

## รายงานที่ ๔๓/๒๕๕๕ เรื่อง สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ กรณีผู้ที่เคยรับโทษให้จำคุกถูกจำกัดสิทธิในการเข้ารับราชการ

### ● ประเด็นร้องเรียน

ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ร้องเคยถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับยาเสพติด และศาลพิพากษาให้ผู้ร้องได้รับโทษจำคุก ๓ ปี ๖ เดือน ปัจจุบันผู้ร้องพ้นโทษมาเป็นเวลากว่า ๔ ปีแล้ว และประกอบอาชีพสุจริต ขณะนี้เป็นลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ผู้ร้องมีความต้องการที่จะสอบเข้ารับราชการเป็นอย่างมาก แต่เนื่องจากเคยต้องโทษจำคุกมาก่อนจึงถูกจำกัดสิทธิในเรื่องดังกล่าว ขณะนี้ผู้ร้องต้องการสมัครสอบเข้ารับราชการสังกัดรัฐสภา แต่เมื่อโทรศัพท์สอบถามไปยังรัฐสภาได้รับแจ้งว่าผู้ร้องไม่มีสิทธิสอบและหากสอบได้คะแนนเต็มก็ไม่มีทางได้เข้ารับราชการ

### ● ผลการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านกฎหมายและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมพิจารณาดำเนินการ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเข้ารับราชการของรัฐสภา ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ กระทบต่อสิทธิของผู้ร้องหรือไม่ อย่างไร ซึ่งคณะอนุกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านกฎหมายและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้พิจารณาตรวจสอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยคณะอนุกรรมการฯ ได้รับฟังข้อเท็จจริงจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และเอกสารที่เกี่ยวข้องสรุปได้ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ วรรคสี่ วางหลักไว้ว่า มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๓๑ กรณีที่บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม ซึ่งในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเป็นการกำหนดเงื่อนไขในเรื่องสมรรถภาพของบุคคลที่จะเข้ารับราชการของแต่ละองค์กรสามารถกำหนดได้ตามความเหมาะสม และต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพันธกรณีระหว่างประเทศ

ในเรื่องของการประกอบอาชีพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓ วางหลักไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งการจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางการแข่งขัน ซึ่งสอดคล้องกับกติการะหว่าง

ประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภาค ๓ ข้อ ๖ ที่วางหลักไว้ว่า รัฐต้องรับรองสิทธิในการทำงาน ซึ่งรวมทั้งสิทธิของทุกคนในโอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพโดยงานซึ่งตนเลือกหรือรับอย่างเสรีและจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสม โดยรวมถึงการให้คำแนะนำทางเทคนิคและวิชาชีพและโครงการฝึกอบรม นโยบาย และทางเทคนิคที่จะทำให้บรรลุผลในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อย่างสม่ำเสมอ และการจ้างงานอย่างบริบูรณ์และเป็นประโยชน์ภายใต้เงื่อนไขทั้งหลายที่เป็นการปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐานทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของปัจเจกบุคคล

คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่า มาตรา ๓๗ ข. (๗) จะกำหนดคุณสมบัติผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญว่า จะต้องไม่เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ แต่มาตรา ๓๗ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ได้บัญญัติข้อยกเว้นเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ข. (๗) ได้รับการพิจารณายกเว้นคุณสมบัติต้องห้ามดังกล่าวได้ ฉะนั้น ในกรณีของผู้ร้องแม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ร้องเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามนั้น แต่ผู้ร้องยังอาจได้รับการพิจารณาให้เข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาได้ กล่าวคือ คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) อาจพิจารณายกเว้นให้เข้ารับราชการได้ โดยต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของจำนวนกรรมการที่มาประชุม ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ร. กำหนด และ ก.ร. จะยกเว้นเป็นการเฉพาะรายหรือจะประกาศยกเว้นเป็นการทั่วไปก็ได้ ซึ่งผู้ร้องยังไม่ถูกกระหอบสิทธิในเรื่องการไม่สามารถเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภา เพราะเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

สำหรับการที่ผู้ร้องโทรศัพท์สอบถามไปยังรัฐสภา และได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ว่าผู้ร้องไม่มีสิทธิสอบและหากสอบได้คะแนนเต็มก็ไม่มีทางได้เข้ารับราชการ ซึ่งการให้คำตอบในลักษณะดังกล่าว ทำให้ผู้ร้องเสียสิทธิในการสมัครสอบเข้ารับราชการ เจ้าหน้าที่ควรมีการแนะนำหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้ผู้ร้องทราบถึงสิทธิของตน และเป็นข้อมูลให้กับผู้ร้องเพื่อประกอบการพิจารณาในการสมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ

ดังนั้น กรณีของผู้ร้อง หากผู้ร้องมีความต้องการที่จะสอบเข้ารับราชการเพื่อเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ ผู้ร้องสามารถยื่นเรื่องเพื่อขอให้คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาสามัญ (ก.ร.) พิจารณายกเว้นให้เข้ารับราชการได้ โดยยื่นคำขอตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.ร. กำหนดไว้ในระเบียบฯ คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นควรแจ้งผู้ร้องให้ทราบสิทธิและแนวทางการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

### **ข้อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย**

คณะอนุกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านกฎหมายและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม มีมติให้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยกลุ่มองค์กรที่ใช้พระราชบัญญัติหรือระเบียบที่กำหนดให้การต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเป็นลักษณะต้องห้ามในการเข้ารับราชการโดยไม่มีการกำหนดข้อยกเว้นฯ เช่น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการการเมือง ข้าราชการทหาร เป็นต้น นั้น ควรมีการพิจารณาทบทวนปรับปรุงและแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับให้สอดคล้องกับมิติด้านสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพันธกรณีระหว่างประเทศที่ให้การคุ้มครองและรับรองไว้ โดยไม่เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ที่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในการสมัครสอบเข้ารับราชการ โดยในการกำหนดข้อยกเว้นต้องมีแนวปฏิบัติที่

ชัดเจนและมีความเป็นธรรม รวมทั้งควรมีการพิจารณาถึงความเหมาะสมในการประกอบอาชีพด้วย โดยในการกำหนดข้อยกเว้นอาจมีการกำหนดกรอบระยะเวลาให้กับผู้ที่เคยได้รับโทษจำกัดโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในการสมัครสอบเข้ารับราชการ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้สามารถใช้สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการและสามารถกลับตนเป็นคนดี เพื่อทำประโยชน์ให้แก่สังคมและประเทศชาติต่อไป ทั้งนี้ ในการพิจารณาดำเนินการดังกล่าว ควรที่จะได้มีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบในเรื่องนี้สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ตลอดจนพนักงานรัฐวิสาหกิจด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

จากข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังกล่าว คณะอนุกรรมการฯ จึงเสนอให้สำนักงาน ก.สม. นำข้อมูลในเรื่องลักษณะต้องห้ามของพนักงานราชการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ก.ส.) เพื่อพิจารณายกเว้นลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๘ (๖) โดยไม่นำมาใช้บังคับกับพนักงานราชการของสำนักงาน ก.สม. หรืออาจพิจารณาปรับเปลี่ยนถ้อยคำเพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อไป

### ● ความสำเร็จ/ความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๙ รับทราบรายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมอบหมายให้กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน ก.พ. เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาดำเนินการตามความจำเป็นและเหมาะสมต่อไป

ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้แจ้งผลการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งหน่วยงานราชการส่วนใหญ่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะนโยบายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และได้ดำเนินการตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่ตนรับผิดชอบแล้ว พบว่า บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวข้องกับข้าราชการแต่ละประเภทมีความสอดคล้องกับข้อเสนอแนะดังกล่าวแล้ว จึงยังไม่มีความจำเป็นที่ต้องทบทวนปรับปรุงหรือแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายในขณะนี้

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แจ้งความคืบหน้าผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะว่า ขณะนี้ สำนักงาน ก.พ. ได้เสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อยกเว้นลักษณะต้องห้ามของพนักงานราชการ เพื่อให้ผู้ที่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา ให้สามารถได้รับการจ้างเป็นพนักงานราชการได้เมื่อผู้นั้นได้พ้นโทษมาแล้วเกินห้าปี ซึ่งเป็นไปตามข้อเสนอแนะนโยบายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปเพื่อดำเนินการแล้ว