

รายงานที่ 151-152/2559 เรื่อง สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ กรณีกล่าวอ้างว่าพระราชบัญญัติ
ธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของพนักงานรักษาความ
ปลอดภัยมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

ประเด็นการร้องเรียน

ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอให้มีความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไข
พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ที่ละเมิดต่อหลักการสิทธิมนุษยชน กรณีกล่าวอ้างว่า
บทบัญญัติมาตรา 34 ข้อ ก. (3) และข้อ ข. (3) ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของพนักงานรักษา
ความปลอดภัยเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของพนักงานรักษาความ
ปลอดภัยเดิมและกระทบต่อบริษัทรักษาความปลอดภัย และบทนิยามของคำว่า “ธุรกิจรักษาความปลอดภัย”
ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 มีลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อพนักงานรักษาความปลอดภัยที่ให้บริการ
ในธุรกิจรักษาความปลอดภัยเอกชน

การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีการกำหนดให้พนักงานรักษา
ความปลอดภัยต้องสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความ
ปลอดภัย พ.ศ. 2558 เป็นไปเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของพนักงานรักษาความปลอดภัยในการรักษาความสงบ
เรียบร้อยของสังคม และเมื่อพิจารณาถึงมาตรฐานระหว่างประเทศ ได้แก่ แนวปฏิบัติระหว่างประเทศ PSCs
ที่กล่าวถึงคุณสมบัติของพนักงานรักษาความปลอดภัย โดยให้ความสำคัญกับมาตรฐานและทักษะในการทำงาน
โดยไม่ได้ระบุถึงระดับการศึกษา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นว่า ระดับการศึกษามีได้เป็น
หลักประกันว่าผู้ที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับจะปฏิบัติหน้าที่รักษาความปลอดภัยโดยมีสำนึกความรับผิดชอบ
และมีประสิทธิผล ประกอบกับการกำหนดเงื่อนไขในการทำงาน กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดว่า เงื่อนไข
ในการกำหนดคุณสมบัติต้องจำเป็นหรือเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับลักษณะงานที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย (Inherent
Requirement Exception) ดังนั้น การกำหนดให้พนักงานรักษาความปลอดภัยต้องสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ
จึงไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ
ตามหลักการของรัฐธรรมนูญ กรณีการกำหนดลักษณะต้องห้ามของพนักงานรักษาความปลอดภัยของผู้ที่เคย
ได้รับโทษจำคุกบางฐานความผิด ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558
มาตรา 34 ข้อ ข. (3) เห็นว่ามีความสอดคล้องกับเป้าหมายและหลักความได้สัดส่วน และไม่กระทบกระเทือน
สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามหลักการของรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพิจารณาถึงฐานความผิดที่ได้กำหนดไว้
ในบทบัญญัติดังกล่าว ที่มีการกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิในการทำงานสามปีเท่ากันนั้นยังไม่มีเหมาะสม
และไม่สอดคล้องกับหลักคุณธรรมทางกฎหมายในสิ่งที่ประโยชน์ หรือเป็นสิ่งที่เป็คุณค่าแตกต่างกัน เช่น
ความผิดเกี่ยวกับชีวิต คุณธรรมทางกฎหมายคือ ชีวิตมนุษย์ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือทรัพย์ธรรมดา

คุณธรรมทางกฎหมายคือ กรรมสิทธิ์และการครอบครอง เป็นต้น และเมื่อได้พิจารณาเพิ่มเติมถึงประเด็นในเรื่องของการกำหนดคุณสมบัติว่าต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทย เห็นว่าแต่เดิมไม่เคยมีกฎหมายบัญญัติหรือกำหนดคุณสมบัติเรื่องสัญชาติ และการเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยไม่ได้ถูกสงวนไว้เฉพาะผู้ที่มีสัญชาติไทย ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติเรื่องสัญชาติไทยจึงไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และหลักการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประเด็นในเรื่องเจตนารมณ์ในการใช้บังคับกฎหมายนั้น เห็นว่าพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ไม่สามารถยกระดับมาตรฐานธุรกิจรักษาความปลอดภัยและเสริมสร้างศักยภาพของพนักงานรักษาความปลอดภัยได้ และไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงบุคคลบางประเภท ได้แก่ ผู้ให้บริการรักษาความปลอดภัยโดยตรงซึ่งไม่ผ่านบริษัทธุรกิจรักษาความปลอดภัย และการให้บริการรักษาความปลอดภัยโดยหน่วยงานของรัฐตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด นอกจากนี้ การที่กฎหมายได้ให้พนักงานรักษาความปลอดภัยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 41 มีแนวโน้มว่าจะกระทบต่อสิทธิมนุษยชนได้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรมีข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และข้อเสนอแนะนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อเสนอแนะนโยบาย หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

ข้อเสนอแนะนโยบาย

(1) คณะรัฐมนตรีควรกำหนดนโยบายให้ภาคเอกชนที่ประกอบธุรกิจรักษาความปลอดภัยให้ความสำคัญในเรื่องการพัฒนาทักษะหรือการฝึกอบรมพนักงานรักษาความปลอดภัย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ได้แก่ แนวปฏิบัติระหว่างประเทศสำหรับการให้บริการรักษาความปลอดภัยเอกชน (International Code of Conduct for Private Security Service Provider: PSCs) รวมถึงการกำหนดมาตรการเยียวยาอื่น ๆ เมื่อเกิดการกระทำที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลักการชี้แนะเรื่องสิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจกำหนดหลักการพื้นฐานต่อความรับผิดชอบของภาคธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (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)

(2) คณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการกำกับธุรกิจรักษาความปลอดภัย องค์การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ และภาคธุรกิจรักษาความปลอดภัยเอกชน ควรหารือร่วมกันให้เกิดการมีส่วนร่วมเพื่อให้กฎหมายสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ ร่วมกันกำหนดมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยและมาตรฐานหลักสูตรการรักษาความปลอดภัยกลางที่ครอบคลุมเจ้าของกิจการที่จ้างพนักงานรักษาความปลอดภัยเป็นลูกจ้างโดยตรง และการให้บริการรักษาความปลอดภัยโดยบริษัทที่ให้บริการธุรกิจรักษาความปลอดภัยอันจะก่อให้เกิดความเสมอกันในกฎหมาย และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยให้

หลายฝ่ายมีส่วนร่วมในการพัฒนาทักษะความสามารถและการฝึกอบรมของพนักงานรักษาความปลอดภัย รวมทั้งจะเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่จะทำให้ภาคเอกชนมีความรับผิดชอบในการดำเนินธุรกิจมากขึ้น

(3) คณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการกำกับธุรกิจรักษาความปลอดภัย องค์การส่งเสริมการค้าผ่านตึก และภาคธุรกิจรักษาความปลอดภัยเอกชน ควรหารือร่วมกัน กำหนดให้มีการประเมินต้นทุนของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ การบริหารจัดการประเภทงานของพนักงานรักษาความปลอดภัยที่เป็นธรรม เช่น การย้ายเปลี่ยนสถานที่ให้บริการรักษาความปลอดภัยของพนักงานรักษาความปลอดภัย เป็นต้น ที่จะต้องมีการจัดแจ้งทุกครั้ง และมีกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ว่า สมควรปรับปรุงกฎหมายนี้หรือไม่ทุกระยะเวลา 2 ปี ภายหลังจากพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายมีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

(1) คณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรทบทวนการกำหนดคุณสมบัติสำเร็จ การศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับในมาตรา 34 ก. (3) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558

(2) คณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรทบทวนการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลา 3 ปี ที่ห้ามผู้ที่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกสำหรับความผิดที่ระบุไว้ตาม มาตรา 34 ข. (3) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 โดยพิจารณาถึงความเหมาะสม ในแต่ละฐานความผิดที่กำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิในการทำงานให้สอดคล้องกับคุณธรรมทางกฎหมาย เพื่อมิให้ถูกจำกัดสิทธิที่ใช้ระยะเวลาที่เท่ากันในแต่ละฐานความผิด

(3) คณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรทบทวนโดยยกเลิกการกำหนดคุณสมบัติ เรื่องสัญชาติไทยของพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาตตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 มาตรา 34 ก. (1)

(4) คณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการกำกับธุรกิจรักษาความปลอดภัยควรออกกฎหมายกำหนดให้มาตรฐานการรักษาความปลอดภัยและมาตรฐานหลักสูตรการรักษาความปลอดภัยโดยคำนึงถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

ความสำเร็จ/ความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

รองนายกรัฐมนตรี (พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ) ได้มีคำสั่งมอบหมายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักรับเรื่องไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2560 รับทราบผลการพิจารณาและผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ สรุปสาระสำคัญได้ว่า กรณีการกำหนดวุฒิการศึกษาของพนักงานรักษาความปลอดภัย พนักงานรักษาความปลอดภัยที่เป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยอยู่ก่อนจะได้รับการยกเว้นโดยไม่ต้องใช้วุฒิการศึกษา ส่วนพนักงานรักษาความปลอดภัยที่เป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยหลังวันที่ 4 มีนาคม 2559 จะได้รับยกเว้นเรื่องวุฒิการศึกษาเช่นกัน จากเดิมต้องสำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ เปลี่ยนมาเป็นสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับที่ใช้อยู่ในขณะสำเร็จการศึกษา กรณีการออกกฎหมายกำหนดให้มาตรฐานการรักษาความปลอดภัยและมาตรฐานหลักสูตรการรักษาความปลอดภัยโดยคำนึงถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน จะมีการจัดการบรรจุมหาเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ในหลักสูตรของพนักงานรักษาความปลอดภัยรับอนุญาต