



**RIG
ROCK 5**

1

**ชุดข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Brief)
เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหา
ของรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปประเทศ**

ประเด็นสำคัญที่พึงมีและควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สิทธิและหน้าที่พลเมือง



สิทธิและหน้าที่ พลเมือง

พศ. ธนาชัย สุนทรอนันตชัย



รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดสิทธิเสรีภาพและบทบาทอำนาจหน้าที่ของประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐ และเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดที่จะส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองสำหรับประเทศไทยด้วยเช่นกัน จุดเริ่มต้นการรับรองและคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สืบเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่พลเมืองหลายประการ โดยเฉพาะมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญ ที่ให้การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลว่าต้องได้รับความคุ้มครอง โดยถือว่าคนไทยทุกคนได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอ

ในขณะที่เดียวกัน รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่บางประการที่ต้องปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติควบคู่กันไปด้วย โดยถือว่าเมื่อรัฐได้ให้การรับรองคุ้มครองสิ่งต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนแล้ว ประชาชนคนไทยในฐานะพลเมืองของรัฐก็มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อรัฐควบคู่กันไปด้วยเช่นเดียวกัน

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎี รวมทั้งบทบัญญัติและเจตนารมณ์เบื้องหลังบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของพลเมืองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ผู้เขียนเห็นว่า มีประเด็นสำคัญที่ควรแก้ไขปรับปรุงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในหัวข้อ “สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง” เพื่อนำไปสู่การเสริมพลังทางกฎหมายแก่ประชาชน รวม 5 ประเด็น ได้แก่

1 การกำหนดบทบัญญัติที่ต้องเคารพ (respect) คุ้มครอง (protect) และเติมเต็ม (fulfill) สิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในประชาคมโลก โดยเฉพาะในรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตยที่มนุษย์ทุกคนย่อมมี “สิทธิมนุษยชน” รัฐไทยจึงมีหน้าที่ต้อง “เคารพ” กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือลดทอนการใช้สิทธิมนุษยชนของบุคคลแต่ละคน ต้อง “ปกป้อง” หมายถึง ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องปกป้องปัจเจกชนหรือกลุ่มต่าง ๆ จากการละเมิดสิทธิมนุษยชน และต้องทำให้บรรลุผลหรือ “เติมเต็ม” โดยประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องกำหนดมาตรการเชิงบวกเพื่ออำนวยความสะดวกให้บุคคลแต่ละคนสามารถใช้สิทธิมนุษยชนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเฉพาะสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับในทาง

ระหว่างประเทศ ต้องถูกแปรรูปเข้ามาอยู่ในรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็น “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” และเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐาน” ที่พลเมืองแต่ละคนพึงได้รับและสามารถอ้างความมื่ออยู่ของสิทธิ รวมถึงเรียกร้องสิทธิของตนเองได้ในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิไม่ว่าจะถูกละเมิดโดยรัฐหรือโดยบุคคลอื่นใดก็ตาม

สิ่งที่ยังคงเป็นปัญหา สำหรับประเทศไทยคือ การบังคับใช้กฎหมายที่ยังไม่สามารถเคารพ (respect) ค้ำครอง (protect) และเติมเต็ม (fulfill) ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาทบทวนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่า มีมาตรการหรือกลไกที่ค้ำครองและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ นอกจากการใช้กลไกติดตามเร่งรัด และฟ้องร้องแล้ว ในอีกแง่หนึ่งก็มีความจำเป็นที่จะต้องใช้กลไกในการหนุนเสริมโดยการส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักรู้ถึงสิทธิเสรีภาพพลเมือง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในภาคการเมืองโดยควรเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการให้ความรู้เกี่ยวกับการเรียกร้องหรือเร่งรัดให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลหรือชุมชนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและเห็นควรเพิ่มภารกิจหน้าที่ในการช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่ประชาชนเกี่ยวกับการติดตาม เร่งรัดในการขอรับการรับรองและค้ำครองสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเจ้าหน้าที่ ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

นอกจากนั้นแล้ว ในการบัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายในหมวดนั้น ควรต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงมิติของสิทธิเสรีภาพ ทั้งในแง่มิติ “สิทธิเชิงเนื้อหา” คือ สิทธิที่เป็นสาระและมีอยู่เพื่อตัวสิทธินั้นเอง เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น

และ “สิทธิเชิงกระบวนการ” คือ สิทธิที่เป็นเครื่องมือในการทำให้เข้าถึงสิทธิเชิงเนื้อหาหรือทำให้สิทธิเชิงเนื้อหาเกิดผลหรือบังคับใช้ได้ ซึ่งมีอยู่หลายประเภท เช่น สิทธิในข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการมีส่วนร่วม สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมักให้ความสำคัญกับสิทธิเชิงเนื้อหา แต่ไม่ได้กำหนดสิทธิเชิงกระบวนการที่เข้าถึงสิทธิเชิงเนื้อหานั้น รวมถึงแม้จะกำหนดสิทธิเชิงกระบวนการไว้แล้วก็ตาม ทว่าในทางปฏิบัติก็ไม่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับการมีอยู่ของสิทธิเชิงกระบวนการนั้น โดยเฉพาะสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กลายเป็นเพียงตราประทับเพื่อให้รัฐสามารถดำเนินกิจกรรมโครงการได้ตามกฎหมาย แต่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

2 การปรับปรุงรูปแบบของการบัญญัติหมวด “สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย” กับหมวด “หน้าที่ของรัฐ”

แม้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการเพิ่มเติมหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เพื่อกำหนดให้มีสภาพบังคับที่รัฐต้องปฏิบัติ และต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด โดยถือว่าเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิจะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่การแยกหมวดดังกล่าวนี้ทำให้เกิดความสับสนและไม่เข้าใจถึงเจตนารมณ์ เนื่องจากสิทธิเสรีภาพบางเรื่องมีการกำหนดไว้ในหมวด สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย” และกำหนดไว้ในหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ควบคู่กันไปด้วย โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติและดำเนินการอย่างเคร่งครัด ในขณะที่เดียวกันพบว่า หน้าที่ของรัฐบางอย่างที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กลับไม่ได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพไว้

การแยกสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยออกเป็นคนละหมวดกับหน้าที่ของรัฐ
ไม่มีความจำเป็น และอาจทำให้เกิดปัญหาและข้อสงสัยว่าเหตุใดเรื่องหนึ่งกำหนด
ให้เป็นหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่ถูกกำหนดให้เป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเหตุใด
อีกเรื่องหนึ่งเป็นทั้งหน้าที่ของรัฐและสิทธิเสรีภาพประชาชน

นอกจากนั้น อีกประเด็นหนึ่งที่ตั้งเป็นข้อสังเกตคือ การกำหนดให้เรื่องใด
เป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือหน้าที่ของรัฐนั้น ย่อมส่งผลต่อการใช้ช่องทาง
และกระบวนการในการติดตามฟ้องร้องที่ต่างกันตามรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๆ ที่ หน้าที่
ของรัฐบางอย่างที่รัฐต้องดำเนินการนั้น เป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนอยู่แล้ว
รวมถึงหากบุคคล ประชาชนหรือชุมชน ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับ
ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ จากการทำรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ ก็จะทำให้
เกิดความสับสนว่าควรใช้ช่องทางใดดีกว่ากัน

ผู้เขียนจึงเห็นควรว่า ไม่จำเป็นต้องมีการแยกหมวดระหว่าง “สิทธิเสรีภาพ
ของปวงชนชาวไทย” กับหมวด “หน้าที่ของรัฐ” แต่ควรใช้วิธีการบัญญัติกฎหมาย
โดยตั้งสิทธิเสรีภาพของประชาชนตอนต้นของมาตรา และหากสิทธิเสรีภาพของ
ประชาชนเรื่องใดต้องการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ ก็ให้กำหนดหน้าที่ของรัฐเป็นวรรค
ท้ายของสิทธิเสรีภาพในแต่ละมาตรา เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกันระหว่างสิทธิ
เสรีภาพของประชาชนกับหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนถึงกลับมาทบทวนช่องทางและ
กระบวนการในการติดตามฟ้องร้องกรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ กับกรณี
ประชาชนหรือชุมชนฟ้องร้องว่ารัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐนั้นว่า ควรใช้ช่องทาง
และกระบวนการอย่างไรที่ไม่ทำให้เกิดความสับสนและลักลั่นกัน



3

การใช้ถ้อยคำ “บุคคล” “ชุมชน” และ “ประชาชน” ในฐานะผู้ทรงสิทธิ
ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การใช้ถ้อยคำ “บุคคล” “ชุมชน” และ “ประชาชน” ในหลายจุด เป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่านัยของการใช้ถ้อยคำนั้น ต้องการความหมายที่แตกต่างกันไปหรือไม่ ตลอดจนคำว่า “ชุมชน” ที่ปรากฏในมาตรา 41 และ มาตรา 43 ที่บัญญัติใช้คู่กับคำว่า “บุคคล” เป็นคำว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ...” โดยรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัตินิยามความหมายของคำว่า “ชุมชน” ไว้

นอกจากนี้ บทรัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิที่สามารถตีความ ได้หลากหลายนัยแตกต่างกัน อย่างกรณีคำว่า “บุคคลและชุมชน” หรือ “ประชาชนหรือชุมชน” สองคำนี้เมื่อใช้แตกต่างกันในแต่ละแห่ง แต่ละมาตรา ย่อมตีความได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาให้มีความหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำว่า “บุคคล” กับคำว่า “ประชาชน” โดยคำว่า “บุคคล” ในความหมายทั่วไป หมายถึง มนุษย์หรือบุคคลเพียงคนเดียว ไม่ว่าจะเชื้อชาติ หรือสัญชาติใดก็ตาม และหากพิจารณาในแง่ของ “สิทธิ” ย่อมตีความได้ว่า เป็นสิทธิเชิงเดี่ยวหรือสิทธิของปัจเจกบุคคล (individual rights) แต่ละคนได้ แต่คำว่า “ประชาชน” นั้นมีความหมายในทางพหุพจน์ คือ บุคคลหลายคนรวมกัน ซึ่งอาจตรงกับภาษาอังกฤษว่า “people” ซึ่งเป็นสิทธิเชิงเดี่ยวในลักษณะที่เป็นคนแต่ละคนหลาย ๆ คนมารวมกัน หรืออาจเป็นสิทธิเชิงกลุ่มที่ตรงกับตราสาร ระหว่างประเทศมักจะใช้ตรงกับคำว่า “peoples” ซึ่งมุ่งหมายถึง ประชาชน หลาย ๆ คนมีสิทธิร่วมกันในลักษณะเชิงกลุ่ม



ดังนั้น ปัญหาที่จะต้องเกิดขึ้นก็คือคำว่า “สิทธิของประชาชน” นั้นหมายถึง สิทธิในเชิงเดี่ยวหรือสิทธิในเชิงกลุ่ม เพราะหากเป็นสิทธิในเชิงกลุ่มแล้วย่อมต้อง อาศัยมติของกลุ่มร่วมกันเพื่อเรียกร้องสิทธิร่วมกัน (collective right) ด้วย แต่หากเป็นสิทธิของประชาชนแต่ละคนที่เป็นสิทธิเชิงเดี่ยวแล้ว ย่อมหมายความว่า บุคคลแต่ละคนสามารถแยกกันเรียกร้องสิทธิของตน หรือจะรวมกันเพื่อเรียกร้อง สิทธิของแต่ละบุคคลร่วมกันได้ จากข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรมีการพิจารณาเพื่อแก้ไขปรับปรุง หรือสร้างความเข้าใจ ในเจตนารมณ์ของการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันเกี่ยวกับ “ผู้ทรงสิทธิ” ที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ เพื่อให้ไม่เกิดปัญหาในการเรียกร้องหรือต่อสู้คดีเพื่อใช้สิทธิ ในทางศาลเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของผู้ทรงสิทธิในอนาคตว่า สิทธิเสรีภาพ นั้นเป็นสิทธิของ “บุคคล” “ชุมชน” หรือ “ประชาชน” ที่จะเรียกร้องในฐานะ สิทธิเชิงเดี่ยวหรือสิทธิเชิงกลุ่ม



แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์ตามที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการ (มาตรา 51) แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กลับกำหนดขั้นตอนในการฟ้องคดีของประชาชนหรือชุมชนโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญที่ซับซ้อน และมีหลายขั้นตอนกระบวนการ ในส่วนของการฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้เมื่อถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ (มาตรา 213) และจากการตรวจสอบรายงานประจำปี 2560 ของศาลรัฐธรรมนูญ พบว่า ในทางปฏิบัติประชาชนเหล่านั้นกลับไม่ได้รับการรับรอง หรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างแท้จริง โดยศาลรัฐธรรมนูญอ้างว่าไม่เป็นไปตามขั้นตอนตามที่กฎหมายลำดับรองกำหนดไว้ตลอดจนกฎหมายลำดับรองที่กำหนดขั้นตอนมากมาย อาจทำให้ประชาชนหรือชุมชนไม่สามารถเข้าถึงประโยชน์ที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

ดังนั้น จึงเห็นว่าในส่วนมาตรา 51 บทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐซึ่งสัมพันธ์กับสิทธิเสรีภาพของพลเมืองนั้น ควรเพิ่มเติมหลักการว่า “หากมีการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการในกรณีที่บุคคลหรือชุมชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51 และบุคคลหรือชุมชนนั้นได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

5

การกำหนดให้พลเมืองมีหน้าที่ “ติดตามการดำเนินการของรัฐตามมาตรา 51”

เพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการเสริมสร้างหน้าที่ของพลเมืองให้เกิดความเข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างพลเมืองให้เกิดความตื่นรู้ และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ของรัฐ สอดคล้องกับการที่รัฐต้องมีหน้าที่ตามมาตรา 51 ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรเพิ่มให้บุคคลมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบการดำเนินการของรัฐตามมาตรา 51 ในมาตรา 50 ด้วย



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 www.kpi.ac.th

โทรศัพท์ 0-2141-9596 โทรสาร 0-2143-8177

