

กสม. ๓

ข้อเสนอแนะ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓)



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๖

ข้อเสนอแนะ ที่ ๔/๒๕๖๖

เรื่อง เสรีภาพในการประกอบอาชีพและความเสมอภาคของบุคคล กรณีกำหนดให้การเป็นบุคคลล้มละลายเป็นลักษณะต้องห้ามในการรับราชการหรือเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ

๑. ความเป็นมา

ปัจจุบันกฎหมายหลายฉบับกำหนดให้การเป็นบุคคลล้มละลายเป็นลักษณะต้องห้ามในการรับราชการหรือเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ^๑ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ ข. (๖) ทำให้บุคคลล้มละลายไม่สามารถรับราชการหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่าอาจเป็นการกระทบหรือจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล และอาจไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาคหรือเป็นการเลือกปฏิบัติ จึงมีมติให้จัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒

๒. การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ศึกษาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หลักการ แนวคิด ทฤษฎี พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน เอกสาร งานวิจัย และข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นของนักวิชาการและผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ดังนี้

๒.๑ ข้อมูลประกอบการพิจารณา

๒.๑.๑ สารนิพนธ์ เรื่อง ข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการประกอบอาชีพรับราชการ โดย ██████████

๒.๑.๒ วิทยานิพนธ์...

^๑ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ก. (หน้า ๑๔)

^๒ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ข. (หน้า ๒๕)

๒.๑.๒ วิทยานิพนธ์ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิบุคคลล้มละลาย ในการรับราชการ ศึกษากรณีข้าราชการพลเรือนสามัญ โดย [REDACTED]

๒.๑.๓ บทความทางกฎหมาย เรื่อง บุคคลล้มละลาย: กรณีลักษณะต้องห้าม และเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่ง โดย [REDACTED]

๒.๑.๔ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๓๒๘ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๕ เรื่อง การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมาย ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ^๔

๒.๒ ตัวอย่างกฎหมายต่างประเทศ

๒.๒.๑ กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการพลเรือนของสหราชอาณาจักร

ประมวลกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการพลเรือนของสหราชอาณาจักร ค.ศ. ๒๐๑๖ ส่วนที่ ๔.๓ มาตรฐานความประพฤติ

มาตรา ๔.๓.๒ หน่วยงานของรัฐต้องไม่อนุญาตให้ข้าราชการที่ล้มละลายหรือมีหนี้สิน ล้นพ้นตัวเข้าปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอาจส่งผลให้มีการยกยอกเงินของกองทุนสาธารณะ

มาตรา ๔.๓.๑๐ ข้าราชการที่ล้มละลายหรือมีหนี้สินล้นพ้นตัวต้องรายงานข้อเท็จจริงต่อผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่ตนสังกัด ...^๖

ประมวลกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการพลเรือนของสหราชอาณาจักรมิได้จำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายในการรับราชการไว้เป็นการทั่วไป แต่ได้ยกเว้นไว้เฉพาะการเป็นข้าราชการในตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งอาจส่งผลให้มีการยกยอกเงินของกองทุนสาธารณะ และหากข้าราชการรายใดตกเป็นบุคคลล้มละลายหรือมีหนี้สินล้นพ้นตัว ต้องรายงานข้อเท็จจริงให้ผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่ตนสังกัดรับทราบ โดยไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้บุคคลนั้นจะต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการ

/๒.๒.๒ กฎหมาย...

^๓ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ค. (หน้า ๒๖)

^๔ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ง. (หน้า ๒๗)

^๕ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก จ. (หน้า ๒๘)

^๖ Civil Service Management Code 2016

Section 4.3 Conduct: Standards of Propriety

Article 4. 3. 2 Departments and agencies must ensure that civil servants who are bankrupt or insolvent are not employed on duties which might permit the misappropriation of public funds.

Article 4. 3. 10 Civil servants who become bankrupt or insolvent must report the fact to their department or agency. Civil servants must let their department or agency know if they are arrested and refused bail, or if they are convicted of any criminal offence. This does not apply to a traffic offence unless an official car was involved, or the penalty included imprisonment or disqualification from driving.

๒.๒.๒ กฎหมายเกี่ยวกับการล้มละลายและกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ ของสหรัฐอเมริกา

ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา หมวด ๑๑ การล้มละลาย ค.ศ. ๑๙๗๘

มาตรา ๕๒๕ การคุ้มครองมิให้มีการเลือกปฏิบัติ

(ก) เว้นแต่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติสินค้าเกษตรที่เน่าเสียง่าย ค.ศ. ๑๙๓๐ รัฐบัญญัติผู้บรรจุหีบห่อและคลังสินค้า ค.ศ. ๑๙๒๑ และ “มาตรา ๑ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดสรรให้กรมวิชาการเกษตรสำหรับปีงบประมาณที่สิ้นสุดวันที่ ๓๐ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๔๔ และเพื่อวัตถุประสงค์อื่น” ซึ่งได้รับอนุมัติเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๔๓ ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐปฏิเสธการจ้างงาน เลิกจ้าง หรือเลือกปฏิบัติในการจ้างงานต่อบุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นลูกหนี้ตามหมวดนี้ หรือเป็นบุคคลล้มละลายหรือลูกหนี้ตามรัฐบัญญัติล้มละลายนี้ หรือบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการเป็นหนี้สินของลูกหนี้หรือบุคคลล้มละลาย เพียงเพราะบุคคลล้มละลายหรือลูกหนี้ดังกล่าวเป็นหรือเคยเป็นลูกหนี้ตามหมวดนี้ หรือเป็นบุคคลล้มละลายหรือลูกหนี้ตามรัฐบัญญัติล้มละลาย มีหนี้สินล้นพ้นตัวก่อนเริ่มคดีตามหมวดนี้ หรือในระหว่างคดีแต่ก่อนที่ลูกหนี้จะได้รับหรือปฏิเสธการปลดเปลื้อง หรือยังไม่ได้ชำระหนี้ที่ปลดเปลื้องในคดีตามหมวดนี้หรือที่ปลดเปลื้องตามรัฐบัญญัติล้มละลาย^๗

กฎหมายดังกล่าวห้ามหน่วยงานของรัฐปฏิเสธการจ้างงาน เลิกจ้าง หรือเลือกปฏิบัติในการจ้างงานต่อบุคคลล้มละลายหรือลูกหนี้ตามกฎหมายนี้

นอกจากนี้ รัฐบัญญัติการปฏิรูประบบราชการ ค.ศ. ๑๙๗๘ (Civil Service Reform Act of 1978) ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้บุคคลล้มละลายเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

/๒.๓ การรับฟัง...

^๗ United States Code Title 11 - Bankruptcy 1978

Section 525 Protection against discriminatory treatment

(a) Except as provided in the Perishable Agricultural Commodities Act, 1930, the Packers and Stockyards Act, 1921, and section 1 of the Act entitled “An Act making appropriations for the Department of Agriculture for the fiscal year ending June 30, 1944, and for other purposes,” approved July 12, 1943, a governmental unit may not deny, revoke, suspend, or refuse to renew a license, permit, charter, franchise, or other similar grant to, condition such a grant to, discriminate with respect to such a grant against, deny employment to, terminate the employment of, or discriminate with respect to employment against, a person that is or has been a debtor under this title or a bankrupt or a debtor under the Bankruptcy Act, or another person with whom such bankrupt or debtor has been associated, solely because such bankrupt or debtor is or has been a debtor under this title or a bankrupt or debtor under the Bankruptcy Act, has been insolvent before the commencement of the case under this title, or during the case but before the debtor is granted or denied a discharge, or has not paid a debt that is dischargeable in the case under this title or that was discharged under the Bankruptcy Act.

๒.๓ การรับฟังความคิดเห็น

๒.๓.๑ การประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง เสรีภาพในการประกอบอาชีพและความเสมอภาคของบุคคล กรณีการกำหนดให้การล้มละลายเป็นคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามในการรับราชการหรือการเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๒ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ^๘

๒.๓.๒ สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือแจ้งความเห็นสรุปว่า ไม่ควรตัดโอกาสบุคคลที่ล้มละลายจากวิฤติเศรษฐกิจเข้ารับราชการในตำแหน่งทั่วไปที่ไม่มีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจของหน่วยงาน แต่ควรกำหนดลักษณะต้องห้ามเฉพาะกรณีเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต โดยเฉพาะข้าราชการพลเรือน ซึ่ง ก.พ. มีอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ วรรคสอง ที่จะใช้ดุลยพินิจพิจารณาขเว้นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ข. (๖) ได้อยู่แล้ว ทั้งยังเห็นว่า จำเป็นต้องเสนอให้ ก.พ. แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือกำหนดแนวทางปฏิบัติ เพื่อกำหนดกรอบการใช้ดุลยพินิจให้ได้สัดส่วนระหว่างเสรีภาพในการประกอบอาชีพกับภารกิจตามตำแหน่งหน้าที่ของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นสำคัญ

๒.๔ หลักการ แนวคิด หลักกฎหมาย และมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง

๒.๔.๑ หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคทั่วไปป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยให้ปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญเหมือนกันมิให้แตกต่างกัน สาระสำคัญอันจะนำไปสู่การปฏิบัติให้เหมือนหรือต่างกันจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่องเป็นเกณฑ์^๙ โดยมีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค ได้แก่ ๑) ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคน เว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป ๒) ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญแตกต่างกัน กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับต้องแตกต่างกัน ๓) การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคล และ ๔) การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างไม่สามารถยอมรับได้ ที่เห็นได้ชัดคือการแบ่งแยกที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกเรื่องแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น^{๑๐} การปฏิบัติให้แตกต่างใดที่มีความสมเหตุสมผลหรือที่อนุญาตให้ปฏิบัติแตกต่างกันได้ ย่อมขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาเป็นหลักในเรื่องนั้น ๆ นอกจากนี้ การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน จะต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน

/และวัตถุประสงค์...

^๘ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ฉ. (หน้า ๓๐)

^๙ [redacted] หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๐ (หน้า ๙๖)

^{๑๐} [redacted] (๒๕๔๘), หลักความเสมอภาค, จาก <http://www.publiclaw.net/publaw/view.aspx?id=657>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๖

และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และวิธีการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายต้องเป็นวิธีการที่มีความเหมาะสมและมีความจำเป็น^{๑๑}

๒.๔.๒ หลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติ

มุ่งขยายความหลักความเสมอภาคทั่วไปว่า กรณีความแตกต่างที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่ถือเป็นสาระสำคัญที่จะปฏิบัติให้แตกต่างกัน ดังนั้น หลักความเสมอภาคทั่วไปจึงใช้ควบคู่กับหลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติได้ เช่น จะปฏิบัติให้แตกต่างเพราะความบกพร่องทางร่างกายมิได้ แต่ความบกพร่องทางร่างกายก็จะต้องไม่ถึงขนาดที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ หากเป็นอุปสรรคบุคคลนั้นอาจถูกปฏิเสธได้โดยไม่ถือเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคทั่วไป^{๑๒}

๒.๔.๓ หลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุถือเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่มีค่าบังคับเสมอกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ^{๑๓} เป็นขอบเขตในการใช้เงื่อนไขตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเป็นหัวใจสำคัญของทฤษฎีหลักการและกฎแห่งการชั่งน้ำหนัก ซึ่งมีหลักการย่อย ๓ ประการ ได้แก่^{๑๔}

๑) หลักความเหมาะสม ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน ประการแรก วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญต้องมีความชัดเจน และต้องบรรลุวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย รวมทั้งต้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานหรือคุณค่าอื่น ๆ ที่อยู่ในระดับรัฐธรรมนูญด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประโยชน์สาธารณะ ประการต่อมา มาตรการตามกฎหมายต้องเป็น “มาตรการที่เหมาะสม” ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายนั้น^{๑๕} และผลของการใช้มาตรการนั้นสามารถไปถึงเป้าหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้อย่างแท้จริงด้วย^{๑๖}

๒) หลักความจำเป็น เมื่อมีมาตรการทางกฎหมายหลายมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดในการตรากฎหมาย กฎหมายนั้นจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อมาตรการ

/ตามกฎหมาย...

^{๑๑} ██████████ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๒ (หน้า ๑๓๓)

^{๑๒} อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๗, (หน้า ๙๗)

^{๑๓} Georg NOLTE, General Principle of German and European Administrative Law, A Comparison in Historical Perspective .M.L.R. อ้างถึงใน ██████████ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๓, (หน้า ๘๕)

^{๑๔} ██████████ ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน, กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน, ๒๕๖๑, (หน้า ๒๓๕)

^{๑๕} อ้างถึงใน ██████████ Staatsrecht II, Grundrechte, S. 125 อ้างถึงใน ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน. แหล่งเดิม. (หน้า ๒๓๖)

^{๑๖} อ้างถึงใน ██████████ ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน. แหล่งเดิม. (หน้า ๒๓๖)

ตามกฎหมายนั้นจำกัดหรือกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลน้อยที่สุด^{๑๗} เพื่อให้สิทธิขั้นพื้นฐานหรือหลักการอื่น ๆ ที่มาปะทะกันนั้นได้รับการคุ้มครองและมีผลใช้บังคับได้มากที่สุดด้วย และในกรณีไม่ใช่มาตรการที่มีผลกระทบต่อนิติขั้นพื้นฐานของประชาชนน้อยที่สุด ย่อมต้องถือว่ากฎหมายนั้นขัดกับหลักความพอสมควรแก่เหตุและไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๓) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หรือหลักความพอสมควร หรือหลักการชั่งน้ำหนักประโยชน์ เป็นการเปรียบเทียบ การวัด หรือการชั่งน้ำหนักสิทธิขั้นพื้นฐานกับสิทธิขั้นพื้นฐานหรือคุณค่าอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง ดังนั้น ในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลจะต้องชั่งน้ำหนักสิทธิขั้นพื้นฐานหรือประโยชน์ที่สมควรได้รับการคุ้มครองเสมอ การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานจะต้องไม่สร้างภาระให้กับผู้ทรงสิทธิเกินสมควร และต้องไม่จำกัดสิทธิเกินกว่าที่ผู้ทรงสิทธิจะคาดหมายได้^{๑๘}

๒.๕ หลักกฎหมายและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง

๒.๕.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๗

๒.๕.๒ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๘๓ มาตรา ๖

๒.๕.๓ ตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

๒.๕.๓.๑ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ข้อ ๒ วรรค ๑ วรรค ๒ และข้อ ๒๖

๒.๕.๓.๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) ข้อ ๒ วรรค ๒ ข้อ ๖ วรรค ๑ และข้อ ๑๑ วรรค ๑

ความเห็นทั่วไปฉบับที่ ๒๐ ตามข้อ ๒ ของ ICESCR (General comment No.20: Article 2 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) อธิบายถึงการปฏิบัติที่แตกต่าง (Differential Treatment) ว่า โดยพื้นฐานของเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติ เช่น เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา เป็นต้น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) เว้นแต่สาเหตุแห่งการปฏิบัติที่แตกต่างนั้นมีความสมเหตุสมผลและเป็นภาวะวิสัย (Reasonable and Objective) ซึ่งอาจประเมินด้วยการพิจารณาเป้าหมายและผลกระทบของมาตรการหรือการละเว้นนั้น ว่าเป็นไปโดยชอบธรรม สอดคล้องกับลักษณะของกติการะหว่างประเทศ และมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีในสังคมประชาธิปไตย นอกจากนี้ สัดส่วนระหว่างเป้าหมายที่ต้องการบรรลุและมาตรการไปสู่เป้าหมายนั้น จะต้องมีความชัดเจนและสมเหตุสมผลด้วย

/ความเห็น...

^{๑๗} Staatsrecht II, Grundrechte, S. 125. แหล่งเดิม. (หน้า ๒๓๗)

^{๑๘} แหล่งเดิม. (หน้า ๒๓๙)

ความเห็นทั่วไปฉบับที่ ๑๘ ตามข้อ ๖ ของ ICESCR (General comment No.18: Article 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) อธิบายถึงสิทธิในการทำงาน ดังนี้

(๑) สิทธิในการทำงานเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ได้รับการยอมรับในกฎหมายระหว่างประเทศว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน แยกออกไม่ได้และเป็นส่วนหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยบุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะทำงาน รวมทั้งสิทธิในโอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพโดยงานที่ตนเลือกหรือรับได้อย่างเสรี และจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมในการปกป้องสิทธินั้น โดยรัฐภาคีแห่งกติกานี้จะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลในการทำให้สิทธินี้เป็นจริงอย่างบริบูรณ์ สิทธิในการทำงานเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคล (Individual right) และเป็นสิทธิส่วนรวมหรือสิทธิกลุ่ม (Collective right) ในเวลาเดียวกัน ทั้งสิทธิในการทำงานไม่ใช่สิทธิที่เด็ดขาด (Absolute right) และสามารถมีเงื่อนไขในการจ้างงานได้

(๒) ภาระหน้าที่หลักสำคัญของรัฐภาคี คือ การประกันให้เกิดความก้าวหน้าในสิทธิการทำงาน รัฐภาคีต้องนำมาตรการที่ทำให้บรรลุการจ้างงานมาใช้ให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยรัฐมีภาระผูกพันที่จะรับประกันว่า จะมีการใช้สิทธิโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ วรรค ๒ ของ ICESCR ภาระผูกพันที่จะเคารพสิทธิในการทำงานโดยไม่ถูกบังคับใช้แรงงาน และละเว้นจากการปฏิเสธหรือจำกัดการเข้าถึงที่เท่าเทียมกันในการทำงานที่ดีสำหรับทุกคน โดยเฉพาะบุคคลที่ด้อยโอกาสนักโทษหรือผู้ถูกคุมขัง สมาชิกของชนกลุ่มน้อย และแรงงานข้ามชาติ โดยรัฐภาคีจะต้องเคารพสิทธิของบุคคลที่จะมีงานทำที่เหมาะสมและใช้มาตรการที่จะจัดการเลือกปฏิบัติและส่งเสริมความเสมอภาค

๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาข้อมูล บทบัญญัติของกฎหมาย หลักการ แนวคิด ทฤษฎี มาตรฐานสิทธิมนุษยชน เอกสารวิชาการ และการรับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการและผู้แทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว มีข้อพิจารณา ดังนี้

๑) เหตุผลและความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมายกำหนดให้การล้มละลายเป็นลักษณะต้องห้ามในการรับราชการหรือการเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ

การบัญญัติกฎหมายกำหนดลักษณะต้องห้ามในการรับราชการหรือการเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้และความสามารถ ไม่มีคุณลักษณะที่เป็นอุปสรรคหรือกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ คุ้มครองไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ เป็นการพิจารณาจากสถานะของบุคคลล้มละลายที่ต้องถูกจำกัดอำนาจในการจัดการทรัพย์สิน อันจะทำให้การปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลไม่เต็มประสิทธิภาพ และสุ่มเสี่ยงที่จะอาศัยตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงอาศัย

/เหตุผล...

เหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวในการกำหนดให้การเป็นบุคคลล้มละลายเป็นลักษณะต้องห้ามในการรับราชการ หรือเป็นเจ้าของหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลล้มละลายก่อความเสียหายแก่รัฐ

รายงานของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ A/HRC/43/45 ซึ่งให้เห็นว่า หนี้ภาคเอกชน ในหลายประเทศ เช่น หนี้ส่วนบุคคลและหนี้ครัวเรือนมีสาเหตุมาจากปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความไม่มั่นคง ในเศรษฐกิจมหภาค หนี้สาธารณะที่ไม่ยั่งยืน และวิกฤตการณ์ทางการเงิน อีกทั้งปัญหารายได้ต่ำ ความยากจน และความเหลื่อมล้ำ ที่ทวีความรุนแรงขึ้นจากนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ ส่งผลให้ผู้คนจำนวน หลายล้านคนตกอยู่ในสภาวะเป็นหนี้และจะถูกผลักไปสู่ความยากจนในที่สุด^{๘๙} โดยสาเหตุดังกล่าวมิได้ เกิดจากความผิดของลูกหนี้แต่อย่างใด ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวอาจนำไปสู่การตกเป็นบุคคลล้มละลาย ที่จะถูกจำกัดอำนาจในการบริหารจัดการทรัพย์สินของตน

เห็นว่า การบริหารจัดการทรัพย์สินบุคคลล้มละลาย ไม่เกี่ยวข้องกับความรู้ความสามารถ ในการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่การงานแต่อย่างใด อีกทั้งการเป็นบุคคลล้มละลายไม่ได้เป็นสาระสำคัญ ต่อการปฏิบัติราชการหรือการปฏิบัติหน้าที่ในบางตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ นักจัดการงาน ทั่วไป หรือเจ้าหน้าที่ในสายงานวิชาการ ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายกำหนดให้การล้มละลายเป็นลักษณะ ต้องห้ามในการรับราชการหรือเป็นเจ้าของหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐไว้เป็นการทั่วไป เพื่อจัดระเบียบ การประกอบอาชีพอาจเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยไม่มีเหตุผลและความจำเป็น อย่างเพียงพอ ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ ที่กำหนดให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัด สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งจะต้องมีเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย และมาตรา ๔๐ ที่กำหนดให้การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น และต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ

๒) การบัญญัติกฎหมายที่มีผลให้การตกเป็นบุคคลล้มละลายเป็นลักษณะต้องห้าม ในการรับราชการหรือการเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ หรือเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิและเสรีภาพหรือไม่

/ตามหลักความ...

^{๘๙} รายงานของ General Assembly, A/HRC/43/45

82. Accounting for a significant portion of private debt in most countries, high individual and household debt has been associated with inequality, macroeconomic instability, unsustainable sovereign debt and financial crises. Low wages, poverty and inequality, exacerbated by such policies as privatization, austerity measures and labour market flexibilization, have pushed millions of people into debt, which in turn has pushed millions of people into poverty and informality, making them vulnerable to all kinds of abuse. ...

ตามหลักความได้สัดส่วนซึ่งมีหลักการย่อย ๓ ประการ ได้แก่ หลักความเหมาะสม ในการบัญญัติกฎหมายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและชอบธรรม มาตรการที่นำมาใช้เพื่อจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพต้องสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หลักความจำเป็น ต้องเป็นมาตรการที่กระทบสิทธิของ บุคคลน้อยที่สุด และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ สาธารณะที่มุ่งคุ้มครองกับความเสียหายที่เอกชนจะได้รับ โดยประโยชน์สาธารณะที่ได้รับจะต้องมากกว่า ความเสียหายที่เกิดแก่เอกชน ไม่สร้างภาระให้แก่ผู้ทรงสิทธิเกินสมควร

เมื่อพิจารณาตามหลักการดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้บุคคล ล้มละลายเป็นลักษณะต้องห้ามในการรับราชการหรือเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ แม้จะสามารถ ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนุญหรือกฎหมายในแง่การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ที่สามารถ ควบคุมดูแลไม่ให้เกิดการล้มละลายก่อนความเดือดร้อนเสียหายให้แก่บุคคลอื่นหรือสังคมได้ แต่มาตรการ ดังกล่าวไม่ใช่มาตรการที่กระทบสิทธิของบุคคลล้มละลายน้อยที่สุด เนื่องจากมีวิธีการหรือมาตรการอื่น ที่จะนำมาใช้ และเป็นวิธีการหรือมาตรการที่กระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล ล้มละลายน้อยกว่านี้ และเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง คือเพื่อ คุ้มครองเจ้าหน้าที่ และเพื่อกันบุคคลล้มละลายให้ออกไปจากสังคมเพราะมองว่าขาดความน่าเชื่อถือ ไร้ความไว้วางใจและอาจก่อความเดือดร้อนเสียหายให้แก่บุคคลอื่นหรือสังคม กับผลกระทบที่บุคคลล้มละลาย จะได้รับจากการบัญญัติกฎหมายตัดสิทธิในการรับราชการหรือเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งบุคคลล้มละลายจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และขาดรายได้ในการดำรงชีพ อันก่อให้เกิด ความเดือดร้อนทั้งต่อตนเอง ครอบครัว เจ้าหน้าที่ และสังคม ตลอดจนความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจแล้ว ถือเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ หรือกระทบกระเทือน สาธารณะสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ

๓) การบัญญัติกฎหมายที่มีผลให้การตกเป็นบุคคลล้มละลายเป็นลักษณะต้องห้าม ในการรับราชการหรือเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐขัดต่อหลักความเสมอภาค หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุแห่งสถานะของบุคคลหรือฐานะทางเศรษฐกิจ หรือไม่

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งบุคคลจะต้อง ได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มี การเลือกปฏิบัติ และจะต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Equality before the law) โดยมีหลักอยู่ว่า บุคคลที่มีสาระสำคัญเหมือนกันจะต้องได้รับการปฏิบัติเหมือนกัน และบุคคลที่มีสาระสำคัญต่างกัน จะต้องได้รับการปฏิบัติต่างกัน ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีความหลากหลายซึ่งมีสาระสำคัญแตกต่างกัน จึงอาจจัดประเภทของภาระหน้าที่ที่มีสาระสำคัญเหมือนหรือต่างกันได้

/ดังนั้น...

ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายไว้เป็นการทั่วไปว่า เมื่อบุคคลใดล้มละลายแล้วจะถือว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการรับราชการหรือการเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ และกรณีที่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่แล้วก็จะเป็นเหตุให้พ้นจากหน้าที่หรือตำแหน่งดังกล่าว เห็นว่าไม่ได้แบ่งแยกให้เห็นถึงสาระสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละประเภทตำแหน่งหน้าที่ว่ามีสาระสำคัญเหมือนหรือต่างกันอย่างไร และการตกเป็นบุคคลล้มละลายจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อันจะเป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นได้อย่างไร การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้จึงไม่สามารถอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผล

นอกจากนี้ บุคคลล้มละลายมีทั้งบุคคลล้มละลายสุจริตและบุคคลล้มละลายทุจริต ซึ่งบุคคลล้มละลายสุจริตเป็นบุคคลที่ถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดตามมาตรา ๑๖๓ ถึงมาตรา ๑๗๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ หรือเป็นบุคคลล้มละลายอันเนื่องมาจากหรือเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดฐานยักยอกหรือฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา หรือการกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดอยู่ในตัว เพราะฉะนั้นบุคคลล้มละลายทั้งสองประเภทจึงมีสาระสำคัญแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด

ทั้งนี้ จึงควรพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของอาชีพหรือตำแหน่งหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และประเภทของบุคคลล้มละลายว่าเป็นบุคคลล้มละลายสุจริตหรือล้มละลายทุจริตประกอบด้วย เนื่องจากประเภทของอาชีพ ตำแหน่งหน้าที่ และประเภทของบุคคลล้มละลายสุจริตหรือทุจริตแต่ละกรณีย่อมมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ จึงไม่อาจจะนำมาบัญญัติไว้เป็นการทั่วไปได้เพราะจะไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค นอกจากนี้ ยังเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งสถานะของบุคคลหรือฐานะทางเศรษฐกิจได้ เพราะอาศัยเพียงเหตุสถานะของบุคคลที่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเป็นบุคคลที่มีปัญหาฐานะทางเศรษฐกิจเนื่องจากมีหนี้สินล้นพ้นตัวและถูกศาลพิพากษาให้ล้มละลาย

ดังนั้น กรณีตามที่กล่าวมาข้างต้นจึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ ที่บัญญัติรับรองให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลหรือฐานะทางเศรษฐกิจ และไม่สอดคล้องกับ ICCPR ข้อ ๒ วรรค ๑ และข้อ ๒๖ และ ICESCR ข้อ ๒ วรรค ๒ ที่รัฐจะต้องเคารพและประกันสิทธิทั้งหลายตามที่รับรองไว้ในกติกาโดยปราศจากการแบ่งแยกหรือการเลือกปฏิบัติใด ๆ และรับรองว่าบุคคลทั้งปวงย่อมเสมอกันตามกฎหมาย มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดย ICCPR ข้อ ๒ วรรค ๒ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐภาคีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็นตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกติกานี้ เพื่อให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้สิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกานี้มีผล

๔) ผลกระทบจากการบัญญัติกฎหมายกำหนดให้การเป็นบุคคลล้มละลายเป็นลักษณะต้องห้ามในการรับราชการหรือการเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ

การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบ ดังนี้

๔.๑ ผลกระทบในทางส่วนตัวหรือครอบครัว การที่บุคคลล้มละลายไม่สามารถเข้าทำงานหรือต้องออกจากงาน ทำให้ขาดรายได้ที่จะนำมาดูแลครอบครัว ส่งผลให้ตนเองและครอบครัวเดือดร้อนจากการขาดปัจจัยในการดำรงชีพ โดยเฉพาะปัจจัยสี่ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพ

๔.๒ ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐสูญเสียบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ หรือความชำนาญในการปฏิบัติงาน ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ในงานดังกล่าวไม่มีความเกี่ยวข้องกับการเป็นบุคคลล้มละลาย หมายความว่าสถานะของการเป็นบุคคลล้มละลายไม่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือต่อเนื้องานแต่อย่างใด

๔.๓ ผลกระทบต่อสังคม การที่สังคมปฏิเสธและไม่ยอมรับบุคคลล้มละลายเข้าสู่ระบบการทำงาน ย่อมกระทบต่อการประกอบอาชีพจะทำให้ขาดรายได้ในการดำรงชีพ และอาจนำปัญหาไปสู่สังคม เช่น เป็นภาระของสังคมหรือรัฐในการเข้ามาดูแล หรือปัญหาการก่ออาชญากรรมที่เกิดจากความยากจน

๔.๔ ผลกระทบในทางเศรษฐกิจและความสามารถในการชำระหนี้ การที่บุคคลล้มละลายถูกปฏิเสธหรือไม่ยอมรับให้เข้าสู่ระบบการทำงาน ทำให้ขาดรายได้ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และจะทำให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ เมื่อเจ้าหนี้ไม่ได้รับชำระหนี้ก็จะขาดเงินที่จะนำมาหมุนเวียนใช้จ่ายได้ตามปกติ

จากข้อมูลสถิติคดีล้มละลายของศาลล้มละลายกลาง ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๔^{๒๐} พบว่า การฟ้องคดีล้มละลายมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี และมีจำนวนทุนทรัพย์แต่ละปีเป็นหลักแสนล้านบาท ซึ่งบุคคลล้มละลายเป็นบุคคลที่มีหนี้สินส่วนตัวหรือมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน หากพิจารณาจากจำนวนทุนทรัพย์ข้างต้นแล้วอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ หากบุคคลล้มละลายสามารถประกอบอาชีพแล้วมีรายได้ จะทำให้มีเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจและสามารถแบ่งชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้ ย่อมจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับบุคคลล้มละลาย ย่อมนำมาซึ่งหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบในฐานะรัฐภาคีของกติการะหว่างประเทศซึ่งมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ ตาม ICESCR ข้อ ๑๑ วรรค ๑ กำหนดให้รัฐภาคีรับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ และสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐภาคีจะต้องดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง

/โดยพิจารณา...

^{๒๐} สถิติคดีล้มละลายของศาลล้มละลายกลาง, จาก <https://cbc.coj.go.th/th/content/article/index/id/9480>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๖

โดยพิจารณาประกอบกับข้อ ๒ วรรค ๒ ที่จะประกันสิทธิตามกติกา นี้ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ซึ่งสอดคล้องกับรายงานของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ A/HRC/43/45 ข้อ ๒๗^{๒๗} ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องแก้ไขปัญหามาเพื่อรับรองสิทธิในมาตรฐานการครองชีพของประชาชน ซึ่งอาจต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก

ทั้งนี้ รัฐต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดให้การเป็นบุคคลล้มละลายเป็นลักษณะต้องห้ามในการรับราชการหรือเป็นเจ้าของหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และเพื่อให้สอดคล้องกับ ICCPR ข้อ ๒ วรรค ๑ และข้อ ๒๖ และ ICESCR ข้อ ๒ วรรค ๒ และข้อ ๖ วรรค ๑ รวมทั้งความเห็นทั่วไป ฉบับที่ ๒๐ ตามข้อ ๒ ของ ICESCR และความเห็นทั่วไป ฉบับที่ ๑๘ ตามข้อ ๖ ของ ICESCR ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการทำงานซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นส่วนหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อสนับสนุนและให้โอกาสแก่บุคคลให้สามารถหาเลี้ยงชีพในงานซึ่งตนเองได้เลือกหรือรับได้อย่างเสรี ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเสมอภาคเท่าเทียม และการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล ด้วยเหตุแห่งความแตกต่างที่ปราศจากเหตุผลรองรับ

๔. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือระเบียบ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๑๕/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๖ จึงมีมติให้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือระเบียบ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อมอบหมายให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นองค์กรนำร่องในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะต้องห้ามในการเข้ารับราชการ เนื่องจากมีหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐนำกฎหมายดังกล่าวเป็นแนวทางจัดทำกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ ดังนี้

/๔.๑ ให้แก้ไข...

^{๒๗} รายงานของ General Assembly, A/HRC/43/45

27. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights recognizes the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including food and housing, and to the continuous improvement of living conditions (art. 11.1). This article should be read in conjunction with article 2.2 of the Covenant, providing for the exercise of any right under the Covenant without discrimination of any kind. ...

๔.๑ ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ข. (๖) ที่กำหนดให้ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนหรือเป็นข้าราชการพลเรือนต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม จาก “เป็นบุคคลล้มละลาย” เป็น “เป็นบุคคลล้มละลายทุจริต” แทน และตัดกรณี (๖) ในวรรคสอง ออก เว้นแต่ได้รับการปลดจากล้มละลายแล้ว อาจกำหนดเงื่อนไขหรือระยะเวลาในการเข้ารับราชการไว้ให้ชัดเจน และพิจารณาแก้ไขมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการขอยกเว้นให้เข้ารับราชการกรณีมีลักษณะต้องห้ามเป็นข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้สอดคล้องกับกฎหมายที่แก้ไขใหม่

๔.๒ ให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายกำหนดให้การเป็นบุคคลล้มละลายเป็นคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งหน้าที่เพียงบางตำแหน่งหน้าที่ เช่น ตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องอาศัยความเชื่อถือและไว้วางใจในการปฏิบัติราชการหรือการปฏิบัติหน้าที่ ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ตำแหน่งหน้าที่ที่มีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาต ตำแหน่งหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเงินหรือผลประโยชน์ของหน่วยงานราชการโดยตรง หรือตำแหน่งหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งจะต้องมีความน่าเชื่อถือไว้วางใจในการปฏิบัติงาน เพราะอาจเป็นเหตุให้ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือเรียกรับสินบนได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพกระทำได้เพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงพอที่จำเป็น และอยู่บนพื้นฐานของหลักความพอสมควรแก่เหตุ โดยอาจพิจารณาประกอบกับกฎหมายต่างประเทศ เช่น Civil Service Management Code 2016 Article 4.3.2 และ Article 4.3.10 ของสหราชอาณาจักร หรือ United States Code Title 11 - Bankruptcy 1978 Section 525 และ Civil Service Reform Act of 1978 ของสหรัฐอเมริกา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์	ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นางปรีดา คงแป้น	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นางสาวปิติกาญจน์ สิทธิเดช	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นายวสันต์ ภัยหลีกลี้	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นางสาวสุภัทรา นาคะผิว	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ