



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

แนวคิดหลักสิทธิมนุษยชน

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

จัดทำโดย นายดิศทัต โทตระกิตย์
รหัส 580309

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

แนวคิดหลักสิทธิมนุษยชน
ในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

นายดิศพัทธ์ โทตระกิตย์¹

บทคัดย่อ

“หลักสิทธิมนุษยชน” เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นและมีวิวัฒนาการอย่างยาวนานในระบอบการเมืองการปกครองที่มุ่งแสวงหาหลักการพื้นฐานที่รัฐพึงปฏิบัติต่อบุคคลและที่บุคคลพึงปฏิบัติต่อกันในฐานะของความเป็นมนุษย์โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องใด ไม่ว่าจะเป็น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือทางอื่นใด ชชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่น

แม้คำว่า “หลักสิทธิมนุษยชน” จะไม่เคยปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศไทยอย่างชัดเจน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นหลักสำคัญหลักการหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่แทรกอยู่ในบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตลอดมา ตลอดจนรัฐธรรมนูญได้มีการจัดตั้งองค์กรซึ่งทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญมาแล้วตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อย่างไรก็ตามเนื่องจากในอดีตบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพมีลักษณะถ้อยคำที่มุ่งเน้นไปที่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเป็นหลักจึงยังไม่ปรากฏเด่นชัดในลักษณะถ้อยคำที่มุ่งประสงค์จะให้ความคุ้มครองต่อมนุษย์ทุกคน ตลอดจนยังขาดความชัดเจนซึ่งขอบเขตในการให้ความคุ้มครองเป็นการทั่วไปดังกล่าวว่าจะมีได้มากน้อยเพียงไรจึงจะเหมาะสมกับสภาพทางการคลังและการงบประมาณของประเทศ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จึงได้มีความพยายามในการทำความเข้าใจในหลักการดังกล่าวให้เกิดขึ้นในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก สอดคล้องกับหลักการสากล ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

¹ นายดิศพัทธ์ โทตระกิตย์ ภูมิการศึกษาศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประกาศนียบัตรทางการบริหารรัฐกิจ วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ (ENA), ประกาศนียบัตรชั้นต้นทางกฎหมายเปรียบเทียบ มหาวิทยาลัย Strasbourg III (Robert Schuman), D.E.A. de Droit Public มหาวิทยาลัย Strasbourg III (Robert Schuman) ตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเลขานุการคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

ทั้งในด้านการเพิ่มหลักประกันให้สิทธิมนุษยชนมีผลในทางปฏิบัติ และการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่
องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

คำสำคัญ หลักสิทธิมนุษยชน/รัฐธรรมนูญ/สิทธิมนุษยชน/สิทธิพลเมือง/Human Rights

1. ความนำ

สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์และด้วยเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวว่าเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ ซึ่งทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่เกิด² และเมื่อพิจารณาจากความหมายในเชิงรัฐธรรมนูญแล้ว สิทธิมนุษยชน จึงหมายถึง สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทุก ๆ คน โดยมิได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใด ภาษาหรือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในอำนาจทางพื้นที่ที่ใช้รัฐธรรมนูญ บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นด้วย

จากการสำรวจพัฒนาการของสิทธิมนุษยชนพบว่าสิทธิมนุษยชนมีพัฒนาการเริ่มมาจากแนวความคิดของนักปราชญ์ในทวีปยุโรปที่พยายามแยกเอาจริยธรรมของมนุษย์ออกจากหลักการของคริสต์ศาสนาเพื่อสร้างหลักเกณฑ์อันเป็นสิทธิโดยธรรมที่มนุษย์ทุกคนพึงมี ต่อมาจึงมีวิวัฒนาการผ่านประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองอย่างต่อเนื่องจนมีรูปแบบเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นในกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษมีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของพลเมือง ค.ศ. 1689 หรือเป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่า “The Bill of Rights” ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีคำประกาศอิสรภาพ (Declaration of Independence) ในปี ค.ศ. 1776 พร้อมด้วยรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาซึ่งมีความโดดเด่นในด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในส่วนของประเทศฝรั่งเศสหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ก็ได้มีการออกคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) ขึ้น

ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ยี่สิบ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่ได้รับความห่วงใยจากประชาคมระหว่างประเทศ จนในที่สุดการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้รับการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมในรูปแบบของกฎหมายระหว่างประเทศภายหลังการเกิดเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่สองซึ่งนำไปสู่การก่อตั้งสหประชาชาติและออกปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights : UDHR) ด้วยความประสงค์ให้ม็องค์กรหนึ่งในการปกป้องสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศ หลังจากนั้นเป็นต้นมาปฏิญญานี้จึงถือเป็นหลักสำคัญของสิทธิมนุษยชนทั่วโลกในฐานะของ “บรรทัดฐานทั่วไปที่มนุษย์ทุกคนและรัฐทุกรัฐ

² Mary Hawkesworth and Maurice Kogan, “Encyclopedia of Government and Politics”, 2002, Vol. 2, Routledge, New York, pp. 1319 - 1320

พึงปฏิบัติต่อกัน”³ และต่อมาในปี ค.ศ. 1966 จึงได้มีการออกกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) เพื่อกำหนดรายละเอียดและกระบวนการให้หลักการตามปฏิญญามีผลเป็นรูปธรรมตามมา

บทความฉบับนี้มีความมุ่งหวังที่จะทำให้ผู้อ่านเข้าใจถึงหลักการสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่รัฐต่าง ๆ มีพันธกรณีในการรับรองและคุ้มครอง ตลอดจนความสัมพันธ์ของหลักการดังกล่าวที่คณะกรรมการสิทธิการยกร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้นำมาพิจารณาประกอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

³ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “The United Nations Human Rights Treaty System”, Fact Sheet No. 30/Rev.1, 2012, United Nations, New York and Geneva, pp. 1 - 3

2. หลักการสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบันนั้นปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights : UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) ถือเป็นแม่บทหลักที่รัฐชาติต่าง ๆ ต้องยึดถือเพื่อให้ความคุ้มครองต่อสิทธิมนุษยชน และมีอิทธิพลอย่างสูงต่อการกำหนดหลักการว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ ในชั้นนี้จึงขอกกล่าวถึงสาระสำคัญของ UDHR ICCPR และ ICESCR ดังต่อไปนี้

2.1 สาระสำคัญของ UDHR ประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นการวางหลักการพื้นฐานว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยได้ยืนยันถึงพื้นฐานทางอุดมการณ์ของคำปฏิญญาที่ว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาอย่างมีอิสระเสรีและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ ต่างมีเหตุผลและมโนธรรมจึงควรปฏิบัติต่อกันฉันพี่น้อง และยืนยันความเป็นสิทธิมนุษยชนว่าบุคคลชอบที่จะมีสิทธิและเสรีภาพตามที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องใด ๆ ไม่ว่าจะเป็น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่น⁴

(2) ให้การรับรองสิทธิของปัจเจกบุคคล เช่น สิทธิในร่างกายและเสรีภาพ อิสระจากการเป็นทาส อิสระจากการทรมาน การลงโทษหรือการปฏิบัติที่ต่ำช้า สิทธิที่จะเป็นบุคคลตามกฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเสมอภาคกัน สิทธิได้รับการเยียวยาทางศาลและการถูกละเมิดสิทธิ อิสระจากการจับกุม คุมขัง หรือเนรเทศโดยพลการ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาคดี สิทธิในคดีอาญาที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะพิสูจน์ได้ถึงความผิด สิทธิที่จะไม่ถูกแทรกแซงในความเป็นส่วนตัว สิทธิในการเดินทางและย้ายที่อยู่ออกนอกประเทศ และสิทธิที่จะมีทรัพย์สิน และจะถูกริบทรัพย์สินโดยพลการไม่ได้⁵

(3) ให้การรับรองสิทธิในเชิงสถานะส่วนบุคคล เช่น สิทธิในการถือสัญชาติ สิทธิในการสมรสและการสร้างครอบครัว⁶

⁴ UDHR, Article 1 – 2

⁵ UDHR, Article 3 – 14, 17

⁶ UDHR, Article 15 - 16

(4) ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง ศาสนา ความเชื่อ ตลอดจนการแสดงความคิดเห็น เช่น มีสิทธิในการกำหนดเขตอำนาจทางการเมืองต่อรัฐบาลผ่านการเลือกตั้ง และมีส่วนในรัฐบาลของประเทศตน ไม่ว่าจะผ่านทางตรงหรือโดยผ่านทางผู้แทนซึ่งได้เลือกตั้งโดยอิสระ มีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การแสดงออก การรับหรือแพร่ข้อมูลข่าวสาร และสิทธิในการชุมนุมอย่างสงบ⁷

(5) ให้การรับรองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของพลเมืองในฐานะสมาชิกของสังคม ภายใต้ข้อจำกัดด้านระบอบและทรัพยากรของแต่ละรัฐ เช่น สิทธิด้านแรงงาน อาทิ ค่าจ้างที่เป็นธรรม การหยุดงานในวันพักผ่อนโดยได้รับค่าจ้าง การรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน สิทธิในสวัสดิการที่เป็นมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอด้านปัจจัยสี่และบริการสังคมที่จำเป็นแก่พลเมือง และการได้รับการช่วยเหลือเป็นพิเศษสำหรับมารดาและเด็ก รวมตลอดถึงผู้ด้อยโอกาส สิทธิในการศึกษาแบบให้เปล่าและเป็นภาคบังคับในชั้นประถมศึกษา และมีการเปิดโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึงในการศึกษาขั้นสูงขึ้นไป สิทธิที่จะเข้าร่วมในชีวิตทางวัฒนธรรมโดยอิสระ ได้รับประโยชน์จากศิลปะและความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และได้รับการคุ้มครองซึ่งผลงานทางวิทยาศาสตร์ วรรณกรรม และศิลปกรรมที่ตนเป็นผู้สร้างขึ้น⁸

2.2 สารสำคัญของ ICCPR ประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การเน้นย้ำถึงพันธกรณีของรัฐด้านสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ และ UDHR และสร้างข้อผูกมัดหรือหน้าที่แก่รัฐว่ากรณีที่ยังไม่มีมาตรการในทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่น รัฐจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่จำเป็นของรัฐธรรมนูญในประเทศของตนเพื่อให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ใน ICCPR เป็นผล และจะต้องประกันว่าบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจะได้รับการเยียวยาแม้ว่าจะเป็นการละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่ โดยการเรียกร้องการเยียวยาดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการหรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจตามแต่กรณี และผู้มีอำนาจบังคับการจะต้องบังคับการให้การเยียวยานั้นเป็นผล⁹

(2) การกำหนดข้อยกเว้นให้รัฐสามารถหลีกเลี่ยงพันธกรณีบางกรณีในช่วงภาวะฉุกเฉินสาธารณะที่คุกคามความอยู่รอดของชาติเพียงเท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา หรือเผ่าพันธุ์ทางสังคม และได้มีการประกาศภาวะนั้นอย่างเป็นทางการแล้ว อย่างไรก็ตาม ได้เน้นย้ำว่ากรณีที่เป็นสิทธิมนุษยชน

⁷ UDHR, Article 18 - 21

⁸ UDHR, Article 22 - 27

⁹ ICCPR, Article 2

ขั้นพื้นฐานบางประการที่กำหนดใน ICCPR แล้ว ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงพันธกรณีได้¹⁰ ได้แก่ สิทธิที่จะมีชีวิต การไม่ถูกปฏิบัติหรือลงโทษโดยวิธีทารุณโหดร้าย การเกณฑ์แรงงานหรือเอาตัวลงเป็นทาส เว้นแต่กรณีงานบริการของผู้ถูกควบคุมตัวตามคำสั่งศาล การปฏิบัติงานในราชการทหาร หรือเกณฑ์กรณีฉุกเฉินหรือภัยพิบัติคุกคามความอยู่รอดของชุมชน หรือเป็นหน้าที่ปกติของพลเมือง หลักการที่ว่าบุคคลจะถูกจำคุกเพราะเหตุไม่สามารถปฏิบัติตามภาระหน้าที่ได้ หลักการที่ว่าไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมายและห้ามมิให้ใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง สิทธิในการได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย และเสรีภาพในทางความคิด ศาสนาและความเชื่อ¹¹

(3) กล่าวถึงสาระของสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไป ได้แก่ สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจับกุม ควบคุมตัว หรือการลงโทษ สิทธิของผู้ต้องหาในการพิจารณาและพิพากษาของศาล เช่น ได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ความผิดตามกฎหมายและมีโอกาสในการต่อสู้คดี ได้รับการพิจารณาโดยไม่ชักช้าเกินจำเป็น ไม่ถูกบังคับให้เปิดเผยความเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง และได้รับการพิจารณาทบทวนการลงโทษโดยคณะตุลาการระดับเหนือขึ้นไป เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่หรือโยกย้ายถิ่นฐานของบุคคลที่อยู่ในประเทศ และการเดินทางเข้าประเทศของตน หลักการที่ว่าคนต่างด้าวจะถูกเนรเทศออกจากรัฐได้ก็แต่โดยคำวินิจฉัยอันได้มาตามกฎหมายและมีสิทธิชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้ง สิทธิของชายหญิงในการมีครอบครัวและการห้ามแทรกแซงความเป็นส่วนตัว ครอบครัว หรือเคหสถาน เสรีภาพทางความคิด เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก (Freedom of Expression) การรวมกันเป็นสมาคม และสิทธิเด็กที่จะได้รับการคุ้มครอง ได้รับการจดทะเบียนการเกิดและได้มาซึ่งสัญชาติ¹²

(4) กล่าวถึงสิทธิโดยเฉพาะของพลเมืองในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของรัฐผ่านผู้แทนที่ได้รับเลือกอย่างเสรี สิทธิในการออกเสียงหรือได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งโดยทั่วไป และเสมอภาค และสิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนอย่างเสมอภาค¹³

(5) ประกันสิทธิของชนกลุ่มน้อยทางเผ่าพันธุ์ ศาสนา หรือภาษาว่าจะไม่ถูกปฏิเสธสิทธิในการที่จะมีวัฒนธรรมของตน หรือนับถือและประกอบพิธีกรรมทางศาสนา หรือใช้ภาษาของตนเองระหว่างชนกลุ่มน้อยด้วยกัน¹⁴

¹⁰ ICCPR, Article 4

¹¹ ICCPR, Article 6 – 8, 11, 15, 16, 18

¹² ICCPR, Article 9 - 10, 12 - 14, 17, 19, 22 - 24

¹³ ICCPR, Article 25

¹⁴ ICCPR, Article 27

2.3 สารสำคัญของ ICESCR ประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) ให้การรับรองสิทธิของมนุษย์ทุกคนในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง อันประกอบด้วยกำหนดสถานภาพทางการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนได้อย่างเสรี ที่จะสามารถจัดการและใช้จ่ายทรัพยากรของตนเอง และจะไม่ถูกกีดรอนวิถีทางยังชีพของตนจากพันธกรณีต่าง ๆ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ และเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ จึงได้กำหนดข้อผูกมัดแก่รัฐจะต้องส่งเสริมให้การกำหนดเจตจำนงดังกล่าวให้เกิดผลอย่างจริงจัง¹⁵

(2) วางหลักในเรื่อง Progressive Realisation of Rights ซึ่งเป็นหลักที่ว่าในกรณีที่เป็นสิทธิในทางบวก (Positive Rights) หรือสิทธิที่รัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้กับบุคคล (มิใช่เพียงแต่งดเว้นไม่แทรกแซงหรือคุ้มครองสิทธิมิให้ถูกละเมิด) นั้น แม้จะมีอุปสรรคทางด้านทรัพยากรและงบประมาณ แต่รัฐจะต้องใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรเท่าที่มีอยู่ทำให้สิทธิซึ่งรับรองไว้ในกติกานี้กลายเป็นความจริงอย่างบริบูรณ์โดยลำดับ ด้วยวิธีที่ทั้งปวงที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย และได้วางหลักไว้ว่าสิทธิตามกติกานี้เป็นสิทธิมนุษยชนจึงจะต้องเปิดโอกาสให้แก่มนุษย์ทุกคนใช้ได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด ชาติหรือสังคมดั้งเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น เว้นแต่เป็นการจำกัดโดยกฎหมายเท่าที่ยังคงสอดคล้องกับธรรมชาติของสิทธิและเป็นไปเพื่อจุดประสงค์ในการสนับสนุนให้เกิดสวัสดิภาพเป็นการทั่วไปในสังคมประชาธิปไตยเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีข้อจำกัดในทางเศรษฐกิจตามความเป็นจริงนั้น กติกาฉบับนี้ยังได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ให้สามารถกำหนดขอบเขตในการประกันสิทธิทางเศรษฐกิจแก่ผู้ที่ไม่ใช่คนชาติของตนเท่าที่สมควรโดยพิจารณาระหว่างคุณค่าต่อสิทธิมนุษยชนและข้อจำกัดด้านสภาพเศรษฐกิจของประเทศได้¹⁶

(3) กล่าวถึงประเภทของสิทธิต่าง ๆ ที่ให้การรับรองในกติกาฉบับนี้ รวมตลอดถึงมาตรการเฉพาะซึ่งจำเป็นต้องมีการปฏิบัติเพื่อทำให้กลายเป็นความจริงในรายละเอียด ซึ่งประกอบด้วยสิทธิเกี่ยวกับการทำงาน ได้แก่ สิทธิในการทำงานภายใต้สภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ สิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน สิทธิที่จะมีสวัสดิการสังคมรวมทั้งประกันสังคม สิทธิในชีวิตครอบครัว รวมทั้งการอนุญาตให้ลาในช่วงก่อนหรือหลังการให้กำเนิดบุตรตามสมควร โดยยังคงได้รับค่าจ้าง (parental leave) และการคุ้มครองเด็กในกรณีต่าง ๆ สิทธิในมาตรฐานการครองชีพ ซึ่งรวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ตลอดจนสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง สิทธิในสุขภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่

¹⁵ ICESCR, Article 1.1 – 1.3

¹⁶ ICESCR, Article 2 – 5

จะเป็นไปได้ สิทธิในการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการให้การศึกษาชั้นประถมศึกษาแบบให้เปล่าแก่ทุกคน จัดให้มีการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาโดยทั่วไป และเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถได้รับการศึกษาชั้นอุดมศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน และเน้นย้ำให้การศึกษาดังกล่าวต้องมุ่งให้เกิดการพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์และความสำนึกในศักดิ์ศรีของตนอย่างบริบูรณ์และให้ทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ สิทธิที่จะมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม สิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ ตลอดจนได้รับความคุ้มครองผลผลิตทางวิทยาศาสตร์ วรรณกรรม หรือศิลปกรรม ที่ตนเป็นผู้สร้างสรรค์¹⁷

¹⁷ ICESCR, Article 6 - 13, 15

3. บทวิเคราะห์กรอบแนวคิดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในการยกย่องรัฐธรรมนูญ¹⁸

3.1 การทำความเข้าใจความชัดเจนระหว่าง “สิทธิมนุษยชน” และ “สิทธิของชนชาวไทย” ให้เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตที่ผ่านมา มีแต่เพียงบทบัญญัติที่รับรอง “สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย” เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติรองรับสิทธิของผู้ซึ่งมิได้เป็นพลเมืองหรือผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่เข้ามาหรืออยู่อาศัยในประเทศไทย ทั้งที่พันธกรณีต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี เช่น UDHR ICCPR หรือ ICESCR มีการกำหนดให้รัฐภาคีรับรองในลักษณะของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่อยู่ในดินแดนของรัฐภาคี โดยเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Basic Human Rights) ที่บุคคลทุกคนพึงมีไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่

ในชั้นแรก ที่ประชุมคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีความเห็นว่า¹⁹ ควรมีการบัญญัติในลักษณะที่แบ่งแยกให้เกิดความชัดเจนระหว่าง “สิทธิของปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง” หรือ “สิทธิพลเมือง” กับ “สิทธิมนุษยชน” ซึ่งเป็นสิทธิของคนทุกคนไม่ว่าจะเป็นคนสัญชาติไทยหรือของคนต่างชาติที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย จึงได้มีการปรับจากชื่อหมวด 3 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ระบุเฉพาะ “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” เป็นการแบ่งเป็นสองส่วนในหมวด 2 “ประชาชน” ประกอบด้วย ส่วนที่ 2 “สิทธิและเสรีภาพของบุคคล” ซึ่งในส่วนที่ 2 นี้ยังแบ่งออกเป็นสามตอน คือ ตอนที่ 1 “บททั่วไป” ตอนที่ 2 “สิทธิมนุษยชน” และตอนที่ 3 “สิทธิพลเมือง” ซึ่งความแตกต่างของถ้อยคำในบทบัญญัติจะอยู่ที่ “ผู้ทรงสิทธิ” โดยในตอนที่ 1 บททั่วไป และตอนที่ 2 สิทธิมนุษยชน จะใช้ถ้อยคำว่า “บุคคล” เป็นประธานของประโยคเพื่อสื่อความหมายว่าเป็นสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้แก่มนุษย์ทุกคนไม่ว่าสัญชาติใด ส่วนในตอนที่ 3 สิทธิพลเมืองจะใช้ถ้อยคำว่า “พลเมือง” เป็นประธานของประโยคเพื่อสื่อความหมายให้ชัดเจนว่าเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองให้สำหรับเฉพาะบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น และโดยนำพันธกรณีสำคัญ ๆ ที่ประเทศไทยมีอยู่ตามกฎหมายระหว่างประเทศมาพิจารณาประกอบเพื่อความครบถ้วนสอดคล้องกับหลักการสากล

¹⁸ รายงานผลการพิจารณากรอบแนวคิดเบื้องต้นในการพิจารณาการยกย่องรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการพิจารณาการยกย่องรัฐธรรมนูญ คณะที่ 2 (ภาค 1 พระมหากษัตริย์และประชาชน หมวด 2 ประชาชน ส่วนที่ 2 สิทธิเสรีภาพของพลเมือง ส่วนที่ 4 การมีส่วนร่วมทางการเมือง และส่วนที่ 5 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ) ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2557 ในบันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 วันอังคารที่ 2 ธันวาคม 2557 หน้า 11 ถึง หน้า 23

¹⁹ บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 3 วันพุธที่ 12 พฤศจิกายน 2557 หน้า 15

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญและขอให้มีการพิจารณา ทบทวนการใช้คำว่า “พลเมือง” “ปวงชนชาวไทย” “ประชาชน” “บุคคล” และ “ราษฎร” เนื่องจาก เห็นว่าค่อนข้างยากต่อการทำความเข้าใจว่าสถานะของบุคคลซึ่งใช้ถ้อยคำไม่เหมือนกันจะก่อให้เกิด สิทธิหน้าที่ต่างกันอย่างไร หรือกรณีสิทธิของนิติบุคคลซึ่งปกติแล้วมีสิทธิเสรีภาพหลายประการ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เช่น สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิร้องทุกข์ อาจเกิดปัญหาวานิติบุคคลเหล่านี้เป็น “พลเมือง” หรือไม่ และมี “สิทธิพลเมือง” หรือไม่ เนื่องจาก แนวคิดการจัดประเภทบุคคลตามร่างรัฐธรรมนูญเป็นของใหม่และขัดกับความเคยชินที่มีแต่เดิม ทั้งอาจก่อปัญหาในการตีความ โดยเฉพาะเมื่อนำไปใช้กับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ในลำดับรองลงไป ซึ่งยังคงใช้ถ้อยคำเหล่านี้ในความหมายเดียวกัน²⁰ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วมีความเห็น สอดคล้องกันว่าเพื่อความชัดเจนเห็นควรปรับเปลี่ยนการใช้ถ้อยคำโดยไม่ควรมีการใช้คำว่า “พลเมือง” และได้มีการแก้ไขเล็กน้อยโดยให้เปลี่ยนชื่อ ตอนที่ 3 จาก “สิทธิพลเมือง” เป็น “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” และเปลี่ยนถ้อยคำแสดงตัวผู้ทรงสิทธิจาก “พลเมือง” เป็น “บุคคล” แต่ยังคงสาระและหลักการสำคัญในการแยกแยะระหว่าง “สิทธิมนุษยชน” ในตอนที่ 2 และ “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” ในตอนที่ 3 ไว้เช่นเดิม ซึ่งการเขียนในลักษณะนี้ในแง่ การใช้การตีความรัฐธรรมนูญต่อไปนั้น คำว่า “บุคคล” จะหมายถึงความถึงคนสัญชาติไทยเท่านั้น หรือรวมถึงคนที่มีสัญชาติไทยด้วยจึงจะต้องพิจารณาจากชื่อตอนเป็นสำคัญ เช่น ในตอนที่ 2 สิทธิมนุษยชน คำว่า “บุคคล” นั้นหมายความรวมถึงคนที่มีสัญชาติไทยและคนที่มีสัญชาติไทยด้วย แต่สำหรับในตอนที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย คำว่า “บุคคล” ย่อมหมายถึงคนที่มีสัญชาติไทย เท่านั้น²¹ ในการนี้ จึงอาจพิเคราะห์สาระของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในกรอบแนวความคิดว่าด้วย สิทธิมนุษยชนได้ ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิมนุษยชนสำหรับบุคคลทั่วไป

เมื่อพิเคราะห์จากสาระในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วพบว่าบทบัญญัติใน ตอนที่ 2 “สิทธิมนุษยชน” มีสาระในเรื่องสิทธิมนุษยชนตามที่รับรองไว้ใน UDHR ICCPR และ ICESCR ทั้งยังได้มีการเพิ่มเติมหลักการใหม่ ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ อื่น ๆ ดังต่อไปนี้

(1.1) การประกันหลักความเสมอภาคของบุคคลตามที่ได้ยืนยันไว้ใน UDHR Article 2 เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญทุกฉบับ แต่ได้เพิ่มคำว่า “เสรีภาพ” จากหลักการเดิม เป็น “ชายและหญิงมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน” เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเท่าเทียม

²⁰ ความคิดเห็นและคำขอแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตราของคณะรัฐมนตรี หน้า 2

²¹ บันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 112 วันพุธที่ 25 มิถุนายน 2558 หน้า 36 ถึงหน้า 37

ของบุคคล ซึ่งต้องมีทั้งสิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมกันตาม Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Woman (CEDAW) และได้เพิ่มคำว่า “เพศสภาพ” (gender) ซึ่งหมายความรวมถึงบทบาทและรสนิยมทางเพศ หรือวิถีชีวิตทางเพศที่อาจจะไม่ตรงกับเพศ เพื่อเพิ่มเงื่อนไขว่านอกจากเพศแล้ว รัฐจะต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยเหตุของรสนิยมทางเพศ อีกด้วย²²

(1.2) การรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกาย และห้ามมิให้การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม การจับการขังและการค้นตัวบุคคล จะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติ (ร่างมาตรา 36)²³ ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 3 และ 5 และ ICCPR Article 9.1

(1.3) การรับรองหลักการที่ว่าไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย และให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า กระทำความผิด และจะปฏิบัติอย่างผู้กระทำความผิดมิได้ ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับ UDHR Article 11 และ ICCPR Article 14.2 และ 15.1 ทั้งนี้ ยังได้เพิ่มหลักการให้บุคคลได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกบังคับให้ให้ถ้อยคำที่เป็นผลร้ายกับตนเองซึ่งอาจทำให้ตนเองต้องรับผิดทางอาญา (Rule Against Self Incrimination) (ร่างมาตรา 37)²⁴ ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับ ICCPR Article 14.3 (G) รวมตลอดถึงสิทธิอื่น ๆ ของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมที่มีใช้แต่เฉพาะสำหรับผู้ถูกกล่าวหา เช่น การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยสะดวกและเสียค่าใช้จ่ายน้อย ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยถูกต้องรวดเร็ว และสำหรับบุคคลผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับการปฏิบัติ

²² กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการสิทธิฯ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสิทธิฯ ร่างรัฐธรรมนูญด้านจัดทำเจตนารมณ์, “ตารางสรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำเจตนารมณ์เหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญในคณะกรรมการสิทธิฯ ร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ)”, มาตรา 35 วรรคสองและวรรคสาม หน้า 1/37 ถึงหน้า 1/38

²³ มาตรา 36 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม การจับและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

²⁴ มาตรา 37 บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิด มิได้

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกบังคับให้ให้ถ้อยคำซึ่งอาจทำให้ตนเองต้องรับผิดทางอาญา

อย่างเหมาะสม (ร่างมาตรา 44)²⁵ อันเป็นหลักการที่สอดคล้องกับ UDHR Article 10 และ ICCPR Article 10

(1.4) ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน (ร่างมาตรา 43)²⁶ ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 12 แต่ได้เพิ่มหลักการเพื่อป้องกันมิให้บุคคลใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลจนกระทบต่อประโยชน์สาธารณะตามหลักการ Social Theory of Property²⁷ คุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลและสิทธิของบุคคลในครอบครัว เสรีภาพในเคหสถาน ตลอดจนเสรีภาพในการสื่อสาร (ร่างมาตรา 38 ถึงร่างมาตรา 40)²⁸ ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 12 และ 16 และ ICCPR

²⁵ มาตรา 44 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ทัวถึง เท่าเทียมกัน และเสียค่าใช้จ่ายน้อย

(2) สิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวดเร็ว เป็นธรรม และมีมาตรฐานที่ชัดเจน โดยเฉพาะเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม

(3) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งนั่งพิจารณาคดีองค์คณะ และการคัดหรือทำสำเนาคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งอันเป็นการชี้ขาดคดี

(4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย และพยานในคดี ไม่ว่าจะมีความเชื่อชาติ เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ หรือสถานะใด ย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม

(5) ในคดีอาญา ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยาน มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และมีมาตรฐานที่ชัดเจน ผู้ต้องหาและจำเลยมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางคดีจากทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ การได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวเป็นหลักเว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ และรับทราบเหตุผลประกอบการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

(6) ได้รับการเยียวยาในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

²⁶ มาตรา 43 สิทธิในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะด้วย ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนั้นย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

²⁷ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 1 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญด้านจัดทำเจตนารมณ์, “ตารางสรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการร่างรัฐธรรมนูญในคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับเสนอสภาพปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ)”, มาตรา 43 หน้า 1/47

²⁸ มาตรา 38 สิทธิของบุคคลในครอบครัว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

สิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง ข้อมูลส่วนบุคคล ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง การจำกัดสิทธิดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนตามที่กฎหมายบัญญัติ การแสวงประโยชน์จากการเชื่อมโยงข้อมูลส่วนบุคคลโดยผ่านระบบต่าง ๆ จะกระทำมิได้เฉพาะเพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 39 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน และย่อมได้รับความคุ้มครองในการอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข

การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

Article 17 และ 23 ตลอดจนรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (ร่างมาตรา 42)²⁹ ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 19 และ ICCPR Article 19

(1.5) การรับรองเสรีภาพทางความเชื่อและศาสนา (ร่างมาตรา 41)³⁰ ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 18 และ ICCPR Article 18

อย่างไรก็ดี มิได้หมายความว่าหากพันธกรณีที่รับรองไว้ใน UDHR ICCPR หรือ ICESCR ข้อหนึ่งข้อใดมิได้นำไปบัญญัติไว้เป็นร่างรัฐธรรมนูญในตอนต้นที่ 2 “สิทธิมนุษยชน” มาตราหนึ่งมาตราใดไว้โดยเฉพาะ แต่พบว่าสาระดังกล่าวกลับมีบัญญัติไว้ในตอนต้นที่ 3 “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” แล้วจะหมายความว่าบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยจะไม่สามารถมีสิทธิดังกล่าวได้โดยสิ้นเชิง เนื่องจากได้มีการประกันสิทธิไว้แก่บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยในร่างมาตรา 45³¹ ที่เป็นมาตราสุดท้ายของตอนต้นที่ 2 “สิทธิมนุษยชน” ให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยอาจมีสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมได้ตามที่กฎหมายบัญญัติหรือตามที่รัฐจัดให้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการใน ICESCR Article 2.3 ที่เปิดช่องให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถกำหนดขอบเขตในการประกันสิทธิทางเศรษฐกิจแก่ผู้ที่ไม่ใช่คนชาติของตน เท่าที่สมควรโดยพิจารณาระหว่างคุณค่าต่อสิทธิมนุษยชนและข้อจำกัดด้านสภาพเศรษฐกิจของประเทศได้ต่อไป

(2) สิทธิมนุษยชนสำหรับชนชาวไทย

นอกจากหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนที่บัญญัติอยู่อย่างชัดเจนในตอนต้นที่ 2 “สิทธิมนุษยชน” ข้างต้นแล้ว เมื่อพิจารณาจากสาระในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วยังพบว่าได้มีการนำหลักการที่โดยเนื้อแท้แล้วเป็นสิทธิมนุษยชนแต่โดยส่วนใหญ่เป็นสิทธิมนุษยชนทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมมาบัญญัติอยู่ในบทบัญญัติตอนต้นที่ 3 “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” อีกด้วยดังต่อไปนี้

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกัน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

²⁹ มาตรา 42 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็นของตนโดยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

³⁰ มาตรา 41 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือนของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ฯลฯ

ฯลฯ

³¹ มาตรา 45 บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยและมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยจะมีสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเพียงใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหรือตามที่รัฐจัดให้ เพื่อเอื้อต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี”

(2.1) สิทธิในปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของบุคคลในครอบครัว สิทธิของมารดาในการได้รับการคุ้มครองและสวัสดิการก่อนและหลังการให้กำเนิดบุตร และการคุ้มครองพัฒนาการของเด็กและเยาวชนจากการแสวงหาประโยชน์หรือการจ้างงานที่ไม่ชอบ (ร่างมาตรา 46)³² ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 25 และ ICESCR Article 10 ตลอดจนหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC)

(2.2) เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร (ร่างมาตรา 47)³³ ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 13 และ ICCPR Article 12

(2.3) สิทธิในการศึกษาที่มีคุณภาพตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (ร่างมาตรา 52)³⁴ ทั้งนี้ ได้รับรองสิทธิในการศึกษาเพิ่มขึ้นโดยเพิ่มสิทธิในการรับการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย เน้นการศึกษาให้เกิดการพัฒนาบุคลิกภาพของผู้เรียนแต่ละบุคคลพร้อม ๆ กับการสร้างความตระหนักรู้ในการอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความ

³² มาตรา 46 ครอบครัวย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือจากรัฐให้อยู่ร่วมกันอย่างเป็นปึกแผ่นและเป็นสุข และมีสิทธิได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตที่มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เหมาะสม ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มารดาย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษและได้รับสวัสดิการตามควรจากรัฐและนายจ้าง ก่อนและหลังการให้กำเนิดบุตร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เด็กและเยาวชนย่อมมีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม รวมทั้งได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ใด ๆ ที่เป็นภัยต่อจิตใจหรือสุขภาพหรือขัดขวางพัฒนาการตามปกติของเด็กและเยาวชน โดยให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อเด็กและเยาวชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ และบุคคลในครอบครัว ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม รวมทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ และผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และได้รับสวัสดิการและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

³³ มาตรา 47 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

ฯลฯ

ฯลฯ

การเนรเทศผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

³⁴ มาตรา 52 บุคคลย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการรับการศึกษาที่มีคุณภาพและหลากหลายอย่างทั่วถึง เพื่อการพัฒนาตนเองที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น ความถนัด และศักยภาพของแต่ละบุคคล ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงระดับมัธยมศึกษาสายสามัญและสายอาชีพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้ยากไร้ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

รัฐมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาอบรมและส่งเสริมการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชนเพื่อให้ประชาชนเรียนรู้ตลอดชีวิต การศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง การศึกษาทางเลือก และการศึกษาประเภทอื่นที่หลากหลาย ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีศีลธรรม มีการพัฒนาจิตใจ และปัญญา

หลากหลายแทนรูปแบบการศึกษาแบบดั้งเดิมซึ่งจัดเหมือนกันสำหรับผู้เรียนทุกคน ตลอดจนเปลี่ยนแปลงเกณฑ์ในการได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายจากเดิมที่กำหนดเป็นจำนวนปี เป็นการกำหนดระดับและรูปแบบการศึกษาเพื่อเน้นความสำคัญของการศึกษาไม่ว่ารูปแบบใด³⁵ ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับ UDHR Article 26 และ ICESCR Article 13 ในส่วนของสิทธิในด้านสาธารณสุขหรือสิทธิในสุขภาพ (ร่างมาตรา 58)³⁶ นั้นมีความสอดคล้องกับ UDHR Article 25 และ ICESCR Article 12

(2.4) เสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิในการได้รับค่าจ้าง ความปลอดภัย และสวัสดิการในการทำงานที่เหมาะสมและเป็นธรรม ตลอดจนเสรีภาพในการรวมกลุ่ม (ร่างมาตรา 54 ร่างมาตรา 56 และร่างมาตรา 57)³⁷ ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 23 และ 26 และ ICESCR Article 6 ถึง 8

³⁵ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 1 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญด้านจัดทำเจตนารมณ์, “ตารางสรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการร่างรัฐธรรมนูญในคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ)”, มาตรา 52 หน้า 1/68 ถึงหน้า 1/69

³⁶ มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิในด้านสาธารณสุขตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังต่อไปนี้

(1) ดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพที่ดี

(2) รับบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และได้รับสิทธิประโยชน์ด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐานอันจำเป็นอย่างเท่าเทียมกัน

(3) ได้รับข้อมูลด้านสุขภาพที่ถูกต้องและทันสมัยจากรัฐ

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขและผู้ให้บริการสาธารณสุขซึ่งได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามจริยธรรมและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ ย่อมได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสมจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

³⁷ มาตรา 54 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การภาคเอกชน องค์การภาคประชาสังคม หรือหมู่คณะอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา 56 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ อาชีพ หรือวิชาชีพ

ฯลฯ

ฯลฯ

การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเพื่อประโยชน์ในการกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติของผู้กระทำความผิด

มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม มีหลักประกันความปลอดภัย อาชีวอนามัย สวัสดิภาพ และสวัสดิการในการทำงาน ที่เหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งมีหลักประกันในการดำรงชีวิตทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2.5) สิทธิในการมีส่วนร่วมกับชุมชนในการดูแลรักษาชนบทรรมนิยม จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาอันดิงาม (ร่างมาตรา 63³⁸) ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 27 และ ICESCR Article 15

3.2 การเพิ่มหลักประกันให้สิทธิมนุษยชนมีผลในทางปฏิบัติ

เนื่องจากคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีความเห็นว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมานั้น เป็นบทบัญญัติในเชิงการ “รับรอง” สิทธิและเสรีภาพ และแม้จะมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจำนวนมากที่เป็นกลไกในการบังคับการหรือปฏิบัติให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพนั้น แต่พบว่าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงไม่ตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าที่ควร และละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด นอกจากนี้ กระบวนการปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและกระบวนการยุติธรรมเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นไม่สามารถให้การปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเป็นธรรม รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการประกันให้สิทธิและเสรีภาพที่รับรองให้กับบุคคลนั้นมีผลในทางปฏิบัติ

แนวความคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการที่เรียกร้องให้เป็นหน้าที่แก่รัฐโดยตรงที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่จำเป็นของรัฐธรรมนูญในประเทศของตนเพื่อให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้เป็นผล และจะต้องให้หลักประกันในการเรียกร้องการเยียวยาของผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพว่าจะได้รับการพิจารณาจากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ หรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจตามแต่กรณี ตลอดจนผู้มีอำนาจบังคับการจะต้องบังคับการให้การเยียวยานั้นเป็นผลอย่างแท้จริง ประกอบกับหลักการเรื่อง Progressive Realisation of Rights ที่รัฐจะต้องใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่ในการทำให้สิทธิซึ่งรับรองไว้เป็นความจริงอย่างบริบูรณ์โดยลำดับ ด้วยวิธีที่โปร่งที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ทั้งนี้ ตาม ICCPR Article 2.2 และ 2.3 และ ICESCR Article 2 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสาระของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้พบว่ามีมาตรการต่าง ๆ ที่สอดคล้องกันดังต่อไปนี้

³⁸ มาตรา 63 ชุมชนย่อมมีสิทธิปกป้อง พื้นฟู อนุรักษ์ สืบสาน และพัฒนาชนบทรรมนิยม จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาอันดิงามของชุมชน ของท้องถิ่น และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพและทางวัฒนธรรมอย่างสมดุลและยั่งยืน

บุคคลย่อมมีสิทธิร่วมกับชุมชนหรือร่วมกับรัฐในการดำเนินการตามวาระหนึ่ง ตลอดจนพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

(1) บทบัญญัติในตอนที 1 “บททั่วไป” ยังคงไว้ซึ่งหลักการที่ว่ารัฐต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ (obligation to respect) ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยผูกพันโดยตรงต่อการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ องค์การตามรัฐธรรมนูญหรือหน่วยงานของรัฐอื่น และบุคคลสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามได้โดยตรง แต่ได้เพิ่มความเข้มข้นในเชิงการกำหนดหน้าที่ของรัฐให้มีหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้สิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สัมฤทธิ์ผลหรือสามารถบังคับใช้ได้จริง เท่าที่ความสามารถทางการคลังและงบประมาณเอื้ออำนวย และแม้ว่าจะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้แล้วแต่รัฐธรรมนูญยังคงให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเพื่อกำหนดกรอบหรือขอบเขตของสิทธิโดยพระราชบัญญัติได้ เช่น บทบัญญัติที่มีลักษณะถ้อยคำว่า “... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งหากมีการตราพระราชบัญญัติขึ้นมากำหนดขอบเขตแห่งสิทธิแล้วบุคคลก็จะมีสิทธิเพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติ แต่หากฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่ดำเนินการออกพระราชบัญญัติขึ้นมากำหนดรายละเอียดตลอดจนขอบเขตแห่งสิทธิ ก็ให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องเรียกร้องบังคับการตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้วนั้นต่อรัฐได้ทันที โดยให้ถือเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการที่จะพิจารณากำหนดขอบเขตเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพบังเกิดผลจริง³⁹ และยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและช่วยเหลือในการใช้สิทธิและเสรีภาพให้เป็นไปอย่างเหมาะสมอีกด้วย (ร่างมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ร่างมาตรา 31 และร่างมาตรา 32 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคห้า)⁴⁰

³⁹ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 1 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญด้านจัดทำเจตนารมณ์, “ตารางสรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำกฎหมายเหตุการณ์ร่างรัฐธรรมนูญในคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ)”, มาตรา 32 หน้า 1/32

⁴⁰ มาตรา 30 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา 31 สิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐและหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการให้สัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้ ให้รัฐดำเนินการดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความสามารถทางการคลังของรัฐ

มาตรา 32

ฯลฯ

ฯลฯ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง ในกรณีที่ใช้สิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่หากเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองสิทธิหรือเสรีภาพให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายดังกล่าว บุคคลก็ย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลได้โดยตรง

ฯลฯ

ฯลฯ

รัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครอง ส่งเสริม และช่วยเหลือให้การใช้สิทธิและเสรีภาพเป็นไปอย่างเหมาะสม

(2) การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐมิให้ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพประชาชนนั้น ได้เน้นย้ำทั้งในส่วนการใช้อำนาจดำเนินการไม่ว่าในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการว่าจะต้องเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และในส่วนของกระบวนการนิติบัญญัติได้เพิ่มเติมหลักการใหม่ว่าการตรากฎหมายเพื่อกำหนดการใช้ สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องไม่กระทบต่อขอบเขตแห่งสิทธิหรือเสรีภาพ หรือเป็นอุปสรรคต่อการ ใช้สิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรตามหลักความได้สัดส่วนอีกด้วย (ร่างมาตรา 30 วรรคสอง และร่างมาตรา 32 วรรคสี่)⁴¹ ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดกรอบการตรากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ หรือเสรีภาพว่าการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพจะลดขอบเขต แห่งสิทธิและเสรีภาพลง หรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพเกินสัดส่วนที่เหมาะสมไม่ได้ เมื่อคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้จากการกำหนดรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิดังกล่าว⁴²

3.3 การเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ในประเด็นเรื่ององค์กรตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนโดยตรงนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 35 วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความจำเป็น และความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่จำเป็นต้องมี ให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย ในขั้นต้น คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จึงมีแนวความคิดในการ ควบรวมองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สององค์กร คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และ ผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากมีประเด็นในด้าน ของผลงานในช่วงสองสามปีที่ผ่านมาว่าคณะอนุกรรมการประเมินสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ (Sub – Committee on Accreditation หรือ SCA) ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการ ประสานงานระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (International Coordinating

⁴¹ มาตรา 30 ๑๓๓ ๑๓๓

การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 32 ๑๓๓ ๑๓๓

การตรากฎหมายเพื่อกำหนดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามวรรคสาม จะกระทบต่อขอบเขตแห่งสิทธิหรือเสรีภาพ หรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรตามหลักความได้สัดส่วน มิได้

⁴² กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการการ 1 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญด้านจัดทำ เจตนารมณ์, “ตารางสรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์ รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญในคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ)”, มาตรา 32 หน้า 1/33

Committee on National Human Rights Institutions หรือ ICC) ได้ทำข้อเสนอให้ลดระดับของ กสม. จากสถานะ A เป็น B ต่อ UCC เมื่อเดือนตุลาคม 2557 และได้แสดงความเห็นต่อกรณีการ สรรหาคัดเลือกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ยังไม่สามารถประกันได้ถึงความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะภาค ประชาสังคม ทั้งยังไม่มีบรรทัดฐานชัดเจนในการประเมินคุณสมบัติของผู้สมัครที่เหมาะสม และเห็นว่า กสม. ใช้เวลาในการจัดทำรายงานเหตุการณ์การประท้วงทางการเมืองและการปราบปรามประชาชน ในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ใช้ความรุนแรง ปราบปรามประชาชนโดยเจ้าหน้าที่รัฐค่อนข้างล่าช้า ประกอบกับในการศึกษาจากกรณีประเทศต่าง ๆ พบว่ามีหลายประเทศที่ใช้องค์กรเดียวในการทำหน้าที่ทั้งการรับเรื่องร้องเรียนแล้วดำเนินการ ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่มิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีมาตรการต่าง ๆ ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นแกนหลัก จึงเห็นควรควรรวมองค์กร ทั้งสองโดยจัดตั้งขึ้นเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน” โดยบัญญัติไว้เป็น บทเฉพาะกาล ทั้งนี้ การควรรวมดังกล่าวเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของทั้งสององค์กรโดยรวม⁴³

อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ แล้วพบว่าคำขอแก้ไขส่วนใหญ่เสนอให้แยกผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติออกจากกันเช่นเดิม และในส่วนคำขอของคณะรัฐมนตรียังได้ให้เหตุผลว่า เพื่อให้ภารกิจ เป็นเอกเทศและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักปฏิบัติของหลายประเทศ ประกอบกับคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นปัญหาเพิ่มเติมในการควรรวมทั้งสององค์กร เช่น การบริหารงาน บุคคลของทั้งสององค์กรที่มีบุคลากรต่างสถานะกัน ความครบถ้วนของข้อมูลในด้านประสิทธิภาพ ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นยังไม่พบปัญหาเรื่องประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากนัก ประกอบกับอำนาจหน้าที่และบทบาทของทั้งสององค์กรยังมีความแตกต่างกันโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการเป็นกลไกในการรับเรื่องร้องเรียนแล้วดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่มิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงยังไม่สมควรควรรวมเพียงเพื่อแก้ปัญหา ประสิทธิภาพของ กสม. แต่เพียงอย่างเดียว ที่ประชุมจึงมีความเห็นร่วมกัน ให้ยังคงแยกผู้ตรวจการ แผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติออกจากกันเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และยังคงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติในการเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายว่าด้วย

⁴³ บันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 43 วันศุกร์ที่ 30 มกราคม 2558 หน้า 37 ถึงหน้า 53

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเช่นเดิม (ร่างมาตรา 255)⁴⁴ แต่จะได้บัญญัติในบทเฉพาะกาล ในการพิจารณาทบทวนและลดความซ้ำซ้อนของการทำงานต่อไป⁴⁵ จนในที่สุดได้มีการกำหนด มาตรการเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรนี้ โดยกำหนดให้คณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติเป็นผู้ทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานของ ทั้งสององค์กรโดยพิจารณาถึงความซ้ำซ้อน ความรวดเร็วตลอดจนประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าการคงสถานภาพตามเดิมหรือการควบรวม ทั้งสององค์กรจะเป็นประโยชน์มากกว่ากัน เมื่อครบสี่ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญต่อไป (ร่างมาตรา 279 (5))⁴⁶

⁴⁴ มาตรา 255 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรอบรู้และประสบการณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ ในการสรรหาต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรภาคประชาสังคมด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม คณะกรรมการสรรหารวมทั้งวิธีการสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการมนุษยชน แห่งชาติ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนการอื่นที่ จำเป็น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยอย่างน้อยต้องมีข้อห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการ ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมาแล้วและกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เข้ารับการสรรหา เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

⁴⁵ บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 108 วันจันทร์ที่ 22 มิถุนายน 2558 หน้า 16 ถึงหน้า 19

⁴⁶ มาตรา 279 ในวาระเริ่มแรก ให้การดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ หรือการอื่นใดที่มีอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้ เป็นไปตามระยะเวลาและเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(5) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แล้วแต่กรณี ตามรัฐธรรมนูญนี้ และให้คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะ สิ้นสุดวาระที่มีอยู่เดิมในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และเมื่อครบสี่ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการ ประเมินผลแห่งชาติประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าการคงสถานภาพ ตามเดิมหรือการควบรวมสององค์กรจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่า โดยให้พิจารณาถึงความซ้ำซ้อน ความรวดเร็ว รวมทั้ง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นสำคัญ

4 บทสรุป

เมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ตลอดจนกรอบแนวความคิดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในการยกย่องรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แล้วจะเห็นได้ว่า “หลักสิทธิมนุษยชน” ซึ่งเปรียบเสมือนหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งและแทรกซึมอยู่ในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ นั้น ได้รับการยกระดับขึ้นทั้งในส่วนของสาระที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองในแต่ละมาตราให้เกิดความชัดเจนว่าเป็นการรับรองแล้วซึ่ง “สิทธิมนุษยชน” สอดคล้องกับหลักการสากลที่นานาอารยประเทศให้การยอมรับ และมีกระบวนการในการบังคับให้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้เป็นจริงผ่านหลักการเรื่อง Progressive Realisation of Rights อันถือเป็นสองหลักการใหม่ ๆ ที่จะมีการบัญญัติให้เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นครั้งแรก รวมตลอดถึงความพยายามในการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่เดิมให้สามารถทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นผ่านกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน จึงถือได้ว่าการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ได้สร้างคุณูปการอันสำคัญให้กับประเทศในด้านสิทธิมนุษยชนสืบไป อย่างไรก็ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น แม้จะเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ แต่สิ่งที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าบทบัญญัตินั้นคือความตระหนักอย่างแท้จริงที่จะให้ความเคารพในสิ่งที่เรียกว่า “สิทธิมนุษยชน” ของบุคคลทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐหรือภาคเอกชนที่จะปฏิบัติต่อกันอย่างที่มีมนุษย์พึงกระทำ เพื่อให้เจตนารมณ์ในการยกย่องรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการฯ บรรลุผลอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

Mary Hawkesworth and Maurice Kogan, 2002, *Encyclopedia of Government and Politics, Vol. 2*, Routledge, New York.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2012, *The United Nations Human Rights Treaty System Fact Sheet No. 30/Rev.1*, United Nations, New York and Geneva.

คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ, 2557 ถึง 2558, เอกสารบันทึกการประชุมคณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ.

คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการณ์ยกย่องรัฐธรรมนูญ ในคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ. สรุปลเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, กรุงเทพฯ.

คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ, 2557, เอกสารรายงานผลการพิจารณากรอบแนวทางเบื้องต้นในการพิจารณายกย่องรัฐธรรมนูญของคณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ 2 (ภาค 1 พระมหากษัตริย์และประชาชน หมวด 2 ประชาชน ส่วนที่ 2 สิทธิเสรีภาพของพลเมือง ส่วนที่ 4 การมีส่วนร่วมทางการเมือง และส่วนที่ 5 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ, กรุงเทพฯ.

คำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี.