

มาตรการทางกฎหมายที่จำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพของผู้ที่เคยต้องโทษ¹

ชนัญทิพย์ ชูแก้ว²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่จำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพของผู้ที่เคยต้องโทษ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมาย ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพของผู้ที่เคยต้องโทษ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาทราบว่ามาตรการทางกฎหมายที่จำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพของผู้ที่เคยต้องโทษ ในปัญหาเรื่องการตีความคำว่า “สิทธิและเสรีภาพ” ปัญหาเรื่องการออกใบรับรองการประกอบวิชาชีพ และปัญหาความเหลื่อมล้ำในเรื่องการรองรับการประกอบวิชาชีพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 แม้จะมีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพเอาไว้ก็ตาม แต่เป็นการบัญญัติในภาพรวมที่ว่า “บุคคลทุกคนมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” แต่ไม่ได้มีรายละเอียดอื่นว่าเนื้อหาสาระสำคัญของอาชีพเป็นเช่นไร อาชีพใดบ้างที่ได้รับการคุ้มครองและคุ้มครองในเรื่องใดบ้างและยังมีความเห็นทางวิชาการที่ถกเถียงกันในเรื่องความไม่ชัดเจนว่าคุ้มครองเฉพาะคนไทยหรือคุ้มครองถึงคนต่างด้าวด้วย จึงต้องอาศัยการตีความประกอบเพื่ออธิบายประเด็นปัญหาดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวของผู้ศึกษานำไปสู่บทสรุปของความเห็นว่าเสรีภาพในการประกอบอาชีพนั้นมีลักษณะของความเป็นสิทธิพลเมืองที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองคนในประเทศ นอกจากนี้ในส่วนของความหมายและขอบเขตของคำว่า “อาชีพ” ที่จะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนั้น

จากการศึกษาระบบไทยอื่น ๆ ประกอบก็ไม่ปรากฏว่ามีการนิยามของอาชีพเอาไว้แต่อย่างใด ทั้งนี้ อาชีพที่จะได้รับการยอมรับและการคุ้มครองตามกฎหมายอาจเป็นเรื่องที่มีความเปลี่ยนแปลงได้ตามบริบทของสังคมแต่ละสังคมและในบางกรณียังมีความเกี่ยวข้องกับจารีตประเพณีและหลักศีลธรรมอันดีของสังคมนั้น ๆ ประกอบการกำหนดนิยามของเสรีภาพในการประกอบอาชีพ จึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจตายตัวได้ แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดกรอบความชัดเจนจึงเห็นว่าอาจจะกำหนดโดยต้องอาศัยการพิจารณาโดยวางหลักเกณฑ์การตีความจากระบบกฎหมายไทยประกอบกับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ กล่าวคือ ต้องไม่เป็นอาชีพต้องห้ามตามกฎหมาย นอกจากนี้การศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 วรรคสอง ในส่วนซึ่งเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขในการจำกัด

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องมาตรการทางกฎหมายที่จำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพของผู้ที่เคยต้องโทษ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีร์ เสือธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดิ์คง และ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เสรีภาพในการประกอบอาชีพ ซึ่งได้ใช้ถ้อยคำว่า “เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น” เข้ามาเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งในการจำกัดเสรีภาพตามวรรคสอง เมื่อพิจารณาแล้วจึงเห็นว่าเป็นการอาศัยถ้อยคำที่มีความหมายกว้างไปกว่าการกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับเดิม ซึ่งจะระบุขอบเขตการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเอาไว้เฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางการแข่งขันในการแข่งขัน ประกอบกับเมื่อพิจารณาว่าเงื่อนไขในการจำกัดข้ออื่น ๆ ก็ล้วนเป็นไปเพื่อเพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น การอาศัยการบัญญัติโดยอาศัยถ้อยคำว่า “เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น” มาขยายเพิ่มเติมอีก อาจก่อให้เกิดขอบเขตที่ไม่ชัดเจน มีแนวโน้มเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตีความได้อย่างกว้างขวางขัดต่อเจตนารมณ์ในการคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองได้ จึงเป็นเรื่องที่ผู้ศึกษามีความเห็นว่าควรมีการเปลี่ยนแปลงการบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจน โดยการอาศัยแนวทางตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2560

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายที่จำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพของผู้ที่เคียดแค้นไทย ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเรื่องการตีความคำว่า “สิทธิและเสรีภาพ”

บทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาตีความหมายของคำว่า “สิทธิและเสรีภาพ” ให้มีความชัดเจนและครอบคลุมว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้นั้น ครอบคลุมอาชีพใดบ้างและครอบคลุมถึงสิทธิและเสรีภาพอย่างไร สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใด เพื่อป้องกันการตีความหมายผิด ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสนและการใช้ผิดความหมาย

เดิม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพเพิงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือกีดก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

ควรแก้ไข เพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 วรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือกีดก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา อีกทั้งบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในการทำงาน

ซึ่งหมายความว่ารวมถึงโอกาสที่จะได้รับการทำงานที่มั่นคงในระหว่างการทำงาน รวมทั้งมีสิทธิในโอกาสที่จะทำมาหาเลี้ยงชีพตามกฎหมายในงานซึ่งตนเลือกหรือรับรองอย่างเสรี และรัฐจะต้องดำเนินการกำหนดมาตรการที่จะทำให้สิทธิในการทำงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพอย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความสำเร็จของการจ้างงาน รวมทั้งการให้คำแนะนำในทางเทคนิคและวิชาชีพ และโครงการฝึกอบรม โดยเฉพาะบุคคลผู้พิการ อีกทั้งรัฐจะต้องดำเนินการและกำหนดแผนงานที่เสริมสร้างโอกาสให้สตรีได้มีโอกาสและมีสิทธิในการทำงานเช่นเดียวกัน

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายของระหว่างประเทศที่บัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมาเทียบเคียงคือ อนุสัญญาอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (American Convention on Human Right Additional Protocol: ACHEAP) ที่บัญญัติว่าบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในการทำงาน ซึ่งหมายความว่ารวมถึงโอกาสที่จะได้รับการทำงานที่มั่นคงในระหว่างการทำงาน รวมทั้งมีสิทธิในโอกาสที่จะทำมาหาเลี้ยงชีพตามกฎหมายในงานซึ่งตนเลือกหรือรับรองอย่างเสรี กฎหมายสิทธิพลเมืองสหรัฐอเมริกา (The Civil Right Act) โดยอยู่ในบทที่ 8 ที่ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานอันถือเป็นการมีชอบด้วยกฎหมายในส่วนการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานที่มีชอบด้วยกฎหมาย เพื่อนำมาปรับใช้ให้มีความชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

2. ปัญหาเรื่องการออกใบรับรองการประกอบวิชาชีพ

พระราชบัญญัติกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2560 มาตรา 67 ขาดสาระสำคัญในการที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองให้มีความครอบคลุมและให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในเรื่องของการออกใบรับรองการประกอบวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขังที่เข้าร่วมการอบรมและได้ผ่านการอบรมแล้ว โดยอาจแยกตามความชอบหรือความถนัดของแต่ละบุคคล โดยจะต้องมีการจัดให้มีการทดสอบความพร้อมในการประกอบอาชีพ ซึ่งอาจให้มีการทำแบบทดสอบความรู้หรือการปฏิบัติในอาชีพนั้น ๆ ตามความถนัดของแต่ละบุคคล เมื่อนักโทษที่ได้ผ่านการเข้าอบรมวิชาชีพและผ่านการทดสอบการเตรียมความพร้อมทางวิชาชีพมาแล้ว เพื่อที่จะได้สร้างความไว้วางใจหรือความเชื่อใจใหม่ว่าบุคคลเหล่านี้ได้ประพฤติปฏิบัติและกลับตัวกลับใจเป็นคนดีแล้ว มีความรู้และความสามารถพร้อมที่จะทำงานได้อย่างมีศักยภาพเต็มที่ มีจิตสำนึกและความรับผิดชอบในงานที่ทำ และรับเข้ามาทำงาน ทั้งเป็นการส่งเสริมให้ผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้วสามารถประกอบอาชีพได้อย่างแท้จริง

เดิม พระราชบัญญัติกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2560 มาตรา 67 บัญญัติว่า “เมื่อจะปล่อยตัวผู้ต้องขังให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) เรียกคืนทรัพย์สินที่เป็นของทางราชการ
- (2) จ่ายเครื่องแต่งกายให้ตามที่กรมราชทัณฑ์กำหนด
- (3) ทำหลักฐานการปล่อยตัว
- (4) คืนทรัพย์สินของผู้ต้องขังให้แก่ผู้ต้องขัง รวมทั้งเงินรางวัลและ เงินทำขวัญ
- (5) ออกใบสำคัญการปล่อยนักโทษเด็ดขาดที่พ้นโทษ”

ควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2560 มาตรา 67 บัญญัติว่า “เมื่อจะปล่อยตัวผู้ต้องขัง ให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) เรียกคืนทรัพย์สินที่เป็นของทางราชการ
- (2) จ่ายเครื่องแต่งกายให้ตามที่กรมราชทัณฑ์กำหนด
- (3) ทำหลักฐานการปล่อยตัว
- (4) คืนทรัพย์สินของผู้ต้องขังให้แก่ผู้ต้องขัง รวมทั้งเงินรางวัลและ เงินทำขวัญ
- (5) ออกใบสำคัญการปล่อยนักโทษเด็ดขาดที่พ้นโทษ
- (6) ออกหนังสือหรือเอกสารรับรองการผ่านการฝึกอบรมวิชาชีพ”

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจาก แนวคิดเกี่ยวกับการล้างมลทินโดยการลบล้างการกระทำความผิดและโทษให้แก่ผู้กระทำผิดที่พ้นโทษแล้วมีแนวความคิดมาจากหลักที่ว่าไม่เป็นการยุติธรรมที่ยังคงตัดสิทธิในฐานะพลเมืองแก่บุคคลที่ได้รับโทษชดใช้การกระทำของเขาแล้ว แต่ควรที่จะปฏิบัติต่อเขาเสมือนเขาเป็นผู้กระทำผิดที่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงแล้วเพื่อให้เขาสามารถกลับเข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ในสังคมนั้นได้ ดังนั้นเมื่อมีการรับโทษแล้ว เครื่องหมายหรือตราบาปที่เกิดจากการกระทำความผิดก็ควรจะถูกลบล้างไปด้วย เนื่องจากโทษที่จะลงโทษแก่บุคคลใดต้องมีวันสิ้นสุดโดยแท้จริงไม่ควรให้ผลอันเนื่องจากการลงโทษคงเป็นตราบาปหรือรอยมลทินเป็นที่ทนทุกข์แก่เขาตลอดไป

อีกทั้งยังมีการนำเอากฎหมายระหว่างประเทศมาเทียบเคียงคือ ปฏิญญาอเมริกันว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่บัญญัติว่า บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในการทำงานตามความถนัดของแต่ละบุคคลภายใต้เงื่อนไขของการจ้างงานที่เหมาะสม และบุคคลที่ทำงานย่อมมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมตามความสามารถและทักษะอาชีพของแต่ละบุคคล เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการดำรงชีพ สำหรับตนเองและครอบครัว เช่นนี้จะทำให้มีความครอบคลุมและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินคดีเป็นอย่างสูง

3. ปัญหาความเหลื่อมล้ำในเรื่องการรองรับการประกอบวิชาชีพ

พระราชบัญญัติกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 ขาดกระบวนการคุ้มครองผู้ที่เคยต้องโทษเพราะทัศนคติของสังคมในปัจจุบันที่มองด้านคุณสมบัติของตัวบุคคลเป็นหลักไม่สามารถหางานทำได้ ซึ่งเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมที่สถานประกอบการต่าง ๆ มีเลือกปฏิบัติในการรับบุคคลเข้ามาทำงานจึงทำให้คนกลุ่มนี้ว่างงาน ซึ่งหากพิจารณาถึงแนวคิดหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ที่ในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นเมื่อคนกลุ่มนี้ไม่มีงานทำก็ไม่มีรายได้ จำเป็นต้องหันกลับมากระทำผิดเดิมซ้ำอีก จึงละเลยวิชาชีพที่เคยฝึกอบรมมาเพื่อประกอบอาชีพที่ไม่สุจริตเสียภายหลังพ้นโทษ

เดิม พระราชบัญญัติกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 บัญญัติว่า “ให้เรือนจำจัดให้ผู้ต้องขังได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ โดยต้องดำเนินการให้สอดคล้อง

กับหลักสูตรการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการรวมทั้งต้องมีการฝึกอบรมด้านคุณธรรมและจริยธรรม และการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มโอกาสการจ้างงาน

ให้ผู้ต้องขังทุกคนมีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาและการฝึกอบรมอย่างเท่าเทียมกัน

การกำหนดหลักสูตร หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดการศึกษาและการฝึกอบรมให้แก่ผู้ต้องขัง ให้เป็นไปตามระเบียบกรมราชทัณฑ์”

ควรแก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในการจัดหาสถานที่รองรับผู้พ้นโทษที่ผ่านการฝึกอบรมวิชาชีพและได้รับใบรับรองการประกอบวิชาชีพมาแล้ว ให้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดหาสถานที่เองหรือตกลงร่วมมือกับเอกชนในการจัดหาสถานที่เพื่อรองรับผู้พ้นโทษในการประกอบอาชีพ”

การที่ผู้ต้องขังที่พ้นโทษไปแล้วสามารถนำความรู้ที่ได้จากการจัดอบรมไปประกอบอาชีพและมีสถานที่ประกอบอาชีพได้นั้น เป็นการช่วยลดปัญหาสังคมได้ระดับหนึ่ง เหมือนกับกฎหมายในรัฐฮาวายได้มีการบัญญัติกฎหมายชื่อ Hawaii Employment Practices Act Chapter 378 ข้อ (b) การจ้างงานในหน่วยงานเอกชนและการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพได้บัญญัติวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างงานแก่ผู้พ้นโทษในภาคเอกชนและการขอใบประกอบวิชาชีพ ซึ่งกฎหมายได้วางมาตรฐานไว้ว่า “ห้ามเอกชนกระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นการกีดกันและสร้างมาตรการอื่นใดที่เป็นกีดกันทำให้เป็นอุปสรรคต่อผู้เคยต้องโทษจำคุก โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรในขอบเขตของการกระทำ คือ (1) ปฏิเสธการว่าจ้างงาน (2) ปลดออกจากงาน (3) ปฏิเสธสภาพการจ้างงานและเงื่อนไขการจ้างงานที่เป็นธรรมแก่ลูกจ้าง (4) ปฏิเสธการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือการขอรับสวัสดิการ (5) ปฏิเสธหรือยกเลิกใบประกอบวิชาชีพที่จำเป็นต่อการทำงานแก่ผู้เคยต้องโทษจำคุก หากมีการแก้ไข เพิ่มเติม จะส่งผลทำให้เกิดประสิทธิภาพ ลดความเหลื่อมล้ำในเรื่องการรองรับการประกอบอาชีพได้

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย. (พิมพ์ครั้งที่ 4).

2552.

จิตติ ดิงศรัทธี. คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1, (พิมพ์ครั้งที่ 9). สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2529.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน. 2558.

ปรางชมพู จงอนุรักษ์. ปัญหาการคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพในระบบกฎหมายไทย. 2559.

วีระ โลจายะ. กฎหมายสิทธิมนุษยชน. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน. 2532.

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. 2555.

อภิวัฒน์ สุธาสว. “หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.” จุฬานิติ. 2554.