

กสม.๓

รายงานผลการพิจารณาคำร้อง  
เพื่อเสนอแนะนโยบาย  
หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย



## คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

รายงานผลการพิจารณาที่ ๑๕๑-๑๕๒/๒๕๕๙

เรื่อง	สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ กรณีกล่าวอ้างว่าพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของพนักงานรักษาความปลอดภัยมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ	
ผู้ร้อง	นายจเร ดันท์พรชัย	ที่ ๑
	นายธนพล พลเยี่ยม	ที่ ๒
ผู้ถูกร้อง	-	

### ๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องทั้งสองได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามคำร้องที่ ๑๒๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ และคำร้องที่ ๕๒๘/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๙ กล่าวอ้างว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓๔ ข้อ ก. (๓) และข้อ ข. (๓)<sup>\*</sup> ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของพนักงานรักษาความปลอดภัยเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของพนักงานรักษาความปลอดภัยเดิมและกระทบต่อบริษัทรักษาความปลอดภัย และบทนิยามของคำว่า “ธุรกิจรักษาความปลอดภัย”

พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘

\* มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาต ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้  
ข้อ ก. คุณสมบัติ

(๓) สำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ

ข้อ ข. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม

(๓) เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก สำหรับความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ หรือความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน หรือความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือพ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันขอรับใบอนุญาต และมิใช่ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา

/ตามที่...

ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อพนักงานรักษาความปลอดภัยที่ให้บริการในธุรกิจรักษาความปลอดภัยเอกชน จึงร้องเรียนขอให้มีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ละเมิดต่อหลักการสิทธิมนุษยชน

## ๒. การพิจารณาคำร้องเบื้องต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาประเด็นปัญหาและเห็นสมควรส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วยการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) โดยมอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นผู้ดำเนินการ

### ๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของพนักงานรักษาความปลอดภัยตามพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยได้มีการศึกษาจากกฎหมาย เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรับฟังแลกเปลี่ยนความเห็นจากผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ดังนี้

#### ๓.๑ ข้อมูลประกอบการพิจารณา

##### ๓.๑.๑ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘

พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้คือ ธุรกิจการให้บริการรักษาความปลอดภัยมีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนและส่งผลต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม และในปัจจุบันนี้ มีผู้ประกอบการให้บริการรักษาความปลอดภัยเป็นจำนวนมาก แต่มีมาตรฐานในการประกอบธุรกิจที่แตกต่างกันสมควรกำหนดมาตรฐานของธุรกิจรักษาความปลอดภัยและมาตรฐานของพนักงานรักษาความปลอดภัยเพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานธุรกิจรักษาความปลอดภัยและเสริมสร้างศักยภาพของพนักงานรักษาความปลอดภัยอันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้บริการและช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยของสังคม ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป

#### พระราชบัญญัติธุรกิจความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘

<sup>๒</sup> มาตรา ๓ ธุรกิจรักษาความปลอดภัย” หมายความว่า ธุรกิจการให้บริการรักษาความปลอดภัยโดยจัดให้มีพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตทำหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินของบุคคลโดยได้รับเงินหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นใด แต่ไม่รวมถึงการให้บริการรักษาความปลอดภัยโดยหน่วยงานของรัฐตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

อนึ่ง ประเภทพนักงานรักษาความปลอดภัย มี ๒ แบบ คือ แบบที่ ๑ นายจ้างหรือผู้รับบริการทำสัญญาจ้างลูกจ้างให้เป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยโดยตรง แบบที่ ๒ นายจ้างหรือผู้รับบริการทำสัญญาจ้างบริษัทรักษาความปลอดภัยเพื่อให้บริษัทส่งพนักงานรักษาความปลอดภัยมาให้บริการ โดยพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับเฉพาะพนักงานรักษาความปลอดภัยแบบที่ ๒

**๓.๑.๒ หลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตตามพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘**

ก. ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์
- (๓) สำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ
- (๔) ได้รับหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการรักษาความปลอดภัย

(มาตรา ๓๔ ก.)

ข. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

(๑) เป็นโรคพิษสุราเรื้อรังหรือติดยาเสพติดให้โทษหรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๓) เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกสำหรับความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ หรือความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน หรือความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือพ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันขอรับใบอนุญาตและมีใช้ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา

(๔) เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตมาแล้ว ยังไม่ถึงสองปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาต (มาตรา ๓๔ ข.)

**๓.๑.๓ วิธีการยื่นคำขอรับใบอนุญาต (มาตรา ๓๓)**

ผู้ที่ประสงค์จะทำหน้าที่เป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน กรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลเป็นนายทะเบียนกลาง และเป็นนายทะเบียนประจำกรุงเทพมหานคร (มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง)

(๒) ในเขตต่างจังหวัด ให้ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเป็นนายทะเบียนจังหวัด (มาตรา ๔ วรรคสอง)

/เมื่อ...

เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอรับใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตไปยังผู้ขอฯ ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอรับใบอนุญาต (มาตรา ๓๕) โดยใบอนุญาตให้เป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตมีอายุสามปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต (มาตรา ๓๖)

**๓.๑.๔** ข้อยกเว้นคุณสมบัติของพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตในเรื่องสำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ

ผู้ที่เป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยในสังกัดของผู้ประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากนายทะเบียนภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเมื่อยื่นคำขอรับใบอนุญาตแล้วให้ประกอบอาชีพต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตจากนายทะเบียน โดยมีให้นำคุณสมบัติเรื่องสำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับมาใช้บังคับกับบุคคลดังกล่าว (มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง) ทั้งนี้ ให้พนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตซึ่งเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ได้รับยกเว้นไม่ต้องผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการรักษาความปลอดภัย เป็นเวลา ๓ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและในการออกใบอนุญาตให้นายทะเบียนกำหนดเงื่อนไขให้บุคคลนั้นจะต้องผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการรักษาความปลอดภัยจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว (มาตรา ๗๔ วรรคสอง) และหากไม่ผ่านการฝึกอบรมภายในระยะเวลาที่กำหนดจะประกอบอาชีพพนักงานรักษาความปลอดภัยต่อไปไม่ได้ และให้นายทะเบียนเพิกถอนใบอนุญาตและแจ้งพนักงานรักษาความปลอดภัยผู้นั้นทราบภายใน ๗ วันนับแต่วันที่นายทะเบียนมีคำสั่งดังกล่าว (มาตรา ๗๔ วรรคสาม)

### ๓.๒ การรับฟังความเห็น

คณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้รับฟังความเห็นจากผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๙ โดยมีประเด็นรับฟังความเห็นและสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓๔ ก.(๓) มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรักษาความปลอดภัยหรือไม่อย่างไร รวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหารื่องดังกล่าว

#### (๑) ผู้ร้อง

เหตุผลของการตรากฎหมายฉบับนี้เพื่อต้องการยกระดับมาตรฐานของธุรกิจรักษาความปลอดภัยและเสริมสร้างศักยภาพของพนักงานรักษาความปลอดภัยอันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้บริการและช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยของสังคม การยกระดับของพนักงานรักษาความปลอดภัย ควรจะกำหนดมาตรฐานค่าจ้างที่สูงและเป็นธรรมไว้ด้วย การกำหนดค่าจ้างที่ต่ำตามกลไกตลาดที่มีกำลังซื้อต่ำจะส่งผลกระทบต่อให้ขาดแคลนแรงงานประเภทนี้และทำให้ผู้ต้องการแรงงาน

/รักษา...

รักษาความปลอดภัยหันไปจ้างคนต่างด้าวโดยตรง ที่ผ่านมามีการใช้แรงงานต่างด้าวมาให้บริการรักษาความปลอดภัย ปัญหาการขาดแคลนแรงงานประเภทนี้มีส่วนทำให้การยกระดับมาตรฐานลดลงการยกระดับดังกล่าวควรเป็นเรื่องกลไกตลาดระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง

## (๒) สหพันธ์ธุรกิจรักษาความปลอดภัย

(๒.๑) ในส่วนของการศึกษาภาคบังคับที่มีผลกระทบต่อพนักงานรักษาความปลอดภัย ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการใช้บังคับตามช่วงอายุหรือตามปัจจุบัน หากใช้บังคับตามปัจจุบันหรือกำหนดคุณสมบัติว่าต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ (ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓) จะส่งผลกระทบต่อพนักงานรักษาความปลอดภัยเดิมจำนวนประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ คน แม้ว่าจะได้มีนโยบายให้กระทรวงแรงงานและสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) ร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้พนักงานรักษาความปลอดภัยเดิมสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓ แต่ยังไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการตีความการศึกษาภาคบังคับไว้ว่า ควรจะต้องเป็นไปตามช่วงอายุและตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕

ดังนั้น ผู้ที่จะเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย หรือผู้ที่มีความประสงค์จะสมัครเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยภายหลังที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ ย่อมถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ อันส่งผลกระทบต่อขาดแคลนแรงงานรักษาความปลอดภัยและความปลอดภัยสาธารณะ เช่น รักษาความปลอดภัยในคอนโดมิเนียม หมู่บ้าน รถไฟฟ้า เป็นต้น

(๒.๒) สหพันธ์ธุรกิจรักษาความปลอดภัยได้หารือกับนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี และได้ทราบข้อมูลจากกองทัพบกกว่า มีทหารกองประจำการหรือทหารเกณฑ์จำนวนปีละประมาณ ๓๐,๐๐๐ คน ซึ่งเป็นผู้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับเพียงร้อยละ ๕๐ และจากข้อมูลของสมาชิกสหพันธ์ธุรกิจรักษาความปลอดภัยจำนวน ๑๒๐ บริษัท ได้ทำการสำรวจข้อมูลก่อนที่กฎหมายนี้จะใช้บังคับ พบว่า มีพนักงานรักษาความปลอดภัยจำนวนร้อยละ ๘๐ ที่ได้รับการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่าภาคบังคับ และจากการสำรวจข้อมูลของบริษัทกว่า ๗๐ บริษัท พบว่า จากพนักงานรักษาความปลอดภัยที่มาสมัครใหม่จำนวน ๖๘๘ คน มีผู้ที่ได้รับการศึกษาต่ำกว่าภาคบังคับ จำนวน ๔๙๒ คน (ข้อมูลระหว่างวันที่ ๑ ถึง ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๙)

(๒.๓) ปัจจุบันผู้ประกอบการธุรกิจรักษาความปลอดภัยที่รับงานรักษาความปลอดภัยให้กับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนประสบปัญหาไม่สามารถรับงานได้ เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนมีการออกมาตรการให้ผู้ประกอบการจะต้องยื่นหลักฐานใบอนุญาตประกอบธุรกิจและใบอนุญาตของพนักงานรักษาความปลอดภัย

## (๓) สมาคมผู้ประกอบการรักษาความปลอดภัย

(๓.๑) ธุรกิจรักษาความปลอดภัยก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ประสบปัญหาขาดแคลนแรงงาน และเมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับส่งผลให้ขาดแคลนแรงงานรักษาความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น ผู้สมัครเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยกลับมีน้อยลง ไม่เพียงพอต่อการทดแทนผู้ที่ลาออกหรือเกษียณอายุไป พนักงานรักษาความปลอดภัยโดยเฉลี่ยมีอายุ ๓๐ ปีขึ้นไปและอายุสูงสุดประมาณ

๖๕ ปี โดยยังมีสภาพร่างกายที่สามารถเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยได้ ปัจจุบันคนรุ่นใหม่เมื่อมีทางเลือกมากขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่มีการศึกษาที่สูงขึ้นจะไปเป็นผู้ใช้แรงงานในอุตสาหกรรมมากกว่าเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย ที่ผ่านมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยมีส่วนสร้างอาชีพให้แก่แรงงานเกษตรกรรมเพราะเมื่อหมดฤดูกาลทำเกษตรกรรมจะเข้ามาเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย ผู้บริโภคหรือผู้ว่าจ้างให้บริษัทรักษาความปลอดภัยจะมีพนักงานรักษาความปลอดภัยมาช่วยดูแลทรัพย์สิน และกฎหมายฉบับนี้ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและความไม่เป็นธรรม เนื่องจากพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ใช่บังคับแก่ธุรกิจรักษาความปลอดภัยของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด หรือธุรกิจที่จ้างพนักงานรักษาความปลอดภัยโดยตรง หรือพนักงานรักษาความปลอดภัยที่รับงานเอง รวมทั้งส่งผลกระทบต่อต้นทุนของผู้ประกอบการที่เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๒๐ - ๓๐ เช่น การเตรียมความพร้อมการสร้างมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยตามพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๖<sup>๓</sup> การฝึกอบรมรักษาความปลอดภัย ๔๐ ชั่วโมง การตรวจสอบประวัติพนักงานรักษาความปลอดภัย และค่าธรรมเนียม เป็นต้น และผู้ที่เข้ามาเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยจะต้องมีต้นทุนในการฝึกอบรม และระหว่างรอกงานเข้ามา พนักงานรักษาความปลอดภัยต้องมีมาตรฐานเพิ่มขึ้นตามกฎหมาย แต่ค่าตอบแทนกลับต้องอยู่ภายใต้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งเกิดความไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน และเป็นการปิดกั้นเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

(๓.๒) กฎหมายฉบับนี้ยังขาดการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และแก้ไขปัญหาที่จะเกิดหรือเกิดขึ้นแล้ว โดยเฉพาะการเข้าไปเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือคณะอนุกรรมการต่างๆ ขาดความเสมอภาคและไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่จะเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย เช่น ผู้ที่ยังไม่มีบัตรประชาชนหรือชาวเขาทางภาคเหนือ ผู้ที่ช่วยเหลือภาคราชการในการรักษาความปลอดภัยใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น การกำหนดวุฒิการศึกษาของพนักงานรักษาความปลอดภัย ควรเป็นเรื่องระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้าง (ผู้ประกอบการธุรกิจรักษาความปลอดภัย) มากกว่ากำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้

#### พระราชบัญญัติรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘

<sup>๓</sup> มาตรา ๒๖ บริษัทรักษาความปลอดภัยต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรฐานการรักษาความปลอดภัยตามวรรคหนึ่ง ประกอบด้วย

(๑) การกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาต

(๒) ระบบบันทึกเหตุการณ์ประจำวันเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยภายในบริเวณหรือสถานที่ที่รับผิดชอบรักษาความปลอดภัย

(๓) ศูนย์ประสานงานที่บริษัทรักษาความปลอดภัยจัดให้มีขึ้นเพื่อให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรักษา

ความปลอดภัยรับอนุญาตในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่

(๔) อุปกรณ์การสื่อสารที่บริษัทรักษาความปลอดภัยจัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการสื่อสารระหว่างศูนย์ประสานงานกับพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตในระหว่างปฏิบัติหน้าที่

(๕) ความรู้เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยและการฝึกทบทวนให้แก่พนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาต ซึ่งบริษัทรักษาความปลอดภัยต้องจัดให้มีขึ้นอย่างสม่ำเสมอ

## (๔) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(๔.๑) เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ต้องการให้พนักงานรักษาความปลอดภัยสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ขณะนี้ยังไม่มีข้อมูลของผู้ประสงค์สมัครเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับวุฒิการศึกษา และผู้ที่เคยต้องโทษตามคำพิพากษามาก่อน เนื่องจากกฎหมายนี้เพิ่งมีผลใช้บังคับ ส่วนข้อมูลของผู้ประกอบการและผู้ประสงค์สมัครเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยที่มายื่นขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียน ขณะนี้ได้มีการรวบรวมไว้แล้วแต่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ประกอบกับการยื่นคำขอรับใบอนุญาตดังกล่าวมีอุปสรรค เนื่องจากมีการยื่นเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งยื่นเรื่องต่อนายกรัฐมนตรี จึงต้องชะลอการจดทะเบียนรับใบอนุญาตไปก่อน

ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวมีเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการกำกับธุรกิจรักษาความปลอดภัยจึงได้มีการหารือและมีมติให้เสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อตีความการศึกษาภาคบังคับว่าจะใช้บังคับตามช่วงอายุหรือใช้ตามปัจจุบัน<sup>๔</sup>

(๔.๒) จากสถิติของการยื่นเรื่องขอจดทะเบียนรับใบอนุญาตของผู้ประกอบการทั่วประเทศ ซึ่งไม่รวมภาค ๒ และภาค ๘ ในขณะนี้ มีจำนวนผู้ที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทั้งสิ้น ๗๕๐ บริษัท ส่วนผู้ประสงค์รับใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยมีจำนวน ๑๓๔,๓๕๗ คน

(๔.๓) คณะกรรมการกำกับธุรกิจรักษาความปลอดภัย มีการแต่งตั้งและประชุมจำนวน ๒ ครั้ง มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการร่างกฎหมายรอง ๑ คณะ คณะอนุกรรมการรับเรื่องร้องเรียนและอุทธรณ์ ๑ คณะ และคณะอนุกรรมการการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ๑ คณะ สำหรับระเบียบและประกาศต่างๆ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ.๒๕๕๘ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดทำร่างเรียบร้อยแล้ว และอยู่ระหว่างรอประกาศใช้บังคับ

## (๕) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

กระทรวงแรงงานได้รับคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีให้ศึกษาเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับของพนักงานรักษาความปลอดภัยเพื่อเตรียมความพร้อมและหามาตรการการแก้ไข สำหรับปัญหาของการขาดแคลนแรงงานพนักงานรักษาความปลอดภัยนั้น ในขณะนี้พบว่า พนักงานรักษาความปลอดภัยมีอายุโดยเฉลี่ยเกินกว่า ๓๐ ปี และเมื่อกฎหมายบังคับให้พนักงานรักษาความปลอดภัยต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามที่กำหนดไว้ก็อาจจะมีผลกระทบ แต่สามารถแก้ไขได้โดยมาตรการที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการมา

<sup>๔</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการและผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีความเห็นว่า คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับใบอนุญาตที่กำหนดให้ต้องสำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ ก. (๓) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัยฯ จึงย่อมาความถึง การสำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน, <http://www.isranews.org/isranews-news/item/๔๘๘๘๓-sec๐๕.html>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕

## (๖) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกมีการรับสมัครพนักงานรักษาความปลอดภัย ๓ ประเภท คือ ทหารผ่านศึก บุคคลในครอบครัวของทหารผ่านศึก และทหารกองประจำการ (ทหารเกณฑ์) ปรากฏข้อมูลว่าพนักงานรักษาความปลอดภัยจำนวนร้อยละ ๓๐ มีวุฒิการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจึงได้จัดส่งบุคคลดังกล่าวไปศึกษาต่อเพิ่มเติมเพื่อรองรับคุณสมบัติตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ ในรุ่นแรกมีผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาปีที่ ๓ แล้ว จำนวนประมาณ ๖๐๐ คน พนักงานรักษาความปลอดภัยทั่วประเทศที่มาจากองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกมีประมาณไม่เกินร้อยละ ๕ เท่านั้น

## (๗) กรมการปกครอง

เห็นด้วยกับกฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดคุณสมบัติของพนักงานรักษาความปลอดภัยที่จะต้องจบการศึกษาภาคบังคับ แต่มีข้อสังเกตว่า กฎหมายการศึกษาภาคบังคับคือ พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๖ และยกเลิกพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๓ จึงควรพิจารณาว่า กฎหมายการศึกษาภาคบังคับในปัจจุบันคือฉบับปี ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๖ ดังนั้น จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายการศึกษาภาคบังคับที่มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนนั้น คือฉบับปี ๒๕๒๓

## (๘) สำนักงานกิจการยุติธรรม

การระบุคุณสมบัติในเรื่องการศึกษาภาคบังคับอาจจะอยู่ในระหว่างการตีความกฎหมายดังกล่าวว่า การสำเร็จการศึกษาภาคบังคับจะหมายถึงเฉพาะวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหรือหมายถึงเฉพาะผู้ที่เข้ามาสมัครเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยตามกฎหมายนี้ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรักษาความปลอดภัยไม่เพียงแต่มีหน้าที่เฝ้าดูความปลอดภัยหรือสังเกตการณ์เหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ยังต้องมีปฏิสัมพันธ์กับปัจจัยหลายอย่างด้วย แม้ในปัจจุบัน การมีระดับการศึกษาจะมีความจำเป็นอย่างหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ แต่หากมองการศึกษาที่ผ่านมา หรือการกำหนดคุณวุฒิการศึกษา อาจยังไม่มีความพร้อมที่จะนำไปปฏิบัติ แต่เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่อไป

ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นอาจมีวิธีการแก้ไขปัญหาได้ เช่น การกำหนดว่าการศึกษาระดับใดจะต้องทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยประเภทใด เป็นต้น ทั้งการทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยประเภทต่างๆ มีความสัมพันธ์กับการฝึกอบรม ค่าตอบแทนที่ควรจะได้รับตามวุฒิการศึกษา และตามประเภทของงานที่ต้องปฏิบัติ ทั้งนี้ รัฐพึงต้องพิจารณาทบทวนแก้ไขปัญหาดังกล่าว

## (๙) ศูนย์รักษาความปลอดภัย

การศึกษาภาคบังคับควรกำหนดเป็นช่วงอายุของพนักงานรักษาความปลอดภัยหมายความว่า ผู้ที่มีช่วงอายุก่อนวันที่พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับและเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยเดิม สามารถที่จะได้รับการยกเว้นหรือเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยต่อไปได้



## (๑๐) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

การศึกษาภาคบังคับตามที่กำหนดไว้ นั้น หากจะมีการพิจารณาตามช่วงอายุจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่พนักงานรักษาความปลอดภัยเดิม

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓๔ ข. (๓) กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้เป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย มีความเหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ อย่างไร และแนวทางการปรับปรุงแก้ไข

## (๑) ผู้ร้อง

การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว อาจจะขัดต่อวัตถุประสงค์ของกรมราชทัณฑ์ที่ต้องการให้ผู้ต้องโทษคืนสู่สังคมเป็นคนดี เนื่องจากผู้ต้องโทษและพันคดีไปสมัครงานในโรงงานอาจถูกจำกัดสิทธิในการทำงานและไปสมัครงานเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยซึ่งเป็นอาชีพเดียวที่เหลือที่สามารถทำได้ก็ถูกจำกัดสิทธิประกอบอาชีพเพราะกฎหมายฉบับนี้เช่นเดียวกัน

## (๒) สหพันธ์ธุรกิจรักษาความปลอดภัย

(๒.๑) การกำหนดว่า ผู้พ้นโทษตามคำพิพากษา หากจะสมัครเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยจะต้องพ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ ปีก่อนวันขอรับใบอนุญาต เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยใช้ช่วงเวลามากำหนด และอาจเป็นกระบวนการลงโทษอีกแบบหนึ่งทั้งที่ได้รับโทษตามคำพิพากษามาแล้ว

(๒.๒) มาตรฐานการรักษาความปลอดภัยจะกำหนดโดยผู้ว่าจ้าง เช่น คุณสมบัติของพนักงานรักษาความปลอดภัย เป็นต้น ส่วนมาตรฐานการฝึกอบรมจะกำหนดโดยบริษัทผู้ประกอบธุรกิจ สำหรับการให้หน่วยงานภาครัฐมาดูแลมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยของผู้ประกอบการนั้นเป็นเรื่องที่ดี แต่ทางปฏิบัติบางเรื่องต้องมีการแก้ไขและบริษัทรักษาความปลอดภัยต้องส่งพนักงานรักษาความปลอดภัยตามสัญญาซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘

## (๓) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ลักษณะต้องห้ามของผู้ที่พ้นโทษตามคำพิพากษามีความเห็นเป็นสองฝ่าย ฝ่ายแรกเห็นว่า เมื่อถูกลงโทษตามคำพิพากษาและพ้นโทษมาแล้ว ก็ควรได้รับโอกาสใช้ชีวิตในสังคมต่อไป ฝ่ายที่สองเห็นว่า หากคำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชนเป็นหลัก ก็ไม่ควรให้ผู้พ้นโทษมาแล้วเข้ามาใกล้ชิดกับการดำเนินชีวิตของประชาชน ประกอบกับผู้พ้นโทษมาแล้วบางคนยังกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก ประชาชนต้องการให้ผู้ที่มาดูแลรักษาความปลอดภัยต้องมีวุฒิการศึกษาเพราะการศึกษามีส่วนทำให้เกิดความสำนึกความรับผิดชอบและการตัดสินใจ ผู้ร่างกฎหมายจึงได้มีเจตนาให้กฎหมายฉบับนี้เป็นที่เชื่อมั่นของประชาชน

## (๔) สำนักงานกิจการยุติธรรม

งานในหน้าที่ของพนักงานรักษาความปลอดภัยมีลักษณะต่างจากงานอื่น โดยงานรักษาความปลอดภัย นายจ้างหรือผู้ว่าจ้างย่อมต้องการที่จะได้รับความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของนายจ้างด้วย การกำหนดลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมเป็นหลักประกันระดับหนึ่ง ส่วนเงื่อนไขเวลาพ้นโทษที่กำหนดไว้ ๓ ปี เป็นหลักประกันว่าผู้นั้นจะไม่เข้าไปกระทำความผิดซ้ำอีก ไม่ได้เป็นการจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพอย่างเด็ดขาด และไม่ได้จำกัดฐานความผิดทุกลักษณะ แต่เป็นการจำกัดฐานความผิดที่สังคมให้ความหวังใจ โดยเฉพาะความผิดที่เกี่ยวกับชีวิตและร่างกายของประชาชนโดยตรง

## (๕) ศูนย์รักษาความปลอดภัย

มีความเห็นสอดคล้องกับสำนักงานกิจการยุติธรรมเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของพนักงานรักษาความปลอดภัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้

## (๖) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ฐานความผิดที่กำหนดไว้ในลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๔ ข. (๓) จะมีลักษณะที่ใกล้ชิดต่อความปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน แม้จะเป็นการจำกัดโดยห้ามพนักงานรักษาความปลอดภัยภายใน ๓ ปี นับแต่วันพ้นโทษ แต่ก็มีลักษณะชั่วคราว ไม่เป็นการจำกัดสิทธิอย่างถาวร สามารถมาประกอบอาชีพเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวได้

## ๓.๓ หลักการ แนวคิด กฎหมายและมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง

## ๓.๓.๑ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญประจำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มีหน้าที่ในการตรวจรายงานและการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี และให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะแก่รัฐภาคีในการตีความพันธกรณีเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้ข้อวินิจฉัยเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามพันธกรณี ได้ให้ความเห็นต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีที่เกี่ยวข้อง ฉบับที่ ๑๘ และฉบับที่ ๒๐ ดังนี้

(๑) ความเห็นทั่วไปฉบับที่ ๑๘ สิทธิในการทำงานตามข้อ ๖ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม<sup>๔</sup>

๑. สิทธิในการทำงานเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ได้รับการยอมรับในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน เป็นส่วนแยกออกไม่ได้และเป็นส่วนหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยบุคคลทุกคนมีสิทธิที่ทำงาน ซึ่งรวมทั้งสิทธิของทุกคนในโอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพโดยงานที่ตนเลือกหรือรับอย่างเสรี และจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมในการปกป้องสิทธินี้ โดยรัฐภาคีแห่งกติกานี้จะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลในการทำให้สิทธินี้เป็นจริงอย่างบริบูรณ์ สิทธิในการทำงาน

<sup>๔</sup> General comment No. ๑๘ Article ๖ of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, paras. ๑,๖,๑๙,๒๓

เป็นสิทธิของปัจเจกบุคคล (Individual Right) และเป็นสิทธิส่วนรวมหรือสิทธิกลุ่ม (Collective Right) ในเวลาเดียวกัน ทั้งสิทธิในการทำงานไม่ใช่สิทธิที่เด็ดขาดหรือสมบูรณ์ (Absolute Right) และสามารถมีเงื่อนไขในการจ้างงานได้

๒. ภาระหน้าที่หลักและสำคัญของรัฐภาคี คือ การประกันให้เกิดความก้าวหน้าในสิทธิการทำงาน รัฐภาคีต้องนำมาใช้ให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ซึ่งมาตรการที่บรรลุนิติภาวะอย่างเต็มที่ภาระผูกพันที่จะรับประกันว่า จะมีการใช้สิทธิโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใดๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ วรรคสอง แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ภาระผูกพันที่จะเคารพสิทธิในการทำงานโดยไม่ถูกบังคับใช้แรงงานและละเว้นจากการปฏิเสธหรือจำกัดการเข้าถึงที่เท่าเทียมกัน ในการทำงานที่ดีสำหรับทุกคนโดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่ด้อยโอกาส รวมทั้งนักโทษหรือผู้ที่ถูกคุมขัง สมาชิกของชนกลุ่มน้อยและแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐภาคีจะต้องเคารพสิทธิของบุคคลที่จะมีงานทำที่เหมาะสมและใช้มาตรการที่จะบริหารจัดการเลือกปฏิบัติและส่งเสริมถึงความเสมอภาคในการทำงาน

(๒) ความเห็นทั่วไปฉบับที่ ๒๐ การไม่เลือกปฏิบัติในสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญประจำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อ ๒ วรรคสอง เรื่องขอบเขตของการปฏิบัติที่แตกต่าง (Differential Treatment) โดยพื้นฐานของเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติ เช่น เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา เป็นต้น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) เว้นแต่สาเหตุแห่งการปฏิบัติที่แตกต่างนั้น มีความสมเหตุสมผลและเป็นภาวะวิสัย (Reasonable and Objective) ซึ่งอาจประเมินด้วยการพิจารณาเป้าหมาย และผลกระทบของมาตรการหรือการละเว้นนั้นว่า เป็นไปโดยชอบธรรมสอดคล้องกับลักษณะของกติการะหว่างประเทศฯ และมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีในสังคมประชาธิปไตย นอกจากนี้ สัดส่วนระหว่างเป้าหมายที่ต้องการบรรลุและมาตรการสำหรับเป็นไปเพื่อเป้าหมายนั้น จะต้องมีความชัดเจนและสมเหตุสมผลด้วย<sup>๖</sup>

๓.๓.๒ แนวปฏิบัติระหว่างประเทศสำหรับการให้บริการรักษาความปลอดภัยเอกชน (International Code of Conduct for Private Security Service Provider: PSCs)<sup>๗</sup>

บริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชนและผู้ให้บริการรักษาความปลอดภัย มีบทบาทสำคัญในการปกป้องรัฐ ประชาชนและลูกค้า กิจกรรมหรือการให้บริการรักษาความปลอดภัยอาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน จึงได้มีการลงนามแนวปฏิบัติระหว่างประเทศสำหรับการให้บริการรักษาความปลอดภัยเอกชน (PSCs) เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๐๑๐ ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เพื่อให้บริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชนและผู้ให้บริการรักษาความปลอดภัยเอกชนปฏิบัติตามกฎหมาย และมีความรับผิดชอบที่จะไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชนในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การใช้กำลัง การกักขัง

<sup>๖</sup> General comment No. ๒๐ Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. ๒, para. ๒, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), para. ๑๓

<sup>๗</sup> <http://www.state.gov/documents/organization/๑๕๐๗๑๑.pdf>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๙

การจับกุม มิให้เกิดการทรมานหรือที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม การละเมิดทางเพศหรือการใช้ความรุนแรงทางเพศ การค้ามนุษย์ การใช้แรงงานบังคับ เป็นต้น รวมถึงนโยบายของบริษัทรักษาความปลอดภัย เอกชนในการจัดการอาชญากรรมและการฝึกอบรมอาชญากรรมของพนักงานรักษาความปลอดภัย โดยแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ PSCs ได้กล่าวถึงแนวทางในการคัดเลือกบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ได้แก่ การคัดเลือกพนักงานโดยอาศัยการตรวจสอบภูมิหลังและความประพฤติและจ้างเฉพาะบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง กฎหมาย มาตรฐานสำหรับกิจการนั้นๆ และตามหลักการแห่งแนวปฏิบัติระหว่างประเทศนี้ การไม่จ้างพนักงานที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี การที่บริษัทต้องมีหลักประกันว่า พนักงานสามารถปฏิบัติงานตามหลักการแห่งแนวปฏิบัติระหว่างประเทศนี้และจะมีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอว่า พนักงานผู้นั้นมีคุณสมบัติทั้งทางร่างกายและจิตใจที่สมบูรณ์ในการทำหน้าที่รักษาความปลอดภัย

ทั้งนี้ บริษัทจะต้องกำหนดและตั้งเป็นนโยบายภายใน พิจารณาความเหมาะสมของพนักงานในการพกพาอาวุธเพื่อปฏิบัติงาน และอย่างน้อยจะต้องมีการตรวจสอบว่า พนักงานไม่ได้มีการกระทำความผิดต่อไปนี้ คือเคยถูกตัดสินลงโทษในความผิดอาชญากรรมจนทำให้ขาดคุณสมบัติในเรื่องบุคลิกและความเหมาะสมที่จะให้บริการรักษาความปลอดภัยตามหลักการแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ PSCs ถูกให้ออกเพราะประพฤติเสื่อมเสีย ถูกยกเลิกสัญญาจ้างเนื่องจากประพฤติฝ่าฝืนแนวปฏิบัติระหว่างประเทศนี้ ๑ ข้อหรือมากกว่านั้น หรือเคยมีประวัติหรือมีการกระทำอื่นๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากมาตรฐานด้านเหตุผลแล้ว ยังมีข้อสงสัยว่าจะมีความเหมาะสมในการพกพาอาวุธหรือไม่ และเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้างต้น ผู้เคยมีประวัติอาชญากรรมเหล่านี้ควรได้รับการพิจารณาว่ามีความไม่เหมาะสมในการเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับการทำร้ายร่างกาย การฆ่าคนตาย การลอบวางเพลิง การฉ้อโกง การข่มขืน ความผิดเกี่ยวกับเพศการติดสินบน การคอร์รัปชัน การเบียดเบียน การทรมาน การลักพาตัวเรียกค่าไถ่ การค้ายาเสพติด และการค้ามนุษย์ หรือบริษัทอาจมีข้อห้ามที่เข้มงวดมากกว่านี้ก็ได้

### ๓.๓.๓ ความรับผิดชอบของภาคธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน

เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๐ ในการประชุมใหญ่สามัญของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๑๗ องค์การสหประชาชาติได้รับรองและเผยแพร่เอกสารที่ A/HRC/๑๗/๓๑ เรื่อง หลักการชี้แนะเรื่องสิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจกำหนดหลักการพื้นฐานต่อความรับผิดชอบของภาคธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (Guiding Principles for Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework) หรือหลักการ UN Guiding Principles for Business and Human Rights; (UNGPs) โดยมีหลักการสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่

๑) ภาครัฐมีหน้าที่กำกับดูแลภาคธุรกิจให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน (State Duty to Protect)

๒) ภาคธุรกิจมีความรับผิดชอบในการเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชนที่หมายความว่าองค์กรธุรกิจควรใช้ความระมัดระวังตามควรเพื่อหลีกเลี่ยงการละเมิดสิทธิของผู้อื่น (Corporate Responsibility to Respect) และ

๓) เมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน จะต้องมีการเข้าถึงและการเยียวยาที่มีประสิทธิผล (Access to Remedy) ไม่ว่าจะเป็นการเยียวยาในทางศาลหรือไม่ใช่ศาล

#### ๔. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาเอกสารที่เกี่ยวข้อง รับฟังความเห็นจากหน่วยงานภาครัฐและนักวิชาการ และความเห็นของคณะอนุกรรมการด้านการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแล้ว ข้อเท็จจริงเบื้องต้นรับฟังได้ว่า ผู้ร้องทั้งสองกล่าวอ้างว่า พระราชบัญญัติธุรกิจความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓๔ ข้อ ก.(๓) และข้อ ข.(๓) ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของพนักงานรักษาความปลอดภัย เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และบทนิยามของคำว่า “ธุรกิจรักษาความปลอดภัย” ตามมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อพนักงานรักษาความปลอดภัยที่ให้บริการในธุรกิจรักษาความปลอดภัยเอกชน คงมีปัญหาข้อควรพิจารณา ดังนี้

๔.๑ การกำหนดคุณสมบัติของพนักงานรักษาความปลอดภัย ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓๔ ข้อ ก. (๓) มีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามหลักการของรัฐธรรมนูญหรือไม่

การที่พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓๔ ก. (๓) กำหนดให้พนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตต้องสำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ ผู้ร้องเห็นว่า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อพนักงานรักษาความปลอดภัยเดิมที่ไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามที่กฎหมายกำหนดเป็นจำนวนมากและผู้ที่จะสมัครเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยเอกชนด้วย ในขณะที่ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นว่า พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเจตนารมณ์เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของพนักงานรักษาความปลอดภัย อันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้บริการและช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยของสังคม การศึกษามีส่วนทำให้พนักงานรักษาความปลอดภัยเกิดความสำนึกความรับผิดชอบและการตัดสินใจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรักษาความปลอดภัยยังต้องมีปฏิสัมพันธ์กับปัจจัยหลายอย่าง การมีระดับการศึกษาที่มีความจำเป็นกับการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมได้รับรองสิทธิในการทำงานในข้อ ๖<sup>๔</sup> ที่รับรองสิทธิในการทำงาน

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

๔ ข้อ ๖

๑. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิในการทำงานซึ่งรวมถึงสิทธิของทุกคนในโอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพโดยงานซึ่งตนเลือกได้อย่างเสรี และจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมในการปกป้องสิทธินี้

๒. ขั้นตอนซึ่งรัฐภาคีแห่งกติกานี้จะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุในการทำให้สิทธินี้เป็นจริงอย่างบริบูรณ์ จะต้องรวมถึงการให้คำแนะนำทางเทคนิคและวิชาชีพและโครงการฝึกอบรม นโยบายและเทคนิคที่จะทำให้บรรลุผลในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างสม่ำเสมอ และการจ้างงานอย่างบริบูรณ์และเป็นประโยชน์ภายใต้เงื่อนไขทั้งหลายที่เป็นการปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของปัจเจกบุคคล

/ซึ่ง...

ซึ่งรวมทั้งสิทธิของทุกคนในโอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพโดยงานซึ่งตนเลือกหรือรับอย่างเสรี อย่างไรก็ตามก็ตีความกรรมการผู้เชี่ยวชาญประจำกติการะหว่างประเทศได้ให้ความเห็น (ตามข้อ ๓.๓.๑ ของรายงานนี้) ว่า สิทธิในการทำงานเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่ไม่ใช่สิทธิที่เด็ดขาดหรือสมบูรณ์ สามารถกำหนดเงื่อนไขหรือจำกัดสิทธิในการทำงานได้ แต่การกำหนดเงื่อนไขเช่นว่านั้น รัฐภาคีต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ คือ การไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญประจำกติการะหว่างประเทศได้วางหลักไว้ว่า การปฏิบัติที่แตกต่าง ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ หากสาเหตุของการปฏิบัติที่แตกต่างนั้นมีเหตุผลที่ชอบธรรมและได้สัดส่วนที่เหมาะสม

ปัญหาว่า การกำหนดให้พนักงานรักษาความปลอดภัยต้องสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่ เห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นไปเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของพนักงานรักษาความปลอดภัยในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และเมื่อพิจารณาถึงมาตรฐานระหว่างประเทศ ได้แก่ แนวปฏิบัติระหว่างประเทศ PSCs ที่กล่าวถึงคุณสมบัติของพนักงานรักษาความปลอดภัยโดยให้ความสำคัญกับมาตรฐานและทักษะในการทำงาน โดยไม่ได้ระบุถึงระดับการศึกษา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นสอดคล้องว่า ระดับการศึกษามีได้เป็นหลักประกันว่าผู้ที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับจะปฏิบัติหน้าที่รักษาความปลอดภัยโดยมีสำนึกความรับผิดชอบและมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการกำหนดเงื่อนไขในการทำงานนั้น กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดว่า เงื่อนไขในการกำหนดคุณสมบัตินั้นต้องจำเป็นหรือเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับลักษณะงานที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย (Inherent Requirement Exception) ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติการศึกษา จึงไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามหลักการของรัฐธรรมนูญ<sup>๔</sup> เห็นควรให้มีการทบทวนโดยยกเลิกการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าว จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปถึงการกำหนดการศึกษาภาคบังคับว่า ต้องพิจารณาหรือตีความตามช่วงอายุของการศึกษาภาคบังคับหรือไม่ตามที่ผู้ร้องและผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความเห็นไว้

<sup>๔</sup> หลักการของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ)

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพเพื่งเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

หลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๓ บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพการคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

๔.๒ การกำหนดลักษณะต้องห้ามของพนักงานรักษาความปลอดภัย ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓๔ ข้อ ข.(๓) มีความสอดคล้องกับเป้าหมายและหลักความได้สัดส่วนและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพหรือไม่

โดยเหตุผลเดียวกับข้อ ๔.๑ บทบัญญัติดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่เคยได้รับโทษจำคุกบางฐานความผิดเป็นการกำหนดเงื่อนไขที่จำเป็นหรือเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับลักษณะงานของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยหรือไม่ โดยที่แนวปฏิบัติระหว่างประเทศ PSCs ก็ได้ให้ความสำคัญกับประวัติอาชญากรรมของผู้ที่จะให้บริการรักษาความปลอดภัยไว้ตามข้อ ๓.๓.๒ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ สามารถที่จะกระทำหรือกำหนดเงื่อนไขลักษณะต้องห้ามดังกล่าวได้ และโดยที่การกำหนดเงื่อนไขเช่นนั้นมิได้เป็นการปิดกั้นโดยสิ้นเชิง แต่กำหนดเฉพาะโทษที่อาจมีหรือสงสัยว่า มีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเพียงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น จึงกล่าวได้ว่าสอดคล้องกับเป้าหมายและหลักความได้สัดส่วน รวมทั้งไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาฐานความผิดที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ ข. (๓) โดยคำนึงถึงคุณธรรมทางกฎหมายในสิ่งที่เป็นประโยชน์ หรือเป็นสิ่งที่เป็ยคุณค่าแตกต่างกัน เช่น ความผิดเกี่ยวกับชีวิต คุณธรรมทางกฎหมายคือชีวิตมนุษย์ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือลักทรัพย์ธรรมดา คุณธรรมทางกฎหมายคือกรรมสิทธิ์และการครอบครอง<sup>๙๐</sup> เป็นต้น ดังนั้น ฐานความผิดที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ ข. (๓) ที่กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิในการทำงานสามปีเท่านั้น ยังไม่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักคุณธรรมทางกฎหมายข้างต้น จึงเห็นควรทบทวนความเหมาะสมในเรื่องระยะเวลาดังกล่าว

#### ๔.๓ ข้อพิจารณาและการดำเนินการให้บรรลุนิติธรรมของกฎหมายเพิ่มเติม

##### ๔.๓.๑ คุณสมบัติเรื่องสัญชาติไทย

การที่พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓๔ ก. (๑) กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตต้องมีสัญชาติไทยนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาหลักการเดียวกันตามข้อ ๔.๑ ประกอบกับหลักการที่ว่า ในการตรากฎหมายนั้น สิทธิที่เคยได้รับมาก่อนแต่เมื่อมีกฎหมายมาใช้บังคับในภายหลัง กฎหมายนั้นไม่ควรบัญญัติลบล้างสิทธิที่เคยมีมาหรือลิดรอนสิทธิดังกล่าว เว้นแต่มีเหตุผลอันสมควรหรือมีเหตุจำเป็นอย่างยิ่ง ในกรณีของพนักงานรักษาความปลอดภัยก่อนหน้านั้นไม่เคยมีกฎหมายบัญญัติหรือกำหนดคุณสมบัติเรื่องสัญชาติและการเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยไม่ได้ถูกสงวนไว้เฉพาะผู้ที่มีสัญชาติไทย ตามพระราชกฤษฎีกา

<sup>๙๐</sup> คณิต ณ นคร. ประมวลกฎหมายอาญา: หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

กำหนดในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติเรื่องสัญชาติไทย จึงไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและหลักการที่เกี่ยวข้องในขณะเดียวกัน ผู้ประกอบธุรกิจให้บริการด้านการรักษาความปลอดภัยได้แสดงความกังวลต่อการขาดแคลนแรงงานในการ ประกอบอาชีพพนักงานรักษาความปลอดภัย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของสังคม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรให้มีการทบทวน โดยยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าว

#### ๔.๓.๒ เจตนารมณ์และการใช้บังคับกฎหมาย

โดยที่พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเจตนารมณ์กำหนด มาตรฐานของธุรกิจรักษาความปลอดภัยและมาตรฐานของพนักงานรักษาความปลอดภัยเพื่อเป็นการ ยกระดับมาตรฐานธุรกิจรักษาความปลอดภัยและเสริมสร้างศักยภาพของพนักงานรักษาความปลอดภัย อันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้บริการและช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยของสังคม แต่กฎหมายดังกล่าว ไม่ครอบคลุมถึงบุคคลบางประเภท ประกอบกับเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วไม่สามารถปฏิบัติตามได้ ทำให้กฎหมายดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่สามารถยกระดับมาตรฐานธุรกิจรักษาความ ปลอดภัยและเสริมสร้างศักยภาพของพนักงานรักษาความปลอดภัยได้ และไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างมี ประสิทธิภาพ เนื่องจาก

(๑) กฎหมายดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงบุคคลบางประเภท ได้แก่ ผู้ให้บริการรักษา ความปลอดภัยโดยตรงซึ่งไม่ผ่านบริษัทธุรกิจรักษาความปลอดภัย และการให้บริการรักษา ปลอดภัยโดยหน่วยงานของรัฐตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เสมอภาค ในกฎหมายตามหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองไว้<sup>๙๙</sup> รัฐจึงควรจะกำหนดให้พนักงานรักษาความปลอดภัยประเภทดังกล่าวมีมาตรฐานการรักษา ปลอดภัยที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน และป้องกันมิให้บุคคลหรือธุรกิจที่กฎหมายนี้ใช้บังคับกระทำการ หลีกเลียงกฎหมาย

(๒) นอกจากนี้ การที่กฎหมายได้ให้พนักงานรักษาความปลอดภัยมีอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๑<sup>๑๐๐</sup> ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะกระทบต่อสิทธิมนุษยชนได้ แต่ขณะเดียวกัน

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

<sup>๙๙</sup> มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

#### พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘

<sup>๑๐๐</sup> มาตรา ๔๑ ในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความปลอดภัยตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ช่วยเหลือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการจับกุมผู้กระทำความผิด
- (๒) รักษาความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคล รวมทั้งระงับเหตุและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบริเวณหรือ สถานที่ที่รับผิดชอบรักษาความปลอดภัยตามข้อกำหนดในสัญญาจ้าง
- (๓) เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาหรือน่าเชื่อว่ามีเหตุร้ายเกิดขึ้นภายในบริเวณหรือสถานที่ที่รับผิดชอบรักษาความปลอดภัย ต้อง แจ้งเหตุนั้นให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจท้องที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ทราบโดยทันที รวมทั้งปิดกั้นและรักษาสถานที่เกิดเหตุ ให้คงสภาพเดิมไว้จนกว่าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจผู้มีอำนาจหน้าที่จะเดินทางมาถึงสถานที่เกิดเหตุ



กฎหมายไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างชัดเจนในเรื่องเกี่ยวกับทักษะและการฝึกอบรมให้แก่พนักงานรักษาความปลอดภัยที่ควรคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน เช่น การใช้กำลัง การกักขัง การจับกุมมิให้เกิดการทรมาน หรือที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม การละเมิดทางเพศหรือการใช้ความรุนแรงทางเพศ การค้ามนุษย์ การใช้แรงงานบังคับ เป็นต้น ตามแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ PSCs ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรักษาความปลอดภัย ควรกำหนดมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยและมาตรฐานหลักสูตรการรักษาความปลอดภัยให้คำนึงถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนตามที่พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๑๐ (๓) และ (๔) <sup>๓๓</sup> ให้อำนาจหน้าที่ไว้

(๓) เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นไปตามเจตนารมณ์และสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ในอนาคต ควรมีการจัดทำกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment หรือ RIA) เพื่อตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎหมายนี้ ทั้งนี้เพื่อ (๑) พัฒนาการกระบวนการในการกำหนดกติกาในการกำกับดูแลของภาครัฐ และ (๒) ปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายและระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพโดยให้ความสำคัญแก่การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งจะทำให้กระบวนการพัฒนากฎหมายมีความโปร่งใสและรอบคอบ ตลอดจนได้รับการยอมรับจากกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง <sup>๓๔</sup>

ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นว่า ในประเด็นเรื่อง ของการกำหนดคุณสมบัติพนักงานรักษาความปลอดภัย ตามที่พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓๔ ข้อ ก. (๓) ได้บัญญัติไว้นั้น ยังไม่มีความสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามหลักการของรัฐธรรมนูญ ส่วนประเด็นในเรื่องการกำหนดลักษณะต้องห้ามของพนักงานรักษาความปลอดภัย ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓๔ ข้อ ข. (๓) นั้น เห็นว่า มีความสอดคล้องกับเป้าหมายและหลักความได้สัดส่วน และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามหลักการของรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงฐานความผิดที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวที่มีการกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิในการทำงานสามปีเท่านั้น ยังไม่มีความเหมาะสม และไม่สอดคล้องกับหลักคุณธรรมทางกฎหมาย และเมื่อได้พิจารณาเพิ่มเติมถึงประเด็นในเรื่องของการกำหนดคุณสมบัติว่าต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทย รวมทั้งเจตนารมณ์ในการใช้บังคับพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรมีข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และข้อเสนอแนะนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

<sup>๓๓</sup> มาตรา ๑๐ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๓) ออกระเบียบกำหนดมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยที่บริษัทรักษาความปลอดภัยต้องปฏิบัติ

(๔) ออกระเบียบกำหนดมาตรฐานหลักสูตรการรักษาความปลอดภัย

<sup>๓๔</sup> รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment หรือ RIA) โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

## ๕. ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและข้อเสนอแนบนโยบาย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรมีข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และข้อเสนอแนบนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้

### ๕.๑ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

๕.๑.๑ โดยที่กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตที่บางประการยังไม่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตาม และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงมีข้อเสนอดังนี้

(๑) คณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรทบทวนการกำหนดคุณสมบัติสำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับในมาตรา ๓๔ ก. (๓) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามความเห็นในข้อ ๔.๑ ของรายงานนี้

(๒) คณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรทบทวนการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลา ๓ ปี ที่ห้ามผู้ที่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกสำหรับความผิดที่ระบุไว้ตามมาตรา ๓๔ ข. (๓) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมในแต่ละฐานความผิดที่กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิในการทำงานให้สอดคล้องกับคุณธรรมทางกฎหมายเพื่อมิให้ถูกจำกัดสิทธิที่ใช้ระยะเวลาที่เท่ากันในแต่ละฐานความผิดตามความเห็นในข้อ ๔.๒ ของรายงานนี้

(๓) คณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรทบทวนโดยยกเลิกการกำหนดคุณสมบัติเรื่องสัญชาติไทยของพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓๔ ก. (๑) ตามความเห็นในข้อ ๔.๓.๑ ของรายงานนี้

๕.๑.๒ คณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการกำกับธุรกิจรักษาความปลอดภัยควรออกกฎหมายกำหนดให้มาตรฐานการรักษาความปลอดภัยและมาตรฐานหลักสูตรการรักษาความปลอดภัยโดยคำนึงถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน ตามความเห็นในข้อ ๔.๓.๒ (๒) ของรายงานนี้

### ๕.๒ ข้อเสนอแนบนโยบาย

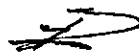
๕.๒.๑ คณะรัฐมนตรีควรกำหนดนโยบายให้ภาคเอกชนที่ประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยให้ความสำคัญในเรื่องการพัฒนาทักษะหรือการฝึกอบรมพนักงานรักษาความปลอดภัย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ได้แก่ แนวปฏิบัติระหว่างประเทศ PSCs ตามที่กล่าวในข้อ ๓.๓.๒ ของรายงานนี้ รวมถึงการกำหนดมาตรการเยียวยาอื่นๆ เมื่อเกิดการกระทำที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลักการชี้แนะเรื่องสิทธิมนุษยชนตามข้อ ๓.๓.๓ ของรายงานนี้

๕.๒.๒ คณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการกำกับธุรกิจรักษาความปลอดภัย องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และภาคธุรกิจรักษาความปลอดภัยเอกชน ควรหารือร่วมกันให้เกิดการมีส่วนร่วมเพื่อให้กฎหมายสามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ ร่วมกันกำหนดมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยและมาตรฐานหลักสูตรการรักษาความปลอดภัยกลางที่ครอบคลุมเจ้าของกิจการที่จ้างพนักงานรักษาความปลอดภัยเป็นลูกจ้างโดยตรง และการให้บริการรักษาความปลอดภัยโดยบริษัทที่ให้บริการธุรกิจรักษาความปลอดภัยอันจะก่อให้เกิดความเสมอภาคในกฎหมายและคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยให้หลายฝ่าย มีส่วนร่วมในการพัฒนาทักษะความสามารถและการฝึกอบรมของพนักงานรักษาความปลอดภัย รวมทั้งจะเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่จะทำให้ภาคเอกชน มีความรับผิดชอบในการดำเนินธุรกิจมากขึ้นตามความเห็นในข้อ ๔.๓.๒ (๑) ของรายงานนี้

๕.๒.๓ คณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการกำกับธุรกิจรักษาความปลอดภัย องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และภาคธุรกิจรักษาความปลอดภัยเอกชน ควรหารือร่วมกันกำหนดให้มีการประเมินต้นทุนของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ การบริหารจัดการประเภทงานของพนักงานรักษาความปลอดภัยที่เป็นธรรม เช่น การย้ายเปลี่ยนสถานที่ให้บริการรักษาความปลอดภัยของพนักงานรักษาความปลอดภัย เป็นต้น ที่จะต้องมีการจดแจ้งทุกครั้ง และมีกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ว่า สมควรปรับปรุงกฎหมายนี้หรือไม่ทุกระยะเวลา ๒ ปี ภายหลังจากพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายมีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายตามความเห็นในข้อ ๔.๓.๒ (๓) ของรายงานนี้

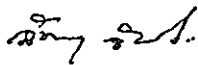
## ๖. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๓๔/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ จึงมีมติให้เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายไปยังคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป



(นายวิศ ติงสมิตร)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



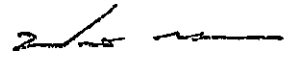
(นางฉัตรสุดา จันทร์ดีเยี่ยม)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



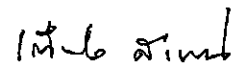
(นายสุรเชษฐ์ สติตนิรามัย)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นางประกายรัตน์ ต้นธีรวงศ์)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นางเตือนใจ ดีเทศน์)

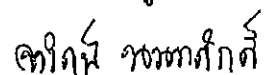
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นายชาติชาย สุธงศ์กมล)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำเนาถูกต้อง



(นายจรงค์ นนทศักดิ์)