



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

เสรีภาพในการประกอบอาชีพกับการออกคำสั่งปิดสถานที่บางแห่งที่เสี่ยงต่อการ
แพร่ระบาดของโรคโควิด 19

จัดทำโดย นางอ้อยทิพย์ เหราบัตย์
รหัส 630851

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 8
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เสรีภาพในการประกอบอาชีพกับการออกคำสั่งปิดสถานที่บางแห่งที่เสี่ยงต่อการ แพร่ระบาดของโรคโควิด 19

นางอ้อยทิพย์ เहरาบัตย์¹

บทนำ

หลักประกันสิทธิและเสรีภาพถือเป็นหลักการหนึ่งที่สำคัญของหลักประชาธิปไตย โดยประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองของระบอบประชาธิปไตยจะต้องได้รับหลักประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค โดยอาจปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่นๆ ซึ่งเสรีภาพในการประกอบอาชีพถือเป็นเสรีภาพหนึ่งที่ได้รับการรับรองและคุ้มครอง โดยในประเทศไทยได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ในมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และได้มีบทบัญญัติจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ในมาตราเดียวกัน

จากสถานการณ์การเกิดโรคระบาดโควิด 19 จนทำให้รัฐประกาศให้ประเทศเข้าสู่ภาวะสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีการออกข้อกำหนดซึ่งออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1) ซึ่งเนื้อความของข้อกำหนดดังกล่าวนั้นมีคำสั่งให้มีการปิดสถานที่เสี่ยงต่อการติดต่อโรคอาจถือได้ว่าเป็นข้อกำหนดที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ อย่างไรก็ตาม หากการออกข้อกำหนดใดๆ โดยรัฐเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศแม้จะเป็นการขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพรัฐก็สามารถออกข้อกำหนดดังกล่าวได้เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจไว้เช่นกัน

¹ ผู้เข้าอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 8

สิทธิและเสรีภาพในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของหลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยประชาชน ซึ่งสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 3 หลักการ ได้แก่ หลักอำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน หลักเสรีภาพและความเสมอภาค และหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย ซึ่งโดยทั่วไปลักษณะเด่นๆ ของระบอบประชาธิปไตยมีดังต่อไปนี้

- 1) มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง
- 2) ประชาชนได้รับการประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค
- 3) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองบริหารในมิติต่างๆ
- 4) มีการใช้หลักนิติธรรม (rule of law) ในการปกครองบริหารประเทศ
- 5) ผู้ใช้อำนาจจะต้องมีจิตวิญญาณเป็นประชาธิปไตย มีมารยาททางการเมือง ขณะเดียวกันประชาชนทั่วไปจะต้องมีจิตวิญญาณ ค่านิยมของความเป็นประชาธิปไตย

แนวความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพของมนุษย์เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ในยุคกรีก โดยอริสโตเติลกล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล ย่อมมีเสรีภาพในการเลือก และด้วยเหตุผลที่ถูกต้องย่อมช่วยให้เขาเข้าถึงธรรมชาติได้ และ ณ จุดนี้เองคือเสรีภาพที่ยิ่งใหญ่ของมนุษย์” โดยแนวความคิดนี้ถือว่า มนุษย์นั้นมีเสรีภาพอยู่แล้วตามกฎธรรมชาติ ภายใต้เหตุผลที่ถูกต้องเนื่องจากภูมิปัญญาของมนุษย์ ต่อมาเริ่มมีแนวความคิดว่ามนุษย์ตามธรรมชาตินั้นมีสิทธิเสรีภาพมาก และเมื่อทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน ก็ไม่มีอำนาจในการบังคับซึ่งกันและกันหากไม่มีการลดเสรีภาพของแต่ละคนลงมา การกระทบกระทั่งตลอดจนการขัดแย้งก็จะเกิดขึ้นในสังคมได้ ผู้อ่อนแอต้องตกเป็นทาสและถูกจำกัดเสรีภาพหมด การมีเสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตจึงเป็นเหตุให้เกิดการไร้เสรีภาพ การเข้ามารวมเป็นสังคมยอมรับอำนาจการเมืองเหนือตนเป็นรูปแบบการปกครองต่างๆ ก็เพื่อให้อำนาจสูงสุดนั้นสูงเหนือทุกคนเป็นกรรมการคอยรักษากฎกติกาไม่ให้ผู้เข้มแข็งกว่าใช้เสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตรังแกผู้อ่อนแอกว่า

หลักการของสิทธิและเสรีภาพโดยเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนนั้นพัฒนามาสู่ปัจจุบัน โดยมีการกำหนดวางหลักของสิทธิและเสรีภาพ เจื่อนใจและหลักการจำกัดสิทธิของประชาชนโดยถือว่าการที่ราษฎรต่อสู้เพื่อให้ได้มา

ซึ่งรัฐธรรมนูญระบอบประชาธิปไตยนั้น ก็เพราะประสงค์จะให้ตนมีสิทธิและเสรีภาพนั่นเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของประเทศต่างๆ ในปัจจุบันจะมีบทบัญญัติกำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ทั้งสิ้น²

อย่างไรก็ตาม สิทธิและเสรีภาพยังคงมีความหมายที่แตกต่างกัน โดยสิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลพึงมีเพื่อเรียกร้องให้คนอื่นกระทำหรือละเว้นการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง สิทธิจึงเป็นเหมือนอำนาจอันถูกต้องที่ใช้ระหว่างตนเองกับผู้อื่น ปราศจากการครอบงำหรือแทรกแซงใดๆ ทั้งสิ้น ส่วนเสรีภาพนั้นจริงๆ แล้วจะไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่น อาทิ เสรีภาพต่อการนับถือศาสนา ซึ่งทุกคนมีเสรีภาพมากพอในการเลือกนับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งหรือไม่นับถือศาสนาก็ได้ ซึ่งเราจะเห็นว่าเสรีภาพในกรณีดังกล่าวนี้ไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลใดๆ ทั้งสิ้น แต่ถ้าหากเป็นสิทธิในเสรีภาพย่อมมีความหมายว่า บุคคลนั้นมีสิทธิในการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่มีการรับรองใน ความหมายดังกล่าว ก่อให้เกิดความผูกพันกับบุคคลอื่น กล่าวโดยสรุปคือ บุคคลมีหน้าที่ต้องไม่ละเมิดการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลอื่นๆ นั่นเอง

สิทธิและเสรีภาพจำแนกตามเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของสิทธิและเสรีภาพ

เมื่อใช้เกณฑ์การแบ่งโดยอาศัยวัตถุประสงค์แห่งสิทธิและเสรีภาพเป็นแนวทางในการแบ่งแล้ว จะสามารถจำแนกสิทธิและเสรีภาพออกได้เป็น 6 ประเภทด้วยกันดังต่อไปนี้

(1) สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกายซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครองจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ เช่น การมิต้องรับโทษทางอาญาจากการกระทำนั้น หากไม่มีกฎหมายในขณะกระทำบัญญัติไว้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ อันเป็นไปตามหลัก ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ เมื่อไม่มีกฎหมาย (nullum crimen, nulla poena sine lege) บทบัญญัติที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาไม่มีความผิด สิทธิอื่นๆ นอกจากนี้ ก็ได้แก่ สิทธิที่ไม่ให้การที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ตนเองต้องถูกฟ้องร้องเป็นคดีอาญา เป็นต้น

(2) สิทธิและเสรีภาพในทางความคิดและการแสดงความคิดเห็น สิทธิเสรีภาพประเภทนี้ ได้แก่ เสรีภาพในทางนับถือศาสนา สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การเขียน และการสื่อความหมายอื่น เป็นต้น

² พงษ์พิลัย วรณราช, “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” แท้จริงแล้วเหมือนหรือต่างกันอย่างไร [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act83.htm> (วันที่ค้นข้อมูล: 29 มิถุนายน 2563)

(3) สิทธิและเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมในกรณีถือสังหาริมทรัพย์ถูกเวนคืนหรือกิจการถูกโอนเป็นของชาติ เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

(4) สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ได้แก่ เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น เป็นต้น

(5) สิทธิและเสรีภาพทางการเมือง ได้แก่ เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิในการเข้าสมัครและรับเลือกตั้ง และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น

(6) สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ได้แก่ บทบัญญัติที่รับรองว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน บทบัญญัติที่คุ้มครองบุคคลมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือทำให้เสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่ตนถือศาสนาแตกต่างจากผู้อื่น เป็นต้น

การบัญญัติสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างๆ บัญญัติรับรองไว้ให้แก่ราษฎรนั้น เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ถือกันว่ามนุษย์แต่ละคนจำเป็นต้องมีและใช้เพื่อพัฒนาบุคลิกภาพแห่งตนทั้งทางภายในกายภาพและทางจิตใจ เป็นคุณค่าสูงสุดซึ่งองค์กรต่างๆ ของรัฐทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร หรือองค์กรตุลาการก็ตามจะต้องเคารพและให้ความคุ้มครอง บรรดาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิเสรีภาพจึงมิได้มีฐานะเป็นแต่เพียงคำประกาศอุดมการณ์ของรัฐเท่านั้น หากแต่มีฐานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับโดยตรง (Self-Executing) แก่องค์กรของรัฐเหล่านั้นทีเดียว รัฐหรือองค์กรของรัฐย่อมมีหน้าที่ในการให้ความรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน โดยพิจารณาได้จากในกรณีที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้คุ้มครองเสรีภาพด้านใดแก่ปัจเจกบุคคล ปัจเจกบุคคลนั้นย่อมใช้เสรีภาพนั้นได้ทันที รัฐหรือองค์กรต่างๆ มีหน้าที่ต้องให้การรับรองและคุ้มครองแก่ราษฎร จะเป็นผู้ห้ามมิให้ปัจเจกบุคคลใช้เสรีภาพนั้นโดยอ้อมๆ ไม่มีการตราพระราชบัญญัติรับรองและกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการใช้เสรีภาพนั้นขึ้นใช้บังคับมิได้ และในกรณีที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิด้านหนึ่งด้านใดแก่ราษฎรแล้ว ราษฎรก็ย่อมใช้สิทธินั้นได้ในทันทีเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาสถานะของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแล้วย่อมเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่เอกชน (หมายถึงปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน) ปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเหล่านี้อยู่ในฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพตามที่

รัฐธรรมนูญนี้บัญญัติ และสามารถเรียกร้องสิทธิเสรีภาพจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้หากตนได้รับการละเมิดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว การที่กำหนดให้เอกชนเป็นผู้มีสิทธิเรียกร้อง จึงทำให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องเคารพต่อสภาพบังคับของสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติซึ่งมีผลทำให้รัฐหรือองค์กรของรัฐ (ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน) มีอำนาจ สิทธิและหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้แก่ปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเท่านั้น รัฐหรือหน่วยงานของรัฐย่อมไม่อยู่ในสถานะที่จะเป็นผู้เรียกร้องหรือผู้ทรงสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้แก่ปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนได้แต่อย่างใด³

แนวคิดการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

ที่มาของแนวคิดว่าด้วยการรับรองสิทธิเสรีภาพส่วนใหญ่ ได้รับอิทธิพลจาก 3 แหล่งที่มา ได้แก่⁴

- 1) คำสอนของศาสนาคริสต์ คือ ทุกคนเสมอเหมือนกันในสายตาของพระเจ้า มนุษย์ทั้งหลายต่างก็เป็นบุตรของพระเจ้าด้วยกันทุกคน คำสอนดังกล่าวสะท้อนหลักการสำคัญ คือ การรับรองว่ามนุษย์ทุกคนเท่าเทียมกันต่อหน้าพระเจ้า อันเป็นพื้นฐานประการหนึ่งของการรับรองสิทธิเสรีภาพอย่างไรก็ตาม ในบางยุคที่ศาสนจักรมีอำนาจมาก กลับมุ่งขจัดฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์อย่างทารุณโดยมิได้คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพแต่อย่างใด ดังนั้น สิทธิเสรีภาพในยุคนี้จึงมีทั้งด้านบวกและด้านลบ
- 2) แนวคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติ เป็นแนวคิดที่เชื่อว่า นอกจากกฎหมายที่ฝ่ายบ้านเมืองกำหนดขึ้น ยังมีกฎเกณฑ์อีกประเภทหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มนุษย์ไม่ได้เป็นผู้สร้างขึ้น เป็นกฎหมายที่ให้ได้โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่ ตามแนวคิดของฮิวโก โกรติอุส มองว่ากฎธรรมชาติมีที่มาจากธรรมชาติของมนุษย์ มนุษย์เป็นผู้สร้างกฎธรรมชาติให้เกิดขึ้น ถึงแม้ว่าพระเจ้าเป็นผู้สร้างมนุษย์ให้เกิดขึ้น แต่โกรติอุสมองว่ามนุษย์ที่ถูกสร้างโดยพระเจ้านั้น พระเจ้าไม่สามารถเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ที่มนุษย์สร้างขึ้นได้เมื่อมีที่มาจากมนุษย์ กฎธรรมชาติที่มีที่มาจากมนุษย์จึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงและเป็นสากลใช้กับคนทุกคนได้ สิ่งที่ปรากฏออกมาพร้อมกับการเป็นมนุษย์จึงถือเป็นกฎธรรมชาติ อาทิ การเคลื่อนไหว ความคิด ความเชื่อ อาจสรุปได้ว่า กฎหมายธรรมชาติ หมายถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายต่างๆ ในอุดมคติอยู่เหนือกว่ากฎหมายที่ใช้อยู่ โดยถือว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวมี

³ แพรพพรรณ ศรีอนันต์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับสิทธิและเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, (วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า 54-55.

⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, หน้า 36-38.

ที่มาจากกฎธรรมชาติของสรรพสิ่ง กล่าวคือ ถ้าวากฎหมายขึ้นอยู่กับเหตุผล (Reason) ซึ่งมีอยู่แล้วในธรรมชาติและไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้โดยอำนาจ (Power) หรือตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจแห่งรัฐ

- 3) กฎหมายลายลักษณ์อักษร เป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งมีอยู่ตามกฎหมายธรรมชาติ ให้ปรากฏขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นลายลักษณ์อักษร โดยคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ถือเป็นเอกสารที่คนส่วนใหญ่ยกย่องและถือเป็นแบบอย่างในการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตาม ประเทศต่างๆ มีการรับรองสิทธิเสรีภาพเป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารสำคัญต่างๆ อาทิ ประเทศอังกฤษ – มหาบัตรแมกนาคาร์ตา ค.ศ. 1215, Petition of right ค.ศ. 1628, Habeas Corpus ค.ศ. 1679, Bill of Rights ค.ศ. 1689, Act of Settlement ค.ศ. 1770 ประเทศสหรัฐอเมริกา – คำประกาศอิสรภาพของอเมริกา ค.ศ. 1776 ประเทศฝรั่งเศส – คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789

ในประเทศไทย มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพการประกอบอาชีพไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้ในมาตรา 40 ซึ่งควบคู่ไปกับเงื่อนไขของการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวคือ ในกรณีที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่อยุติการที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ซึ่งถ้าหากเข้าตามเงื่อนไขที่กล่าวมานี้ รัฐสามารถจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพที่เข้าเงื่อนไขนั้นจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษาด้วย

สิทธิการมีงานทำในประเทศที่ปกครองด้วยระบบรัฐสวัสดิการ⁵

จากเหตุผลต่างๆ มากมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันและความเป็นสมาชิกหนึ่งของสังคม มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะมีงานทำ เพราะว่าการเป็นส่วนหนึ่งของการมีงานทำมีความสำคัญสำหรับการยอมรับตัวตนของปัจเจกและสิ่งที่มาด้วยคือการได้รับการยอมรับจากภาคสังคม ในเบื้องต้นเป็นหน้าที่ของปัจเจกโดยที่จะต้องพยายามในการเข้าไปให้ถึงตลาดแรงงาน รัฐมีเพียงหน้าที่ในการส่งเสริมโอกาสและจังหวะสำหรับการนี้เท่านั้น รัฐมีหน้าที่ลดเงื่อนไขความยากลำบากในการที่จะเข้าถึงตลาดแรงงาน และให้หลักประกันในการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันของประชาชนทุกคนไม่ว่าจะเป็นหญิงหรือชาย

⁵ โทมัส ไมเออร์และนิโคล ไบรเออร์, อนาคตของสังคมประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2550), หน้า 154-155.

ทั้งนี้ การที่จะยืนยันสิทธิการมีงานทำภายใต้เงื่อนไขเศรษฐกิจการตลาดไม่ว่าจะในเรื่องการประกันในหน้าที่งานที่ครั้งหนึ่งเคยเข้าไปจับจองทำ หรือการที่จะใช้สิทธิเรียกร้องการมีงานทำที่ชอบธรรมในบางช่วงโอกาสไม่สามารถที่จะคงอยู่ได้ ทั้งนี้ จากสิทธิฯ นี้ ตามมาด้วยหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปจัดการ:

หนึ่ง: รัฐมีภาระหน้าที่ทางนโยบาย โดยผ่านนโยบายของเศรษฐศาสตร์มหภาค ด้วยการผลักดันให้เกิดการว่าจ้างแรงงานเต็มรูปแบบ

สอง: รัฐมีภาระหน้าที่ทางนโยบาย ด้วยการให้หลักประกันทางสังคมแก่บุคคลที่ตกงาน ที่ถึงแม้ว่าจะได้พยายามหางานทำด้วยตัวเองก็ไม่สามารถหางานทำได้ พร้อมกับความช่วยเหลือที่มีเป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อให้บุคคลนี้สามารถเข้าไปรับงานใหม่ ภายใต้เงื่อนไขที่คาดการณ์ได้ของพัฒนาการของตลาดแรงงาน

การเปลี่ยนแปลงของสังคมคนทำงานสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางคุณค่าและทัศนคติต่ออาชีพการทำงาน ผลที่ตามมาคือการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและความแตกต่างกันของวัฒนธรรมทางสังคมสามารถทำให้อาชีพการทำงานสำหรับกลุ่มทางสังคมบางกลุ่ม สำหรับการวางแผนการดำเนินชีวิตของตัวเอง และความสำคัญของตัวตนสูญเสียไปได้ รูปแบบของการทำงานอื่นๆ ทางสังคมสามารถนำไปสู่การเพิ่มคุณค่าอย่างชัดเจน และยิ่งกว่านั้นจะเป็นการนำไปสู่การเพิ่มการได้รับการยอมรับทางสังคมที่เพิ่มขึ้นจากอาชีพการทำงานที่นำไปสู่การเคารพตัวตนในช่วงต่างๆ ของชีวิต ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่น่าจะเป็นไปได้ว่าในอนาคต สิทธิการมีงานทำสามารถที่จะถูกเข้าใจได้ว่า เป็นสิทธิของการเป็นส่วนหนึ่งในความหลากหลายของการทำงานที่มีคุณค่าทางสังคมอย่างสิ้นเชิง

สาม: สิ่งที่เป็นพลังกดดันทางการเมือง พลังที่สามสามารถนำมาเป็นเหตุผลได้ว่าการคุ้มครองความสัมพันธ์การทำงาน ไม่นอนุญาตให้ขยายเพียงอยู่ที่ส่วนหนึ่งส่วนเดียวของผู้ที่มีความจำเป็นต้องได้รับการว่าจ้างทำงาน แม้ว่าคนที่ไม่ได้รับการว่าจ้างก็ต้องได้รับคำนึงถึงอย่างเท่าเทียมกัน

คนที่ได้รับการว่าจ้างไม่นอนุญาตให้ถูกสนับสนุนทางโครงสร้างเมื่อเปรียบเทียบกับคนที่กำลังหางานทำ เพราะสิ่งนี้อาจจะนำไปสู่เรื่องไม่เกิดการว่าจ้างงานใหม่ขึ้น หรือเป็นเพียงในรูปแบบของความสัมพันธ์การว่าจ้างที่จะเกิดปัญหาการทำงานได้ การคุ้มครองความสัมพันธ์การทำงานอย่างสิ้นเชิงเป็นอันตรายต่อสวัสดิการสาธารณะของสังคมทั้งระบบ และไม่เป็นธรรมทางสังคม การเลือกรูปแบบการคุ้มครองจึงต้องเลือกรูปแบบที่เอื้อประโยชน์ทั้งคนที่กำลังทำงานอยู่ และคนที่กำลังหางานทำอย่างเท่าเทียมกัน สิ่งนี้สำหรับประเทศจำนวนมากหลายประเทศ หมายถึงการก้าวข้ามปัญหาความไม่เท่าเทียมที่เป็นอยู่ในขณะนี้ระหว่างการคุ้มครองที่ “มากเกินไปจนความจำเป็น”

ของคนทำงานประจำและการคุ้มครองที่ “น้อยเกินไป” ในส่วนของคนที่ทำงานไม่เต็มเวลาและอันตรายของความสัมพันธ์ของการทำงาน เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองที่เหมือนกันโดยประมาณของระดับการคุ้มครองในทุกขอบเขต ตัวอย่างสำหรับยุทธศาสตร์ลักษณะนี้ของการไม่แบ่งส่วนของตลาดแรงงาน มีนำเสนออยู่ในประเทศเดนมาร์คและประเทศเนเธอร์แลนด์⁶ ในประเทศเหล่านี้ ด้านหนึ่งมีการคลายเกณฑ์สำหรับการเลิกจ้างคนทำงานประจำ และในอีกด้านหนึ่งก็ได้มีการนำสิทธิใหม่ๆ สำหรับลูกจ้างที่ทำงานไม่เต็มเวลามาใช้ อย่างท้ายที่สุดได้วางเกณฑ์ไว้ว่า ห้ามมิให้มีการวางเกณฑ์เพิ่มเพื่อให้เกิดความยุ่งยากสำหรับการว่าจ้างแรงงานใหม่

ข้อจำกัดการใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพ

ข้อจำกัดการใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นข้อจำกัดที่มีลักษณะใกล้เคียงกับข้อจำกัดการใช้เสรีภาพของประชาชนทั่วไป กล่าวคือ การใช้เสรีภาพต้องเป็นไปอย่างถูกต้อง สงบเรียบร้อย ไม่รบกวนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นในสังคม ไม่ขัดต่อหลักประโยชน์สาธารณะเพราะแม้ว่ารัฐต่างๆ จะมีแนวคิดในการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ แต่การรับรองนั้นเป็นการรับรองสิทธิแบบสัมพัทธ์ กล่าวคือ รัฐสามารถออกข้อจำกัดเสรีภาพของปัจเจกชนได้ อาทิ การใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมบ้านเมือง อาทิ การค้ายาเสพติด การใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อาทิ การประกอบการค้าตามบาทวิถีที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใช้เส้นทางสัญจร การใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นในสังคม อาทิ กรณีเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำ กระทั่งผู้ประกอบการปลากระชังได้รับผลกระทบ เป็นต้น แม้กระทั่งการใช้ตำแหน่งราชการในการเรียกรับเงินจากบุคคลอื่น ดังนั้น หลักการที่ว่า การใช้เสรีภาพที่ไปกระทบต่อสังคมหรือบุคคลอื่นต้องถูกจำกัดจึงได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง โดยมีบัญญัติควบคู่กับการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ กฎหมายอาญา กฎหรือระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในแต่ละประเทศมีเงื่อนไขและข้อจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพที่แตกต่างกันไปตามพื้นฐานของประเทศนั้นๆ แต่โดยหลักการส่วนใหญ่ย่อมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน⁶

⁶ ทิววรรณ เศรษฐกุลกุล, การสร้างดุลยภาพในการใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการค้าตามบาทวิถีกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า 51-52.

ประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะถือว่ามีสถานะเป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ ทั้งนี้ ประโยชน์สาธารณะไม่มีนิยามที่แน่ชัด แต่คำอธิบายเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะได้มีการถกเถียงอยู่ 2 แนวความคิด

แนวความคิดแรกเห็นว่าประโยชน์สาธารณะเป็นผลรวมทางคณิตศาสตร์ของปัจเจกบุคคลโดยประโยชน์มหาชนที่ดีที่สุด คือ การปล่อยให้ปัจเจกบุคคลมีอิสระในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการในประโยชน์ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้ แนวความคิดดังกล่าวได้รับแรงบันดาลใจมาจากลัทธิอรรถประโยชน์นิยม ส่วนแนวความคิดที่สองเห็นว่าประโยชน์สาธารณะเป็นประโยชน์ที่ผ่านเลยความเป็นประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกบุคคลแต่เป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงร่วมกันของประชาชน ซึ่งแนวความคิดนี้มีอิทธิพลต่อรัฐเป็นส่วนใหญ่เพราะข้อความคิดว่าด้วยเจตจำนงร่วมกันของประชาชนได้นำไปสู่การยอมรับว่ากฎหมายซึ่งเป็นข้อตกลงที่พาดพิงระหว่างบุคคลนั้นเป็นเครื่องมือในการกำหนดประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้แนวความคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าประโยชน์สาธารณะเป็นที่มาและข้อจำกัดแห่งการใช้อำนาจของรัฐ รวมถึงเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

แนวความคิดที่สองยังสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการอยู่ร่วมกันเป็นสิ่งสมมุติที่เข้ามารวมตัวกันบนฐานประโยชน์ส่วนบุคคลที่จะพึ่งพาอาศัยกันให้สามารถดำรงชีวิตอยู่รอดได้ อีกทางหนึ่งการอยู่ร่วมกันย่อมมีความขัดแย้งกันจนเกิดเป็นข้อพิพาทส่งผลให้เกิดความไม่สงบสุข ซึ่งความไม่สงบสุขนี้เป็นอุปสรรคต่อการอยู่ร่วมกันเพื่อตอบสนองประโยชน์ของบุคคลแต่ละคนในการดำรงชีวิตให้อยู่รอดในสังคม การดำรงไว้ซึ่งสถานการณ์ที่ทำให้ปัจเจกบุคคลแต่ละคนสามารถพัฒนาตัวเองและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้เป็นปกติถือเป็นประโยชน์ร่วมกันของทุกคน โดยรัฐในฐานะคนกลางจึงต้องประสานประโยชน์ระหว่างปัจเจกบุคคลด้วยกันเพื่อให้ทุกคนสามารถอยู่รอดได้อย่างปกติสุขในสังคมอันถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ

จากข้อความคิดดังกล่าวสรุปได้ว่าประโยชน์สาธารณะนั้นไม่ใช่เรื่องของคนส่วนมากหรือคนส่วนใหญ่ แต่เป็นประโยชน์ของคนทุกคน ดังนี้ หากจะต้องมีการปฏิบัติให้แตกต่างเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือให้สังคมดำรงอยู่อย่างปกติเพื่อบุคคลทุกคนจะสามารถพัฒนาตนเองให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้จึงสามารถกระทำได้ ตัวอย่างสิ่งทีถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ เช่น เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้การเลือกตั้งดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ และเพื่อแก้ไขสินทรัพย์ด้อย

คุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ เป็นต้น⁷

เสรีภาพในการประกอบอาชีพกับการสั่งปิดกิจการของรัฐในช่วงสถานการณ์การเกิดโรคระบาดโควิด 19

จากสถานการณ์การเกิดโรคระบาดโควิด 19 จนทำให้รัฐประกาศให้ประเทศเข้าสู่ภาวะสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีการออกข้อกำหนดซึ่งออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1) ซึ่งเนื้อหาของข้อกำหนดดังกล่าวนี้มีคำสั่งให้มีการปิดสถานที่เสี่ยงต่อการติดต่อโรค โดยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 (1) แห่งพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558⁸ พิจารณาสั่งปิดสถานที่ซึ่งมีคนจำนวนมากไปทำกิจกรรมร่วมกันและเสี่ยงต่อการแพร่เชื้อโรคโควิด 19 เป็นการชั่วคราว เช่น สนามมวย สนามกีฬา ผับ สถานบริการ สถานที่แสดงมหรสพ สถาบันเทวัญ เป็นต้น⁹

จะเห็นได้ว่า การที่รัฐประกาศสั่งให้ปิดสถานที่ต่างๆ นั้น เป็นการกระทบเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากการปิดสถานที่ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นสถานประกอบการของเอกชนทำให้ประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของกิจการนั้นไม่สามารถทำมาหาได้ในระหว่างที่มีการปิดสถานที่นั้นๆ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากหลักประโยชน์สาธารณะซึ่งถือว่ารัฐในฐานะคนกลางจึงต้องประสานประโยชน์ระหว่างปัจเจกบุคคลด้วยกันเพื่อให้ทุกคนสามารถอยู่รอดได้อย่างปกติสุขในสังคมอันถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ และการรับรองเรื่องเสรีภาพในการประกอบอาชีพนั้นเป็นการรับรองสิทธิแบบสัมพัทธ์ กล่าวคือ รัฐสามารถออกข้อจำกัดเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ให้อำนาจรัฐในการที่จะกระทบเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนในกรณีที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น แม้คำสั่งของรัฐที่ให้ปิดสถานที่เสี่ยงต่อการติดต่อโรคจะเป็น

⁷ ภัทรดา เมฆานันท์, หลักความเสมอภาคกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: ศึกษากรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 27-28.

⁸ มาตรา 31 ในกรณีที่มิเหตุจำเป็นเร่งด่วนเพื่อเป็นการป้องกันการแพร่ของโรคติดต่ออันตรายหรือโรคระบาด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการโรคติดต่อกรุงเทพมหานคร มีอำนาจในพื้นที่ความรับผิดชอบของตน ดังต่อไปนี้

(1) สั่งปิดตลาด สถานที่ประกอบการหรือจำหน่ายอาหาร สถานที่ผลิตหรือจำหน่ายเครื่องดื่ม โรงงาน สถานที่ชุมนุมชน โรงมหรสพ สถานศึกษา หรือสถานที่อื่นใดไว้เป็นการชั่วคราว

⁹ รายละเอียดโปรดดูเพิ่มเติมที่ข้อกำหนด ออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1)

คำสั่งที่ดูเหมือนจะขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ แต่ก็เป็นกรกระทำที่กฎหมายอนุญาตให้รัฐสามารถทำได้หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐควรมีมาตรการเยียวยาเจ้าของกิจการที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ที่รัฐสั่งปิดในช่วงการเกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ด้วย

สรุป

จากสถานการณ์การเกิดโรคระบาดโควิด 19 ทำให้รัฐประกาศให้ประเทศเข้าสู่ภาวะสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีการออกข้อกำหนดซึ่งออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1) ซึ่งเนื้อความของข้อกำหนดดังกล่าวนั้นมีคำสั่งให้มีการปิดสถานที่เสี่ยงต่อการติดต่อโรค ถือเป็นคำสั่งที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากหลักประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ให้อำนาจรัฐในการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนได้ในกรณีที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ เราอาจสรุปได้ว่า การที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายในการปิดสถานที่เสี่ยงต่อการติดต่อโรคแม้จะเป็นการออกข้อกำหนดที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพแต่ก็เป็นกรกระทำที่ถูกกฎหมายเนื่องจากกฎหมายได้ให้อำนาจรัฐไว้ อย่างไรก็ตาม รัฐควรออกมาตรการเยียวยาให้แก่ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวด้วย



บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2547.

โทมัส ไมเออร์และนิโคล ไบรเออร์,อนาคตของสังคมประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2550.

วิทยานิพนธ์

ทิพวรรณ เสงฆะพฤษกุล,การสร้างดุลยภาพในการใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการค้าตามบาทวิถีกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน,วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.

แพรวพรรณ ศรีอนันต์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับสิทธิและเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.

ภัทรดา เมฆานันท์, หลักความเสมอภาคกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: ศึกษากรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

ข้อมูลออนไลน์

พงษ์พิลัย วรรณราช, “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” แท้จริงแล้วเหมือนหรือต่างกันอย่างไร [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act83.htm> (วันที่ค้นข้อมูล: 29 มิถุนายน 2563)