Journal of Asia Social Science Studies Original Article
Received: 4 August 2024 Revised: 19 August 2024 Accepted: 25 August 2024

ปัญหาการจ้างงานของแรงงานคนพิการในสปป.ลาว

Employment problems of disabled workers in Lao PDR

ออละไท สีสะเพียงทอง[1]

Olathay Sisapheangthong

บทคัดย่อ

การจ้างแรงงานคนพิการของสปป.ลาวถูกให้ความสำคัญไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการแก้ไขปัญหาอื่นๆ ในขณะที่สปป.ลาวได้เข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการสากลปีค.ศ.2006ของสหประชาชาติ ต่อมามีการตรากฎหมายเกี่ยวกับคนพิการ และมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่สนับสนุนการพัฒนาแรงงานคนพิการ และมีหน่วยงานของรัฐระดับต่างๆรองรับการพัฒนาศักยภาพคนพิการก็ตาม แต่การจัดลำดับความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินกลับทำให้การดำเนินการแก้ปัญหาสำหรับคนพิการถูกละเลยไปจากภาครัฐ ส่งผลให้แรงงานคนพิการยังอยู่ในสภาพเดิมในการต้องแสวงหาการจ้างแรงงานด้วยตนเองเป็นสำคัญ

คำสำคัญ: การจ้างงาน, แรงงานคนพิการ , สปป.ลาว

[1] คณะมนุษย์ศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ; Faculty of humanities and Social Science ,Kanchanaburi Rajabhat University
Corresponding author, e-mail: ordee9lae@gmail.com,Tel. 092-6840769

Abstract

The employment of disabled people in Lao PDR is not given much importance. When compared to the need to solve other problems, Lao PDR became a member of the 2006 International Convention on the Rights of Persons with Disabilities of the United Nations. Later, the Disabled Persons Act was enacted, and there is an economic development plan that supports the development of disabled workers. There are government agencies at various levels supporting the development of the potential of people with disabilities, but prioritizing government administration has resulted in solutions for people with disabilities being neglected by the government sector. As a result, disabled workers are still in the same condition of having to find employment for themselves.

Keywords: Employment, Disabled workers, Lao PDR.

1.บทนำ

สภาพปัญหาการว่างงานของคนพิการในสปปลาว.ยังคงเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไขโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ห่างไกล จากรายงานของสำนักงานสถิติของลาวระบุว่าการว่างงานของกลุ่มนี้มีอัตราร้อยละ4 ในขณะที่การว่างงานของกลุ่มแรงงานอื่นมีร้อยละวัตถุประสงค์หลักของเอกสารข้อมูลคนพิการที่เผยแพร่นี้1.5 มีความประสงค์ที่จะกระตุ้นสังคมเกี่ยวกับสถานการณ์ของคนพิการและสถิติยังเป็นประโยชน์อย่างมากสำหรับการกำหนดนโยบายและวางแผนในการช่วยเหลือคนพิการตลอดจนพัฒนาบริการที่เท่าเทียมกันสำหรับพวกเขา ในขณะที่ UNFPAสนับสนุนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำมาวิจัยในการแสดงให้เห็นว่าคนพิการมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่แย่ลงอย่างมีนัยสำคัญและมีโอกาสน้อยลง อย่างไรก็ตามรัฐบาลให้สัตยาบันในอนุสัญญาต่อสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิคนพิการซึ่งระบุถึงสิทธิมนุษยชนของคนพิการที่จะกำหนดกลยุทธ์นโยบายและแผนปฏิบัติการหลายประการเพื่อมุ่งเป้าหมายในการช่วยเหลือคนพิการ (Phetphoxay Sengpaseuth,2020)

การศึกษาในทางวิชาการประเด็นที่เห็นได้ชัดที่สุดประการหนึ่งสำหรับความพิการและการจ้างงานในประเทศลาวคือมีงานวิจัยเพียงเล็กน้อยเกี่ยวข้องระหว่างความพิการทางร่างกายและ ความเป็นคนชายขอบในตลาดแรงงาน ในขณะที่งานวิจัยส่วนใหญ่เกี่ยวกับความพิการทางร่างกาย ในประเทศลาวใช้การศึกษาแนวทางทั่วไป ซึ่งหมายความว่าดูการจ้างงานในสภาพรวมทั่วไปมากกว่า โดยผู้พิการทางร่างกายใน สปป. ลาวได้ถูกจัดกลุ่มและปฏิบัติเป็นกลุ่มเดียวกันเหมือนแรงงานทั่วไป (Buchner, 2011)นำไปสู่ข้อสรุปที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับเรื่องของบุคคลที่มีความพิการ สาเหตุ ผลกระทบ และประสบการณ์ของ การเป็นคนชายขอบ ที่อาจแตกต่างกันอย่างมาก และขึ้นอยู่กับความพิการเฉพาะบุคคล ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องศึกษาแบบเฉพาะเจาะจงหรือแยกส่วนเฉพาะกับกลุ่มแรงงานทั่วไป และยังอาจต้องมีการแยกการศึกษาเฉพาะในกลุ่มแรงงานผู้พิการด้วยเพื่อพัฒนามาตรการแก้ไขที่มีประสิทธิผลมากขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านั้น เหตุที่ผู้พิการควรได้รับความสนใจจากนักวิชาการและนโยบายของลาวที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการทำงานเพื่อให้บรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งหมายความว่าประเทศลาวกำลังพยายามปรับปรุงชีวิตของพลเมืองในทุกด้าน รวมถึงการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจที่ต้องใช้กำลังงานแบบมีส่วนร่วมในการช่วยผลักดันการพัฒนาประเทศ (Phimphanthavong , 2014).

ดังนั้นความสำคัญของการจ้างงานแบบมีส่วนร่วมในประเทศลาวเพื่อพัฒนาสังคมจึงควรอยู่ในระดับสูง ชุมชนผู้พิการในประเทศลาวเป็นหนึ่งในกลุ่มที่เปราะบางและถูกกีดกันมากที่สุดจากสังคม เนื่องจากประเทศขาดโครงสร้างพื้นฐานและมีการตีตราต่อความพิการอย่างรุนแรง ซึ่งหมายความว่าคนพิการจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงสิ่งจำเป็น เช่นการคมนาคมที่เข้าถึงได้ อาคารที่เข้าถึงได้ และอุปกรณ์ช่วยเหลือต่างๆจากรัฐ นอกจากนี้ พวกเขามักถูกเลือกปฏิบัติและกีดกันจากสังคม (Buchner, 2011) การศึกษาปัญหาการจ้างงานคนพิการในสสป.ลาวจึงมีความสำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการจ้างงานแบบครอบคลุมในประเทศลาว และศึกษากระบวนการเจรจาของผู้พิการทางร่างกายในตลาดแรงงานลาว (Banks, 2015) ที่ต่างอ้างว่าผู้พิการทางร่างกายถูกละเลยในทุกด้านที่จำเป็น ตั้งแต่การศึกษาไปจนถึงการจ้างงาน กระบวนการเจรจาหางานของชุมชนผู้พิการทางร่างกายในประเทศลาวกำลังประสบกับปรากฏการณ์การปรับกรอบใหม่ แทนที่จะตกเป็นเหยื่อ ชุมชนผู้พิการอาจต้องคิดหาวิธีต่างๆ ในการยอมรับและเอาชนะอุปสรรค ในขอบเขตการจ้างงาน คนพิการมักเผชิญกับความท้าทายในการทำงานรวมถึงการเลือกปฏิบัติ การขาดการเข้าถึงการศึกษาและการฝึกอบรม และสถานที่ทำงานที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ เมื่อรัฐบาลไม่สามารถให้ความช่วยเหลือผู้พิการได้อย่างเพียงพอ รัฐบาลลาวอาจจะต้องหาวิธีอื่นในการเอาชนะอุปสรรคนี้ สิ่งนี้อาสามารถเห็นได้ในประเทศลาว ซึ่งคนพิการบางคนสามารถนำทางตลาดแรงงานได้ และอาจประสบความสำเร็จมากกว่าคนอื่นๆ ทั้งนี้เนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ รวมถึงการรับรู้ส่วนบุคคล ความตั้งใจที่จะประสบความสำเร็จ และสภาพแวดล้อมส่วนบุคคล ปัจจัยเหล่านี้ก้าวข้ามความท้าทายเชิงโครงสร้าง เช่นการขาดการเข้าถึงการศึกษาและโอกาสในการจ้างงาน ในอดีตมีการให้ความสำคัญกับปัจจัยเชิงโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคต่อ การมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานของคนพิการ อย่างไรก็ตามบทความจะกล่าวแสดงถึงนโยบาย กฎหมาย การปรับปรุงองค์กรณ์ของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาการจ้างงานของกลุ่มผู้พิการว่ามีสภาพปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง

2.ผู้พิการกับคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ(The United Nations Sustainable Development Goals-UNSDG) คือชุดของวัตถุประสงค์ของการพัฒนาในระดับประเทศที่จัดตั้งขึ้นโดยพันธมิตรของกองทุน โครงการ หน่วยงานเฉพาะทาง แผนกและสำนักงานของสหประชาชาติทั้ง 36 แห่ง โดยมีเป้าหมาย 17 ประการที่จะบรรลุภายในปี 2573 ทั่วโลก (Kakar et al., 2021, p. 3)เป้าหมายหลายประการเหล่านี้เกี่ยวข้องกับความพิการและการพัฒนา จึงเน้นย้ำถึงความสำคัญของความพิการและการพัฒนาในโลกปัจจุบัน อย่างไรก็ตามใน SGD มีสามรายการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความพิการและการพัฒนา เป้าหมายที่เกี่ยวข้องมากที่สุดคือ SDG ที่ 8 ที่กล่าวถึง “งานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ” วัตถุประสงค์หลักของเป้าหมายนี้คือการส่งเสริมความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุมและยั่งยืนควบคู่ไปกับการจ้างงานที่เต็มประสิทธิภาพและงานที่มีคุณภาพสำหรับทุกภาคส่วนของประชากร โดยมีเป้าหมาย 12 ประการที่ตั้งไว้ภายใต้เป้าหมายนี้

เมื่อมุ่งเน้นไปที่บริบทการจ้างงานอย่างชัดเจน สหประชาชาติรายงานว่าการส่งเสริมการจ้างงานที่เพียงพอและมีประสิทธิผลและงานที่มีคุณภาพสำหรับคนพิการ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับ การบรรลุ เป้าหมายที่ 8 (United Nations, 2018) มีตัวอย่างเฉพาะบางประการของวิธีการนำSDGที่8 ไปใช้ในการจัดการกับภาวะการจ้างงาน ชายขอบในการจ้างงานของผู้ทุพพลภาพ ในขณะที่ธนาคารโลกทำงานร่วมกับรัฐบาลและภาคธุรกิจต่างๆ รวมถึงรัฐบาลลาวและภาคธุรกิจของลาว เพื่อส่งเสริมแนวปฏิบัติในการจ้างงานที่ครอบคลุม ซึ่งรวมถึงการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคในการทำให้สถานที่ทำงานเข้าถึงได้มากขึ้น และการเจรจาต่อรองเรื่องการแบ่งงานให้คนชายขอบตามการจ้างงาน การพัฒนาโครงการฝึกอบรมสำหรับนายจ้างและลูกจ้าง (ธนาคารโลก,

2017) โดยสหประชาชาติเป็นหนึ่งในผู้เล่นหลักระดับโลกในการสนับสนุนสิทธิของคนพิการในการทำงานเพื่อสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับปัญหาการจ้างงาน และเพื่อส่งเสริมแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด

สหประชาชาติเสนอแนะเป็นหลักว่าควรมีกฎหมายระดับชาติที่คุ้มครองคนพิการจากการเลือกปฏิบัติทุกประเภทในขอบเขตการจ้างงาน และควรมีนโยบายและระบบการจัดหางานสาธารณะที่ส่งเสริมการจ้างงานของคนพิการและว่าควรมีฐานข้อมูลที่มีอยู่และข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับความพิการและการจ้างงาน (United Nations, 2018, p.2) แต่ข้อเสนอแนะหลักทั้งสามข้อนี้ยังคงต้องได้รับการแก้ไขในประเทศลาวยุคใหม่ ตัวอย่างเช่น เนื่องจากข้อมูลด้านสุขภาพเกี่ยวกับความพิการในประเทศลาวยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของทารก ข้อมูลจึงไม่ถูกต้องและไม่สมบูรณ์ การสร้างฐานข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับความพิการและการจ้างงานอาจเป็นเรื่องท้าทายและใช้เวลานานอย่างยิ่ง

ในขณะที่เป้าหมายที่เกี่ยวข้องมากที่สุดอันดับสองคือ SDGที่10 “ลดความไม่เท่าเทียมกันภายในและระหว่างประเทศ” วัตถุประสงค์หลักของเป้าหมายนี้คือการลดความไม่เท่าเทียมและรับรองว่าจะไม่มีภาคส่วนใดของประชากรโลกถูกทิ้งไว้ข้างหลัง โดยมีเป้าหมาย 10 ประการที่ตั้งไว้ภายใต้เป้าหมายนี้ ในบริบทของความพิการ SDG ที่ 10 มุ่งหวังที่จะลดความไม่เท่าเทียมกันภายในและระหว่างประเทศต่างๆ ผ่านการเสริมสร้างศักยภาพและการส่งเสริมความครอบคลุมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของทุกภาคส่วนของประชากร รวมถึงประชากรที่มีความพิการ (โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ , 2022) การเพิ่มขีดความสามารถในการจ้างงานของประชากรพิการสามารถจัดได้ว่าเป็นการกระทำที่รวมไว้ในขอบเขตทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ 10 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการวิจัยเรื่องความพิการและการจ้างงานในประเทศลาว

เป้าหมายที่สามที่เกี่ยวข้องมากที่สุดคือ SDGที่ 5 “บรรลุความเท่าเทียมทางเพศและมอบอำนาจให้กับผู้หญิงและเด็กผู้หญิงทุกคน” วัตถุประสงค์หลักของเป้าหมายนี้คือเพื่อให้อำนาจแก่สตรีและส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศอย่างยั่งยืน มีการกำหนดเป้าหมายไว้เก้าประการภายใต้เป้าหมายนี้ แต่เป้าหมายนี้กว้างเนื่องจากมีสองมิติหลักที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายคือเพศและความเท่าเทียมกัน จากข้อมูลขององค์การสตรีแห่งสหประชาชาติ (2022) เนื่องมาจากการเลือกปฏิบัติและความไม่เท่าเทียมตลอดชีวิต ผู้หญิงสูงอายุที่มีความพิการมักมีเงินออมและทรัพย์สินน้อยลง ซึ่งส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ผู้หญิงสูงอายุที่มีความพิการยังต้องเผชิญกับการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในระดับที่สูงขึ้นอันเป็นผลมาจากผลกระทบเชิงลบร่วมกันของความชราและ ความสามารถ (United Nations Women, 2022)แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ซับซ้อน ระหว่างเพศและความพิการที่นำเสนอในโลกส่วนใหญ่ รวมถึงประเทศลาว โดยในกรณีส่วนใหญ่ ผู้หญิงถูกละเลย ในทุกด้านของชีวิตมากกว่าผู้ชาย

3.นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการในสปป.ลาว

การศึกษาตลาดแรงงานคนพิการนั้นองค์การอนามัยโลกระบุว่า ณ ปี 2561 มีคนประมาณหนึ่งพันล้านคนดำรงชีวิตด้วยความพิการ (WHO, 2011) อย่างไรก็ตาม ผู้คนส่วนใหญ่จากจำนวนหนึ่งพันล้านคนอาศัยอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ขณะที่การศึกษาทั่วไปได้กล่าวไว้ว่า บุคคลที่มีความพิการมีอัตราการจ้างงานต่ำและมีความมั่นคงในการทำงานน้อยลง (Schur , 2002, p. 341) ตามรายงานล่าสุดของสำนักงานสถิติลาว (2558) พบว่าผู้ที่มีอายุมากกว่า 5 ปี จำนวน 160,881 รายถูกจัดอยู่ในประเภทพิการ จำนวนนี้ส่วนใหญ่ระบุว่าเป็นผู้พิการทางร่างกาย สำหรับการจ้างงานผู้พิการที่มีอายุเกิน 10 ปี พบว่ามีส่วนร่วมด้านแรงงานน้อยกว่าอย่างมาก และมีอัตราการว่างงานมากกว่าผู้ไม่พิการ ซึ่งเป็นเรื่องจริงในบริบทของทั้งพื้นที่ชนบทและในเมือง พวกเขามีโอกาสได้งานทำน้อยกว่าคนปกติอย่างมีนัยสำคัญ สิ่งนี้แสดงให้เห็นความจริงที่ว่าอัตราการว่างงานมี

ความสำคัญมากกว่าในกลุ่มประชากรที่มีความพิการอย่างมีนัยสำคัญที่ร้อยละ4.01 เมื่อเทียบกับประชากรที่ไม่มีความพิการซึ่งอยู่ที่ร้อยละ1.35 ทั้งที่ในประเทศลาวประมาณร้อยละ75 ของคนพิการอยู่ในวัยทำงาน (Lao Statistics Bureau, 2015, หน้า 34)

ในขณะที่การสร้างรายได้และความมั่นคงในการทำงานถือเป็นประเด็นสำคัญ คนพิการมีโอกาสถูกจ้างงานน้อยลงและได้รับค่าจ้างน้อยลงสำหรับงานประเภทเดียวกันเมื่อเทียบกับคนทั่วไป การศึกษาส่วนใหญ่เกี่ยวกับความพิการและการจ้างงานในประเทศลาวมักจะอาศัยข้อมูลภาคตัดขวาง แต่ขาดรายละเอียดที่เฉพาะเจาะจง (Schur , 2002, p. 341) อย่างไรก็ตามข้อมูลภาคตัดขวางไม่ได้อธิบายกระบวนการและกลไกที่เพียงพอต่อการกำหนดตำแหน่งของคนพิการเมื่อเปรียบเทียบกับคนพิการที่ไม่มีความพิการ

ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ให้นิยาม หรือคำจำกัดความ “คนพิการ (disable persons)”ว่าคือคนที่มีความเสียเปรียบที่เกิดจากความชำรุดหรือความสามารถบกพรองทำใหบุคคลนั้น ไมสามารถแสดงบทบาทหรือทำอะไรไดตามวัย เพศ สังคมและวัฒนธรรม สาเหตุสวนใหญ มาจากโรคภัยไขเจ็บ ความเครียด พิษสุรา และการเสพยาเสพติด นอกจากนี้ผูคนพิการยังมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากบางสวนเปนผูสูงอายุ และในขณะที่สถานการณคนพิการทั่วโลกจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น ในอีก 30 ปขางหนา โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา(ทวีศักดิ์ เพ็งทวี และ ธนพฤกษ ชามะรัตน์,2562, น.111)

ในปัจจุบันนับตั้งแต่ประเทศสาธารณะรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญปีค.ศ. 2009 เป็นต้นมาเห็นได้ว่ารัฐพยายามออกกฎหมายต่างๆเพื่อคุ้มครองสิทธิของคนพิการอยู่ในหลายกฎหมายอันเป็นการเอื้ออำนวย ความสะดวกและรับประกันในการได้รับสิทธิในแต่ละด้านให้ได้มากเท่าที่จะเป็นไปได้ รวมทั้งการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาคนพิการสากลปี2006 การเอาใจใส่ของรัฐบาลต่อการคุ้มครองสิทธิคนพิการอย่างจริงจังในภาคพื้น และสากลด้วย สิทธิคนพิการนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากที่จะต้องได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายสากลด้วย เช่นอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการปีค.ศ.2006 (Convention on the Rights of Persons With Disability, New York, December 2006)

ต่อมารัฐบาลลาวได้จัดทำกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ขึ้นมาเพื่อต่อต้านการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความพิการ ตัวอย่างที่โดดเด่นได้แก่การให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบการทำงานที่ครอบคลุมสำหรับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของผู้พิการในประเทศลาว และตามมาด้วย ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาคนพิการภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติระยะ 5 ปีที่ 9 พ.ศ. 2564-2568 (กระทรวงการวางแผนและการลงทุน, 2564) ยุทธศาสตร์ชาติเป็นแผนงานสำหรับการพัฒนานโยบายและแผนงานเพื่อปรับปรุงชีวิตของคนพิการในประเทศลาว

พงษ์พินัย ไชยสิทธิ์ (2557,น.10) เห็นว่าการที่ สปป.ลาว ได้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการสากลปี ค.ศ.2006 สปป.ลาวจึงควรที่จะปฏิบัติพันธะกรณีของตนให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์อันแท้จริงแห่งอนุสัญญา แม้ว่ารัฐบาล สปป.ลาว จะได้ออกดำรัสแต่งตั้งคณะกรรมาธิการแห่งชาติเพื่อคนพิการ (คชพก.) ขึ้นตามดำรัสนายกรัฐมนตรี ฉบับเลขที่ 061/นย ลงวันที่ 6 มีนาคม ค.ศ. 2009 เพื่อช่วยให้รัฐบาล และนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบดำเนินการประสานงานกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการปกป้อง คุ้มครองช่วยเหลือ บำบัดฟื้นฟู และพัฒนาคนพิการลาวทั่วประเทศ ตามที่ได้กำหนดไว้ตามภาระบทบาทของตนนั้น แต่ยังเห็นว่ายังไม่ได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการสากลเท่าที่ควร

ในประเทศลาวไม่ได้มีหน่วยงานของรัฐเพียงแห่งเดียวที่ดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องกับความพิการทั้งหมด ในทางกลับกันความรับผิดชอบสำหรับกิจการที่เกี่ยวข้องกับความพิการจะถูกแบ่งตามกระทรวงต่างๆ ขึ้นอยู่กับประเด็นเฉพาะ ตัวอย่างเช่นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการจ้างงานสำหรับคนพิการ ในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการศึกษาสำหรับคนพิการ และฝึกอบรมครูให้

ทำงานร่วมกับนักเรียนที่มีความพิการ กระทรวงสาธารณสุขมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการดูแลสุขภาพสำหรับคนพิการ รวมถึงจัดให้มีการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพสำหรับคนพิการ และฝึกอบรมผู้ให้บริการด้านการดูแลสุขภาพให้ทำงานร่วมกับผู้ป่วยที่มีความพิการ สิ่งสำคัญคือความรับผิดชอบของกระทรวงเหล่านี้อาจทับซ้อนกัน และกระทรวงอื่นๆก็อาจมีส่วนร่วมในกิจการที่เกี่ยวข้องกับความพิการด้วยสิ่งนี้อาจทำให้สิทธิผู้พิการเข้าถึงบริการและการสนับสนุนที่ต้องการได้ยาก เนื่องจากอาจต้องเข้ารับความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐหลายแห่งเพื่อรับความช่วยเหลือที่ต้องการ แต่อย่างไรก็ตามการมุ่งเน้นไปที่ความต้องการเฉพาะด้านด้วย เนื่องจากแต่ละกระทรวงมีความสามารถเชี่ยวชาญเฉพาะด้านได้

ในขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะ 5 ปีฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2564-2568) เป็นนโยบายกลางที่ชี้นำนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งหมดของลาว ถือเป็นยุทธศาสตร์ระดับชาติที่ทุกองค์กรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรปฏิบัติตาม แผนดังกล่าวมีนโยบายย่อยหลายนโยบาย และนโยบายย่อยแต่ละนโยบายมีโครงการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านความพิการและผู้พิการในประเทศ โครงการเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงชีวิตของคนพิการในประเทศลาวโดยจัดให้มีการเข้าถึงการศึกษา การจ้างงาน การดูแลสุขภาพ และการมีส่วนร่วมทางสังคม โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะ 5 ปีฉบับที่ 9 ถือเป็นก้าวสำคัญในการส่งเสริมสิทธิของคนพิการในประเทศลาว เป็นกรอบในการประกันว่าคนพิการจะมีโอกาสเช่นเดียวกับคนอื่นๆ ในการมีส่วนร่วมในสังคมและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของแผนพัฒนาภาคสาธารณสุขภายใต้แผนระดับชาติคือการสร้างกำลังแรงงานที่มีคุณภาพ ซึ่งหมายถึงการพัฒนากำลังแรงงานให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางอุตสาหกรรม และความทันสมัยเพื่อให้โอกาสแก่แรงงานด้อยโอกาส เช่นคนพิการ

ในแผนพัฒนา (พ.ศ. 2564) ระบุว่าเป้าหมายสุดท้ายประการหนึ่งของแผนพัฒนาภาคสาธารณสุขคือการบูรณาการประชากรพิการเข้าสู่กำลังแรงงาน ซึ่งหมายถึงการมอบทักษะและโอกาสที่จำเป็นให้กับคนพิการในการหางานและรักษาไว้ซึ่งการจ้างงาน แต่การรวมผู้พิการเข้าสู่กำลังแรงงานมีความสำคัญด้วยเหตุผลหลายประการคือประการแรกช่วยปรับปรุงชีวิตของคนพิการในประเทศลาวโดยทำให้พวกเขาสามารถหาเลี้ยงชีพและช่วยเหลือสังคม ประการที่สองช่วยสร้างสังคมที่ครอบคลุมมากขึ้นโดยการทำลายอุปสรรคและทัศนคติเหมารวมเกี่ยวกับคนพิการให้น้อยลง และประการที่สามสามารถช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการเพิ่มจำนวนคนงานที่มีอยู่ในประเทศ

รัฐบาลลาวได้บังคับใช้กฎระเบียบหลายประการเพื่อช่วยเหลือ ผู้พิการ โดยเฉพาะในการจ้างงาน ตัวอย่างหลักคือพระราชบัญญัติความพิการของลาว (2019) (Lao Disability Act (2019)) มาตรา 4- มาตรา 36 ซึ่งกล่าวถึงอาชีวศึกษา การฝึกอบรม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งหมายความว่าคนพิการในประเทศลาวควรมีสิทธิ์ได้รับการศึกษาสายอาชีพหรือการฝึกอบรมเพื่อช่วยสร้างรายได้ อีกตัวอย่างหนึ่งของมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติความพิการของลาว (พ.ศ. 2562) สามารถดูได้ในมาตรา 38 ซึ่งระบุว่าคนพิการมีสิทธิได้รับการว่าจ้างในภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรต่างประเทศ บริษัท และองค์กรอื่น ๆ ตามความรู้และความสามารถ ซึ่งหมายความว่าผู้พิการไม่ควรถูกเลือกปฏิบัติในที่ทำงาน พวกเขาควรได้รับโอกาสเช่นเดียวกับคนอื่นๆ ในการจ้างงาน โดยไม่คำนึงถึงความพิการของพวกเขา ทั้งหมดเป็นข้อกำหนดที่จำเป็น เนื่องจากช่วยให้แน่ใจว่าคนพิการมีโอกาสเช่นเดียวกับคนอื่นๆทั่วไปในสังคม ในการมีส่วนร่วมในการทำงานและช่วยเหลือสังคม ซึ่งพงษ์พินัย เห็นว่าการคุ้มครองสิทธิคนพิการภายใต้กฎหมายของสปป.ในปัจจุบันยังไม่มีความเพียงพอในการรับประกันและคุ้มครองสิทธิคนพิการให้ชัดเจนและสามารถใช้บังคับได้เป็นการทั่วไป(พงษ์พินัย ไชยสิทธิ์, 2557, น.115)

4.ปัญหาการมีงานทำของคนพิการในสปป.ลาว

1.องค์กรสำหรับดูแลคนพิการ

ปัญหาด้านองค์กรที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือและความพิการ ในประเทศลาวมีการสำรวจองค์กร ที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือและความพิการ เช่น สมาคมคนพิการลาว (LDPA) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2539 เป็นองค์กรแบบสมาชิก สำหรับคนพิการที่สนับสนุนสิทธิด้านความพิการและให้บริการแก่สมาชิกตามความต้องการของพวกเขา (Appelhans , 2017, p. 67) LDPA เป็นหนึ่งในสมาคมไม่แสวงหาผลกำไรที่มีไม่กี่แห่ง ที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการในสปป. ลาว LDPA ยังเป็นองค์กรประชาสังคมที่จดทะเบียนอย่างเป็น ทางการเป็นองค์กรเพื่อคนพิการที่ใหญ่ที่สุดในประเทศลาว โดยมีเงื่อนไขว่าลาวเป็นประเทศกำลังพัฒนาก็จะมีการพึ่งพาองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ เพื่อช่วยเหลือผู้พิการ Appelhans คาดว่ามีหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องประมาณ 150 แห่ง ได้อุทิศให้กับประชากรพิการทั่วไปที่รวมเอาความพิการทางจิตและทางกายภาพเข้าด้วยกัน (Appelhans , 2017, p. 69) ประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ควรทราบก็คือ แม้ว่าจำนวนองค์กรจะค่อนข้างสูง แต่ก็มีความต้องการมากกว่านี้เนื่องจากความต้องการมีมากกว่าทรัพยากรอย่างมีนัยสำคัญ (Khamvongsa & Russell, 2009, p. 300) เนื่องจากผู้พิการทางร่างกายเป็นจุดสนใจหลัก ประเด็นที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่ควรทราบก็คือความสำคัญของแขนขาเทียมในประเทศลาวมี Cooperative Orthotic and Prosthetic Enterprise (COPE) เป็นผู้ให้บริการด้านกายอุปกรณ์เพียงแห่งเดียวในประเทศลาว (COPE, 2021)

ในส่วนองค์กรของรัฐ รัฐบาลลาวไดให้ความชวยเหลือในดานพื้นที่สำหรับสรางโรงเรียนวิชาชีพคนพิการ ศรีเกิด (Sikurth Vocational School for Disable People) ภายใตการกำกับดูแลของศูนยการแพทยฟนฟูหนาที่ กระทรวงสาธารณสุข และศูนยพัฒนาแมหญิงพิการลาว (Lao Disabled Women Development Centre) ไดสรางขึ้นในปค .ศ.1990 ภายใต้การดูแลของกระทรวงแรงงานและสวัสดการสังคม แต่ทวายังขาดระบบการติดตามประเมินผล เพราะวามีคนพิการที่จบออกไปแลวจำนวนมาก ประมาณร่อยละ 80 ของผู้พิการที่จบไปแล้ว ไม่มีข้อมูลว่าพวกเขาได้ประกอบอาชีพอย่างไร(ทวีศักดิ์เพ็งทวี และ ธนพฤกษชามะรัตน์,2562 ,น.114)

ศึกษาบทบาทขององค์กรเพื่อคนพิการในการส่งเสริมอาชีพคนพิการในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง พบว่าภาคสังคมยังไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐจึงส่งผลให้คนพิการไม่ได้รับการจ้างงาน ข้อเสนอแนะ องค์กรเพื่อคนพิการควรเป็นการทำงานแบบไตรภาคี ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคสังคม และองค์กรเพื่อคนพิการ จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และฐิติรัตน์ วิชัยดิษฐ (2561) เสนอว่าภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับคนพิการควรเป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ภาคสังคมควรให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ และคนพิการควรสนับสนุนความสามารถของคนพิการด้วยกันและกัน เพื่อนำไปสู่การสร้างองค์กรเพื่อคนพิการให้เข้มแข็งและเป็นกลไกในการดูแลคนพิการอย่างยั่งยืนต่อไป

2.การเลือกเพศสภาพของผู้จ้างงาน

เพศสภาพมีอิทธิพลต่อการตอบสนองของผู้จ้างงานบางคนด้วย ในชนบทของประเทศลาว วัฒนธรรมดั้งเดิมที่เข้มแข็งยังคงอยู่ที่เน้นย้ำถึงการครอบงำของผู้ชาย เป็นผลให้ผู้เข้าร่วมที่เป็นสตรีอาจรู้สึกว่าต้องระมัดระวังในการทำงาน Mizunoya และ Mitra (2013) สำรวจประเทศกำลังพัฒนา 15 ประเทศ โดยลาวจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ รูปแบบการจ้างงานของลาวสอดคล้องกับรูปแบบทั่วไป ซึ่งระบุว่ามีช่องว่างการจ้างงานระหว่างคนพิการกับคนที่ไม่มีความพิการ (Mizunoya & Mitra , 2013, p. 32) อย่างไรก็ตาม จุดที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ ผู้หญิงในลาวที่มีความพิการกลับมีอัตราการจ้างงานที่ดีกว่าผู้ชายที่มีความพิการในประเทศลาว (Mizunoya & Mitra , 2013, p. 34) สิ่งนี้น่าสนใจเนื่องจากอาจขัดแย้งกับข้อถกเถียงระดับโลก

เกี่ยวกับมิติทางเพศของการจ้างงานและความพิการ ที่ข้อถกเถียงทั่วไประบุว่าผู้หญิงที่มีความพิการมีโอกาสได้งานทำน้อยกว่าผู้หญิงที่เป็นผู้ชาย

ปัจจัยทางเพศในประเทศลาว ที่น่าประหลาดใจที่สุดคืออิทธิพลของเพศ ให้ผลการค้นพบที่แหวกแนวว่าสตรีพิการสามารถเจรจาเรื่องการจ้างงานได้ดีกว่า ในขณะที่Bend and Fielden (2021) แย้งว่าพนักงานหญิงพิการเผชิญกับความท้าทายที่แตกต่างกันมากมาย ซึ่งประกอบด้วยอุปสรรคในการเลือกปฏิบัติ เช่นการถูกกำหนดด้วยมาตรฐานเดียวกันและความคาดหวังของพนักงานชายที่ไม่พิการ นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคทางกายภาพที่เลือกปฏิบัติ เช่นการขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกที่เข้าถึงได้ซึ่งจำกัดไม่ให้พวกเขามีส่วนร่วมการจ้างงานเต็มที่ ลาวประเทศเพื่อนบ้านที่ใกล้ที่สุดของไทย ขณะที่ไทยมีแนวโน้มจะคล้ายกับกระแสระดับโลก ผู้หญิงพิการทางร่างกายในประเทศไทยถูกขัดขวางจากข้อจำกัดทางกายภาพ โครงสร้างพื้นฐานและ สิ่งอำนวยความสะดวก ส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงได้ ข้อจำกัดด้านทัศนคติที่เกิดจากประชากรทั่วไป โดยเฉพาะนายจ้าง (Bend& Fielden , 2021)

การแบ่งแยกระหว่างชายพิการและหญิงพิการในขอบเขตการจ้างงานของประเทศลาว ผู้หญิงพิการมักถูกละเลยน้อยกว่า ในขอบเขตการจ้างงานในประเทศลาว ดังนั้นจึงขัดแย้งกับข้อถกเถียงด้านวรรณกรรมทั่วโลก ซึ่งให้เหตุผลว่าโดยทั่วไปแล้ว ผู้หญิงพิการมักถูกละเลยมากกว่า Bend & Fielden , 2021) แม้มีการระบุว่าประชากรพิการส่วนใหญ่ที่มีนัยสำคัญในประเทศลาวถูกละเลย อย่างมีนัยสำคัญในด้านการศึกษา (Inui, 2020) ลาวอยู่ในอันดับที่สามในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในด้านจำนวนเด็กที่มีความพิการในการเรียน (Inui, 2020, p.77) สำหรับบริบทของลาวดูเหมือนว่าการตัดเย็บ งานฝีมือ และการนวด ล้วนมีความเหมาะสมและเป็นไปได้สำหรับผู้พิการทางร่างกาย เนื่องจากข้อกำหนดด้านการศึกษาไม่สูงนัก อาชีพทั้งสามนี้เป็นอาชีพในประเทศจึงเหมาะสำหรับสตรีมากกว่า

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การในการส่งเสริมอาชีพคนพิการของประเทศ ลาว ซึ่งพบว่ามีการลงนามความร่วมมือในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการเช่นเดียวกัน แต่มาตรการกฎหมายในระดับประเทศมีความแตกต่างกันโดยประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายที่โดดเด่นที่สุด เพราะมีตัวบทบัญญัติที่ชัดเจน ส่งผลให้คนพิการนั้นได้รับโอกาสในการจ้างงานและการมีอาชีพอิสระมากกว่าการบังคับใช้กฎหมายที่ยังขาดความเป็นธรรมและบทความนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การเพิ่มมาตรการและการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (ฐิติรัตน์ วิชัยดิษฐ และจตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร,2562,น.112)

5.สรุป

แม้สปป.ลาวจะเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการสากลปี ค.ศ.2006ของสหประชาชาติ มีกฎหมายคนพิการและแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่บางส่วนสนับสนุนการทำงานของคนพิการ แต่มีข้อจำกัดอย่างมากจากการบังคับใช้กฎหมายและการสนับการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่ยังไม่เห็นความสำคัญ ทำให้การจ้างแรงงาน สำหรับคนพิการในสปป.ลาวยังมีปัญหาที่ถูกละเลยอยู่มาก การแก้ไขปัญหาจึงขึ้นอยู่กับผู้พิการที่ต้องแสวงหางานด้วยตนเองเป็นหลัก แม้ว่าในระบบกฎหมาย สปป.ลาวมีเครื่องมือทั้งในระดับโลกระดับประเทศ ทั้งแผนงานและนโยบาย แต่ยังไม่ได้รับความสำคัญในประเด็นดังกล่าวอาจมาจากปัญหาอื่นที่รัฐบาลเห็นว่ามีความสำคัญมากกว่า การจ้างแรงงานคนพิการในสปป.ลาวจึงถูกมองว่าเป็นที่มีลำดับความสำคัญน้อยในสังคมที่ต้องการการพัฒนาด้านอื่นมากกว่า

เอกสารอ้างอิง

จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และฐิติรัตน์ วิชัยดิษฐ. (2561). *บทบาทองค์กรเพื่อคนพิการในการส่งเสริมอาชีพคนพิการในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง.* วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิตการบริหารสวัสดิการสังคม . มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.

ฐิติรัตน์ วิชัยดิษฐ และจตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร. (2562). มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมอาชีพคนพิการในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง *วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย*, 11 (2), 112-128.

ทวีศักดิ์เพ็งทวี และธนพฤกษชามะรัตน์. (2562). ยุทธศาสตร์การดำรงชีพของครัวเรือนแม่หญิงพิการลาวหลังจากการฝึกอบรมวิชาชีพ ในนครหลวงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. *วารสารนานาชาติมหาวิทยาลัยขอนแกน สาขามนุษยศาสตรและสังคมศาสตร*, 9 (1),111-131.

พงษ์พินัย ไชยสิทธิ์. (2557). การคุ้มครองสิทธิคนพิการในสาธารณะรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว: ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทยและประเทศอื่นๆ MFU Connexion *Journal of Humanities and Social Sciences* , 3(2) ,10.

Appelhans, P. (2017). Understanding CRPD implementation in Lao PDR. In D. L. Cogburn & T. K. Reuter (Eds.), *Making disability rights real in Southeast Asia: Implementing the UN Convention on the rights of persons with disabilities in ASEAN*. Lanham: Lexington Books.

Banks, M. E. (2015). Whiteness and disability: Double marginalisation. *Women & Therapy*, 38(3-4), 220-231.

Bend, G., & Fielden, S. (2021). I see you, but you don't see me: The "two-way mirror effect" of gender and disability in employment. *Gender in Management*, 36(7), 821-838.

Buchner, D. (2011). *Stories without endings: A study of illness and disability narratives in rural Laos* [Doctoral thesis, University of Calgary]. https://prism.ucalgary.ca. doi:10.11575/PRISM/4043

Cooperative Orthotic and Prosthetic Enterprise (COPE). (2021). *Our Mission*. http://copelaos.org/.

Inui, M. (2020). Language and culture in Laos: An agenda for research. *Journal of Lao Studies*, 7(1), 75-98.

Kakar, N., Popovski, V., & Robinson, N. A. (Eds.). (2021). *Fulfilling the Sustainable Development Goals.*New YorK: Routledge

Khamvongsa, C., & Russell, E. (2009). Legacies of war: Cluster bombs in Laos. *Critical Asian Studies*, 41(2), 281-306.

Lao Ministry of Planning and Investment (2021). 9th Five-Year National SocioEconomic Development Plan (2021-2025).

Lao Statistics Bureau. (2015). Disability monograph of the lao pdr from the 2015 population And housing https://lao.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/1.disability_monograph_laos_en_final_29_nov_2020_print.pdf

Mizunoya, S., & Mitra, S. (2013). Is there a disability gap in employment rates in developing

countries? *World Development,* 42, 28-43.

Phetphoxay Sengpaseuth. (2020). High unemployment among people with disabilities a major concern. *VienTiane Times*. December 17, 2020 https://www.vientianetimes.org.la/freeContent/FreeConten_High245.php

Phimphanthavong, H. (2014). The determinants of sustainable development in Laos. *International Journal of Academic Research in Management* (IJARM), 3(1), 51-75.

Schur, L. (2002). The difference a job makes The effects of employment among people with disabilities. *Journal of Economic Issues*, 36(2), 339-347.

The World Bank. (2023). *World Bank Development Indicators 2017, Disability and Inclusion Framework,* Retrieved from https://documents1.worldbank.org/curated/en/437451528442789278/pdf/ Disability-inclusion-and-accountability-framework.pdf. Accessed 1st March 2023

United Nations Women. (2022). *Gender, age, and disability: Addressing the intersection*. https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-06/BriefGender-age-and-disability-en.pdf

United Nations. (2018). *Promoting full and productive employment and decent work for persons with disabilities (Goal 8).* Retrieved from https://www.la.undp.org/content/lao_pdr/en/home/blog/2021/includingpersons-with-disabilities-in-the-national-socio-econom.html. Accessed 31 May 2022

World Health Organization. (2011). *World report on disability 2011.* Geneva: World Health Organization.