

ราชการแผ่นดิน และมีบทบัญญัติคำประกันสิทธิสำคัญ ๆ ของพลเมืองเพิ่มขึ้น เช่น สิทธิทางการเมือง สิทธิทางการแพ่ง สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคม และวัฒนธรรม เป็นต้น ดังนั้นความเปลี่ยนแปลงอันนี้จึงถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก และฉบับต่อ ๆ มาเป็นสำคัญ แม้จะไม่ได้มีการกล่าวถึงคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ไว้โดยตรงก็ตาม แต่นับว่าเป็นคำใหม่ที่เกิดขึ้นที่แท้จริงก็คือหลักการคุ้มครองเดียวกันเกี่ยวกับการให้ความสำคัญในการพัฒนาสิทธิและเสรีภาพนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ดังนั้น นับจากรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 จนถึงก่อนฉบับปัจจุบันได้ผ่านการใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญมาแล้วไม่ต่ำกว่า 15 ฉบับ⁴⁹ ซึ่งแต่ละฉบับก็ได้พยายามบัญญัติวางหลักประกันปกป้องสิทธิและเสรีภาพของความเป็นมนุษย์ไว้ทั้งสิ้น และยังได้บัญญัติถึงความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมาย โดยไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือได้รับอภิสิทธิ์ใด ๆ อันเป็นหลักการนิติธรรมที่นับว่าปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับล้วนได้รับสืบทอดกันมา แต่มีข้อสังเกตที่สำคัญว่า รัฐธรรมนูญฉบับที่ถือว่ามีความเป็นประชาธิปไตยในเนื้อหา หรือบรรจุไว้ด้วยความเคารพในหลักนิติธรรมล้วนแต่มีอายุสั้น กล่าวคือ ล้วนถูกฉีกทิ้งหลังการปฏิวัติรัฐประหาร⁵⁰ ย่อมสะท้อนชัดเจนว่าจะให้ความสำคัญแต่เพียงสิทธิและเสรีภาพนั้น ไม่เพียงพอต่อหลักประกันอันแท้จริงของความเป็นมนุษย์แล้ว เนื่องจากยังมีการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่ตลอดเวลา ฉะนั้นการที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่ได้ระบุให้ความคุ้มครองคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง ได้กลายเป็นความล้มเหลวเพราะยังมีการกระทำอันปราศจากจิตสำนึกต่อคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์โดยตลอด เห็นได้ว่าการเติบโตของอุดมการณ์นี้ น่าจะเริ่มจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 อันมีผลทำให้ระบบความสัมพันธ์ทาง

⁴⁹ หากนับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญที่ไม่นับรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ขณะปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งหมด ดังนี้ 1) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 (ฉบับชั่วคราว), 2) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 (ฉบับถาวร), 3) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489, 4) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2490, 5) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492, 6) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2495, 7) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2502, 8) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511, 9) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2515, 10) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517, 11) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2519, 12) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2520, 13) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521, 14) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534, 15) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540

⁵⁰ จรัญ โฆษณานันท์, กฎหมายกับสิทธิเสรีภาพในสังคมไทยเส้นขนานจาก 2475 ถึงปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร: กศศ., 2528), หน้า 55.

อำนาจเชิงการเมืองและเศรษฐกิจแบบอนุรักษ์สันถลอน แตกตัว และเปลี่ยนแปลง
 ตามมา รวมทั้งกรณีเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ก็เป็นเหตุการณ์หนึ่ง⁵¹ ที่มีผลต่อการ
 แสดงพลังขับเคลื่อนอันสำคัญซึ่งเป็นจุดกำเนิดของรัฐธรรมนูญฉบับที่มาจากประชาชน
 อย่างแท้จริงในปัจจุบัน พ.ศ. 2540 เรียกได้ว่าเป็นฉบับแรกและฉบับเดียวที่มีการบรรจุ
 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

⁵¹ จรัญ โฆษณานันท์, ปัญหาสิทธิมนุษยชน วิถีเอเชียและวัฒนธรรมไทย, เรื่องเดิม หน้า 82.

บทที่ 4

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

1. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ

เริ่มมาจากการเปลี่ยนแปลงจากช่วงสมัยของพระเจ้าวิลเลียมในปี ค.ศ. 1066 พระองค์ทรงนำระบบการปกครองแบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudal System) มาใช้ โดยทรงถือว่ากษัตริย์เป็นเจ้าของราชอาณาจักร ซึ่งพระองค์ได้รับพระราชทานมาจากพระผู้เป็นเจ้า พระองค์จึงทรงสงวนดินแดนในราชอาณาจักรส่วนหนึ่งไว้ใช้ในส่วนพระองค์ ส่วนดินแดนที่เหลือนั้นทรงพระราชทานให้แก่บรรดาขุนนางชั้นผู้ใหญ่ชาวนอร์มองดีที่ตามเสด็จพระองค์มายึดครองอังกฤษด้วย¹

ต่อมาช่วงสมัยรัชการพระเจ้าจอห์น (John) ในราวต้นคริสต์ศตวรรษที่ 13 พระองค์ทรงละเมิดจารีตประเพณีใช้อำนาจเกินขอบเขตจนประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างรุนแรงจนต้องมีการออกตรา (Writ) ไปยังเจ้าเมือง (Sheriff) ต่างๆ ให้เกณฑ์อัศวิน (Knight) เพื่อขอเก็บภาษีทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเป็นอย่างมากยังความโกรธแค้นแก่บรรดาขุนนางและราษฎรเป็นอย่างยิ่ง จนมีการเตรียมการเพื่อปฏิวัติล้มล้างกษัตริย์จอห์น พวกขุนนางจึงหาทางออกโดยร้องขอให้พระองค์ลงพระปรมาภิไธยในตราสารฉบับหนึ่งซึ่งร่างเตรียมไว้แล้ว² เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 มิฉะนั้นจะเกิดการปฏิวัติ พระเจ้าจอห์นจึงจำยอมประทับตราแผ่นดินลงไว้ในตราสารดังกล่าวเสร็จแล้วจึงตราเป็นกฎบัตรของกษัตริย์จอห์นในภายหลัง³ ซึ่งเรียกกันว่า “The Great Charter” หรือมหากฎบัตรแมกนาคาร์ตา (magna carta) เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1215 ซึ่งในตอนแรก สภาแมกนัม คอนซิลิอุม ที่ประกอบไปด้วยขุนนางและพระชั้นผู้ใหญ่ ได้เปลี่ยนในปีค.ศ. 1265 ให้มีการเรียกประชุมอัศวินของแต่ละ County แห่ง

¹ ชาญชัย แสวงศักดิ์, พัฒนาการของกฎหมายมหาชน ในต่างประเทศและในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 87.

² วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 105.

³ ดวงจิตต์ กำประเสริฐ, ประวัติศาสตร์กฎหมาย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539), หน้า 31.

ละ 2 คนให้เข้าร่วมประชุม นับได้ว่าชาวอังกฤษถือว่าได้มีรัฐสภามาตั้งแต่วันนั้น และต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 14 ผู้แทนของ County เมืองและหมู่บ้านได้แยกประชุมคนละห้องกับพวกพระและขุนนาง เนื่องจากสถานภาพทางสังคมต่างกัน ก็กลายเป็นที่มาของการแบ่งรัฐสภาของอังกฤษออกเป็น 2 สภาคือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lords)⁴ ซึ่งนับว่าแมกนาคาตาร์เป็นเอกสารชิ้นแรกทางประวัติศาสตร์ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นเอกสารที่มอบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่นุชนที่ราษฎรชาวอังกฤษได้รับฉบับแรก โดยมีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 63 ข้อ ซึ่งมีข้อกำหนดสาระสำคัญดังนี้ กษัตริย์จะเก็บภาษีโดยไม่ได้รับความยินยอมจากที่ประชุมหาได้ไม่ และไม่มีการเก็บภาษีถ้าไม่มีผู้แทน (No taxation Without Representation)⁵ หรือการกำหนดให้ใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกบุคคล (Equality Before The Law) โดยการงดเว้นใช้หรือไม่ใช้กฎหมายบังคับแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด จะกระทำไม่ได้ และยังกำหนดรับรองสิทธิของประชาชนในการเคลื่อนย้ายภายในประเทศ และการเดินทางออกนอกประเทศโดยเสรีด้วย

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีก คือ “The Act of Habeas Corpus” บัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. 1679 มีสาระสำคัญดังนี้ บุคคลใดจะถูกจับกุม คุมขัง ริบทรัพย์สินหรือขับไล่หาได้ไม่ เว้นแต่จะได้รับพิจารณาโดยบุคคลชั้นเดียวกับเขา (His Peers) ทำให้เกิดระบบการพิจารณาคดีโดยจюри (Trial By Jury Of Equal) ซึ่งเป็นที่นิยมกันในปัจจุบันว่าเป็นวิธีการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลได้อย่างดี (Habeas Corpus) ทำให้เกิดหลักเสรีภาพส่วนบุคคล (Personal Liberty) อย่างแท้จริง และเป็นที่มาของพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ “The English Bill Of Rights” เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1689⁶ โดยได้กำหนดถึงความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีที่จะดำเนินคดีไม่ชักช้า และห้ามเรียกหลักประกันในการประกันตัวมากเกินไป ห้ามลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายทารุณ อีกทั้งยังได้รับรองถึงสิทธิ

⁴ ชาญชัย แสงวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 88.

⁵ กุลพล พลวัน, พัฒนาการสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 30-31.

⁶ สมชาย กนิติประดิษฐ์, สิทธิมนุษยชน พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 17-18.

ของประชาชนที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยลูกขุนเท่านั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนมาจากการเรียกร้องโดยผ่านผู้พิพากษาและนักวิชาการในอังกฤษให้มี Bill Of Rights เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเจาะจง เพื่อปกป้องสิทธิและศักดิ์ศรีของมนุษย์ ดังนั้น Bill Of Rights จึงเปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่คุ้มครองเกี่ยวกับเรื่องนี้

ช่วงสมัยใหม่ (ราวคริสต์ศตวรรษที่ 19-20) มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในประวัติศาสตร์กฎหมายอังกฤษ ซึ่งนับว่าเป็นยุคเริ่มต้นด้วยชัยชนะของแนวความคิดทางประชาธิปไตยภายใต้อิทธิพลของเจเรมี เบนธัม (Jermy Bentham:1748-1832) ที่ได้รณรงค์มาตลอดชีวิตให้มีการปฏิรูประบบศาลและระบบกฎหมายของอังกฤษ จนกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้รับการพัฒนาในอังกฤษอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน และได้มีการจัดระบบศาลโดยพระราชบัญญัติ “The Judicature Acts” ในค.ศ. 1873-1875 ยกเลิกการแบ่งแยกระหว่างศาลคอมมอนลอว์และศาลอีควิตี้ ต่อมาอัลเบิร์ต เว็น ไดซี่ (Albert Venn Dicey 1835-1922) นักกฎหมายของอังกฤษที่มีชื่อเสียงมากซึ่งเน้น “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ของอังกฤษในเรื่องเกี่ยวกับความเสมอภาคกันในกฎหมาย (Equality before The Law) ไว้อย่างมากมาว่า บุคคลทุกคน ทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเอกชน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายธรรมดาเดียวกันอย่างทัดเทียมกัน และขึ้นต่อศาลเดียวกัน และยังกล่าวว่าประชาชนชาวอังกฤษโชคดีที่ประเทศอังกฤษไม่มีกฎหมายปกครองแบบฝรั่งเศส อันเป็นกฎหมายที่ให้อภิสิทธิ์แก่บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิได้อยู่ในอำนาจของศาลธรรมดา แต่อยู่ในอำนาจขององค์กรพิเศษของฝ่ายปกครอง (tribunaux administratifs) โดยใช้บังคับกฎหมายปกครองที่ให้ ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่ากฎหมายธรรมดา การที่ประเทศอังกฤษมี “หลักนิติธรรม” ในเรื่องความเสมอภาคกันในกฎหมายนี้เองที่เป็นหลักประกันสำหรับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวอังกฤษ⁷

⁷ Wade E.C.S. and Philipps G., **Constitutional and Administrative Law** (The English Language Book Society, 1978), pp. 86-87.

2. ตักคิตรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา

เมื่อชาวอังกฤษออกเดินทางไปยังดินแดนอเมริกาซึ่งเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษในขณะนั้น ต่างเป็นผู้ที่เทิดทูนสิทธิเสรีภาพอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่และเคลื่อนย้าย (Freedom of Movement) เสรีภาพในการตัดสินใจตนเองและการแสดงความคิดเห็น (Freedom Of Expression And The Right To Self Determination) หรือเสรีภาพในการนับถือศาสนา (Freedom Of Religion) เป็นต้น^๕ ชาวอาณานิคมเหล่านี้จึงก่อมูลเหตุเรียกร้องประกาศความต้องการเป็นอิสระภาพ ทำให้มลรัฐอาณานิคม 13 มลรัฐ มีเอกราชโดยจัดทำคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา “The Declaration Of Independence” เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ซึ่งมีข้อความรับรองตักคิตรีความเป็นมนุษย์ที่สำคัญดังนี้

“เมื่อปรากฏว่ามีความจำเป็นที่ประชาชนชาติหนึ่งจำต้องเลิกลี้มความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เคยมีกับประชาชนอีกชาติหนึ่ง เพื่อที่จะแยกทางเดินและเป็นอิสระเท่าเทียมกับชาติทั้งหลายในโลก ตามสิทธิในกฎหมายธรรมชาติและกฎของพระผู้เป็นเจ้า ดังนั้นจึงจำต้องประกาศสาเหตุซึ่งทำให้ตัดสินใจในประกาศเอกราช เพื่อให้มนุษย์ชาติทั้งหลายได้รับรู้”

เราทั้งหลายเชื่อมั่นโดยปราศจากข้อสงสัยในความจริงที่ว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกัน และพระผู้สร้างได้ให้สิทธิบางประการที่ไม่อาจลบล้างได้กับมนุษย์เหล่านี้ ในบรรดาสิทธิเหล่านี้ มีสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุข รัฐบาลทั้งหลายตั้งขึ้นก็เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเหล่านี้ และอำนาจอันเป็นธรรมชาติของรัฐบาลทั้งหลายนั้นก็มาจากความยินยอมของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง ทุกครั้งที่รูปแบบการปกครองใดก็ตามกลับทำลายจุดมุ่งหมายดังกล่าวแล้วนี้ ประชาชนมีสิทธิที่จะเปลี่ยนรูปแบบการปกครองนั้น หรือทำลายเสีย แล้วสถาปนารูปแบบการปกครองใหม่ขึ้นตามหลักการและรูปแบบที่ประชาชนเห็นว่าเหมาะสมที่สุด ที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงและความสุขได้ ความรอบคอบได้สอนให้เราเห็นว่า รัฐบาลที่ตั้งขึ้นมาช้านานแล้วนั้น ไม่ควรถูกเปลี่ยนโดยเหตุเพียงเล็กน้อยหรือเหตุชั่วคราว และประสบการณ์ทั้งหลายที่มีมาทุกยุคได้แสดงให้เห็นว่ามนุษย์พร้อมที่จะอดทนและวางเฉยกับความชั่วร้ายที่ยอมรับได้ดีกว่าที่จะ

^๕ วิทยณ เครืองาม, เรื่องเดิม, หน้า 130.

ทำลายรูปแบบการปกครองที่ตนเองคุ้นเคยมาช้านาน แต่เมื่อมีการใช้อำนาจเกินความเหมาะสม มีการแย่งอำนาจจากประชาชนไป และเกิดขึ้นต่อเนื่องสม่ำเสมอเป็นเวลานาน โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันเพื่อให้ประชาชนที่จะปฏิเสธการปกครองนั้น แล้วหันไปสู่ความมั่นคงใหม่ในอนาคตโดยการหามาตรการคุ้มครองป้องกันใหม่

โดยนัยนี้ เราผู้เป็นผู้แทนของสหรัฐอเมริกา ซึ่งรวมกันอยู่ในสภากองเกรส กล่าวอ้างเอาพระผู้เป็นเจ้าเป็นพยานแห่งความจริงใจของเรา และขอประกาศอย่างเป็นทางการในนาม และโดยอำนาจของประชาชนทั้งหลายของอาณานิคมนี้ ว่าตั้งแต่นี้ต่อไป อาณานิคมที่มารวมกันนี้เป็นและมีสิทธิที่จะเป็นรัฐอิสระและเป็นเอกราช ไม่จำต้องเชื่อฟังพระมหากษัตริย์แห่งบริเตนใหญ่อีกต่อไป สัมพันธภาพทางการเมืองระหว่างอาณานิคมนี้ กับรัฐบริเตนใหญ่เป็นอันสะบัดลงโดยสิ้นเชิง และในฐานะที่เป็นรัฐอิสระและเอกราช รัฐเหล่านี้ย่อมมีอำนาจทำสงคราม ทำสนธิสัญญาสันติภาพ มีพันธมิตร ควบคุมการค้า และกระทำการทุกอย่างที่รัฐอิสระและเป็นเอกราชมีสิทธิที่จะทำและด้วยความเชื่อมั่นโดยไม่มีข้อสงสัยในความคุ้มครองที่พระเป็นเจ้าให้แก่เรา และเราทั้งหลายต่างรวมกันสนับสนุนคำประกาศเอกราชนี้ ด้วยชีวิต ทรัพย์สิน และด้วยสิ่งมีค่าที่สุดในชีวิตเรา คือเกียรติศักดิ์ (ก็คือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง)⁹

ภายหลังจากการประกาศอิสรภาพแล้ว มลรัฐต่าง ๆ พวกกันประกาศใช้รัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญของมลรัฐเวอร์จิเนีย ที่ประกาศในปี ค.ศ. 1776 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์เป็นอิสระและไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาของผู้อื่น” ซึ่งส่วนใหญ่มลรัฐต่าง ๆ ล้วนแต่ให้การรับรองและคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพเป็นสำคัญ บางฉบับถึงกับบัญญัติให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณากฎหมายหรือการปฏิบัติของฝ่ายบริหารว่าขัดกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ด้วย¹⁰

นอกจากนั้นแต่ละมลรัฐซึ่งมีเอกราชโดยสมบูรณ์เป็นของตนเอง ก็ได้มีการเสนอให้จัดทำ “บทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ” (Articles Of Confederation) ซึ่งที่ประชุมสภาแห่งทวีปลงมติรับรองให้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศ เมื่อ ค.ศ.

⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน (เล่ม 1) วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 59-60.

¹⁰ สมชาย กษิธิประดิษฐ์, เรื่องเดิม, หน้า 22.

1791 ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนอเมริกันหลายประการ เช่น การห้ามมิให้รัฐสภาออกกฎหมายอันเป็นการละเมิดเสรีภาพส่วนบุคคล และได้มีการ “การประกาศเลิกทาส” ซึ่งถือว่าการมีทาสเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย โดยรับรองให้พวกทาสมีฐานะเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกา เมื่อ ค.ศ. 1868 มีสิทธิของพลเมืองสามารถออกเสียงเลือกตั้งและจะถูกปฏิเสธหรือตัดทอนโดยสหรัฐหรือมลรัฐใด ๆ โดยคำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว หรือการเป็นทาสมาก่อนหาได้ไม่ (The Declaration Of The Rights of Man And The Citizen)¹¹

จึงสามารถสรุปเป็นสาระสำคัญนับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญและแก้ไขเพิ่มเติมฉบับต่างๆ ได้ดังนี้¹²

- ก. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และเป็นอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรการเมือง เพราะต้องผ่านขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมมาตั้งแต่ต้น
- ข. หลักการมีรัฐบาลโดยความยินยอมของประชาชน ได้แก่ การกำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน
- ค. ต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย มีการดูแลและการคานของอำนาจ
- ง. หลักการสร้างระบบ “สหรัฐ” ขึ้นอยู่เคียงข้าง “มลรัฐ”
- จ. หลักการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยวางหลักการประกันเสรีภาพด้านต่างๆ เช่น ศาสนา การพูด การพิมพ์ การโฆษณา การชุมนุมโดยสงบ และการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลิกทาส และการให้ความเสมอภาคกับประชาชนอเมริกัน ซึ่งแตกต่างกันในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว นับได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อการยอมรับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น

3. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส

ภายหลังการประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาเพียง 13 ปี ประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ขึ้นครองราชย์ เกิดสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเสื่อมโทรมอย่างหนัก (ปลายศตวรรษที่ 18) เนื่องจากพระองค์เป็นกษัตริย์ที่มีความอ่อนแอ

¹¹ กุลพล พลวัน, เรื่องเดิม, หน้า 32.

¹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดิม, หน้า 63-65.

ส่วนพวกขุนนางกลับมีอำนาจสิทธิขาดมากขึ้น ภายใต้การปกครองระบบฟิวดัล (Feudalism)¹³ ทำให้เกิดการกดขี่ข่มเหงจากพวกขุนนางจนเกิดความไม่พอใจจากราชรัฐที่ต้องรับภาระเสียภาษีฝ่ายเดียว อีกทั้งมีการเรียกร้องของราษฎรชาวฝรั่งเศสจากหัวเมืองต่างๆ ว่าสมควรยกเลิกสิทธิพิเศษต่างๆ ที่พวกขุนนางมุ่งแต่จะรักษาอภิสิทธิ์ของตนไว้ โดยให้กษัตริย์ทรงขอซื้อสิทธิดังกล่าวคืนเป็นของพระองค์ ซึ่งต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางการคลังของกษัตริย์ขณะนั้นเลวร้ายมาก จึงไม่สามารถดำเนินการได้¹⁴

จากกระแสกดดันทางการเมืองกลายเป็นความตึงเครียด ทำให้ชาวฝรั่งเศสก่อการปฏิวัติในที่สุดเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1789 ได้บุกทำลายคุกบาสต์ยี (Bastille) ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความไม่เป็นธรรมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เนื่องจากใช้ขังลี้มนักโทษทางการเมือง และคนบริสุทธิ์ที่ถูกกลั่นแกล้ง¹⁵ แล้วยังยกเลิกระบอบฟิวดัล โดยเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองตั้งแต่บัดนั้น โดยมีความพยายามที่จะนำระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีแบบอย่างชัดเจนจากสหรัฐอเมริกาและอังกฤษมาใช้ในฝรั่งเศส จึงมีการจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติ (Assimblee Nationale) ขึ้นทันที

ต่อมาเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ. 1789 สมัชชาแห่งชาติของฝรั่งเศสประกาศใช้ “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ และ ของพลเมือง” (Declaration des deroits de l’Homme et du Cittover) ซึ่งมีคำอารัมภบทและบทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนี้¹⁶

¹³ระบบฟิวดัล (Feudalism) คือ ระบอบสังคมของฝรั่งเศสในขณะนั้นซึ่งปกครองโดยมีกษัตริย์เป็นเจ้าของทั้งแผ่นดิน และแบ่งแยกบุคคลออกเป็นสามชนชั้น คือ พวกขุนพล และราษฎร สามัญ ถือว่าเป็นระบอบที่ขุนนางมีอำนาจมากในยุโรปสมัยกลาง เพราะมีการแบ่งแยกที่ดินเป็นแคว้นแล้วพระราชทานแก่ขุนนาง (Tenant in Chief) และพวกขุนนางยังสามารถแบ่งแยกที่ดินของตนให้คนอื่นได้ (Tenant Vassals) โดยพวกขุนนางเหล่านี้จะมีอำนาจสิทธิขาดในดินแดนของตนขนาดสั่งประหารชีวิตคนได้ อีกทั้งผู้ที่เกิดในที่ดินถือว่าเป็นข้า (Serfs) จะอพยพไปอยู่ที่อื่นไม่ได้ และต้องทำงานให้พวกขุนนางตลอดไป

¹⁴ Timbal P.C., *Histoire Des Institutions Publique et Falts Sociaux*, (Dalloz: Paris, 1974), p.447.

¹⁵ ภูริชญา วัฒนรุ่ง, *หลักปรัชญากฎหมายมหาชน* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 177.

¹⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *เรื่องเดิม*, หน้า 65-68.

“ผู้แทนของพลเมืองฝรั่งเศสซึ่งรวมกันเป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้ เห็นว่าการไม่ให้ความสำคัญ การละเลย หรือการดูถูกสิทธิทั้งหลายของมนุษย์ชน (แต่ละคน) เป็นที่มาเพียงประการเดียวของความหายนะของสังคม และการฉ้อราษฎร์บังหลวงของรัฐบาล ดังนั้น ผู้แทนเหล่านี้จึงลงมติให้ประกาศอย่างเป็นทางการในประกาศฉบับนี้ถึงสิทธิตามธรรมชาติที่ไม่มีใครลบล้างได้ และศักดิ์ศรีของมนุษย์แต่ละคน เพื่อให้คำประกาศฉบับนี้ ซึ่งมีอยู่ในใจของสมาชิกทุกคนของสังคม สามารถเตือนสติสมาชิกทุกคนนั้น ให้ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ทั้งหลายของเขา และเพื่อให้มีการนำการกระทำของอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร มาเทียบเคียงกับวัตถุประสงค์ของสถาบันทางการเมืองทุกสถาบัน และเพื่อให้สิทธิเหล่านี้ได้รับการเคารพโดยองค์กรเหล่านั้น ในท้ายที่สุด เพื่อให้คำร้องเรียนและเรียกร้องของพลเมืองมีรากฐานอยู่บนหลักการง่ายๆ แต่ไม่สามารถโต้เถียงได้ นำมาซึ่งการเคารพรัฐธรรมนูญ และความผาสุกร่วมกันของทุกคน ดังนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงรับรองและประกาศสิทธิต่อไปนี้ของมนุษย์และพลเมืองแต่ละคน ภายใต้การคุ้มครองของพระเจ้าเป็นเจ้า” เมื่อนำเฉพาะมาตราที่สำคัญต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้แก่

มาตรา 1 ที่ว่า “มนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงอยู่อย่างมีอิสระและเสมอภาคกันในสิทธิ การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้อีกแต่เพื่อประโยชน์ร่วมกัน”

มาตรา 2 “วัตถุประสงค์ของสังคมการเมืองทุกสังคมย่อมเป็นไปเพื่อการคุ้มครองรักษาสิทธิตามธรรมชาติซึ่งไม่มีอายุความของมนุษย์ สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ ความมั่นคงปลอดภัยและการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง”

มาตรา 6 “กฎหมายคือ เจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน พลเมืองทุกคนมีสิทธิออกกฎหมายโดยตนเองเข้ามีส่วนร่วมโดยตรง หรือโดยผ่านผู้แทน กฎหมายต้องเป็นสิ่งที่เหมือนกันสำหรับทุกคน ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษ พลเมืองทุกคนย่อมเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย และในเกียรติยศศักดิ์ศรี ตลอดจนฐานะและตำแหน่งหน้าที่การงาน ทั้งนี้ ตามความสามารถของแต่ละคน โดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ ยกเว้นการแบ่งแยกด้วยความดีและความสามารถของแต่ละคน”

มาตรา 11 “การติดต่อสื่อสารกันทางความคิดและความเห็นเป็นสิทธิที่มีค่าที่สุดประการหนึ่งของมนุษย์แต่ละคน พลเมืองแต่ละคนจึงอาจพูด เขียน พิมพ์ โดยอิสระ เว้นแต่ในกรณีกฎหมายกำหนดว่าสิ่งนั้นเป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบ”

มาตรา 12 “การคุ้มครองป้องกันสิทธิทั้งหลายของมนุษย์และพลเมือง ย่อมก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีกองกำลังสาธารณะ กองกำลังนี้จะก่อตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ของทุกคน ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของบุคคลซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบกองกำลังนั้น”

มาตรา 17 “กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์และจะละเมิดมิได้ บุคคลไม่อาจถูกพรากกรรมสิทธิ์ไปจากตน เว้นแต่เมื่อมีความจำเป็นสาธารณะที่กำหนดโดยกฎหมาย และภายใต้เงื่อนไขการให้ค่าทดแทนก่อนการเวนคืนและค่าทดแทนนั้นต้องเป็นธรรม”

จึงเห็นได้ว่าคำประกาศของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสนี้ได้ให้ความสำคัญกับปัจเจกชน (Individualisme) และสิทธิทั้งหลายของความเป็นมนุษย์ โดยมีปรัชญาว่าหัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของคนทุกคน แต่ละคนที่รวมเป็นสังคม รัฐหรือสังคมไม่อาจก้าวท้าวความเป็นมนุษย์และสิทธิของเขาได้ เว้นแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม¹⁷ ทำให้เกิดความชัดเจนถึงการยอมรับสิทธิและเสรีภาพ ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยและการต่อต้านการกดขี่ อันเป็นการย้ำว่า “มนุษย์ทุกคนเกิดมาโดยมีความเป็นอิสระ และสิทธิเท่าเทียมกัน” และ “วัตถุประสงค์ของสมาคมทางการเมืองทุกแห่งก็คือการรักษาไว้ซึ่งสิทธิทางธรรมชาติและโอนกันมิได้ของมนุษย์” แสดงให้เห็นชัดเจนว่าคุณค่าในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เริ่มสะท้อนออกมาตามที่นักปราชญ์ร่วมสมัยหลายท่านได้เผยแพร่แนวความคิดเอาไว้¹⁸

นอกจากนั้นกรณีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสบางกรณีก็สะท้อนความชัดเจนของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อาทิ กรณีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อจัดหาและจ่ายเงินให้กับการสร้างที่อยู่อาศัยแก่บุคคลไร้ที่อยู่ ประเด็นการแก้ไขกฎหมายนี้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) จนต้องนำเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1995 โดยศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีคำตัดสินต่อมาว่า ในกรณีของบทบัญญัติที่ว่าด้วยความสำคัญของการปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งต่อต้านการลดทอนทำลายคุณค่ามนุษย์ทุกรูปแบบ อันปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1946 หลักการนี้ย่อมเปิดทางให้ฝ่ายนิติบัญญัติตราบทกฎหมายอันสมควรแก่รัฐในการจัดหาที่อยู่อาศัย

¹⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดิม, หน้า 70.

¹⁸ Martin-Tannerier (Andree), *Institutions et vie* .(L.G.d.J: Paris, 1978), p. 7.

เหมาะสมสำหรับประชาชนที่ไร้ที่อยู่อาศัย รวมทั้งที่พักพิงในฤดูหนาวสำหรับนักเดินทาง คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญครั้งนี้มีผู้ให้คำอธิบายเชิงหมายเหตุเพิ่มเติมว่าเป็นการดึงแนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ให้ก้าวพ้นจากความหมายเชิงประวัติศาสตร์ดั้งเดิม (ด้านที่เน้นความอิสระเสรี) ซึ่งยึดกันอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1946 และถือว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้เป็นการวางหลักอันมั่นคงว่าการปกป้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในฐานะเป็นหลักอุดมคติหนึ่งในกฎหมายรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส เกี่ยวพันกับภาระหน้าที่เชิงบวก (ของรัฐ) ในการดำเนินมาตรการทางสังคมเพื่อสร้างเงื่อนไขต่างๆ (ทางวัตถุ) อันจะทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สามารถเจริญเฟื่องฟูเช่นเดียวกับหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองปัจเจกบุคคลให้รอดพ้นจากการทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของพวกเขา¹⁹ จึงสามารถแปลความได้ว่าเป็นภารกิจของรัฐในการปกป้องส่งเสริมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้หมายถึงการจัดหาปัจจัย 4 ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอันพอเพียงแก่ประชาชนทั่วไปด้วย²⁰

4. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมเกิดขึ้นเมื่อมาร์ติน ลูเธอร์ เริ่มการปฏิรูปศาสนาจักรในปี ค.ศ. 1517 ทำให้มีการต่อสู้ระหว่างชนชั้นและแว่นแคว้นต่าง ๆ จนเกิดนิกายโปรเตสแตนต์ขึ้นในเยอรมันควบคู่กับพวกคาทอลิกที่มีอยู่เดิม ต่อมาได้มีการต่อสู้ระหว่างชนชั้นกลางกับพวกขุนนางในยุโรป จนเกิดการปฏิวัติฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789. ซึ่งตอนแรกไม่ได้กระทบกระเทือนเยอรมันมากนัก จนกระทั่งสมัยนโปเลียนที่รัฐปรัสเซียมหาอำนาจทางทหารร่วมมือกับพันธมิตรอื่นปราบนโปเลียนลงได้ จากนั้นแนวคิดเสรีนิยมจึงได้ริเริ่มแพร่ขยายไปสู่รัฐต่าง ๆ ของเยอรมันที่ยังใช้ระบบขุนนางศักดินาสวามิภักดิ์อยู่ เพื่อต้องการเลิกระบบทาสและสร้างระบบการค้าเสรีการปกครองตนเองของเทศบาลให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมภายใต้กฎหมาย

¹⁹ David Feldman, *Human Dignity as a Legal Value-Part I* (Public Law, Winter, 1999), pp. 699-700.

²⁰ จริฎ โฆษณานันท์, รัฐธรรมนูญ 2540: จากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สู่ร่มฉัตรสิทธิมนุษยชน, หน้า 58.

เดียวกัน การต่อสู้เป็นไปด้วยความยากลำบากและยาวนานกว่าที่เยอรมันจะได้เริ่มใช้รัฐธรรมนูญ²¹

ต่อมาช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 (ค.ศ. 1914-1918) เยอรมันก็ถูกดึงเข้าร่วมสงครามโดยฝ่ายออสเตรีย-ฮังการี สงครามครั้งนี้สร้างความพินาศย่อยยับให้แก่ฝ่ายเยอรมันจนทำให้เยอรมันกลายเป็นสาธารณรัฐ อำนาจทางการเมืองจึงตกอยู่ในมือของพวกสังคมนิยมประชาธิปไตยที่เพิ่งเปลี่ยนรูปจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นสาธารณรัฐในปี ค.ศ. 1919 ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและเรียกประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญที่เมืองไวมาร์ (ค.ศ. 1923-1929) การพ่ายแพ้สงครามกลายเป็นปัญหาทวีความรุนแรงมากถึงกับกาลอวสานของสาธารณรัฐไวมาร์ จนกระทั่งมีการช่วงชิงอำนาจจากพรรคสังคมนิยม (นาซี) ของฮิตเลอร์ ในปี ค.ศ. 1933 ก็ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี จากนั้นนโยบายการต่อต้านพวกยิวและนโยบายโฆษณาให้ปฏิวัติต่างๆ ซึ่งระบบนาซีมักเลือกใช้วิธีรุนแรงเช่น การกดขี่ข่มขู่ประชาชน การขัดขวางสิทธิของพลเมืองในด้านต่างๆ และยังห้ามพรรคอื่นดำเนินกิจกรรมต่อไป โดยมีการโฆษณาแนวทางการปกครองของ “ท่านผู้นำ” (ฟูเรอร์) อย่างกว้างขวาง เมื่อท่านจอมพลฮินเดนเบิร์กถึงแก่กรรม²² ในปี ค.ศ. 1934 ฮิตเลอร์ก็ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีควบตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้เขามีอำนาจสูงสุดและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดทางทหาร จึงได้นำประเทศเข้าสู่สงครามรุกรานประเทศต่างๆ กลายเป็นสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดริเริ่มต่อการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในระดับระหว่างประเทศแล้ว

เมื่อเยอรมันเป็นฝ่ายพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ในบริบทของเยอรมันจึงมีความจำเป็นที่จะต้องตระหนักถึงผลกระทบของเหตุการณ์ที่ฮิตเลอร์กระทำทารุณกรรมต่อผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างกับแนวทางของพรรคนาซี และที่เลวร้ายที่สุดก็คือกรณีการนำล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวที่ต้องสังเวยชีวิตไปไม่ต่ำกว่าหกล้านคน อันเป็นภัยพิบัติที่

²¹ อมร รักชาติยศ, ประชาธิปไตยในเยอรมัน: ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 237-238.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 239-241.

กล่าวได้ว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรงที่สุดเหตุการณ์หนึ่งของโลกทีเดียว²³

จากความพ่ายแพ้สงครามดังกล่าว เยอรมันจึงถูกฝ่ายสัมพันธมิตรยึดครองเป็นเวลาถึงสามปี ก่อนที่ฝ่ายสัมพันธมิตรจะยอมให้ปกครองตนเองเยอรมันจึงจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญให้ได้เสียก่อน จากจุดเริ่มต้นนี้เองจึงเกิดการประชุมร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ต้องเรียกว่าเป็น “กฎหมายแม่บท” เสียก่อน และกฎหมายแม่บทนี้จะเลิกใช้ทันทีที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญของชาวเยอรมัน ซึ่งหากเปรียบเทียบย่อมแตกต่างกับสมัยสาธารณรัฐไวมาร์ เนื่องจากรัฐใหม่ซึ่งสร้างโดยกฎหมายแม่บทภายใต้การครอบงำของตะวันตกนี้ ย่อมไม่เหมือนกับสมัยบิสมาร์กหรือฮิตเลอร์ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กลับมีความประสงค์จะป้องกันเสรีภาพส่วนบุคคล ต่อต้านความอดหมั่นต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่เผด็จการหรือความรุนแรงของสงครามซ้ำอีก และเพื่อให้ได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติของมลรัฐซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งผู้แทนของที่ประชุมรัฐสภาและต้องให้สัตยาบันแก่เอกสารชุดนี้ในขั้นท้ายสุด²⁴

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเยอรมันจึงได้กำหนดหลักการและแนวทางของเยอรมันที่จะต้องแก้ปัญหาในช่วงนั้น คือต้องปกป้องกับลัทธิเผด็จการซึ่งสามารถทำลายประชาธิปไตย หลักการปกครองโดยกฎหมายและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ โดยต้องแก้ไขปัญหามีประชาธิปไตยที่อ่อนแอ อย่างในสมัยของรัฐธรรมนูญไวมาร์ที่เปิดทางให้นักการเมืองทรราชย์เข้ามามีอำนาจได้²⁵ ดังนั้นจึงได้วางหลักการและกลไกไว้หลายประการดังนี้

ก. เยอรมันจะต้องรวมกันเป็นประเทศเดียวในอนาคต แม้ขณะนั้นจะยังเป็นไม่ได้ เพราะถูกรัสเซียแบ่งไปตั้งสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมันเสียแล้ว แม้แต่รัฐธรรมนูญก็ยังจะเรียกว่าเป็นกฎหมายมูลฐานเท่านั้น และระบุไว้ในมาตราสุดท้ายด้วย

²³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์,” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ, ณ ห้องประชุมกรมประชาสัมพันธ์ กรุงเทพมหานคร, 17 พฤษภาคม 2542, หน้า 57.

²⁴ โรเบิร์ต อี. วอร์ด และ รอย ซี. แมคริดิช, ระบบการเมืองปัจจุบัน ยุโรป, สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, แปลโดยสมศักดิ์ ชูโต (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510), หน้า 934-935.

²⁵ The Federal Republic of Germany, **Fact About Germany** (Lexikon – Institute: Bertelsmann, 1986), pp. 45–63, และการชักถามเพิ่มเติม สรุปความโดยอมร รักษาสัตย์, เรื่องเดิม, หน้า 248.

ว่ากฎหมายมูลฐานนี้จะเลิกบังคับใช้ เมื่อมีรัฐธรรมนูญที่ชาวเยอรมันมีเสรีภาพในการตัดสินใจได้ยอมรับแล้ว คือเมื่อเยอรมันสามารถรวมตัวกันได้เป็นชาติเสรีแล้ว

ข. เยอรมันต้องจัดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยจะต้องมาจากประชาชนโดยตรง ประชาชนจะต้องได้รับสิทธิเสรีภาพอย่างสูง ซึ่งสิทธิเสรีภาพนี้รัฐบาลต้องออกกฎหมายมาคุ้มครอง และนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

ค. นอกจากจะมีการคุ้มครองและดูแลสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นรายบุคคลแล้ว รัฐธรรมนูญยังต้องคุ้มครองสังคมและประโยชน์ของชุมชนด้วยเพื่อมิให้เป็นรัฐทุนนิยมจนเกินไป

ง. ระบอบประชาธิปไตยต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่รัฐและท้องถิ่นเพื่อให้รัฐบาลกลางมีอำนาจมากเกินไป ในขณะที่เดียวกันก็ต้องไม่ให้รัฐบาลกลางอ่อนแอจนทำอะไรไม่ได้ จึงต้องเตรียมการถ่วงดุลและกำจั่นกันไว้หลายประการ

จ. รัฐธรรมนูญใหม่ต้องป้องกันการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองเหนือข้าราชการประจำและป้องกันการใช้อำนาจปกครองทหารให้เป็นเครื่องมือชี้คอำนาจ และกดขี่ประชาชนโดยกลไกต่างๆ เช่น มีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ข้าหลวงใหญ่ควบคุมกิจการทหารของรัฐสภา

จากกฎหมายมูลฐานของเยอรมันซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เพื่อรวบรวมประเทศนั้นได้แสดงให้เห็นว่ามาตรา 1-19 เป็นภาคแรกของรัฐธรรมนูญที่เรียกว่าเป็นภาคที่ว่าด้วยสิทธิเบื้องต้น เพราะมีสิทธิต่างๆ ที่จะได้รับเพิ่มขึ้นในกฎหมายต่าง ๆ ด้วย อันจะถือว่าสิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยซึ่งใครจะมาล่วงละเมิดมิได้ แม้แต่รัฐบาลหรือรัฐสภาใดๆ ก็จะมีครอนสิทธิดังกล่าวนี้ก็ได้ไม่ได้ เพราะต้องห้ามมิให้แก้ไขเสียอีกด้วย ซึ่งปรากฏในมาตรา 79 ของกฎหมายมูลฐานระบุว่ากฎหมายนี้จะแก้ไขได้ด้วยวิธีการอย่างใด แต่มีข้อสงวนไว้ว่า มาตรา 1 และ มาตรา 30 นั้น จะแก้ไขมิได้ก็คือการรับรองอย่างแข็งแรงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้²⁶

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเยอรมัน มีสาระสำคัญสรุปได้ดังต่อไปนี้²⁷

²⁶ อมร รักษาสัตย์, เรื่องเดิม, หน้า 248-249.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 248-253.

มาตรา 1 ได้วางหลักเกณฑ์ของการป้องกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ ดังนี้ “ศักดิ์ศรีของมนุษย์จะล่วงละเมิดมิได้ องค์การของรัฐทุกองค์กรณีหน้าที่จะต้องเคารพและพิทักษ์ไว้” สามารถถอดความคุ้มครองได้ คือ

(1) “คั้งนั้นชาวเยอรมันยอมรับรู้ว่าสิทธิมนุษยชนที่ล่วงละเมิดมิได้ และจะถูกแบ่งแยกมิได้นี้เป็นพื้นฐานของทุกชุมชน ของสันติภาพ และของความยุติธรรมในโลก” ซึ่งหมายความว่าคนเยอรมันจะต้องเคารพสิทธิเหล่านี้ของคนอื่นๆ ในโลกด้วย

(2) “สิทธิเบื้องต้นที่จะกล่าวต่อไปนี้จะผูกพันให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ว่าเป็นกฎหมายที่มีอำนาจบังคับใช้โดยตรง” ข้อความนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะสิทธิเบื้องต้นนี้ได้ระบุไว้ใน มาตรา 2-19 ซึ่งมีรายละเอียดพอสมควรแต่ก่อให้เกิดความสับสนเพราะได้ห้ามมิให้แก้ไขมาตรา 1 ไว้แล้วดังกล่าวข้างต้น ฉะนั้นเมื่อมาตรา 1 (3) โยงไปถึงมาตรา 2-19 ก็ทำให้สิทธิเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองจากรัฐจนไม่อาจจะแก้ไขภายหลังได้ และสิทธิตามมาตรา 1-19 ซึ่งได้ตราไว้ลอยๆ นั้น ในอดีตรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ อาจไม่นำมาใช้บังคับเสียก็ได้ เพราะไม่มีกฎหมายลูกบทออกตามมาหรือด้วยเหตุใด ๆ แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมันได้บังคับว่าเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้โดยตรง ฉะนั้นพลเมืองก็ยกมาอ้างได้ทันที ถ้ารัฐไม่ให้ความคุ้มครองตามมาตราเหล่านี้ รัฐก็เป็นฝ่ายผิดจะต้องชดเชยค่าเสียหายได้ โดยไปฟ้องที่ศาลรัฐธรรมนูญได้

ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิที่เหลือในมาตราอื่น ๆ ซึ่งมีทั้งหมด 19 มาตรา นั้น ขอสรุปเฉพาะเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญเท่านั้น ได้แก่

มาตรา 2 สิทธิในเสรีภาพ พลเมืองมีสิทธิเสรีที่จะพัฒนาตัวเองเท่าที่ไม่ขัดต่อสิทธิของผู้อื่น

มาตรา 3 บุคคลมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในทางกฎหมายไม่มีความแตกต่างระหว่างเพศ ชนชาติชั้น ภาษา ตระกูล ภูมิภาค เผ่าพันธุ์ ศาสนาหรือความคิดเห็นทางการเมือง

มาตรา 4 เสรีภาพในการนับถือและปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา และถ้าขัดกับศรัทธาก็จะไม่ต้องถูกบังคับให้รับราชการทหารในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อาวุธ

มาตรา 5 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยการพูด เขียน แสดงภาพ และรับทราบข่าวสารจากแหล่งทั่วไป รัฐรับประกันเสรีภาพของหนังสือพิมพ์และการ

เผยแพร่ว่าว โดยทางกระจายเสียงและภาพ โดยไม่มีการเซ็นเซอร์ ทั้งนี้ต้องทำอยู่ภายในกรอบแห่งกฎหมายต่าง ๆ ด้วย เพื่อคุ้มครองผู้อื่น การศึกษาวิจัยให้ทำได้โดยเสรี แต่การสอนนั้นจะต้องไม่ล่วงเกินความจงรักภักดีต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา 6 สิทธิในครอบครัว การแต่งงานจะได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ รวมทั้งเรื่องของเด็กที่ไม่มีพ่อซึ่งเดิมถูกรังเกียจมาก

มาตรา 7 ระบบการศึกษาทั้งมวลจะอยู่ในการดูแลรัฐ ผู้ปกครองเด็กมีสิทธิตัดสินใจจะให้เด็กได้รับการศึกษาทางศาสนาหรือไม่ เอกชนมีสิทธิตั้งโรงเรียนราษฎร์เมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขแล้ว

มาตรา 8 คนเยอรมันทุกคนมีสิทธิที่จะประชุมกันโดยสันติและปราศจากอาวุธ โดยไม่ต้องขออนุญาตจากใคร เว้นแต่การประชุมกลางแจ้งซึ่งอาจจะมีข้อจำกัดโดยกฎหมาย

มาตรา 9 คนเยอรมันมีสิทธิที่จะตั้งสมาคม ชุมชนต่าง ๆ ซึ่งไม่ผิดกฎหมายอาญา หรือต่อต้านรัฐธรรมนูญและหลักการสากล รวมทั้งมีสิทธิตั้งสมาคมเพื่อคุ้มครองสภาพเศรษฐกิจและการทำงาน ซึ่งหมายถึงเรื่องสหภาพแรงงานต่าง ๆ โดยมีรายละเอียดและข้อยกเว้นบางอย่าง

มาตรา 10 สิทธิในการรักษาความลับส่วนตัวผ่านทางไปรษณีย์ และโทรคมนาคมจะล่วงละเมิดมิได้ นอกจากจะกำหนดไว้โดยกฎหมาย

มาตรา 11 คนเยอรมันมีสิทธิที่จะเคลื่อนย้ายไปในที่ใดๆในสหพันธรัฐได้ โดยอาจจะถูกจำกัดสิทธินี้ได้ตามที่กฎหมายระบุไว้ และเฉพาะในกรณีที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้

มาตรา 12 กำหนดสิทธิในการเลือกประกอบอาชีพ การฝีมือหรือวิชาชีพ รวมทั้งสถานที่ทำงานและฝึกงานแต่การปฏิบัติงานตามอาชีพต่าง ๆ อาจถูกควบคุมโดยกฎหมายได้

มาตรา 13 เชนสถานบ้านเรือนจะถูกล่วงละเมิดมิได้ การตรวจค้นจะต้องทำตามคำสั่งของผู้พิพากษา หรือองค์กรอื่นในกรณีรีบด่วน และต้องดำเนินการภายในรูปแบบที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 14 รัฐประกันสิทธิในทรัพย์สินและการรับมรดก โดยมีสาระและขอบเขตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ทรัพย์สินจะก่อให้เกิดภาระหน้าที่ การใช้สิทธิในทรัพย์สินจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมด้วย

มาตรา 15 ที่ดินแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและปัจจัยแห่งการผลิตอาจจะเป็นของรัฐบาลหรือองค์การในการควบคุมของรัฐได้ เพื่อประโยชน์ทางสังคมโดยได้รับค่าชดเชย

มาตรา 16 ไม่มีใครจะถอดถอนสัญชาติเยอรมันของผู้ใดได้ เว้นแต่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ต้องไม่ทำให้คนนั้นกลายเป็นคนไร้สัญชาติ คนสัญชาติเยอรมันจะถูกเนรเทศไม่ได้ และบุคคลที่ถูกลงโทษเพราะเหตุผลทางการเมืองจะมีสิทธิขอลี้ภัยทางการเมืองได้

มาตรา 17 ทุกคนมีสิทธิที่จะร้องเรียน ไม่ว่าจะร้องเรียนโดยลำพังหรือร่วมกับผู้อื่น โดยให้ร้องเรียนหรือร้องทุกข์เป็นลายลักษณ์อักษรต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์การนิติบัญญัติด้วย

มาตรา 18 สิทธิมูลฐานบางข้อจะถูกระงับมิให้ใช้แก่ผู้ที่ตั้งใจทำลายระบบเสรีประชาธิปไตยได้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐตั้ง

มาตรา 19 การจำกัดการใช้สิทธิมูลฐานเหล่านี้ที่บัญญัติให้กระทำได้โดยกฎหมายนั้น การออกกฎหมายเช่นนั้นจะต้องเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ไม่ใช่เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งและจะต้องอ้างถึงมาตราในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน ทั้งจะต้องไม่ละเมิดสาระสำคัญของสิทธิมูลฐานนั้น และบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้²⁸

5. ตักศิรัความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญของประเทศแอฟริกาใต้

จากความเป็นมาเกี่ยวกับเรื่องความหลากหลายของชนชั้น เชื้อชาติ และภาษา โดยมีการแบ่งออกเป็นชนเผ่าต่างๆประมาณ 700 กว่าเผ่า ภาษามากกว่า 800 ภาษา ซึ่งแต่ละเผ่ามีความแตกต่างกันทั้งภาษาพูด ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมตลอดจน

²⁸ กฎหมายมูลฐานที่นำมาแปลหรือสรุปความนี้ ส่วนใหญ่นำมาจาก The Basic Law of the Federal Republic of German (Bonn: Press and Information Office, 1979), แปลโดย อมร รักษาสัตย์, หน้า 249-253.

ความเชื่อ²⁹ ชนเผ่าต่าง ๆ มักปรากฏตัวในบริเวณชนบทและท้องถื่น อาชีพส่วนใหญ่ ได้แก่ การทำนา เกษตรกรรม ในแต่ละชนเผ่าจะมีหัวหน้าเผ่า โดยปกติแล้วหัวหน้าเผ่า มักจะไม่ค่อยกระทำการที่ผิดต่อหลักและขนบธรรมเนียมประเพณีของเผ่า ซึ่งทางด้าน สภาพสังคมเดิมของชาวแอฟริกาก่อนข้างมีความกลมกลืนกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านเผ่าพันธุ์ และชนชั้น ส่วนในด้านของเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์ของชาวแอฟริกันมีความซับซ้อน ก่อนข้างมาก มีการแบ่งประเภทเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์นั้นวางอยู่บนพื้นฐานทางกายภาพ เช่น เรื่องความสูงต่ำ สีของผิวและลักษณะของเส้นผมมากกว่าที่จะยึดหลักทาง พันธุกรรมและชนิดของกลุ่มเลือด มีนักวิทยาศาสตร์ด้านมนุษยวิทยาได้แบ่งแยก ประชากรของแอฟริกาออกเป็น 5 กลุ่มได้แก่ กลุ่มบูชแมน กลุ่มปิกมี กลุ่มนิโกร กลุ่ม คอคาซอยด์ และกลุ่มเชื้อสายมองโกล นอกจากนั้นทางด้านภาษาของชาวแอฟริกา ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่ายังขาดความชัดเจน อันเนื่องมาจากความสับสน ระหว่างภาษา เชื้อชาติ และเศรษฐกิจ ทำให้แอฟริกามีภาษาถึง 1,000 ภาษา แบ่งเป็น ตระกูลต่าง ๆ เช่น ภาษาตระกูลไนล์-ชาฮารา ภาษาตระกูลฮาไมท์-ชีไมท์ นอกจากนี้ยังมีลักษณะเป็นภาษาผสมซึ่งบางภาษานำมาจากต่างประเทศของนักปกครอง นักเผยแพร่ ศาสนาคริสต์ และจากพ่อค้าที่นำมาใช้ในสมัยแอฟริกาเป็นอาณานิคมของตะวันตก เช่น ภาษาอังกฤษ ฝรั่งเศส อาหรับ เป็นต้น³⁰

เนื่องจากลัทธิการแบ่งแยกผิวจนเกิดการรังเกียจเรื่องผิวและลัทธิการล่าอาณานิคม หากมองในแง่ของความเป็นชาตินิยมในการที่จะวิเคราะห์ความเป็นมาของการ ตื่นตัวที่จะพยายามพึ่งตนเอง โดยการรวมตัวกันในรูปต่างๆของ“ความรู้สึกในการเป็น แอฟริกา” (Africanization) แล้ว เห็นได้ว่าแม้ว่าแอฟริกาเองจะมีความพยายามที่จะ รวมตัวกันเพื่อ “ปลดแอก” จากเมืองแม่ซึ่งเป็นเมืองเก่าเข้าสู่แบบใหม่ในรูปของ Neo – Colonialism ก็ตาม ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรรวมตัวด้านเศรษฐกิจ การเมือง ก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะทวีปแอฟริกาเองมีขนาดใหญ่ มีความแตกต่างมากมายในทุกๆด้านไม่ว่าจะเป็น ในเรื่องของเผ่าพันธุ์ ความเชื่อในทางศาสนา และประเพณี อีกทั้งแอฟริกาก็ยังขาดแคลนในเกือบจะทุก ๆ ด้านเช่นกัน โดยเฉพาะ

²⁹ ศิริโรจน์ ภาคสุวรรณ, แอฟริกา: การเมืองและการปกครองเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2536), หน้า 4.

³⁰ ธนู แก้วโอกาส, แอฟริกา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชาติเศรษฐกิจ, 2536), หน้า 152-155, 164.

อย่างยิ่งขาดกำลังคน ขาดปัญญาชนผู้นำ จากลักษณะพื้นฐานที่แตกต่างกันอย่างมากมายทั้งทางอุดมการณ์และการเคยอยู่ใต้ระบบอาณานิคมมานานมาก จึงทำให้การพยายามรวมตัวกันต้องล้มเหลว แม้ว่าจะมีทรัพยากรธรรมชาติมากมายแต่ก็ไม่สามารถจะช่วยเหลือตนเองได้หากเทียบกับทวีปอื่น³¹ สิ่งเหล่านี้เองนับได้ว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญต่อการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประเทศแอฟริกาใต้ จนทำให้ขณะนั้นต้องใช้นโยบายการเมืองภายในที่เรียกว่าการพัฒนาแบบแบ่งแยกกันอยู่ (Seperated Development) โดยที่นโยบายนี้แอฟริกาใต้เริ่มใช้ในดินแดนที่พบเผ่าพันธุ์ตูดานซึ่งเป็นชนผิวดำแอฟริกา 8 เผ่าด้วยกันอาศัยอยู่ นโยบายดังกล่าวถือหลักการแบ่งแยกเชื้อชาติ โดยยินยอมให้เชื้อชาติต่างกันอยู่ร่วมกันได้โดยสันติวิธี ทำให้รัฐบาลแอฟริกาใต้แบ่งพลเมืองออกเป็น 4 กลุ่มด้วยกันคือ กลุ่มแรก คือ พวกผิวขาวหรือชาวยุโรป เรียกว่า Africaners กลุ่มที่สองคือ พวกพื้นเมืองที่สืบเชื้อสายมาจากเผ่าพันธุ์ตูดาน กลุ่มที่สามคือ พวกชาวเอเชีย และกลุ่มสุดท้ายคือ คนผิวสี อันหมายถึงพวกผสมที่เรียกว่าพวกเมติส (Metis)³²

กลายเป็นจุดก่อกำเนิดของนโยบายอะปาร์ไทด์ ซึ่งถูกประชาคมโลกกล่าวหาว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างมากที่สุด เพราะคำว่า APARTHEID เป็นคำภาษาอัฟริกัน (AFRIKAAN) หรือภาษาของชาวฮอลันดาที่ใช้พูดกันในประเทศแอฟริกาใต้ คำนี้มีความหมายถึง “การแบ่งแยก” (Separateness) ซึ่งเป็นรูปแบบแรกของนโยบายรัฐบาลสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ของดร.มาลัน (Dr. Malan) ที่ชี้ให้เห็นนโยบายการแบ่งแยกผิว³³ จนกลายเป็นต้นกำเนิดอุดมการณ์ของระบบอะปาร์ไทด์ นับจากนั้นเป็นต้นมาฐานความเชื่อในเรื่องความเหนือกว่าของคนผิวขาว ผสมกับความเชื่อทางศาสนาที่ว่าชาวแอฟริกาคือ “ประชาชนที่ได้รับเลือกแล้ว” นอกจากนั้นยังมีเจตจำนงที่จะไม่มีการ “ผสมปนเป” ระหว่างการสมรสของคนผิวขาวกับคนผิวดำ ซึ่งกลุ่มที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าวนี้ คือผู้ที่นับถือศาสนาแนวปฏิรูปชาวฮอลันดา โดยนำแนวทางของศาสนามาผลักดันแนวความคิดที่ว่า คนผิวขาวเท่านั้นที่มีความเหนือกว่าและเชื่อว่ามันเกิดความจำเป็นที่บังคับให้เขาต้องแยกมนุษย์ทั้งหลายให้ออกจากกัน

³¹ ธนู แก้วโอกาส, เรื่องเดียวกัน, หน้า IV – V.

³² ไพฑูรย์ คัสเซ่, เรื่องเดิม, หน้า 265-267.

³³ ไพฑูรย์ คัสเซ่, รายงานการวิจัยเรื่อง การแบ่งแยกเชื้อชาติและสีผิวกับปัญหาสิทธิมนุษยชน, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 1.

เนื่องจากมีความต่างกันดังกล่าวมาแล้วนั่นเอง แต่ในส่วนฝ่ายศาสนาแนวคริสเตียนอื่น ๆ มิได้เห็นด้วยกับแนวคิดของศาสนาแนวปฏิรูปแบบฮอลันดากลับประนามระบบลัทธิรังเกียจสีผิวนี้อย่างรุนแรง³⁴

ต่อมานานาชาติจึงได้ให้ความร่วมมือกันในระดับระหว่างประเทศเพื่อสันติภาพ โดยการแทรกแซงและให้การช่วยเหลือ ซึ่งหมายถึงการแทรกแซงขององค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การสหประชาชาติ ที่ได้เข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงเกี่ยวกับเรื่องอาณานิคม โดยยกเอาเหตุผลทางการเมืองมาเป็นข้ออ้างในการเข้าแทรกแซง หลักการของสหประชาชาติเน้นหนักให้เห็นถึงความสำคัญของการต่อต้านระบบอาณานิคม หรือลัทธิอาณานิคม อันเป็นความปรารถนาของฝ่ายมหาอำนาจใหม่ เช่น สหรัฐอเมริกา และ โซเวียตเซีย เป็นต้น³⁵ การแทรกแซงโดยสหประชาชาติในแอฟริกาในช่วงก่อนแอฟริกาจะได้เอกราชนั้น บทบาทที่สำคัญของสหประชาชาติคือการให้แอฟริกาใช้ระบบอารักขาที่มอบอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารแก่มหาอำนาจให้ดำเนินการกับดินแดนในอารักขา ซึ่งมหาอำนาจนี้ต้องไม่รวมและยึดเอาดินแดนเหล่านี้เป็นของตน เพียงแต่พยายามจะดำเนินการด้านระบบการบริหารงานให้อยู่ภายใต้อำนาจและสิทธิขององค์การสหประชาชาติเท่านั้น และการแทรกแซงเช่นนี้จะถูกยกเลิกไปในภายหลังเมื่อองค์การสหประชาชาติ เห็นว่าประเทศอารักขาสมควรจะปกครองตนเองได้แล้ว³⁶

หลังจากที่แอฟริกาได้รับเอกราชและได้รับการยอมรับเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้มีความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และให้ทุกคนมีสิทธิทางกฎหมายเท่าเทียมกัน และให้สิทธิแก่ประชาชนที่ “จะกำหนดจิตใจตนเอง” (Self – Detemination) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกฎ 10 ประการ เพื่อการอยู่ร่วมกัน ได้แก่³⁷

- 1) เคารพในความเป็นมนุษยชาติ
- 2) เคารพในอธิปไตยของทุกชาติ

³⁴ ไพฑูรย์ คัสเซ่, เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

³⁵ ไพฑูรย์ คัสเซ่, โฉมหน้าแอฟริกา, หน้า 55.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

³⁷ ไพฑูรย์ คัสเซ่, โฉมหน้าแอฟริกา, หน้า 88 - 89.

3) ยอมรับและนับถือในความเสมอภาคโดยไม่จำกัดผิวพรรณ และในความเสมอภาคของคนแต่ละชาติไม่ว่าเล็กหรือใหญ่

4) ไม่เข้าแทรกแซงหรือยุ่งเกี่ยวในกิจการภายในของประเทศอื่น

5) เคารพในกฎหมายและสิทธิในการป้องกันตนเอง หรือส่วนรวมให้เป็นไปตามและสอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ

6) ต้องไม่ยอมให้ความช่วยเหลือเป็นส่วนรวม หากความช่วยเหลือนั้นเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ไม่ว่าจะเป็ชาติมหาอำนาจหรือไม่ก็ตาม

7) ต้องไม่สร้างและใช้อิทธิพลเพื่อกดดันบังคับรัฐอื่น ๆ ยกเว้นการกระทำและการขู่บังคับที่จะรุกรานหรือใช้กำลังและใช้อำนาจต่อประเทศที่เป็นเอกราชและประเทศอื่น

8) จะต้องใช้วิถีทางเพื่อไฝหาสันติ หากมีวิกฤติการณ์หรือสงครามระหว่างชาติเกิดขึ้น

9) ส่งเสริมให้มีความร่วมมือกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน

10) เคารพในสิทธิและความยุติธรรมระหว่างชาติร่วมกัน

นอกจากนั้นยังมีกฎบัตรของแอดดิส – อบาบา ซึ่งก่อให้เกิดองค์กรที่เป็นสถาบันระหว่างรัฐบาลภายในแอฟริกาอย่างแท้จริง ที่มุ่งหมายให้ทุกชาติสมาชิกมีความเสมอภาคกัน และเป็นรากฐานขององค์การเอกภาพแอฟริกา ซึ่งเป็นสัญลักษณ์แรกขององค์การที่จะรวมกัน ในการบริหารของแอดดิส – อบาบา เน้นหนักถึงความสัมพันธ์ในกลุ่มรัฐบาลของภูมิภาค มีการวางนโยบายล่วงหน้าให้มีคณะกรรมการพิเศษในหลายสาขาด้วยกัน อาทิ ด้านเทคนิค การเจรจา การปรองดอง และการตัดสินใจสูงสุด หลักการเบื้องต้นเน้นที่ความเสมอภาคเป็นสำคัญไม่ให้มีการใช้อิทธิสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็ในเรื่องของสิทธิในการออกเสียง และไม่มีองค์กรที่ใช้อำนาจเด็ดขาดแต่ผู้เดียว แต่องค์กรนี้ยังคงมีลักษณะคลุมเครือ แม้ว่าจะมีความเสมอภาคกัน แต่กฎบัตรไม่ได้วางกฎเกณฑ์บังคับอันใดไว้ในการที่จะบังคับรัฐสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามในกรณีนั้น ๆ ³⁸

ท้ายที่สุดแอฟริกาได้ก็มีการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง โดยรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดมีการกำหนดความสำคัญต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วย เป็นที่น่าสังเกตได้ว่าในอดีตช่วงปี ค.ศ. 1948 แอฟริกาเป็นประเทศหนึ่งซึ่งออกเสียงสนับสนุนการ

³⁸ ไพฑูรย์ คัสเซ่, โฉมหน้าแอฟริกา, หน้า 169 - 171.

ประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพราะไม่ยอมรับคำว่า “ศักดิ์ศรี”
 ต่ในปฏิญญานั้น แต่กลับจัดทำและประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่เมื่อปี ค.ศ. 1996
 ซึ่งเกิดก่อนหน้ารัฐธรรมนูญไทยเพียงปีเดียว โดยมองเห็นความสำคัญจากความเป็น
 รัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นภายหลังการสิ้นสุดของลัทธิแบ่งแยกสีผิว (Apartheid) ที่เคย
 เป็นปัญหาขมขื่นยาวนานในสังคม ทำให้รัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้ฉบับใหม่นี้เน้นเรื่อง
 การคุ้มครองเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก

ดังนั้น สามารถสรุปสาระสำคัญของบทบัญญัติเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
 ตามรัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้ได้ดังนี้ มาตรา 1 (9) กำหนดว่า “ให้มีการประกาศ
 ความสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะเป็นหลักคุณค่าหนึ่งที่เป็นรากฐานของ
 รัฐประชาธิปไตยแห่งแอฟริกาใต้” มาตรา 7 (1) บัญญัติว่า “การประกาศว่าบทบัญญัติ
 แห่งสิทธิ (Bill of Rights) ในรัฐธรรมนูญเป็นการยืนยันถึงคุณค่าเรื่องความมีศักดิ์ศรี
 ความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคและเสรีภาพ และมาตรา 10 บัญญัติเน้นย้ำอีกว่า
 “บุคคลทุกคนล้วนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาโดยกำเนิด และมีสิทธิที่จะได้รับการ
 เคารพและปกป้องต่อความมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังกล่าวของเขา” ตามรัฐธรรมนูญ
 ไว้ด้วย

บทที่ 5

เจตนารมณ์เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)

1. จุดกำเนิดของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง

รากฐานความเป็นมาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ เริ่มมาจากการเรียกร้องของประชาชนอย่างแท้จริง ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 โดยมีเหตุผลรองรับหลายประการ ประการแรก เนื่องจากความต้องการแก้ไขปัญหาคอขวดของระบบการเมืองที่เกี่ยวกับปัญหาประสิทธิภาพของรัฐบาล ความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนความไม่โปร่งใสเป็นธรรม โดยมุ่งเน้นการสร้างกลไกและกระบวนการทางการเมือง ให้มีความชอบธรรมและสามารถตรวจสอบได้มากขึ้น ประการที่สอง คือหลักการสร้างความก้าวหน้าให้แก่ระบบการเมืองที่ต้องการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ประการที่สาม ต้องการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น เหตุผลประการสุดท้ายคือ การคาดหวังในความเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ จากสภาพเศรษฐกิจที่เสื่อมถอย ประกอบกับการซื้อสิทธิขายเสียงและอื่น ๆ อันเป็นลูกโซ่เกี่ยวพันมากมายหลายประการ จนกลายเป็นความรู้สึกสุดท้ายที่ประชาชนมีคือ ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญและปฏิรูปการเมือง โดยการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจและแก้ไขความขัดแย้ง ตลอดจนจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองการปกครองเสียใหม่ ให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลย์และคานอำนาจซึ่งกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้นด้วย

การปฏิรูปการเมืองตามแนวทางของรัฐธรรมนูญให้สัมฤทธิ์ผลนั้น ต้องคำนึงถึงกรอบข้อพิจารณาดังต่อไปนี้ คือ¹

ก. การกำหนดจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง ซึ่งเน้นการสร้าง ความ

¹ เชาวนะ ไตรมาส, “ศาลรัฐธรรมนูญไทย อดีต ปัจจุบัน อนาคต,” ใน ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นานา สิ่งพิมพ์, 2543; จัดพิมพ์เนื่องในพิธีเปิดอาคารที่ทำการศาลรัฐธรรมนูญ), หน้า 81-84.

สามารถทางการปกครองของระบบการเมือง (Governmental Competence) โดยพยายามสร้างความชอบธรรมของผู้ปกครอง ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพและเสถียรภาพของระบบการเมือง อีกทั้งส่งเสริมการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มากขึ้น

ข. การกำหนดกระบวนการวิธีของการปฏิรูปการเมือง ก็คือการกำหนดกระบวนการวิธีในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติต่อการควบคุมพฤติกรรมทางการใช้อำนาจของผู้ปกครองเป็นสำคัญ ได้แก่ การเสนอแนะกฎหมาย นโยบาย และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและราชการด้วย

ค. การกำหนดกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง ได้แก่ การสร้างองค์กรพิเศษตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพิ่มเติมหลากหลายองค์กร เพื่อทำหน้าที่ในการสนับสนุนและตรวจสอบเป็นการเฉพาะ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

2. จุดกำเนิดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)

การที่ต้องมีการปฏิรูปการเมืองในครั้งนี้ เริ่มขึ้นหลังจากเหตุการณ์เมื่อเดือนพฤษภาคม 2535 เมื่อการเลือกตั้งทั่วไปหลังเหตุการณ์ดังกล่าวผ่านไปได้ไม่นานได้มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมือง ประธานรัฐสภา (นายมารุต บุณนาท) จึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2539 แต่งตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” (กพป.) จำนวน 58 คน² เพื่อทำหน้าที่ศึกษา ค้นคว้าและเสนอแนะในการพัฒนาหรือปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศในระยะเฉพาะหน้า และระยะยาวให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย³ ได้ดำเนินการแล้วเสร็จและส่งมอบข้อเสนอแนะ

² โดยมีศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธานกรรมการ และมีศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล เป็นกรรมการและเลขานุการ

³ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้เสนอข้อสรุป 2 ประการ คือ

ต่อประธานรัฐสภาเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2538 แล้ว รัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อ พ.ศ.2538 สนับสนุนให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 211 นายกรัฐมนตรี (นายบรรหาร ศิลปอาชา) จึงได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการการปฏิรูปทางการเมือง” (คปก.)⁴ ขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2538 เพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยให้มี “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” จำนวน 67 คน⁵ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ และต่อมา รัฐบาลได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 211 ต่อรัฐสภา ซึ่งที่ประชุมรัฐสภาได้ลงมติรับหลักการเป็นที่เรียบร้อย⁶

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มีผลใช้บังคับแล้ว และมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 แล้วเสร็จ ความจำเป็นที่จะต้องรีบดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงเริ่มขึ้นนับแต่นั้น ทั้งนี้ตาม มาตรา 211 ทวิ⁷ สภาร่างรัฐธรรมนูญที่จะถูกจัดตั้งขึ้นครั้งนี้ ประกอบด้วยบุคคลซึ่ง

(1) ควรเมืองคกรที่ทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง

(2) ควรมีการปฏิรูปการเมือง โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 211 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

⁴ โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานกรรมการ และมีรองศาสตราจารย์ประณต นันทิยะกุล เป็นกรรมการและเลขานุการ

⁵ ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนพรรคการเมือง สมาชิกวุฒิสภา นักวิชาการ และผู้แทนประชาชนกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ

⁶ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2539

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539

มาตรา 211 ทวิ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้ ประกอบด้วยสมาชิกดังต่อไปนี้

(1) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 211 ฉ ให้ได้จังหวัดละหนึ่งคน

(2) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวนยี่สิบสามคน ดังต่อไปนี้

ก) ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวนแปดคน

ข) ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวนแปดคน

ค) ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ ตาม

หลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด จำนวนเจ็ดคน

รัฐสภาเลือกตั้งจำนวน 99 คน โดยเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน รวม 76 คน และเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์จากสาขาต่าง ๆ รวม 23 คน สำหรับบุคคลซึ่งเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละจังหวัดนั้น มาตรา 5⁸ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 บัญญัติให้ต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกา⁹ กำหนดให้มีการรับสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ¹⁰ (วันที่ 23 ตุลาคม 2539) และจะต้องดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) (เลือกตั้งให้ได้จังหวัดละ 1 คน) ตามมาตรา 211 ฉ¹¹ ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และสำหรับสมาชิกซึ่งเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์จากสาขาต่าง ๆ รวม 23 คน ตามมาตรา 211 สัตต¹² บัญญัติให้สภา

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาตรา 5 ในวาระเริ่มแรก ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการรับสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้

⁹ พระราชกฤษฎีกากำหนดการรับสมัครและการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2539 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 62 ก หน้า 9 วันที่ 20 พฤศจิกายน 2539)

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539

มาตรา 211 ฉ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้

ผู้ใดประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (1) ให้ยื่นใบสมัครพร้อมด้วยหลักฐานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาหรือที่ตนเกิด ตามแบบและภายในกำหนดวัน และเวลาที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันรับสมัครให้เป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและเห็นว่าถูกต้องแล้ว ในกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกินสิบคน ให้ส่งรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป แต่ในกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเกินสิบคน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมพร้อมกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อลงคะแนนเลือกตั้งกันเองโดยลงคะแนนลับ และผู้สมัครแต่ละคนให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครด้วยกันเองได้คนละไม่เกินสามคน

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539

มาตรา 211 สัตต ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือ รัฐประศาสนศาสตร์แต่ละแห่ง คัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (2) ในประเภทต่าง ๆ ตามมาตรา 211 ทวิ (2) (ก) (ข) และ (ค) ประเภทละไม่เกินห้าคน โดยจัดทำเป็นบัญชี

สถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ละแห่งดำเนินการคัดเลือกและส่งรายชื่อให้ประธานรัฐสภาภายใน 5 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งตามมาตรา 211 ฉ

การเลือกตั้งในระดับจังหวัดและการสรรหาในระดับสถาบันอุดมศึกษาล้วนเต็มไปด้วยสีสัน เมื่อแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ทำหน้าที่ในเบื้องต้นของตนในการเลือกตั้งหรือสรรหาบุคคลตามที่กำหนดเสร็จแล้ว การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 99 คน โดยรัฐสภาซึ่งต้องกระทำเป็นการลับ¹³ ก็แล้วเสร็จเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2539¹⁴ แม้ว่าการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในอดีตจะได้มีขึ้นมาหลายครั้งแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ในครั้งนี้ มีลักษณะพิเศษและแตกต่างไปจากครั้งก่อน ๆ มาก นับแต่เริ่มต้นคือผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญซึ่งได้แก่สภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะมีที่มาจากหลายสาขาอาชีพและแตกต่างไปจากที่เคยมีมาแต่เดิมแล้ว การกำหนดเวลาไว้ชัดเจนว่าจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน ตามมาตรา 211 เตรส¹⁵ นับได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอันหนึ่งที่มีส่วน

รายชื่อของแต่ละประเภทพร้อมทั้งรายละเอียดตามที่ประธานรัฐสภากำหนด และส่งให้ประธานรัฐสภาภายในห้าวันนับแต่วันพ้นกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งตามมาตรา 211 ฉ และให้ประธานรัฐสภาจัดทำบัญชีรายชื่อของบุคคลที่สภาสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ส่งมา แยกเป็นประเภทแต่ละบัญชี โดยให้เรียงรายชื่อตามลำดับอักษร

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539

มาตรา 211 อัญญ เมื่อประธานรัฐสภาจัดทำบัญชีรายชื่อตามมาตรา 211 ฉ เสร็จแล้ว และได้รับบัญชีรายชื่อบุคคลตามมาตรา 211 สัตต แล้ว ให้จัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อครบถ้วน

ให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครจากบัญชีรายชื่อจากจังหวัดต่าง ๆ จังหวัดละหนึ่งคน และเลือกตั้งบุคคลจากบัญชีรายชื่อสภาสถาบันอุดมศึกษา

¹⁴ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในการประชุมครั้งที่ 3/2539 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ 26 ธันวาคม 2539

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539

มาตรา 211 เตรส สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบจำนวนตามมาตรา 211 ทวิ

การที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นเหตุกระทบกระเทือนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

เป็นอย่างมากในการกำกับเวลาในการทำงาน และเป็นตัวเร่งให้การทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องดำเนินไปอย่างเป็นระบบต่อเนื่องและเป็นไปตามขั้นตอน จะสะดุดหยุดอยู่หรือเน้นช้าออกไปไม่ได้ ด้วยเหตุที่มีข้อจำกัดเรื่องเวลานี้เอง หลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นลง การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกถูกจัดให้มีขึ้นในวันอังคารที่ 7 มกราคม 2540¹⁶ ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติเลือก นายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ และมีมติเลือกศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนที่หนึ่ง และ ดร.ยุพา อุดมศักดิ์ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนที่สอง และในการทำงานจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาโดยอนุโลม ตามมาตรา 211 จตุทศ¹⁷ และหลังจากได้มีการตกลงร่วมกันเกี่ยวกับวิธีการทำงานตามมาตรา 211 จตุทศเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวน 7 คณะ ดังนี้¹⁸

1) คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ประกอบด้วยกรรมการ 29 คน มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน และศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นเลขานุการ ทำหน้าที่กำหนดและนำเสนอกรอบความคิดพื้นฐาน หลักการ และสาระสำคัญที่ควรจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เมื่อได้รับฟังความคิดเห็นมาแล้ว ให้ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะกระทำมิได้

ในกรณีที่รัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะตามวรรคสี่ ให้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป

¹⁶ การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1 วันอังคารที่ 7 มกราคม 2540

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539

มาตรา 211 จตุทศ วิธีพิจารณาและจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ การประชุม การลงมติ การแต่งตั้งกรรมการและการดำเนินงานของกรรมการ การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติของหมวดนี้ ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาโดยอนุโลม

¹⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “สภาร่างรัฐธรรมนูญ”, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540, หน้า 1.

2) คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ ประกอบด้วย กรรมการ 38 คน มีศาสตราจารย์อมร รัชกาลดี เป็นประธาน และนายสนั่น อินทร ประเสริฐ เป็นเลขานุการ ทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้วรวบรวมและ นำเสนอสภาร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

3) คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ ประกอบด้วยกรรมการ 17 คน มีนาย สมเกียรติ อ่อนวิมล เป็นประธาน และนายชงชาติ รัตนวิชา เป็นเลขานุการ ทำหน้าที่ ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข่าวสาร ข้อมูล การดำเนินงาน และความเคลื่อนไหวของสภา ร่างรัฐธรรมนูญ

4) คณะกรรมาธิการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมการ 17 คน มีศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ เป็นประธาน และรองศาสตราจารย์วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น เป็นเลขานุการ ทำหน้าที่ศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับ รัฐสภาในการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่¹⁹

5) คณะกรรมาธิการจดหมายเหตุ ตรวจสอบรายงานการประชุมและกิจการสภา²⁰ ทำ หน้าที่ในการจัดทำจดหมายเหตุ รวบรวมและจัดระบบเอกสาร ภาพถ่าย ฯลฯ และ ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการของสภาร่างรัฐธรรมนูญ คู่มือเกี่ยวกับกิจการทั้งปวงของ สภาร่างรัฐธรรมนูญ และตรวจสอบรายงานการประชุม

¹⁹โดยได้มีการศึกษาแนวทางการร่างและสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและประมวล จริยธรรม 5 ฉบับ คือ

- (1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- (2) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง
- (3) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- (4) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (5) แนวทางการร่างและสาระสำคัญของร่างประมวลจริยธรรม ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

²⁰ ประกอบด้วยกรรมการ 17 คน โดยมีนายเดโช สวานานนท์ เป็นประธาน และมีนายสุนทร ทิพย์ มณี เป็นเลขานุการ

6) คณะกรรมาธิการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นทุกจังหวัดรวม 76 คณะ²¹ ทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน แล้วรวบรวมข้อมูลเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

7) คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช....²² ทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง ซึ่งเป็นการทบทวนร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ถูกยกร่างขึ้นเป็นตุ๊กตาเพื่อนำไปทำประชาพิจารณ์ โดยการนำความคิดเห็นของประชาชนจากการทำประชาพิจารณ์และคำแปรญัตติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ²³ มาประกอบพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

เมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดำเนินมาได้ระยะหนึ่งแล้ว การยกร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นงานชิ้นสำคัญกลายเป็นเป้าหมายหลักของการดำเนินการทั้งหมดนี้ก็เริ่มต้นขึ้น คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 3 คณะ²⁴ เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญตามกรอบความคิดพื้นฐานแต่ละกรอบ โดยต้องยกร่างให้สอดคล้องกับหลักการของกรอบประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญในแต่ละ

²¹ แต่ละคนมีกรรมาธิการจำนวน 15 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของจังหวัดนั้นเป็นประธานผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จังหวัดดำเนินการคัดเลือกกันเอง จังหวัดละ 10 คน เป็นกรรมาธิการตามความสมัครใจ และบุคคลอื่นที่เหมาะสมทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

²² ประกอบด้วยกรรมาธิการ 33 คน โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน และมีศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นเลขานุการ.

²³ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 นี้ ปรากฏว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีได้เป็นกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการคณะนี้ ได้ยื่นคำแปรญัตติไว้ถึง 57 คน ปรากฏเป็นคำแปรญัตติหน้าถึง 470 หน้า

²⁴ คณะอนุกรรมการ 3 คณะ ประกอบด้วย

1. คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 1 ประกอบด้วย

1) นายพนัส ทัศนียานนท์ 2) รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
3) ดร.วิษณุ วรรณุญ 4) รองศาสตราจารย์ชงทอง จันทรางศุ

2. คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 2 ประกอบด้วย

1) ศ.ดร.คณิต ณ นคร 2) นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา
3) ผศ. โกเมศ ขวัญเมือง 4) ดร.กมลชัย รัตนสากววงศ์
5) ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์

3. คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 3 ประกอบด้วย

1) นายเกษม ศิริสัมพันธ์ 2) ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
3) นายคณิน บุญสุวรรณ 4) ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์
5) ดร.วิษณุ เครืองาม

ละกรอบ เพื่อให้สอดคล้องกับผลที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นแนวทางสำคัญ

3. ความสำคัญและวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

โดยที่รัฐธรรมนูญได้แสดงเจตนารมณ์ต่อการปฏิรูปการเมือง จึงได้กำหนดบทบัญญัติเพื่อผลในการปฏิรูปการเมืองหลายประการด้วยกัน ได้แก่

- 1) การรักษาฐานะความศักดิ์สิทธิ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ
- 2) การออกแบบการเมืองใหม่ ด้วยการกำหนดขอบเขตอำนาจขององค์กรทางการเมืองใหม่²⁵ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น
- 3) การสร้างวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครอง ด้วยการใช้อำนาจรัฐธรรมนูญเป็นเงื่อนไขและกลไกในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะการใช้เป็นเครื่องมือบังคับควบคุมทิศทางการเปลี่ยนแปลงให้ดำเนินไปสู่เป้าหมายของการปฏิรูปให้สัมฤทธิ์ผลต่อไป

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยึดเจตนารมณ์อันเป็นวัตถุประสงค์ โดยการวางกรอบความคิดพื้นฐาน ดังนี้

กรอบที่ 1 สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง²⁶ ประกอบด้วยประเด็นการพิจารณาในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน แนวนโยบายแห่งรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการลงประชามติ ซึ่งในกรอบนี้ได้เสนอหลักการที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้คือ

- (1) เพิ่มสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ให้ครบถ้วนขึ้น
- (2) ขยายความสิทธิ เสรีภาพ ให้ชัดเจนขึ้น
- (3) กู้มครองให้สิทธิ เสรีภาพมีผลบังคับได้จริง

²⁵ เขาวนระ ไตรมาส, เรื่องเดิม, หน้า 81.

²⁶ สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2540

(4) กำหนดให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายหรือโดยการใช้อำนาจรัฐ จะกระทำได้เฉพาะเหตุที่รัฐธรรมนูญอนุญาตไว้และเท่าที่จำเป็น โดยจะกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพได้ อีกทั้งกฎหมายเช่นว่านั้นต้องใช้ในการทั่วไป และต้องระบุบทมาตรานในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ด้วย

(5) เปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมในระบอบการเมืองมากขึ้น

(6) เพิ่มบทบัญญัติให้การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้น

ในทางปฏิบัติ

กรอบที่ 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ²⁷ ประกอบด้วยประเด็นการพิจารณาในเรื่องการแสดงทรัพย์สิน / หนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งในกรอบนี้ได้เสนอหลักการที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าควรปรับปรุงเพิ่มเติมระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ประกอบด้วย

(1) “ศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อควบคุมมิให้รัฐสภาออกกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและคุ้มครองให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

(2) “ศาลยุติธรรม” โดยการบัญญัติหลักการเพื่อให้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และเพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจได้โดยไม่ให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมและให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) “ศาลปกครอง” เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุม “การกระทำทางปกครอง” อันเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมาย

(4) “ระบบการตรวจสอบการทุจริตการใช้อำนาจรัฐ” โดยกำหนดให้มี

ก) “การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน” ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้รัดกุมและตรวจสอบได้จริง

ข) “การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ” โดยแยกระบบการควบคุมการกระทำที่ส่อทุจริตและการกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ออกจากกันให้ชัดเจน กำหนดองค์กรและ

²⁷ สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2540

กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวแยกออกจากกันไม่ให้สับสน และสร้างประสิทธิภาพให้เป็นจริงเป็นจังขึ้น

ค) “องค์กรควบคุมการทุจริต” โดยกำหนดให้มี “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” ที่เป็นอิสระ และกำหนดองค์กรชี้ขาดคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นใหม่ (ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) เพื่อให้สามารถเอาผิดทางอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” โดยกำหนดคุณสมบัติ วิธีการสรรหา แต่งตั้งและถอดถอนรวมทั้งอำนาจหน้าที่ไว้ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจซ้ำซ้อนกับองค์กรตรวจสอบควบคุมอิสระอื่น ๆ

(6) “การตรวจเงินแผ่นดิน” โดยให้มี “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ที่เป็นอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้ถูกต้องตามกฎหมาย และมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการทุจริต

กรอบที่ 3 สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง²⁸ ประกอบด้วยประเด็นการพิจารณาในเรื่อง พรรคการเมือง การเลือกตั้ง คณะกรรมการเลือกตั้ง รัฐสภาและการดำเนินงานของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ซึ่งในกรอบนี้ได้เสนอหลักการที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าควรมีการปรับปรุง ดังนี้

(1) รัฐสภาและกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองโดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นหลักสำคัญในฝ่ายนิติบัญญัติ และมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งระบบผสม ส่วนวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ให้ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายพิจารณาแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(2) พรรคการเมือง มีการผ่อนคลายเรื่องการจัดตั้งและดำเนินการต่าง ๆ ของพรรคการเมือง

(3) คณะรัฐมนตรี ได้ลดขนาดของคณะรัฐมนตรีลงและกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

²⁸ สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2540

(4) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดเรื่องการลงมติ การตั้งกระทู้สด การพิจารณางบประมาณ การบันทึกการลงคะแนนเสียง การกำหนด สมัยประชุมนิติบัญญัติ การให้อำนาจรัฐบาลใหม่ที่จะหยิบยกร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญขึ้นมาพิจารณาได้โดยไม่ต้องเริ่มต้นใหม่ และการกำหนดประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่ง

จากที่ได้กล่าวมาเป็นความสำคัญของที่มาในการทำงานของสมาชิกสภาร่าง รัฐธรรมนูญ เริ่มตั้งแต่กระบวนการปฏิรูปการเมืองมาจนถึงกรอบร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 กรอบข้างต้น กรอบที่ 1 นับได้ว่ามีความสำคัญมากที่สุดเป็นเป้าหมายหลักในการปฏิรูป และร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น ในหมวดหนึ่งบททั่วไปและหมวดสามว่าด้วยสิทธิ และเสรีภาพที่มีการกำหนด “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” จึงเป็นแม่บทใหญ่ของ รัฐธรรมนูญฉบับนี้นั่นเอง

4. เจตนารมณ์เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหมวด 1 : ว่าด้วยบททั่วไป

การอภิปรายของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ ที่ว่าควรมีการบัญญัติไว้หรือไม่ นั้น มีเพียงท่านเดียวที่เสนอให้ยกเลิกคือ นาย อนันต์ นูรณวนิช โดยมีความเห็นว่ามีปัญหาเรื่องการตีความ และถ้าไม่มีก็ไม่น่าจะก่อ ปัญหาอะไร²⁹ นอกนั้นเป็นเสียงส่วนใหญ่ที่เห็นด้วยว่าควรมีคำนี้บรรจุอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้

นายประดิษฐ์ เจริญไทยทวี ยกกรณีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในช่วง เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ แล้วแสดงความเห็นว่าการมีคำนี้อยู่นั้นเป็นสิ่งที่ไพเราะจับใจ ใครเห็นคิดว่าเป็นเรื่องที่น่าสรรเสริญ และน่าชื่นชมยินดีกับคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นการประกาศเจตนารมณ์ในหน้าที่หนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ ชัดเจน³⁰ ที่ประชุมยุดิให้มีคำนี้คงไว้ในรัฐธรรมนูญ

²⁹ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันที่ 8 กรกฎาคม 2540, หน้า 21.

³⁰ รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1 วันที่ 19 พฤษภาคม 2540, หน้า 3-4.

มีประเด็นในคำอภิปรายต่อเนื่องตามมาว่าควรใช้คำเรียกอย่างไรถึงจะถูกต้องและเหมาะสม มีผู้ริเริ่มเสนอให้ใช้คำว่า “ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์” แต่มีการเสนอให้ตัดคำว่า “ศักดิ์ศรี” ออกคงเหลือไว้เฉพาะคำว่า “ความเป็นมนุษย์” เท่านั้น

นายพงษ์เทพ เทพกาญจนา อภิปรายว่า³¹ “...ในส่วนแต่เดิมเขาใช้คำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พอเกิดคำถามว่าศักดิ์ศรีหมายถึงอะไร ตอนนั้นเองท่านอาจารย์วรศักดิ์ ก็เลยตัดคำว่าศักดิ์ศรีออกไปเหลือแต่ความเป็นมนุษย์ ส่วนท่านที่ไม่ได้ขอให้ตัดก็คงจะบอกว่าทำไมมีแต่ความเป็นมนุษย์ และถ้าดูในพจนานุกรมคำนี้ค่อนข้างสับสนมาก คำว่า ศักดิ์ศรีในพจนานุกรมก็แปลว่า เกียรติศักดิ์ ซึ่งแปลว่าเกียรติตามฐานะของแต่ละบุคคล หรือแปลว่าเกียรติก็ได้ คำว่าเกียรติแปลว่า ชื่อเสียง ความยกย่องนับถือ ความมีหน้ามีตา...แต่ถ้าเกิดเป็นเกียรติภูมิ มันเป็นเกียรติโดยฐานะตำแหน่งหน้าที่หรือชาติชั้นวรรณะ อันนั้นรู้สึกบางคนอาจจะไม่มีเกียรติภูมิก็ได้ เพราะว่าไปเน้นตำแหน่งหน้าที่หรือชาติวรรณะ บางคนอาจจะไม่มีเกียรติภูมิเลย ...สรุปแล้วก็เข้าใจว่าคงจะต้องไม่ถึงกับตรงทีเดียว คำนี้ต้องถือว่าเป็นคำใหม่ในระบบกฎหมายไทย จะใช้คำอะไรก็ตามแต่เราเข้าใจในฐานะนักกฎหมาย แต่ก็ไม่ควรจะไปพ้องกับคำอื่น ซึ่งความหมายต่างกันจนเกินไป”

นายประวิทย์ เจนวิระนนท์ อภิปรายว่า³² “...คำว่าความเป็นมนุษย์ย่อมได้รับความเคารพและคุ้มครอง ผมว่ามันจะขาดความหมาย มันห้วนมันสั้นไป เพราะคำว่ามนุษย์คือสัตว์ที่รู้จักใช้เหตุผล สัตว์ที่มีจิตใจสูง ...มันเหมือนกับไม่มีตัวนำ เพิ่มศักดิ์ศรีซึ่งมันหมายถึงเกียรติศักดิ์ มันก็แปลต่อไปว่าเป็นเกียรติตามฐานะ ผมว่ามันเหมาะสม”

นายกระมล ทองธรรมชาติ อภิปรายสนับสนุนว่า³³ “...ถ้าจะเติมคำว่าศักดิ์ศรีก็ทำได้ ก็เอากลับมา หากว่ามีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์มันครบถ้วนมากกว่า”

นายคณิต ฒ นคร อภิปรายว่า³⁴ “...ผมคิดว่าจะใช้คำว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เหมือนเดิม ...เพราะถ้าถือว่ามาตรานี้เอามาจากของเยอรมัน ความจริงผมคิดว่าถ้า

³¹ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1 วันที่ 19 พฤษภาคม 2540, หน้า 3.

³² รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1 วันที่ 19 พฤษภาคม 2540, หน้า 5.

³³ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1 วันที่ 19 พฤษภาคม 2540, หน้า 4.

เราเอามาไม่หมดจะทำให้เข้าใจสับสน เพราะฉะนั้น Human dignity เป็นเรื่องมาก่อนข้างจะยิ่งใหญ่ ซึ่งเขามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตราแรกครับ”

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นว่าเพียงแต่ชื่อก็มีความสับสนพอสมควร ดังผู้อภิปรายบางท่านที่ได้พยายามเสนอคำอื่นที่หลากหลายออกไป อาทิคำว่า “เกียรติศักดิ์” หรือ “เกียรติภูมิ” ของมนุษย์ แต่ก็มีผู้แสดงความไม่เห็นด้วยคือนายบุญเลิศ ทรายทุบเดช ที่ว่า³⁴ “ถ้าใช้คำอื่นเป็นเกียรติศักดิ์ เป็นเกียรติภูมิ มันต้องทำความเข้าใจกันใหม่”

นางพินทิพย์ ลีลาภรณ์ และนายเกษม ศิริสัมพันธ์ เห็นว่าควรใช้คำว่า “การเคารพภาพ” ดังเหตุผลที่ว่า³⁵ “...ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นถ้อยคำซึ่งอาจจะเป็นคำใหม่ในภาษาไทย ซึ่งแปลมาจากภาษาต่างประเทศมาจากหลักรับรองสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสากลนิยมในปัจจุบัน จริงอยู่ว่าคำนี้นี้อาจจะมีความหมายในทางเข้าใจกันต่าง ๆ นานา กระผมอยากจะกราบเรียนให้เป็นหลักเป็นฐานไว้ในที่นี้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นหลักภาพภาพ มันมีสิทธิ มีเสรีภาพ มีความเสมอภาค แล้วต้องมีอันที่ 3 คือการเคารพภาพ คือความเคารพในเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน การเคารพภาพเป็นการให้สิทธิเสรีภาพเสมอภาค เป็นการเรียกร้องมา แต่การเคารพภาพเป็นการที่เราจะให้คนอื่นเราต้องเคารพคนอื่นและคุ้มครองให้คนอื่นปฏิบัติต่อคนอื่นเช่นเดียวกับตัวเรา ในความเป็นมนุษย์นี้คือความหมายที่แท้จริง นี่คือความหมายที่คณะกรรมการการตั้งใจกว้าง ๆ แล้วนำเอาบทนี้ขึ้นมาไว้ในหมวดที่ 1 บททั่วไปนั้นเป็นการประกาศเจตนารมณ์ของประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันที่เราได้เคารพในสิทธิและเสรีภาพของความเป็นมนุษย์...”

ท้ายที่สุดนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก็ให้คำตอบถึงความสับสนของคนไทยดังนี้³⁷ “...ที่ท่านประธานพูดขึ้นมา เขาแปลเป็นภาษาไทยว่าศักดิ์ศรี คำถามก็คือทำไมไม่ใช่เกียรติศักดิ์ ที่นี้คำว่า ศักดิ์ศรี กับ เกียรติศักดิ์ในภาษาไทยมันไม่ใช่ dignity อย่างเดียว มันกว้างกว่าเยอะเลย ผลสุดท้ายก็คือว่ามันก่อให้เกิดความเข้าใจผิด พอเหยียบเท้าก็หมิ่น

³⁴ รายงานการประชุมคณะกรรมการการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1, 10 วันที่ 19 พฤษภาคม และ 9 มิถุนายน 2540, หน้า 5, 3-4.

³⁵ รายงานการประชุมคณะกรรมการการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1 วันที่ 19 พฤษภาคม 2540, หน้า 3.

³⁶ รายงานการประชุมสภากร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันที่ 8 กรกฎาคม 2540, หน้า 24-28.

³⁷ รายงานการประชุมคณะกรรมการการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5, 10 วันที่ 2 และ 9 มิถุนายน 2540, หน้า 2, 2-3.

ศักดิ์ศรีกัน กราบกันก็เสียศักดิ์ศรี ผมเองเป็นคนเสนอให้ตัดออกเพราะเมื่อเขียนแล้วมันนำไปสู่การเข้าใจผิด เราก็ไม่จำเป็นต้องเอาอย่างฝรั่ง จริง ๆ ถ้าเราไปดูรากความคิดมันเพิ่งเกิดขึ้นในสมัยที่มาเขียนกันในรัฐธรรมนูญตรง ๆ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพราะเยอรมันฆ่ายิว แล้วเขาไม่ต้องการให้เอาคนไปเป็นทาส กับไม่ต้องการให้คนปฏิบัติต่อคนเยี่ยงสัตว์ ไปค้าแรงงาน คำนุชยะอะไรอย่างนี้ ที่นี้ของเราแค่ความเป็นมนุษย์มันก็เข้าใจได้หมดแล้ว ทำไมต้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งพอเติมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้วก็ทำให้เกิดความเข้าใจไขว้เขวได้ เพราะว่าในข้อสังเกตของวุฒิสภาเขาบอกว่าความเป็นมนุษย์ไม่แน่ใจว่ามุ่งหมายถึงศักดิ์ศรี เกียรติศักดิ์ คุณธรรม เกียรติภูมิ การดำรงชีพหรือฐานะของความเป็นมนุษย์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทุกอย่างรวมกัน แล้วก็ให้ผู้ใหญ่ของวุฒิสภาท่านหนึ่งบอกว่ามีความหมายอย่างเดียวกัน แต่ว่าจะตีความโยงกับศักดิ์ศรีแล้ว ทำให้เกิดปัญหาว่าเอามาตรฐานสากลของปฏิญญาสิทธิมนุษยชนลงมาใช้ในประเทศไทยจะทำให้เกิดปัญหาได้ว่าการเสียศักดิ์ศรีแบบไทย ๆ ก็ยอมกันไม่ได้ หรือว่าคนตะวันตกมองว่าการถูกเข้าหรือหมอบกราบเป็นเรื่องเสียศักดิ์ศรีรับไม่ได้ แล้วเอาไปโยงกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย ซึ่งตรงนี้ก็ถูกวิจารณ์ว่าถ้าอย่างนั้นก็น่าเป็นกังวลว่าไปถึงเอามาตรฐานระหว่างประเทศมาใช้วัดสิ่งที่คนไทยทำ แต่ตรงนี้ก็แก้ได้ถ้าเราจะหันไปเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเยอรมันมาผูกกัน ที่ท่านกรรมการสิทธิพิพ้คดี ถ้าท่านกรรมการมีรัฐธรรมนูญเยอรมันเขาพูดถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือ Dignity of man เอาไว้ในมาตรา 1 พูดถึงสิทธิเสรีภาพเป็นการทั่วไปเอาไว้ในมาตรา 1 แต่ในมาตรา 2 ซึ่งพูดถึงสิทธิในเสรีภาพ รัฐธรรมนูญเยอรมันเขียนอย่างนี้ครับ บอกว่าทุกคนมีสิทธิที่จะมีอิสระในการพัฒนาตนเอง ตนเองในที่นี้คือร่างกาย แล้วก็ชีวิตตนเอง ตราบเท่าที่ผู้นั้นไม่ได้ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่นหรือไม่ได้กระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบรัฐธรรมนูญ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ถ้ากลัวว่าจะมีปัญหา ก็ขมวดได้ อาจจะขมวดในทางที่เขียนคล้าย ๆ แบบเดิม แล้วก็พูดว่าทั้งนี้เท่าที่ไม่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพผู้อื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือว่าขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ถ้าเป็นอย่างนั้นปัญหาเรื่องที่ย่างท่านตั้งข้อสังเกตก็จะหมดไป เพราะว่า การหมอบกราบนั้นถ้าดูประกอบกับมาตรา 7 มันควรจะทำด้วยซ้ำไป เพราะบอกว่าองค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพ เคารพอย่างเดียวไม่พอนะครับ ตักการะ ผู้ใดละเมิดมิได้ การตักการะด้วยการกราบก็ดี หรือการทำอะไรด้วยความ

เคารพก็ดีไม่กระทบถึงความเป็นมนุษย์เลยแม้แต่น้อย แล้วจะไม่กราบก็ไม่ได้ด้วย เพราะบอกว่าทั้งนี้เท่าที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ การไม่กราบต่างหากอาจจะมีปัญหาว่าไม่ทำตามมาตรา 7 คือเรื่องคำผมไม่คิดใจอย่างที่กราบเรียนเสนอทั้งนี้สุดแต่ท่านประธานและท่านกรรมการ”

จึงเป็นอันยุติกลับมาใช้คำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เหมือนเดิม และบรรจุไว้ใน มาตรา 4 อย่างสง่างามอีกครั้ง ด้วยเหตุผลดังกล่าวอภิปรายของนายคณิน บุญสุวรรณ ที่ว่า³⁸ “...ท่านประธาน คิดว่ามาตรา 4 นี้เป็นจุดเด่นที่เดียวของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และเสนอหนึ่งเป็นการสะท้อนออกซึ่งแนวความคิดซึ่งก้าวหน้า และต้องการที่จะให้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับที่แสดงความก้าวหน้าและทันต่อโลก ศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ สิทธิและเสรีภาพบุคคลย่อมได้รับความเคารพและคุ้มครองนั้น เป็นถ้อยคำซึ่ง จริง ๆ แล้วเท่าที่ได้รับฟังการวิพากษ์วิจารณ์ไม่ได้มีน้ำหนักที่จะเห็นว่าข้อความนี้ ก่อให้เกิดความเสียหายอะไร เป็นแต่เพียงผู้เชี่ยวชาญบางท่าน นักกฎหมายหลายท่าน เห็นว่าถ้อยคำในกฎหมายนี้อาจจะถูกตีความไปต่าง ๆ นานา ซึ่งเป็นเรื่องของนานาจิตตัง ทั้งสิ้น โดยหลักการใหญ่แล้วถ้าจะคงไว้ในมาตรา 4 ก็เป็นเรื่องที่ดี เพราะจะเป็นการ เพิ่มน้ำหนักของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถ้าจะให้เพิ่มถ้อยคำลงไปนั้นควรจะไปเปลี่ยนใน หมวดสิทธิและเสรีภาพมากกว่า”

ความคิดเห็นของผู้อภิปรายบางท่านที่พยายามยกตัวอย่างของการกระทำอันเป็น การละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นายลิขิต ชีรเวคิน ยกตัวอย่างว่า³⁹ “...คำว่า ความเป็นมนุษย์นั้นถ้าสรุปว่าความเป็นมนุษย์เป็นที่รู้กันอยู่ ซึ่งในความเป็นจริงผมไม่ แน่ใจว่ารู้กันหรือไม่หรือเห็นพ้องกันหรือไม่ ผมว่าตัวอย่างของการที่ขัดต่อศักดิ์ศรีของ ความเป็นมนุษย์เห็นชัดก็คือ นายแพทย์สมัยฮิตเลอร์นั้น เอายิวซึ่งมีชีวิตจิตใจมีชีวิตอยู่ วางยาสลบแล้วผ่าตัดเพื่อศึกษาทางแพทย์ แล้วจากนั้นก็เย็บกลับเหมือนหนูตะเภา อัน นั้นก็มีบ่อย แต่เราไม่มีกฎหมายเรื่องนี้เลย ญาติซึ่งวิกลจริตเป็นโรคสกีเซอร์ฟีเนีย เมนิค ดีเพรสซิฟ อะไรก็แล้วแต่ที่มีพฤติกรรมซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมของตัวเอง แล้วยากี่ เอาไม่อยู่ มีการล่ามโซ่ไว้ก็มี บางทีขังอยู่เป็น 10 กว่าปี แล้วอยู่เย็บสัตว์ ผมยาว

³⁸ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10 วันที่ 9 มิถุนายน 2540, หน้า 15.

³⁹ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10 วันที่ 9 มิถุนายน 2540, หน้า

พระรุงพระรัง อย่างนี้เป็นการกระทำที่เห็นชัดว่าละเมิดต่อความมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ เพราะ
 อย่างไม่ต้องเอาไปรักษาหรือกระทำวิธีการอื่นก็ตาม แต่ก็มีประเด็นหนึ่งเมื่อที่ที่คุณคณิต
 พุดถึง คนที่อยู่เป็นเจ้าหญิงนิทรา แล้วผมทราบว่ามีความเป็นจริงก็คือกลืนไม่ได้ อะไร
 ก็ไม่ได้ เวลาให้ทานอาหารต้องให้ทางจมูกแล้วก็มีการคบหลัง พยาบาลต้องเฝ้าตลอด
 24 ชั่วโมง มิฉะนั้นจะเกิดอาการสำลัก แล้วตัวเองพยายามที่จะให้คนไปซื้อสารหนู
 พยายามจะดึงสายช่วยชีวิตทั้งหลายทำตั้งนาน คน ๆ นั้นอยู่ถึง 15 ปี สร้างความทรมาน
 ให้ตัวเองอย่างแสนสาหัส รวมทั้งญาติโกโหติกาไม่ต้องพูดถึงเงินทองซึ่งทำให้ Drain
 ทรัพยากรของครอบครัว บางครั้งคนเหล่านี้ยากจะตายอย่างสงบและมีศักดิ์ศรี ถ้า
 สมมติเราว่าเราเขียนอย่างนี้ ถึงจุด ๆ หนึ่งต้องออกกฎหมายชุทธานาเซียได้หรือไม่ ซึ่งจีน
 ปฏิเสธไปแล้วในเรื่องนี้ แต่ญี่ปุ่นโอ.เค. กรณีที่สมองถึงแก่ความตายแต่หัวใจยังเต้นอยู่
 แนวคิดว่าเป็นเรื่องใหญ่ ของเยอรมันพูดไว้ชัดเรื่อง Human Dignity ของเราจะ
 พุดเฉย ๆ ผมไม่แน่ใจว่าคลุมพอแล้วพุดจริง ๆ มันค่อนข้างจะคลุมเครือ”

นายประวิทย์ เจนวิระนนท์ กล่าวว่า⁴⁰ “ตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรมคือการตี
 ตราของศาลสมควรถูกได้แล้ว... และยกตัวอย่างตั้งเป็นคำถามเกี่ยวกับกรณีให้
 นักโทษกินข้าวแดง ซึ่งเป็นข้าวคุณภาพต่ำนี้มันจะถือว่าเป็นการไม่เคารพศักดิ์ศรีความ
 เป็นมนุษย์หรือไม่”

นายคณิต ณ นคร⁴¹ ยกตัวอย่าง “การเอาป้ายแขวนคอผู้ต้องหาแล้วถ่ายรูป ถ้า
 ในเยอรมันเขาถือว่ากระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะคำนี้เป็นที่มาของทุก ๆ
 อย่าง รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพด้วย”

ข้อพิจารณาคำอธิบายของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญสามารถสรุปได้
 ดังนี้ เลขาธิการคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 4
 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความเคารพและ
 คุ้มครอง” ซึ่งในการพิจารณามาตรานี้มีกรรมการบางท่านเสนอความเห็น ดังนี้⁴²

1. มีผู้เสนอให้ตัดคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ออกเพราะไม่มีความหมาย

⁴⁰ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1 วันที่ 19 พฤษภาคม 2540, หน้า 5.

⁴¹ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10 วันที่ 9 มิถุนายน 2540, หน้า 4.

⁴² มนตรี รูปสุวรรณและคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 62-64.

คณะทำงานคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า มาตรานี้ทำหน้าที่ชี้
 สิทธิพื้นฐานแล้วเชื่อมโยงไปยังหมวดอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญ อนึ่ง คำว่า “ศักดิ์ศรี”
 หมายถึง

ก) จะปฏิบัติต่อมนุษย์เหมือนไม่ใช่มนุษย์ หรือปฏิบัติต่อมนุษย์เสมือนสัตว์
 หรือสิ่งของไม่ได้

ข) จะปฏิบัติต่อมนุษย์อื่นโดยที่ตนเองอยู่เหนือกว่าบุคคลอื่น โดยเชื้อชาติหรือ
 สัญชาติไม่ได้ สรุปได้ว่า “ศักดิ์ศรี” นั้นไม่ใช่เรื่องเกียรติยศ

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบให้คงไว้ตามร่างเดิมโดยไม่มีการลง
 มติ

2. มีกรรมการที่ตั้งข้อสังเกตว่า คำว่า “ย่อมได้รับความเคารพและคุ้มครอง” เคารพ
 และคุ้มครองอย่างไร

คณะทำงานคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า “เคารพ” คือ รัฐ
 ละเมิดไม่ได้ ส่วน “คุ้มครอง” คือ ถ้ามีการละเมิดเกิดขึ้น รัฐต้องทำให้การละเมิดนั้น
 หดไป

3. มีผู้เสนอให้เพิ่มเติมถ้อยคำว่า “ตามรัฐธรรมนูญนี้” ไว้ต่อท้ายมาตรานี้เพราะ
 ลำพังเพียงถ้อยคำว่า “ย่อมได้รับความเคารพและคุ้มครอง” เคารพและคุ้มครองอย่างไร
 มีปัญหา

คณะทำงานคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า เดิมแนวความคิด
 เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ถือว่าสิทธิและเสรีภาพมีเท่าที่รัฐธรรมนูญรับรอง
 แต่มาตรา 4 นี้ สิทธิและเสรีภาพจะไม่ใช่มิเฉพาะที่รับรองไว้เท่านั้น

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาลงมติในประเด็นการจะเติมถ้อยคำ
 ว่า “ตามรัฐธรรมนูญนี้” ไว้ต่อท้ายข้อความในมาตรา 4 หรือไม่ ในที่สุดที่ประชุมมีมติ
 ให้คงไว้ตามร่างเดิม 17 เสียง ให้มีการแก้ไข 2 เสียง

ท้ายที่สุด คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นควรให้ตัดถ้อยคำในร่าง
 รัฐธรรมนูญ คำว่า “ศักดิ์ศรี” ออก⁴³ และในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณา
 ร่างรัฐธรรมนูญในวาระแรก ได้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ขอแปรญัตติในมาตรานี้
 ที่น่าสนใจ ดังนี้

⁴³ บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 22 เมษายน 2540

(1) ขอแปรญัตติแก้ความเป็น “สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความเคารพและคุ้มครอง”

(2) ขอแปรญัตติแก้ความเป็น “ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความเคารพและคุ้มครอง”

(3) ขอแปรญัตติแก้ความเป็น “สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ย่อมได้รับความเคารพและคุ้มครองเพื่อยืนยันศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของปวงชนชาวไทย”

(4) ขอแปรญัตติแก้ความเป็น “ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมได้รับความเคารพและอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้โดยเสมอกัน”

คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยมีการเพิ่มเติมคำว่า “ศักดิ์ศรี” ไว้ในความตอนต้นของมาตรา และตัดคำว่า “เคารพและ”⁴⁴

ส่วนการพิจารณาในวาระที่สองของสภาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยเสนอร่างมาตรา 4 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” เพื่อพิจารณาโดยมีผู้ขอแปรญัตติ ดังนี้

ก. มีผู้ขอแปรญัตติว่า คำว่า “ศักดิ์ศรี” ไม่สมควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพราะเกี่ยวข้องกับความในมาตรา 27 วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้การถูกละเมิดศักดิ์ศรีสามารถไปใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้ หากบัญญัติไว้จะต้องมีการกำหนดหลักดังกล่าวไว้ทั้งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายปกครอง ฯลฯ แต่ในปัจจุบันประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็มีหลักการในเรื่องละเมิดไว้อย่างครอบคลุมแล้ว จึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติถึงศักดิ์ศรีไว้

ข. มีผู้ขอแปรญัตติให้คงคำว่า “เคารพ” ที่คณะกรรมการตัดออกไว้เนื่องจากความในมาตรานี้อยู่ในหมวด 1 บททั่วไป เป็นหลักสำคัญของรัฐธรรมนูญซึ่งประกาศให้ทราบถึงแนวทางของประเทศ สำหรับคำว่า “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” มีความจำเป็นและจะไม่มีผลกระทบในการบังคับใช้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของ

⁴⁴ บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 11, วันที่ 9 มิถุนายน 2540.

รัฐกับประชาชน ซึ่งไม่เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณี อีกทั้งในมาตราถัด ๆ ไปในรัฐธรรมนูญนี้ ก็ได้บัญญัติรับรองไว้ เช่น การกำหนดให้รัฐจัดการศึกษาให้สิบสองปี หรือเรื่องการดูแลผู้พิการและทุพพลภาพ ซึ่งก็เป็นการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ จนคณะกรรมการฯ ชี้แจงเหตุผล ดังนี้คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นหลักบรรทัดฐานซึ่งเป็นหลักหนึ่ง คือ หลักสิทธิ เสรีภาพ และบรรทัดฐาน

สรุปที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบ คงไว้ตามร่างที่คณะกรรมการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญเสนอ⁴⁵

5. เจตนารมณ์เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหมวด 3

ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

คำอธิบายเกี่ยวกับการบรรจุคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บรรจุไว้ในมาตรา 26 และมาตรา 28) มีผู้แสดงความคิดเห็นที่น่าสนใจ ดังนี้

นายบรรศักดิ์ อูวรรณโณ อธิบายว่า⁴⁶ “...การบัญญัติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เอาไว้ในมาตรา 4 บททั่วไปว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองอยู่ในบททั่วไปนั้นเป็นบทหัวใจของรัฐธรรมนูญครับ ได้แก่ มาตรา 1 ว่าด้วยความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ มาตรา 2 ว่าด้วยระบอบการปกครอง มาตรา 3 ว่าด้วยอำนาจสูงสุดของรัฐ มาตรา 4 ต่อท้ายจากการที่พูดถึงอำนาจรัฐเลย นั่นคือ การวางหลักทั่วไป แต่หลักทั่วไปอย่างเดียวไม่พอครับ จะต้องมีการละเอียดที่กำกับการใช้อำนาจรัฐเอาไว้อีก หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 25 (มาตรา 26 รัฐธรรมนูญปัจจุบัน) จึงกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจรัฐทุกองค์กร ว่าต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ทุกครั้งที่มีการใช้อำนาจ มาตรา 26 (มาตรา 27 รัฐธรรมนูญ

⁴⁵ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม 2540

⁴⁶ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม 2540, หน้า

ปัจจุบัน) วางหลักมัดลงไปอีกว่า นอกจากต้องคำนึงถึง ต้องเป็นวัตถุประสงค์แล้ว สิทธิและเสรีภาพที่ว่านี้ผูกพันองค์กรรัฐทุกองค์กร...”

นายเกษม ศิริสัมพันธ์ ตอบคำถามเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า⁴⁷ “...ตอบประเด็นที่ท่าน ประธานถามว่า ในมาตรา 25 (มาตรา 26 รัฐธรรมนูญปัจจุบัน) ควรจะตัดคำว่า ความ เป็นมนุษย์ออกหรือเปล่านั้น ...เห็นว่าควรทิ้งไว้อย่างนี้”

นายสมคิด เลิศไพฑูรย์ อภิปรายต่อว่า⁴⁸ “...มาตรา 25 (มาตรา 26 รัฐธรรมนูญ ปัจจุบัน) คงคล้ายๆ คำประกาศเพื่อให้มีผลในเชิงที่โน้มน้าวรัฐในเชิงที่ว่าเช่นนั้น แต่ว่า ถ้าถามว่าคำนึงถึงมีผลมากไหม ก็คงไม่มีผลเท่าไรนัก แต่ว่าผมเข้าใจว่าหลายเรื่องเป็น ประเด็นที่เราต้องการแสดงเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญไว้ คงมิใช่เรื่องที่บังคับการ โดยตรง เพราะว่ารายละเอียดของการบังคับการจะอยู่มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 (มาตรา 27 , 28 และ 29 รัฐธรรมนูญปัจจุบัน) ตามไปอีก ผมคิดว่าผมเห็นด้วยกับท่าน อาจารย์เกษมว่าถ้าคงไว้ไม่น่าจะมีปัญหา ...เพราะว่านอกจากมาตรานี้แล้วยังมีอยู่ใน มาตรา 27 (มาตรา 28 รัฐธรรมนูญปัจจุบัน) ด้วย”

นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ ย้ำว่า⁴⁹ “...มาตรา 25 (มาตรา 26 รัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบัน) จึงกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐทุกองค์กรว่าต้องคำนึงถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพที่ผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรที่มีอำนาจ ออกกฎหมายคือรัฐสภา องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารคือคณะรัฐมนตรี หรือองค์กรศาล ตัดสินคดีและองค์กรอื่น ๆ”

จึงยุติให้คงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในมาตรา 26 ต่อไป

คำอภิปรายที่เกี่ยวกับข้อโต้เถียงที่ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือว่าเป็นสิทธิอย่าง หนึ่งได้หรือไม่ เพียงใด นายพนัส ทศนียานนท์ อภิปรายว่า⁵⁰ “...คำว่า “ศักดิ์ศรีแห่ง

⁴⁷ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2 วันที่ 21 พฤษภาคม 2540, หน้า 3.

⁴⁸ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2 วันที่ 21 พฤษภาคม 2540, หน้า 4.

⁴⁹ รายงานการประชุมสภา ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม 2540, หน้า 187.

⁵⁰ รายงานการประชุมสภา ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม 2540, หน้า 12-16, 121-123.

“ความเป็นมนุษย์” กระผมไม่มีความขัดข้องอะไร กระผมคิดว่าเป็นสิ่งที่ดีแล้ว ก็ว่าด้วย
 หลักการเหตุที่ขอแปรญัตตินี้กระผมคิดว่าเป็นเรื่องของหลักการเท่านั้นเอง ศักดิ์ศรีแห่ง
 ความเป็นมนุษย์นั้น เกิดขึ้นจากการที่เรายอมรับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตาม
 หลักสิทธิมนุษยชน...เพราะฉะนั้นการยอมรับ การรับรองหลักสิทธิมนุษยชนหรือหลัก
 สิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จึงเป็นการยืนยันถึงศักดิ์ศรีของความเป็น
 มนุษย์ ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ด้วยตัวของมันเองไม่ใช่สิทธิไม่ใช่เสรีภาพ แต่เป็น
 คุณค่าที่เกิดขึ้นจากการที่ได้มีการรับรองในแต่ละสังคมว่าบุคคลในสังคม หรือใน
 ประเทศชาติบ้านเมืองนั้น ๆ มีสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งเรียกว่า “สิทธิมนุษยชน” ด้วยเหตุผล
 ดังที่กระผมได้กราบเรียนนี้ กระผมจึงได้เสนอคำแปรญัตติไว้ในลักษณะดังกล่าวนี้ว่า
 แท้จริงแล้วสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนได้กล่าวไว้ในคำปรารภ
 วรคหว่า “โดยที่ประชากรแห่งสหประชาชาติได้ยืนยันไว้ในกฎบัตรถึงความศรัทธา
 ในสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักมูลในเกียรติศักดิ์และค่าของมนุษย์” อันที่จริงเป็นคำแปล
 ซึ่งแตกต่างกันนั้นก็คือ Human dignity นั่นเอง อันนี้ก็คือที่มา เพราะฉะนั้นเมื่อเราจะ
 นำสิ่งนี้มากำหนด ซึ่งกระผมเห็นว่าเป็นเรื่องที่ดีก็ควรที่จะกำหนดให้มันถูกหลัก...ผู้ที่เป็
 นผู้ร่างจริง ๆ ได้นำสิ่งนี้มาจากรัฐธรรมนูญเยอรมันในรัฐธรรมนูญเยอรมันนีก็อยู่ใน
 หมวด 1 เลย ภายใต้หัวข้อว่า Basic right หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของเขา ในมาตรา 1
 ของเขาเอง เขาก็ไม่ได้บอกว่าสิ่งนี้เป็นสิทธิแต่หมายความว่าป็นอุดมการณ์ของสิทธิ
 เสรีภาพหรือสิทธิมนุษยชน เพราะฉะนั้นในวรรคท้ายหรือวรรคสามของมาตรา 1
 รัฐธรรมนูญเยอรมัน เขาจึงชี้ให้เห็นชัดเจนว่าสิ่งที่ตามมาในมาตราต่าง ๆ ก็คือสิ่งที่เป็
 นสิทธิและเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญของเขาคุ้มครอง ซึ่งจะเป็นสิ่งยืนยันศักดิ์ศรีของความเป็น
 มนุษย์ ดังนั้น เพื่อความถูกต้องและเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาอย่างที่สมาชิกได้อภิปราย
 มาแล้ว กระผมเห็นด้วยในแง่การตีความว่า ถ้าหากเราไปกำหนดว่า ศักดิ์ศรีความเป็น
 มนุษย์เป็นประหนึ่งสิทธิหรือเสรีภาพชนิดหนึ่งซึ่งอาจจะมีการละเมิดกันได้ ซึ่งจะโยง
 ไปถึงมาตรา 27 (มาตรา 28 รัฐธรรมนูญปัจจุบัน) ต่อไปนั้น ก็อาจจะเกิดปัญหาการใช้
 การตีความกฎหมายในระบบกฎหมายไทยเราเองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ศักดิ์ศรี”
 ความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรี” ก็ได้รับคำชี้แจงจากคณะกรรมการแล้วในความหมาย
 หรือนัยเท่าที่ได้มีการกำหนดไว้ในปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และใน
 รัฐธรรมนูญของประเทศซึ่งเป็นต้นแบบในการกำหนดคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

ไว้แล้วอาจจะเกิดการสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งกฎหมายทั่วไป และกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับที่เรากำลังจัดทำกันอยู่ในขณะนี้... กระผมเสนอให้ตัดคำว่า “ความเป็นมนุษย์” ออกไปและเติมคำว่า “ของบุคคล” เข้าไป ฉะนั้น คำแปรญัตติของผมจึงอ่านว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” สำหรับเหตุผลที่กระผมขอแปรญัตติไว้เช่นนี้ก็เนื่องจากผมเห็นว่าหมวดนี้ หมวด 3 คือหมวดว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยเท่านั้น โดยหลักกฎหมายไทยในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าคณะกรรมการจะได้เติมคำว่า “ศักดิ์ศรี” กลับเข้ามาเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 4 แล้วก็ตาม กระผมคิดว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” นี้เรายังไม่ถือได้ว่าเป็นสิทธิหรือเสรีภาพไม่ว่าจะตามกฎหมายฉบับใดหรือตามรัฐธรรมนูญฉบับใดในอดีตที่ผ่านมา เพราะฉะนั้นหากนำมาเขียนไว้ในหมวดนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตราเริ่มต้นเลย คำถามก็เกิดขึ้นว่า ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่ว่ามันคือสิทธิหรือเสรีภาพอย่างหนึ่งตามหมวดนี้หรือไม่ ซึ่งเราก็ไม่มีคำตอบอยู่ ณ ที่ใด... สำหรับความเข้าใจของกระผมอย่างที่ได้กราบเรียนไปแล้วในตอนทอล์กปรายมาตรา 4 ถึงคำนี้ ความเข้าใจของกระผมคือว่าในรัฐธรรมนูญของเยอรมันนั้นชัดเจนเขาไม่ได้บอกว่าเป็นสิทธิ มันพื้นฐานของสิทธิ หรือมิฉะนั้นก็เป็นจุดสุดยอดของสิ่งที่เรียกว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของเขา ฉะนั้น สิทธิเสรีภาพทุกอันที่เขานำมากำหนดไว้แล้ว ขอเรียกว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น มันคือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นถ้าละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันใดอันหนึ่งตามที่เขากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเขาก็เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ยิ่งไปกว่านั้นกระผมเข้าใจว่าการคุ้มครองศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ในกรณีซึ่งเกิดขึ้นเนื่องมาจากการที่สมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น นาซีเยอรมันได้ทำลายล้างเผ่าพันธุ์ของชาวยิว โดยเฉพาะเจาะจง แต่ถึงกระนั้นอย่างที่ผมกราบเรียนแล้วก็ป็นบทที่ว่าด้วยหลักทั่วไปเป็นหลักการพื้นฐานก่อนที่จะนำลงไปสู่สิทธิเสรีภาพแต่ละอย่างที่เขา กำหนดไว้เท่าที่ผมพอจะค้นคว้าได้ ก็มีรัฐธรรมนูญของแอฟริกาใต้เองกำหนดไว้ชัดเจนแน่นอน เพราะเขาประสบปัญหาอย่างเดียวกัน คือในแอฟริกาใต้มีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องผิว ซึ่งมีนโยบายชัดเจนในการกีดกันผิว เขากำหนดไว้เลยว่าสิ่งนี้เป็นสิ่งที่เขาเรียกว่าเป็นค่านิยมของระบอบประชาธิปไตยอันสำคัญอันหนึ่งของเขาซึ่งล่วงละเมิดมิได้ และเขากำหนดต่อไปว่า ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิชนิดหนึ่ง เพราะฉะนั้นจากประสบการณ์ของเขา

นั่นเอง ทั้งเยอรมันและแอฟริกาใต้ ผมเชื่อว่าเขาสามารถที่จะบอกได้ว่าการละเมิดศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นั้นคืออะไรบ้างในเนื้อหาสาระ ฉะนั้นการที่เรากำหนดไว้แบบนี้แล้วไม่มีความสอดคล้อง ให้เห็นชัดเจนว่าแนวความคิดที่ดี เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญที่ดีคืออะไร การที่นำมากำหนดไว้ว่าจะให้อยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพ เช่นนี้ กระผมจึงเป็นห่วงว่าจะเกิดการตีความซึ่งทำให้เกิดความสับสนมากยิ่งขึ้นในระบบกฎหมายไทย เพราะฉะนั้น ตราบใดเรายังไม่สามารถที่จะตกลงกันได้ว่าสิ่งนี้คือสิทธิหรือเสรีภาพชนิดหนึ่งของชนชาวไทย กระผมจึงเห็นว่าคำนี้จะต้องเอาออกไปจากมาตรา 25 (มาตรา 26 ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน)”

นายแก้วสรร อดิโพธิ์ ก็ยังกล่าวยืนยันอีกว่า⁵¹ “...ผมเห็นด้วยกับอาจารย์พนัส ทัศนียานนท์ ผมเห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ใช่สิทธิ ถ้าถือศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิเมื่อไรยุ่งแน่ เพราะจะมีการกล่าวอ้างขึ้นในศาลเพื่อจะเรียกร้องสิทธิก็ได้ หรือยกข้อต่อสู้ก็ได้ แต่ถ้าเราถือว่าเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึง ผลจะเป็นดังต่อไปนี้ ผมคิดว่านักโทษถูกกล่าวโทษจนเหมือนไม่ใช่มนุษย์เขาคงไม่สามารถจะไปฟ้องได้ให้เป็นละเมิดอะไรต่าง ๆ แต่องค์กรของรัฐซึ่งทำหน้าที่ดูแลด้านนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนก็สามารถที่จะเสนอคำแนะนำได้ ผมซึ่งเป็นอธิบดีกรมราชทัณฑ์เข้ามาใหม่ ผมอาจจะเสนอต่อรัฐมนตรีไปว่า วิธีปฏิบัติเช่นนี้น่าจะไม่ถูกต้อง ขัดกับรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ มันไม่จำเป็นจะต้องไปฟ้องกันหมด หรือว่าถ้าจะไปขึ้นศาลได้ท่านกล่าวอ้างตรง ๆ ไม่ได้ หรือว่านี่คือสิทธิ เพราะฉะนั้นผมจึงขอเรียนโดยสรุปว่า มาตรา 25 (มาตรา 26 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) นี้เกิดขึ้นมาในร่างรัฐธรรมนูญนี้ ด้วยความคิดที่ยังไม่ได้พูดอะไรว่าเป็นสิทธิหรือไม่เป็นสิทธิ พูดถึงการคิดเหตุจูงใจในการกระทำการใดจะทั้งสิ่งเหล่านี้ไม่ได้ ข้อที่สองไม่จำเป็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้อยู่ในตรงนี้ ก็ไม่ได้หมายความว่ามันเป็นสิทธิ แต่มันจะเป็นสิ่งซึ่งเตือนย้ำและก็มีโอกาสใช้ตามวาระที่มันจะปรากฏตัวใช้ในทางบริหาร ใช้ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนหรือใช้กล่าวอ้างในเรื่องการกระทำเกินกว่าเหตุของเจ้าหน้าที่ ถ้ามันมีมูลเกี่ยวกับชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน ก็ขอเรียนชี้แจงว่ามาตรา 25 (มาตรา 26 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) คิดไว้เพียงแค่นี้ ส่วนประเด็นที่มันจะเป็นสิทธิหรือไม่นี้ ตรงนี้มันจะไปเป็นปัญหาในมาตรา 27 (มาตรา

⁵¹ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม 2540, หน้า 127-129.

28 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ซึ่งไปเขียนให้มันเป็นหนึ่งสิทธิตรงนั้นยุ่งแน่ แต่ก็มีผู้แปรธาตุตีหัวตังไว้แล้ว แต่ให้มันอยู่แค่มาตรา 25 (มาตรา 26 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) นี่ไม่เกิดปัญหาในกฎหมาย เพราะมันไม่ใช่สิทธิ แต่มันจะเป็นไกด์ (Guide) เป็นเครื่องประกอบในการตัดสินใจตีความต่าง ๆ...ปัญหาของเราตอนนี้ ผมคิดว่าอยู่ตรงที่ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิหรือไม่ ถามว่าถ้าเป็นสิทธิแล้วอะไรเกิดขึ้นคำตอบก็คือ มาตรา 26 (มาตรา 27 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ได้อธิบายไว้แล้ว กล่าวคือ ความผูกพันทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐทุกรัฐ โดยตรงหมายความว่าสามารถหยิบยกมาตรานี้ขึ้นกล่าวอ้างได้เลยโดยไม่ต้องรอกฎหมายลูก เว้นแต่ที่ต้องรอให้กฎหมายบัญญัติมาวางรายละเอียด”

หลังจากที่ระบุให้มีคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์บรรจุอยู่ในมาตรา 26 และมาตรา 28 แล้ว จึงเกิดเป็นประเด็นคำถามที่ว่า แล้วทำไมในมาตรา 27 และมาตรา 29 จึงไม่ระบุให้มีคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้คู่กับสิทธิและเสรีภาพ ให้เหมือนกัน โดยมีนายพนัส ทักษิณานนท์ ได้อธิบายไว้ว่า⁵² “...ผมได้ว่าคำชี้แจงจากท่านกรรมการเมื่อมีการอภิปรายกันในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา 4 ถึงคำคำนี้ก็ไม่ปรากฏชัดเจนว่าทางกรรมการจะถือสิ่งนี้เป็นสิทธิหรือเสรีภาพด้วยหรือไม่ แต่ก็มีคำชี้แจงในทำนองว่าจะเป็นสิ่งหนึ่ง ๆ เพราะฉะนั้นคำ ๆ นี้ในเมื่อการกำหนดไว้ตามมาตราข้างต้นเป็นที่น่าสังเกตว่ายังมีความลักลั่นในมาตรา 25 (มาตรา 26 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) กำหนดไว้แต่พอใจมาตรา 26 (มาตรา 27 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) กลับพูดแต่เรื่องสิทธิและเสรีภาพเท่านั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันหมด ก่อนอื่นจะต้องพิจารณาในแง่หลักการให้ชัดเจน มิฉะนั้นจะเกิดความสับสนต่อไป พอถึงมาตรา 27 (มาตรา 28 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ก็กล่าวถึง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อีก แล้วก็เลยไปถึงว่าหากว่ามีการละเมิดขึ้นมาตามที่กำหนดไว้ เหตุผลที่ผมจำเป็นที่จะต้องพูดถึงเพราะมันมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ผมยังมีคำอธิบายในมาตรา 26 มาตรา 27 ต่อไปอีก มาตรา 28 (มาตรา 29 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ก็เป็นเรื่องข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพซึ่งตามรัฐธรรมนูญอนุญาตให้กระทำได้ เพราะฉะนั้น ถ้าหากว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือว่าเป็นสิทธิหรือเสรีภาพอย่างหนึ่งก็เอามากำหนดไว้ในหมวดนี้ ก็แสดงว่า

⁵² รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม 2540, หน้า 121-123, 175.

จะต้องมีการจำกัดศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ได้โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ หรืออะไร อันนี้ผมคิดว่าเป็นความไม่ชัดเจนในแง่แนวความคิดและหลักทางกฎหมาย....นอกจากนี้กระผมยังมีข้อสงสัยประการสุดท้ายก็คือ ความในมาตรา 27 วรรคแรก (มาตรา 28 วรรคแรก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ตามร่างเขียนว่า บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน สิ่งที่กระผมอยากจะตั้งข้อสังเกตก็คือว่า การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะต้องมีข้อจำกัดเหมือนกับการใช้สิทธิและเสรีภาพหรือไม่ว่าจะอ้างได้เท่าที่ไม่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลอื่นแล้ว ยิ่งไปกว่านั้นในการอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่เห็นเขียนไว้ตรงไหนเลยครับว่าจะอ้างโดยขัดต่อกฎหมายไม่ได้ อันนี้จำเป็นที่จะต้องมีความช่วยหรือไม่”

มีการกล่าวเสริมความในประเด็นดังกล่าวเกี่ยวกับเรื่องการกล่าวอ้างและการใช้สิทธิทางศาลของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สามารถกระทำได้หรือไม่เพียงใด โดยมีนายบรรศักดิ์ อูวรรณโณ กล่าวประเด็นนี้ไว้ว่า⁵³ “...เมื่อวางหลักที่เป็นกลไกรายละเอียดกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจแล้ว กำหนดผูกพันองค์กรของรัฐแล้ว รัฐธรรมนูญก็มีความจำเป็นครับที่จะต้องห้ามมาดุนบุคคลซึ่งได้รับความคุ้มครอง มาตรา 27 วรรคแรก (มาตรา 28 วรรคแรก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) จึงต้องวางขอบเขตขอบเขตของความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพว่าจะใช้ได้ จะอ้างได้ก็เฉพาะเพียงเท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของคนอื่นประการหนึ่ง ไม่ใช้ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญเป็นประการที่สอง และจะใช้สิทธิและเสรีภาพให้ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นประการที่สาม เป็นการวางข้อจำกัดการอ้างความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพเอาไว้ ถ้าไม่มีมาตรา 27 วรรคต้น (มาตรา 28 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ถ้าจะยกตัวอย่างมาตรา 30 (มาตรา 31 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ถ้าเราเขียนแต่เพียงว่า บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกาย คำถามก็เกิดขึ้นมาทันทีว่าผมจะขายอวัยวะของตัวเองได้หรือไม่ ผมเข้ารักษาตัวในโรงพยาบาลแล้วแพทย์มีหน้าที่ต้องรักษาไม่ให้ผมตาย ผมมีสิทธิสั่งให้แพทย์หยุดรักษา

⁵³ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม 2540, หน้า

ผมหรือไม่ ถ้าพิเคราะห์ข้อจำกัดที่อยู่ในมาตรา 27 (มาตรา 28 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) แล้วก็ต้องตอบว่า ถึงผมมีสิทธิและเสรีภาพนั้น แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นของตัวกระผมเองขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ความในมาตรา 27 วรรคสอง (มาตรา 28 วรรคสอง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) เป็นการพูดถึงการที่บุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตลอดจนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาล...”

นายเสรี สุวรรณภานนท์ ได้เสริมแนวคิดนี้ว่า⁵⁴ “...ผมคงอาจจะไม่ค่อยคิดใจเท่าใดนักหากตามมาตรา 4 ที่เพิ่มคำว่า “ศักดิ์ศรี” นั้น ไม่ได้ไปผูกโยงหรือเชื่อมโยงกับมาตราอื่น แล้วก็ได้สอบถามท่านกรรมการพิจารณาว่ามาตรา 4 นั้น เกี่ยวข้องกับมาตรา 27 (มาตรา 28 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) หรือไม่ ก็ได้รับการอธิบายจากท่านกรรมการฯ ระบุว่า ท่านได้อธิบายเกี่ยวกับมาตรา 4 นั้น ที่ใส่คำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต้องได้รับความคุ้มครองอะไรก็ตามเกี่ยวข้องเชื่อมโยงไปถึงมาตรา 27 วรรคสอง (มาตรา 28 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ซึ่งตามมาตรา 27 วรรคสอง ถ้าบัญญัติไปแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาในหลาย ๆ เรื่อง ซึ่งทำให้การคุ้มครองในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น มาตรา 27 วรรคสอง บอกว่าบุคคลซึ่งถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้ มาตราดังกล่าวนี้นำมาให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ต่อแต่นี้ไปเราจะยกย่องเทิดทูนคำว่า “ศักดิ์ศรี” แล้วยังให้มีการนำไปยกฟ้องคดีกันในศาลได้ ผมก็ไม่อาจจะเห็นด้วยได้ เพราะคำว่า “ศักดิ์ศรี” ก็ไม่มีคำอธิบายความหมายอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เลยว่ คำว่า “ศักดิ์ศรี” มันกินความถึงขนาดไหน คำว่า “ศักดิ์ศรี” นั้น ที่ว่าจะละเมิดนั้นมันเป็นอย่างไร ไม่ได้เขียนเอาไว้ เขียนแต่คำว่า “ศักดิ์ศรีของมนุษย์” ผมก็ขอความกรุณาท่านกรรมการฯ ครับ ถ้าหากว่าจะให้ศักดิ์ศรีใส่ในรัฐธรรมนูญ ใส่ตรงไหนก็ได้ แต่ถ้าหากว่าจะนำศักดิ์ศรีนั้นไปฟ้องยังไปยังศาลยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้อะไรต่าง ๆ เหล่านี้ผมขอเสนอให้ตัดออกครับ”

⁵⁴ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม 2540, หน้า 9-12.

นายพนัส ทัศนียานนท์ แสดงเหตุผลในประเด็นนี้เพิ่มเติมว่า⁵⁵ “สำหรับเหตุผลที่กระผมขอแปรญัตติมาตรานี้เพราะมาตรา 27 (มาตรา 28 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) เป็นมาตราที่สำคัญ เพราะกลไกที่จะทำให้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของเราสามารถบังคับให้มีผลปฏิบัติที่เป็นจริงเป็นรูปธรรมเกิดขึ้นในชีวิตจริง ในวิถีชีวิตของคนไทยเรา เพราะฉะนั้น ความสำคัญของมาตรานี้จึงมีอยู่ค่อนข้างมาก กระผมเห็นว่ามาตรา 27 (มาตรา 28 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) เป็นบทบัญญัติที่สำคัญที่สุด อย่างน้อยที่สุดในหมวด 3 นี้ ถ้าหากไม่มีบทบัญญัติมาตรานี้แล้วความคาดหวังของเราชาวไทยที่อยากจะให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเราได้รับการยืนยัน โดยการบังคับตามสิทธิเสรีภาพของเราซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานหรือเป็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็คงจะไม่มีทางที่จะเกิดขึ้นได้หากไม่มีมาตรานี้ เพียงแต่ว่ากระผมยังมีข้อสงสัยอยู่เท่านั้นเองว่า การที่ให้มีการหยิบยกกันขึ้นใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ถ้าหากว่ารัฐธรรมนูญนี้จะสามารถทำให้มันชัดเจนไปเสียเลยว่า จะใช้สิทธิทางศาลกันได้ที่ศาลไหน เพราะฉะนั้น ในประเด็นที่ว่า กระผมได้เสนอให้ตัดคำว่า “ความเป็นมนุษย์” ซึ่งในขณะนี้ความในมาตรา 27 (มาตรา 28 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ที่ว่านี้ด้วยเหตุผลที่ว่า การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กระผมคิดว่ามันเป็นสิ่งที่ไม่สามารถที่จะบังคับกันได้ เพราะเราไม่รู้ว่าสาระสำคัญของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นั้นมันคืออะไรในหลักกฎหมายไทย ถ้าหากว่าไม่มีสิ่งที่เป็นสาระดะแล้วจะมีการบังคับกันดังเช่นที่เรามีการบังคับตามสิทธิกันได้อย่างไร”

นายแก้วสรร อติโพธิ อภิปรายต่อเนื่องว่า⁵⁶ “...พอมาดูมาตรา 27 (มาตรา 28 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) สามารถใช้สิทธิทางศาลและตามช่องทางว่าเป็นศาลในคดีอะไร เพราะฉะนั้นจะเห็นว่ามันผูกพันโดยตรงยกขึ้นอ้างได้แล้วเข้าไปในศาลได้ เพราะฉะนั้นการที่จะให้อะไรเป็นสิทธิจึงสำคัญอย่างยิ่ง ท่านอาจารย์พนัส ทัศนียานนท์ พูดไว้ชัดเจนแล้วว่า สิทธิบรรดาที่เราเขียนไว้ก็สะท้อนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่แล้ว การลงโทษโดยทารุณทำไม่ได้ การโบยตีแบบสิงคโปร์ก็คงจะขัดรัฐธรรมนูญละครับ เพราะฉะนั้นก็เจาะเอาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เข้ามาเป็นสิทธิทั้งที่ผมอภิปราย ยืนยันว่า

⁵⁵ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม 2540, หน้า 162.

⁵⁶ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม 2540, หน้า 175-177.

มันควรจะมีตำแหน่งอยู่ใน มาตรา 4 ในฐานะคำประกาศเป้าหมาย แล้วมันจะใช้ไปได้ทุกหมวดทั้งนโยบายของรัฐ ทั้งในส่วนที่มันจะเป็นสิทธิ แล้วพอมตรา 25 (มาตรา 26 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) เราก็โหวตให้มันคงอยู่ ผมก็คิดว่าผมรับได้ การใช้อำนาจรัฐทุกอย่างจะต้องมองข้ามสิ่งเหล่านี้ไม่ได้ แต่พอให้เป็นสิทธิที่จะมาฟ้องได้ทันทีเลยเข้าศาลได้เลย ตามประเด็นที่เพื่อน สสร. ได้เสนอคำอภิปรายว่ามาตรา 27 (มาตรา 28 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ซึ่งเป็นมาตราที่รับรองสิทธิไม่น่าจะให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีฐานะเป็นสิทธิตามมาตรา 27 (มาตรา 28 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งปัจจุบัน)”

อย่างไรก็ตามมีผู้แสดงความคิดเห็นว่าน่าที่จะยกเป็นข้อต่อสู้ในทางศาลได้ นายเกษม ศิริสัมพันธ์ อภิปรายว่า “...ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นเรื่องที่จะต้องรับรองกัน มีความเคารพกัน ไม่ใช่มีอยู่ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่มีอยู่ในความสำนึกของมนุษย์ปุถุชนที่มีต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน คราวนี้ถ้าไปถึงมาตรา 27 (มาตรา 28 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ที่อ้างว่าจะเป็นข้อต่อสู้ได้หรือไม่ มันเป็นข้อต่อสู้ได้ ผมยกตัวอย่างให้เห็นเวลานี้ อย่างเช่นการที่ปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาด้วยการตีตรวนให้ลากโซ่มาศาล จำเลยหรือผู้ต้องหาอาจจะยกข้อต่อสู้ว่าการกระทำอย่างนั้น การตีตรวนนั้นยิ่งสัต์เป็นการถูกล่ามเยี่ยงสัต์เป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญคือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยที่จะประท้วงว่าการปฏิบัติเชิงราชทัณฑ์ของรัฐไทยนั้นไม่สมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์”

นอกเหนือจากนี้เป็นประเด็นของข้อโต้เถียงเกี่ยวพันที่ว่า การให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญนี้ สำหรับคนต่างด้าวควรได้รับความคุ้มครองด้วยหรือไม่ เพียงใดนั้น นางพิณทิพย์ ลีลาภรณ์ อภิปรายว่า⁵⁷ “...หมวดนี้ (คือหมวด 3) ดิฉันขอเปลี่ยนชื่อหมวดจาก สิทธิเสรีภาพของบุคคล เป็นสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย คือก่อนอื่นขอถามเจตนารมณ์ในการร่าง ฯ เพราะคำว่าบุคคลนี้มันอาจจะครอบคลุมถึงคนต่างด้าวด้วย”

นายสมคิด เลิศไพฑูรย์ อภิปรายเสริมทันทีว่า⁵⁸ “...เข้าใจว่าคลุมถึงอย่างที่คุณพิณทิพย์บอก แต่ว่าเข้าใจว่าเดิมทีนั้นเราแยกเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานกับสิทธิของชนชาว

⁵⁷ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2 วันที่ 21 พฤษภาคม 2540, หน้า 1.

⁵⁸ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม 2540, หน้า 1-2.

ไทยต่างกัน แต่ก็รวมกันมาด้วยกันก็เลยเป็นสิทธิเสรีภาพของบุคคล ผมเข้าใจว่าถ้าเปลี่ยนอย่างที่คุณพิณทิพย์ว่าคงไม่น่าจะมีปัญหาแต่ประการใด ...เดิมนั้นมีอาจารย์แก้วสรรพุดถึงประเด็นนี้ที่ว่า ถ้าเขียนว่าสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยมันจำกัดวงมาก และอาจจะมีคนดูแล้วบอกว่าเราทำไมไม่รับรองสิทธิของคนทั่ว ๆ ไปด้วย ซึ่งอาจจะเป็นคนต่างชาติหรือไม่ใช่คนต่างชาติดีก็ตาม”

นายวิสูตร โภธิแท่น อภิปรายเรื่องนี้ไว้ว่า⁵⁹ “...เรื่องนี้เป็นประเด็นที่เมื่อพิจารณาแล้วก็เห็นห่วงเหมือนกันเพราะถ้าเขียนไว้อย่างนี้ บุคคลทุกคนมีสิทธิไม่ว่าจะเป็นคนสัญชาติไทยหรือไม่ ...มันสามารถทำได้เป็นสองอย่างคือ อย่างหนึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นเรื่องหนึ่ง และสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยเป็นเรื่องหนึ่ง คนละหมวดหรือคนละส่วน แต่อีกอันหนึ่งก็คือว่าเป็นชื่อว่าสิทธิเสรีภาพของบุคคลและของปวงชนชาวไทย ก็ไปดูในแต่ละมาตราว่าอันไหนควรจะให้บุคคลทั่วไป อันไหนควรจะให้ปวงชนชาวไทย แต่ถ้าเขียนรวมกันอย่างนี้ ผมว่ามันเป็นห่วงเหมือนกัน ...เพราะว่าถ้าสมมติว่าเราเปิดกว้างไว้อย่างนี้ทั้งหมด มันจะมีเรื่องที่คนทั่วไปสามารถเรียกร้องสิทธิได้ ซึ่งอาจจะทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับประเทศไทย”

นายวรพจน์ วงศ์สง่า อภิปรายว่า⁶⁰ “...ผมคิดว่าเราควรจะได้ตามเดิม คือสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือจะใช้ปวงชนชาวไทยก็ได้ตามรัฐธรรมนูญเดิม เพราะว่าอันนี้ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเรื่องสิทธิและหน้าที่รวมถึงหมวด 4 ด้วยของชนชาวไทย ส่วนอะไรซึ่งเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนนั้น ผมคิดว่ามันมีเรื่องซึ่งเราจะต้องบัญญัติไว้ต่างหากสำหรับคนต่างด้าว หรือว่าการเคารพสิทธิมนุษยชนดูเหมือนว่าจะมีหมวดซึ่งว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอยู่แล้ว อันนั้นแสดงถึงการเคารพถึงสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากล อันนี้ส่วนใหญ่แล้วเป็นสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของปวงชนชาวไทย”

นายเกษม ศิริสัมพันธ์ อภิปรายว่า⁶¹ “...หมวดนี้ก็ล้วนจะมีคนทักท้วงกันมากเรื่องสิทธิของบุคคล เฉพาะอย่างยิ่งถ้าเราเขียนไว้อย่างนี้ กฎหมายบางอันจะใช้ไม่ได้เลย

⁵⁹ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2 วันที่ 21 พฤษภาคม 2540, หน้า 2.

⁶⁰ รายงานการประชุมสภากร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม 2540, หน้า 2-3.

⁶¹ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2 วันที่ 21 พฤษภาคม 2540, หน้า 3.

อย่างเช่นกฎหมายสงวนอาชีพและประมวลกฎหมายที่ดินว่าด้วยการถือจำกัดครองที่ดินของคนต่างด้าวมันใช้ไม่ได้เลย เพราะว่าเรารับรองสิทธิเสรีภาพไม่ทัดเทียมในการประกอบอาชีพและเขาจะเท่ากัน ในใจผมเองว่าเอาชนชาวไทยเท่านั้นก็คงพอ แล้วท่านประธานพุดนั้น เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อะไรนี้ เราได้ปรารถนาไว้แล้วในมาตรา 4 ผมว่าพอแล้ว เรารับรองอันนั้นไว้แล้วก็พอแล้ว”

ในที่สุดก็ได้ข้อสรุปที่ว่า การที่จะเขียนให้อยู่หมวดเดียวกันโดยแยกชนชาวไทยและแยกบุคคลที่เป็นต่างด้าวด้วยจะเกิดความสับสนและมีปัญหา คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างก็ได้ปรับเปลี่ยนให้ชัดเจน ใช้คำว่า “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย”

นายสามรถ แก้วมีชัย กล่าวว่า⁶² “...หลายท่านก็กังวลว่า ถ้าใช้ถ้อยคำว่าชนชาวไทยแล้ว สิทธิของคนต่างด้าวก็ดี ต่างชาติก็ดีที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรจะได้รับการคุ้มครองตามหมวดนี้ไหม อยากจะกราบเรียนว่าไม่ว่าสิทธิในเรื่องของการถือครองทรัพย์สิน ถือครองที่ดิน ไม่ว่าสิทธิในเรื่องของการนับถือศาสนา เราจะมีบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการนั้นให้ข้อยกเว้นไว้ ซึ่งก็ได้ปฏิบัติสืบต่อกันมา รัฐธรรมนูญของไทยเราทุกฉบับตั้งแต่ปี 2475 จนถึงฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ปี 2534 ก็ใช้คำว่า บุคคลก็ชัดเจนโดยมีคำกำกับไว้ในหัวหมวด แล้วว่าบุคคลนั้นหมายถึงชนชาวไทย ส่วนต่างด้าวก็จะมีกฎหมายต่างหากที่จะยกเว้นต่อไป...”

นายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ อภิปรายปิดท้ายประเด็นนี้ว่า⁶³ “...ปัญหาว่าใครเป็นผู้ตัดสินใจว่าเรื่องใดควรจะให้ความคุ้มครองแก่คนที่ไม่ใช่คนไทยและเรื่องใดควรให้ความคุ้มครองเสมอแก่คนไทย บางเรื่องนั้นเป็นไปไม่ได้ที่เราจะไม่ให้ความคุ้มครองแก่คนต่างด้าวด้วย เช่นเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ในมาตรา 35 และย่อมเป็นไปไม่ได้อีกเช่นกันที่จะไปให้การรับรองคนต่างด้าวเท่ากับคนไทย ปัญหาว่าใครจะเป็นคนวินิจฉัย ไม่ใช่สภาร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่จะวินิจฉัยครับ เป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่รัฐสภาจะต้องออกกฎหมายว่าต้องการที่จะจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรให้กระทำได้ แต่ถ้าจะรับรองให้เท่ากัน รัฐสภาก็กระทำได้ซึ่งเป็นการปล่อยให้ผู้อยู่ในดุลพินิจอิสระของท่านสมาชิกรัฐสภาในอนาคตจะเป็นการ

⁶² รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม 2540, หน้า 193.

⁶³ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม 2540, หน้า 200.

เหมาะสมกว่าครับ สิ่งที่กรรมการเขียนไว้ในหมวด 3 นั้น จำกัดเฉพาะบุคคลที่เป็นคนไทยแต่นั้นไม่ได้หมายความว่า รัฐสภาจะออกกฎหมายมาให้สิทธิแก่คนต่างด้าวทำคนไทยหรือไม่เท่าไม่ได้ รัฐสภาทำได้ครับที่จะออกกฎหมายให้สิทธิเท่าหรือทั้งที่จำกัดสิทธิกว่าคนไทย ทำไมสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่เขียนเสียเองว่าตรงไหนเป็นชนชาวไทย ตรงไหนเป็นบุคคล ท่านประธานครับเรามีเวลา 240 วัน ถ้ามานั่งเถียงกันว่าสิทธิตรงนี้เป็นสิทธิของทุกคน เสรีภาพตรงนี้เป็นสิทธิของทุกคนไม่ว่าคนไทยหรือไม่ ตรงนี้เฉพาะคนไทยที่ได้ กระผมเกรงว่าเวลาไม่พอ เพราะฉะนั้น การใช้คำว่าบุคคลทั้งหมดในหมวดนี้ต้องเข้าใจว่าหมายถึงบุคคลที่เป็นคนไทย เมื่อใดรัฐสภาต้องการจะจำกัดสิทธิของคนที่ไม่ใช่คนไทยลงไปให้น้อยกว่านี้ก็ทำได้ เมื่อใดรัฐสภาต้องการออกกฎหมายให้สิทธิคนต่างด้าวทำคนไทยตามสถานการณ์บ้านเมืองที่ผันแปรไปก็ทำได้ครับ”

ดังนั้น ตามคำอภิปรายที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนั้นมีหลักการในการวินิจฉัยเช่นเดียวกับ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เพราะนอกจากตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้ ในมาตรา 4 (หมวด 1 บททั่วไป) แล้วยังบัญญัติไว้ในมาตรา 26 และมาตรา 28 (หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) ทำให้การพิจารณาหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหรือการพิจารณาสถานะของสิทธิและเสรีภาพ มีข้อพิจารณาที่เน้นการบรรจุศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในหมวด 3 โดยสามารถสรุปสาระสำคัญในชั้นของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ดังนี้

เลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอบทบัญญัติ ดังถ้อยคำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” โดยมีกรรมการบางท่านเสนอความเห็น ดังนี้⁶⁴

1) มีผู้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำ “องค์กร” กับคำว่า “องค์กร” ว่าแตกต่างกันอย่างไร

2) มีข้อเสนอว่าถ้อยคำว่า “คำนึงถึง” นั้น มีนัยที่ไม่เป็นการบังคับรัฐให้ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติ สมควรใช้คำว่า “เคารพ” หรือ “รับรอง” หรือ “ไม่ละเมิด”

⁶⁴ มนตรี รูปสุวรรณและคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 87.

3) มีข้อสังเกตว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพอาจมาจากคำว่า “สิทธิมนุษยชน” (Human Right) จึงเสนอให้ใช้ถ้อยคำว่า “สิทธิมนุษยชน” แทน คณะทำงานคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า

1) การใช้คำว่า “องค์กร” จะมุ่งถึงบุคคลผู้ใช้อำนาจกระทำการแทนรัฐ ในขณะที่คำว่า “องค์กร” จะมุ่งถึงสถาบันอิสระที่กฎหมายรับรอง

2) เหตุที่ใช้คำว่า “คำนึงถึง” เพราะการใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและเหตุผลประการอื่น ๆ ด้วย จึงไม่อาจจำกัดลงไปได้ว่ารัฐต้องรับรองหรือเคารพหรือไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพแต่เพียงอย่างเดียว เพราะอาจทำให้รัฐประสบปัญหาในการปฏิบัติการกิจต่อไปได้

3) การใช้คำว่า “สิทธิมนุษยชน” จะทำให้ขอบเขตความคุ้มครองกว้างและยังไม่เป็นที่ยุติแน่นอน ไม่สมควรนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในที่สุดที่ประชุมเห็นชอบตามที่เลขานุการคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ เสนอ⁶⁵ ส่วนข้อพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

คณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบให้เติมคำว่า “ศักดิ์ศรี” ไว้หน้าคำว่า “ความเป็นมนุษย์” ดังนี้⁶⁶ “มาตรา 25 (มาตรา 26 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

ส่วนการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกบางท่าน เสนอให้ตัดคำว่า “ศักดิ์ศรี” ออก เพราะในทางกฎหมายองค์กรของรัฐก็มีหน้าที่ดูแลประชาชนทุกหมู่เหล่าเท่าเทียมกันอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม สมาชิกบางท่านเห็นควรให้คงคำว่า “ศักดิ์ศรี” ไว้ โดยเห็นว่าหากบัญญัติไว้ก็ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมาย ในการถูกจำกัดโดยกฎหมายใดได้ โดยคณะกรรมการชี้แจงว่า การบัญญัติความในมาตรานี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลจากการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ อนึ่ง การที่คณะกรรมการ ใช้คำว่า “ชนชาวไทย” แทนคำว่า “ปวงชนชาวไทย” ในชื่อหมวดก็เพื่อแสดงให้เห็นว่า

⁶⁵ บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 22 เมษายน 2540

⁶⁶ บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 วันอังคารที่ 10 มิถุนายน 2540

เป็นการคุ้มครองบุคคลแต่ละคน ไม่ใช่หมายความว่าถึงปวงชน ที่ประชุมได้มีมติโดยเสียงข้างมากให้คงไว้ตามที่คณะกรรมการธิการเสนอมา

สำหรับข้อสรุปเกี่ยวกับประเด็นการใช้สิทธิทางศาลของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นั้นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณา โดยเลขานุการ ฯ ได้นำเสนอร่างคือ “มาตรา 3 / 1 / 3 บุคคลซึ่งถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ หรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถแยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้” โดยมีผู้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับถ้อยคำ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ว่ามีความหมายเพียงใด และจะสามารถใช้สิทธิทางศาลเมื่อถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างไร

คณะทำงานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่รับรองคุ้มครองให้แก่บุคคล มิให้ได้รับการปฏิบัติที่ไม่สมกับความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้น โดยพิจารณาเชิงภาวะวิสัยว่า การกระทำใดที่เห็นกันทั่วไปว่าละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งมิใช่การพิจารณาในลักษณะอัตวิสัยตามความคิดเห็นของแต่ละบุคคล และเป็นที่ยอมรับในต่างประเทศ ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้ รัฐธรรมนูญเยอรมัน ส่วนการใช้สิทธิทางศาลนั้น บุคคลที่ถูกกระทำละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สามารถนำคดีมาฟ้องได้ตามลักษณะการกระทำละเมิดว่าเป็นประการใด เช่น ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนก็ฟ้องศาลยุติธรรม ฝ่ายปกครองกับเอกชนก็ฟ้องศาลปกครอง เป็นต้น

สำหรับการดำเนินคดีในชั้นศาลจะเป็นการสร้างบรรทัดฐานต่อไปว่า การกระทำใดเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และที่ประชุมเห็นชอบตามที่เลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ หลังจากนั้นคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขร่างที่เสนอมา ดังนี้ “มาตรา 27 (มาตรา 28 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ หรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถแยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้”

ซึ่งมีการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกหลายท่านอภิปรายแสดงความคิดเห็น ดังนี้

1) ขอเสนอตัดความในมาตรานี้ออกทั้งมาตรา เนื่องจากเห็นว่าจะก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความในวรรคสองซึ่งจะเกี่ยวโยงกับมาตรา 4 และมาตรา 25 (มาตรา 26 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ซึ่งกำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สามารถยกทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาในวงกว้าง เพราะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่มีขอบเขตของความหมายที่ชัดเจน ต่างจากประเด็นของสิทธิและเสรีภาพที่มีความชัดเจนมากกว่า หากจะปล่อยให้เป็นการตีความโดยศาลก็ยังคงเป็นปัญหา เพราะโดยปกติศาลจะตีความภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งต่างจากกรณีนี้ ดังนั้น เมื่อไม่มีการกำหนดกรอบโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็ควรตัดความในมาตรานี้

2) ขอแปรญัติแก้ไขความในมาตรา 27 (มาตรา 28 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) เป็นดังนี้

“บุคคลซึ่งถูกละเมิดความเป็นมนุษย์ สิทธิ หรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในหมวดนี้สามารถยกทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ที่เกี่ยวข้อง หรือใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” ทั้งนี้ เพราะ “การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” มีความหมายไม่ชัดเจน ไม่สามารถบังคับให้เป็นรูปธรรมได้ตามหลักกฎหมายไทย จึงไม่ควรบัญญัติความในส่วนนี้ไว้ ส่วนหลักการของมาตรานี้เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องกำหนดไว้เพื่อรองรับคุ้มครองและเป็นหลักประกันการรักษาสิทธิเสรีภาพของบุคคลให้ใช้บังคับได้อย่างจริงจังกว่าในอดีต และหากกำหนดให้ชัดเจนถึงขั้นที่ว่าสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ที่ศาลใดก็จะดีมาก

ดังนั้น คณะกรรมาธิการชี้แจงเหตุผลประเด็นข้างต้น ดังนี้

(1) คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นคำคำเดียวกันไม่สามารถแยกจากกันได้ปรากฏชัดในปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 1, ข้อ 4, ข้อ 5 และข้อ 6 นอกจากนั้น ยังมีการระบุในรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 1 ความว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นที่มาของสิทธิและเสรีภาพ”

(2) สิทธิและเสรีภาพ ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะแต่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ครอบคลุมสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้วย ดังเช่นปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่ง

สหรัฐอเมริกาบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 9 ซึ่งบัญญัติว่า “การระบุถึงสิทธิบางประการนั้น ไม่อาจตีความได้ว่าปฏิเสธ หรือไม่ยอมรับสิทธิและเสรีภาพซึ่งประชาชนมีอยู่โดยสภาพ”

อนึ่ง คณะกรรมาธิการได้เสนอขอปรับข้อความบางส่วนให้สอดคล้องกับคำแปลอรรถาธิบายของสมาชิกเป็นวรรคสอง ดังนี้ “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” ในที่สุดประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ขอมติจากที่ประชุมว่า เห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการปรับปรุงข้อความแล้ว หรือเห็นควรเปลี่ยนแปลงเป็นประการอื่น ซึ่งที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการปรับปรุงข้อความแล้ว⁶⁷

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่าหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในเหตุการณ์ “พฤษภาคม 2535” อันเป็นผลจากกลุ่มแกนนำองค์กรประชาธิปไตยที่ต้องการความเป็นประชาธิปไตยที่ดีกว่าเดิม จนเกิดการเคลื่อนไหวและปฏิรูปการเมืองและจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) จัดทำการศึกษาแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญ นำเสนอรายงานต่อรัฐสภาและประชาชนทั่วไป นับแต่เดือนเมษายน 2538 และได้กำหนดสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อเดือนธันวาคม 2539 ได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จใน 233 วัน ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวันที่ 15 สิงหาคม 2540 โดยได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาอย่างไม่คาดฝัน และมีประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” จึงได้ถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญไทยอย่างเป็นทางการและถาวรนับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

⁶⁷ มนตรี รูปสุวรรณและคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 89-90.

บทที่ 6

นิยามความหมายที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

1. นิยามความหมายของคำว่า “ความเป็นมนุษย์”

สถานภาพของมนุษย์อาจมีนิยามได้หลายแง่หลายมุม แง่ชีวภาพมนุษย์คือสมาชิกของสิ่งมีชีวิตประเภทหนึ่งที่รวมกันแล้วเรียกว่าสัตว์ หากแต่มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีความสามารถพิเศษต่างๆมากมายเท่านั้น แต่ในทางปรัชญาจะแตกต่างไปจากพื้นฐานของศาสตร์อื่น กล่าวคือ สิ่งที่ปรัชญาสนใจไม่ใช่ปรากฏการณ์ภายนอกที่อาจสัมผัสได้ด้วย “อายตนะ” เกี่ยวกับมนุษย์ หากแต่ปรัชญาสนใจลึกเข้าไปภายในธรรมชาติของมนุษย์ว่าเบื้องหลังภาพที่ปรากฏแก่สายตา¹ มีความจริงอะไรแอบแฝงอยู่ ในแง่จิตวิทยานั้น มนุษย์ถูกสร้างมาให้ประกอบด้วยกลไกทางจิตที่ทำงานอย่างเป็นระบบเหมือนเครื่องจักร พฤติกรรมของมนุษย์ถูกผลักดันด้วยสภาพจิตใจของเขาเอง และมนุษย์ยังมีความหมายว่า “สัตว์ที่ภายในใจของเขามีธรรมชาติที่ขัดแย้งกันสองส่วนอยู่ภายใน คือกิเลสกับคุณธรรม”² ส่วนในแง่มนุษยนิยมกลับเน้นทัศนะใดๆที่ถือนมนุษย์กับประโยชน์สุขของมนุษย์เป็นเรื่องสำคัญที่สุด³ เป็นต้น นอกจากนั้นนิยามความเป็นมนุษย์ยังมีมุมมองที่หลากหลายออกไป ได้แก่

ก) ความเป็นมนุษย์กับจารีตประเพณี เชื่อกันว่าสมัยหนึ่งมนุษย์ไม่ต่างอะไรจากสัตว์ แต่ต่อมามนุษย์ได้อาศัยสติปัญญาสร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ ที่เป็นอารยธรรมและความก้าวหน้าขึ้น ในบรรดาสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นนั้นมีสิ่งหนึ่งที่สำคัญคือจารีตประเพณีที่เกิดขึ้นเพราะมนุษย์ ไม่ได้เกิดลอยๆ อย่างไร้จุดหมาย ซึ่งจารีตประเพณีจะหลอมคนที่แตกต่างกันในด้านพื้นเพ ชาติกำเนิด ความคิด ความเชื่อ การศึกษา ให้เป็นเอกภาพอันจะช่วยให้มนุษย์มีชีวิตร่วมกันอย่างมีความสุข⁴

¹ สมภาร พรหมทา, มนุษย์กับการแสวงหาความจริงและความหมายของชีวิต (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พุทธชาด, 2538), หน้า 30.

² เรื่องเดียวกัน , หน้า 74.

³ สิทธิ บุตรอินทร์, ปรัชญาการเมืองเบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2523), หน้า 135.

⁴ สมภาร พรหมทา, เรื่องเดิม, หน้า 99.