



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรของรัฐวิสาหกิจ
ภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน

จัดทำโดย ดร. เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ
รหัส ๕๙๐๔๕๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรของรัฐวิสาหกิจภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน

ดร.เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

บทคัดย่อ

การเข้าเป็นภาคีสมาชิกในสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย เป็นต้นทางสำคัญของรัฐในการเข้าผูกพันตามเงื่อนไขของการคุ้มครองและเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศ ให้มีความเป็นมาตรฐานเทียบเท่าสากล ในขณะที่ความเชื่อมโยงของการตรากฎหมายในประเทศยังมีความจำเป็นที่จะต้องยึดโยงกับพันธสัญญาต่างๆ ที่ประเทศได้เข้าลงนามเป็นภาคีสมาชิกรับนั้นๆ ยิ่งไปกว่าการพิจารณาการตรากฎหมายเพียงเพื่อให้มีผลใช้บังคับกับบุคคลหรือนิติบุคคลในประเทศเท่านั้น

กฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นกฎหมายกลางฉบับหนึ่งที่มีบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพด้วยการเข้าเป็นบุคลากรในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวพึงจะกระทำได้เท่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้ความคุ้มครองไว้ การกำหนดบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติจึงต้องอาศัยอำนาจเท่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ นอกจากนี้ การกำหนดบทบัญญัติบางประการที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้ไม่เท่าเทียมหรือเสมอภาคกันโดยไม่ปรากฏเหตุผลอันสมควร ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ไม่เหมาะสมและอาจมีผลกระทบต่อการได้แย่งความสมบูรณ์ของการบังคับใช้กฎหมาย

สภาพบังคับของกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ต้องปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนที่มีความเป็นมาตรฐานสากลและเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ประเทศไทยได้รับเข้าเป็นภาคีสมาชิกรับดังกล่าวแล้ว

ความนำ

สิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นสำคัญของประเทศไทยที่จะยกระดับให้การบังคับใช้กฎหมายมีความเป็นกลางและสร้างความเท่าเทียมให้กับประชาชนในประเทศได้ การทำความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยยังมีข้อจำกัดในหลายประการ ซึ่งบางกรณีอาจส่งผลกระทบต่อการตรากฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชนในประเทศให้ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่เหมาะสม การตรากฎหมายในประเทศจึงจำเป็นต้องพิจารณาหลักสิทธิมนุษยชน

กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่ปฏิบัติงานให้กับรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีผลทำให้การพิจารณากำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคลากรในรัฐวิสาหกิจมีการจำแนกรองรับไว้ทั้ง ๓ ประเภท (กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน) โดยในทางปฏิบัติของการสรรหาบุคคลเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งจะเปิดกว้างไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งที่กำหนดให้บุคลากรของรัฐวิสาหกิจนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานฯ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งของแต่ละแห่งด้วยเช่นกัน

การปรับปรุงบทบัญญัติบางประการที่อาจมีการจำกัดสิทธิของบุคคลอย่างไม่เท่าเทียม ทั้งในระดับกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน ที่อาจจะต้องคำนึงถึงเหตุปัจจัยในการจำกัดสิทธิเป็นการเฉพาะเรื่องตามที่สมควร ซึ่งหากไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอันแน่ชัดที่จะต้องจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในการเข้าเป็นบุคลากรของรัฐวิสาหกิจแล้ว ย่อมนำไปสู่ข้อเสนอในการปรับปรุงพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานฯ ให้มีความสมบูรณ์ ครบถ้วน และสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนต่อไป

เนื้อหา

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องสำคัญของประเทศทั่วโลกที่ผ่านพ้นการรุกรานหรือการละเมิดสิทธิพื้นฐานในเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์ทั้งโดยการแบ่งแยกชนชั้น การแบ่งแยกสีผิว หรือแม้แต่การแบ่งประเภทของมนุษย์ให้มีความแตกต่างกัน ล้วนเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิมนุษยชน (Human rights) ทั้งสิ้น การกำหนดหลักการในเรื่องสิทธิมนุษยชนจึงถือกำเนิดขึ้นภายใต้ความมุ่งหวังของการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทั่วโลกให้เป็นมาตรฐานและป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิระหว่างมนุษย์ด้วยกันโดยไม่จำเป็น

การทำความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยยังมีข้อจำกัดในหลายประการ ซึ่งบางกรณีอาจส่งผลกระทบต่อการตรากฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชนในประเทศที่ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่เหมาะสม การตรากฎหมายในประเทศจึงจำเป็นต้องพิจารณาหลักสิทธิมนุษยชนในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. หลักสิทธิมนุษยชน

(๑) ความหมายของสิทธิมนุษยชน^๑

ในทางวิชาการได้มีความพยายามในการอธิบายคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน^๒ ที่ว่า “โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัว และสิทธิเท่าเทียมกันและโอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายแห่งครอบครัวมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพโลก” โดยสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เพราะมนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรี มีเกียรติศักดิ์ประจำตัว สิทธิมนุษยชนไม่สามารถโอนแก่กันได้ แต่นักปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนให้คำอธิบายว่า เราเรียกสิ่งจำเป็นสำคัญคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน ซึ่งทำให้คนๆ นั้นมีชีวิตรอดได้อย่างมีความเหมาะสมแก่ความเป็นคนและสามารถมีการพัฒนาตนเองได้ ว่า คือ “สิทธิมนุษยชน” จึงสรุปได้ว่า สิทธิมนุษยชน คือสิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน เพื่อทำให้คนๆ นั้นมีชีวิตอยู่รอดได้และมีการพัฒนา สิทธิมนุษยชนจึงมี ๒ ระดับ ดังนี้

(๑.๑) ระดับแรก คือ สิทธิที่ติดตัวทุกคนมาแต่เกิด ไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ อยู่เหนือกฎหมายและอำนาจใดๆ ของรัฐทุกรัฐ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต ห้ามฆ่าหรือทำร้ายต่อชีวิต ห้ามการค้ามนุษย์ ห้ามทรมานอย่างโหดร้าย คนทุกคนมีสิทธิในความเชื่อ มโนธรรมหรือลัทธิทางศาสนา ทางการเมือง มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออกหรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายมารองรับ สิทธิเหล่านี้ก็ดำรงอยู่ซึ่งอย่างน้อยอยู่ในมโนธรรมสำนึกถึงบาปบุญคุณโทษที่อยู่ในตัวของแต่ละคน เช่น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการฆ่าคนเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่คนทุกคนมีสำนึกรู้ได้เองว่าการฆ่าคนนั้นเป็นสิ่งต้องห้าม เป็นบาปในทางศาสนา เป็นต้น

(๑.๒) ระดับที่สอง เป็นสิทธิที่ต้องได้รับการรับรองในรูปของกฎหมายหรือต้องได้รับการคุ้มครองโดยรัฐบาล ได้แก่ การได้รับสัญชาติ การมีงานทำ การได้รับความคุ้มครองแรงงาน ความเสมอภาคของหญิงชาย สิทธิของเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประกันการว่างงาน การได้รับบริการทางด้านสาธารณสุข การสามารถแสดงออกทางวัฒนธรรมอย่าง

^๑ คู่มือสิทธิมนุษยชนสำหรับผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ประสบภัยสึนามิ, นายศราวุฒิ ประทุมราช, มกราคม ๒๕๕๐

^๒ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (๑๐ ธันวาคม ๒๔๙๑)

อิสระ สามารถได้รับความเพลิดเพลินจากศิลปะ วัฒนธรรมในกลุ่มของตน เป็นต้น ทั้งนี้ สิทธิมนุษยชนในระดับที่สองนี้ต้องเขียนรับรองไว้ในกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐของแต่ละประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนทุกคนที่อยู่ในรัฐ นั้นจะได้รับความคุ้มครองชีวิตความเป็นอยู่ ให้มีความเหมาะสมแก่ความเป็นมนุษย์

(๒) ขอบเขตของสิทธิมนุษยชน (Categories of Human Rights)

เมื่อกล่าวถึงสิทธิมนุษยชน จึงมีความหมายกว้างกว่า “สิทธิ” ตามกฎหมาย นักกฎหมายทั่วไปมักอธิบายว่า “สิทธิ” คือประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายในความหมายอย่างแคบ ที่แสดงให้เห็นว่า ทุกคนจะมีสิทธิได้ต้องมีกฎหมายรับรองไว้เท่านั้น ถ้ากฎหมายไม่เขียนรับรองไว้ย่อมไม่มีสิทธิ แต่ในความหมายของ “สิทธิมนุษยชน” มีขอบเขตที่กว้างกว่าสิ่งที่กฎหมายรับรอง ซึ่งสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั่วโลก ว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อมนุษย์นั้น สามารถจำแนกได้ครอบคลุมสิทธิ ๕ ประเภทได้แก่

(๒.๑) สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต ไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีในศาลอย่างยุติธรรม โดยผู้พิพากษาที่มีอิสระ สิทธิในการได้รับสัญชาติ เสรีภาพของศาสนิกชนในการเชื่อถือและปฏิบัติตามความเชื่อถือ

(๒.๒) สิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสรี

(๒.๓) สิทธิทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิในการมีงานทำ ได้เลือกงานอย่างอิสระและได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างพอเพียง

(๒.๔) สิทธิทางสังคม ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพ แม่และเด็กต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเต็มที่ ได้รับความมั่นคงทางสังคม มีเสรีภาพในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว

(๒.๕) สิทธิทางวัฒนธรรม ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่นตน มีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติกิจตามวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจด้านการแสดงศิลปะ วัฒนธรรม บันเทิงได้โดยไม่มีใครมาบังคับ

ดังนั้น “สิทธิตามกฎหมาย” ทุกอย่างจึงไม่ใช่เรื่องสิทธิมนุษยชน มีเพียงสิทธิบางอย่างเท่านั้นที่ถือเป็นสิทธิมนุษยชน เพราะเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาแต่เกิด ไม่สามารถโอนไปให้คนอื่น หรือไม่มีใครมาพรากไปจากมนุษย์แต่ละคนได้ และสิทธิที่เป็นสิทธิมนุษยชนนั้นถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติระหว่างมนุษย์ เช่น การฆ่าหรือทำร้ายกัน แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่า การทำร้ายหรือการฆ่าเป็นความผิด คนทุกคนก็รู้อยู่แก่ใจว่าเป็นความผิด แต่การที่คนในชาติไม่ได้รับ “อาหาร” ที่เพียงพอแก่การยังชีพไม่ถือว่าใครทำผิด

กฎหมาย แต่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง ที่รัฐบาลมีหน้าที่ต้องจัดการให้คนในชาติได้รับอาหารอย่างพอเพียงแก่การมีชีวิตอยู่รอด^๓

(๓) ที่มาของสิทธิมนุษยชน

ขอบเขตของสิทธิมนุษยชนมีที่มาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal of Human Rights) ในที่นี้ขออธิบายที่มาของการก่อเกิดปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในฐานะที่เป็นเอกสารหลักของสหประชาชาติ ที่ถือเป็นต้นแบบของการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

(๓.๑) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน^๔

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองได้ยุติลงเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ (ค.ศ. ๑๙๔๕) โดยชัยชนะของฝ่ายพันธมิตรที่มีสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย เป็นผู้นำนั้น สงครามโลกครั้งที่สองได้นำความหายนะมาสู่ชีวิตและทรัพย์สินของหลายประเทศทั่วโลก ชาวโลกได้ประจักษ์ถึงความทารุณโหดร้ายของพรรคนาซี เยอรมันที่ได้ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวหลายล้านคน และกระทำการย่ำยีประชาชนทุกประเทศที่เยอรมันเข้ายึดครอง ดังนั้นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การย่ำยีสิทธิสตรี เด็ก ถือเป็นการทำลายศักดิ์ศรีของมนุษย์อย่างชัดแจ้ง หัวหน้ารัฐบาลประเทศสัมพันธมิตรต่างเห็นพ้องกันว่าจะต้องแสวงหามาตรการที่เป็นรูปธรรมป้องกันมิให้มีการทำลายศักดิ์ศรีของมนุษย์เกิดขึ้นอีก

ภายหลังการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติแล้วในวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๔๘๘ ได้มีการรับรองกฎบัตรสหประชาชาติ (UN charter) โดยมติที่ประชุมใหญ่ ในกฎบัตรนี้มีข้อความหลายตอนที่แสดงถึงความมุ่งมั่นของสหประชาชาติในการทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยในเดือนตุลาคม ๒๔๘๘ สหประชาชาติได้ตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (The commission on Human Rights) ให้อยู่ภายใต้คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council หรือ ECOSOC) ต่อมาในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๙๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้เรียกประชุมเป็นครั้งแรกและได้แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างเอกสารสหประชาชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนโดยแบ่งออกเป็น ๓ ชุด (ชุดแรก จัดทำร่างปฏิญญา (Declaration) ชุดที่สอง จัดทำอนุสัญญา (Convention) และชุดที่สาม ศึกษาปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศ) และคณะกรรมการยกร่างปฏิญญาได้มีการประชุมหลายครั้งและได้นำเสนอร่างปฏิญญาให้สมัชชาใหญ่สหประชาชาติลงมติยอมรับและประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๙๑ ด้วยคะแนนเสียง ๔๘ เสียง ไม่มีเสียงคัดค้าน และประเทศกลุ่มคอมมิวนิสต์ทั้งหมด ชาอูติอาระเบีย และแอฟริกาใต้งดออกเสียง สำหรับประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ให้การรับรอง

(๓.๒) เนื้อหาของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนประกอบด้วยข้อความ ๓๐ ข้อ มีเนื้อหาแบ่งเป็น ๔ ส่วน ดังนี้

(๓.๒.๑) ส่วนแรก ในคำปรารภ ข้อ ๑ และข้อ ๒ กล่าวถึงหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชนที่ว่า มนุษย์มีสิทธิติดตัวมาแต่เกิด มนุษย์มีศักดิ์ศรี มีความเสมอภาคกัน ดังนั้นจึงห้ามเลือกปฏิบัติต่อมนุษย์และควรปฏิบัติต่อกันเสมือนเป็นพี่น้อง สิทธิมนุษยชนนี้เป็นสิ่งที่ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้

^๓ เอกสารประกอบการฝึกอบรมสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (กปส)และสมาคมสิทธิเสรีภาพประชาชน (สสส)

^๔ บรรณาธิการสิทธิมนุษยชน, รวบรวมสนธิสัญญามนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญ, หน้า ๓-๔, คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (กปส) และมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (FES) พ.ศ. ๒๕๔๔, ศราวุฒิ ประทุมราช

จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลทุกประเทศที่จะสร้างหลักประกันแก่ทุกชีวิตด้วยการเคารพหลักการของสิทธิเสรีภาพที่ปรากฏในปฏิญญานี้ เพื่อให้สิทธิมนุษยชนเป็นมาตรฐานร่วมกันสำหรับการปฏิบัติต่อกันของผู้คนในสังคมทั้งในประเทศและระหว่างประเทศอันจะเป็นพื้นฐานแห่งเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในโลก

(๓.๒.๒) ส่วนที่สอง ปรากฏในข้อ ๓ ถึง ๒๑ กล่าวถึงสิทธิของพลเมืองและสิทธิการเมือง (Civil and Political Rights)

(๓.๒.๓) กล่าวถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (Economic Social and Cultural Rights) สิทธิดังกล่าวเริ่มตั้งแต่ข้อ ๒๒ ถึงข้อ ๒๗

(๓.๒.๔) กล่าวถึงหน้าที่ของบุคคล สังคม และรัฐ โดยการที่จะต้องดำเนินการสร้างหลักประกันให้มีการคุ้มครองสิทธิที่ปรากฏในปฏิญญานี้ให้ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง ห้ามรัฐกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนและจำกัดสิทธิของบุคคลมิให้ใช้สิทธิมนุษยชนละเมิดสิทธิของผู้อื่น สังคมและโลกสิทธิเหล่านี้ปรากฏอยู่ในข้อ ๒๘ ถึง ข้อ ๓๐

(๔) หลักการสิทธิมนุษยชน (The Human Rights Principles)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ยังได้นำเสนอหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชนไว้ด้วย หลักการนี้ถือเป็นสาระสำคัญใช้อ้างอิงความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน และใช้เป็นเครื่องมือชี้วัดว่าสังคมใดมีการเคารพและปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ในเวลาต่อมา หลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย

(๔.๑) เป็นสิทธิธรรมชาติ ติดตัวมนุษย์มาแต่เกิด (Natural Rights) หมายความว่า มนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีประจำตัว ตั้งแต่เกิดมาเป็นมนุษย์ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) นี้ ไม่มีใครมอบให้ เป็นสิ่งที่ธรรมชาติได้กำหนดขึ้นในมนุษย์ทุกคน ซึ่งความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หมายถึง

๔.๑.๑ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ คุณค่าของคนในฐานะที่เขาเป็นมนุษย์

๔.๑.๒ การให้คุณค่าของมนุษย์ แบ่งเป็น ๒ ประเภท

(๑) คุณค่าของมนุษย์ในฐานะการดำรงตำแหน่งทางสังคม ซึ่งมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับการณ์อันอาจหรือการยึดครองทรัพยากรของสังคม

(๒) คุณค่าของมนุษย์ในฐานะที่เป็นมนุษย์ ซึ่งมีความเท่าเทียมกัน ไม่แบ่งแยก

๔.๑.๓ การกำหนดคุณค่าที่แตกต่างกันนำมาซึ่งการลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ผู้คนในสังคมโดยทั่วไปมักให้คุณค่าของฐานะตำแหน่งหรือเงินตรามากกว่า ซึ่งการให้คุณค่าแบบนี้นำมาซึ่งการเลือกปฏิบัติ จึงต้องปรับวิธีคิดและเน้นให้มีการปฏิบัติ โดยการให้คุณค่าของความเป็นคนในฐานะความเป็นมนุษย์ ไม่ใช่ให้คุณค่าคนตามสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

(๔.๒) สิทธิมนุษยชนเป็นสากลและไม่สามารถถ่ายโอนกันได้ (Universality & Inalienability) หมายความว่า สิทธิมนุษยชนนั้นเป็นของคนทุกคน ไม่มีพรหมแดน คนทุกคนมีสิทธิมนุษยชนต่างๆ ดังที่กล่าวมานี้เช่นเดียวกัน เพราะโดยหลักการแล้วถือว่า คนทุกคนย่อมถือว่าเป็นคนไม่ว่าอยู่ที่ไหนในโลก ไม่ว่าจะเชื้อชาติ สัญชาติ เหล่ากำเนิดใดก็ตาม ย่อมมีสิทธิมนุษยชนประจำตัวทุกคนไป จึงเรียกได้ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคน ไม่ว่าคนนั้นจะยากจนหรือร่ำรวย เป็นคนพิการ เป็นเด็ก เป็นผู้หญิง

ส่วนที่กล่าวว่าสิทธิมนุษยชนไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ หมายความว่า ในเมื่อสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ มนุษย์แต่ละคนย่อมไม่สามารถมอบอำนาจ หรือสิทธิมนุษยชนของตนให้แก่ผู้ใดได้ไม่มีการครอบครองสิทธิแทนกัน แตกต่างจากการครอบครองที่ดินหรือทรัพย์สิน เพราะ

สิทธิของมนุษยชนเป็นเรื่องที่ธรรมชาติกำหนดขึ้น เป็นหลักการที่ทุกคนต้องปฏิบัติ แต่หากจะถามว่าในเมื่อสิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคนเช่นนี้แล้ว สามารถมีสิทธิมนุษยชนเฉพาะกลุ่มได้หรือไม่ ในทางสากลได้มีการจัดหมวดหมู่และกลุ่มของสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิของกลุ่มเฉพาะและสิทธิตามประเด็นปัญหา เช่น สิทธิสตรี สิทธิเด็ก สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิผู้ติดเชื้อ HIV สิทธิของผู้ลี้ภัย เป็นต้น

(๔.๓) สิทธิมนุษยชนไม่สามารถแยกเป็นส่วนๆ ว่าสิทธิใดมีความสำคัญกว่าอีกสิทธิหนึ่ง (Indivisibility) กล่าวคือ สิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง ไม่สามารถแบ่งแยกกว่ามีความสำคัญกว่าสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม สิทธิทั้งสองประการนี้ต่างมีความสำคัญเท่าเทียมกัน ดังนั้นรัฐบาลใดจะมาอ้างว่าต้องพัฒนาประเทศให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ หรือต้องแก้ปัญหาปากท้องก่อน แล้วจึงค่อยให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ย่อมขัดต่อหลักการนี้

(๔.๔) ความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติ (Equality and Non – Discrimination) การเลือกปฏิบัติเป็นปัญหา ที่เกิดขึ้นมานานในทุกสังคม และถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะเหตุว่าในฐานะที่เราเกิดมาเป็นคน ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นคนจน คนรวย คนพิการ เด็ก หรือผู้สูงอายุ คนป่วยหรือมีสุขภาพดี แต่สังคมไทยมีการเลือกปฏิบัติมาโดยตลอด ซึ่งมักได้ยินคำกล่าวที่ว่า “ฝนตกไม่ทั่วฟ้า” หรือ “เลือกที่รักมักที่ชัง” “รักลูกไม่เท่ากัน” ดังนั้น การจะทำความเข้าใจว่า เรื่องใดเป็นเรื่องการเลือกปฏิบัติ จำเป็นต้องพิจารณาถึงความเสมอภาคด้วย ซึ่งความเสมอภาคคือ การที่ทุกคนควรได้รับจากส่วนที่ควรได้ ในฐานะเป็นคน เช่น การแจกของผู้ประสบภัยน้ำท่วม ทุกคนจะได้รับของแจกพื้นฐาน เช่น ได้รับข้าวสาร อาหารแห้ง แต่หากมีครอบครัวหนึ่ง มีคนป่วยต้องการยาพิเศษ หรือบางครอบครัวมีเด็กอ่อนต้องได้รับนมผงพิเศษ การให้นมผงหรือยาแก่ครอบครัวนั้น ยังเป็นความเสมอภาคอยู่เช่นเดิม และมีได้หมายความว่าครอบครัวนั้นมีสิทธิดีกว่า ซึ่งหลักความเสมอภาค คือ ต้องมีการเปรียบเทียบกับของ ๒ สิ่งหรือ ๒ เรื่อง และต้องพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นสิ่งสำคัญของเรื่องนั้น หากสาระสำคัญของประเด็นได้รับการพิจารณาแล้ว ถือว่ามีความเสมอภาคกัน เช่น การที่รัฐจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลไม่เท่ากัน คนที่มีรายได้มากก็เสียภาษีมาก คนที่มีรายได้น้อยก็เสียภาษีน้อย คนที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดก็ไม่ต้องเสียภาษี แต่การมีรายได้มากหรือน้อยเป็นสาระสำคัญของการเก็บภาษี ซึ่งเป็นธรรมสำหรับประชาชน

การเลือกปฏิบัตินั้น เป็นเหตุให้เกิดความไม่เสมอภาค เช่น การรักษาพยาบาล หรือ การเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐเป็นไปไม่ทั่วถึง และไม่เท่าเทียมกัน เพราะมีความแตกต่างของบุคคลในเรื่องเชื้อชาติ เช่น หากมีแรงงานข้ามชาติชาวกัมพูชา หรือพม่า มารักษา เจ้าหน้าที่จะไม่อยากให้บริการที่ดี หรือไม่ยอมรับรักษาผู้มีเชื้อเอชไอวี เป็นต้น

(๔.๕) การมีส่วนร่วมและการเป็นส่วนหนึ่งของสิทธินั้น (Participation & Inclusion) หมายความว่า ประชาชนแต่ละคนและกลุ่มของประชาชนหรือประชาสังคมย่อมมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

(๔.๖) ตรวจสอบได้และใช้หลักนิติธรรม (Accountability & The rule of law) หมายถึง รัฐและองค์กรที่มีหน้าที่ในการก่อให้เกิดสิทธิมนุษยชน ต้องมีหน้าที่ตอบคำถามให้ได้ว่าสิทธิมนุษยชนได้รับการปฏิบัติให้เกิดผลจริงในประเทศของตน ส่วนสิทธิใดยังไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการสากลก็ต้องอธิบายต่อสังคมได้ว่าจะมีขั้นตอนดำเนินการอย่างไร โดยเฉพาะรัฐต้องมีมาตรการปกครองประเทศโดยใช้หลักนิติธรรม หรือปกครองโดยอาศัยหลักการที่ใช้กฎหมายอย่างเที่ยงธรรม ประชาชนเข้าถึง

กระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย มีกระบวนการไม่ซับซ้อนเป็นไปตามหลักกฎหมายและมีความเท่าเทียมกันเมื่ออยู่ต่อหน้ากฎหมาย ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมายได้

(๕) ความหมายระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพ

ความเข้าใจทั่วไปของประชาชนยังคงมีความสับสนในเรื่องของ “สิทธิมนุษยชน” กับ “สิทธิเสรีภาพ” ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

(๕.๑) “สิทธิมนุษยชน (Human Rights)” หมายความว่า สิทธิที่มีตามธรรมชาติ ซึ่งติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด โดยมีความเป็นสากล และมีการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือกติกา อนุสัญญา ข้อตกลงต่างๆ ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ที่ทุกประเทศทั่วโลกให้การรับรอง

(๕.๒) “สิทธิเสรีภาพ (Rights and Liberties)” หมายความว่า สิทธิที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายของแต่ละรัฐ ว่าประชาชนจะมีสิทธิ และเสรีภาพในเรื่องใด มากน้อยแค่ไหน เพียงใด ขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมของประเทศนั้นๆ

เมื่อพิจารณาตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้บัญญัติไว้ใน ๒ คำ คือ “สิทธิ” หมายถึงอำนาจอันชอบธรรม บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจที่จะกระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย และ “เสรีภาพ” หมายถึง ความสามารถที่จะกระทำการใดๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา ความมีสิทธิที่จะทำอะไรก็ได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

(๖) สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ความสำคัญในเรื่องการคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อย่างเต็มที่ การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและจัดการใช้อำนาจอย่างเป็นธรรม การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม และการทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีสาระสำคัญปรากฏในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้แก่ มาตรา ๒๖ (การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้) มาตรา ๒๗ (การรับรองสิทธิและเสรีภาพโดยรัฐธรรมนูญ) มาตรา ๒๘ (ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การใช้สิทธิและเสรีภาพโดยไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และการใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตาม) มาตรา ๒๙ (การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้) มาตรา ๓๐ (บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน) มาตรา ๓๑ (รับรองสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ) มาตรา ๓๒ (ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และการจับกุมคุมขัง) มาตรา ๓๓ (เสรีภาพในเคหสถาน) มาตรา ๓๔ (เสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร) มาตรา ๓๕ (สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัว) มาตรา ๓๖ (เสรีภาพในการสื่อสาร) มาตรา ๓๗ (เสรีภาพในการถือศาสนา) มาตรา ๓๘ (การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้) มาตรา ๓๙ (บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้) มาตรา ๔๐ (สิทธิในกระบวนการยุติธรรม) มาตรา ๔๑ (สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองของขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ) มาตรา ๔๒ (การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย) มาตรา ๔๓ (เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ) มาตรา ๔๔ (สิทธิในการได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน) มาตรา ๔๕ (เสรีภาพใน

การแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น) มาตรา ๔๖ (เสรีภาพในการเสนอข่าวของพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์) มาตรา ๔๗ (คลื่นความถี่ที่ใช้ส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ) มาตรา ๔๘ (การเข้าถึงหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม) มาตรา ๔๙ (สิทธิในการได้รับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจัดให้) มาตรา ๕๐ (เสรีภาพในทางวิชาการ) มาตรา ๕๑ (สิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุข) มาตรา ๕๒ (เด็กและเยาวชน มีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา) มาตรา ๕๓ (สิทธิในการได้รับรายได้เพื่อยังชีพของประชาชนที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ที่ไม่มีรายได้) มาตรา ๕๔ (ผู้พิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากสวัสดิการอันวยความสะดวก) มาตรา ๕๖ (สิทธิในการได้รับข่าวสารสาธารณสุข) มาตรา ๕๗ (สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น) มาตรา ๕๘ (สิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ) มาตรา ๕๙ (สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และการได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว) มาตรา ๖๐ (สิทธิในการฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น) มาตรา ๖๑ (สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นจริงและสิทธิในการร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย) มาตรา ๖๒ (สิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ) มาตรา ๖๓ (เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ) มาตรา ๖๔ (เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือคณะอื่นๆ) มาตรา ๖๕ (เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง) มาตรา ๖๖ (สิทธิอนุรักษจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม) มาตรา ๖๗ (สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ) มาตรา ๖๘ (สิทธิและเสรีภาพในการปกป้องรัฐธรรมนูญ) มาตรา ๖๙ (สิทธิในการต่อต้านโดยสันติวิธีในการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ) มาตรา ๗๐ (หน้าที่ในการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์) มาตรา ๗๑ (หน้าที่ป้องกันประเทศ รักษาผลประโยชน์ของชาติ) มาตรา ๗๒ (หน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง) มาตรา ๗๓ (หน้าที่รับราชการทหารช่วยเหลือในการป้องกันประเทศ) และมาตรา ๗๔ (หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม)

(๗) สาระสำคัญของสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทั้งสิ้น ๗ ฉบับ ดังนี้

(๗.๑) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)^๔ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับสิทธิต่างๆ ของประชาชน ได้แก่ การกำหนดเจตจำนงของตน การจัดการทรัพยากรและการประกันสิทธิของรัฐภาคีที่จะต้องให้สิทธิแก่ทั้งประชาชนและผู้ที่ไม่ใช่คนในชาติ การประกันสิทธิความเท่าเทียมกันในเรื่องเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมระหว่างชายหญิงและเพื่อความเท่าเทียมกันในสังคมประชาธิปไตย การห้ามการลิดรอนสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานการรับรองสิทธิในการทำงานหาเลี้ยงชีพด้วยสภาพการทำงานที่ยุติธรรม เป็นต้น

^๔ ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๑๙

(๗.๒) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)^๖ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องใน ๔ ประเด็น คือ การกำหนดเจตจำนงของตนเองโดยมิได้หมายรวมถึงการแบ่งแยกดินแดนหรือเอกภาพทางการเมือง โทษประการสำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า ๑๗ ปี การนำตัวผู้ต้องหาเข้าสู่การพิจารณาคดีโดยพลัน และการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อทำสงคราม เป็นต้น

(๗.๓) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Woman)^๗ ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการตั้งข้อสงวน ๗ ข้อ คือ ความเสมอภาคทางการเมือง การถือสัญชาติของบุตร ความเสมอภาคทางการศึกษา สิทธิโอกาสที่จะได้รับการจ้างงาน การทำนิติกรรม การสมรสและความสัมพันธ์ในครอบครัว และการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (ความคุ้มครองสุขภาพ การตั้งครรภ์ และการคลอดบุตร) เป็นต้น

(๗.๔) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination)^๘ ซึ่งมีสาระสำคัญในเลือกของการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติโดยต้องมีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การประณามการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ การประกันการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล กลุ่ม หรือสถาบัน และการสนับสนุนการประสานเชื้อชาติเข้าด้วยกัน เป็นต้น

(๗.๕) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)^๙ ซึ่งมีสาระสำคัญ ในการจดทะเบียนเกิดและการได้สัญชาติของเด็ก การร้องขอสถานะของผู้ลี้ภัยของเด็ก การจัดการศึกษาของเด็ก การคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็ก การเคารพต่อความรับผิดชอบและสิทธิหน้าที่ของบิดามารดา ครอบครัว และสภาพสังคมของเด็ก การประกันสิทธิที่จะมีชีวิต การมีชื่อ มีสัญชาติ มีเอกลักษณ์ การอยู่ร่วมกันระหว่างเด็กกับบิดามารดาและครอบครัว เป็นต้น

(๗.๖) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)^{๑๐} ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องของการกำหนดนิยาม “การทรมาน” ไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย การสมรู้ร่วมคิดและการมีส่วนร่วมในการทรมาน การตีความกรณีดังกล่าว การยุยงส่งเสริม การรู้เห็นเป็นใจ การข่มขู่ บังคับหรือขู่เข็ญทั้งทางร่างกายและจิตใจ

(๗.๗) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของชนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)^{๑๑} ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในทุกรูปแบบ ทั้งในด้านกฎหมาย การปกครอง และการปฏิบัติต่างๆ การกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อประกันการเข้าถึงและใช้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันของคนพิการ การยอมรับความเท่าเทียมกันของคนพิการในทางกฎหมายสำหรับโอกาสในการรับการศึกษา การเข้าทำงาน การรักษาพยาบาล การประกันสิทธิและโอกาสที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกันกับบุคคลทั่วไป

^๖ ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๑๙

^๗ ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๒๔

^๘ ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๓๒

^๙ ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๓

^{๑๐} ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๐

^{๑๑} ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐

๒. การกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทย

กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่ปฏิบัติงานให้กับรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานฯ) ซึ่งมีสภาพบังคับครอบคลุม “รัฐวิสาหกิจ” ดังนี้

<p>“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า</p> <p>(๑) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์กรหรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ</p> <p>(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ</p> <p>(๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) และหรือ (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยสองในสาม</p>

ซึ่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานฯ ได้จำแนกบุคลากรของรัฐวิสาหกิจออกเป็น ๓ ระดับ ได้แก่

<p>“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการและรองประธานกรรมการ</p> <p>“ผู้บริหาร” หมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการหรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันในรัฐวิสาหกิจนั้น</p> <p>“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้รวมตลอดถึงที่ปรึกษาคณะกรรมการ ที่ปรึกษารัฐวิสาหกิจ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจคล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจด้วย ทั้งนี้ให้ใช้เฉพาะเพื่อการกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานและการพ้นจากตำแหน่งเท่านั้น</p>
--

ซึ่งมีผลทำให้การพิจารณากำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคลากรในรัฐวิสาหกิจมีการจำแนกรองรับไว้ทั้ง ๓ ประเภท (กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน) โดยในทางปฏิบัติของการสรรหาบุคคลเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งจะเปิดกว้างไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งที่กำหนดให้บุคลากรของรัฐวิสาหกิจนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานฯ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งของแต่ละแห่งด้วยเช่นกัน

๓. บทวิเคราะห์

สถานะความเป็นกฎหมายกลางของกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐวิสาหกิจต้องถือปฏิบัติ ส่งผลให้กฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานฯ เป็นกฎหมายที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของคนในหลายประการให้ไม่สามารถได้รับการบรรจุแต่งตั้ง

เป็นบุคลากรของรัฐวิสาหกิจ (ทั้งในระดับกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจ) แต่พระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัตินี้กลับไม่ได้มีการกำหนดบทบาทจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยหลักการแล้วการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้อีกก็แต่โดยการตราเป็นกฎหมายในลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนได้ทำหน้าที่ปกป้องสิทธิอันเป็นพื้นฐานของประชาชนทุกคนในประเทศให้ยังคงมีสิทธิขั้นพื้นฐาน อย่างเสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ ในขณะที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัตินี้ ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่องก็ได้มีการกำหนดบทบาทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในฉบับที่แก้ไขในหลายฉบับ ซึ่งตามหลักสิทธิมนุษยชนแล้ว การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของคนในชาติหรือคนต่างเชื้อชาติจำเป็นต้องกำหนดเอาไว้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบจนเกินสมควร การตราพระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัตินี้ ในเวลาที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก่อนหน้านี้ แสดงให้เห็นว่า ความมั่นคงในด้านการตรากฎหมายของประเทศยังไม่มีเชื่อมโยงกับกลไกที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาใด

ในขณะที่เมื่อพิจารณาไปในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัตินี้แล้วปรากฏว่าการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในหลายประการได้มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (จำนวน ๗ ฉบับ โดยฉบับที่ ๗ ตราขึ้นในปี ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยยังไม่ได้อยู่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย) เช่น การลดการจำกัดสิทธิของบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกไม่ว่าจะได้รับโทษจริงหรือไม่ ให้ไม่เป็นเหตุแห่งการมีลักษณะต้องห้ามอีกต่อไป เป็นต้น ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นการยอมรับสิทธิมนุษยชนที่ต้องคุ้มครอง สร้างความเท่าเทียม และไม่เลือกปฏิบัติจนเกินสมควร นอกจากนี้ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัตินี้ ยังมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่ไม่เท่าเทียมกันเองในกฎหมาย เช่น ในกรณีการกำหนดให้บุคลากรทุกคนต้องมีสัญชาติไทย แต่กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจกลับมีข้อกำหนดยกเว้นให้สามารถสรรหาบุคคลที่เป็นชาวต่างประเทศได้เท่าที่มีพันธสัญญา หรือมีความจำเป็นในการจ้างชาวต่างประเทศเข้ามาเป็นพนักงานได้ แต่ในระดับของผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจที่จะเข้ามาทำสัญญาจ้างกลับไม่สามารถสรรหาบุคคลที่เป็นชาวต่างประเทศเข้ามาทำสัญญาจ้างได้ ทั้งนี้ ในขั้นการพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัตินี้ ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจที่อาจมีอำนาจในการทำนิติกรรมบางประการอันเป็นข้อผูกพันกับกิจการอันเป็นบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ การเปิดให้มีผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่เป็นชาวต่างประเทศอาจเป็นข้อสงสัยในสังคมว่าบุคคลนั้นจะมีได้มุ่งรักษาประโยชน์ของกิจการเพื่อคนในชาติเท่ากับคนที่มีสัญชาติไทย ทั้งที่ข้อเท็จจริงของการปฏิบัติงานแล้ว ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจที่มีสัญชาติไทยกลับไม่ได้มีการกำหนดให้ต้องเป็นบุคคลที่ถือสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น ข้อกังวลดังกล่าวจึงไม่อาจเป็นหลักการแน่แท้ที่จะใช้ยืนยันเหตุแห่งการคุ้มครองกิจการรัฐวิสาหกิจโดยให้ผู้บริหารต้องเป็นคนสัญชาติไทยเท่านั้น ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่ควรปรับปรุงให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวควรอยู่บนมาตรฐานเดียวกัน

สรุป

การมีพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานฯ ที่มีบทบัญญัติอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ แต่กลับมิได้มีการอ้างอิงบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้ความคุ้มครองไว้ ทั้งนี้การไม่กำหนดบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ต้องอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นที่ตั้งอาจเป็นข้อโต้แย้งถึงสภาพบังคับของกฎหมายที่แตกต่างจากหลักสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีได้ อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานฯ ดังกล่าวได้มีการอ้างอิงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในแต่ละช่วงเวลาซึ่งเป็นการยืนยันความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลได้ตามสมควร

ทั้งนี้ในส่วนของการปรับปรุงบทบัญญัติบางประการที่อาจมีการจำกัดสิทธิของบุคคลอย่างไม่เท่าเทียม ทั้งในระดับกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน ที่อาจจะต้องคำนึงถึงเหตุปัจจัยในการจำกัดสิทธิเป็นการเฉพาะเรื่องตามที่สมควร ซึ่งหากไม่ปรากฏเหตุจำเป็นอันแน่ชัดที่จะต้องจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในการเข้าเป็นบุคลากรของรัฐวิสาหกิจแล้ว ย่อมนำไปสู่ข้อเสนอในการปรับปรุงพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานฯ ให้มีความสมบูรณ์ ครบถ้วน และสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนต่อไป

บรรณานุกรม

๑. นายศราวุฒิ ประทุมราช, คู่มือสิทธิมนุษยชนสำหรับผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ประสบภัยสึนามิ, , มกราคม ๒๕๕๐
๒. นายศราวุฒิ ประทุมราช, บรรณาธิการสิทธิมนุษยชน, รวบรวมสนธิสัญญามนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญ, หน้า ๓-๔, คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (กปส) และมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (FES) พ.ศ. ๒๕๔๔
๓. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (๑๐ ธันวาคม ๒๔๙๑)

เอกสาร

๑. เอกสารประกอบการฝึกอบรมสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (กปส) และสมาคมสิทธิเสรีภาพประชาชน (สสส)
๒. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ภาคผนวก

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฉบับย่อ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนประกอบด้วยข้อความ ๓๐ ข้อ โดยสรุป ดังนี้

- ข้อ ๑ ทุกคนมีศักดิ์ศรี สิทธิ และเสรีภาพเท่าเทียมกัน และต้องปฏิบัติต่อกันฉันพี่น้อง
- ข้อ ๒ ทุกคนมีสิทธิ และเสรีภาพ อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ
- ข้อ ๓ ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิตอยู่ และมีความมั่นคง
- ข้อ ๔ ห้ามบังคับคนให้เป็นทาส และห้ามค้าทาสทุกรูปแบบ
- ข้อ ๕ ห้ามการทรมาน หรือการลงโทษทารุณโหดร้ายผิดมนุษย
- ข้อ ๖ สิทธิในการได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย
- ข้อ ๗ สิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน
- ข้อ ๘ สิทธิในการได้รับการเยียวยาจากศาล
- ข้อ ๙ ห้ามการจับกุม คุมขัง หรือเนรเทศโดยพลการ
- ข้อ ๑๐ สิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย
- ข้อ ๑๑ สิทธิในการได้รับการสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์ก่อนศาลตัดสิน และต้องมีกฎหมายกำหนดว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด
- ข้อ ๑๒ ห้ามรบกวนความเป็นอยู่ส่วนตัว ครอบครัว เคหสถาน การติดต่อสื่อสาร รวมทั้งห้ามทำลายชื่อเสียงและเกียรติยศ
- ข้อ ๑๓ เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ในประเทศ รวมทั้งการออกนอกประเทศหรือกลับเข้าประเทศโดยเสรี
- ข้อ ๑๔ สิทธิในการลี้ภัยไปประเทศอื่นเพื่อให้พ้นจากการถูกประหัตประหาร
- ข้อ ๑๕ สิทธิในการได้รับสัญชาติและการเปลี่ยนสัญชาติ
- ข้อ ๑๖ สิทธิในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว
- ข้อ ๑๗ สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน
- ข้อ ๑๘ เสรีภาพในความคิด มโนธรรม ความเชื่อ หรือการถือศาสนา
- ข้อ ๑๙ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออก รวมทั้งการได้รับข้อมูลข่าวสาร
- ข้อ ๒๐ สิทธิในการชุมนุมโดยสงบและรวมกลุ่ม และห้ามบังคับเป็นสมาชิกสมาคม
- ข้อ ๒๑ สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลทั้งทางตรงและโดยผ่านผู้แทนอย่างอิสระ และมีสิทธิเข้าถึงบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน
- ข้อ ๒๒ สิทธิในการได้รับความมั่นคงทางสังคม และได้รับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยการกำหนดระเบียบและทรัพยากรของประเทศตนเอง
- ข้อ ๒๓ สิทธิในการมีงานทำตามที่ต้องการ และได้รับการประกันการว่างงาน รวมทั้งได้รับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับงานอย่างเดียวกัน และรายได้ต้องพอแก่การดำรงชีพสำหรับตนเองและครอบครัว ตลอดจนมีสิทธิก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน
- ข้อ ๒๔ สิทธิในการพักผ่อนและมีเวลาพักจากการทำงาน
- ข้อ ๒๕ สิทธิในการได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างเพียงพอ ได้รับปัจจัยสี่ สวัสดิการสังคม ประกันการว่างงาน เจ็บป่วย เป็นหม้าย ผู้สูงอายุ ตลอดจนต้องคุ้มครองแม่และเด็กเป็นพิเศษ
- ข้อ ๒๖ สิทธิในการได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน

ข้อ ๒๗ สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชุมชน และได้รับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

ข้อ ๒๘ สังคมต้องมีระเบียบทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อให้บุคคลได้รับสิทธิและเสรีภาพตามปฏิญานี้

ข้อ ๒๙ บุคคลย่อมมีหน้าที่ต่อชุมชน การใช้สิทธิเสรีภาพจะต้องเคารพ ในสิทธิ และเสรีภาพของผู้อื่น

ข้อ ๓๐ ห้ามมิให้รัฐ กลุ่มชน หรือบุคคล กระทำการทำลายสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองในปฏิญานี้