

การรับฟังความคิดเห็นของบุคคลผู้มีความพิการในกระบวนการตรากฎหมาย:
บทวิเคราะห์ตามแนวทางของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย
และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

Public hearings of persons with disabilities in law-making: An analysis of the
approach stipulated by the Act on Criteria of Bill Drafting Process and
Evaluation of Laws B.E. 2562

ภูวดล พิพุธวัฒน์*
Phuwadon Piputwat

บทคัดย่อ

ปัจจุบันมีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับข่าวสารที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน หรือเกี่ยวกับสภาพปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งเป็นที่นิยมอย่างสูง เนื่องจากเป็นช่องทางที่มีความสะดวกรวดเร็ว เสียค่าใช้จ่ายน้อย และสามารถเข้าถึงได้โดยกลุ่มคนทุกเพศทุกวัย การแสดงความคิดเห็นผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์จึงมีศักยภาพในการนำมาใช้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบการดำเนินงานต่างๆ ของภาครัฐ รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อให้การออกกฎหมายเป็นไปอย่างรอบคอบผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

โดยพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้นำช่องทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้เป็นวิธีการพื้นฐานในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย รวมถึงให้หน่วยงานของรัฐใช้วิธีการอื่นร่วมด้วยตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตามกลุ่มบุคคลบางกลุ่มยังมีอุปสรรคในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายผ่านช่องทางและวิธีการต่างๆ เนื่องจากความเหลื่อมล้ำของปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ภูมิสังคม หรือลักษณะทางร่างกาย โดยเฉพาะบุคคลผู้มีความพิการซึ่งอาจประสบปัญหาในการแสดงความคิดเห็นทั้งโดยผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์และผ่านวิธีการอื่นๆ

ในบทความนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงสิทธิของบุคคลผู้มีความพิการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ การรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลผู้มีความพิการตามแนวทางของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ รวมถึงแนวทาง

* คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, LL.M (Master of Laws), University College London.

การแก้ไขเพื่อให้บุคคลผู้มีความพิการสามารถแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: สิทธิคนพิการ, บุคคลผู้มีความพิการ, การรับฟังความคิดเห็น, ระบบกลาง, ร่างกฎหมาย

ABSTRACT

In the present climate, the peoples share and express their views on daily news, social and economic problems very widely, especially through electronic channel which becoming vastly popular as it is fast, convenient, low-cost, and easily reached. Therefore, the electronic public hearings have high potential for receiving feedbacks from the peoples and taking them into consideration before an operation or activity of the government sector. Such features are also applied to public hearings for a bill drafting process where the prudence and vigilance of the process are enhanced by the inclusive public participation.

The Act on Criteria of Bill Drafting Process and Evaluation of Laws B.E. 2562 has indicated that electronic channel would be the basic method of public hearings for the bill drafting process, while state agencies should also use other methods of public hearings as appropriate. However, some groups of the peoples still face myriad barriers to participate in public hearings through many channels, mainly due to inequalities in socio-economic and political issues, or physical characteristics. Particularly, persons with disabilities are the primary group facing barriers both in participating through electronic channel and other methods of public hearings.

In this article, the author will analyze the rights of persons with disabilities regarding public participation both at the domestic and international levels. Details of public hearings of persons with disabilities according to The Act on Criteria of Bill Drafting Process and Evaluation of Laws B.E. 2562 and relevant practical problems will also be discussed. Subsequently, the author proposes several legal and practical reconceptualizations for more effective participation of persons with disabilities.

Keywords: Disability rights, persons with disabilities, public participation, public hearings, central legal database, bill drafting

1. ความเบื้องต้น

มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดแนวทางให้รัฐดำเนินการเกี่ยวกับการตรากฎหมาย โดยกำหนดให้มีการรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมาย วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดรายละเอียดการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อย่างไรก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องสำหรับบุคคลบางกลุ่มนั้นมีลักษณะและข้อควรพิจารณาเป็นการเฉพาะเนื่องจากบุคคลบางกลุ่มมีความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในระดับที่แตกต่างจากบุคคลทั่วไป เช่น กลุ่มบุคคลผู้มีความพิการ กลุ่มชาติพันธุ์ หรือกลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น ในบทความนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงสิทธิของบุคคลผู้มีความพิการในการแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตรากฎหมายตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับระหว่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทย ปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น และข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของบุคคลผู้มีความพิการในอนาคต

อนึ่ง ในบทความนี้ผู้เขียนเจตนาใช้คำว่า “บุคคลผู้มีความพิการ” แทนคำว่า “คนพิการ” เนื่องจากต้องการสนับสนุนแนวทางการใช้ถ้อยคำเรียกบุคคลผู้มีความพิการด้วยการใช้ภาษาที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมในสังคม (Inclusive Language) ซึ่งมุ่งเน้นการสื่อสารไปที่ตัวบุคคลก่อนเป็นอันดับแรก (Person-First Language) มิใช่เรียกโดยสื่อถึงความพิการก่อน เนื่องจากในภาษาอังกฤษ นั้น คำว่า “บุคคลผู้มีความพิการ” จะใช้ถ้อยคำว่า “Person with Disabilities” ในขณะที่คำว่า “คนพิการ” นั้น ในภาษาอังกฤษจะใช้ถ้อยคำว่า “Disabled People” ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการใช้คำว่า “บุคคลผู้มีความพิการ” จึงเป็นการสื่อสารถึงบุคคลผู้มีความพิการด้วยความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสถานะบุคคลทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน เป็นการมองบุคคลทุกคนอย่างเสมอกันในสายตาของกฎหมาย โดยยอมรับในความแตกต่างว่า บุคคลบางกลุ่มเพียงแต่มีลักษณะทางกายหรือสภาพจิตใจที่แตกต่างจากบุคคลอื่นๆ ส่วนใหญ่ในสังคม จึงสื่อสารจากมุมมองที่ว่าบุคคลเหล่านั้น “มี” ความพิการอยู่กับตัว แต่มิได้มองว่าบุคคลเหล่านั้น “เป็น” ความพิการหรือความบกพร่องที่มีความผิดปกติแต่อย่างใด¹ ทั้งนี้ การใช้คำว่า “บุคคลผู้มีความพิการ” นั้น เป็นการสื่อสารที่สอดคล้องกับการใช้ภาษาทางกฎหมายในระดับระหว่างประเทศอีกด้วย เนื่องจากอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลผู้มีความพิการ (Convention on the Rights of the Persons with Disabilities (CRPD)) ขององค์การสหประชาชาติซึ่งถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศฉบับสำคัญที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้มีความพิการ และเป็นอนุสัญญาที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2551 นั้น ก็ใช้ถ้อยคำว่า “Persons with Disabilities” เช่นเดียวกัน

¹ Guidelines: How to Write and Report About People with Disabilities, and “Your Words, Our Image” (poster), Research & Training Center on Independent Living, University of Kansas, 8th Edition, 2013.

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีข้อสังเกตในเบื้องต้นว่าเอกสารทางกฎหมายของประเทศไทยโดยส่วนใหญ่ยังคงใช้คำว่า “คนพิการ” ไม่ว่าจะเป็นชื่อพระราชบัญญัติและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่มีความพิการในประเทศไทย อาทิเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554 รวมถึงคำแปลอนุสัญญา CRPD ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์² ซึ่งแปลชื่ออนุสัญญา Convention on the Rights of the Persons with Disabilities ว่า “อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าไม่สอดคล้องกับแนวทางการสื่อสารด้วยการใช้ภาษาที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมในสังคม (Inclusive Language) ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น เนื้อหาในส่วนต่อไปของบทความนี้ ผู้เขียนจะใช้คำว่า “บุคคลที่มีความพิการ” ให้สอดคล้องกันทั้งหมด ยกเว้นกรณีที่กำลังกล่าวถึงชื่อของกฎหมายหรือเอกสารที่ต้องการอ้างอิง และกฎหมายหรือเอกสารเหล่านั้นใช้คำว่า “คนพิการ” ไว้อย่างเจาะจง

2. สิทธิของบุคคลที่มีความพิการในการแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตรากฎหมาย

หลักการสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยได้กำหนดไว้ในมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีความพิการได้ว่า บุคคลที่มีความพิการย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องความพิการจะกระทำได้ ทั้งนี้ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม บทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเป็นการรับรองสิทธิของบุคคลที่มีความพิการให้สามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป

สิทธิของบุคคลที่มีความพิการที่ได้รับการรับรองในระดับระหว่างประเทศซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประเทศไทยนั้น สามารถพิจารณาได้จากอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลที่มีความพิการ (CRPD) โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกโดยการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาดังกล่าวแล้ว หลักการสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลที่มีความพิการมุ่งเน้นการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลที่มีความพิการผ่านการพัฒนาทางสังคม การปรับปรุงบริการสาธารณะให้บุคคลที่มีความพิการสามารถเข้าถึงได้ การลดอุปสรรคที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมภายนอกซึ่งเป็นข้อจำกัดต่อการดำเนินชีวิตของบุคคลที่มีความพิการ และการขจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งความพิการ (Non-Discrimination)

² กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ Convention on the Rights of the Persons with Disabilities (CRPD). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ, 2552.

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลผู้มีความพิการได้กำหนดรายละเอียดของการรับรองสิทธิเฉพาะด้านไว้หลายประการ รวมถึงสิทธิในการเมืองด้วย โดยได้รับรองสิทธิในการเมืองของบุคคลผู้มีความพิการไว้ในมาตรา 29 มีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่ง ดังนี้

“ข้อ 29 การมีส่วนร่วมทางการเมืองและเรื่องสาธารณะ (participation in political and public life) ให้รัฐภาคีประกันสิทธิทางการเมืองของคนพิการและการอุปโภคสิทธิดังกล่าว บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น และให้ดำเนินการ

(เอ) ประกันว่าคนพิการสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองและเรื่องสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและเต็มที่ บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น ทั้งโดยตรงหรือโดยผ่านผู้ที่ได้รับเลือกอย่างอิสระ รวมถึงสิทธิและโอกาสของคนพิการในการออกเสียงและได้รับเลือกตั้ง...” และ

“(บี) ส่งเสริมอย่างแข็งขันให้เกิดสภาพแวดล้อมที่คนพิการสามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และอย่างเต็มที่ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น และกระตุ้นให้มีส่วนร่วมในสาธารณกิจ...”³

การมีส่วนร่วมทางการเมืองและเรื่องสาธารณะมีความหมายที่กว้างกว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยครอบคลุมถึงกระบวนการตัดสินใจสาธารณะที่มีผลต่อประชาชนเป็นการทั่วไปในทุกมิติ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการตรากฎหมายซึ่งจะมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนจึงย่อมเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองและเรื่องสาธารณะด้วย

3. หลักการอำนวยความสะดวกอย่างสมเหตุสมผล (Reasonable Accommodation)

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลผู้มีความพิการ ได้แก่ หลักการอำนวยความสะดวกอย่างสมเหตุสมผล (Reasonable Accommodation) โดยในสนธิสัญญาของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลผู้มีความพิการให้ความหมายของหลักการดังกล่าวไว้ว่า “การเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงที่จำเป็นและเหมาะสมโดยไม่ก่อให้เกิดภาระอันเกินควรหรือเกินสัดส่วน เฉพาะในกรณีที่จำเป็นเพื่อประกันว่าคนพิการได้อุปโภคและใช้สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น”⁴ โดยหลักการอำนวยความสะดวกอย่างสมเหตุสมผลเป็นการแสดงออกในความตระหนักถึงความต้องการของบุคคลผู้มีความพิการที่แตกต่างจากความต้องการของบุคคลทั่วไป ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในชีวิตประจำวัน และเพื่อให้บุคคลผู้มีความพิการสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป หลักการดังกล่าวจึงกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในชีวิตประจำวันของบุคคลผู้มีความพิการให้มีลักษณะที่จะอำนวยความสะดวกต่อบุคคลผู้มีความพิการอย่างเหมาะสมตามเหตุผลและความจำเป็นของบริบทต่างๆ ตัวอย่างเช่น

³ อ้างแล้ว ในเชิงอรรถที่ 2.

⁴ อ้างแล้ว ในเชิงอรรถที่ 2.

การปรับปรุงทางเข้าอาคารให้มีทางลาดเพื่ออำนวยความสะดวกต่อผู้ใช้รถเข็นวีลแชร์ การสร้างลิฟต์เพื่อเข้าสู่ระบบรถไฟฟ้าสาธารณะ และการช่วยเหลือนักศึกษาผู้มีความพิการโดยมหาวิทยาลัยเพื่ออำนวยความสะดวกในการเรียนการสอน เป็นต้น

ทั้งนี้ มีข้อควรพิจารณาในเบื้องต้นว่าหลักการอำนวยความสะดวกอย่างสมเหตุสมผล มิใช่การก่อตั้งสิทธิพิเศษ (Special right) ขึ้นแต่อย่างใด หากแต่เป็นการกำหนดมาตรการปฏิบัติเป็นพิเศษ (Special treatment) เพื่อให้บุคคลผู้มีความพิการสามารถใช้สิทธิได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ กล่าวคือ สิทธิของบุคคลผู้มีความพิการย่อมเท่าเทียมกับสิทธิของบุคคลทั่วไปในทางกฎหมาย ไม่มีสิทธิของบุคคลใดเหนือหรือด้อยไปกว่ากัน ซึ่งสะท้อนถึงหลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (Equality before the law) ระหว่างบุคคลผู้มีความพิการและบุคคลทั่วไป โดยลักษณะของการอำนวยความสะดวกอย่างสมเหตุสมผลนั้น จะมีความหลากหลายไปตามความพิการประเภทต่างๆ เช่น ความพิการทางการเห็น ความพิการทางการได้ยินและสื่อความหมาย ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย เป็นต้น ทั้งนี้ ขอบเขตการอำนวยความสะดวกอย่างสมเหตุสมผลอย่างเหมาะสมนั้นจะอยู่ที่การไม่ก่อให้เกิดภาระอันเกินควรหรือเกินสัดส่วนต่อผู้ที่ต้องดำเนินการอำนวยความสะดวกอย่างสมเหตุสมผลนั้นซึ่งต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป⁵ โดยหลักการนี้สอดคล้องกับมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งกำหนดให้มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการ ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตบุคคลผู้มีความพิการของประเทศไทย โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้นิยามความหมายของคำว่า “การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต” ว่าหมายถึง “การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ การจัดสวัสดิการการส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิ การสนับสนุนให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอิสระ มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป มีส่วนร่วมทางสังคมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพภายใต้สภาพแวดล้อมที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้” และในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐในด้านต่างๆ โดยรวมถึงหลักการในอนุมาตราสี่ของมาตรา 20 ซึ่งบัญญัติว่า “การยอมรับและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ตลอดจนได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับคนพิการ” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการส่งเสริมให้บุคคลผู้มีความพิการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปโดยมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับบุคคลผู้มีความพิการเพื่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่บุคคลผู้มี

⁵ Stephen F. Befort and Tracey Holmes Donesky, Reassignment Under the Americans with Disabilities Act: Reasonable Accommodation, Affirmative Action, or Both?, 57 WASH. & LEE L. REV. 1045 (2000), available at https://scholarship.law.umn.edu/faculty_articles/113.

ความสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการอำนวยความสะดวกอย่างสมเหตุสมผล (Reasonable Accommodation) ข้างต้น

เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องข้างต้น เป็นที่ชัดเจนว่าบุคคลผู้มีความพิการในประเทศไทยได้รับการรับรองสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างเต็มที่ ซึ่งสิทธิดังกล่าวย่อมรวมถึงการแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตรากฎหมายด้วย โดยบุคคลผู้มีความพิการมีสิทธิจะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตรากฎหมายได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปตามหลักการอำนวยความสะดวกอย่างสมเหตุสมผล (Reasonable Accommodation)

4. การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องนั้นเป็นกระบวนการสำคัญที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายได้มีข้อมูลจากความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น เพิ่มเติมจากข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐมีอยู่ ช่วยให้หน่วยงานของรัฐทราบถึงปัญหาที่เกี่ยวข้อง สาเหตุของปัญหา และผลกระทบต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น แล้วนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ซึ่งรวมถึงการนำข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับตามระยะเวลาที่กำหนดด้วย โดยจะต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน หมวด 2 การตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น

มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง เป็นอย่างน้อย โดย “ระบบกลาง” หมายถึง “ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน” ในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่วมกับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) พัฒนาระบบกลางขึ้นเพื่อเป็นฐานข้อมูลด้านกฎหมายของประเทศและเป็นระบบสำหรับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยใช้ชื่อเว็บไซต์ว่า “www.law.go.th” นอกจากนี้ มาตรา 13 ยังได้ระบุตัวอย่างของวิธีการอื่นๆ ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถนำไปใช้รับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น การสัมภาษณ์ การเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น และวิธีการอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสม

ในการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐต้องนำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น โดยต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟัง

ความคิดเห็น รวมทั้งข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นซึ่งอย่างน้อยต้องครอบคลุมประเด็นต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้แก่

- 1) สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้น
- 2) คำอธิบายหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายโดยใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย
- 3) บุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบสำคัญที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในด้านต่างๆ

4) เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ออกคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบ การจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เพื่อแนะนำหลักการและแนวปฏิบัติที่ดีในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังนี้

- 1) รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องอย่างตรงไปตรงมา โดยแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ถูกต้อง และไม่ปกปิดข้อมูลต่อประชาชน
- 2) สื่อสารและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย
- 3) ให้โอกาสผู้เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียมกัน

4) กำหนดระยะเวลารับฟังความคิดเห็นอย่างเพียงพอ โดยการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศควรมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นอื่น

5) ควรใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นอื่นควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น การสัมภาษณ์ การเชิญมาให้ข้อมูล หรือการประชุม และในกรณีที่สมควร หน่วยงานของรัฐอาจจัดการรับฟังความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีเทคโนโลยีเพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นนั้นเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และ

- 6) ยึดถือเนื้อหาสาระของข้อคิดเห็นยิ่งกว่าชื่อหรือตัวตนของผู้แสดงความคิดเห็น

หลักการและแนวปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ข้างต้น นั้น สามารถนำมาปรับใช้กับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องทุกคน ซึ่งรวมทั้งบุคคลผู้มีความพิการด้วย โดยหน่วยงานของรัฐควรพิจารณาแนวทางการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของบุคคลผู้มีความพิการบนพื้นฐานของหลักการดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์รายละเอียดและปัญหาอุปสรรคในส่วนต่อไปของบทความนี้ ทั้งนี้ เมื่อหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นแล้ว หน่วยงานดังกล่าวต้องสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นที่ได้รับและเผยแพร่

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวในระบบกลาง รวมถึงต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง มาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบและจัดทำร่างกฎหมาย โดยข้อมูลที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นจะมีส่วนช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถวิเคราะห์ผลกระทบได้อย่างรอบด้านและเป็นระบบ

5. ปัญหาในการรับฟังความคิดเห็นของบุคคลผู้มีความพิการและแนวทางการแก้ไข

เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการรับฟังความคิดเห็นของบุคคลผู้มีความพิการ ในบทความนี้ ผู้เขียนจะพิจารณาปัญหาและอุปสรรคโดยแยกตามประเภทของบุคคลผู้มีความพิการ 3 ประเภท คือ 1) บุคคลผู้มีความพิการทางการเห็น 2) บุคคลผู้มีความพิการทางการได้ยินและสื่อความหมาย และ 3) บุคคลผู้มีความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย

5.1 บุคคลผู้มีความพิการทางการเห็น

โดยที่การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นการเผยแพร่ร่างกฎหมายและข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องบนเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมาย บุคคลผู้มีความพิการทางการเห็นจะไม่สามารถมองเห็นเนื้อหาที่เป็นลายลักษณ์อักษรบนเว็บไซต์ได้ หรือในบุคคลที่มีสายตาเลือนรางอาจมองเห็นได้ไม่ชัดเนื่องจากขนาดของตัวอักษรเล็กเกินไป อีกทั้งแสง สี และความเข้มของตัวอักษร และพื้นหลังของหน้าเว็บไซต์ล้วนมีผลกระทบต่ออารมณ์มองเห็นของบุคคลผู้มีความพิการเลือนราง หน่วยงานของรัฐจึงควรจัดทำเว็บไซต์ที่รองรับความต้องการของบุคคลผู้มีความพิการทางการมองเห็นในรูปแบบต่างๆ เช่น จัดทำข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบหนังสือเสียงหรือข้อมูลที่สามารถประมวลผลผ่านโปรแกรมอ่านหน้าจอสำหรับบุคคลผู้มีความพิการทางการมองเห็นได้ และจัดทำเว็บไซต์ให้มีการปรับขนาดของตัวอักษร รูปแบบการแสดงผลเกี่ยวกับแสง สี และความเข้มได้

สำหรับวิธีการรับฟังประเภทการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นซึ่งบุคคลผู้มีความพิการ จะต้องเดินทางมาร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็นในสถานที่ที่หน่วยงานของรัฐกำหนด บุคคลผู้มีความพิการทางการเห็นอาจประสบปัญหาเกี่ยวกับการเดินทางไปยังบริเวณต่างๆ ภายในสถานที่ที่จัดงาน โดยอาจได้รับบาดเจ็บจากการกระแทกสิ่งต่างๆ หรือลื่นล้มได้ และอาจมีอุปสรรคเกี่ยวกับการไม่ทราบถึงชื่อห้องต่างๆ หากไม่มีเจ้าหน้าที่หรือผู้ช่วยนำทางอยู่ด้วย หน่วยงานของรัฐที่จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจึงควรเตรียมการด้านอาคารสถานที่ให้เหมาะสม และอาจจัดหาผู้ช่วยนำทางไว้คอยดูแลบุคคลผู้มีความพิการทางการเห็นเป็นรายบุคคล หรือพิจารณาดำเนินการปรับปรุงทางเท้าบริเวณรอบนอกอาคารให้มีแผ่นปูพื้นนำทางสำหรับบุคคลผู้มีความพิการทางการเห็น (Braille Block) และจัดให้ป้ายบอกทางหรือป้ายชื่อห้องต่างๆ มีอักษรเบรลล์กำกับควบคู่อยู่ด้วย เพื่ออำนวยความสะดวกแก่บุคคลผู้มีความพิการทางการเห็นเป็นการทั่วไป⁶

⁶ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพนักศึกษา. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรการพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการในระดับอุดมศึกษา เรื่อง การช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกอย่างสมเหตุสมผลและเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับนักศึกษาพิการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2555.

นอกจากนี้ รูปแบบและวิธีการการจัดห้องประชุมที่ไม่เหมาะสมยังเป็นอุปสรรคต่อการแสดงความคิดเห็นของบุคคลผู้มีความพิการทางการเห็นอีกประการหนึ่ง ที่นั่งของบุคคลผู้มีความพิการทางการเห็นควรหันไปยังหน้าเวทีหรือทิศที่จะมีการสนทนา หรือหากเป็นการประชุมกลุ่มย่อยหรือการสัมภาษณ์ควรจัดให้บุคคลผู้มีความพิการได้แสดงความคิดเห็นตรงกับทิศที่ผู้ฟังนั่งอยู่เพื่อป้องกันปัญหา การที่บุคคลผู้มีความพิการทางการเห็นแสดงความคิดเห็นไปผิดทิศทางซึ่งจะลดประสิทธิภาพของการสื่อสารระหว่างกัน และหากไม่เป็นภาระเกินสมควร หน่วยงานของรัฐควรจัดทำเอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบที่บุคคลผู้มีความพิการทางการเห็นสามารถเข้าใจได้ เช่น เอกสารอักษรเบรลล์หรือไฟล์หนังสือเสียง และจัดส่งให้ผู้ประสงค์จะเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นเป็นการล่วงหน้า

สำหรับการรับฟังความคิดเห็นผ่านการสำรวจความคิดเห็น หากเป็นกรณีที่มีการส่งแบบสำรวจความคิดเห็นเป็นเอกสารไปยังบุคคลผู้มีความพิการโดยตรง บุคคลผู้มีความพิการทางการเห็น ย่อมไม่สามารถมองเห็นแบบสำรวจความคิดเห็นที่เป็นลายลักษณ์อักษรได้ หน่วยงานของรัฐจึงต้องจัดทำเอกสารในรูปแบบที่สามารถสื่อความหมายให้บุคคลผู้มีความพิการทางการเห็นเข้าใจได้ เช่น เอกสารอักษรเบรลล์หรือไฟล์หนังสือเสียง เช่นเดียวกัน

5.2 บุคคลผู้มีความพิการทางการได้ยินและสื่อความหมาย

โดยที่บุคคลผู้มีความพิการทางการได้ยินและสื่อความหมายนั้นจะมีอุปสรรคในการรับข้อมูลที่เป็นการสื่อสารด้วยเสียง ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐจัดทำข้อมูลที่น่ามารับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในลักษณะที่มีเสียงประกอบ เช่น คลิปวิดีโอสรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมาย ก็ควรจัดทำคำบรรยายเป็นตัวอักษรไว้ด้วย เพื่อให้บุคคลผู้มีความพิการทางการได้ยินและสื่อความหมายสามารถเข้าใจเนื้อหาของข้อมูลดังกล่าวได้

ในการประชุมรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐอาจจัดเตรียมความช่วยเหลือสำหรับบุคคลที่หูหนวกหรือไม่ได้ยินเสียงเลยแม้เพียงเล็กน้อยและไม่สามารถสื่อสารผ่านการพูดได้ เช่น ล่ามภาษามือ หรือเครื่องพิมพ์ช่วยสื่อสารสำหรับคนหูหนวก (Telecommunications Device for the Deaf) สำหรับบุคคลที่หูตึงหรือได้ยินเสียงได้บางส่วนอาจต้องจัดเตรียมเครื่องช่วยฟังเพื่อให้สามารถร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น⁷

5.3 บุคคลผู้มีความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย

บุคคลผู้มีความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกายที่รุนแรงอาจมีอุปสรรคในการเลื่อนดูหรือกรอกข้อมูลบนหน้าเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐได้ บุคคลเหล่านี้จึงจำเป็นต้องมีผู้ช่วยหรืออุปกรณ์ช่วยเหลือ เพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็นในเว็บไซต์หรือระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าวหน่วยงานของรัฐอาจไม่สามารถช่วยเหลือบุคคลผู้มีความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกายทุกคนที่ประสงค์จะแสดงความคิดเห็นได้โดยตรง เนื่องจากหน่วยงานของรัฐอาจมีภาระเกินสมควรในการที่จะต้องจัดหาผู้ช่วยส่วนบุคคลหรือจัดซื้ออุปกรณ์ช่วยเคลื่อนไหวร่างกาย

⁷ อ้างแล้ว ในเชิงอรรถที่ 6.

รายบุคคล อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐอาจพิจารณาออกแบบเว็บไซต์หรือระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีผังเว็บไซต์หรือโครงสร้างที่ไม่ซับซ้อนและง่ายต่อการใช้งานเป็นการทั่วไป

บุคคลผู้มีความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกายเป็นกลุ่มบุคคลที่มีโอกาสประสบปัญหาในการประชุมรับฟังความคิดเห็นค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการเดินทางภายในอาคารและสถานที่ที่จัดประชุม ทั้งนี้บุคคลผู้มีความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกายจะมีระดับของความรุนแรงแตกต่างกัน และมีอุปกรณ์สำหรับช่วยในการเคลื่อนไหวก้าวที่แตกต่างกันไป อาทิเช่น อุปกรณ์ช่วยพยุง เครื่องช่วยเดิน หรือรถเข็นวีลแชร์ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐสามารถปรับใช้หลักการออกแบบที่เป็นสากลและเป็นธรรม (Universal Design) เพื่อออกแบบหรือปรับปรุงสถานที่ที่ใช้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นให้เอื้ออำนวยต่อการใช้ประโยชน์ของบุคคลผู้มีความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย ซึ่งจะส่งผลดีต่อกลุ่มบุคคลอื่นๆ ที่มีข้อจำกัดทางกายด้วย เช่น ผู้สูงอายุ เด็ก หรือสตรีมีครรภ์ เป็นต้น เนื่องจากหลักการออกแบบที่เป็นสากลและเป็นธรรม (Universal Design) นั้น เป็นการออกแบบที่มุ่งหมายให้ทุกคนที่อยู่ในสังคมสามารถใช้ประโยชน์อาคารและสถานที่ต่างๆ ได้อย่างเต็มที่และเท่าเทียมกัน โดยไม่ต้องมีการออกแบบดัดแปลงพิเศษหรือเฉพาะเจาะจงเพื่อบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ⁸ ทั้งนี้ หลักการ Universal Design นั้น มีชื่อเรียกในภาษาไทยที่หลากหลาย อาทิเช่น การออกแบบที่เป็นมิตรกับคนทั้งมวล การออกแบบเพื่อทุกคน หรืออารยสถาปัตย์ ซึ่งมีสาระสำคัญเช่นเดียวกันกับหลักการออกแบบที่เป็นสากลและเป็นธรรม ซึ่งกล่าวถึงข้างต้น

ตัวอย่างการออกแบบที่เป็นสากลและเป็นธรรมซึ่งสามารถนำมาใช้สำหรับการเลือกและจัดสถานที่จัดประชุมรับฟังความคิดเห็น ได้แก่ การจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นในอาคารที่มีทางลาดสำหรับเข้าสู่อาคาร มีลิฟต์ภายในอาคาร มีการติดตั้งอุปกรณ์เปิดประตูแบบเบาแรง หรือมีประตูเปิดปิดอัตโนมัติด้วยระบบเซ็นเซอร์ และจัดให้มีโต๊ะและเก้าอี้ที่ปรับระดับได้เพื่อรองรับอุปกรณ์ช่วยการเคลื่อนไหวประเภทต่างๆ

สำหรับการรับฟังความคิดเห็นผ่านการสำรวจความคิดเห็น บุคคลผู้มีความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกายอาจประสบความยากลำบากเกี่ยวกับการส่งแบบสำรวจความคิดเห็นกลับคืนให้หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจึงควรมีช่องทางการรับคืนแบบสำรวจความคิดเห็นที่สะดวกแก่บุคคลผู้มีความพิการทางการเคลื่อนไหว เช่น การส่งผ่านร้านสะดวกซื้อหรือผู้ให้บริการขนส่งที่มารับพัสดุถึงที่พัก เป็นต้น หรืออาจใช้วิธีการสำรวจความคิดเห็นต่อบุคคลผู้มีความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกายโดยตรงแทน

นอกจากแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการรับฟังความคิดเห็นของบุคคล ผู้มีความพิการตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาดำเนินการปรับปรุงอาคารสถานที่ และจัดหาอุปกรณ์อำนวยความสะดวกแก่บุคคลผู้มีความพิการ ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดลักษณะ หรือการจัดให้มีอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการในอาคารสถานที่ หรือบริการสาธารณะอื่น เพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงกำหนดลักษณะ หรือการจัดให้มีอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ และบริการขนส่ง เพื่อให้คนพิการสามารถ

⁸ ไตรรัตน์ จารุทัศน์. *คู่มือการออกแบบเพื่อทุกคน Universal Design Guide Book*. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2558.

เข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ พ.ศ. 2556 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย โดยมีสาระสำคัญคือ ให้องค์กรของรัฐที่มีพื้นที่ในส่วนของอาคารหรือสำนักงานที่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้เพื่อกิจกรรมทางราชการ การเมือง การศึกษา การศาสนา การสังคม การนันทนาการ หรือการพาณิชย์กรรม ปรับปรุงพื้นที่และบริเวณโดยรอบอาคาร รวมถึงจัดให้มีอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการเพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ อาทิเช่น ทางลาดเลื่อนหรือทางเลื่อนในแนวราบ ราวกันตกหรือผนังกันตก ถึงขยະแบบยกเคลื่อนที่ได้ สถานที่ติดต่อหรือประชาสัมพันธ์สำหรับคนพิการ สัญญาณเสียงและสัญญาณแสง ขอความช่วยเหลือสำหรับคนพิการ การประกาศข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับคนพิการทางการเห็น และตัวอักษรไฟวิ่งหรือป้ายแสดงความหมายสำหรับคนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งผ่านการฝึกอบรมและมีคุณสมบัติตรงกับความต้องการของคนพิการแต่ละประเภทอย่างน้อยหนึ่งคนเพื่อให้บริการคนพิการ เป็นต้น

6. ข้อเสนอแนะ

6.1 ตามที่ผู้เขียนได้มีข้อสังเกตว่า เอกสารทางกฎหมายของประเทศไทยโดยส่วนใหญ่ ยังคงใช้คำว่า “คนพิการ” แทนคำว่า “บุคคลผู้มีความพิการ” ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางการสื่อสารด้วยการใช้ภาษาที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมในสังคม (Inclusive Language) ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอให้แก้ไขการใช้ถ้อยคำในเอกสารทางกฎหมายของประเทศไทยทั้งหมด จากการใช้คำว่า “คนพิการ” เป็นการใช้คำว่า “บุคคลผู้มีความพิการ” แทน เนื่องจากภาษากฎหมาย นั้น มีลักษณะเป็นภาษาทางการ ซึ่งโดยหลักแล้วใช้บังคับกับประชาชนเป็นการทั่วไป โดยการมีผลใช้บังคับของกฎหมายในประเทศไทย นั้น อาศัยการเชื่อมโยงกับการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นสำคัญ และผู้เขียนมีความเห็นว่าภาษาภาษานี้ย่อมมีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อทัศนคติและความรับรู้ของประชาชนในสังคมที่มีต่อบุคคลผู้มีความพิการ ดังนั้น จึงควรแก้ไขการใช้ถ้อยคำในกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวทางการสื่อสารด้วยการใช้ภาษาที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมในสังคม (Inclusive Language) โดยใช้คำว่า “บุคคลผู้มีความพิการ” แทน เพื่อเป็นการสร้างบรรทัดฐานในการสื่อสารที่แสดงความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความเท่าเทียมกันของบุคคลภายใต้การคุ้มครองของกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับการใช้ภาษากฎหมายในระดับระหว่างประเทศตามชื่อของอนุสัญญา Convention on the Rights of the Persons with Disabilities (CRPD) ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งประเทศไทยเข้าร่วมเป็นรัฐภาคี และยังสอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้มีความพิการของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีชื่อว่า Americans with Disabilities Act of 1990 (ADA) ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่เป็นต้นแบบของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้มีความพิการในหลายประเทศ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวจะสื่อสารถึงชาวอเมริกันผู้มีความพิการด้วยการใช้คำว่า “Individuals with Disabilities” หรือ “ปัจเจกชนผู้มีความพิการ”

6.2 ระยะเวลาในการเปิดรับฟังความคิดเห็นตามข้อ 4 ของคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งแนะนำให้หน่วยงานของรัฐกำหนดระยะเวลารับฟังความคิดเห็นอย่างเพียงพอ โดยการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศควรมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นอื่น นั้น ถือเป็นการแนะนำระยะเวลาขั้นต่ำที่สุดของการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การเข้ามาแสดงความคิดเห็นของบุคคลผู้มีความพิการมักต้องการระยะเวลามากกว่าสิบห้าวัน โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาจำนวนมาก มีผลกระทบเป็นวงกว้าง มีความซับซ้อนยุ่งยาก หรือมีเอกสารประกอบที่ต้องทำความเข้าใจก่อนการแสดงความคิดเห็นเป็นจำนวนมาก ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงควรกำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะกฎหมายที่มีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลผู้มีความพิการซึ่งควรมีระยะเวลามากกว่าสิบห้าวัน เพื่อให้บุคคลผู้มีความพิการมีระยะเวลาในการเตรียมตัวหรือติดต่อขอความช่วยเหลือที่จำเป็นจากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.3 การแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตรากฎหมายของบุคคลผู้มีความพิการในปัจจุบัน มักจำกัดอยู่ที่กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับบุคคลผู้มีความพิการโดยตรง ซึ่งเสนอโดยหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับบุคคลผู้มีความพิการ อาทิเช่น หน่วยงานในสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยบุคคลผู้มีความพิการเป็นผู้เกี่ยวข้องซึ่งมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าวอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม หลักการการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 นั้น มิได้จำกัดให้บุคคลผู้มีความพิการสามารถแสดงความคิดเห็นได้เฉพาะกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับบุคคลผู้มีความพิการโดยตรงเท่านั้น หากแต่บุคคลผู้มีความพิการย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในฐานะผู้เกี่ยวข้องได้ในกฎหมายทุกฉบับที่มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกันกับสิทธิของบุคคลทั่วไป

หน่วยงานของรัฐที่มีได้มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับบุคคลผู้มีความพิการโดยตรงควรตระหนักถึงสิทธิดังกล่าวของบุคคลผู้มีความพิการ และช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้บุคคลผู้มีความพิการสามารถใช้สิทธิแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตรากฎหมายได้อย่างแท้จริง โดยควรบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ประสบการณ์ และแนวปฏิบัติที่ดีระหว่างกัน ทั้งนี้ ข้อ 5 ของคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ได้กำหนดว่า “...ในกรณีที่เห็นสมควรก็อาจจัดการรับฟังความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีเทคโนโลยีเพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นนั้นเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในการรับฟังความคิดเห็นต้องคำนึงถึงลักษณะและจำนวนของผู้เกี่ยวข้อง เนื้อหาของร่างกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในการแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอและไม่เป็นการสร้างภาระจนเกินความจำเป็น” หน่วยงานของรัฐที่มีได้มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับบุคคลผู้มีความพิการโดยตรงและไม่มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดรับฟังความคิดเห็นสำหรับบุคคลผู้มีความ

ความพิการจึงสามารถจัดการรับฟังความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีความพร้อมด้านเทคโนโลยีที่สามารถช่วยให้การรับฟังความคิดเห็นนั้นเข้าถึงบุคคลผู้มีความพิการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสะดวก รวดเร็วมากยิ่งขึ้น โดยต้องคำนึงถึงลักษณะและจำนวนของบุคคลผู้มีความพิการที่ประสงค์จะแสดง ความคิดเห็น และหน่วยงานของรัฐต้องอำนวยความสะดวกให้บุคคลผู้มีความพิการในการแสดงความคิดเห็น อย่างเพียงพอและไม่เป็นการสร้างภาระจนเกินความจำเป็นอันสอดคล้องกับหลักการอำนวยความสะดวก อย่างสมเหตุสมผล (Reasonable Accommodation) ด้วย โดยในปัจจุบันมีเทคโนโลยีที่มีศักยภาพสูง ในการช่วยส่งเสริมและพัฒนารับฟังความคิดเห็นนั้นเข้าถึงบุคคลผู้มีความพิการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสะดวก รวดเร็วมากยิ่งขึ้น อาทิเช่น เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เทคโนโลยี ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) และเทคโนโลยีจักรวาลนฤมิตหรือการสร้างโลกเสมือนจริง เพื่อให้บุคคลสามารถสื่อสารและมีปฏิสัมพันธ์กันผ่านระบบออนไลน์ (Metaverse)⁹ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมี บทบาทสำคัญต่อการดำเนินชีวิตทุกด้านของมนุษย์ในอนาคต ซึ่งรวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของบุคคลผู้มีความ พิการด้วย

6.4 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของบุคคลผู้มีความพิการในประเด็นการแสดง ความคิดเห็นในกระบวนการตรากฎหมายนั้น ควรมีการสนับสนุนทั้งในระดับปัจเจกชนและระดับองค์กร ที่เป็นตัวแทนของบุคคลผู้มีความพิการ โดยในระดับปัจเจกชนอาจประสบปัญหาเกี่ยวกับภาระค่าใช้จ่าย ในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น เช่น ค่าเดินทาง ค่าที่พัก หรือองค์ความรู้ในการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ต่างๆ ส่วนในระดับองค์กรที่เป็นตัวแทนของบุคคลผู้มีความพิการอาจประสบปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์และ การเข้าถึงบุคคลผู้มีความพิการในแต่ละพื้นที่ ทำให้ความคิดเห็นขององค์กรที่เป็นตัวแทนของบุคคล ผู้มีความพิการอาจไม่สะท้อนถึงความคิดเห็นของสมาชิกอย่างแท้จริง โดยภาครัฐอาจดำเนินการส่งเสริม และพัฒนาการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของบุคคลผู้มีความพิการและองค์กรที่เป็นตัวแทนของบุคคล ผู้มีความพิการผ่านกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกองทุนดังกล่าวถือเป็นกลไกหนึ่งของ รัฐในการช่วยเหลือและสนับสนุนทางการเงินให้แก่ทั้งปัจเจกชนผู้มีความพิการและองค์กร ที่เป็นตัวแทนของบุคคลผู้มีความพิการในด้านการพัฒนาสมรรถภาพ การศึกษา การประกอบอาชีพ รวมถึง การส่งเสริมและการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับบุคคลผู้มีความพิการ เพื่อสนับสนุน ให้การรับฟังความคิดเห็นของบุคคลผู้มีความพิการในกระบวนการตรากฎหมายของประเทศไทยบรรลุผล ในทางปฏิบัติและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

⁹ <https://smartcity.go.kr/en/2021/09/01/%EC%8A%A4%EB%A7%88%ED%8A%B8%EB%8F%84%EC%8B%9C-%EC%8B%9C%EB%AF%BC%EC%B0%B8%EC%97%AC%EB%8B%A8-%EB%A9%94%ED%83%80%EB%B2%84%EC%8A%A4-%ED%86%A0%EB%A1%A0%ED%9A%8C%EA%B0%9C%EC%B5%9C/> (เข้าถึงเมื่อ 11 ธันวาคม 2564).