู้แทนหลายท่านที่เข้าประชุมได้ให้ข้อคิดเห็นในทำนองว่า

<sup>8</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการ ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม: ศึกษากรณีกฎหมายและกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ, หน้า 110.

<sup>9</sup> United Nations, "United Nations Commitment to Advancement of the Status of Persons with Disabilities"

บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในปัจจุบันดูเหมือนว่าจะได้ให้หลักประกันด้านสิทธิแก่คนพิการอย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่นอยู่แล้ว<sup>10</sup>

จนกระทั่งถึงเวลาสิ้นสุดทศวรรษสากลเพื่อคนพิการก็ไม่ปรากฏว่ามีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในทุกรูปแบบขึ้นใช้บังคับแต่อย่างใด มีแต่เพียงการประกาศขององค์การสหประชาชาติ ในวันที่ 3 ธันวาคมของทุกปี เป็นวันคนพิการสากล (International Day of Disabled Persons) เพื่อเป็นที่ระลึกการครบรอบวันที่องค์การสหประชาชาติริเริ่มดำเนินการแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยคนพิการ

ในปี ค.ศ. 1993 ท่ามกลางผลสำเร็จของทศวรรษสากลเพื่อคนพิการ องค์การสหประชาชาติจึงได้ประกาศกฎมาตรฐานเพื่อความเสมอภาคในโอกาสของคนพิการ (The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวางนโยบายและพื้นฐานความร่วมมือทางด้านวิชาการและเศรษฐกิจให้คนพิการได้รับความเสมอภาคและโอกาสอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปในสังคม

แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากกฎมาตรฐานที่สะท้อนแนวคิดที่ก้าวหน้าฉบับนี้ ไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย จึงมีความเคลื่อนไหวจากองค์กรของและเพื่อคนพิการในระดับสากลร่วมกับรัฐบาลของบางประเทศ พยายามดำเนินการเพื่อให้มีอนุสัญญาว่าด้วย "สิทธิคนพิการ" ขึ้น<sup>11</sup> ซึ่งต่อมากองคมนตรีสหประชาชาติได้ให้ความเห็นชอบให้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อทำการศึกษาและจัดทำร่างอนุสัญญาความเข้าใจระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและศักดิ์ศรีของคนพิการ (Draft Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities) เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 2001 โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานการดำเนินงานในด้านการพัฒนาสังคม (social development) สิทธิมนุษยชน (human rights) การห้ามเลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ซึ่งได้มีการเจรจาเพื่อร่างอนุสัญญาอย่างยาวนานถึงเกือบ 5 ปี จนกระทั่งคณะกรรมการเฉพาะกิจได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้การรับรองร่างอนุสัญญา ในวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 2006 และเปลี่ยนชื่อเป็น "อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ" (International Convention on the Rights of Persons with Disabilities) เพื่อยุติกระบวนการร่างและจัดส่งไปยังสมัชชาแห่ง

<sup>10</sup> จิราลักษณ์ จงสถิตมัน แปล, "กฎมาตรฐานว่าด้วยการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คนพิการองค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2537"[ออนไลน์]. (ม.ป.ป.), แหล่งที่มา <http://www.tddf.or.th/library/law0002.pdf> [28 ธันวาคม 2547]

<sup>11</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม: ศึกษากรณีกฎหมายและกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ, หน้า 111.

องค์การสหประชาชาติเพื่อการรับรอง (adoption) ซึ่งที่ประชุมสมัชชาได้มีมติรับรองร่างอนุสัญญาแล้วเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 2006 ตามมติที่ 61/106<sup>12</sup> (resolution 61/106) และได้เปิดให้มีการลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม ค.ศ. 2007 โดยอนุสัญญาจะมีผลบังคับใช้เมื่อพ้น 30 วัน นับแต่มีการให้สัตยาบันครบ 20 ประเทศ

### 3.1.2 กฎหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับสังคมโลก ในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นในยุคปัจจุบัน

จากวิวัฒนาการในการดำเนินการระดับสังคมโลกเพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็น นับเป็นแบบแผนในทางกฎหมายระหว่างประเทศที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการออกกฎหมายระหว่างประเทศด้านคนพิการ และถือเป็นจุดเริ่มต้นของการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นที่ปรากฏอย่างเด่นชัดในระดับสังคมโลก

ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายระหว่างประเทศ จะพบว่ามีความอยู่สองลักษณะที่สามารถนำไปสู่ผลสำเร็จในการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็น ได้แก่ 1) สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐต่าง ๆ และก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายต่อรัฐคู่สัญญาทั้งหลาย และ 2) เอกสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย เช่น คำประกาศ (declarations) ข้อบังคับ (rules) แต่ก็มีประโยชน์สำหรับการใช้การตีความตามหลักมาตรฐานสากลและการอนุวัติการให้เป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ<sup>13</sup>

1) สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐต่าง ๆ และก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายต่อรัฐคู่สัญญาทั้งหลาย

เอกสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทั้งหลายทั้งหมดล้วน มีผลปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนพิการเฉกเช่นเดียวกับที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลทั่วไป หลักสากลดังกล่าวนี้ได้รับการเน้นย้ำด้วยหลักความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของบุคคล และหลักการห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคล ซึ่งมีอยู่ในเอกสารด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่าง ๆ

กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนฉบับหลัก ๆ ได้แก่

<sup>12</sup> Office of Legal Affairs, "Opening for Signature: Convention on the Rights of Persons with Disabilities"[Online] 2006, Available from: <http://untreaty.un.org>[2007, January 18]

<sup>13</sup> UN Enable, "Overview of International Legal Frameworks for Disability Legislation"[Online], (n.d.), Available from: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disovlf.htm>[2004, December 1]

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)
- อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)
- อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
- อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่น ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment)
- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)
- อนุสัญญาต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางการศึกษา (Convention Against Discrimination in Education)
- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันสิทธิของแรงงานอพยพและสมาชิกในครอบครัว\* (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families)

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ คนพิการทั่วไป หรือส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นไว้โดยเฉพาะ ได้แก่

- อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้าน อาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ (ILO Convention concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons))

---

\* แปลโดยผู้เขียน



- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)\*
- ข้อตกลงว่าด้วยการนำเข้าอุปกรณ์ทางการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม (Agreement on the Importation of Educational Scientific and Cultural Materials)
- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการ (International Convention on the Rights of Persons with Disabilities)

ประเทศคู่สัญญาทั้งหลายที่ได้ลงนามและให้สัตยาบันในสนธิสัญญา/อนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน จะมีความผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญา/อนุสัญญาที่ตนได้ให้สัตยาบันไว้ เอกสารระหว่างประเทศบางฉบับ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) หรือ บทบัญญัติบางเรื่อง เช่น หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ (principle of non-discrimination) ได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งจะมีผลผูกพันรัฐทั้งหลายให้ต้องปฏิบัติตามเอกสารหรือหลักการดังกล่าวแม้ว่าจะไม่เคยลงนามหรือให้สัตยาบันไว้ก็ตามบรรทัดฐานในทางกฎหมายระหว่างประเทศ

---

\* มาตรา 23 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ได้กำหนดไว้ว่า

รัฐภาคียอมรับว่าเด็กที่พิการทางร่างกายหรือจิต ควรมีชีวิตที่สมบูรณ์และปกติสุข ในสภาวะที่ประกันในศักดิ์ศรี ส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง และเอื้ออำนวยให้เด็กมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในชุมชน

รัฐภาคียอมรับในสิทธิของเด็กพิการที่ได้รับการดูแลเป็นพิเศษ และจะสนับสนุนและประกันที่จะขยายเท่าที่กำลังทรัพยากรจะอำนวย ความช่วยเหลือซึ่งมีการร้องขอ และซึ่งเหมาะสมกับสภาพของเด็ก และสภาพการณ์ของบิดามารดา หรือบุคคลอื่นที่ดูแลเด็ก ไปยังเด็กที่อยู่ในเกณฑ์และผู้ที่ได้รับผิดชอบในการดูแลเด็ก

โดยยอมรับความจำเป็นพิเศษของเด็กพิการ ความช่วยเหลือที่ให้ตามวรรคสองของข้อนี้เป็นเพื่อให้เปล่าเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ โดยพิจารณาถึงกำลังทรัพย์ของบิดามารดา หรือบุคคลอื่นที่ดูแลเด็ก และความช่วยเหลือเช่นว่าจะถูกกำหนดขึ้นเพื่อที่จะประกันว่า เด็กพิการจะสามารถอย่างมีประสิทธิผลที่จะเข้าถึงและได้รับการศึกษา การฝึกอบรม การบริการดูแลสุขภาพ การบริการเรื่องการฟื้นฟูสภาพ การเตรียมสำหรับการจ้างงาน และโอกาสทางด้านสันตนาการ ในลักษณะที่ส่งเสริมให้เด็กสามารถบรรลุผลสำเร็จอย่างเต็มที่เท่าที่เป็นไปได้ในการเข้าสังคมและการพัฒนาตนเอง ซึ่งรวมถึงการพัฒนาทางวัฒนธรรมและจิตใจด้วย

ภายใต้บรรยากาศความร่วมมือระหว่างประเทศ รัฐภาคีจะส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม ในด้านการดูแลสุขภาพเชิงป้องกัน และด้านการรักษาเด็กพิการทางการแพทย์ ทางจิตวิทยา และทางการฟื้นฟูสมรรถภาพ รวมทั้งการเผยแพร่ และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวิธีฟื้นฟูการศึกษา และการบริการด้านการฝึกอาชีพ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยให้รัฐภาคีสามารถปรับปรุงความสามารถและทักษะ และเพิ่มพูนประสบการณ์ในด้านนี้ ในเรื่องนี้ความต้องการของประเทศกำลังพัฒนาควรได้รับการคำนึงถึงเป็นพิเศษ

## 2) เอกสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายต่อรัฐภาคี

เอกสารระหว่างประเทศทั้งหลาย เช่น คำประกาศ (declarations) ข้อมติ (resolutions) หลักการ (principles) แนวทางปฏิบัติ (guidelines) และข้อบังคับ (rules) ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายในเชิงวิชาการ เป็นเพียงการยอมรับในหลักการทั่วไป และเป็นเครื่องหมายแห่งการยอมรับผูกพันในทางศีลธรรมและทางการเมืองของรัฐทั้งหลาย ซึ่งรัฐสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการบัญญัติกฎหมายและวางแนวนโยบายของประเทศในด้านคนพิการได้

เอกสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับคนพิการทุกประเภท หรือเกี่ยวกับคนพิการทางการมองเห็นโดยเฉพาะ ที่สามารถนำมาใช้ในเพื่อเป็นแนวทาง แต่ไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่

- ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Declaration on the Rights of Disabled Persons)
- แผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยคนพิการ (World Programme of Action concerning Disabled Persons)
- แนวทางสำหรับการดำเนินการเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านคนพิการ (Tallinn Guidelines for Action on Human Resources Development in the Field of Disability)
- กฎมาตรฐานว่าด้วยการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คนพิการ (The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities)
- ข้อแนะที่ 99 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพสำหรับคนพิการ (R99: ILO Recommendation concerning Vocational Rehabilitation of the Disabled)
- ข้อแนะที่ 168 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานคนพิการ (R168: ILO Recommendation concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons))
- ข้อแนะที่ 150 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (R150: ILO Recommendation concerning Human Resources Development)

- ปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติการและแผนกลยุทธ์ด้านการศึกษา การป้องกัน และการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน\* (Sundberg Declaration on Actions and Strategies for Education, Prevention and Integration)

- แถลงการณ์และกรอบปฏิบัติงานสำหรับการปฏิบัติการด้านการศึกษาพิเศษ\* (Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education)

นอกจากนั้น ความเห็นทั่วไปในด้านคนพิการของคณะกรรมการด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Committee on Economic Social and Cultural Rights) ยังถือเป็นคำแถลงการณ์อย่างเป็นทางการซึ่งแสดงออกถึงความเข้าใจในเรื่องสิทธิเสรีภาพของคนพิการที่ได้มีการรับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ความเห็นทั่วไปซึ่งได้รับการพิจารณาให้อยู่ในสนธิสัญญาทางด้านสิทธิมนุษยชนนั้น รัฐต่าง ๆ สามารถนำความเห็นนั้นไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการให้เป็นไปตามจารีตประเพณีระหว่างประเทศทางด้านสิทธิมนุษยชนได้ และยังใช้วัดระดับความเอาใจใส่ของรัฐบาลที่มีต่อสิทธิต่าง ๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในอนุสัญญาทางด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่าง ๆ อีกด้วย

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะขอล่าวในรายละเอียดเฉพาะกฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคนพิการทางกรมองเห็นโดยตรง ดังต่อไปนี้

### 3.1.2.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)

สิทธิขั้นพื้นฐานของคนพิการเริ่มถูกนำมาบรรจุในเอกสารระหว่างประเทศอย่างชัดเจนในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) โดยให้หลักประกันหลายประการ ทั้งในด้านปัจจัยพื้นฐานในการครองชีพ\*\* อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการรักษาพยาบาล การบริการสังคมที่จำเป็น และหลักประกันความ

\* แปลโดยผู้เขียน

\*\* ข้อ 25 วรรคหนึ่ง แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กำหนดไว้ว่า "บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพ และความอยู่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและบริการสังคมที่จำเป็น และสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย พิการ เป็นหม้าย วัยชรา หรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในเหตุการณ์อันเกินกว่าที่ตนจะควบคุมได้" (วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม: ศึกษากรณีกฎหมายและกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ, หน้า 108.)

มั่งคั่ง เช่นในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย พิกการ เป็นต้น สาระสำคัญของปฏิญญาดังกล่าว คือ การกำหนดถึงสิทธิมนุษยชน ตักดิ์ศรี และเสรีภาพขั้นมูลฐานไว้สำหรับบุคคลทุกคนในโลกโดยไม่มี การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรือสถานะอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นสถานะทางสุขภาพร่างกาย หรือจิตใจ และสถานะทางสังคม<sup>14</sup> แต่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนถือเป็นเพียงความ พยายามขององค์การสหประชาชาติในอันที่จะทำให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีความเป็น รูปธรรมมากขึ้น เป็นเพียงขั้นตอนแรกของการทำให้สิทธิมนุษยชนได้มีสถานะเป็นกฎหมาย ต่อไป โดยปฏิญญาได้รวบรวมสิทธิมนุษยชนที่กระจัดกระจายอยู่ให้เป็นระบบเดียวกัน โดยจัด หมวดหมู่และแจกแจงสิทธิมนุษยชนไว้เป็นประเภทต่าง ๆ อย่างชัดเจน เพื่อให้รัฐสมาชิก สามารถใช้เป็นแนวทางในการจัดระบบภายในของตนให้สอดคล้องกับการจัดการคุ้มครองสิทธิ มนุษยชนในระดับสากลต่อไป<sup>15</sup>

แม้ปฏิญญาฯ ได้แสดงถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของประเทศต่าง ๆ หลายสิบ ประเทศ ในการกำหนดไว้เป็นหลักฐานว่า สิทธิมนุษยชนที่สำคัญ ๆ และควรให้ความคุ้มครอง นั้นมีอะไรบ้าง อีกทั้งยังเป็นนิมิตหมายอันดีว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ ย่อมจะดีขึ้นเป็นลำดับ และแม้ข้อความต่าง ๆ ของปฏิญญาฯ จะระบุว่า บุคคลทุกคนซึ่งเป็นการ บัญญัติขึ้นโดยรวมถึงคนพิการทางการมองเห็นให้เป็นผู้มีสิทธิด้วยแล้ว แต่สิทธิดังกล่าวนี้ก็ยังไม่ มีฐานะเป็นสิทธิตามกฎหมายอย่างแท้จริง เป็นแต่เพียงการยอมรับว่าในฐานะที่เกิดมาเป็น มนุษย์คนหนึ่ง บุคคลนั้นควรมีสิทธิอะไรบ้าง เพื่อเป็นแนวทางสำหรับรัฐต่าง ๆ ในการนำไป บัญญัติเป็นสิทธิตามกฎหมายต่อไป สิทธิมนุษยชนจะมีผลบังคับเป็นกฎหมายก็ต่อเมื่อได้นำไป บัญญัติรับรองตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ในรูปของสนธิสัญญา หรืออนุสัญญา หรือ ตามกฎหมายภายในประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญ เป็นต้น<sup>16</sup>

อาจกล่าวได้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไม่ใช่สนธิสัญญา\* ดังนั้น

<sup>14</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในสังคม: ศึกษากรณีกฎหมายและกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบ อาชีพ, หน้า 108.

<sup>15</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, สิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548), หน้า 91-96.

<sup>16</sup> กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, หน้า 37.

\* สนธิสัญญา หมายถึง ข้อตกลงซึ่งปกติทำกันระหว่างรัฐสองรัฐ หรือมากกว่านั้นขึ้นไปภายใต้ หลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ ข้อตกลงที่ว่านี้ก็คือ การที่รัฐต่าง ๆ มีความเห็นหรือเจตนาตรงกัน สนธิสัญญาจึงเป็นการมีเจตนาตรงกันของรัฐสองรัฐหรือมากกว่านั้น อันแสดงออกโดยการลงนาม การเจรจา



จึงไม่ก่อให้เกิดความผูกพันหรือพันธะทางกฎหมายแก่สมาชิกด้วยเหตุผลสองประการ คือ<sup>17</sup>

1) วิธีการจัดทำปฏิญญาฯ ไม่ได้ดำเนินการจัดทำตามแบบทั่วไปของสนธิสัญญา คือ ในการจัดทำนั้นองค์การสหประชาชาติได้มอบให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไปดำเนินการจัดทำร่างปฏิญญาฯ แล้วนำมาเสนอแก่สมัชชาเพื่อพิจารณาลงมติรับรอง โดยไม่มีการเจรจา ลงนาม ให้สัตยาบัน และลงทะเบียนแต่อย่างใด

2) จากข้อความในคำอารัมภบท<sup>\*</sup> แสดงให้เห็นว่าองค์การสหประชาชาติมุ่งที่จะให้ปฏิญญาฯ นี้เป็นเพียงมาตรฐานร่วมกันของบรรดารัฐสมาชิกเท่านั้น การที่มีมติรับรองปฏิญญาฯ ก็เพราะเห็นว่าปฏิญญาฯ ไม่ใช่สนธิสัญญาเป็นเพียงข้อสรุปกว้าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเท่านั้น โดยไม่ประสงค์ให้เกิดพันธะทางกฎหมายแต่อย่างใด

เมื่อปฏิญญาฯ ไม่มีฐานะเป็นสนธิสัญญาและไม่มีผลผูกมัดทางกฎหมายแก่รัฐสมาชิกแล้ว อาจกล่าวได้ว่าปฏิญญาฯ นั้น เป็นเพียงผลของความพยายามขั้นแรกที่จะทำให้สิทธิมนุษยชนได้กลายเป็นสิทธิตามกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศในอนาคต ปฏิญญาฯ สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจึงไม่ใช่ประมวลกฎหมายสิทธิมนุษยชนเพราะไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมาย อีกทั้งถ้อยคำในปฏิญญาฯ ก็ไม่ใช่กฎหมาย เป็นเพียงข้อความแนะนำแนวทาง

---

หรือการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร และการแสดงเจตนาของรัฐดังกล่าวนั้นแสดงออกโดยบุคคลซึ่งมีอำนาจกระทำการแทนรัฐ

สนธิสัญญาที่อาจเปรียบเทียบได้กับการแสดงออกของเจตนาระหว่างเอกชน คือในกรณีที่เอกชนแสดงเจตนาตรงกันภายใต้กฎหมายภายในเรียกว่า "สัญญา" ในกรณีที่รัฐต่อรัฐแสดงเจตนารงกันภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ เราเรียกว่า "สนธิสัญญา"

สนธิสัญญาก็เหมือนกับสัญญาระหว่างเอกชน คือเป็นการดำเนินการตามกฎหมายโดยคู่สัญญามีเจตนาจะก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ทางกฎหมายซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพราะตามหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศได้ให้อำนาจแก่รัฐที่จะทำสนธิสัญญาได้ และผูกมัดรัฐคู่สัญญาทั้งหลายให้เคารพในสนธิสัญญา ซึ่งตนได้ทำขึ้นและจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีบัญญัติไว้ในสนธิสัญญานั้น ๆ หากไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาแล้วรัฐคู่สัญญาอื่น ๆ ก็มีสิทธิที่จะดำเนินการลงโทษ (sanction) หรือบังคับให้ปฏิบัติตามได้ (กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, หน้า 43-44.)

<sup>17</sup> กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, หน้า 44.

\* คำอารัมภบทในปฏิญญาฯ สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนบัญญัติว่า

"สมัชชาจึงประกาศว่าปฏิญญาฯ ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้เป็นมาตรฐานร่วมกันแห่งความสำเร็จสำหรับบรรดาประชากรและประชาชาติทั้งหลาย เพื่อจุดมุ่งหมายปลายทางที่ว่า เอกชนทุกคนและองค์การของสังคมทุกองค์การโดยการรำลึกถึงปฏิญญาฯ นี้เป็นเบื้องนิจ จะบากบั่นพยายามด้วยการสอนและศึกษาในอันที่จะส่งเสริมการเคารพสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ และด้วยมาตรการอันก้าวหน้าที่ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศในอันที่จะให้มีการยอมรับนับถือและการปฏิบัติตามโดยสากลและอย่างเป็นผลจริงจัง ทั้งในบรรดาประชาชนของรัฐสมาชิกด้วยตนเอง และในบรรดาประชาชนของดินแดนที่อยู่ภายใต้อำนาจอของรัฐนั้นๆ" (กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, หน้า 44.)

คุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่บรรดาประเทศต่าง ๆ และเป็นเครื่องกำหนดสิทธิมนุษยชนให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากแม้ประเทศสมาชิกทั้งหลายจะมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนร่วมกัน แต่ประเทศต่าง ๆ เหล่านั้น ก็มีความแตกต่างกันในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี ระบบกฎหมาย เศรษฐกิจและสังคม ฯลฯ อันมีผลสำคัญที่ทำให้เกิดข้อขัดแย้งในการหาทางทำให้สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิตามกฎหมาย ดังนั้น จึงต้องหาทางประนีประนอมกันในขั้นต้นเสียก่อนว่าสิทธิมนุษยชนที่ควรคุ้มครองนั้นมีอะไรบ้างโดยทำในรูปของปฏิญญา ฯ เมื่อตกลงกันได้แล้วจึงค่อยทำกันในรูปของข้อตกลงตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศอันจะมีผลผูกพันระหว่างกันต่อไป

นอกจากนั้น ปฏิญญายังขาดหลักการสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ไม่ได้กล่าวถึงเครื่องมือที่จะใช้ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนว่าถ้าหากประเทศต่าง ๆ ละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ระบุไว้จะมีวิธีการแก้ไขกันอย่างไร แต่อย่างไรก็ดี การขาดพันธะทางกฎหมายและขาดเครื่องมือที่ใช้ในการคุ้มครองก็ไม่ได้หมายความว่าปฏิญญาฯ ไม่มีหลักการซึ่งรัฐทั้งหลายต้องเคารพ เพราะปฏิญญาฯ ได้รับการรับรองว่าเป็นแผนการทางการเมืองเพื่อหาทางให้ประเทศต่าง ๆ บัญญัติกฎหมายภายใน จึงถือได้ว่าเป็นจุดมุ่งหมายสุดท้ายที่จะต้องทำให้สำเร็จตามกระบวนการของกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม การยอมรับหลักการของปฏิญญาฯ ไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอและกว้างขวางก็จะทำให้สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศขึ้นได้ในที่สุด<sup>18</sup>

ด้วยเหตุนี้ องค์การสหประชาชาติจึงได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการที่จะต้องมีเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อใช้บังคับในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง และมีผลผูกพันรัฐภาคีทุกรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ ด้วยการจัดทำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) ซึ่งได้รวบรวมสิทธิต่างๆ ที่สำคัญในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมารวมไว้เกือบทั้งหมด พร้อมทั้งจำแนกสิทธิแต่ละประเภทไว้โดยละเอียด เพื่อก่อให้เกิดพันธะแก่รัฐสมาชิกที่จะต้องปฏิบัติตาม และกำหนดวิธีคุ้มครองไว้โดยละเอียด แต่อย่างไรก็ตาม กติการะหว่างประเทศนี้จะมีผลบังคับใช้เฉพาะกับประเทศที่ได้ให้สัตยาบันแล้วเท่านั้น

นอกจากนั้น อำนาจอธิปไตยของรัฐยังอาจกลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างหนึ่งสำหรับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพราะรัฐย่อมอ้างว่าตนมีอธิปไตยเหนือดินแดนและเมืองของตน

<sup>18</sup> กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, หน้า 46.

รัฐส่วนมากคงไม่ยอมรับสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่จะไปจำกัดอำนาจอธิปไตยของตนมากเกินไป แม้ว่าการจำกัดนั้นจะกระทำเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก็ตาม ผลที่ตามมาคือ ถ้าสนธิสัญญาระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนฉบับใดมีข้อความเข้มงวดโดยระบุประเภทของสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองไว้โดยละเอียด มีเครื่องมือที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพ อันอาจเป็นการเข้าไปแทรกแซงอำนาจอธิปไตยของรัฐได้ สัญญาระหว่างประเทศที่มีลักษณะเช่นนี้อาจจะหารัฐที่ต้องการเข้าร่วมเป็นภาคีได้ยาก เพราะรัฐต่างเกรงว่าตนไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีได้ หรือเมื่อเข้าร่วมเป็นภาคีแล้วก็อาจบอกเลิกไปในภายหลัง เครื่องมือที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิตามข้อตกลงดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นการให้มีการตกลงกันฉันมิตรมากกว่าที่จะใช้มาตรการขั้นเด็ดขาด อีกสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ไม่มีการลงโทษอย่างแท้จริงก็เนื่องจากปัจจุบันเรายังไม่มีองค์กรระหว่างประเทศที่มีอำนาจทำให้รัฐต่างๆ ประพฤติปฏิบัติตามพันธกรณีในสัญญาระหว่างประเทศได้ด้วยตนเอง ยังจำเป็นต้องอาศัยความสุจริตใจและความยินยอมของรัฐสมาชิกในการปฏิบัติตามพันธกรณี ดังนั้นแม้ว่าในอนาคตจะได้มีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนขึ้นและยินยอมให้เอกชนยื่นคำร้องเรียนต่อศาลได้โดยตรง ผู้ที่จะทำคำพิพากษามีผลอย่างแท้จริงก็ยังคงเป็นรัฐอยู่นั่นเอง เอกชนผู้ถูกละเมิดสิทธิและศาลไม่มีทางที่จะบังคับได้ด้วยตนเองแต่อย่างใด หากรัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลแล้ว ก็จำเป็นต้องอาศัยรัฐสมาชิกอื่น ๆ ที่จะต้องช่วยกันปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้มีผลตามคำพิพากษา แต่ก็ไม่ใช่นานที่รัฐต่าง ๆ จะต้องกระทำเสมอไปและทางปฏิบัติจะกระทำก็ต่อเมื่อตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องด้วยเท่านั้น<sup>19</sup>

### 3.1.2.2 ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการนำเข้าวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม (Agreement on the Importation of Educational Scientific and Cultural Materials)

ความร่วมมือของประเทศต่าง ๆ ในการทำข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการนำเข้าวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม ตามที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อก่อนหน้านี้นั้น เป็นข้อตกลงในระดับสังคมโลกที่มีส่วนช่วยส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็น โดยข้อตกลงดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขไว้ 2 ลักษณะ คือ

**ลักษณะที่ 1** คือ การกำหนดให้รัฐภาคีรับรองว่าจะไม่มีการเก็บภาษีศุลกากรหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ในการนำเข้าหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือเอกสารต่าง ๆ ที่ได้จัดทำขึ้น

<sup>19</sup> กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, หน้า96-98.)

เทียบเคียงกับต้นฉบับ โดยใช้วิธีการอื่นนอกเหนือจากการพิมพ์เป็นตัวอักษรปกติ\* อันเป็นผลิตภัณฑ์ของรัฐภาคีอีกรัฐหนึ่ง จากข้อกำหนดดังกล่าวนี้ สามารถพิจารณาได้ว่าเป็นการกำหนดให้รวมถึงหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือเอกสารต่าง ๆ ที่ได้จัดทำขึ้นในรูปแบบของหนังสืออักษรเบรลล์ หรือหนังสือเสียง ซึ่งคนตาบอดจะสามารถเข้าถึงเนื้อหาของหนังสือที่อยู่ในลักษณะดังกล่าวได้เช่นเดียวกับการอ่านจากหนังสือที่จัดทำขึ้นเป็นสิ่งพิมพ์

แต่ข้อกำหนดดังกล่าวนี้ ไม่รวมถึงกรณี

ก) การเก็บภาษีภายในประเทศ หรือค่าธรรมเนียมระหว่างประเทศที่ได้กำหนดไว้ไม่เกินไปกว่าค่าธรรมเนียมในลักษณะเดียวกับที่ได้จัดเก็บจากผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นภายในประเทศผู้รับการนำเข้า ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่กฎหมายของประเทศผู้รับการนำเข้ากำหนดไว้ว่า ให้มีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการจำหน่ายหนังสือเสียงที่ผลิตขึ้นภายในประเทศ การจำหน่ายหนังสือเสียงที่ได้นำเข้ามาจากต่างประเทศซึ่งได้รับยกเว้นภาษีศุลกากรขาเข้า ก็ยังคงมีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มเช่นเดียวกับกับสินค้าที่ผลิตในประเทศ เป็นต้น

ข) การจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรขาเข้า ซึ่งเป็นการจำกัดจำนวนการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศ

ลักษณะที่ 2 คือ การกำหนดให้รัฐภาคีรับรองว่าจะยินยอมออกใบอนุญาตที่จำเป็น และ/หรือให้มีการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ สำหรับการนำเข้าสิ่งของสำหรับคนตาบอด (Articles for the blind) อันได้แก่

ก) หนังสือ สิ่งพิมพ์ และเอกสารต่าง ๆ ทุกประเภท ที่ได้จัดทำขึ้นในรูปแบบตัวอักษรพิเศษสำหรับคนตาบอด

ข) สิ่งของอื่น ๆ ที่ได้ออกแบบมาเป็นพิเศษ เพื่อประโยชน์ของคนตาบอด ในทางการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม ซึ่งสิ่งของเหล่านี้จะต้องเป็นการนำเข้ามาโดยตรงโดยสถาบันหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของคนตาบอด หรือเป็นสิ่งของที่ได้รับการรับรองให้มีการยกเว้นภาษีอากรขาเข้าจากหน่วยงานที่มีอำนาจ

โดยแม้ว่ารัฐภาคีนั้นจะได้มีการนำมาตรการการจำกัดจำนวนสินค้าขาเข้า หรือมีวิธีการควบคุมการแลกเปลี่ยน มาใช้ ณ เวลาใดก็ตาม รัฐภาคีจะยังรับรองว่าจะให้มีการ

---

\* "Books and documents produced by duplicating processes other than printing" from article c. in annex A to Agreement on the Importation of Educational, Scientific and Cultural Materials



แลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ และให้มีการออกใบอนุญาตที่จำเป็นสำหรับการนำเข้าสิ่งของต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ข้างต้นนี้

ข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่สังคมระหว่างประเทศได้สร้างขึ้น เพื่อให้มีผลบังคับใช้ระหว่างรัฐคู่สัญญา อันเป็นการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นให้สามารถเข้าถึงสิทธิในทางการศึกษา และเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่

### 3.1.2.3 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Declaration and the Rights of Disabled Persons)

นอกเหนือไปจากการประกาศรับรองสิทธิมนุษยชนของบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันแล้ว องค์การสหประชาชาติยังได้ประกาศรับรองสิทธิของคนพิการทุกประเภท ผ่านทางปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. 1975 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>20</sup>

1) ด้านการส่งเสริมความเสมอภาคและการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม โดยมองว่าคนพิการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ดังนั้น สิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลทั่วไปได้รับ คนพิการก็ต้องได้รับสิทธินั้นด้วย ปฏิญญานี้รับรองให้คนพิการมีสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ คนพิการมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคม มีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาเกี่ยวกับความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการในทุกระดับของการวางแผนด้านเศรษฐกิจและสังคม คนพิการมีสิทธิในการดำรงชีวิตกับครอบครัวและเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมและสันตนาการต่าง ๆ

2) ด้านการบำบัดฟื้นฟู ซึ่งมีไม่เพียงแต่การบำบัดรักษาโดยทางการแพทย์ จิตวิทยา กายภาพบำบัด และการใช้วชิระเทียม เท่านั้น แต่ยังรวมถึงสิทธิที่คนพิการจะได้รับการบำบัดฟื้นฟูทางสังคม การศึกษา และบริการอื่น ๆ ซึ่งทำให้สามารถพัฒนาความสามารถเพื่อการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

3) ด้านสิทธิในการประกอบอาชีพ นอกจากรับรองให้มีการฝึกอบรมวิชาชีพแก่คนพิการแล้ว ปฏิญญานี้ยังรับรองให้คนพิการมีสิทธิหลายประการ เช่น มีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันการแสวงหาและการคงไว้ซึ่งการจ้างงานหรือการประกอบอาชีพ ซึ่งก่อให้เกิด

<sup>20</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม: ศึกษากรณีกฎหมายและกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ, หน้า109-110.

ผลประโยชน์ ผลผลิต รายได้ นอกจากนี้ ยังรับรองให้คนพิการสามารถเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้ เป็นต้น

โดยภาพรวมแล้ว ปฏิญญานี้ต้องการประกาศให้ทราบโดยทั่วกันอย่างชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง และเป็นการเน้นย้ำถึงสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทุกประเภท ซึ่งเชื่อว่าจะทำให้คนพิการทางการมองเห็นได้รับความเสมอภาคและเท่าเทียมกับบุคคลอื่น ๆ ในสังคมโดยผลจากปฏิญญานี้ด้วย และสังคมเองก็ต้องพยายามทำความเข้าใจและเปิดโอกาสให้คนพิการทางการมองเห็นสามารถเข้าไปอยู่ร่วมในสังคมได้โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติอันไม่สมควรต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ดี แม้การประกาศดังกล่าวจะได้กระทำขึ้นในระดับสังคมโลกผ่านทางที่ประชุมองค์การสหประชาชาติ แต่ก็มิได้มีผลผูกพันประเทศสมาชิกในทางกฎหมายระหว่างประเทศ คงเป็นแต่เพียงหลักการพื้นฐาน และกรอบในการอ้างอิงเพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิของคนพิการในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศต่อไป

#### 3.1.2.4 กฎมาตรฐานว่าด้วยการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คนพิการ พ.ศ. 2537 (The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, 1994)

กฎมาตรฐานว่าด้วยการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คนพิการจัดเป็นเอกสารที่สร้างขึ้นในระดับสังคมโลกโดยมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาค คุณภาพชีวิตของคนพิการทางการมองเห็น และยังช่วยให้คนพิการทางการมองเห็นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่เนื่องจากกฎมาตรฐานนี้ได้จัดทำขึ้นโดยอาศัยพื้นฐานประสบการณ์ที่ได้รับในช่วงทศวรรษคนพิการขององค์การสหประชาชาติ ค.ศ. 1983- 1992 ร่วมกับบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอันได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ รวมทั้งแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยคนพิการ ซึ่งบทบัญญัติทั้งหลายที่ได้กล่าวมานี้ก็ล้วนแล้วแต่เป็นฐานรากทางการเมืองและศีลธรรมของกฎมาตรฐานฉบับนี้ทั้งสิ้น<sup>21</sup> โดยเปลี่ยนวัตถุประสงค์จากการมุ่งประเด็นในเรื่องการรักษาความพิการ มาเป็นการให้ความสนใจใน

<sup>21</sup> จีราลักษณ์ จงสถิตมัน แปล, "กฎมาตรฐานว่าด้วยการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คนพิการองค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2537"

ประเด็นการปรับสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมสำหรับคนพิการแทน เพื่อให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างเท่าเทียม<sup>22</sup>

นอกเหนือไปจากข้อกำหนดเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคเท่าเทียมกันสำหรับคนพิการทุกประเภท ในกฎหมายฐาน ๔ ได้มีการวางข้อกำหนดโดยคำนึงถึงความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการทางการมองเห็น ในเรื่องดังต่อไปนี้

1) โอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการติดต่อสื่อสาร โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดทำกลยุทธ์เพื่อให้คนพิการทางการมองเห็นสามารถเข้าถึงบริการข้อมูลข่าวสารและเอกสารต่าง ๆ ที่เป็นตัวพิมพ์ได้ โดยควรนำวิธีการจัดทำสื่อต่าง ๆ ในรูปแบบอักษรเบรลล์ สื่อบันทึกเสียง อักษรขยายใหญ่ และนำเทคโนโลยีอื่น ๆ ที่เหมาะสมมาใช้ด้วย (กฎข้อที่ 5 เรื่อง การเข้าถึงสิ่งต่าง ๆ)

2) โอกาสในการได้รับการศึกษาในโรงเรียนเฉพาะ หรือชั้นเรียนและห้องเรียนพิเศษในโรงเรียนแบบเรียนร่วม โดยในระยะเริ่มต้นควรให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อความต้องการจำเป็นที่เน้นในการเรียนการสอนในด้านความรู้สึทางวัฒนธรรม ซึ่งจะยังผลให้คนพิการทางการมองเห็นมีทักษะในการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และมีความเป็นอิสระมากที่สุดด้วย (กฎข้อที่ 6 เรื่อง การศึกษา)

การเปลี่ยนแปลงไปสู่ประเด็นการปรับสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมสำหรับคนพิการ เพื่อให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างเท่าเทียมนั้น เป็นผลมาจากบทเรียนที่สำคัญในกระบวนการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิมนุษยชนในอดีต แต่ยังคงมีการถกเถียงกันถึงช่องว่างต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกฎหมายฐานดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นมิติในเรื่องความแตกต่างทางเพศ ความต้องการของเด็กพิการซึ่งยังกำหนดไว้ไม่เพียงพอ นอกจากนั้น ในด้านที่อยู่อาศัยของคนพิการก็มีได้กล่าวถึงในเอกสารดังกล่าวเช่นกัน ช่องว่างดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในขณะที่ในสังคมโลกได้มีอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแล้ว ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นประเด็นที่ได้รับการแนะนำให้มีการพิจารณาในการร่างอนุสัญญาเพื่อป้องกันสิทธิคนพิการต่อไป<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Human Rights Features, "Rights of the Disabled Towards a New UN Convention"[Online], 2003, Available from: <http://www.hrfdc.net/sahrdc/hrfeatures/HRF77.htm>[2006, September 15]

<sup>23</sup> Ibid.

อย่างไรก็ดี สถานะของกฎหมายมาตรฐานดังกล่าวนี้มิใช่ข้อบังคับให้ปฏิบัติและไม่มีผลผูกพันในทางปฏิบัติแก่ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ แต่ก็ยังถือเป็นมาตรฐานสากลที่นานาอารยประเทศใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้คนพิการไม่ว่าเพ็ดใด ภัยใด ได้รับความเสมอภาคและโอกาสอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปในสังคม อุปสรรคใด ๆ ที่กีดขวางทางแห่งโอกาสอย่างเสมอภาคนี้เป็นภารกิจและความรับผิดชอบของรัฐที่จะขจัดออกไปให้หมดสิ้น การขจัดปัญหาเหล่านี้ คนพิการและองค์กรคนพิการจะต้องมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการดำเนินงานให้บรรลุผล<sup>24</sup> ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้จึงมีความเคลื่อนไหวจากองค์การของคนพิการและเพื่อคนพิการในระดับสากลร่วมกับรัฐบาลบางประเทศในการพยายามผลักดันให้มีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการขึ้น ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อต่อ ๆ ไป

### 3.1.2.5 อนุสัญญาว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, 1983)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งเป็นทบวงชำนาญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ ถือเป็นผู้ดำเนินงานหลักในด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงานของบุคคลทุกคนในระดับสังคมโลก ซึ่งรวมตลอดถึงคนพิการทางการมองเห็นด้วยเช่นกัน ความพยายามที่จะมีกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อรับรองสิทธิคนพิการในด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงานได้มีการดำเนินการเรื่อยมา ดังปรากฏในเอกสารสำคัญระหว่างประเทศหลายฉบับ ได้แก่<sup>25</sup>

1) ข้อแนะที่ 99 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1955 (R99 Vocational Rehabilitation (Disabled) Recommendation) ซึ่งถือได้ว่าเป็นเอกสารระหว่างประเทศที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับในศักยภาพการทำงานของคนพิการ และเป็นเอกสารฉบับแรกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการรับรองถึงสิทธิโอกาสและบริการในการฟื้นฟูสมรรถภาพสำหรับการประกอบอาชีพที่คนพิการทุกคนควรจะได้รับอย่างเท่าเทียมกันตามศักยภาพของแต่ละบุคคล โดยไม่ควรมีผลทำให้คนพิการต้องสูญเสียสวัสดิการต่าง ๆ ที่เคยได้รับ รวมถึงสิทธิ

<sup>24</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการ ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม: ศึกษากรณีกฎหมายและกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ, หน้า 111.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 112 – 113.



ประโยชน์ด้านการประกันสังคม และควรได้รับการฝึกอาชีพและการจ้างงานบนเงื่อนไขเดียวกันกับบุคคลทั่วไป

2) ข้อแนะนำที่ 150 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ค.ศ. 1975 (R150 Human Resources Development Recommendation, 1975) เป็นข้อแนะนำว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยทั่วไป แต่มีเนื้อหาที่มุ่งเน้นให้ประเทศสมาชิกกำหนดนโยบายและมาตรการด้านการให้คำปรึกษาและแนะแนวอาชีพ ตลอดจนการประกอบอาชีพและการจ้างงานที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่มในสังคมซึ่งรวมถึงคนพิการด้วย โดยได้กล่าวถึงคนพิการไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการเสนอให้ประเทศสมาชิกขยายระบบบริการแนะแนวอาชีพและระบบสารสนเทศเกี่ยวกับการจ้างงานให้ครอบคลุมความต้องการของคนพิการ และมีความสอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของบุคคล และยังได้เสนอให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้คนพิการได้รับบริการแนะแนวและฝึกอาชีพที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีโอกาสในการอาชีพได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ตลอดจนสามารถประสานกับสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมได้

3) ข้อแนะนำที่ 168 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการมีงานทำสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983 (R168 Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Recommendation, 1983) โดยเน้นถึงการกำหนดมาตรการฟื้นฟูอาชีพที่เหมาะสมแก่บุคคลพิการทุกประเภท โดยต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปจากบริการที่จัดให้แก่คนงานทั่วไป นอกจากนั้น คนพิการจะต้องได้รับโอกาสและการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันกับบุคคลทั่วไปในการมีงานทำ ความมั่นคงและความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน แต่หากได้มีการกำหนดมาตรการเป็นพิเศษสำหรับบุคคลพิการ ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนงานอื่น ๆ<sup>26</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ข้อแนะนำที่กล่าวมาทั้งสามฉบับนี้ แม้จะสะท้อนแนวคิดที่เชื่อในศักยภาพและความสามารถของคนพิการ วางมาตรการพิเศษเพื่อฟื้นฟูอาชีพ และวางหลักประกันในการประกอบอาชีพของคนพิการ แต่ก็ไม่ได้มีผลบังคับในเชิงกฎหมาย เป็นแต่เพียงข้อเสนอเพื่อให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนำไปปฏิบัติ ซึ่งแม้ว่าเวลาจะผ่านมาเกือบ 50 ปีแล้ว ประเทศส่วนใหญ่ก็ยังไม่สามารถนำเจตนารมณ์ตามข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศไปปฏิบัติได้อย่างเต็มที่ จึงเป็นแรงผลักดันให้มีอนุสัญญาฉบับที่ 159 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงาน

<sup>26</sup> สมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทย, “สรุปสาระสำคัญของข้อแนะนำฉบับที่ 168 ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการมีงานทำ (บุคคลพิการ)”[ออนไลน์], (ม.ป.ป.), แหล่งที่มา <http://www.nectec.or.th/org/tab/job/recommend.html>[29 พฤษภาคม 2549]

สำหรับคนพิการ ค.ศ. 1983 (C159 Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, 1983) เพื่อให้มีผลผูกพันต่อประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้ร่วมลงนาม ให้ต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งได้อาศัยหลักการและแนวคิดจากข้อแนะนำต่าง ๆ ข้างต้นมาใช้ โดยให้ความสำคัญต่อหลักการแห่งความเสมอภาคด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงานระหว่างคนพิการและบุคคลทั่วไป และยังถือว่ามาตรการที่มุ่งสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างคนพิการกับผู้ใช้แรงงานทั่วไป ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรม เน้นย้ำถึงหลักการที่มุ่งให้คนพิการมีโอกาสด้านการประกอบอาชีพและการจ้างงานในตลาดแรงงาน และนอกจากนี้ ยังได้ให้องค์กรของผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรของและเพื่อคนพิการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการกำหนดนโยบายในทางสังคมและการพัฒนา

### 3.1.2.6 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการ (International Convention on the Rights of Persons with Disabilities)

จากที่ได้กล่าวถึงเครื่องมือด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งทำหน้าที่ปกป้องสิทธิเสรีภาพของบุคคลทุก ๆ คน รวมทั้งคนพิการด้วยแล้วนั้น ประกอบกับมีแผนปฏิบัติการระดับโลกว่าด้วยคนพิการ และกฎมาตรฐานว่าด้วยการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คนพิการ ซึ่งมีขึ้นเพื่อปกป้องสิทธิคนพิการทุกประเภทอยู่แล้วนั้น อาจทำให้มีผู้สงสัยว่าเหตุใดจึงยังจำเป็นต้องมีอนุสัญญาฉบับใหม่นี้ อีก เหตุผลเนื่องมาจากหลายสาเหตุด้วยกัน<sup>27</sup>

ประการแรก คือ ปัจจุบันยังไม่มีเอกสารในทางระหว่างประเทศด้านคนพิการฉบับใดเลยที่มีผลผูกพันประเทศสมาชิกในทางกฎหมายอย่างแท้จริง

ประการที่สอง คือ การมีอนุสัญญาจะทำให้สิทธิมนุษยชนสำหรับคนพิการเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

และประการสุดท้าย คือ แม้จะได้มีการรับรองสิทธิมนุษยชนของบุคคลทุก ๆ คน ซึ่งได้ครอบคลุมถึงคนพิการด้วยแล้ว แต่ในทางปฏิบัติ สิทธิเหล่านั้นของคนพิการไม่ได้รับการเคารพเท่าที่ควรนัก คนพิการมักถูกมองว่าเป็นกลุ่มบุคคลชายขอบและมักถูกเพิกเฉยและปฏิเสธการมีสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ อยู่เป็นกิจวัตร

ปัจจุบันนี้ ข้อบทของร่างอนุสัญญาความเข้าใจระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและศักดิ์ศรีของคนพิการได้มีการพิจารณาจนเป็นที่ยุติแล้ว โดยที่ประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจซึ่งได้ทำหน้าที่ยกร่างดังกล่าวนี้ ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ มีการ

<sup>27</sup> Human Rights Features, "Rights of the Disabled Towards a New UN Convention"

รับรองร่างอนุสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 2006 และมีมติเปลี่ยนชื่อเป็น "อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการ" ซึ่งที่ประชุมสมัชชาแห่งองค์การสหประชาชาติ ได้มีมติรับรองร่างอนุสัญญาแล้วเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 2006 และได้เปิดให้มีการลงนามในอนุสัญญาเมื่อวันที่ 30 มีนาคม ค.ศ. 2007 โดยมีผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ จำนวน 81 ประเทศ และสหภาพยุโรป ได้ร่วมลงนามในวันนั้น<sup>28</sup> ซึ่งอนุสัญญามีผลใช้บังคับในวันที่ 30 นับแต่วันที่ มีการให้สัตยาบันครบ 20 ประเทศแล้ว (มาตรา 45)

อนุสัญญานี้ต้องการให้ประเทศต่าง ๆ รับประกันเสรีภาพของ คนพิการจากการแสวงหาประโยชน์และกระทำไปทางมิชอบต่อคนพิการ และปกป้องสิทธิที่ เขามีอยู่แต่เดิมมาแล้ว เช่น สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งของคนพิการทางการมองเห็น เป็นต้น ซึ่งหากได้ผ่านกระบวนการเยียวยาความเสียหายจากองค์กรภายในประเทศของตนจนหมดสิ้นแล้ว ในข้อตกลงพิเศษ (Optional Protocol) ก็ได้อนุญาตให้นำเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการตามที่ได้ บัญญัติไว้ในอนุสัญญาได้ อนุสัญญาตระหนักดีว่ารัฐต่าง ๆ อาจต้องการเวลาระยะหนึ่ง สำหรับการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติอย่างสมบูรณ์ และยังตระหนักอีกว่าการเปลี่ยน ทัศนคติเป็นสิ่งที่สำคัญ หากจะให้คนพิการอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญา จะต้องต่อสู้กับความคิดในแง่ลบและอคติลำเอียงที่มีต่อคนพิการ และยังคงส่งเสริมความเข้าใจ ของสังคมเกี่ยวกับศักยภาพของคนพิการและสิ่งที่คนพิการได้ช่วยเหลือสนับสนุนสังคม<sup>29</sup> โดยมี หลักการอันเป็นพื้นฐานแห่งอนุสัญญา 8 ประการ ดังต่อไปนี้<sup>30</sup> (มาตรา 3)

1) การเคารพต่อศักดิ์ศรีที่มีมาแต่กำเนิด อิสรภาพของปัจเจกชนในการ ปกครองตนเอง รวมถึงเสรีภาพในการตัดสินใจด้วยตนเอง และความเป็นอิสระของบุคคล ซึ่ง บุคคลแต่ละคนมีสิทธิในการที่จะเลือกกระทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยการตัดสินใจของตนเอง และได้รับความช่วยเหลือในการกระทำดังกล่าวเมื่อถึงคราวจำเป็น

2) การห้ามเลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) นับเป็นแนวความคิดพื้นฐาน ของกฎหมายสิทธิมนุษยชน และเป็นรากฐานของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนทุกฉบับ โดย ไม่อาจยอมให้มีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม การเลือกปฏิบัติโดยตรง

<sup>28</sup> UN Enable, "List of Signatory States and Regional Integration Organizations"[Online], 2007, Available from: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/conventionsign.htm>[2007, April 10]

<sup>29</sup> Ad Hoc Committee on Convention on Persons with Disabilities, "Ad hoc Committee agrees on new UN Convention to Protect Disabled Persons' Rights"[Online], 2006, Available From <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/soc4716.doc.htm>[2006, August 30]

<sup>30</sup> UN Enable, "Guiding Principles of the Convention"[Online], 2007, Available from: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/convinfguide.htm>[April 15, 2007]

เช่น การที่นายจ้างปฏิเสธที่จะจ้างงานบุคคลหนึ่งด้วยสาเหตุมาจากความพิการของเขา เนื่องจากเงื่อนไขที่ว่าบุคคลดังกล่าวจะสามารถปฏิบัติการทำงานได้เมื่อนายจ้างได้จัดให้มีการให้ความช่วยเหลืออย่างสมเหตุสมผลแล้ว หรือการเลือกปฏิบัติโดยอ้อม เช่น ในระหว่างระยะเวลาการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ของหน่วยการเลือกตั้ง ไม่ได้การจัดเตรียมอุปกรณ์พิเศษสำหรับคนพิการทางการมองเห็นที่จะใช้สิทธิเลือกตั้ง ในการเข้าถึงบัตรเลือกตั้งได้ เป็นต้น

สังคมจะต้องจัดให้มีการให้ความช่วยเหลืออย่างสมเหตุสมผล (reasonable accommodation) สำหรับคนพิการ การเพิกเฉยต่อการจัดให้มีสิ่งดังกล่าวถือเป็นการเลือกปฏิบัติรูปแบบหนึ่ง การให้ความช่วยเหลืออย่างสมเหตุสมผล หมายถึง การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงแก้ไขสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมเพื่อให้คนพิการสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆ

3) การเข้ามีส่วนร่วมและเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างเต็มที่และได้ผลอย่างแท้จริง ซึ่งในอนุสัญญาได้กล่าวถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมของคนพิการไว้ในลักษณะที่เป็นหลักการอันเป็นรากฐานสำคัญแห่งอนุสัญญาและปรากฏอยู่ในมาตราต่าง ๆ โดยเฉพาะเจาะจงอีกด้วย โดยกำหนดให้เป็นพันธกรณีของรัฐและสังคมที่จะต้องทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าคนพิการจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในทุก ๆ กิจกรรม ซึ่งการเข้าไปมีส่วนร่วมนี้ถือเป็นสิทธิตามกฎหมายของคนพิการที่สามารถเรียกร้องให้เป็นไปตามสิทธิดังกล่าวนี้ได้ การที่จะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในทุกแง่มุมของสังคมนับเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างอำนาจให้กับปัจเจกชนเพื่อให้บรรลุถึงศักยภาพในฐานะที่เป็นพลเมืองคนหนึ่งและเป็นหนึ่งในสมาชิกที่ประกอบขึ้นมาเป็นชุมชน

4) การเคารพต่อความแตกต่างและการยอมรับคนพิการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งแห่งความแตกต่างของมนุษย์และมนุษยชาติ

5) ความเสมอภาคทางโอกาส (Equality of opportunity)

6) ความสามารถในการเข้าถึง (Accessibility) เป็นแนวความคิดที่ได้กล่าวถึงเอาไว้โดยเฉพาะเจาะจงในมาตรา 9 และยังเป็นหลักการอันเป็นรากฐานสำคัญแห่งอนุสัญญาด้วย อนุสัญญานี้ได้กำหนดเรื่องความสามารถในการเข้าถึงไว้อย่างชัดเจนขึ้นเป็นครั้งแรกในเอกสารระหว่างประเทศทางด้านสิทธิมนุษยชน และยังได้ให้คำจำกัดความไว้ในอนุสัญญาในลักษณะที่ครอบคลุมสิ่งต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง

การกำหนดให้สิทธิแก่บุคคลไว้เพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ แต่จะต้องทำให้มั่นใจได้ว่าบุคคลดังกล่าวสามารถที่จะเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากการกำหนดให้สิทธิดังกล่าวไว้ด้วย หากไม่อาจเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้จริงแล้วก็เป็นเพียงเรื่องในทางทฤษฎี เมื่อกล่าวถึงความสามารถในการเข้าถึง คนส่วนใหญ่มักคิดถึงกรณีการจัดให้มีทางลาดในการเข้าสู่อาคาร



สำหรับผู้ใช้รถเข็น แต่อย่างไรก็ตามความสามารถในการเข้าถึงยังกินความมากไปกว่าเรื่องของทางลาดสำหรับรถเข็น สังคมจะต้องทำให้เกิดความแน่นอนในการเข้าถึงสิ่งต่าง ๆ เช่น ถนน ระบบขนส่งสาธารณะ ป้ายสำหรับคนเดินเท้า สิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ (อาทิ โรงเรียน โรงพยาบาล คลินิก การเคหะ สถานที่ทำงาน) ข้อมูลและการสื่อสาร (อาทิ เว็บไซต์ ระบบโทรศัพท์) หากผู้คนเหล่านั้นได้หยุดคิดถึงสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ เขาก็จะเริ่มตระหนักได้ว่าสังคมที่เป็นอยู่มีลักษณะที่ทำให้สมาชิกบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงสิ่งต่าง ๆ ได้มากนักน้อยเพียงไร แนวความคิดเกี่ยวกับความสามารถในการเข้าถึงตามที่ได้ให้คำจำกัดความไว้ในอนุสัญญาถือเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบที่อนุสัญญาได้แสดงออกถึงวิวัฒนาการทางความคิดในเรื่องการพัฒนาและความพิการ

7) ความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง (*Equality between men and women*)

8) การเคารพต่อวิวัฒนาการในด้านความสามารถของเด็กที่มีความพิการ และการเคารพต่อสิทธิของเด็กที่มีความพิการในการที่จะรักษาเอกลักษณ์ของตนเองเอาไว้

หลักการอันเป็นพื้นฐานแห่งอนุสัญญาทั้ง 8 ประการที่กล่าวมานี้ปรากฏอยู่ในมาตราต่าง ๆ แห่งอนุสัญญา 4 รวมทั้งสิ้น 50 มาตรา โดยสามารถสรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาได้ดังต่อไปนี้

1) รัฐภาคีรับรองที่จะทำให้เกิดความแน่นอนและส่งเสริมการตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของคนพิการ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากสาเหตุแห่งความพิการ โดยจะได้ยอมรับและนำเอาบรรดากฎหมาย วิธีการทางปกครอง และมาตรการต่าง ๆ มาใช้ เพื่อคุ้มครองบรรดาสิทธิซึ่งได้รับการรับรองโดยอนุสัญญานี้ เพื่อบริหารจัดการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานแห่งความพิการ และเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ จารีตประเพณี และธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ โดยคำนึงถึงการปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของคนพิการ ทั้งในด้านการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารในรูปแบบที่คนพิการสามารถเข้าถึงได้ การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ การให้บริการสนับสนุนและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ (มาตรา 4)

2) รัฐภาคีตระหนักถึงความเสมอภาคของบุคคลทุกคนต่อหน้าและภายใต้กฎหมาย และย่อมได้รับความคุ้มครองและประโยชน์จากกฎหมายอย่างเสมอภาคโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และห้ามมีการเลือกปฏิบัติอย่างใด ๆ บนพื้นฐานแห่งความพิการ รัฐภาคีจะดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อทำให้มั่นใจว่าได้จัดให้มีการให้ความช่วยเหลืออย่างสมเหตุสมผลเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคและบริหารจัดการเลือกปฏิบัติ ซึ่งมาตรการพิเศษที่จำเป็นสำหรับการ

ดำเนินการให้บรรลุถึงความเสมอภาคของคนพิการในทางข้อเท็จจริงนี้ ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ (มาตรา 5)

3) รัฐภาคีรับรองว่าจะได้นำเอามาตรการต่าง ๆ มาใช้เพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจของสังคมและเคารพต่อสิทธิ ศักดิ์ศรี และศักยภาพของคนพิการ และเพื่อตอบโต้กับความคิดในเชิงอคติและภาพลักษณ์ในทางลบที่มีต่อคนพิการ (มาตรา 8)

4) รัฐภาคีจะต้องนำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้เพื่อทำให้มั่นใจว่าคนพิการจะสามารถเข้าถึงสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในทางกายภาพ การคมนาคมขนส่ง ข้อมูลข่าวสารและการโทรคมนาคม รวมไปถึงระบบและเทคโนโลยีสารสนเทศ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่ได้จัดไว้ให้ได้อย่างเป็นสาธารณะ อย่างเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป เพื่อสร้างเสริมให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอย่างเป็นอิสระและเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่ในทุกแง่มุมของการดำเนินชีวิต (มาตรา 9)

5) รัฐภาคีจะต้องทำให้คนพิการมั่นใจถึงความเสมอภาคกับบุคคลอื่นในการมีเสรีภาพและความปลอดภัย และจะไม่ถูกพรากเสรีภาพดังกล่าวนั้นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยผลการ (มาตรา 14)

6) รัฐภาคีจะต้องตระหนักถึงสิทธิของคนพิการที่จะมีเสรีภาพในการเคลื่อนไหว เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ และเสรีภาพในการเลือกสัญชาติ อย่างเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป เด็กที่มีความพิการจะต้องได้รับการจดทะเบียนทันทีที่คลอด และมีสิทธิที่จะมีชื่อ สิทธิที่จะได้สัญชาติ และสิทธิที่จะได้รู้และได้รับการดูแลจากบิดามารดาของตน (มาตรา 18)

7) รัฐภาคีจะต้องตระหนักถึงสิทธิในความเสมอภาคของคนพิการที่จะดำเนินชีวิตในชุมชน โดยมีโอกาสอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปที่จะเลือกอยู่ ณ ที่ใด หรืออยู่กับผู้ใด และสามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ของชุมชนที่อยู่อาศัย รวมถึงได้รับความช่วยเหลือที่จำเป็นสำหรับส่งเสริมการดำรงชีวิตและเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และป้องกันการกีดกันหรือแบ่งแยกออกไปจากชุมชน ซึ่งการจัดทำบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกของชุมชนสำหรับประชาชนทั่วไปจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคสำหรับคนพิการตามลักษณะแห่งความต้องการจำเป็นของเขาด้วย (มาตรา 19)

8) รัฐภาคีจะต้องนำเอามาตรการที่มีประสิทธิผลเพื่อทำให้คนพิการมั่นใจได้ว่าจะสามารถเดินทางไปยังสถานที่ต่าง ๆ ได้โดยอิสระ โดยจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ในรูปแบบและในช่วงเวลาที่คนพิการสามารถเลือกใช้บริการได้ โดยจัดให้มีเครื่องช่วยในการเคลื่อนไหว อุปกรณ์ต่าง ๆ และเทคโนโลยีสำหรับช่วยเหลือคนพิการ ในอัตราค่าบริการที่เหมาะสม จัดให้มีการฝึกอบรมทักษะในการเคลื่อนไหวแก่คนพิการและเจ้าหน้าที่

เฉพาะทางที่ทำงานกับคนพิการ รวมทั้งส่งเสริมหน่วยงานที่เป็นผู้ผลิตเครื่องช่วยในการเคลื่อนไหว อุปกรณ์ต่าง ๆ และเทคโนโลยีสำหรับช่วยเหลือคนพิการ โดยคำนึงถึงการเคลื่อนไหวในทุก ๆ รูปแบบสำหรับคนพิการ (มาตรา 20)

9) รัฐภาคีจะต้องนำมาตรการที่เหมาะสมทั้งหลายมาใช้เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าคนพิการสามารถใช้สิทธิในด้านเสรีภาพในการสื่อสารและแสดงความคิดเห็น รวมไปถึงเสรีภาพในการค้นหา ได้รับความรู้ และแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับข้อมูลและความคิดเห็น บนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกันกับบุคคลอื่น ผ่านทางการสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดให้ข้อมูลที่เผยแพร่สำหรับสาธารณชนในรูปแบบต่าง ๆ และใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ ที่คนพิการแต่ละประเภทสามารถเข้าถึงได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม มีการนำภาษามือ อักษรเบรลล์ และการสื่อสารในรูปแบบอื่น ๆ มาใช้ สนับสนุนให้หน่วยงานเอกชนที่ให้บริการสาธารณะทั่วไป เช่น บริการอินเทอร์เน็ต จัดทำข้อมูลและบริการในรูปแบบที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้บริการได้ สนับสนุนให้สื่อมวลชนทั้งหลายจัดทำบริการข้อมูลข่าวสารผ่านทางอินเทอร์เน็ตเพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงบริการดังกล่าวได้ (มาตรา 21)

10) คนพิการจะต้องไม่ถูกละเมิดความเป็นส่วนตัว ชีวิตครอบครัว เคหสถาน การติดต่อสื่อสาร โดยผลการหรือโดยการแทรกแซงโดยผิดกฎหมาย และจะต้องได้รับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและการฟื้นฟูสมรรถภาพ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป (มาตรา 22)

11) รัฐภาคีจะต้องนำมาตรการที่มีประสิทธิผลและเหมาะสมมาใช้ในการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในทุก ๆ ด้าน ที่เกี่ยวข้องกับการสมรส และความสัมพันธ์ในครอบครัวและส่วนบุคคล คนพิการจะต้องมีความเสมอภาคทางโอกาสที่จะได้รับประสบการณ์ในการเป็นพ่อแม่ การแต่งงาน การสร้างครอบครัว การตัดสินใจเรื่องงานและระยะเวลาในการมีบุตร สามารถเข้าถึงการการเรียนรู้และวางแผนครอบครัว และมีความเสมอภาคเท่าเทียมในสิทธิและความรับผิดชอบในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง ผู้ดูแล ผู้พิทักษ์ และการรับบุตรบุญธรรม

เด็กพิการทั้งหลายจะต้องได้รับสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน จะต้องไม่ถูกแยกไปจากบิดามารดาโดยเด็กนั้นไม่ยินยอม เว้นแต่รัฐเห็นว่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับเด็ก และไม่ว่าในกรณีใด ๆ ไม่สามารถแยกเด็กออกจากพ่อแม่ได้เพราะเหตุแห่งความพิการของเด็กหรือของบิดามารดาก็ตาม (มาตรา 23)

12) รัฐภาคีตระหนักถึงสิทธิของคนพิการในการได้รับการศึกษา โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคทางโอกาส รัฐจะต้องให้หลักประกันในความเสมอภาคในการเข้าถึงระบบในทุกระดับชั้นและการเรียนรู้ตลอดชีวิต และพัฒนาทักษะในทางสังคม เพื่อให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการศึกษาและในฐานะที่เป็น

สมาชิกของชุมชน รวมไปถึงการนำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการเรียนรู้อักษรเบรลล์ ภาษามือ รวมไปถึงการจ้างครูที่มีความรู้ความสามารถในด้านอักษรเบรลล์ ภาษามือ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าเด็กที่มีความพิการจะได้รับการเรียนรู้ภาษาที่เหมาะสมที่สุดในรูปแบบและวิธีการในการสื่อสารของแต่ละบุคคลและในสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมการพัฒนาทางวิชาการและทางสังคม (มาตรา 24)

13) รัฐภาคีตระหนักว่าคนพิการมีสิทธิในการได้รับมาตรฐานด้านสุขภาพอย่างสูงที่สุดโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการ และได้รับมาตรฐานบริการด้านสุขภาพที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือในราคาที่เหมาะสม ในระดับและคุณภาพเดียวกับที่ได้จัดให้กับบุคคลอื่น ๆ และห้ามมีการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในบทบัญญัติด้านการประกันสุขภาพและการประกันชีวิตด้วย (มาตรา 25)

14) รัฐภาคีจะนำมาตรการที่มีประสิทธิผลและเหมาะสมมาใช้เพื่อส่งเสริมให้คนพิการสามารถบรรลุและดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระ ความสามารถในทางกายภาพ ทางจิตใจ ทางสังคม และทางอาชีพ และมีส่วนร่วมในทุกแง่มุมของการดำเนินชีวิต และรัฐภาคีจะต้องจัดให้มีบริการฟื้นฟูสมรรถภาพ และโครงการต่าง ๆ ทั้งในด้านสุขภาพอนามัย การจ้างงาน การศึกษา และการบริการสังคม (มาตรา 26)

15) รัฐภาคีตระหนักถึงสิทธิของคนพิการในการทำงานอย่างเสมอภาคกับบุคคลอื่น ๆ โดยรัฐจะต้องป้องกันและส่งเสริมการตระหนักถึงสิทธิในการทำงานของคนพิการ โดยห้ามมีการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานแห่งความพิการในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจ้างงาน เงื่อนไขการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน การจ้างงาน การต่ออายุการจ้าง ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน สุขภาวะและความปลอดภัยในการทำงาน สนับสนุนการประกอบอาชีพอิสระ การประกอบธุรกิจหรือกิจการของตนเอง ส่งเสริมให้มีการจ้างงานคนพิการในส่วนราชการและในธุรกิจเอกชน และทำให้มั่นใจว่า ได้จัดให้ความช่วยเหลืออย่างสมเหตุสมผลในสถานที่ทำงานแล้ว (มาตรา 27)

16) รัฐภาคีตระหนักถึงสิทธิของคนพิการในมาตรฐานการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัว มีการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง และจะต้องดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อปกป้องและส่งเสริมการตระหนักถึงสิทธิดังกล่าวนี้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานแห่งความพิการ และตระหนักถึงสิทธิของคนพิการในการได้รับความคุ้มครองทางสังคมและสามารถใช้ประโยชน์จากสิทธิดังกล่าวได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานแห่งความพิการ โดยให้คนพิการสามารถเข้าถึงการประปา และความช่วยเหลืออื่น ๆ ตามต้องการเฉพาะของแต่ละประเภทความพิการ ให้คนพิการสามารถเข้าถึงโครงการการเคหะสงเคราะห์ (มาตรา 28)



17) รัฐบาลจะต้องประกันสิทธิทางการเมืองและโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนพิการ และส่งเสริมให้คนพิการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะได้อย่างเต็มที่ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติและตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคกับผู้อื่น (มาตรา 29)

18) รัฐบาลควรตระหนักถึงสิทธิของคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคกับผู้อื่นในด้านวัฒนธรรมการดำเนินชีวิต นำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้เพื่อส่งเสริมให้คนพิการมีโอกาสที่จะพัฒนาและใช้ประโยชน์จากความสามารถในเชิงความคิดสร้างสรรค์ ศิลปะ และสติปัญญา โดยมีใช้เพื่อประโยชน์ของตนเองเท่านั้น แต่เพื่อให้สังคมมีความเจริญงอกงามยิ่งขึ้น และนำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้เพื่อส่งเสริมคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกับผู้อื่นในด้านความบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจ และการกีฬา (มาตรา 30)

จากสาระสำคัญของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการที่ได้ยกมากล่าวข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาดังกล่าวไม่ได้สร้างสิทธิเสรีภาพใดขึ้นมาใหม่ แต่เป็นการห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการในทุก ๆ ด้านของการดำเนินชีวิต ไม่ว่าจะเป็นสิทธิพลเมือง สิทธิในการศึกษา การบริการด้านสุขภาพ และการเข้าถึงบริการด้านคมนาคม โดยบังคับให้ประเทศทั้งหลายพิจารณาตามกฎหมายภายในของตนที่เกี่ยวกับคนพิการ ซึ่งจะทำได้สามารถบรรจุสมาชิกผู้พิการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติภายในประเทศได้ด้วย ดังนั้น จึงเป็นการทำหน้าที่เสริมในส่วนที่กลไกทางด้านสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่แต่เดิมนั้นยังขาดไป มิใช่เป็นการเข้ามาแทนที่กลไกที่มีอยู่เดิม แต่จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกที่มีอยู่เดิม ในการปกป้องสิทธิของคนพิการให้ดียิ่งขึ้น<sup>31</sup> จากถ้อยคำที่กล่าวถึงสื่ออักษรเบรลล์ สื่อที่คนพิการสามารถเข้าถึงได้ แสดงให้เห็นว่าอนุสัญญาได้คำนึงความต้องการจำเป็นพิเศษของคนพิการแต่ละประเภท ซึ่งเชื่อได้ว่าคนพิการทางการมองเห็นจะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารในรูปแบบที่เหมาะสม ได้รับการสั่งอำนวยความสะดวก การฟื้นฟูสมรรถภาพทั้งในด้านสุขภาพ การศึกษา สังคม และวัฒนธรรม อย่างเหมาะสมกับสภาพความพิการที่มีอยู่ซึ่งมีความแตกต่างไปจากความต้องการของคนพิการประเภทอื่น ๆ และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการค่อนข้างสูง ในปัจจุบันยังพบว่ามีคนพิการทางการมองเห็นเพียงส่วนน้อยที่สามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ได้ ส่วนคนพิการทางการมองเห็นที่เหลืออีกจำนวนมากมักถูกปล่อยปละละเลยไม่ได้รับการปรับสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับความพิการ หรือจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมจากรัฐ ทำให้พวกเขาไม่สามารถดึงเอาศักยภาพที่มีอยู่ออกมาใช้ได้อย่างเต็มที่ ส่งผลทำให้ขาดโอกาสในการใช้สิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ อีกหลายประการตามไปด้วย การประกาศใช้อนุสัญญา

<sup>31</sup> Human Rights Features, "Rights of the Disabled Towards a New UN Convention"

ฉบับนี้จึงเป็นนิมิตหมายอันดีที่จะทำให้คนพิการทางการมองเห็นทั้งหลายสามารถเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพได้อย่างเสมอภาคกับบุคคลทั่วไปมากขึ้น

### 3.1.3 สภาพบังคับของเอกสารระหว่างประเทศในระดับสังคมโลก ในการคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็น

เมื่อพิจารณาจากการนำปฏิญญา ข้อบังคับ ข้อแนะ กฎมาตรฐาน และอนุสัญญาต่างๆ ซึ่งได้แปลมาจากเอกสารระหว่างประเทศ เพื่อมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในประเทศและใช้บังคับภายในท้องถิ่น จะเห็นได้ว่ามีความล่าช้าและสลับซับซ้อน แต่ก็ปรากฏฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งในการทำให้สิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองในระดับสังคมโลกกลายมาเป็นสิทธิที่มีอยู่จริงในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐทั้งหลายในการแปลงเป็นกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม เพื่อส่งเสริมให้คนพิการทางการมองเห็น สามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป

รัฐที่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศ มีความผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องนำบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญา ฯ มาใช้ให้เกิดผลจริงในเขตอำนาจอธิปไตยของตนเอง โดยกฎหมายระหว่างประเทศเปิดโอกาสให้เป็นหน้าที่ของรัฐต่างๆ ที่จะรับเอากฎหมายและมาตรการเหล่านั้นไปใช้ตามกระบวนการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของตน

การอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศให้เป็นกฎหมายภายในประเทศมี 3 วิธีหลักๆ ได้แก่<sup>32</sup>

1) การนำเอาสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติอยู่ในเอกสารระหว่างประเทศไปบัญญัติโดยตรงเป็นกฎหมายภายในประเทศเพื่อรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2) การออกมาตรการทางกฎหมายแยกต่างหาก ทั้งในกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมายปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามสิทธิเสรีภาพที่กำหนดไว้ในเอกสารทางกฎหมายระหว่างประเทศ

3) การปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งเอกสารระหว่างประเทศนั้น ตามระเบียบแบบแผนให้เป็นกฎหมายภายในประเทศโดยตรง

วิถีแห่งกระบวนการการออกกฎหมายของแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันไปบ้าง โดยผันแปรไปตามระบบกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ การอนุวัติการกฎหมายภายใน

<sup>32</sup> UN Enable, "Overview of International Legal Frameworks for Disability Legislation"

ของประเทศหนึ่งอาจแตกต่างไปจากวิธีการของอีกประเทศหนึ่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความแตกต่างในด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และระดับการพัฒนาของประเทศนั้น ๆ ซึ่งแต่ละประเทศต่างต้องการแผนการดำเนินงานที่ช่วยสนับสนุนพันธกรณีของรัฐภาคีตามเอกสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าในการตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพที่กล่าวมานี้ที่จะนำไปสู่จุดสูงสุดของสิทธิที่มีอยู่ ซึ่งจะสำเร็จได้ต้องได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากรัฐบาลมากกว่าการใช้เพียงมาตรการในการละเว้นมิให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อคนพิการ

นอกจากนั้น สิทธิในการริเริ่มกฎหมายอาจจะเริ่มจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำการโดยคำนึงถึงการร่าง การบังคับใช้ และการพัฒนากฎหมายคนพิการ ศาลยุติธรรมยังสามารถสนับสนุนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในการริเริ่มกฎหมายนี้ให้มีผลบังคับ โดยยังสามารถขยายขอบเขตการเป็นที่รู้จักของแบบแผนระหว่างประเทศด้านความพิการให้เป็นที่แพร่หลายมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งทำให้มีโอกาสที่ศาลภายในประเทศจะยินยอมให้เป็นไปตามแบบแผนดังกล่าวมากขึ้นเท่านั้น ถือเป็นกรณียินยอมให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการตีความและพัฒนาแบบแผนระหว่างประเทศและมาตรฐานต่าง ๆ โดยนำมาตรฐานระหว่างประเทศเข้ามาใช้ภายในประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความพิการ ซึ่งบทบาทของศาลยุติธรรมภายในประเทศที่จะต้องร่วมมือกันกับแบบแผนในทางระหว่างประเทศ ถือว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการนำไปสู่จุดมุ่งหมายร่วมกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการ ทั้งในกรณีที่ศาลยุติธรรมภายในประเทศนำบทบัญญัติตามกฎหมายระหว่างประเทศไปบังคับใช้โดยตรง หรือพิจารณาโดยอนุโลมตามมาตรฐานระหว่างประเทศและบรรทัดฐานที่ได้อ้างถึงในเขตอำนาจของรัฐอื่น ซึ่งไม่ว่าจะใช้วิธีใดก็ตามก็ต้องดำเนินการไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

เอกสารระหว่างประเทศและอนุสัญญาต่าง ๆ ในระดับสังคมโลกที่ได้กล่าวถึงข้างต้นส่วนใหญ่ล้วนเป็นผลมาจากการดำเนินการขององค์การสหประชาชาติและทบวงชำนาญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ในการปฏิบัติงานจึงมีอำนาจในการแสดงเจตนาต่อปัญหาต่าง ๆ ที่อยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตน เราเรียกการแสดงเจตนาดังกล่าวนี้ว่า ข้อมติ (Resolution) ข้อมติที่ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน เช่น คำประกาศหรือปฏิญญา (Declaration) กฎบัตร (Charter) คำวินิจฉัย (Decision) ข้อแนะนำ (Recommendation) ตัวอย่างเช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งข้อมติที่มีชื่อแตกต่างกันนี้ ย่อมมีผลทางกฎหมายผูกพันรัฐสมาชิกแตกต่างกันออกไป<sup>33</sup>

<sup>33</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, สิทธิมนุษยชน, หน้า 78-79.

แม้บทบาทขององค์การสหประชาชาติจะเป็นไปในลักษณะของการส่งเสริมและสนับสนุนให้รัฐสมาชิกได้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน แต่องค์การสหประชาชาติก็ไม่มีอำนาจที่จะควบคุมรัฐสมาชิกให้เคารพต่อสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง เนื่องจากขาดพื้นฐานทางกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือในการสนับสนุน มีความพยายามที่จะทำให้มีผลผูกพันรัฐสมาชิกในทางปฏิบัติมากขึ้นโดยเริ่มจากมีการร่วมกันจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขึ้นถึงแม้ว่าโดยเนื้อหาของปฏิญญาดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดความผูกพันตามกฎหมายแก่รัฐสมาชิกที่ร่วมลงนามรับรองก็ตาม แต่ยังคงพอที่จะถือได้ว่าปฏิญญานี้เป็นเสมือนมาตรฐานที่ประเทศทั้งหลายพึงใช้เป็นแนวทางในการจัดระบบภายในของตนให้สอดคล้องกับการจัดการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากลต่อไป<sup>34</sup>

จากเอกสารระหว่างประเทศในระดับสังคมโลกทั้งหลายที่ได้กล่าวถึงมาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่ามีเพียงแต่เฉพาะเอกสารระหว่างประเทศที่อยู่ในรูปของสนธิสัญญา/อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศเท่านั้นที่จะมีผลผูกพันในทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็ยังคงผูกพันเฉพาะรัฐที่ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกในเอกสารฉบับดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วมีเพียงสนธิสัญญา/อนุสัญญาไม่กี่ฉบับที่มีผลเป็นการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็น ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงสิทธิที่คนพิการทางการมองเห็นจะพึงมีพึงได้ในฐานะที่เป็นบุคคลคนหนึ่งที่มีสิทธิและเสรีภาพอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลอื่น แต่ในอนาคตอันใกล้นี้ เชื่อว่าอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการ (International Convention on the Rights of Persons with Disabilities) ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของคนพิการโดยเฉพาะ จะได้มีผลใช้บังคับ และเป็นการสร้างมิติใหม่แห่งการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทุกประเภท ที่มีขึ้นในระดับสังคมโลก ซึ่งส่งผลให้รัฐภาคีสมาชิกทั้งหลายมีความผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้เกิดผลในสังคมภายในประเทศของตนต่อไปด้วย

### 3.2 กฎหมายระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค : ภูมิภาคยุโรป

#### 3.2.1 วิวัฒนาการการคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นในภูมิภาคยุโรป

จากสภาพบังคับของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นในระดับสังคมโลกซึ่งยังพบปัญหาอยู่อีกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ปฏิญญา

<sup>34</sup> เรื่องเดิม, หน้า 91-92.



สากลและคำประกาศฉบับต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายต่อรัฐสมาชิก จึงยังขาดเครื่องมือทางกฎหมายที่จะใช้ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะเจาะจง ทำให้ต้องอาศัยวิถีทางในการเมือง โดยอาศัยกฎบัตรสหประชาชาติมาเป็นมาตรการบังคับ ซึ่งไม่มีความมั่นคงแน่นอนและยังอาจก่อให้เกิดข้อโต้แย้งอำนาจขององค์การสหประชาชาติในหลายประการ เช่น กรณีที่องค์การสหประชาชาติเข้าแทรกแซงเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ขัดต่อกฎบัตรมาตรา 2 (7)<sup>\*</sup> ที่ได้เน้นย้ำว่ากฎบัตรไม่ได้ให้อำนาจองค์การสหประชาชาติในการเข้าแทรกแซงกิจการภายในประเทศของรัฐสมาชิกโดยแท้ แต่องค์การสหประชาชาติมักอ้างว่าตนมีอำนาจเข้าแทรกแซงเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ แต่ผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ก็ยังไม่เป็นที่น่าพอใจนัก เพราะขาดความร่วมมือจากรัฐสมาชิกที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร

การจะทำให้สิทธิมนุษยชนตามหลักการแห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กลายมาเป็นสิทธิตามกฎหมายที่มีผลครอบคลุมทุกประเทศทั่วโลก ย่อมต้องใช้เวลานานมาก และจะต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคนานัปการ ดังนั้น การจะทำให้สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิตามกฎหมายด้วยการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคที่มีความคล้ายคลึงกันในด้านสภาพภูมิศาสตร์ วัฒนธรรมนิยมประเพณี วัฒนธรรม หรือมีผลประโยชน์ด้านในต่าง ๆ ใกล้ชิดกัน อาจมีความเป็นไปได้ที่จะทำให้ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการรวมกลุ่มในระดับโลก ในปี ค.ศ. 1949 กลุ่มประเทศในทางทวีปยุโรปจึงได้ร่วมมือกันในระดับภูมิภาคจัดตั้งเป็น “สภายุโรป” (Council of Europe) เพื่อดำรงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และหลักนิติรัฐ เพื่อให้เกิดการพัฒนาข้อตกลงแห่งภูมิภาคอย่างกว้างขวาง สร้างมาตรฐานทางด้านสังคม และแนวปฏิบัติทางกฎหมายให้กับรัฐสมาชิก ส่งเสริมการตระหนักถึงความเป็นภาคพื้นยุโรปร่วมกัน และขจัดความแตกต่างทางวัฒนธรรม ซึ่งได้พยายามนำหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพภายในบรรดารัฐสมาชิกของตน โดยการจัดทำเป็นอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)<sup>35</sup> ในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาดังกล่าวของสภายุโรปนั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ามี

<sup>\*</sup> Article 2 (7) of The UN Charter:

“Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.”

<sup>35</sup> กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, หน้า 112-113.

ประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก จึงมีการเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมกันดำเนินการตามแบบอย่างที่มีภายในยุโรปปฏิบัติ

ในปัจจุบันสหภาพยุโรปได้รับความร่วมมือจากบรรดารัฐสมาชิกจำนวน 46 ประเทศ ประกอบไปด้วยประเทศต่าง ๆ ทั้งในทวีปยุโรปและประเทศข้างเคียงที่อยู่นอกทวีปยุโรป ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแนวความคิดในเรื่องเขตอำนาจภายในของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ จากเดิมที่ยึดถือหลักเคร่งครัดว่า ภายในเขตแดนของรัฐใดรัฐนั้นเป็นเสมือนเจ้าของบ้านมีอำนาจที่จะกำหนดและบังคับใช้กฎหมายเพื่อปกครองบรรดาบุคคลและสิ่งของได้ตามที่ตนเห็นสมควร โดยเขตอำนาจของรัฐแสดงให้เห็นถึงอำนาจรัฐและเขตแดนรัฐไปพร้อม ๆ กัน และยังเป็นการป้องกันรัฐให้พ้นจากอิทธิพลหรือการแทรกแซงจากต่างประเทศ มาสู่การสร้างแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศ ให้บรรดารัฐต่าง ๆ ทำข้อตกลงเพื่อยกเว้นหรือสละเขตอำนาจของตนบางส่วน เพื่อความสะดวกในการมีความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องกัน ดังนั้น รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปจึงได้จัดทำอนุสัญญาและก่อตั้งศาลสิทธิมนุษยชน โดยยอมให้รัฐร้องเรียนกล่าวหากันเองหรือยอมให้เอกชนมีสิทธิยื่นคำร้องเรียนต่อองค์การระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ และเมื่อศาลสิทธิมนุษยชนได้วินิจฉัยเป็นประการใด ก็ผูกพันรัฐที่เกี่ยวข้องให้ต้องปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับอนุสัญญานั้น ๆ การปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปตามอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานและสัญญาระหว่างประเทศอื่น ๆ ไม่ได้ทำให้รัฐภาคีต้องสูญเสียอำนาจอธิปไตยของรัฐไป เพียงแต่รัฐยอมรับว่า หลักการเดิมที่ว่ารัฐย่อมมีอำนาจสูงสุดภายในเขตแดนของตนในอันที่จะกระทำการใดก็ได้ทุกประการนั้น ไม่อาจใช้ได้กับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เพื่อประโยชน์ในเรื่องนี้จึงต้องยอมยกเว้นเปลี่ยนแปลงหรือจำกัดขอบเขตอำนาจภายในของตนลงไปบ้าง เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกับสังคมนานาชาติได้อย่างสงบสุข<sup>36</sup>

ต่อมาในปี ค.ศ. 1984 ได้มีการก่อตั้ง “สหภาพคนตาบอดยุโรป” (European Blind Union หรือ EBU) เป็นหน่วยงานในระดับภูมิภาคของสหภาพคนตาบอดโลก (World Blind Union หรือ WBU) ในฐานะตัวแทนผลประโยชน์ของคนพิการทางการมองเห็นในยุโรป โดยเน้นการขจัดปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการทางการมองเห็นในสามแ่งมุมหลักอันได้แก่ ด้านการ

\* ได้แก่ แอลเบเนีย อันดอร์รา อาร์เมเนีย ออสเตรีย อาเซอร์ไบจาน เบลเยียม บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา บัลแกเรีย โครเอเชีย ไชปรัส สาธารณเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส จอร์เจีย เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอซ์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิกเตนสไตน์ ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา มอลโดวา โมนาโก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สหพันธรัฐรัสเซีย ซานมารีโน เซอร์เบีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ มาซิโดเนีย ตุรกี ยูเครน สหราชอาณาจักร ข้อมูลจากเว็บไซต์ของสหภาพยุโรป [http://www.coe.int/T/E/Com/About\\_Coe/Member\\_states/default.asp](http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Member_states/default.asp) [13 ธันวาคม 2549]

<sup>36</sup> กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, หน้า133-134.

จ้างงาน ด้านการเดินทางและเข้าถึงการคมนาคมขนส่ง และด้านการเข้าถึงเทคโนโลยี เพื่อให้คนพิการทางการมองเห็นได้รับความเสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป โดยสหภาพคนตาบอดยุโรปได้ร่วมกับหน่วยงานด้านคนพิการในภูมิภาคยุโรปและสหภาพคนพิการยุโรป (European Disability Forum หรือ EDF) ในการผลักดันให้มีกฎหมายกลางแห่งสหภาพยุโรป (European Union Directive หรือ EU Directive) ในเรื่องเฉพาะด้านความพิการ (Disability Specific Directive) เพื่อให้สิทธิมนุษยชนของคนพิการมีความก้าวหน้าขึ้นและส่งเสริมสนับสนุนความเสมอภาคทางโอกาสภายในสถาบันและประเทศสมาชิกแห่งสหภาพยุโรปเพื่อให้สอดคล้องกับหลักแห่งการไม่เลือกปฏิบัติ (principles of non-discrimination)

ในปี ค.ศ. 1992 ได้มีการจัดตั้ง “สหภาพยุโรป” ขึ้น ซึ่งนับเป็นความร่วมมือของกลุ่มประเทศในระดับภูมิภาคที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการสร้างกระแสและทิศทางการเมือง ความมั่นคงเศรษฐกิจและสังคมระดับโลก แนวคิดในการก่อตั้งสหภาพยุโรปเกิดขึ้นจากความพยายามที่จะสร้างสันติภาพในทวีปยุโรป ไม่ให้ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปใช้ทรัพยากรในประเทศของตนเพื่อทำสงครามระหว่างกัน โดยในปี ค.ศ. 1951 ประเทศในทวีปยุโรป 6 ประเทศ ได้แก่ เบลเยียม เยอรมันตะวันตก ลักเซมเบิร์ก ฝรั่งเศส อิตาลี และเนเธอร์แลนด์ ได้รวมตัวกันก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กยุโรป (The European Coal and Steel Community หรือ ECSC) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการค้า ความร่วมมือนี้มีวิวัฒนาการเกิดเป็นกลุ่มความร่วมมือในชื่อเรียกต่าง ๆ เรื่อยมา และขยายออกไปอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งกลายมาเป็นประชาคมยุโรป (European Community หรือ EC) ต่อมาในปี ค.ศ. 1992 ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปได้ร่วมกันลงนามในสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป (Treaty of the European Union) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า สนธิสัญญามาสทริชท์ (Treaty of Maastricht) และเปลี่ยนชื่อเรียกใหม่เป็น “สหภาพยุโรป” (European Union หรือ EU) โดยเพิ่มวัตถุประสงค์ในด้านความร่วมมือในทางการทหาร กระบวนการยุติธรรม และกิจการภายในเข้าร่วมอยู่ด้วย<sup>37</sup> ปัจจุบันมีสมาชิก จำนวน 25 ประเทศ ได้แก่ เบลเยียม ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร กรีซ โปรตุเกส สเปน ออสเตรีย ฟินแลนด์ สวีเดน ไชปรัส สาธารณรัฐเช็ก เอสโตเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย มอลตา โปแลนด์ สโลวาเกีย สโลวีเนีย และในปี ค.ศ. 2007 จะมีสมาชิกเพิ่มอีก 2 ประเทศ คือ บัลแกเรีย และโรมาเนีย

บทบาทที่สำคัญอย่างหนึ่งของสหภาพยุโรป คือ มุ่งป้องกันปัญหาความขัดแย้ง โดยเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งต่าง ๆ ทั่วโลก อีกทั้งยังแสดงบทบาทอย่างแข็งขันในการรักษาสันติภาพ ดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างสิทธิมนุษยชน

<sup>37</sup> กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, “สหภาพยุโรป” [ออนไลน์], 2547, แหล่งที่มา: <http://www.dtn.moc.go.th/web/8/143/658/eu.asp> [12 ธันวาคม 2549]

และประชาธิปไตยอย่างป็นรูปธรรม รัฐสมาชิกต่าง ๆ ไม่ได้ตั้งใจให้จัดตั้งสหภาพยุโรปขึ้นเพื่อมาแทนรัฐที่มีอยู่แต่เดิม แต่เป็นการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะพิเศษไปกว่าองค์การระหว่างประเทศทั่วไป โดยรัฐสมาชิกได้ก่อตั้งสถาบันศูนย์รวมโดยสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนของตนในการตัดสินใจบางเรื่องราวที่มีผลประโยชน์ร่วมกันให้สามารถสร้างประชาธิปไตยในระดับภูมิภาคยุโรป การรวมศูนย์อำนาจอธิปไตยดังกล่าวนี้สามารถเรียกได้ว่ามีลักษณะเป็น "การผสมให้เป็นหนึ่งเดียวกันแห่งยุโรป" (European Integration) เป็นการรวมตัวของกลุ่มประเทศในทวีปยุโรปท่ามกลางความหลากหลายที่ตัดสินใจใช้ความรู้ความชำนาญทรัพยากร ตลอดจนวางจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานร่วมกันอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยตระหนักถึงประโยชน์ของการทำงานและการแสดงออกร่วมกันเป็นเสียงเดียว มีการจัดการร่วมกันในระดับยุโรปแทนการแยกกันทำโดยแต่ละประเทศซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมายตามสนธิสัญญา และได้มีการก่อตั้งสถาบันหลัก 5 สถาบัน ได้แก่ รัฐสภายุโรป (European Parliament) คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (European Court of Justice) และศาลผู้ตรวจสอบแห่งยุโรป (European Court of Auditors) โดยมีคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปเป็นสถาบันที่มีอำนาจในการตัดสินใจหลักและทำงานด้านการบัญญัติกฎหมายร่วมกับรัฐสภายุโรป

ในปี ค.ศ. 1996 ได้มีการจัดตั้ง "สมาคมพิการยุโรป" (European Disability Forum หรือ EDF) ขึ้น จากการรวมตัวของกลุ่มคนพิการและบิดามารดาของคนพิการซึ่งมีความเป็นอิสระเพื่อเป็นกระบอกเสียงที่แข็งแกร่งให้กับพลเมืองผู้พิการในการเจรจากับสหภาพยุโรป โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการส่งเสริมความเท่าเทียมทางโอกาสให้กับคนพิการทั้งหลาย และสร้างความมั่นใจว่าพลเมืองผู้พิการจะสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิมนุษยชนโดยการพัฒนานโยบายที่เกี่ยวข้องซึ่งใช้บังคับอยู่ และการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลในสหภาพยุโรป อาจกล่าวได้ว่าการก่อตั้งสมาคมพิการยุโรปเป็นผลผลิตจากการที่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศใช้กฎมาตรฐานเพื่อความเสมอภาคในโอกาสของคนพิการ (The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities) ในปี ค.ศ. 1993 ซึ่งในกฎมาตรฐาน ข้อ 18 ได้กำหนดให้รัฐตระหนักถึงสิทธิขององค์การซึ่งเป็นตัวแทนของคนพิการทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และท้องถิ่น และให้รัฐตระหนักถึงบทบาทในการให้คำแนะนำขององค์การดังกล่าวนี้ในการตัดสินใจในเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับความพิการ\* จึงได้มีการก่อตั้ง

---

\* Rule 18 of the United Nations Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities: "States should recognise the rights of organisations of persons with disabilities to represent persons with disabilities at national, regional and local levels. States should also recognise the advisory role of organisations of persons with disabilities in decision-making on disability matters."



สมาคมพิการยุโรปขึ้นในฐานะองค์การระหว่างประเทศที่มีได้แสวงหากำไรภายใต้กฎหมายของประเทศเบลเยียม โดยทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นคณะที่ปรึกษาด้านคนพิการให้กับสหภาพยุโรป อีกทั้งยังส่งเสริมโอกาสสำหรับองค์การด้านคนพิการทั่วทั้งสหภาพยุโรปในการทำงานอย่างใกล้ชิดโดยปราศจากปัญหาเรื่องพรมแดนระหว่างประเทศและความแตกต่างของกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อคนพิการ<sup>38</sup> ซึ่งภายหลังได้มีการจัดทำธรรมนูญของสมาคมพิการยุโรปขึ้นใหม่ในปี ค.ศ. 2004 เพื่อให้รองรับกับการขยายตัวออกไปของสหภาพยุโรป

สมาคมพิการยุโรปเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้มีกฎหมายกลางแห่งยุโรปในเรื่องเฉพาะเกี่ยวกับคนพิการ (Disability Specific Directive) เพื่อต่อสู้กับปัญหาการเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุแห่งความพิการตามเจตนารมณ์แห่งสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมยุโรป มาตรา 13\* (แก้ไขเพิ่มเติมโดยสนธิสัญญานีซ - Treaty of Nice) ซึ่งแม้สหภาพยุโรปจะได้นำหลักการดังกล่าวบัญญัติไว้ในกฎหมายกลางแห่งสหภาพยุโรปแล้ว แต่ก็จำกัดอยู่เพียงเฉพาะประเด็นการจ้างงานและการฝึกอบรมวิชาชีพ\*\* เพียงเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงคนพิการได้รับความเดือดร้อนจากการเลือกปฏิบัติไม่เพียงแต่ในด้านการจ้างงานเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการดำเนินชีวิตในด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น การเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะ การศึกษา การเข้าถึงสินค้าและบริการต่าง ๆ เป็นต้น ปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวยังคงเป็นเพียงร่างกฎหมาย ไม่มีผลใช้บังคับแต่อย่างใด

ในปี ค.ศ. 2002 ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้เริ่มดำเนินการเพื่อจัดทำ "รัฐธรรมนูญเพื่อยุโรป" (Constitution for Europe) โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะรวมสนธิสัญญาของประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรปฉบับต่าง ๆ ที่เคยมีมาให้เป็นเอกสารฉบับเดียวกัน โดยกำหนดวัตถุประสงค์อำนาจ กระบวนการตัดสินใจ และสถาบันต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดความชัดเจนโปร่งใสและเข้าใจได้ง่ายขึ้น ซึ่งเมื่อปี ค.ศ. 2004 ประเทศสมาชิกได้ตกลงยอมรับและลงนามในสนธิสัญญาจัดตั้งรัฐธรรมนูญยุโรป (Treaty Establishing a Constitution for Europe)

<sup>38</sup> European Disability Forum , "Introduction to the European Disability Forum"[Online], 2005, Available from: [http://www.edf-feph.org/en/about/intro/intro\\_co.htm](http://www.edf-feph.org/en/about/intro/intro_co.htm)[2006,December 18]

\* Article 13 of The Treaty Establishing The European Community (Article amended by the Treaty of Nice):

"Without prejudice to the other provisions of this Treaty and within the limits of the powers conferred by it upon the Community, the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, may take appropriate action to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation."

\*\* COUNCIL DIRECTIVE establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000)

แล้ว และรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ต่อเมื่อประเทศสมาชิกทั้ง 25 ประเทศ ได้ให้สัตยาบัน ซึ่ง ณ ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกเพียง 15 ประเทศที่ให้สัตยาบัน และมีสมาชิกจำนวน 2 ประเทศที่คัดค้านรัฐธรรมนูญเพื่อยุโรป (ด้วยการลงประชามติ) ได้แก่ ฝรั่งเศส และเนเธอร์แลนด์ ทำให้ประเทศที่เหลือจึงหยุดพักการให้สัตยาบันเอาไว้ก่อน ซึ่งหากทุกประเทศได้ให้สัตยาบันเสร็จสิ้นแล้วจะทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย โดยทำให้สหภาพยุโรปกลายเป็นองค์การที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล สามารถลงนามในข้อตกลงทางกฎหมายหรือสนธิสัญญาได้อันเป็นการยกระดับสหภาพยุโรปเข้าสู่เวทีโลก และยังมีกระบวนการพัฒนาสหภาพยุโรปให้มีความโปร่งใสและเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น เช่น ปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจให้เป็นระบบเสียงข้างมากสองชั้น (double majority) คือ ประเทศสมาชิกอย่างน้อยร้อยละ 55 ซึ่งมีประชากรรวมแล้วไม่ต่ำกว่าร้อยละ 65 ของประชากรในสหภาพยุโรป ต้องยินยอมให้มีการตัดสินใจในแต่ละเรื่อง ส่งเสริมให้สถาบันต่าง ๆ ทั้งคณะกรรมาธิการยุโรป รัฐสภายุโรป และคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป มีบทบาทและความสำคัญเท่าเทียมกัน มีการแต่งตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศของสหภาพยุโรปเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งตำแหน่ง ทำให้สหภาพยุโรปมีนโยบายต่างประเทศที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น และในส่วนของ การรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้รับการรับรองและระบุว่ นโยบายหรือการตัดสินใจของสหภาพยุโรปจะต้องอ้างอิงถึงกฎบัตรแห่งสิทธิขั้นพื้นฐาน (Charter of Fundamental Rights)<sup>39</sup> แต่ ณ เวลานี้รัฐธรรมนูญเพื่อยุโรปก็ยังไม่ผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแต่อย่างใด

### 3.2.2 กฎหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคยุโรป ในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นในยุคปัจจุบัน

กฎหมายเกี่ยวกับคนพิการได้กลายมาเป็นประเด็นในด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ นอกเหนือจากการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติแล้ว ในภูมิภาคยุโรปก็ได้มีความพยายามในการที่จะพัฒนากฎหมายด้านสิทธิเสรีภาพของคนพิการเช่นกัน มีกฎหมายยุโรปจำนวนมากที่มีวัตถุประสงค์ในการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ แม้สามารถกล่าวได้ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นสากล แต่คนพิการทางการมองเห็นและคนพิการประเภทอื่น ๆ ก็ยังไม่ได้รับประโยชน์จากสิทธิดังกล่าวนั้นแต่อย่างใด การเอาใจใส่อย่างจริงจังต่อปัญหาการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนพิการทางการ

<sup>39</sup> กองยุโรป 1 กรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ, "สหภาพยุโรป"[ออนไลน์], 2549, แหล่งที่มา: <http://www.mfa.go.th/web/52.php>[10 ธันวาคม 2549]

มองเห็นและคนพิการประเภทอื่น ๆ มีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น จึงพบว่ามีภาระกระทำละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนของคนพิการเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>40</sup>

ในภูมิภาคยุโรปมีเอกสารระหว่างประเทศเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหลายฉบับด้วยกัน เช่น อนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 กฎบัตรสหภาพยุโรปว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 2000 กฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิทางสังคม ค.ศ. 1961 (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1996) กฎบัตรแห่งประชาคมยุโรปว่าด้วยสิทธิทางสังคมขั้นพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน ค.ศ.1989 กฎหมายกลางแห่งยุโรปฉบับต่าง ๆ เป็นต้น แต่จนกระทั่งบัดนี้ ยังไม่มีเอกสารระหว่างประเทศในภูมิภาคยุโรปฉบับใดที่ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นไว้โดยเฉพาะเจาะจง หรือแม้แต่รับรองหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคนพิการไว้โดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ดี เอกสารระหว่างประเทศในภูมิภาคยุโรปที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนั้น ก็มีผลครอบคลุมถึงคนพิการทางการมองเห็นด้วยเช่นกัน จึงขอนามาพิจารณาในแง่มุมดังต่อไปนี้

### 3.2.2.1 ด้านสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ในแง่มุมเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของคนพิการทางการมองเห็น มีเอกสารระหว่างประเทศในภูมิภาคยุโรปสองฉบับที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิมนุษยชน ได้แก่ อนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 และ กฎบัตรสหภาพยุโรปว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 2000

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่า อนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) หรือที่รู้จักกันในนามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Rights หรือ ECHR) จัดทำขึ้นโดยสภายุโรป โดยพยายามนำหลักการตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพภายในบรรดารัฐสมาชิกของตน ซึ่งในอนุสัญญายุโรปดังกล่าวนี้ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนทุกคนในทุก ๆ แง่มุมโดยไม่แบ่งแยก ได้แก่ สิทธิในชีวิตร่างกาย สิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัย สิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม สิทธิในความเป็นส่วนตัว เสรีภาพในทางความคิดและการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการรวมกลุ่มและก่อตั้งสมาคม สิทธิในการแต่งงาน สิทธิในการได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่าง

<sup>40</sup> Geert Freyhoff, Camilla Parker, Magali Coue and Nancy Greig, "Included in Society"[Online], (n.d.), Available From: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/index/socinc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/index/socinc_en.pdf)[2006, April 20] p. 18.

มีประสิทธิภาพ เป็นต้น<sup>\*</sup> อีกทั้งยังกำหนดห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยนำพื้นฐานแห่งความแตกต่างอย่างใด ๆ มาเป็นเหตุผลในการขัดขวางการใช้สิทธิและเสรีภาพอันชอบธรรมตามที่อนุสัญญาได้รับรองไว้ ซึ่งแม้ในอนุสัญญาดังกล่าวฉบับนี้จะมีได้รับรองสิทธิของคนพิการทางการมองเห็นไว้เป็นพิเศษและมีได้กำหนดห้ามการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความพิการเอาไว้โดยตรง แต่ก็สามารถพิจารณาได้ว่าอนุสัญญาดังกล่าวครอบคลุมถึงการรับรองสิทธิและการห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความพิการหรือเพราะบุคคลนั้นเป็นคนพิการทางการมองเห็นด้วยแล้ว

เมื่อเปรียบเทียบอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะเห็นได้ว่าจะมีความคล้ายคลึงกันอย่างมาก กล่าวคือ ต่างมีจุดประสงค์ที่จะให้รัฐต่าง ๆ ให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่อยู่ในเขตแดนของรัฐนั้น ๆ และระบุถึงสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองไว้คล้ายคลึงกัน แต่สิทธิที่ได้ระบุไว้ในอนุสัญญามีรายละเอียดมากกว่าและมีข้อความชัดเจนกว่าสิทธิที่ได้ระบุไว้ในปฏิญญาสากล อีกทั้งในอนุสัญญายุโรปยังได้จัดตั้งเครื่องมือที่จะทำให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือ การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (The Commissioner for Human Rights) และศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights หรือ ECHR) เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาให้มีการปฏิบัติตามข้อผูกพันต่าง ๆ ระหว่างรัฐภาคี เช่น กรณีตัวอย่างของการฟ้องคดีต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสภายุโรปโดยสตรีชาวโปแลนด์ผู้มีปัญหาเกี่ยวกับสายตา เนื่องจากเธอได้ตั้งครรภ์บุตรคนที่สาม ซึ่งจักษุแพทย์ได้ให้ความเห็นว่าหากเธออุ้มท้องบุตรคนดังกล่าวต่อไปอาจจะทำให้ความสามารถในการมองเห็นของเธอแยลงจนถึงขั้นตาบอดได้ แต่แพทย์ก็ไม่ยอมออกใบรับรองปัญหาสุขภาพดังกล่าวเพื่อให้เธอสามารถทำแท้งได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายของประเทศโปแลนด์ซึ่งกำหนดให้สตรีสามารถทำแท้งได้หากแพทย์รับรองว่าการตั้งครรภ์ต่อไปอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของหญิงนั้น เธอจึงไปตรวจกับแพทย์อีกคนหนึ่ง แต่แพทย์ก็ไม่พบปัญหาที่จะเป็นสาเหตุในการกล่าวอ้างเพื่อให้สามารถทำแท้งได้ และยังให้ความเห็นต่อไปว่าเธอสามารถมีบุตรได้หากใช้วิธีการคลอดโดยผ่าตัด โดยจะไม่มีผลกระทบกับปัญหาเรื่องความสามารถในการมองเห็นของเธอ แต่ผลปรากฏว่าเมื่อเธอไปตรวจดวงตาในระหว่างตั้งครรภ์ ความสามารถในการมองเห็นของเธอกลับลดลง ๆ จนกระทั่งเมื่อคลอดบุตรคนที่สามแล้ว ความสามารถในการมองเห็นของเธอเหลือเพียงแค่ในระยะ 1.50 เมตรเท่านั้น เธอจึงจดทะเบียนเป็นคนพิการเพื่อให้สามารถรับเงินช่วยเหลือจากรัฐได้ในเวลาต่อมา

---

<sup>\*</sup> ปรากฏอยู่ในมาตรา 2 - 18 ของหมวด 1 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ แห่งอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน สามารถดูได้จากเว็บไซต์ <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>



จากเหตุการณ์ดังกล่าวเธอจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปโดยยกข้อกล่าวอ้างว่า การที่เธอไม่สามารถทำแท้งโดยชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุแห่งปัญหาสุขภาพได้นั้น ทำให้เธอไม่สามารถยุติการตั้งครรภ์ซึ่งมีความเสี่ยงต่อสุขภาพของเธอ ถือเป็น การละเมิดต่อสิทธิที่จะได้รับการเคารพในการใช้ชีวิตส่วนตัวในมาตรา 8\* (right to respect for private life) และ ข้อห้ามการปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรมหรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 3\*\* (prohibition of inhuman or degrading treatment) แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน นอกจากนั้น เธอยังกล่าวอ้างต่อไปอีกว่า รัฐโปแลนด์ละเมิดต่อพันธกรณีภายใต้มาตรา 8 เนื่องจากไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะให้สตรีมีครรภ์สามารถอ้างสิทธิในการทำแท้งเพราะเหตุแห่งปัญหาสุขภาพอย่างได้ผลจริงในทางปฏิบัติ และเธอยังถูกละเมิดสิทธิที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรา 13\*\*\* (right to an effective remedy) อันมีสาเหตุมาจากกรณีการถูกละเมิดสิทธิที่จะได้รับการเคารพในการใช้ชีวิตส่วนตัวอีกด้วย ซึ่งในคดีนี้ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้มีมติรับคำร้องดังกล่าวนี้เพื่อพิจารณาแล้ว แต่ยังไม่ปรากฏผลการตัดสินชี้ขาดแต่อย่างใด<sup>41</sup>

ในส่วนของกฎบัตรสหภาพยุโรปว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 2000 (European Union Charter of Fundamental Rights) เป็นเอกสารระหว่างประเทศในภูมิภาคยุโรปซึ่งบรรจุ

\* Article 8 of the European Convention on Human Rights:

(1) Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

(2) There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

\*\* Article 3 of the European Convention on Human Rights:

"No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment."

\*\*\* Article 13 of the European Convention on Human Rights:

"Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity."

<sup>41</sup> European Court of Human Rights, "Tysiak v. Poland (application no. 5410/03)" [Online], 2006, Available from: <http://www.echr.coe.int/Eng/Press/2006/Feb/AnnouncehearingsFebruary2006.htm> [2006, December 16]

บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยรวบรวมสิทธิส่วนบุคคล สิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม เข้าไว้ด้วยกันในเอกสารฉบับเดียวเป็นครั้งแรก โดยจัดแบ่งหมวดหมู่เป็น 6 ส่วน ได้แก่ เรื่องเกี่ยวกับศักดิ์ศรี (dignity) อิสรภาพ (freedoms) ความเสมอภาค (equality) การรวมเป็นปึกแผ่น (solidarity) สิทธิของพลเมือง (citizen rights) และความยุติธรรม (justice) ซึ่งเกิดจากการผสมผสานระหว่างอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1950 (The 1950 European Convention on Human Rights) กฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป (case-law of the Court of Justice of the European Communities) ธรรมเนียมปฏิบัติตามหลักรัฐธรรมนูญภายในประเทศ (national constitutional traditions) กฎบัตรแห่งสภายุโรปว่าด้วยสิทธิทางสังคม (Council of Europe social charter) กฎบัตรแห่งประชาคมยุโรปว่าด้วยสิทธิทางสังคมขั้นพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน (Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers)

ในขณะที่กฎบัตรฉบับนี้ไม่ได้มีสถานะเป็นสนธิสัญญา รัฐธรรมนูญ หรือเอกสารทางกฎหมาย และไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรปเนื่องจากในสนธิสัญญาดังกล่าวมิได้ให้อำนาจสหภาพยุโรปในการเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาฉบับต่าง ๆ ได้ ซึ่งหากสหภาพยุโรปยังคงลงนามเพื่อเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาฉบับใด จะมีศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสภายุโรป (European Court of Human Rights) ทำหน้าที่คอยตรวจสอบว่าสหภาพยุโรปได้ดำเนินการไปโดยเคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานหรือไม่ ปัญหาดังกล่าวนี้ได้มีการพยายามแก้ไขโดยปรากฏในร่างอนุสัญญาจัดตั้งรัฐธรรมนูญเพื่อยุโรปโดยเปิดช่องให้สหภาพยุโรปสามารถเข้าร่วมในอนุสัญญายุโรปได้โดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>42</sup> แต่อย่างไรก็ดี ความตั้งใจที่จะให้กฎบัตรสหภาพยุโรปว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานมีผลใช้บังคับในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อยุโรป และการดำเนินงานให้สหภาพยุโรปสามารถเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ต้องหยุดชะงักลง โดยผลจากคัดค้านการให้สัตยาบันอนุสัญญาจัดตั้งรัฐธรรมนูญเพื่อยุโรปโดยประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจำนวนสองประเทศ คือ ฝรั่งเศส และ เนเธอร์แลนด์ การประกาศใช้กฎบัตรโดยรัฐสภายุโรป คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป และ คณะกรรมาธิการยุโรป จึงเป็นเพียงการประกาศว่าสถาบันเหล่านั้นจะไม่ดำเนินการอย่างใด ๆ ไปในทางตรงกันข้ามกับเนื้อหาแห่งกฎบัตรนี้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบเอกสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งสองฉบับนี้จะเห็นได้ถึงความแตกต่างกันในเรื่องของขอบเขตแห่งการคุ้มครอง โดย

<sup>42</sup> European Commission, "The Charter of Fundamental Rights of the EU - all personal, civil, political, economic and social rights in one simple text"[Online], 2003, Available from: [http://www.ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/rights/charter/fsj\\_rights\\_charter\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/justice_home/fsj/rights/charter/fsj_rights_charter_en.htm)[2006, December 18]

อนุสัญญายุโรป ๔ ให้การคุ้มครองเฉพาะในส่วนสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ในขณะที่กฎบัตรสหภาพยุโรปได้รวบรวมรากฐานพิเศษอื่น ๆ เข้ามาด้วย เช่น สิทธิในการบริหารจัดการที่ดี (right to good administration) สิทธิทางสังคมของผู้ใช้แรงงาน (workers social rights) การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (personal data protection) หลักจริยธรรมในเชิงชีววิทยา (bio-ethics) โดยยังคงไว้ซึ่งการห้ามเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานแห่งความพิการ\* ดังที่ปรากฏในอนุสัญญายุโรป ๔ แต่ได้มีการกล่าวถึงคนพิการชัดเจนมากยิ่งขึ้น และส่งเสริมให้สหภาพ ๔ ตระหนักและเคารพสิทธิของคนพิการในอันที่จะได้รับจากมาตรการที่สร้างขึ้นมารับรองความเป็นอิสระของคนพิการ การเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและการทำงาน และมีส่วนร่วมในการใช้ชีวิตร่วมกับชุมชน\*\* ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีรากฐานสำคัญมาจากกฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิทางสังคม และกฎบัตรแห่งประชาคมยุโรปว่าด้วยสิทธิทางสังคมขั้นพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน

### 3.2.2.2 ด้านสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม

ในด้านเกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม มีเอกสารระหว่างประเทศในภูมิภาคยุโรปที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองและรับรองสิทธิดังกล่าวของคนพิการทางการเมืองมองเห็นไว้ ได้แก่ กฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิทางสังคม ค.ศ. 1961 (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1996) กฎหมายกลางแห่งยุโรปว่าด้วยกรอบปฏิบัติงานทั่วไปสำหรับการปฏิบัติที่เสมอภาคในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ และกฎบัตรแห่งประชาคมยุโรปว่าด้วยสิทธิทางสังคมขั้นพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน ค.ศ.1989

กฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิทางสังคม (European Social Charter) เป็นเอกสารระหว่างประเทศซึ่งลงนามโดยประเทศสมาชิกสภายุโรปในปี ค.ศ. 1961 ซึ่งต่างเห็นพ้องกันให้มีการให้หลักประกันแก่พลเมืองของตนเกี่ยวกับสิทธิทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการพัฒนามาตรฐานการครองชีพและสวัสดิการสังคม และเพื่ออุดช่องโหว่ของอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ครอบคลุมเพียงสิทธิพลเมืองและ

\* Article 21 of Charter of Fundamental Rights of the European Union :

"Any discrimination based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited."

\*\* Article 26 of Charter of Fundamental Rights of the European Union :

"The Union recognises and respects the right of persons with disabilities to benefit from measures designed to ensure their independence, social and occupational integration and participation in the life of the community."

สิทธิทางการเมืองเท่านั้น<sup>43</sup> อาจกล่าวได้ว่า อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ในขณะที่กฏบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิทางสังคมเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยได้ให้ความคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทำงาน เช่น เงื่อนไขในการจ้างงานที่เป็นธรรม สภาพะการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขอนามัย เสรีภาพในการก่อตั้งสมาคมที่เกี่ยวกับการทำงาน การประกันสังคม และประโยชน์ที่ควรได้รับจากบริการสวัสดิการสังคม เป็นต้น

กฏบัตรแห่งยุโรปฉบับนี้ได้มีการปรับปรุงใหม่ ในปี ค.ศ. 1996 ซึ่งบทบัญญัติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคนพิการทั่วไปได้มีการบัญญัติถึงสิทธิของบุคคลผู้ซึ่งมีความพิการในอันที่จะเป็นอิสระในการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและเข้าร่วมในการดำเนินวิถีชีวิตของชุมชน\* โดยไม่คำนึงถึงอายุ ลักษณะและที่มาแห่งความพิการ เพื่อสร้างมาตรการที่จำเป็นสำหรับการจัดให้มีแนวทางทางการศึกษาและการฝึกอาชีพสำหรับคนพิการ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้พวกเขาเหล่านั้นสามารถเข้าถึงการจ้างแรงงานผ่านทางมาตรการต่าง ๆ ที่ช่วยส่งเสริมให้นายจ้างมีการจ้างงานคนพิการและดำเนินการจ้างงานต่อไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งในสภาพแวดล้อมการทำงานปกติหรือสภาพแวดล้อมที่ได้ปรับให้เหมาะสมสำหรับคนพิการแล้ว และเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคลผู้มีความพิการได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างเต็มที่และเข้าไปมีส่วนร่วม

<sup>43</sup> Wikipedia, "European Social Charter"[Online], (n.d.), Available from: [http://en.wikipedia.org/wiki/European\\_Social\\_Charter](http://en.wikipedia.org/wiki/European_Social_Charter)[2006, December 19]

\* Article 15 of the European Social Charter (revised 1996) : 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 specialised 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 specialised 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."



ในการดำเนินวิถีชีวิตของชุมชน โดยอาจใช้มาตรการและเทคนิคต่าง ๆ ช่วยเหลือ เพื่อเอาชนะต่ออุปสรรคต่าง ๆ ของคนพิการ ทั้งในด้านการติดต่อสื่อสาร การเคลื่อนไหว และช่วยเหลือให้พวกเขาสามารถเข้าถึงการคมนาคมขนส่ง การเคหะ กิจกรรมในทางวัฒนธรรม และการพักผ่อนหย่อนใจได้ ซึ่งผลจากการสำรวจการจ้างงานคนพิการทางการมองเห็นในยุโรปในช่วงปี ค.ศ. 2000 พบว่า พลเมืองในกลุ่มประเทศสมาชิกของสหภาพคนตาบอดยุโรป มีอัตราการเข้าถึงโอกาสในการจ้างงานที่เพิ่มสูงขึ้น<sup>44</sup> อันเป็นเครื่องแสดงให้เห็นประการหนึ่งว่าความร่วมมือในระดับภูมิภาคสามารถผลักดันให้มีการนำไปปฏิบัติในระดับประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนอกเหนือจากกฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิทางสังคมแล้ว ก็ยังมีกฎบัตรแห่งประชาคมยุโรปว่าด้วยสิทธิทางสังคมขั้นพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน ค.ศ.1989 (The Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers) ได้บัญญัติคุ้มครองและรับรองสิทธิของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นคนพิการไว้ในทำนองเดียวกัน\*

นอกจากนี้แล้ว สหภาพยุโรปยังได้ออกกฎหมายกลางแห่งยุโรปว่าด้วยกรอบปฏิบัติงานทั่วไปสำหรับการปฏิบัติที่เสมอภาคในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ (The Council Directive 2000/78/EC of 27 November establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation) หรือที่รู้จักกันในนามของ "EU Directive" โดยเป็นผลมาจากสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม ค.ศ. 1999 (Amsterdam Treaty of 1999) มาตรา 13\*\* ที่ได้ก่อตั้งรากฐานแห่งกฎหมายในการดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติอันมีพื้นฐานมาจากความพิการและด้านอื่น ๆ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้

---

<sup>44</sup> European Blind Union, "Survey on the Employment of Blind and Partially Sighted People in Europe"[Online], (n.d.), Available from: <http://www.euroblind.org/fichiersGB/surveyemb.htm>[2005, August 1]

\* Article 26 of TITLE I - Fundamental Social Rights of Workers of the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers 1989:

"All disabled persons, whatever the origin and nature of their disablement, must be entitled to additional concrete measures aimed at improving their social and professional integration. These measures must concern, in particular, according to the capacities of the beneficiaries, vocational training, ergonomics, accessibility, mobility, means of transport and housing."

\*\* Article 13 of the Amsterdam Treaty of 1999:

"Without prejudice to the other provisions of this Treaty and within the limits of the powers conferred by it upon the Community, the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, may take appropriate action to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation."

บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีได้ให้ไว้เพื่อบุคคล แต่เป็นการอนุญาตให้ประชาคมยุโรปรับรองกฎหมายที่จะนำมาใช้ต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติได้

โดยในปี ค.ศ. 2000 สหภาพยุโรปได้รับรองกฎหมายฉบับใหม่ซึ่งอยู่ในรูปแบบพิเศษของการบัญญัติกฎหมายยุโรป ที่เรียกว่า “กฎหมายกลาง หรือ Directive” อันเป็นการกำหนดพันธกรณีที่รัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการให้บรรลุผลตามที่กำหนดไว้โดยการนำไปใช้โดยตรงหรือไปดำเนินการแก้ไขกฎหมายภายในของประเทศตน เป็นการวางมาตรฐานขั้นต่ำไว้ซึ่งรัฐสามารถกำหนดมาตรฐานหรือระดับการคุ้มครองที่สูงกว่านี้ก็ได้ กฎหมายฉบับใหม่ที่กล่าวถึงในที่นี้ก็คือ กฎหมายกลางแห่งยุโรปว่าด้วยกรอบปฏิบัติงานทั่วไปสำหรับการปฏิบัติที่เสมอภาคในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ ซึ่งได้ออกแบบมาเพื่อห้ามการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของความพิการหรือเหตุอื่น ๆ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม โดยครอบคลุมถึงการเข้าสู่กระบวนการจ้างแรงงาน การสรรหา การเลื่อนตำแหน่ง เงื่อนไขการทำงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นไล่ออกหรือการจ่ายเงินค่าจ้าง การฝึกอบรมวิชาชีพ แต่ไม่ครอบคลุมถึงโครงการประกันสังคม และนอกจากนี้ ในกฎหมายยังได้บรรจุบทบัญญัติบางประการที่ให้การคุ้มครองและรับรองสิทธิสำหรับคนพิการไว้โดยเฉพาะ เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ได้แก่ การกำหนดให้นายจ้างกำหนดมาตรการในการดำเนินการเพื่อจัดสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมในลักษณะคนพิการสามารถเข้าถึงได้ (reasonable accommodation) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักประกันการปฏิบัติด้วยความเสมอภาคและเป็นการขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่กีดขวางคนพิการให้หมดสิ้นไป เช่น การปรับปรุงอุปกรณ์เครื่องใช้ต่าง ๆ ตารางเวลาการปฏิบัติงาน หรือมีการจัดการฝึกอบรมพิเศษขึ้น เป็นต้น

กฎหมายฉบับนี้ได้วางมาตรการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ในกรณีที่เกิดการเลือกปฏิบัติอันเป็นการขัดหรือแย้งกับกฎหมายนี้ซึ่งทำให้มีผู้ได้รับความเสียหายเกิดขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวหรือองค์กรที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับผู้เสียหาย สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ ซึ่งเมื่อผู้เสียหายได้แสดงพยานหลักฐานเป็นที่พอใจแก่ศาล ว่ามีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นจริง จะเป็นการสร้างข้อสันนิษฐานทางกฎหมายในเบื้องต้นว่ามีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นจริงตามนั้น ทำให้ภาระการพิสูจน์ว่าไม่มีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้น ตกไปอยู่ที่ฝ่ายนายจ้างผู้ถูกตั้งข้อกล่าวหาแทน ซึ่งหากนายจ้างไม่สามารถนำสืบพิสูจน์หักล้างได้ ศาลจะตัดสินชี้ขาดว่าผู้เสียหายได้รับความเดือดร้อนจากการเลือกปฏิบัติตามที่กล่าวอ้างจริงและสั่งลงโทษฝ่ายนายจ้าง ยิ่งไปกว่านั้นในบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนี้ยังได้วางมาตรการในการตรวจสอบการรับรองกฎหมายดังกล่าวของรัฐสมาชิกด้วย โดยกำหนดระยะเวลาในการรับรองหรือแก้ไขกฎหมายภายในให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวไว้ ซึ่งหากรัฐใดไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้อาจถูกคณะกรรมการยุโรปฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมแห่งยุโรป

ซึ่งเคยมีการดำเนินการดังกล่าวกับประเทศสมาชิกแล้วแต่มีใช้กรณีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของ คนพิการ นับเป็นมาตรการในการดำเนินการกับรัฐสมาชิกเพื่อให้ปฏิบัติตามพันธะสัญญาที่มี ประสิทธิภาพอย่างยิ่ง

### 3.2.3 สภาพบังคับของเอกสารระหว่างประเทศในภูมิภาคยุโรป ในการคุ้มครองและ รับรองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็น

จากการศึกษาเอกสารระหว่างประเทศที่ได้จัดทำขึ้นในภูมิภาคยุโรปเพื่อคุ้มครองและ รับรองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นพบว่ามีการจัดทำขึ้นในหลายรูปแบบทั้งที่ เป็นสนธิสัญญา/อนุสัญญาระหว่างประเทศ กฎบัตร (Charter) และกฎหมายกลางแห่งยุโรป (Directive) ซึ่งเอกสารแต่ละฉบับมีการกำหนดมาตรการและค่าบังคับต่อรัฐสมาชิกในระดับที่ แตกต่างกันไป โดยสนธิสัญญา/อนุสัญญาระหว่างประเทศ และกฎบัตร (ยกเว้นกฎบัตร สหภาพยุโรปว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน) เป็นการสร้างพันธะสัญญาให้รัฐต้องดำเนินการเพื่อการ บังคับใช้กฎหมายภายในให้สอดคล้องกับหลักการที่ได้กำหนดไว้ในข้อตกลงแต่ละฉบับ และ ได้สร้างองค์การดูแลตรวจสอบการดำเนินการของแต่ละประเทศไม่ให้เกิดการขัดแย้งหรือฝ่าฝืน ต่อข้อกำหนดตามข้อตกลงต่าง ๆ นั้น ซึ่งกฎหมายกลางแห่งยุโรปจะมีสภาพบังคับในลักษณะ เดียวกันกับสนธิสัญญา/อนุสัญญาระหว่างประเทศ และกฎบัตร แต่มีความเข้มข้นกว่าในเรื่อง ของรายละเอียดและการกำหนดมาตรการบังคับในกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม พันธกรณีโดยยอมให้ออกชนหรือองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวเนื่องกับเอกชนผู้ได้รับเสียหายสามารถ ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมของสหภาพได้ ในขณะที่กฎบัตรสหภาพยุโรปว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน ถือเป็นเพียงแนวทางให้รัฐสมาชิกต่าง ๆ ได้ยึดถือปฏิบัติตามโดยไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย แก่รัฐสมาชิก แต่ยังคงผูกพันองค์กรผู้ประกาศใช้กฎบัตรดังกล่าวซึ่งได้แก่ รัฐสภายุโรป คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป และคณะกรรมการยุโรป ให้ต้องดำเนินการใด ๆ โดยไม่ขัดกับ หลักการแห่งกฎบัตรนี้

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่า หลักการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของคนพิการ ในภูมิภาคยุโรปในข้อตกลงระหว่างประเทศส่วนใหญ่ได้บัญญัติไว้ในลักษณะกว้าง ๆ เพื่อ คุ้มครองและรับรองสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของบุคคลทุกคน จึงครอบคลุมไปถึงสิทธิ มนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นด้วย โดยเน้นการคุ้มครองสิทธิ ขั้นพื้นฐานต่าง ๆ และการห้ามเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของความพิการ และในส่วนของกฎหมาย ที่ได้บัญญัติขึ้นเพื่อรับรองสิทธิเสรีภาพของคนพิการโดยเฉพาะนั้นจำกัดอยู่แต่เพียงสิทธิเสรีภาพ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างแรงงาน จึงมีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการบัญญัติกฎหมายกลาง แห่งยุโรปในเรื่องเฉพาะเกี่ยวกับความพิการ (Disability Specific Directive) เพื่อให้สิทธิ มนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของคนพิการทุกประเภทได้รับการคุ้มครองและรับรองอย่างครบถ้วน ในทุกแง่มุม แต่อย่างไรก็ดี ยังไม่ปรากฏว่ามีนโยบายในระดับภูมิภาคที่จะทำข้อตกลงระหว่าง

ประเทศเพื่อส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพเป็นการเฉพาะเพื่อรองรับความต้องการพิเศษสำหรับบุคคลที่มีความพิการทางด้านการมองเห็นแต่อย่างใด

### 3.3 กฎหมายสหรัฐอเมริกา

#### 3.3.1 วิวัฒนาการการคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นในสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกามีผู้ที่จัดเป็นคนตาบอดตามกฎหมาย (legally blind) ประมาณ 1.3 ล้านคน ซึ่งหมายถึง บุคคลที่มีสายตาสั้นที่ต่ำกว่าซึ่งได้รับการแก้ไขแล้วสามารถมองเห็นได้ตั้งแต่ 20/200 ลงไป หรือมีลานสายตาตามมองเห็นได้ตั้งแต่ 20 องศาลงไป จากผลการสำรวจความเห็นของประชาชนในสหรัฐอเมริกาพบว่า ชาวอเมริกันมองว่าความตาบอดถือเป็นสภาพร่างกายที่น่าเกรงกลัวเป็นอันดับสาม รองลงมาจากโรคมะเร็งและโรคเอดส์เลยทีเดียว ในแต่ละปีจะมีประชาชนในสหรัฐอเมริกากลายเป็นคนตาบอดประมาณปีละ 75,000 คน ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากโรคตาและความผิดปกติของดวงตาในภายหลัง จะมีเพียงแค่ 1% ของคนตาบอดชาวอเมริกันที่เป็นคนพิการมาตั้งแต่กำเนิด และแม้จะปรากฏว่ารัฐบาลสหรัฐและรัฐบาลมลรัฐมีค่าใช้จ่ายสำหรับการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการถึงปีละกว่า 250 ล้านบาท แต่ก็ยังมีคนตาบอดในวัยทำงานที่ว่างงานถึง 70%<sup>45</sup> สาเหตุสำคัญมาจากการเลือกปฏิบัติต่อคนตาบอดที่มีอยู่หลากหลายรูปแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งในลักษณะที่การเจตนาที่กีดกันคนตาบอดให้ออกไปจากกระแสหลักของสังคม หรือมีบทบัญญัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการให้บริการซึ่งก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคหรือไม่มีประสิทธิภาพในการให้บริการแก่คนตาบอด เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับการรวมตัวของคนพิการเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและโอกาสได้ขยายตัวออกไปในระยะเวลาใกล้เคียงกับยุคแห่งการปฏิรูปนโยบายทางสังคม อิทธิพลจากแนวคิดรัฐสวัสดิการและการประกาศนโยบายจ่ายเงินสวัสดิการสังคมตามรัฐบัญญัติประกันสังคม ค.ศ. 1936 (Social Security Act of 1936) และ รัฐบัญญัติแรนดอล์ฟแชพเพิร์ด ค.ศ. 1936 (Randolph - Sheppard Act of 1936) ของรัฐบาลประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ ทำให้มีการก่อตั้งสหพันธ์คนตาบอดแห่งชาติขึ้น ในปี ค.ศ. 1940 เพื่อทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงแทนคนตาบอดชาวอเมริกัน ส่งเสริมให้คนตาบอดมีความมั่นใจและเคารพในศักยภาพของตนเองมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังจัดให้มีบริการทางการศึกษา ข้อมูลข่าวสาร การปกป้องสิทธิเสรีภาพ และพัฒนา

<sup>45</sup> National Federation of the Blind, "Blindness and Low Vision Fact Sheet"[Online], (n.d.), Available from: [http://www.nfb.org/fact\\_sheet-blindness\\_and\\_low\\_vision.asp](http://www.nfb.org/fact_sheet-blindness_and_low_vision.asp)[2006, October 31]



เทคโนโลยีสำหรับคนตาบอด<sup>46</sup> พันธกิจสำคัญของสหพันธ์คนตาบอดแห่งชาติ คือ การสร้างให้เกิดการยอมรับอย่างกว้างขวางและมีความเข้าใจเกี่ยวกับความพิการทางการมองเห็นอย่างแท้จริงว่า “ปัญหาที่แท้จริงของความพิการทางการมองเห็นไม่ใช่การสูญเสียสายตา แต่เกิดจากความเข้าใจผิดและความขาดแคลนข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่ในรูปแบบที่คนตาบอดจะสามารถเข้าถึงได้” สหพันธ์ ฯ จึงได้พยายามที่จะทำให้คนตาบอดได้รวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และหาหนทางในการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่อย่างสร้างสรรค์<sup>47</sup>

ในสหรัฐอเมริกาเริ่มให้ความสนใจเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล นับตั้งแต่ที่ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาครั้งที่ 14 ในปี ค.ศ. 1868 (The 14<sup>th</sup> Amendment) ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยควบคุมการกระทำของรัฐให้ชอบด้วยกฎหมาย (due process of law) และให้ความสำคัญในเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมกับตามกฎหมายของบุคคล แต่หลักการดังกล่าวจะปรากฏขึ้นเด่นชัดอย่างแท้จริงในช่วงปี ค.ศ. 1950 – 1969<sup>48</sup> สังเกตได้จากการมีรัฐบัญญัติสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 (Civil Rights Act of 1964) และต่อมาได้บังคับใช้รัฐบัญญัติความเสมอภาคในโอกาสของการจ้างงาน ค.ศ. 1972 (Equal Employment Opportunity Act of 1972) ซึ่งห้ามการเลือกปฏิบัติในแง่ของเพศ ผิวพรรณ ศาสนา เชื้อชาติ สัญชาติ และในภายหลังได้ขยายขอบเขตครอบคลุมถึงการไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องอายุ ความบกพร่องทางร่างกายหรือความพิการ สถานภาพสมรส หรือสภาพทางการเมือง โดยมีหน่วยงานอิสระที่เรียกว่าคณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคในโอกาสของการจ้างงาน (Equal Employment Opportunity Commission หรือ EEOC) ซึ่งมีหน้าที่สอบสวนเกี่ยวกับการกล่าวหาใด ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานทั้งระดับมลรัฐและท้องถิ่น หากประนีประนอมกันไม่ได้จึงจะนำเรื่องขึ้นสู่ศาล

### 3.3.2 กรอบความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาถือเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับที่เก่าแก่ที่สุดในยุคปัจจุบัน โดยมีแนวความคิดว่ารัฐบาลที่ดีจะต้องให้การประกันต่อสิทธิและเสรีภาพแก่

<sup>46</sup> National Federation of the Blind, “Purpose of the NFB”[Online], (n.d.), Available from: [http://www.nfb.org/nfb/Purpose\\_NFB.asp](http://www.nfb.org/nfb/Purpose_NFB.asp)[2006, October 31]

<sup>47</sup> National Federation of the Blind, “National Federation of the Blind Mission Statement”[Online], (n.d.), Available from: [http://www.nfb.org/nfb/Mission\\_Statement.asp](http://www.nfb.org/nfb/Mission_Statement.asp)[2006, October 31]

<sup>48</sup> Wikipedia, “Fourteen Amendment to the United States Constitution”[Online], 2006, Available from: [http://en.wikipedia.org/wiki/Fourteenth\\_Amendment\\_to\\_the\\_United\\_States\\_Constitution](http://en.wikipedia.org/wiki/Fourteenth_Amendment_to_the_United_States_Constitution) [2006, November 8]

ประชาชน ซึ่งได้รับอิทธิพลเป็นอย่างมาก จากแนวความคิดของจอห์น ล็อค ในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์<sup>49</sup> สิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติรับรองไว้ปรากฏอยู่ใน Bill of Rights หรือ บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และได้รับการรับรองให้ประกาศใช้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญสหรัฐ<sup>50</sup> ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจนถึงปัจจุบัน รวม 27 ครั้ง ซึ่งแม้จะไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติเพื่อรับรองสิทธิเสรีภาพของชนพิการหรือชนพิการทางการเมืองเห็นเอาไว้โดยตรงในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งฉบับใด แต่ในบทแก้ไขที่ 14 (The 14<sup>th</sup> Amendment) ก็ได้รับรองสิทธิเสรีภาพของชาวอเมริกันทุกคนไว้ว่าจะไม่ถูกลดทอนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในฐานะที่เป็นพลเมืองสหรัฐ และจะไม่ถูกเพิกถอนหรือตัดทอนสิทธิเสรีภาพไปโดยกระบวนการอันมิชอบด้วยกฎหมาย (ข้อ 1) และนอกจากนั้นสภาคองเกรส (The Congress) ยังได้รับอำนาจเพื่อออกกฎหมายสำหรับบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ด้วย (ข้อ 5)\*

นับแต่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 14 ในปี ค.ศ. 1868 อาจกล่าวได้ว่าเป็นยุคแห่งการปฏิรูปกฎหมายในด้านสิทธิเสรีภาพของสหรัฐอเมริกา สภาคองเกรสได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองหลายฉบับ โดยมุ่งเน้นการคุ้มครองประชาชนทุกผู้ทุกนามจากการถูกเลือกปฏิบัติและการถูกจำกัดตัดทอนสิทธิพลเมือง กฎหมายด้านสิทธิพลเมืองที่มีความสำคัญยิ่งฉบับหนึ่ง ได้แก่ รัฐบัญญัติสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 (The Civil Rights Act of 1964) ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 1991 โดยได้เพิ่มเติมเนื้อหาในส่วนของการห้ามเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งอาจมีการอ้างถึงในอีกชื่อหนึ่งคือ "รัฐบัญญัติสิทธิของลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐบาล ค.ศ. 1991" (Government Employee Rights Act of

<sup>49</sup> วิชัย ตันศิริ, "รัฐธรรมนูญของประเทศตะวันตกและไทย: กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย", 2, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2540) หน้า 20.

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

\* The Constitution of the United States of America - Amendment XIV

Section 1 - All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the state wherein they reside. No state shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any state deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.

Section 5 - The Congress shall have power to enforce, by appropriate legislation, the provisions of this article.

1991)\* กฎหมายดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อกำหนดให้มีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในวุฒิสภาและหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาล ให้มีการจ้างแรงงานโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ ถิ่นกำเนิด อายุ หรือความพิการ ดังนี้ จึงอาจถือได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้รับรองสิทธิเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นชาวอเมริกันไว้โดยภาพรวมแล้วนั่นเอง<sup>51</sup>

### 3.3.3 กฎหมายต่าง ๆ ที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นในสหรัฐอเมริกา

ผลจากการวางมาตรการเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 14 ที่ได้กล่าวมาแล้วนี้เอง มีผลทำให้รัฐบาลได้แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่เดิมและออกกฎหมายใหม่อีกหลายฉบับ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและมีผลเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นในสหรัฐอเมริกา โดยจะได้แบ่งพิจารณาออกเป็นเรื่อง ๆ ดังต่อไปนี้

#### 3.3.3.1 ด้านการประกอบอาชีพ

นอกเหนือไปจากรัฐบัญญัติสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 และรัฐบัญญัติความเสมอภาคในโอกาสของการจ้างงาน ค.ศ. 1972 ที่ได้กล่าวถึงในข้างต้นนั้น ยังมีกฎหมายที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นในด้านการประกอบอาชีพ ได้แก่ รัฐบัญญัติแรนดอล์ฟแชพเพิร์ด ค.ศ. 1936 (Randolph-Sheppard Act of 1936) รัฐบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพ ค.ศ. 1973 (The Rehabilitation Act of 1973) และรัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 (The Americans with Disabilities Act of 1990)

\* The Civil Rights Act of 1991

TITLE III - GOVERNMENT EMPLOYEE RIGHTS

SEC. 301 [2 U.S.C. 1201]

(a) Short title. - This title may be cited as the "Government Employee Rights Act of 1991".

SEC. 302 [2 U.S.C. 1202]

All personnel actions affecting employees of the Senate shall be made free from any discrimination based on - ...

(3) handicap or disability, within the meaning of section 501 of the Rehabilitation Act of 1973 (29 U.S.C. 791) and sections 102-104 of the Americans with Disabilities Act of 1990 (42 U.S.C. 12112-14). ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.eeoc.gov/policy/cra91.html> (October 30, 2006)

<sup>51</sup> Wex (Cornell Law School), "Civil Rights: an overview"[Online], 2006, Available from: [http://www.law.cornell.edu/wex/index.php/Civil\\_rights](http://www.law.cornell.edu/wex/index.php/Civil_rights)[2006, October 30]

ก. รัฐบัญญัติแรนดอล์ฟแชพเพิร์ด ค.ศ. 1936 (Randolph-Sheppard Act of 1936)

บังคับใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1936 ในสมัยประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ ควบคู่กับการให้เงินสวัสดิการสังคม (Social Security Income) และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1954 และ ค.ศ. 1974 เพื่อให้มีการใช้ถ้อยคำให้เหมาะสมกับสถานการณ์และเพิ่มโอกาสทางธุรกิจให้แก่คนตาบอด\* ที่ประกอบอาชีพด้านการค้าขาย โดยขยายขอบเขตของประเภทกิจการร้านค้า\*\* ให้มากยิ่งขึ้น<sup>52</sup>

นับแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1975 เป็นต้นไป ไม่ว่ากระทรวง หน่วยงาน หรือองค์กรใดของสหรัฐอเมริกา จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ในกรณีที่ได้มีการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าไปจับจองพื้นที่ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในอาคารใด ๆ เว้นเสียแต่ว่าได้ปรึกษากับหัวหน้าหน่วยงานดังกล่าวและหน่วยงานผู้ออกใบอนุญาตของมลรัฐแล้ว หรืออาคารดังกล่าวได้สร้างเสร็จอยู่ก่อนแล้ว หรือมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงอาคาร หรืออาคารที่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้เข้าไปจับจองพื้นที่ใช้สอยอยู่ก่อนแล้วนั้น มีพื้นที่สำหรับการประกอบกิจการร้านค้าโดยคนตาบอดอย่างเป็นที่น่าพอใจอยู่แล้ว\*\*\* โดยหน่วยงานดังกล่าวจะต้องจัดให้มีประกาศแจ้งไปยังหน่วยงานผู้ออกใบอนุญาตถึงแผนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้หน่วยงานออกใบอนุญาตตัดสินใจว่าอาคารดังกล่าวมีพื้นที่สำหรับการประกอบกิจการร้านค้าเป็นที่น่าพอใจแล้วหรือยัง

กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการด้วยกัน คือ (1) เพื่อให้คนตาบอดได้รับการจ้างงานโดยมีค่าตอบแทน (2) เพื่อขยายโอกาสทางเศรษฐกิจสำหรับคนตาบอด และ

---

\* คนตาบอดตามกฎหมายนี้ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการมองเห็นในตาข้างที่ดีกว่าซึ่งได้รับการแก้ไขแล้วไม่เกินไปกว่า 20/200 หรือมีลานสายตาไม่กว้างไปกว่า 20 องศา ซึ่งการจะตัดสินใจว่าตาบอดหรือไม่ จะต้องได้รับการตรวจจากผู้เชี่ยวชาญทางด้านโรคตาหรือผู้เชี่ยวชาญทางการวัดสายตา

\*\* กิจการร้านค้า (vending facility) หมายถึง เครื่องขายของอัตโนมัติ (vending machines) ร้านขายอาหาร (cafeterias) ร้านขายอาหารจานด่วน (fast-food facilities) ที่ขายอาหารว่าง (snack bar) ร้านขายของขวัญและการ์ด (gift or card shop) ที่บริการรถเข็น (cart service) ศาลาพักผ่อน (shelters) เครื่องนับเงิน (counter) หรือเครื่องมืออื่น ๆ คล้ายคลึงกันตามที่รัฐมนตรีกำหนด

<sup>52</sup> Moore, J.E. and Tucker, A "The need for Reciprocity between States in Creating..."[Online], 1994, Available from: <http://www.blindmerchants.org>[2006, October 30]

\*\*\* พื้นที่เป็นที่น่าพอใจ หมายถึง พื้นที่ที่รัฐมนตรีตัดสินใจว่ามีพื้นที่กว้างเพียงพอ มีไฟฟ้า ประปา และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดสำหรับสถานที่และการดำเนินกิจการร้านค้าของคนตาบอด



(3) เพื่อกระตุ้นให้คนตาบอดมีความมานะพยายามยิ่งขึ้นในอันที่จะต่อสู้ฟันฝ่าเพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยบัญญัติให้คนตาบอดมีสิทธิก่อนผู้อื่นในการได้รับสัมปทานเป็นผู้ประกอบกิจการร้านค้าในบริเวณที่เป็นทรัพย์สินของรัฐบาลสหรัฐ\* โดยที่รัฐเป็นผู้ลงทุนให้ทั้งหมด สิทธิดังกล่าวหมายรวมถึงสิทธิได้รับการฝึกอบรมด้านการบริหารกิจการที่ได้รับสัมปทาน เมื่อผ่านการฝึกอบรมแล้ว รัฐจะออกใบอนุญาต (license) ซึ่งคนตาบอดสามารถนำไปแสดงสิทธิเพื่อประมูลขอรับสัมปทานให้เป็นผู้มีสิทธิจำหน่ายสินค้าในอาคารของรัฐบาลสหรัฐได้อย่างไม่มีกำหนดระยะเวลา แต่อาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตภายหลัง หากคณะกรรมการเห็นว่าไม่สามารถบริหารจัดการกิจการนั้น ๆ ในระดับที่น่าพอใจ

รัฐบัญญัติแรนดอล์ฟแซฟเฟิร์ดได้สร้างแบบแผนการประกอบกิจการร้านค้าขึ้น ซึ่งเป็นที่รู้จักกันทั่วไปในมลรัฐต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นโครงการประกอบกิจการธุรกิจ หรือ BEP (Business Enterprise Program) โครงการ BEP ส่วนใหญ่จะดำเนินการในสถานที่ที่ได้จัดให้มีบริการสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ในทรัพย์สินของรัฐบาลสหรัฐ มลรัฐ หรือเทศบาล หรือของเอกชน ซึ่งเป็นหน่วยประกอบอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการในครัวเรือน อาจกล่าวได้ว่า BEP เป็นโครงการที่ผสมผสานระหว่างการประกอบกิจการธุรกิจซึ่งโดยปรกติเป็นการให้บริการอาหาร กับโครงการฟื้นฟูสมรรถภาพในการประกอบอาชีพ (vocational rehabilitation program) ซึ่งผู้จัดการกิจการอาจไม่ใช่เจ้าของกิจการ แต่เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตที่ออกโดยหน่วยงานออกใบอนุญาตของมลรัฐ และกฎหมายยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ รวมถึงข้อมูลด้านการเงินทั้งหมดของโครงการต่าง ๆ ภายในมลรัฐนั้น ๆ ให้แก่คนตาบอดที่ได้รับใบอนุญาตทุกคน และยังคงเปิดโอกาสให้คนตาบอดที่มีใบอนุญาตทุกคนได้เลือกตัวแทนเข้าไปเป็นกรรมการที่กำกับดูแลโครงการทั้งหมดในมลรัฐนั้น โดยมีสำนักงานบริการฟื้นฟูสมรรถภาพ หรือ RSA (The Rehabilitation Service Administration) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ และเป็นผู้ดำเนินการก่อตั้งหน่วยงานในระดับมลรัฐเพื่อทำหน้าที่ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการค้าให้กับผู้ขายซึ่งเป็นคนตาบอด และทำงานร่วมกับผู้จัดการทรัพย์สิน

\* มาตรา 107 (เอ) "เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดให้คนตาบอดได้มีการจ้างงานที่ได้ค่าตอบแทน ขยายโอกาสในทางเศรษฐกิจของคนตาบอด และกระตุ้นให้คนตาบอดมีความมานะพยายามมากขึ้นในการฟันฝ่าเพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ จึงให้คนตาบอดที่ได้รับใบอนุญาตตามบทบัญญัตินี้ มีอำนาจในการประกอบกิจการร้านค้าในทรัพย์สินของรัฐบาลสหรัฐได้ โดยได้รับสิทธิได้ก่อนตามบทบัญญัติในส่วนนี้ ซึ่งข้อจำกัดในการติดตั้งหรือประกอบกิจการร้านค้าเนื่องจากขัดกับผลประโยชน์ของสหรัฐ จะต้องมีการให้เหตุผลสนับสนุนอย่างเต็มที่ที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อรัฐมนตรีซึ่งจะเป็นผู้ตัดสินว่าข้อจำกัดดังกล่าวเหมาะสมหรือไม่"

\*\* ทรัพย์สินของรัฐบาลสหรัฐ (federal property) หมายความว่า ถึง อาคาร ที่ดิน หรือสังหาริมทรัพย์อื่น ซึ่งหน่วยงานของสหรัฐ เป็นเจ้าของ เช่า หรือเข้าจับจองเพื่อใช้ประโยชน์

ส่วนกลางในการคัดเลือกทำเลที่ตั้งและประเภทในการประกอบกิจการร้านค้า ซึ่งเป็นหน้าที่ที่กฎหมายถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในอันที่จะบังคับหรือกำหนดให้ผู้จัดการทรัพย์สินส่วนกลางจัดสรรทำเลที่ตั้งสำหรับการดำเนินกิจการร้านค้าตั้งแต่ในขณะที่มีการก่อสร้างหรือออกแบบอาคารใหม่ และกฎหมายยังกำหนดให้หน่วยงานที่ออกใบอนุญาตในมลรัฐ จัดให้มีโครงการอบรมที่มีมาตรฐานการอบรมเช่นเดียวกันกับการอบรมสำหรับคนตาบอดภายใต้โครงการฟื้นฟูสมรรถภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งโครงการนี้จะรวมถึงการฝึกอบรมในการทำงานและรวมไปถึงการฝึกอบรมในการเคลื่อนไหวขั้นสูงขึ้นไป และจัดต้องให้มีบริการติดตามประเมินผลเพื่อให้มั่นใจได้ว่าผู้เข้ารับการฝึกอบรมสามารถบรรลุตามศักยภาพขั้นสูงสุดสำหรับการประกอบอาชีพ<sup>53</sup> เงื่อนไขส่วนหนึ่งในการออกใบอนุญาตของมลรัฐ คือ การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการผู้ค้าขายที่เป็นคนตาบอด ทั้งโดยเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในการบริหารจัดการหน่วยงานของโครงการ ซึ่งคณะกรรมการผู้ค้าขายที่ตาบอดถือเป็นผู้แทนของผู้ประกอบกิจการร้านค้าซึ่งได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายของโครงการ

คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้จะต้องทำการสำรวจถึงโอกาสในการได้รับสัมปทานร้านค้าสำหรับคนตาบอดในสถานที่ของรัฐบาลสหรัฐและหน่วยงานอื่นในสหรัฐทุก ๆ ปี และทำการสำรวจอุตสาหกรรมของสหรัฐ เพื่อทราบข้อมูลที่จะช่วยเหลือให้คนตาบอดได้รับการจ้างงาน โดยจัดทำให้ข้อมูลที่ได้รับจากการสำรวจนี้ให้เป็นการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องจัดให้บุคคลและหน่วยงานที่เข้าร่วมดำเนินงานเพื่อคนตาบอดสามารถเข้าถึงได้

คนตาบอดผู้ได้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่พอใจกับการกระทำใดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการหรือบริหารจัดการโครงการกิจการร้านค้า สามารถยื่นเรื่องราวได้ต่อหน่วยงานผู้ออกใบอนุญาตของมลรัฐ โดยให้มีการฟังข้อเท็จจริงอย่างเสมอภาค หรือหากยังไม่พอใจก็สามารถยื่นเรื่องต่อรัฐมนตรี\* เพื่อให้มีคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการและให้ถือเป็นที่สุดมีผลผูกพันคู่พิพาททั้งหลาย

## ข. รัฐบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพ ค.ศ. 1973 (The Rehabilitation Act of 1973)

เป็นกฎหมายของรัฐบาลสหรัฐที่กำหนดให้มีโครงการฝึกอบรมเพื่อช่วยเหลือในการฟื้นฟูด้านอาชีพ สนับสนุนให้มีการจ้างงาน การดำรงชีวิตอย่างอิสระ และการสงเคราะห์นายจ้าง และยังได้กำหนดให้มีการฝึกอบรมและบริการหลากหลายรูปแบบ ซึ่ง

<sup>53</sup> "Randolph-Sheppard Act Summary"[Online], 2006, Available from: [www.michigan.gov](http://www.michigan.gov) [2006, October 30]

\* รัฐมนตรี หมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการสาธารณสุข การศึกษาและสวัสดิการ

ดำเนินการให้ความช่วยเหลือโดยหน่วยบริหารจัดการงานบริการฟื้นฟูสมรรถภาพ (Rehabilitation Service Administration) กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้รัฐบาลสนับสนุนให้มีการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการให้ครอบคลุมทุกกระบวนการ และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐรับคนพิการที่ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพแล้วเข้าทำงาน โดยที่รัฐต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อและเทคโนโลยี เพื่อให้คนพิการสามารถทำงานได้ แต่อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายฉบับนี้จะมีลักษณะครอบคลุมความพิการและกระบวนการส่งเสริมการประกอบอาชีพแก่คนพิการ แต่ก็จำกัดอยู่เฉพาะภายในหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

เมื่อคนพิการเข้าสู่ระบบบริการฟื้นฟูสมรรถภาพ รัฐจะจัดทำแผนสู่การจ้างงานเฉพาะบุคคลให้ (Individualized Plan for Employment) ส่วนบุคคลที่ไม่ประสงค์จะเข้าสู่ระบบการฟื้นฟูสมรรถภาพสามารถเลือกรับบริการในโครงการเพื่อการดำรงชีวิตอิสระแทนได้ (Independent Living Program)<sup>54</sup>

มาตรการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในลักษณะ 5 (Title V) มาตรา 501 มาตรา 503 และมาตรา 504 แห่งรัฐบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพ ค.ศ. 1973<sup>55</sup> โดยกำหนดให้ผู้รับเหมางานจากรัฐบาลสหรัฐในวงเงินมากกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ ต้องมีมาตรการที่ส่งเสริมโอกาสการจ้างงานคนพิการ เว้นเสียแต่ว่าการจ้างงานคนพิการจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อกิจการ ผู้รับเหมาหรือผู้รับเหมาช่วงอาจจะเว้นไม่จ้างงานคนพิการเสียก็ได้ (มาตรา 503) แต่ในการจ้างงานนั้น ห้ามนายจ้างเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความพิการในการให้บุคคลซึ่งมีความพิการเข้าไปมีส่วนร่วมหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากโครงการทุนอุดหนุนหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ โดยในส่วนที่เป็นการจ้างงานนั้น ให้ใช้หลักการเดียวกับกฎหมายรัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 (มาตรา 504)

ในส่วนของ การดำเนินงานภาครัฐ กำหนดให้มีคณะกรรมการระหว่างกระทรวงว่าด้วยลูกจ้างพิการ มีหน้าที่ร่วมมือกับคณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคในโอกาสของการจ้างงาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ รวมถึงมาตรการส่งเสริมการจ้างงาน ความต้องการจำเป็นของลูกจ้างพิการ ฯลฯ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานการจัดการงานบุคคลและประธานคณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคในโอกาสของการจ้างงาน เป็นประธานร่วมหรือผลัดกันเป็นประธานคณะกรรมการ สำหรับมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือ

<sup>54</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม: ศึกษากรณีกฎหมายและกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ, หน้า 115.

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

ห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการนั้น ให้ปฏิบัติตามรัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 ตลอดจนมาตรา 501 – มาตรา 504 และ มาตรา 510 ด้วย นอกจากนี้ยังบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานให้ความร่วมมือต่อคณะกรรมการว่าด้วยการจ้างงานคนพิการ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวสามารถปฏิบัติงานได้ ในการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการดังกล่าว คนพิการต้องได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษในการได้รับการสรรหา (มาตรา 501)

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

นอกจากนี้ ในการแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ. 1998 ในมาตรา 508 ได้กำหนดว่า เมื่อใดที่หน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐได้พัฒนา จัดทำ บำรุงรักษา หรือใช้เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และเทคโนโลยีข้อมูลสารสนเทศ (electronic and information technology) จะต้องจัดทำเทคโนโลยีนั้นในรูปแบบที่พนักงานลูกจ้างในหน่วยงานทั้งที่มีความพิการและไม่มี ความพิการจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนั้นได้ รวมทั้งประชาชนผู้เป็นสมาชิกในการใช้บริการของหน่วยงานดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ที่มีความพิการก็จะต้องสามารถเข้าถึงและใช้ข้อมูลข่าวสารได้เช่นเดียวกับผู้ที่ไม่พิการสามารถเข้าถึงได้ เว้นเสียแต่ว่าการดำเนินการดังกล่าวนี้จะ



ก่อให้เกิดภาระเกินสมควร (undue burden) แก่หน่วยงานนั้น ๆ<sup>56</sup> ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยการจัดอุปสรรคทางสถาปัตยกรรมและคมนาคม (The Architectural and Transportation Barriers Compliance Board หรือ Access Board) ได้กำหนดมาตรฐานเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และเทคโนโลยีข้อมูลสารสนเทศไว้เมื่อปี ค.ศ. 2000 โดยครอบคลุมถึงอุปกรณ์และโปรแกรมคอมพิวเตอร์ เว็บไซต์ ระบบโทรศัพท์ เครื่องโทรสาร เครื่องทำสำเนา และอุปกรณ์อื่นทำนองเดียวกันนี้<sup>57</sup> แม้ในบทบัญญัติดังกล่าวนี้จะไม่ได้ระบุโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อประโยชน์ของคนพิการทางการมองเห็น แต่จากการกำหนดมาตรการไว้โดยคำนึงถึงความต้องการที่แตกต่างกันไปสำหรับความพิการแต่ละประเภททำให้เชื่อได้ว่าคนพิการทางการมองเห็นจะได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าวนี้ในด้านการประกอบอาชีพได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่ากฎหมายกำหนดบังคับไว้แต่เฉพาะหน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐให้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวนี้

**ค. รัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 (The Americans with Disabilities Act of 1990) ลักษณะ 1 ด้านการจ้างงาน (Title I)**

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายคุ้มครองสิทธิคนพิการแบบบูรณาการ กล่าวคือ มีเนื้อหาที่บัญญัติห้ามการเลือกปฏิบัติเนื่องจากความพิการ ทั้งในด้านการจ้างงาน การเข้าถึงบริการสาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวก อาคาร สถานที่ การเคหะของรัฐ การคมนาคมขนส่ง ตลอดจนการโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้จะต้องเป็นผู้มีความพิการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับคนพิการ โดยกฎหมายได้ให้คำนิยาม "คนพิการ" ไว้ว่าหมายถึง บุคคลที่มีความบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่งทางร่างกายหรือจิตใจ ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดการดำเนินกิจกรรมในชีวิตประจำวันอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง รวมถึงบุคคลที่มีประวัติหรือบันทึกข้อมูลประวัติของความบกพร่องในลักษณะดังกล่าว หรือบุคคลที่บุคคลอื่น ๆ เข้าใจว่ามีความพิการเช่นนั้น\*

<sup>56</sup> National Center on Accessible Information Technology in Education, "What does Section 508 of the Rehabilitation Act of 1973 require?"[Online], (n.d.), Available from: <http://www.washington.edu/accessit/articles?233>[2007, March 1]

<sup>57</sup> United States Access Board, "Update of the 508 Standards and the Telecommunications Act Guidelines"[Online], (n.d.), Available from: <http://www.access-board.gov/sec508/update-index.htm> [2007, March 1]

\* Americans with Disabilities Act, SEC. 3. DEFINITIONS.

As used in this Act: (1) ...

(2) Disability.--The term "disability" means, with respect to an individual--

กฎหมายไม่ได้รับบุถึงลักษณะของความบกพร่องที่ครอบคลุมถึงเอาไว้โดยเฉพาะเจาะจง แต่จากคำนิยามดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ว่ารวมถึงคนพิการทางการมองเห็นเอาไว้ด้วยเช่นกัน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาคุ้มครองสิทธิคนพิการในหลากหลายด้าน จึงจะขอกล่าวในรายละเอียดเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องในแต่ละหัวข้อ

#### ด้านการจ้างงาน (ลักษณะ 1)

ในด้านการจ้างงานกฎหมายได้บัญญัติไว้ชัดเจนในลักษณะที่ 1 (Title I) โดยกำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป จะต้องให้โอกาสอย่างเท่าเทียมแก่บุคคลที่มีความพิการ ซึ่งมีคุณสมบัติครบตามลักษณะงานที่นายจ้างประกาศรับสมัคร\* เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานอย่างเต็มที่ เหมือนดังเช่นที่กำหนดไว้ให้สำหรับบุคคลอื่น ๆ ยกตัวอย่างเช่น ห้ามมิให้สถานประกอบการใดเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเนื่องจากความพิการ เช่น ในการรับสมัครเข้าทำงาน ในการจ้างงาน การเลื่อนตำแหน่ง การให้ออกจากงาน การฝึกอบรม การจ่ายค่าตอบแทน การเข้าร่วมกิจกรรมในสังคม ตลอดจนสิทธิประโยชน์อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน เป็นต้น\*\*

นอกจากนั้น กฎหมายยังได้วางข้อจำกัดในการสอบถามผู้สมัครงานเกี่ยวกับความพิการก่อนที่จะได้ตกลงจ้างทำงาน และกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม เพื่อช่วยให้คนพิการสามารถทำงานได้ และจัดให้มีการ

(A) a physical or mental impairment that substantially limits one or more of the major life activities of such individual;

(B) a record of such an impairment; or

(C) being regarded as having such an impairment.

\* บุคคลที่มีความพิการซึ่งมีคุณสมบัติครบตามลักษณะงานที่นายจ้างประกาศรับสมัคร (qualified individuals with disabilities) หมายถึง บุคคลผู้พิการไม่ว่าจะมีหรือไม่มีที่พกอาศัยที่เหมาะสมสำหรับความพิการ อยู่ก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม ซึ่งสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับการทำงานในตำแหน่งที่ตนสมัครเข้าทำงาน และเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาตามกฎหมายนี้ ให้นายจ้างเป็นผู้กำหนดว่าหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับการทำงานในตำแหน่งนั้นเป็นเช่นไร แต่หากว่านายจ้างได้กำหนดลักษณะงานไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ตั้งแต่ตอนประกาศรับสมัครหรือช่วงสัมภาษณ์งาน ให้ถือว่าลักษณะงานที่ได้กำหนดไว้ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับการทำงานในตำแหน่งนั้น

\*\* Americans with Disabilities Act, SEC. 102. DISCRIMINATION.

(a) General Rule.—No covered entity shall discriminate against a qualified individual with a disability because of the disability of such individual in regard to job application procedures, the hiring, advancement, or discharge of employees, employee compensation, job training, and other terms, conditions, and privileges of employment.

ให้ความช่วยเหลืออย่างสมเหตุสมผลกับสภาพแห่งความพิการสำหรับลูกจ้างนั้นด้วย\* เว้นเสียแต่ว่าการจัดการให้ในลักษณะเช่นนั้นจะเป็นการสร้างควมยากลำบากให้กับนายจ้างเกินสมควร\*\*

ในกรณีที่มีการจ้างงานที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายสามารถร้องทุกข์เรื่องราวดังกล่าวต่อคณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคในโอกาสของการจ้างงาน หรือ EEOC (U.S. Equal Employment Opportunity Commission) ภายใน 180 วันนับแต่มีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้น หรือภายใน 300 วันหากเป็นการยื่นเรื่องราวต่อผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนส่วนท้องถิ่นหรือของมลรัฐเพื่อการปฏิบัติที่เป็นธรรมในการจ้างงาน ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะสามารถฟ้องร้องต่อศาลของรัฐบาลสหรัฐได้ก็ต่อเมื่อได้รับหนังสือแสดงสิทธิในการฟ้องร้อง (right-to-sue letter) จาก EEOC แล้ว ซึ่งข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานเพราะเหตุแห่งความพิการนี้ สามารถยื่นต่อสำนักงานของ EEOC ในพื้นที่ใดก็ได้ทั่วประเทศ<sup>58</sup>

\* การให้ความช่วยเหลืออย่างสมเหตุสมผล (reasonable accommodation) หมายความว่ารวมถึง

(1) สิ่งอำนวยความสะดวกที่ได้จัดทำขึ้นไว้แล้ว และพร้อมให้ลูกจ้างได้เข้าใช้ประโยชน์และบุคคลที่มีความพิการสามารถใช้ได้ และ

(2) แผนการทำงานที่จัดทำขึ้นใหม่ ตารางการทำงานนอกเวลาหรือเปลี่ยนแปลงเวลาการทำงาน การกำหนดหน้าที่การทำงานใหม่สำหรับตำแหน่งหน้าที่ที่ว่างอยู่ การดัดแปลงเครื่องมือเครื่องใช้ การปรับเปลี่ยนหรือดัดแปลงวิธีการสอบ อุปกรณ์ประกอบการศึกษา หรือนโยบายการจัดเตรียม ผู้อ่านหรือล่ามที่มีคุณวุฒิ และการสงเคราะห์อื่นในทำนองเดียวกันนี้สำหรับบุคคลที่มีความพิการ

\*\* ความยากลำบากเกินสมควร (undue hardship) หมายถึง การกระทำที่แสดงให้เห็นถึงความยากลำบาก หรือมีค่าใช้จ่าย เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบดังต่อไปนี้สามารถถือได้ว่าเป็นการสร้างควมยากลำบากในการจัดที่พักให้แก่ลูกจ้างเกินสมควร

(1) ลักษณะและราคาของที่พักอาศัยที่กำหนดไว้ให้เป็นไปตามกฎหมายนี้

(2) ทรัพยากรทางการเงินทั้งหมดสำหรับการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวก หรือสิ่งอำนวยความสะดวกตามลักษณะของที่พักอาศัยที่เหมาะสมกับสภาพแห่งความพิการ จำนวนผู้ใช้สิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าว ผลกระทบในด้านค่าใช้จ่ายและทรัพยากร หรือผลกระทบอื่น ๆ ของที่พักอาศัยที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าว

(3) ทรัพยากรทางการเงินทั้งหมดขององค์กร ภาพรวมของขนาดธุรกิจ โดยดูจากจำนวนลูกจ้างจำนวน ประเภท และสถานที่ตั้งสิ่งอำนวยความสะดวก

(4) ลักษณะการดำเนินงานขององค์กร รวมถึงองค์ประกอบ โครงสร้าง และหน้าที่ในการทำงานขององค์กร ความแตกต่างทางภูมิศาสตร์ การบริหารจัดการ ความเกี่ยวข้องทางการเงินของสิ่งอำนวยความสะดวกขององค์กร (มาตรา ..)

<sup>58</sup> U.S. Department of Justice, "A Guide to Disability Rights Laws"[Online], 2005, Available from: <http://www.usdoj.gov/crt/ada/cguide.htm>[2006, October 1]

### 3.3.3.2 ด้านการศึกษาและการข้อมูลข่าวสาร

ในด้านสิทธิทางการศึกษาของคนพิการทางการมองเห็นในสหรัฐอเมริกา มีรัฐบัญญัติการส่งเสริมการศึกษาพิเศษสำหรับบุคคลที่มีความพิการ เป็นกฎหมายฉบับสำคัญ ที่ให้หลักประกันทางการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความพิการทางการมองเห็น เพื่อให้ได้รับการศึกษาและสื่อการเรียนการสอนในรูปแบบที่เหมาะสมกับความพิการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และมีรัฐบัญญัติลิขสิทธิ์ (The Copyright Act) ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่สนับสนุนให้คนพิการทางการมองเห็นได้มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ผ่านทางสื่อรูปแบบพิเศษสำหรับคนตาบอด โดยได้รับการยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์ อันเป็นการส่งเสริมทางการศึกษาและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของคนพิการทางการมองเห็นให้ทัดเทียมกับบุคคลทั่วไป รวมทั้งกฎหมายแม่แบบว่าด้วยอักษรเบรลล์ (Model Braille Bill) ที่ประกาศใช้ในมลรัฐต่าง ๆ เพื่อให้เด็กตาบอดมีโอกาสในการได้เรียนรู้หนังสือมากขึ้น

#### ง. กฎหมายแม่แบบว่าด้วยอักษรเบรลล์ (Model Braille Bill)

ได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยอักษรเบรลล์ขึ้นครั้งแรกในรัฐมินเนโซตา (Minnesota) ในปี ค.ศ. 1987 และหลังจากนั้นมลรัฐอื่น ๆ ก็ได้นำแบบอย่างของกฎหมายนี้มาประกาศใช้ในรัฐของตนด้วย เช่น รัฐอาริโซนา (Arizona) รัฐแคนซัส (Kansas) รัฐเคนตักกี (Kentucky) เป็นต้น เพื่อสร้างโอกาสให้กับเด็กตาบอดในการเรียนรู้มากขึ้น โดยกฎหมายแม่แบบว่าด้วยอักษรเบรลล์ได้กำหนดให้มีการจัดทำสื่อการเรียนการสอนในรูปแบบอักษรเบรลล์สำหรับเด็กที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นเด็กตาบอดทุกคน\* (all legally blind children) แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าในกฎหมายดังกล่าวไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับการเรียนการสอนหนังสือเบรลล์ให้กับเด็กตาบอด เนื่องจากกฎหมายได้สันนิษฐานไว้ในเบื้องต้นแล้วว่าเด็กบอดจะต้องสามารถอ่านเขียนหนังสือเบรลล์ได้ นอกเสียจากว่าผู้พัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนสำหรับเด็กพิการแต่ละคนจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และกฎหมายฉบับอื่น ๆ ก็ได้กำหนดไว้ทำนองเดียวกัน คือให้มีการใช้อักษรเบรลล์ในหลักสูตรการเรียนการสอนของเด็กตาบอด อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายแม่แบบว่าด้วยอักษรเบรลล์มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อให้มีการตระหนักถึงความต้องการของเด็กตาบอดที่จะได้มีโอกาสในการเรียนรู้หนังสือเช่นเดียวกับเด็กอื่น ๆ ที่สามารถมองเห็นได้ และใน

---

\* กฎหมายแม่แบบได้กำหนดให้ "เด็กนักเรียนตาบอด" หมายความว่า บุคคลที่มีความเหมาะสมที่จะได้รับบริการการศึกษาพิเศษ และเป็นบุคคลที่มีความสามารถในการมองเห็นในตาข้างที่ดีกว่าเมื่อได้รับการแก้ไขแล้ว ตั้งแต่ระดับ 20/200 ลงไป หรือมีลานสายตาแคบกว่า 20 องศา หรือเป็นบุคคลที่ได้รับการบ่งชี้ในทางการแพทย์ว่าสามารถมองเห็นได้ว่าจะมีระบบการมองเห็นที่เสื่อมลง (National Federation of the Blind, "A Model Braille Bill"[Online], (n.d.), Available from: <http://www.blind.net/bg410004.htm>[2006, November 16])



ปี ค.ศ. 1991 ปรากฏว่า ในกฎหมายว่าด้วยอักษรเบรลล์ของมลรัฐเท็กซัส ได้กำหนดให้ผู้ผลิตหนังสือเรียน (textbook) ผลิตหนังสือในรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถแปลงไปเป็นอักษรเบรลล์ได้ด้วย ซึ่งทำให้การแปลงหนังสือเรียนจากรูปแบบของอักษรตัวพิมพ์ไปเป็นอักษรเบรลล์มีความพร้อมมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา<sup>59</sup>

กฎหมายแม่แบบว่าด้วยอักษรเบรลล์นี้นับเป็นการแสดงออกถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะและการประกาศตัวของคนตาบอดที่ตัดสินใจจะดำเนินชีวิตในรูปแบบปกติ ในฐานะสมาชิกของสังคมที่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวนี้เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเพียงในระดับมลรัฐเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันมีรัฐบัญญัติการส่งเสริมการศึกษาพิเศษสำหรับบุคคลที่มีความพิการซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐบาลสหรัฐ ได้บัญญัติข้อกำหนดเพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดทำสื่อการเรียนการสอนในรูปแบบที่มีความเหมาะสมสำหรับคนตาบอดโดยใช้ชื่อว่า มาตรฐาน NIMAS ซึ่งจะได้อ้างถึงในหัวข้อถัดไป

#### จ. รัฐบัญญัติการส่งเสริมการศึกษาพิเศษสำหรับบุคคลที่มีความพิการ

**ค.ศ. 2004 (The Individuals with Disabilities Education Improvement Act of 2004)**

กฎหมายของสหรัฐอเมริกาฉบับแรกที่ได้ให้หลักประกันทางการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความพิการ โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและมีความเหมาะสมตามลักษณะแห่งความพิการ คือ รัฐบัญญัติการศึกษาสำหรับเด็กพิการ ค.ศ. 1975 (Education for All Handicapped Children Act of 1975) ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1997 ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น รัฐบัญญัติการศึกษาเฉพาะสำหรับบุคคลที่มีความพิการ หรือ IDEA (Individuals with Disabilities Education Act) เพื่อเน้นถึงสิทธิในการมีแผนทางการศึกษา (right to an individualized plan) ที่มีความแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของความพิการในแต่ละบุคคล โดยกำหนดให้โรงเรียนของรัฐจะต้องจัดให้มีบริการการศึกษาเป็นการทั่วไป โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และมีความเหมาะสมสำหรับเด็กพิการทุก ๆ คน ตามความต้องการแต่ละประเภทความพิการของแต่ละบุคคล และได้มีการปฏิรูปกฎหมายดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งในปลายปี ค.ศ. 2004 โดยใช้ชื่อว่า รัฐบัญญัติการส่งเสริมการศึกษาพิเศษสำหรับบุคคลที่มีความพิการ IDEIA หรือ IDEA 2004 (The Individuals with Disabilities Education Improvement Act) ซึ่งได้ปรับปรุงกฎหมายฉบับปี ค.ศ. 1997 ให้มีความสอดคล้องกับรัฐบัญญัติการไม่ทอดทิ้งเด็กไว้เบื้องหลัง (The No Child Left Behind Act) มากยิ่งขึ้น

<sup>59</sup> Fredric K. Schroeder, "Braille Bills: What Are They And What Do They Mean?"[Online], (n.d.), Available from: <http://www.blind.net/bg410005.htm>[2006, November 16]

รัฐบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอน หรือ IEP's (Individualized Education Programs) ให้เหมาะสมกับความพิการของเด็กแต่ละคน ซึ่งหลักสูตรการศึกษาเฉพาะบุคคลจะต้องแสดงถึงสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมสำหรับความพิการของแต่ละบุคคลและระบุถึงความต้องการทั้งหมดของเด็กและวิธีการที่โรงเรียนจะดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการดังกล่าวและวิธีการในการวัดความก้าวหน้าของเด็กตามวัตถุประสงค์ หากไม่มีการกำหนดเป้าหมายของหลักสูตรการศึกษาเฉพาะบุคคลไว้โดยเฉพาะเจาะจง ไม่สามารถวัดผลหรือไม่มีการกำหนดเป้าหมายในการศึกษาและการดำเนินงานได้ แสดงว่าหลักสูตรการศึกษาเฉพาะบุคคลนั้นยังมีความบกพร่องและไม่เป็นไปตามหลักการให้มีการศึกษาอันเป็นสาธารณะที่เหมาะสมกับความพิการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (Free Appropriate Public Education หรือ FAPE)<sup>60</sup> ได้กำหนดให้พัฒนาหลักสูตรการศึกษาเฉพาะบุคคลขึ้นโดยที่มงานผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญประกอบไปด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

- 1) บิดามารดาของเด็ก
- 2) ครูของเด็กซึ่งสอนในระบบปกติ ไม่น้อยกว่าหนึ่งคน (หากเด็กนั้นเข้าชั้นเรียนหรืออาจจะเข้าชั้นเรียนในระบบการเรียนปกติ)
- 3) ครูของเด็กซึ่งสอนในระบบการศึกษาพิเศษ ไม่น้อยกว่าหนึ่งคน หรือผู้ให้บริการการศึกษาพิเศษสำหรับเด็ก ไม่น้อยกว่าหนึ่งคน แล้วแต่ความเหมาะสม
- 4) ผู้แทนจากหน่วยงานด้านการศึกษาซึ่งมีความรู้ความสามารถในการให้ความรู้หรือคำแนะนำในการจัดเตรียมการศึกษาพิเศษ
- 5) บุคคลที่สามารถตีความผลการประเมินความสามารถของเด็ก
- 6) บุคคลอื่น ๆ ตามดุลยพินิจของบิดามารดาและผู้แทนจากหน่วยงานฯ
- 7) ตัวเด็กนั่นเอง หากเห็นว่าเป็นการสมควรอาจให้เข้าร่วมในการพัฒนาหลักสูตรดังกล่าวนี้ด้วย

กฎหมายยังได้กำหนดให้มลรัฐมีความรับผิดชอบที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าเด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับบริการการศึกษาพิเศษตามกฎหมาย มีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาอันเป็นสาธารณะที่เหมาะสมกับความพิการและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (FAPE) รวมถึงเด็กที่เข้าศึกษาในโรงเรียนเอกชนก็มีสิทธิได้รับการบริการในลักษณะเช่นเดียวกัน หากบิดามารดาได้ย้ายเด็กที่เข้าศึกษาในโรงเรียนของรัฐอยู่แต่เดิมย้ายมาเข้าศึกษาในโรงเรียนของเอกชนแทนจะสามารถเบิกค่าเล่าเรียนของโรงเรียนเอกชนได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่หรือศาลพิจารณาแล้วว่าเป็น

<sup>60</sup> Wayne Steedman, "10 Tips: How to Use IDEA 2004 To Improve Education for Children with Disabilities"[Online], 2005, Available from: <http://www.wrightslaw.com>[2007, February 20]

กรณีที่โรงเรียนของรัฐไม่สามารถจัดการศึกษาพิเศษที่มีความเหมาะสมกับสภาพความพิการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (FAPE) ให้กับเด็กคนนั้น ในเวลาที่เหมาะสม<sup>61</sup>

นอกจากนั้น รัฐบัญญัติการส่งเสริมศึกษาพิเศษสำหรับบุคคลที่มีความพิการยังได้กำหนดเกี่ยวกับการเข้าถึงสื่อการเรียนการสอน (instructional materials) และมาตรฐานสำหรับการเข้าถึงสื่อดังกล่าว (accessibility standards) ซึ่งได้ออกแบบสำหรับการจัดให้มีสื่อการเรียนการสอนสำหรับคนตาบอดและบุคคลอื่นที่มีความพิการในการเข้าถึงสิ่งพิมพ์ โดยได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐาน NIMAS (National Instructional Materials Accessibility Standard) ซึ่งหมายถึง\* มาตรฐานที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ในการเตรียมแฟ้มข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ให้อยู่ในรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการเปลี่ยนแปลงให้อยู่ในรูปแบบพิเศษได้อย่างมีประสิทธิภาพ รูปแบบพิเศษที่กล่าวถึงนี้หมายความถึง\*\* อักษรเบรลล์ ข้อความเสียงหรือข้อความดิจิทัล ซึ่งใช้โดยเฉพาะสำหรับคนตาบอดหรือบุคคลซึ่งมีความพิการอย่างอื่น อันได้แก่เด็กที่ได้รับบริการตามรัฐบัญญัติการส่งเสริมการศึกษาพิเศษสำหรับบุคคลที่มีความพิการและบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายที่ให้สิทธิเกี่ยวกับการจัดให้มีหนังสือสำหรับคนตาบอดที่เป็นผู้ใหญ่ เพื่อให้ได้รับหนังสือและสิ่งพิมพ์อื่น ๆ ที่ผลิตขึ้นในรูปแบบพิเศษ และกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ NIMAC\*\*\* (National Instructional Materials Access Center) ภายใน 1 ปี นับแต่ที่รัฐบัญญัติการส่งเสริมการศึกษาพิเศษสำหรับบุคคลที่มีความพิการมีผลใช้บังคับ แต่กฎหมายนี้ก็ได้บังคับให้มลรัฐต่าง ๆ ที่ได้รับข้อบท (adopt) เกี่ยวกับมาตรฐาน NIMAS เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีสื่อการเรียนการสอน (instructional materials) สำหรับคนตาบอดหรือบุคคลอื่นที่มีความพิการในการเข้าถึงสื่อสิ่งพิมพ์ จะต้องเข้าร่วมกับศูนย์ NIMAC หากหน่วยงานทางการศึกษาของมลรัฐ (State Education Agency หรือ SEA) หรือของท้องถิ่น (Local Education Agency หรือ LEA) เลือกที่จะไม่เข้าร่วมกับศูนย์ NIMAC หน่วยงานดังกล่าวก็ต้องให้การรับรอง

<sup>61</sup> Wrightslaw, "What You Need to Know About IDEA 2004 Section 1412: State Eligibility (the Catch-All Statue)" [Online], (n.d.), Available from: <http://www.wrightslaw.com/idea/art/sec.1412.overview.htm> [2007, February 20]

\* NIMAS means the standard established by the secretary to be used in the preparation of electronic files suitable and use solely for efficient conversion into specialized formats.

\*\* Specialized formats means Braille, audio or digital text which is exclusively for use by blind or other persons with disability.

\*\*\* National Instructional Materials Access Center (NIMAC) means the center established pursuant to section 674(e), which specified that the secretary shall establish and support, through the American Printing House for the Blind, a center to be known as the NIMAC not later than one year after the date of enactment of IDEA 2004.

ในการจัดให้มีสื่อการเรียนการสอนสำหรับคนตาบอดและบุคคลอื่นที่มีความพิการในการเข้าถึงสื่อสิ่งพิมพ์ ในระยะเวลาที่เหมาะสม แต่หากหน่วยงานทางการศึกษาของมลรัฐเลือกที่จะร่วมดำเนินการกับศูนย์ NIMAC จะต้องทำสัญญากับผู้พิมพ์สื่อการเรียนการสอน เพื่อให้ผู้พิมพ์หนังสือจัดเตรียมแฟ้มข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่บรรจุเนื้อหาของสิ่งพิมพ์ที่ใช้เป็นสื่อการเรียนการสอนโดยใช้มาตรฐาน NIMAS หรือเพื่อซื้อสื่อการเรียนการสอนซึ่งผลิตขึ้นในรูปแบบพิเศษจากผู้พิมพ์สื่ออื่น<sup>62</sup>

แม้กฎหมายฉบับดังกล่าวจะไม่ได้บัญญัติขึ้นโดยเฉพาะเจาะจงสำหรับประโยชน์ทางการศึกษาของคนพิการทางการมองเห็นเท่านั้น แต่เนื้อหาแห่งบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนพิการทางการมองเห็นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้มีศูนย์ NIMAC ทำให้คนตาบอดสามารถเข้าถึงสื่อการเรียนการสอนต่างๆ ได้ในรูปแบบที่เหมาะสม ทำให้ได้รับความเสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลที่ไม่มีความพิการในการเข้าถึงสื่อสิ่งพิมพ์ยิ่งขึ้น ซึ่งหากกฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงให้มีการจัดการศึกษาเป็นพิเศษสำหรับผู้ที่มีความพิการ แต่ไม่ได้คำนึงถึงความต้องการเป็นพิเศษของความพิการแต่ละประเภท คงกลายเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของคนพิการแต่เพียงรูปแบบ แต่ไม่สามารถนำมาใช้ให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

#### ฉ. รัฐบัญญัติลิขสิทธิ์ (The Copyright Act)<sup>63</sup>

ในปี ค.ศ. 1996 ได้มีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายลิขสิทธิ์ในชั้นวุฒิสภา เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างถาวรขึ้นในรัฐบัญญัติลิขสิทธิ์ โดยมีความมุ่งหมายให้ร่างกฎหมายดังกล่าว เป็นไปตามหลักการแห่งข้อตกลงที่ได้ทำขึ้นระหว่างสหพันธ์คนตาบอดแห่งชาติ (National Federation of the Blind หรือ NFB) และสมาคมผู้พิมพ์หนังสือชาวอเมริกัน (Association of American Publishers หรือ AAP) ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากทั้งสภาองเกรส หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น

ร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลิขสิทธิ์ได้ผ่านวุฒิสภาด้วยมติที่เป็นเอกฉันท์ และผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรในที่สุด โดยประธานาธิบดี บิล คลินตัน ได้ลงนามในร่างกฎหมายประกาศใช้เป็นกฎหมายมหาชนที่ 104-197 (Public Law 104-197) ในวันที่

<sup>62</sup> U.S. Department of Education, "IDEA Regulations - NATIONAL INSTRUCTIONAL MATERIALS ACCESSIBILITY STANDARD (NIMAS)"[Online], (n.d.), Available from: <http://idea.ed.gov/explore/home> [2007, February 20]

<sup>63</sup> National Federation of the Blind, "Important Notice on Copyright Changes"[Online], (n.d.), Available from: <http://www.nfb.org/law/copyright.htm>[2005, December 20]



16 กันยายน ค.ศ. 1996 โดยในส่วนของ การแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ได้บรรจุอยู่ในมาตรา 316 ของกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ บทบัญญัติดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างถาวรขึ้นในกฎหมายลิขสิทธิ์ของสหรัฐอเมริกา

กฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคนตาบอดและคนพิการทางด้านอื่น ๆ ซึ่งกำหนดให้หมายถึงบุคคลที่มีสิทธิหรือมีคุณสมบัติครบสำหรับการเข้าใช้บริการพิเศษเฉพาะด้านของห้องสมุด ตามคำนิยามของบริการห้องสมุดแห่งชาติสำหรับคนตาบอดและผู้มีความบกพร่องทางร่างกายของห้องสมุดสภาองเกรส (The National Library Service for the Blind and Physically Handicapped of the Library of Congress) และเครือข่ายของห้องสมุดที่ได้ร่วมดำเนินการ\* สิทธิดังกล่าวนี้ได้รับการสนับสนุนโดยกำหนดให้มี "องค์กรที่ได้รับอนุญาต" (authorized entity) สามารถผลิตผลงานอันมีลิขสิทธิ์ซึ่งต้องมีใช้วรรณกรรมประเภทนวนิยาย (non-dramatic literary work) ขึ้นใหม่ในรูปแบบพิเศษ (specialized formats) เพื่อประโยชน์ในการใช้สอยของคนตาบอด เช่น ในรูปแบบของอักษรเบรลล์ ข้อความเสียง ข้อความดิจิทัล\*\* และสามารถจำหน่ายแจกต่อไปได้ โดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากผู้จัดพิมพ์หนังสือหรือเจ้าของลิขสิทธิ์ผลงานดังกล่าว และไม่ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์แต่อย่างใด\*\*\* ซึ่งองค์กรที่ได้รับอนุญาตในที่นี้หมายถึง องค์กรที่ไม่ได้แสวงหากำไร หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีพันธกิจหลักในการจัดให้มีบริการรูปแบบพิเศษที่

---

\* Copyright Act : Section 121

(c) For purposes of this section, the term—...

(2) 'blind or other persons with disabilities' means individuals who are eligible or who may qualify in accordance with the Act entitled "An Act to provide books for the adult blind", approved March 3, 1931 (2 U.S.C. 135a; 46 Stat. 1487) to receive books and other publications produced in specialized formats; and

\*\* Copyright Act : Section 121

(c) For purposes of this section, the term—...

(3) 'specialized formats' means Braille, audio, or digital text which is exclusively for use by blind or other persons with disabilities."

\*\*\* Copyright Act : Section 121

(a) Notwithstanding the provisions of sections 106 and 710, it is not an infringement of copyright for an authorized entity to reproduce or to distribute copies or phonorecords of a previously published, non-dramatic, literary work if such copies or phonorecords are reproduced or distributed in specialized formats exclusively for use by blind or other persons with disabilities.

(b) (1) Copies or phonorecords to which this section applies shall—

(A) not be reproduced or distributed in a format other than a specialized format exclusively for use by blind or other persons with disabilities;

เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรม การศึกษา หรือการดัดแปลงการอ่าน (adaptive reading) หรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นที่ต้องการโดยเฉพาะสำหรับคนตาบอด และคนพิการทางด้านอื่นๆ\*

ผลงานทุกชิ้นที่ได้ผลิตขึ้นใหม่ในรูปแบบพิเศษนี้ จะต้องมีคำประกาศห้ามการผลิตขึ้นใหม่โดยไม่ได้รับการอนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์ เว้นเสียแต่ว่าจะได้ทำขึ้นใหม่ในรูปแบบพิเศษสำหรับคนพิการ และในคำประกาศนี้จะต้องมีการระบุถึงเจ้าของลิขสิทธิ์และวันที่ในการจัดพิมพ์ฉบับดั้งเดิมด้วย\*\* แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ไม่ได้หมายความรวมถึงผลงานอันมีลิขสิทธิ์ที่เป็นโปรแกรมคอมพิวเตอร์ โดยกฎหมายกำหนดว่าสื่อสองชนิดดังต่อไปนี้ คือ 1) การวัดระดับมาตรฐาน ความปลอดภัย หรือแบบแผนที่มีการอ้างอิง และเครื่องใช้ประกอบกับการวัดระดับ และ 2) โปรแกรมคอมพิวเตอร์ ยกเว้นโปรแกรมที่ใช้ภาษาตามปกติทั่วไปของมนุษย์ คำบรรยายผลงานภาพ และโปรแกรมที่แสดงให้กับผู้ใช้คอมพิวเตอร์ในคำบรรยายการใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ทั่วไป\*\*\*

บทบัญญัติแห่งกฎหมายลิขสิทธิ์ซึ่งได้สร้างข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์สำหรับการผลิตผลงานอันงานอันมีลิขสิทธิ์ในรูปแบบพิเศษที่คนตาบอดสามารถเข้าถึงได้ไม่ว่าในรูปแบบของอักษรเบรลล์ ข้อความเสียง ข้อความดิจิทัล ฯลฯ นับเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งอีกฉบับหนึ่งที่ได้เข้ามาช่วยขจัดปัญหาการขาดแคลนสื่อความรู้และข้อมูลข่าวสารในรูปแบบที่คนตาบอดสามารถเข้าถึงได้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวนับเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการส่งเสริมสิทธิทางการศึกษาของคนตาบอดให้มีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

\* Copyright Act : Section 121

(c) For purposes of this section, the term—

(1) 'authorized entity' means a nonprofit organization or a governmental agency that has a primary mission to provide specialized services relating to training, education, or adaptive reading or information access needs of blind or other persons with disabilities;

\*\* Copyright Act : Section 121

(b) (1) Copies or phonorecords to which this section applies shall—...

(B) bear a notice that any further reproduction or distribution in a format other than a specialized format is an infringement; and

(C) include a copyright notice identifying the copyright owner and the date of the original publication.

\*\*\* Copyright Act : Section 121

(b) (2) The provisions of this subsection shall not apply to standardized, secure, or norm-referenced tests and related testing material, or to computer programs, except they shall apply to portions thereof that are in conventional human language (including descriptions of pictorial works) and displayed to users in the ordinary course of using the computer programs.

### 3.3.3.3 ด้านการเดินทาง คมนาคมขนส่ง และอาคารสถานที่

ในสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายหลายฉบับ ทั้งที่เป็นกฎหมายของรัฐบาลสหรัฐ และกฎหมายของแต่ละมลรัฐ ที่บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมให้คนพิการทางการมองเห็นสามารถเข้าถึงบริการคมนาคมขนส่งสาธารณะ รวมทั้งอาคารสถานที่ต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองอย่างปลอดภัย โดยใช้ไม้เท้าขาวหรือสุนัขนำทางเป็นอุปกรณ์ช่วยเหลือในการเดินทางไปในสถานที่ต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ กฎหมายที่กล่าวถึงนี้ได้แก่

ข. รัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 (The Americans with Disabilities Act of 1990) ลักษณะ 2 ด้านการคมนาคมขนส่งสาธารณะและด้านกิจกรรมการทำงานของรัฐบาลสหรัฐและรัฐบาลมลรัฐ (Title II)

นอกเหนือจากการคุ้มครองสิทธิของคนพิการทางการมองเห็นในด้านการจ้างงานตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 3.3.3.1 รัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ หรือ ADA ยังได้ให้ความคุ้มครองสิทธิของคนพิการทางการมองเห็นในการเข้าถึงบริการคมนาคมขนส่งสาธารณะและอาคารสถานที่ของส่วนราชการ โดยวางข้อกำหนดด้านการคมนาคมขนส่งสาธารณะไว้ในลักษณะ 2 แห่งกฎหมายนี้

บริการคมนาคมขนส่งสาธารณะที่กฎหมายนี้ครอบคลุม ได้แก่ การบริการรถประจำทางในเมือง การขนส่งสาธารณะทางรถไฟ เช่น รถไฟใต้ดิน รถราง รถด่วน เป็นต้น โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จัดทำบริการขนส่งสาธารณะจะต้องไม่วางข้อกำหนดในการให้บริการของตนที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ หากได้มีการจัดซื้อยานพาหนะใหม่ หรือเช่าซื้อรถประจำทางเก่า จะต้องดำเนินการดัดแปลงแก้ไข หรือปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายเพื่อให้คนพิการสามารถเข้าใช้บริการเหล่านั้นได้ เว้นเสียแต่ว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นการสร้างภาระเกินสมควร ก็ให้ผู้จัดทำบริการคมนาคมขนส่งดังกล่าวจัดให้มีบริการขนส่งแบบคู่ขนาน (paratransit)\* ในระบบการเดินทางรถประจำทางหรือรถไฟ เพื่อเป็นเส้นทางเสริมจากเส้นทางเดินรถปกติที่ได้กำหนดไว้อย่างแน่นอนมาแต่ดั้งเดิม สำหรับให้ผู้ที่

---

\* บริการขนส่งแบบคู่ขนาน หรือ paratransit เป็นบริการที่จัดทำขึ้นเพื่อให้บุคคลที่มีความพิการสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้ โดยจะไม่มีข้อกำหนดเส้นทางหรือตารางเวลาการเดินทางที่ส่วนใหญ่มักใช้รถตู้หรือรถเมลล์เล็กในการให้บริการ แต่ก็ยังมีการให้บริการโดยรถแท็กซี่แบบมีผู้ขึ้นร่วมเดินทางไปด้วย ผู้โดยสารที่มีสิทธิใช้บริการดังกล่าวสามารถโทรศัพท์เรียกให้ไปรับจากสถานที่แห่งหนึ่งเพื่อไปส่งยังสถานที่ปลายทางในบริเวณที่มีการบริการขนส่งสาธารณะได้ การบริการดังกล่าวนี้มีทั้งที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร และโดยบริษัทเอกชนด้วยเช่นเดียวกัน (Wikipedia, "Paratransit"[Online], (n.d.), Available from: <http://en.wikipedia.org/wiki/Paratransit>[2006, October 21])

ไม่สามารถใช้บริการคมนาคมขนส่งสาธารณะในระบบปกติได้อย่างอิสระ อันเนื่องมาจากความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ โดยจะจัดให้มีบริการรับ-ส่งบุคคลดังกล่าวจากต้นทางของเขา ไปยังบริเวณที่มีการบริการคมนาคมขนส่งสาธารณะ

ในช่วงก่อนที่จะมีรัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จัดทำบริการขนส่งสาธารณะยังไม่ได้ให้ความสนใจที่จะซื้อรถประจำทางซึ่งผู้ใช้รถเข็น (wheelchairs) สามารถใช้บริการได้หรือจัดทำระบบบริการขนส่งแบบคู่ขนานที่กล่าวถึงนี้เท่าไรนัก ต่อมาเมื่อมีการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ได้มีการกำหนดให้องค์กรที่ให้บริการการขนส่งสาธารณะจะต้องจัดให้มีบริการขนส่งแบบคู่ขนานด้วย โดยจัดทำระบบบริการรูปแบบใหม่นี้ ผสมผสานไปกับระบบการขนส่งที่มีอยู่เดิม ในพื้นที่และช่วงเวลาเดียวกับให้บริการคมนาคมขนส่งอื่นที่มีอยู่ โดยผู้ใช้บริการไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม อาจกล่าวได้ว่าบริการขนส่งแบบคู่ขนานนี้ได้เริ่มดำเนินการในสหรัฐอเมริกา นับแต่ที่มีการใช้บังคับรัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 ฉบับนี้<sup>64</sup>

ผู้ให้บริการขนส่งสาธารณะจะต้องจัดให้มีแบบฟอร์มสำหรับผู้ที่ต้องการขอใช้บริการขนส่งแบบคู่ขนาน และจะต้องดำเนินการตามคำร้องให้แล้วเสร็จภายใน 3 สัปดาห์ โดยที่ผู้ให้บริการ ๕ ไม่สามารถวางข้อกำหนดของตนเองได้ว่าจะให้บริการหรือไม่ให้บริการแก่ผู้ใด ADA ได้กำหนดกฎเกณฑ์ไว้สำหรับให้ผู้ให้บริการขนส่งสาธารณะปฏิบัติตามเอาไว้แล้ว ซึ่งสิทธิในการใช้บริการขนส่งแบบคู่ขนานถือเป็นสิทธิพลเมืองอย่างหนึ่ง มิใช่การบริการพิเศษที่ระบบการขนส่งได้จัดทำขึ้น คนพิการสามารถเข้าใช้บริการนี้ได้ในทุกพื้นที่ทั่วสหรัฐอเมริกา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าบริการขนส่งแบบคู่ขนานเป็นการให้บริการสำหรับบุคคลที่ไม่สามารถใช้บริการระบบคมนาคมขนส่งที่มีอยู่หรือในเส้นทางปกติที่ให้บริการได้ ซึ่งบางคนอาจมีสิทธิในการใช้บริการขนส่งแบบคู่ขนานตลอดเส้นทางการเดินทาง แต่บางคนอาจจะมีสิทธิที่จะใช้บริการดังกล่าวเพียงบางช่วงของการเดินทางหรือเฉพาะในบางสถานการณ์ ตัวอย่างเช่น เขียวเป็นคนพิการทางการมองเห็นซึ่งโดยปกติสามารถเดินทางโดยใช้ไม้เท้าขาวไปยังป้ายรถเมล์ เพื่อไปขึ้นรถประจำทางสายหนึ่งเพื่อไปทำงานและขึ้นอีกสายหนึ่งสำหรับไปเยี่ยมเพื่อนของเขา โดยถนนที่จะเดินทางไปป้ายรถเมล์สำหรับขึ้นรถประจำทางไปยังที่ทำงานของเขียวเป็นเส้นทางที่เรียบไม่มีสิ่งกีดขวางในการใช้ทางเท้า ซึ่งคนพิการทางการมองเห็นสามารถเดินทางไปป้ายรถเมล์นั้นได้อย่างสะดวกและปลอดภัย แต่บนถนนที่จะเดินทางไปป้ายรถเมล์เพื่อเดินทางไปเยี่ยมเพื่อนของเขาอยู่ในระหว่างการปรับปรุงทางเดินเท้า

<sup>64</sup> Wikipedia.org, "Paratransit"[Online], (n.d.), Available from: <http://en.wikipedia.org/wiki/Paratransit>[2006, October 21]



ซึ่งไม่อยู่ในสภาพที่เขี้ยวจะสามารถเดินทางไปถึงป้ายรถเมล์ได้โดยปลอดภัย ดังนั้นเขี้ยวจึงมีสิทธิที่จะใช้บริการขนส่งแบบคู่ขนานสำหรับการไปเยี่ยมเพื่อนของเขา แต่ไม่มีสิทธิในการใช้บริการสำหรับการเดินทางไปทำงาน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ดี ยังมีข้อบังคับที่เรียกว่า "กฎ ¼ ไมล์" ซึ่งกำหนดไว้ว่าสิทธิที่จะใช้บริการขนส่งแบบคู่ขนานนั้นสามารถใช้ได้ในการเดินทางที่มีระยะทางจากจุดเริ่มต้นไปยังปลายทางไม่เกิน ¼ ไมล์ หรือประมาณ 1,207.008 เมตร ของเส้นทางบริการขนส่งที่มีอยู่ แต่ก็อาจมีข้อยกเว้นให้เดินทางเกิน ¼ ไมล์ได้ ซึ่งจะกำหนดไว้ในข้อกำหนดของผู้ให้บริการขนส่งในแต่ละท้องถิ่น

นอกจากบทบัญญัติในด้านการจัดทำบริการคมนาคมขนส่งสาธารณะสำหรับคนพิการแล้ว ลักษณะ 2 แห่งรัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ยังได้กำหนดมาตรฐานการดำเนินงานและมาตรฐานทางสถาปัตยกรรมในอาคารสถานที่ของรัฐบาลสหรัฐหรือรัฐบาลมลรัฐ โดยครอบคลุมการดำเนินกิจกรรมทุกอย่างของรัฐบาลสหรัฐและรัฐบาลมลรัฐไม่ว่าจะมีขนาดของรัฐบาลหรือขนาดของเงินกองทุนจำนวนมากหรือน้อยเพียงก็ตาม การดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐก็ต้องให้โอกาสคนพิการอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปในการที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการ บริการ และกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การศึกษา การจ้างงาน การคมนาคมขนส่ง การพักผ่อนหย่อนใจ การสาธารณสุข การบริการสังคม ศาล การเลือกตั้ง และการชุมนุมของเมือง เป็นต้น และในการก่อสร้างใหม่หรือดัดแปลงอาคาร รัฐบาลสหรัฐและรัฐบาลมลรัฐจะต้องปฏิบัติให้เป็นตามมาตรฐานสถาปัตยกรรม รวมทั้งจะต้องดำเนินการให้คนพิการสามารถเข้าใช้อาคารเก่าซึ่งแต่เดิมไม่สามารถเข้าใช้ได้นั้นด้วย โดยมีการติดต่อสื่อสารด้วยวิธีการที่มีประสิทธิภาพสำหรับคนพิการทางการได้ยิน ทางการมองเห็น และทางการสื่อสาร แต่รัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการในทางที่จะก่อให้เกิดภาระหน้าที่ทางการเงินหรือภาระในการบริหารจัดการมากเกินไป เพียงแต่จะต้องดำเนินการดัดแปลงให้เหมาะสมตามนโยบาย แนวปฏิบัติ และพฤติการณ์ที่จำเป็น เพื่อไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการได้ เว้นเสียแต่ว่าหน่วยงานดังกล่าวจะสามารถแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการเช่นนั้น จะเป็นการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานสำคัญของลักษณะการให้บริการ โครงการ หรือกิจกรรมที่มีอยู่ก่อนหน้านี้

หากมีการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติลักษณะ 2 นี้ ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายสามารถยื่นคำร้องทุกข์ต่อกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) ภายใน 180 วัน นับแต่มีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้น ซึ่งในบางกรณีอาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่จัดขึ้นโดยกระทรวงยุติธรรม และกระทรวง ฯ จะยื่นฟ้องข้อพิพาทดังกล่าวเป็นคดีความต่อศาลก็ต่อเมื่อได้มีการสืบสวนแล้วและปรากฏว่าไม่สามารถที่จะแก้ไขการกระทำอันเป็นการละเมิดกฎหมายนั้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เสียหายก็สามารถยื่นฟ้องการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อ

กฎหมายนี้ต่อศาลได้เองโดยไม่ต้องยื่นข้อร้องเรียนต่อกระทรวงยุติธรรมหรือผู้แทนอื่นใดของรัฐ หรือเพื่อให้ได้หนังสือรับรองสิทธิในการฟ้องร้องเสียก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาล<sup>65</sup>

**ช. รัฐบัญญัติการเข้าถึงการขนส่งทางอากาศ ค.ศ. 1986 (Air Carrier Access Act of 1986)**

ทุกสายการบินจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ซึ่งมีกฎระเบียบกำหนดไว้โดยเฉพาะเจาะจงให้สายการบินต้องจัดให้มีความปลอดภัยและเคาร์พในศักดิ์ศรีของผู้เดินทางที่เป็นคนพิการ ซึ่งกฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติในการขนส่งทางอากาศ เพราะสาเหตุแห่งความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งทางอากาศภายในประเทศหรือระหว่างประเทศก็ตาม แต่จะใช้บังคับกับเฉพาะการขนส่งทางอากาศที่มีตารางเวลาการให้บริการต่อสาธารณะเป็นปกติเท่านั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ครอบคลุมอย่างกว้างขวาง โดยรวมถึงพนักงานผู้ให้บริการบนเครื่องบิน สิ่งอำนวยความสะดวกบนอากาศยานที่สร้างขึ้นใหม่ และสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินที่สร้างขึ้นใหม่หรือได้มีการปรับปรุงใหม่ โดยกำหนดให้สายการบินของสหรัฐจะต้องจัดให้มีบริการที่เหมาะสมตามจำเป็นสำหรับการเดินทางของคนพิการ ซึ่งกระทรวงการคมนาคมได้บัญญัติกฎกระทรวง หรือ DOT rule\* (The Department of Transportation rule) เพื่อวางขอบเขตแห่งสิทธิของผู้โดยสารและหน้าที่ของผู้ขนส่งทางอากาศตามกฎหมายนี้ โดยจะขอกล่าวถึงเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนพิการทางการมองเห็นดังต่อไปนี้<sup>66</sup>

**ข้อห้ามการเลือกปฏิบัติ**

1) ผู้ขนส่งไม่สามารถปฏิเสธการให้บริการคมนาคมแก่บุคคลโดยหยิบยกเหตุแห่งความพิการขึ้นมาเป็นข้อพิจารณาได้ แต่สายการบินอาจปฏิเสธไม่รับบุคคลหนึ่งบุคคลใดในการเดินทางได้หากการรับบุคคลดังกล่าวนั้นจะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยในเที่ยวบินนั้นได้ โดยจะต้องจัดทำคำอธิบายการปฏิเสธดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษร

2) ผู้ขนส่งไม่สามารถกำหนดให้คนพิการจะต้องเดินทางโดยมีผู้ช่วยเหลือติดตามไปด้วย เว้นแต่ในบางสถานการณ์ที่ได้กำหนดไว้อย่างเฉพาะเจาะจงในกฎกระทรวง

<sup>65</sup> U.S. Department of Justice, "A Guide to Disability Rights Laws"

\* Title 14 CFR, Part 382

<sup>66</sup> Office of Aviation Enforcement and Proceedings, "Fly-Rights: A Consumer Guide to Air Travel"[Online], (n.d.), Available from: <http://airconsumer.ost.dot.gov/publications/disabled.htm>[2006, November 14]

หากผู้โดยสารซึ่งเป็นคนพิการและผู้ขนส่งไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องความจำเป็นในการมีผู้ช่วยเหลือ สายการบินสามารถกำหนดให้ต้องมีผู้ช่วยเหลือติดตามไปด้วย แต่ไม่สามารถเก็บค่าโดยสารสำหรับผู้ช่วยเหลือดังกล่าวนั้น

3) สายการบินไม่อาจเปลี่ยนที่นั่งหรือกำหนดที่นั่งไว้โดยเฉพาะเจาะจงสำหรับบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพราะเหตุแห่งความพิการ เว้นแต่จะได้อำนาจไว้ตามกฎหมายระเบียบเพื่อความปลอดภัยของสำนักงานการบินแห่งรัฐบาลสหรัฐ หรือ FAA rule (Federal Aviation Administration safety rule) ซึ่งได้กำหนดไว้ว่าผู้ขนส่งอาจกำหนดที่นั่งแถวที่เป็นประตูทางออกให้เฉพาะบุคคลที่สามารถดำเนินการที่จำเป็นในเวลาเกิดเหตุฉุกเฉินได้

4) ผู้ขนส่งไม่สามารถตั้งข้อจำกัดจำนวนการรับผู้โดยสารซึ่งเป็นคนพิการในแต่ละเที่ยวบินได้

#### การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวก

5) สิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินซึ่งผู้ขนส่งเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ดำเนินการจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานสำหรับการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับสนามบิน

6) จะต้องมีบริการให้บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประตูทางเข้าออกเครื่องบินโดยสาร การล่าช้าของเที่ยวบิน ความปลอดภัย และเรื่องอื่น ๆ ให้กับผู้โดยสารที่มีความบกพร่องด้านการมองเห็น หรือการได้ยิน เช่นเดียวกับการให้ข้อมูลผู้โดยสารอื่น ๆ ที่สนามบินหรือบนเครื่องบินโดยสาร

#### บริการอื่นๆ

7) สายการบินจะต้องจัดให้มีผู้ช่วยเหลือในการขึ้น-ลงจากเครื่องบิน และการดำเนินการติดต่อ รวมทั้งผู้ช่วยเหลือในห้องโดยสารของเครื่องบิน แต่ไม่จำเป็นต้องให้บริการเพิ่มเติมส่วนบุคคล

8) ผู้ขนส่งจะต้องอนุญาตให้ผู้โดยสารนำสัตว์ที่ใช้สำหรับให้ความช่วยเหลือคนพิการ เช่น สุนัขนำทางของคนตาบอด สามารถเข้าไปยังห้องโดยสารโดยอยู่กับผู้โดยสารได้ครบเท่าที่ไม่เป็นการกีดขวางทางเดินหรือเส้นทางออกฉุกเฉิน

9) สัมภาระของผู้โดยสารที่มีความพิการซึ่งเก็บรักษาไว้ภายในห้องโดยสารจะต้องเป็นไปตาม FAA rules ในเรื่องการเก็บรักษากระเป๋าสัมภาระที่ถือขึ้นเครื่องบิน แต่จะไม่

นับรวมเครื่องช่วยเหลือของคนพิการอยู่ในจำนวนที่ได้จำกัดไว้สำหรับกระเป๋าสัมภาระ และเครื่องช่วยเหลือของคนพิการจะได้รับสิทธิในการนำไปเก็บรักษาในที่เก็บสัมภาระก่อนสิ่งของอื่นๆ

10) สายการบินไม่สามารถคิดค่าบริการเพิ่มเติมสำหรับการให้บริการตามข้อกำหนดแห่งกฎกระทรวงนี้ได้

ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดแห่งกฎหมายนี้ สามารถบังคับให้เป็นไปตามสิทธิได้โดยการยื่นข้อเรียกร้องต่อกระทรวงการคมนาคมของสหรัฐ หรือยื่นฟ้องคดีต่อศาลของรัฐบาลสหรัฐ (Federal Court)

#### ณ. กฎหมายแม่แบบว่าด้วยไม้เท้าขาว (Model White Cane Law)

ไม้เท้าขาว (White Cane) นอกจากจะเป็นอุปกรณ์สำคัญที่ช่วยเหลือในการเดินทางของคนตาบอด และเป็นสัญลักษณ์ของความสามารถของคนพิการในอันที่จะเดินทางไปในที่ต่าง ๆ ได้อย่างอิสระด้วยตนเองแล้ว ยังเป็นอุปกรณ์ที่ส่งเสริมให้มีการเอื้อเฟื้อและสังเกตเห็นคนตาบอดที่อยู่บนท้องถนนและเส้นทางหลวงได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทำให้ผู้ใช้รถใช้ถนนได้เพิ่มความระมัดระวังเป็นพิเศษต่อคนตาบอดที่ใช้ไม้เท้าขาวมากยิ่งขึ้น ซึ่งในสหรัฐอเมริกาได้มีการประกาศให้วันที่ 15 ตุลาคมของทุกปี เป็นวันปลอดภัยด้วยไม้เท้าขาว (White Cane Safety Day) และมีการจัดกิจกรรมที่เหมาะสมเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของไม้เท้าขาวในฐานะที่เป็นไม้เท้าแห่งความเป็นอิสระของคนตาบอด

กฎหมายมลรัฐฉบับแรกเกี่ยวกับสิทธิของคนพิการที่จะเดินทางอย่างอิสระด้วยไม้เท้าขาวได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1930 และต่อมาในปี ค.ศ. 1966 ดร.จาโคบัส เทนโบรค (Dr. Jacobus tenBroek) ผู้ก่อตั้งสหพันธ์คนตาบอดแห่งชาติได้ร่างกฎหมายแม่แบบว่าด้วยไม้เท้าขาวขึ้น ซึ่งต่อมาเป็นที่รู้จักกันในนามของร่างกฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมืองสำหรับคนตาบอด คนพิการ และผู้ทุพพลภาพทางร่างกายด้านอื่น ๆ (Civil Rights Bill for the Blind, the Disabled, and the Otherwise Physically Handicapped) ซึ่งในบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้วันที่ 15 ตุลาคมของทุกปีเป็นวันปลอดภัยด้วยไม้เท้าขาว<sup>67</sup> และในปัจจุบันนี้ในแต่ละมลรัฐต่างก็มีกฎหมายว่าด้วยไม้เท้าขาวของตนเอง ซึ่งจะมีความแตกต่างกันไปบ้างในรายละเอียด สามารถสรุปสาระสำคัญในเนื้อหาของกฎหมายแม่แบบว่าด้วยไม้เท้าขาว (Model White Cane Law) ได้ดังต่อไปนี้

<sup>67</sup> Marc Maurer, "White Cane Safety Day: A Symbol of Independence"[Online], 2003 Available from: [http://www.nfb.org/wcsd\\_art.htm](http://www.nfb.org/wcsd_art.htm)[2005, August 26]



1) กำหนดให้เป็นนโยบายของมลรัฐในการสนับสนุนและช่วยเหลือให้คนตาบอด คนที่มีความบกพร่องทางการมองเห็น และคนที่มีความพิการทางร่างกายอื่น ๆ สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินชีวิตทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของมลรัฐอย่างเต็มที่ และสามารถประกอบอาชีพโดยมีรายได้

2) รับรองสิทธิของคนตาบอด คนที่มีความบกพร่องทางการมองเห็น และคนที่มีความพิการทางร่างกายอื่น ๆ ในการใช้ถนน (street) ทางหลวง (highways) ทางเดินเท้า (sidewalks) ทางเดิน (walkways) อาคารสาธารณะ (public buildings) สิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ (public facilities) และสถานที่สาธารณะต่าง ๆ (other public places) ได้อย่างเต็มที่ และไม่เสียค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกับบุคคลที่มีร่างกายปกติ

3) รับรองสิทธิของคนตาบอด คนที่มีความบกพร่องทางการมองเห็น และคนที่มีความพิการทางร่างกายอื่น ๆ ว่ามีสิทธิอย่างเต็มที่และเสมอภาคเท่าเทียมกันในด้านที่อยู่อาศัย (accommodations) สิทธิประโยชน์ (advantages) สิ่งอำนวยความสะดวก (facilities) และสิทธิพิเศษในยานพาหนะทั่วไปทุกชนิด (privileges of all common carriers) เครื่องบิน (airplanes) พาหนะที่ใช้เครื่องยนต์ (motor vehicles) รถไฟ (railroad trains) รถประจำทาง (motor buses) รถยนต์ (street cars) เรือ (boats) หรือยานพาหนะสาธารณะอื่น ๆ หรือการขนส่งในรูปแบบต่าง ๆ (any other public conveyances or modes of transportation) โรงแรม (hotels) สถานที่พักอาศัยชั่วคราว (lodging places) ที่พักอาศัยสาธารณะ (places of public accommodation) สถานที่พักผ่อนหย่อนใจหรือที่พักผ่อนอากาศ (amusement or resort) และสถานที่อื่น ๆ ซึ่งเป็นสาธารณสถานสำหรับบุคคลทั่วไป ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดตามกฎหมายเช่นเดียวกับที่บังคับใช้กับบุคคลทุกคน

4) รับรองสิทธิคนตาบอดทุกคนไม่ว่าจะตาบอดสนิทหรือตาบอดเพียงบางส่วน ก็มีสิทธิที่จะเดินทางไปในสถานที่ต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาในข้อ 3) โดยใช้สุนัขนำทาง (Guide dog) ที่ได้ผ่านการฝึกอบรมสำหรับการนำทางโดยเฉพาะ โดยจะไม่ถูกเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมสำหรับการนำสุนัขเข้าไปด้วย แต่ยังคงต้องรับผิดชอบความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับสถานที่หรือสิ่งอำนวยความสะดวก อันเนื่องมาจากการกระทำของสุนัขดังกล่าว

5) กำหนดให้ผู้ที่ขับขี่ยานพาหนะเข้าใกล้คนเดินเท้าที่ตาบอดสนิทหรือตาบอดเพียงบางส่วน ซึ่งได้ถือไม้เท้าอยู่ข้างหน้า ทั้งที่เป็นไม้เท้าขาวหรือโลหะสี (ไม่ว่าที่ปลายไม้เท้าจะมีแดงหรือไม่ก็ตาม) หรือใช้สุนัขนำทาง ผู้ขับขี่ยานพาหนะนั้นจะต้องใช้ความระมัดระวังในทุก ๆ ด้าน เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้คนเดินเท้าที่ตาบอดนั้นบาดเจ็บ ผู้ขับขี่ยานพาหนะที่ไม่ใช้ความระมัดระวังดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายจากการบาดเจ็บที่เกิดขึ้นกับคนเดินเท้าที่ตาบอดนั้น แต่หากคนเดินเท้าที่ตาบอดสนิทหรือตาบอดเพียงบางส่วน ไม่ได้ถือไม้เท้าดังกล่าวหรือ

ไม่ใช่สุนัขนำทาง ในสถานที่พักอาศัยหรือบนยานพาหนะที่กำหนดไว้ในข้อ 2) – 4) การเพิกเฉย ละเลยของคนเดินเท้าที่ตาบอดสนิทหรือตาบอดเพียงบางส่วนในการที่จะถือไม้เท้าหรือใช้สุนัขนำทางในสถานที่พักอาศัยหรือบนยานพาหนะดังกล่าว จะทำให้คนตาบอดนั้นไม่สามารถกล่าวอ้างพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความประมาทของผู้ขับขี่ยานพาหนะได้

6) กำหนดให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคล หน่วยงาน บริษัทห้างร้านต่าง ๆ หรือตัวแทน ซึ่งรบกวนการเข้าไปมีส่วนร่วมหรือการได้รับประโยชน์ในสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะที่ระบุไว้ในข้อ 2) – 4) หรือแทรกแซงสิทธิตามที่ได้ระบุไว้ในข้อ 2) – 4) ของคนตาบอดสนิทหรือตาบอดเพียงบางส่วน หรือคนพิการ จะมีความผิดทางอาญา (misdemeanour)

7) กำหนดว่าในแต่ละปี รัฐบาลจะต้องแจ้งให้สาธารณะชนทราบด้วยวิธีการที่เหมาะสมว่า ในวันที่ 15 ตุลาคม เป็นวันปลอดภัยด้วยไม้เท้าขาว (White Cane Safety Day) โดยประกาศในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) อธิบายถึงความสำคัญของไม้เท้าขาว

(2) เรียกร้องให้ประชาชนในมลรัฐปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยไม้เท้าขาว และให้ใช้ความระมัดระวังที่จำเป็นเพื่อความปลอดภัยของคนพิการ

(3) ย้ำเตือนประชาชนในมลรัฐถึงนโยบายที่เคารพต่อคนพิการ โดยประกาศและกระตุ้นให้ประชาชนให้ความร่วมมือเพื่อให้เกิดผลจริง

(4) เน้นย้ำถึงความจำเป็นที่ประชาชนจะต้องรับทราบถึงการมีอยู่ของคนพิการอยู่ร่วมในชุมชน และคอยระมัดระวังความปลอดภัยของคนพิการในถนน ทางหลวง ทางเดินเท้า ทางเดิน อาคารสาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ สถานที่สาธารณะต่างๆ สถานที่พักอาศัยสาธารณะ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจหรือที่พักตากอากาศ และสถานที่อื่น ๆ ซึ่งเปิดให้เข้าได้อย่างเป็นสาธารณะ และเสนอความช่วยเหลือให้กับคนพิการตามโอกาสที่เหมาะสม

8) กำหนดให้เป็นนโยบายของมลรัฐว่า คนตาบอด คนที่มีความบกพร่องทางการมองเห็น และคนที่มีความพิการทางร่างกายอื่น ๆ จะได้รับการจ้างงานในงานบริการของมลรัฐ งานบริการของหน่วยงานย่อยด้านการเมืองของมลรัฐ ในโรงเรียนรัฐบาล และในการจ้างงานอื่น ๆ ที่ได้รับการสนับสนุนทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนจากกองทุนของรัฐ ภายใต้ข้อตกลงและเงื่อนไขต่าง ๆ เช่นเดียวกันกับบุคคลที่ไม่พิการ เว้นเสียแต่ว่าความพิการในลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าเป็นการขัดขวางการทำงานที่มีความซับซ้อนนั้น

ในบางมลรัฐ คนตาบอดหรืออีกนัยหนึ่งคือคนพิการ ได้รับความยากลำบาก ในการเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อบ้านที่เหมาะสม บทบัญญัติในข้อ 9) ได้เริ่มดำเนินการสำหรับรัฐ ดังกล่าวที่ไม่ได้มีมาตรการปกป้องคนพิการในด้านการมีที่อยู่อาศัย

9) รับรองว่าคนตาบอด คนที่มีความบกพร่องทางการมองเห็น และคนที่มีความพิการทางร่างกายอื่น ๆ มีสิทธิอย่างเต็มที่และเสมอภาคเท่าเทียมกับสมาชิกอื่น ๆ ในสังคม ในอันที่จะเข้าถึงการเคหะสงเคราะห์ ทั้งที่เสนอให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือที่มีการให้ค่าตอบแทน ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดตามกฎหมายเช่นเดียวกับที่บังคับใช้กับบุคคลทุกคน

10) กำหนดให้ "การเคหะสงเคราะห์" (Housing accommodations) หมายถึง อสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ (real property) หรือการแบ่งส่วนเพื่อใช้หรือครอบครอง หรือที่มุ่งหมาย หรือจัดการหรือออกแบบ เพื่อใช้หรือครอบครอง ในฐานะที่เป็นบ้าน ที่พักอาศัย ที่พักผ่อนนอนหลับ ของบุคคลคนหนึ่งหรือหลายบุคคล แต่ไม่รวมถึงที่พักอาศัยที่ได้กล่าวถึงในข้อ 9) หรือที่อาศัย ของครอบครัวเดียวซึ่งผู้ครอบครองได้เช่า เช่าซื้อ หรือตกแต่งไว้ไม่เกินกว่าหนึ่งห้องเพื่อมี ค่าตอบแทน

11) กำหนดว่ากฎหมายนี้ไม่ได้เรียกร้องให้บุคคลผู้ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือจัด ให้มีอสังหาริมทรัพย์เพื่อค่าตอบแทน ในอันที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขทรัพย์สินของเขาอย่างใด ๆ หรือจัดให้มีระดับการดูแลเป็นพิเศษสำหรับคนตาบอด คนที่มีความบกพร่องทางการมองเห็น และคนที่มีความพิการทางร่างกายอื่น ๆ นอกเหนือไปจากที่ได้จัดไว้สำหรับบุคคลที่ไม่พิการทาง ร่างกาย

12) รับรองสิทธิของคนตาบอดสนิทหรือตาบอดเพียงบางส่วนทั้งหลายที่มี สุนัขนำทาง หรือได้รับสุนัขนำทาง มีสิทธิอย่างเต็มที่และเสมอภาคในการเข้าถึงการเคหะ สงเคราะห์ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ โดยที่จะไม่ถูกเรียกร้องให้จ่ายค่าตอบแทนพิเศษสำหรับการมีสุนัขนำทางนั้น แต่ยังคงต้องรับผิดชอบความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับสถานที่อันเนื่องมาจากการกระทำของสุนัขดังกล่าว

แม้จะไม่ปรากฏว่าได้มีการออกบทบัญญัติว่าด้วยไม้เท้าขาวเป็นกฎหมาย ของรัฐบาลสหรัฐ แต่กฎหมายแม่แบบดังกล่าวก็ได้รับการยอมรับในทุกมลรัฐของสหรัฐอเมริกา และมีการประกาศใช้เป็นกฎหมายภายในของแต่ละมลรัฐ โดยได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ข้อกำหนดในบางเรื่องให้แตกต่างกันไป แต่ก็ยังคงหลักการสำคัญที่มุ่งคุ้มครองคนตาบอดที่ใช้ ไม้เท้าขาวให้ได้รับความปลอดภัยและความเสมอภาคเท่าเทียมในสังคม นอกจากนั้นประเทศ ออสเตรเลีย แคนาดา กลุ่มประเทศยุโรป (The European Union หรือ EU) และสหราชอาณาจักรอังกฤษ ก็ได้รับเอาหลักการพื้นฐานของกฎหมายแม่แบบว่าด้วยไม้เท้าขาวไปบัญญัติ เป็นกฎหมายภายในประเทศด้วยเช่นกัน

ญ. กฎหมายแม่แบบของมลรัฐว่าด้วยสุนัขสำหรับช่วยเหลือคนพิการ  
(Assistance Dog Model State Law)

นอกจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยไม้เท้าขาวซึ่งมีการกล่าวถึงสุนัขนำทางสำหรับคนตาบอดแล้ว ยังมีกฎหมายว่าด้วยสุนัขสำหรับช่วยเหลือคนพิการ ซึ่งสหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศแรกที่มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของคนตาบอดในอันที่จะผ่านเข้าไปยังสถานที่สาธารณะและเดินทางโดยใช้บริการขนส่งสาธารณะรูปแบบต่าง ๆ โดยมีสุนัขนำทางติดตามเข้าไปด้วย กฎหมายฉบับนี้ได้ใช้บังคับประมาณช่วงกลางศตวรรษที่ 20 โดยก่อนหน้านี้จะมีกฎหมายนี้ โรงเรียนฝึกสอนสุนัขนำทางและผู้ใช้สุนัขนำทางต่างก็มีความพยายามที่จะทำให้การใช้สุนัขนำทางเป็นที่ยอมรับในการเข้าใช้บริการสาธารณะต่าง ๆ

ในช่วงปี ค.ศ. 1960 – 1969 และปัจจุบัน สหพันธ์คนตาบอดแห่งชาติได้ทำหน้าที่เป็นผู้นำในการทำให้มีการประกาศใช้กฎหมายเพื่อให้หลักประกันสิทธิในการเดินทางของคนตาบอด โดยการรับรองกฎหมายแม่แบบว่าด้วยไม้เท้าขาว ซึ่งคนจำนวนมากคนคิดว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายรับรองสิทธิของคนตาบอดอย่างแท้จริงแล้ว แต่ด้วยเหตุที่มีจำนวนคดีที่สุนัขนำทางและผู้ใช้สุนัขนำทางที่ถูกโจมตีโดยบุคคลหรือโดยสัตว์อื่นเพิ่มมากขึ้น จึงได้มีความพยายามที่จะออกกฎหมายเพื่อบัญญัติให้การทำร้ายโดยเจตนาหรือฆ่าสุนัขนำทางเป็นความผิดอาญา และเพื่อที่จะให้คนตาบอดซึ่งสุนัขนำทางของเขาถูกทำร้ายหรือฆ่าตายจากการกระทำความผิดดังกล่าวนี้ ได้รับการเยียวยาจากค่าเสียหายในเชิงลงโทษสำหรับความสูญเสียที่เกิดขึ้นกับสุนัขนำทาง หรือให้สุนัขนำทางของเขาได้รับการฝึกอบรมอีกครั้งหนึ่ง หรือเปลี่ยนสุนัขนำทางตัวใหม่ให้ รวมทั้งค่าตอบแทนสำหรับการขาดรายได้ และค่าเสียหายเพื่อลงโทษการกระทำความผิดโดยจงใจนั้น ในหลายมลรัฐได้มีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสุนัขผู้ช่วยเหลือคนพิการนี้แล้ว เช่น มลรัฐฟลอริดา มลรัฐเพนซิลวาเนีย มลรัฐเท็กซัส และมลรัฐวอชิงตัน ซึ่งกฎหมายของมลรัฐวอชิงตันเป็นที่รู้จักกันในนามของ Layla's Law ซึ่งเป็นร่างกฎหมายแม่แบบของมลรัฐเพื่อปกป้องสุนัขนำทาง และประเทศต่าง ๆ ก็ได้รับเอาหลักการพื้นฐานของกฎหมายนี้ไปใช้ในบัญญัติเป็นกฎหมายในภายในประเทศของตน เพื่อคุ้มครองสุนัขนำทางและสุนัขสำหรับช่วยเหลือคนพิการประเภทอื่น ๆ จากการถูกทำร้ายหรือฆ่าโดยจงใจจากบุคคลหรือสัตว์อื่นที่เจ้าของบงการ สหพันธ์คนตาบอดแห่งชาติกำลังดำเนินการเพื่อรณรงค์ให้มีการรับเอาหลักการแห่งกฎหมายนี้ไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในมลรัฐต่าง ๆ ที่ยังไม่มีบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อคุ้มครองสุนัขนำทางต่อไป<sup>68</sup>

<sup>68</sup> National Federation of the Blind, "United States of America Guide Dog Access Legislation" [Online], (n.d), Available from: <http://www.nfb-nagdu.org/laws/usa/usa.php>[2006, October 31]



ช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา กฎหมายของมลรัฐที่คุ้มครองสิทธิของผู้ใช้สุนัขนำทาง ได้รับการส่งเสริมผ่านทางการใช้บังคับกฎหมายของรัฐบาลสหรัฐ กล่าวคือ ในรัฐบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพ มีบทบัญญัติห้ามการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ รัฐบัญญัติการเข้าถึงการขนส่งทางอากาศ (Air Carrier Access Act) บัญญัติคุ้มครองสิทธิของคนตาบอดให้สามารถนำสุนัขนำทางติดตามไปในการใช้บริการของสายการบินพาณิชย์ได้ และในรัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการได้รับรองสิทธิของคนตาบอดให้สามารถนำสุนัขนำทางติดตามไปในสถานที่ให้บริการอย่างเป็นทางการ<sup>69</sup> เช่น โรงแรม ร้านอาหาร โรงภาพยนตร์ หอประชุม พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุด สถานีขนส่ง สวนสนุก สนามกีฬา เป็นต้น<sup>70</sup>

<sup>69</sup> National Federation of the Blind, "Americans With Disabilities Act (ADA)"[Online], 2006, Available from: <http://www.nfb-nagdu.org/laws/usa/ada.html>[2006, October 31]

<sup>70</sup> Americans with Disabilities Act, Section 36.104 of Title 3 specifies that

"service animals," which include dog guides, are covered by the statute. The right of a blind person to be accompanied by a dog guide is guaranteed and the term "public accommodation" is also defined under this provision.

#### Public Accommodations

1. Hotels, inns, motels or other places of lodging, except where the facility has five available rooms or less and the owner lives on the premises.
2. Restaurants, bars or other establishments serving food or drink.
3. Motion picture houses, theaters, concert halls, stadium or other places of exhibition or entertainment.
4. Auditoriums, convention centers, lecture halls or other places of public gathering.
5. Grocery, clothing or hardware stores, bakeries, shopping centers or other sales or rental establishments.
6. Laundromats, dry cleaners, banks, barber and beauty shops, travel services, shoe repair, funeral parlor, gas station, office of an accountant or lawyer, pharmacy, insurance office or professional office of a health care provider, hospital, or any other service establishment.
7. Terminal, depot or other station used for public transportation.
8. Museums, libraries, galleries or other places of display or collection.
9. Parks, amusement parks or other places of recreation.
10. Nursery, elementary, secondary, undergraduate or post-graduate school or place of education.
11. Day care center, senior citizen center, homeless shelter, food bank, adoption agency or any other social service.
12. Gymnasium, health spa, bowling alley, golf course or other place of exercise.

The above list is illustrative. Facilities not mentioned that fall into these categories are intended for coverage.

ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 กระบวนการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสุนัขนำทางได้ตระหนักว่าการจัดให้คนตาบอดมีสุนัขนำทางที่ผ่านการฝึกอบรมมาอย่างดีแล้ว สามารถทำเป็นคนตาบอดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันได้อย่างเต็มที่ กระบวนการเคลื่อนไหวดังกล่าวจึงแผ่ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งคนตาบอดสามารถใช้สุนัขนำทางมาเป็นผู้ช่วยเหลือในการเดินทางอย่างอิสระอีกวิธีทางหนึ่ง และมีผู้ใช้สุนัขนำทางในการเดินทางระหว่างประเทศเพิ่มจำนวนมากขึ้น ในสหรัฐอเมริกา มีมลรัฐฮาวายเพียงมลรัฐเดียวที่ได้วางข้อกำหนดให้มีการกักกันสัตว์ที่จะเข้ามาภายในรัฐ<sup>71</sup> แต่ก็มีข้อยกเว้น\* สำหรับกรณีที่ชาวอเมริกันซึ่งมีความพิการทางการมองเห็นที่ต้องการเดินทางโดยมีสุนัขนำทางเขาเข้าไปในมลรัฐฮาวายให้สามารถนำสุนัขดังกล่าวเข้าไปได้ โดยที่ไม่ต้องถูกส่งเข้าสถานกักกันสัตว์ด้วยเช่นกัน<sup>72</sup>

### ฎ. รัษฎบัญญัติการขจัดอุปสรรคทางสถาปัตยกรรม (The Architectural Barriers Act)

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้อาคารและสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งหลายที่ออกแบบ ก่อสร้างหรือดัดแปลงแก้ไข ด้วยเงินกองทุนของรัฐบาลสหรัฐหรือเข้าพื้นที่โดยหน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐ จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานกลางสำหรับการเข้าถึงอย่างเสมอภาค หรือ UFAS (Uniform Federal Accessibility Standards) ซึ่งได้วางข้อกำหนดมาตรฐานในเชิงสถาปัตยกรรมสำหรับอาคารที่สร้างขึ้นใหม่หรือแก้ไขดัดแปลง และสิ่งอำนวยความสะดวกสมัยใหม่ ซึ่งเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการสร้างและขนาดของส่วนต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกอาคาร เช่น ทางเดิน ทางลาด ทางเข้าอาคาร ลิฟต์ ห้องน้ำ ที่จอดรถ เป็นต้น ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวนี้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อให้คนตาบอดสามารถเข้าใช้อาคารสถานที่ได้โดยอิสระ<sup>73</sup> เช่น

<sup>71</sup> National Federation of the Blind, "Guide Dog Access Laws of the World"[Online], (n.d.), Available from: <http://www.nfb-nagdu.org/laws/laws.html>[2006, October 31]

\* Hawaii Administrative Rules, TITLE 4, Subtitle 3 – Chapter 29 - Subchapter 6 Entry for Service Dogs and Exempted Guide Dogs

<sup>72</sup> National Association of Guide Dog Users, "Hawaii Quarantine Law"[Online], 2003, Available from: <http://www.nfb-nagdu.org/laws/usa/hawaii/hawaii-q.html>[2006, November 15]

<sup>73</sup> U.S. Architectural and Transportation Barriers Compliance Board, "The Architectural Barriers Act and other access laws: Filing a Complaint, it's your right!"[Online], (n.d.), Available from: <http://www.makoa.org/gov/g15.htm>[2006, November 16]

1) การกำหนดให้ทางเดิน ห้องโถง ระเบียง หรือพื้นที่ซึ่งใช้สำหรับสัญจรได้จะต้องมีช่องทางที่ไม่มีสิ่งกีดขวางในระดับศีรษะ สูงจากพื้นอย่างน้อย 80 นิ้ว หรือ 2,030 มิลลิเมตร และหากว่าระดับความสูงในเส้นทางเดินลดต่ำลงมาน้อยกว่า 80 นิ้ว จะต้องจัดให้มีเครื่องหมายสำหรับเตือนคนตาบอดให้ทราบด้วย (ข้อ 4.4)

2) การกำหนดให้ลิฟต์โดยสาร – บริเวณผิวสัมผัสบนแผงปุ่มควบคุมลิฟต์จะต้องมีการจัดทำเป็นตัวหนังสือ ตัวเลข เป็นตัวอักษรเบรลล์ และสัญลักษณ์ตัวนูน และมีสัญญาณเสียงบอกทิศทาง การเปิดปิดประตู และชั้นที่ลิฟต์หยุดด้วย (ข้อ 4.10)

3) การกำหนดให้ประตูทางเข้าซึ่งมุ่งไปสู่บริเวณที่อาจเป็นอันตรายสำหรับคนตาบอด เช่น ซานซาลาสำหรับขนส่ง ห้องที่ติดตั้งเครื่องต้มน้ำ หรือเวที่ เป็นต้น จะต้องทำให้พื้นผิวสัมผัสบริเวณลูกบิดประตู หรือหุ้บประตู เป็นพื้นผิวที่สามารถสังเกตถึงความแตกต่างได้ เช่น เป็นปุ่ม พื้นผิวหยาบ หรือมีวัตถุบางอย่างติดอยู่ ซึ่งพื้นผิวดังกล่าวนั้นจะต้องแตกต่างไปจากพื้นผิวของประตูซึ่งเป็นทางออกฉุกเฉิน หรือประตูอื่น ๆ ที่ไม่ได้นำไปสู่บริเวณที่อาจเป็นอันตราย (ข้อ 4.29)

4) การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับป้ายต่าง ๆ ที่มีตัวอักษรและตัวเลข และสัญลักษณ์ต่าง ๆ โดยกำหนดให้ที่จัดทำเป็นตัวนูนจะต้องมีขนาดอย่างน้อยสูง 5/8 นิ้ว หรือ 16 มิลลิเมตร แต่จะต้องไม่สูงไปกว่า 2 นิ้ว หรือ 50 มิลลิเมตร และแผนผังรูปภาพบนป้ายจะต้องมีขนาดอย่างน้อย 1/32 นิ้ว หรือ 0.8 มิลลิเมตร (ข้อ 4.30) และสามารถใช้อักษรเบรลล์เพิ่มเติมจากตัวอักษรปกติและตัวเลขได้ โดยการวางตัวอักษรเบรลล์ไว้ทางด้านซ้ายของตัวอักษรปกติเพื่อให้สามารถอ่านได้สะดวกขึ้น โดยสามารถใช้ขนาดตัวอักษรเบรลล์ในขนาดและระยะห่างในลักษณะที่ใช้ในการพิมพ์หนังสือก็ได้ นอกจากนี้ ในอาคารที่มีความสลับซับซ้อนควรมีแผนที่ตัวนูนที่คนตาบอดสามารถทราบตำแหน่งสถานที่ต่าง ๆ โดยการสัมผัส หรือแผนที่ซึ่งสามารถบอกตำแหน่งได้ด้วยการใช้เสียง เป็นต้น

ข้อกำหนดที่ยกมานี้เป็นเพียงตัวอย่างส่วนหนึ่งที่ UFAS ได้กำหนดไว้เป็นประโยชน์สำหรับการเข้าใช้อาคารสถานที่ของคนตาบอดโดยเฉพาะ ซึ่งนอกจากนี้แล้วยังมีข้อกำหนดในรายละเอียดอีกจำนวนมากซึ่งได้วางไว้เป็นมาตรฐานสำหรับการสร้างอาคารและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อให้คนพิการทุกประเภท รวมทั้งเด็กและคนผู้สูงอายุสามารถเข้าใช้อาคารสถานที่ดังกล่าวได้อย่างสะดวกและปลอดภัย

### 3.3.3.4 ด้านการเคหะ

ในด้านการเคหะหรือเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยนั้น มีกฎหมายที่มีความสำคัญในการคุ้มครองและรับรองสิทธิของคนพิการทางการมองเห็นอยู่สองฉบับด้วยกัน นั่นคือ รัฐบัญญัติ

ความเสมอภาคในการเคหะ ค.ศ. 1988 (Fair Housing Act of 1988) และในลักษณะที่ 3 ของ รัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 (The Americans with Disabilities Act of 1990 หรือ ADA) ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ต่างก็ให้ความสำคัญกับการห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความพิการ เพื่อให้คนพิการทางการมองเห็นมีโอกาสในการมีที่อยู่อาศัยอย่าง เท่าเทียมกับบุคคลอื่นทั่วไป

### ฎ. รัฐบัญญัติความเสมอภาคในการเคหะ ค.ศ. 1988 (Fair Housing Act of 1988)

ในการแก้ไขรัฐบัญญัติความเสมอภาคในการเคหะ เมื่อปี ค.ศ. 1988 ได้ บัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องการห้ามเลือกปฏิบัติในด้านการเคหะ โดยอาศัยเหตุแห่งความแตกต่าง ทางเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ ความพิการ สถานะทางครอบครัว และถิ่นกำเนิด ซึ่งครอบคลุม ทั้งการเคหะของเอกชน การเคหะที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลสหรัฐ การเคหะ ของมลรัฐ และรัฐบาลมลรัฐ โดยกฎหมายกำหนดให้การเลือกปฏิบัติอย่างใด ๆ ในการขาย การ ให้เช่า หรือปฏิเสธการให้ที่อยู่อาศัยแก่ผู้ซื้อ ผู้เช่า เพราะเหตุแห่งความพิการของเขาหรือเพราะ ความพิการของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ซื้อหรือผู้เช่าหรือของบุคคลที่ประสงค์จะพักอาศัยอยู่ในที่นั้น ถือเป็นกรกระทำที่ผิดกฎหมาย และกฎหมายฉบับนี้ยังได้รวมไปถึงกรณีการเลือกปฏิบัติใน ด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เช่น ด้านการเงิน แนวปฏิบัติในการจัดสรรพื้นที่ การออกแบบ สิ่งก่อสร้างใหม่ และการจัดวางบริการซื้อขายหุ้носังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

กฎหมายกำหนดให้เจ้าของสิ่งอำนวยความสะดวกด้านที่อยู่อาศัยจะต้องวาง กฎเกณฑ์พิเศษสำหรับนโยบายและการดำเนินงานเพื่อให้คนพิการมีโอกาสอย่างเท่าเทียม ในการมีที่อยู่อาศัย ยกตัวอย่างเช่น เจ้าของบ้านที่มีนโยบายห้ามเลี้ยงสัตว์ อาจจะต้องยินยอมให้ มีข้อยกเว้นสำหรับกฎเกณฑ์ดังกล่าว โดยอนุญาตให้คนตาบอดสามารถนำสุนัขนำทางของเขา เข้ามาในบริเวณที่พักอาศัยได้ นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้เจ้าของบ้านต้องอนุญาตให้ ผู้เช่าที่มีความพิการสามารถปรับปรุงพื้นที่ในส่วนที่พักอาศัยของเขาได้อย่างพอสมควร เพื่อให้เขา สามารถเข้าถึงสถานที่ดังกล่าวได้ รวมถึงพื้นที่ส่วนกลางด้วย แต่เจ้าของไม่จำเป็นต้องออก ค่าใช้จ่ายสำหรับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้

ในกรณีการออกแบบและก่อสร้างที่พักอาศัยใหม่สำหรับหลายครอบครัว จำนวนตั้งแต่ 4 ครอบครัวขึ้นไป อาคารที่พักอาศัยนั้นจะต้องจัดทำให้คนพิการสามารถเข้าถึงได้ ซึ่งรวมถึงบริเวณที่เป็นพื้นที่ส่วนกลางซึ่งใช้ร่วมกัน ห้องครัว และห้องน้ำ โดยสามารถดัดแปลง แก้ไขให้มีความให้เหมาะสมกับความพิการได้

ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำที่ละเมิดบทบัญญัติแห่ง กฎหมายนี้ สามารถยื่นข้อร้องเรียนต่อกระทรวงการเคหะและพัฒนาเมือง (U.S. Department of



Housing and Urban Development) หรือกระทรวงยุติธรรมสามารถยื่นฟ้องคดีเกี่ยวกับแบบแผน และแนวปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อศาล รวมทั้งเอกชนก็สามารถยื่นฟ้องคดีเองได้เช่นกัน<sup>74</sup>

### ฐ. รัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 (The Americans with Disabilities Act of 1990) ลักษณะที่ 3 ด้านสถานที่พักอาศัยสาธารณะและสิ่งอำนวยความสะดวก

นอกเหนือจากการคุ้มครองสิทธิของคนพิการในด้านการจ้างงาน การคมนาคมขนส่งสาธารณะ และการเข้าถึงอาคารสถานที่ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 ยังได้รับรองสิทธิของคนพิการในด้านการเคหะหรือสถานที่พักอาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวกซึ่งให้บริการอย่างเป็นสาธารณะ (Public accommodations) ด้วย โดยครอบคลุมทั้งบริการที่พักอาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ซึ่งให้บริการโดยเอกชน หรือเอกชนเป็นเจ้าของหรือให้เช่า เช่น ร้านอาหาร ร้านค้าปลีก โรงแรม โรงภาพยนตร์ โรงเรียนเอกชน สถานเลี้ยงเด็ก คลินิก ศูนย์ประชุม โรงงาน คลังสินค้า หรือเป็นบริการที่มีได้แสวงหากำไร เช่น สวนสัตว์ สุสาน และสิ่งอำนวยความสะดวกในการพักผ่อนหย่อนใจ เช่น สนามกีฬา สถานออกกำลังกาย เป็นต้น

การให้บริการการเคหะสำหรับประชาชน ผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติตามหลักการห้ามเลือกปฏิบัติ ซึ่งได้วางข้อห้ามการจำกัด กีดกัน และปฏิบัติโดยไม่เสมอภาคเท่าเทียม และจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานทางด้านสถาปัตยกรรมสำหรับอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ หรือที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุง และจะต้องจัดทำสื่อในการให้ข้อมูลข่าวสารหรือสื่อสารกับคนตาบอดได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย และในกรณีของอาคารที่ได้สร้างไว้แล้ว และกำหนดผู้ให้บริการจะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงเพื่อขจัดอุปสรรคหรือสิ่งกีดขวางต่าง ๆ สำหรับคนพิการ หากการดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นการยากหรือต้องเสียค่าใช้จ่ายมากนัก

หากมีการกระทำที่เป็นการละเมิดบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ผู้ได้รับความเสียหายสามารถยื่นเรื่องร้องทุกข์ได้ต่อกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอาจมีการส่งเรื่องไปดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งจัดขึ้นโดยกระทรวงยุติธรรม และหากเป็นกรณีที่แนวปฏิบัติหรือการกระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัตินี้ได้สร้างประเด็นที่มีความสำคัญต่อสาธารณชน ให้กระทรวงยุติธรรมมีอำนาจในการฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ นอกจากนั้น เอกชนก็สามารถฟ้องร้องคดีต่อศาล

<sup>74</sup> U.S. Department of Justice, "A Guide to Disability Rights Laws"

ด้วยตนเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องยื่นข้อร้องเรียนต่อกระทรวงยุติธรรมหรือองค์กรใด ๆ ของรัฐบาลสหรัฐ เพื่อที่จะรับหนังสือแสดงสิทธิในการฟ้องคดีก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาล<sup>75</sup>

### 3.3.3.5 ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมือง

กฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดรับรองสิทธิของคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง โดยให้รัฐมีหน้าที่จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกและเครื่องมือช่วยเหลือให้เหมาะสมตามสภาพแห่งความพิการของผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง โดยมีรัฐบัญญัติที่รับรองสิทธิของคนพิการทางการเมืองมองเห็นไว้ ได้แก่ รัฐบัญญัติการเข้าถึงสิทธิในการเลือกตั้งสำหรับคนชราและคนพิการ ค.ศ. 1984 (Voting Accessibility for the Elderly and Handicapped Act of 1984) และรัฐบัญญัติการลงทะเบียนเลือกตั้งแห่งชาติ ค.ศ. 1993 (National Voter Registration Act of 1993) ดังต่อไปนี้

**ผ. รัฐบัญญัติการเข้าถึงสิทธิในการเลือกตั้งสำหรับคนชราและคนพิการ ค.ศ. 1984 (Voting Accessibility for the Elderly and Handicapped Act of 1984)**

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้เป็นการทั่วไป ให้จัดสถานที่ในการเลือกตั้งของรัฐบาลสหรัฐในทุกพื้นที่ทั่วทั้งสหรัฐอเมริกาให้อยู่ในลักษณะที่คนพิการสามารถเข้าถึงได้ หากมีพื้นที่ใดที่คนพิการไม่สามารถเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (political subdivision) จะต้องจัดให้มีการลงคะแนนเสียงโดยวิธีทางอื่นใดในวันเดียวกับวันที่มีการเลือกตั้งนั้น และยังได้กำหนดให้มลรัฐจัดให้มีการลงทะเบียนและจัดให้มีเครื่องมือช่วยเหลือในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสำหรับผู้ลงคะแนนที่มีความพิการหรือชราภาพด้วย<sup>76</sup>

**ณ. รัฐบัญญัติการลงทะเบียนเลือกตั้งแห่งชาติ ค.ศ. 1993 (National Voter Registration Act of 1993)**

หรือที่รู้จักกันในนาม “รัฐบัญญัติการออกเสียงทางอิเล็กทรอนิกส์” เป็นกฎหมายที่มีส่วนช่วยส่งเสริมให้ชาวอเมริกันซึ่งเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหลายสามารถใช้สิทธิขั้นพื้นฐานในการเลือกตั้งได้ง่ายมากยิ่งขึ้น จุดมุ่งหมายประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อเพิ่มจำนวนการใช้สิทธิเลือกตั้งซึ่งในอดีตมีผู้ไปใช้สิทธิเป็นจำนวนน้อยและคนพิการส่วนใหญ่ยังถูกเลือกปฏิบัติในการเข้าใช้สิทธิดังกล่าวอีกด้วย โดยกำหนดให้สำนักงานของรัฐทุกแห่งติดตั้งโปรแกรมที่สามารถให้บริการกับคนพิการในการจัดทำคำร้องขอและแบบฟอร์ม

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน.

สำหรับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพื่อให้ความช่วยเหลือในการกรอกแบบฟอร์มให้ถูกต้อง สมบูรณ์ และดำเนินการส่งแบบฟอร์มดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการต่อไป<sup>77</sup>

### 3.3.3.6 ด้านบริการทางการแพทย์และสุขอนามัย

กฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของคนพิการทางการแพทย์มองเห็น ในอันที่จะได้รับการดูแลสุขภาพอนามัยและบริการทางการแพทย์ รวมทั้งให้หลักประกัน ในการมีรายได้ของคนพิการที่ได้เข้าร่วมโครงการ คือ รัฐบัญญัติสวัสดิการสังคม (Social Security) ซึ่งมีรายละเอียดในประเด็นดังกล่าวดังต่อไปนี้

#### ค. รัฐบัญญัติสวัสดิการสังคม (Social Security Act)

สำนักงานสวัสดิการสังคมเป็นผู้ดำเนินโครงการด้านสวัสดิการสังคมหลาย โครงการ ซึ่งมีทั้งโครงการที่ให้สิทธิสำหรับผู้ที่มีความพิการตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ หรือ โครงการที่ให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น โครงการให้หลักประกันแก่ผู้สูงอายุ ผู้ที่ยังมีชีวิตอยู่ และ คนพิการ หรือ OASDI (Old Age, Survivors and Disability Insurance) โครงการประกัน สวัสดิการสังคมสำหรับความพิการ หรือ SSDI (Social Security Disability Insurance) โครงการหลักประกันเสริมในด้านรายได้ หรือ SSI (Supplemental Security Income) เป็นต้น

โครงการประกันสวัสดิการสังคมสำหรับความพิการ หรือ SSDI ได้จัดให้มีการจ่ายผลประโยชน์เป็นเงินในแต่ละเดือน โดยจ่ายให้โดยตรงไปยังบุคคลที่ได้รับสิทธิซึ่งมี ความพิการ จำนวนเงินที่จะจ่ายให้กับผู้มีสิทธินี้จะขึ้นอยู่กับประวัติการประกอบอาชีพ ระยะเวลา การจ้างงาน ประกอบกับอายุของบุคคลนั้นในเวลาที่มีความพิการเกิดขึ้น กฎหมายไม่ได้วาง ข้อจำกัดในการจ่ายเงินดังกล่าวนี้ไว้ แต่ได้กำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้ที่จะได้รับสิทธิตาม โครงการนี้ไว้ว่า บุคคลนั้นจะต้องได้จ่ายภาษีสวัสดิการสังคมมาแล้วประมาณครึ่งปี นับตั้งแต่มี อายุครบ 21 ปี และไม่มียานทำหรือมีรายได้ต่ำกว่าระดับการทำงานที่มีความมั่นคง (substantial gainful activity) และมีใบรับรองแพทย์ด้านความพิการจากบริการประเมินระดับความพิการของ รัฐว่าบุคคลนั้นไม่สามารถเข้าทำกิจการงานที่จะสามารถสร้างความมั่นคงให้กับตนเองได้เพราะ เหตุแห่งความพิการทางร่างกายหรือจิตใจที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง หรือคาดว่าจะคงอยู่ต่อไปอย่างนั้น เกินกว่า 12 เดือน หรืออาจเสียชีวิตได้ในเวลาต่อมา

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน.

โครงการหลักประกันเสริมในด้านรายได้ หรือ SSI เป็นโครงการที่บริหารจัดการโดยรัฐบาลสหรัฐ ซึ่งจ่ายผลประโยชน์เป็นเงินสดให้กับบุคคลที่มีความพิการและสามารถแสดงให้เห็นถึงความต้องการทางการเงิน

นอกจากโครงการที่มีการจ่ายเงินช่วยเหลือให้กับคนพิการแล้ว ยังมีโครงการด้านการดูแลทางการแพทย์ ซึ่งเป็นการจัดให้มีการประกันสุขภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัติสวัสดิการสังคม เพื่อประโยชน์แก่ผู้ที่มีคุณสมบัติครบตามที่กฎหมายกำหนดและสำหรับบุคคลที่มีความพิการ โดยจัดแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ กลไกสำหรับช่วยเหลือทางด้านค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ ค่ารักษาพยาบาล สำหรับสำหรับบุคคลตามประเภทที่กำหนดหรือบุคคลที่ต้องการบริการด้านการแพทย์ และการจัดให้มีการประกันสุขภาพเพิ่มเติม<sup>78</sup>

### 3.3.4 สภาพบังคับของกฎหมายสหรัฐอเมริกา ในการคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็น

จากการศึกษากฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่คุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นในสหรัฐอเมริกาในหัวข้อที่ผ่าน ๆ มา พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้เพิ่มเติมหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนทุกคนซึ่งรวมถึงคนพิการทางการมองเห็นไว้ในบทแก้ไขที่ 14 จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งดังกล่าวนี้มีผลทำให้ต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่มีอยู่แต่ดั้งเดิม เพื่อให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

กฎหมายส่วนใหญ่ที่คุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของคนพิการทุกประเภทเป็นการทั่วไป และสำหรับคนพิการทางการมองเห็นโดยเฉพาะเจาะจงได้บัญญัติขึ้นในรูปแบบของรัฐบัญญัติและระเบียบข้อบังคับซึ่งออกตามความในรัฐบัญญัติดังกล่าว โดยเนื้อหาแห่งบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการบังคับหรือกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติหรือสิทธิที่กฎหมายได้รับรองไว้ จะมีมาตรการในการเยียวยาความเสียหายกำหนดเอาไว้ รวมทั้งมีการระบุนักงานผู้รับผิดชอบในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ไว้อย่างชัดเจน มีผลทำให้สิทธิเสรีภาพของคนพิการทางการมองเห็นในสหรัฐอเมริกาได้รับการคุ้มครองในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม อันเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้คนพิการทางการมองเห็นได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางสังคมได้อย่างเต็มที่มากขึ้น

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน.



จากที่ได้ศึกษากฎหมายระหว่างประเทศในบทนี้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายส่วนใหญ่ได้นำทฤษฎีกฎหมายในเรื่องหลักความเสมอภาคและหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการทางการมองเห็นมาปรับใช้ โดยเน้นให้เห็นถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการคุ้มครองรับรองสิทธิเสรีภาพของคนพิการเอาไว้อย่างชัดเจน และได้คำนึงถึงความต้องการพิเศษตามแต่ละประเภทแห่งความพิการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสิทธิของคนพิการทางการมองเห็นในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศนี้จะได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่

ในบทต่อไปจะได้ศึกษาถึงกฎหมายของไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับคนพิการทางการมองเห็นเพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับ การให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายระหว่างประเทศประเทศที่ได้ศึกษามาในบทนี้